

MANAJEMEN PERKOTAAN

**TEORI ORGANISASI, PERENCANAAN, PERUMAHAN,
PELAYANAN DAN TRANSPORTASI
MEWUJUDKAN KOTA CERDAS**

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam terbitan (KDT)

Nurmandi, Achmad

Manajemen Perkotaan; Teori Organisasi, Perencanaan, Perumahan, Pelayanan dan Transportasi Mewujudkan Kota Cerdas /oleh Achmad Nurmandi --Yogyakarta: Jusuf Kalla School of Government Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (JKSG UMY), 2014

416 hlm; 155x235 mm

ISBN:

Manajemen Perkotaan;

Teori Organisasi, Perencanaan, Perumahan, Pelayanan dan Transportasi Mewujudkan Kota Cerdas

Penulis: Achmad Nurmandi

Editor: Dyah Mutiarin dan Kamaruddin Yusuf

Desain Isi & Cover: Aksarabumi Jogjakarta

Cetakan Pertama, Juli 1999

Cetakan Kedua, 2001

Cetakan Ketiga (Edisi Revisi), Juni 2006

Cetakan Keempat (Edisi Revisi), Januari 2014

Penerbit:

**Jusuf Kalla School of Government
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
(JKSG UMY)**

Hak Cipta 2006 pada Achmad Nurmandi

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang. Dilarang memperbanyak, mengutip sebagian ataupun seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun, dengan cara apapun, tanpa izin tertulis dari penulis dan penerbit.

DAFTAR ISI

PENGANTAR PENULIS	11
BAB 1 PENDAHULUAN	19
Kota-kota Tumbuh Cepat	20
Implikasi dari Pertumbuhan Kota	26
Ruang Lingkup Buku	34
BAB 2 PENDEKATAN-PENDEKATAN DALAM STUDI PEMERINTAHAN KOTA	39
A. Karakteristik Pemerintah Kota dan Pemerintah di Wilayah Perkotaan	39
B. Pendekatan-Pendekatan dalam Studi Pemerintahan Kota	47
BAB 3 ORGANISASI PEMERINTAHAN KOTA DAN PEMERINTAH METROPOLITAN	85
A. Pendahuluan	85
B. Organisasi Pemerintah di Wilayah Perkotaan atau Metropolitan di Dunia	87
C. Sejarah Susunan Pemerintah Kota di Indonesia dari Orde Baru sampai Reformasi	99
D. Susunan Pemerintah Kota di Indonesia berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	107

E. Pemerintahan di Filipina dan Jepang	119
BAB 4 MANAJEMEN PERKOTAAN	129
A. Pendahuluan	129
B. Pendekatan <i>Improving Hand</i> (Jalan Tengah) dalam Manajemen Perkotaan	134
C. Kasus Manajemen Tanah Perkotaan (<i>Urban Land Management</i>)	145
E. Menuju Sebuah Teori Tentang Pemerintahan Kota yang Tepat dan Efektif	174
BAB V TEORI DAN APLIKASI INOVASI PADA ORGANISASI PEMERINTAH KOTA	195
A. Pengertian	195
B. Level Analisis	198
C. Teori Organisasi Pengetahuan	205
D. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Inovasi Organisasi Pemerintah Kota	210
E. <i>Assessment</i> terhadap Inovasi Organisasi Pemerintah Kota	231
BAB 6 PERENCANAAN KOTA SEBAGAI FUNGSI PEMERINTAHAN KOTA	237
A. Pendahuluan	237
B. Tujuan-tujuan Perencanaan lahan	243
C. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Perencanaan, Kota di Negara Berkembang	248
D. Perencanaan Kota di Indonesia	253
E. Penggunaan Lahan di Indonesia	263
BAB 7 PELAYANAN PUBLIK PERKOTAAN	269
A. Pendahuluan	269
B. Misi dan Pengukuran dalam Pelayanan Publik	275
C. Elemen-elemen Pelayanan Publik	280

D. Struktur Pelayanan	281
E. Pembangunan Berbagai Pelayanan Publik	296
BAB 8 TRANSPORTASI PERKOTAAN	311
Menciptakan Transportasi Perkotaan yang Berkelanjutan	311
BAB 9 PERUMAHAN DI PERKOTAAN	339
A. Pendahuluan	339
B. Teori Perumahan	343
C. Pendanaan Keuangan untuk Perumahan di Indonesia	351
D. Pemukiman Kaum Miskin Kota	357
E. Kebijakan Perumahan di Indonesia	362
BAB 10 MANAJEMEN LINGKUNGAN PERKOTAAN	369
A. Pendahuluan	369
B. Seting Kelembagaan Manajemen Lingkungan	375
C. Efektivitas Lembaga Lingkungan Hidup	380
D. Manajemen Persampahan	389
E. Manajemen Limbah Cair	391
BAB 11 KOTA CERDAS (SMART CITY)	399
A. Pendahuluan	399
B. Transportasi Kota Cerdas	403
C. Tatakelola Cerdas	405
D. Masyarakat Kota Cerdas	407
BAB 12 KESIMPULAN	409
Dinamika Perubahan Sosial dan Manajemen Pemerintahan	409
Perencanaan Kota dan Pelayanan Publik	410
Manajemen Lingkungan	411
Kota Cerdas	412
INDEX	413

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Daftar Kota Besar dengan Populasi Lebih dari 1 Juta Jiwa	22
Tabel 1.2.	Urbanisasi di Asia Tenggara (1950-2050)	24
Tabel 1.3.	Urbanisasi, Pertumbuhan Urbanisasi, dan GDP per kapita	28
Tabel 1.4.	Tingkat Pertumbuhan Penduduk Nasional dan Perkotaan di Indonesia	29
Tabel 1.5.	Nama Kota di Indonesia Beserta Jumlah Penduduknya Tahun 2012	30
Tabel 1.6.	Level Urbanisasi di Indonesia (1960 – 2010)	32
Tabel 1.7.	Komponen-Komponen Penyumbang Pertumbuhan Penduduk Kota	32
Table 1.8.	Kabupaten yang Mempunyai Tingkat Pertumbuhan Proporsional dan Absolut Tinggi	33
Tabel 2.1.	Jenis Fasilitas sebagai Kriteria untuk Pengklasifikasian Kelurahan	40
Tabel 2.2.	Formula Perhitungan <i>City Developmnet Index</i>	45
Tabel 2.3.	Perhitungan CDI Indonesia	45
Tabel 2.4.	Variabel Perhitungan CDI Kota Indonesia	46
Tabel 2.5.	Peran yang Diharapkan dari Pemerintah Lokal/Kota..	59
Tabel 2.6.	Akibat dan Penyebab Masalah Lingkungan Perkotaan	67
Tabel 3.1.	Beberapa Proyek Pembangunan Kota Baru di Jabotabek dan Bandung	118

Tabel. 3.2.	Prinsip-prinsip Spesifik Pemerintahan Tokyo Metropolitan Government	122
Tabel 3.3.	Perbandingan Pemerintahan di 4 Kota Besar di Asia	123
Tabel 4.1.	Wilayah Konflik Potensial Antar Aktor	137
Tabel 4.2.	Perbedaan Mekanisme Formal dan Mekanisme Informal	140
Tabel 4.3.	Dua Jenis Lembaga dalam Skala Metropolitan	142
Tabel 4.4.	Distribusi Pelayanan Publik antara Pemerintah Kota dan Pemerintah Metropolitan di Toronto, Kanada ..	143
Tabel 4.5.	Jenis Izin untuk Pengendalian Tata Guna Lahan (Development Control Permit)	162
Tabel 4.6	Penyebab Ketidakefektifan IPPT dalam Pengendalian Pemanfaatan Ruang di Kecamatan Ngaglik	165
Tabel 4.7.	Penggunaan Lahan di Bekasi Tahun 1989 - 2009 ...	166
Tabel 4.8.	Model Struktur Kota di Indonesia	169
Tabel 4.9	Model Pemerintahan Kota: Mendefinisikan Karakteristik	177
Tabel 4.10	Ringkasan Praktek Pemerintahan Kota	192
Tabel 5.1.	Pendekatan dalam Manajemen Perubahan Organisasi Publik	202
Tabel 5.2.	Perbandingan Perspektif Organisasi	206
Tabel 5.3.	Batasan Kognisi, Pengetahuan dan Intelligen Leont'ev	208
Tabel 5.4.	Inisiatif Pelayanan Ketika Pimpinan Tidak Ada ...	216
Tabel 5.5.	Cara Operator Menterjemahkan Tugasnya	220
Tabel 5.6.	Kriteria Alat Analisis <i>System Innovation Self Assessment</i> untuk Organisasi Pemerintah Kota	233
Tabel 6.1.	Peraturan Perundangan yang berkaitan dengan Perencanaan Perkotaan di Indonesia sejak tahun 1948	261
Tabel 6.2.	Lokasi dan Pemberian Izin Prinsip dan Izin Lokasi di Kawasan Jabotabek Menurut Rencana Tata Ruang Wilayah 1980-1989	264
Tabel 7.1.	Perbedaan Antara Sektor Publik dan Sektor Swasta..	271
Tabel 7.2	Opsi Kelembagaan dan Lingkup Tanggung Jawab ..	277
Tabel 7.3.	Tipe-tipe Kontrak Swastanisasi di Perancis	290

Tabel 7.4.	Jenis Pelayanan dan Jumlah Kota yang Mengontrak Kepada Perusahaan Swasta di Amerika Serikat	294
Tabel 7.5.	Pelayanan Transportasi di Beberapa Kota Asia	296
Tabel 7.6.	Jalan Tol dan Developer yang Memenangkan Tender	97
Tabel 7.7.	Pengaturan Pelayanan Pengumpulan Sampah di Amerika Serikat	299
Tabel 7.8.	300
Tabel 7.9.	Keterlibatan Berbagai Aktor dalam Manajemen Persampahan	303
Tabel 7.10.	Perbandingan Penyapuan Jalan oleh Pemerintah dan Swasta di Yogyakarta	304
Tabel 7.11.	Aktivitas dan Sifat Barang serta Aspek Produksi Manajemen Air Limbah	306
Tabel 7.12.	Rencana Fungsi Lahan Hasil Reklamasi Pantai Jakarta	308
Tabel 8.1.	Atribut sentral ukuran kinerja transportasi berkelanjutan	319
Tabel. 8.2.	Potensi sumber pendanaan untuk sistem transportasi perkotaan	325
Tabel 8.3.	Perbandingan Karakteristik <i>Conventional</i> dan <i>Traditional Neighbourhoods</i>	328
Tabel 8.4.	Tingkat Kemacetan Kota-Kota Besar di Indonesia ..	332
Tabel 8.5.	Jumlah Kendaraan Bermotor Menurut Jenis di Kota-Kota Indonesia (2008/2009)	334
Tabel 9.1.	Kontribusi Pertumbuhan Nilai Realestat Komersial Global	342
Tabel.9.2.	Inflasi dan Kenaikan Harga Tanah di Jabodetabek ..	348
Tabel 9.3.	Indikator Perumahan 2006-2011 di Indonesia	350
Tabel 9.4.	Karakteristik Perumahan Tahun 2004	352
Tabel 9.5.	Harga rata-rata Perumahan “New Moderate-Income” dan Pesentase Kenaikan Berdasarkan Tipe Rumah dari Tahun 2001-2005 (dalam Juta Rupiah)	353
Tabel 9.6.	Jumlah Developer Baru yang Membangun “Single Family Houses” Tahun 2002-2004 (tahun 2005 adalah hasil proyeksi)	354

Tabel 9.7.	Perkiraan Pembayaran untuk Perumahan dan Pinjaman	354
Tabel 9.8.	Kredit Perumahan Bank Tabungan Negara	355
Tabel 9.9.	Kasus-kasus Penggusuran di Dunia	359
Tabel 10.1	372
Tabel 10.2	373
Tabel 10.3.	Matriks Manajemen Lingkungan Perkotaan untuk Peraturan dan Fungsi di Beberapa Kota Asia	377
Tabel 10.5.	Taksonomi Instrumen Kebijakan untuk Menurunkan Polusi	378
Tabel 10.6.	Mekanisme Organisasi Lingkungan Kabupaten Sleman dan Kotamadya Yogyakarta	385
Tabel 10.7.	Mekanisme Organisasi Lingkungan Kabupaten Bantul	387
Tabel 10.8.	Daftar Kegiatan yang Belum Memenuhi Superkasih	388
Tabel 10.9.	Hasil Studi Timbulan Sampah	389
Tabel. 10.10.	Proporsi Sanitasi Layak di Indonesia	393
Table 11.1.	Kebijakan E-Government di Indonesia	406
Table 11.2.	E-Government Rank 2012 in Southeast Asia	407

PENGANTAR PENULIS

Isu dan masalah perkotaan di negara-negara yang sedang berkembang pada umumnya dan di Indonesia pada khususnya sangat kompleks di bandingkan dengan yang terjadi di negara-negara industri maju.

Masalah ekonomi berkaitan erat dengan masalah sosial dan politik. Pemenuhan kebutuhan perumahan atau peremajaan lingkungan kumuh berkaitan dengan ketersediaan lahan. Sedangkan ketersediaan lahan sangat tergantung kepada distribusi lahan kota yang sangat timpang dan tidak memihak kepada golongan masyarakat menengah ke bawah.

Tangan-tangan tersembunyi, sebagaimana yang pernah di sinyalir oleh John Stuart Mill, untuk menggambarkan mekanisme pasar sangat dominan mengatur arus distribusi sumberdaya. Walaupun Mill menyatakan bahwa pasar akan mendistribusikan secara merata sumberdaya secara adil, namun pada kenyataannya fakta berbicara lain. Tanah, ruang dan pelayanan publik selalu timpang pada masyarakat yang berpenghasilan menengah ke atas. Penggusuran pedagang kaki lima dan pemukiman kumuh dengan alasan mengganggu keindahan kota, agregasi pemukiman sesuai dengan kelas ekonomi dan gejala sejenisnya adalah beberapa contoh yang secara kasat mata dapat kita cermati di kota-kota Indonesia. Dalam sistem kota seperti ini, siapakah yang dapat berperan?

INTERVENSI PEMERINTAH DALAM SISTEM PASAR

Dalam konteks demikian, pemerintah dituntut melakukan intervensi. Devas dan Rakodi¹ mengidentifikasi enam bentuk intervensi pemerintah terhadap pasar dan untuk menghindari dampak-dampak negatif ikutannya. Pertama, *perlindungan terhadap publik*, terutama yang menyangkut ketertiban umum dan penegakan hukum. Tugas ini sebenarnya merupakan tugas dasar pemerintah secara umum yang harus menjangkau baik daerah perkotaan maupun daerah pedesaan. Pemerintah harus mencegah sedini mungkin situasi sosio-politik yang anarkis dengan mengfungsionalisasikan aparat keamanannya. Bentuk intervensi kedua adalah *pengaturan aktifitas sektor swasta*. Sektor swasta yang dimaksud adalah perusahaan-perusahaan swasta yang mengadakan aktifitas bisnis di kota. Maksimalisasi keuntungan merupakan tujuan dasar sektor swasta harus diatur sedemikian rupa dengan kontrol administratif, kebijakan disensitif dan insentif, perpajakan dan sistem harga (*pricing system*) merupakan *measures* yang mempengaruhi keputusan pihak swasta. Sebagai contoh, pemerintah kota harus membuat aturan dasar tentang ambang batas limbah cair yang diizinkan dibuang ke sungai atau keharusan pembuatan instalasi pengolahan air limbah.

Bentuk intervensi ketiga adalah provisi pelayanan publik (*public service*). Produksi dan distribusi pelayanan publik tidak mungkin dilakukan oleh aktor lain, kecuali pemerintah kota, pemerintah nasional atau organisasi parastatal (organisasi *grass root* yang dibentuk oleh masyarakat sendiri). Barang-barang publik (*public goods*) mempunyai sifat dasar, yaitu sangat mahal dan jangka waktu pengembalian modal (*break even point*) yang lama menyebabkan sektor ini kurang diminati oleh perusahaan-perusahaan swasta. Adapun keterlibatan perusahaan-perusahaan swasta dalam bentuk kerjasama *joint operation*, kontrak ataupun konsesi adalah juga dalam kerangka keuntungan atau prospek dari investasi tersebut. Pada jenis pelayanan publik yang memerlukan investasi yang sangat mahal masih tetap mengandalkan keterlibatan di dalamnya.

Bentuk intervensi ke empat adalah *fungsi-fungsi pembangunan* (*development function*). Pemerintah, dalam hal ini berfungsi sebagai

koordinator pembangunan, baik yang dilakukan oleh sektor publik maupun oleh sektor swasta. Berbeda dengan bentuk intervensi ketiga diatas lebih pada aspek fisik pembangunan, bentuk intervensi ke empat ini lebih diarahkan kepada peran pemerintah kota sebagai organisator pembangunan dan aparatnya sebagai manajer pembangunan, yang berfungsi menjalankan koordinasi, integrasi dan sinkronasi kegiatan-kegiatan pembangunan fisik dan non-fisik.

Bentuk intervensi kelima adalah *redistribusi pendapatan dan kesejahteraan*. Pemerintah yang bertugas memperbaiki mekanisme pasar agar berpihak kepada golongan masyarakat menengah ke bawah. Pembuatan dan pelaksanaan pajak progresif dan subsidi kepada kelompok miskin merupakan dua buah jenis kebijakan populer yang sering dilakukan. Hasil pemungutan pajak dari kelompok masyarakat yang berpenghasilan tinggi dapat digunakan untuk mensubsidi pemenuhan infrastruktur dasar masyarakat yang berpenghasilan menengah ke bawah. Bentuk intervensi ke enam adalah *produksi*. Produksi menyangkut pemenuhan kebutuhan publik, sebagaimana yang dijelaskan dalam bentuk intervensi ketiga diatas.

Prinsip dan praktek intervensi pemerintah ini, khususnya pemerintah kota sangat bervariasi didalam perencanaan dan manajemennya, sesuai dengan situasi dan kondisi dari masing-masing kota dan negara. Pada tahun 1932, belanja sektor pemerintah mencapai 32% dari GNP (Gross National Product) dan meningkat menjadi 54% dalam lima-puluh tahun kemudian. Bentuk dan bagaimana cara intervensi pemerintah, keterlibatan sektor swasta sangat bervariasi dari satu negara ke negara lain. Tingkat efektifitas peran pemerintah kota ini sangat tergantung kepada sejumlah faktor-faktor kontekstual, yaitu stabilitas politik, kohesivitas sosial, kemampuan ekonomi, kemampuan pengambilan kebijakan dan staff, sumberdaya dan organisasi.²

Pengertian yang lebih luas dari peran pemerintah ini per definisi dikenal dengan manajemen perkotaan, *urban management*, yang diartikan sebagai “*the policies, plans, programs, and practices that seek to ensure that population growth is matched by access to basic infrastructure, shelter, and employment. While such access will depend as much, if not more, on private initiatives and enterprise. These are critically affected by public sector policies and functions that only government can perform*”.³ (adalah

kebijakan, rencana, program dan praktek untuk mengusahakan keseimbangan antara pertumbuhan penduduk dengan akses terhadap infrastruktur dasar, perumahan dan lapangan kerja. Akses ini lebih lanjut lebih banyak tergantung pada inisiatif swasta dan perusahaan swasta, yang pihak ini dipengaruhi oleh kebijakan dan fungsi publik. Kebijakan dan fungsi publik ini hanya dapat dilakukan oleh pemerintah).

Dalam pemahaman yang lebih luas Richard E. Stern menyatakan bahwa manajemen perkotaan mencakup paling tidak empat elemen, yaitu (i) proyek pembangunan perkotaan dalam konteks wilayah kota dan pertimbangan kelembagaan; (ii) memusatkan perhatian kepada sumber daya keuangan lokal untuk memperkuat desentralisasi; (iii) memusatkan perhatian kepada berbagai alternatif untuk mengorganisir dan membiayai pelayanan kota, seperti air bersih, transportasi, listrik, kesehatan dan sampah; dan (iv) perhatian untuk mencari dan mempromosikan partisipasi masyarakat dalam pelayanan kota.⁴

Adalah jelas bahwa manajemen perkotaan yang secara implisit dari pengertian diatas dilakukan oleh banyak aktor --pemerintah, perusahaan swasta, lembaga swadaya masyarakat, tokoh informal, organisasi parastatal dan lain sebagainya-- mencakup dimensi yang luas. Pemerintah dalam ini, terutama pemerintah kota atau pemerintah di daerah perkotaan, memiliki peran sentral dan berfungsi sebagai fasilitator. Kebijakan, rencana, program dan praktek dalam kerangka pengelolaan daerah perkotaan ditunjukkan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang tumbuh secara cepat, yaitu kebutuhan akan pelayanan publik, infrastruktur dasar, lapangan kerja dan perumahan.

Dengan pengertian yang sangat luas ini membawa implikasi pada rentang tugas yang luas pula. Berdasarkan kajian lintas negara dan jangka waktu yang panjang, Davey mengajukan enam kriteria utama⁵ untuk mengukur tingkat efektifitas pemerintah kota atau pemerintah di daerah perkotaan sebagai salahsatu aktor penting dalam manajemen perkotaan, yaitu:

1. Kemampuan teknis dalam memilih, desain, eksekusi investasi infrastruktur dan operasi serta pemeliharannya.
2. Efisiensi dalam penggunaan sumberdaya --keuangan, manusia dan fisik-- melalui anggaran belanja, penilaian proyek, manajemen sumberdaya manusia dan pelaksanaan program.

3. Viabilitas keuangan yang berdasarkan eksploitasi sumber daya lokal dan manajemen keuangan yang baik.
4. Tingkat responsivitas terhadap kebutuhan yang meningkat sebagai akibat pertumbuhan penduduk, dengan kemampuan rencana pembangunan kota dan produksi pelayanan publik.
5. Sensitivitas terhadap kebutuhan penduduk miskin kota yang ditunjukkan dengan kemampuannya melalui usaha-usaha atau intervensi dalam mendorong pemberian akses terhadap perumahan, pelayanan dasar dan lapangan kerja.
6. Kepedulian terhadap proteksi lingkungan melalui provisi pelayanan publik dan regulasi sektor swasta.

Karakter dasar masalah kota yang lintas disiplin dan kompleks mempunyai implikasi akademis-teoritis pada bidang kajian manajemen perkotaan dan pemerintahan di daerah perkotaan, yaitu kajian yang luas dan bersifat interdisipliner. Term-term atau konsep-konsep dasar dalam ilmu politik, ilmu ekonomi, ilmu administrasi negara, ilmu pemerintahan, demografi, ilmu lingkungan, ilmu perencanaan dan ilmu manajemen digunakan secara bergantian dan saling mendukung untuk memperdalam analisis dan membentangkan akar masalah. Kajian interdisipliner ini akan menghasilkan hasil kajian atau analisis mendalam dan holistik (menyeluruh) dan menghasilkan rekomendasi kebijakan yang dapat diterapkan (*applicable*). Gagasan atau ide sebagai hasil kajian interdisipliner ini dapat dipertentangkan dengangagasan atau ide monodisipliner untuk menguji tingkat kesahidannya. Sesuai dengan sifat dasar ilmu pengetahuan yang tidak dipahami sebagai pencarian kepastian, melainkan sebagai penyelidikan yang berhasil hanya sampai pada tingkat penyelidikan yang berkesinambungan.⁶

Kajian kontemporer perkembangan kelembagaan pemerintah kota, sebagai contoh, akan lebih mendalam bila dikaji dari berbagai sudut pendekatan, terutama politik, ekonomi, ruang, demografi dan lingkungan hidup. Langkah ini akan lebih berhasil mendeskripsikan gejala secara mendalam dan luas serta kaitan *sebab-akibat* (*causa prima*) kejadian secara simultan. Mengapa bangun organisasi pemerintah metropolitan Jakarta sedemikian kompleks dan berbeda dengan rencana bangun organisasi pemerintah kota Malang? bagaimana perkembangan organisasi pemerintah metropolitan Jakarta? Pertanyaan ini tidak

mungkin dijawab dengan sempurna bila kita hanya menjelaskan dari sisi perkembangan organisasi *an sich*, tanpa menjelaskan faktor-faktor demografis dan spasial atau ruang yang mempengaruhinya.

Sebaliknya kajian monodisipliner yang hanya menggunakan satu perspektif cabang ilmu akan sulit menjelaskan gejala kota yang kompleks dan pada gilirannya menghasilkan kesimpulan yang tidak tuntas dan lengkap. Masalah kota atau perkotaan yang kompleks dan multiwajah memerlukan kajian komprehensif. Dalam Bab II tulisan ini menawarkan berbagai perspektif yang dapat digunakan untuk menjelaskan suatu gejala. Pendekatan ekonomi, pendekatan lingkungan, atau pendekatan ruang/spasial merupakan pendekatan yang paling sering digunakan untuk menjelaskan masalah perkotaan yang kompleks.

Pendekatan *improving hand* yang diperkenalkan dalam BAB IV merupakan pendekatan interdisipliner, terutama politik, ekonomi dan manajemen, dalam menjelaskan masalah kelembagaan dan masalah tanah perkotaan. Metode analisis *improving hand* ini adalah dengan mengawinkan pemecahan masalah dan analisis kekuatan ekonomi-politik dalam memetakan suatu masalah.

Namun disadari bahwa buku ini belum membahas semua sektor manajemen secara menyeluruh mengingat keterbatasan ruang. Sektor perumahan dan infrastruktur tidak dibahas secara khusus dalam bab tersendiri, padahal sektor inilah yang menjadi masalah keseharian perkotaan. Dalam berbagai penjelasan Bab 3, bab 4, dan Bab 5 secara umum dijelaskan dua topik ini. Namun dengan melihat kompleksitas sektor perumahan dan sektor infrastruktur ini maka penulis menganggap adalah bijaksana untuk membicarakannya secara khusus dalam tulisan lain sebagaimana yang telah ada dalam literatur-literatur terdahulu.⁷ Dengan lebih memfokuskan pada kajian manajemen perkotaan, khususnya peran pemerintah kota didalam sistem perkotaan (*urban system*) diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih luas dan mendalam kepada pembaca tentang manajemen perkotaan (*urban management*).

Beberapa pihak yang sangat besar sumbangsuhnya dalam penulisan buku ini adalah manajemen Perpustakaan Asian Institute of Technology, Bangkok Thailand, yang telah banyak membantu mewujudkan tulisan ini dalam bentuk buku.

Yogyakarta, 01 April 2006

Achmad Nurmandi

Catatan:

1. Devas, Nick dan Carole Rakodi (Editor), *Managing Fast Growing Cities, New Approach to urban Planning and Management in the Developing World*, Longman Scientific & Technical, Essex, 1993.
2. Lihat Davey, Kenneth J., *Elements of Urban Management*, UNDP/UNHCS/ World Bank, Washington, D>C>, 1993. Urban Management Program dibawah World bank mensponsori studi aspek kelembagaan manajemen perkotaan lintas negara untuk melihat praktek pengelolaan perkotaan. Studi ini dilakukan oleh Institutes of Local Government Studies, University of Brimingham.
3. *Ibid.*, hal. vii
4. Richard E. Stern, "Old Wine in New Bottle? An Overview of Africa's Urban Problem and The Urban Management Approach to Dealing with Them", *Environment and Urbanization*, Vol. 3 No. 1 april 1991. hal. 10.
5. Kenneth J. Davey, *Op.Cit.*, hal. viii
6. Ilmu pengetahuan adalah rangkaian konsep dan kerangka konseptual yang saling berkaitan dan telah berkembang sebagai hasil percobaan dan pengamatan dan bermanfaat untuk percobaan dan pengamatan lebih lanjut.

BAB 1

PENDAHULUAN

Dalam sejarah agama-agama, kota selalu menempati posisi yang sentral dalam perkembangan sejarah peradaban umat manusia. Sejarah Nabi Muhammad SAW dalam mengembangkan agama Islam, memposisikan “kota” sebagai lokasi sentral untuk menyebarkan ajaran. Al-Quran, kitab suci umat Islam, menyebut kata kota (madinah) sebanyak tiga kali, yaitu dalam surat at-Taubah sebanyak dua kali pada ayat 101 dan 120 serta sekali dalam surat al-Munafiqun ayat 8. Penyebutan madinah di dalam kitab suci mempunyai makna yang mendalam. *Pertama*, berkaitan dengan sejarah hijrah Nabi Muhammad SAW pada tahun 622 M ke kota Yasthrib. *Kedua*, berkaitan dengan perkembangan peradaban yang berpusat di kota-kota. Benang merah yang dapat dicatat antara kota dan agama adalah keterkaitan erat antara keduanya. Pembangunan kota agaknya berkaitan erat dengan agama. Agama yang dibawa oleh nabi dan rasul terdahulu selalu disebarkan di antara penduduk kota, termasuk ke kalangan elite politik dan pemerintahannya. Islam yang dibawa oleh Nabi Muhammad SAW juga disebarkan di antara penduduk kota perdagangan Mekkah di sebelah selatan dan agropolitan Madinah di sebelah utara. Di kota lah terjadi tranformasi masyarakat jahiliah ke masyarakat pencerahan, yang tidak hanya *urbanized* tetapi juga *civilized*.

Tidaklah berlebihan bila dikatakan peran nabi dan rasul dalam sejarah agama-agama digantikan oleh manajer dan perencana kota pada

saat ini. Jean Jacques Rousseau pernah mengatakan Perancis tidak akan jaya apabila Paris tetap eksis. Ia prihatin melihat masalah perkotaan pada abad ke-16, di mana kota Paris dilanda masalah-masalah sosial. Sikap anti kota Rousseau ini bukanlah tidak beralasan. Kemiskinan, pemukiman kumuh, masalah lingkungan, kemacetan lalu lintas atau masalah sejenisnya merupakan kejadian yang kasat mata di kota Paris saat itu. Namun ramalan Rousseau tersebut tidak menjadi kenyataan. Paris tetap eksis dan merupakan kota yang terkenal di dunia.

Idealisme kota Paris sudah tentu tidak sedemikian mudah terealisasi. Perencana dan manajer kota-kota di negara yang sedang berkembang menghadapi suatu tugas yang berat untuk mewujudkan kota yang manusiawi. Pertumbuhan penduduk kota di dunia menjadi suatu gejala yang penting, yaitu di beberapa kota lebih dari seperempat penduduknya bertambah setiap tahun. Hal ini melampaui kapasitas pengelolaan perkotaan, karena pertumbuhan terus berlanjut dan wilayah kota meluas tanpa batas yang jelas. Kondisi ini merupakan tantangan bagi perencana dan manajer perkotaan sebagai aktor yang terkait langsung dalam manajemen pembangunan kota dan pemberian pelayanan publik. Pengalaman empiris menunjukkan bahwa pengelola dan manajer kota telah gagal untuk menjawab tantangan ini. Sebagian besar warga kota hidup di lingkungan yang berkualitas rendah dan tidak mempunyai akses kepada air bersih atau sanitasi yang layak. Pada saat yang sama pertumbuhan kota telah menyebabkan inefisiensi ekonomi, penurunan kualitas lingkungan, dan kesengsaraan penduduknya.

Kota-kota Tumbuh Cepat

Pertumbuhan kota di negara-negara yang sedang berkembang telah menjadi sangat *klise*, walaupun kenyataan menunjukkan bahwa perencana dan pengelola perkotaan telah berusaha mengatasinya. Dalam periode antara 1950-1990, jumlah penduduk kota di dunia telah meningkat lebih kurang tiga kali lipat, yaitu dari 730 juta menjadi 2,3 milyar. Antara tahun 1990-2020 angka ini akan menjadi dua kali lipat, melewati 4,6 milyar. 93% dari jumlah itu akan terjadi di dunia yang sedang berkembang. Artinya, lebih dari 2,2 milyar penduduk akan tinggal di kota-kota kumuh di dunia ketiga.

Pada saat ini lebih dari setengah penduduk dunia tinggal di daerah perkotaan. Di negara-negara industri maju, sekitar 93% penduduknya tinggal di daerah perkotaan, sedangkan di negara yang sedang berkembang sekitar 34%. Meskipun demikian, estimasi rata-rata tersebut tidak menunjukkan variasi yang tajam di antara negara-negara tersebut, yakni lebih dari 90% di Belgia, Inggris, Hongkong, dan Singapura; berbeda jauh dengan Nepal, Uganda, Rwanda, dan Burundi yang hanya sekitar 10% penduduknya tinggal di daerah perkotaan. Tingkat pertumbuhan penduduk kota di dunia selama periode 1970-1980 tercatat sekitar 2,5% per tahun, dengan variasi yang tajam antara negara industri dengan negara-negara berkembang, yakni 1% per tahun berbanding 3,7% per tahun. Di dua belas negara Afrika, tingkat pertumbuhan penduduk kota diperkirakan melebihi 7% per tahun, terutama di awal tahun 1980-an.

Secara keseluruhan jumlah penduduk perkotaan di negara-negara berkembang akan sama dengan jumlah penduduk perkotaan di negara-negara maju pada awal tahun 1970-an, yang sekarang sekitar 1.400 juta dibandingkan dengan 900 juta di negara maju. Tingkat Pertumbuhan menjadi agak lambat sejak tahun 1950-an, terutama di negara-negara maju. Hal yang sama terjadi pula di negara-negara yang sedang berkembang. Namun demikian, jumlah penduduk kota akan terus meningkat secara cepat setiap tahunnya. Saat ini terdapat kota-kota besar dengan populasi lebih dari 1 juta jiwa di 124 kota yang tersebar di seluruh dunia.

Tabel 1.1
Daftar Kota Besar dengan Populasi Lebih dari 1 Juta Jiwa

No	Negara	Populasi	No	Negara	Populasi	No	Negara	Populasi	No	Negara	Populasi
1	Seoul	23,400,000	32	Xi'an	4,657,000	63	Medan	2,650,000	94	Vadodara	1,870,000
2	Mumbai	21,600,000	33	Pune	4,625,000	64	Changsha	2,575,000	95	Dammam	1,860,000
3	Delhi	21,500,000	34	Singapore	4,600,000	65	Meshed	2,550,000	96	Jilin	1,830,000
4	Shanghai	17,500,000	35	Nanjing	4,575,000	66	Colombo	2,450,000	97	Coimbatore	1,820,000
5	Calcutta	15,700,000	36	Kuala Lumpur	4,525,000	67	Suzhou	2,450,000	98	Baotou	1,810,000
6	Manila	15,600,000	37	Chittagong	4,350,000	68	Patna	2,350,000	99	Bhopal	1,810,000
7	Jakarta	15,100,000	38	Harbin	4,250,000	69	Tashkent	2,350,000	100	Multan	1,740,000
8	Karachi	15,100,000	39	Hangzhou	3,925,000	70	Shijiazhuang	2,325,000	101	Kuwait City	1,730,000
9	Guangzhou	14,700,000	40	Shantou	3,925,000	71	Guiyang	2,275,000	102	Cebu	1,730,000
10	Beijing	12,800,000	41	Pyongyang	3,675,000	72	Urumqi	2,275,000	103	Ludhiana	1,730,000
11	Dhaka	12,600,000	42	Busan	3,575,000	73	Zibo	2,275,000	104	Palembang	1,730,000
12	Tehran	12,100,000	43	Kanpur	3,475,000	74	Lanzhou	2,250,000	105	Changzhou	1,720,000
13	Shenzhen	9,150,000	44	Dalian	3,375,000	75	Taichung	2,225,000	106	Agra	1,700,000
14	Bangkok	8,650,000	45	Jinan	3,275,000	76	Anshan	2,200,000	107	Kochi	1,660,000
15	Wuhan	8,650,000	46	Qingdao	3,200,000	77	Hanoi	2,175,000	108	Semarang	1,660,000
16	Tianjin	8,000,000	47	Bandung	3,175,000	78	Quanzhou	2,175,000	109	Vishakhapatnam	1,610,000
17	Lahore	7,950,000	48	Fuzhou	3,125,000	79	Nanchang	2,125,000	110	Meerut	1,600,000
18	Chennai	7,850,000	49	Jiddah	3,125,000	80	Ningbo	2,050,000	111	Xuzhou	1,590,000
19	Bangalore	7,350,000	50	Faisalabad	3,100,000	81	Bhila-Raipur	2,025,000	112	Asansol	1,580,000
20	Hyderabad	7,150,000	51	Taiyuan	3,100,000	82	Nanning	2,025,000	113	Bhubaneswar	1,560,000
21	Hong Kong	7,100,000	52	Kunming	3,075,000	83	Isfahan	1,960,000	114	Teaejon	1,550,000
22	Taipei	6,700,000	53	Jaipur	3,050,000	84	Xiamen	1,960,000	115	Chandigarh	1,520,000
23	Baghdad	6,250,000	54	Zhengzhou	3,025,000	85	Sana'a	1,950,000	116	Dubai	1,520,000
24	Chongqing	6,200,000	55	Rawalpindi	2,975,000	86	Zhongshan	1,930,000	117	Gaza	1,520,000
25	Ahmadabad	5,650,000	56	Surabaya	2,950,000	87	Tangshan	1,920,000	118	Yantai	1,520,000
26	Dongguan	5,500,000	57	Amman	2,850,000	88	Taoyuan	1,920,000	119	Gwangju	1,500,000
27	Chengdu	5,450,000	58	Lucknow	2,800,000	89	Wenzhou	1,910,000	120	Peshawar	1,500,000
28	Ho Chi Minh	5,450,000	59	Kaohsiung	2,775,000	90	Gujranwala	1,900,000	121	Qiqihar	1,500,000
29	Shenyang	5,050,000	60	Kabul	2,750,000	91	Baku	1,890,000	122	Luoyang	1,490,000
30	Riyadh	4,775,000	61	Nagpur	2,700,000	92	Hefei	1,870,000	123	Mecca	1,490,000
31	Yangoon	4,700,000	62	Daegu	2,675,000	93	Indore	1,870,000	124	Varanasi	1,470,000

Sumber : AECOM, "Asia Beyond Growth: Urbanization in the World's Fastest-Changing Continent", Thames & Hudson Ltd, London, 2010.

Saat ini lebih dari setengah populasi hidup di dunia tinggal di daerah perkotaan. Dari data di atas dapat dilihat bahwa sebagian besar kota tersebut berada di Asia (Lihat tabel 1.1). Kota-kota di Asia terus saja mengalami pertumbuhan secara cepat. Hingga saat ini terdapat 194 kota dengan lebih 1 juta populasi di wilayah Asia. Tahun 2005 populasi penduduk yang tinggal di daerah perkotaan berjumlah 40% dari populasi di wilayah Asia. Populasi ini diperkirakan akan terus bertambah menjadi 55% dari populasi di wilayah Asia pada tahun 2030.

Cina

Jumlah penduduk perkotaan yang sangat besar mempunyai akibat yang signifikan terhadap jumlah penduduk dunia secara keseluruhan. Selama periode 1970-an dan 1980-an, Cina melaksanakan kebijaksanaan khusus untuk membatasi pertumbuhan penduduk kota. Akibatnya, pertumbuhan penduduk kota menurun dari 8% per tahun pada periode 1950-an menjadi hanya 1,4% pada awal 1980-an. Tingkat urbanisasi pun termasuk dalam kategori rendah, atau hanya 21% dari jumlah penduduk. Jumlah ini adalah sekitar seperlima penduduk di negara-negara yang sedang berkembang, menempati posisi kedua setelah India dalam hal pertumbuhan absolut penduduk kota (periode 1970-1985). Pada tahun 2005 populasi penduduk kota sekitar 41% dan diprediksi akan terus meningkat hingga 61% pada tahun 2030. Dari sisi perubahan ekonomi, tampaknya pemerintah Cina tidak akan dapat mengontrol pertumbuhan penduduk kota pada masa yang akan datang. Yang jelas keadaan tersebut mempunyai implikasi yang signifikan terhadap tingkat urbanisasi dunia pada abad ke-21.

Asia Selatan dan Asia Tenggara

Wilayah ini mempunyai penduduk kota lebih kurang sepertiga dari jumlah penduduk kota di negara-negara yang sedang berkembang. Tingkat pertumbuhannya cepat, yaitu lebih dari 4% per tahun dalam periode 1970-1985. Rata-rata 26% dari penduduk tinggal di daerah perkotaan pada tahun 1985, dan lebih dari separuh penduduk India tinggal di daerah perkotaan; hampir sama dengan rata-rata wilayah Asia Selatan. Pada tahun 2005 populasi penduduk di India sekitar 29%, dan

diprediksi akan terus meningkat menjadi 41% pada tahun 2030. Jumlah penduduk India yang besar memberi kontribusi yang paling besar pada peningkatan absolut penduduk kota hingga saat ini. *United Nations Development Programme* (UNDP, 2010) mencatat pada tahun 2010 di Asia Tenggara terdapat sekitar 41.8% penduduk yang hidup di daerah perkotaan. Populasi ini diprediksi akan mengalami peningkatan sampai dengan 49.7% pada tahun 2025, dan akan menjadi 65.4% pada tahun 2050.

Tabel 1.2.
Urbanisasi di Asia Tenggara (1950-2050)

Negara	1950	1975	2000	2025	2050
Brunei	26.8	62.0	71.1	80.9	87.2
Kamboja	10.2	4.4	16.9	26.3	43.8
Indonesia	12.4	19.3	42.0	50.7	65.9
Laos	7.2	11.1	22.0	49.0	68.0
Malaysia	20.4	37.7	62.0	80.5	87.9
Myanmar	16.2	23.9	27.8	44.4	62.9
Philipina	27.1	35.6	48.0	55.4	69.4
Singapura	99.4	100.0	100.0	100.0	100.0
Thailand	16.5	23.8	31.1	42.2	60.0
Vietnam	9.9	14.6	24.3	36.4	54.9
Timur Leste	11.6	18.8	24.5	40.5	59.0
Asia Tenggara	15.5	23.3	28.2	49.7	65.4

Sumber : Yap Kioe Sheng dan Moe Thuzar, “*Urbanization in Southeast Asia: issues and impact*”, ISEAS Publishing, Singapore, 2012. (UNPD 2010).

Amerika Latin (termasuk Karibia)

Kawasan ini merupakan kawasan yang paling urban di dunia ketiga, dengan hampir 70% penduduknya tinggal di kota, walaupun secara nasional terdapat variasi. Jumlah penduduk perkotaan masih terus tumbuh cukup cepat (3,6% per tahun dalam periode 1970-1985), tetapi tingkat pertumbuhan ini mulai merosot. Secara keseluruhan, jumlah penduduk kota di wilayah ini adalah 24% dari jumlah penduduk kota di dunia ketiga.

Afrika

Afrika dapat dikategorikan sebagai kawasan yang tingkat pertumbuhan penduduk kotanya paling cepat, yaitu dengan rata-rata angka pertumbuhan 5% per tahun pada periode 1970-1985. Namun, jumlah penduduk kotanya baru mencapai 31% dari keseluruhan jumlah penduduk di kawasan tersebut. Walaupun demikian, jika tingkat pertumbuhan tersebut terus berlanjut, maka jumlah penduduk kota di Afrika akan tiga kali lipat sebelum tahun 2020.

Kawasan lain

Di kawasan lain, 9% penduduk kota di negara-negara berkembang terdapat di kawasan Asia Barat (5%), Asia Timur yang tidak termasuk Jepang dan Cina sebesar 4% dan Pasifik 0,1%. Dua kawasan pertama secara relatif telah menjadi kawasan urban (55% dan 67% dari jumlah seluruh penduduk), sementara kawasan Pasifik kurang dari 25%. Dari ketiganya, penduduk kota terus tumbuh secara cepat dengan angka pertumbuhan 4% per tahun dalam periode 1975-1985.

Pengaruh pertumbuhan penduduk kota dapat dilihat secara dramatis dengan meneliti tingkat pertumbuhan pada kota-kota besar. Pada tahun 1985, tujuh dari sepuluh kota besar di dunia ketiga telah tumbuh sedemikian pesat. Meksiko City telah mengambil alih posisi Tokyo dan Yokohama sebagai kota terbesar dalam hal jumlah penduduk dunia. Sampai tahun 2000, Meksiko diperkirakan akan berpenduduk lebih dari 24 juta jiwa. Pada tahun 1985, terdapat 25 kota di dunia ketiga yang berpenduduk lebih dari empat juta jiwa (dibandingkan hanya 12 kota pada tahun 1970) dan lebih dari 35 kota dengan penduduk lebih dari dua juta jiwa. Antara tahun 1985-2000, 25 kota-kota besar di negara-negara yang sedang berkembang akan mendapat tambahan penduduk sejumlah satu juta jiwa; yang secara keseluruhan sama dengan jumlah penduduk Inggris. Saat ini Kota Seoul bahkan merupakan kota besar yang telah memiliki penduduk sekitar 23 juta jiwa (Lihat tabel 1.1).

Yang patut disadari adalah bahwa keprihatinan sebenarnya bukan terfokus pada jumlah penduduk, namun lebih pada besarnya proporsi penduduk yang tinggal di kota-kota kecil atau kota-kota antara pusat

kota. Hardoy dan Satterthwaite mencatat bahwa lebih dari 50% penduduk kota di Kenya (1979), 57% di Kolombia, 62% di Pakistan, dan 76% di India tinggal di kota-kota kecil atau kota-kota sedang.²

Implikasi dari Pertumbuhan Kota

Pertumbuhan kota yang cepat secara langsung berimplikasi pada pembangunan infrastruktur dasar dan pelayanan publik. Kurangnya pelayanan air bersih, system sanitasi yang baik, penyediaan rumah dan transportasi yang baik untuk memenuhi kebutuhan pertumbuhan penduduk kota, menjadi penyebab utama timbulnya berbagai masalah di kota-kota negara-negara yang sedang berkembang. *Center for Human Settlement*, badan PBB yang menangani pemukiman dalam laporannya mengestimasi bahwa sekitar 30% penduduk kota dunia yang sedang berkembang tidak mempunyai akses terhadap air bersih dan 40% penduduk kota di Asia tinggal di pemukiman yang tidak mempunyai sanitasi yang layak. Laporan yang sama menunjukkan bahwa 40-50% penduduk di kota di negara-negara yang sedang berkembang tinggal di daerah kumuh dan pemukiman informal. 85% di Addis ababa, 59 % di Bogota dan 51% di Ankara.³ Karena tidak semua pemukiman informal mempunyai kondisi yang layak, mereka tidak menerima pelayanan infrastruktur dasar seperti jalan, air dan listrik. Indikator kepadatan penduduk atau tingkat hunian per kamar menunjukkan tidak cukupnya suplai perumahan. Di India, tingkat hunian per ruang rata-rata 2,8 orang, sementara Pakistan dan Sri Lanka sekitar 2,7 orang per ruang. Di Bombay Metropolitan Area, 77% rumah tangga dengan rata-rata berjumlah 5,3 orang tinggal di satu ruang.⁴ Pelayanan kota yang lain juga menunjukkan tidak dapat memenuhi kebutuhan penduduk kota. UNHCS mengestimasi bahwa hanya seperempat dari sampah kota yang dapat dikumpulkan oleh pemerintah kota.⁵ Sementara sisanya mungkin didaur ulang, dibakar atau dibuang ke sungai atau kali, yang lebih lanjut mengakibatkan masalah kesehatan. Tidak cukupnya jaringan jalan menyebabkan kemacetan. Selain itu, pelayanan pendidikan dan kesehatan masih jauh dari kebutuhan ideal. Pemenuhan pelayanan kesehatan pada kelompok kaya mungkin sangat baik, namun sangat berbeda halnya pada kelompok miskin. Di Bombay,

India, angka kematian di daerah perkotaan lebih tinggi daripada di daerah pinggiran kota.

Biaya yang diperlukan untuk memberikan pelayanan yang layak pada semua penduduk sudah tentu sangat besar. Prakash memperkirakan biaya per kapita untuk infrastruktur dasar kota berkisar antara 350-500 dollar AS pada tahun 1977, atau 1.400-2.000 dolar AS pada tahun 1992. Oleh karena itu, untuk memenuhi kebutuhan infrastruktur dasar untuk pertambahan penduduk antara tahun 1990-2000 dibutuhkan sekitar 80-120 milyar dolar AS per tahun. Biaya ini hanya sekedar memenuhi kebutuhan pertambahan penduduk dan belum termasuk peningkatan kondisi dan infrastruktur pemukiman yang ada. Jumlah ini adalah sekitar 2,5%-4% dari Produk Nasional Bruto negara-negara yang sedang berkembang.⁶ Pada tahun 1985, Badan Perencana India memperkirakan bahwa pemerintah India harus menyediakan dana lebih dari 25 miliar dolar AS sampai tahun 2000.⁷ Sedangkan Indonesia diestimasikan bahwa pemerintah harus menginvestasikan sekitar 1,4 miliar dolar AS per tahun dari tahun 1985 sampai tahun 2000 untuk memenuhi kebutuhan pelayanan infrastruktur kota, atau sekitar seperlima dari anggaran pembangunan.⁸ Perhitungan tersebut sudah tentu penuh dengan perdebatan tentang definisi yang jelas tentang pelayanan dasar kota yang layak.

Bagaimana dengan urbanisasi yang terjadi di Indonesia? Sebagai salah satu negara yang berada di Asia Tenggara, Indonesia termasuk kedalam level urbanisasi yang berada di urutan tengah (Lihat tabel 1.2). Negara Singapura, Malaysia, dan Brunei merupakan negara dengan tingkat urbanisasi tinggi dengan tingkat perkembangan ekonomi yang tinggi berdasarkan pada GDP per kapita. Negara Kamboja, Timor Leste, Vietnam, Laos, dan Myanmar merupakan negara yang tingkat perekonomiannya rendah dan dengan tingkat urbanisasi yang rendah. Indonesia, Philipina dan Thailand merupakan kategori diantara keduanya.⁹ GDP perkapita dari masing-masing negara di Asia Tenggara dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 1.3.
Urbanisasi, Pertumbuhan Urbanisasi, dan GDP per kapita

Negara	Populasi Tahun 2010			Pertumbuhan urbanisasi tahunan (2010-2015)	GDP per kapita (PPP,\$) (2009)*
	Urban ('000)	Total ('000)	% Urban		
Singapura	4,837	4,837	100.0	0.9	52,840
Brunei	308	407	75.7	2.2	48,714
Malaysia	20,146	27,914	72.2	2.4	14,275
Thailand	23,142	68,139	34.0	1.8	8,479
Indonesia	102,96	232,517	44.3	1.7	4,380
Philipina	45,781	93,617	48.9	2.3	3,604
Vietnam	27,046	89,029	30.4	3.0	3,104
Timor Leste	329	1,171	28.1	5.0	2,677
Laos	2,136	6,436	33.2	4.9	2,401
Kamboja	3,027	15,053	20.1	3.2	2,084
Myanmar	16,99	50,496	33.6	2.0	1,244

*Gross domestic produk

Sumber : Yap Kioe Sheng dan Moe Thuzar, “*Urbanization in Southeast Asia: issues and impact*”, ISEAS Publishing, Singapore, 2012, h. 12. (UNPD 2010; IMF 2010).

Level urbanisasi yang dicapai oleh Indonesia meskipun masih berada dalam level pertengahan namun tingkat pertumbuhan penduduk Indonesia yang tinggal di daerah perkotaan terus meningkat pesat dari tahun ke tahun. Dalam hal ini perlu dibedakan antara dua pengertian, yaitu tingkat pertumbuhan penduduk dan level urbanisasi. Tingkat pertumbuhan penduduk dihitung dari jumlah pertambahan penduduk dibagi dengan jumlah penduduk pada saat itu. Demikian pula tingkat pertumbuhan penduduk yang tinggal di daerah perkotaan, dihitung dari jumlah penduduk yang tinggal di daerah perkotaan dengan jumlah penduduk sekarang. Sedangkan level urbanisasi (*Level of urbanization*) adalah persentase jumlah penduduk secara keseluruhan. Dua perhitungan ini umumnya digunakan untuk melihat pertumbuhan penduduk yang tinggal di daerah perkotaan di suatu negara. Semakin besar tingkat pertumbuhan dan proporsi penduduk kota, maka jumlah penduduk yang tinggal di daerah perkotaan semakin tinggi.

Tabel 1.4.

Tingkat Pertumbuhan Penduduk Nasional dan Perkotaan di Indonesia

Periode	1961-1970	1970-1980	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2025
Nasional	2,2 %	2,41%	2,14%	2,06%	2,16%	2,17%	2,07%	1,98%	1,76%
Perkotaan	2,6%	4,92%	4,88%	5,39%	5,57%	5,68%	5,79%	5,89%	6%

Sumber: Andrew W. Hammer, “*Indonesia The Challenge of Urbanizations*”, The World Bank Paper, 1985.

Data di atas menunjukkan bahwa angka pertumbuhan penduduk kota lebih tinggi (lebih kurang dua kali lipat) dari angka pertumbuhan penduduk secara nasional. Pada periode 1961-1970, tingkat pertumbuhan penduduk secara nasional 2,2% per tahun dibandingkan dengan angka pertumbuhan penduduk kota sebesar 2,6% per tahun. Angka pertumbuhan penduduk secara nasional ini mengalami penurunan yang cukup berarti- yang antara lain disebabkan oleh program Keluarga Berencana (KB) Nasional terutama pada periode 1975-1980, yang hanya sebesar 2,14% per tahun, menurun lagi menjadi 2,06% pada periode 1980-1985 dan naik sedikit pada periode 1985-1990, yaitu sebesar 2,16% serta menurun secara lambat sampai 1,98% pada periode antara tahun 2000 sampai dengan 2005. Sebaliknya, tingkat pertumbuhan penduduk kota hampir dua kali lipat setelah tahun 1970. secara berturut-turut angka pertumbuhan penduduk kota pada periode 1970-1975 sebesar 4,92% per tahun, meningkat lagi menjadi 4,88% per tahun pada periode 1975-1980, dan menjadi 5,39% pada periode 1980-1985. Antara tahun 1990 sampai dengan 2005 pertumbuhan hampir mencapai 6% setahun, yaitu 5,68% antara 1990-1995; 5,79% antara 1995-2000 dan 5,89% antara tahun 2000 sampai dengan 2005. Presentase pertumbuhan penduduk yang tinggi ini diprediksi akan meningkat seiring diikutinya peningkatan jumlah kota-kota yang ada di Indonesia. Hingga tahun 2012 tercatat terdapat sebanyak 94 kota otonom di Indonesia. Berikut tabel kota-kota di Indonesia beserta jumlah penduduknya.

Tabel 1.5.

Nama Kota di Indonesia Beserta Jumlah Penduduknya Tahun 2012

No	Nama Kota	Jumlah Penduduk	No	Nama Kota	Jumlah Penduduk	No	Nama Kota	Jumlah Penduduk
1	Kota Surabaya	2.765.487	34	Kota Yogyakarta	388.627	67	Kota Metro	142.733
2	Kodya Jakarta Timur	2.693.896	35	Kota Cilegon	360.125	68	Kota Bontang	140.238
3	Kota Bandung	2.394.873	36	Kota Kupang	315.768	69	Kota Padang-sidimpunan	136.275
4	Kota Bekasi	2.334.871	37	Kota Palu	310.168	70	Kota Bitar	131.968
5	Kodya Jakarta Barat	2.281.945	38	Kota Ambon	305.984	71	Kota Lhokseumawe	129.251
6	Kota Medan	2.097.610	39	Kota Sukabumi	296.681	72	Kota Singkawang	128.297
7	Kodya Jakarta Selatan	2.062.232	40	Kota Cirebon	296.389	73	Kota Pare-Pare	125.207
8	Kota Tangerang	1.798.601	41	Kota Bengkulu	296.378	74	Kota Langsa	124.270
9	Kota Depok	1.738.570	42	Kota Pekalongan	274.839	75	Kota Banjar	123.431
10	Kodya Jakarta Utara	1.645.659	43	Kota Kediri	268.507	76	Kota Prabumulih	121.137
11	Kota Semarang	1.520.481	44	Kota Kendari	264.673	77	Kota Mojokerto	120.196
12	Kota Palembang	1.440.678	45	Kota Tegal	239.599	78	Kota Magelang	118.227
13	Kota Makassar	1.331.391	46	Kota Binjai	235.450	79	Kota Sorong	118.017
14	Kota Tangerang Selatan	1.290.322	47	Kota Pematang Siantar	234.698	80	Kota Palopo	116.152
15	Kota Bogor	950.334	48	Kota Jayapura	233.859	81	Kota Bima	112.130
16	Kota Batam	917.998	49	Kota Banda Aceh	223.446	82	Kota Bukittinggi	111.312
17	Kodya Jakarta Pusat	902.973	50	Kota Palangka Raya	200.608	83	Kota Bau-Bau	106.638
18	Kota Pekanbaru	882.045	51	Kota Probolinggo	196.957	84	Kota Payakumbuh	91.279
19	Kota Bandar Lampung	873.007	52	Kota Banjarbaru	192.309	85	Kota Sibolga	84.481
20	Kota Malang	820.243	53	Kota Pasuruan	186.262	86	Kota Pagar Alam	77.580
21	Kota Padang	799.750	54	Kota Tarakan	178.854	87	Kota Kotamobagu	69.698
22	Kota Denpasar	788.589	55	Kota Tanjung Pinang	177.396	88	Kota Tomohon	61.481
23	Kota Samarinda	685.859	56	Kota Gorontalo	173.951	89	Kota Pariaman	59.728
24	Kota Banjarmasin	612.849	57	Kota Dumai	173.866	90	Kota Solok	58.312
25	Kota Tasikmalaya	578.046	58	Kota Madiun	170.964	91	Kota Sungai Penuh	53.281
26	Kota Pontianak	554.764	59	Kota Batu	170.948	92	Kota Padang Panjang	44.787

27	Kota Cimahi	541.117	60	Kota Salatiga	170.332	93	Kota Gunungsitoli	35.969
28	Kota Balikpapan	526.508	61	Kota Pangkal Pinang	162.930	94	Kota Sawah Lunto	35.464
29	Kota Jambi	515.901	62	Kota Lubuklinggau	158.824	95	Kota Tidore Kepulauan	34.020
30	Kota Surakarta	499.337	63	Kota Ternate	158.418	96	Kota Tual	27.821
31	Kota Serang	428.484	64	Kota Bitung	155.385	97	Kota Sabang	19.049
32	Kota Mataram	402.843	65	Kota Tanjung Balai	154.445	98	Kota Subulussalam	12.837
33	Kota Manado	394.683	66	Kota Tebing Tinggi	145.248			

Sumber : Sensus Penduduk 2010

Dari daftar nama kota-kota di Indonesia tersebut (lihat tabel 1.5) dapat dibagi menjadi beberapa kategori kota. Kategori pertama adalah “Kota Megapolitan” dimana penduduknya lebih dari 1 juta jiwa. Sampai dengan tahun 2010 terdapat sebanyak 14 kota yang memiliki penduduk lebih dari 1 juta jiwa. 14 kota tersebut adalah Kota Surabaya, Jakarta Timur, Bandung, Bekasi, Jakarta Barat, Medan, Jakarta Selatan, Tangerang, Depok, Jakarta Utara, Semarang, Palembang, Makassar, dan Tangerang Selatan. Kategori kedua masuk ke dalam kategori “Kota Besar” yaitu kota dengan populasi penduduk antara 500 – 1 juta jiwa. Terdapat 15 kota yang masuk kategori kota besar sampai tahun 2010 ini. 15 kota tersebut adalah Kota Bogor, Batam, Jakarta Pusat, Pekanbaru, Bandar Lampung, Malang, Padang, Denpasar, Samarinda, Banjarmasin, Tasikmalaya, Pontianak, Cimahi, Balikpapan, dan Jambi. Kategori ketiga yaitu “Kota Sedang”, kota sedang merupakan kota dengan populasi penduduk antara 100-500 juta jiwa. Sebanyak 34 kota masuk dalam kategori ini. Dan yang terakhir adalah kategori “Kota Kecil”. Kota kecil merupakan kategori dengan jumlah populasi penduduk antara 50-100 ribu jiwa. Sampai dengan tahun 2010 berdasarkan data sensus penduduk 2010 terdapat 15 kota di Indonesia masuk dalam kategori ini, dan Kota Subulussalam merupakan kota dengan populasi penduduk paling sedikit.

Peningkatan jumlah kota-kota di Indonesia akan terus bertambah dari tahun ke tahun. Peningkatan jumlah kota-kota ini juga akan terus diikuti dengan penambahan penduduk di daerah perkotaan. Proporsi penduduk yang tinggal di daerah perkotaan dibandingkan dengan yang

tinggal di daerah non-perkotaan disebut sebagai level urbanisasi. *Economic Social Council for Asia pacific* (ESCAP) mencatat level urbanisasi dari tahun 1960 sampai tahun 2010 dalam tabel berikut ini

Tabel 1.6.
Level Urbanisasi di Indonesia (1960 – 2010)

Tahun	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2015
Persentase	15%	17%	22%	31%	34%	39%	42%

Sumber : ESCAP, 1993 dan 2004.

Level urbanisasi diatas menunjukkan proporsi jumlah penduduk secara nasional yang tinggal di daerah perkotaan, yang naik secara pesat dari 15% pada tahun 1960 dan menjadi dua kali lipat pada kurun waktu tiga puluh tahun, yaitu 31% pada tahun 1990. Pada kurun dua puluh tahun terakhir mencapai 39% dan meningkat menjadi 42%.

Komponen-komponen apakah yang memberikan kontribusi di dalam peningkatan penduduk kota atau yang tinggal di daerah perkotaan? Analisis demografis biasanya mengelompokkan komponen-komponen tersebut sebagai pertumbuhan alamiah dari penduduk kota yang ada, migrasi dari luar kota dan reklasifikasi. Yang dimaksud dengan pertumbuhan alamiah adalah jumlah kelahiran dikurangi jumlah kematian dari penduduk yang tinggal di kota. Sedangkan reklasifikasi adalah perubahan status wilayah tertentu dari desa menjadi kota. Biro Pusat Statistik (BPS) merupakan badan resmi pemerintah yang menetapkan kriteria apakah suatu daerah tertentu telah dapat diklasifikasikan menjadi daerah urban atau belum memenuhi kriteria tersebut.

Tabel 1.7.
Komponen-Komponen Penyumbang Pertumbuhan Penduduk Kota

Komponen	1961-71	1971-80	1980-85	1990-95	2000-05	2015
Peningkatan alamiah dari penduduk kota yang ada	68%	48%	35,2%	37%	35,691%	25%
Migrasi dan Reklasifikasi	32%	52%	64,8%	63%	64,31%	75%

Sumber: Andrew W. Hammer, "*Indonesia The Challenge of Urbanizations*", The World Bank Paper, 1985, h.12, dan ESCAP, 1993;2004.

Dari data di atas jelas bahwa komponen peningkatan alamiah mengalami penurunan yang cukup berarti, yaitu dari 68% pada periode 1961-1971 menurun menjadi 36,7% pada periode 1990-1995. sebaliknya, komponen migrasi dan reklasifikasi memberikan sumbangan yang semakin besar terhadap pertumbuhan penduduk kota dari tahun ke tahun. Bila pada periode 1961-1971 hanya sebesar 32% maka pada periode 1990-1995 menjadi 63% dan , atau meningkat sebesar 31% selama kurang tiga dekade. Antara periode 2000-2005, unsur reklasifikasi mencapai 64,31% dari urbanisasi. Indikator ini menunjukkan bahwa perpindahan penduduk dari desa ke kota (urbanisasi) merupakan faktor penyebab terjadinya pertumbuhan penduduk kota, yang pada gilirannya menyebabkan terjadi perkembangan wilayah kota karena tekanan pertambahan penduduk yang cepat berupa reklasifikasi wilayah pinggiran kota dan pertanian menjadi wilayah perkotaan baru.

Reklasifikasi wilayah-wilayah pedesaan atau pertanian ini, terutama dialami oleh beberapa kabupaten di pulau Jawa. Kabupaten Tangerang, Bekasi, Bogor, dan Bandung merupakan beberapa contoh kabupaten yang mengalami perkembangan wilayah pesat sebagai akibat tekanan industrialisasi di kawasan kota Jakarta.

Table 1.8.

Kabupaten yang Mempunyai Tingkat Pertumbuhan Proporsional dan Absolut Tinggi

Daerah	Peningkatan Proporsional	Peningkatan Absolut
<i>Jawa Barat</i>		
Bogor	25,90	1.285.407
Bandung	16,43	653.388
Kuningan	10,38	-
Cirebon	19,47	377.439
Bekasi	38,28	964.215
Tangerang	40,08	1.292.675
<i>Jawa Tengah</i>		
Banyumas	11,96	184.665
Klaten	10,20	-
Sukoharjo	27,63	201.597
Kudus	25,58	191.029
Jepara	16,12	147.812
Semarang	10,37	-

Batang	11,01	-
Pemalang	10,03	142.162
Tegal	16,00	231.490
Brebes	10,26	179.106
<i>Yogyakarta</i>		
Bantul	50,28	356.810
Sleman	35,48	293.255
<i>Jawa Timur</i>		
Kediri	9,91	140.076
Malang	9,99	240.876
Situbundo	11,45	-
Sidoarjo	28,51	400.755
Mojokerto	14,88	-
Jombang	12,16	139.549
Gresik	11,62	117.740

Sumber : Tommy Firman, "The Spatial Pattern of Urban Population Growth in Java, 1980-1990", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, No. 2, Vol. 28, August, 1992.

Peningkatan penduduk kota atau yang tinggal di daerah perkotaan di Kabupaten Bantul dan Sleman secara proporsional mencapai masing-masing 50,28% dan 35,48% selama lebih kurang sepuluh tahun. Tingkat pertumbuhan ini cukup cepat dan lebih tinggi dibandingkan dengan daerah-daerah lain (kecuali Tangerang). Pembangunan perkotaan yang cepat di Yogyakarta ini telah menyebabkan perkembangan ruang fisik kota yang tidak teratur dan mengikuti mekanisme pasar. Sebagai akibatnya, berbagai pelayanan publik yang bersifat lintas perbatasan harus ditangani melalui kerja sama antar daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Perluasan wilayah kota yang mengiringi pertumbuhan penduduk kota secara otomatis membutuhkan pelayanan publik dan infrastruktur dasar. Kemampuan lembaga-lembaga pemerintah yang ada sangat berpengaruh terhadap tututan ini. Namun pada kenyataannya, kemampuan lembaga-lembaga pemerintah yang ada untuk mengontrol pertumbuhan kota tersebut sangatlah terbatas.

Ruang Lingkup Buku

Dalam buku ini akan dibahas beberapa tema dan sub-tema yang relevan mengenai implikasi dari pertumbuhan kota yang cepat terutama di

Indonesia terhadap perubahan manajemen pemerintahan, konflik kepentingan dalam perebutan ruang, pelaksanaan rencana kota, pelayanan publik, dan analisis sosio-politik pada pengelolaan lingkungan. Perbandingan dengan beberapa kota di negara-negara lain diharapkan dapat memperkaya analisis pada tema-tema yang dipilih.

Tema 1:

Pendekatan-Pendekatan Teoritis Dalam Studi Pemerintahan

Kota

Tema ini diharapkan dapat menjawab permasalahan-permasalahan berikut ini:

- Penghampiran-penghampiran (pendekatan-pendekatan) apakah yang berkembang sampai saat ini untuk mempelajari dinamika pemerintahan dan manajemen perkotaan?
- Bagaimanakah perbedaan paradigmatik dan teoritis antara satu pendekatan dengan pendekatan lainnya?

Tema 2:

Organisasi Pemerintahan Kota (Aspek Kelembagaan)

Tema ini diharapkan dapat menjawab tentang permasalahan-permasalahan berikut ini:

- Bagaimana peran pemerintah dalam mengelola wilayah perkotaan yang lebih banyak didorong oleh kekuatan pasar?
- Haruskah pemerintah melakukan intervensi dalam proses pembangunan perkotaan?
- Bagaimanakah rancang bangun organisasi pemerintahan kota, baik kota sedang maupun metropolitan, yang dilakukan negara-negara industri dan berkembang untuk mengelola wilayah perkotaan?
- Kapan pemerintah harus melakukan intervensi dan dalam ruang lingkup yang bagaimanakah intervensi pemerintah dapat dilakukan dalam sistem perkotaan (*urban system*)?

Tema 3: Manajemen Perkotaan

Tema ini diharapkan dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut ini:

- Bagaimanakah penerapan teori manajemen dalam mengelola wilayah perkotaan?
- Bagaimanakah penerapan konsep manajemen strategis dalam masalah perkotaan?
- Bagaimanakah penerapan konsep “*social marketing*” dalam melaksanakan program pembangunan perkotaan?
- Bagaimanakah penerapan manajemen perubahan dan inovasi organisasi dalam merespon perubahan lingkungan yang cepat?

Tema 4: Teori dan Aplikasi Inovasi pada Organisasi Pemerintah Kota

Tema ini diharapkan dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut ini :

- Bagaimana konsep inovasi organisasi publik di pemerintahan kota?
- Bagaimana perspektif teori inovasi dalam level analisis di sektor publik?
- Bagaimana pendekatan-pendekatan dalam manajemen perubahan organisasi publik?
- Bagaimana teori organisasi pengetahuan dapat menghasilkan inovasi di organisasi?
- Apa saja faktor-faktor berpengaruh dalam inovasi organisasi pemerintah kota?

Tema 5: Perencanaan Dan Pengelolaan Pembangunan Kota

Tema ini diharapkan dapat menjawab masalah-masalah berikut ini:

- Perspektif teoritis perencanaan kota apakah yang diterapkan di Indonesia dan apa implikasinya?
- Bagaimanakah proses pembuatan rencana kota dan pelaksanaannya?

- Organisasi pemerintah yang mana saja yang terlibat? Bagaimanakah peran sektor swasta dan masyarakat dalam penyusunan dan pelaksanaan rencana kota?
- Bagaimanakah peran pemerintah dalam mengelola pasar tanah di daerah perkotaan?
- Bagaimanakah manajemen tanah yang efisien dan efektif yang dapat diterapkan oleh pemerintah kota atau pemerintah pusat?
- Bagaimanakah prospek penerapan bank tanah, konsolidasi tanah dan *land readjustment*?

Tema 6:

Infrastruktur (Pelayanan Publik) Perkotaan

Tema ini diharapkan dapat menjawab masalah-masalah berikut ini:

- Bagaimanakah keadaan infrastruktur perkotaan Indonesia?
- Bagaimanakah pembiayaan pembangunan infrastruktur perkotaan?
- Bagaimanakah kerja sama antara pemerintah dan swasta dalam pembangunan infrastruktur perkotaan? Bagaimanakah pemenuhan kebutuhan pelayanan publik seperti kesehatan, pendidikan, pelayanan pengumpulan sampah, listrik, dan air minum untuk pemukiman kumuh di daerah perkotaan?
- Bagaimanakah peran LSM dalam memberikan pelayanan publik?

Tema 7:

Pertumbuhan Kota Dan Masalah Lingkungan

Beberapa masalah yang hendak dibahas dalam tema ini adalah:

- Bagaimanakah pencemaran udara, air, dan daratan di daerah perkotaan?
- Siapakah aktor yang memberikan kontribusi paling besar pada pencemaran kota?
- Golongan masyarakat manakah yang paling rentan terhadap pencemaran lingkungan atau siapakah yang harus menanggung eksternalitas negatif?
- Bagaimanakah mekanisme manajerial yang diterapkan pemerintah untuk mengatasi pencemaran di daerah perkotaan?

Tema 8: Transportasi Perkotaan

Beberapa isu akan dijelaskan pada tema ini adalah:

- Apa yang dimaksud transportasi perkotaan?
- Apakah isu kemacetan dikaitkan dengan manajemen transportasi berkelanjutan?
- Bagaimana peran pemerintah dan swasta dalam manajemen transportasi perkotaan?
- Bagaimana perkembangan transportasi perkotaan kota-kota di Indonesia?

Tema 9: Perumahan Di Perkotaan

Beberapa isu yang akan dikaji dalam bab ini adalah:

- Apakah yang dimaksud dengan pasar perumahan?
- Apakah yang dimaksud dengan defisit perumahan?
- Bagaimana penyediaan rumah bagi kaum miskin perkotaan?
- Bagaimana peran pemerintah dalam pasar perumahan di Indonesia?

Catatan:

1. M. Dawam Rahardjo, "Ensiklopedia Al-Qur'an: Madinah", Ulumul Qur'an, No. 5, Vol. N, 1989, h. 52
2. Hardoy dan Satterthwaite, *Squatter Life in the Urban Third World*, Earthscan, London, 1989, h. 260.
3. UIVHCS Report, 1987, h. 77.
4. Ibid.
5. Ibid., h. 82.
6. Prakash V., "Financing Urban Service in Developing Countries", dalam Rodinelli D. dan G. S. Cheema (Peny.), *Urban Service in Developing Countries*, Public and Private Roles in Urban Development, Basingstoke, Macmillan, 1988, h. 63.
7. N. Harris, "Urbanization, Economic Development and Policy in Developing Countries", *Development Planning Unit Working Paper No. 10*, London, 1990, h. 22.
8. Nick Devas, "New Direction for Urban Planning and Management", dalam *Administration of Development 34*, DAG, University of Birmingham, 1989, h. 244.
9. Yap Kioe Sheng dan Moe Thuzar, "Urbanization in Southeast Asia: issues and impacts", ISEAS Publishing, Singapore, 2012, h. 11

BAB 2

PENDEKATAN-PENDEKATAN DALAM STUDI PEMERINTAHAN KOTA

A. Karakteristik Pemerintah Kota dan Pemerintah di Wilayah Perkotaan

Pemahaman pemerintah kota dan pemerintah di wilayah perkotaan perlu dipisahkan. Pemerintah kota didefinisikan sebagai suatu unit organisasi yang memerintah di suatu kota tertentu, misalnya Pemerintah Kota Los Angeles atau Pemerintah Kota Yogyakarta. Sedangkan batasan kota dalam perundang-undangan pemerintahan di Indonesia secara administratif berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dibedakan antara lain kota dan daerah khusus ibukota. Sedangkan untuk daerah khusus ibukota diatur dengan undang-undang tersendiri.

Sedangkan pemerintah di wilayah perkotaan mempunyai pengertian yang lebih luas. Daerah atau wilayah perkotaan (*urbanized area*) itu sendiri dipahami sebagai daerah yang telah berkembang sedemikian rupa menjadi daerah pusat pertumbuhan ekonomi dan industri serta pelayanan sosial. Kalau mengambil contoh di Indonesia, wilayah ini dapat mencakup beberapa propinsi atau kabupaten dan kota, seperti daerah perkotaan Jabotabekjur: Jakarta, Bogor, Tangerang, dan Cianjur. Bogor dan Cianjur secara administratif berada di wilayah Propinsi Jawa Barat, Tangerang berada di Propinsi Banten. Dengan

demikian , pemerintah di daerah perkotaan dapat terdiri dari beberapa unit politik atau organisasi atau pemerintah daerah tertentu, yang melewati batas yurisdiksi masing-masing daerah yang bersangkutan.

Secara administratif dalam tingkat yang paling bawah, yaitu desa, BPS biasanya menggunakan beberapa kriteria untuk mengklasifikasikan suatu kelurahan sebagai peralihan dari desa ke desa yang telah menjadi kota, dengan melihat keberadaan fasilitas-fasilitas yang ada, sebagai berikut.

Tabel 2.1.

Jenis Fasilitas sebagai Kriteria untuk Pengklasifikasian Kelurahan

No.	Jenis Fasilitas
1.	Sekolah Dasar atau yang sejenis
2.	Sekolah Menengah Pertama atau yang sejenis
3.	Sekolah Menengah Atas atau yang sejenis
4.	Bioskop
5.	Rumah Sakit
6.	Pusat Pelayanan Kesehatan atau Klinik
7.	Rumah Bersalin
8.	Jalan yang dilalui oleh kendaraan roda empat
9.	Telepon dan Kantor Pos
10.	Pasar dengan bangunan lengkap
11.	Pusat belanja
12.	Bank
13.	Pabrik
14.	Restoran
15.	Listrik
16.	Penyewaan fasilitas pesta

Sumber: BPS, 1990

Dengan menggunakan kriteria-kriteria di atas, maka secara administratif sebuah desa dapat mengajukan peningkatan statusnya menjadi kelurahan atau desa yang telah menjadi “kota” dengan tidak memperhatikan jumlah dari masing-masing fasilitas tersebut. Jenis-jenis fasilitas tersebut diasumsikan sebagai fasilitas-fasilitas sosio-ekonomi pada masyarakat yang kosmopolit sesuai dengan perkembangan ekonominya.

Selanjutnya perlu juga dipahami apa yang dimaksud dengan pemerintahan di daerah perkotaan. Pemerintahan adalah suatu proses

memerintah dari suatu unit politik atau unit organisasi pemerintah tertentu. Dengan demikian, pemerintah di daerah perkotaan adalah suatu proses memerintah dari unit-unit politik yang ada di daerah perkotaan, baik pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Sebagai suatu unit politik yang memerintah di daerah perkotaan - sebagaimana dilihat dari jumlah dan jenis fasilitas sosial yang tersedia di atas -, maka sifat atau karakteristik dan masalah yang dihadapi oleh pemerintah kota dan pemerintah-pemerintah di wilayah perkotaan sangat berbeda dengan pemerintah di daerah nonperkotaan. Ada beberapa karakteristik yang membedakan secara substansial antara keduanya, yaitu:

1. Masalah-masalah yang ditangani oleh pemerintah kota dan atau perkotaan melewati batas yurisdiksi administratifnya. Sebagai contoh, masalah limbah pabrik atau rumah tangga tidak dapat dilokalisir per daerah atau unit pemerintahan tertentu. Namun sebaliknya masalah ini melewati batas daerah atau yurisdiksi daerah kota tertentu, yang lebih lanjut menghendaki pengelolaan antar pemerintah kota atau pemerintah-pemerintah daerah di daerah perkotaan tersebut. Contoh lain adalah masalah sampah. Suatu kota yang telah padat penduduknya dan tidak ada lahan yang tersedia untuk tempat pembuangan akhir (*final dumping site*) sampah padat kota akan mengalami kesulitan untuk menangani masalah sampah tersebut jika tidak mempunyai kerja sama dengan daerah-daerah tetangga yang masih mempunyai lahan yang cukup luas dan layak untuk tempat pembuangan dan pengolahan sampah padat. Oleh karena itu, secara singkat masalah institusi pengelolaan perkotaan yang semakin kompleks dan rumit seiring dengan semakin membesarnya wilayah kota serta melimpah keluar batas wilayah administrasinya, sehingga melibatkan lebih dari satu unit administrasi.¹
2. Kompleksitas masalah pemerintah. Masalah yang dihadapi oleh pemerintah kota atau pemerintah di daerah perkotaan lebih kompleks dibandingkan dengan yang dihadapi oleh pemerintah di daerah non-perkotaan. Yang dimaksud dengan masalah yang kompleks adalah masalah yang saling bergantung, subyektif, buatan, dan dinamis. Misalnya, masalah pembebasan tanah milik

negara di kawasan pemukiman kumuh, yang tidak hanya sekadar memindahkan penduduk ke daerah lain. Hal ini berkaitan dengan keberlangsungan hidup pemukim tersebut, karena lokasi tempat tinggal tersebut mempunyai aksesibilitas yang baik dengan tempat berusaha dan bahkan rumah atau tempat tinggalnya menjadi tempat yang berfungsi untuk menambah pendapatan, selain berfungsi sebagai tempat berteduh. Contoh kedua adalah masalah kemacetan lalu lintas. Masalah kemacetan lalu lintas ini disebabkan oleh besarnya jumlah kendaraan dan sempitnya ruas jalan. Pemerintah kota sendiri tidak mungkin dapat melarang penduduknya untuk memiliki lebih dari satu kendaraan roda empat. Yang menjadi kewenangan pemerintah kota adalah menambah panjang dan lebar jalan kota. Namun usaha terakhir ini tidak akan memecahkan masalah jika penduduknya terus membeli kendaraan roda empat seiring dengan peningkatan pendapatan dan selera mereka. Pada keadaan seperti inilah masalah kemacetan tersebut disebut masalah dinamis dan menuntut pemerintah pusat untuk membuat kebijakan perpajakan yang progresif terhadap pemilikan kendaraan roda empat.

3. Struktur organisasi pemerintah yang statis berhadapan dengan masalah pemerintahan sangat dinamis. Secara tradisional, struktur organisasi pemerintah kota sangat lamban berubah. Unit-unit organisasi tertentu telah diatur melalui peraturan daerah atau peraturan pemerintah tingkat atasnya. Menghadapi masalah ini, pemerintah kota atau pemerintah di daerah perkotaan dituntut untuk selalu berinisiatif menciptakan organisasi baru atau mengembangkan organisasi (*organizational development*) untuk merespons perubahan sosial tersebut.

Dalam perspektif yang berbeda Ronald L. Krannich² menyatakan bahwa:

“The nature of the municipal policy-making process differs for each level of government. At the central level, it mainly involves setting Performance standards, conducting routine supervisory functions, issuing orders, and processing documents. Overall, central administration has few direct contact with day-by-day activities of municipal

government. The policy making process at the municipal level differs markedly from the process at the other levels. Both elected and appointed local officials delivers basic urban services such as sanitation, fire protection, health and education. These services are direct and locality-specific, and they entails street-level relationships with local citizens,”

(Hakekat dari proses pembuatan atau perumusan kebijakan di kota berbeda dengan setiap tingkat pemerintah lainnya. Di tingkat Pusat, biasanya mencakup penentuan standar prestasi, pengawasan, pembuatan peraturan, dan pemrosesan dokumen. Secara keseluruhan, pemerintah pusat mempunyai kontak yang sedikit dengan kegiatan rutin sehari-hari sebagaimana yang ditemui oleh pemerintah kota. Pemerintah kota harus memberikan pelayanan dasar kepada penduduk kota seperti sanitasi, pemadam kebakaran, kesehatan, dan pendidikan. Pelayanan-pelayanan ini bersifat langsung dan spesifik-lokal, dan menyangkut hubungan langsung dengan penduduk kota.)

Hubungan langsung atau kontak langsung antara aparat pemerintah kota dengan penduduk kota bersifat rutin sehari-hari, yang sangat berbeda dengan pola hubungan antara aparat pemerintah pusat dengan penduduk atau warga masyarakat. Hubungan emosional antara aparat pemerintah kota dengan masyarakat ini, secara khusus disebabkan oleh ciri-ciri khas jenis pelayanan publik di daerah perkotaan sebagai berikut:

1. Masyarakat secara langsung rnengajukan keluhan terhadap kuantitas dan kualitas pelayanan seperti kerusakan jalan, kekeruhan air minum, keterlambatan pemadaman kebakaran, dan lain sebagainya;
2. Adanya preferensi individual dari yang menerima pelayanan. Yang dimaksud dengan preferensi individual adalah adanya keberagaman dalam persepsi anggota masyarakat terhadap pelayanan publik perkotaan.
3. Adanya preferensi individual dalam menghindari pelaksanaan peraturan-peraturan hukum atau pemerintah. Artinya, setiap anggota masyarakat mempunyai kepentingan untuk selalu menghindari peraturan pemerintah atau peraturan perundang-undangan seperti menghindari pengenaan pajak atas pendapatan atau tanah,

menghindari izin mendirikan bangunan, dan lain sebagainya. Oleh karena itu, aparat pemerintah di daerah perkotaan harus mempunyai pengetahuan yang luas dan mendalam terhadap semua peraturan perundang-undangan dan kelemahannya, terutama yang berkaitan dengan masalah-masalah perkotaan.

Pertimbangan pelayanan publik, efisiensi dan kesadaran masyarakat akan pengaruhnya kepada kebijakan publik sebagai faktor-faktor yang mempengaruhi perkembangan organisasi pemerintahan kota memang signifikan. Struktur organisasi yang ada terasa tidak mampu menangkap perubahan sosial-ekonomi yang terjadi di sekitarnya. Banyak fungsi baru yang harus ditangani oleh pemerintah kota, terutama dalam pelayanan dasar (*basic services*) seperti pengumpulan sampah, sanitasi, kesehatan, dan pendidikan; mendorong dan mengkoordinasikan perencanaan kota, terutama yang berkaitan dengan manajemen lahan perkotaan, distribusi dan alokasi dari proses pembangunan ekonomi, dan pemberian insentif.³

City Development Index (CDI)

City Development Index (CDI) dapat digunakan untuk mengukur rata-rata kesejahteraan dan akses individu pada fasilitas perkotaan. CDI saat ini sering digunakan untuk menilai tingkat keberhasilan pembangunan pada suatu kota. CDI memiliki formulasi yang dapat dihitung sesuai dengan rumus. Terdapat beberapa sub-indeks yang dapat digunakan untuk menghitung *City Development Index*, yaitu dengan melihat pada Infrastruktur, Pengelolaan persampahan, Kesehatan, Pendidikan, dan Produk Kota, dimana rata-rata dari hasil tadi digunakan untuk menilai CDI. Setiap sub-indeks adalah kombinasi dari beberapa indikator yang telah dinormalkan untuk memberikan nilai antara 0 dan 1. Untuk dapat melihat lebih jelas mengenai penghitungan CDI, dapat dilihat dibawah ini :

Tabel 2.2.
Formula Perhitungan *City Developmnet Index*

Indeks	Formulasi
Infrastruktur	$25 \times \text{Pelayanan Air Bersih} + 25 \times \text{Saluran Sanitasi} + 25 \times \text{Jaringan Listrik} + 25 \times \text{Jaringan Telepon}$
Persampahan	$50 \times \text{Pengelolaan Limbah Cair} + 50 \times \text{Pengelolaan Sampah}$
Kesehatan	$(\text{Angka Harapan Hidup} - 25) \times 50/60 + (32 - \text{Angka Kematian Bayi}) \times 50/31,92$
Pendidikan	$25 \times \text{Angka Melek Huruf} + 25 \times \text{Partisipasi Sekolah}$
Produk Kota	$(\log \text{Produk Kota} - 4,61) \times 100/5,99$
CDI	$(\text{Sub-Indeks Infrastruktur} + \text{Sub-Indeks Persampahan} + \text{Sub-Indeks Pendidikan} + \text{Sub-Indeks Kesehatan} + \text{Sub-Indeks Produk Kota}) / 5$

Sumber : UN-Habitat, 2005 dalam Widiyanto, Doni J dan Ishma Soepriadi, "Menakar Kinerja Kota – Kota di Indonesia", Buletin Penataan Ruang, Edisi Januari-Februari 2009. http://bulletin.penataanruang.net/index.asp?mod=_fullart&idart=120

Menurut Widiyanto untuk menghitung CDI di Indonesia tetap menggunakan dasar perhitungan seperti pada tabel 2.1. Namun terdapat beberapa perubahan dan penyederhanaan dalam menggunakan variabel-variabel di setiap sub-indeksnya. Hal ini terkait dengan ketersediaannya data yang dibutuhkan.

Tabel 2.3.
Perhitungan CDI Indonesia

Sub-Indeks	Formula
Infrastruktur	$33,3 \times \text{Pelayanan Air Bersih} + 33,3 \times \text{Saluran Sanitasi} + 33,3 \times \text{Jaringan Listrik}$
Persampahan	$\text{Pengelolaan Sampah} \times 100$
Kesehatan	$(\text{Angka Harapan Hidup} - 25) \times 50/60 + (32 - \text{Angka Kematian Bayi}) \times 50/31,92$
Pendidikan	$25 \times \text{Angka Melek Huruf} + 25 \times \text{Partisipasi Sekolah}$
Produk Kota	$(\log \$ \text{PDRB Kota} - 4,61) \times 100/5,99$
CDI	$(\text{Sub-Indeks Infrastruktur} + \text{Sub-Indeks Persampahan} + \text{Sub-Indeks Pendidikan} + \text{Sub-Indeks Kesehatan} + \text{Sub Indeks Produk Kota}) / 5$

Sumber : adaptasi dari UN-Habitat (2005) dalam Widiyanto, Doni J dan Ishma Soepriadi, "Menakar Kinerja Kota – Kota di Indonesia", Buletin Penataan Ruang, Edisi Januari-Februari 2009. http://bulletin.penataanruang.net/index.asp?mod=_fullart&idart=120

Tabel 2.4.
Variabel Perhitungan CDI Kota Indonesia

Variabel Sub Indeks	Data yang Digunakan	Keterangan
Pelayanan Air Bersih	Rumah tangga yang mengakses air bersih dari PaM	
Saluran Sanitasi	Rumah tangga yang memiliki jamban sendiri	Tidak ada kategori kepemilikan jamban yang 'layak' atau 'tidak layak'
Jaringan Listrik	Rumah tangga pelanggan PLN	
Pengelolaan Sampah	Rumah tangga yang terlayani pelayanan sampah sistemik	
Angka Harapan Hidup	Harapan hidup penduduk saat lahir	
Angka Kematian Bayi	Angka Kematian Bayi	Jumlah kematian bayi per 1000 kelahiran
Angka Melek Huruf	Angka Melek Huruf penduduk dewasa	
Partisipasi Sekolah	Angka Partisipasi Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah	Angka Partisipasi Sekolah Dasar tidak dikategorikan berdasarkan usia penduduk
Produk Kota	PDRB kota (\$)	PDRB dibagi dengan kurs \$ pada akhir tahun 2005

Sumber : Widiyanto, Doni J dan Ishma Soepriadi, "Menakar Kinerja Kota – Kota di Indonesia", Buletin Penataan Ruang, Edisi Januari – Februari 2009. http://bulletin.penataanruang.net/index.asp?mod=_fullart&idart=120

Pembangunan yang dilakukan pemerintah kota saat ini haruslah berdasar kepada kesejahteraan penduduk. Perbaikan pada aspek sosial-ekonomi penduduk maupun penyediaan insfrastruktur kini telah menjadi tanggung jawab pemerintah kota.

Untuk lebih memahami secara baik masalah organisasional yang dihadapi oleh pemerintah kota dan pemerintah di wilayah perkotaan serta pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam studi pemerintahan kota, akan dibahas berikut ini.

Urban government dan *urban administration* biasanya sering digunakan secara bergantian untuk menunjuk kepada masalah pemerintahan kota, walaupun secara substansial keduanya mempunyai pengertian yang berbeda. Konsep pertama lebih mengacu kepada masalah pemerintahan dan politik di kota, sedangkan konsep kedua

lebih mengacu kepada masalah manajemen kota. Terdapat beberapa pendekatan dan varian dalam studi tentang pemerintahan kota, seperti pendekatan siapa yang memerintah, di mana, kapan dan apa pengaruhnya.⁴ Atau pendekatan bagaimana meningkatkan efisiensi, efektivitas, reponsivitas, dan keadilan atau persamaan dalam pemerintah.⁵

B. Pendekatan-Pendekatan dalam Studi Pemerintahan Kota

1. Pendekatan Ilmu Politik

Jurgen Ruland melakukan kategorisasi dengan enam pendekatan besar dalam mempelajari pemerintahan kota: pendekatan legal-kelembagaan (*legal institutional approach*), pendekatan normatif (*normative approach*), pendekatan model sirkular kausasion (*model of the circular causation*), pendekatan kekuasaan masyarakat (*community power approach*), pendekatan sistem terpenetrasi (*penetrated system approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*).⁶

Pendekatan legal kelembagaan lebih membahas pemerintahan kota dari peraturan-peraturan kelembagaan, fungsi-fungsi yang dilaksanakan, kekuasaan atau urusan yang dimiliki, ukuran optimal pemerintah kota, otonomi, keuangan, manajemen personalia, dan aspek-aspek prosedural. Alderfer secara eksklusif memfokuskan studinya pada “bentuk” dan “struktur” dengan menggunakan pendekatan ini. Sedangkan studi-studi dengan topik yang sama di Asia Tenggara lebih memperdebatkan isu desentralisasi yang dipengaruhi oleh perspektif demokrasi, liberalisasi, dan paham kemajemukan Barat. Pendekatan ini lebih banyak dipengaruhi oleh teori-teori modernisasi yang memfokuskan pada reformasi kelembagaan pemerintahan. Sebagai contoh, studi yang dilakukan di Filipina lebih memfokuskan pada otonomi, manajemen personalia, perencanaan kota, kinerja pemerintah kota dalam berbagai pemberian pelayanan publik, dan sejenisnya. Thailand, di bawah *National Institute of Development Administration* (MDA), juga mempelajari masalah otonomi lokal.

Kritik utama terhadap pendekatan ini adalah terlalu formalistik dan legalistik, sehingga lebih banyak bersifat deskriptif dan kurang bersifat analitis. Akibatnya, pendekatan ini tidak mampu memberikan

jawaban-jawaban yang memuaskan tentang masalah-masalah yang berkaitan dengan siapa yang berkuasa, kapan, bagaimana, dan apakah pengaruhnya.

Pendekatan normatif merupakan pendekatan antitesis terhadap pendekatan legal kelembagaan. Pendekatan ini lebih menekankan pada nilai-nilai demokrasi, partisipasi politik, otonomi lokal, keterwakilan, dan tanggung jawab terhadap publik. Penelitian-penelitian yang sebelumnya lebih memfokuskan pada aspek-aspek administratif, pada pendekatan ini telah beralih kepada aspek-aspek politik atau proses politik. Asumsi yang ditawarkan oleh pendekatan ini adalah bahwa pembangunan sosial-ekonomi hanya dapat berhasil jika program dan proyek yang dijalankan sesuai dengan kondisi lokal dan regional. Oleh karena itu, hak untuk berpartisipasi dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan (*bottom-up planning*) harus diwujudkan atau *development from below*.

Terdapat dua aliran besar di dalam pendekatan ini, yaitu pendekatan demokrasi perwakilan (*representative-democracy approach*) dan pendekatan akar rumput (*grass-roots approach*). Aliran pertama lebih memfokuskan pada substansi demokrasi lembaga-lembaga lokal. Lembaga-lembaga pemerintah lokal atau kota merupakan lembaga yang ideal untuk melaksanakan demokrasi di tingkat yang paling bawah. Dalam konteks ini, maka pembangunan politik harus difokuskan pada penciptaan suasana yang pluralistik bagi perbedaan pendapat dan sistem pemerintahan perwakilan. Aliran pertama ini lebih menggunakan standar-standar demokrasi Barat dalam penentuan kriteria demokrasi perwakilan, yang memang tidak sesuai dengan kondisi sosio-kultural masyarakat Asia. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika banyak studi yang menggunakan pendekatan ini menyimpulkan bahwa pemerintah lokal di Asia adalah pemerintah yang tidak demokratis dan tidak aktif. Dengan kata lain, pendekatan ini sangat bersifat etnosentrik atau terlalu bias terhadap kriteria-kriteria Barat untuk mengukur situasi sosial di negara-negara non-Barat.

Aliran kedua dari pendekatan normatif adalah pendekatan akar rumput. Pendekatan ini berakar pada gerakan sosial politik alternatif, sebagai bentuk baru tuntutan politik dari wilayah perkotaan di Eropa dan Amerika Latin pada abad ke-16 dan 17. Gerakan ini cenderung

bersifat radikal, dengan tuntutan utananya adalah artikulasi dan agregasi kepentingan kaum miskin perkotaan. Untuk mencapai tujuan itu, maka gerakan kolektif dalam proses demokratisasi dari bawah, terutama yang berkaitan dengan partisipasi kaum miskin di dalam proses politik dan ekonomi, menjadi prioritas utama. Gerakan ini merupakan gerakan sosial yang otonom, yang diorganisir oleh kaum miskin dan bebas dari pengaruh pemerintah pada struktur organisasi, tujuan, pengambilan keputusan, tindakan, dan pemilihan pada kelompok pendukungnya. Namun dalam sejarah politik di Asia Tenggara, gerakan kaum miskin perkotaan ini dapat dikatakan relatif mandul, karena sistem politik yang otoriter atau semi-otoriter yang cukup menghambat munculnya gerakan sosial politik tersebut.

Pendekatan Model Penyebab Sirkular berdasarkan pada model Gunnar Myrdal tentang hubungan antara institusionalisasi dan pembangunan ekonomi.⁸ Dengan menggunakan model ini juga Rigg menunjukkan dari hasil studinya di Filipina bahwa rendahnya tingkat otonomi lokal dan lemahnya lembaga-lembaga lokal disebabkan oleh keterbelakangan (*underdevelopment*). Stagnasi ekonomi dan tidak berkembangnya lembaga-lembaga lokal adalah variabel yang saling mempengaruhi dan dikatakan oleh Myrdal sebagai *backwash effect*. Sebaliknya, di negara-negara maju ditemukan lembaga-lembaga lokal yang kuat dan mapan.⁹ Bagi Rigg, desentralisasi dan otonomi lokal bukanlah obat yang mujarab untuk melawan kemiskinan dan stagnasi ekonomi, karena pelimpahan wewenang yang besar kepada pemerintah lokal dalam masyarakat prismatic akan membawa dampak yang tidak diinginkan, seperti penguatan oligarki lokal, yang selanjutnya menyebabkan keterbelakangan ekonomi dan ketimpangan sosial.¹⁰

Untuk memecah lingkaran setan keterbelakangan tersebut, maka Rigg mengusulkan konsep kutub pertumbuhan ekonomi dan kelembagaan, dengan ciri utama adalah pemerintah pusat yang kuat. Hal yang terakhir ini akan menyebabkan tercapainya efisiensi struktur administrasi lokal di negara-negara yang sedang berkembang atau di dalam masyarakat prismatic.” Namun usul Rigg ini dapat dikatakan sebagai model pembangunan yang diadopsi dari negara-negara Barat, yang pada kenyataannya belum tentu cocok bagi negara yang sedang berkembang. Sebaliknya, justru model kutub pertumbuhan ini sering

menghasilkan ketimpangan ekonomi antarwilayah sebagaimana yang dialami oleh Indonesia saat ini, dengan dominasi ekonomi Pulau Jawa atau Indonesia Barat.

Pendekatan Kekuasaan Masyarakat (Community Power Approach) merupakan pendekatan yang berusaha mengidentifikasi struktur kekuasaan dalam sebuah masyarakat melalui analisis empiris. Penelitian yang menggunakan pendekatan ini memfokuskan pada peran elite dalam politik lokal, asal mereka, latar belakang sosial ekonomi, pola sikap dan perilaku, tujuan, dan sumber daya yang digunakan untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan lokal, pola hubungan dan komunikasi antar anggota elite dan faksi-faksinya.

Ada tiga teknik yang digunakan untuk membedah struktur kekuasaan ini, yaitu teknik posisional, teknik reputasional dan teknik desisional. Teknik pertama melihat struktur kekuasaan dari posisi legal seseorang dalam suatu masyarakat atau dalam suatu organisasi. Jika seseorang memegang posisi penting dalam suatu organisasi atau masyarakat, maka ia menduduki piramida tertinggi dalam struktur kekuasaan. Teknik kedua lebih melihat struktur kekuasaan dari reputasi orang-orang yang ada di dalamnya. Jika reputasinya baik, maka kemungkinan besar wilayah (domain) kekuasaan yang dimilikinya pun akan besar pula. Sedangkan teknik terakhir lebih memfokuskan pada siapa aktor yang membuat keputusan-keputusan penting dalam suatu organisasi atau masyarakat. Walaupun aktor tersebut tidak menempati posisi penting dalam suatu organisasi, namun bila ia secara dominan membuat keputusan-keputusan, maka di dalam piramida kekuasaan aktor tersebut menempati posisi yang paling tinggi.

Pendekatan sistem penetrasi (penetrated system approach) menganalisis pengaruh kekuatan supralokal dan interaksi politik vertikal terhadap pemerintah lokal. Dalam pendekatan ini, masyarakat dipandang sebagai sasaran pengaruh politik dan birokrasi utama, baik dari pemerintah lokal maupun pemerintah pusat, terutama dalam pengambilan keputusan-keputusan. Pemerintah pusat dengan otoritas legal dan sumber daya keuangannya selalu menempatkan masyarakat dalam posisi lemah.

Terdapat dua aliran utama di dalam pendekatan ini, yaitu pendekatan otoritarian dan pendekatan klien. Pendekatan otoritarian lebih

banyak berasal dari studi-studi di Amerika Latin yang melihat kondisi-kondisi historis dan sosial yang menyebabkan munculnya pemerintah yang otoriter. Studi-studi mengenai pemerintah lokal menunjukkan secara kuat tersentralisasinya kekuasaan pada rezim yang otoriter, yang melakukan penetrasi sampai tingkat lokal. Hal ini dilakukan untuk menjamin doktrin keamanan nasional, yang lebih lanjut berarti stabilisasi rezim. Melalui kooptasi, pengangkatan pejabat yang loyal, manipulasi pemilu lokal, dan cara lain, pemerintah pusat berusaha memperkuat pengaruhnya terhadap pemerintah lokal. Lebih lanjut studi ini memfokuskan pada dua jenis pemerintah lokal yang berkaitan dengan stabilitas rezim, yaitu sistem pemerintah lokal di wilayah ibukota dan organisasi-organisasi masyarakat bawah yang disponsori oleh pemerintah.

Konsentrasi penduduk miskin di wilayah perkotaan dan kesenjangan sosial yang ada merupakan prakondisi bagi revolusi sosial. Untuk meredam keresahan sosial ini, maka jaringan organisasi rukun warga (*neighbourhood organizations*) diperkuat dan dikontrol sebagai bagian dari sub-pemerintah lokal. Studi-studi yang ada menunjukkan bahwa organisasi-organisasi sejenis ini lebih merupakan instrumen politik bagi stabilisasi rezim pada wilayah-wilayah yang secara politik sangat sensitif. Dengan demikian, integrasi masyarakat ke dalam sistem politik tidak dilakukan secara sukarela, melainkan melalui paksaan struktural dan fisik.¹²

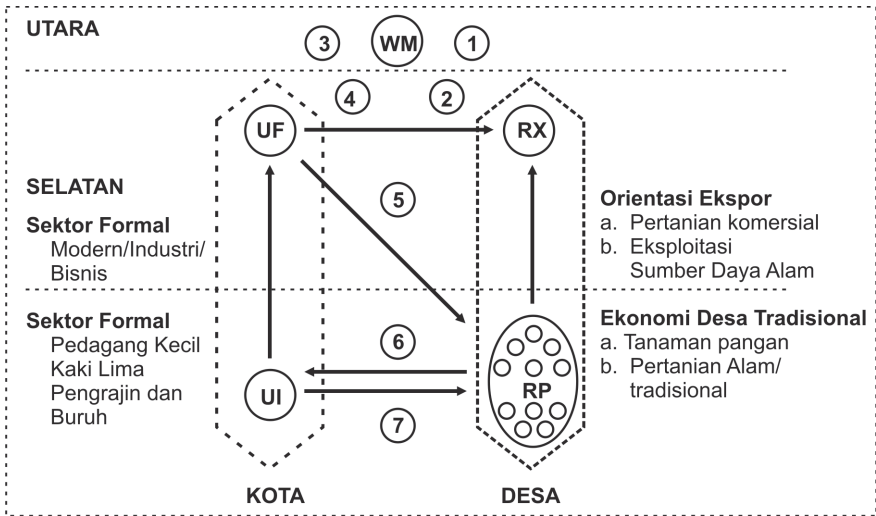
Aliran kedua dari pendekatan sistem terpenetrasi adalah pendekatan klien atau bapak-anak buah. Klientisme terutama dicirikan pada hubungan yang saling menguntungkan dan hubungan yang tidak egaliter. Studi-studi dalam pendekatan ini memberikan konsentrasi pada tema-tema besar seperti bagaimana hubungan patron-klien yang dihubungkan dengan perubahan ekonomi, dampak perkembangan sistem patronklien, dan peranan kaum miskin dalam sistem politik patronklien.

Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*) lebih memfokuskan pada profil dan perbandingan dari beberapa pemerintah lokal atau metropolitan. Annamarie Hauck Walsh melakukan studi terhadap 13 kota metropolitan, yang ia bedakan antara variabel-variabel lingkungan, variabel-variabel input dan variabel-variabel output. Model

yang dikembangkan ini diadopsi dari model Gabriel Almond¹³ dan David Easton¹⁴ tentang sistem politiknya. Variabel-variabel lingkungan terdiri dari kejadian-kejadian internasional; sedangkan level nasional adalah demografi, ekonomi, sosial, geografi, politik, dan biologis. Variabel-variabel input terdiri dari tuntutan yang berasal dari berbagai aktor politik seperti partai politik, elite, birokrat, kelompok kepentingan, gerakan massa dan sebagainya serta sistem kelembagaan lainnya. Variabel terakhir berkaitan dengan hubungan timbal balik yang digambarkan sebagai sistem dinamik perkotaan, yang merespon perkembangan kota di masa yang akan datang.

Selain pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam ilmu politik, di dalam analisis masalah pemerintahan kota dapat pula digunakan pendekatan interdisipliner ilmu ekonomi dan ilmu politik, yaitu pendekatan ekonomi-politik. Dalam pendekatan ini terdapat dua aliran besar yang secara paradigmatis saling bersaing. Pertama, paradigma neoklasik yang mewakili sumbangan ekonomi pembangunan generasi kedua. Kedua, ekonomi politik pertentangan kelas di antara kelas-kelas dominan dalam tradisi Marxian.¹⁶ Aliran ekonomi pembangunan lebih melihat kota sebagai pusat pertumbuhan ekonomi dan tidak melihat aktor-aktor ekonomi mana yang berperan dalam pembangunan ekonomi tersebut. Sebaliknya, aliran kedua lebih memfokuskan analisisnya pada bukti-bukti empiris keterpisahan kota dan desa dan membangun teori sosio-politik, di mana bias urban dilihat dari pertumbuhan ekonomi.

Fu-chen Ho mengajukan sebuah model keterkaitan dan pertentangan antara kota dan desa, terutama pada situasi ekonomi negara-negara berkembang sekitar tahun 1980-an dan secara empiris masih relatif valid sampai dekade 1990-an. Dalam model yang dikembangkan oleh Fu-chen Ho, dunia dibagi menjadi dunia Utara (negara-negara industri maju) dan dunia Selatan (negara-negara yang sedang berkembang), yang berbeda antara satu sama lain. Hubungan dagang dan ekonomi antara dua dunia tersebut ditandai dengan hubungan yang tidak adil, di mana terjadi pengisapan sumber daya alam dari negara-negara di dunia Selatan oleh negara-negara Utara.” Hubungan yang tidak adil ini dapat dilihat dalam gambar berikut.



Gb. 1.1. Model Makro Spasial Dasar di Asia Tenggara

Sumber: Diadopsi dari Fu chen-Ho (peny.), *Rural Urban Relation and Regional Development*, UNCRD, Nagoya, Japan, 1987, h. 32.

Keterangan:

- (1) WM atau World Market yang terdiri dari negara-negara yang sedang berkembang yang memasarkan produk-produk primer dan mengekspor produk-produk manufaktur. Sedangkan negara-negara industri mengekspor produk-produk industri dan teknologi.
- (2) Urban-Formal Sector (UF) adalah sektor formal di daerah perkotaan yang terdiri dari sektor bisnis, modern, dan industri;
- (3) Urban-Informal Sector (UI) adalah sektor informal kota yang terdiri dari pedagang kaki lima, buruh kota, pekerja harian, dan sejenisnya;
- (4) Rural Export (RX) adalah sektor-sektor pedesaan yang bersifat komersial yang dieksploitasi untuk keperluan ekspor, seperti sumber daya alam, pertambangan.
- (5) Rural Peasant (RP) adalah sektor tradisional yang terdiri dari petani, petani gurem, dan pengusaha pertanian yang mengandalkan alam.

Ekonomi di negara-negara Asia Tenggara (termasuk dalam dunia Selatan) secara struktural dicirikan oleh sumber daya alam yang kaya, pasar domestik yang relatif terbuka dan secara relatif mempunyai kemampuan teknologi rendah. Prosespenatrans-formasi sosial ekonomi yang terjadi adalah terjadinya naman modal asing secara besar-besaran di daerah perkotaan (no. 3) dan konsentrasi industri substitusi impor di sana (no. 4). Kedua proses ini secara langsung atau pun tidak mendorong pembentukan sektor “modern-formal” di daerah perkotaan. Pada sisi

lain terjadi proses marjinalisasi masyarakat kota yang tidak terlibat dan terserap ke dalam sektor modern tersebut, karena tingkat pendidikan dan ketrampilan yang rendah atau buta huruf fungsional. Buta huruf fungsional adalah ketidakmampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan perubahan sosial dan ekonomi yang cepat. Pertumbuhan kota yang cepat dan konsentrasi sumber-sumber ekonomi nasional merupakan daya tarik bagi masyarakat desa untuk bermigrasi secara massal ke daerah perkotaan (no. 6).

Model ekonomi politik di atas tampaknya memberikan tingkat penjelasan yang cukup memuaskan bila kita ingin mengeksplorasi keberadaan kota dan peran apa yang harus dimainkan oleh pemerintah kota dalam kerangka makroekonomi tersebut.

Sementara itu pendekatan-pendekatan yang ditawarkan oleh Ruland memang lebih berdimensi politis dan merujuk pada studi-studi klasik perkotaan, namun tidak mengeksplorasi pendekatan-pendekatan manajerial dan ekonomi - sebagaimana digambarkan oleh Fu-chen Ho - dan lingkungan yang lebih kontemporer. Walaupun pendekatan-pendekatan politik banyak diminati dalam studi masalah perkotaan karena memberikan daya eksplanasi (penjelasan) yang cukup baik untuk mendudukkan masalah pemerintahan kota secara mendasar, khususnya tentang struktur kekuasaannya, namun disadari bahwa pendekatan tersebut tidak memberikan problem solving terhadap masalah-masalah riil yang dihadapi oleh pemerintah kota. Masalah-masalah perkotaan seperti kualitas lingkungan kota, kuantitas rumah layak huni yang minimal dibandingkan dengan jumlah penduduk kota, kuantitas dan kualitas pelayanan publik dan lain sebagainya adalah masalah-masalah yang harus dianalisis melalui pendekatan-pendekatan manajerial, ekonomi dan lingkungan.

Secara substansial, organisasi pemerintah kota bertugas mendistribusikan kesejahteraan dan pendapatan. Dari perspektif teori pilihan publik (public choice theory), konsep pemerintah kota melakukan redistribusi kesejahteraan secara empiris sulit dibuktikan.¹⁵ Kebijakan publik yang diambil oleh pemerintah kota ditujukan untuk memenuhi kebutuhan dan kepuasan individual penduduk kota jelas sangat sulit dipenuhi. Sedangkan dari perspektif teori politik Marxian, dalam wilayah perkotaan selalu ada kelas masyarakat yang tertindas dan

tidak diuntungkan oleh struktur sosial dan ekonomi yang ada, sementara ada kelas lain yang berkuasa baik secara politik maupun ekonomi.

Michael Keating lebih melihat politik redistribusi kesejahteraan dan pendapatan dari faktor budaya dan struktural.¹⁶ Faktor budaya mengacu kepada solidaritas dan kepentingan umum menjadi landasan utama kebijakan yang diambil oleh pemerintah kota, seperti keperdulian kepada pekerja sektor informal, perbaikan pemukiman kumuh dan sebagainya. Sedangkan faktor struktural mengacu kepada sistem sosial yang terfragmentasi dalam masyarakat kota, baik dari aspek kelas maupun suku bangsa. Pada kota-kota di negara, seperti Amerika Serikat dan Perancis, stratifikasi dan fragmentasi sosial antara kulit hitam dan kulit putih atau migran dari negara-negara Asia dan Afrika dengan suku bangsa Eropa, politik redistribusi harus memperhatikan variabel-variabel ini. Bentuk-bentuk politik redistribusi disebutkan oleh Keating antara lain:

- Penetapan pajak kota yang progresif pada masyarakat mampu;
- Alokasi jabatan administratif dan politik sesuai dengan distribusi jumlah penduduk secara proporsional;
- Belanja publik proporsional pada suku bangsa atau kelas sosial tertentu;

2. Pendekatan Manajerial

Pendekatan manajerial dalam studi pemerintahan kota lebih memfokuskan bagaimana rancang bangun organisasi pemerintahan kota dalam menghadapi masalah-masalah perko-

taan yang mendesak untuk dipecahkan. Pendekatan ini cenderung mengabaikan struktur organisasi formal yang diatur oleh undang-undang pemerintahan lokal dari masing-masing negara, dan lebih pada bagaimana peran dan fungsi yang dapat dimainkan oleh pemerintah kota sebagai salah satu aktor dalam pembangunan kota. Urban Management Programme (UMP), sebuah organisasi PBB di bawah UNHCS, menggambarkan bahwa pemerintah kota merupakan salah satu aktor yang menjalankan peranan vital dalam manajemen perkotaan. Selain itu terdapat dua aktor yang perlu dilibatkan dalam memecahkan

masalah-masalah yang dihadapi oleh masyarakat kota, yaitu LSM dan sektor swasta.

UMP dengan berbagai program, penelitian dan konsultasi dengan pemerintah kota berusaha memperkenalkan pendekatan baru ini, dengan menonjolkan aspek kerja sama antara pemerintah dengan organisasi non-pemerintah dan pihak swasta di dalam memecahkan masalah perkotaan di negara-negara yang sedang berkembang. Gambar di atas menunjukkan bahwa unsur-unsur pemerintah tidak hanya pemerintah nasional dan lokal, namun juga badan-badan pemberi bantuan kredit lunak bagi pembangunan prasarana dan sarana perkotaan seperti Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, dan sejenisnya. Sampai saat ini pendekatan manajerial ini mendapat perhatian pemerintah-pemerintah negara di Asia dan Afrika.

Dalam perspektif lain, Terry McGee mengemukakan kategorisasi pendekatan manajerial dengan lebih menekankan pada segi perkembangan ruang kota. Ia menegaskan pentingnya dilakukan beberapa langkah untuk mengantisipasi perkembangan ruang kota yang sedemikian cepat. Dalam konteks negara ASEAN, ia mengajukan enam langkah yang disebutnya sebagai “metrofitting” (penyusunan kembali kota metropolitan).¹⁷

Pertama, pemerintah harus membuat keputusan strategis yang diprioritaskan pada daerah perkotaan, yang mencakup analisis geografis tentang jumlah penduduk, pekerjaan, pertumbuhan ekonomi, kebutuhan infrastruktur, dan kesejahteraan sosial. Kedua, pemerintah harus mengembangkan pendekatan manajemen yang integratif terhadap daerah-daerah perkotaan tersebut. Ketiga, pemerintah perlu meningkatkan akses kepada wilayah-wilayah baru tersebut. Keempat, pemerintah harus secara terus-menerus memonitor masalah lingkungan dan penggunaan lahan untuk meminimalisasi konflik. Kelima, pemerintah harus mengembangkan kebijakan terhadap sumber daya manusia. Keenam, pemerintah perlu lebih memperhatikan peran sektor swasta dalam wilayah ini.

Khusus pada komponen kedua dari metrofitting di atas, selanjutnya McGee mengajukan sebuah paket kebijakan dalam kerangka pengembangan pendekatan manajemen integratif, dengan unsur-unsur sebagai berikut:

- (a) Diperlukan strategi pembangunan nasional, regional dan daerah yang terpadu;
- (b) Diperlukan perubahan kelembagaan dari pendekatan manajemen proyek sektoral ke manajemen metropolitan, yang meliputi peningkatan desentralisasi pengambilan keputusan dan pengawasan;
- (c) Diperlukan peningkatan kemampuan meningkatkan pendapatan dari tanah dan pajak;
- (d) Diperlukan peningkatan sumber daya manusia di segala lini untuk menangani masalah perkotaan; dan
- (e) Diperlukan kebijakan yang tepat untuk memecahkan masalah lingkungan.

Model manajemen metropolitan integratif yang diajukan McGee di atas secara jelas merupakan kritik keras terhadap gaya manajemen proyek yang dilakukan oleh pemerintah-pemerintah di Asia Tenggara, yang cenderung terpecah-pecah dan bersifat sektoral. Artinya, pemecahan masalah-masalah kota dengan menggunakan gaya proyek dari proyek satu ke proyek lain, namun tanpa kesinambungan dan keterkaitan satu sama lain. Misalnya, pada tahun anggaran tahun 1994/95 dialokasikan perbaikan jalan kota, namun tidak memperhatikan sektor lain (air minum atau kesehatan). Seringkali dinas tertentu memperbaiki jalan kota, sedangkan dinas lain memperbaiki saluran air minum, yang harus menggali jalan-jalan yang baru saja diperbaiki tersebut. Dengan demikian, gaya pendekatan ini banyak menimbulkan masalah daripada memecahkan masalah itu sendiri.

3. Pendekatan Ekonomi

Dalam pendekatan ekonomi ini, pemerintah kota dipandang sebagai salah satu aktor ekonomi, yaitu sebagai produsen barang dan jasa bagi masyarakat kota. Dari perkembangan ekonomi kontemporer dalam skala global, peran pemerintah kota sebagai aktor ekonomi berfungsi mendorong dinamika investasi asing dan pertumbuhan ekonomi nasional. Proses globalisasi ekonomi sebuah bangsa, khususnya bangsa Indonesia telah menyebabkan pergeseran peran pemerintah baik

pemerintah di tingkat pusat maupun daerah dari peran-peran tradisional selama ini.

Apakah yang menjadi penyebab proses globalisasi ekonomi tersebut? Variabel pertama adalah sebagai pengaruh langsung dari proses globalisasi yang melanda Asia Pasifik dan Indonesia pada khususnya. Unifikasi Indonesia ke dalam jaringan global, menurut Kenichi Ohmae, disebabkan oleh 4-I (industry, investment, individual consumer, and information technology). Keempat unsur tersebut menyebabkan suatu negara menjadi borderless nation (bangsa tanpa mempunyai batas). Industri dan investasi tidak lagi melihat batas negara, namun dapat dipindahkan atau ditanamkan dimana pun sesuai dengan keinginan pihak yang mempunyai modal. Demikian pula pola konsumsi individu cenderung homogen di seluruh dunia, karena didukung oleh teknologi informasi. Kentucky Fried Chicken yang sangat mendunia dan melintasi batas budaya sebuah negara mungkin cukup ilustratif menjelaskan hal ini.

Dalam level pemerintahan, terjadi perubahan besar-besaran dalam menjalankan proses memerintah (governing) yang sangat berbeda dengan masa sebelumnya, terutama di negara-negara yang sedang berkembang, dari peran pengatur (regulator) dan pelaksana (aktor) sekaligus bergeser menjadi regulator dan fasilitator. Pergeseran peran ini disebabkan semakin besarnya peran sektor swasta dalam pemerintahan. Indikator yang menyolok untuk membuktikan asumsi ini adalah svas-tanisasi perusahaan-perusahaan negara baru-baru ini yang dilaksanakan di Indonesia dalam hal pelayanan publik. Alfin Toffler menamakan proses ini sebagai 'otonomisasi', di mana negara menderita dua tekanan sekaligus. Pertama, tekanan untuk terlibat dalam persoalan supra-nasional. Kedua, tekanan untuk menvebarkan pengelolaan negara kepada unit-unit subnasional.¹⁸

Variabel eksternal yang kedua adalah kemampuan finansial pemerintah yang terbatas, yang berhadapan dengan tuntutan masyarakat yang semakin tinggi untuk memperoleh pelayanan yang baik. Pemerintah tidak mungkin membiayai semua kebutuhan masyarakat, mulai kebutuhan pangan, sandang sampai papannya. Dengan ketidakmampuan ini, maka pemerintah kota harus berperan sebagai aktor ekonomi, baik sebagai produsen barang maupun jasa dan bekerja sama

dengan perusahaan-perusahaan swasta. Peran pemerintah tersebut dikenal sebagai public entrepreneurship. Apakah yang membedakannya dengan peran tradisional, yang selama ini dimainkan oleh pemerintah? Perbedaan antara peran tradisional dan peran wiraswasta serta harapan pemerintah kewiraswastaan ini dapat digambarkan sebagai berikut.

Tabel 2.5.
Peran yang Diharapkan dari Pemerintah Lokal/Kota

Peran Tradisional	Peran Kewiraswastaan
Pemerintah memproduksi semua pelayanan publik atau peran sentral	Pemerintah hanya sebagai fasilitator yang mengontrak/memberikan konsensi kepada pihak lain
Peran historis perusahaan negara	Pemerintah secara aktif mendirikan perusahaan
Semua kebutuhan masyarakat di biayai oleh pemerintah dengan kemampuan finansial	Kebutuhan masyarakat di kelola sedemikian rupa untuk di sesuaikan
Peran masyarakat yang pasif dalam proses pembangunan	Peran masyarakat yang aktif, melalui kerjasama pemerintah dan pihak swasta
Pelayanan publik tertentu di berikan pada semua tingkatan	Pelayanan publik tertentu difokuskan pada tingkat dan kelompok yang lebih terbatas
Pemerintah menawarkan pelayanan publik	Pemerintah memasarkan pelayanan publik
Hubungan minimal dengan pihak swasta	Kerjasama yang aktif antara pemerintah dan pihak swasta
Pemerintah lebih memfokuskan pada rencana jangka pendek	Pemerintah memfokuskan pada perencanaan jangka panjang dan strategis
Struktur organisasi yang birokratis	Struktur organisasi yang longgar

Peran tradisional yang biasanya dilakukan oleh pemerintah adalah memproduksi semua pelayanan publik yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan negara. Asumsi yang digunakan adalah bahwa semua kebutuhan masyarakat harus dibiayai oleh pemerintah dan, sebaliknya, masyarakat berada pada posisi yang pasif. Guna memenuhi tuntutan peran seperti ini, maka organisasi-organisasi pemerintah baik kota maupun non-perkotaan dikembangkan sedemikian rupa untuk melayani berbagai pemenuhan kebutuhan masyarakat. Pemerintah membentuk perusahaan negara atau daerah yang menangani urusan pangan,

jalan, reklame, telekomunikasi, kuburan, penerbitan, dan sebagainya. Dengan demikian, organisasi pemerintah pun menyerupai gurita yang menjalar ke mana-mana tanpa mempertimbangkan efisiensi. Jumlah pegawai membengkak dan terjadi inflasi, namun gaji yang diterima kecil.

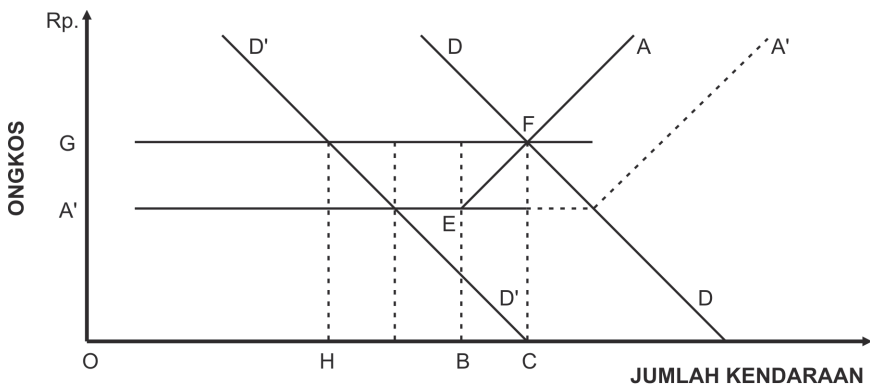
Sebaliknya peran kewiraswastaan yang dilakukan oleh pemerintah kota hanyalah sebagai fasilitator saja. Pemerintah hanya memasarkan pelayanan publik. Kondisi ini telah menciptakan berbagai mekanisme pengelolaan atau manajemen pelayanan publik baru, seperti BOT (build, operate, and transfer), BOO (build, operate, and own) dan BOOT (build, operate, own, and transfer). Pembangunan jalan tol di Indonesia menggunakan skema BOT, di mana pihak swasta diberikan konsesi dalam jangka waktu tertentu untuk mengembalikan investasi yang telah dikeluarkan.

Karakteristik ekonomi dan peran ekonomi dari pemerintah kota di atas menyebabkan beberapa pertanyaan yang relevan dengan keberadaan pemerintah kota di dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Permasalahan yang harus dikaji lebih mendalam dari sudut ekonomi politik kota adalah kedudukan kota sebagai tempat pemusatan modal dan aktivitas sektor formal modern. Pada sisi lain, kota telah menjadi tempat terjadinya marjinalisasi masyarakat pinggiran yang tidak dapat diserap di sektor formal-modern. Dikaitkan dengan kenyataan ini, maka pembelaan terhadap kepentingan masyarakat pinggiran yang tersingkir dari sektor formal adalah dengan cara mengalokasikan peranan dan intervensi pemerintah kota secara optimal. Mekanisme pasar jelas tidak dapat diandalkan dalam mengatasi masalah kemiskinan dan pengangguran.

Untuk mengendalikan kekuatan pasar ini, Bish dan Ostrom mengajukan suatu pendekatan pilihan publik (public choice,) untuk memahami permasalahan publik perkotaan, terutama yang berkaitan dengan preferensi individual sebagaimana dijelaskan di atas. Pada pendekatan ini, masalah-masalah pemerintah kota difokuskan pada individu-individu. Individu-individu ini diasumsikan bertindak atas dasar pengetahuan tentang alternatif-alternatif yang mungkin layak bagi mereka. Individu juga diasumsikan mempunyai preferensi yang beragam dan menekankan pada kemungkinan yang berhubungan

dengan preferensinya. Individu akan memilih dari kemungkinan-kemungkinan itu, yang mereka percayai paling memberikan keuntungan.

Adanya asumsi terhadap individu ini mensyaratkan pemerintah kota atau pemerintah di daerah perkotaan untuk menyeimbangkan sedemikian rupa kepentingan-kepentingan individu dengan kepentingan umum. Ketidakberhasilan dalam mengendalikan kepentingan individu ini akan membawa dampak yang besar bagi masyarakat golongan marginal. Sebagai contoh dapat dilihat dari masalah kemacetan lalu lintas di bawah ini.



Gb. 1.3. Pengaruh Pemilikan Kendaraan Pribadi terhadap Biaya Sosial (social Cost)
Sumber: Sutrisno Prawiro H. Ekonomi Publik, Modul Universitas Terbuka, Jakarta, 1986.

Pertama, sumbu horizontal menunjukkan jumlah kendaraan umum dan kendaraan pribadi, sedangkan sumbu vertikal menunjukkan ongkos atau tarif umum kendaraan publik (seperti bus kota). Kurva menunjukkan permintaan terhadap kendaraan umum, dan kurva AA' menunjukkan tarif kendaraan umum. Pada titik E sepanjang kurva AA', biaya sosial (social cost) atau biaya yang harus ditanggung masyarakat meningkat, karena adanya kemacetan lalu lintas. Apabila dahulu penumpang membayar setinggi OA atau BE, karena kemacetan lalu lintas penumpang harus membayar setinggi OG atau BF (yang disebabkan oleh rasa letih dan kehilangan waktu di jalan). Tingginya social cost atau eksternalitas negatif yang ditimbulkan oleh kemacetan

biaya sosial lalu lintas adalah seluas segi empat AFGH. Untuk menghilangkan atau meminimalisasi ini, hendaknya diusahakan agar sejumlah kendaraan yang melalui daerah bersangkutan hanya mencapai jumlah OH.

Kedua, asumsi tentang barang-barang dan jasa. Individu diasumsikan mempunyai preferensi-preferensi sendiri, baik tentang barang privat maupun barang publik. Barang-barang tersebut mempunyai karakteristik yang beragam. Individu-individu tidak dapat diabaikan dari menikmati barang-barang publik. Barang-barang dan pelayanan seperti keamanan, pelayanan polisi, pemadam kebakaran dan kualitas lingkungan adalah tugas-tugas dan fungsi yang harus dilakukan oleh pemerintah kota atau unit politik yang terkait.

Ketiga, asumsi terhadap organisasi. Barang publik dan pelayanan mungkin tidak dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhannya, namun banyak pula individu yang tidak mampu memenuhinya. Untuk mengatasi dilema ini, maka peran pemerintah kota sangat penting. Pemerintah diharapkan dapat mengkomunikasikan preferensinya pada barang-barang dan jasa publik melalui sebuah “mekanisme organisasi”.

Asumsi kepada organisasi harus menjadi perhatian pemerintah. Pembentukan dinas-dinas otonom di lingkungan pemerintah kota selama ini lebih didasarkan pada objek fisik dan tugas pengaturan saja. Pembentukan dinas pasar, dinas pertamanan dan kebersihan lebih didasarkan pada adanya pasar dan perlunya kebersihan dan taman-taman kota. Dalam peraturan daerah-peraturan daerah tentang pembentukan dinas dan susunan organisasi tidak terdapat perhatian secara langsung terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Misalnya, pembentukan Dinas Pariwisata di Yogyakarta, yang susunannya terdiri dari Sub-Dinas Pemasaran, Sub-Dinas Sarana Wisata, Sub-Dinas Bina Program, Sub-Dinas Diklat dan Unsur Pelaksana.¹⁹

Lebih lanjut Bish dan Ostrom memberikan pedoman bagi pengembangan organisasi pemerintahan kota, sebagaimana dikatakannya berikut ini:

“The theory of government inherent in the reform tradition suggest certain casual relationship among uariabels. Among there associations are thefollowing (1) increasing the size of urban governmental unit through consolidation udll be associated with improwd

output of public services, increased efficiency, increased responsibility of local officials and increased confidence among citizens about their capacity to effect public policies; (2) reducing the municipality of jurisdictions serving an urban area through consolidation will also be associated with improved output of public services, increased efficiency, increased responsibility of local officials and increased confidence among citizens about their capacity to affect public policies. ²⁵

(“Dalam teori pemerintahan yang secara inheren selalu berubah yang menyangkut hubungan sebab akibat antarvariabel, yaitu (1) semakin meningkatnya besaran unit pemerintahan kota melalui konsolidasi akan berkaitan dengan output pelayanan publik yang ditingkatkan, peningkatan efisiensi, peningkatan tanggung jawab aparat kota dan peningkatan kesadaran masyarakat kota akan tanggung jawab mereka untuk mempengaruhi kebijakan publik; (2) pengurangan yurisdiksi pelayanan pemerintah kota adalah juga melalui konsolidasi yang berkaitan dengan peningkatan output pelayanan publik, peningkatan efisiensi, peningkatan tanggung jawab aparat pemerintah kota dan peningkatan kesadaran masyarakat akan tanggung jawabnya untuk mempengaruhi kebijakan publik.”)

Dengan demikian, variabel-variabel peningkatan pelayanan publik, efisiensi, tanggung jawab aparat dan peningkatan kesadaran masyarakat kota untuk mempengaruhi kebijakan publik sangat berpengaruh kepada perubahan organisasi pemerintahan kota, baik pengembangan ataupun pengurangan. Pengembangan dilakukan melalui pembentukan unit-unit baru yang relevan dengan kebutuhan pelayanan baru yang dikehendaki oleh masyarakat kota. Sebaliknya, pengurangan organisasi pemerintahan kota dilakukan melalui swastanisasi pelayanan publik yang baru. Dengan kata lain, pemerintah kota tidak perlu membentuk unit atau dinas baru dengan pertimbangan efisiensi pembiayaan. Sebagai contoh, masyarakat kota menghendaki adanya pelayanan pembangunan perumahan untuk masyarakat yang berpenghasilan rendah. Pemerintah kota dapat saja membentuk dinas perumahan atau sebaliknya tidak membentuk dinas perumahan, namun menyerahkan sepenuhnya kepada pihak swasta.

4. Pendekatan Lingkungan

Terma lingkungan yang digunakan mengacu kepada sumber dasar alami seperti air, tanah, dan udara. Diskusi tentang lingkungan perkotaan mencakup dimensi yang lebih luas, yakni dimensi sosial, politik dan ekonomi dari dampak proses urbanisasi yang cepat. Sebagai contoh adalah masalah tanah, yaitu bagaimana tanah diperoleh masyarakat dengan luas tertentu, oleh siapa dan bagaimana bentuk kepemilikannya.

Pendekatan ilmu lingkungan dalam studi pemerintahan kota merupakan pendekatan yang paling baru, yang bersifat interdisipliner antara ilmu sosial dan ilmu alam. Penggunaan konsep dan teori ilmu alam dalam studi lingkungan perkotaan ditujukan untuk memberikan penjelasan secara ilmiah terhadap masalah-masalah lingkungan yang dihadapi sehari-hari oleh penduduk kota. Beberapa alasan rasional yang signifikan yang menuntut para pengambil kebijakan atau aparat pemerintah kota untuk memperhatikan masalah lingkungan ini, yaitu:

- Keunikan karakteristik lingkungan wilayah perkotaan. Masalah lingkungan kota tertentu berkaitan erat dengan ciri dan lokasi kota yang bersangkutan, yang secara langsung juga dipengaruhi ekosistem yang lebih besar dalam skala regional: apakah terletak di daerah pantai atau pegunungan, landai atau curam, kepulauan ataukah pedalaman, dan lain sebagainya. Masing-masing kota sesuai dengan lokasi dan ciri lingkungannya mempunyai masalah-masalah spesifik yang potensial mempengaruhi penduduknya.
- Tingkat pertumbuhan dan jumlah penduduk kota. Jumlah dan tingkat pertumbuhan penduduk berhubungan langsung dengan konsentrasi spasial penduduk, industri perdagangan, konsumsi energi, konsumsi air bersih, volume sampah yang dihasilkan dan masalah lingkungan lainnya, yang secara kumulatif menuntut respons strategis dari manajer-manajer kota;
- Tingkat pendapatan dan pembangunan ekonomi. Sebuah kota yang lebih banyak dihuni oleh masyarakat yang berpendapatan menengah ke bawah menghadapi masalah lingkungan yang berbeda dengan kota yang dihuni oleh penduduk yang berpendapatan menengah ke atas. Kota yang disebut pertama cenderung berhadapan dengan masalah-masalah polusi indoor, pencemaran air

tanah dan kekurangan pelayanan dasar publik (air minum, pendidikan dan kesehatan). Sedangkan kota yang disebut kedua cenderung berhadapan dengan masalah limbah beracun dan polusi udara. Namun yang terjadi di kotakota negara yang sedang berkembang, kota dihuni oleh campuran penduduk yang berpendapatan beragam, mulai dari yang berpendapatan rendah sampai yang berpendapatan tinggi. Dengan demikian, masalah lingkungan yang harus dipecahkan oleh manajer pemerintahan kota sangat kompleks, mulai dari kekurangan fasilitas air minum sampai dengan penanganan limbah beracun.

- Masalah lingkungan yang berdimensi spasial dan bersifat mestyebar. Masalah lingkungan yang dihadapi oleh sebuah kota tidak hanya bersifat lokal, namun saling berpengaruh satu sama lain dan cenderung berskala luas. Misalnya, masalah polusi air di Jakarta merupakan isu lingkungan yang bersifat regional, yang berkaitan dengan pentingnya konservasi sumber daya alam di kawasan Puncak sebagai pemasok air bersih bagi penduduk Jakarta. Dengan demikian, masalah air bersih di Jakarta tidak berdiri sendiri, namun berkaitan dengan penanganan air bersih di kawasan lain, yaitu Jawa Barat.
- Peranan aktor-aktor lokal. Kualitas lingkungan di sebuah kota tidak ditentukan oleh satu aktor (pemerintah) saja, namun sebaliknya ditentukan oleh berbagai aktor dan hasil interaksi antara mereka. Aktor-aktor tersebut antara lain adalah rumah tangga, sektor swasta, dan pemerintah. Oleh karena itu, kemampuan manajerial dan operasional serta daya tanggap terhadap penduduk lokal dan lembaga-lembaga pemerintah merupakan faktor yang menentukan kualitas lingkungan kota.

Ditinjau dari jumlah penduduk, kota-kota di Indonesia akan menyerap lebih kurang separuh dari jumlah penduduk yang ada hingga tahun 2010. Secara global, dari studi terhadap perkembangan penduduk di seluruh negara diketahui bahwa dua puluh satu kota di dunia akan berpenduduk lebih kurang 10 juta; tujuh belas di antaranya di negara-negara yang sedang berkembang dan sebelas di antaranya di Asia. Lebih dari itu, 50 kota di negara-negara yang sedang berkembang akan ber-

penduduk lebih kurang 4 juta jiwa, 30 di antaranya di Asia. Sementara itu, 72 kota berpenduduk antara 2-4 juta, 42 di antaranya berada di Asia. Meningkatnya jumlah penduduk secara cepat di daerah perkotaan secara langsung mem-ebabkan meningkatnya kebutuhan akan lahan untuk perumahan, pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan, dan sanitasi kota. Namun yang terjadi di hampir kota-kota besar di Asia, peningkatan jumlah penduduk, sebagai contoh, tidak diimbangi dengan pemenuhan perumahan yang layak, terutama kepada golongan masyarakat yang berpendapatan menengah ke bawah. Sebuah studi yang dilakukan oleh PBB memprediksikan bahwa lebih kurang 60 juta penduduk kota yang ada di Asia tinggal di pemukiman dalam kategori kumuh “slum” dan “squatter”. Di Seoul, diperkirakan lebih kurang 17% dari penduduk kota tinggal di perumahan yang berkategori sub-standard atau kurang layak. Dua pertiga penduduk Jakarta tinggal di perumahan yang tidak permanen atau semi-permanen. Hal ini diikuti juga dengan pelayanan sosial dan lingkungan yang rendah terhadap penduduk ini. Di Jakarta, penduduk yang tinggal di daerah kumuh memenuhi kebutuhan air bersih dengan biaya lebih dari 600-1200% dibandingkan penduduk yang tinggal di pemukiman permanen. Penduduk miskin perkotaan cenderung tinggal di dekat daerah yang terpolusi dan sempit, yang menunjukkan kaitan erat antara permasalahan lingkungan dengan kemiskinan.

Permasalahan lingkungan perkotaan, terutama bagi penduduk miskin, disebabkan oleh banyak faktor dan berdampak pada skala yang berbeda seperti industrialisasi, urbanisasi, kondisi topografis, dan praktek pengolahan limbah. Dampak yang dirasakan dapat dalam skala rumah tangga, kota atau regional, sebagaimana dikatakan sebelumnya sebagai dimensi masalah lingkungan yang bersifat menyebar. Faktor penyebab dan akibatnya dinumerasikan dalam tabel berikut.

Tabel 2.6.
Akibat dan Penyebab Masalah Lingkungan Perkotaan

RUANG LINGKUP MASALAH	AKIBAT	PENYEBAB
UDARA		
POLUSI UDARA Masyarakat Kota Regional Antar Negara	Masalah kesehatan Biaya dari perawatan kesehatan dan turunnya atau hilangnya produktifitas Hilangnya kenyamanan (keindahan, baik budaya maupun rekreasi)	Industrialisasi diikuti urbanisasi Meningkatnya jumlah kendaraan dan kemacetan Semakin meningkatnya penggunaan bahan bakar polutan Kebijakan harga energi
POLUSI UDARA INDOOR Rumah tangga Tempat bekerja	Masalah kesehatan (sakit tenggorokan, penyakit pernafasan, turunnya berat bayi pada waktu kelahiran, kanker) Biaya dari perawatan kesehatan dan turunnya produktifitas	Penggunaan bahan bakar yang menyebabkan polusi, seperti bahan bakar biomassa dan mengandung belerang Ventilasi tempat kerja yang kurang memadai Perokok pasif Aktifitas industri rumah tangga
AIR		
POLUSI AIR PERMUKAAN Masyarakat Kota regional	Masalah kesehatan Biaya ekonomi dari pengobatan dan perawatan kesehatan Hilangnya kenyamanan	Topografi dan iklim Kebijakan harga <i>Tragedi of common</i> Peraturan hukum dan pelaksanaannya yang lemah Penanganan limbah kota dan industri Curah hujan Penanganan irigasi
POLUSI AIR BAWAH TANAH Masyarakat Kota Regional	menurunnya kualitas air tanah karena perembesan air laut zat-zat kimia Masalah kesehatan Biaya penurunan permukaan tanah, perawatan kesehatan, peningkatan biaya marjinal dari penawaran	Kebijakan harga <i>Tragedi of common</i> Peraturan hukum dan pelaksanaannya yang lemah Sanitasi dan penanganan limbah kota dan industri yang buruk Manajemen permintaan yang lemah

POLUSI PANTAI DAN DANAU Masyarakat Kota Regional Antar Negara	Hilangnya sumberdaya pariwisata dan rekreasi dan pendapatan Rusaknya sumberdaya hayati Eutrofikasi Hilangnya kenyamanan	<i>Tragedi of common</i> Peraturan hukum dan pelaksanaannya yang lemah Penanganan limbah kota dan industri yang buruk Polusi dari dermaga
TANAH		
TANAH ADAT Daerah pinggiran Regional	Semakin rendahnya produktifitas Menurunnya sumberdaya yang dapat diperbaharui (<i>renewable resource</i>) karena penebangan hutan dan merosotnya lahan-lahan subur Erosi dan siltasi Hilangnya kenyamanan Hilangnya habitat alamiah	Tidak terkontrolnya tata guna lahan Tidak terkontrolnya pertumbuhan kota (tidak ada zonasi dan pelaksanaannya) Sistem fungsi lahan Harga lahan Kegiatan pertambangan Polusi logam berat
HILANGNYA KEKAYAAN BUDAYA DAN SEJARAH Masyarakat Kota	Hilangnya peninggalan budaya Hilangnya sumberdaya pariwisata Rusaknya bangunan-bangunan, monumen, dan situs-situs yang bernilai sejarah	Harga lahan yang tidak wajar Tidak ada peraturan dan pelaksanaannya Polusi udara Penanganan limbah padat yang buruk Penurunan permukaan tanah (<i>land subsidence</i>)
DEGRADASI EKOSISTEM DESA Regional	Masalah kesehatan Biaya pemukiman kembali Hilangnya habitat-habitat Polusi udara, air, dan tanah	Tidak adanya kekuatan politik masyarakat desa
ANTAR MEDIA		
POLUSI LIMBAH PADAT/SAMPAH Masyarakat Kota	Masalah kesehatan Biaya akibat dari drainase yang buntu dan banjir Polusi air dan <i>leachate</i> Polusi udara dari pembakaran sampah Hilangnya kenyamanan	Buruknya manajemen sampah (tidak sempurna pengumpulan sampah dan pembuangan serta minimalnya <i>cost recovery</i>) Kebijakan tarif Dampak eksternal pembuangan sampah

POLUSI LIMBAH BERACUN Masyarakat Kota Regional	Kontaminasi air permukaan dan tanah serta pantai Dampak kesehatan dan ekonomi Akumulasi racun didalam rantai makanan Menurunnya nilai sumber daya	Peraturan yang tidak lengkap dan pelaksanaan yang buruk Tidak ada insentif Pajak yang rendah bagi industri menghasilkan limbah Rendahnya visibilitas Berpencarnya lokasi industri rumah tangga dan kecil
BENCANA LINGKUNGAN Masyarakat Kota Regional	Masalah kesehatan Biaya dari hilang dan rusaknya sumber daya hayati, kekayaan dan infrastruktur Degradasi tanah karena banjir, longsor, dan gempa bumi Hilangnya kenyamanan	Penyebab alamiah Tidak sempurnanya pasar tanah, seperti tidak adanya alternatif bagi pemukim yang tinggal di kawasan kumuh Kebijakan lahan, seperti tidak adanya pajak atau pajak tanah yang rendah dan tidak ada proteksi terhadap lahan yang berisiko tinggi
TIDAK ADANYA SANITASI Rumah Tangga Masyarakat Kota Regional	Masalah kesehatan, seperti penyakit-penyakit disebabkan oleh parasit, malnutrisi dan kematian bayi Biaya ekonomi Eutrofikasi Hilangnya kenyamanan	Kemampuan teknologi yang rendah Tidak adanya <i>cost recovery</i> Buruknya manajemen Kebiasaan higienis rumah tangga

Carl Bartone, dkk., "Environmental Management and Urban Development: Issues and Options for Third World Cities, Environment and Urbanization, Vo1.4, No.2, October 1992, h. 134-35.

Kota memang menjadi impian atau harapan bagi mereka untuk meletakkan masa depannya. Sementara itu ada semacam ketidakpedulian masyarakat kota terhadap permasalahan lingkungan yang sehari-hari mereka hadapi. Mereka seakan-akar. tidak acuh akan bahaya pencemaran terhadap kesehatan. Studi yang dilakukan oleh Umar Fahmi menunjukkan bahwa dalam darah para supir bajaj dan pedagang asongan banyak mengandung Pb, yang berasal dari knalpot kendaraan. Kasus pencemaran air sungai yang berasal dari pabrik di Kiaracondong, Bandung merupakan kasus lain. Pencemaran ini telah menyebabkan turunnya

produktivitas padi. Banyak lagi kasus-kasus lain yang muncul di daerah perkotaan Indonesia, terutama setelah berkembangnya industrialisasi. Di masa depan masalah ini mendesak untuk dipecahkan secara serius, terutama yang berkaitan dengan pelaksanaan hukum (law enforcement) dan kemampuan manajerial pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Sampai saat ini manajemen lingkungan perkotaan di Indonesia masih belum terbentuk pola yang jelas, karena terdapat berbagai instansi yang terlibat langsung dalam pengelolaan dan pemeliharaan lingkungan. Penanganan pencemaran air sungai ditangani pemerintah pusat dan daerah tingkat I. Sedangkan Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (Bapedal) dalam hal ini menetapkan kebijaksanaan umum yang menjadi pedoman bagi pemerintah daerah tingkat I. Badan ini sebagai *licensing agency* yang memberikan legalisasi pada dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal). Sedangkan pengelolaan masalah sampah kota ditangani oleh pemerintah kota itu sendiri dan bekerja sama dengan organisasi kemasyarakatan seperti LKMD dan RT/RW. Badan Pengendalian Dampak Lingkungan bekerja sama dengan Departemen Pekerjaan Umum dan Departemen Dalam Negeri setiap tahun melakukan performance assessment dalam bentuk program Adipura terhadap kemampuan pengelolaan sampah kota sesuai dengan ukuran kota: kota kecil, kota sedang dan kota besar. Di Semarang, Surabaya dan Jakarta, pemerintah daerah berhasil melibatkan pihak swasta dalam pengumpulan dan transportasi sampah ke tempat pembuangan akhir. Pelibatan swasta dalam pengelolaan sampah dapat meningkatkan efisiensi pembiayaan pengelolaan sampah.

Dengan adanya berbagai instansi yang terlibat dalam penanganan masalah lingkungan, maka masalah koordinasi dan tidak konsistennya berbagai kebijaksanaan selalu menjadi kendala pelaksanaan manajemen lingkungan kota yang efektif. Pengawasan terhadap pabrik di daerah tertentu dapat dilakukan oleh berbagai instansi di pusat maupun di daerah. Pemerintah pusat melalui Bapedal mengawasi limbah beracun, sedangkan pemerintah daerah melakukan pengawasan terhadap limbah cair yang dibuang langsung ke sungai.

Karena keterbatasan jumlah aparat dan kualitasnya yang masih harus ditingkatkan, Bapedal sampai saat ini kewalahan menangani

kasus-kasus pencemaran di seluruh Indonesia. Kondisi ini ditambah lagi dengan belum terbentuknya dinas otonom atau wakil Bapedal di daerah-daerah. Dengan demikian, pembentukan instansi vertikal di daerah-daerah sudah sangat mendesak untuk dilakukan.

5. Pendekatan Ruang atau Spasial

Aspek ruang (space) merupakan aspek yang lebih penting diperhatikan oleh perencana kota atau wilayah. Dalam khazanah ilmu administrasi negara dan ilmu politik, analisis ruang dalam proses pembangunan sebagaimana yang dikemukakan oleh James J. Heaphey dilakukan dengan beberapa tema penting yang relevan, yaitu:²²

- Bagaimana sebuah negara harus disatukan secara spasial sembari tetap memberikan peluang untuk melakukan inovasi secara spasial pula;
- Bagaimana budaya dan ruang dapat dipadukan dalam satu kesatuan;
- Bagaimana pembangunan ekonomi mempunyai aspek spasial dan implikasi dalam suatu negara yang sedang melaksanakan pembangunan;
- Bagaimana penempatan penduduk untuk mempengaruhi pembangunan;
- Bagaimana ideologi politik dan ruang berkaitan satu sama lain; dan
- Bagaimana dan apa pengaruh dari strategi spasial yang dilakukan oleh elite politik tertentu.

Tema-tema yang dikemukakan di atas berkaitan dengan aspek ekonomi, politik, sosial, dan budaya dari aspek ruang (space). Artinya suatu pemekaran daerah otonom, misalnya, haruslah dikaitkan dengan pertimbangan-pertimbangan sosial, budaya, ekonomi, dan politik serta ideologi masyarakat yang tinggal dalam suatu wilayah tertentu. Etnisitas dan entitas merupakan suatu faktor yang harus dipertimbangkan dalam mengelompokkan masyarakat atau geografi sebagai suatu daerah yang memiliki batasan yurisdiksi tertentu. Sebagai contoh, Propinsi Sumatera Barat secara sosiologis merupakan daerah otonom yang memiliki homogenitas budaya dan politik lokal yang khas. Kesejajaran pengelompokan administrasi sebagai suatu daerah administrasi atau

otonom dengan kesatuan etnisitas atau entitas politik tertentu akan memudahkan pelaksanaan administrasi pemerintahan.

Kemudahan pelaksanaan administrasi pemerintahan yang dimaksud di atas adalah bahwa pemerintah atau entitas politik yang memiliki otoritas politik dengan mudah tidak perlu melakukan tugas-tugas yang berkaitan dengan pengintegrasian persepsi dan sikap masyarakat untuk mendukungnya. Pemerintah pusat dalam hal ini tidak perlu melakukan kontrol yang terlalu kuat terhadap daerah-daerah. Dengan kata lain, Pemerintah Daerah yang ada dapat menjadi wakil Departemen Dalam Negeri yang bertugas menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan yang termasuk dalam "hozcsekeeping", seperti pada sistem yang dijalankan di Perancis dan Italia bahwa:

"The points out that the Italian perfect can be the center of considerable power though his official sphere of authority is delimited. Most important for our concerns here, the integrated prefecture is a flexible, non-trasitiUe model in which the authority of the prefect can be adjusted to allow him to control or coordinate some programs or activities where the case for such coordination is particularly strong, rather than a general desideratum. Furthermore, the unintegrated system give free rein to all the functional services, allowing for the necessary geographical adoption within their respective services."

Dalam konteks ini Heaphey mengajukan sebuah model administrasi pemerintahan yang bersifat terbuka, yang mempunyai ciri potensial untuk melakukan kontrol bila diperlukan. Dimensi spasial menunjukkan adanya pilihan strategis yang fleksibel dan dinamis sesuai dengan kondisi dan situasi daerah yang bersangkutan. Beberapa instrumen dalam dimensi spasial yang diajukan oleh Heaphey adalah desentralisasi, partisipasi masyarakat bawah dalam program pembangunan, dan profesionalisasi birokrasi.²⁶ Dari sisi politik, desentralisasi memerlukan integrasi sistem nilai nasional atau ideologi nasional. Konsep "nation building" sangat relevan diterapkan. Pelimpahan kewenangan atau urusan pemerintahan kepada daerah jangan sampai menjadi benih-benih disintegrasi nasional di kemudian hari. Profesionalisasi sebagai suatu metode administrasi berkaitan erat dengan desentralisasi. Diharapkan setiap birokrat mempunyai pengetahuan dan ketrampilan

yang cukup tentang tugas yang diembannya, sehingga terwujud “professionally determined decentralized”, artinya desentralisasi yang terwujud karena adanya profesionalisme birokrasi pemerintahan.

Deskripsi teoritis, baik dari dimensi makro maupun dimensi mikro organisasi di atas membawa kepada identifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan pemekaran atau penambahan daerah otonom tertentu atau penambahan organisasi atau unit pemerintah daerah tertentu, yaitu:

- Variabel etnisitas dan berkaitan dengan konsep kesatuan ruang dari etnis yang menetap;
- Variabel keluasan dan batas geografis daerah tersebut;
- Variabel efisiensi pelayanan publik; dan
- Variabel kesadaran dan tuntutan masyarakat untuk memperoleh pelayanan publik yang cepat dan efisien.

Analisis ruang atau spasial dari daerah-daerah tertentu akan membantu kita dalam memetakan secara tepat potensi-potensi ekonomi dan masalah sosial yang ada pada suatu kota atau daerah perkotaan tertentu. Studi Depdagri dan Fisipol UGM pada tahun 1992 menunjukkan bahwa kabupaten dan kota yang mempunyai kemampuan organisasi dan manajemen tertinggi berjumlah 43 daerah; 67,44% berstatus kota dan hanya 32,56% yang berstatus kabupaten serta 26 diantaranya (60,47%) berada di pulau Jawa. Kondisi pada tahun 1992 ini tidak banyak berubah sampai saat ini. Kota dan kabupaten yang mempunyai kemampuan organisasi dan manajemen tinggi masih berada di pulau Jawa. Sedangkan daerah kota atau perkotaan mempunyai tingkat pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat daripada kabupaten.

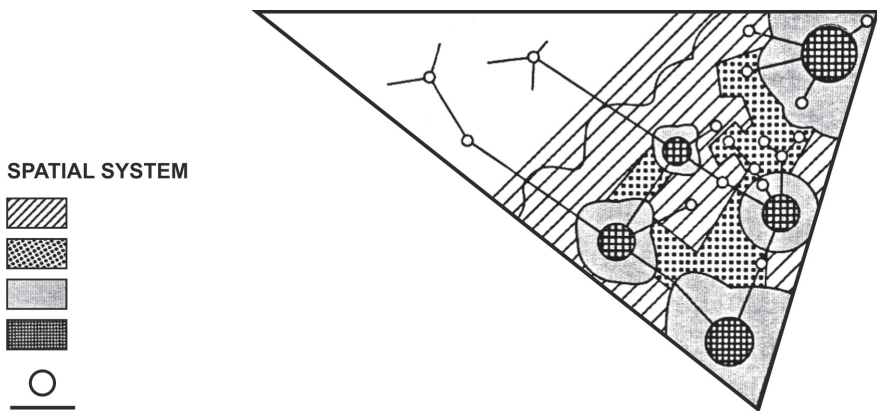
Daerah-daerah kabupaten yang mempunyai pelaksanaan otonomi yang tinggi seperti Balikpapan, Sambas, Sleman, Serang, Sukoharjo, Samarinda, Probolinggo, Bogor dan Bantul adalah kabupaten yang mengalami tranisi yang pesat dari daerah kabupaten *rural* ke kabupaten *urban* atau yang berada dalam kondisi ruang fisik yang sedang berubah.

Secara teoritis, dalam menganalisis suatu kota dan daerah perkotaan dari pendekatan ruang dan ekonominya, teori tentang “desakota” yang dikemukakan oleh Terry McGee --mempunyai tingkat eksplanasi yang

cukup baik. Secara spasial dan ekonomis, daerah-daerah yang dikategorikan sebagai “desakota” ini dicirikan oleh:

- Kota besar secara jelas mendominasi perkembangan daerah sekitarnya
- Daerah-daerah tersebut dalam radius “commuting”
- Intensitas interaksi yang tinggi antara kegiatan pertanian dan non-pertanian yang tampak dalam penggunaan lahan (landzuse) seperti industri kerajinan rakyat (cottage industry), kawasan industri (industrial estate), dan pembangunan daerah pinggiran kota (suburban development).
- Meningkatnya mobilitas penduduk.

Konfigurasi spasial di negara Asia digambarkan oleh Terry McGee sebagai berikut:



Gb. 1.4. Sebuah Hipotesis Konfigurasi Spasial di Asia

Sumber: Terry McGee, “Metrofiting the Emerging Mega-Urban Regions of ASEAN. An Overview”, makalah pada International Conference on Managing Mega Urban Regions in ASEAN Countries: Policy Challenges and Responses, Asian Institute of Technology, Bangkok, 1992.

Dalam sistem spasial terdapat enam komponen, yaitu kota metropolitan, daerah lingkaran atau sekitar kota, desakota, daerah pedesaan yang padat, daerah yang berpenduduk jarang, dan kota-kota kecil. Pertumbuhan kota metropolitan dan desakota memainkan peranan penting dalam transformasi ekonomi. Dari komponen satu ke

komponen lain dihubungkan oleh jalur transportasi, dengan waktu tempuh lebih kurang 3-4 jam.

Dari analisis ruang yang memadukan analisis ekonomi dan geografis tersebut diharapkan kita, kan lebih memahami potensi-potensi masalah yang akan dihadapi oleh pemerintah kota atau daerah perkotaan tertentu. Suatu kota yang termasuk dalam kawasan lingkaran kota metropolitan membutuhkan bangunan organisasi dan cara “governing” (memerintah) yang berbeda dengan kota yang termasuk dalam kawasan “desakota”. Begitu pula seterusnya, suatu kota yang dikategorikan sebagai kota metropolitan membutuhkan bangun organisasi dan cara governing (memerintah) yang sangat kompleks.

Pendekatan ruang ini dapat digunakan dalam kasus pemenuhan kebutuhan air minum dan pengelolaannya bagi sebuah kota. Sebagai contoh, kebutuhan dan pengelolaan air bersih untuk Jakarta. Suma T. Djajaningrat, Asisten III Menteri Negara Lingkungan Hidup, menyatakan bahwa pengelolaan air minum di Jakarta tidak boleh dilihat secara parsial menurut kesatuan wilayah administratif, tetapi harus dilaksanakan secara integral dalam kesatuan ruang daerah aliran sungai WAS). Konsep daerah aliran sungai merupakan pendekatan yang paling operasional dalam pengelolaan sumber-sumber air.²⁷

Kerjasama Ekonomi Regional

Kerjasama ekonomi regional telah berdampak pada lanskap perkotaan di Asia Tenggara setidaknya sejak awal masa-masa kolonial. *ASEAN Preferential Trending Arrangement* pada tahun 1997 dan *Asean Free Trade Area (AFTA)*, yang didasarkan pada *the Common Effective Preferential Tariff (CEPT)* merupakan instrumen-instrumen ekonomi untuk mempromosikan kerjasama regional. Namun, kerjasama regional tersebut bukan merupakan satu-satunya bentuk yang dipergunakan di Asia Tenggara. Sejak awal 90-an, kerjasama regional berdasarkan pada pemberian fasilitas perdagangan telah menjadi kekuatan dan menjadi sarana untuk tercapainya persatuan regional yang lebih kuat. Pemberian fasilitas perdagangan berdasarkan kerjasama regional terdiri dari 2 unsur utama : 1) Segitiga Pertumbuhan; 2) Koridor Ekonomi.

Segitiga pertumbuhan digunakan pertama kali untuk menggambarkan kerjasama ekonomi sub regional yang melibatkan Singapura, Johor

bagian selatan di Malaysia dan Pulau Batam di Indonesia. Segitiga pertumbuhan melengkapi pemanfaatan antara negara-negara yang berbatasan untuk meningkatkan batas persaingan dalam hal promosi ekspor. Segitiga pertumbuhan berbeda dengan perdagangan bebas yang didasarkan pada kerjasama regional, hal ini karena segitiga pertumbuhan hanya mencakup beberapa wilayah dari suatu negara. Segitiga pertumbuhan juga tidak memiliki kebijakan yang mengharmoniskan namun memfasilitasi perdagangan dengan menghapus hambatan non tarif, hambatan transportasi, dan ketidakpastian. Segitiga pertumbuhan memasuki masa-masa emas pada tahun 1989-1998. Selama itu pula terbentuklah segitiga-segitiga pertumbuhan yang lain ; 1) Singapura-Johor-Riau (SIJORI), 2) segitiga pertumbuhan Indonesia- Malaysia-Thailand (IMG-GT) dan ; 3) Daerah pertumbuhan Asia Tenggara, Brunei-Indonesia-Malaysia-Philippines (BIMP-EAGA). Selain dari GMS, SIJORI menjadi segitiga pertumbuhan yang paling sukses saat ini. 2 dampak besar dapat dilihat dari lanskap perkotaan. Pertama, ekspansi ruang industri secara de facto peningkatan kualitas hidup melalui akses ke ruang rekreasi memang tidak berdampak langsung namun juga tidak sedikit pada pertumbuhan dan kemakmuran Singapura. Kedua, lanskap Batam dan Bintan telah berubah menjadi kawasan industri yang luas, sebagaimana pusat rekreasi, hal ini telah menarik ribuan pekerja dari berbagai wilayah di Indonesia. Batam menjadi kota pemerintahan otonom pada tahun 1999 dan meningkatkan status zona perdagangan bebas pada tahun 2007.

Koridor ekonomi muncul setelah krisis keuangan tahun 1997 yang merusak momentum dari segitiga pertumbuhan. Koridor ekonomi diartikan sebagai mekanisme untuk menghubungkan produksi, perdagangan, dan prasarana dalam suatu wilayah geografis tertentu, dimana terdapat pemikiran ekonomi yang jelas untuk hubungan semacam itu. Koridor ekonomi terdiri dari banyak elemen didalamnya seperti lokasi yang telah teridentifikasi, prasarana fisik, termasuk sistem transportasi, aktifitas ekonomi, kebijakan dan institusi-institusi yang dapat membuat kerjasama lintas batas menjadi mungkin. Pentingnya memiliki sumber daya spatial khusus di daerah berpotensi ekonomi tertinggi dan dimana memanfaatkan investasi sektor swasta yang kemungkinan besar akan sukses. Titik-titik atau titik-titik nodal disebut

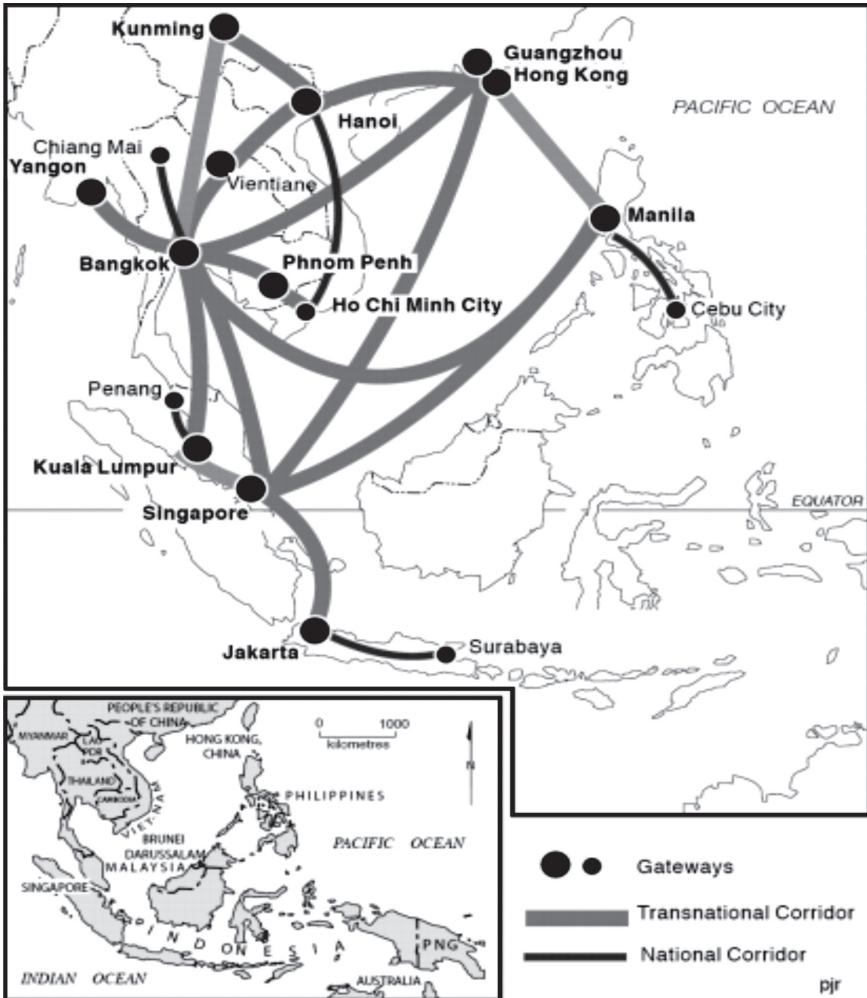
sebagai komponen penting dari koridor ekonomi karena titik-titik tersebut difungsikan sebagai jangkar jalur dan memberikan fokus pada investasi. Beberapa bentuk dari titik-titik teridentifikasi: kawasan industri umum, kawasan pengolahan ekspor, kawasan komersial dan rekreasi, dan titik-titik komunikasi multimodal, seperti jalan, rel, udara, dan perhubungan laut.²⁸

Gateway dan Koridor Multimodal

Gateway dan koridor multimodal adalah blok bangunan untuk menciptakan ruang ekonomi di Asia yg bersifat kompetitif, dikembangkan secara efisien, dengan sistem transportasi yang aman dan nyaman yang mendukung keberhasilan daerah dalam perubahan dunia perdagangan internasional.

Pada dasarnya, gateway dan koridor multimodal adalah sistem utama kelautan, jalan, kereta api, dan infrastruktur transportasi udara dari daerah-daerah penting untuk perdagangan internasional yang terletak dalam zona geografis tertentu. Gateway adalah masukan multimodal atau *exit point* melalui barang-barang dan penumpang internasional, bergerak melampaui pasar lokal dan regional. Fungsi intermodal ini untuk mengartikulasikan pengaturan pergerakan orang dan barang melalui gateway. Sedangkan koridor multimodal adalah orientasi linear dari penumpang internasional dan arus angkutan yang menghubungkan gateway ke pasar utama. Elemen-elemen kunci gateway dan koridor multimodal adalah: skala dan efisiensi infrastruktur dan kapasitas pelabuhan atau bandara, kapasitas koridor multimodal di daerah perkotaan dan dari gateway ke pasar, rancangan sistem untuk mengurangi biaya dengan menghilangkan langkah-langkah dalam penanganan barang melalui jaringan, dan sistem informasi yang menghubungkan operator gateway dan koridor multimodal. Dengan globalisasi pasar dan munculnya jaringan produksi yang kompleks dan rangkaian pasokan multi-step, gateway dan koridor multimodal menjadi komponen yang penting dari sistem logistik terpadu yang bertujuan untuk menciptakan tingkat kepuasan tertinggi pelanggan dengan mengelola kegiatan global yang memiliki nilai tambah. Sesuai kerangka kelembagaan yang didukung oleh penyedia layanan, berusaha untuk mengoptimalkan aliran yang efisien dan penyimpanan barang, dan

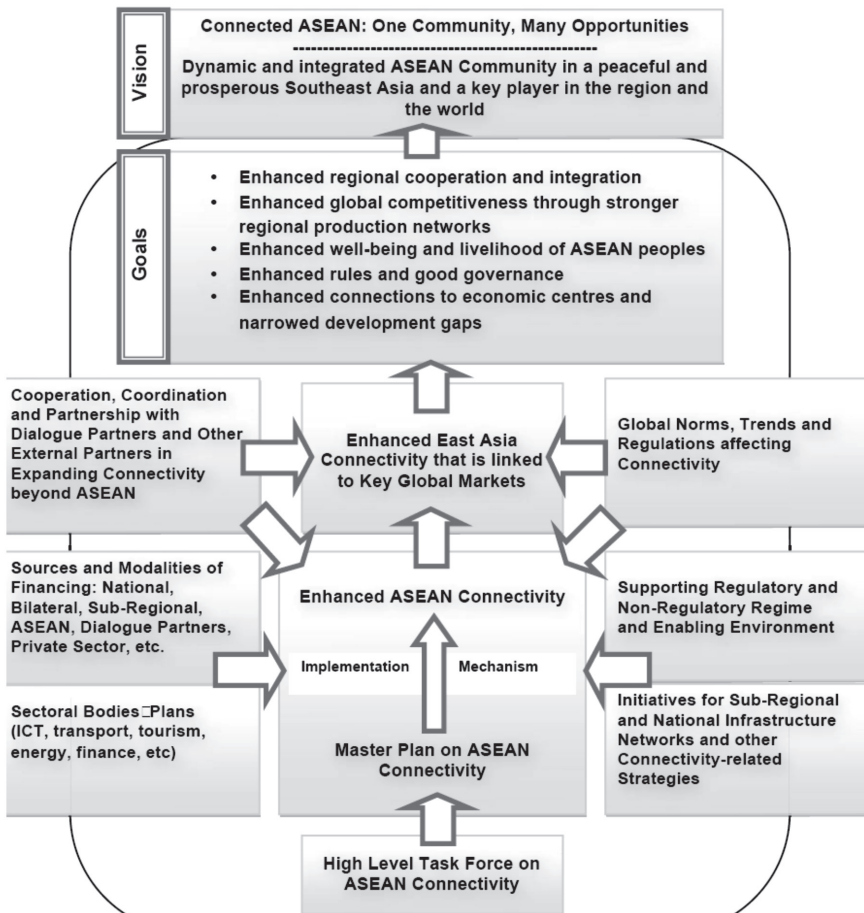
memberi fasilitas pada orang-orang dan pergerakan informasi dalam koridor logistik. Proses redistribusi disini dirancang agar pembangunan tidak terkonsentrasi di kota-kota gateway saja tetapi tersebar sepanjang rute untuk mencakup kota-kota kecil dan daerah pedesaan. Seringkali istilah koridor ekonomi digunakan dimana pintu gerbang, koridor multimodal, dan strategi koridor logistik terintegrasi dalam suatu paket investasi jangka panjang.²⁹



G.b. 1.5 Gateway dan Multimodal Koridor di Asia Tenggara

Sumber: Rimmer, Peter J.; Dick, Howard: *Appropriate economic space for transnational infrastructural projects: Gateways, multimodal corridors, and special economic zones*, ADBI working paper series, No. 237., 2010, h. 8.

Gateway dapat dilihat pada gambar dibawah terdapat tujuh koridor transportasi multimodal yang diidentifikasi oleh *Japan External Trade Organization* (JETRO, 2007) sebagai cerminan kepentingan bisnis Jepang di Daratan Asia Tenggara dan pulau-pulau di Asia Tenggara: Singapura-Bangkok, Bangkok-Hanoi, Bangkok-Yangon, Bangkok-Ho Chi Minh, Hanoi-Hong Kong / Guangzhou, Singapura-Jakarta dan Bangkok-Manila. Tiga koridor lainnya yang merupakan kunci untuk memahami tentang ekonomi regional telah ditambahkan: koridor Bangkok-Kunming-Hanoi, Koridor Singapura-Manila, dan Singapura-Hong Kong, koridor Cina.³⁰



Gb. 1.6 Visi dan Misi Konektivitas ASEAN
Sumber: Masterplan AEC

Regulasi yang dibuat oleh suatu negara saat ini juga tidak dapat dilepaskan dari kerjasama regional. Perkembangan globalisasi sekarang ini memaksa regulasi pelayanan publik mengalami transformasi yang cukup signifikan. Regulasi nasional sangat dipengaruhi oleh regulasi internasional yang dihasilkan oleh kesepakatan-kesepakatan regional seperti ASEAN, APEC dan WTO. Asean Economic Community merupakan salah satu contoh.

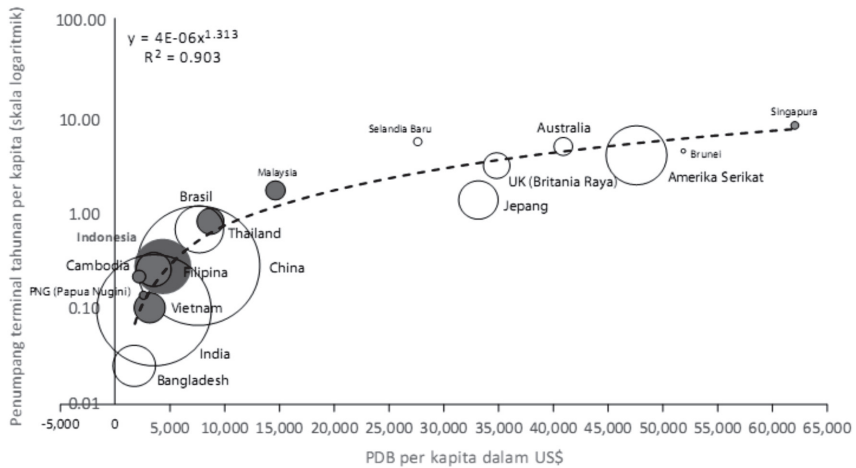
Salah satu kesepakatan adalah *mutual recognition arrangements* (MRAs) untuk memfasilitasi *free movement of skilled labour*, yang mencakup delapan kelompok profesional, yaitu:

- 1) Engineering Services (signed in December 2005);
- 2) Nursing Services (signed in December 2006);
- 3) Architectural Services (signed in November 2007);
- 4) Framework Arrangement for the Mutual Recognition of Surveying Qualifications (signed in November 2007);
- 5) Tourism Professionals (signed in January 2009);
- 6) Medical Practitioners (signed in February 2009);
- 7) Dental Practitioners (signed in February 2009); and
- 8) MRA Framework on Accountancy Services (signed in February 2009).

Yang dinamakan sebagai *supporting regulatory and non-regulatory regime* adalah regulasi nasional dari masing-masing negara ASEAN, termasuk Indonesia, untuk menyesuaikan regulasinya terhadap regulasi ASEAN. Kerangka regulasi nasional pelayanan kesehatan, sebagai contoh, akan dipengaruhi oleh program AEC diatas dalam sepuluh tahun ke depan. Regulasi dapat berupa restriksi hukum oleh otoritas pemerintah dan kewajiban para pihak didalam kerjasama. Pemerintah dapat membatasi pihak swasta di dalam pelayanan publik dengan bentuk-bentuk tertentu, misalnya kualifikasi teknis, tarif, sasaran atau metoda pelayanan. Biasanya regulasi pelayanan publik lebih ditujukan untuk mengatasi masalah kegagalan pasar (Wikipedia)

Regulasi lain adalah penerapan kebijakan *Open Skies* ASEAN dimana memiliki implikasi terhadap transportasi udara di Indonesia. Kebijakan ini menjadikan pertumbuhan dan permintaan tanpa kendala akan perjalanan udara internasional di Indonesia diperkirakan dapat

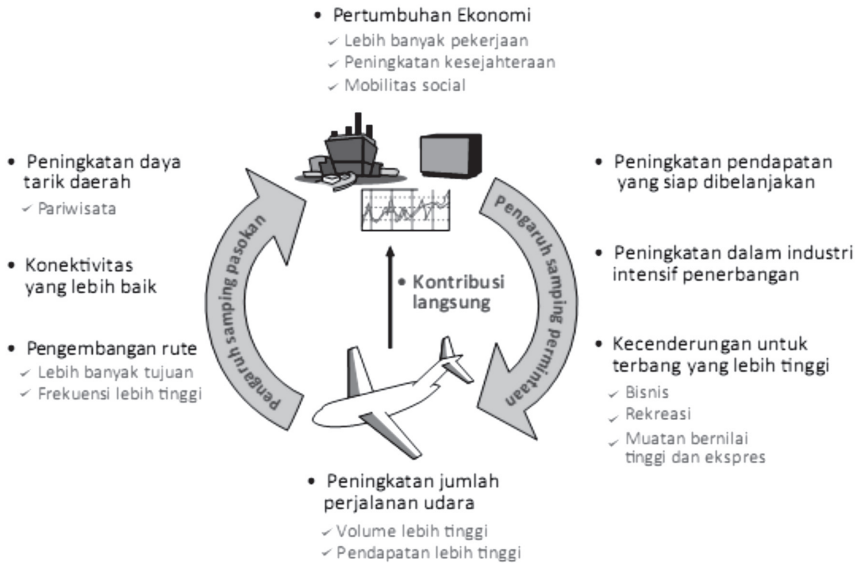
tumbuh sekitar 6 hingga 10% per tahun, bahkan diperkirakan dapat mencapai 20% per tahun.



Sumber: Bank Dunia, Intelijen Transportasi Udara, CIA Factbook dan analisis Helios
 Catatan: Ukuran gelembung adalah proporsional terhadap jumlah penduduk.
 Negara-negara ASEAN selain Indonesia ditampilkan dalam warna biru.

Gb. 1.7 Kecenderungan untuk Terbang Sebagai Sebuah Fungsi dari PDB per Kapita
 Sumber : Bank Dunia dalam Michael Fairbanks, “*Lalu Lintas Bertumbuh, Kebutuhan Bertumbuh*”, Jurnal Infrastruktur Indonesia Edisi 9 Januari 2012

Transportasi udara, adalah sebab sekaligus akibat dari pertumbuhan ekonomi, yang menciptakan “lingkaran kebajikan” (*virtuous circle*) dalam pertumbuhan ekonomi yang diikuti oleh peningkatan permintaan sehingga menciptakan pertumbuhan lebih besar dan seterusnya. Industri minyak dan ekstrasi dimana keduanya mengandalkan transportasi udara menjadi salah satu penyumbang yang signifikan bagi pertumbuhan ekonomi. Namun hal tersebut hasil diimbangi oleh infrastruktur yang memadai. Bandara Soekarno-Hatta di Jakarta, saat ini sudah terkendala kapasitas, dan akan tetap demikian dalam waktu dekat, Bandara lain di Indonesia serta infrastruktur pengendalian lalu lintas udara juga akan memerlukan peningkatan (*upgrading*) untuk dapat memenuhi permintaan yang diproyeksikan, serta sistem kelembagaan dan peraturan dikembangkan sejalan dengan infrastruktur.³¹



Gb. 1.8 Lingkaran Kebajikan (Virtuous Circle) Transportasi Udara

Sumber: Michael Fairbanks, "Lalu Lintas Bertumbuh, Kebutuhan Bertumbuh", Jurnal Infrastruktur Indonesia Edisi 9 Januari 2012

Catatan:

1. B Thahjati S. dan Imron Bulkin, 'Arahan Kebijakan Tata Ruang Nasional', dalam Prisma, No. 2, LP3ES, Jakarta, 1994, h. 32.
2. Ronald L. Iirannich, "Governing Urban Thailand. Copying with Policies and Administrati2-ePolitics", dalam *UrbarzsAffairsQuartely*, No. 3, March 1982, h. 323.
3. Richard Beatley, 'Political Control of Urban Planning and Management', dalam Nick Devas dan Carole Rakodi (peny.), *Managing Fast Growing Cities*, Longman Scientific & Technical, London, 1994, h 188.
4. T.N. Clark (peny.), *Community Power and Policy Output: A Review of Urban Research*, Beverly Hill, London, 1973
5. A. Morgan, *Area and Pozuer A Theory of Local Government*, Gower Publishing Company Ltd., Vermont, 1979.
6. Jurgen Ruland (peny.), *Urban Gournmentand Development in Asia*, Munchen, Welforum Verlag, 1988, h 12-40.
7. H.F. Alderfer, *Local Government in Developing Countries*, Glencoe, New York, 1964.
8. Gunnar Myrdal, *Asian Drama. An Inquiry into Poverty of Nations*, Vol. 1, Panteon, New York, 1977.

9. Secara lebih utuh mengenai masyarakat prismatic lihat F.W Rigg, *Administration in Developing Countries, The Theory of Prismatic Society*, Hughton Mifflin Company, Boston, 1964.
10. *Ibid.*
11. *Ibid.*
12. Lihat studi yang dilakukan oleh Kwee Ng, "Community Centres and Local leaders in Singapore", *Community Development Journal*, Vol 14. No G 1969, h 99-105; M.C. Logsdon, "Uerghbourhood Organization in Jakarta dalam *Indonesia*, No. 18, 1974, h. 53-70; Aquino B.A., *Politics in New Society: Barangraj, Democracy*, makalah disampaikan pada The 4th Meeting of the Association of Asian Studies, New York City, March 25-29-7; Ruland, *Political Change, Urban Service and Social Development. Political Participation and Grass-Roots Politics in Metro Manila*, Public Administration and Development, No. 4, Vol. 4, 1984, h. 335-334; dan F Casalmo, *The Vision of a New Society*, Manila, 1980.
13. Gabriel A. Almond, *Functional Approach to Comparative Politics* dalam Gabriel A. Almond dan James S. Coleman, (peny.), *The Politics of the Developing Areas*, N.J., Princeton University Press, Princeton, 1960, h. 3-64; Almond dan G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: A Development Approach*, Little Brown & Co., Boston and Toronto, 1966.
14. David Easton, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. Alfred A. Knopf, New York, 1953; *A Framework for Political Analysis*, N.J. Prentice-Hall, In., Englewood Cliff, 1965.
15. Lihat hasil-hasil studi dari seperti Peterson, *City Limits*, Chicago, Chicago University Press, 1981.
16. Michael Keating, *Comparative Urban Politics: Power and the City in the United States, Canada, Britain and France*, Edward Elgar, Britain, 1991.
17. Pada bagian ini banyak diadopsi dari tulisan penulis sendiri, Achmad Nurmandi, *Kota dalam Perspektif Ekonomi Politik dan Reorientasi Organisasi Pemerintah Kota*, dalam *Strategi*, No. 1, Tahun II, 1993.
18. Umar Juoro, *Demokrasi dan Sistem Ekonomi*, dalam "Prisma, No. " Tahun XIX, 1990.
19. Fu-chen Ho (peny.), *Rural Urban Relation and Regional Development*, Nagoya. Japan, UNCRD, 1987.
20. Terry Mc Gee, *Adapting the Emerging Mega-Urban Regions of Asean. An Overview*, makalah disampaikan pada International Conference on Metropolitan Mega Urban Regions in ASEAN Countries. Policy Challenges and Responses, Asian Institute of Technology, Bangkok, 1992, h. 18-20.
21. Kenichi Ohmae, "The End of Nation State", makalah pada CSIS Forum. Jakarta, 1995.
22. Alvin Toffler, *The Global paradox*, The Free Press, New York, 1980
23. Bish dan Ostrom, *Governmental Organizations: Cases and Commentary*, Bobbs-Merrill, Indianapolis, 1979, h. 103.
24. Lihat Perda Pemerintah Daerah Tingkat I Daerah Istimewa Yogyakarta No 5 tahun 1989.
25. Bish dan Ostrom, *op. cit.*, h. 78.

26. Uraian lebih lengkap lihat Carl Balone, dkk., *Toward Environmental Strategies for Cities, Policy Considerations for Urban Environmental Management in Developing Countries*, UPM Programme, World Bank, 1988, h. 2-3.
27. *Kompas*, 27 Juli 1992.
28. Thant, Myo. "Regional Cooperation and the Changing Urban Landscape of Southeast Asia", In : *Urbanisation in Southeast Asia Countries: Issues and Impacts*, Edited by Yap Kioe Sheng and Moe Thuzar. h. 157-160.
29. Rimmer, Peter J.; Dick, Howard : *Appropriate economic space for transnational infrastructural projects: Gateways, multimodal corridors, and special economic zones*, ADBI working paper series, No. 237., 2010, h. 7.
30. *Ibid.*, h.6.
31. Michael Fairbanks, "*Lalu Lintas Bertumbuh, Kebutuhan Bertumbuh*", Jurnal Infrastruktur Indonesia Edisi 9 Januari 2012

BAB 3

ORGANISASI PEMERINTAHAN KOTA DAN PEMERINTAH METROPOLITAN

A. Pendahuluan

Sebagaimana dijelaskan pada bab sebelumnya, organisasi dan birokrasi pemerintah kota dan pemerintah di wilayah perkotaan cenderung bersifat statis, yang harus berhadapan dengan masalah-masalah yang bersifat dinamis. Oleh karena itu, dari pengalaman berbagai negara selalu terjadi pengembangan organisasi (*organizational development*), walaupun respon organisasional ini dilakukan lebih lambat. Bagaimana mengatasi masalah-masalah perkotaan di wilayah yang menjadi kota, yang menghubungkan beberapa daerah otonom? Apakah perlu dibuat organisasi baru untuk merespon perkembangan tersebut? Faktor-faktor apakah yang akan menghambat bila diciptakan organisasi baru? Pertanyaan-pertanyaan ini merupakan pertanyaan yang bersifat mendasar dan cukup sulit menjawabnya. Sebagai contoh, organisasi manakah yang menangani limbah padat atau cair yang mencemari daerah perbatasan antara Kotamadya Yogyakarta dan Kabupaten Sleman? Bagaimanakah mengatasi keterbatasan air bersih di suatu kotamadya (misalnya Kotamadya Yogyakarta) jika tidak bekerja sama dengan Kabupaten Sleman sebagai sumber air bersih? Apakah Badan Koordinasi Pembangunan Jabotabek (BKSP) masih layak sebagai

organisasi yang mengkoordinasikan pembangunan kawasan Jakarta, Bogor, Tangerang dan Bekasi yang telah bersatu?

Dari pengalaman beberapa negara, pengembangan organisasi pemerintahan di wilayah perkotaan bukanlah pekerjaan yang mudah. Yang biasa dilakukan oleh beberapa negara adalah membuat panitia ad-hoc untuk menangani suatu pekerjaan yang disusun dari organ-organ pemerintah kota yang terlibat. Misalnya, Kampung Improvement Programme (KIP) atau Program Perbaikan Kampung yang lebih memfokuskan pada pembangunan prasarana fisik kawasan kumuh dan dilakukan oleh sebuah panitia, yang unsur-unsurnya terdiri dari berbagai unit organisasi pada pemerintah kota.

Terdapat beberapa faktor yang mendorong pembentukan organisasi baru untuk merespon perkembangan ruang kota yang pesat, yaitu keinginan politik dari pemerintah pusat, perubahan sebagai akibat adanya organisasi baru tersebut tidak terlalu lama, penerimaan politik oleh masyarakat daerah, kemampuan keuangan, kesulitan dalam perubahan struktur kekuasaan, dan kesulitan pelaksanaannya.

Kemauan politik (*political will*) pemerintah pusat perlu diperhitungkan dalam penciptaan organisasi pemerintahan yang baru, terutama di negara-negara yang sedang berkembang, karena hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ditandai dengan kuatnya dominasi pemerintah pusat terhadap berbagai keputusan pemerintah daerah. Tidak adanya *political will* pemerintah pusat akan mempersulit pembentukan organisasi baru yang memiliki kewenangan yang lebih besar. Lagi pula, pembentukan organisasi pemerintahan baru biasanya memerlukan waktu yang cukup lama dan penyesuaian yang sulit setelah organisasi tersebut berdiri. Semakin lama penyesuaian yang diperlukan, maka semakin sulit organisasi tersebut untuk dibentuk.

Penerimaan politik (*politically acceptable*) mengacu kepada penerimaan yang baik oleh masyarakat daerah, yakni sejauh manakah masyarakat di daerah menerima organisasi pemerintahan yang baru. Jika sebagian besar warga masyarakat menerima organisasi baru tersebut, maka secara sosio-politik organisasi tersebut telah absah di mata masyarakat.

Kemampuan keuangan dan kesulitan perubahan struktur kekuasaan merupakan dua faktor yang saling terkait. Pengembangan organisasi baru biasanya membawa beban keuangan yang tidak sedikit bagi pemerintah pusat atau dapat juga berupa pelimpahan kekuasaan finansial kepada organisasi baru tersebut. Organ-organ tertentu di tingkat pemerintah pusat biasanya sangat keberatan jika kekuasaan finansial tertentu hilang karena dilimpahkan kepada organisasi pemerintahan di daerah. Perubahan struktur kekuasaan ini sudah jelas menyebabkan berkurangnya wilayah (domain) kekuasaan unit pemerintah tertentu dan dialihkan ke unit organisasi pemerintahan yang baru.

B. Organisasi Pemerintah di Wilayah Perkotaan atau Metropolitan di Dunia

Aprodico A. Laquian dalam studinya yang telah melakukan penelitian terhadap beberapa wilayah perkotaan di dunia, melihat rancang bangun organisasi pemerintahan di wilayah perkotaan biasanya diatur untuk menyerap perkembangan ruang suatu wilayah kota yang cepat. Ia melihat bahwa dalam perancangan organisasi baru di wilayah perkotaan atau metropolitan didasarkan pada faktor-faktor: (1) unit-unit politik yang terlibat di dalam wilayah tersebut; (2) alokasi fungsi-fungsi di antara berbagai unit pemerintah; (3) distribusi kekuasaan di antara unit dan tingkat pemerintah; dan (4) tingkat partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.

Jumlah unit-unit politik yang terlibat menunjukkan kompleksitas dan jangkauan perkembangan ruang secara fisik. Semakin luas perkembangan ruang kota, yang meliputi beberapa unit pemerintah otonom, maka semakin banyak pula unit-unit politik yang terlibat. Misalnya wilayah perkotaan telah berkembang dan menyatukan antara Daerah Tingkat I Jawa Barat dan DKI Jakarta, maka dapat dikatakan bahwa unit-unit politik yang terlibat tidak hanya unit-unit politik pemerintah daerah yang terkait, tetapi juga unit-unit politik pemerintah pusat.

Contoh kedua adalah kota metropolitan Meksiko yang juga mengembangkan organisasinya untuk merespons pertumbuhan jumlah

penduduk dan perluasan kegiatan ekonomi. Dalam beberapa tahun, lebih dari separuh penduduk Meksiko bertempat tinggal di luar Distrik Federal Kota Meksiko. Pada situasi seperti ini, tidak ada satu instansi atau lembaga pemerintah yang bertanggung jawab terhadap strategi yang komprehensif dan terpadu dalam pembangunan metropolitan Meksiko. Sementara itu, negara-negara sedang berkembang lainnya mencoba mendirikan badan baru, seperti Dbaka Improvement Trust, Bombay Metropolitan Development Authority, Karachi Development Authority, Metro Manila Commission, dan Bangkok Metropolitan Administration.

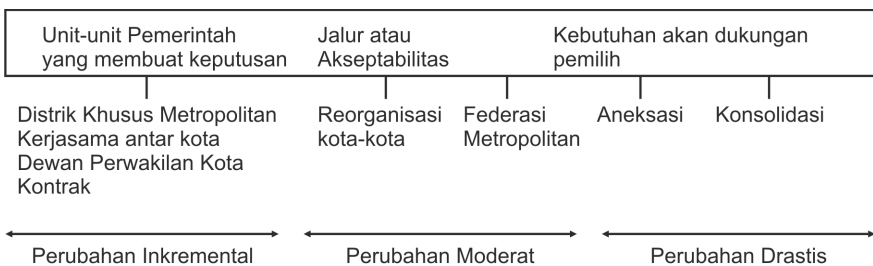
Pola organisasi yang berskala metropolitan mungkin merupakan alternatif organisasi yang efektif untuk mengelola perkembangan ruang kota-kota metropolitan. Frederick Gutheim juga mencatat beberapa kebiasaan yang dilakukan di dunia ini dalam masalah organisasi pemerintahan kota, yaitu: (1) aneksasi; (2) penciptaan otoritas fungsional baru; (3) penciptaan otoritas fungsional yang umum atau berfungsi ganda (multipurposes); (4) konsolidasi kota-kota yang ada; dan (5) melalui perencanaan pemerintah metropolitan.

Pembentukan organisasi baru bukanlah pekerjaan mudah, tetapi yang terpenting adalah bagaimana mengalokasikan fungsi-fungsi pemerintahan kepada unit-unit politik yang terlibat dan distribusi kekuasaan yang mengikutinya. Jay S. Goodman mengandaikan bahwa ada garis kontinum yang menghubungkan antara titik ekstrem satu dengan yang lainnya. Titik yang satu adalah kekuasaan yang bertumpu pada satu organisasi pemerintah metropolitan yang tersentralisasi, sedangkan titik ekstrem yang lain mengacu pada pemerintah otonom yang banyak di suatu daerah perkotaan atau metropolitan, yang dapat berbentuk distrik khusus, kerja sama, atau dewan kota.

Ditinjau dari segi perubahan politiknya, maka terjadi tiga bentuk perubahan, yaitu perubahan inkremental, perubahan moderat, dan perubahan drastis. Perubahan drastis adalah perubahan yang diakibatkan dari pembentukan organisasi baru atau perombakan organisasi yang ada dalam bentuk aneksasi atau konsolidasi. Perubahan ke dalam bentuk pemerintahan konsolidasi memerlukan dukungan publik dan politik yang besar, yang dinamakan sebagai dukungan pemilih.

Upaya merespons masalah-masalah perkotaan sehari-hari yang sering dilakukan oleh banyak pemerintah kota adalah dengan melakukan kerja sama. Dalam praktek pemerintahan seperti ini, perubahan organisasi pemerintahan berlangsung secara inkremental atau bertahap. Sebagai contoh, dua kota bekerja sama dalam memecahkan masalah lingkungan dengan membangun fasilitas pengelola air limbah. Mekanisme kerja sama didasarkan pada prasyarat-prasyarat tertentu sesuai dengan kemampuan masing-masing kota. Yang jelas, masalah pemerintahan kota yang lintas batas wilayah menuntut perhatian organisasional yang cepat.

Beberapa kota dapat pula tidak bertujuan melakukan perubahan yang radikal, namun lebih pada perubahan organisasional yang moderat. Pada bentuk ini, masing-masing unit politik secara rela memberikan kewenangan yang dipegangnya kepada unit yang lebih tinggi, yaitu kepada pemerintah konfederasi. Kota-kota yang secara spasial telah bersatu dalam satu ruang fisik kota besar secara sadar melakukan reorganisasi secara bersama-sama guna memecahkan masalah-masalah perkotaan. Langkah ini dilakukan dengan kesadaran bahwa pola kerja sama yang setara dianggap tidak dapat menyelesaikan masalah-masalah yang bersifat lintas batas yurisdiksi. Oleh karena itu, perlu dilakukan reorganisasi unit-unit politik yang ada dalam satu kesatuan politik yang lebih padu dan membentuk unit pemerintahan yang lebih tinggi, dengan kewenangan yang lebih luas dan menjangkau semua kota-kota yang ada.



Gb. 2.1. Bentuk-bentuk Pemerintah Perkotaan/Metropolitan dalam Garis Kontinum

Sumber: T.M. Scoot, "Metropolitan Government Reorganization Proposal" dalam *Western Political Quarterly*, Vol 21, No. 2, June 1968, h. 500.

Dalam analisis yang berbeda, Laquian melihat pengaruh kesejarahan suatu negara sangat berpengaruh terhadap bentukbentuk organisasi pemerintahan yang terbentuk. Lebih lanjut Laquian membedakan empat jenis organisasi pemerintahan di wilayah perkotaan, terutama di wilayah metropolitan. Apakah organisasi dan lokus kekuasaan yang ada - tersebar atau tidak- sangat tergantung pada faktor kesejarahan dan situasi sistem politik dari negara yang bersangkutan.

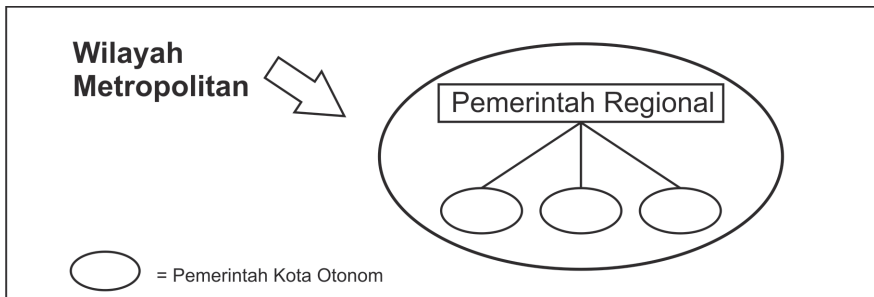
Tipe Pertama: Pemerintah Daerah Otonom (Autonomous Local Government).

Kewenangan dan kekuasaan di wilayah metropolitan atau perkotaan berada di tangan pemerintah daerah yang ada di dalamnya. Pemerintah Metropolitan Manila sebelum tahun 1965, sebagai contoh, mempunyai otonomi dalam perencanaan dan pelaksanaan kebijakan. Wilayahnya dibagi atas empat kota (city) dan empat daerah (town), yang masing-masing mempunyai pemerintah kota dengan kekuasaan otonom, tanpa perlu mengkonsultasikan dengan unit pemerintahan setingkat. Tipe pemerintah ini ternyata menimbulkan masalah, karena terjadi fragmentasi dan tidak ada koordinasi di antara pemerintah kota atau unit-unit politik atau instansi pemerintah yang ada, baik di tingkat kota (city) maupun di tingkat daerah (town). Masing-masing pemerintah kota bekerja sendiri-sendiri dalam batas yuridiksinya, sehingga sering terjadi konflik kepentingan di antara mereka. Dalam tipe pemerintahan ini, sudah tentu tidak ada tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi daripada kota (city) dan daerah (town), yang dapat mengkoordinasikan pemerintah kota (city) atau daerah (town).

Bentuk dan susunan organisasi pemerintahan metropolitan atau daerah perkotaan yang luas otonomnya di Filipina didorong oleh sistem politik liberal yang dikembangkan. Pemerintah pusat tidak mempunyai kekuasaan politik yang terlalu besar. Dalam perkembangannya, karena kesulitan koordinasi dan inefisiensi dalam pemberian pelayanan publik kepada masyarakat, susunan organisasi tersebut mengalami perubahan. Perubahan yang dimaksud adalah adanya pemberian kekuasaan yang lebih besar kepada pemerintah metropolitan dalam skala yang lebih besar untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat lintas sektoral.

Tipe Kedua: Pemerintah Regional Konfederasi (Confederated Regional Governments)

Dalam kasus ini, beberapa pemerintah lokal atau daerah mengadakan kerja sama (cooperative arrangement), yang di dalamnya ditentukan fungsi-fungsi khusus di tingkat regional, namun masing-masing pemerintah masih mempunyai kekuasaan. Dalam beberapa hal, komisi khusus atau badan perwakilan dapat dibentuk. Distrik Regional Vancouver dan Toronto di Kanada merupakan contoh pemerintah regional konfederasi, di mana pembuat kebijakan berada di tangan kumpulan eksekutif dari pemerintah-pemerintah daerah yang terlibat.



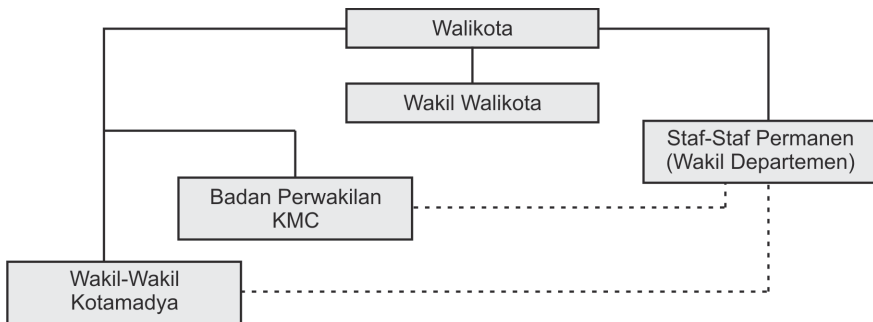
Gb. 2.2. Pemerintah Regional Konfederasi

Fungsi-fungsi khusus yang menjadi kewenangan pemerintah regional konfederasi adalah fungsi-fungsi pemerintah yang bersifat lintas perbatasan antardaerah yurisdiksi masing-masing pemerintah kota yang ada di wilayah perkotaan atau metropolitan, yang harus ditangani secara bersama-sama atau dalam bentuk kerja sama. Misalnya, penanganan masalah listrik atau limbah cair dan padat tidak Inungkin hanya menjadi urusan satu pemerintah kota saja, tetapi harus ditangani bersama. Kedua urusan ini kemudian menjadi urusan pemerintah regional konfederasi.

Karachi menerapkan sistem konfederasi dengan badan yang bernama Karachi Metropolitan Corporation (KMC). Berdasarkan Undang-undang Pemerintah Daerah Tahun 1979; Metropolitan Karachi terdiri dari 262 wilayah kotamadya Masing-masing kotamadya meinpunyai anggota yang mewakilinya untuk duduk dalam badan

perwakilan KMC. Selanjutnya anggota perwakilan KMC memilih salah seorang walikota yang ada untuk duduk sebagai walikota dan wakil walikota yang memimpin Karachi secara keseluruhan. Untuk melaksanakan tugas-tugas rutin, KMC mempunyai wakil-wakil atau staf departemen yang bertugas di KMC. Fungsi dari KMC adalah:

- Memelihara wilayah perkotaan seperti lansekap (landscape), taman-taman kota, dan tempat-tempat rekreasi;
- Memproduksi dan memprovisi pelayanan publik perkotaan seperti rumah sakit, rumah orang jompo, apotik, sekolah, pusat pelatihan, college, dan pendidikan dasar;
- Membangun dan mengelola jalan, jembatan, pasar, dan bangunan umum;
- Mengkoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan;
- Mengelola sampah perkotaan;
- Pelayanan pemadam kebakaran;
- Membangun pemukiman kumuh;
- Pengawasan dan pencegahan banjir;
- Pemeliharaan rambu-rambu jalan, kuburan dan rumah tua;
- Sanitasi; dan
- Pemeliharaan saluran-saluran kota/gorong-gorong.



Gb. 2.3. Struktur Administratif Karachi Metropolitan Corporation (KMC)

Sistem konfederasi seperti yang diterapkan di Karachi ini menghadapi masalah-masalah manajerial yang cukup pelik, seperti terjadinya tumpang tindih (overlapping) yurisdiksi dan tanggung jawab antar-organisasi otonom (pemerintah kotamadya) dan semi otonom (organisasi permanen yang mewakili departemen tertentu). Dalam

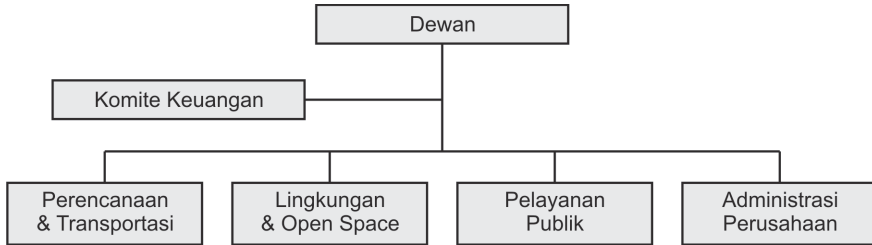
situasi seperti ini, maka proses pengambilan keputusan pun sangat terpecah (*fragmentated*) antara satu instansi dengan instansi lainnya. Secara finansial, departemen-departemen pusat sangat dominan di dalam organisasi KMC. Sedangkan secara politis, tradisi perwakilan dalam tubuh KMC cenderung tidak stabil di tengah-tengah konflik politik yang tinggi di Pakistan. Oleh karena itu, jelas bahwa proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan kota yang dilaksanakan oleh KMC tidak efektif, karena tidak memiliki kekuasaan politik riil.

Contoh kedua adalah Pemerintah Regional Toronto. Kota Toronto sendiri pada tahun 1991 berpenduduk 635..395 jiwa. Pada awalnya, Toronto mempunyai satu lembaga pengelola, yaitu Pemerintah Kota Metropolitan Toronto, yang mencakup enam kotamadya: Toronto, North York, Scarborough, Etobicoke, York, dan Borough. Dengan meningkatnya jumlah penduduk, yang pada saat ini berjumlah 6 juta jiwa, yang diikuti oleh peningkatan kebutuhan infrastruktur dan pelayanan publik, maka duplikasi dan overlapping antarkotamadya pun terjadi. Menghadapi masalah organisasi pemerintahan ini, Pemerintah Propinsi Ontario menciptakan pemerintah otonom baru, yaitu Pemerintah Kota Metropolitan Toronto, yang wilayahnya mencakup tiga belas kotamadya.

Metro Toronto Council (MTC) merupakan lembaga atau dewan perwakilan kota metropolitan Toronto, yang anggotanya merupakan gabungan dari wakil-wakil rakyat kotamadya. Struktur pemerintah Metropolitan Toronto terdiri dari 13 departemen, yaitu departemen koperasi, sekretariat, keuangan, kepolisian, departemen terminal kota, departemen konservasi, departemen tempat-tempat pameran, departemen perizinan, departemen perpustakaan, departemen kebun binatang, departemen serikat pekerja, departemen seni, dan departemen sosial.

Dewan Perwakilan Kota Toronto menganut sistem dua tingkat (*two tier system*). Jumlah anggota Dewan sebanyak 28 orang dan ditambah dengan 6 orang walikota dari kota-kota yang tergabung di dalam Metropolitan Toronto. Dewan ini bertugas untuk menetapkan garis-garis kebijaksanaan umum pembangunan di wilayah metropolitan. Dewan memiliki komite-komite, yang membidangi keuangan,

perencanaan dan transportasi, lingkungan dan ruang publik (open space), pelayanan umum, dan administrasi perusahaan.



Gb. 2.4. Dewan Perwakilan Kota Toronto

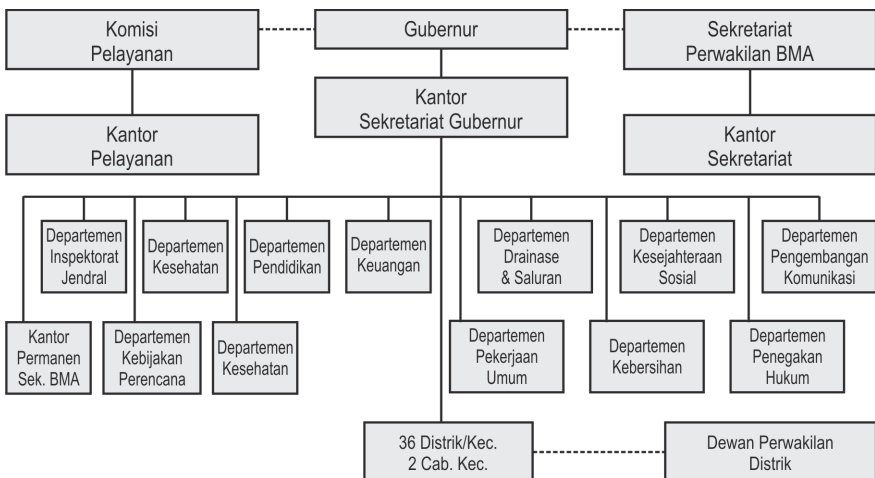
Tipe Ketiga: Sistem Pemerintah Regional Campuran (Mixed Systems of Regional Government)

Dalam sistem campuran ini, pemerintah pusat dan pemerintah daerah melakukan pembagian kekuasaan dalam memberikan pelayanan publik. Bangkok Metropolitan Administration (BMA) dan Badan Koordinasi Pembangunan Jabotabek (BKSP) melaksanakan sistem ini. Masing-masing unit atau instansi pemerintah pusat dan daerah melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu sesuai dengan peraturan yang berlaku. Pemerintah kotamadya memberikan pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan kepolisian. Sedangkan pemerintah pusat memberikan pelayanan yang bersifat lintas wilayah seperti saluran kota dan pelabuhan udara dan laut. Di samping itu, terdapat perusahaan negara yang memberikan pelayanan di tingkat wilayah seperti air minum, listrik, transportasi, dan telekomunikasi.

Bangkok dapat dijadikan contoh dalam model organisasi pemerintahan campuran. Pada tahun 1900 penduduk Bangkok hanya berjumlah 600.000 jiwa dengan daerah perkotaan yang seluas 18 kilometer per segi. Saat ini, daerah perkotaan mencapai lebih kurang 900 kilometer per segi yang meliputi lima propinsi sekitarnya, dengan jumlah penduduk hampir 6,5 juta jiwa, atau hampir 10% dari jumlah penduduk Thailand.

Robinson dan Ponchokchai mengatakann bahwa terdapat 4 tingkatan tata ruang wilayah di Bangkok;

- *Bangkok Metropolitan Administration (BMA)*, mengawasi wilayah seluas 1,565.2 km persegi dengan populasi 5,6 juta (1999) secara administratif didefinisikan sebagai kekuasaan terstruktur Bangkok.
- *Greater Bangkok Area (GBA)* merupakan entitas lain yang mengacu pada daerah yang diliputi oleh BMA dan tiga provinsi yang berdekatan dari Nonthaburi, Pathum Thani dan Samut Prakan. GBA mencakup area seluas 4717 km persegi. Sekitar 84% dari penduduk Bangkok Metropolitan Region (BMR) tinggal di GBA.
- *Bangkok Metropolitan Region (BMR)*, mencakup Bangkok dan lima provinsi yang berdekatan Nonthaburi, Pathum Thani, Samut Prakan, Samut Sakhon dan Nakhon Pathom, istilah tersebut kini telah digunakan secara luas. BMR meliputi area seluas 7,761.662 km persegi dengan populasi 10,080 juta. Bangkok Metropolitan Region (BMR) adalah istilah perencanaan, bukan bersifat administrasi, sebagai lima provinsi yang mempertahankan pemerintahan mereka sendiri.
- *Extended Bangkok Metropolitan Region (EBMR)*. *Thailand Development and Research Institute (TDRI)* mendefinisikannya sebagai perluasan BMR ke utara, ke Ayuthaya dan Saraburi, ke timur, ke Chonburi, Cha-Choengsao, dan Rayong, dan ke barat, ke Ratchaburi dan Phetchaburi



Gb. 2.5. Struktur Organisasi Bangkok Metropolitan Administrasi

Bangkok Metropolitan Administration (BMA) didirikan pada tahun 1972 untuk mengelola Bangkok. BMA adalah pemerintah daerah otonom yang meliputi wilayah kota seluruh mantan provinsi administrasi wilayah. Berdasarkan undang-undang ini, Bangkok Metropolitan Administration (BMA) memiliki Gubernur yang dipilih oleh suara rakyat dan empat Deputi Gubernur yang diangkat oleh Gubernur untuk masa jabatan empat tahun. Pembangunan ekonomi telah dibarengi dengan urbanisasi dari daerah pinggiran Bangkok, yang sekarang memanjang jauh melampaui batas-batas provinsi dari Bangkok Metropolitan Administration (BMA) ke provinsi-provinsi berdekatan Nonthaburi, Pathum Thani, Samut Prakan, Samut Sakhon, dan Nakhon Pathom. Seluruh daerah ini sekarang merupakan Bangkok Metropolitan Region (BMR), meskipun BMR tidak diatur seluruhnya oleh BMA.

Bangkok Metropolitan Region (BMR) atau Extended Bangkok Metropolitan Region (EBMR) di Bangkok, memiliki lebih dari 50 instansi yang berbagi tanggung jawab dalam perencanaan, pendanaan, dan pengelolaan berbagai program pembangunan, terutama di daerah yang berkaitan dengan lalu lintas dan transportasi, pasokan air, dan perumahan bagi metropolis. Hal ini untuk mengatasi beberapa masalah metropolis yang dihadapi Bangkok, seperti ;

- Konflik sosial antara kaum tradisional dan modernis;
- Kompleksitas hubungan sosial;
- Konflik kepentingan pemukim yang tetap dengan pemukim sementara;
- Kegiatan publik yang tidak teratur;
- Pertumbuhan kota yang tidak teratur;
- Harga tanah yang melonjak;
- Bangunan pencakar langit yang berteknologi tinggi dan kepadatan yang tinggi;
- Peningkatan jumlah kendaraan, baik roda dua maupun roda empat;
- Perusakan lansekap (landscape);
- Meningkatnya penduduk yang tidak mempunyai tempat tinggal;
- Meningkatnya jumlah penduduk miskin;

- Tidak terencanaanya pertumbuhan fisik kota; dan
- Meningkatnya masalah lingkungan.

Tipe Keempat: Pemerintah Regional Terpadu (Unified Regional Government)

Dalam sistem ini, sistem pemerintah didominasi oleh pemerintah pusat yang wilayahnya dapat berupa wilayah perkotaan ataupun wilayah non-perkotaan, walaupun pemerintah kotamadya dan kota kecil mempunyai kewenangan. Beijing, Shanghai dan Tianjin merupakan contoh kota-kota yang mempunyai susunan pemerintahan seperti ini. Semua perencanaan dan pelaksanaan pembangunan berada di tangan pemerintah regional.

G. Sabir Cheema membedakan struktur atau organisasi pemerintahan perkotaan dan metropolitan dengan perspektif distribusi kekuasaan, yaitu apakah kekuasaan mengatur ada di tangan satu organisasi ataukah tersebar. Cheema membedakannya atas struktur pemerintahan yang tersentral, propinsi khusus, sistem dua tingkat, sistem satu tingkat, dan sistem kerjasama antarkota. Yang dimaksud dengan propinsi khusus sebagaimana dimaksud oleh Cheema adalah sama dengan sistem pemerintahan regional campuran, sebagaimana telah dijelaskan di atas.

No.	Tipe	Karakteristik	Kota
1.	Struktur Tersentral	Pemerintah Pusat secara langsung mengontrol pemerintah kota/metropolitan	Shanghai dan Beijing, China
2.	Provinsi Khusus	Wilayah metropolitan adalah sebuah provinsi khusus, dimana pemerintah provinsi dan instansi pusat menjadi satu	Jakarta, Indonesia dan Bangkok, Thailand
3.	Sistem Dua Tingkat	Walaupun pemerintah lokal tetap eksis, tetapi beberapa fungsi pemerintahan yang penting menjadi wewenang pemerintah metropolitan, yang juga pihak terahir ini mengawasi pemerintah lokal	Manila, Filipina dan Tokyo, Jepang
4.	Sistem Satu Tingkat (One Tier System)	Daerah metropolitan di kelola oleh satu organisasi pemerintah kota	Kuala Lumpur, Malaysia dan Surabaya, Indonesia
5.	Kerjasama Antar-Kota	Pemerintah kota satu dengan yang lain saling bekerjasama	Kalkuta, India

Gb. 2.6. Tipe Struktur Organisasi Pemerintahan Metropolitan

Sistem pemerintahan tersentral adalah sistem pemerintah terpadu, sebagaimana dijelaskan oleh Laquian sebelumnya. Sedangkan sistem pemerintahan dua tingkat sebenarnya sama dengan sistem pemerintahan dua tingkat, seperti terdapat dalam Gb. 3.7 di atas. Secara umum dapat dikatakan bahwa struktur pemerintahan metropolitan di dunia dilihat dari perspektif distribusi kekuasaan berada dalam satu garis kontinum: kekuasaan yang tersentralisasi pada satu organisasi atau tersebar pada beberapa organisasi pemerintahan. Cina sebagai suatu negara sosialis atau yang mempunyai latar belakang sejarah yang pekat dengan sistem etatisme cenderung mengimbas pada sistem pemerintahan metropolitannya. Pemerintah metropolitan kota Shanghai dan Beijing berada dalam kontrol yang ketat dari pemerintah pusat. Sebaliknya, India sebagai negara dengan demokrasi liberalnya cenderung memberikan kebebasan yang luas kepada masing-masing otoritas politik - dalam hal ini pemerintah kota - untuk menjalankan kewenangannya tanpa kontrol yang ketat dari pemerintah pusat dan mempunyai keleluasan untuk menerapkan pola kerja sama antarkota.

Yang menjadi pertanyaan penting di sini adalah susunan organisasi atau struktur pemerintahan yang manakah yang paling efisien dan efektif untuk menjalankan fungsi pemerintahan kota secara ideal? Jawaban atas pertanyaan ini sangat sulit dan yang jelas belum ada penelitian yang membandingkan antara satu dengan yang lainnya. Yang penting, pemerintah kota dapat melakukan fungsinya sebagai distributor sumber daya alam secara adil kepada seluruh anggota masyarakat kota.

Distribusi ruang, air, tanah, dan udara segar secara adil merupakan fungsi utama pemerintah kota modern. Pemerintah kota harus menjadi fasilitator dari berbagai aktor atau kepentingan yang berkelindan satu sama lain di wilayah perkotaan. Singkatnya, kegagalan mekanisme pasar, eksternalitas negatif dan distribusi sumber-sumber ekonomi merupakan alasan-alasan utama keterlibatan pemerintah kota dalam sistem perkotaan. Mekanisme pasar tidak memberikan kepuasan yang optimal kepada masyarakat luas. Pembebasan tanah, sebagai contoh, di sebagian besar wilayah Jabotabek, menempatkan penduduk lokal pada posisi yang lemah berhadapan dengan pemilik modal yang berkolusi dengan birokrat. Eksternalitas negatif seperti kemacetan lalu lintas

menyebabkan polusi udara dan inefisiensi mobilitas horisontal yang dilakukan penduduk kota. Dalam konteks ini, maka pemerintah kota mempunyai peranan yang penting untuk melakukan intervensi pasar guna meluruskan mekanisme yang ada guna kepentingan masyarakat yang luas.

Dengan demikian, susunan organisasi mana yang ideal sangat tergantung pada situasi ekonomi dan politik dari negara yang bersangkutan serta kepentingan untuk merespons tantangan yang dihadapi. Organisasi yang kaku harus diubah sedemikian rupa menjadi organisasi yang dinamis. Analisis manajerial pada bab selanjutnya kiranya dapat menjawab susunan pemerintahan yang manakah yang efektif dan efisien dalam mewujudkan tujuan pemerintahan kota.

C. Sejarah Susunan Pemerintah Kota di Indonesia dari Orde Baru sampai Reformasi

Dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah ditetapkan bahwa wilayah Negara Republik Indonesia dibagi dalam Daerah-daerah Otonom dan Wilayah Administratif. Sedangkan pasal 3 menyebutkan bahwa daerah-daerah otonom yang dibentuk dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi tersusun atas Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi, wilayah negara dibagi atas wilayah-wilayah administratif, dari tingkat yang paling tinggi, yaitu Propinsi, Kabupaten atau Kotamadya, dan Kecamatan. Dalam pasal 72 ditentukan lebih lanjut bahwa apabila dipandang perlu, sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangannya, dalam wilayah Kabupaten dapat dibentuk Kota Administratif.

1. Kota Administratif

Suatu wilayah kecamatan dapat dinaikkan status menjadi kota administratif, jika secara faktual wilayah tersebut telah menunjukkan ciri-ciri sebagai “kota”. Direktorat Jendral Departemen Pekerjaan Umum memberikan beberapa kriteria dalam mengkategorikan suatu pusat pemukiman menjadi suatu kota sebagai berikut:

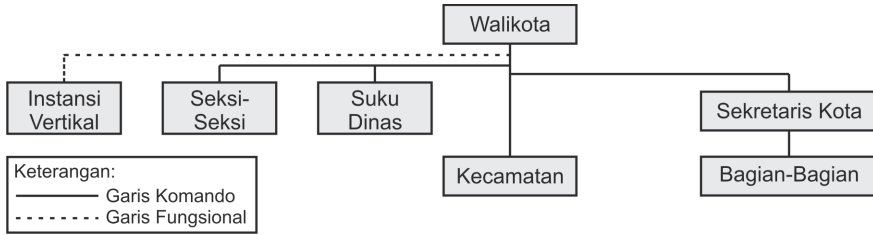
- a) Kriteria Administratif. Ini merupakan kelanjutan dari kebijaksanaan pemerintah Hindia Belanda, dalam bentuk kotapraja dahulu. Menurut kriteria ini, maka DKI Jakarta dan semua kotamadya dengan sendirinya dianggap suatu kota. Tapi karena perkembangan keadaan, banyak kotamadya yang perkembangannya sangat lambat dan tidak sesuai lagi dengan kondisi sekarang. Walaupun demikian, statusnya sebagai kotamadya tetap dipertahankan. Dengan meningkatkan perkembangan sector pemerintahan, maka ibukota propinsi dan ibukota kabupaten dewasa ini telah tergolong sebagai kota. Disamping itu, beberapa kota yang tidak termasuk golongan atas telah berkembang dengan pesat pula Hal ini disebabkan antara lain oleh perkembangan daerah belakangnya, perkembangan karena potensi yang ada di kota itu sendiri, a.tau pengaruh dari perkembangan yang pesat dari kota besar di sekitarnya. Kota-kota tersebut adalah Cimahi, Bitung, dan Tasikmalaya, yang kemudian diberi status Kota Administratif
- b) Kriteria Ekonomi. Kriteria ini menyangkut perkembangan ekonomi, sehingga membedakannya dengan daerah yang bersifat rural. Ciri-ciri yang biasa digunakan adalah: (1) tingkat kegiatan non-pertanian dan tingkat jasa-jasa publik. Struktur ekonomi di daerah urban lebih tidak tergantung pada sektor pertanian; (2) di daerah perkotaan, pertanian dipusatkan pada tanaman komersial sesuai dengan keinginan pasar; (3) di kota sangat menonjol peranan sektorjasa dalam ekonomi urban, yang tidak terdapat dalam ekonomi rural. Ini sesuai dengan diferensiasi pekerjaan yang semakin kompleks dalam perkembangan ekonomi modern.
- c) Kriteria jumlah dan kepadatan penduduk. Sampai saat ini, tidak ada standar khusus mengenai jumlah penduduk suatu pusat pemukiman untuk digolongkan sebagai daerah urban atau dijadikan suatu kota. Dalam studi ini ditetapkan bahwa suatu daerah dapat disebut kota di luar pulau Jawa, Madura, Bali, dan Lombok apabila berpenduduk minimal 10.000. Sebagai patokan, Jawa, Madura, Bali dan Lombok ditentukan batas 20.000 ke atas.
- d) Kriteria sosial dan prasarana fisik. Di samping kriteria di atas, terdapat pusat urban yang boleh jadi tidak memenuhi kriteria-

kriteria tersebut, namun tetap memiliki kondisi untuk dijadikan daerah urban

Susunan pemerintahan kota administratif dibentuk berdasarkan pada peraturan pemerintah pembentuknya. Selanjutnya, melalui surat keputusan gubernur dari masing-masing daerah ditentukan struktur organisasi dan tata pemerintahan kota administratif. Sebagai contoh, Kota Administratif Dumai yang struktur pemerintahan dan tata kerjanya ditentukan melalui Surat Keputusan Gubernur Riau Nomor 257/XII/1979 tertanggal 1 Desember 1979 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Kota Administratif Dumai dan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Riau Nomor 136/V/1980 tertanggal 30 Mei 1980 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Wilayah Kota Administratif Dumai.

Berdasarkan dua Surat Keputusan tersebut, dapat diklasifikasikan unsur-unsur pemerintahan Kota Administratif Dumai yang terdiri dari:

- a) Pimpinan Pemerintah adalah Walikota Dumai;
- b) Pembantu Pimpinan adalah Sekretaris Kota Administratif, yang membawahi:
 - b.1. Sub Bagian Pemerintahan;
 - b.2. Sub Bagian Pembangunan;
 - b.3. Sub Bagian Perekonomian;
 - b.4. Sub Bagian Administrasi Umum;
 - b.5. Sub Bagian Hukum dan Kepegawaian;
 - b.6. Sub Bagian Keuangan,
- c) Unsur Pelaksana, yang terdiri dari:
 - c.1. Suku Dinas Pekerjaan Umum;
 - c.2. Suku Dinas Pertanian;
 - c.3. Suku Dinas Kesehatan;
 - c.4. Suku Dinas Pendapatan Daerah;
 - c.5. Markas Pertahanan Sipil;
 - c.6. Seksi Pembangunan Desa;
 - c.7. Seksi Agraria;
 - c.8. Seksi Sosial Politik.
- d. Pemerintahan Kecamatan



Gb. 2.7. Susunan Pemerintahan Kota Administratif Dumai

Seperti telah dijelaskan sebelumnya bahwa susunan pemerintahan kota administratif berbeda-beda satu dengan yang lain sesuai dengan surat keputusan gubernur dari propinsi kota yang terkait. Untuk sekadar melihat perbedaan tersebut, Kota Administratif Dumai dapat dibandingkan dengan Kota Administratif Purwokerto. Kota Administratif Purwokerto dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 36 Tahun 1982 tentang Pembentukan Kota Administratif Purwokerto. Pasal 8 PP ini menentukan bahwa perincian struktur organisasi pemerintahan Kota Administratif Purwokerto ditentukan lebih lanjut oleh Menteri Dalam Negeri dengan memperhatikan kebutuhan dan kondisi serta situasi yang bersangkutan, setelah mendapat persetujuan temalis dari Menteri Penertiban dan Pendayagunaan Aparatur Negara. Oleh karena ketentuan Menteri Dalam Negeri tersebut belum juga terbit, maka Gubernur Kepala Daerah Dati I Jawa Tengah menerbitkan tiga surat keputusan mengenai susunan dan struktur organisasi pemerintah Kota Administratif Purwokerto. Susunan organisasi pemerintah Kota Administratif Purwokerto sesuai dengan tiga surat keputusan gubernur tersebut adalah sebagai berikut:

Unit Pelaksana Kota adalah unit-unit otonom yang bertugas melaksanakan urusan-urusan otonomi yang telah diserahkan oleh Daerah Tingkat II Banyumas kepada Kotatif Purwokerto, yaitu Urusan Pekerjaan Umum, Urusan Kesehatan, Urusan Pendapatan Daerah dan Urusan yang termasuk lingkup Pertanian. Untuk itu telah dibentuk Seksi-seksi sesuai dengan ketentuan SK Gubernur Nomor 061.1/106/1982, yaitu Seksi Pekerjaan Umum, Seksi Kesehatan, Seksi Pendapatan Daerah, dan Seksi Pertanian. Dengan demikian, terdapat perbedaan nama unit pemerintahan otonom antara Kotatif Dumai

dengan Kotatiff Purwokerto, yaitu yang pertama dinamakan Suku Dinas dan yang kedua dinamakan Seksi.

Urusan-urusan otonomi yang diserahkan untuk masingmasing seksi adalah sebagai berikut:

Seksi Pekerjaan Umum berwenang mengurus:

- Garis Sempadan/Rooi;
- Pemeliharaan jalan, rambu-rambu jalan dan penerangan jalan;
- Taman, tempat kegiatan olahraga, dan tempat hiburan; Kuburan;
- Listrik

Seksi Kesehatan berwenang mengurus:

- Pemulihan Kesehatan;
- Penyuluhan, pembinaan kesehatan, dan pencegahan penyakit;
- Pembinaan kesejahteraan ibu dan anak.

Seksi Pendapatan Daerah berwenang mengurus.

- Iuran Pembangunan Daerah;
- Pajak Radio;
- Pajak Jalan;
- Pajak Reklame;
- Pajak Bangsa Asing;
- Pajak Kendaraan Bermotor;
- Pajak Tontonan Umum;
- Pajak Minuman Keras;
- Retribusi Kios dan Pertokoan;
- Retribusi Pemotongan Hewan;
- Retribusi Parkir Kendaraan;
- Retribusi Izin Bangunan;
- Retribusi Pasar;
- Retribusi Izin Usaha.

Seksi Pertanian berwenang mengurus hal-hal

- Bina Program dan Penyuluhan;
- Produksi dan Usaha Tani;
- Bina Mutu Kesehatan Hewan.

Selain melaksanakan tugas-tugas otonomi yang dilimpahkan oleh daerah tingkat II di atasnya, kota administratif sebagai wilayah administratif pun melaksanakan tugas-tugas dekonsentrasi yang termasuk dalam ruang lingkup urusan pemerintahan umum. Urusan ini adalah urusan pemerintahan yang meliputi bidang ketentraman dan ketertiban, politik, koordinasi, pengawasan, dan urusan pemerintahan lainnya yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu instansi dan tidak termasuk urusan rumah tangga daerah. Tugas-tugas pemerintahan umum ini dilaksanakan oleh walikota administratif.

2. Kotamadya

Secara spasial dan demografis, kotamadya adalah wilayah administratif “urban”, yang membedakannya dengan kabupaten yang wilayahnya masih didominasi oleh daerah “rural”. Walaupun dari Departemen Dalam Negeri pembedaan antara kabupaten dan kotamadya belum ditentukan secara jelas, namun secara alamiah kita dapat melihat perbedaan antara keduanya.

Organisasi pemerintah kotamadya di Indonesia dapat dikatakan mempunyai susunan yang sama. Pemerintah Daerah Tingkat II Kotamadya terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Untuk melaksanakan tugastugas otonomi daerah dibentuklah dinas-dinas daerah. Namun sebagaimana dibahas dalam Bab II, organisasi pemerintah kotamadya terlalu lambat menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat yang ada. Sebagai contoh kita dapat melihat dinas-dinas otonom Pemerintah Daerah Tingkat II Kotamadya Yogyakarta berikut ini:

- Dinas Kesehatan (Perda No. 8 Tahun 1985); Dinas Peternakan (Perda No. 9 Tahun 1985); Dinas Pertanian (Perda No. 10 Tahun 1985); Dinas Pasar (Perda No. 1 Tahun 1987);
- Dinas Kebersihan dan Pertamanan (Perda No. 5 Tahun 1989);
- Dinas Tata Kota (Perda No. 10 Tahun 1990);
- Dinas Pendapatan Daerah (Perda No. 10 Tahun 1990); Dinas Kebakaran (Perda No. 7 Tahun 1990);
- Dinas Pekerjaan Umum (SK. Walikotamadya No. OG/KD/198G).

Melihat keberadaan dinas-dinas otonom di atas, tampak jelas bahwa beberapa dinas seperti Dinas Pertanian dan Dinas Peternakan kurang relevan keberadaannya di suatu kotamadya. Seharusnya dinas-dinas otonom yang bertugas memberikan pelayanan publik kepada masyarakat kota dapat dipertimbangkan untuk dibentuk. Pelayanan-pelayanan publik seperti perumahan, sektor informal dan penanganan kaum miskin perkotaan memerlukan pengelolaan serius dan menuntut dibentuknya organisasi tersendiri yang dapat memecahkan masalah tersebut. Terdapat kecenderungan bahwa masalah-masalah kemasyarakatan yang riil justru ditangani secara koordinatif antarinstansi, yang pada kenyataannya sering tidak dapat menyelesaikan masalah. Seperti masalah sektor informal di Kotamadya Yogyakarta, yang ditangani secara koordinatif antarinstansi (antara lain oleh Bagian Perekonomian, Dinas Sosial Daerah Tingkat I, dan Dinas Pekerjaan Umum).

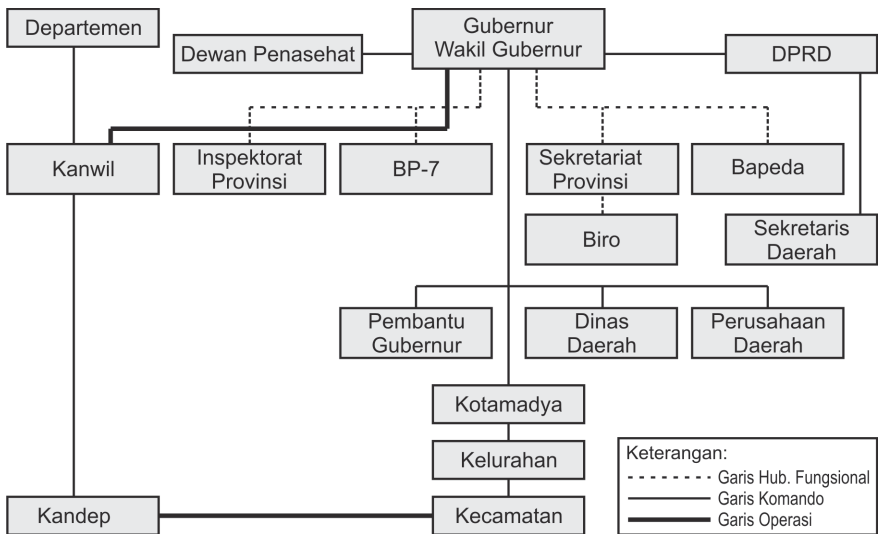
3. Daerah Khusus Ibukota Jakarta

Dalam melihat pemerintah kota di Indonesia, kita perlu membedakan antara Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta dengan kota-kota lainnya. DKI Jakarta sesuai dengan ketentuan pasal 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dapat mempunyai susunan pemerintahan dalam bentuk lain, karena mempunyai ciri-ciri dan kebutuhan yang berbeda. Daerah ini sebagaimana dicatat oleh Pamudji mempunyai kekhususan sebagai berikut:

- a) DKI Jakarta memiliki fungsi dan status sebagai ibukota Negara Republik Indonesia, dengan aspek nasional dan internasional;
- b) DKI Jakarta merupakan daerah otonom tunggal yang tidak terbagi lagi ke dalam daerah-daerah otonom yang lebih rendah tingkatannya;
- c) Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta adalah juga Kepala Pemerintahan Ibukota Negara;
- d) Struktur perwilayahan administratif berdasarkan PP Nomor 25 Tahun 1978 terdiri dari 4 jenjang, yaitu Wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Wilayah Kota (5 wilayah), dan Wilayah Kecamatan (30 wilayah);
- e) Wilayah Kelurahan (265 wilayah);

- f) Di mana kedudukan Wilayah-wilayah kota dan walikota langsung di bawah Gubernur dan setingkat dengan Kota madya Daerah Tingkat II;
- g) Susunan Organisasi dan formasi Sekretariat Wilayah/ Daerah (Walikota, Kecamatan, dan Kelurahan) dan Dinasdinas Daerah berkembang relatif cepat sejalan dengan
- h) peningkatan volume pekerjaan serta ruang lingkup urusannya;
- i) Sebagai Kota Metropolitan dengan segala permasalahannya yang berkembang ke arah megapolis.

Selain DKI Jakarta, pembagian wilayah dan susunan pemerintahannya sesuai dengan ketentuan pasal 3 dan pasal 72 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yakni dibagi menjadi wilayah-wilayah administratif Kotamadya. Wilayah Kotamadya dibagi menjadi wilayah Kecamatan dan selanjutnya dibagi lagi menjadi Kelurahan. Sedangkan susunan pemerintahan kotamadya terdiri atas Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakvat Daerah. Dalam menjalankan asas dekonsentrasi, Kepala Daerah disebut Walikota sebagai waiikotamadya dan di wilayah kota administratif disebut sebagai Walikota Administratif. Susunan pemerintahan Daerah Khusus Ibukota dapat dicermati dalam gambar berikut ini:



Gb. 2.8 Organisasi Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta

D. Susunan Pemerintah Kota di Indonesia berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Perubahan besar dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia memang sudah lama dinantikan. Dalam UUD 1945 terangkum esensi nilai-nilai yang relevan dengan subyek desentralisasi yakni nilai unitaris dan nilai desentralisasi teritorial. Nilai unitaris diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintah lain di dalamnya pada “magnitudo” negara. Nilai dasar desentralisasi teritorial diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonomi daerah.

Dari dua nilai dasar konstitusi tersebut, penyelenggaraan desentralisasi terkait erat dengan pola pembagian wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Hal ini penting karena dalam penyelenggaraan desentralisasi selalu terdapat dua elemen pokok, yakni pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan secara hukum dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus urusan dan/atau bagian dari urusan pemerintahan tertentu.

Dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ditetapkan bahwa wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat otonom (ayat 1) dan Daerah Provinsi berkedudukan juga sebagai wilayah administratif (ayat 2). Sedangkan pada pasal 4 menyebutkan bahwa dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini dimaksudkan untuk mengoreksi terhadap Undang-Undang pendahulunya, terutama UU No. 5 Tahun 1974 yang dirasakan sangat sentralistik dan pada saat itu dirasakan telah memasung demokrasi di daerah. Prinsip otonomi seluas-luasnya menjiwai hampir semua pasal. Bahkan manajemen

kepegawaian dan keuangan yang ada pada UU No. 5 Tahun 1974 diatur secara ketat oleh Pusat didelegasikan secara penuh kepada Daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan perangkat daerah; DPRD berada di luar Pemerintah Daerah berfungsi sebagai Badan Legislatif Daerah yang mengawasi jalannya pemerintahan. Otonomi daerah tetap di titikberatkan di Kabupaten/Kota, namun Bupati/Walikota tidak lagi bertindak selaku Wakil Pemerintah di Daerah. Fungsi ini dipegang hanya oleh Gubernur sebagai bagian dari *Integrated Prefectoral System*. Secara eksplisit, UU ini menyebutkan tidak ada hubungan hierarkhis antara Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Dalam rangka desentralisasi, menurut pasal 7 kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain (meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemebudayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional).

Pemerintah Daerah Kabupaten dan Daerah Kota wajib melaksanakan bidang pemerintahan yang meliputi pekerjaan umum, kesehatan pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja (pasal 11). Secara lebih tegas UU ini mengatur bahwa kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam pasal 7 dan yang diatur dalam pasal 9 (kewenangan propinsi sebagai daerah otonom dan kewenangan propinsi sebagai wilayah administrasi).

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan Undang-undang pengganti dari Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Dalam Undang-undang ini, hubungan propinsi dan kabupaten dan kota ditata sedemikian rupa dengan

memberikan kewenangan pengawasan kepada propinsi sebagai wakil pemerintah terhadap kabupaten dan kota. Kewenangan dirubah menjadi urusan pemerintahan (Pasal 14 ayat 1) adalah:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah soaial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan; pelayanan administrasi penanaman modal;
- n. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- o. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

1. Kota

Secara spasial dan demografis, kota adalah wilayah “urban”, yang membedakannya dengan kabupaten yang wilayahnya masih didominasi oleh daerah “rural”. Walaupun dalam UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah tidak ditemukan perbedaannya, namun secara alamiah kita dapat melihat perbedaan antara keduanya.

Pemerintah Daerah Kota terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Kota lainnya. Menyikapi perubahan pemerintahan daerah dengan diberlakukannya UU No. 22/1999, untuk melaksanakan kewenangan Daerah Kota dibentuklah dinas-dinas dan kantor di lingkungan Pemerintah Kota. Sebagai contoh kita dapat melihat dinas-dinas dan kanor di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta berikut ini:

- Dinas Pertanian dan Kehewan (Perda No. 16 Tahun 2000)
- Dinas Perekonomian (Perda No. 17 Tahun 2000)
- Dinas Pengelolaan Pasar (Perda No. 18 Tahun 2000)
- Dinas Pariwisata Seni dan Budaya (Perda No. 19 Tahun 2000)
- Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Perda No. 20 Tahun 2000)
- Dinas Kesehatan (Perda No. 21 Tahun 2000)
- Dinas Pendidikan dan Pengajaran (Perda No. 22 Tahun 2000)
- Dinas Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat (Perda No. 23 Tahun 2000)
- Dinas Pertanahan (Perda No. 24 Tahun 2000)
- Dinas Tata Kota dan Bangunan (Perda No. 25 Tahun 2000)
- Dinas Prasarana Kota (Perda No. 26 Tahun 2000)
- Dinas Kebersihan, Keindahan dan Pemakaman (Perda No. 27 Tahun 2000)
- Dinas Perhubungan (Perda No. 28 Tahun 2000)
- Dinas Ketertiban (Perda No. 29 Tahun 2000)
- Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Perda No. 30 Tahun 2000)
- Kantor Penanggulangan Kebakaran (Perda No. 35 Tahun 2000)
- Kantor Pengendalian dampak Lingkungan (Perda No. 36 Tahun 2000)
- Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat (Perda No. 37 Tahun 2000)
- Kantor Arsip dan Pengolahan Data Elektronik (Perda No. 38 Tahun 2000)
- Kantor Pelayanan Pajak Daerah (Perda No. 39 Tahun 2000)
- Kantor Pemuda, pemberdayaan Perempuan dan Olah Raga (Perda No. 40 Tahun 2000)
- Kantor Hubungan Masyarakat dan Informasi (Perda No. 41 Tahun 2000)

Melihat keberadaan dinas-dinas dan kantor di atas, tampak jelas bahwa Pemerintah Kota mempunyai keleluasaan dalam mengatur tata organisasi pemerintahannya disesuaikan dengan kebutuhan kota. Tetapi pemerintah kota masih saja menghadapi berbagai masalah terutama dalam pelayanan publik seperti perumahan, sektor informal

dan penanganan kaum miskin perkotaan. Terdapat kecenderungan bahwa masalah-masalah kemasyarakatan yang riil justru ditangani secara koordinatif antarinstansi, yang pada kenyataannya sering tidak dapat menyelesaikan masalah.

Keleluasaan yang diberikan oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ternyata menyebabkan terjadi penggemukan jumlah dinas dan lembaga di hampir seluruh daerah. Pemerintah lebih lanjut mengeluarkan regulasi baru yang mengatur jumlah dinas, badan dan kantor dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang membatasi jumlah dinas, badan dan kantor, termasuk di kota-kota.

2. Kawasan Perkotaan

Pengaturan kawasan perkotaan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak ada perubahan dari bunyi pasal 90 UU No. 22 Tahun 1999 ditentukan lebih lanjut bahwa selain Kawasan Perkotaan yang berstatus Daerah Kota ditetapkan pula Kawasan Perkotaan yang terdiri atas:

- a. Kawasan Perkotaan yang merupakan bagian Daerah Kabupaten.
- b. Kawasan Perkotaan baru yang merupakan hasil pembangunan yang mengubah Kawasan Pedesaan menjadi Kawasan Perkotaan; dan
- c. Kawasan Perkotaan yang merupakan bagian dari dua atau lebih Daerah yang berbatasan sebagai satu kesatuan sosial, ekonomi, dan fisik perkotaan.

Pada pasal selanjutnya Pemerintah Kota dan/atau Pemerintah Kabupaten yang wilayahnya berbatasan langsung dapat membentuk lembaga bersama untuk mengelola Kawasan Perkotaan. Kawasan Perkotaan ini pembangunan dan penyelenggaraannya melibatkan peran serta masyarakat dan swasta dan pengelolaannya diatur dengan peraturan daerah. Kerjasama yang lazim dilakukan di Indonesia adalah kerjasama antara dua daerah seperti yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam tiga bidang yaitu pengolahan sampah, air bersih dan pengolahan limbah

atau Pemerintah DKI Jakarta dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi dalam bidang pengolahan sampah.

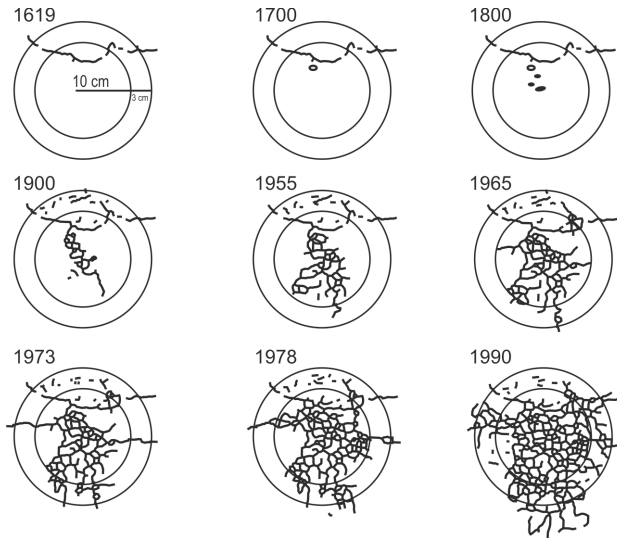
Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 terutama pasal 90 dan 91 lebih banyak menganut perubahan inkremental (bertahap) yaitu pada opsi kontrak dan kerjasama antar kota. Dalam sejarah daerah otonom perkotaan belum pernah terjadi penggabungan satu kota dengan kota yang lainnya atau pembubaran suatu kota tertentu karena tidak layak secara ekonomi. Hal ini dapat dilihat dari latar belakang pendirian daerah otonom di Indonesia yang lebih banyak didasarkan pada alasan etno-politis. Sebagian besar daerah otonom di Indonesia baik provinsi maupun kabupaten lebih didasarkan pada entitas etnis atau suku bangsa tertentu. Dalam kondisi seperti ini sangat sulit untuk melakukan perubahan moderat atau perubahan drastis sebagaimana yang dikatakan oleh T.M. Scoot di belakang.

Selanjutnya pada tahun 2007 secara khusus diterbitkan Undang-undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Daerah Khusus Ibukota dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 45 Tahun 2008 tentang Pola Organisasi Perangkat Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Berdasarkan pada peraturan ini, maka selain gubernur dan wakil gubernur, dikenal juga jabatan deputy gubernur, yang secara lengkap susunan organisasi sebagai berikut

Elemen	Satuan Kerja Perangkat Daerah
Strategic Apex	Gub & Wagub (dengan Deputi) + DPRD
<i>Middle Line</i> (plus <i>Support Staff</i>)	Sekda (plus Asisten Sekda 4 dan Biro-biro plus minus 10)
<i>Techostructure</i>	Inspektorat (s.d eselon III) + Insp Pembantu Bappeda (s.d eselon III) + Kantor Badan (8) + Kantor RSUD (5)/RSKD (1) Satpol PP Lembaga Lain
<i>Operating Core</i>	Dinas (15) & Sudin
Kewilayahan	Kota Admin (5) & Kab Admin (1) Mengikuti susunan Setda Kecamatan (44) @ 5 Seksi & Kelurahan (267) @ 5 Seksi Peninjauan dan penyesuaian jumlah dan susunan Sudin dan Kantor; UPT Dinas/Badan serta Sektor di Kecamatan & Kelurahan

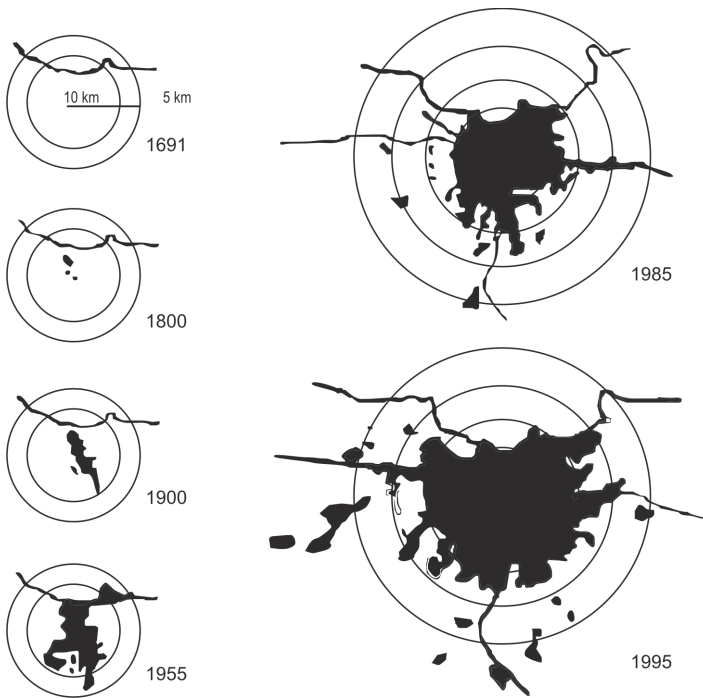
4. Susunan Pemerintahan di Wilayah Jabodetabekjur dalam keruangan

Perkembangan ruang kota atau daerah terbangun (builtup area) Jakarta dan sekitarnya yang telah berada dalam satu kesatuan ruang dan ekonomi kota atau perkotaan ini mulai tahun 1619 sampai tahun 1980 digambarkan oleh Ira M. Robinson sebagai berikut:



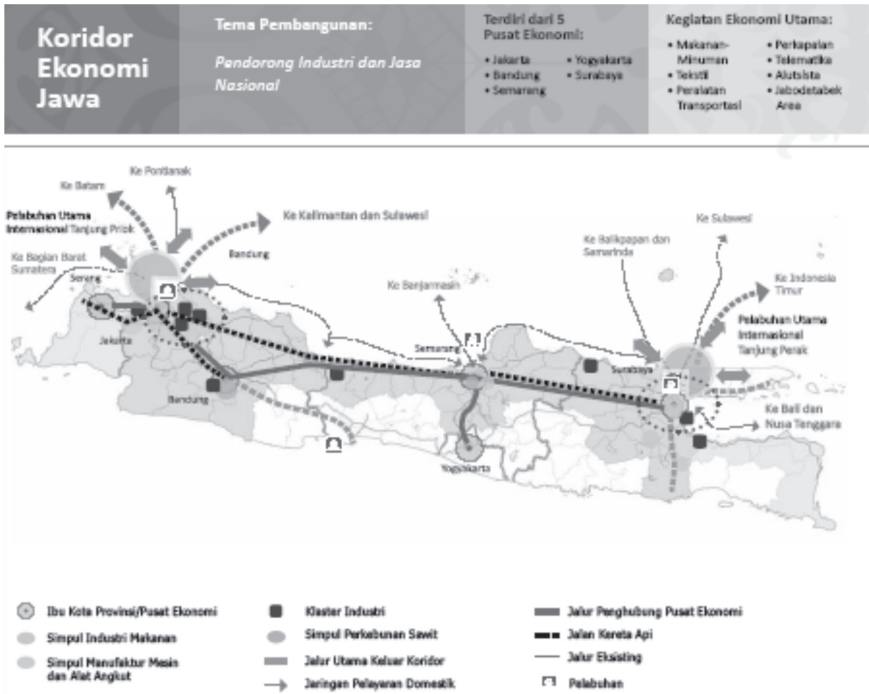
Gambar 2.9 Perkembangan Daerah Perkotaan Jakarta

Melihat perkembangan ruang yang sedemikian pesat, maka dapat dipahami betapa rumitnya pemerintah atau unit-unit politik yang ada menangani masalah-masalah yang timbul sebagai akibat dari perkembangan ruang dan pertumbuhan penduduk tersebut. Dengan kata lain, kita perlu mempertanyakan apakah organisasi pemerintahan DKI Jakarta atau daerah-daerah sekitarnya mampu merespons perkembangan tersebut. Bagaimanakah pola kerja sama antar unit-unit politik atau pemerintahan yang ada?



Gb. 2.10. Perkembangan Daerah Perkotaan Jakarta
Sumber : Master Plan DKI Jakarta, dalam Johara, 1999

Dalam Master Plan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2025 pusat perekonomian nasional adalah DKI Jakarta. Posisi ini merupakan satu titik penting dalam koridor ekonomi Jawa. Jalur atau koridor yang terletak di Jawa bagian utara menghubungkan pusat pertumbuhan ekonomi Surabaya yang menyambung ke Indonesia Timur (dengan moda transportasi darat dan laut) dan Jakarta yang menyambung kebarat ke koridor Sumatera dengan moda transportasi darat utamanya. Koridor tersebut seperti terlihat dalam gambar berikut:



Gb. 2.11. Koridor Ekonomi Jawa menurut Master Pembangunan Ekonomi Indonesia

Menghadapi unifikasi daerah-daerah yang ada di dalamnya, pada tahun 1976 Gubernur DKI Jakarta dan Gubernur Jawa Barat mengadakan kerja sama membentuk Badan Kerjasama Pembangunan Jabotabek (BKSP) dan dikukuhkan melalui SK Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 1980. Badan ini lebih bersifat koordinatif antara Pemerintah DKI Jakarta dan Pemerintah Daerah Jawa Barat, yang berfungsi untuk:

- 1) Menyiapkan kebijakan pembangunan umum di wilayah Jabotabek;
- 2) Menyiapkan program pembangunan sektoral yang berlangsung di wilayah Jabotabek;
- 3) Memecahkan masalah pembangunan baik masalah sosial, ekonomi, administratif maupun tata guna lahan di kawasan Jabotabek;
- 4) Melaksanakan pengawasan terhadap semua kegiatan pembangunan dengan prinsip KISS antara proyek regional dan proyek sektoral.

Dalam kegiatan sehari-hari BKSP dipimpin oleh Sekretaris BKSP yang bertugas membuat link yang lebih erat dengan instansi-instansi

pemerintah. Yohanes Basuki Dwisusanto menyebut tugas yang dilakukan oleh BKSP ini sebagai tugas “liaison”, yang mencakup:

- Membuat hubungan fungsional dengan Sekretariat Propinsi, Dinas-dinas Otonom dan Instansi Vertikal melalui kegiatan konsultasi, monitoring dan pengawasan;
- Mengadakan konsultasi dengan pemerintah propinsi di dalam wilayah Jabotabek;
- Membuat link yang lebih kuat dengan pemerintah Kabupaten dan Kotamadya pada tugas-tugas pembangunan kawasan;
- Berusaha mengikuti petunjuk Pemerintah Pusat dalam melaksanakan tugas kesehariannya.

Dengan demikian jelas bahwa BKSP Jabotabek hanyalah merupakan organisasi ad-hoc yang lebih kurang bertugas untuk melakukan persuasi terhadap lembaga-lembaga pemerintah lainnya. Melihat kenyataan ini, sebagaimana yang dicatat oleh Dwisusanto dalam penelitiannya, BKSP tidak dapat menjalankan fungsinya dengan baik, antara lain disebabkan oleh tidak jelasnya tugas yang berkaitan dengan perencanaan, pemograman dan penganggaran, tugas yang berskala luas dan statusnya yang non-struktural, sehingga tidak memiliki kekuasaan yang riil.

Mandulnya BKSP ini dapat dilihat dalam kasus penggunaan lahan dan penanganan masalah lingkungan di kawasan Jabotabek. Sebagai akibat perubahan fungsi lahan dari lahan pertanian menjadi perumahan atau sarana perkotaan lainnya terjadi erosi tanah, hilangnya lahan-lahan subur, dan berkurangnya daerah resapan air.

Parameter-parameter yang digunakan untuk menggambarkan kerusakan lingkungan di kawasan Jabotabek adalah sebagai berikut:

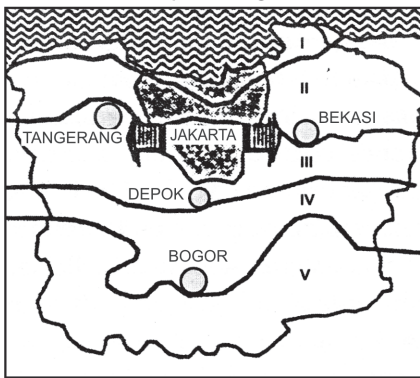
- a. Air: kebutuhan penduduk kota dan industri sekitar 450 juta kubik per tahun pada tahun 1983 meningkat menjadi 2100 juta kubik per tahun pada tahun 2000. Sedangkan kebutuhan air untuk pertanian pun meningkat dari 2800 meter kubik per tahun menjadi 4600 meter kubik per tahun.
- b. Tanah: studi menunjukkan bahwa penduduk mulai merajah tanah-tanah di kawasan pegunungan, yang sebenarnya merupakan kawasan peresapan air. Perubahan fungsi tanah ini menyebabkan

erosi yang serius dan menurunnya kualitas tanah. Akibat yang lebih besar adalah ketidakmampuan tanah untuk menahan volume air, sehingga menyebabkan banjir di kawasan yang lebih rendah, yaitu kawasan Ibukota Jakarta setiap tahun.

- c. Sumber daya alam: penyebab rusaknya sumber daya alam adalah pembangunan kawasan Puncak untuk kegiatan rekreasi, kebutuhan lahan oleh petani dan penebangan pohon.

ER + MC Internasional, sebuah badan penelitian internasional, menggambarkan konflik tata guna lahan Jan akibatnya sebagai berikut:

A. Jabotabek Metropolitan Region



ZONE I

Avoid Urban Development

- Low-lying coastal strip
- Flat thus bad drainage
- Agriculture suited to fish ponds
- Poor soil bearing capacity for building

ZONE II

Agricultural Intensification Limited Urban Expansion

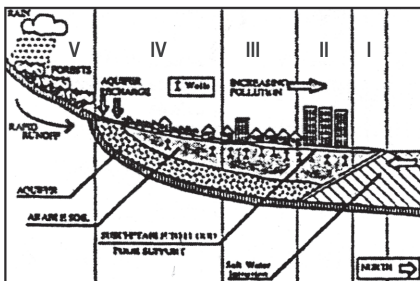
- Low-lying coastal strip
- Flat thus bad drainage
- Subject to flooding excellent for rice growing, especially if irrigated
- Ground water fresh but easily polluted
- Poor soil bearing capacity

ZONE III

Major Urban Development/Agricultural Intensification

- Higher lands rising from coastal plains
- Reasonable gradient thus good drainage
- Ground water fresh and leaching soils limit pollution
- Poorer agriculture
- Reasonable soil bearing capacity

B. Downstream Impacts of Water Flows



ZONE IV

Limited Urban Development/Agricultural Diversification

- Slope sloping zone
- Good natural Drainage
- Not flooding
- Limited ground water & no deep aquifers
- Reasonable agriculture due to more rainfall
- Reasonable soil bearing capacity

ZONE V

Upland Forest Plantations/Recreation & Conservation Avoid

Agricultural Diversification

- Slope mountainous zone
- Rapid run off but limited by vegetations
- Natural forest land agriculture limited to complex terrace construction
- Subject to rapid erosions if deforested

Gb. 2.12. Dampak Lingkungan dari Konflik Perubahan Fungsi Lahan

Konflik antaraktor antara petani dan pengembang (developer), misalnya, memuncak terutama pada daerah-daerah limbah Jakarta seperti Bogor, Bekasi, dan Tangerang. Pada situasi ini masing-masing organisasi pemerintah cenderung bertindak sendiri-sendiri dan fragmentatif. Musibah banjir yang menimpa Jakarta pada tahun 1996

yang lalu terutama diakibatkan oleh tidak mampunya kawasan Puncak menampung limpahan air hujan, karena ketidakmampuan tanah untuk meresap air hujan. Diketahui bahwa pembangunan vila-vila di kawasan Puncak meningkat dengan pesat tanpa terkontrol. Selain kawasan Puncak, empat daerah tetangga tersebut menjadi sasaran pihak swasta membangun proyek-proyek perumahan dalam skala besar, yang disebut dengan kota baru (a large-scale subdivision). Di Kabupaten Bekasi hingga tahun 1991, 238 developer yang telah mengajukan izin untuk pembangunan proyek perumahan yang mencakup daerah seluas 8.122 hektar. Beberapa proyek pembangunan “kota baru” dicatat oleh Tommy Firman dalam tabel berikut ini.

Tabel 3.1.

Beberapa Proyek Pembangunan Kota Baru di Jabotabek dan Bandung

No.	Nama	Luas (Ha)	Lokasi	Developer
1.	Bumi Serpong Damai	6.000	Tangerang	Swasta
2.	Tigaraksa	3.000	Tangerang	Swasta
3.	Cariu	td	Bogor	Swasta
4.	Bekasi 2000	2.000	Bekasi	Swasta
5.	Bekasi Terpadu	1.500	Bekasi	Swasta & Pemerintah
6.	Cikarang Baru	500 - 2.000	Bekasi	Swasta
7.	Lippo City	450	Bekasi	Swasta
8.	Depok	td	Bogor	Pemerintah
9.	Jatinangor	td	Bandung	Pemerintah
10.	Lippo Village	500	Tangerang	Swasta

Keterangan:

td = tidak ada data

Pembangunan proyek kota baru dengan skala besar ini pun telah mengakibatkan perubahan fungsi lahan yang cepat. Kabupaten Bekasi telah kehilangan 200 hektar lahan pertanian per tahun, sementara Kabupaten Bogor kehilangan 8,4% per tahun sejak tahun 1986.

Dampak lingkungan dari perubahan fungsi lahan dan perkembangan ruang kota yang cepat ini adalah menurunnya kualitas lingkungan, banjir, kekurangan air bersih, dan sejenisnya. Dalam kasus ini, BKSP yang seharusnya berfungsi mengkoordinasikan pembangunan di kawasan Jabotabek, tidak dapat berfungsi dengan baik. Konflik kepentingan antarinstansi pemerintah dan bahkan antara instansi pemerintah dan pihak swasta sering terjadi, seperti pada pembangunan

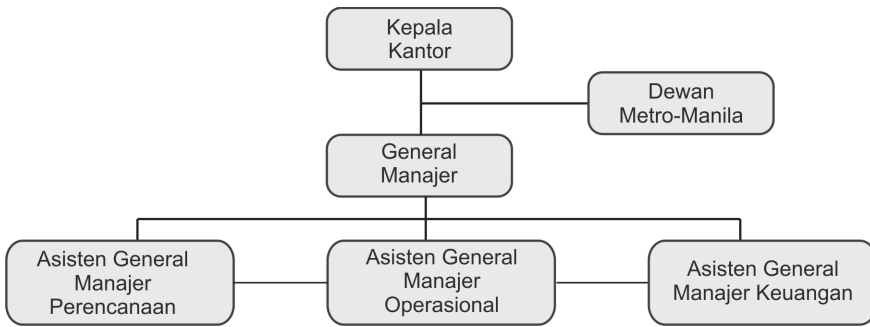
vila di kawasan Puncak. Pemerintah, pihak swasta dan masyarakat sebenarnya dapat membuat pola kerja sama yang baik. Empat agenda yang diajukan oleh Tommy Firman dalam dimensi pengembangan organisasi di kawasan Jabotabek adalah:

1. Sejauh manakah pihak swasta dapat dimanfaatkan untuk mendorong pembangunan ekonomi dalam kondisi keterbatasan anggaran pembangunan pemerintah?;
2. Bagaimanakah mengembangkan pendekatan manajemen baru yang dapat mengakomodasi dan mengantisipasi dinamika pertumbuhan ekonomi;
3. Bentuk kerja sama yang bagaimanakah yang dapat dikembangkan antara pemerintah, pihak swasta dan masyarakat untuk meminimalisasi konflik kepentingan;
4. Bentuk desentralisasi yang bagaimanakah yang dapat dilimpahkan kepada Daerah Tingkat II untuk meningkatkan kemampuannya dalam merespons pertumbuhan daerah perkotaan.

E. Pemerintahan di Filipina dan Jepang

Kemudian bagaimana dengan pemerintahan di Filipina dan Jepang dalam menata dan mengelola daerah urban mereka? Metro-Manila Region atau National Capital Region (NCR) di Filipina secara geografis terdiri dari tujuh kota berdekatan dan sepuluh kotamadya. Luas wilayah Metro-Manila adalah 636 km² dengan jumlah penduduk 8.940.000 pada tahun 1994. Metro-Manila menempati posisi 18 dunia sebagai metropolis terbesar dengan rata-rata laju pertumbuhan penduduk 3% selama tahun 1990-an. Pertumbuhan fisik Metro-Manila dicirikan oleh pola linier di mana perkembangan mengikuti jalan raya utama. Pada tahun 1995 *Metro-Manila Development Authority* (MMDA) didirikan, dan menetapkan Metro-Manila sebagai pengembangan khusus dan wilayah administratif. Pengambilan keputusan dan pembuatan kebijakan kekuasaan telah diberikan kepada MMDA. MMDA diberikan kekuasaan pengembangan perluasan metro, diawasi dan dikoordinasikan tanpa berkewajiban terhadap otonomi unit pemerintah daerah. Berdasarkan catatan Oreta, MMDA terdiri dari Dewan Metro-Manila

yang terdiri dari walikota dari tujuh kota dan sepuluh kotamadya, Kepala Departemen Transportasi dan Komunikasi, Departemen Pekerjaan Umum dan Jalan Raya, Departemen Pariwisata, Departemen Anggaran dan Manajemen, Perumahan dan Pembangunan Perkotaan, Dewan Koordinasi, dan Kepolisian Nasional Filipina. Kepala Department tidak memiliki hak memilih. Ketua Dewan dan yang diangkat oleh Presiden tersebut berada dengan pangkat, hak, dan keistimewaan khusus dari seorang menteri kabinet. Ketua dibantu oleh manajer umum dan tiga asisten manajer umum: satu untuk Keuangan dan Administrasi, satu untuk Perencanaan, dan satu untuk Operasi. Semua diangkat oleh Presiden. Struktur Organisasi MMDA dapat di lihat pada Gambar. 2.13.



Gb. 2.13. Struktur Organisasi Metro-Manila Development Authority (MMDA)
Sumber ; Oreta 1996, h.166

Laquian mencatat bahwa terdapat lima tingkatan pemerintahan di Metro-Manila. Pada tingkat tertinggi adalah pemerintah pusat dimana memegang kewenangan yang cukup besar dan kekuasaan sebagai Metro Manila di ibukota negara. Pada tingkat metropolitan, pemerintahan dilaksanakan oleh *Metro-Manila Development Authority* (MMDA). MMDA bukanlah unit kerjasama dari pemerintah, namun pengembangan khusus dan unit administratif di bawah pengawasan langsung dari Presiden Filipina. Kemudian kotamadya dan Unit Pemerintah Daerah yang disebut kota masing-masing dipimpin oleh seorang Walikota dengan Dewan Kota yang memiliki lembaga hukum sendiri, dan barangay atau unit lingkungan dalam Metro-Manila. MMDA berwenang terhadap perencanaan, pengawasan, dan koordinasi beberapa

pelayanan dasar metro-wide. MMDA menyediakan beberapa layanan dan dapat melaksanakan peraturan yang berhubungan dengan layanan ini:

- Perencanaan pembangunan
- Transportasi dan pengelolaan lalu lintas
- Pembuangan limbah padat dan pengelolaan
- Pembaharuan perkotaan, zonasi, dan perencanaan tata guna lahan
- Kesehatan dan sanitasi, perlindungan perkotaan, dan pengendalian populasi
- Keamanan publik

Namun demikian menurut Porio, MMDA memiliki otoritas yang sangat sedikit di lapangan karena tidak dapat menimpa otoritas lokal dan tidak memiliki sumber daya keuangan. Sementara fungsi metro-wide seperti perencanaan yang komprehensif, kontrol dalam penggunaan tanah, lalu lintas dan manajemen transportasi, pengendalian banjir dan drainase, serta pembuangan limbah padat telah ditempatkan di bawah yurisdiksi MMDA. Penggunaan lahan harus dikoordinasikan pada 17 kota di Metro-Manila, namun setiap kota bertindak independen, sehingga koordinasi infrastruktur yang terjadi menjadi buruk. Sisi terang dari Manila adalah keterlibatan masyarakat sipil. Reformasi politik telah mengukir peran kunci untuk LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) di Filipina dan untuk *Urban People's Organizations* (UPOs) dalam membentuk pembangunan perkotaan dan politik.

Vogel mencatat populasi Metropolitan Tokyo di Jepang adalah 12 juta jiwa dan diatur oleh Tokyo Metropolitan Government (TMG). Daerah Metropolitan Tokyo memiliki populasi yang tumbuh sangat pesat selama tahun 1960 hingga 1980-an, namun selama tahun 1990-an menunjukkan pertumbuhan yang stabil. Karena konsentrasi berbagai politik, keuangan, perdagangan, industri dan kegiatan lainnya, setiap hari masuknya penduduk ke kota dari prefektur sekitarnya menciptakan tantangan besar untuk Tokyo Metropolitan Government (TMG). Setiap hari 2.72 juta populasi datang ke kota Tokyo dari daerah sekitarnya.

Tokyo Metropolitan Government merupakan otoritas khusus dengan pengaturan yang berbeda dari pemerintah daerah lainnya di

Jepang. Tokyo Metropolitan Government adalah unit pemerintahan sendiri terdiri dari 23 bangsal khusus (entitas umum daerah khusus) 39 kotamadya, 26 kota besar dan 5 kota kecil, dan 8 desa. Secara teoritis tidak ada kewenangan pemerintah daerah metropolitan di Jepang. Tokyo Metropolitan Government memiliki dua sayap pemerintahan, legislatif dan eksekutif. Terdiri dari 127 anggota yang dipilih secara langsung oleh warga untuk jangka waktu empat tahun. Presiden dipilih diantara anggotanya. Presiden mewakili DPR, dan memiliki komite yang berbeda untuk hal-hal yang berbeda. Majelis adalah lembaga pembuat keputusan dasar-dasar TMG. Tokyo Metropolitan Government juga memiliki Gubernur yang memiliki kontrol keseluruhan urusan-urusan, wewenang dan tanggung jawab untuk menjaga integritas kolektif administrasi kota. Tokyo Metropolitan Government juga memiliki prinsip-prinsip pemerintahan yang sangat spesifik. Prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel. 3.2.
Prinsip-prinsip Spesifik Pemerintahan Tokyo Metropolitan
Government

No	Prinsip-Prinsip	No	Prinsip-Prinsip
1	Revitalisasi Tokyo	14	Revitalisasi Industri
2	Pembaharuan Perkotaan	15	Mengupgrade Program Sosial
3	Merintis Pembaruan Proyek Perkotaan	16	Reformasi Kesejahteraan
4	Promosi Pariwisata	17	Reformasi Perawatan Kesehatan
5	Kebudayaan Tokyo	18	Reformasi pendidikan
6	Jaringan Asia dari Kota-kota 21	19	Pengukuran Keamanan publik
7	Pembatasan Kendaraan Diesel	20	Pengelolaan Krisis
8	Aksi lingkungan	21	Menjaga Keamanan Pangan
9	Meningkatkan Transportasi	22	Oposisi terhadap Pemindahan Ibukota
10	Perluasan Bandara Haneda	23	Transportasi bebas hambatan yg efisien
11	Yokota berdasarkan Rencana Aksi	24	Supplai Air bersih
12	Halus Tokyo 21: Operasi Expanded	25	Mempertahankan Sistem Pembuangan Limbah
13	Meningkatkan Efisiensi Pelabuhan	26	Pencegahan Kebakaran di Tokyo

Sumber : Talukdes Sirajul Haq. 'Managing Megacities : A Case Study in Metropolitan Regional Governance in Dhaka, PhD Thesis, ISTP, Perth: Murdoch University, h.124-125. 2006.

Tokyo Metropolitan Government masih harus menanggapi isu-isu keberlanjutan seperti yang terjadi di semua Megacities. Khan menjelaskan bahwa masalah sanitasi perumahan dan lingkungan, kebutuhan perlindungan dan bekerja untuk mendesentralisasikan kota dengan menciptakan sub-pusat, dalam rangka mencapai keseimbangan antara

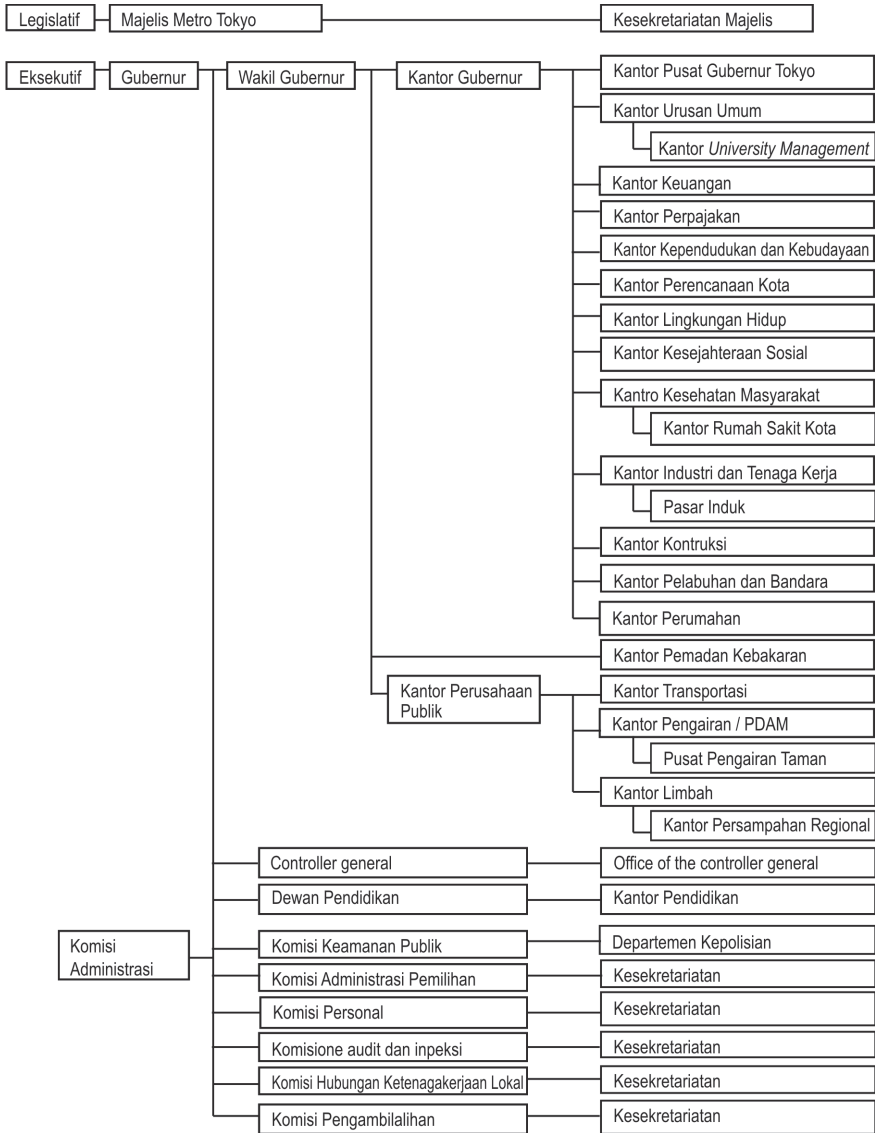
Tokyo dan kota-kota lain dan kota. Meskipun TMG telah diberi tanggung jawab mandat dan strategis untuk pengembangan Tokyo dan serta mengkoordinasikan kegiatan pembangunan, namun kebutuhan yang dibutuhkan adalah kemampuan meningkatkan koordinasi di Daerah Metropolitan Tokyo sementara pada saat yang sama juga harus dapat meningkatkan pemerintah daerah yang efektif yang responsif terhadap warga negara.

Tabel 3.3.
Perbandingan Pemerintahan di 4 Kota Besar di Asia

No	Prinsip Tata Kelola Pemerintahan	Institusi Pemerintahan/Pengaturan Kota-kota Besar di Asia dan Wilayah Perluasan			
		Metro Manila Capital Region	Tokyo Metropolitan Region	Bangkok Metropolitan Region (BMR)	JABODETABEK Region
1	Daerah geografi dengan pertanggung jawaban yang jelas dari pemerintahan yang mencakup daerah perluasan	Ya.. Metro-Manila Development Authority (MMDA) adalah kekuasaan untuk merencanakan, mengawasi, dan koordinasi pengembangan dan pelayanan dasar metro-wide	Tidak.. Namun Tokyo Metropolitan Region diperintah oleh sistem pemerintahan lokal dan luas dan Mayors Summit	Tidak, Bangkok Metropolitan Region (BMR) adalah istilah perencanaan namun belum menjadi realitas politik	Tidak.. JABODETABEK adalah istilah perencanaan dan hanya ada direncana pengembangan metropolitan JABODETABEK
2	Fungsi perencanaan strategis yang dapat memberikan visi untuk bagaimana kota dapat mengatasi masalah penggunaan lahan secara berkelanjutan	Ya, Metro-Manila Development Authority (MMDA)	Ya, Pemerintah Pusat dan Tokyo Metropolitan Government (TMG) memiliki rencana strategis untuk seluruh daerah Tokyo	Tidak, Meskipun pemerintah pusat mempunyai rencana struktural untuk BMR melalui agen-agen pemerintah pusat	Ya, Bappenas/ Pemerintah pusat melalui JABODETABEK, namun implementasinya hanya dilakukan pada tingkat Jakarta
3	Fungsi perencanaan hukum yang dapat mengontrol pengembangan untuk memastikan 'kebaikan bersama' agar konsisten dengan rencana strategis	Tidak, 7 kota dan 10 kotamadya memiliki kekuatan hukum namun tidak pada level MMDA	Ya, TMG dan Pemerintah daerah dari Saitama, Chiba, dan Kanagawa semua mempunyai proses yang bersangkutan paut dengan hukum	Tidak, BMA dan Propinsi Nonthaburi, Pathumthani, Samut Prakan, Samut Sakhon, dan Nakhon Pathom memiliki kekuasaan yang sesuai dengan UU namun tidak pada BMR	Tidak, DKI Jakarta dan kotamadya Bogor, Bekasi, dan Tangerang memiliki kekuasaan berdasarkan hukum namun tidak pada skala regional
4	Fungsi pengembangan fasilitas yang dapat meningkatkan koordinasi investasi, kerjasama untuk struktur infrastruktur dan validasi lokal	Tidak, MMDA memiliki kekuasaan pengembangan beberapa fasilitas	Sebagian, pertemuan tahunan Walikota dan proses pemerintahan nasional	Tidak, Lebih dari 50 lembaga berbagi tanggungjawab perencanaan, pembiayaan, dan mengelola program-program pembangunan dan pengoperasian pelayanan dasar	Tidak, hanya prose pemerintah nasional

5	Kekuasaan pengembangan ulang daerah perkotaan untuk memandu dan memonitoring lebih jauh perkembangan di daerah inti pembangunan kota	Tidak, Pembaharuan kota, zonasi, dan rencana penggunaan lahan dilakukan oleh MMDA namun tidak dapat mengimplementasi	Sebagian, TMG memiliki pertanggungjawaban pembaharuan perkotaan tanpa kekuasaan pembangunan kota	Tidak	Tidak
6	Proses local yang transparan yang dapat membantu mendefinisikan 'kebaikan bersama' hasil keberlanjutan dari pembangunan dengan seluruh pemangku kepentingan	Ya, NGO/UPO meningkatkan kehadiran masyarakat sipil yang kuat	Ya, proses lokal yang kuat merekatkan kebertetanggan di pemerintah kota	Tidak, hubungan yang lemah hanya pada masyarakat sipil	Lemah, pemerintah kampung berada di tempat, namun sering digunakan terutama untuk administrasi atas bawah
7	Sebuah mekanisme koordinasi untuk memastikan perencanaan dan pengembangan yang terintegrasi	Sebagian, MMDA mengkoordinasikan perencanaan pengembangan daerah metro-wide tetapi tidak memiliki kemampuan mewujudkan sehingga integrasi tersebut hanya berupa teori	Pertemuan Walikota sekali setahun selama isu daerah melakukan koordinasi yang signifikan	Ya, Bangkok Metropolitan Regional Development Committee (BMRDC) mengawasi dan mengkoordinasikan program-program pembangunan perkotaan di BMR, namun tidak di Extended Bangkok Metropolitan Region	Tidak, Bagaimanapun DKI Jakarta memiliki Dewan Penasehat yang memberikan saran kepada Gubernur DKI Jakarta
8	Cara meningkatkan keuangan untuk proses-proses di atas termasuk dari pengembangan lahan	Tidak,	Ya, beberapa mekanisme pembiayaan menggunakan lahan	Tidak	Tidak
9	Hubungan yang kuat dalam sistem pemerintahan nasional untuk mengaktifkan dukungan politik yang baik	MMDA dan Departemen Perencanaan Ekonomi Nasional memerankan peranan yang penting	Ya, TMG dan Pemerintah daerah dari 3 daerah administrasi memiliki hubungan yang kuat pada pemerintah pusat	Tidak, hanya melalui departemen interior dan kementerian sektoral lainnya	Tidak, hanya sesekali pihak nasional melakukan intervensi
10	Ketrampilan profesional dalam keberlanjutan dan partisipasi local	Tidak	Tidak.. Namun Tokyo Metropolitan Region diperintah oleh sistem pemerintahan lokal dan luas dan Mayors Summit	Tidak	Tidak

Sumber: Talukdes, Sirajul Haq. 'Managing Megacities : A Case Study in Metropolitan Regional Governance in Dhaka, PhD Thesis, ISTP, Perth: Murdoch University, h. 145-146. 2006.



Gb. 2.14. Organizational Structure Of Tokyo Metropolitan Government

Catatan:

1. Aprodicio A. Laquian, The Guernance of Mega-Urban Regions, makalah dipresentasikan pada International Conference on managing the Mega Urban Regions of ASEAN Countries : Policy Challenges and Responses, 30 Nov - 3 Dec 1992, Asian Institute of Technology, Bangkok, 1992. 2.
2. Pornchokchai, S. Global Report on Human Settlements 2003 – City Report: Bangkok. h., 3-4. 2003.
3. Robinson, I.M. 'Emerging Spatial Patterns in ASEAN Mega-Urban Regions: Alternative Strategies' dalam T.G. McGee dan Ira M. Robinson (ed), The Mega-Urban Regions of Southeast Asia, University of British Columbia, Vancouver. h., 90-1.1995.
4. Laquian, A. "The Governance of mega-urban regions" in The Mega-Urban Regions of Southeast Asia, diedit oleh T.G. McGee and Ira M. Robinson, University of British Columbia Press, Vancouver, h. 232. 1995
5. Frederick Gutheim, The Politics of theMetropolis, dalam Harvey S. Perloff, (peny.), Planning and Urban Community, Pittburgh University Press, Pittburgh, 1961.
6. Jay S. Goodman, The Dynamics of the Urban Government and Politics, Edisi Kedua, Mac Millan Publishing, Inc., New York, 1980.
7. Ibid.
8. G. Shabbir Cheema, Urban Government in Asia, Sage Publication, Baverly Hill, 1989.
9. Ibid., h. 75
10. Pamudji, Pembinaan Perkotaan, Bina Aksara, Jakarta, 1984.
11. Ira M. Robinson, Emerging Spatial Patterns in ASEANMega-Urban Regions: Alternative Strategies, makalah disampaikan pada International Conference on Managing the Mega Urban Regions ofASEANCountries: Policy Challenges and Responses, Asian Institute of Technology, Bangkok, 30 Nov - 3 Dec, 1992.
12. Yohanes Basuki Dwisusanto, Alternative Governmental IAdministrative Structures for Land-Use and Environmental Planning in Asian Extended Metropolitan Regions: A Case Study of fabotabek, Indonesia, Tesis Master, Asian Intitute of Technology, Bangkok, 1990.
13. Ibid
14. Tommy Firman dan Ida Ayu Indra Dharmapatni, Mega-Urban Regions in Indonesia. The Case of Jabotabek and Bandung Metropolitan; makalah disampaikan pada International Conference on Managing the MegaRegions of ASEAN Countries. Policy Challenges and Responses, 30 Nov - 3 Dec; 1992, Asian Institute of Technology, Bangkok, 1992.
15. Ibid.
16. Newman, P. and Kenworthy, J. Sustainability and Cities - Overcoming Automobile Dependence, Island Press, Washington DC. 1999. dalam Talukdes, Sirajul Haq. 'Managing Megacities : A Case Study in Metropolitan Regional Governance in Dhaka, PhD Thesis, ISTP, Perth: Murdoch University, 2006.
17. Oreta, P.I. 'City Study of Manila', 1996, dalam Jeffry Stubbs dan Giles Clarke (ed), Megacity Management in the Asian and Pacific Region – Policy Issues and Innovative Approaches, Vol. II, Asian Development Bank, Manila, Philippines
18. Laquian, A. Metro-Manila: People's Participation and Social Inclusion in a City of Villages <http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/urbangov.pdf> . 2000.

19. Porio, E. 'Urban governance in Southeast Asia: Implications for Sustainable Human Settlements' in *Cities and Governance – New Directions in Latin America, Asia and Africa*, (ed) dalam Patricia L. McCarney, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, Toronto. 1996
20. Vogel, R.K. Decentralization and Urban Governance: Reforming Tokyo Metropolitan Government-<http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/urbangov.pdf> . 2000.
21. Khan, S.A. 'Some notes on planning, development and management of Southeast Asian cities' in *Nagorio Prokton (an Urban Affairs Quarterly)*, Vol. I, No.1 and 2, DMDP, Dhaka. 1996.
22. Talukdes, Sirajul Haq. 'Managing Megacities : A Case Study in Metropolitan Regional Governance in Dhaka, PhD Thesis, ISTP, Perth: Murdoch University, 2006.

BAB 4

MANAJEMEN PERKOTAAN

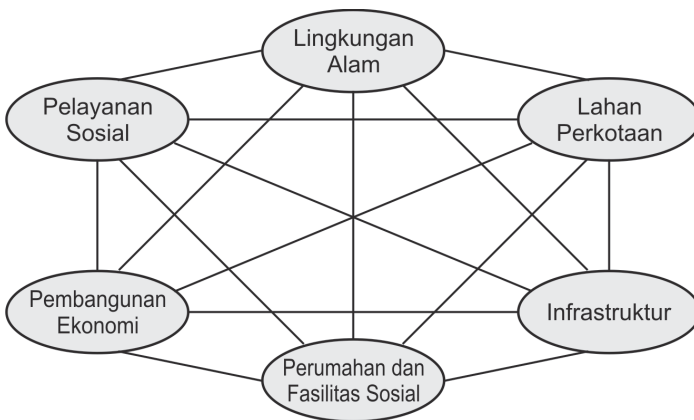
A. Pendahuluan

Di dalam Bab III telah disinggung sekilas tentang masalah-masalah manajerial yang muncul pada berbagai susunan atau bentuk organisasi pemerintah, baik pemerintah kota kecil, sedang maupun metropolitan. Dalam bab ini akan lebih diuraikan masalah manajemen yang riil dihadapi oleh pemerintah kota dan daerah perkotaan atau metropolitan.

Pada bab terdahulu telah dijelaskan bahwa manajemen perkotaan (*urban management*) merupakan pendekatan yang kontemporer untuk menganalisis permasalahan perkotaan sekarang ini. Lea dan Courtney membedakan dua pendekatan manajemen perkotaan, yaitu pendekatan problem-oriented teknokratis dan pendekatan ekonomi politik struktural. Pendekatan pertama lebih memfokuskan pada peningkatan kinerja lembaga-lembaga yang ada dalam memecahkan masalah perkotaan, sedangkan pendekatan kedua lebih memfokuskan pada akar permasalahan perkotaan dalam konteks struktur ekonomi politik nasional dan internasional. M. Safier berusaha menengahi antara kedua pendekatan tersebut dengan konsep "*improving hand*" (antara *invisible hand* dalam pasar bebas dan kontrol negara) yang merupakan kompromi antara dua pendekatan yang saling bertentangan satu sama lain. Karena disadari bahwa adalah naif menggunakan pendekatan *problem solving oriented* tanpa analisis yang kuat pada struktur realitas politik dan

ekonomi masyarakat, dan sebaliknya pendekatan kedua tidak menawarkan pemecahan masalah yang riil yang dihadapi oleh masyarakat kota. Dengan pendekatan *improving hand*, pemerintah kota memainkan peran yang proaktif. Intervensi pemerintah kota perlu dilakukan terhadap pasar, bila terdapat kecenderungan pasar akan menyebabkan kerugian pada masyarakat miskin dan marjinal lainnya. Pemerintah kota harus berusaha untuk mendistribusikan tanah, air, ruang, dan lingkungan yang bersih secara adil kepada semua warga masyarakat yang tinggal di daerah perkotaan, tanpa memandang status sosial ekonomi mereka. Sedangkan peran pihak swasta perlu diatur sedemikian rupa untuk memperoleh hasil yang optimal dalam provisi pelayanan publik kota.

Urban Management Programme sebagai organisasi di bawah UNHCS yang memperkenalkan istilah manajemen perkotaan lebih menggunakan pendekatan teknokratis atau *problem oriented*. Penggunaan konsep manajemen perkotaan ini sudah tentu mempunyai cakupan yang luas dan bersifat sangat kompleks, sesuai dengan kompleksitas masalah yang dihadapi oleh pemerintah kota. Secara tipikal, pemerintah kota, maupun metropolitan selalu menangani sektor-sektor perkotaan yang saling berkelindan satu sama lain dan mempengaruhi pengelolaan kota.



Gb. 4.1. Sektor-sektor Utama Manajemen Perkotaan

Sumber: Edward Leman, *Urban Manajemen: A Primer*, UMP-Asia Occasional Paper No. 3, Kuala Lumpur, 1993, h. I.

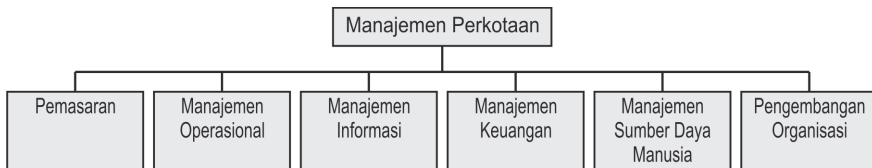
Pemerintah daerah, baik kota ataupun metropolitan, secara tipikal harus menangani enam sektor perkotaan yang saling berhubungan, yaitu pertanahan, lingkungan, infrastruktur, perumahan, fasilitas sosial, dan pembangunan ekonomi. Sektor pertanahan mencakup pemetaan, pendaftaran tanah, prosedur peralihan hak atas tanah, perencanaan penggunaan lahan, dan sistem perpajakan atas tanah. Lingkungan mencakup penanganan penggunaan sumber daya air, udara dan tanah secara berkesinambungan. Sektor infrastruktur mencakup air bersih, jalan dan jembatan, fasilitas komunikasi serta fasilitas sanitasi dan sampah. Sedangkan sektor perumahan mencakup penyediaan perumahan bagi semua golongan masyarakat, pelayanan infrastruktur dasar kepada pengembang (*developer*), dan pengorganisasian pembiayaan pembangunan perumahan. Sektor pelayanan sosial mencakup pelayanan pendidikan, kesehatan, keamanan, rekreasi, dan program penanganan kaum miskin. Sektor terakhir yang sangat berpengaruh adalah sektor ekonomi, seperti sektor manufaktur, distribusi barang dan jasa, jasa konstruksi, jasa perbankan, dan asuransi.

Hubungan yang saling mempengaruhi antara satu sektor dengan lainnya dapat dicontohkan sebagai berikut. Sebagai dampak dari pembangunan ekonomi yang pesat, jumlah kendaraan pun meningkat dengan pesat dan menyebabkan terjadinya kemacetan lalu lintas di daerah-daerah pusat kota. Hal ini secara langsung akan mempengaruhi sektor pertanahan atau lahan; Bagaimana pembebasan tanahnya? Bagaimana pembiayaannya, apakah dibiayai oleh pemerintah sendiri? Secara makro ruang lingkup manajemen perkotaan mencakup manajemen lingkungan, manajemen transportasi, manajemen lahan, peran sektor swasta dalam pembangunan perkotaan, manajemen keuangan, dan manajemen pembangunan perumahan.

Sebagai akibat dari kompleksitas sektor-sektor yang mempengaruhi manajemen perkotaan, maka model manajemen pun harus bersifat luwes dan tidak hierarkis, dengan fungsi-fungsi manajemen yang dapat menangkap perubahan dinamis, terutama dalam menangani kota-kota baru tersebut. Edward Leman, sebagai contoh, mengajukan fungsi-fungsi manajemen yang dianggap relevan untuk menangani daerah perkotaan dalam arti luas. Dalam manajemen lahan atau manajemen pembangunan infrastruktur, fungsi-fungsi manajemen dapat di-

terapkan. Namun, yang menjadi perhatian di sini adalah ruang lingkup dari masing-masing unsur manajemen perkotaan. Implementasi dari suatu fungsi dari suatu unsur tidak dapat berdiri sendiri, karena berhubungan dengan implementasi fungsi yang sama pada unsur manajemen yang lain. Sebagai contoh, implementasi fungsi manajemen operasional pembangunan perumahan dan infrastruktur, akan sangat berkaitan dengan implementasi fungsi manajemen lahan perkotaan. Pembangunan perumahan dalam skala besar membutuhkan lahan yang luas dari suatu bagian wilayah kota tertentu. Instansi pemerintah yang mempunyai otoritas memberikan izin pembangunan berusaha mengalokasikan lahan tersebut sesuai dengan perencanaan kota yang telah ada. Setelah rencana tapak (*site plan*) sesuai dengan rencana kota yang ada, maka instansi pemerintah dapat mengeluarkan izin prinsip atau izin lokasi bagi pembangunan perumahan tersebut.

Fungsi-fungsi manajemen tersebut mencakup fungsi pemasaran, fungsi manajemen operasional, fungsi informasi, fungsi keuangan, fungsi pengembangan sumber daya manusia, dan fungsi pengembangan organisasi, seperti digambarkan berikut ini.



Gb. 4.2. Fungsi-fungsi Manajemen Perkotaan

Sumber:Edward Leman, Urban Management A Primer UMP-Asia Occasional Paper No. 3, Kuala Lumpur, 1993, h. 8.

Fungsi pemasaran adalah fungsi manajemen yang umumnya dilakukan oleh perusahaan swasta yang bersifat *profit oriented*. Dalam pemerintahan, fungsi pemasaran terutama ditujukan pada pemenuhan kebutuhan kelompok masyarakat yang mampu membayar kebutuhannya. Untuk itu, pemerintah kota dapat melakukan penelitian pasar (*market research*) untuk mengidentifikasi permintaan konsumen atau masyarakat dalam hal kemampuannya membayar. Fungsi pemasaran juga dapat mengacu kepada pemasaran sosial (*social marketing*) dan hubungan kemasyarakatan (*public relations*) dalam hal mana pemerintah

kota berusaha memasarkan produk atau programnya kepada masyarakat. Tercakup pula fungsi promosi yang dapat dilakukan oleh pemerintah kota, terutama dalam mendesiminasikan informasi, perolehan modal, dan dukungan dari masyarakat atau pihak swasta. Pemerintah-pemerintah kota di Indonesia biasanya membentuk Bagian Humas dan Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah (BKPMMD) untuk menjalankan fungsi pemasaran ini. Badan pertama dibentuk untuk mendesiminasikan informasi program pemerintah kepada seluruh lapisan masyarakat, dan badan kedua dibentuk untuk menarik investor untuk menanamkan modalnya di suatu kota.

Fungsi manajemen operasional menyangkut kegiatan sehari-hari pemerintah kota seperti pelayanan air minum, penanganan sampah kota, dan pemeliharaan fasilitas sosial. Manajemen operasional ini harus merinci anggaran untuk setiap kegiatan, sistem administrasi yang efisien, dan sistem monitoring yang kontinyu.

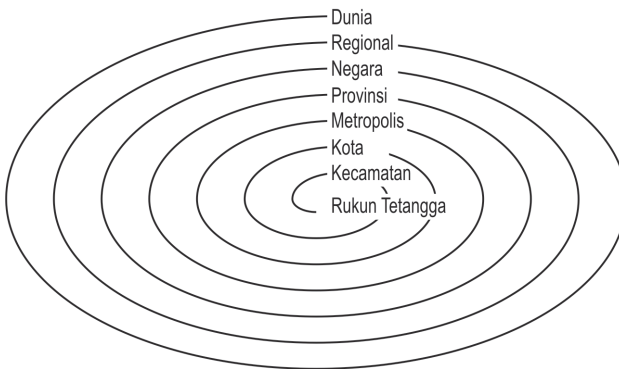
Fungsi manajemen informasi mencakup pemberian atau pertukaran informasi, baik dalam bentuk olahan komputer, tulisan, gambar, atau peta. Fungsi ini terdiri atas pengumpulan data, klasifikasi data, penyimpanan data, dan diseminasi data.

Fungsi manajemen keuangan mencakup perencanaan keuangan, penggalian sumber-sumber pendapatan baru, dan pengawasan keuangan. Pajak daerah dan retribusi serta pajak pusat yang dipungut dan dikelola oleh daerah atau kota merupakan pendapatan asli daerah (PAD) kota-kota di Indonesia, yang pada umumnya dilaksanakan oleh Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda).

Fungsi pengembangan organisasi adalah fungsi yang fundamental dalam pengelolaan kota. Tantangan baru dari masyarakat memerlukan praktek manajemen baru. Pemerintah Kota harus dapat membentuk pola kerja sama dengan pihak swasta dan lembaga swadaya masyarakat dalam pemberian pelayanan tertentu. Fungsi ini secara aktual tidak dapat dilaksanakan oleh pemerintah-pemerintah kota di Indonesia. Struktur organisasi pemerintah kota biasanya telah diatur dengan peraturan menteri dalam negeri secara nasional. Dengan demikian, pemerintah cukup sulit melakukan pengembangan organisasi untuk merespon perkembangan sosial ekonomi yang cepat. Perkembangan ruang fisik kota yang cepat dan menyatunya beberapa kota dalam satu

kesatuan ekonomi memaksa masing-masing unit politik yang terlibat, dalam hal ini pemerintah daerah yang bersangkutan, untuk menata kembali pengelolaan dan bentuk kerja sama yang ada di antara mereka.

Perlu disadari, bahwa fungsi-fungsi manajemen di atas bukan hanya menjadi otonomi pemerintah kota saja, namun dilakukan oleh berbagai instansi pemerintah, dan bahkan pihak swasta atau lembaga swadaya masyarakat (LSM). Fungsi manajemen informasi dapat dilakukan oleh perusahaan swasta. Sebagai contoh, sebuah perusahaan swasta yang mendapat kontrak identifikasi bangunan yang belum memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB) untuk lebih lanjut ditentukan tarif pemutihannya. Perusahaan yang bersangkutan melakukan survei lapangan untuk mengumpulkan informasi dari semua lokasi yang telah ditentukan sesuai dengan kontrak kerja. Dengan demikian, perusahaan tersebut bertugas mengumpulkan, mengolah, dan mengklasifikasikan data untuk dijadikan informasi guna pengambilan keputusan atau kebijakan.



Gb. 4.3 Skala Ruang Manajemen Perkotaan

B. Pendekatan *Improving Hand* (Jalan Tengah) dalam Manajemen Perkotaan

Pendefinisian manajemen perkotaan yang dirumuskan oleh Edward Leman dari *Urban Management Programme* di atas merupakan rumusan sederhana dan pokok yang menggunakan pendekatan *problem solving oriented*, yang lazim ditemukan dalam setiap manajemen pemerintahan

atau perusahaan swasta. Dari perspektif lain, Nick Devas dan Carole Rakodi menggunakan pendekatan yang berbeda dalam melihat manajemen perkotaan. Mereka mencoba menghubungkan pengertian manajemen perkotaan dari aspek perencanaan kota (*urban planning*) dan ekonomi politik.

Dari aspek perencanaan kota, manajemen perkotaan dilihat sebagai proses linier dari sejumlah aktivitas manajemen pemerintahan kota, yang terdiri dari langkah-langkah sebagai berikut:

Survei dan Analisis

- ❖ Estimasi kebutuhan sekarang dan yang akan datang;
- ❖ Survei situasi sekarang;
- ❖ Analisis potensi-potensi ekonomi dan pembangunan;
- ❖ Identifikasi sumber daya yang ada (keuangan, tanah, sumber daya manusia, dan sebagainya);
- ❖ Evaluasi dari intervensi-intervensi yang lalu;
- ❖ Respon dari masyarakat

Pengembangan Strategi dan Kebijakan

- ❖ Klarifikasi tujuan dan objek kebijakan;
- ❖ Identifikasi isu-isu dan masalah kunci;
- ❖ Identifikasi alternatif strategi dan kebijakan;
- ❖ Analisis biaya dan keuntungan dari alternatif;
- ❖ Identifikasi konsekuensi dan tindakan yang diambil;
- ❖ Prioritas alternatif;
- ❖ Seleksi alternatif yang mencapai keseimbangan optimal antara tujuan dan penggunaan sumber daya.

Implementasi

- ❖ Identifikasi instansi-instansi pelaksana;
- ❖ Mobilisasi sumber daya yang diperlukan;
- ❖ Spesifikasi efektivitas koordinasi;
- ❖ Spesifikasi program dan proyek;
- ❖ Persiapan anggaran program;
- ❖ Spesifikasi tahapan-tahapan pelaksanaan;
- ❖ Spesifikasi ukuran dan target kinerja;
- ❖ Supervisi operasi rutin dan fungsi pemeliharaan;

Monitoring dan Evaluasi

- ❖ Monitoring teratur pada kinerja dibandingkan dengan target;
- ❖ Evaluasi akhir pada kinerja dan dampak;
- ❖ Umpan balik dari hasil ke dalam langkah awal melalui sistem informasi efektif.

Proses linier ini secara empirik sulit dilakukan pada sektor-sektor publik atau pemerintahan, karena terikat pada peraturan birokrasi yang ketat dan sulit berubah serta lingkungan organisasi yang berubah. Pada kenyataannya, masalah manajemen perkotaan yang terjadi di lapangan adalah tidak adanya lokus kekuasaan yang jelas, baik di negara yang sedang berkembang maupun di negara maju. Hal ini disebabkan karena manajemen suatu kota mungkin dipilah-pilah antara pemerintah lokal dengan pemerintah pusat dan berbagai instansi vertikal atau organisasi perwakilan departemen. Selain itu terdapat pula berbagai organisasi masyarakat atau perusahaan swasta yang memainkan peranan signifikan di daerah perkotaan.

Sebagaimana dijelaskan dalam Bab II, aktor-aktor yang terlibat secara langsung dalam manajemen perkotaan tidak hanya lembaga-lembaga formal saja, tetapi lembaga-lembaga informal dan non-pemerintah pun berperan dalam semua lini kehidupan masyarakat kota. Disebutkan bahwa sektor swasta, organisasi parastatal (Rukun Tetangga atau Rukun Warga), LSM dan organisasi-organisasi internasional yang memberikan bantuan finansial untuk pembangunan kota. Semakin besarnya variasi organisasi yang terlibat dalam manajemen perkotaan, maka semakin banyak pula kepentingan yang saling bertentangan satu sama lain, yang pada gilirannya menimbulkan konflik yang potensial. Sebagai ilustrasi sederhana gambaran kemajemukan aktor-aktor yang terlibat dalam manajemen perkotaan dapat dilihat pada Gambar 4.4.

Kemajemukan aktor-aktor yang terlibat tersebut mendorong Devas dan Rakodi untuk menggunakan pendekatan politik dalam mempelajari manajemen perkotaan, khususnya kemudahan dalam melaksanakan program pembangunan kota. Yang menjadi perhatian mereka adalah kesulitan dalam melaksanakan program pembangunan perkotaan, karena banyaknya konflik yang muncul di antara berbagai aktor. Aktor

-aktor yang terlibat secara langsung dalam pengelolaan kota adalah politisi, birokrat, kaum profesi (perencana, ahli lingkungan, dan lain-lain), pemerintah pusat, pemerintah daerah, LSM, tokoh-tokoh masyarakat, dan masyarakat itu sendiri.

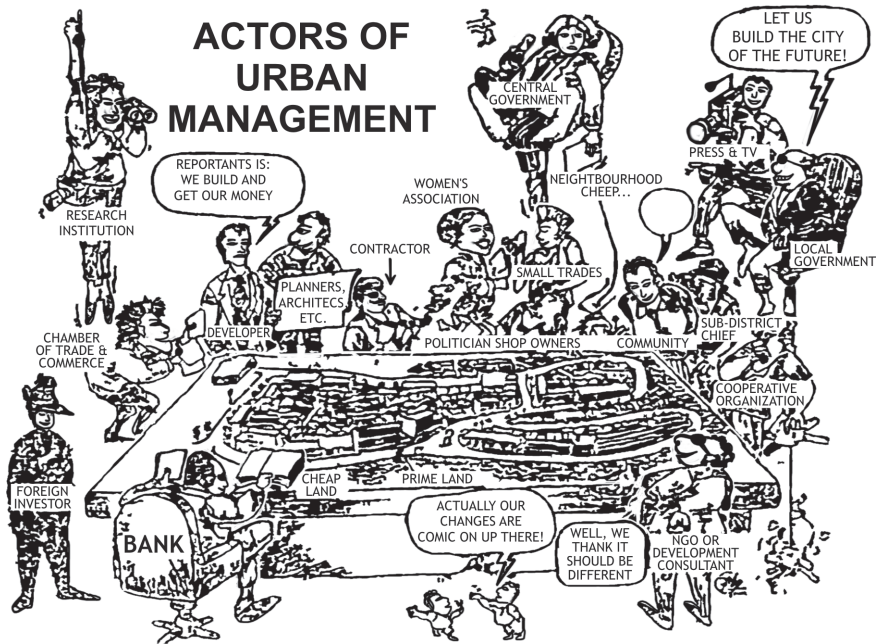
Beberapa jenis konflik yang potensial akan muncul di antara mereka yang disebabkan oleh perbedaan ideologi, perbedaan pada kebijakan praktis, batas kewenangan, dan kepentingan individu dan organisasi.

Tabel 4.1.
Wilayah Konflik Potensial Antar Aktor

Wilayah yang Potensial Muncul Konflik	Perbedaan Ideologi Praktis	Perbedaan Kebijakan	Batas Kewenangan	Kepentingan Individu dan Organisasi
Antar Politisi	/	/	/	/
Politisi dan Aparat/Birokrat	/	/	/	/
Birokrat dan Kaum Profesi	/	/	/	/
Antar Birokrat	/	/	/	/
Antar Kaum Profesi	/	/	/	/
Konsultan Eksternal dan Internal	/	/	/	/
Antar Departemen	/	/	/	/
Pemerintah Pusat dan Daerah	/	/	/	/
Instansi Pemerintah dan LSM	/	/	/	/
Lembaga Donor dan Pemerintah Pusat	/	/	/	/
Pemerintah dan Masyarakat	/	/	/	/
Di Dalam Masyarakat	/	/	/	/

Sumber: Nick Devas dan Carole Rakodi, *Managing Fast Growing Cities*, Longman Scientific 8c Technical, London, 1993, h. 52.

Konflik yang disebabkan oleh perbedaan ideologi mengacu kepada konflik yang berasal dari perbedaan nilai dan pandangan terhadap suatu masalah perkotaan. Misalnya, bagi kaum politisi, masalah pemukiman kumuh dapat dipersepsikan sebagai aset politik guna meraih suara dalam pemilihan umum, sedangkan bagi kaum birokrat hal tersebut dianggap sebagai tanda kegagalan mereka dalam program pembangunan kota.



Gb. 4.4. Aktor-aktor 1 Manajemen Perkotaan

Sumber: Edward Leman, Urban Management A Primer, UMP-Asia Occasional Paper No. 3, Kuala Lumpur, 1993.

Konflik yang disebabkan oleh perbedaan kebijakan praktis disebabkan oleh penerapan kebijakan yang tidak sinkron antara satu instansi dengan instansi lainnya, atau antara aktor satu dengan aktor lainnya. Konflik yang disebabkan oleh batas kewenangan timbul karena tidak jelasnya pembagian kerja atau bahkan kompleksitas masalah yang harus dipecahkan, sehingga menuntut keterlibatan banyak lembaga atau instansi pemerintah. Semakin banyaknya lembaga yang terlibat, maka semakin besar pula konflik yang akan timbul. Jenis konflik ketiga ini pun ditambah lagi dengan konflik yang timbul karena kepentingan-kepentingan (*conflict of interests*) ekonomis antar aktor-aktor yang terlibat.

Remy Proud'homme termasuk salah seorang pemerhati manajemen perkotaan yang menggunakan pendekatan "*improving hand*" yang berusaha mengajukan pemecahan masalah melalui pendekatan manajerial, namun tidak menghindari analisis ekonomi politik. Konsep yang

diajukan oleh Proud - homme adalah koordinasi internal (*internal coordination*), koordinasi vertikal (*vertical coordination*), dan koordinasi horisontal (*horizontal coordination*).

1. Koordinasi Internal

Yang dimaksud dengan koordinasi internal adalah koordinasi yang dijalin antar sektor pemerintah dan sektor swasta guna memacu pembangunan kota. Jenis koordinasi pertama adalah koordinasi antara sektor pemerintah dan sektor swasta. Konsep kontemporer yang digunakan juga untuk menjelaskan koordinasi jenis ini adalah *public private-partnership*. Dalam konteks ini, swastanisasi sektor publik menjadi fokus koordinasi internal, yang dapat berbentuk pengambilan keputusan, provisi, pembayaran dan pembiayaan dalam berbagai pelayanan kota. Bentuk-bentuk swastanisasi seperti kontrak, konsesi atau bentuk lainnya sesuai dengan kebutuhan, akan dibahas lebih lanjut pada Bab-4.

Jenis koordinasi kedua adalah koordinasi antara mekanisme formal dan mekanisme informal. Mekanisme pertama mengacu kepada prosedur dan mekanisme organisasi formal, sedangkan mekanisme kedua mengacu kepada prosedur dan mekanisme organisasi kemasyarakatan, yang secara informal keseharian berlangsung di masyarakat kota. Gotong-royong sebagai suatu mekanisme informal merupakan suatu mekanisme sosial yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah kota guna meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur fisik dasar, terutama di daerah-daerah yang kualitas pemukimannya rendah.

Ada beberapa perbedaan yang mendasar antara kedua mekanisme tersebut, antara lain cara pengangkatan, mandat, pendekatan, sumber daya, output, klien, dan *skill*.

Tabel 4.2.
Perbedaan Mekanisme Formal dan Mekanisme Informal

	Formal	Informal
Lembaga	Dewan	LSM?Parastatal
Pengangkatan	Pemilihan/Pengangkatan	Spontan
Mandat	Luas	Spesifik
Pendekatan	Konstruktif	Kritis
Sumber Daya	Pajak	Donasi
Output	Provisi Pelayanan	Swasembada
Klien	Semua Warganegara	Kelompok Sadaran
Skill	Kompetensi	Semangat

Sumber:

RemyProud'homme, "Management of Megacities: The Institutional Dimensions", dalam Jeffry Stubbs dan Gile Clarke (peny.), *Megacity Management in the Asian and Pacific Region*, ADB-UMP, Manila, 1996, h. 110.

Perbedaan antara mekanisme formal dan informal bukannya menjadi langkah awal untuk membuat jurang perbedaan, namun justru menjalin kerja sama di antara keduanya. Organisasi Rukun Tetangga (RT) yang memiliki mekanisme informal dapat dimanfaatkan sedemikian rupa guna membantu pemerintah dalam pelayanan publik perkotaan dan sebaliknya.

Jenis koordinasi ketiga adalah koordinasi antara politisi dengan kaum profesi. Politisi yang diangkat melalui pemilihan umum harus dapat bekerja sama dengan kaum profesi atau birokrat guna menghindari konflik-konflik ideologi, kebijakan dan kepentingan. Dukungan politik kaum politisi akan menambah legitimasi kebijakan-kebijakan yang diambil oleh kaum birokrat atau profesi tertentu.

Koordinasi internal terakhir adalah koordinasi antar sektor, yang dipahami sebagai koordinasi kebijakan antar departemen atau dinas terkait. Badan Pertanahan Nasional (BPN) harus melakukan koordinasi dengan Departemen Dalam Negeri dalam pengembangan lahan terpadu.

2. Koordinasi Vertikal

Yang dimaksud dengan koordinasi vertikal adalah koordinasi antar tingkat pemerintahan, terutama pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Beberapa instrumen dan mekanisme yang lazim diterapkan:

subsidi, mandat, pembuatan petunjuk pelaksanaan dan teknis (juklak dan juknis), asas pembantuan, dan sebagainya. Di Indonesia, hubungan atau koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah ini dikenal dengan hubungan kewenangan. Sejauh mana pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya dan sumber dananya disebut dengan otonomi. Selain itu dikenal juga pembantuan oleh pemerintah daerah dalam menjalankan suatu urusan pemerintah atau yang disebut dengan asas tugas pembantuan.

Otonomi yang dimiliki oleh suatu pemerintah kota menunjukkan cakupan dan keluasan kewenangannya untuk melaksanakan sendiri urusan-urusan pemerintahan. Urusan-urusan yang lazim telah diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah adalah urusan keuangan, pekerjaan umum, pendidikan dasar, pertanian, kehewananan, tenaga kerja, dan pertambangan. Di Indonesia, koordinasi vertikal ini cukup rumit jika dimasukkan variabel pemerintah propinsi dalam jaringan koordinasi. Sistem pemerintahan tiga tingkat: dua tingkat di pemerintahan daerah (Propinsi dan Kabupaten/Kota) dan satu tingkat di pusat, sering menghambat pemberian otonomi yang lebih luas kepada pemerintah daerah pada tingkatan paling bawah. Urusan-urusan pemerintahan secara aktual terakumulasi pada Pemerintah Propinsi.

3. Koordinasi Horizontal

Koordinasi horizontal ini mengacu kepada koordinasi antara unit-unit politik dalam satu kesatuan daerah perkotaan, baik unit politik pemerintah daerah maupun unit politik pemerintah pusat. Mekanisme koordinasi horizontal ini dinamakan oleh McGee sebagai tipe manajemen metropolitan yang tidak mempunyai batasan yurisdiksi wilayah tertentu, namun merupakan satu kesatuan. Remy Proud'homme dalam istilah yang sama menunjukkan bahwa perlunya penguataan lembaga-lembaga pemerintahan yang berskala metropolitan, baik dalam menjalankan fungsi khusus maupun fungsi umum. Perbedaan fungsi tersebut didasarkan pada jenis pelayanan publik yang menjadi tanggung jawab lembaga yang terkait, sebagaimana dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 4.3.
Dua Jenis Lembaga dalam Skala Metropolitan

	Umum	Khusus
Tanggung Jawab	Banyak	Satu
Jumlah	Satu	Lebih dari Satu
Wilayah	Metropolitan	Berbagi Lingkupan Sesuai dengan Tugas
Hakekat Tugas	Politis	Teknis
Badan yang Memerintah	Dipilih	Diangkat
Keuangan	Pajak	Subsidi
Pendekatan	Administratif	Lebih pada Aspek Bisnis

Sumber: Remy Proud'homme, 1996, h. 126.

Pemilahan fungsi-fungsi yang dapat dijalankan oleh lembaga pemerintahan di daerah perkotaan bertujuan untuk membedakan secara lebih jelas antara tugas yang dilakukan oleh lembaga yang bersifat umum dan lembaga yang bersifat khusus. Lembaga umum menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat politis seperti koordinasi, keamanan, ketertiban, dan pembinaan masyarakat. Sedangkan lembaga-lembaga yang bersifat khusus menjalankan tugas-tugas teknis seperti pembuatan gorong-gorong kota, pengelolaan sampah, air minum, listrik, telepon, kuburan, dan sebagainya.

Dalam *two tier urban system*, di mana terdapat distribusi kekuasaan antara unit pemerintahan yang lebih kecil dengan Pemerintah Metropolitan, pelayanan publik perkotaan diberikan sesuai dengan ruang lingkup atau wilayah jangkauannya. Dalam kasus kota metropolitan Toronto, pelayanan publik dalam skala besar disebut dengan pelayanan dalam skala regional yang mempunyai standar yang sama dan akan lebih efektif bila dilakukan secara regional. Termasuk dalam jenis-jenis pelayanan regional adalah kepolisian, terminal, ambulan, penyerapan air, dan pengolahan sampah. Sedangkan pelayanan publik yang hanya beruang lingkup kota atau berskala kecil serta sangat teknis dan bersifat lokal dapat ditangani oleh Pemerintah Kota atau unit pemerintah di bawah Pemerintah Metropolitan. Pemilahan fungsi-fungsi pemerintahan antara Pemerintah Kota dengan Pemerintah Metropolitan dapat dilihat sebagai berikut.

Tabel 4.4.
Distribusi Pelayanan Publiik antata Pemerintah Kota dan Pemerintah Metropolitan di Toronto, Kanada

No.	Jenis Pelayanan	Jenis Urusan	Kewenangan
1.	Pelayanan Masyarakat	Kesejahteraan Sosial Pusat Kesehatan Anak Pusat Pertolongan Anak Rumah Orang Jompo Hotel	M M M M M
2.	Keuangan dan Pajak	Pajak Kekayaan Peminjaman/Pegadaian Retribusi	A M M
3.	Kesehatan	Pelayanan Kesehatan Umum Bantuan untuk Rumah Sakit Pelayanan Ambulan	A MA M
4.	Perumahan	Perumahan untuk Penduduk Usia Lanjut Perumahan untuk Golongan Pendapatan Menengah ke Bawah	M MA
5.	Perpustakaan	Perpustakaan Regional dan Referensi Perpustakaan Lokal	M A
6.	Izin dan Pengawasan	Izin Usaha Izin Pemeliharaan Anjing Izin Menikah Izin Mendirikan Bangunan	M A A A
7.	Perencanaan	Rencana Umum Izin Lokasi/Prinsip Zonasi	MA MA A
8.	Kepolisian dan Pemadam Kebakaran	Kepolisian Pemadam Kebakaran	M A
9.	Pendidikan	Dana Pendidikan Administrasi	M A
10.	Terminal	Terminal Toronto Pelayanan Terminal	M M
11.	Rekreasi	Taman-Taman Regional Taman-Taman Kota Program Rekreasi Pusat Masyarakat Kursus Golf Kebun Binatang Stadion Olah Raga	M A A A M M MA

12.	Jalan	Jalan Bebas Hambatan	M
		Jalan Arteri	M
		Jalan Lokal	A
		Jembatan	MA
		Pemindahan Salju	MA
		Pembersihan Jalan	MA
		Garis Sempadan Jalan	MA
13.	Limbah	Sistem Sanitari	M
		Sarana Pengolahan Limbah	M
		Sistem Koneksi	A
		Drainase	MA
14.	Persampahan	Pengumpulan	A
		Daur Ulang	MA
		Pengolahan	M
15.	Lalu Lintas	Pengatur Lalu Lintas	MA
		Jalan Kaki	MA
		Lampu Lalu Lintas	M
		Lampu Jalan	MA
		Trotoar	MA
16.	Air Minum	Purifikasi dan Pumping	M
		Sistem Distribusi	M
		Distribusi Lokal	A
		Retribusi	A
17.	Lain-Lain	Denda	MA
		Pengumpulan Dana Statistik	A
		Distribusi Listrik	A
		Pembangunan Ekonomi	MA
		<i>Grant</i> untuk Organisasi Sosial	MA
		Pelabuhan Laut	A
		Pelabuhan Udara	A
		Parkir	A
		Administrasi Pemilu	A
		Peningkatan Lingkungan	A
		Tempat Pameran	M
		Pelayanan Ferry	M

Sumber: Robert A Ricardo, "City Study of .Toronto", dalam Jeffry Stubbs dan Gile Clarke, *Megacity Management in the Asian and Pacific Region*, Vol II, ADB-Press, Manila, 1995. h. 360

Dengan adanya pemilahan fungsi-fungsi di atas diharapkan tidak ada konflik kepentingan antara Pemerintah Kota dengan Pemerintah Metropolitan Toronto.

C. Kasus Manajemen Tanah Perkotaan (*Urban Land Management*)

Manajemen lahan perkotaan merupakan sektor manajemen perkotaan yang sangat rumit dan kompleks, terutama di negara-negara dengan sistem ekonomi campuran (*mixed-economy countries*) seperti Indonesia. Di negara-negara sosialis, tanah secara absolut dimiliki oleh negara, dan sebaliknya di negara-negara liberal, tanah dimiliki oleh individu-individu warganegara. Pada sistem ekonomi campuran, tidak seluruh tanah dimiliki dan dikelola oleh negara atau pemerintah, karena sebagian tanah dapat dimiliki dan dikelola oleh individu. Dalam keadaan ini, pemerintah menghadapi kendala dalam membangun tanah sesuai dengan rencana yang ada, karena menghadapi tantangan dari pemilik tanah. Diperlukan manajemen tanah yang menempatkan pemerintah sebagai fasilitator pembangunan atau konversi lahan untuk mengarahkan perubahan fungsi lahan secara terencana dan terbentuknya lingkungan kota yang teratur.

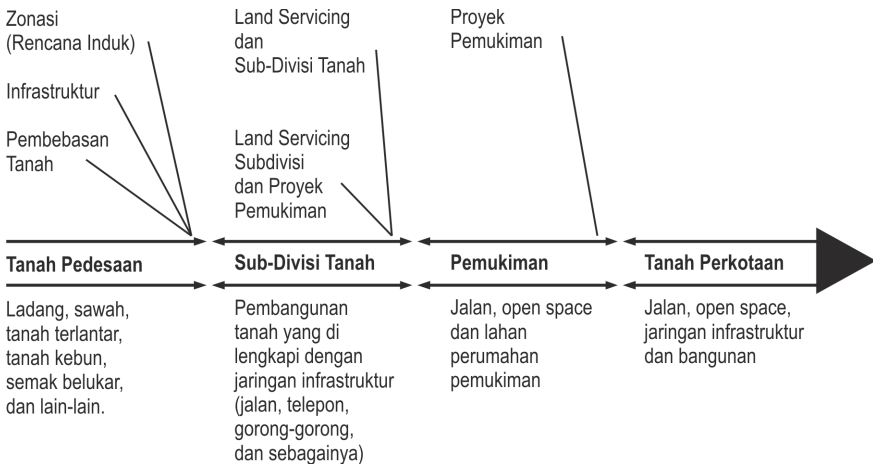
Batasan manajemen tanah perkotaan adalah pengelolaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah dalam perencanaan, jaringan infrastruktur, dan fungsi pengaturan untuk perluasan kota dengan tujuan terciptanya kerangka fisik dan hukum bagi proyek pembangunan dan pembebasan tanah yang dilakukan oleh pihak swasta atau pemilik tanah melalui mekanisme pasar. Dalam kasus Indonesia; peran pemerintah dalam pengelolaan tanah berpedoman pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria. Undang-Undang ini mengatur ketentuan-ketentuan pokok peran pemerintah dalam manajemen tanah, hak atas tanah, dan lain sebagainya.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria, penggunaan hak atas tanah meliputi:

- a. Hak Milik;
- b. Hak Guna Usaha;
- c. Hak Guna Bangunan;
- d. Hak Pakai;
- e. Hak Sewa;
- f. Hak Membuka Hutan;

- g. Hak Memungut Hasil Hutan;
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk hal-hal di atas.

Proses konversi tanah pedesaan ke tanah perkotaan atau konversi lahan mempunyai dua bentuk, yaitu bentuk formal dan bentuk informal. Bentuk formal adalah konversi lahan pedesaan yang dilakukan secara teratur dan formal oleh pemerintah atau pembangunan lahan yang dikendalikan oleh pemerintah. Bentuk pembangunan lahan formal ini disesuaikan dengan rencana kawasan kota atau kawasan dan rencana tata ruangnya. Masyarakat yang ingin mengubah fungsinya dari tanah pertanian menjadi tanah yang difungsikan untuk bangunan harus mendapat izin dari pemerintah. Di pulau Jawa dikenal dengan izin pengeringan. Izin pengeringan ini ditujukan bagi seseorang yang ingin mengubah sawahnya menjadi tanah pekarangan atau untuk keperluan lainnya. Raymond W. Acher menggambarkan proses pembangunan lahan yang berbentuk formal adalah sebagai berikut:



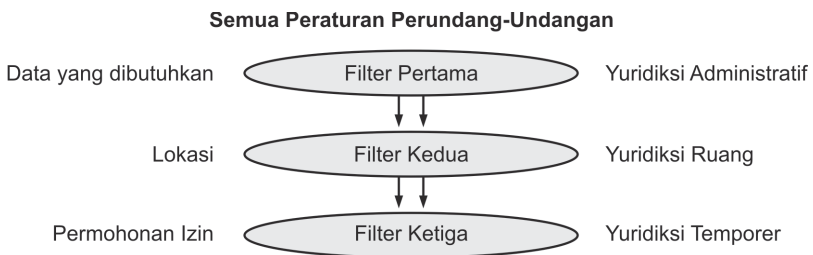
Gb. 4.5. Tahapan Pembangunan Tanah Pedesaan ke Tanah Perkotaan dalam Bentuk Formal (Konversi Tanah Bentuk Formal)

Sumber: R.W.Acher, An Outline Urban Land Policy for the Developing Countries of Asia, HSD Research Paper No. 20, 1990.

Proses konversi atau pembangunan lahan dengan proses formal ini diharapkan dapat mengarah kepada pembangunan fisik yang terencana dan terkendali (*planned and controlled land development*). Namun, di

negara-negara dengan sistem ekonomi campuran, proporsi pembangunan lahan dengan bentuk formal ini dapat dikatakan lebih sedikit daripada proses informal. Hal ini disebabkan oleh status pemilikan tanah, yang sebagian besar adalah hak pribadi atau individu. Dalam pandangan masyarakat, setiap orang memiliki hak yang luas untuk menggunakan tanah untuk kepentingan apa pun tanpa harus meminta izin dari pemerintah. Sebaliknya, pihak pemerintah tidak mampu mengontrol dan pelaksanaan hukum (*law enforcement*) terhadap individu-individu yang melakukan pembangunan lahan.

Konsep pembangunan lahan bentuk formal ini dapat digambarkan sebagai konsep filter atau saringan. Dalam tahap pertama, pemerintah membuat berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tata guna lahan untuk berbagai wilayah kota sesuai dengan ciri geologis dan peruntukannya, sehingga akan diketahui apakah suatu daerah dialokasikan untuk pemukiman, industri, pertokoan, jalan, atau untuk yang lainnya. Paul Barros menamakan bentuk formal ini sebagai model pembangunan lahan ortodoks (*orthodox model of land development*) yang mengikuti model PSBO (*planning, servicing, building, and occupation*), sebagaimana digambarkan dalam Gb. 4.5. di atas.



Gb. 4.6. Konsep Peraturan Filter

Sedangkan pembangunan lahan bentuk informal biasanya mengikuti formula OBSP (*occupation, building, servicing and planning*). Secara alamiah penduduk desa yang melakukan migrasi ke kota bertujuan mencari pekerjaan, baik formal maupun informal. Setelah memperoleh pekerjaan yang layak, pendapatan yang diperoleh dialokasikan untuk membuat rumah, baik permanen, semi permanen

atau non-permanen di atas tanah yang dibeli sendiri atau tanah milik pihak lain. Bila mereka tinggal di tanah milik pemerintah atau pihak lain, maka kondisi bangunan apa adanya dan dengan harap-harap cemas menunggu penggusuran ataupun pengusiran. Namun, bila mereka dapat memperoleh tanah dengan sah dan dapat memperoleh hak milik (berupa sertifikat tanah), maka secara alamiah bermunculan lah bangunan sesuai dengan selera pemiliknya. Pemukiman yang terbentuk pun menjadi tidak teratur dan tidak cukup akses jalan serta fasilitas sosial lainnya. Dalam keadaan seperti inilah, pemerintah atau masyarakat sendiri membangun prasarana fisik pendukung bagi lokasi pemukiman tersebut, baik berupa jalan, fasilitas gorong-gorong, air minum, dan lain sebagainya. Langkah ini biasanya disebut sebagai pelayanan (*servicing*). Secara makro, biasanya pemerintah baru melakukan langkah perencanaan (*planning*) bagi pemukiman-pemukiman tersebut, setelah mengalami perkembangan yang besar.

Pola pembangunan lahan informal ini dapat dikatakan mendominasi pola pembangunan lahan di kota-kota besar atau sedang di negara-negara yang sedang berkembang, seperti Indonesia. Dampak negatif dari bentuk pembangunan lahan informal ini adalah perkembangan fisik kota yang tidak teratur dalam hal penetapan wilayah (zonasi)-nya, semrawutnya pola pemukiman (*settlement*) yang terbentuk dan mahalnya biaya pembangunan infrastruktur kota. Tidak teraturnya zonasi ditandai oleh bercampuraduknya daerah pemukiman dengan daerah industri atau pun perkantoran. Percampuran antara daerah industri dengan pemukiman akan membawa dampak yang serius bagi daerah pemukiman yang bersangkutan, yang lokasinya berdampingan dengan lokasi industri atau pabrik. Limbah industri, baik cair maupun padat, secara langsung mencemari lingkungan pemukiman yang ada di sekitarnya. Oleh karena itu, dalam zonasi atau lebih dikenal sebagai Rencana Induk Kota (RIK) pemerintah kota menetapkan suatu kawasan sebagai daerah pemukiman atau industri atau pertokoan atau perkantoran sesuai dengan studi geologis atas tanah dan topografi kota. Suatu daerah pemukiman membutuhkan prasarana fisik dan pola manajemen yang berbeda dengan daerah pertokoan atau industri.

Pola informal *settlement* yang terbentuk akan membutuhkan biaya yang mahal untuk pembangunan infrastruktur fisik kota, seperti jalan,

gorong-gorong, dan sebagainya. Hal ini disebabkan tanah-tanah yang ada telah dimiliki dan dikembangkan oleh individu atau pihak swasta sesuai dengan motif individualnya, tanpa mempertimbangkan kepentingan umum. Pola pemukiman yang terbentuk biasanya tidak teratur dan semerawut. Jalan lingkungan dibuat seadanya tanpa mempertimbangkan area parkir atau gorong-gorong. Keinginan pemerintah untuk memperlebar jalan lingkungan sudah tentu akan mendapat tantangan dari penduduk, karena mereka tidak mau kehilangan tanahnya walaupun sejenak, atau meminta ganti rugi yang mahal. Oleh karena itu, jalan-jalan lingkungan di pemukiman itu dibuat apa adanya dan melewati lorong-lorong sempit dan tidak dapat dilewati oleh kendaraan roda empat. Akibatnya, pola sirkulasi di lingkungan pemukiman tersebut tidak dapat berjalan dengan baik dan tidak efisien. Seorang warga lingkungan ataupun kota tersebut yang hendak bergerak dari satu titik ke titik yang lain tidak melalui garis gerak yang lurus, tetapi berputar-putar atau berkelok-kelok atau tidak efisien.

Dampak dalam level yang lebih besar adalah pola perkembangan fisik menyerupai pita (*ribbon development*) dalam pembangunan lahan di perkotaan atau perkembangan fisik kota yang mengikuti garis transportasi dan tidak merata. Individu dan perusahaan swasta hanya terdorong untuk mendirikan bangunan sepanjang jalan protokol (*main road*) dan tidak tertarik untuk mendirikan bangunan atau tempat usaha di belakang jalan protokol atau lokasi yang tidak strategis. Akibatnya, konsentrasi kegiatan hanya terpusat pada sekitar jalan protokol dan tidak menyebar secara merata ke seluruh wilayah kota. Semua fasilitas publik seperti pertokoan, perkantoran, rekreasi dan sebagainya terpusat di sepanjang atau sekitar jalan-jalan protokol. Dampak ikutannya adalah arus mobilitas vertikal penduduk kota hanya berkisar di sekitar daerah tersebut, sehingga menyebabkan kemacetan lalu lintas.

Ciri Tanah Kota atau di Daerah Perkotaan

Ada beberapa karakteristik tanah perkotaan yang khas. Ciri pertama, lokasi dan transportasi merupakan unsur yang sangat mempengaruhi sebidang tanah; apakah merupakan tanah perkotaan (*urban land*) atau tanah-tanah non-perkotaan (*rural land*). Nilai jual sebidang tanah sangat tergantung pada aksesibilitasnya pada jalur transportasi

dan fasilitas umum. Semakin baik proksimitas (keterdekatan)-nya, maka semakin tinggi pula nilai jual tanah tersebut.

Ciri kedua, fungsi tanah perkotaan yang bersifat saling tergantung antara satu dengan yang lainnya. Jika fungsi tanah pedesaan lebih pada kegiatan-kegiatan pertanian, maka sebaliknya, tanah perkotaan mempunyai fungsi yang sangat kompleks. Kompleksitas fungsi ini ditunjukkan pada banvaknya fungsi sebuah lahan dan keterkaitannya dengan lahan lain. Fungsi sebidang tanah yang digunakan untuk kegiatan industri secara langsung akan mempengaruhi fungsi tanah di sekitarnya. Penggunaan tanah untuk industri di suatu lokasi tertentu akan mempengaruhi perubahan gerakan air bawah tanah, tingkat preservasi (peresapan) air, dan lain sebagainya.

Ciri ketiga, tanah perkotaan membutuhkan jaringan infrastruktur yang dibangun dengan dana yang sangat besar. Kombinasi pembangunan jaringan jalan, konstruksi bangunan dan prasarana sosial lainnya membutuhkan dana yang sangat besar. Ciri keempat, sebagai barang ekonomi (*economic goods*), sifat tanah perkotaan sangat kompleks. Sebidang tanah di daerah perkotaan dapat digunakan untuk tujuan hanya memiliki, atau disewa kepada pihak lain, atau untuk jaminan (*borg*) di bank bagi permodalan suatu kegiatan usaha.

Ciri kelima, dengan sifat yang kompleks tersebut, maka sebagai komoditas ekonomi, tanah perkotaan merupakan sasaran spekulasi yang penting bagi kaum berduit. Semakin padatnya penduduk kota diiringi dengan semakin meningkatnya kebutuhan akan lahan untuk berbagai macam fungsi, seperti perdagangan, pemukiman, infrastruktur dan lain sebagainya, yang pada gilirannya akan meroketkan harga tanah. Semakin dekat dengan pusat kota, semakin tinggi harga tanah. Dalam keadaan ini, kelompok masyarakat yang mampulah yang dapat tinggal di sana. Selain untuk tempat tinggal, tanah pun dijadikan sebagai barang atau komoditas yang diperdagangkan. Tanah yang telah dibeli ditelantarkan untuk sementara waktu sambil menunggu harga yang tinggi untuk dijual kembali.

Dengan ciri-ciri khas tersebut, maka tanah di kota atau di daerah perkotaan telah menjadi komoditas ekonomi, yang sangat menarik kaum berduit untuk menginvestasikan dana dalam bentuk tanah. Rosen menyatakan bahwa tingginya harga tanah perkotaan disebabkan

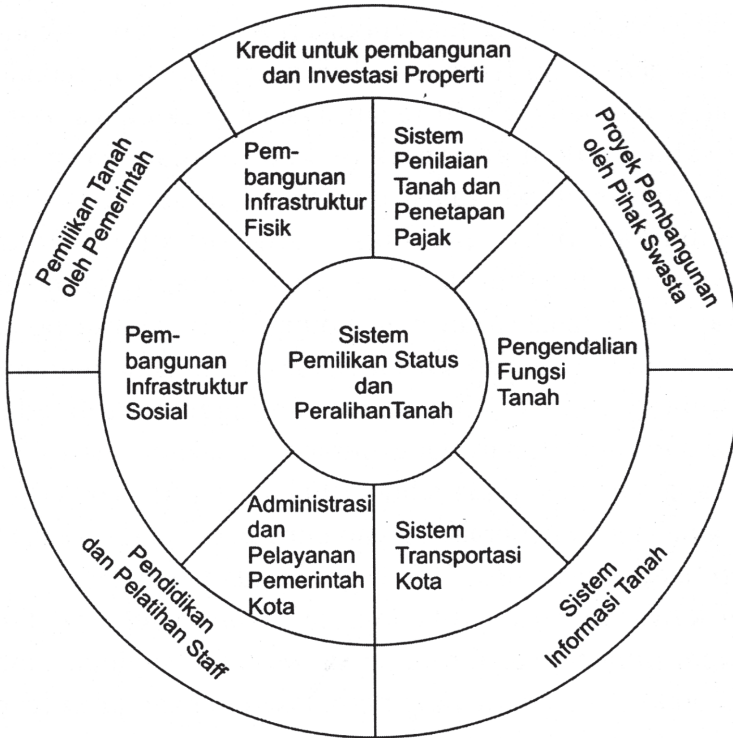
oleh praktek rente ekonomi. Setiap jasa yang ditawarkan - yang menimbulkan adanya rente ekonomi selama jangka waktu tertentu - akan mengakibatkan terjadinya eksploitasi dari kelangkaan tanah. Dalam prakteknya, banyak pengusaha yang mendapatkan keuntungan yang tidak proporsional (*windfall gains*) dari tindakan spekulasi, tanpa mengeluarkan biaya produksi yang setimpal. Dengan membiarkan tanah yang telah dibeli tidak digarap, para spekulan berharap harga tanah akan melambung dalam jangka pendek. Sebagai contoh, tindakan spekulasi yang telah lama merambah kota sedang seperti Yogyakarta. Sebagai contoh adalah penguasaan tanah-tanah yang berada di sekitar jalan lingkaran Utara yang harganya pada tahun 1993 sekitar Rp. 100.000/m². Tanah-tanah ini telah beralih tangan dengan cepat dan dijual lagi dengan harga hampir Rp. 500.000/m² pada tahun 1996. Bahkan pada Mei tahun 2012 lalu di wilayah Jalan Lingkaran Utara tepatnya di kawasan Cassa Grande masih merupakan wilayah dengan harga tertinggi, kemudian bergeser ke wilayah Condongcatur dengan harga tertinggi Rp 5.000.000/m². Hal ini menandakan bahwa dalam kurun waktu 16 tahun yaitu dari tahun 1996 hingga 2012 harga tanah di seputar wilayah jalan Lingkaran Utara Yogyakarta telah naik 10 kali lipat, yaitu dari Rp 500.000/m² menjadi Rp 5.000.000/m².

Di kawasan pusat kota Jakarta, gejala spekulasi tanah mencapai puncaknya, terutama di wilayah "segitiga emas", daerah perkantoran baru yang berbatasan dengan jalan Jenderal Sudirman, Rasuna Said dan Gatot Subroto. Pada tahun 1970, harga tanah di tepi Jalan Rasuna Said sekitar Rp 2.500/m², sedangkan pada tahun 1988 harganya sudah meningkat menjadi Rp. 700.000/ m². Satu tahun kemudian harganya mencapai Rp. 1,2 juta/m², dan tahun 1991 mencapai Rp 2,2 juta/m². Pada tahun 1992 ditawarkan Rp 5 juta/m². Artinya, nilai tambah hanya selama 22 tahun adalah dua ribu rupiah untuk investasi satu rupiah.

Pada tahun 2013 ini, menurut data lembaga survei Knight Frank yang dikutip dari detik finance, harga residensial mewah di Jakarta berkisar rata-rata Rp 38 juta/m², harga ini merupakan harga rata-rata yang terdapat di kawasan primer segitiga emas (CBD) di Jakarta yang mencakup Kuningan, Sudirman, dan Thamrin. (<http://finance.detik.com/read/2013/03/13/181551/2193150/1016/harga-tanah-di-jakarta-rp-38-juta-meter-masih-kalah-dari-kuala-lumpur>).

Peran Pemerintah

Secara umum, dalam sistem ekonomi campuran seperti Indonesia, pemerintah dapat terlibat - secara minimal - dalam dua belas jenis kegiatan yang secara langsung mempengaruhi status pemilikan, pembangunan lahan dan fungsi lahan perkotaan.



Gb. 4.7. Peran Pemerintah dalam Manajemen Tanah Perkotaan

Lingkar pertama menunjukkan fondasi yang mendasari mekanisme dan aktivitas pihak swasta atau individu dalam sistem tanah perkotaan. Sedangkan lingkaran kedua menunjukkan sistem tanah perkotaan, di mana pemerintah seharusnya memainkan peranan kunci dengan memberikan atau memfasilitasi kerangka dan mekanisme keterlibatan pihak swasta dan individu dalam penataan tanah kota atau di daerah perkotaan. Lingkaran terakhir menunjukkan aktivitas pemerintah secara nasional dalam kerangka penetapan kebijakan

tentang tanah, baik berupa undang-undang, peraturan pemerintah, sistem informasi tanah, staf yang berkualitas, pembangunan atau bisnis properti dan sejenisnya.

Peranan yang dilakukan oleh pemerintah sampai saat ini untuk mencegah spekulasi tanah masih sangat terbatas. Padahal sebenarnya dampak yang timbul sangat luas, terutama terhadap masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah. Selama ini yang dilakukan oleh pemerintah hanyalah memberikan pembatasan harga tanah, yang didasarkan pada pengelompokan menurut kelas tanah yang disusun atas dasar kedekatan lokasi dengan jalur transportasi dan fasilitas umum lainnya. Pembatasan pemilikan tanah dan pencegahan spekulasi tanah dapat dilakukan dengan adanya informasi tanah yang lengkap dari status pemilikan tanah di setiap kota di Indonesia, yang dapat diperoleh dari sertifikat tanah. Bank data tanah dan sistem informasi yang terkomputerisasi dapat memetakan secara lengkap data tentang data pemilikan tanah, proksimitas, yang lebih lanjut menjadi dasar penentuan tarif pajak bumi. Pemerintah dalam menjalankan fungsinya sebagai pihak yang berwenang dalam menetapkan tarif pajak bumi dapat menetapkan tarif pajak yang progresif bagi individu yang memiliki tanah lebih dari satu bidang. Semakin banyak bidang tanah yang dimiliki, maka semakin tinggi pula pajak buminya. Untuk membatasi perilaku rente ekonomi, pemerintah pun dapat menetapkan tarif pajak yang tinggi bagi tanah-tanah terlantar, yang secara implisit dapat diasumsikan sebagai motif spekulasi. Tarif pajak progresif dapat ditetapkan atas dasar waktu pemilikan. Semakin lama sebidang tanah diterlantarkan, maka semakin tinggi pajak atas tanah tersebut.

Kekuatan pemerintah dalam mengatur mekanisme pasar bukan pada kekuatannya untuk membatasi pemilikan kekayaan perorangan, namun lebih pada kekuatannya untuk mengatur dan menekan sedemikian rupa pemilikan kekayaan atau sumber daya (seperti tanah) demi menjamin kesejahteraan masyarakat. Sebuah kebijakan yang bertujuan untuk membatasi tanah perorangan di kota atau di daerah perkotaan akan menghadapi kendala yang serius dalam tahapan operasionalnya. Bukan rahasia umum bagi bahwa yang memiliki tanah lebih dari 5000 m² di Jakarta atau kota-kota besar lain adalah orang-orang yang berkuasa dan berduit. Kelompok ini akan selalu berusaha

untuk mencegah dilaksanakannya kebijakan yang merugikan mereka secara langsung. Lobi-lobi, kolusi, dan manipulasi data pemilikan tanah tetap akan terjadi.

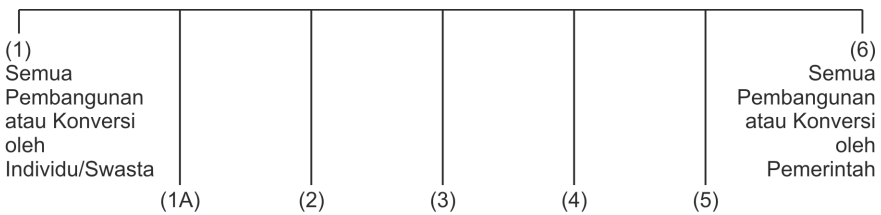
Guna menghindari kesulitan-kesulitan tersebut dan menghindari gejala sosial yang tidak diinginkan, sangat bijaksana bila pemerintah mengadakan reformasi peraturan perpajakan yang berkaitan dengan pemilikan tanah, yang dipadukan dengan kebijakan pertanahan serta disesuaikan dengan rencana umum tata ruang nasional. Dengan demikian, akan terjadi sinkronisasi kebijakan perpajakan dan pertanahan, terutama di daerah perkotaan guna menghindari monopoli pemilikan tanah oleh seseorang, sehingga merusak distribusi sumber daya yang seharusnya digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat.

Peran pemerintah yang proaktif dalam manajemen tanah perkotaan didasarkan pada alasan-alasan faktual yang sehari-hari dihadapi oleh masyarakat kota. Masalah pertama yang dihadapi adalah kecenderungan perkembangan fisik kota yang mengikuti pola jalur transportasi alamiah (*ribbon development* = RD). RD adalah perkembangan fisik kota yang hanya mengikuti jalur transportasi sesuai dengan mekanisme atau kekuatan pasar. Dampak negatif dari pola perkembangan fisik ruang ini adalah terjadinya kemacetan lalu lintas di daerah-daerah tertentu, tidak tersebarnya pembangunan perkotaan, dan distribusi pelayanan publik yang tidak merata. Pembangunan fisik kota hanya berlangsung di sepanjang jalan-jalan utama, sehingga terjadi akumulasi kegiatan sosial ekonomi pada daerah tertentu saja. Sebagai akibatnya, sebagian besar masyarakat hanya menggunakan jalur utama dalam mobilitasnya. Masalah kedua adalah eksternalitas negatif yang ditimbulkan dari pola RD, yaitu pencemaran udara dan inefisiensi sistem perkotaan.

Pencemaran udara disebabkan oleh kemacetan lalu lintas di sepanjang jalur-jalur utama. Sedangkan inefisiensi sistem perkotaan disebabkan oleh tidak efisiennya pergerakan anggota masyarakat dari satu titik ke titik yang lain, yang tidak menyerupai garis lurus, tetapi harus berkelok-kelok. Sebagai akibatnya, biaya transportasi (bahan bakar) yang harus dikeluarkan pun semakin mahal.

Intervensi Pemerintah dalam Proses Pembangunan Lahan

Konversi dari tanah pedesaan ke tanah perkotaan memerlukan intervensi pemerintah terhadap mekanisme pasar guna menghindari dampak negatif sebagaimana dijelaskan di atas. Konversi tanah ini dapat berupa konversi ke dalam jalan atau jaringan transportasi, *open space*, perumahan atau pemukiman, perkantoran, dan keperluan lainnya. Dalam manajemen pertanahan dikenal lima teknik konversi atau pembangunan lahan, yaitu pengendalian guna lahan, pembangunan lahan terpadu (*guided land development*), bank tanah, konsolidasi tanah, dan pembangunan tanah matang (*site and service project*). Ditinjau dari sudut kewenangan pemerintah dalam pembangunan atau konversi tanah, bila porsi kewenangan tersebut digambarkan pada satu garis kontinum, maka dapat disajikan dalam gambar berikut ini.



Gb. 4.8. Intervensi Pemerintah dalam Pembangunan/Konversi Lahan

Sumber: R.W. Acher, Lectures Note, Human Settlement Development Programme, Asian Institute of Technology, Bangkok, 1995.

(1) Pembangunan lahan atau konversi lahan sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah. Dalam proses ini, peran pemerintah sangat besar dan sangat dominan dalam proses konversi tanah pedesaan atau sawah atau pun perkebunan menjadi tanah yang berfungsi lain, seperti fasilitas sosial, pertokoan, perumahan, fasilitas olahraga, dan lain sebagainya. Langkah ini dapat dilakukan bila pemerintah memiliki hak pengelolaan tanah atau lahan dalam skala luas. Pemerintah dapat secara bebas melakukan konversi tanah sesuai dengan rencana umum tata ruang yang telah ada.

(1A) Pengendalian Tata Guna Lahan. Dengan teknik ini, pemerintah melakukan pengendalian konversi tanah sesuai dengan rencana induk tata ruang (zonasi), peraturan

subdivision, peraturan tentang bangunan, dan lain sebagainya. Pemilik tanah individual atau pun perusahaan swasta harus mengajukan izin kepada pemerintah kota jika ingin mengubah fungsi tanahnya ataupun mendirikan bangunan. Beberapa metode yang digunakan di Indonesia, seperti izin pengeringan bagi tanah pertanian, izin prinsip, izin lokasi, dan izin mendirikan bangunan; yang kesemuanya merupakan teknik atau cara pengendalian konversi tanah. Kekuasaan pemerintah dalam hal ini hanyalah mengendalikan dan dapat memaksakan sanksi kepada individu atau perusahaan swasta bila peruntukannya tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang ada.

- (2) Pembangunan Lahan Terpadu (*Guided Land Development*). Teknik ini dilakukan oleh pemerintah dengan menyediakan prasarana jalan dan listrik yang cukup, sehingga merangsang pihak swasta untuk membangun lahan yang ada atau paling tidak mengarahkan mereka untuk membangun lahan ke arah yang telah ditetapkan oleh pemerintah.
- (3) Bank Tanah Selektif. Dalam langkah ini pemerintah membebaskan sebidang lahan di daerah pinggiran kota dari individu-individu dan kemudian menjualnya kepada pihak swasta dengan tujuan untuk mengarahkan pembangunan fisik, sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.
- (4) Konsolidasi Tanah. Proyek konsolidasi tanah adalah suatu teknik mengelola pembangunan lahan dengan menyatukan beberapa pemilik tanah ke dalam satu perencanaan yang terpadu dan menyediakan fasilitas pelayanan umum, dan kemudian membagikannya kembali kepada pemilik tanah sesuai dengan kesepakatan.
- (5) *Site and Service Project*. Melalui alternatif ini, pemerintah melakukan pembebasan lahan di daerah pinggiran kota dan memberikan pelayanan atau membangun infrastruktur bagi keperluan sektor swasta. Semua biaya yang timbul dari proyek ini menjadi beban pemerintah.

Kegiatan Penatagunaan Lahan di Indonesia

Sebagaimana diungkapkan di atas, pengelolaan tata guna tanah pada dasarnya adalah penyerasian penggunaan tanah sesuai dengan potensi wilayah yang dituangkan ke dalam rencana tata ruang wilayah, serta upaya untuk mewujudkan rencana tata ruang wilayah di atas tanah dengan mengatur dan menyelenggarakan persediaan, peruntukan, penggunaan, dan pemeliharaan tanah. Oleh karena itu, kebijaksanaan pengelolaan tata guna tanah diwujudkan dalam bentuk penataan dan pengalokasian sumber daya tanah sesuai dengan potensi wilayah, serta menuangkannya ke dalam rencana tata ruang dalam bentuk arahan kebijaksanaan tata guna tanah beserta ketentuan-ketentuan mengenai pemanfaatan tanah, dengan tujuan agar berbagai kebutuhan tanah bagi pembangunan baik pemerintah maupun masyarakat terselenggara sesuai rencana tata ruang wilayah.

Berdasarkan tujuan dan ruang lingkup kebijaksanaan, pengelolaan tata guna tanah disusun untuk daerah perkotaan dan pedesaan, kawasan lindung dan budidaya serta kawasan tertentu. Dalam berbagai jenis peruntukan dan penggunaannya dapat berupa untuk keperluan negara; keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya, sesuai dasar Ketuhanan Yang Maha Esa; keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan; keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan, perikanan, kehutanan serta sejalan dengan itu, keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi, pertambangan, dan pariwisata, peruntukan dan penggunaan tanah di kawasan tertentu, yaitu kawasan yang memiliki nilai-nilai strategis dan ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Di samping itu, perlu pula diatur ketentuan mengenai penatagunaan tanah terhadap tanah pantai, pulau kecil, reklamasi pantai dan rawa, dan tanah-tanah timbul serta peruntukan dan penggunaan ruang di atas dan di bawah tanah yang berpengaruh dan atau membatasi penggunaan tanah.

Penatagunaan tanah merupakan kegiatan merencanakan dan melaksanakan penataan penggunaan tanah serta mengendalikan penggunaan tanah yang mengacu pada dasar-dasar dan kebijaksanaan dan kebijaksanaan pengelolaan tata guna tanah dalam rangka mewujudkan

rencana tata ruang wilayah yang telah ditetapkan pemerintah. Adapun langkah-langkah yang dimaksud adalah sebagai berikut:

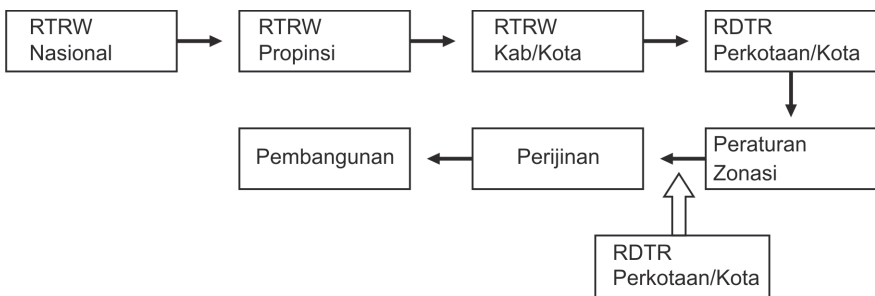
a. Kegiatan pendataan penatagunaan tanah

Mengingat bidang-bidang tanah yang ada sekarang ini sebagian telah dikuasai oleh masyarakat dan digunakan untuk berbagai jenis penggunaan tanah yang belum tentu sesuai dengan sasaran yang ditetapkan dalam rencana tata ruang, maka perlu dilakukan kegiatan pendataan serta pengkajian terutama mengenai penggunaan tanah yang sedang berkembang pada saat ini dari langkah-langkah peralihannya. Untuk itu, perlu dirumuskan cara-cara yang arif dengan memperhatikan pihak-pihak masyarakat yang berekonomi lemah serta bentuk organisasi dan sarananya. Data tata guna tanah yang dipergunakan sebagai bahan utama perumusan kebijaksanaan dalam penyusunan program pengelolaan tata guna tanah, meliputi data kemampuan tanah, penggunaan tanah dan data pendukung lainnya seperti kependudukan, jenis tanah, iklim dan sebagainya, yang dibuat dan disusun secara sistematis, dalam bentuk angka maupun peta dengan besaran atau skala serta tingkat kedalaman yang mengacu kepada ketentuan dalam Undang-Undang Penataan Ruang (UU No. 26 Tahun 2007). Data tersebut diolah dan disusun dalam bentuk peta dan uraian yang memberikan informasi mengenai idea wilayah tentang potensi dan kendala-kendala penggunaan tanah. Selain menjadi bahan utama dalam rangka penyusunan rencana tata ruang wilayah, data tersebut juga menjadi sarana informasi bagi masyarakat yang akan mengembangkan usaha penggunaan tanah. Data tata guna tanah tersebut dikelola dalam suatu sistem informasi manajemen pertanahan atau sistem informasi geografi (SIG), yang dikembangkan sesuai dengan kebutuhan pembangunan dan perkembangan ilmu dan teknologi. Kegiatan pendataan ini biasanya dilakukan oleh Bappeda dan melakukan koordinasi dengan Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/Kota.

b. Kegiatan merencanakan penatagunaan tanah

Pada UU No. 26 Tahun 2007 yang menggantikan UU No. 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang dijabarkan secara terperinci terkait perencanaan tata ruang secara hirarki antara pemerintah,

pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Dalam Bab VI UU No. 26 Tahun 2007 dijelaskan aturan terkait dengan penyusunan RTRW Nasional, Provinsi, maupun Kabupaten/Kota. Hal ini berbede dengan UU No.24 Tahun 1992 yang tidak menjelelaskan secara terperinci terkait dengan aturan dasar penyusunan RTRW Nasional, Propinsi, Kabupaten dan Kota. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional akan secara otomatis menjadi acuan bagi Provinsi dalam penyusunan RTRW Provinsi, hal ini juga berlaku bagi Kabupaten/Kota yang dalam penyusunan RTRW Kabupaten/Kota harus mengacu dalam satunya kepada RTRW Nasional dan Propinsi. Dalam menjalankan tugasnya dalam penyusunan rencana, Bappeda dari masing-masing Kabupaten/Kota merupakan organisasi yang bertanggung jawab dalam membuat perencanaan ruang dengan berpedoman pada RTRW Propinsi.



Gb. 4.9. Tahapan Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah

Dalam melakukan penyusunan rencana, terdapat beberapa prosedur teknis, yang meliputi tahapan-tahapan sebagai berikut:

- Persiapan penyusunan;
- Pengumpulan data dan Informasi;
- Analisis;
- Penyusunan konsep rencana;

c. Kegiatan menyelenggarakan penatagunaan tanah

Pemanfaatan tanah merupakan kewajiban yang melekat kepada hak atas tanah yang diberikan oleh negara kepada orang per orang, kelompok masyarakat ataupun badan hukum. Dalam penyelenggaraannya perlu diatur secara tertib agar semua kepentingan dapat ter-tampung, tidak terjadi tumpang tindih, tidak merugikan pihak lain,

dan dapat dipantau perkembangannya. Untuk itu, penyediaan tanah untuk pembangunan dilaksanakan melalui pemberian izin lokasi dan izin perubahan penggunaan tanah bagi kegiatan pembangunan, baik yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun masyarakat sesuai dengan rencana yang telah digariskan.

Dengan demikian, kebutuhan tanah bagi kegiatan pembangunan dapat disediakan dan dialokasikan sesuai dengan kebijaksanaan pengelolaan tata guna tanah dan rencana tata ruang wilayah. Dalam hubungan ini, sistem manajemen penyediaan tanah dalam skala besar seperti halnya bank tanah juga dapat dipertimbangkan sebagai salah satu instrumen pengelolaan tata guna tanah. Perizinan sebagaimana diuraikan di atas, di samping mengandung unsur administratif per-tanahan, juga menjadi sarana pengendalian pemanfaatan tanah. Di samping itu, karena penatagunaan tanah tidak dapat dilepaskan dengan penguasaan tanah oleh masyarakat, maka sistem penatagunaan tanah dengan mengikutsertakan partisipasi aktif masyarakat, yaitu melalui penyelenggaraan konsolidasi tanah, sudah waktunya untuk dimasyarakatkan.

d. Kegiatan mengendalikan penatagunaan tanah

Mengendalikan penggunaan tanah dilaksanakan melalui kegiatan pemantauan dan pemberian pertimbangan teknis tata guna tanah. Kegiatan pemantauan dilaksanakan dalam rangka pengawasan dan evaluasi pelaksanaan pemanfaatan tanah serta kesesuaiannya dengan kebijaksanaan pengelolaan tata guna tanah dan rencana tata ruang wilayah. Pemantauan penggunaan tanah mencakup: (1) penggunaan tanah sebagian atau seluruh wilayah negara dan (2) penggunaan bidang-bidang tanah yang telah dikuasai oleh orang dan atau badan hukum dengan atau tanpa sesuatu hak atas tanah. Sedangkan pertimbangan tata guna tanah adalah hasil penilaian kesesuaian rencana peruntukan tanah yang digambarkan dalam rencana peletakan kegiatan (*site plan*) di atas bidang tanah, dalam rangka penentuan peruntukan, penggunaan, dan pemeliharannya serta kesesuaiannya dengan rencana tata ruang wilayah. Pertimbangan tata guna tanah diberikan dalam rangka pemberian izin lokasi, izin perubahan penggunaan tanah dan pemberian hak atas tanah.

Berdasarkan ketentuan pasal 35 UU No 26 Tahun 2007 dijelaskan bahwa pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian intensif dan disinsentif, serta penerapan sanksi. Dibandingkan dengan UU Nomor 24 Tahun 1992, bentuk pengendalian pemanfaatan ruang lebih banyak. Selain hal tersebut dalam UU terbaru juga terdapat sanksi bagi para pelanggarnya baik hukuman pidana, denda, maupun hukuman penjara. Dalam melakukan pengendalian tata guna lahan, terdapat sebuah mekanisme perizinan yang harus dilalui oleh setiap pihak yang berkepentingan terhadap sebidang tanah. Bentuk perizinan yang ada saat ini antara lain izin prinsip, izin rencana tata letak, dan izin bangunan. Selain izin bangunan, maka izin-izin lainnya merupakan izin yang berlaku untuk proyek skala besar, sedangkan izin bangunan sendiri hanya diberikan bagi bangunan yang akan didirikan.

Izin Lokasi adalah perizinan pembangunan perumahan atau kegiatan fungsional lainnya yang dimaksudkan untuk mengarahkan dan mengendalikan perkembangan pemanfaatan dan penggunaan lahan dan mengarahkan pembangunan ke lokasi-lokasi yang tepat guna dari segi penyediaan sarana dan prasarana.

Izin Perencanaan (*planning permit*) adalah suatu perizinan pemanfaatan dan penggunaan lahan untuk pembangunan suatu fungsi tertentu yang didasarkan pada kesesuaian Rencana Tata Ruang dan Peruntukan Lahan, yang diperoleh setelah memperoleh Izin Lokasi.

Izin Mendirikan Bangunan (IMB) adalah perizinan untuk melaksanakan pembangunan fisik di atas lahan yang telah ditetapkan Izin Lokasi dan Izin Perencanaannya. IMB akan diterbitkan setelah segala persyaratan teknis pembangunan fisik seperti rencana tata letak, bentuk arsitektur, konstruksi, lanskap dan aspek lingkungan serta fisiografis untuk jenis, bentuk, fungsi penggunaan, dan keadaan lingkungan dipenuhi.

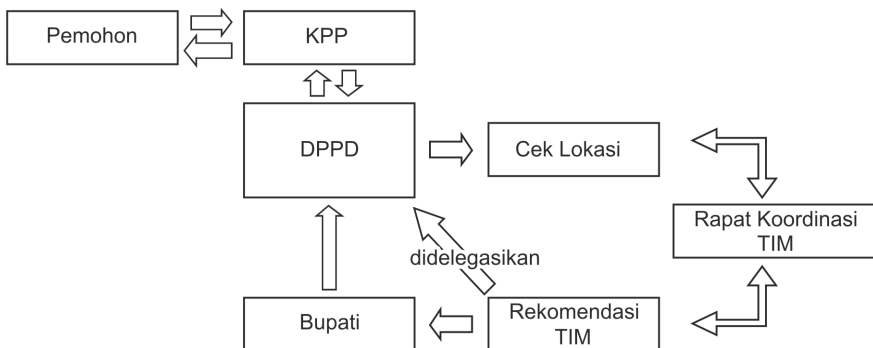
Tabel 4.5.
 Jenis Izin untuk Pengendalian Tata Guna Lahan (Development Control Permit)

No.	Jenis Usaha	Jenis Pembangunan	Instansi Otoritatif
1.	HO (Izin Gangguan)	Semua Jenis Industri	Bupati/Walikota
2.	Izin Prinsip	Pembangunan Skala Besar	Bupati, Bappeda, Dinas PU, Dinas Tata Kota
3.	Lokasi Izin	Pembangunan Skala Besar	BPN setelah adanya izin prinsip
4.	Izin Perencanaan	Pembangunan Perumahan	DiTaKo dan Dinas PU
5.	Izin Usaha	Semua Industri	BKPMD dan Deparindag
6.	IMBB	Pembangunan Perumahan	Ditako dan atau Dinas PU

Sumber: Lea dan J.M. Courtney. "Intervention through Urban Land Use Regulations", dalam H.B. Dunkerley (peny.). Urban Land Policy° Issues and Opportunities, Staff WP 283. World Bank, Washington DC. 1978.

Di Kabupaten Sleman, terdapat Izin Peruntukan Penggunaan Tanah (IPPT), IPPT ini merupakan gabungan dari keseluruhan izin yang ada sebelumnya tentang pemanfaatan tanah di daerah, seperti izin lokasi dan izin prinsip. Izin ini terdiri dari 5 jenis, antara lain : Izin lokasi, Izin perubahan penggunaan tanah, izin pemanfaatan tanah, izin konsolidasi tanah, dan izin penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.

Adapun prosedur perizinannya dapat dilihat sebagai berikut :



Gb. 4.10. Prosedur Perizinan IPPT Kabupaten Sleman

Keterangan :

KPP : Kantor Pelayanan Perizinan

DPPD : Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah

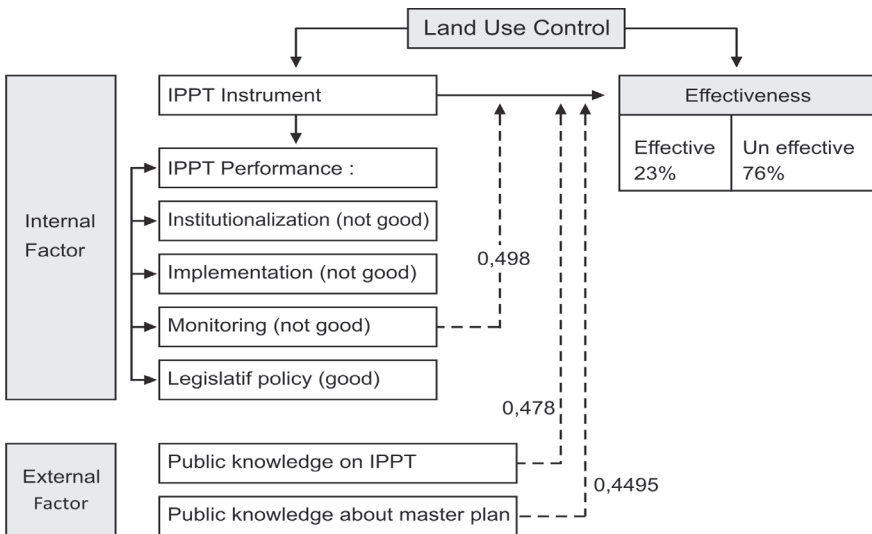
Penggunaan lahan di banyak kota di Indonesia saat ini sudah menjadi masalah yang komplek bagi pemerintah. Permasalahan penggunaan tanah seperti telah di jelaskan diatas, bukan hanya melibatkan satu pihak namun juga melibatkan banyak pihak berkepentingan. Lokasi, jarak, aksesibilitas, turut serta mempengaruhi penggunaan tanah di banyak kota besar di Indonesia. Tempat yang strategis menjadi sasaran bagi para developer untuk membangun perumahan. Namun seringkali pembangunan tersebut menyalahi aturan yang telah ditetapkan. Banyak kasus penyalahgunaan penggunaan lahan di beberapa kota dan daerah sub urban, salah satunya adalah di Kabupaten Sleman.

Berdasarkan pada penelitian yang telah dilakukan oleh Alhalik (2006), di Kabupaten Sleman selama kurun waktu 2004-2005 terdapat 356,02 Ha lahan terbuka yang beralih fungsi menjadi lahan terbangun. Terdapat sebanyak 1.652 buah izin yang diizinkan oleh Badan Pengendalian Pertanahan Daerah dengan 150 buah izinnya digunakan untuk pembangunan perumahan ataupun rumah. Hal ini menunjukkan Kabupaten Sleman merupakan salah satu sasaran para pengembang properti perumahan. Pada saat pameran properti perumahan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman pada tahun 2005, tercatat ada 59 pengembang yang mengikuti dan memiliki properti perumahan di Kabupaten Sleman.

Salah satu kecamatan di Kabupaten Sleman yang mengalami perubahan penggunaan lahan adalah Kecamatan Ngaglik. Kecamatan Ngaglik menjadi salah satu kecamatan yang paling menarik bagi para developer perumahan, hal ini dikarenakan di Kecamatan Ngaglik terdapat banyak perguruan tinggi yang pada akhirnya akan mendorong banyak mahasiswa untuk mencari tempat hunian. Selain perumahan ataupun tempat hunian kos-kosan, di Kecamatan Ngaglik juga mulai dibangun beberapa Hotel. Di Kecamatan Ngaglik, jumlah IPPT yang dikeluarkan ada sebanyak 302 buah atau izin yang terdiri dari empat jenis IPPT yakni izin lokasi, izin pemanfaatan tanah, izin perubahan penggunaan tanah dan izin penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Alhalik (2006) dengan mengambil sampel yang sebanyak 60 buah izin yakni izin pemanfaatan tanah dan izin perubahan penggunaan tanah di Kecamatan Ngaglik sebagai lokasi, maka didapatkan sebanyak 76,7 %

sampel kondisinya di lapangan tidak sesuai dengan izin yang diberikan, dan hanya 23,3% saja yang kondisinya dilapangan sesuai dengan izin yang diberikan, atau terdapat kesesuaian dalam penggunaan lahan di lapangan. Hal ini menunjukkan bahwa di Kecamatan Ngaglik banyak pelanggaran yang terjadi, yaitu kesesuaian penggunaan lahan dengan tata ruang, berdasarkan peninjauan di lapangan ditemui beberapa perumahan yang letaknya atau berlokasi di lahan persawahan.

Adanya ketidaksesuaian antara izin dengan penggunaannya menunjukkan bahwa kinerja IPPT secara umum belum dapat menunjukkan kinerja yang baik. Masih berdasarkan penelitian Alhalik (2006), penilaian responden dari empat aspek yang dinilai, yakni kelembagaan, pelaksanaan, pengawasan dan kebijakan perundang-undangan menunjukkan kriteria yang kurang baik kecuali kebijakan perundang-undangan yang mendapatkan penilaian yang agak baik. Pengetahuan masyarakat terhadap rencana tata ruang masih sangat rendah, dan pengetahuan dan pemahaman masyarakat terhadap IPPT sendiri masih sangat kurang menjadi salah satu faktor dimana banyaknya ketidaksesuaian penggunaan lahan yang ada di Kecamatan Ngaglik. Untuk memahami lebih jelas, dapat di lihat dalam gambar di bawah ini:



Gb. 4.11. Sumber : Alhalik, 2006. Efektifitas Izin Peruntukan Penggunaan Tamah (IPPT) sebagai Instrumen Pengendalian Pemanfaatan Ruang di Kecamatan Ngaglik, Kabupaten Sleman. Program Pascasarjana magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota. Universitas Diponegoro. Semarang.

Tabel 4.6
Penyebab Ketidakefektifan IPPT dalam
Pengendalian Pemanfaatan Ruang di Kecamatan Ngaglik

No	Penyebab Ketidakefektifan IPPT	Uraian
1	Kelembagaan IPPT	Kemampuan SDM yang masih kurang Koordinasi antar instansi dalam mengkaji izin belum baik
2	Pelaksanaan IPPT	Pelayanan izin belum memuaskan Prosedur izin yang lama Penjadwalan pemrosesan izin tidak jelas Kurangnya sosialisasi IPPT
3	Pengawasan IPPT	Pengawasan jarang dilaksanakan Tidak adanya sanksi yang tegas terhadap pelanggaran Tidak adanya reward atau insentif bagi yang taat izin Komitmen pemerintah untuk menegakkan aturan masih lemah
4	Perundang-undangan IPPT	Masih adanya celah peraturan dipersepsikan lain oleh masyarakat
5	Kebijakan Penataan ruang	Rencana tata ruang yang ada tidak lengkap sampai pada dokumen yang terbawah (RTRK/RTBL) sehingga tidak aplikatif, hal ini terkait dengan peta yang menunjukkan persil belum ada Dokumen yang ada telah lama penyusunannya dan tidak pernah ada peninjauan ulang sehingga tidak lagi sesuai dengan perkembangan saat ini Kurangnya sosialisasi rencana tata ruang
6	Pemahaman Masyarakat	Pemahaman masyarakat terhadap IPPT masih kurang Demikian juga, pemahamannya terhadap rencana tata ruang Keduanya terkait dengan kurangnya sosialisasi
7	Perilaku Masyarakat	Perilaku masyarakat yang cenderung tidak taat pada aturan Kesadaran masyarakat untuk mengurus IPPT masih kurang Demikian juga, kesadaran mentaati rencana tata ruang

Sumber : Alhalik, 2006. Efektifitas Izin Peruntukan Penggunaan Tamah (IPPT) sebagai Instrumen Pengendalian Pemanfaatan Ruang di Kecamatan Ngaglik, Kabupaten Sleman. Program Pascasarjana magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota. Universitas Diponegoro. Semarang.

Hubungan antara harga tanah dan jarak CBD di Bekasi

Bekasi adalah kota metropolitan yang letaknya berdekatan dengan Jakarta. Karena itu perkembangan Kota Bekasi sangat dipengaruhi pembangunan di Jakarta. Hal ini dapat dilihat dengan berubahnya struktur perkotaan di Bekasi. Tanah-tanah disana didominasi oleh para pendatang (*settlement*). Struktur perkotaan dalam kota berubah sedemikian cepat, hal ini dikarenakan *shifting* penggunaan lahan, dari ruang terbuka menjadi pemukiman/untuk aktivitas ekonomi. Perubahan penggunaan lahan didorong semakin berkurangnya lahan untuk aktifitas dan harga tanah di kota.

Menurut Von Thunen (1826), lokasi tanah dapat mempengaruhi harganya, dimana dinyatakan bahwa jarak dan harga tanah memiliki korelasi negatif. Sedangkan Alonso (1964) mempertimbangkan hubungan antara penggunaan tanah perseorangan/pribadi dengan tanah organisasi dalam struktur perkotaan.

Di Bekasi, pasar tanah perkotaan dan pasar pengembangan perumahan mempengaruhi perubahan struktur spasial perkotaan, dimana kekuatan pasar telah muncul dan mulai mempengaruhi pengembangan spasial perkotaan. Perubahan tersebut terlihat sangat signifikan. Pada tahun 2006, perubahan angka transaksi lahan di Bekasi hampir 70% dari total area 210,49 km² (total area Bekasi), dan ini didominasi oleh pemukiman baru. Hal ini dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 4.7.
Penggunaan Lahan di Bekasi Tahun 1989 - 2009

Land Use	1989 (Ha)	2000 (Ha)	2005 (Ha)	2009 (Ha)
Mixed Garden	1.899.49	1.898.95	2.037.88	1.740.33
Open Space	1.82	1.82	209.1	315.55
Grassland	1.529.85	1.529.85	2.199.31	792.12
Settlement	1.157.77	10.894.64	12.884.19	14.879.85
Irrigated	3.981.70	2.099.72	457.54	394.15
Rainfed Rice	1.513.35	1.513.35	880.04	532.31
Bush area	8.978.02	1.121.69	177.11	128.28

Moor	1.883.25	1.883.23	2.292.89	2.141.70
Reservor area	105.75	105.75	110.94	124.72
Total	21.049.00	21.049.00	21.049.00	21.049.00

Sumber : Sitorus dan Kumala Putri (2012) dalam

Perubahan terbesar ada dipenggunaan lahan untuk pemukiman, yaitu dari 1.157,77 ha pada tahun 1989 menjadi 14.879,85 ha pada 2009. Bekasi hanya memiliki luas tanah sebesar 210,49 km², penduduk hampir 2,2 juta jiwa tersebar di 12 distrik dan 56 desa. Dengan jumlah penduduk yang begitu banyak, tentunya kebutuhan akan tanah dan rumah akan tinggi, begitu pula dengan harganya. Kondisi ekonomi di bekasi sangat terpengaruh dengan aktifitas ekonomi dari Jakarta. Penduduk Bekasi adalah komuter, dari Bekasi-Jakarta-Bekasi.

Hal ini membuat Bekasi mengembangkan aktifitas ekonomi baru, seperti industri manufaktur, jasa dan pasar. Hal tersebut juga membuak lapangan kerja baru. Pertumbuhan ekonomi Bekasi memang tinggi. Tetapi Bekasi juga mengalami permasalahan bidang populasi dan sosial budaya.

Tujuan perencanaan Kota di Bekasi adalah untuk menciptakan harmoni dan keseimbangan dalam penggunaan tanah dan aktifitas manusia. Konsepnya adalah menciptakan sistem hirarki dengan fungsi khusus. Sitem hirarki tersebut dibagi menjadi 3 hirarki :

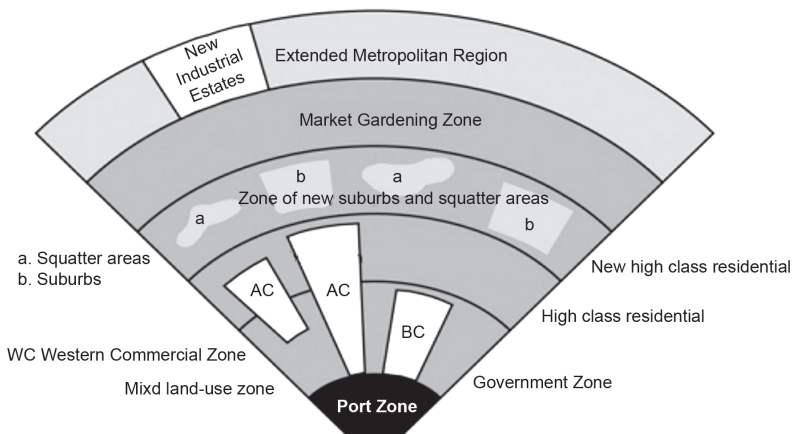
1. Pusat pelayanan kota
2. Pusat pelayanan sub-kota
3. Pusat pelayanan di lingkungan/area sekitar

Sistem ini diimplementasikan pada tahun 2010 dan sesuai dengan Mater Plan 2010-2030 dimana pembangunan dengan tujuan untuk mencapai keseimbangan distribusi dalam pelayanan dan infrastruktur. Sebelum tahun 2010 puser ekonomi dan pelayanan di Bekasi berada di pusat kota/ CBD di Jalan Ahmad Yani dan Jalan Juanda. Semakin jauh tanah/area dari CBD, semakin murah harganya. Kecuali di daerah Jatiasih, karena di Jatiasih dekat dengan gerbang toll.

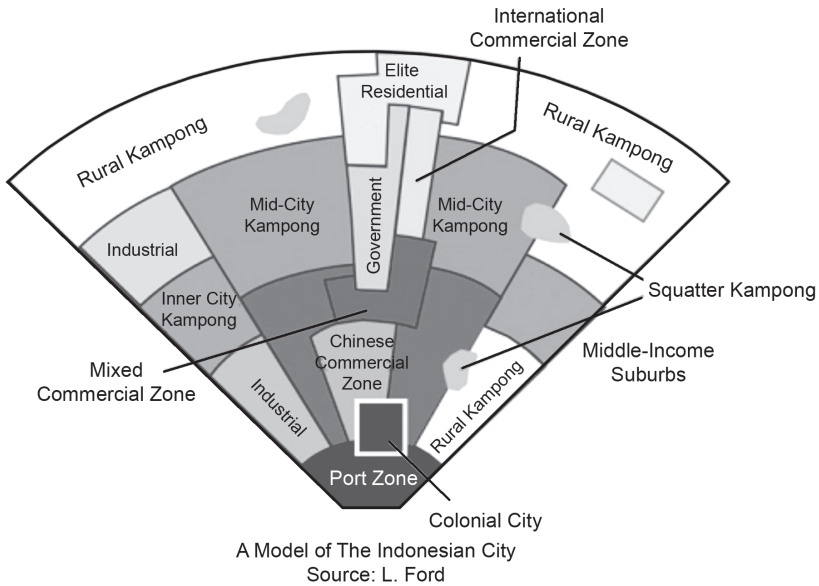
Di Indonesia pemukiman informal dapat terepresentasikan oleh kampung, pemukiman perkotaan dengan pembangunan oleh inisiatif

sendiri, memiliki karakteristik/dicirikan tidak hanya dengan ketidak-resmiannya, ketidakberaturannya, dan ketidaksahannya, namun juga dari keefesibelannya. Perumahan swadaya hamper ditemui di seluruh kota-kota di Indonesia. Perumahan swadaya merupakan fenomena yang terjadi hamper diseluruh Indonesia., sebagian besar berdasarkan kehidupan komunitas perkampungan/pedesaan/kampung, dimana hubungan kekeluargaan dan kegotongroyongan menjadi elemen penting dari social network. Kampung dapat ditemukan di daerah sekitar kota besar dan memiliki cirri yang sedikit berbeda dengan pedesaan. Tipe kampung menurut Ford (1993), dan Mc Gee (1967) :

1. Kampung di dalam kota
2. Kampung di tengah kota
3. Kampung pedesaan di pinggiran
4. Kampung liar sementara.



A Model of South-East Asian City
Source: T. Mc Gee



Gb. 4.12 : Model Pengembangan Kota di Asia dan Indonesia.

Sumber : McGee (19967), Ford (1993) dalam Tunas dan Peresthu. 2010. *The Self-help Housing in Indonesia : The Only Option for The Poor?*. Journal Habitat International.

Terdapat beberapa tipologi Kampung, yang dapat dilihat berdasarkan Kampung dalam kota, Kampung pertengahan, kampung pedesaan, maupun kampung liar, untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

Tabel 4.8.
Model Struktur Kota di Indonesia

Tipe	Lokasi	Karakteristik
Kampung dalam Kota	Diantara struktur kolonial dan pusat baru	Kepadatan tinggi, 100,000/km ² Kondisi lingkungan yang kacau Daya tarik utama akses pekerjaan
Kampung Pertengahan	Dekat dengan distrik hunian fashionable dan kekuatan komersial	Kepadatan 20-40,000/km ² Kondisi lingkungan yang lebih baik Keuntungan dalam pelayanan perkotaan Kesempatan kerja yang bagus
Kampung Pedesaan	Area pedesaan tetapi secara perlahan di "lahap" oleh perkotaan	Lebih kepada pertanian Kepadatan rendah Hampir tanpa insfrastruktur/pelayanan Populasi perpindahan rendah

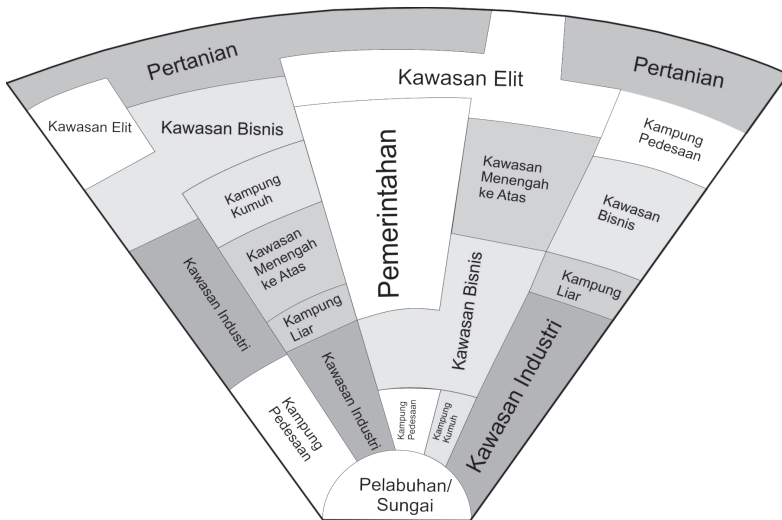
Kampung Liar Sementara	Keliaran karena area metropolitan Tempat tanpa fasilitas Area transisi	Tidak ada masa kepemilikan yang sah Kondisi lingkungan yang kacau dan tidak sehat
------------------------	--	--

Sumber : Ford (1993) dalam Tunas da Peresthu. 2010. *The Self-help Housing in Indonesia : The only Option for The Poor?*. Journal Habitat International.

Sebagian besar kota di Indonesia merupakan kota pantai dan kota sungai. Artinya secara ilmiah kota-kota tersebut berkembang di sepanjang pantai dan sungai. Hal ini dikarenakan Indonesia merupakan negara kepulauan dimana banyak daerah-daerah di Indonesia yang berada di dekat pantai ataupun sungai. Di Indonesia, kota-kota yang berada disekitar pantai/sungai antara lain adalah Semarang, Surabaya, Ambon, Jayapura, Jakarta, Tanjungpinang. Sementara itu Palembang, Samarinda, Pontianak, Banjarmasin, Jambi adalah kota-kota yang berkembang di sepanjang sungai-sungai besar. Keberadaan pantai dan sungai menjadi faktor penting di dalam penggunaan tanah baik dalam bentuk ataupun di dalam struktur perekonomiannya. Pantai dan sungai menjadi pusat pergerakan ekonomi kota, dimana arus barang dan jasa dilakukan melalui sungai dan pantai atau pelabuhan.

Dengan pelabuhan dan sungai menjadi pusat perekonomian, maka pusat-pusat bisnis berada di sepanjang pantai atau sungai berimpitan dengan kawasan pemukiman-pemukiman menengah ke bawah. Kawasan industry juga merupakan kawasan yang berada di sepanjang pantai atau sungai, hal ini dikarenakan pengiriman barang atau jasa akan lebih mudah karena berada di daerah pantai ataupun sungai. Kawasan bisnis dan kawasan industry kerap kali berada dalam jarak yang tidak terlalu jauh. Dekatnya jarak di antara kawasan ini akan berimplikasi pada tumbuhnya kawasan kumuh dan kampung liar yang berada disekitar kawasan bisnis dan kawasan industri. Kampung liar dan kampung kumuh yang terdapat di antara ke dua kawasan ini sebagian besar ditempati oleh para pendatang yang bekerja di sektor jasa informal yang melayani kepentingan sektor formal modern di kawasan bisnis. Keterbatasan pada akses tanah membuat banyak pendatang memilih untuk mendiami pemukiman kumuh ataupun liar sebagai tempat tinggal mereka, akibatnya bangunan yang digunakannya pun akan seadanya dan tampak tidak beraturan.

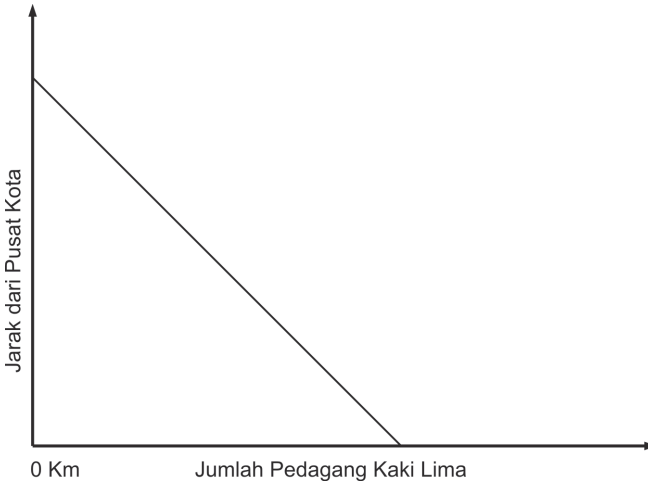
Kawasan elit di banyak kota besar di Indonesia berada dikawasan yang masih bernuansa alami, nyaman, dan aman, namun masih memberikan kemudahan akses bagi mereka untuk ke kawasan bisnis maupun ke kawasan pemerintahan. Kawasan pemerintahan berada di pusat kota dengan kawasan menengah ke atas dan kawasan bisnis yang berada tidak jauh dari tempatnya. Satu ciri yang pasti dari kota-kota besar di Indonesia, kawasan liar dan kumuh akan selalu tumbuh dan berkembang seiring dengan pertumbuhan kawasan bisnis dan kawasan industry.



Gb. 4.13 : Pola Pemanfaatan Tanah Kota-kota di Indonesia

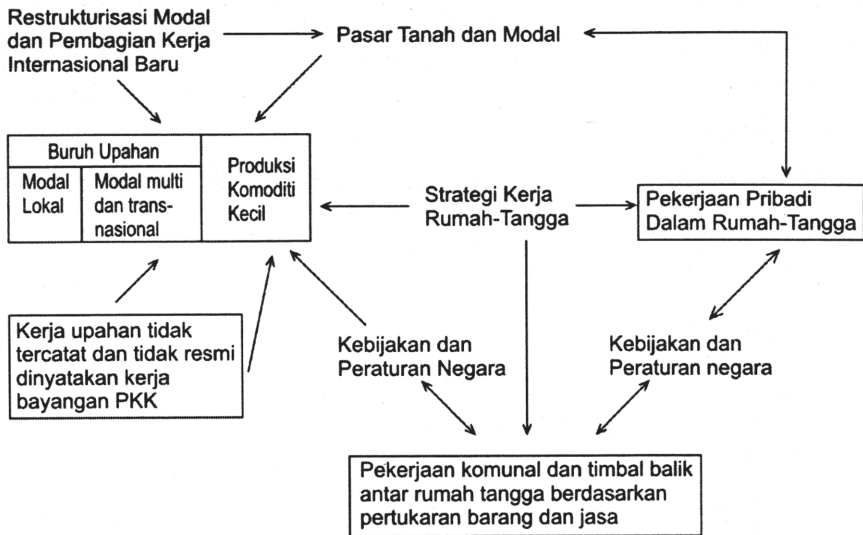
Penggunaan Lahan oleh Sektor Informal

Sektor informal merupakan gejala yang umum di semua kota atau daerah perkotaan di Indonesia. Pertumbuhan sektor informal semakin pesat karena keterbatasan peluang kerja di sektor formal. Bentuk-bentuk sektor informal seperti pedagang makanan, barang bekas, buku, dan bentuk lain yang bersifat fleksibel. Dalam pemanfaatan ruang kota, ada korelasi antara jarak dengan pusat kota dengan eksistensi sektor informal. Semakin dekat dengan pusat kota, semakin banyak jumlah pedagang kaki lima.



Gb. 4.14. Hubungan Radius dari Pusat Kota dan Jumlah PKL

Realitas sosial ekonomi ini mengharuskan manajer kota harus memperhatikan realitas sosial ekonomi ini. Walaupun pada kenyataannya pekerjaan informal di Indonesia tidak diakui secara formal. Orang-orang bekerja informal secara tidak memadai dikategorikan sebagai “lumpen proletariat” atau “proto proletariat”, karena aktivitas-aktivitas mereka bermacam-macam dari perusahaan perbaikan sampai perusahaan borjuasi kecil yang sukses.¹⁰ Kegiatan-kegiatan formal, informal dan subsisten saling terkait dalam strategi mempertahankan hidup keluarga, pembagian kerja berdasarkan gender dan pertukaran barang dan jasa antara keluarga dilakukan untuk menghindari pengeluaran tunai di perekonomian pasar.¹¹ Pahl menggambarkan secara skematis perekonomian informal sebagai berikut.



Sumber: R. Pahl, "The Restructuring of Capital, Local Political Economy and Household Work Strategies", dalam Alison J. Murray, *Pedagang Jalanan dan Pelacur Jakarta, Suatu Kajian Antropologi Sosial*, LP3ES, 1994, h. 30.

Kebijakan dan regulasi negara dan pemerintah kota di Indonesia tidak mengakomodasi sektor ini sebagai sektor ekonomi penting, baik dalam rencana tata ruang atau pun dalam strategi pengembangan ekonomi kota. Padahal pada kota-kota pariwisata--seperti Yogyakarta--sektor informal menjadi ikon penting pariwisata. Pada kota yang disebut terakhir memang telah dibuat sebuah regulasi dalam bentuk peraturan daerah yang berisikan tentang pengaturan tentang organisasi dan perijinan pedagang sektor informal.

Setidaknya dalam pengelolaan sektor informal menyangkut beberapa aspek penting yang menjadi pertimbangan dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik tentang pedagang kaki lima.

1. **Lokasi.** Lokasi pedagang kaki lima sebagaimana digambarkan diatas selalu memusat pada pusat-pusat kota dimana kegiatan perekonomian kota berpusat dan pada ruang-ruang publik seperti trotoar, taman kota, atau diatas tanah publik lainnya. Pemandahan atau relokasi pedagang kaki lima selalu yang dilakukan oleh pemerintah kota akan selalu sulit diterima oleh pedagang, bilamana lokasinya dipindah dari pusat kota. Dalam konteks ini, hubungan antara pedagang formal dengan pedagang informal perlu ditata

sedemikian rupa dalam distribusi ruang pusat kota, seperti pemanfaatan *facade(ruang muka/emperan)* toko atau ruko untuk pedagang informal. Dari berbagai studi menunjukkan bahwa keberadaan pedagang informal di depan toko akan menarik pembeli untuk masuk ke toko yang bersangkutan. Hubungan ekonomi ini kemudian diformalisasi dalam bentuk kerjasama atau hubungan sewa menyewa antara dua aktor ini.

2. **Jumlah.** Faktor yang sulit dikendalikan oleh pemerintah kota adalah jumlah pedagang yang meningkat pesat dari waktu ke waktu menurut deret ukur. Alokasi ruang yang terbatas sesuai dengan kesepakatan antara pemerintah kota, pedagang formal dan pedagang informal akan sulit diwujudkan bilamana jumlah pedagang yang tidak terbatas.
3. **Pola kebijakan pemerintah.** Harus diakui bahwa tidak ada pemerintah kota yang mengakui sektor informal dalam dokumen-dokumen perencanaannya. Menurut pengambil kebijakan pekerjaan informal adalah persoalan ketertiban dan keamanan bukan persoalan sosial ekonomi. Secara historis di Jakarta sejak tahun 1980-an dijalankan kebijakan ad hoc dan militeristik, Tim Penertiban melakukan razia tanpa peringatan terlebih dahulu kepada penghuni liar, pedagang dan pendatang gelap, pembersihan pedagang songan dijalankan sejak tahun 1989/90 dengan nama “operasi Esok Penuh Harapan”.¹²

E. Menuju Sebuah Teori Tentang Pemerintahan Kota yang Tepat dan Efektif

Pemerintahan kota memiliki sifat khusus dimana dalam pemerintahan kota terdapat kompleksitas permasalahan dan banyaknya sejumlah organisasi atau unit pemerintah yang terlibat (Nurmandi, 2006 dan Proud's Homme, 1996) serta pengetahuan dalam perencanaan penelitian, arsitektur, ekonomi dan ilmu lingkungan (Thames dan Hudson, 2010). Pemerintahan kota jika dilihat dari perspektif tradisional meliputi tiga pemain penting yaitu pemerintah, sektor swasta dan masyarakat umum. Pemerintahan kota sendiri sebagai salah satu aktor bukan merupakan kesatuan aktor tunggal, mengingat fakta

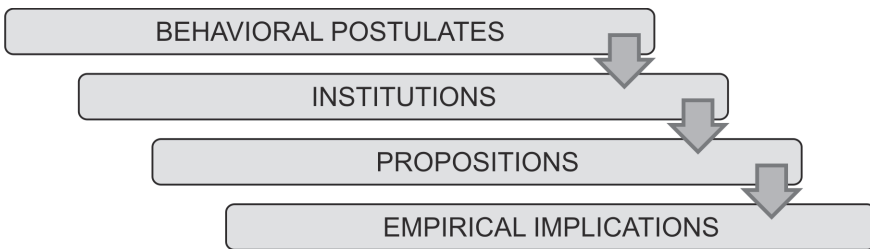
bahwa hal tersebut terdiri dari lembaga eksekutif dan legislatif (Leach, et al, 1994; Eliassen dan Kooiman, 1993, Stoker, 1991). Pemerintahan kota dalam konteks jaringan pemerintahan kota harus dapat berinteraksi dengan instansi pemerintah yang lebih tinggi dan kementerian. Jaringan organisasi yang semakin kompleks membuat kesulitan koordinasi tidak dapat dihindari. Kearns dan Paddison (2000) menyatakan bahwa kota-kota menjadi lebih sulit untuk diatur seiring dengan meningkatnya kompleksitas kehidupan sosial.

Pemerintahan kota telah menjadi salah satu daerah yang menarik dalam administrasi publik, ilmu politik dan kebijakan. Rhodes (1997) berpendapat pemerintahan terdiri dari berbagai pendekatan, yang meliputi: pemerintah sebagai batas terkecil, pemerintah sebagai pemerintah yang bekerja sama, pemerintah sebagai pengelola publik, pemerintah sebagai pemerintah yang baik, pemerintah sebagai sistem cyber sosial, pemerintah sebagai jaringan organisasi. Pada dasarnya, pemerintah menyoroti peran minimal pemerintah kota dalam mengatur kota. Namun perspektif ini nampaknya tidak lagi sejalan dengan kenyataan bahwa pemerintahan kota juga menjadi lebih sulit dengan meningkatnya kompleksitas kehidupan sosial (Kearn dan Paddison, 2009, p. 846).

Salah satu definisi pemerintahan adalah sebagai manajemen publik. Pendekatan ini digunakan oleh *Management Public* dan *New Public Management* dalam melakukan studi dan penelitian di daerah perkotaan, dalam administrasi publik dan ilmu politik, disebut sebagai manajemen perkotaan, dan menjadi sangat populer pada tahun 1980-an. Pendekatan manajerial dalam melakukan studi pada pemerintahan kota menempatkan penekanan kuat pada desain organisasi pemerintahan kota dalam upaya untuk menekan masalah perkotaan yang mereka hadapi. Pendekatan ini memiliki kecenderungan untuk mengabaikan struktur organisasi formal sebagaimana diatur dalam undang-undang pemerintah daerah dimasing-masing negara, dan memberikan preferensi kepada peran dan fungsi pemerintah kota yang bisa bermain sebagai salah satu aktor dalam pembangunan perkotaan (Nurmandi, 2006). *Urban Management Programme* (UMP) adalah organisasi dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa di bawah UNHCS, yang menganggap bahwa pemerintah kota memiliki peran penting dalam manajemen perkotaan.

Selain itu, keterlibatan dua aktor: LSM dan sektor swasta, sangat penting dalam upaya untuk mencari solusi untuk masalah penduduk yang tinggal di perkotaan. *Urban Management Programme* (UMP) dengan berbagai program, penelitian dan konsultasi dengan pemerintah kota, mencoba untuk memperkenalkan pendekatan baru yang memberikan penekanan pada kerjasama antara pemerintah dan aktor non pemerintah serta sektor swasta dalam mencari solusi untuk masalah kota / daerah perkotaan di negara berkembang. Jon Pierre (1999) mendefinisikan *Urban Management Programme* sebagai model manajerial. Pendekatan manajemen perkotaan diambil dari NPM (*New Public Manajemen*), pemikiran yang didukung oleh filosofi manajemen generik karena manajemen berpendapat bahwa semua memiliki tantangan yang sama dan karenanya harus diselesaikan dengan cara yang sama dalam organisasi publik dan swasta (1998).

Berdasarkan teori institusionalisme, pemerintahan kota dipandang sebagai penjelasan tentang hubungan antara lembaga-lembaga, perilaku dan hasil. Ada hubungan penting antara institusi (sebagai pembatas kontekstual) dan hasil (sebagai konsekuensi dari pilihan kolektif) dalam perilaku (Diermeier dan Krehbiel, 2001). Metode membangun teori kelembagaan di pemerintahan kota adalah sebagai berikut :



Gb. 4.16. Metode Membangun Teori Kelembagaan

Sumber: Daniel Diermeier and Keith Krehbiel, *Intitutionalism as a Methodology*, Research Paper Np. 1699, Graduate School of Business, Stanford University, 2001.

Pastly Healey (2004) seorang ahli yang tidak puas terhadap konsep yang masih ada dari pemerintahan kota dan hubungannya dengan kreativitas atau inovasi, memberikan beberapa pertanyaan kunci penting: apakah jenis infrastruktur pemerintahan memiliki kapasitas untuk memberikan kegiatan imajinatif dan inovatif dalam wilayah

kota?, intervensi apa yang membantu untuk perubahan budaya tata kelola untuk menghasilkan kapasitas tersebut, dan apakah sumber daya imajinatif dan kekuatan memobilisasi membantu untuk memperkaya konteks mendorong pengarus utamaan percobaan yang sukses? Temuan penting Healey adalah bahwa pemerintahan dan kreativitas tidak menentang tapi merupakan fenomena *interwined*.

Jon Pierre (1999) menggunakan teori kelembagaan, menjelaskan praktik di Eropa dan Amerika yang menciptakan pemerintahan kota berbeda yang didasarkan pada empat model yang meliputi: pemerintahan manajerial, instrumental, korporatis, kesejahteraan, dan pemerintahan yang mendukung pertumbuhan. Pemerintahan manajerial dan yang mendukung pertumbuhan keduanya menyesuaikan bentuk pasar pemerintahan kotaan, sedangkan korporatis dan kesejahteraan pemerintahan digunakan untuk mengendalikan atau memuat kekuatan pasar (Jon Pierre, 1999, hal. 390).

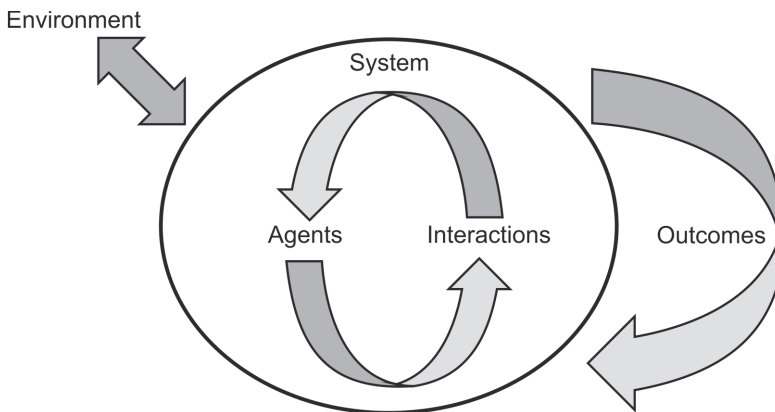
Tabel 4.9
Model Pemerintahan Kota: Mendefinisikan Karakteristik

Mendefinisikan Karakteristik	Model Urban Governance			
	Manajerial	Korporatis	Pro-Pertumbuhan	Kesejahteraan
Tujuan Kebijakan	Efisiensi	Distribusi	Pertumbuhan	Redistribusi
Gaya Kebijakan	Praktis	Ideologis	Praktis	Ideologis
Sifat pertukaran politik	Konsensus	Konflik	Konsensus	Konflik
Sifat pertukaran publik swasta	Kompetisi	Terpadu	Interaksi	Membatasi
Hubungan negara- warga setempat	Eksklusif	Inklusif	Eksklusif	Inklusif
Kontigensi primer	Profesional	Civic leaders	Bisnis	Negara
Instrument kunci	Kontrak	Pertimbangan	Kerjasama	Jaringan
Pola subordinasi	Positif	Negatif	Positif	Negatif
Kunci evaluasi kerja	Efisiensi	Partisipasi	Pertumbuhan	Persamaan

Sumber : Jon Pierre, 1999. "Model of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics", *Urban Affairs Review*, Vol, 34. No. 3 January 1999, p. 388.

Pemerintahan manajerial merupakan peran minimal untuk pejabat terpilih: penekanannya adalah pada kesesuaian hasil kinerja dengan standar manajemen swasta (Pierre, 1999, hal 350.). Pemerintahan korporatis menggambarkan pemerintah daerah sebagai sistem politik dan demokrasi bagi masuknya kelompok-kelompok sosial dan kepentingan terorganisir dalam proses politik perkotaan (Pierre, 1999,

hal. 381). Pemerintahan yang mendukung pertumbuhan adalah penataan secara terpadu, tindakan publik-swasta untuk meningkatkan ekonomi lokal (Pierre, 1999, hal. 384). Sementara itu, pemerintahan kesejahteraan mengacu pada tata kelola dari jenis sentimen antikapitalis tertentu dan menggunakan jaringan dalam eselon pemerintahan yang lebih tinggi untuk mengkompensasi basis pajak terkikis (Pierre, 1999, p. 387). Studi kontemporer menganggap pemerintahan kota sebagai jaringan yang mengorganisir diri (Rhodes, 1996). Stacey (2000) tidak membedakan antara mikro dan makro dalam pemerintahan, termasuk tata kelola perkotaan atau apa yang disebut sebagai *Complex Responsive Processes* (CRP). Perspektif ini menjelaskan tentang pemerintahan kota dianggap sebagai: proses tindakan dan interaksi di mana orang-orang dalam organisasi bertindak bersama-sama, mengubah lingkungan dan identitas mereka.



Gb. 4.17. Pemodelan kerangka General CAS

Sumber : M.L. Rhodes, "Complexity and Emergence in Public Management", *Public Management Review*, Vol. 10, No. 3, 2008, h. 364.

CAS adalah sistem pengorganisasian yang kompleks, mampu beradaptasi secara penuh, memungkinkan analisis dari latar belakang yang berbeda disiplin untuk memeriksa kasus dan mengembangkan perspektif sendiri pada sifat peserta, tindakan dan hasil (Rhodes, 2008, p. 363). Sebuah tinjauan literatur laporan penelitian ADB pada praktek terbaik dari perspektif manajemen publik menumbuhkan penjelasan dari praktek tata kelola berbagai kota-kota Asia.

Penguatan pemerintah daerah dan meningkatkan kinerjanya memerlukan tindakan di berbagai bidang manajemen dan operasi pemerintah daerah. Prioritas akan bervariasi tergantung pada kemampuan khusus dari pemerintah daerah yang bersangkutan. Program untuk memperkuat pemerintahan daerah terutama menjadi tanggung jawab pemerintah daerah itu sendiri (Roberts dan Kinsley, 2006: 456).

Perbandingan Studi Kasus: Dari Pemerintahan yang Buruk ke Pemerintahan Terpadu

Studi kasus dari “*good practice*” pembangunan daerah perkotaan dari 12 negara di Asia yang bertujuan untuk menyoroti contoh “*good practice*” yang menunjukkan unsur-unsur keberlanjutan dan yang mungkin dapat dijadikan contoh bagi kota-kota dan negara lainnya. Terdapat tujuh kriteria keberlanjutan yang menjadi fokus utama dari studi. Kriteria tersebut adalah pemerintahan yang baik, manajemen perkotaan, infrastruktur dan penyediaan jasa, pembiayaan dan *cost recovery*, sosial dan kelestarian lingkungan, inovasi dan perubahan, serta meningkatkan ODA. Secara keseluruhan, manajemen perkotaan menunjukkan implementasi yang lebih signifikan dari 12 negara dari pemerintahan yang baik terhadap beberapa program di negara mereka yang diterbitkan oleh Bank Pembangunan Asia (Roberts dan Kinsley, 2006). Dalam hal tata kelola yang baik, sebagian besar negara yang diperiksa memiliki tata kelola yang baik dengan menerapkan 3 program pengelolaan perkotaan berkelanjutan di setiap negara Kamboja, Republik Rakyat Cina, Filipina, Sri Lanka, Thailand dan Vietnam. Sementara itu, India, Indonesia atau Malaysia hanya berlaku 2 program tata pemerintahan yang baik di negara mereka diikuti oleh Bangladesh, dan Laos dengan hanya 1 program dan Pakistan dengan tidak ada (Roberts dan Kinsley, 2006: 9-10).

Penyebab Akar Masalah Perkotaan: Pemerintahan yang Buruk

Bangladesh hanya memiliki catatan terbaru dari perkembangan kota yang direncanakan. Upaya yang dilakukan pada tahun 1960 dan 1970-an untuk sistem perencanaan perkotaan nasional, yang akan dibawa ke pertimbangan seperti aspek lokasi, ukuran, jarak, dan fungsi

pusat-pusat perkotaan. Empat kota terbesar dibawa melalui program *masterplan* pada akhir 1950-an dan awal 1960-an. Masing-masing kota diberikan perencanaan kota dan otoritas pengembangan untuk mempersiapkan rencana induk dan untuk mengembangkan kota-kota sesuai dengan rencana tersebut. Pihak berwenang yaitu RAJUK untuk Dhaka, Chittagong Development Authority untuk Chittagong, Khulna Development Authority untuk Khulna dan Rajshahi Development Authority untuk Rajshahi (Islam, 2006). Akar masalah dari Bangladesh diakibatkan oleh tidak adanya perencanaan perkotaan, kurangnya sumber daya keuangan dan lemahnya rencana implementasi (Islam, 2006: 55). Devolusi yang kurang bagi kekuasaan dan wewenang badan-badan lokal perkotaan dari pemerintah pusat dan juga dalam otoritas kota untuk mengalihkan kekuasaan dan tanggung jawab pada hirarki tingkat rendah, seperti bangsal. Ketidak profesionalan juga merupakan keterbatasan utama dalam membangun tata pemerintahan yang baik (Islam, 2006). Masalah tata kota di Bangladesh adalah tidak adanya kepemimpinan yang baik, keterampilan staf, hubungan dengan pemerintah pusat dan kemampuan perencanaan.

Seperti di Bangladesh, di Kamboja isu kepemimpinan menjadi elemen kunci untuk pemerintahan kota dan lebih pada kasus Kamboja, khususnya seperti kasus re-urbanisasi Kamboja: Phnom Penh, Perencanaan Kota untuk Semua; Battambang, Program Kota Desentralisasi dan Studi Kratie Growth Pole (Khemro, 2006: 71). Pemerintahan dan lembaga-lembaga publik di Kamboja harus dibangun kembali pada akhir periode Khmer Merah dengan sumber daya manusia dan keuangan yang sangat terbatas yang pada akhirnya menghambat pembangunan dan penyediaan infrastruktur dan jasa. Adanya masalah tata pemerintahan, pendapatan terbatas yang dieksploitasi, kurangnya fungsi kontrol pengeluaran dan lemahnya transparansi dan akuntabilitas, korupsi yang meluas, bahkan diperparah oleh infrastruktur dan jasa yang tidak memadai (Khemro, 2006).

Pemerintah telah mulai menerapkan program reformasi dalam upaya untuk mempromosikan dan meningkatkan tata pemerintahan di semua instansi pemerintah. Desentralisasi dan dekonsentrasi adalah

dua kebijakan yang berasal dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Akibatnya, pemilihan komune nasional pada tahun 2002 untuk pertama kalinya dilakukan dalam sejarah Kamboja untuk memilih wakil-wakil dari penduduk setempat. Selain itu, dalam upaya untuk mengembangkan pembangunan di tingkat akar rumput, dua reformasi pembangunan utama juga telah diperkenalkan: Program *Social Fund* (Dana Sosial) dan program SEILA. Tujuan dari program ini termasuk mengkoordinasikan semua bantuan luar negeri untuk mendukung kebijakan desentralisasi dan dekonsentrasi (Khemro, 2006: 76). Kegiatan-kegiatan utama dari SEILA termasuk penguatan kerangka hukum dan peraturan, mengorganisasi sistem dan prinsip-prinsip, membangun kapasitas, integrasi manajemen data, monitoring dan audit, memperkuat kemitraan pada tingkat nasional, tingkat provinsi, kota dan komunal (Seila 2005).

Pemerintahan Terpadu dan Partisipasi *Neighborhood* di Cina

Republik Rakyat China (RRC) merupakan negara terpadat di dunia dan mengalami perkembangan urbanisasi dan ekonomi yang pesat. Beberapa masalah yang dihadapi oleh urbanisasi di RRC dan tiga studi kasus yang diperkenalkan adalah Studi Kasus Revitalisasi inner-city, studi tentang Nanjing, Shenzhen, Membangun Kota dari Scratch, dan Reviving Rust-belt Industries di Semenanjung Liaodong (Laquian, 2006: 101). Tiga studi kasus menunjukkan pentingnya mengadopsi mekanisme politik dan administrasi antar pemerintah untuk membuat pemerintahan metropolitan dan regional lebih efektif dan efisien. Pemerintahan Metropolitan Terpadu digunakan dalam semua kasus untuk mengkoordinasikan pelayanan perkotaan, dengan fokus konsentrasi pada masalah perkotaan pada wilayah yang luas seperti air dan pembuangan limbah, transportasi dan pembuangan limbah padat. Mekanisme keuangan juga penting, untuk menggambarkan bagaimana pendekatan regional dapat meningkatkan kelangsungan hidup keuangan pemerintahan metropolitan, meningkatkan pendapatan pajak berbagi dan membawa ekuitas lebih antara pemerintah daerah di wilayah metropolitan (Laquian, 2006: 134). Ketiga mekanisme untuk menangani masalah utama dalam tata kelola ekonomi daerah di RRC adalah proliferasi instansi pemerintah, yang menciptakan fragmentasi

administrasi dan politik. Ada fragmentasi fungsional di mana badan-badan yang bertanggung jawab atas air, transportasi, energi, pengelolaan limbah padat dan jasa perkotaan lainnya mengejar kebijakan dan program secara mandiri. Ada juga fragmentasi vertikal di mana kementerian pemerintah pusat dan biro serta pemerintah daerah di tingkat provinsi, perfectural, metropolitan, kota, kabupaten, dan lingkungan melaksanakan otoritas dan kekuasaan mereka sendiri. Kerumitan lebih lanjut dihadapkan pada kehadiran otoritas khusus yang bertanggung jawab untuk fungsi-fungsi tertentu (dewan pengairan, perusahaan listrik) serta lembaga dengan kewenangan eksklusif atas urusan dalam wilayah geografis yang ditunjuk (otoritas pelabuhan, otoritas SEZ) (Laquian, 2006).

Dibandingkan dengan negara-negara lain, RRC tertinggal dalam hal partisipasi masyarakat dalam pemerintah perkotaan. Pada dasarnya, manajemen perkotaan di RRC, kota berada di tangan para pejabat Partai Komunis meskipun perencana profesional yang sangat terlatih dan manajer mengambil alih fungsi manajemen perkotaan. Keunikan dari situasi RRC cukup jelas. Meskipun LSM dan organisasi berbasis masyarakat mungkin tidak aktif di RRC, mekanisme struktural partisipasi masyarakat sah dalam pengambilan keputusan (Laquian, 2006).

Sementara itu India dan Indonesia dengan negara terpadat memiliki pemerintahan kota yang berbeda. India adalah *Federal State*. Indonesia adalah negara kesatuan. Praktek terbaik di India adalah pengalaman dengan menerbitkan obligasi daerah untuk membiayai prasarana. Infrastruktur perkotaan dan jasa di India secara historis telah dibiayai oleh dukungan anggaran langsung. Sedikit dari lembaga-lembaga yang bertanggung jawab untuk penyediaan infrastruktur telah mampu menghasilkan surplus untuk membiayai mereka. Dihadapkan dengan kompresi sumber daya dan pertumbuhan ekonomi di seluruh tuntutan pada infrastruktur perkotaan dan jasa, inisiatif penting telah diambil dalam beberapa tahun terakhir, yang pada satu sisi, telah memperkenalkan mode baru dan instrumen pembiayaan dan infrastruktur, di sisi lain, terfokus pada menciptakan lingkungan untuk meningkatkan efisiensi dan keadilan dalam mengelola pembangunan perkotaan (Mathur, 2006: 135).

India menghadapi tantangan besar dalam memenuhi kebutuhan pertumbuhan penduduk yang besar dan perkembangan perkotaan. Dua inisiatif, yaitu penerbitan obligasi daerah dan reformasi perpajakan properti, menunjukkan bagaimana pemerintah dapat meningkatkan basis pendapatan mereka dan memanfaatkan pasar modal baru lahir tapi berkembang untuk pembiayaan infrastruktur. (Mathur, 2006).

Desentralisasi dan upaya demokratisasi di Indonesia dilakukan secara efektif dengan mengubah pengaturan di semua tingkatan. Lembaga baru diciptakan dan yang lama dihentikan. Peraturan/Hukum yang sangat banyak membutuhkan modifikasi, amandemen, atau bahkan penggantian. Pejabat pemerintah dan pemangku kepentingan di semua tingkatan perlu belajar apa peran mereka dalam sistem pembangunan dan pemerintahan baru. Anggota masyarakat menjadi lebih vokal pada peran mereka dalam proses pembangunan. Perusahaan swasta-domestik maupun internasional mulai perlu untuk menyesuaikan diri dengan lingkungan baru, tidak hanya dalam bentuk transparansi dalam bisnis dan bekerja sama dengan pemerintah daerah sebelumnya, tetapi juga dalam merespon meningkatnya permintaan untuk memikul tanggung jawab sosial perusahaan (Sarosa, 2006).

Kebanyakan pemerintahan kota dan juga pemerintah kabupaten yang mencakup proporsi yang signifikan dari daerah urban kewalahan menghadapi permintaan yang semakin meningkat untuk layanan perkotaan, infrastruktur, perumahan dan fasilitas, serta lapangan kerja. Sektor informal perkotaan, di mana sebagian besar para migrant desa-kota mencari perlindungan, telah banyak terjadi dalam lanskap perkotaan Indonesia namun belum banyak ditangani secara serius oleh pemerintah kota (ILO URDI 2005, UNDP URDI 2004) (Sarosa, 2006).

Design dari atas: Laos dan Malaysia

Perubahan terhadap ekonomi di Laos telah menyebabkan urbanisasi terus meningkat, yang menempatkan tekanan pada pemerintah daerah untuk memenuhi permintaan terhadap layanan perkotaan ditingkatkan untuk mendorong pengembangan industri dan peluang investasi baru (Mabbitt, 2006: 189). Perencanaan dan pengembangan Laos telah didorong dari pusat sejak rezim sosialis berkuasa pada tahun 1975.

Fungsi yang paling administratif dan keputusan saat ini beroperasi dari pemerintah pusat melalui kementerian di tingkat provinsi dan kabupaten. Sementara pemerintah provinsi menikmati beberapa pengambilan keputusan kekuasaan, hanya terdapat sedikit otonomi di tingkat kabupaten. Tidak ada otoritas regional di Laos (Mabbitt, 2006: 197).

Sistem rencana nasional 5 tahun di Laos berlaku sebagai alat utama membimbing pertumbuhan negara. Meskipun filosofi sistem rencana 5-tahun merupakan salah satu bangunan konsensus dengan masukan dari provinsi dan kabupaten, keputusan pokok yang diambil dan target ditetapkan pusat. Komite perencanaan dan investasi (CPI) mengawasi review dan kombinasi kebijakan yang diusulkan, program, dan proyek dimasukkan dalam draf rencana 5 tahun untuk pertimbangan dan persetujuan oleh Majelis Nasional (Mabbitt, 2006: 197). Sementara proses desentralisasi administrasi berjalan dengan baik, proses serupa untuk pemeliharaan pendapatan dan kontrol anggaran tidak maju secara jauh. Rintangan yang signifikan tetap saja akan ada, oleh karena itu, karena ketentuan hukum administratif lokal tampaknya bertentangan dengan yang sudah ada, undang-undang, seperti UU budget (Mabbitt, 2006: 197). Penciptaan UDAAAs, penunjukan Zona Savan-Seno ekonomi khusus di Savannakhet, bergerak ke arah pembentukan municipalites diharapkan dapat menjadi ujung tombak proses desentralisasi keuangan (Mabbitt, 2006: 197).

Di Malaysia, Kota Putrajaya tak lepas dari peran mantan Perdana Menteri Mahathir Mohammad, yang memiliki visi *Malaysia's next capital city*. Mohammad ingin memisahkan fungsi ibukota sebagai ibukota bisnis: Kuala Lumpur-modal kota di dunia. Pembentukan modal baru dilakukan pemrograman dimana pemerintah menjadi aktor utama dalam pengembangan kota. Tiga studi kasus menunjukkan aspek pembangunan berkelanjutan wilayah perkotaan: perencanaan satelit baru Kota Petaling Jaya; pengembangan Putrajaya Wetland Lake, dan inovasi perubahan melibatkan Cyberjaya Multimedia Super Corridor. Pemerintah Malaysia terus memberikan perhatian untuk menghindari kerusakan lingkungan dari pembangunan yang berlebihan dengan mencari ide-ide inovatif untuk membangun kota yang berkelanjutan. Tiga studi kasus menampilkan beberapa upaya tersebut:

partisipasi masyarakat dalam agenda lokal 21 PJ, dan Cyberjaya sebagai kota taman cerdas mencapai tujuan yang lebih luas dari pembangunan perkotaan dan keberlanjutan. Mereka terutama ditujukan untuk membuat kota bekerja lebih baik untuk semua orang yang tinggal, bekerja, dengan pendekatan yang sedang dilaksanakan di berbagai tingkat-dari lokal ke metropolitan dan regional, dengan mengadakan pertemuan terkait dengan tantangan (Yuen, dll, 2006: 241).

Pakistan: Kepemimpinan dari bawah di Pemerintahan Kota

Kota yang dulu dikenal sebagai taman terawat dan air mancur yang indah saat ini berubah menjadi limbah padat dan limbah yang tidak termanajemen dengan baik. Keterbatasan sumber daya, sanitasi dan air bersih belum memberikan prioritas utama bagi masyarakat miskin perkotaan di Pakistan, yang pada akhirnya menghadapi masalah kemiskinan, penyakit dan kurangnya kesempatan. Studi kasus menunjukkan praktek yang baik dalam pembangunan perkotaan yang berkelanjutan di Pakistan terkait dengan pasokan air, pengelolaan sampah dan sanitasi (Haider dan Haider, 2006: 247).

Tiga studi kasus adalah contoh keterlibatan masyarakat yang berhasil dalam penyediaan layanan kota. Pemerintah daerah tidak dapat menawarkan layanan vital kota. Setiap komunitas menyadari kebutuhan, membentuk struktur kepemimpinan dan mulai memberikan layanan. Manfaat inisiatif berbasis masyarakat telah diakui secara global. Konvensi Kopenhagen, sebuah proyek yang melibatkan ekonom terkemuka di dunia dan menawarkan solusi untuk tantangan yang paling mendesak, juga mendukung masyarakat berbasis solusi. CBO memeriksa korupsi dan harga yang berlebihan dengan menghilangkan perantara dan dengan mendorong masyarakat untuk berinvestasi tenaga kerja, waktu dan keahlian (Haider dan Haider, 2006: 266).

Pemerintah perlu bekerja sama dengan CBO. Di tingkat lingkungan sanitasi, pemerintah setempat menawarkan bantuan untuk menghubungkan jalur pembuangan lokal ke selokan trunk. Dalam kasus pasokan air, masyarakat ditata jaringan internal, dimana pemerintah daerah terkait dengan jaringan pasokan air kota (Haider dan Haider, 2006: 266). Kepemimpinan intelektual juga sangat penting dengan cara bekerjasama diantara penggerak masyarakat yang tugasnya adalah

untuk memenangkan kepercayaan dari masyarakat dan memobilisasi mereka menuju tujuan bersama.

Pemerintahan Ekonomi Regional dan Hubungan Keuangan Antar Pemerintah di Filipina dan Thailand

Pengelompokan daerah baru tampaknya menyampaikan pentingnya meningkatkan kerja sama dan hubungan daripada fragmentasi antar wilayah dan bidang utama di Filipina. Mereka berusaha untuk mendorong hubungan intra dan intrer regional yang lebih besar yang telah lebih atau berkurang oleh praktek membagi negara menjadi daerah sebanyak mungkin demi kenyamanan administrasi (Mangahas, 2006). Salah satu kebijakan instrument, tata kelola ekonomi daerah adalah tranfer antar pemerintah. Kebanyakan LGUs (local government unit) bergantung pada IRA (internal revenue allotment) untuk membiayai sistem operasi. Transfer antar pemerintah tidak memberikan fasilitas pengembangan terpadu dan koordinasi yang baik rencana dan program di seluruh tingkatan pemerintahan yang berbeda. Rumus IRA juga telah dikritik karena tidak adil, tidak efisien dan tidak mampu mempromosikan usaha pajak daerah. Provinsi dan kota masing-masing mendapatkan bagian 23% dari IRA. Kota-kota, bagaimanapun, memiliki lebih banyak pajak dan basis pajak yang lebih kaya dari provinsi. Akhirnya, ada indikasi bahwa IRA cenderung untuk menggantikan atau mengurangi upaya pajak daerah. (Mangahas, 2006).

Terlepas dari kewenangan LGUs untuk dikenakan ke hutang dan meningkatkan ekuitas, LGUs jarang memanfaatkan pasar kredit untuk pembiayaan pembangunan. LGUs Kebanyakan lebih memilih untuk mengamankan hibah dan sumbangan. PDAF adalah salah satu sumber yang paling populer dari pendanaan untuk proyek-proyek lokal. Proyek-proyek tersebut tidak melalui dewan pembangunan daerah atau regional, melewati prosedur priotization yang penting (Mangahas, 2006).

Faktor utama yang menghambat LGUs dari pinjaman adalah kurangnya kemampuan teknis untuk merumuskan rencana pengembangan dan usulan paket proyek untuk memperoleh pinjaman atau jenis pembiayaan, seperti BOT (built operation tranfer) program. Banyak LGUs tidak memperbarui rencana pembangunan daerah dan

banyak rencana pembangunan yang tidak didukung oleh program pendanaan (Mangahas, 2006).

Selain kendala internal yang dihadapi LGUs, kendala hukum dan administrasi dari pemerintah nasional menjadi masalah tersendiri. Salah satu kendala utama adalah apropriasi tahunan untuk layanan utang sampai dengan 20% dari pendapatan rutin dari LGU, sehingga menghambat pemerintah daerah dari pelaksanaan proyek dan membutuhkan pengeluaran modal yang cukup besar (Mangahas, 2006).

Dengan proses desentralisasi yang sedang berlangsung, pemerintah pusat Thailand sangat baik dengan terlibat secara langsung melalui badan-badan atau secara tidak langsung melalui BUMN dalam melakukan pengaturan, merencanakan dan mendanai layanan lokal. Sebuah porsi yang signifikan dari *expenditures* lokal sehingga mandat tetap terpusat, dengan porsi terbesar ditujukan untuk belanja pegawai (mewakili 30% dari rata-rata anggaran daerah). Pendapatan subnasional termasuk pajak lokal dikumpulkan dan pendapatan non-pajak, serta pajak pusat dan pajak dikumpulkan bersama (Vorratnchaiphon dan Villeneuve, 2006: 353).

Pemerintah pusat dan sumber lokal pendapatan keduanya tersedia bagi pemerintah daerah. Namun, di Thailand, seperti di banyak negara berkembang lainnya, pemerintah daerah telah membatasi sumber pajak yang mereka miliki. Secara hukum, mereka tidak bisa memungut pajak lokal pada tujuh tempat: di rumah dan sewa, pengembangan lahan, papan, penyembelihan hewan, bensin, tembakau dan hiburan. Bersama dengan pajak meliputi pajak pertambahan nilai dan pajak penjualan, pajak bisnis khusus, pajak sumber daya alam, pajak olahraga dan pajak kendaraan, yang semuanya terhutang kepada pemerintah daerah. Selain itu, pemerintah daerah berwenang untuk mengumpulkan biaya lisensi, denda dan retribusi dan biaya izin (Vorratnchaiphon dan Villeneuve, 2006).

Untuk perbaikan modal yang besar, seperti jembatan dan sistem drainase, biasanya ada biaya pengaturan pembagian modal antara pemerintah pusat dan daerah. Dengan pelayanan yang baik secara langsung disediakan atau diatur oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah sering ditugaskan untuk melakukan pemeliharaan proyek-proyek (Vorratnchaiphon dan Villeneuve, 2006: 354).

Melalui prosedur persetujuan rinci proyek dan anggaran berikutnya, pemerintah pusat mengambil keputusan besar dalam regulasi administrasi pemerintah daerah untuk pengeluaran jasa pembangunan. Kementerian Dalam Negeri dan Biro Anggaran harus menyetujui setiap perubahan kondisi anggaran atau proyek yang diusulkan oleh pemerintah daerah sebelum pelaksanaan. Proses ini berlaku untuk kedua regulasi pembangunan dan struktur pendapatan pemerintah daerah (Vorratnchaiphon dan Villeneuve, 2006: 354).

Mengenai transfer antar pemerintah, efek dari kendala yang diberlakukan oleh pemerintah pusat adalah bahwa pemerintah daerah tidak dapat menentukan tingkat pendanaan yang akurat (pendapatan) untuk mendukung pelayanan pemerintah daerah. Hal ini terutama disebabkan oleh keterlambatan dalam menetapkan kriteria untuk mendistribusikan alokasi dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (Vorratnchaiphon dan Villeneuve, 2006: 354).

Rendahnya Kapasitas Pemerintahan Kota di Sri Lanka dan Vietnam

Sri Lanka adalah sebuah negara pulau yang telah terpengaruh secara signifikan dalam beberapa tahun terakhir oleh bencana alam dan kerusuhan sipil. Peristiwa ini telah mempersulit Sri Lanka untuk menarik investasi asing dan mengembangkan industri-industri baru, dimana hal tersebut merupakan faktor yang berkontribusi terhadap tingkat urbanisasi (hören dan Pinnawala, 2006: 309).

Analisis lembaga pemerintahan di *countries reveal* berkembang terlalu kaku dan kurang adaptif terhadap perubahan imperatif di tingkat mikro atau metropolitan (McCarney 1996). Lembaga pemerintahan biasanya juga gagal untuk memfasilitasi integrasi efektif pemukiman berpenghasilan rendah ke dalam perkotaan atau menjamin kelangsungan proses perbaikan pemukiman (hören dan Pinnawala, 2006: 338). Jika kapasitas kelembagaan tidak dikembangkan, maka hanya dalam waktu 2 atau 3 tahun sebelum infrastruktur mulai jatuh dan masyarakat akan menjadi tidak lebih baik dari sebelum intervensi pembangunan dimulai.

Sebagian besar pemerintah daerah tidak memiliki kemampuan untuk mengelola dan menyediakan pelayanan dasar untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan / atau mendukung pembangunan ekonomi

lokal. Kegagalan umum dari pemerintah pusat dalam merangkul desentralisasi juga menyajikan tantangan yang signifikan terhadap pembangunan negara (hören dan Pinnawala, 2006: 340).

Dalam konteks desentralisasi, membangun kapasitas kelembagaan sangat penting untuk memastikan bahwa pembangunan jangka panjang harus terus dilakukan. Jika kapasitas kelembagaan dibangun dan enam bidang yang disebutkan sebelumnya ditangani, maka proses perbaikan jangka panjang memiliki peluang yang bagus untuk dilanjutkan (hören dan Pinnawala, 2006: 340).

Vietnam adalah salah satu negara yang mengalami proses urbanisasi yang lambat dibandingkan dengan negara-negara di Asia. Namun, munculnya *doi moi* (renovasi) pada tahun 1986 memicu transformasi ekonomi negara dan mempercepat proses urbanisasi, namun banyak diantaranya yang tidak berkelanjutan (Lang, 2006: 369).

Studi kasus yang terkait dengan urbanisasi di Viet Nam dan beberapa kesulitan yang dihadapi untuk pembangunan yang berkelanjutan di perkotaan adalah Institutional Building in Urban Upgrading in Phu Thuong Ward, Hanoi; Environmental Improvement of Nhieu Loc-Thi Nghe Basin, Ho Chi Minh City; dan Urban Upgrading, Environmental Impact Assessment di Van Mieu Ward, Nam Dinh City, Nam Dinh Province (Lang, 2006: 370).

Kelemahan dan keengganan pemerintah daerah di Viet Nam untuk mengambil alih pembangunan perkotaan telah menyebabkan banyak keraguan tentang cara mengatasi masalah serius pembangunan perkotaan. Ada ketegangan di pemerintah pusat dan daerah tentang

- Konservatif versus pendekatan yang lebih inovatif untuk mengatasi masalah perkotaan;
- Perbaikan versus pembangunan kembali dan pembangunan baru yang melibatkan izin;
- Manfaat pembangunan perkotaan kepada masyarakat, masyarakat dan sektor swasta dan sejauh mana pengembang harus memberikan kontribusi untuk penyediaan infrastruktur masyarakat dan jasa
- Permintaan untuk layanan perkotaan dan kapasitas keuangan dan kesediaan pemerintah, bisnis dan masyarakat untuk membayar;
- Pengembangan perkotaan dan perlindungan lahan pertanian, dan

- Pembangunan perkotaan pembangunan dan perlindungan lingkungan (Lang, 2006: 379).

Sebagian besar pemerintah daerah memiliki pemahaman yang buruk tentang sifat dan penyebab urbanisasi. Beberapa kota memahami urbanisasi hanya sebagai proses migrasi ke kota-kota akibat banyaknya penduduk di pedesaan. Beberapa memahami bahwa urbanisasi yang didorong oleh perubahan struktural utama dalam ekonomi dan oleh dorongan kuat globalisasi dan investasi asing. Banyak pemerintah daerah kurang memiliki keterampilan yang diperlukan untuk mengembangkan kebijakan yang tepat dan responsif terhadap perkembangan ekonomi pasar. Masih ada perbedaan ideologi kuat di pemerintah pusat dan daerah atas sejauh mana seharusnya suatu negara mengontrol perkembangan atau menyerahkan tanggung jawab yang lebih besar untuk pembangunan perkotaan untuk sektor swasta (Lang, 2006: 379).

Partisipasi masyarakat pemerintahan kota di Brasil

Di bawah Konstitusi Brazil, kota diberi kesempatan untuk mendirikan hukum “organik”, dimana mereka memiliki struktur operasi mereka sendiri dan mendirikan apa yang disebut “dewan kota”. Dewan ini, pada gilirannya, memiliki fungsi mediasi formal antara pemerintah daerah dan masyarakat yang terorganisir. Sebuah studi dari undang-undang organik dari lima puluh kota terbesar di Brasil pertengahan tahun sembilan puluhan mengamati bahwa semua kecuali tiga telah menciptakan dewan kota, enam dewan perumahan, dua dewan sanitasi dan tiga puluh lima dewan lingkungan. Fungsi yang paling penting dari dewan ini adalah kesehatan dan pendidikan (didefinisikan dalam konstitusi baru sebagai kekuatan kota) (Stren, 2000: 7). Selain promosi dewan kota, delapan belas dari lima puluh kota melembagakan “anggaran partisipatif” - dimana lingkungan dan kemudian komite tingkat tinggi membahas dan akhirnya memutuskan alokasi proporsi alokasi modal kota, secara teratur. Dalam kasus Belo Horizonte, sistem anggaran partisipatif diperkuat dengan pembentukan 9 (desentralisasi) pemerintah daerah di kota, karena penduduk setempat dibawa pada hubungan yang lebih langsung dengan administrator (Stren, 2000: 7).

Tapi yang paling terkenal dari kota-kota di Brasil yaitu sistem berlatih anggaran partisipatif adalah Porto Alegre, kota berpenduduk sekitar 1,3 juta di selatan negara Brasil. Sistem ini berasal pada tahun 1989 oleh Uni Asosiasi Neighborhood, sehingga sekitar 400 orang yang berpartisipasi dalam 16 majelis dan 14.000 lebih dalam pertemuan melakukan dan menegosiasikan kompromi antara tuntutan satu daerah dengan daerah lain. Sistem ini sangat kompleks dan terus dilakukan hampir sepanjang tahun. Para forum regional bahkan mikro-mengelola pelaksanaan aktual dari proyek-proyek modal. Menurut kotamadya, lebih dari 70 kota lain di Brasil dan di seluruh dunia (termasuk Buenos Aires, Barcelona dan Saint Denis) telah mengadaptasi sistem ini untuk kebutuhan mereka sendiri. Walikota saat kota mengklaim popularitas sistem anggaran partisipatif telah berkontribusi tiga kali lipat dari pendapatan pajak dari kota, dan sebuah studi di luar kota menunjukkan bahwa bahkan dari 1992 sampai 1995, kota meningkatkan penerimaan total pajak oleh 34% (Stren, 2000: 7-8). Studi serius dan komparatif manajemen pelayanan perkotaan tampaknya telah dimulai di Asia dan Afrika, tetapi oleh 1990-an publikasi awal pada manajemen perkotaan dan masalah-masalah khusus dari pelayanan perkotaan mulai muncul di Amerika Latin. (Stren, 2000: 2).

Pemerintah daerah memainkan peran sentral dalam kesejahteraan dan kemudahan masyarakat perkotaan. Pemerintah daerah secara langsung mempengaruhi pembangunan ekonomi lokal dan pekerjaan melalui dampaknya terhadap competitiveness lokasi dan iklim investasi daerah. Hal ini mempengaruhi biaya pendirian dan pengoperasian perusahaan bisnis dan profitabilitas mereka. Tujuan penting dari pemerintah daerah harus meningkatkan efek pendapatan dan kesempatan kerja urbanisasi dengan mengurangi hambatan untuk pertumbuhan produktivitas. Pemerintah daerah juga memainkan peran penting dalam melindungi masyarakat miskin, dalam mempengaruhi pasokan dan ketersediaan infrastruktur dan jasa, membimbing dan mengatur dampak sosial, lingkungan dan tata ruang dari pertumbuhan. (Roberts dan Kanaley, 2006: 455).

Tantangan bagi pemerintah daerah di Asia adalah untuk meningkatkan kesejahteraan warga. Untuk memenuhi tanggung jawabnya, memerlukan kemampuan untuk menilai kebutuhan masyarakat, rencana

strategis untuk pembangunan masyarakat di masa depan, menetapkan prioritas, keseimbangan kepentingan, dan menyediakan infrastruktur dan jasa. Pemerintah daerah perlu mendekati peran-peran fleksibel untuk merencanakan pada masa depan, mengelola risiko dan fokus pada hasil. Perannya akan bervariasi tergantung pada keadaan. Dalam beberapa kasus, pemerintah daerah akan menjadi penyedia jasa atau pengatur kegiatan dan orang lain, secara tidak langsung memandu pembangunan atau bertindak sebagai enabler penyediaan layanan (Roberts dan Kanaley, 2006).

Tabel 4.10
Ringkasan Praktek Pemerintahan Kota

Faktor Kunci	Level		
	Rendah/Buruk/ Tidak Bersih	Tengah	Tinggi/Baik/ Sangat Bersih
Peran Pemerintah Pusat	Indonesia, Laos, Philippina		China, Malaysia
Batas Geografi	Thailand	Indonesia, Laos	Malaysia
Mekanisme Koordinasi	Indonesia, Laos, Philippina, Srilanka, Thailand	China	Malaysia
Hubungan Keuangan	Srilanka	Indonesia, China, Thailand	Malaysia, Philipina
Capital requirement	Kamboja, Laos, Pakistan, Philippina, Srilanka	Indonesia, Thailand	China, Malaysia
Kepemimpinan	Kamboja, Vietnam		Indonesia, Pakistan, China, Malaysia, Philippina, Thailand
Pembagian Fungsi Pemerintahan	Laos, Pakistan, Philippina, Srilanka	Indonesia, China, Kamboja	Malaysia
Sumber Daya Manusia	Kamboja, Bangladesh, Vietnam, Laos	Indonesia, Pakistan, Philippina	China, Malaysia

Catatan

1. M. Safier "Improving Hand, Evolving Approaches to Urban Planning An Overview of Key Issues ", makalah pada *The Workshop on Planning and Management of Urban Development in the 1990s, Birmingham*, September 1989
2. Devas dan Rakodi, op. cit , h. 41-60.
3. Ibid., h. jl-2.
4. Remy- Proud'homme. "Management of Megacities: The Institutional Dimension"; dalam Jeffry Stubbs dan Gile Clarke (peny.), *Megacity Management in theAsian and Pacific Region*, Asian Development Bank, Manila. 1996,h.107-27.
5. Paul Barros, "Land Supply.for Low IncomeHosuing: Approaches . Regional Development Dialogue, Vol. 8, No. 4, Winter, 198

6. Sebagaimana dikutip dalam Stuart F. Chapin dan Edward Kaiser (peny-), *Urban Land Use Planning*, Edisi Ketiga, Pergamon Press, London, 1979.
7. R.W. Acher, *An Outline Urban Land Policy for the Developing Countries of Asia*, Human Settlement Development Program Research Paper No. 20, Asian Institute of Technology, Bangkok, 1990.
8. Lihat. misalnya, Nad Darga Talkurputra, “Urgensi Perencanaan Tanah sebagai PerangkatPelaksanaan Penataan Ruang , dalam Nazwar Nazaruddin dan Mariman Darto (peny.), *Kebijakan Tata Ruang Nasional dan Aspek Pertanahan Dalam Perspektif Pertumbuhan dan Pemerataan*, CIDES, Jakarta. 1996. dalam Nazaruddin dan Darto. 1996, h. 180-3
9. Sumiro Maskun. *Penataan Ruang dalam Pembangunan Perkotaan dalam Kerangka Pelaksanaan Otonomi Daerah “*, dalam Nazaruddin dan Darto, op cit., h. 146
10. Alison J. Murray, *Pedagang Jalanan dan Pelacur Jakarta, Suatu Kajian Antropologi Sosial*, LP3ES, 1994, h. 30.
11. Ibid, h. 31.
12. Ibid, h. 33.
13. Rhodes, M.L, “Complexity and Emergence in Public Management”, *Public Management Review*, Vol. 10, No. 3,(2008), 364-398.
14. Pierre, Jon, “Model of Urban Governance, The Institutional Dimension of Urban Politics”, *Urban Affairs Review*, Vo. 34, No. 3 (1999), 372-396
15. Krehbiel, Keith, “Institutionalism as a Methodology”, *Research Paper No. 1699*, Stanford University (2001)
16. Islam, Nurul, “Bangladesh”, dalam Roberts, Brian dan Trevor Kanaley ed. 2006. *Urbanization and Sustainability in Asia: Case Studies of Good Practice*.(Manila: Asian Development Bank, 2006), 43-68.
17. Khemro, Beng H C, “Cambodia”, dalam Brian and Trevor Kanaley ed. 2006. *Urbanization and Sustainability in Asia: Case Studies of Good Practice*.(Manila: Asian Development Bank, 2006), 71-97.
18. Laquian, Aprodicio A, “China”, dalam Brian and Trevor Kanaley ed. 2006. *Urbanization and Sustainability in Asia: Case Studies of Good Practice*.(Manila: Asian Development Bank, 2006), 101-133.
19. Sarosa, Wicaksono, “Indonesia”, dalam Brian and Trevor Kanaley ed. 2006. *Urbanization and Sustainability in Asia: Case Studies of Good Practice*.(Manila: Asian Development Bank, 2006), 155-185.
20. Mathur, Om Prakash, “India”, dalam Brian and Trevor Kanaley ed. 2006. *Urbanization and Sustainability in Asia: Case Studies of Good Practice*.(Manila: Asian Development Bank, 2006), 135-154.
21. Mabbitt, Richard, “Lao People’s Democratic Republic”, dalam Brian and Trevor Kanaley ed. 2006. *Urbanization and Sustainability in Asia: Case Studies of Good Practice*.(Manila: Asian Development Bank, 2006), 189-221.
22. Yuen, Belinda, et al, “Malaysia”, dalam Brian and Trevor Kanaley ed. 2006. *Urbanization and Sustainability in Asia: Case Studies of Good Practice*.(Manila: Asian Development Bank, 2006), 223-243.

23. Haider, Murtaza and Isteza Haider, "Pakistan", dalam Brian and Trevor Kanaley ed. 2006. *Urbanization and Sustainability in Asia: Case Studies of Good Practice*. (Manila: Asian Development Bank, 2006), 245-271.
24. Mangahas, Joel V, "The Philipines", dalam Brian and Trevor Kanaley ed. 2006. *Urbanization and Sustainability in Asia: Case Studies of Good Practice*.(Manila: Asian Development Bank, 2006), 273-307.
25. Vorratnchaipan, C and David Villeneuve, "Thailand", dalam Brian and Trevor Kanaley ed. 2006. *Urbanization and Sustainability in Asia: Case Studies of Good Practice*.(Manila: Asian Development Bank, 2006), 341-367.
26. Horen, Basil Van and Sisira Pinnawala, "Sri Lanka", dalam Brian and Trevor Kanaley ed. 2006. *Urbanization and Sustainability in Asia: Case Studies of Good Practice*.(Manila: Asian Development Bank, 2006), 309-340.
27. Lang, Nguyen To, "Viet Nam", dalam Brian and Trevor Kanaley ed. 2006. *Urbanization and Sustainability in Asia: Case Studies of Good Practice*.(Manila: Asian Development Bank, 2006), 369-401.
28. Stren, Richard E. *New Approaches to Urban Governance in Latin America*. http://network.idrc.ca/peace/ev-22827-201-1-DO_TOPIC.html downloaded in 21 December 2011.
29. Roberts, Brian dan Trevor Kanaley ed. 2006. *Urbanization and Sustainability in Asia: Case Studies of Good Practice*.(Manila: Asian Development Bank, 2006).

BAB V

TEORI DAN APLIKASI INOVASI PADA ORGANISASI PEEMERINTAH KOTA

A. Pengertian

Sebagaimana disebutkan dimuka manajemen perkotaan sangat bersifat dinamis. Bilaman dimaksudkan bahwa manajemen perkotaan sebagai manajemen kelembagaan pemerintah kota, maka diskusi tentang manajemen perubahan dan inovasi sangat relevan untuk dikaji. Pengertian inovasi dalam sektor publik dan birokrasi adalah mengadakan perubahan atau redefinisi tugas pokok (*core task*) dan perubahan budaya pada birokrasi pemerintahan.¹ Cohen dan Eimicke melihat inovasi organisasi publik sebagai bagian dari inovasi manajemen sektor publik yang didefinisikan sebagai pengembangan desain kebijakan dan SOP (*Standard Operating Procedure*) baru oleh organisasi pemerintah kota untuk mengatasi masalah kebijakan publik.² Definisi ini melihat perkembangan lingkungan birokrasi pemerintah yang demikian pesat, sehingga harus direspon dengan cepat pula dalam bentuk perubahan kebijakan, tugas pokok dan *standard operating procedure* serta budaya organisasi. Dengan demikian tiga unsur penting inovasi organisasi publik, khususnya organisasi pemerintah kota adalah kebijakan, fungsi dan tugas baru, SOP dan budaya organisasi.

Aspek pokok inovasi organisasi publik yang digunakan oleh Pemerintah Selandia Baru adalah:³

- Aplikasi. Inovasi menghasilkan pelaksanaan yang berhasil dari ide baru, dan lebih dari hanya invensi.
- Kebaruan. Inovasi menghasilkan sesuatu yang baru.
- Tingkat Perubahan. Perubahan yang diusulkan
- Efektivitas. Perubahan menghasilkan perbedaan yang dapat diukur oleh organisasi.
- Objektivitas. Perubahan dinilai secara objektif oleh berbagai kepentingan dalam organisasi.

Sedangkan Tony Bovaird⁴ memberikan pengertian inovasi dalam organisasi publik mencakup:

- *New service*
- *New customer (target group)*
- *New service production processes;*
- *New procurement processes;*
- *New partnership arrangement with the rest of the public sector; with the voluntary sector and with the private sector;*
- *New decision making processes;*
- *New governance structure and processes;*
- *New goals and ambitions for the organization;*
- *New organizational culture.*

Jenis inovasi yang dijelaskan oleh Bovaird di atas lebih luas dibandingkan dengan definisi dan aspek inovasi dari Pemerintah Selandia Baru, yang mencakup perubahan internal organisasi seperti perubahan budaya organisasi, SOP baru dan bentuk pelayanan baru. Sedangkan dari aspek eksternal, inovasi organisasi mengadakan perubahan pola hubungan dengan konsumen dan partner organisasi publik. Dua aspek tersebut berkaitan satu sama lain dan saling mempengaruhi. Perubahan pelanggan akan mempengaruhi SOP dan budaya organisasi.

Ruang lingkup inovasi dalam organisasi publik ini lebih luas daripada yang dikatakan oleh Wilson, yang lebih menekankan pada adanya tujuan, tugas dan budaya baru organisasi. Pemahaman jenis inovasi dalam organisasi sektor publik dimulai dari redefinisi pelayanan publik yang baru, yang berakibat terjadinya perubahan kelompok sasaran yang baru. Perubahan kelompok sasaran ini menyebabkan perubahan proses produksi pelayanan, pengambilan keputusan, tujuan,

dan budaya organisasi. Dengan demikian, inovasi teknologi hanya menjadi bagian dari proses produksi pelayanan publik. Teknologi baru dibutuhkan dalam mempercepat pelayanan dan mencapai efisiensi.

Zergio Zyman lebih memahami organisasi yang memperbaharui pelayanannya dengan klien yang lama, dan diikuti dengan budaya organisasi yang baru, sebagai renovasi.⁵ Renovasi dimulai dengan apa yang dilayani oleh organisasi sesuai dengan kebutuhan masyarakat daripada yang seharusnya dilayani. Konsep ini disebut oleh Zyman sebagai *core essence*, yang mengacu kepada apakah jati diri dan *brand* dari sebuah organisasi; bagaimana hubungan dengan klien sesuai dengan jati diri tersebut. Organisasi yang tergantung pada renovasi memulai dengan *core essence*-nya dan mengidentifikasi apa yang dapat dilayani dan apakah kita dapat memenuhinya.⁶ Secara teoritis pembahasan tentang inovasi sebenarnya merupakan bagian dari teori tentang perubahan organisasi. Rosabeth Moss Kanter, Barry Stein dan Told Jick mengatakan organisasi di masa yang akan datang, baik perusahaan ataupun organisasi pemerintah dituntut lebih fleksibel dan cepat berubah.

More flexible organizations, adaptable to change, with relatively few levels of formal hierarchy and loose boundaries among functions and units, sensitive and responsive to the environment, concerned with stakeholders of all sort—employee, communities, customers, suppliers and stakeholders. These organization, empower people to take action and be entrepreneurial, reward them for contributions, and help them gain in skill “employability”. Overall, these are global organization characterizes by internal and external relationships, including joint ventures, alliance, consortia, and partnerships.⁷

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa inovasi organisasi pemerintah kota adalah perubahan dari *goal*, kebijakan, tugas pokok, *standard operating procedure* (SOP), dan budaya organisasi yang lama ke dalam yang baru dalam rangka meningkatkan pelayanan pada masyarakat dan perubahan lingkungan, baik politik, budaya, sosial dan ekonomi.

Bentuk-bentuk inovasi organisasi pemerintah kota di negara-negara OECD dan USA yang berhasil didokumentasi oleh Karen Manley⁸ antara lain: kompetisi publik dan privat, teknologi informasi,

partnership, kontrak dan evaluasi program serta manajemen sumberdaya manusia. Inovasi kompetisi publik dan privat menjadi salah satu *best practices* yang menjadi pemenang US Innovation Award Winner, pada Organisasi Pemerintah Kota Indianapolis. Walikota Stephen Goldmith memperkenalkan sistem akuntansi baru untuk menghitung unit cost pelayanan publik. Dengan mengetahui unit cost, dapat diketahui biaya yang kompetitif pada pelayanan yang ditawarkan oleh sektor swasta dengan organisasi pemerintah. Kota ini akhirnya berhasil menekan pembiayaan pelayanan publik sampai 60%.

Bentuk inovasi kedua adalah penggunaan teknologi informasi yang dikenal dengan E-Government. EU Best Practice Administration menunjukkan bahwa Swedish National Road Administration (SNRA) berhasil mengembangkan akses elektronik self-service untuk kendaraan bermotor yang dapat diakses oleh polisi, asuransi, dealer kendaraan, kantor pajak, perusahaan parkir dan organisasi lain.

B. Level Analisis

Dari aspek unit analisisnya, teori inovasi dalam sektor publik dapat dibedakan ke dalam tiga level analisis yaitu level nasional, level organisasi, dan level individu, yang disebut dengan *actor network approach*.⁹ Dalam level nasional, sebuah konsep yang pertama kali digunakan oleh Bengt-Ake Lundvall.¹⁰ Inovasi dalam level nasional ini melihat ide inovasi yang terjadi dalam sebuah sistem dari sebuah garis lurus. Inovasi-inovasi bukan sebagai hasil dari proses yang dimulai dengan penelitian dasar dan berakhir dalam implementasi teknologi dalam bentuk produk dan proses baru. Inovasi dipandang sebagai hasil dari berbagai faktor, mekanisme dan hubungan interaktif yang mempengaruhi proses inovasi. Oleh karena itu seluruh elemen kelembagaan dan organisasi serta proses harus dipelajari untuk memahami fenomena inovasi.¹¹ Sistem inovasi level nasional tidak mempunyai batas yang jelas; dapat berupa level supra-nasional atau sub-nasional atau terbatas pada sektor tertentu, seperti sektor industri. Secara teoritis, teori inovasi dengan unit analisis nasional ini menghadapi masalah pada elemen apa yang hendak dibatasi dan *boundary* dari sistemnya. Pada teori-teori yang dikembangkan dari teori-teori *interactive learning* dan evolusi,

level of analysis inovasi pada tingkat nasional ini mempunyai kelemahan dalam menganalisis.

Pada teori kedua dengan level analisisnya pada organisasi, inovasi dipandang sebagai proses yang terbuka, dinamik dan non-linear dan oleh karena itu sulit dikontrol dan diprediksi.¹² Inovasi biasanya terjadi dalam tiga tahapan, yaitu periode inisiasi, periode pengembangan, dan periode implementasi. Sedangkan komponen-komponen utama inovasi adalah ide-ide, hasil-hasil, individu-individu, hubungan-hubungan, dan konteks dimana inovasi terjadi. Van den Ven¹³ sebagaimana dikutip oleh Roste mengemukakan pola-pola utama proses inovasi, yaitu:

- a. Proses inovasi sering tidak dimulai dengan satu ide brilian dari seorang entrepreneur, tetapi melalui periode persiapan yang melibatkan beberapa orang.
- b. Usaha awal untuk inovasi sering didorong oleh “*shock*” dalam pasar atau perusahaan;
- c. Dalam periode pengembangan, inovasi awal sering menggabungkan ke dalam sejumlah ide dan aktivitas yang terjadi secara *divergen*, *parallel* dan jalur konvergen pengembangan, serta *setback* dan kesalahan sering terjadi. Kriteria untuk sukses dan kesalahan sering berubah sesuai dengan proses.
- d. Personal inovasi yang terlibat dalam situasi yang cair: mereka cenderung terlibat secara *part time* dan *turn over* personalnya tinggi. Oleh karena itu hubungan sering berubah.
- e. Pengembangan inovasi menyangkut pengembangan hubungan dengan organisasi, *competitor*, asosiasi perdagangan, dan instansi pemerintah
- f. Proses inovasi berakhir ketika dilaksanakan dan dilembagakan atau ketika sumberdaya habis.

Pada teori *actor network*, inovasi dilihat dari identifikasi dan pemahaman jaringan kerja antar aktor: bagaimana mereka bergabung, terlibat dan eksis.¹⁴ Teori ini melihat hubungan antara masyarakat dan teknologi seperti jaringan tak berujung (*seamless web*) di mana tidak mungkin untuk menunjukkan faktor-faktor yang bersifat teknologi dan yang mana bersifat sosial. Masyarakat terbentuk dari jaringan aktor yang tidak terhitung, yang terdiri dari konstruksi individu-individu,

institusi-institusi, dan teknologi. Oleh karena itu, teori ini menetralkan analisis mikro dan makro.

Dalam teori organisasi, inovasi dilihat dari tiga perspektif yaitu rasional, natural, system terbuka, dan *new-institutionalism*.¹⁵ Dalam perspektif rasional, organisasi dilihat sebagai sebuah instrument untuk mencapai *goal* tertentu. Organisasi adalah rasional yang dimaknai mempunyai tujuan, yang mana interaksi dan aktivitas partisipannya dikoordinasikan melalui struktur sosial untuk mencapai goal yang spesifik. Para ahli perspektif ini seperti Frederick W. Taylor, Henry Fayol, Luther Gulick, Max Weber, dan Herbert Simon.

Perspektif natural melihat organisasi sebagai kelompok sosial yang berusaha beradaptasi dan *survive* dalam lingkungan tertentu. Seringkali terjadi kesenjangan antara *stated goal* dan *real goal*, antara *official goal* dan *actual or operative goal*. Hal yang paling penting, dalam organisasi individu ialah membentuk ide, harapan, dan agenda dalam perbedaan nilai, kepentingan, dan kemampuan. Beberapa ahli yang termuka dalam perspektif ini adalah Robert Michael, Elton Mayo, Talcott Parson, Philip Selnick, dan Michael Crozier.

Ahli-ahli lain seperti March dan Olsen, Pfeffer dan Salancik, Charles Lindblom, Karl Weick, Mintzberg, dan Perrow mengemukakan perspektif system terbuka yang melihat organisasi sebagai system ketergantungan antar aktivitas yang menghubungkan koalisi bersama partisipan dalam *loosely coupled subsystems*. Subsystem dan sistem yang lebih besar berhubungan dan berinteraksi satu sama lain.

Perspektif yang paling baru dikenal sebagai *new institutionalism*, yang ditemukan dalam ilmu ekonomi, politik, sejarah, dan sosiologi; dengan beberapa ahli terkenal seperti Powell dan DiMaggio, Niskanen, Williamson, Buchanan dan Tullock. Beberapa pandangan penting teori ini adalah:

- a. Teori ekonomi kelembagaan dan *public choice* melihat lembaga-lembaga sebagai sebuah produk dari desain manusia (*human design*), sebagai *outcome* dari tindakan bertujuan oleh individu-individu yang berorientasi instrumental. Dalam teori sosiologi dan organisasi, institusi adalah sebagai hasil aktivitas manusia, tetapi tidak selalu produk dari desain yang sadar. Pelembagaan dipahami

sebagai proses fenomenologis dalam mana hubungan dan tindakan sosial tertentu terjadi dan *shared cognition* mendefinisikan “*what has meaning and what actions are possible*”.

- b. Teori ekonomi kelembagaan dan *public choice* mengasumsikan bahwa aktor-aktor mengkonstruksikan lembaga-lembaga untuk mencapai *outcome* yang mereka harapkan, mereka jarang bertanya tentang dimana preferensi berasal. Pengaturan kelembagaan dipandang sebagai solusi adaptif pada masalah-masalah dari oportunitis dan informasi yang tidak sempurna dan asimetrik. Asumsi ini menolak teori organisasi dan sosiologi. *Pertama*, individu tidak bebas memilih; dan *kedua*, orang di lembaga yang berbeda mempunyai preferensi yang berbeda pula dan oleh karena itu pilihan individu tidak dapat dipahami tanpa referensi kerangka historis dan budayanya.
- c. Lembaga dipandang sebagai *provisional*, suatu tempat istirahat sementara untuk mencapai keseimbangan efisien. Perilaku organisasi dilihat dalam konteks kelembagaan dan membentuk perilaku dalam organisasi. Partisipan tidak dibentuk oleh norma melalui sosialisasi dan internalisasi, seperti dalam *old institutionalism*. Pelembagaan secara fundamental sebagai proses kognitif.

PUBLIN (*Public Sector Innovation*) sebuah lembaga yang dibentuk oleh negara-negara OECD dengan biaya dari Uni Eropa lebih menggunakan perspektif ini untuk mempelajari inovasi di sektor publik. Sebagaimana diuraikan pada pembahasan tentang teori inovasi organisasi, bahwa perspektif Proses Respon Kompleks lebih cocok untuk menjelaskan proses inovasi pada organisasi pemerintah. Teori *New Institutionalism* mempunyai beberapa asumsi yang sama, yakni:

- a. Organisasi dilihat sebagai proses belajar (*learning*) yang interaktif dan evolutif;
- b. Proses inovasi organisasi berjalan melalui proses adaptasi dan interpretasi yang kontinyu.
- c. Transformasi radikal akan menimbulkan *gap* antara struktur yang ada dengan realitas.
- d. Keberhasilan inovasi tergantung kepada elemen organisasi di mana inovasi berlangsung;

- e. Studi inovasi harus dikaitkan dengan situasi dan lingkungan politik dan kebijakan publik suatu negara.¹⁶

Hasil studi Michael Miles dan kawan-kawan tentang manajemen perubahan di China dan Kanada membedakan tiga pendekatan, yaitu pendekatan rasional empiris (*rational empirical approach*), pendekatan normatif-reedukatif (*normative-reeducative approach*) dan pendekatan koersif kekuasaan (*power coersive approach*).

Tabel 5.1.
Pendekatan dalam Manajemen Perubahan Organisasi Publik

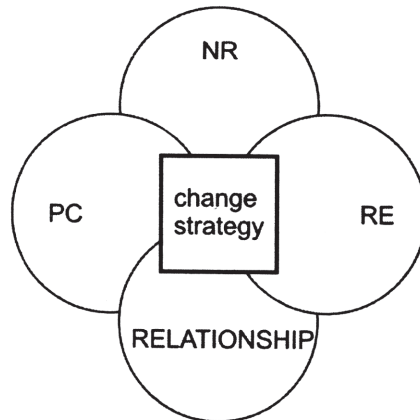
Rasional Empiris	Normatif Reedukatif	Power Koersif
Manusia adalah rasional dan didorong oleh kepentingan pribadi Jika terdapat informasi yang dikumpulkan dengan cara benar, maka orang akan mencari kebijakan perubahan dan berperilaku dalam mendukung proposal Informasi seharusnya dikumpulkan oleh ahli untuk menjamin akurasi dan merefleksikan metode modern Transfer informasi setelah dikumpulkan adalah proses satu arah. Pegawai senior mengkomunikasikan fakta dan memahamkan bawahan Dialog adalah pelayanan pemahaman bukan redefinisi atau perubahan fakta sebagaimana yang diusulkan para ahli.	Keterlibatan anggota dalam perubahan sesuai dengan arahnya sendiri. Definisi masalah perubahan mencakup kemungkinan peralihan sikap, nilai, norma dan hubungan antar pemain dalam sistem dan antar sistem dengan lingkungan eksternal Hubungan manajemen dan anggota dalam sistem adalah kolaborasi menguntungkan dalam pengembangan strategi final dan tidak ada kekuasaan dominan dari salah satu segmen sistem Asumsi dan dinamika sistem diuji sebagai bagian proses perubahan Bagian proses perubahan adalah untuk meningkatkan ketrampilan sistem untuk mengarahkan proses ke masa depan	1. Kekuasaan adalah absah bagi yang memegangnya dan orang harus menghormatinya. 2. Orang yang memiliki kekuasaan mengarahkan perubahan 3. Pihak yang memegang kekuasaan mempunyai kewenangan untuk menghukum pihak lain yang tidak taat. 4. Kepentingan organisasi adalah melayani arah dari senior pada hirarki yang dianggap mengetahui yang paling baik

Sumber: Michael Miles, et al., *Classic Theories-Contemporary Application: A comparative study of the Implementation of Innovation in Canadian and Chinese Public Sektor Environment*, mike. miles@sympatico.ca.

Secara teoritis perbedaan tersebut lebih berdasarkan kepada pengalaman reformasi organisasi pemerintah kota yang seringkali cukup sulit diterapkan pada masing-masing organisasi pemerintah daerah. Dalam penelitiannya di China ditemukan bahwa tiga model perubahan tersebut tidak cocok dan ditemukan. Yang menarik, manajemen perubahan justru terjadi berdasarkan proses pembangunan dan penggunaan hubungan personal untuk mencapai perubahan—

kedalaman hubungan personal antara manajer dengan yang lain. Pendekatan ini dinamakan sebagai model relasi sebagai meta-strategi.¹⁷ Beberapa strategi yang dilakukan adalah:

- Diskusi dalam situasi kekeluargaan,
- Aktivitas rekreasi bersama,
- Usaha perubahan melalui diskusi dan hubungan yang baik,
- Mendekatkan dan mendiskusikan situasi dan kemungkinannya
- Menggunakan hubungan dengan untuk meyakinkan orang lain apa yang diinginkan;
- Membangun hubungan sosial yang baik dan spirit hubungan untuk mendiskusikan perubahan;
- Selalu menggunakan penghubung untuk mendiskusikan perubahan,
- Memfokuskan pada hubungan baik.



Gambar 5.1. Relationship sebagai Meta-Strategy

Everett Rogers membuat proses inovasi yang dinamakannya dengan difusi inovasi yang dimulai dengan tahapan agenda setting sebagai organisasi mempersepsikan kebutuhan untuk inovasi karena masalah yang dihadapinya.

<Initiation>

1. Agenda Setting Stage
performance gap/crisis

who identified the problem
problem > solution or solution > problem

2. Matching Stage

comprehensive/strategic plan
program development
incrementally evolved
legislation
citizen/client consultation
replicate public sektor pratice
replicate non-profit sektor practice
replicate bussiness sektor practice
consulation
pilot program

<Implementation>

3. Redefining/Restructuring Stage

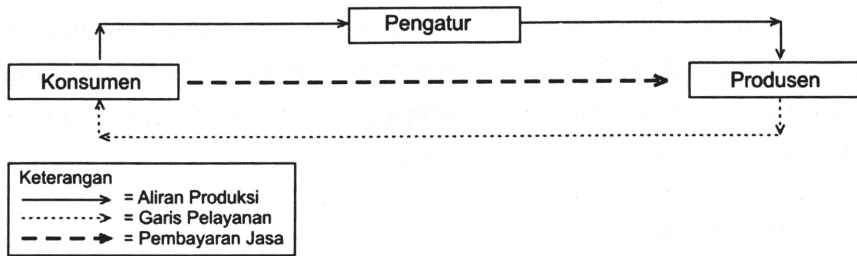
whether/how refined
type organization in charge
whether/how restructured
innovation from inside or outside
amount of knowledge
uncertainty (technical, financial, social)
champion

4. Clarifying Stage

whether use widespread
side effects/obstacles
how member affected

5. Routinizing Stage

when routinized
on-going or terminated
diffused/replicated to other organization



Gb. Proses Inovasi

Sumber: Everett Rogers, *Diffusion of Innovations*, The Free Press, New York, 1995, h. 391

Dalam tahap *agenda setting* dan *matching* merupakan tahapan inisiasi atau pengenalan sebuah keputusan untuk inovasi. Pada tahapan kedua dikenal dengan implementasi yang mana terdiri dari mendefinisikan kembali misi dan tugas yang akan dilakukan, melakukan restrukturisasi lembaga-lembaga, mengklarifikasikan dampak—apakah luas atau terbatas,— dan setelah itu inovasi menjadi kegiatan rutin organisasi.

C. Teori Organisasi Pengetahuan

Teori Proses Respon Kompleks dari Stacey dan Pendekatan Relasi dari Miles diatas tidak mengelaborasi lebih lanjut bagaimana sistem memfasilitasi komunikasi antar anggotanya dalam proses hubungan satu dengan yang lainnya dan menghasilkan inovasi dalam organisasi. Stacey dan kawan-kawan hanya mengatakan bahwa informasi dan sistem kontrol dalam organisasi tidak dapat dipisahkan dari aktivitas manusia. Dalam kajian sosiologi organisasi, Nonaka dan Takeuchi memperkenalkan sebuah teori tentang inovasi organisasi dari aspek pengembangan pengetahuan dalam organisasi sebagai akibat dari interaksi dan komunikasi antar anggota organisasi. Inovasi organisasi pemerintah kota adalah pertumbuhan dan pembaharuan organisasi; jika organisasi tumbuh mengacu kepada sistem pemeliharaan diri organisasi, sedangkan pembaharuan adalah redefinisi identitas organisasi secara fundamental.¹⁸ Inovasi organisasi mencakup inovasi produk dan proses. Memilih organisasi publik (yang dalam hal ini organisasi pemerintah kota)

sebagai unit analisis mempunyai alasan teoritis dan metodologis tersendiri. Organisasi mempunyai tujuan spesifik, struktur konkrit, bondary yang dapat ditentukan, jalur komunikasi yang jelas dan sistem koordinasi terpusat.¹⁹ Birokrasi pemerintah kota sebagai organisasi telah banyak mendapat perhatian peneliti dengan perspektif yang berbeda satu sama lain yang dipengaruhi oleh lingkungan budaya, politik, sosial ekonomi dari negara yang bersangkutan. Dalam tabel berikut diilustrasikan model perbandingan studi organisasi publik dengan variabel-variabel terikat: struktur organisasi, kepemimpinan dan kekuasaan, proses internal, goal (task dan output). Lingkungan sebagai variabel bebas yaitu politik, ekonomi, sosial dan budaya.

Tabel 5.2.
Perbandingan Perspektif Organisasi

Pengarang dan unit analisis	Variabel bebas	Variabel terikat
Crozier (1964), organisasi birokratis	Sistem sosial dan budaya (nilai, sikap terhadap kekuasaan, kontrol sosial, orientasi askriptif)	Kekuasaan, struktur, proses pengambilan keputusan, hubungan internal, aturan-aturan
Esman (1972) Institusi	Keterkaitan lingkungan (enabling, fungsional, normatif, diffused)	Kepemimpinan, doktrin, program, sumberdaya, struktur internal
Landsberger (1970) organisasi	Kesejahteraan sosial, teknologi, sistem kelas dan elit	Struktur, peran internal, proses dan output
Etzioni (1975) organisasi kompleks	Lingkungan (sosialisasi, suplai partisipant, proses simbolik)	Kekuasaan (koersif, remuneratif, normatif) pola komplan, struktur, goals, komunikasi
J.D. Thomson (1967) Organisasi	Lingkungan (Ketidakpastian, kriteria rasionalitas)	Kekuasaan, struktur, teknologi, task

Sumber: Jamil E. Jreisat, "The Organizational Perspective in Comparative and Development Administration", dalam Ali Farazmand, *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, Marcel Dekker, Inc, New York, 1990, h. 19.

Dengan mengacu kepada teori yang diajukan Nonaka dan Takeuchi, Chun Wei Choo melihat proses inovasi organisasi dimulai dengan perilaku yang dinamakan *sense making*. Kemampuan organisasi memproses informasi tergantung kepada aliran logistik informasi dan kapasitas menginterpretasi informasi tersebut. Tuomi melihat dari perspektif konstruktivisme, kemampuan interpretasi dilihat dari proses persepsi yang holistic yang disebut dengan *sensemaking* adalah proses mengkonstruksi dunia dimana seorang aktor hidup, yang berbeda dengan interpretasi, understanding dan atribusi, yang secara rinci:

- 1) Sensemaking sebagai konstruksi identitas secara grounded.
- 2) Sensemaking sebagai retrospektif. Kreasi pemaknaan adalah proses penuh perhatian pada pengalaman yang baru terjadi. Dengan demikian sensemaking tergantung kepada memori.
- 3) Sensemaking sebagai mengaktifkan lingkungan yang sensitive. Seseorang tidak pasif terhadap stimulus dari lingkungan tetapi mereka aktif menciptakan sumberdaya menjadi kesempatan baginya.
- 4) Sensemaking sebagai social. Interaksi social mempengaruhi pemikiran dan fungsi social individu melalui symbol-simbol.
- 5) Sensemaking sebagai proses sedang berlangsung. Manusia senantiasa berada ditengah sesuatu yang menjadi berarti hanya ketika orang yang sama memfokuskan pada masa lalu.
- 6) Sensemaking difokuskan pada isyarat-isyarat yang diekstrak. Semua pemimpin mengetahui bahwa rencana dan peta yang mereka miliki tidak untuk mencapainya. Oleh karena itu mereka melihat berbagai isyarat yang dihasilkan dari tindakannya sehingga mereka mempelajari dimana posisi saat ini dan seharusnya berada dimana.
- 7) Sensemaking sebagai hal yang masuk akal/logis, pragmatis, koheren, invensi dan instrumentalitas daripada ketepatan.

Bilamana kita asumsikan lingkungan politik yang kompleks, perubahan peraturan perundang-undangan yang cepat dari Pemerintah dan tantangan lokalitas serta tuntutan masyarakat yang cepat dikonstruksikan oleh para eksekutif daerah. Pada penelitiannya di WHO, Chun Wei Choo melihat bagaimana penggunaan knowledge dan informasi untuk mengatasi masalah penyakit sphilis dengan vaksinasi massal dengan strategi penyelidikan dan pencegahan. Dalam tahapan *sense making*, program berhasil menimba pengalaman dari masa lalu tentang penyakit sphilis dan meredefinisikan masalah penyebarannya, karena banyak asumsi tentang penyakit ini salah.²⁰ Data dan pengalaman menunjukkan bahwa penyakit sphilis tidak menyebar cepat, sehingga tidak perlu vaksinasi yang tidak perlu serta kaum wanita dewasa tidak mudah terkena penyakit. Yang kedua, keberhasilan program adalah pada kemampuan menginterpretasikan pengalaman dan melihat bukti

dengan keterbukaan dan pengakaman masala lalu, sehingga prosedur, strandard dan indikator dapat diukur.²¹

Pada tahapan selanjutnya adalah penciptaan pengetahuan (knowledge creation) adalah pengembangan vaksin kering yang lebih mampu, stabil dan portable daripada vaksin cair. Pada mulanya, inovasi dimulai dari tacict knowledge dan observasi pribadi individu-individu yang bekerja dengan alat dan kontruksi sederhana. Pada tahapan terakhir, adalah pengambilan keputusan yang merupakan hirarki aturan, rutinitas, objektif dan indikator yang menjadi alat manajemen untuk mengontrol strategi operasional vaksinasi masal, penyelidikan dan pencegahan serta assessment.²² Studi Hopkin yang dikutip oleh Woo ini menunjukkan bahwa proses inovasi dalam organisasi non-provit pun melalui *management of organizational knowledge*.

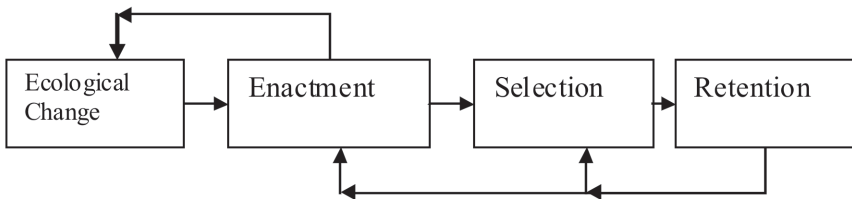
Studi dan penelitian kognisi organisasi mengadopsi ide dan pandangan proses informasi ini, dengan memfokuskan pada kognisi manajerial dan team top-management. Model pemikiran organisasi dikembangkan dengan model cognitive map dan mental model untuk menjawab bagaimana pemikiran organisasi dipetakan atau bagaimana orag memetakan dunianya dengan abstraksi dan symbol. Fiol dan Huff membedakan tiga jenis peta kognitif organisasi, yaitu submap identitas yang menggambarkan ciri pokok dan pembeda orgnisasi; kedua, submap kategorisasi yang menggambarkan kategorisasi manajerial dan struktur; dan ketiga submap causal yang menggambarkan keterkaitan individu dengan kejadian yang terjadi pada waktu tertentu dengan kejadian di waktu yang lain.

Dari kerangka teori tentang proses informasi dan bagaimana pengetahuan dikembangkan dalam organisasi.

Tabel 5.3.
Batasan Kognisi, Pengetahuan dan Intelligen Leont'ev

Kognisi (dalam arti luas)	Kapabilitas untuk tindakan efektif
Kognisi (dalam arti sempit)	Kapabilitas untuk tindakan self-referensial
Knowledge (dalam arti luas)	Struktur yang menghambat dan membimbing tindakan efektif
Knowledge (dalam arti sempit)	Struktur yang menghambat tindakan self-referensial efektif
Intelligen (dalam arti luas)	Kapabilitas menciptakan pengetahuan
Intelligen (dalam arti sempit)	Kepabilitas menciptakan pengetahuan self-referensial

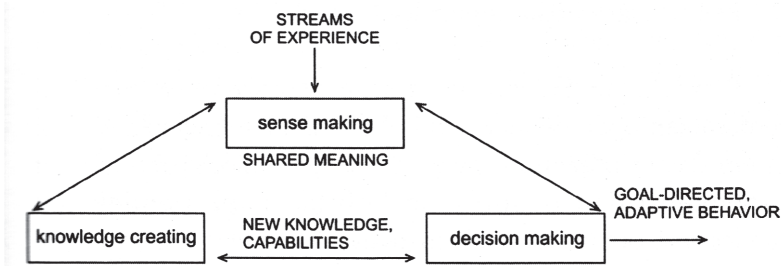
Dengan mengutip pendapat Karl Weick Anggota organisasi dan organisasi pemerintah kota sebagai kumpulan anggotanya selalu berusaha memahami apa yang terjadi di lingkungannya melalui empat proses yang saling berkaitan, yaitu ecological change, enactment, selection dan retention.



Gambar 5.3. Proses Sense-making dalam sebuah Organisasi

Sumber: Karl Weick dalam Chun Wei Choo, *The Knowing Organization*, Oxford University Press, New York, 1998, h. 5.

Anggota organisasi berusaha memahami makna perubahan lingkungan yang terjadi di sekelilingnya dengan memahami dan melihat dampaknya pada organisasi. Setelah itu, anggota organisasi mencari informasi sesuai dengan kondisi lingkungan eksternal yang dinamakan dengan *enactment* melalui rekonstruksi, mengatur kembali, memadukan dan menghilangkan berbagai objektif darinya. Dalam proses seleksi, seseorang mengesktrak masal lau dan menyeleksi skema interpretasi yang cocok. Sedangkan pada tahap retention, produk dari sensemaking yang berhasil untuk kegunaan masa depan. Dalam teori sense making, ini eksistensi sebuah organisasi adalah memproduksi interpretasi stabil dari data *equivocal* (awal) tentang perubahan lingkungan dengan menjaga keseimbangan antara fleksibilitas dan stabilitas.²³ Dengan demikian dalam model sense-making, organisasi pemerintah kota memiliki sistem interpretasi: bagaimana lingkungan eksternal organisasi, bagaimana organisasi memanfaatkanya tergantung pada bagaimana mempersepsi lingkungan dan memasukinya dan memahaminya.²⁴ Penciptaan pengetahuan menjadi pendorong inovasi produk, proses dan kompetensi baru. *Sense-making, knowledge creating* dan *decision making* merupakan siklus pembelajaran dan adaptasi, yang disebut oleh Choo sebagai “knowing cycle”.



Gambar 5.4 . Knowing Cycle

D. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Inovasi Organisasi Pemerintah Kota

Berbeda dengan inovasi organisasi privat yang banyak didorong oleh persaingan yang ketat dan perubahan selera konsumen yang cepat, inovasi organisasi publik lebih banyak didorong oleh perubahan politik menuju demokratisasi dan kepemimpinan, dorongan internal, serta perubahan teknologi.

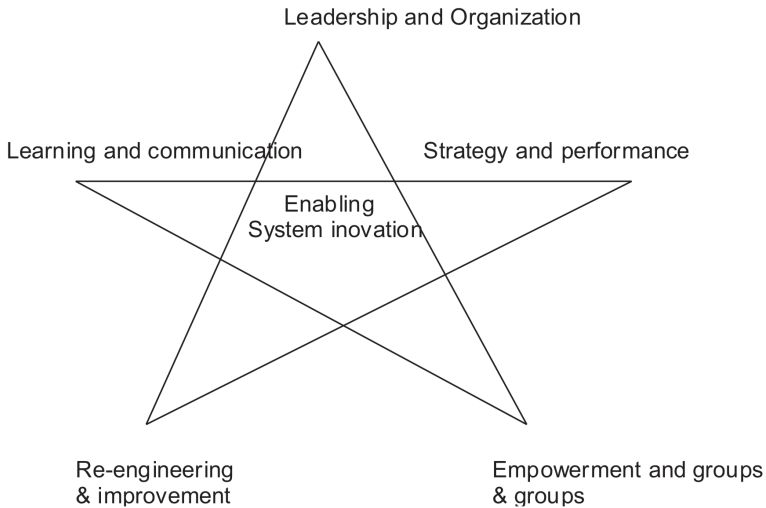
Doley pada inovasi di organisasi *privat* dengan orientasi *profit*, ternyata ada persamaan dengan organisasi publik, terutama pada organisasi pemerintah daerah. Faktor perubahan politik sebagai konsekuensi hasil pemilihan umum dan kepemimpinan lebih merupakan inovasi model politik. Perubahan konstelasi kekuasaan dan tekanan para politisi oposisi mendorong munculnya inovasi pemerintahan.

Dari perkembangan sejarah inovasi, Dooley dan kawan-kawan²⁵ membagi lima faktor pendorong (*lever*) yang mempengaruhi inovasi organisasi, yang disebutnya sebagai manajemen sistem inovasi, yaitu:

- a. Kepemimpinan;
- b. Strategi dan kinerja;
- c. Pemberdayaan dan kelompok-kelompok
- d. Rekayasa dan Improvement;
- e. Pembelajaran dan komunikasi.

Pendekatan *System Innovation Management* (SIM) ini berdasarkan pada pendekatan holistik untuk mengelola inovasi sistem dalam organisasi, dengan mengkombinasi pendekatan kontingensi dan pendekatan holistik. Pada pendekatan kontingensi, organisasi selalu

menyesuaikan dengan lingkungan, dan pada pendekatan kedua organisasi justru mempengaruhi lingkungan.



Gambar. 5.5. Faktor-faktor Mempengaruhi Inovasi dalam Organisasi

Sumber: Lawrence Dooley, et al, "Supporting Systems Innovation", *International Journal of Innovation Management*, Vol 4 No. 3, September 2000.

Doley dan kawan-kawan selanjutnya mengembangkan *System Innovation Self Assessment (SISA) tool* untuk mengevaluasi inovasi organisasi dan mengidentifikasi ruang lingkup serta kemajuan inovasi yang sedang dilakukan pada organisasi perusahaan. Bilamana kita terapkan model *assessment* ini untuk organisasi pemerintah daerah sudah tentu memerlukan penyesuaian walaupun secara konseptual mempunyai kesamaan. Perubahan politik sebagai lingkungan eksternal organisasi pemerintah daerah dapat dikategorikan sebagai unsur strategi. Perubahan teknologi dapat dikategorikan sebagai rekayasa dan peningkatan kinerja organisasi. Oleh karena itu pembahasan berikut lebih akan mengelaborasi lima konsep tersebut dan aplikasinya pada organisasi pemerintah, khususnya pemerintah daerah.

a. **Kepemimpinan**

Organisasi dan kepemimpinan merupakan faktor penting dalam inovasi organisasi. Dari berbagai penelitian dan teori inovasi mulai dari generasi Manajemen Ilmiah sampai kepada generasi *Balanced Score*

Card, peran kepemimpinan menjadi “*the most critical single role-stimulating innovation*”. Kottler menyebut kepemimpinan sebagai proses yang membantu mengarahkan dan memobilisasi orang-orang dan ide-idenya. Pemimpin yang memiliki komitmen dan visioner sangat menentukan keberhasilan inovasi organisasi, baik dalam organisasi publik maupun privat.

Lahirnya pemimpin dari interaksi dan semua yang berpartisipasi di dalamnya menciptakan atau menciptakan kembali makna tema-tema kepemimpinan dalam interaksi lokal dimana mereka terlibat. Bukan berarti pemimpin tidak dapat diangkat, tetapi membedakan antara *cult* dan fungsional. Seorang memahami “*mask*” pemimpin sebagai idealisasi pemimpin, *cult leader* sebagai fungsionalisasi ideal dalam konflik interaksi sehari-hari. Peranan pemimpin sering diisi dengan proses persetujuan pengangkatan, yang hampir memenuhi kriteria yang diidealisasikan. Walaupun kriteria tersebut membutuhkan interpretasi dan menjadi pembicaraan pada waktu pengangkatan. Pada saat diangkat, ada kecenderungan kuat dari idealisasi ke fungsionalisasi—dari pemimpin yang baru diangkat yang diidealisasikan kelompok menjadi “*a cult leader*”, sebagai pemimpin yang mengaktifkan nilai-nilai yang diidealkan, dan nilai kultus, yang mana mereka ditekan untuk menyesuaikan. Hal ini yang menjadi masalah bagi pemimpin karismatik yang memimpin *a cult of their own personality* dan paling mudah untuk menangani hal ini dengan mengusahakan pemaparan kultus yang lain.

Sekali seorang walikota terpilih, dia dan yang lain dalam kelompok membentuk dan sekaligus juga dibentuk pada waktu yang sama oleh lahirnya tema-tema kepemimpinan. Dalam situasi tertentu, terutama pada waktu partisipan yang banyak, akan banyak tema kepemimpinan yang lahir secara simultan. Apakah tema-tema tersebut? Dan berasal dari mana?

Tema kepemimpinan muncul dari proses *on-going* dari interaksi kelompok di mana orang dan identitas kolektif diiterasi dan transformasikan secara potensial. Tema kepemimpinan muncul selamanya dan mempunyai makna *virtual* yang tidak terbatas bagi sebuah kelompok. Pada masa Romawi, tema kepemimpinan adalah “manusia yang bijaksana”, dan dalam organisasi militer tema keberanian. Sedangkan dalam organisasi bisnis, visioner, dan berani serta jeli.

Dari hasil penelitiannya di beberapa organisasi pemerintah, Wilson menyimpulkan bahwa kepemimpinan seorang walikota merupakan salah satu faktor penting keberhasilan dan kegagalan organisasi publik. Sedangkan dua faktor lainnya adalah, *pertama*, bagaimana melaksanakan tugas kritis (*critical task*), yakni anggota organisasi memecahkan masalah dalam lingkungan tertentu seperti tentara Jerman memecahkan masalah kecanggihan teknologi tentara Perancis, atau LP Texas memecahkan masalah lingkungan kritis: temperamen implusif dan agresif serta keharmonisan antar napi senior dengan melaksanakan tugas kritis, yaitu elaborasi dan pelaksanaan aturan secara tepat, cukup, dimengerti dan tegas. Sekolah Carver menghadapi masalah lingkungan kritis seperti ketakutan, kekacauan dan dismoralitas siswa dan guru, dengan kepemimpinan yang visioner dan kuat, memotivasi siswa dan menjaga kebersihan sekolah. Kedua, masing-masing organisasi publik yang sukses memiliki tingkat otonomi *reasonable*.

Kepemimpinan walikota yang visioner sangat dibutuhkan untuk mendorong inovasi organisasi, yang ditandai dengan visi yang bersifat top down dan menstimulasi bawahan, yang mempunyai komitmen emosional berdasarkan pada visi dan karisma pemimpin tersebut.²⁶ Perilaku pemimpin selalu mengkomunikasikan visi, mendorong, memberikan inspirasi dan melakukan persuasi serta perubahan. Pemimpin tipe ini mempengaruhi bawahan dan team kerja dengan cara:

- membimbing dan mengajarkan ketrampilan kepada bawahan dan team kerja;
- mendelegasikan kewenangan, mendorong dan bekerjasama dengan bawahan dan team kerja
- menciptakan kondisi untuk lahirnya kepemimpinan dalam sub-organisasi
- memberikan ruang untuk belajar pada bawahan dari kesalahan yang dilakukan.²⁷

Organisasi²⁸ yang dimaksudkan Dooley dan kawan-kawan adalah struktur organisasi yang mampu mengadopsikan ide-ide inovatif dalam bentuk flat yang lebih lanjut dapat memfasilitasi komunikasi dan bekerja lintas fungsi. Struktur hanya merupakan gambaran posisi dan pembagian kerja serta kewenangan dalam organisasi dan hanya merupa-

kan gambaran dinamis. Proses inovasi lebih banyak menyangkut dinamika interaksi didalam organisasi, tindakan-tindakan organisasi serta ide-ide perubahan. Leach dan kawan-kawan²⁹ melihat ada lima dimensi dalam struktur dan proses organisasi, yaitu:

- Diferensiasi dan integrasi. Diferensiasi mengacu kepada sejauh mana organisasi dipilah-pilah menjadi bagian dan unit-unit yang terpisah; dan integrasi mengacu kepada sejauh mana bagian-bagian organisasi bekerja untuk mencapai tujuan-tujuan, kebijakan dan prosedur yang sama.
- Sentralisasi dan desentralisasi. Sentralisasi berarti pengambilan keputusan berada dipimpinan organisasi. Sedangkan desentralisasi berarti kewenangan pengambilan keputusan dilimpahkan kepada bawahan atau unit organisasi yang lebih kecil.
- Spesialisasi dan generalisasi
- Formalisasi tinggi dan rendah
- Indenpendensi dan interdependensi.

b. Strategi dan Kinerja

Strategi dan kinerja adalah unsur kedua yang mempengaruhi inovasi sistem. Strategi merupakan ideologi sebagai kekuatan penting organisasi yang mengarahkan adaptasinya dalam lingkungan yang berubah cepat. Selanjutnya strategi organisasi perlu diterjemahkan kedalam ukuran-ukuran operasional. Dalam organisasi pemerintah, pimpinan organisasi diharuskan menyusun rencana strategis organisasi sebagai dokumen penting perjalanan organisasi lima tahun ke depan. Namun, seringkali rencana strategis tersebut tidak dapat dilaksanakan karena perubahan lingkungan, terutama lingkungan politik yang cepat.

Teori tentang strategi sebenarnya berkembang sangat pesat dimulai dengan perspektif rasional sampai perspektif post-modernisme. Sesuai dengan pemahaman inovasi organisasi yang lebih banyak terjadi pada organisasi pemerintah lebih banyak bersifat *trial and error*, maka pembahasan tentang teori strategi lebih banyak dalam perspektif itu. Para ahli teori organisasi lebih mendefinisikan strategi organisasi sebagai diskresi dari suatu organisasi untuk mengambil tindakan, apakah arah tindakan tersebut dikehendaki maupun tidak dikehendaki,³⁰ yang

disebut sebagai *emergent strategy*. Strategi dapat direncanakan, namun dapat pula muncul dari aktivitas anggota organisasi melalui pola *trial and error*. Dalam pandangan teori ini, struktur organisasi dapat mempengaruhi strategi organisasi.

Dalam organisasi pemerintah kota, strategi biasanya dirumuskan dalam rencana strategis pemerintah daerah atau dinas daerah atau unit tertentu. Namun dalam perjalanan, rencana tersebut tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Birokrasi tidak berada dalam ruang hampa, tetapi dalam konteks tertentu. Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia saat ini, DPR dan DPRD lebih merupakan pemerintah mikro, karena hak-hak mengesahkan program, anggaran, pengangkatan sekda atau direktur jenderal atau menginvestigasi pemerintah. Pada organisasi yang mempunyai *outcome* yang dapat diobservasi (*procedural and craft agency*), seperti Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Dinas Infrastruktur, peran DPRD cukup dominan. Namun pada organisasi produksi, seperti Bappeda--, peran DPRD tidak begitu dominan. Pengaruh dominan juga didorong lingkungan politik pada waktu itu. Respon birokrasi terhadap kontrol lembaga legislatif sangat bervariasi dan mempengaruhi strategi organisasi, yang antara lain dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Mengakomodasi kepentingan politik anggota lembaga legislatif dalam daerah pemilihannya;
- b. Memberikan imbalan kepada mereka dari proyek yang disetujui;
- c. Menjaga reputasi lembaga;

Sedangkan pengaruh kepala daerah pada birokrasi setidaknya melalui rekrutmen pimpinan lembaga, perubahan prosedur, reorganisasi birokrasi dan koordinasi kegiatan. Sedangkan respon birokrat. Bagi birokrat karir menginginkan jabatan politik, kenaikan anggaran, pemberian otonomi dan melindungi misi birokrasi yang dipimpinya. Strategi organisasi dalam konteks ini akan banyak dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan struktur organisasi di pemerintah daerah, seperti kepentingan DPRD, kepentingan dinas, kepentingan badan atau sekretariat daerah.

Pengaruh *constraint dan context* mempunyai konsekuensi pada organisasi pemerintah yaitu manajer mempunyai isentif yang kuat

untuk lebih mempertimbangkan constraints daripada tugas atau lebih mementingkan proses daripada outcome, misalnya proses tender berdasarkan Kepres No. 80 Tahun 2004. Hasil penelitian Tim Peneliti Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM di Sumatera Barat, DIJ dan Sulawesi Selatan menunjukkan bahwa rendahnya kemampuan birokrat dalam melakukan diskresi yang dapat menjadi indikator rendahnya tingkat responsivitas birokrasi dalam memahami aspirasi dan kebutuhan publik.

Tabel 5.4.
Inisiatif Pelayanan Ketika Pimpinan Tidak Ada

Jenis Tindakan	Sumatera Barat	D.I. Yogyakarta	Sulawesi Selatan
Penundaan pelayanan	37,3	43,1	49,7
Bantuan rekan kerja	15,3	27,4	10,7
Inisiatif sendiri	47,4	29,5	39,6
Total	100 (N=287)	100 (N=325)	100(N=300)

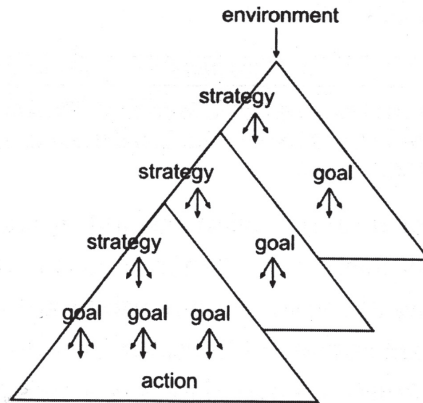
Sumber: Agus Dwijanto, dkk, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan-UGM, Jogjakarta, 2002, h, 144.

Secara umum tingkat inisiatif aparat birokrasi dalam mengambil inisiatif pelayanan atau suatu kasus pelayanan tanpa melibatkan pimpinan masih tergolong rendah. Aparat yang berani mengambil inisiatif dan menginterpretasikan regulasi ketika menghadapi kasus pelayanan tanpa harus menunggu petunjuk pimpinan hanya sekitar 27,6% untuk aparat pertanahan, 34,2% untuk aparat pelayanan perijinan dan 47,8% untuk aparat pelayanan pada tingkat kecamatan dan desa.

Kedua, constraints akan memperkuat kekuasaan birokrasi. Setiap constraints atau contextual goal diklaim sebagai konstituen eksternal. Ketiga, equity lebih penting daripada efisiensi. Isu *equity* lebih mudah dijudi daripada isu efisiensi. Keempat, banyaknya kontekstual goal membuat manajer lebih beresiko. Kelima, SOP dikembangkan dalam setiap birokrasi pemerintah menurunkan peluang pencapaian kontekstual goal atau constraints dikorbankan. Keenam, birokrasi pemerintah lebih mempunyai banyak manajer daripada birokrasi swasta. Akhirnya, lebih banyak kontekstual goal dan constraints yang dihadapi, semakin besar otoritas diskresi dalam birokrasi didorong ke level atas.

Goal organisasi dalam teori strategi rasional disebut dengan *official goal*. Sedangkan dalam teori *emergent strategy* dikenal sebagai *operative*

goal dan *multiple atau conflicting goal*. Official goal bersifat kaku dan general, sedangkan operational goal bersifat spesifik dan operasional. Bagi *emergent strategy*, goal organisasi tidak fix dan selalu berubah karena dorongan dari dalam maupun dari luar. Organisasi mempunyai banyak stakeholder dan selalu menghadapi tuntutan dan tekanan dari lingkungan karena ketergantungan pada sumberdaya dan legitimasi dari luar,³¹ dan dinamakan sebagai conflicting atau multiple goal.



Gambar 5.6. Multiple dan Conflicting Goal Dalam Organisasi

Sumber: Mary Jo Hatch, *Organization Theory, Modern, Symbolic and Postmodern Perspectives*, Oxford University Press, 1997, h. 123.

Berdasarkan pada output dan outcome organisasi pemerintah kota, Wilson membedakan tiga jenis instansi atau organisasi pemerintah, yaitu organisasi produksi, organisasi prosedural dan organisasi coping.

- (1) Organisasi produksi dapat mengukur output dan outcomenya. Misalnya Dinas Pendapatan Daerah atau Badan Pengelola Keuangan Daerah dapat mengukur kegiatan aparat pajak dari jumlah pajak yang dikumpulkan dan berapa persen yang terkumpul atau Kantor Pos dalam jumlah surat yang disortir dengan jumlah surat yang dikirim. Keberhasilan dalam mengelola organisasi jenis ini sangat tergantung kemampuan untuk mendefinisikan output dan outcome yang dihasilkan.
- (2) Organisasi prosedural. Dalam organisasi prosedural ini, kita tidak dapat mengukur secara tepat outcome organisasi, namun manajer hanya mengobservasi apa yang dilakukan oleh bawahannya. Angkatan Bersenjata pada saat damai merupakan organisasi

prosedural, seperti melakukan latihan rutin, pengadaan senjata dan lainlain. SOP sangat diperlukan dalam organisasi prosedural ini.

- (3) Organisasi Craft. Dalam suasana darurat Dinas Kebakaran menjadi organisasi craft. Organisasi craft menangani tugas-tugas darurat dan rutin. Dalam organisasi ini, outcome dapat diukur dengan jelas.
- (4) Organisasi coping. Dalam organisasi ini kita tidak dapat mengukur output dan outcomenya. Kepala sekolah tidak dapat mengobservasi bagaimana guru mengajar dan bagaimana siswa mempelajari materi pelajaran. Birokrasi-birokrasi publik yang berhubungan langsung dengan masyarakat atau istilah Lipsky "street bureaucracy" disebut sebagai coping oraganization. Manajer dalam organisasi secara langsung dipengaruhi oleh constraints yang dihadapi dan menghadapi komplaint dari kliennya. Coping organization tidak tahu secara tepat perilaku yang terjadi dan tidak dapat menunjukkan outcome yang dihasilkan. Dengan kata lain, kemampuan manajer tergantung kepada gayanya menangani komplain yang dihadapi.

Perubahan birokrasi yang ingin dibahas oleh Wilson dengan melihat terlebih dahulu masalah, peraturan dan kekuatan pasar. Masalah yang dihadapi birokrasi publik adalah inakuntabilitas, inefisiensi, korupsi dan ketidakadilan pelayanan publik. Masalah efisiensi pun sangat sulit diterapkan pada birokrasi publik. Efisiensi adalah ratio input dan output. Sedangkan dalam birokrasi publik, output mempunyai banyak nilai, seperti reputasi untuk integritas, percaya diri untuk rakyat dan dukungan dari kelompok kepentingan. Dalam birokrasi publik, terdapat banyak constraints dalam meningkatkan efisiensi. Yang paling penting baginya dalah mencapai sejumlah social goal dan meningkatkan produktivitas. Oleh karena itu dalam menafsirkan efisiensi sebagai berikut:

- (1) Perilaku menurunkan biaya tidak sama dengan meningkatkan efisiensi;
- (2) Perilaku menurunkan biaya dan menghilangkan korupsi tidaklah sama dengan meningkatkan efisiensi.

Keterkaitan dan ketaatan pada peraturan sangat penting bagi aparat. Sebagaimana dihasilakan dalam penelitian UGM diatas, perilaku yang sama ditunjukkan oleh aparat di AS, yaitu:

- (1) Peraturan lebih mendorong aparat dan organisasinya untuk lebih memperhatikan observable outcome dari pada meningkatkan proses;
- (2) Peraturan menciptakan lembaga, prosedur dan klaim dalam organisasi yang dapat melindungi dari nilai-nilai yang berbahaya. Berbagai berkas formulir harus diisi oleh sebuah lembaga pemerintah untuk memenuhi peraturan yang ada, namun tidak pernah ada pihak yang menelitinya. Banyak aparat yang harus mengisi form-form penilaian, namun tidak lebih dari “declaration of innocence”.
- (3) Peraturan memberikan spesifikasi standar minimum yang harus dipenuhi

Dampak dari rule-oriented ini akan menyebabkan aparat yang mempunyai kemampuan yang baik dan motivasi tinggi (talented and motivated person) lebih melakukan pekerjaan yang sesuai dengan peraturan dan formalitas daripada norma-norma profesional. Sebagai akibatnya timbul dua masalah manajerial yaitu aparat yang talented and highly motivated menjadi kaum minoritas dibandingkan dengan rule-oriented bureaucrat. Kedua, eksekutif akan lebih mengamankan instansi dari kritik pihak luar dan kesulitan politik dengan memaksa aparat atau bawahan untuk mematuhi peraturan. Karena perilaku yang *trouble* pada operator akan menimbulkan efek domino, yaitu menimbulkan trouble pada manajer dan eksekutif.

Pemberdayaan

Unsur ketiga yang mempengaruhi sistem inovasi organisasi pemerintah kota adalah pemberdayaan dan kelompok, yang mencakup pengelolaan sumberdaya manusia, desain sosial organisasi, psikologi dan operasi kelompok-kelompok.³² Inovasi didorong oleh walikota atau kepala badan/kantor dan selanjutnya melibatkan bawahannya. Bawahan ini dikelompokkan dalam tim-tim kecil antar bagian atau unit, baik secara horizontal maupun vertikal, untuk memecahkan

masalah secara holistik dan komunikasi lebih mudah terbangun.³³ Bersamaan dengan itu dilakukan pemberdayaan dengan cara men-delegasikan kewenangan kepada bawahan, dan diberikan otonomi untuk membuat keputusan.

Dalam organisasi pemerintah, bawahan dikenal sebagai operator³⁴ yang dimaksud —birokrat pada hirarki bawah, yang berhadapan langsung dengan masyarakat yang dilayani. Organisasi publik, seperti organisasi pemerintah kota, sering mempunyai goal yang sangat tidak jelas dan untuk memahaminya kita harus melihat bagaimana pelayanan frontline belajar apa yang dilakukan. Oleh karena itu yang paling penting bagi organisasi publik adalah mendefinisikan tugasnya. Dalam hal ini ada tiga jenis perilaku birokrat bawah dalam menjalankan, yaitu mendefinisikan tugas sebagai goal, tugas dalam situasi tertentu yang berdasarkan pada tugas sehari-hari, mendefinisikan tugas sebagai harapan kelompok. Pada yang terakhir ini, perilaku organisasi publik tidak lebih sebagai jumlah dari perilaku rasional yang mementingkan diri sendiri. Dalam situasi tertentu, solidaritas kelompok menjadi sumber motivasi dari penentu dalam mendefinisikan tugas yang dapat dilakukan atau yang tidak dapat dilakukan. Dapat pula dalam mendefinisikan tugas, birokrat mendasarkan pada pengalaman sebelumnya

Tabel 5.5.
Cara Operator Menterjemahkan Tugasnya

	Goal	Situasional	Harapan Kelompok
Cara menterjemahkan tugas	Tugas yang dilaksanakan sesuai dengan operasional goal, dan bukan official goal	Situasi lapangan	Sesuai dengan kelompok kerja
Contoh	Goal Dinas Kesehatan versus goal perawat	Polisi melayani masyarakat vs melindungi bisnis tertentu	Menjaga hutan vs kebutuhan kelompok pada uang

Sikap dan perilaku birokrat juga sangat mempengaruhi pelaksanaan tugas sesuai dengan situasi yang ada. Pada banyak kasus, sikap birokrat akan mempengaruhi perilakunya, seperti penelitian Donald Black dan Albert Reiss tentang sikap rasial polisi. Sebagian polisi yang berkulit putih mempunyai sikap rasial dan bahkan fanatik, namun pada saat

mereka menangkap tersangka kejahatan sikap tersebut tidak mempengaruhi perilakunya. Point penting yang diperhatikan adalah mungkin organisasi merubah perilaku anggotanya tanpa merubah sikapnya. Perlakuan system reward dan hukuman ternyata efektif merubah perilaku, atau rendahnya moral pekerja tidak mempunyai pengaruh besar pada produktivitas.

Dalam mendefinisikan tugas, birokrat sering merefer pada pengalaman awal pada waktu mereka bekerja. Organisasi yang baru dibentuk biasanya merekrut pegawai yang berasal dari berbagai instansi, dan mereka mendefinisikan tugas pada saat pengalaman pertamanya. Pengalaman bekerja di organisasi sebelumnya akan mempengaruhi bagaimana mereka melakukan tugas di organisasi baru tersebut.

Dalam mendefinisikan tugasnya, birokrat sangat dipengaruhi oleh kepribadian. Robert K Merton menunjukkan dalam organisasi yang besar dan kompleks, operator cenderung lebih menghargai cara daripada tujuan dan mereka lebih mengikuti peraturan yang benar daripada mencapai goal organisasi, yang disebutnya sebagai “goal displacement”, dimana nilai-nilai instrumental menjadi nilai-nilai terminal.

Setiap organisasi mempunyai sebuah budaya, sebagai suatu cara berpikir tentang tugas pokok dan hubungan antar manusia didalam organisasi. Keterkaitan antara tugas dan budaya ini dikonseptualisasikan oleh penulis sebagai berikut:

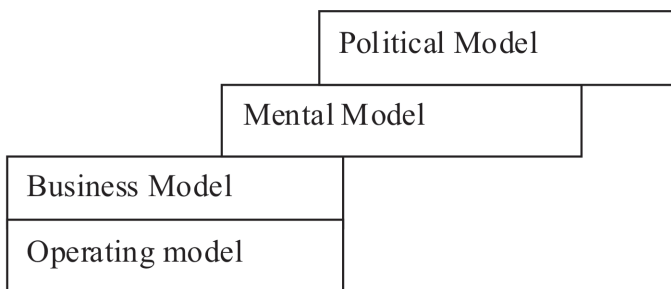
- (1) Tugas birokrasi yang bukan merupakan bagian dari budaya organisasi tidak akan muncul atau dilaksanakan, sebaliknya tugas yang merupakan budaya dari organisasi akan dominan;
- (2) Organisasi yang mempunyai dua atau lebih budaya akan mengalami konflik antara satu dengan bagian lainnya;
- (3) Organisasi akan resisten terhadap tugas baru bilamana tidak sesuai dengan budaya dominannya.

Rekayasa dan Pembaharuan

Unsur keempat yang mempengaruhi inovasi sistem adalah rekayasa dan peningkatan (re-engineering and improvement). Ada dua jenis perubahan dalam organisasi, yaitu perubahan radikal dan perubahan inkremental. Inovasi mempunyai dua bentuk perubahan tersebut yang

terjadi secara paralel dan kontinyu. Tindakan inovatif berasal dari masalah dan ide yang muncul dari berbagai stakeholder.³⁵ Manajemen puncak selanjutnya mendorong dan memotivasi stakeholder untuk mengembangkan sistem organisasi, yang melalui proses komplain pelanggan, sistem tindakan koreksi, kotak saran dan *brainstorming*. Dalam usaha inovasi organisasi, langkah-langkah perubahan yang dilakukan dimulai dari tingkat yang paling bawah sampai tingkat atas.

Hammel membagi model dan proses inovasi dalam perusahaan terdiri dari empat model, yaitu *operating model*, *business model*, *mental model* dan *political model*.³⁶ Pada tingkat yang paling bawah disebut dengan *operating model* (model operasi), yang mengacu kepada apa yang dikerjakan oleh pegawai sehari-hari --bagaimana mereka diorganisir, kegiatan-kegiatan apa yang dilaksanakan, bagaimana mereka berinteraksi dengan pelanggan dan apa proses yang mereka lakukan. Diatas *operating model* adalah *business model*, yang mengacu kepada semua pilihan, sadar ataupun tidak disadari, perusahaan telah membuat berbagai komponen konsep bisnisnya. Selanjutnya *mental model* yang mengacu kepada keyakinan dan sikap individu-individu yang memegang peran dalam keberhasilan dalam industrinya. Model ini terdiri dari seperangkat dogma tentang siapa pelanggan yang dilayani, apa yang diinginkan pelanggan, bagaimana strategi harga, bagaimana mengorganisir, jalur distribusi mana yang digunakan. Yang paling atas adalah *political model* adalah bagaimana kekuasaan didistribusikan dalam organisasi dan mempengaruhi *mental model*. Siapakah dalam organisasi yang mendorong ide baru ataukah sebaliknya membunuhnya. Siapakah yang memegang peran untuk mendorong ide-ide baru?

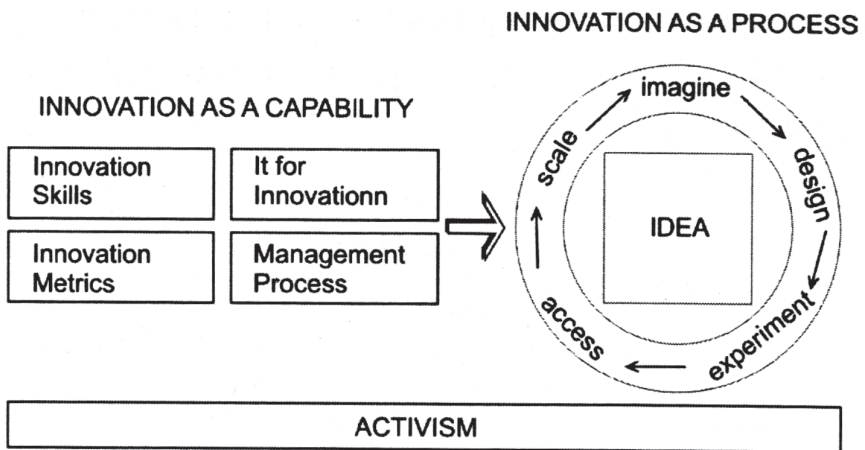


Gambar 5.7. Model Inovasi Organisasi

Untuk keberhasilan sebuah perusahaan, keempat model inovasi diatas harus diterapkan secara bersamaan. Melakukan inovasi pada phase operasional sangat ditentukan pula oleh inovasi pada phase bisnis. Demikian pula model inovasi bisnis ditentukan pula oleh inovasi model mental. Akhirnya, inovasi pada tahap mental tidak akan terjadi bila-mana tidak didukung secara politis oleh manajemen tingkat atas.

Dari pemikiran Hamel ini dapat disimpulkan bahwa secara teoritis Hamel berada pada perspektif inovasi sebagai proses sosial dan budaya daripada proses rasional. Dalam bahasa lain Hamel mengatakan bahwa inovasi sebagai proses yang dimamis yang melibatkan beberapa komponen, yaitu:

- (1) Heuretik dan novelty (kebaruan) yang selalu berimajinasi tentang kemungkinan baru;
- (2) Menggunakan prinsip-prinsip konsep inovasi bisnis, mereka mendesain model bisnis yang koheren;
- (3) Mereka melaunching percobaan dalam skala kecil untuk menguci konsep bisnisnya dan menerapkannya;
- (4) Melaksanakan sebuah atau dua atau tiga percobaan dan menilainya apa yang telah dipelajari;
- (5) Menggunakan dari apa yang telah dipelajari, dan memutuskan apakah meningkatkan skala atau siklus percobaan yang lain.



Gambar 5.8. Roda Inovasi dalam Organisasi

Sumber: Gary Hamel, *Leading The Revolution*, Harvard Business School Press, Boston, 2000, h. 294

Bilamana Jose Fonseca mengklasifikasikan proses inovasi organisasi perusahaan menjadi model proses rasional dan model proses politik dan kultural, maka Manley pun membedakan proses inovasi sektor publik pun serupa walaupun dengan nama yang berbeda. Manley membedakan dua model proses inovasi dalam literatur, yaitu:

(1) Planning model. Dalam model ini entrepreneur publik mulai mengidentifikasi ide secara sistematis dan mendesain decara terencana. Lebih lanjut dikutip oleh Manley sebagai berikut:

...public entrepreneurs move an innovative idea systematically and strategically through the various stages of the innovation process—initiation, design and implementation. Analytical in the development and assessment of the idea, and political in its defence, they (typically) prompt incremental as well as radical change.³⁷

(2) Groping model. Dalam model ini, proses inovasi terjadi proses yang tidak terencana dan terjadi eksplorasi ide dan pembelajaran terus menerus berdasarkan pengalaman secara evolusioner. Dikutip oleh Manley sebagai berikut:

... public entrepreneurs gro pe along in pursuit of a general direction of change, experimenting with various initiatives as they proceed. Exploration and learning from this experience, rather than pursuit of well-defined and analysis plan, characterise this approach. Through trial and error, they adjust existing practices and assemble familiar (resouces) in new way, prompting evolutionary rather than revolutionary.³⁸

Olivia Golden yang mempelajari pemenang-pemenang pelayanan publik di Amerika Serikat versi Ford Foundation dari semua organisasi pemerintah yang berpartisipasi juga membagi dua jenis inovasi organisasi, yaitu The Policy Planning Model dan The Groping Along Model.³⁹ Pada model pertama melihat inovasi melalui desain kebijakan yang kreatif, sementara itu model kedua inovasi berasal dari eksperimentasi lapangan dengan ide-ide baru. Dijelaskan oleh Golden lebih lanjut bahwa:

“We cannot know ahead of time what the result of our ideas will be, because the complexities of the real world cannot be anticipated and

because ideas divorced from rich operational experience are so general that they are likely to be systematically wrong. Because we cannot know the result of our ideas, we need to try them out in action and learn from experience; based on that learning we may need to modify not only our action but also the policy idea and the ordinal objective".⁴⁰

Dalam praktek pemerintahan yang pernah dilakukan studi, model groping lebih banyak dan berhasil dilakukan. Robert⁴¹ menjelaskan keberhasilan inovasi *model groping* dalam organisasi pemerintah karena beberapa hal yaitu keterbatasan sumberdaya, kemudahan penyesuaian aparat, perubahan yang radikal dihambat oleh lembaga legislatif. Dari studi Alshuster dan Zegans di Amerika Serikat ditemukan bahwa inovasi di organisasi pemerintah lebih berdasarkan pada satu atau sekelompok kecil orang berdasarkan pengalaman masa lalu dan komunikasi informal.

Have generally been unsystematic, typically involving one person or a small group drawing upon past experiences or informal communications with colleagues in other settings. Following initial conception, the ideas have generally been tried out quickly in practice and have subsequently evolved via trial and error, with no formal experimentation or analysis... We have been a bit surprised.. by the meagre role of systemic policy analysis at any stage of the process.⁴²

Membandingkan inovasi pada organisasi perusahaan dengan organisasi pemerintahan kota memang mempunyai tingkat kesulitan yang lebih tinggi. KPMG⁴³ menyebutkan beberapa faktor yang menyebabkan kesulitan inovasi dalam organisasi pemerintahan, yakni:

- (1) Ambivalensi publik pada inovasi yang dilakukan oleh aparat pemerintah—budaya yang lebih berdasarkan pada peraturan (rule-based culture) yang menekankan pada rutinisasi daripada kreativitas;
- (2) Sinisme aparat pemerintah kota yang melihat banyak inovasi tanpa perubahan yang berarti;
- (3) Publikasi kegagalan oleh media dan partai oposisi menyebabkan aparat pemerintah kota enggan melakukan inovasi.

Kesulitan dari faktor di atas ditambah pula dengan ketidakjelasan atau banyaknya goal instansi pemerintah dan tidak adanya kesatuan pandangan tentang ukuran keberhasilan inovasi organisasi pemerintahan.⁴⁴ Sementara itu Kirby⁴⁵ membedakan inovasi organisasi perusahaan dan organisasi pemerintahan pada tiga hal yaitu objektif, orientasi dan operasi.

Objektif. Organisasi pemerintahan kota biasanya mempunyai objektif yang banyak atau tidak jelas, misalnya menurunkan kemiskinan atau meningkatkan kualitas hidup. Sedangkan dalam perencanaan yang baik sangat tergantung kepada kemampuan perencana mendefinisikan ketepatan objektif secara tepat. Sementara itu dalam organisasi perusahaan, secara jelas objektif didefinisikan, misalnya tingkat profitabilitas.

Orientasi. Dalam organisasi pemerintah kota, orientasi inovasi lebih diarahkan pada menjaga kesinambungan kekuasaan untuk memenangkan pemilu atau pada visi jangka pendek. Politisi dan aparat pemerintah daerah di Australia---sebagai contoh--- lebih memfokuskan pada menjaga konstituennya dalam siklus tiga tahunan. Sementara itu, inovasi lebih berdasarkan pada visi jangka panjang dan kontinuitas pengalaman dan ide untuk mengembangkan pengetahuan.

Operasi. Proses pengambilan keputusan pada organisasi pemerintah kota lebih lambat daripada organisasi perusahaan. Hal ini disebabkan oleh kompleksitas organisasi pemerintah, karena banyaknya stakeholder yang terlibat, harapan warganegara yang tidak realistis, ketergantungan individu dan kelompok, dan prosedur yang rinci.

Inovasi model groping lebih banyak dilakukan oleh organisasi pemerintah kota karena lingkungan politik yang tidak pasti dan turbulenta yang sulit diestimasi sebelumnya. Dalam konteks organisasi pemerintah kota, perubahan lingkungan ini dipengaruhi juga dengan perubahan hasil pemilihan umum, baik di tingkat lokal maupun nasional, yang pada gilirannya menghasilkan perubahan kebijakan baru. Oleh karena itu seringkali pemahaman inovasi oleh birokrat atau aparat pemerintah sebagai melaksanakan tugas-tugas baru. James Q Wilson⁴⁶ inovasi bagi aparat pemerintah kota adalah melaksanakan tugas-tugas baru atau sebuah perubahan signifikan pada pelaksanaan sebuah tugas.⁴⁷ Inovasi sebagai sebuah perubahan tidak selalu ditanggapi

positif oleh birokrasi pemerintahan. Langkah-langkah inovasi akan diterima bilamana:⁴⁸

- (1) Perubahan yang dilakukan sesuai dengan definisi tugas yang sekarang dilakukan.
- (2) Pemahaman birokrat tentang substansi perubahan;
- (3) Perubahan hanya menambah atau merubah tugas-tugas sampingan (peripheral task) dan tidak merubah tugas pokok (core task)
- (4) Perubahan tidak merubah budaya organisasi.
- (5) Keberhasilan inovasi sangat tergantung kepada kepentingan dan kepercayaan eksekutif organisasi mengenai peluang yang nampak (a chance appearance) dari personalitas yang berorientasi pada perubahan sangat penting dalam menjelaskan perubahan.

Sebaliknya keberhasilan inovasi yang seharusnya adalah mengadakan perubahan atau redefinisi tugas pokok (core task) serta perubahan budaya pada birokrasi pemerintahan.⁴⁹ Namun keberhasilan inovasi dalam organisasi pemerintah sangat tergantung kepada banyak hal, karena redefinisi tugas pokok dan perubahan budaya sangat sulit terjadi diwujudkan. Hasil studi R.O. Carlson⁵⁰ sebagaimana dikutip oleh Wilson keberhasilan inovasi ditentukan oleh:

- (a) Sumber pemimpin dan kepemimpinan. Pemimpin yang di rekrut dari luar organisasi lebih membawa perubahan daripada dari dalam organisasi. R.O. Carlson berargumen bahwa outsider memperoleh reward dari kalangan profesional, sementara insider hanya memperoleh reward dari job itu sendiri.
- (b) Tuntutan politik dari luar organisasi, terutama dari politisi dan publik;
- (c) Budaya organisasi;

Lebih lanjut untuk melihat perilaku birokrat terhadap perubahan, perlu diidentifikasi birokrat menurut hirarki dalam organisasi pemerintah. Wilson⁵¹ membedakan tiga jenis, yaitu operator, manajer dan eksekutif. Ia berusaha menggambarkan perilaku tiga jenis birokrat dalam melaksanakan tugas-tugas kesehariannya. Operator yang di-

maksud adalah birokrat yang bertugas di bagian *frontline* organisasi yang berhadapan langsung dengan masyarakat dan masalah

Pembelajaran dan Komunikasi

Unsur kelima mempengaruhi inovasi organisasi pemerintah kota adalah pembelajaran dan komunikasi. Senge menekankan dua hal ini merupakan elemen esensial pengembangan sumberdaya manusia dan keberhasilan organisasi.⁵² Organisasi pembelajaran (*learning organization*) terdiri dari lima komponen, yaitu berpikir sistem, model mental, penguasaan personal, berbagi visi dan pembelajaran tim.⁵³

Berpikir sistem adalah organisasi dipahami sebagai sebuah sistem yang mempunyai bagian yang saling berhubungan satu sama lain. Berpikir sistem ini berdasarkan pada sebelas kaidah, yaitu:

- (1) Masalah yang dihadapi saat ini berasal dari pemecahan masalah sebelumnya.
- (2) Semakin kuat kita menekan sistem, semakin kuat pula sistem akan mendorong balik;
- (3) Keadaan lebih baik sebelum yang lebih buruk. Adanya cara berpikir yang melihat keadaan lebih baik sekarang belum tentu dalam jangka panjang akan sama atau sebaliknya. Sistem selalu mempunyai ketertundaan (*delay*) feedback yang akan muncul antara benefit jangka pendek dan benefit jangka panjang.
- (4) Solusi yang instan akan membawa masalah yang baru.
- (5) Pengobatan atau penyelesaian suatu masalah sering mendatangkan masalah baru yang lebih berat.
- (6) Perubahan yang lambat diperlukan dalam berpikir sistem.
- (7) Sebab dan akibat tidak selalu berhubungan dalam waktu dan ruang yang sama;
- (8) Perubahan kecil dapat menghasilkan hasil yang besar.
- (9) Berpikir sistem tidak selalu melihat dilema, lebih merupakan snapshot daripada proses berpikir.
- (10) Sistem merupakan satu kesatuan dan tidak dapat dipilah-pilah.
- (11) Lingkungan merupakan bagian dari sistem

Model Mental adalah cara berpikir individu dan bagaimana persepsi individu terhadap dunia sekelilingnya. Kemampuan individu

untuk mempelajari ketrampilan baru dan melaksanakan inovasi lembaga yang mampu menterjemahkan ketrampilan menjadi praktek sehari-hari. Ketrampilan dari model mental ini mencakup:

- Berpikir abstrak dari observasi ke generalisasi;
- Mengartikulasikan apa yang dipikirkan;
- Menyeimbangkan antara inquiry dan advokasi;
- Mengakui perbedaan antara teori dengan penerapan.

Penguasaan personal (personal mastery) adalah

Komunikasi dapat membangun konsensus bagi semua stakeholder untuk perubahan dalam organisasi. Dalam organisasi pemerintah dalam lingkungan demokratis, peran opini publik sangatlah penting, demikian pula dalam mempelajari inovasi. Bagaimana opini publik mempengaruhi kebijakan publik tentang inovasi organisasi pemerintah? Hal ini menjadi fokus perhatian studi Robert Dahl dan Schattschneider.⁵⁴ Kekuasaan dan kewenangan untuk memuat kebijakan publik sangat dipengaruhi opini publik. Ketika isu inovasi bertentangan dengan agenda politik, maka prose pengambilan kebijakan akan menghilangkannya. Semua organisasi pemerintah sebenarnya merupakan organisasi politik yang bias pada tindakan eksploitasi konflik dan penekanan pada pihak lain. Organisasi sebenarnya mobilisasi bias; sejumlah isu diorganisasikan kedalam politik sedangkan yang lain dihilangkan.

James Q Wilson menjelaskan dalam tiga konsep, yaitu turf (otonomi), strategi dan inovasi tentang bagaimana komunikasi dijalankan oleh pimpinan organisasi, yang disebutnya sebagai eksekutif.⁵⁵ Salah satu tugas penting eksekutif adalah memelihara organisasi. Dalam birokrasi publik, memelihara organisasi dilakukan dengan menjaga sumberdaya ekonomi dan manusia dan paling penting dukungan politik. Setiap organisasi publik menginginkan anggaran yang besar yang mengabaikan kenyataan bahwa seringkali terjadi tradeoff antara anggaran yang besar dengan kompleksitas tugas dan constraints berganda di lain pihak. Namun juga anggaran yang meningkat akan menyebabkan otonomi organisasi menurun. Selznick membagi dua jenis otonomi yaitu otonomi eksternal dan internal. Otonomi eksternal mengacu kepada kebebasan dalam yurisdiksinya; tidak ada rivalnya dan *constraints* politik yang minimum dari atasan. Otonomi internal

mengacu kepada identitas dan misi yang dipahami sebagai tugas pokok organisasi. Eksekutif dari sebuah organisasi publik dalam meningkatkan otonomi dengan menurunkan biaya pemeliharaan organisasi melalui minimalisir jumlah stakeholder eksternal, rival dan memaksimalkan kesempatan operator organisasi untuk mengembangkan perasaan kohesif.

Eksekutif berjuang untuk otonomi organisasi melalui (1) mencari tugas yang tidak dilaksanakan oleh instansi lain; (2) menghantam organisasi lain yang ingin melaksanakan tugas instansi anda; (3) menghindari tugas yang berbeda dengan misi organisasi; (4) berhati-hati pada kerjasama; (5) menghindari tugas yang menimbulkan konstituensi/klien terpecah atau hilang; (6) menghindari kesalahan-kesalahan masa lalu. Apa yang dijelaskan Wilson hanya dalam konteks hubungan suatu organisasi dengan organisasi lain. Otonomi ini diperjuangkan eksekutif melalui komunikasi, baik secara vertikal maupun horizontal dengan organisasi lain.

Bagaimana kalau lingkungan tidak dapat dikontrol oleh seorang eksekutif yang bersangkutan dalam memperoleh otonomi? Ketidakpastian politik dalam system politik demokratis adalah hal yang biasa terjadi. Pada hari ini, si A sangat berkuasa, namun pada besok pagi si B. Pada hari ini komisi A yang sangat berkuasa, namun berubah pada hari lain ke komisi B. Terry A Moe (h. 124) menyebut ketidakpastian politik adalah efek dari pilihan aktor politik ketika mereka memperoleh benefit dalam berkuasa. Mereka mengetahui apapun kebijakan dan struktur pada hari ini mungkin dikendalikan otoritas lain pada masa yang akan datang, aktor-aktor yang mempunyai kepentingan berbeda akan mempertahankan atau menghancurkannya. Jika keputusan autoritatif untuk terus berkuasa dan menikmati benefit untuk pembuat keputusan di masa yang akan datang, mereka akan mengisolasi diri dari exercise of authority. Dalam lingkungan politik yang tidak pasti, seorang eksekutif melakukan dua jenis strategi Terry A Moe⁵⁶, yaitu:

- (1) Strategi pertukaran yang saling menguntungkan (*mutually beneficial exchange relation*) dengan kelompok kepentingan dan politisi yang mendukung kebutuhan organisasi; Strategi ini digunakan pada waktu lingkungan dapat dikendalikan, perilaku

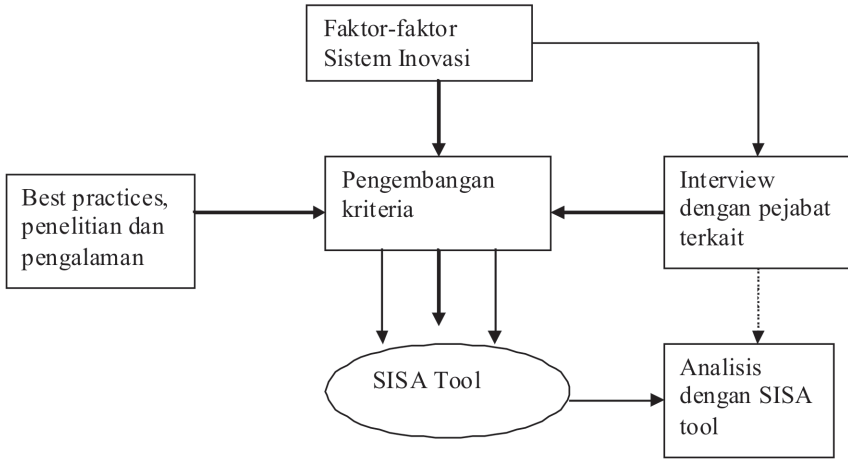
legislator dapat dihandle dan seterusnya. Strategi ini banyak digunakan oleh kepala daerah setelah diterapkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Strategi “pembagian uang dan proyek” untuk mengamankan LPJ atau pembahasan APBD.

- (2) Strategi insulasi. Suatu strategi mengasingkan diri sejauh mungkin dari kekacauan politik yang terjadi, dengan cara promosi profesionalisme, kemampuan teknis, pengalaman, dan monopoli informasi Dalam lingkungan politik yang mulai kacau dan tidak jelas aktor dan politisi yang dapat diajak kerjasama, eksekutif menjalankan strategi ini.

Secara umum dikenal dua jenis eksekutif birokrasi pemerintah kota yaitu appointed dan elected executives. Organisasi craft biasanya dipimpin oleh eksekutif karir (eksekutif diangkat). Sedangkan organisasi prosedural dan coping organisasi cukup sulit bagi eksekutif karir untuk memelihara organisasinya karena pihak lain sangat sulit mengevaluasi outcomenya. Untuk memelihara organisasinya, seorang eksekutif mempunyai strategi yang merupakan interaksi antara temperamen dan situasi (circumstances). Strategi yang digunakan adalah advokasi, pengambil keputusan, pemotong anggaran dan negosiator.

E. *Assessment* terhadap Inovasi Organisasi Pemerintah Kota

Faktor-faktor yang mempengaruhi inovasi organisasi dapat dijadikan instrumen untuk melihat sejauhmana inovasi organisasi yang telah dan sedang berjalan. Doley dan kawan-kawan ini, sebuah atau beberapa organisasi dapat dievaluasi untuk melihat potensi inovasi, yang digambarkan sebagai berikut.



Gambar 2. 23. Metodologi Pengembangan SISA Tool

Sumber: Modifikasi dari Dooley, et al, "Supporting System Innovation", *Journal of Innovation Management*, Vol 4, no. 3, Sep 2000, h. 289.

Sedangkan alat dan kriteria yang digunakan dalam SISA di kembangkan lebih lanjut oleh Doley dan kawan-kawan sesuai dengan organisasi yang diassement. Dari kriteria yang ada memang mempunyai kelemahan, karena terlalu luasnya konsep yang dikembangkan. Misalnya, kriteria organisasi dan kepemimpinan merupakan dua konsep yang berbeda dan sangat luas disatukan dalam satu kriteria. Demikian juga pembelajaran dan komunikasi. Namun sebagai sebuah usulan metodologi assessment, SISA tool dapat dimodifikasi sesuai dengan jenis organisasi.

Tabel 5.6.
Kriteria Alat Analisis *System Innovation Self Assessment* untuk
Organisasi Pemerintah Kota

Organisasi dan Kepemimpinan

- Struktur organisasi mendorong manajemen berbasis kelompok
- Struktur organisasi pemerintah kota mempunyai jaringan kerja dan mudah beradaptasi dengan perubahan lingkungan
- Manajemen mendorong staf dan kelompok untuk mengambil resiko
- Semua tingkat organisasi mempunyai akses pada pengambilan keputusan
- Gaya manajemen mendorong tercapainya goal dsan strategi organisasi
- Manajemen mengadopsi pendekatan konsensus dalam pengambilan keputusan
- Manajemen senior berkomunikasi dalam visi dan goal yang sama
- Manajemen mendorong perubahan inovatif secara efektif
- Manajemen proaktif pada perubahan daripada reaktif
- Manajer senior sangat visioner dalam memacu inovasi

Strategi dan Kinerja

- Efetif rencana strategis dan strategi informal untuk perubahan
- Semua pegawai mempunyai akses pada rencana strategis, baik tertulis maupun lisan
- Proses menyusun dan mereview rencana strategis efektif
- Adanya korelasi antara goal organisasi dan kondisi organisasi sekarang
- Semua staf ber[artisipasi dalam formulasi strategi
- Dilaksanakannya benchmarking sebagai bagian dari proses pencapaian goal dan strategi organisasi
- Tolok ukur kinerja yang digunakan sekarang efektif untuk merespon perubahan
- Strategi dan tolok ukur dikomunikasikan secara teratur kepada staff
- Adanya kesesuaian antara tolok ukur kinerja dengan pencapaian saat ini
- Strategi dan tolok ukur kinerja mampu menyesuaikan dengan perubahan lingkungan yang cepat

Pemberdayaan Kelompok

- Bawahan dan staf terlibat dalam aktivitas kelompok kerja
- Tim proyek bersifat lintas fungsi dan mewakili garis diagonal organisasi
- Ide dan masalah baru secara mudah dipecahkan oleh pegawai
- Adanya keleluasan (diskresi) pegawai
- Adanya delegasi dari senior kepada yunior
- Adanya variasi tugas bagi pegawai
- Pegawai mempunyai kesempatan saling menolong antar mereka
- Pegawai memiliki tingkat kepedulian pada proses inovasi
- Pegawai memiliki prospek pada masa depan dan kompensasi yang lebih baik
- Sumbangan pegawai pada produktivitas organisasi

Rekayasa dan Peningkatan Kinerja

- Organisasi dapat menyeimbangkan antara perubahan transformatif dan cepat (quick-win)
- Organisasi mempunyai proyek baru mulai dan proyek lama yang akan selesai secara bersamaan
- Adanya keseimbangan pas antara perubahan proaktif dan reaktif;
- Adanya alat pemodelan dan perencanaan untuk proyek dan sumberdaya
- Organisasi menggunakan konsultan secara tepat
- Manajemen mendorong berpikir diluar rencana yang ada
- Adanya rasa keterdesakan (sense of urgency) untuk memelihara inovasi yang sedang berlangsung
- Adanya informasi kritis tentang ide-ide, masalah-masalah dan proyek-proyek, yang siap untuk memfasilitasi proses pengambilan keputusan
- Proyek perubahan inkremental dan manajemen inovasi berjalan efektif
- Organisasi secara efektif merangking tindakan individu yang memberikan kontribusi pada pencapaian goal organisasi

Pembelajaran dan Komunikasi

- Pegawai mempunyai kesempatan untuk belajar pada job yang ditekuninya
- Adanya efektivitas dari proses pelatihan staff
- Adanya proses pengembangan manajemen yang efektif
- Adanya proses review dan reward pegawai yang efektif
- Adanya efektivitas proses rekrutmen
- Tingkat turnover staff yang rendah
- Perubahan yang sulit didiskusikan secara terbuka
- In formasi tentang masalah organisasi disampaikan kepada pegawai, ide-ide dari pegawai dihargai dan status proyek
- Terbukanya informasi tentang strategi, tolok ukur kinerja dan pelanggan
- Terbukanya informasi tentang keputusan manajemen tentang proses inovasi

Sumber: Modifikasi dari Dooley, et al, "Supporting System Innovation", *Journal of Innovation Management*, Vol 4, no. 3, Sep 2000, h. 290.

Catatan:

- 1 Karel Manley, *Public Sektor Innovation*, New Zealand Government Paper, 2004.
- 2 Steven Cohen and William Eimicke, "Understanding and Applying Innovation Strategies in the Public Sector", paper on *57th Annual National Conference of the American Society for Public Administration*, June 29-July 3, 1996, h. 1.
- 3 NZ Institute of Economics Research, *Op cit.*, h. 3.
- 4 Tony Bovaird, "Strategic Management in Public Sector", dalam Tony Bovaird and Elke Loffer, *Public Management and Governance*, Routledge, London, 2003, h. 71.
- 5 Sergio Zyman, *Renovate Before You Innovate*, Pengyin Group, New York, 2004, h. 2.
- 6 *Ibid*, h. 5.
- 7 Rosabeth Moss Kanter, et al., *The challenge of Organizational Change: How companies experience it and leader guide it*, Th Free Press, New York, 1992, h.3.
- 8 Karen Manley, *Op cit*, hh. 15-25 Roste, Rannveig, "Studies of Innovation in the Public Sector, a literature review", Working Paper *PUBLIN*, Oslo, 2004, hh. 4-20
- 10 Freeman. C, "The national system of innovation: in historical perspective", *Cambridge Journal of Economics*, 19, 1995, hh. 5-24.
- 11 Roste, Ranveigh, *op. cit.* h. 5.
- 12 *Ibid*, h. 6.
- 13 *Ibid*, h. 7.
- 14 *Loc. Cit*, h. 7
- 15 *Ibid*, hh. 9-11.
- 16 *Op cit*, h. 14.
- 17 Mike Miles, et al., *Study of the Implementation of Innovation in Canadian and Chinese Public Sektor Environment*, mike.miles@sympatico.ca
- 18 Ilka Tuomi, *Corporate Knowledge, Theory and Practice of Intelligent Organization*, Metaxis, Helsinki, 1999, h. 359.
- 19 March and Simon dalam Jamil E. Jreisat, "The Organizational Perspective in Comparative and Development Administration", dalam Ali Farazmand, *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, Marcel Dekker, Inc, New York, 1990, h. 16.
- 20 Chun Weei Choo, *Op Cit*, h. 215.
- 21 *Ibid*, h. 216.
- 22 *Ibid*, h. 218.
- 23 Chu Wei Choo, *Ibid*, h. 6.
- 24 *Ibid*, h. 16.
- 25 Lawrence Dooley, et al, "Supporting Systems Innovation", *International Journal of Innovation Management*, Vol 4 No. 3, September 2000.
- 26 Greg L. Steward, et al, *Team Work and Group Dynamics*, John Wiley & Sons, Inc, New York, 1999, h. 101.
- 27 *Ibid*, hh. 1034.
- 28 Dooley, *op cit*, h. 282.
- 29 Steve Leach, et al., *The Changing Organization and Management of Local Government*, MacMillan, 1994, h.75.

- 30 Mary Jo Hatch, *Organization Theory, Modern, symbolic and Postmodern Perspectives*, Oxford University Press, 1997, h. 113.
- 31 *Ibid*, h. 120.
- 32 Lewin dalam L. Dooley, at al., *Supporting Systems Innovation, International Journal of Innovation Management, Vol. 4, No. 3*, September 2000, h. 283.
- 33 *Ibid*, h. 284.
- 34 Wilson, *Op cit*.
- 35 *Ibid*, h. 285.
- 36 Gary Hamel, *Leading The Revolution*, Harvard Business School Press, Boston, 2000, hh. 149-50.
- 37 Robert dalam Karen Manley, *Innovation in the Public Sector*, Queensland Innovation Council, h. 13.
- 38 *Loc cit*, h. 13.
- 39 Cohen and Eimicke, *Op cit*, h. 1.
- 40 *Loc cit*.
- 41 *Loc cit*, h. 13.
- 42 *Loc cit*.
- 43 *Ibid*, h. 27.
- 44 Alshuler dalam Manley, *Loc cit*, h. 27.
- 45 *Ibid*, h. 28.
- 46 Lihat James Q wilson, *Bureaucracy, what Government Agencies Do and Why They Do it*, Basic Books, New York, 1989.
- 47 *Ibid*, h. 222.
- 48 *Ibid*, hh. 223-28.
- 49 *Ibid*, hh. 224-5.
- 50 *Ibid*, h. 229.
- 51 *Ibid*, lihat Bagian 1 sampai 3.
- 52 *Loc cit*.
- 53 Peter M. Senge, *The Fifth Discipline, The Art and Practice of The Learning Organization*, Currency Boubleday, New York, 1990.
- 54 *Op cit*, h. 15.
- 55 Lihat James Q. Wilson, *Op cit*.
- 56 Oliver E. Williamson, *Theory Organization From Chester Barnard to the Present and Beyond*, Oxford University Press, London, 1995, h. 144.

BAB 6

PERENCANAAN KOTA SEBAGAI FUNGSI PEMERINTAHAN KOTA

A. Pendahuluan

Perencanaan kota (*urban planning*) sebagai suatu disiplin ilmu sebenarnya lebih banyak dikaji oleh ilmu arsitektur, khususnya yang membahas tentang perencanaan ruang atau kawasan. Di negara-negara industri maju, perencanaan kota sebagai suatu disiplin ilmu berkembang pesat sejak terjadinya Revolusi Industri pada sekitar abad ke-16. Latar belakangnya adalah munculnya kesadaran para pengambil keputusan pada waktu itu untuk mengadakan penataan kawasan industri yang semrawut sebagai akibat pertumbuhan industri yang pesat dan derasnya arus urbanisasi.

Perencanaan kawasan itu sendiri sebenarnya merupakan suatu aktivitas manusia yang paling tua. Bukti-bukti arkeologis menunjukkan bahwa setiap bangsa mempunyai tata cara tersendiri dalam mengatur ruang, terutama ruang kota. Kota-kota pada masa Yunani Kuno dan Mesir Kuno mempunyai tata ruang yang khas, sesuai dengan filosofi yang dianut oleh bangsa tersebut. Di kerajaan Mataram, pengaturan ruang kota atau pusat kerajaan dihubungkan dengan filsafat Jawa tentang ruang. Gunung Merapi di sebelah Utara dan Laut Selatan di sebelah Selatan merupakan pedoman pokok dalam menempatkan kawasan pusat keraton.

Dalam perkembangan selanjutnya, terutama setelah Revolusi Industri, perencanaan kota mencoba menjadi suatu disiplin baru sebagai *normal science*. Artinya, ia memenuhi syarat untuk diklasifikasikan sebagai suatu cabang dari ilmu sosial atau *interdisciplinary science*. Oleh karena itu, sebagai suatu disiplin ilmu, perencanaan kota merupakan disiplin yang masih muda, yang lebih banyak merupakan campuran antara teori dan praktek, dengan kecenderungan yang lebih kuat kepada praktek atau aksi.¹ Sedangkan sebagai sebuah profesi, perencanaan kota juga merupakan profesi yang masih muda. Sebagai sebuah profesi, sebagaimana dikatakan oleh Klegon mempunyai dua aspek penting.² *Pertama*, dinamika internal yang merupakan usaha praktisi untuk meningkatkan status sosialnya, mendefinisikan pelayanan yang mereka anggap dapat diberikan secara sempurna, dan mencapai otonomi dan pengaruh; *kedua*, dinamika eksternal yang menyangkut organisasi profesional dalam mengatur atau mempengaruhi lembaga lain dan pengaturan kekuasaan.

Sebagai sebuah profesi, perencanaan kota, dengan demikian, mempunyai standar perilaku atau kode etik dan tingkat otonomi profesi yang baik. Gold menunjukkan bahwa perencana kota secara historis dilakukan oleh insinyur, pembuat peta, dan arsitek. Namun dalam perkembangannya, rencana yang berhasil dibuat tidak dapat dilaksanakan dengan baik di lapangan. Kekuatan-kekuatan politik atau kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*) mempunyai kepentingan ekonomi atau politik di kota. Mereka dengan segala upaya berusaha untuk melakukan lobi-lobi terhadap pengambil keputusan di pemerintah kota dalam pandangan ilmu politik. Ruang kota adalah sebuah arena perebutan antara berbagai kelompok masyarakat. Kelompok pengusaha selalu berusaha memperoleh tanah atau lahan di tempat-tempat yang strategis. Sedangkan kelompok-kelompok kaum miskin pun mempunyai tujuan yang sama, yaitu memperoleh hak penguasaan atas lahan di sekitar pusat kota untuk memudahkan mereka memperoleh pendapatan (*income generating activity*). Tujuan yang sama ini akan menghasilkan proses tarik-menarik yang kuat di antara kedua kelompok masyarakat ini, di mana pemerintah kota sebagai suatu kesatuan merupakan pihak yang berada di tengah-tengah. Sifat kemajemukan atau heterogenitas masyarakat kota sudah tentu menyebabkan jumlah

kelompok masyarakat tidak hanya berjumlah dua kelompok saja, namun sangat beragam dan dengan kepentingan yang sangat beragam pula. Perencanaan kota, selanjutnya, berusaha meniti jalur keilmuan melalui akar perencanaan. Perencanaan digambarkan sebagai sebuah kegiatan atau prosedur yang mengatur segala sesuatu sebelumnya atau mengontrol konsekuensi-konsekuensi dari semua tindakan yang diambil. Dalam konteks ini, perencanaan didefinisikan sebagai metode ilmiah rasional³ yang menerapkan metode-metode ilmiah dalam pembuatan rencana. Sebagai suatu disiplin perencanaan, perencanaan kota (*urban planning*) merupakan aktivitas merencanakan suatu lingkungan tertentu, yang lebih luas daripada perencanaan lahan atau fisik, karena mempertimbangkan semua faktor fisik, tata guna lahan, ekonomi, politik, administratif dan sosial - yang mempengaruhi wilayah kota. Minnery⁴ akhirnya sampai kepada sebuah kesimpulan bahwa perencanaan kota didefinisikan sebagai:

“intervention in the workings of the allocation process for resources (especially land and activities on the land) in the urban and regional activity system by legitimate public authority to achieve desired future ends, using means appropriate to those ends “

(intervensi di dalam proses alokasi sumber daya, khususnya terhadap tanah dan kegiatan-kegiatan di atasnya, dalam sistem aktivitas kota dan regional oleh otoritas publik yang sah untuk mencapai hasil yang diinginkan, dengan menggunakan sarana yang sesuai)

Intervensi yang dimaksud dalam definisi di atas adalah intervensi yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengalokasikan sumber-sumber daya ekonomi, terutama tanah atau lahan, secara adil kepada semua warga kota untuk mencapai tujuan keadilan, kesejahteraan, kenyamanan, dengan alat-alat atau metode yang cocok untuk mencapai tujuan tersebut. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kegiatan perencanaan kota merupakan: *pertama*, kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah atau organisasi publik yang diberikan kewenangan oleh pemerintah untuk membuat rencana; *kedua*, menggunakan metode-metode ilmiah; dan *ketiga*, mempunyai tujuan-tujuan yang jelas.

Perhatian terhadap perencanaan perkotaan semakin meningkat. Hal ini tidak terlepas dari tuntutan kondisi perkotaan di dunia secara

umum yang cukup memprihatinkan, karena percepatan pertumbuhan penduduk, peningkatan status sosial ekonomi dan peningkatan teknologi tidak sebanding dengan sumber daya pendukung sektor perkotaan, baik sumber daya alam (ruang, air, tanah, dan segala isinya), sumber daya fisik (bangunan, pemukiman, jalan, tempat-tempat umum, taman, tempat rekreasi, tempat pembuangan limbah, dan sebagainya), sumber daya sosial ekonomi (kegiatan-kegiatan ekonomi, pasar) dan sumber daya sosial budaya (privasi, hiburan, rasa aman dan nyaman, dan sebagainya). Hal tersebut menimbulkan berbagai persoalan perkotaan, baik menyangkut penggunaan tanah perkotaan secara keseluruhan maupun menyangkut fasilitas pelayanan perkotaan, yang terlihat dari adanya kesemrawutan, kemacetan lalu lintas, daerah kumuh, polusi, dan sebagainya.

Pertumbuhan kota yang tidak selaras dengan tuntutan pemenuhan kebutuhan masyarakat kota secara sehat dan nyaman, menyebabkan pertumbuhan kota yang sulit untuk dikontrol dan dikendalikan. Kesulitan tersebut menurut Bambang Sunaryo⁵ menyangkut tiga hal. *Pertama*, tidak tertibnya penggunaan ruang kota yang secara keseluruhan kurang mendukung optimasi pemanfaatan lahan di perkotaan. *Kedua*, menurunnya optimasi pelayanan prasarana kota seperti prasarana transportasi, air bersih, drainase, listrik, dan sebagainya, yang secara akumulatif akan menurunkan kualitas dan kemampuan kehidupan masyarakat kota. *Ketiga*, menurunnya arsitektur bangunan dan lanskap kota, sehingga mengurangi keindahan penampilan ruang kota atau citra kota secara keseluruhan.

Dengan adanya keterbatasan sumber daya seperti tersebut di atas, maka diperlukan suatu usaha yang terencana dalam pengelolaan perkotaan. Selain keterbatasan sumber daya tersebut, perencanaan pengelolaan perkotaan diperlukan bagi kenyamanan kehidupan kota, baik untuk masa sekarang maupun masa yang akan datang, khususnya yang berkaitan dengan kelestarian dan daya dukung lingkungan. Padatnya penduduk yang tinggal di perkotaan telah menyebabkan berbagai masalah lingkungan, yang apabila tidak segera diantisipasi bisa memperparah kondisi kesehatan dan kenyamanan penduduk kota.

Kota sebagai pusat tempat tinggal penduduk dan pusat kegiatan ekonomi, pusat pendidikan dan sebagainya diharapkan dapat berperan

sebagai pusat pertumbuhan serta merangsang perkembangan bagi wilayah pedesaan di sekitarnya. Hal ini selaras dengan tujuan pengembangan perkotaan, yaitu:⁶

- Untuk mencapai pengembangan spasial yang lebih berimbang, sehingga akan mendukung realisasi tujuan pemerataan, pertumbuhan dan stabilitas.
- Untuk lebih mencapai integrasi nasional.
- Untuk melindungi kelestarian lingkungan hidup.
- Untuk menyediakan sarana secukupnya yang dapat memenuhi kebutuhan dasar manusia.

Untuk mencapai tujuan tersebut maka bukan hanya dengan melaksanakan pembangunan kota-kota besar dan kota-kota metropolitan saja, melainkan juga pembangunan kota-kota kecil. Hal ini dimaksudkan di samping untuk pemerataan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat, juga untuk mengurangi kesenjangan antarspasial dan antardaerah, sehingga pembangunan tidak hanya terpusat di kota-kota besar semata.

Peran kota sebagai pusat pertumbuhan serta perangsang perkembangan wilayah hinterland-nya tersebut dimaksudkan juga untuk mengurangi kepadatan penduduk yang terpusat di kota-kota besar. Karenanya, tujuan pembangunan kota menurut Margaret Mead⁷ juga untuk mengurangi arus urbanisasi ke kota-kota besar. Hal ini mengingat bahwa dari tahun ke tahun arus urbanisasi ini senantiasa meningkat, sehingga melahirkan berbagai fenomena sosial ekonomi yang kompleks; dari naiknya suhu udara, polusi, kemacetan lalu lintas baik yang disebabkan oleh besarnya arus kendaraan maupun kurangnya lahan parkir, sampai dengan masalah maraknya sektor informal, daerah kumuh, dan kemiskinan di kota.

Dengan demikian, kota harus dapat berfungsi secara efisien. Untuk itu dibutuhkan perencanaan kota yang efektif. Perencanaan kota ini menyangkut perencanaan tata ruang dan perencanaan manajemen pelayanan kota. Perencanaan kota yang efektif ini diperlukan guna menghindarkan beberapa hal, antara lain: (1) perkembangan kota secara acak yang pada gilirannya menimbulkan kesemrawutan; (2) penyediaan fasilitas pelayanan dan infrastruktur yang mahal dan tidak

efisien; (3) spekulasi tanah yang dapat mengakibatkan pelipatgandaan biaya pembangunan; (4) penggunaan lahan yang tidak bertanggung jawab, yang dapat mengancam kelestarian lingkungan.⁸

Perencanaan kota akan menjadi efektif apabila rencana tersebut sesuai dengan tuntutan kebutuhan dan didukung dengan mekanisme pelaksanaan, baik yang menyangkut kekuatan hukum maupun mekanisme pengendalian rencana itu sendiri, anggaran, penyiapan personel, pembangunan prasarana, dan sebagainya. Di samping itu, perencanaan kota bukan hanya merupakan perencanaan fisik kota, tetapi juga perencanaan yang melibatkan aspek sosial-budaya, ekonomi, dan politik.

Mengenai perencanaan pembangunan kota ini, sebenarnya telah dikenal sejak 4000 tahun sebelum Masehi. Pada masa itu, kehidupan kota terpusat pada sebuah bangunan tinggi yang dikelilingi tembok yang tinggi.⁹ Sejak itu, perencanaan pembangunan kota terus mengalami perkembangan. Mulai dekade 1970-an terdapat kecenderungan baru dalam perencanaan kota, yang meliputi:

- Pengendalian pertumbuhan dan menangani kemunduran, menggunakan mekanisme peraturan bangunan dan penggunaan lahan, perencanaan lingkungan pemukiman serta pengendalian urbanisasi.
- Perencanaan lingkungan (*community*), menggunakan mekanisme pelestarian kota lama dan lingkungan pemukiman. Dalam hal ini lingkungan pemukiman dianggap sebagai unit yang ideal untuk melaksanakan program perencanaan agar efektif, terutama bila strategi perencanaan kota yang menyeluruh telah ada untuk digunakan sebagai landasannya.
- Konservasi dan penggunaan kembali bangunan tua dengan beberapa penyesuaian, serta kawasan tertentu. Hal ini dilakukan sehubungan dengan gagasan bahwa bangunan klasik perlu dikonservasikan dalam rangka pelestarian budaya, di samping memang masih bisa dimanfaatkan untuk penggunaan yang berbeda. Langkah ini dianggap lebih efisien dibandingkan jika membongkarnya dan kemudian mendirikan bangunan baru.

Dari kecenderungan di atas terlihat bahwa dalam perencanaan kota, tidak hanya sebatas perencanaan fisik semata, namun juga

melibatkan perencanaan ekonomi, sosial, dan politik (yang hal ini akan dibahas tersendiri).

B. Tujuan-tujuan Perencanaan lahan

Suatu rencana kota harus mempunyai tujuan-tujuan yang jelas. Perencanaan penggunaan lahan (*land-use plan*) merupakan inti dari perencanaan kota. Dengan menggunakan teori sistem, F. Stuart Chapin dan Edward Kaiser¹⁰ menggambarkan bahwa kota digambarkan sebagai sebuah sistem yang di dalamnya terdapat aktor-aktor dan sub-sistem yang berinteraksi satu sama lain, yaitu sistem aktivitas (*activity system*), sistem pembangunan lahan (*land development system*), dan sistem lingkungan (*environmental system*).

Sistem aktivitas atau kegiatan adalah cara individu atau lembaga-lembaga mengorganisasi kegiatan-kegiatan mereka sehari-hari di atas basis kebutuhan manusia (*human needs*) dan berinteraksi dalam waktu dan ruang. Wujud nyata dari interaksi yang berlangsung di antara mereka adalah adanya sistem transportasi dan media massa. Sistem transportasi menunjukkan adanya sistem pengaturan pergerakan manusia dari satu titik ke titik lain atau dari satu lokasi ke lokasi lain. Jarak sebuah sekolah dasar dari lokasi pemukiman, misalnya, menghendaki adanya pembangunan jalur transportasi di antara keduanya. Semua aktivitas lembaga dan individu dalam ruang kota merupakan kegiatan yang kompleks dan tergantung satu sama lain, yang dihubungkan oleh sistem transportasi kota.

Secara jelas kita dapat mendeskripsikan sistem kegiatan sebagai berikut:

Agen	Sistem Aktifitas
Individu dan Rumah Tangga	Aktifitas Kerumahtangaan, seperti tidur, makan, belanja, merawat anak, membersihkan pekarangan, dan sebagainya. Aktifitas Sosialisasi, seperti kegiatan keagamaan, pendidikan anak, upacara keluarga, kegiatan organisasi, dan sebagainya. Interaksi Sosial, seperti mengunjungi tetangga, pertemuan rukun tetangga, bertamu resmi, dan sebagainya. Aktifitas Rekreasi, seperti olahraga, menonton televisi, membaca, dan sebagainya.

Perusahaan	Kegiatan Produksi Barang, seperti ekstraksi atau pengolahan, transportasi, distribusi, dan lain-lain. Kegiatan Produk Jasa, seperti pelayanan jasa kepada individu atau lembaga.
Lembaga- Lembaga	Aktifitas Pengembangan Manusia, seperti lembaga-lembaga agama, lembaga pendidikan, rumah sakit, dan lain-lain. Aktifitas-aktifitas yang berkaitan dengan pelayanan sosial dasar, seperti kepolisian, pemadam kebakaran, air minum, listrik, dan sebagainya. Aktifitas-aktifitas untuk kesejahteraan golongan-golongan masyarakat tertentu, seperti kelompok profesional, kelompok politisi, kelompok pekerja sosial, kelompok buruh, dan sebagainya.

Selanjutnya, konfigurasi sistem pembangunan lahan memfokuskan pada proses konversi atau rekonversi ruang untuk kebutuhan manusia. Digambarkan oleh Chapin dan Kaiser¹¹ bahwa aktor atau agen pembangunan lahan meliputi pemilik lahan (*land owner*), pengembang (*developer*), konsumen, lembaga keuangan (*financial intermederiaries*) dan instansi pemerintah, dengan peran-peran sebagai berikut:

Agen	Sistem Aktifitas
Pemilik lahan	Pemasaran lahan (penawaran, penaksiran harga atau penyewaan)
Pengembang	Konversi atau rekonversi lahan (mencari lahan untuk pembangunan, pembebasan, pembiayaan dan sebagainya)
Konsumen	Pembelian atau penyewaan
Lembaga Keuangan	Pembebasan lahan dan pembiayaan transaksi pembangunan lahan
Instansi Pemerintah	Mengatur proses pembebasan dan pembangunan lahan, penyediaan infrastruktur, pengawasan, dan sebagainya

Sistem konfigurasi ketiga adalah sistem lingkungan yang mencakup lingkungan abiotik dan biotik, yang secara keseluruhan menunjang proses kehidupan manusia. Agen lingkungan dan sistem lingkungannya dapat dilihat sebagai berikut:

Agen	Sistem Aktifitas
Biotik-Binatang dan Tumbuhan	Proses ekosistem (energi mengalir dari matahari ke tumbuhan, melalui jaringan makanan dan seterusnya)
Abiotik-Air, Udara dan Benda	Sistem Hidrologi Sistem Udara Sistem Geologis

Dengan melihat sistem dan sub-sistem yang ada di dalamnya, maka dapat dipahami bahwa perencanaan guna lahan merupakan proses yang kompleks, yang menyinggung kepentingan banyak pihak yang terlibat di dalamnya, di mana setiap individu atau lembaga mempunyai kepentingannya sendiri dan saling berhadapan. Dalam hal ini pemerintah berfungsi sebagai pengatur dan pengartikulasi kepentingan umum. Oleh karena itu, struktur ruang kota dirumuskan oleh Chapin dan Kaiser sebagai:

“urban spatial structure is a conjuncting outcome of the functioning of market and political processes, the one providing the means by which individuals, firms, and institutions pursue their self interest, and the other, the means by which government articulates and pursues the common interests.

“Struktur ruang kota adalah produk dari proses berfungsinya pasar dalam politik, yang mana individu, perusahaan dan lembaga-tembaga lain berusaha membela kepentingannya sedangkan pemerintah berfungsi mengartikulasikan kepentingan umum.

Pemerintah, dalam hal ini, berfungsi sebagai pengatur segala kepentingan yang saling berbenturan dan mengartikulasikan kepentingan-kepentingan umum dalam rencana guna lahan. Kepentingan-kepentingan umum (*public interests*) yang bagaimanakah yang harus diartikulasikan oleh pemerintah? Kepentingan-kepentingan umum tersebut adalah:

- Kesehatan dan keselamatan;
- Kenyamanan;
- Efisiensi;
- Kualitas lingkungan;

- Keadilan;
- Ketenangan.

Dalam konteks Indonesia, interaksi sosial atau integrasi sosial antar kelompok etnik yang ada harus menjadi pertimbangan penting.

Kesehatan dan keselamatan penduduk merupakan unsur kepentingan umum yang harus dipertimbangkan dalam penyusunan rencana guna lahan. Secara geologis, seluruh lahan di suatu kawasan kota atau perkotaan mempunyai karakteristik geologis yang beragam. Lahan-lahan yang terletak di bantaran atau daerah aliran sungai (DAS) mempunyai ciri-ciri khas, yang mempengaruhi habitat yang tinggal di sana. Daerah ini mempunyai ciri-ciri geologis, seperti rawan banjir, tingginya tingkat reservasi air tanah, dan lain sebagainya. Rawannya suatu daerah terhadap banjir menyebabkan daerah tersebut secara nyata merupakan daerah yang tidak aman untuk tempat tinggal atau pemukiman. Dalam penyusunan rencana guna-lahan, studi-studi geologis pendahuluan sangat berguna untuk memberikan rekomendasi kepada perencana kota untuk mengalokasikan zona-zona mana saja yang aman untuk pemukiman. Suatu kota yang terletak di tepi pantai atau sungai mempunyai struktur geologis yang khas dan mempengaruhi jenis-jenis penyakit yang diderita oleh penduduknya. Penyakit malaria, kolera, dan sejenisnya merupakan pertimbangan-pertimbangan penting yang harus diantisipasi terlebih dahulu sebelum memutuskan apakah suatu kawasan layak menjadi kawasan pemukiman. Struktur geologis tepian sungai pun akan mempengaruhi sistem jaringan drainase, yang berbeda dengan kota yang terletak di daerah pegunungan. Jaringan drainase yang dibangun akan membutuhkan dana yang lebih besar, karena kecilnya gravitasi air.

Kenyamanan merupakan aspek kedua yang penting dalam perencanaan guna lahan. Yang dimaksud dengan kenyamanan di sini adalah adanya pertimbangan yang matang dalam mengalokasikan wilayah kota (zonasi) atas kawasan industri, kawasan pemukiman, kawasan perkantoran, kawasan pertokoan, kawasan fasilitas sosial, kawasan rekreasi, dan sebagainya. Penentuan masing-masing kawasan (zona) selain didasarkan pada studi geologis tanah, juga didasarkan pada kenyamanan manusia yang menggunakan ruang kota. Keterjangkauan penduduk

yang tinggal di kawasan pemukiman dengan kawasan pertokoan dan fasilitas sosial harus menjadi pertimbangan penting. Demikian pula jarak antara kawasan pemukiman dengan kawasan industri. Jarak yang terlalu dekat antara dua kawasan tersebut akan mengakibatkan dampak negatif terhadap penduduk, terutama dampak lingkungan dari limbah padat dan cair atau polusi udara yang ditimbulkan dari suatu kawasan industri. Kawasan atau zona penyangga (*buffer zone*) biasanya diperlukan untuk mengimbangi dampak negatif dari limbah industri yang terletak di antara kawasan pemukiman dan kawasan industri.

Efisiensi merupakan satu aspek penting dalam perencanaan guna lahan. Yang dimaksud efisiensi di sini adalah selisih optimal antara *input* dengan *output*. Dalam perencanaan ruang, definisi ini sudah tentu sulit untuk diterapkan secara pasti. Namun, prinsip minimalisasi biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah dan penduduk harus menjadi pertimbangan utama. Distribusi kawasan pertokoan atau fasilitas sosial, sebagai contoh, harus mempertimbangan keterjangkauan (*accessibility*) penduduk dari kawasan pemukiman tertentu. Semakin jauh jarak yang harus ditempuh, maka semakin besar pula biaya dan waktu yang harus dikeluarkan. Dalam tinjauan ini, perencanaan sistem transportasi sebagai suatu unsur perencanaan tata ruang merupakan unsur yang sangat penting untuk mencapai tingkat efisiensi pergerakan penduduk dari satu titik ke titik lain.

Kualitas lingkungan menjadi pertimbangan penting pula dalam perencanaan tata guna lahan. Dampak lingkungan yang ditimbulkan dari adanya suatu kawasan industri menjadi pertimbangan penting sebelum ditentukan suatu kawasan menjadi kawasan industri atau tidak. Aliran udara, aliran limbah cair, dan lokasi pembuangan atau pengolahan limbah padat hendaknya dijadikan pertimbangan serius. Studi-studi hidrogeologi dan lingkungan merupakan studi yang harus dilakukan.

Aspek keadilan yang dimaksud adalah adanya pemerataan bagi semua golongan masyarakat untuk memanfaatkan ruang yang ada. Menteri Dalam Negeri Rudini sewaktu membuka Seminar Internasional mengenai Manajemen Perkotaan di Surabaya, Mei 1992, menekankan perlunya penyusunan tata ruang yang demokratis, yaitu melibatkan sebanyak mungkin kalangan masyarakat untuk membahas rencana

penentuan fungsi tanah (dan juga air) di perkotaan. Dengan demikian, kepentingan sebanyak mungkin pihak tertampung dan rencana tata ruang yang ditetapkan juga akan lebih baik.¹³ Ramlan Surbakti mengatakan bahwa setidaknya *output* tata ruang yang demokratis meliputi tiga hal. *Pertama*, distribusi barang dan jasa yang menyangkut kebutuhan utama (*necessities*), seperti perumahan, pekerjaan, dan fasilitas pendidikan dan kesehatan yang merata kepada semua warga kota. *Kedua*, proses pembebasan tanah tidak hanya harus transparan dan melibatkan pihak yang independen, tetapi juga harus dapat mengangkat derajat hidup pemilik tanah menjadi lebih baik. *Ketiga*, penyediaan ruang publik (*public space*) yang memadai, baik untuk anak-anak dan remaja maupun bagi orang dewasa.¹⁴

Adanya partisipasi politik para warga kota dalam penyusunan rencana kota akan membawa dampak positif terhadap *output* yang akan dihasilkan. Warga kota harus mengetahui wawasan masa depan kota yang mereka tempati, yang dapat memenuhi kebutuhan material dan non-materialnya. Semua golongan masyarakat perlu dilibatkan sedemikian rupa dalam proses ini. Segregasi sosial dalam pemanfaatan lahan harus dihindari. Integrasi sosial perlu dilakukan sedemikian rupa, dimulai dengan alokasi lahan yang relatif merata kepada semua golongan masyarakat, baik berdasarkan etnik maupun berdasarkan strata ekonomi.

Eksklusivisme beberapa pemukiman di kawasan Jabotabek yang hanya dihuni oleh golongan minoritas Cina menunjukkan adanya ketidakberesan dalam perencanaan dan pemanfaatan lahan. Walaupun proyek perumahan tersebut dibangun oleh perusahaan swasta, namun pemerintah kota dapat mengatur sedemikian rupa bahwa pemanfaatan ruang harus diintegrasikan ke dalam perencanaan sosial

C. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Perencanaan, Kota di Negara Berkembang

Prinsip-prinsip perencanaan lahan di atas merupakan prinsip ideal yang seharusnya dapat diterapkan dalam perencanaan dan pelaksanaan rencana kota. Namun, dalam kenyataannya banyak kota-kota di negara-negara yang sedang berkembang tidak dapat melaksanakan rencana tata

ruang yang telah disusun dengan baik. John L Taylor dan David G. William menyebutkan faktor-faktor yang harus dipertimbangkan dalam merencanakan kota di negara yang sedang berkembang sebagai “*generating factors*” atau faktor-faktor penyebab. *Generating factors* dibedakan menjadi enam kategori, yaitu: demografi, ekonomi, politik, sosial, lingkungan, dan teknologi.¹⁵

Faktor demografi bersumber pada urbanisasi yang berlangsung di negara-negara yang sedang berkembang, yang didorong baik oleh faktor pendorong maupun faktor penarik. Kota-kota menjadi tempat impian bagi kaum migran yang datang dari desa untuk mencari pekerjaan dan peluang usaha. Sebaliknya, sektor pertanian yang menjadi tumpuan penduduk desa semakin tidak menarik karena tidak memberikan nilai tukar yang menarik. *Term of trade* produk pertanian semakin merosot dibandingkan dengan produk non-pertanian.

Faktor demografi di atas berkaitan dengan dualisme ekonomi antara kota dan desa yang masih dirasakan di negara yang sedang berkembang, sebagaimana dijelaskan dalam pendekatan ekonomi dalam Bab 2 sebelumnya. Sektor perkotaan merupakan sektor modern, sementara sektor pedesaan merupakan sektor tradisional. Sebaliknya, di daerah perkotaan berkembang pula sektor tradisional, yaitu sektor informal, sebagai penampung anggota masyarakat kota yang tersisih dari sektor formal-modern. Pedagang asongan, penjual bakso dan pekerjaan sejenis merupakan peluang-peluang usaha yang digeluti oleh masyarakat kota yang marjinal dan tidak mampu untuk memasuki sektor formal-modern.

Perencanaan kota sendiri bukanlah merupakan suatu kegiatan yang berdiri sendiri, namun berkaitan dengan unit-unit politik yang ada dalam pemerintahan kota, kelompok kepentingan, partai politik, kelompok penekan, masyarakat, LSM, dan sebagainya. Dalam kerangka ini, manajemen dan perencanaan kota dipandang sebagai proses politik, dalam arti ia tidak hanya menghasilkan *outcomes* saja - di mana sebagian kelompok masyarakat ada yang menang dan sebagian menjadi pihak yang kalah. Dalam kerangka ini, perencanaan kota pada hakekatnya merupakan konsiliasi berbagai kepentingan yang ada di masyarakat, di mana politisi dan administrator sebenarnya hanya membuat semacam *political judgement*. “Cullingworth” menyatakan bahwa:

“Planning should be conceived, therefore, not as the identification of problem and their resolution, but as a process of balancing conflicting claims on scarce resources, of deciding who is to benefit and who is to bear the costs of planning decisions, and of achieving compromises between conflicting interests”

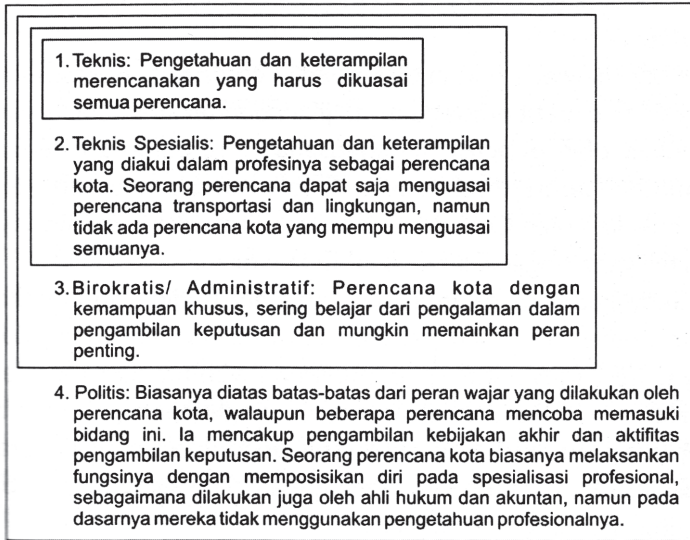
(Perencanaan seharusnya tidak dikonsepsikan sebagai identifikasi masalah dan pemecahannya, tetapi sebagai proses penyeimbangan klaim terhadap sumber daya yang terbatas, yang memutuskan siapa memperoleh keuntungan dan siapa yang membayar biaya untuk keputusan dalam perencanaan, dan pencapaian kompromi antar kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan).

Dari pemahaman di atas jelas bahwa perencanaan lebih digambarkan sebagai proses penyeimbangan kepentingan dari berbagai kelompok atau golongan yang ada di masyarakat kota dalam mengalokasikan sumber daya yang terbatas. Sumber daya yang terbatas tersebut adalah air, tanah, udara, dan ruang. Pemahaman ini menarik untuk dicermati bila kita melihat perencanaan ruang kota-kota di Indonesia. Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) seringkali tidak dapat dilaksanakan secara efisien di lapangan, karena golongan masyarakat yang mampu atau mempunyai akses ke pengambilan keputusan (*decision maker*) berusaha sedemikian rupa untuk memanfaatkan ruang sesuai dengan kepentingan mereka. Penggusuran tanah-tanah rakyat di sekitar pinggiran kota untuk pembangunan perumahan atau pertokoan di kota-kota besar Indonesia merupakan contoh nyata dari hal tersebut.

Kawasan Puncak di Cianjur sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1989 yang mengatur pengendalian pembangunan fisik di kawasan Puncak, sampai saat ini, keputusan ini seperti macan ompong yang tidak mampu menahan lajunya pembangunan kawasan Puncak yang dilakukan oleh pihak swasta. Konversi lahan pertanian menjadi perumahan mewah atau hotel berbintang merupakan gejala alamiah yang cepat terjadi dimana pemerintah tidak mampu menahannya. Di lain pihak, Keputusan Presiden tersebut dimaksudkan untuk melindungi kawasan Puncak sebagai kawasan peresapan air (reservasi) untuk kebutuhan air bersih di DKI Jakarta.

Secara skematis John R. Minnery menggambarkan bagaimana dimensi politis sangat berpengaruh dalam perencanaan kota, di mana

kepentingan banyak pihak harus terakomodasi dalam pelaksanaan rencana ataupun pembuatan rencana itu sendiri, seperti tampak pada gambar berikut ini.



Gb. 6.1. Empat Peranan yang Dijalankan oleh Perencana Kota

Melihat empat peranan yang secara alamiah dimainkan oleh perencana kota di atas, kita dapat melihat bahwa peran politis sangat mempengaruhi dan mengatasi peran teknis, spesialis, dan birokratis. Sebagai contoh, Pemerintah Daerah (Pemda) Kaota Bekasi harus mengubah RUTRW-nya sebanyak dua kali, karena adanya tekanan dari Pemda DKI Jakarta. Tekanan ini sudah tentu sangat bersifat politis, di mana pengambilan kebijakan di DKI Jakarta mempunyai otoritas di atas Pemda Kota Bekasi, sehingga dengan demikian dapat memaksakan kepentingannya kepada Pemda Kota Bekasi. Dalam posisi seperti ini, semua analisis teknis yang berkaitan dengan rawannya banjir sebagai akibat pembangunan perumahan secara besar-besaran untuk menampung kebutuhan rumah penduduk DKI Jakarta, menjadi pertimbangan yang rendah dalam perencanaan penggunaan lahan. Peristiwa banjirnya sebagian besar perumahan yang terjadi di musim penghujan di Bekasi pada awal tahun 1996 lalu merupakan indikator signifikan bahwa semakin luas lahan peresapan air yang tertutup.

Posisi perencana kota di Bappeda Pemda Kota Bekasi sudah tentu tidak dapat berbuat banyak jika pada tekanan politis yang dilakukan oleh pengusaha-pengusaha yang berkolusi dengan pejabat di pemerintah pusat di Jakarta. Sinyalemen yang dikemukakan oleh Cullingworth di atas nampaknya mempunyai validitas yang tinggi jika kita lihat di lapangan.

Sedangkan masalah sosial yang harus dipertimbangkan dalam penyusunan dan pelaksanaan rencana tata ruang kota sangat bervariasi, seperti pemukiman kumuh dan masalah-masalah sosial ikutannya. Akibatnya, lingkungan pemukiman yang tidak kondusif sebagai sarana pendidikan bagi generasi muda tersebut berkorelasi erat dengan penyalahgunaan obat dan tingginya angka kriminalitas.

Dari berbagai masalah yang termasuk dalam “*generating factors*” di atas, telah memberikan ide segar bagi perencana kota di negara-negara yang sedang berkembang bahwa perlunya pergeseran dari paradigma tradisional ke paradigma yang baru. Paradigma baru tersebut bersumber pada dua pertanyaan pokok, yaitu:

- Ruang lingkup perencanaan. Perencanaan harus mencakup semua segi kehidupan masyarakat kota, yaitu sosial, ekonomi, politik, ruang, dan lingkungan, dengan menyadari bahwa masalah yang dihadapi sangat kompleks.
- Metodologi perencanaan. Bagaimana rencana harus diformulasikan agar dapat menampung semua isu yang ada.

Paradigma perencanaan tradisional yang mempunyai karakteristik: penekanan pada rencana jangka panjang, di mana rencana lebih merupakan produk daripada proses; penekanan pada rencana fisik, kualitas strategis yang rendah dan tidak adanya keterkaitan dengan pengguna; ternyata tidak dapat memecahkan masalah perkotaan secara mendasar. Sebuah rencana kota biasanya hanya terbatas pada rencana tata guna lahan dan infrastruktur fisik lainnya dalam rencana detailnya, namun kurang menyentuh pada proyeksi ekonomi dan elemen sosial yang terkait dengan rencana fisik tersebut. Sebaliknya, paradigma baru harus mempunyai karakteristik, seperti lebih berorientasi pada jangka pendek, penggunaan anggaran, dan peralihan dari rencana fisik semata. Dalam

praktek pembuatan rencana kota, masyarakat kota sebagai pengguna (*user*) harus lebih dilibatkan.

Dengan demikian, kriteria untuk mengukur keberhasilan rencana kota di negara yang sedang berkembang lebih kompleks daripada di negara industri maju. Rencana harus mengacu kepada nilai-nilai dasar (*value-basis of responsive planning and development*), yaitu:

Nilai Dasar	Fisik		Spiritual	
	Primer	Sekunder	Harga Diri	Kebebasan
Komponen	Makanan dan Minuman Kesehatan Rumah Pendidikan Komunikasi Infrastruktur	Barang dan Pelayanan	Keamanan Identitas Keadilan Kehormatan	Pilihan Partisipasi Kekuasaan Tanggungjawab
Interaksi antara lingkungan dengan manusia				

Gb. 6.2. Kebutuhan Dasar Manusia sebagai Acuan Evaluasi Rencana dan Program Kota

Sumber: John W. Taylor and David G. William, *Urban Planning Practice in Developing Countries*, The Free Press, New York, 1982, h. 51.

Berdasarkan kriteria di atas, kegiatan perencanaan kota harus mengacu kepada realisasi nilai-nilai dasar. Distribusi pelayanan publik perkotaan, sebagai contoh, terlebih dahulu haruslah menjawab pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

- Berapa persenkah penduduk kota yang terjangkau pelayanan publik tertentu?
- Apakah pelayanan tersebut dibutuhkan oleh penduduk miskin? Kalau dibutuhkan, berapa volumenya, berapa harga yang dapat dibayar dan di manakah lokasi yang layak?
- Apakah program dapat meretribusikan kepemilikan kepada kaum miskin?

D. Perencanaan Kota di Indonesia

Bila melihat evolusi perencanaan pembangunan kota di Eropa dan Amerika, industrialisasi merupakan salah satu faktor pendorong adanya perencanaan pembangunan kota. Hal ini berbeda dengan konteks

Indonesia. Terdapat beberapa kondisi yang mempengaruhi faktor-faktor dasar kota di Indonesia. *Pertama*, perkembangan kota di Indonesia bukan disebabkan adanya industrialisasi, melainkan karena kurang menguntungkannya kondisi di daerah pedesaan. Kondisi ini mempengaruhi faktor-faktor dasar kota di Indonesia, antara lain dalam struktur basis perekonomiannya, di mana terjadi dualisme perekonomian kota, yakni ekonomi modern dan ekonomi tradisional. Kondisi ini memperbesar sektor informal di kota, yang pada gilirannya berpengaruh pada struktur fisik kota.

Kedua, keadaan masyarakat, khususnya kondisi struktur pemerintahan di Indonesia dan organisasi masyarakat, tingkat pengetahuan serta kebutuhan dasarnya, dan sebagainya.

Ketiga, keadaan struktur pemerintahan di Indonesia yang menganut sistem perangkat pemerintah daerah (desentralisasi) dan perwakilan pemerintah pusat di daerah (dekonsentrasi).

Keempat, belum mantapnya bidang dan proses perencanaan kota di Indonesia, sehingga mekanisme pendukungnya belum berjalan lancar.

Kelima, beragamnya jenis kota di Indonesia, terutama menyangkut besaran serta kompleksitas permasalahannya. Hal ini bisa dilihat dari beragamnya kota-kota yang ada di Indonesia, baik kota besar, kota menengah maupun kota kecil, dan juga beragamnya kondisi kota-kota, baik yang ada di Jawa maupun di luar Jawa.

Kelima kondisi di atas berpengaruh terhadap model perencanaan yang diterapkan di Indonesia, karena dari berbagai kondisi tersebut diupayakan penerapan model yang sesuai.

Bila kita mengkaji perencanaan pembangunan kota di Indonesia, menurut Sudjana Rochyat, paling tidak terdapat dua pandangan dasar yang dapat diterapkan untuk mengupas permasalahan dan mengenali berbagai problematika perkotaan. *Pertama*, memandang kota sebagai dimensi fisik dari kehidupan 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.¹⁸

Namun, dilihat dari fungsi dan peranan kota sebagai pusat pemukiman penduduk, pusat pendidikan, pusat kegiatan ekonomi,

dan sebagainya, menunjukkan bahwa kota tidak hanya dipandang dari dimensi fisik semata, tetapi lebih merupakan bagian dari suatu sistem yang menyeluruh, yang hal ini akan dilihat dari perjalanan pembangunan kota di Indonesia.

Model Perencanaan pada Masa Kolonial

Pada masa kolonial, kondisi perkampungan yang parah mendapat perhatian dari sejumlah orang Eropa yang tinggal di Indonesia. Mereka mengungkapkan kondisi tersebut dalam Kongres Perumahan Internasional Kesepuluh di Scheveningen, 1913 melalui makalah dari H.F. Tillema yang berjudul : “*From Living and Habitation, from Building, House and Gardens*” yang menyangkut kondisi kehidupan perkampungan di Semarang.

Kondisi perkampungan tersebut juga mendapat perhatian dari Ir. Thomas Karsten yang tinggal di Indonesia tahun 1914-1945, yang secara aktif terlibat dalam pembangunan perkotaan di Indonesia, baik sebagai seorang perencana maupun penasihat. Karsten juga yang memulai pendekatan barat dalam pembangunan perkotaan di Indonesia. Ia terlibat dalam pembangunan perkotaan, dengan fokus perhatiannya pada masalah-masalah perumahan, khususnya pada kondisi-kondisi perkampungan yang sangat memprihatinkan. Ia juga terlibat sebagai penasehat perencanaan kota di Semarang yang mencoba melakukan perbaikan kampung dan perumahan dan berbagai perluasan rencana di beberapa kota, yang sebagian besar merupakan tempat tinggal orang-orang Eropa, seperti Kota Bandung, Jakarta, Surabaya dan Semarang. Berdasarkan pengalamannya di Semarang, ia menulis laporan penting pada *Decentralisatie Congres*, tempat di mana ia merundingkan konsepnya, yang berusaha memadukan kebudayaan lokal dengan kebudayaan Barat.

Konsep Karsten kemudian diakui sebagai pemikiran yang progresif dan komprehensif, yang sebelumnya tidak pernah terpikirkan di Belanda, yang berdasar pada undang-undang perumahan (*Housing Act*) tahun 1901. Bagaimanapun, konsep Karsten dipengaruhi oleh pemikiran perencanaan kota dari Barat, seperti perencanaan Geddes pada analisis perkotaan dengan adanya pembagian kota, yang secara jelas

terlihat pada rancangan perencanaan kota di Jawa (*Bill of Town Planning of Java*) oleh Komite Perencanaan Kota (1934) di mana Karsten duduk sebagai anggota. Karsten memainkan peran penting dalam komite tersebut. Ia adalah orang yang paling berjasa dalam pembuatan memorandum rancangan perencanaan kota, yang kemudian dikenal sebagai *Stadvorming Ordonantie* (SVO).

Model Perencanaan pada Masa Kemerdekaan

Pada awal kemerdekaan, masalah pembangunan perkotaan belum mendapat perhatian dari para pengambil kebijakan, mengingat pada masa itu bangsa Indonesia baru saja berbenah untuk mempertahankan kemerdekaan dan menegakkan jalannya pemerintahan.

Di bidang pemerintahan daerah, diberlakukan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah. Dalam undang-undang tersebut disebutkan bahwa wilayah Indonesia dibagi atas beberapa propinsi, karesidenan, kabupaten dan kota (*gemeente*). Jadi, kota-kota pada masa itu meliputi ibukota propinsi, ibukota karesidenan, ibukota kabupaten, serta kota-kota lainnya.

Namun, pada waktu itu pemerintah kolonial masih berada di Indonesia sampai dengan tahun 1949. Pada tahun 1948, pemerintah kolonial membuat peraturan perundangan mengenai perencanaan perkotaan yang berdasarkan pada konsep Karsten, yaitu *Stadvorming Ordonantie* (SVO) 168 tahun 1948 mengenai pembentukan kota dan *Stadvorming Verordening* (SVV) 40 tahun 1949 sebagai peraturan pelaksanaannya. Dengan keputusan Gubernur Jendral, SVO dan SVV diberlakukan di 13 kota besar di Indonesia, yaitu Batavia, Tegal, Pekalongan, Semarang, Salatiga, Surabaya, Malang, Padang, Palembang, Banjarmasin, Cilacap, Tangerang, Bekasi, dan wilayah di sekitar Kebayoran dan Pasar Minggu. Maksud utama SVO dan SVV adalah sebagai aturan untuk menjamin pembentukan kota yang dipertimbangkan dengan lebih matang, khususnya dalam pembangunan kembali kota-kota yang rusak akibat perang. Setelah Belanda meninggalkan Indonesia tahun 1949, peraturan mengenai pembangunan kota di Indonesia masih mengacu kepada SVO dan SVV di atas.

Model Perencanaan pada Masa Orde Baru

Pada masa Orde Baru, kegiatan pembangunan lebih terencana, yang tersusun dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) yang dimulai pada tahun 1969 sebagai rencana pembangunan jangka menengah (lima tahunan), dan terdapat pula Pembangunan Jangka Panjang (PJP) dalam jangka waktu 25 tahunan. Dengan titik berat pembangunan pada pembangunan ekonomi, pertumbuhan ekonomi di Indonesia semakin mantap. Hal ini membawa implikasi pada pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan kota-kota yang pesat, khususnya kota-kota besar sebagai wilayah tujuan urbanisasi.

Mengingat perkembangan perkotaan di Indonesia yang pesat, SVO dan SVV yang diberlakukan tidak lagi sesuai dengan aspirasi rakyat yang merdeka dan sedang membangun.¹⁹ Untuk menyesuaikan dengan perkembangan masyarakat, maka telah coba digarap dengan tampilnya DPUTL (Departemen Pekerjaan Umum Tenaga Listrik) yang memprakarsai penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Bina Kota. RUU Bina Kota yang pertama telah selesai diajukan dalam pembuatan undang-undang. Namun sampai dengan tahun 1975, RUU itu belum ditetapkan sebagai undang-undang. Sementara itu, telah terjadi perubahan dasar hukum ketatanegaraan, di antaranya Undang-Undang Nomor 18 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah tahun 1965 yang telah disempurnakan menjadi Undang-Undang nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Dengan adanya perubahan undang-undang tersebut, maka RUU Bina Kota harus disesuaikan dengan perubahan tersebut.

Sambil menunggu diundangkannya Undang-Undang Tata Bina Kota, Menteri Dalam Negeri memberikan pegangan dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri nomor: Pemda/18/3/6 tanggal 15 Mei 1973 tentang Penyusunan Rencana Pembangunan Kota Bagi Tiap Ibukota Kabupaten. Dalam surat edaran tersebut SVO dan SVV masih menjadi pegangan. Jadi, dengan surat edaran ini SVO dan SVV tidak hanya berlaku bagi 13 kota yang tersebut di atas, namun diberlakukan di seluruh ibukota kabupaten. Pada saat itu semakin dirasakan, pentingnya penyusunan rencana pembangunan kota mengingat perkembangan kota-kota di Indonesia yang tidak merata. terdapat Beberapa kota yang

maju dengan sangat pesat seperti kota-kota di Jawa yang tidak sebanding dengan kota-kota lainnya, telah menimbulkan kesenjangan antar spasial, antar kota maupun antar daerah.

Kemudian pada tahun 1980, dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 4 tahun 1980 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota, agar perkembangan kota lebih terarah. Menurut Permendagri tersebut, terdapat 3 jenis perencanaan kota, yaitu:

1. Rencana Induk atau Rencana Umum Kota (Master Plan)

Yaitu rencana yang disusun secara menyeluruh dan terpadu dengan menganalisis segala aspek dan faktor dalam suatu rangkaian yang bersifat komprehensif, berupa uraian-uraian dalam teks kebijaksanaan dan langkah-langkah yang bersifat mendasar, yang dilengkapi dengan data-data serta peta-peta penggunaan tanah. Jadi, rencana induk ini disusun sesuai dengan pola dan karakter masing-masing kota serta luas wilayah dan ruang lingkup wilayah yang dilayani, yang tergantung pada lokasi sumber daya yang akan dikembangkan dan jenjang kota tersebut dalam wilayah nasional, regional, propinsi, dan sebagainya. Dari hasil analisis faktor perkembangan kota, dianalisis juga pengaturan tata ruang kotanya, sehingga rencana induk ini dapat lebih memperlihatkan fungsi-fungsi utama pembangunan kota serta urutan prioritas faktor-faktor dominan yang perlu dikembangkan.

2. Rencana Peruntukan Tanah

Rencana ini merupakan tindak lanjut dari rencana induk, yaitu rencana mengenai sub-wilayah kota yang diprioritaskan pengembangannya (rencana zonasi) dari wilayah kota.

3. Rencana Kota Terperinci

Rencana Kota Terperinci ini merupakan rencana fisik yang secara teknis telah siap untuk pedoman pelaksanaan yang merupakan pengisian dari rencana peruntukan tanah, yang dilengkapi perpetakan tanah serta unsur-unsur kota.

Dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 tahun 1980 di atas, kota-kota di Indonesia, sampai dengan kota kabupaten, berusaha

untuk menyusun rencana induk kotanya (*master plan*). Dengan *master plan* ini perkembangan kota lebih terarah, sehingga diharapkan bisa menghindarkan kota dari kesemrawutan.

Mengingat perencanaan kota merupakan bidang tugas Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pekerjaan Umum, maka dikeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 650-1595 Nomor: 503/KPTS/1985 tentang Tugas-Tugas dan Tanggung Jawab Perencanaan Kota. SKB ini mengatur pembagian tugas antara Departemen Dalam Negeri dan Departemen Pekerjaan Umum. Dalam perencanaan kota, bidang administrasi menjadi tugas dan tanggung jawab Departemen Dalam Negeri, sedangkan bidang tata ruang (teknik planologi) menjadi tugas dan tanggung jawab Departemen Pekerjaan Umum.

Berdasarkan SKB di atas, perencanaan kota sudah menjadi lebih terperinci dan terstruktur, yang terdiri dari Rencana Umum Tata Ruang Perkotaan, Rencana Umum Tata Ruang Kota, Rencana Detail Tata Ruang Kota, Rencana Teknik Ruang Kota dan Rencana Struktur Organisasi dan Tata Laksana Kelembagaan Kota serta Rencana Pembinaan Pembangunan Kota (RPPK).

Rencana Umum Tata Ruang Perkotaan (RUTRP) merupakan suatu rencana struktur ruang kota yang disusun untuk menjaga konsistensi perkembangan pembangunan suatu kota pada sebagian, satu atau lebih wilayah otonomi, dengan strategi perkotaan nasional dalam jangka panjang untuk menjaga kelestarian pembangunan kota dengan wilayah pengaruhnya. Hal ini berkaitan dengan konsep pembangunan kota pada PJP I sebagai simpul ekonomi, di mana perkembangan kota akan merambat pada wilayah sekitarnya (*spreads effects transmission of growth* seperti teori Hirschman atau pun model *center periphery* yang dikemukakan oleh Friedmann). RUTRP ini berisi rumusan tentang kebijaksanaan pengembangan penduduk, rencana struktur pemanfaatan ruang kota, rencana struktur tingkat pelayanan kota, rencana sistem transportasi, rencana sistem jaringan utilitas kota, tahapan pelaksanaan pembangunan, dan indikasi unit pelayanan kota.

Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) merupakan rencana pemanfaatan ruang kota yang disusun untuk menjaga keserasian pembangunan antar sektor dalam rangka penyusunan program-program

pembangunan kota dalam jangka panjang. RUTRK ini berisi rumusan tentang kebijaksanaan pengembangan penduduk, rencana pemanfaatan ruang kota, rencana struktur tingkat pelayanan kota, rencana sistem transportasi, rencana sistem jaringan utilitas kota, rencana kepadatan bangunan lingkungan, rencana ketinggian bangunan, rencana pemanfaatan air baku, rencana penanganan lingkungan kota, tahapan pelaksanaan pembangunan, dan indikasi unit pelayanan kota.

Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) merupakan rencana pemanfaatan ruang kota secara terperinci yang disusun untuk penyiapan perwujudan ruang dalam rangka pelaksanaan program-program pembangunan kota. Wilayah perencanaan RDTRK ini mencakup sebagian atau seluruh wilayah perkotaan yang merupakan satu atau beberapa kawasan tertentu. RDTRK ini berisi rumusan tentang kebijaksanaan pengembangan penduduk, rencana pemanfaatan ruang kota, rencana struktur tingkat pelayanan kota, rencana sistem jaringan pergerakan, rencana sistem jaringan utilitas kota, rencana kepadatan bangunan lingkungan, rencana ketinggian bangunan, rencana perpetakan bangunan, rencana garis sempadan, rencana penanganan bangunan perkotaan, dan tahapan pelaksanaan pembangunan.

Rencana Teknik Ruang Kota (RTRK) disusun untuk penyiapan perwujudan ruang kota dalam rangka pelaksanaan proyek pembangunan kota. RTRK berisi rumusan tentang rencana tapak (*site plan*) pemanfaatan ruang kota, prarencana teknik jaringan utilitas kota, prarencana teknik jaringan jalan, prarencana teknik bangunan gedung, prarencana teknik bukan bangunan gedung serta indikasi proyek-proyek.

Dalam perkembangannya, Departemen Dalam Negeri mengeluarkan peraturan yang berupa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 tahun 1987 tanggal 5 Oktober 1987 mengenai Pedoman Penyusunan Rencana Kota. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri ini, struktur rencana kota sesuai dengan SKB Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pekerjaan Umum, yang terdiri dari RUTRP, RUTRK, RDTRK, dan RTRK serta dilengkapi dengan Bagian Wilayah Kota (BWK) merupakan satu kesatuan wilayah dari kota yang bersangkutan, yang terbentuk secara, fungsional dan administratif dalam rangka pencapaian daya guna pelayanan fasilitas umum kota.

Dibentuknya bagian wilayah kota tersebut akan dapat lebih mengoptimalkan dan pemeratakan fasilitas umum kepada masyarakat di seluruh wilayah kota. Di samping itu, adanya BWK ini juga dimaksudkan untuk mengurangi kepadatan pada tempat-tempat tertentu di kota, seperti pusat perbelanjaan, pendidikan, dan sebagainya.

Adanya berbagai perubahan perundangan yang mengatur perencanaan kota di atas menyebabkan proses terbentuknya Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) menjadi tersendat-sendat karena senantiasa harus menyesuaikan dengan ketentuan yang baru. Namun pada saat ini, hampir seluruh ibukota kabupaten di Indonesia telah mempunyai RUTR masing-masing.

Tabel 6.1.

Peraturan Perundangan yang berkaitan dengan Perencanaan Perkotaan di Indonesia sejak tahun 1948

Tahun	Nama Peraturan/ Undang-Undang	Tingkatan	Oleh	Keterangan
1948	Stadforming Ordonantie (SVO)	Ordonasi		Diberlakukan bagi 13 kota di Indonesia
1949	Stadforming Verordening	Ketetapan		Peraturan Pelaksana SVO
1951	Rancangan Perencanaan Fisik	RUU	Cipta Karya, DPU	RUU pada masa kolonial
1970	RUU Perencanaan Kota	RUU	Cipta Karya, DPU	
1973	Instruksi Mendagri Nomor 18/2/6	Surat Edaran	Depdagri Bangda	SVO dan SVV diberlakukan bagi seluruh kota di Indonesia
1976	Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1976	Surat Edaran		Memperkuat Instruksi Mendagri
1980	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 tahun 1980	Ketetapan Depdagri	Bangda	Instruksi Mendagri Tahun 1973 di cabut
1982	RUU Perencanaan Kota	RUU	Cipta Karya, DPU	Memasukkan aspek lingkungan
1983	Rancangan Perencanaan Kota / Spasial	RUU	Cipta Karya, DPU	Menggantikan SVO dan SVV
1984	Pedoman Umum Perencanaan Kota	Surat Edaran	DPU	
1984	Pedoman Mengenai Bentuk dan Isi Rencana Induk Kota	Surat Edaran	DPU	
1984	Ketentuan Mengenai Bentuk dan Ciri Rencana Induk Kota	Surat Edaran	DPU	
1984	Petunjuk Rencana Detail Sepanjang Jalan Arteri	Surat Edaran	DPU	
1984	Pedoman Konsolidasi Tanah Perkotaan	Ketetapan	DPU	

1985	SKB Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pekerjaan Umum No. 640-159 503/ kpts/1985	Keputusan	Depdagri dan DPU	Permendagri No 4 th 1980 tidak berlaku lagi, sinkronasi tugas antara Depdagri dan DPU
1986	Keputusan Menteri PU No. 640-1595 dan 60/kpts/85	Keputusan	DPU	Pedoman bagi SKB Mendagri dan Men PU
1987	Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1987	Peraturan	Depdagri	Peraturan ini menggantikan No. 4 Th. 1980
1988	Rencana Keputusan Ruang Perkotaan	Surat Edaran	DPU	Sebagai suatu undang-undang tentang perencanaan ruang di Indonesia
1988	Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 59 Th. 1988	Surat Edaran	Depdagri	Pedoman Pelaksanaan Permendagri No. 287
1989	Instruksi Mendagri No. 14 Th. 1988	Surat Edaran	Depdagri	Mengenai wilayah terbuka hijau
1992	Undang-Undang No. 24 Th. 1992	Undang-Undang		Tentang Penataan Ruang

Sumber: Winarso, Urban Planning Legislation in Indonesia, Tesis Master, Asian Institute of Technology, Bangkok, 1988.

Bila perencanaan ruang sebelumnya diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri, maka pada tahun 1992 telah ditetapkan peraturan mengenai penataan ruang dengan undang-undang, yaitu dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1992. Undang-Undang ini merupakan peraturan yang lebih lengkap dari peraturan yang ada sebelumnya, dan merupakan landasan bagi penataan ruang di Indonesia, baik yang menyangkut ruang di darat, laut maupun Udara. Yang dimaksud dengan perencanaan tata ruang dalam undang-undang ini adalah mencakup perencanaan struktur dan pola pemanfaatan ruang, yang meliputi tata guna air, tata guna tanah, tata guna udara, dan tata guna sumber daya alam lainnya. Adanya penataan ruang ini dimaksudkan untuk terselenggaranya pemanfaatan ruang yang berwawasan lingkungan, pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan budi daya, serta tercapainya pemanfaatan yang berkualitas bagi kehidupan bangsa, dengan pengelolaan sumber daya (alam, buatan, manusia) yang seimbang dan selaras dengan kelestarian lingkungan. Berbeda dengan peraturan perencanan tata ruang sebelumnya, dalam undang-undang ini juga telah dicantumkan mengenai hak dan kewajiban setiap anggota masyarakat dalam bidang penataan ruang (pasal 4, 5 dan 6), serta unsur partisipasi masyarakat (pasal 12 ayat 1),

karena bagaimanapun, tujuan penataan ruang adalah untuk masyarakat, sehingga sudah seharusnya bila masyarakat juga dilibatkan di dalamnya.

UU No. 32 tahun 2004 telah mengubah pemerintahan yang sebelumnya sentralisasi menjadi desentralisasi, dan hal ini turut mempengaruhi kebijakan pengelolaan terkait dengan penataan ruang. UU No. 26 Tahun 2007 akhirnya muncul untuk dapat pada masa otonomi daerah menggantikan UU No. 24 Tahun 1992 yang sudah tidak sesuai lagi dengan saat ini. Rencana Tata Ruang berdasarkan pada UU No.26 Tahun 2007 Pasal 7 memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada pemerintah dan pemerintah daerah, hal ini menandakan pemerintah daerah memiliki andil untuk dapat melakukan penataan ruang. Dalam pasal 14 ayat 2 juga disebutkan jika dalam penataan ruang disusun secara hirarki baik mulai dari rencana tata ruang wilayah nasional, provinsi, wilayah kabupaten, dan wilayah kota. Berbeda dengan UU sebelumnya, dalam UU. No 26 tahun 2007 ini pada pasal 35 dijelaskan pula mengenai penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian intensif dan disintensif, serta adanya pengenaan sanksi.

Pada tahun 2010, pemerintah juga mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang. Dalam Peraturan ini masyarakat menjadi partisipasi aktif dalam perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang, serta hak dan kewajiban masyarakat dalam perencanaan tata ruang.

E. Penggunaan Lahan di Indonesia

Proses menyeimbangkan berbagai kepentingan dalam perencanaan dan pelaksanaan kota bukanlah hal yang mudah. Pelaksanaan rencana tata ruang yang konsekuen berarti suatu usaha yang optimal untuk menyeimbangkan kepentingan dari berbagai kelompok atau golongan yang ada di masyarakat kota dalam mengalokasikan sumber daya yang terbatas: air, tanah, udara, dan ruang. Pemahaman ini menarik untuk dicermati apabila kita melihat dari peristiwa selama tahun 1996 tampak jelas bahwa rencana tata ruang wilayah atau daerah seringkali hanya merupakan dokumen penghias lemari kantor Kepala Daerah atau

Bappeda, karena golongan masyarakat yang mampu atau mempunyai akses ke pengambil keputusan berusaha memanfaatkan ruang sesuai dengan kepentingannya, dan sebaliknya melanggar rencana tata ruang yang ada. Dalam kenyataannya, pelaksanaan suatu kawasan sangat bermuatan ekonomis-politis dari berbagai macam pihak yang menginginkan sumber daya lahan yang terbatas jumlahnya.

Manajemen perizinan yang pada hakekatnya merupakan mekanisme kontrol dan sarana untuk membela kepentingan umum, sering hanya jaringan formalitas saja. Izin prinsip, izin lokasi, dan izin mendirikan bangunan (IMB) dapat dijadikan semacam mekanisme kontrol yang harus mengacu pada atau menjadi instrumen rencana tata ruang yang ada. Namun seringkali yang terjadi di lapangan, suatu kawasan hutan lindung atau daerah resapan air telah berubah fungsi menjadi pemukiman elite atau lapangan golf. Izin prinsip dan izin lokasi seringkali diberikan dengan tidak mengacu kepada rencana yang ada. Sebagai contoh, kita dapat lihat dari data komulatif tentang proses perubahan fungsi lahan pada tahun 1980-an yang dihimpun oleh Tommy Firman berikut ini.

Tabel 6.2.

Lokasi dan Pemberian Izin Prinsip dan Izin Lokasi di Kawasan Jabotabek Menurut Rencana Tata Ruang Wilayah 1980-1989

KAB.		SESUAI DENGAN RENCANA TATA RUANG						TIDAK SESUAI DENGAN RENCANA TATA RUANG						
		Kebutuhan		Dalam Proses Dibebaskan		Sub-Total		Kebutuhan		Dalam Proses		Sub-Total Dibebaskan		Total
		Lok	Luas	Lok	Luas	Lok	Luas	Lok	Luas	Lok	Luas	Lok	Luas	Luas
Kota Bogor	P	0	00.00	2	16.48	2	16.48	1	3.00	0	0.00	1	3.00	19.48
	NP	3	4.03	3	8.53	6	8.53	3	15.21	2	22.03	5	37.24	45.77
	T	3	4.03	5	25.01	8	25.01	4	18.21	2	22.03	6	40.24	85.25
Bogor	P	35	485.05	36	1363.05	71	1868.10	26	299.72	40	13119.25	66	1818.97	3487.07
	NP	10	46.19	39	588.29	50	634.45	47	566.71	165	1220.80	212	1788.89	2423.37
	T	54	531.24	75	1071.34	129	2502.58	73	868.43	205	2539.43	276	3407.86	5810.44
Tangerang	P	52	3261.01	56	1080.19	106	1465.20	46	7237.25	65	5811.41	111	13048.68	2711.86
	NP	104	169.81	15	133.63	119	303.66	151	712.14	86	83.91	237	790.05	1093.72
	T	156	3400.82	71	10038.04	227	14368.66	197	7949.39	151	5895.33	348	13844.72	28219.58
Bekasi	P	11	232.50	45	1251.44	56	1483.94	11	399.63	57	835.82	68	1235.45	2719.39
	NP	2	75.00	7	355.60	9	430.50	9	55.02	113	1153.17	122	1208.19	1638.99
	T	13	507.50	52	1007.24	65	1014.74	20	454.65	170	1988.98	190	2443.64	4358.36
Jabotabek	P	55	3976.56	139	13455.15	237	17433.72	84	7939.60	162	7966.48	245	15906.08	33339.60
	NP	126	295.00	54	1062.44	192	1277.47	210	1351.08	366	2479.30	575	3830.38	5207.09
	T	226	4297.56	253	4537.60	429	18711.19	294	9290.68	328	10445.78	822	19736.45	38547.05

Sumber: Tommy Firman dan Ida Ayu Indra Dharmapatni, *Mega-Urban Regions in Indonesia; The Case of Jabotabek and Bandung Metropolitan*. Makalah

disampaikan pada International Conference on Managing The Mega-Urban Regions of ASEAN Countries Policy Challenges and Responses, Asean Institute Technology of Bangkok, 30 Nov - 3 Dec 1992.

Ket: P (Perumahan) NP (Non Perumahan) T (Total)

Dari data yang terekam selama sembilan tahun (1980-1989) di atas nampak jelas bahwa luas lahan yang dibebaskan di wilayah Jabotabek untuk proyek perumahan dan industri atau pelayanan lainnya lebih banyak tidak sesuai dengan rencana tata ruang dari masing-masing daerah, atau lahan yang berubah fungsinya sesuai dengan rencana lebih luas daripada yang sesuai dengan rencana. Kalau diamati dari musibah banjir misalnya, data pada tahun 1980-an yang lalu dapat menjadi potret untuk menelaah penyebab banjir yang menimpa kota-kota besar pada tahun 1996 yang lalu. Secara keseluruhan luas lahan di wilayah Jabotabek yang berubah fungsinya sesuai dengan rencana tata ruang adalah 18.711,19 hektar (48,54%) dibandingkan dengan luas lahan yang tidak sesuai dengan rencana, yakni 19.736,45 hektar (51,46%). Dengan kata lain, lebih kurang separuh dari luas lahan atau proyek perubahan fungsi lahan di wilayah Jabotabek yang dilakukan melalui proses formal (perizinan) tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah. Data ini belum termasuk perubahan fungsi lahan informal, yang dilakukan oleh masyarakat tanpa melalui proses perizinan.

Sebuah proyek yang harus dilengkapi dengan dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal) pun masih menjadi pertanyaan. Secara riil terlihat praktek pelaksanaan Amdal di Indonesia selama ini adalah, rumitnya proses dan mekanisme prosedural, lamanya tenggang waktu pembuatan, dan banyaknya dokumen Amdal yang fiktif. Masalah ini dapat dibuktikan dengan munculnya kenyataan kolusi antara tim teknis dengan konsultan, anggota komisi dengan pemrakarsa, konsultan dengan anggota masyarakat, konsultan dengan tim teknis, konsultan dengan tim teknis, dan komisi dengan tim teknis. Akibatnya, proses pengambilan keputusan yang memakai mekanisme voting serta persidangan tidak memenuhi harapan. Selanjutnya, Amdal fiktif pun keluar. Izin prinsip diberikan tanpa adanya rekomendasi sidang, atau malah perizinan sudah keluar sementara studi Amdal

sedang berjalan. Keterbukaan dokumen Amdal bagi masyarakat tidak berjalan sesuai harapan, dan bahkan masyarakat yang terkena dampaknya secara langsung tidak mengetahui adanya suatu proyek.

Aspek ketiga dalam pelaksanaan rencana tata ruang adalah yang menyangkut kesadaran para pengambil kebijakan di kota-kota besar Indonesia tentang kesatuan wilayah. Selama ini sering terjadi tindakan yang fragmentatif dari pejabat yang berwenang dalam penataan ruang, sikap egoistis kewilayahan, yang pada gilirannya akan membawa dampak lingkungan yang serius. Banjir atau polusi udara atau pencemaran air yang tidak mengenal batas wilayah administratif. Dari pernyataan-pernyataan beberapa pejabat masih nampak sikap egois kewilayahan ini, sehingga menyulitkan dalam kesatuan tindakan.

Mekanisme pasar yang mendorong perubahan fungsi lahan dengan cepat. Dikabuapten Sleman, Nugoro (2012) menemukan bahwa penggunaan lahan pada tahun 2006 hingga 2008 dilakukan dengan mengkonversi luas tanah seluas 2359998m^2 atau 1,42% dari jumlah luas keseluruhan permukiman yang ada di Kabupaten Sleman seluas $166,330,758.99\text{ m}^2$. Dengan demikian maka pertumbuhan luas lahan yang terkonversi sebesar 1,42% per 3 tahun atau rata-rata 0,47% pertahun. Namun rata-rata pertumbuhan lahan terbangun tersebut baru rata berdasarkan pada izin yang ada di DPPD. Sedangkan berdasarkan data yang terdapat pada podes DIY, luas alih fungsi lahan yang terjadi di Kabupaten Sleman baik yang tidak berizin maupun yang berizin mencapai 550,05 Ha Luas ini didapat dari luas permukiman 2008 dikurang luas permukiman 2006 yaitu; $16.633,08\text{ Ha} - 16.082,58\text{ Ha} = 550,05\text{ Ha}$.

Catatan:

1. John. R. Minnery, *Conflict Management in Urban Planning*, Gower Publishing Company Ltd., Vermont, 1986, h. xvi.
2. Kiegon, dalam Minnery, *ibid.*, h 53.
3. A. Faludi, *Planning Theor-v*, Pergamon, Oxford, 1973 4. Nlinnery, *op cit.*, h. 42
4. Bambang Sunaryo, *Diktat Kt.tliab Pembangunan Perkotaan*. Jurusan Administrasi Negara-Fisipol LGM, Yogyakarta, 1990.
5. G. Mohammad Ilhami, *Kebijakan Publik*, Rajawali Press, Jakarta, 1990. 7
Pikiran-pikiran Margareth Mead mengenai hal ini dapat dibaca dalam Herlianto, *Sosiologi Perkotaan*, PT Alumni, Bandung, 1986.
6. Budi Tjahjati S. dan Imron Bulkin. "Arahan Kebijaksanaan Tata Ruang Nasional", *Prisma*, No. 2, LP3ES, Jakarta, 1994.
7. *Ibid*
8. F Stuaact Chapin dan Edward Kaiser, *Urban Land UsePlanning*, Edisi Ketiga, Pergamon Press, London, 1979, h. 28-35.
9. *Ibid.*
10. *Ibid.*, h. 47.
11. Ramlan Surbakti, "Kebijakan Tata Ruang Perkotaan: Siapa Membuat dan Menguntungkan Siapa?", *Pr-istrna*, No. 7, LP3ES, Jakarta, 1994, h. 50.
12. *Ibid.*, h. 5 1.
13. Lihat John L. Taylor dan David G William, *Urban Planning Practice in Developing Countries*, The Free Press, New York, 1982, h. 4-28.
14. Richard Batley, "Political Control of Urban Planning and Management", dalam Nick Devas dan Racole Rakodi, *.1artaging Fas Growing Cities*, Longman Scientific & Technical, London, 1994, h. 177.
15. Cullingworth, 1973, dalam Batley, *ibid.*
16. Sudjana Rochyat, *Perencanaan Kota di Indonesia*, PT Alumni, Bandung, 1995.
17. Soedjono, *Pentndang-Undangan Tata Pemerintahan di Indonesia*, Andi Offset, Yogyakarta, 1978.
18. Proyek Merapi View merupakan proyek perumahan mewah dengan harga sekitar 250 juta rupiah ke atas dan dilengkapi dengan sarana bermain dan kolam renang. Pada waktu pimpinan proyek ini meminta izin prinsip,
19. Bupati Sleman cukup diposisikan pada kondisi yang tidak mengenakan, karena kalau tidak memberi izin sulit atau kalau memberikan izin akan membahayakan kepentingan masyarakat di masa yang akan datang Proyek ini memberikan preseden yang tidak baik bagi Pemerintah Daerah, karena akan banyak pengembang yang sedang dan akan meminta ijin prinsip dan lokasi untuk Kecamatan Ngaglik.
20. John Taylor dan David G. William, *Urban Planning Practice in Developing Countries*, John Wiley Press, London, 1982, h. 26-27.
21. Mike Douglas, "The Environmental Sustainability of Development, Coordination, Incentives and Political Will in Land-Use Planning for the jakarta Metropolis", *Third World Planning Review*, No. 11, 1989
22. Maskun, *op. cit.*

BAB 7

PELAYANAN PUBLIK PERKOTAAN

A. Pendahuluan

Membicarakan manajemen pelayanan publik merupakan suatu persoalan yang cukup rumit. Sebelum mengeksplorasi manajemen pelayanan publik yang bagaimanakah yang dapat direkomendasikan dalam memberikan pelayanan publik kita perlu memahami ciri-ciri khusus pelayanan publik itu sendiri. Sebagaimana organisasi perkotaan, pelayanan publik mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:¹

- ❖ Tidak dapat memilih konsumen;
- ❖ Peranannya dibatasi oleh peraturan perundang-undangan;
- ❖ Politik menginstitutionalkan konflik;
- ❖ Pertanggungjawaban yang kompleks;
- ❖ Sangat sering diteliti;
- ❖ Semua tindakan harus mendapat justifikasi;
- ❖ Tujuan dan output sulit diukur atau ditentukan.

Dengan ciri-ciri di atas, pelayanan publik memerlukan manajemen yang khas, yang berbeda dengan manajemen organisasi yang dapat secara selektif memilih konsumen (*customer*)-nya. Peraturan pemerintah pusat atau pemerintah yang memberikan rambu-rambu bagi suatu organisasi yang memberikan pelayanan pun menjadi suatu ciri yang khas. Perusahaan Umum Kereta Api (Perumka) yang dimiliki oleh suatu perusahaan negara harus sedemikian rupa mengkonsultasikan

setiap kebijakannya dengan pejabat yang berwenang untuk mensinkronkan semua kebijakan yang diambil. Kenaikan tarif kereta api, sebagai contoh, yang dianggap akan berdampak luas kepada pengeluaran masyarakat harus mendapat persetujuan lembaga perwakilan dan menteri perhubungan yang bertanggung jawab dalam hal tersebut.

Studi dan pengumpulan teoritis pelayanan publik, khususnya di lapangan ilmu manajemen masih dalam tahap awal, sebagaimana lahirnya bidang baru manajemen publik. Bidang baru ini secara mendasar berbeda dengan manajemen publik (*private management*) yang secara esensial bertujuan untuk memperoleh laba yang sebanyak-banyaknya. Hal yang sama terjadi dalam pengumpulan pencarian teori pelayanan publik. Teori yang dikembangkan adalah yang berkaitan dengan pengaruh yang kuat dari etos manajemen di sektor swasta, yang memfokuskan pada penerapan teknologi baru, reorientasi manajer, pencapaian *cost-effectiveness*, menekankan pada proses produksi daripada *output* yang dihasilkan.²

Penerapan teknologi baru merupakan suatu hal yang tidak dapat dihindari dalam mempercepat pemberian pelayanan seiring dengan semakin meningkatnya jumlah konsumen yang membutuhkannya. Pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau Akta Kelahiran tidak mungkin dapat dilayani dengan mengandalkan kemampuan manual aparat pemerintah tanpa didukung oleh teknologi komputer database. Dalam kerangka ini, organisasi pelayanan publik harus secara cepat mengadopsi inovasi-inovasi baru di bidang teknologi informasi untuk meningkatkan kinerja (*performance*) organisasinya.

Reorientasi manajer atau aparat pemerintahan terutama ditujukan kepada pemberian kualitas pelayanan yang lebih baik dan perubahan sikap aparat pemberi pelayanan. Reorientasi sikap ini bukanlah hal mudah untuk dilakukan, terutama di negara-negara yang memiliki tradisi kuatnya birokrasi pemerintah sebagai salah satu kekuatan politik. Birokrat-birokrat yang bekerja di pemerintahan merasa mereka sebagai penguasa yang mempunyai kekuasaan yang besar.

Pencapaian efisiensi biaya yang tinggi telah menjadi salah satu tujuan birokrasi pemerintahan, seperti yang terjadi di Indonesia. Semakin kecilnya peranan minyak bumi sebagai pendapatan negara menuntut pemerintah untuk mencari sumber pendapatan lain.

Pemborosan dana yang tidak jelas tujuannya akan mempersulit pemerintah sendiri. Dengan demikian, tidak ada lagi adagium klasik: yang penting habiskanlah anggaran yang ada sebelum hangus.

Proses produksi pun harus menjadi perhatian sektor publik, baik barang maupun jasa. Menurut pandangan masyarakat awam, semua urusan yang berkaitan dengan pemerintah pasti sulit dan memakan waktu yang lama. Urusan sertifikat tanah, sebagai contoh, sudah menjadi rahasia umum memerlukan waktu yang panjang dan prosedur yang berbelit-belit. Perhatian pemerintah sekarang untuk menyederhanakan semua prosedur perizinan merupakan suatu cara untuk menyempurnakan proses produksi jasa publik.

Prinsip-prinsip manajemen perusahaan swasta sebagaimana digambarkan di atas tentunya tidak dapat begitu saja diterapkan pada pengelolaan sektor publik. Sebagaimana yang diadaptasi dari Leslie Willcocks dan Jenny Harrow³ berikut ini:

Tabel 7.1.
Perbedaan Antara Sektor Publik dan Sektor Swasta

Faktor Pembeda	Pelayanan Publik	Sektor Swasta
Kekuasaan	Kekuasaan berasal dari publik dan berdasarkan peraturan hukum tertentu	Kekuasaan Dewan Direksi dan memberikan pelayanan berdasarkan perencanaan perusahaan
Kekuatan Ekonomi	Memerlukan manajemen ekonomi nasional	Lebih merespon sinyal-sinyal pasar
Mekanisme Pengambilan Keputusan	Relatif terbuka dalam pemerintahan dan pengambilan keputusan dan menekankan pada perwakilan	Relatif rahasia dan menekankan pada kepastian usaha
Fokus Perhatian pada Klien	Menjadi perhatian publik; Pihak yang terlibat sangat luas sebagai akibat dari perwakilan rakyat	Lebih berdasarkan pada pemegang saham atau pihak manajemen
Nilai yang Hendak Dimaksimalkan	Nilai dan tujuan yang majemuk - Pelayanan - Kepentingan Umum - Keadilan - Profesionalisme - Partisipasi Konsumen - Trade Off Uang Kompleks	Relatif terbatas
Sumber Keuangan	Sumber keuangan berasal dari pajak	Sumber keuangan berasal dari keuntungan dan peminjaman
Akuntabilitas	Akuntabilitas yang luas	Akuntabilitas terbatas
Pertanggung-jawaban Politik	Tanggap terhadap masalah-masalah politik dan rentang waktu politik yang pendek	Tidak ada dampak politik yang riil dan tidak ada keterbatasan waktu
Tujuan Utama	Tujuan utama adalah kepentingan umum seperti keamanan di jalan raya, kesehatan, dan tidak ada retribusi	Tujuan utama adalah keuntungan

Indikator Keberhasilan Kebijakan	Arah kebijakan yang tidak jelas dan kompleksitas pelaksanaannya. Indikator keberhasilan yang kompleks dan penuh perdebatan	Kebijakan yang jelas Indikator utama adalah data-data keuangan
----------------------------------	--	---

Melihat perbedaan mendasar di atas, maka dapat dipahami bahwa penerapan sistem manajemen swasta pada sektor publik mempunyai konsekuensi-konsekuensi yang rumit. Perbedaan mendasar pertama adalah sumber kekuasaan. Sumber kekuasaan sektor publik berasal dari rakyat, sebagai pelaksanaan asas negara kedaulatan rakyat. Hal ini membawa konsekuensi kepada aparat atau instansi yang memberikan pelayanan publik, dengan keharusan memberikan pertanggungjawaban secara transparan kepada pihak yang mendelegasikan kewenangannya. Oleh karena itu, melalui wakil-wakil rakyat, dibuatlah serangkaian peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme pemberian pelayanan publik dan menjadi rambu-rambu bagi pelaksanaannya. Sebagai contoh, kita dapat merujuk pada pemberian jasa perjalanan darat dengan kereta api yang diberikan oleh Perumka. Melalui berbagai peraturan ditetapkan tarif kereta api untuk berbagai kelas - dari kelas ekonomi sampai kelas eksekutif. Pelanggaran terhadap ketentuan dasar tarif tersebut akan membawa konsekuensi politik yang cukup serius, jika dipertanyakan oleh anggota DPR kepada menteri perhubungan. Sebaliknya, sumber kekuasaan pada perusahaan swasta terletak pada dewan direksi atau penanam modal, yang lebih lanjut menentukan segala hal yang mengikat bagi perusahaan tersebut.

Hal kedua yang membedakan kedua sektor tersebut adalah kekuatan ekonomi. Kekuatan ekonomi sektor publik tergantung kepada kebijakan ekonomi makro yang dianut oleh suatu negara. Negara-negara sosialis, seperti Kuba dan Cina (secara relatif) masih menerapkan ekonomi negara sebagai motor penggerak ekonomi nasional dan hanya sedikit memberikan kekuatan pasar untuk menentukan harga dan memberikan pelayanan jasa publik. Pada kondisi seperti ini, maka sebagian besar pelayanan publik dikelola oleh perusahaan-perusahaan negara, mulai dari jasa transportasi, jasa air minum, listrik, telekomunikasi, kesehatan, dan lain sebagainya. Sebaliknya, negara-negara yang menerapkan sistem ekonomi pasar, maka peran negara dalam perekonomian tidak begitu dominan. Artinya, hampir semua pelayanan

publik diproduksi dan dikelola oleh perusahaan-perusahaan swasta. Sedangkan harga yang harus ditanggung oleh masyarakat tergantung kepada mekanisme pasar yang secara alamiah tergantung kepada permintaan dan penawaran (*supply and demand*). Sebuah perusahaan swasta, dengan demikian, akan selalu merespon sinyal-sinyal pasar.

Perbedaan ketiga adalah yang menyangkut mekanisme pembuatan keputusan dan masalah organisasi. Pada sektor publik, keterbukaan merupakan prasyarat utama. Secara substansial, masyarakat mempunyai hak untuk melakukan kontrol terhadap aset-aset publik, termasuk di dalamnya perusahaan-perusahaan negara. Metode dan mekanisme kontrol ini dapat disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing negara. Di Indonesia dikenal dengan metode Kotak Pos 5000, sebagai metode pengawasan sosial, dengan mekanisme pengiriman informasi melalui kantor-kantor pos terdekat ke Kantor Wakil Presiden Republik Indonesia. Masalah pengambilan keputusan pun, masyarakat menuntut untuk adanya keterbukaan, yang secara tidak langsung diwakili oleh wakil-wakil mereka di lembaga perwakilan rakyat. Pengalihan aset-aset atau perusahaan-perusahaan negara diharuskan untuk didiskusikan di lembaga-lembaga perwakilan rakyat. Sebaliknya, bagi perusahaan swasta, informasi kekayaan dan penggunaannya harus dirahasiakan demi menjaga keberlangsungan usahanya. Bocornya informasi, baik yang menyangkut kekayaan, *trik-trik* pengembangan usaha, jaringan usaha maupun teknik pemasaran kepada perusahaan pesaing (*competitors*) akan membahayakannya dalam jangka panjang dan jangka pendek.

Perbedaan keempat adalah yang berkaitan dengan klien. Klien sektor publik adalah masyarakat umum dengan berbagai karakteristik sosial dan ekonomi dalam skala yang luas. Dengan kata lain, pemegang saham sebuah perusahaan publik sangat luas. Keadaan ini menuntut adanya perhatian yang utama kepada kepentingan masyarakat sebagai penerima jasa sektor publik. Sebaliknya, pada perusahaan swasta klien yang harus diperhatikan adalah pemegang saham. Kepentingan-kepentingan mereka menjadi arah kebijakan sebuah perusahaan. Sedangkan konsumen diperhatikan dalam kerangka memperbesar marjin keuntungan perusahaan. Pola perilaku konsumen dijadikan referensi utama dalam menentukan keputusan produksi dan distribusi barang ataupun jasa sebuah perusahaan swasta.

Perbedaan kelima adalah yang menyangkut nilai dan tujuan yang dimaksimalkan. Nilai yang dimaksimalkan oleh sektor publik bersifat majemuk, seperti pelayanan, kepentingan umum, keadilan, profesionalisme, partisipasi konsumen, dan *trade off* yang bersifat kompleks. Seringkali antara tujuan yang satu dengan yang lain berbenturan dalam upaya pencapaiannya. Keinginan untuk mencapai profesionalisme seringkali membutuhkan biaya yang banyak dan pada gilirannya menghendaki efisiensi keuangan. Yang terakhir ini harus berbenturan dengan nilai keadilan yang akan diwujudkan oleh perusahaan negara. Sebaliknya, sebuah perusahaan swasta hanya memaksimalkan nilai-nilai yang relatif sederhana, seperti keuntungan dan profesionalisme. Dalam pelaksanaannya, kedua nilai ini akan saling mendukung. Meningkatnya profesionalisme akan meningkatkan pula konsumen, dan pada gilirannya keuntungan pun akan diperoleh.

Perbedaan keenam adalah yang menyangkut sumber dana. Sumber dana sektor publik berasal dari pendapatan negara, yang dapat berasal dari berbagai sumber. Di negara-negara yang mempunyai proporsi pajak (*tax ratio*) tinggi, maka sebagian besar anggaran negara berasal dari pajak yang dipungut dari masyarakat. Semakin besar proporsi pajak yang digunakan untuk membiayai pembangunan, akan membawa konsekuensi politis tertentu, yaitu menyebabkan tuntutan pertanggungjawaban publik yang semakin tinggi pula. Masyarakat sebagai pembayar pajak akan selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas, yang diberikan sebagai imbalan atas pajak yang mereka bayarkan setiap tahun.

Perbedaan ketujuh adalah yang menyangkut pertanggungjawaban sektor publik dan sektor swasta. Sektor publik mempunyai tanggung jawab dalam skala yang luas (*extensive accountability*) atau tanggung jawab sosial yang berskala luas. Ketidakberesan dalam memberikan pelayanan akan membawa dampak hukum bagi pejabat publik. Sebagai contoh, seorang warga di Kota Medan menuntut Walikotanya karena dianggap melalaikan tugasnya, karena membiarkan gorong-gorong kota yang rusak, sehingga menyebabkan ia terperosok dan mengalami cedera yang serius. Gugatan terhadap walikota ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Medan ini akhirnya diterima dan si penggugat memenangkan perkaranya.

Sedangkan sektor swasta hanya bertanggung jawab pada pemegang saham dengan kategori-kategori tanggung jawab yang jelas yang dinilai secara finansial. Tanggung jawab yang jelas dan terbatas ini dapat diakses secara jelas dan dalam ruang lingkup yang kecil saja, yaitu di kalangan pemilik saham.

Perbedaan di atas berakibat pada skala pertanggungjawaban politiknya. Sektor publik mempunyai pertanggungjawaban politik yang jelas, yang tidak terdapat pada sektor swasta.

Kebijakan di sektor publik pun mempunyai karakteristik tersendiri dan khas. Kekhasan tersebut berkaitan dengan kompleksitas implikasi dari sebuah kebijakan. Kebijakan untuk pembangunan sebuah waduk sangat sulit diantisipasi implikasinya, baik implikasi sosial maupun implikasi ekonomi. Akibat-akibat ikutan ini harus dapat diantisipasi oleh pejabat publik pada saat memberikan pengesahan dokumen Analisa Dampak Lingkungannya (Amdal).

B. Misi dan Pengukuran dalam Pelayanan Publik

Sebagaimana manajemen yang dipraktekkan sektor swasta, maka manajemen sektor publik pun ditempatkan pada posisi yang sama, yaitu harus memiliki orientasi dan misi yang jelas. Misi dan orientasi yang jelas inilah yang akan tetap bertahan (*survive*). Casey Stengel menyatakan “*if you don't know where you're going, you might end up somewhere else*” (jika anda tidak tahu ke mana tujuan anda, maka anda mungkin akan tersesat). Idiom ini tidak hanya relevan bagi seseorang, namun juga bagi sebuah organisasi publik. Berdirinya sebuah dinas otonom di sebuah kabupaten/kota harus mempunyai misi yang jelas. Badan Usaha Milik Negara (BUMN), misalnya, harus: (1) menghasilkan rupiah dan devisa bagi negara; (2) menambah kesempatan kerja bagi masyarakat (termasuk di antaranya membantu perkembangan pengusaha kecil dan koperasi); (3) menjamin kelestarian lingkungan (sumber daya alam).

Perumusan misi merupakan langkah yang penting bagi sebuah organisasi publik. Dikatakan oleh Clive Holtham bahwa :

“a mission statement is potentially an immensely powerful symbol It encapsulates precisely the reason why most people work in the public

services. It really can represent as overriding shared value of the organization.”

Bagi organisasi yang memberikan pelayanan publik, misi yang ditulis merupakan simbol yang sangat berpengaruh dan menunjukkan nilai yang hendak direalisasikan oleh organisasi tersebut dalam memberikan pelayanan publik. Dalam ilmu manajemen modern, misi ini memberikan arah kepada organisasi, kemana dan mengapa ia melakukan sesuatu. H.G. Frederickson mengemukakan bahwa komponen nilai ini menjadi sebuah “gugusan” norma dan rangkaian kecenderungan yang menandai apa yang nampak berhubungan dengan administrasi negara.⁵ Dalam manajemen perusahaan swasta, misi perusahaan terdefinisi dengan jelas dan sangat efektif sebagai “gugusan” norma yang mengarahkan perusahaan tersebut. Sebagai contoh, Johnson and Johnson mempunyai misi bahwa: *“kami bertanggung jawab kepada masyarakat dimana kami bertempat tinggal dan juga kepada masyarakat dunia”*.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa perspektif pelayanan publik⁶ dapat dilihat dari perspektif ekonomi publik dalam disiplin ilmu ekonomi. Dalam formulasi klasik tentang ekonomi publik, sektor publik mempunyai tugas penting dalam hal: (a) stabilisasi ekonomi makro untuk memberikan situasi ekonomi yang kondusif bagi sektor swasta dan masyarakat; (b) distribusi pendapatan dan atau penurunan angka kemiskinan; dan (c) alokasi sumberdaya - pemerintah dapat melakukan sesuatu untuk mempengaruhi alokasi sumber daya di pasar.

Perspektif kedua adalah perspektif analisis institusional (*institutional analysis perspective*). Dari alokasi sumber daya yang dilakukan oleh pemerintah melalui kebijakan ekonomi makro, maka diperlukan tindakan di tingkat administratif dan birokrasi. Dalam ruang lingkup ini, kita tidak dapat mengabaikan biaya administrasi (*administrative costs*) yang timbul dari masing-masing bidang administrasi. Perspektif ini akan membantu menjelaskan implikasi perilaku birokrat dari rancang organisasi yang dipilih. Karena pada dasarnya setiap individu - birokrat ataupun politisi - memilih dan bertindak secara rasional sesuai dengan preferensinya. Dengan kata lain, perilaku organisasi rasional tidak selalu konsisten dengan perilaku individu rasional.⁷ Pada model

institusional ini, tanggung jawab masing-masing sektor berbeda sesuai dengan model yang diterapkan, sebagaimana digambarkan berikut ini.

Tabel 7.2.
Opsi Kelembagaan dan Lingkup Tanggung Jawab

Peranan Pasar	Opsi Kelembagaan	Lingkup Tanggung Jawab
Rendah	SEKTOR PUBLIK	
	Departemen Pemerintah	xxxxxxxxxx
	Parastatal	xxxxxxxxxx
	Kontrak Pelayanan	xxxxxxxxxx
	Kontrak Manajemen	xxxxxxxxxx
	Leasing	xxxxxxx
	Konsesi (BOT dan BOO)	xxxxx
	Koperasi	xxxx
	Swasta	xxx
Tinggi	SEKTOR SWASTA	

Sumber: Larry Taylor, Urban Environmental Finance and Cost Recovery, UIS-AIT Training Paper, Bangkok, Oktober 1994

Semakin besar peranan sektor swasta, maka semakin tinggi pula peranan insentif pasar untuk mendorong tercapainya efisiensi. Sebaliknya, semakin besarnya peranan pemerintah, maka semakin kecil pula peranan insentif pasar. Dilihat dari tanggung jawab sosialnya, semakin besar peranan pasar, maka semakin kecil tanggung jawab sosial yang harus dilakukan. Opsi kelembagaan sebenarnya tidak hanya terbatas pada delapan jenis di atas. Dalam bagian berikutnya, terutama yang membahas pendekatan struktural pelayanan publik, akan dibahas lebih rinci tentang opsi-opsi kelembagaan lain.

Perspektif ketiga adalah perspektif administratif. Perspektif ini lebih menekankan pada masalah teknis. Musgrave dan Musgrave⁸ membedakan “provisi” (*provision*) dan “produksi” (*production*) dalam aspek pelayanan publik, atau perbedaan antara berapa banyak pelayananan diproduksi dan siapa yang memproduksinya. Perbedaan ini sangat berguna untuk melihat konflik antara tuntutan akan pengambilan keputusan terdesentralisasi dan skala ekonomis dari produksi yang ter-sentralisasi. Silverman⁹ juga memisahkan antara peran produksi dan provisi. Berapa banyak barang atau jasa diproduksi merupakan fungsi produksi. Perbedaan ini akan berguna dalam pelimpahan kewenangan

pengambilan keputusan dalam provisi kepada pemerintah lokal, dan jasa publik dengan skala ekonomi yang besar diserahkan kepada pemerintah pusat atau perusahaan swasta untuk menjalankan fungsi produksi.

Tidak seperti organisasi yang berorientasi pada keuntungan, organisasi pemerintah mengalami kesulitan untuk mengukur tingkat penampilan atau keberhasilannya. Sebuah organisasi pemerintah tidak dapat diukur keberhasilannya dari keuntungan yang diperoleh atau jumlah penjualan jasa pelayanan. Dalam konteks organisasi pemerintah di Inggris, George M. Selim dan Sally A. Woodward mengajukan jenis-jenis pengukur kinerja, yaitu volume pekerjaan (*workload measures*), volume ekonomis (*economic measures*), efisiensi, efektivitas, dan kesamaan (*equity*).¹⁰

Volume pekerjaan (*workload measures*) menunjukkan volume dari *output*, baik berupa barang maupun jasa, yang diproduksi oleh sebuah organisasi publik dan dikaitkan dengan jumlah sumber daya tertentu. Misalnya, jumlah pasien yang dapat dilayani oleh sebuah klinik atau rumah sakit pemerintah dalam satu bulan dengan sejumlah fasilitas dan standar perawatan tertentu, atau jumlah buku yang dapat dipinjamkan dalam jangka waktu tertentu oleh perpustakaan umum. Dari volume *output* sebuah organisasi pelayanan ini, kita dapat melihat tingkat pelayanan yang diberikan olehnya. Semakin besar volume *outputnya*, makasemakin tinggi pula tingkat kinerjanya, dengan mempertimbangkan pula sumber daya yang tersedia. Sumber daya yang dimaksud adalah tenaga atau staf yang tersedia, pembiayaan, waktu, dan sebagainya.

Ekonomi pelayanan menunjukkan pada jumlah dana yang terbuang atau pemborosan dan pembengkakan biaya dari penyediaan suatu pelayanan publik. Apakah biaya aktual yang dikeluarkan sesuai dengan biaya yang direncanakan. Lebih dalam lagi adalah dengan membandingkan jumlah biaya yang disediakan per unit atau orang untuk satu jenis pelayanan publik pada waktu yang berbeda atau tempat yang berbeda. Misalnya, biaya yang digunakan untuk mengangkut sampah ke Tempat Pembuangan Akhir (TPA) di kota X sebesar Rp. 1.500/ton pada bulan Januari, menjadi Rp. 2.000/ton pada bulan Februari. Dengan demikian, ada peningkatan atau pemborosan Rp. 500,-/ton untuk biaya transportasi.

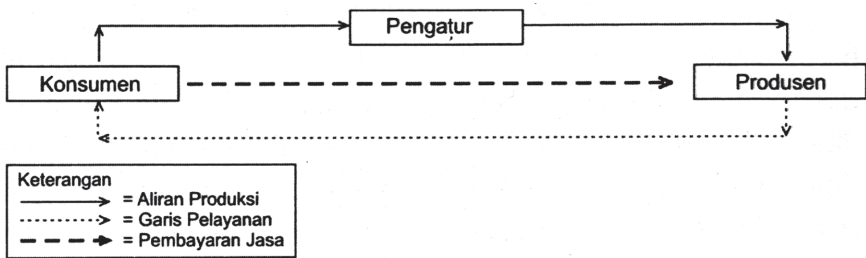
Efisiensi menunjukkan pada rasio minimal antara *input* dengan *output*. *Input* yang kecil diikuti dengan *output* yang besar merupakan kondisi yang sangat diharapkan. Sebagai contoh, biaya rata-rata setiap guru, biaya rata-rata transportasi sampah per ton, dan lain sebagainya. Waktu yang digunakan untuk memberikan pelayanan tertentu kepada satu orang dapat digunakan sebagai salah satu indikator efisiensi.

Efektivitas (*effectiveness*) memfokuskan pada tingkat pencapaian terhadap tujuan organisasi publik. Misalnya, tujuan pemberian pelayanan kesehatan Puskesmas adalah untuk memberikan pelayanan kesehatan kepada golongan yang berpendapatan menengah ke bawah. Tingkat pelayanan dan derajat kepuasan masyarakat tersebut merupakan salah satu ukuran efektivitas. Ukuran ini tidak mempertimbangkan berapa biaya, tenaga, dan waktu yang digunakan dalam memberikan pelayanan, tetapi lebih menitikberatkan pada tercapainya tujuan organisasi pelayanan publik.

Persamaan (*equity*) menunjukkan pada tingkat persamaan terhadap semua golongan masyarakat dalam memperoleh pelayanan. Contoh aktual adalah akses golongan etnis minoritas dalam memperoleh pelayanan kesehatan, atau tingkat harga yang harus dibayar untuk air bersih oleh masyarakat yang tinggal di daerah kumuh dibandingkan dengan masyarakat yang tinggal di daerah pemukiman elit. Atau pelayanan pemberian izin yang diperlakukan terhadap sektor informal dibandingkan dengan sektor formal. Ukuran persamaan ini sangat penting dijadikan sebagai indikator untuk mengukur tingkat keberhasilan pelayanan publik yang dilakukan oleh organisasi pemerintah atau swasta. Dalam konteks masyarakat Indonesia yang sangat majemuk, indikator ini sangat relevan untuk digunakan. Kegagalan dalam memberikan suatu jenis pelayanan publik terhadap semua golongan masyarakat secara adil akan berakibat serius terhadap integrasi sosial. Kasus izin pendirian mesjid di Timor Timur (Negara Timor Leste Sekarang), misalnya, merupakan contoh menarik. Surat Keputusan Gubernur tentang Pemberian Izin untuk Pendirian Rumah Ibadah non-Katholik yang harus mendapatkan izin dari pastor-pastor yang tinggal di daerah setempat menimbulkan kontroversi bagi umat beragama non-Katholik.

C. Elemen-elemen Pelayanan Publik

Sebelum kita mengkonstruksi model-model struktural alternatif pelayanan publik, maka terlebih dahulu perlu diperhatikan tentang elemen-elemen pelayanan publik. Dalam manajemen pelayanan publik dikenal tiga aktor, yaitu konsumen (*service consumer*), produsen (*service produser*), dan pengatur pelayanan (*service arranger*).¹¹ Konsumen secara langsung menerima pelayanan dari produsen. Yang dimaksud dengan produsen dalam kaitan ini dapat berupa instansi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah atau lembaga swasta. Sedangkan pengatur pelayanan adalah lembaga yang mengatur mekanisme antara penyedia pelayanan (produsen) dengan pihak yang menerima pelayanan (konsumen). Lembaga ini dapat berasal dari lembaga pemerintah atau pun lembaga swadaya masyarakat (LSM).



Gb. 7.1. Elemen Pelayanan Publik

Dari ilustrasi di atas dapat diperhatikan bahwa mekanisme pelayanan memerlukan manajemen yang solid, yang mampu mengatur secara baik antara para pihak yang terlibat dalam penyediaan pelayanan publik. Rendahnya kualitas pelayanan akan menyebabkan ketidakpuasan konsumen atau masyarakat, yang selanjutnya mereka akan beralih ke penyedia pelayanan alternatif.

Garis yang utuh menunjukkan garis produksi pelayanan. Pada awalnya konsumen membutuhkan barang dan jasa, yang pada gilirannya membutuhkan pihak lain untuk memenuhinya, baik pemerintah maupun swasta. Kebutuhan ini lebih lanjut diteruskan kepada pihak pengatur pelayanan. Pihak yang terakhir lebih lanjut mencari produsen yang dapat memberikan pelayanan. Pengatur pelayanan lebih banyak dilakukan oleh pemerintah dengan memberikan rambu-rambu dalam mekanisme pemberian pelayanan publik kepada masyarakat. Garis

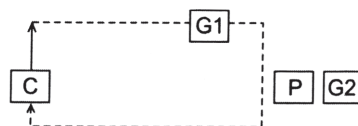
setengah utuh menunjukkan bagaimana pelayanan yang telah diproduksi oleh produsen lebih lanjut dapat diberikan kepada konsumen. Konsumen dapat membayar atas pelayanan yang diberikannya kepada produsen, sebagaimana yang ditunjukkan oleh garis titik-titik.

D. Struktur Pelayanan

E.E. Savas selanjutnya memperlihatkan beberapa model pelayanan yang menghubungkan antara konsumen, produsen, dan pengatur pelayanan, yang masing-masing mempunyai karakteristik tersendiri. Model-model yang disampaikan berikut ini berasal dari praktek pemerintahan di Amerika Serikat.

1. Pelayanan Pemerintah

Model pelayanan ini umum dilakukan di semua negara, di mana pemerintah memberikan semua jenis pelayanan publik kepada masyarakat. Pemerintah menjalankan fungsi sebagai pengatur pelayanan (*service arranger*) dan produsen pelayanan (produksi). Perangkapan tugas produksi dan provisi ini berkaitan dengan kebijakan ekonomi makro yang dianut suatu negara. Di negara yang menganut sistem ekonomi sosialis, semua sektor ekonomi dikuasai oleh negara, baik aspek produksi maupun aspek provisi pelayanan publik. Pelayanan transportasi, sebagai contoh, diproduksi oleh negara dan diprovisi pula oleh negara atau perusahaan-perusahaan negara. Dalam struktur kelembagaan ini, konsumen membayar secara langsung atas pelayanan yang diberikan kepada negara atau pemerintah. Harga ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan ongkos produksi yang diperlukan.



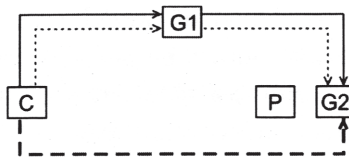
Gb. 7.2. Pelayanan Pemerintah

Sumber: E.E. Savas, *Alternative Structural Models for Delivering Urban Services*, TIMS Studies in the Management Sciences 9-21, Elsevier Science Publications, 1986, h. 25.

Model pelayanan struktural ini sudah relatif sedikit diterapkan, baik di negara-negara yang sedang berkembang maupun di negara-negara yang sudah maju. Artinya, tidak ada lagi negara (kecuali Kuba dan Myanmar) yang pemerintahnya memproduksi dan memberikan semua pelayanan publik. Hal ini disebabkan karena biaya dan pegawai yang harus disediakan oleh negara untuk semua pelayanan publik tersebut sangat besar jumlahnya. Di Indonesia sendiri sejak dimulainya program swastanisasi pada tahun 1980-an, jumlah pelayanan publik yang diproduksi oleh pemerintah semakin berkurang. Pelayanan kereta api adalah salah satu pelayanan publik yang masih diproduksi dan diprovisi oleh pemerintah. Sedangkan pelayanan telekomunikasi yang dulunya diproduksi oleh negara melalui Departemen Pos, Pariwisata dan Telekomunikasi, kemudian diserahkan kepada perusahaan negara PT. Telkom. Selanjutnya perusahaan ini pun telah melakukan swastanisasi beberapa program pembangunan jaringan untuk beberapa wilayah di Indonesia.

2. Persetujuan Antar Pemerintah

Di tingkat yang lebih tinggi, pemerintah pusat dapat pula mendelegasikan kewenangannya kepada pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan pendidikan dasar. Pusat hanya menyediakan tenaga guru dan fasilitas gedung dan peralatan. Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, mekanisme seperti ini disebut sebagai asas tugas pembantuan. Model struktural pemberian pelayanan seperti didasarkan pada pertimbangan bahwa pemerintah daerah dapat secara langsung mengetahui kebutuhan masyarakat lokal dan mempunyai aksesibilitas yang lebih pendek. Asas tugas pembantuan ini di Indonesia biasanya dilakukan dalam bidang pendidikan dan bidang kesejahteraan sosial.

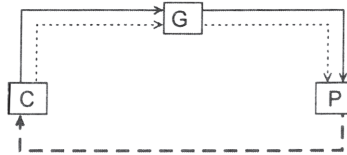


Gb. 7.3. Pelayanan Publik Persetujuan Antar Pemerintah
Sumber: E.E. Savas, *Alternative Structural Models for Delivering Urban Services*, TIMS Studies in the Management Sciences 9-21, Elsevier Science Publications, 1986, h. 25.

Konsumen membayar secara langsung biaya pelayanan kepada G2 atau pemerintah lokal atau yang menjalankan fungsi provisi. Sedangkan fungsi produksinya tetap dijalankan oleh pemerintah pusat, yang dalam hal ini membangun gedung, membeli peralatan dan mengangkat pegawai untuk memberikan pelayanan di suatu kabupaten/kota.

3. Kontrak

Dalam model ini pemerintah dapat mengontrak atau memberikan mandat kepada perusahaan negara (atau daerah kalau di daerah) untuk memberikan pelayanan. Pihak lain yang dikontrak adalah perusahaan swasta. Dalam mekanisme kerja terakhir, pemerintah mengontrak perusahaan swasta untuk penyapuan jalan, pemeliharaan lampu jalan, pemeliharaan *traffic light*, penyedotan tinja, pengumpulan sampah, dan lain sebagainya.



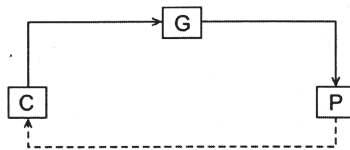
Gb. 7.4. Pelayanan Kontrak

Sumber: E.E. Savas, *Alternative Structural Models for Delivering Urban Services*, TIMS Studies in the Management Sciences 9-21, Elsevier Science Publications, 1986, h. 26.

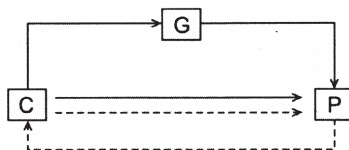
Dalam model struktural ini, produksi dan provisi pelayanan dilakukan oleh pihak yang memperoleh hak kontrak. Aliran produksi atau aliran otorisasi dimulai dari kebutuhan masyarakat konsumen akan suatu pelayanan, sebagaimana yang tergambar dari garis utuh, melalui pemerintah (G), dan lebih lanjut didelegasikan produksinya kepada produsen tertentu (P). Produsen ini, biasanya pihak swasta, memproduksi dan memprovisi pelayanan publik tersebut kepada masyarakat konsumen. Sedangkan konsumen (C) membayar secara langsung atas biaya pelayanan yang diterima kepada produsen (P), seperti ditunjukkan oleh garis titik.

4. Franchise

Dalam model ini, pemerintah memberikan hak monopoli kepada satu perusahaan swasta untuk memberikan pelayanan dalam suatu batas geografis tertentu, dan pemerintah menentukan tarif yang harus dibayar oleh konsumen. Pemerintah dalam kasus ini melakukan fungsi sebagai pengatur dan perusahaan swasta sebagai produsen. Pemerintah membayar kepada perusahaan swasta untuk pelayanan yang diberikan, sedangkan konsumen membayar secara langsung kepada perusahaan swasta tersebut. Ada dua model *franchise*, yang disebut *exclusive franchise* dan *multiple franchise*. Jenis pertama merupakan hak monopoli yang diberikan kepada satu perusahaan swasta. Sedangkan yang kedua, konsumen dapat bertindak sebagai ko-pengatur (*co-arranger*), terutama dalam kasus pelayanan yang seharusnya diberikan kepadanya. Sebagai contoh umum model *franchise* adalah pembangunan Pembangkit Listrik Paiton di Surabaya, yang dilakukan oleh perusahaan swasta. Perusahaan Listrik Negara (PLN) memberikan hak monopoli kepada perusahaan tersebut untuk memproduksi listrik, dan konsumen dapat secara langsung membeli listrik darinya dengan harga yang telah ditetapkan oleh PLN. Sistem *franchise* juga diterapkan di Indonesia pada pelayanan telekomunikasi. Secara grafis, model franchise ini digambarkan sebagai berikut:



Gb. 7.5. Franchise Eksklusif



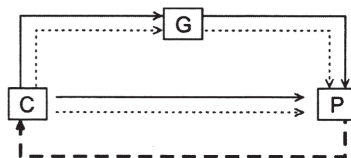
Gb. 7.6. Franchise Majemuk

Sumber: E.E. Savas, *Alternative Structural Models for Delivering Urban Services*, TIMS Studies in the Management Sciences 9-21, Elsevier Science Publications, 1986, h. 12.

Aliran otorisasi dan atau produksi dimulai dari konsumen melalui pemerintah dan akhirnya ke produsen. Aliran pelayanan ditunjukkan oleh garis putus-putus (dari P ke C) dan selanjutnya konsumen (C) membayar secara langsung atas pelayanan yang diberikan kepada produsen (P). Sedangkan pada *franchise* majemuk, konsumen dapat saja bertindak sebagai pengatur atau menentukan sendiri perusahaan mana yang dapat memberikan pelayanan kepadanya, sebagaimana ditunjukkan oleh garis utuh pada Gb 2.6. di atas. Sebuah perusahaan swasta yang membutuhkan listrik dapat saja memilih PLN atau perusahaan swasta tertentu yang menyuplai kebutuhan listrik untuk perusahaannya atas pertimbangan efisiensi dan kemampuan produsen tersebut.

5. Grant

Dalam model Grant, pemerintah memberikan subsidi kepada produsen, dengan tujuan menurunkan harga barang dan jasa pelayanan. Secara umum, pemerintah memberikan penurunan nilai pajak pendapatan (*tax-exemption*) yang harus dibayar oleh produsen pada berbagai bidang pelayanan publik. Sebagai contoh, pemerintah memberikan pajak khusus kepada perusahaan perumahan atau pengembang (*developer*) yang melaksanakan konsep 6-3-1 (suatu konsep yang memberikan porsi 6 untuk perumahan masyarakat berpenghasilan rendah, 3 untuk yang berpenghasilan menengah dan 1 untuk yang berpenghasilan tinggi). Sebelum memberikan kemudahan pajak atau prosedur, pemerintah melakukan seleksi terhadap jenis-jenis pelayanan apakah yang layak untuk diberikan prioritas. Selanjutnya pemerintah dapat menentukan perusahaan-perusahaan yang masuk dalam kategori tersebut mendapat *tax exemption*. Secara grafis, grant dapat digambarkan sebagai berikut.

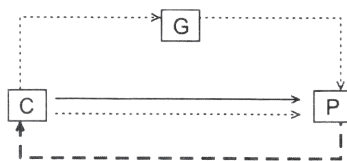


Gb. 7.7. Grant

Aliran produksi dalam tipe grant tetap dari konsumen (C) melalui pemerintah (P) ke produsen (P). Pembayaran dapat dilakukan oleh konsumen melalui dua jalur: melalui pemerintah atau secara langsung ke produsen. Sedangkan aliran provisi pelayanan secara langsung dari produsen ke konsumen, yang ditunjukkan oleh garis putus-putus. Secara jelas, dalam sistem grant ini produsen adalah pihak swasta, sedangkan pemerintah dan masyarakat (konsumen) bertindak sebagai *co-arranger*. Artinya, pemerintah menyeleksi perusahaan swasta tertentu dari sejumlah perusahaan yang berminat, sedangkan masyarakat pun melakukan pilihan pada pelayanan yang diberikan perusahaan manakah yang layak sesuai dengan mekanisme pasar. Secara relatif, dalam model ini mekanisme pasar dapat berjalan, karena konsumen memilih pelayanan mana yang layak sesuai dengan kualitas yang diinginkan.

6. Voucher

Dalam model *voucher* ini, konsumsi barang-barang tertentu diarahkan secara khusus oleh konsumen tertentu. Perusahaan swasta yang memberikan pelayanan dibayar secara langsung oleh pemerintah. Namun dalam kasus ini, konsumen dapat secara bebas memilih barang dan jasa yang dikehendakinya. Sebagai contoh, pemerintah memberikan kewenangan kepada perusahaan X untuk membangun rumah susun di suatu wilayah dengan pembiayaan oleh pemerintah, dengan penentuan lebih dahulu bahwa harga sewa minimal per unit adalah Rp 100.000/bulan sebagai jumlah uang yang harus disetorkan kepada pemerintah. Namun konsumen dapat memilih rumah yang seharga Rp 125.000/bulan sesuai dengan kemampuannya. Rp 25.000 sebagai nilai kelebihan pembayaran menjadi hak perusahaan pengelola dan Rp 100.000 disetorkan kepada pemerintah.



Gambar. 7.8. Voucher

Keterangan:

--> _ .Aliran Produksi > = Garis Pelayanan - - -> = Pembayaran Jasa

Aliran produksi dilakukan secara langsung dari konsumen (C) ke produsen (P). Sebaliknya dalam sistem pembayaran, konsumen membayar kepada pemerintah terlebih dahulu (G), dan selanjutnya dibayarkan kepada produsen (P), sebagaimana ditunjukkan oleh garis titik-titik. Jumlah pembayaran yang diterima oleh pemerintah sesuai dengan kesepakatan atau harga patokan yang ditetapkan oleh pemerintah.

7. Sistem Pasar

Dalam sistem pasar, konsumen memilih secara bebas produsen barang dan jasa yang dikehendaki sesuai dengan kualitasnya tanpa campur tangan pemerintah. Harga akan terbentuk dari tingkat permintaan (*demand*) dan penawaran (*supply*). Semakin tinggi tingkat permintaan, dan tidak diikuti dengan tingkat penawaran, maka harga yang terbentuk akan semakin tinggi pula. Sebaliknya, tingkat penawaran yang semakin tinggi, tetapi tidak diikuti dengan tingkat permintaan, maka harga yang terbentuk pun akan semakin rendah. John Stuart Mill menyebutkan mekanisme pasar seperti ini sebagai *invisible hand* yang bermain dalam pembentukan harga. Kalau kita melihat ketiga aktor di dalam mekanisme pasar, posisinya dapat digambarkan berikut ini.



Keterangan:

-) = Aliran Produksi > = Garis Pelayanan - - -> = Pembayaran Jasa

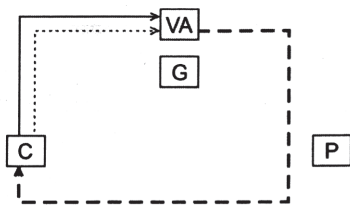
Nampak jelas bahwa dalam mekanisme pasar pemerintah (G) tidak berperan, baik sebagai penyedia jasa maupun sebagai pengatur proses pelayanan jasa (*service arranger*). Semuanya tergantung kepada produsen dan konsumen. Mekanisme pasar seperti ini memang mempunyai keuntungan-keuntungan, terutama dalam mencapai tingkat efisiensi yang tinggi dan kualitas pelayanan yang diberikan. Efisiensi yang tinggi tercapai karena tidak adanya “biaya-biaya siluman” (*illegal cost*) untuk birokrasi yang memperbesar biaya produksi suatu jasa publik. Misalnya,

kita dapat mengambil contoh pada penyediaan jasa rumah murah untuk golongan berpendapatan rendah. Seharusnya dari mekanisme pasar, sebuah rumah dapat dijual oleh pengembang (*developer*) dengan harga 4.000.000 rupiah, sebagai akumulasi biaya-biaya dari sejumlah komponen produksi (tanah, bahan bangunan, tenaga kerja, atau yang lainnya). Namun dalam kenyataannya, pengembang menjual harga rumah per unit sejumlah 6.000.000 rupiah kepada konsumen, dengan argumentasi dan realitas bahwa ia harus mengeluarkan biaya yang besar untuk perizinan dari pemerintah. Dengan demikian, konsumen harus menanggung “biaya siluman” sebesar lebih kurang 2.000.000 rupiah.

8. Sistem Pelayanan Sukarela

Sistem ini umumnya dilaksanakan di Indonesia yang dilakukan oleh lembaga-Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), baik yang berafiliasi kepada organisasi keagamaan atau pun yang non-keagamaan. Organisasi Pemuda Kristen, sebagai contoh, memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat yang kurang mampu, tanpa bantuan atau subsidi dari pemerintah.

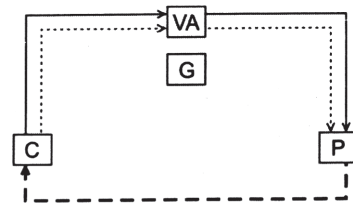
Ada dua jenis pelayanan sukarela: pelayanan sukarela non-kontrak dan pelayanan sukarela kontrak. Pelayanan sukarela non-kontrak dilakukan oleh masyarakat sendiri (konsumen) dan organisasi sukarela (*Voluntary Association*), baik yang berkaitan dengan pembayaran, produksi maupun pelayanannya, tanpa campur tangan pemerintah, sebagaimana yang digambarkan pada gambar 6.10.



Keterangan
 —————> = Aliran Produksi
 - - - - -> = Garis Pelayanan
 - - - - -> = Pembayaran Jasa
 VA = *Voluntary Association*
 [Organisasi Volunter]

Gb. 7.10.

Pelayanan Organisasi



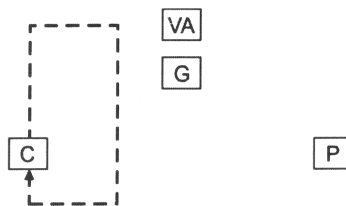
Gb. 7.11.

Pelayanan Organisasi Sukarela dengan Kontrak

Sedangkan pelayanan publik dilakukan oleh organisasi sukarela melalui sistem kontrak, dengan melibatkan pihak swasta sebagai pengatur pelayanan. Namun, dapat saja pemerintah bertindak sebagai pengatur pelayanan, sebagaimana yang dipraktekkan di Indonesia dalam pengumpulan sampah. Pemerintah kota mendelegasikan pengumpulan sampah pada organisasi RT, yang selanjutnya merekrut tenaga dari masyarakat itu sendiri (yang akan dijelaskan lebih lanjut pada bab berikutnya).

9. Pelayanan Sendiri (*Self-Service*)

Jenis atau model pelayanan ini umumnya dilakukan oleh sebagian besar masyarakat Indonesia, baik yang tinggal di daerah pedesaan maupun di daerah perkotaan. Pelayanan pengumpulan sampah (*waste collection*) di lingkungan rukun tetangga (RT) atau pun rukun warga (RW) dilakukan sendiri oleh warga masyarakat. Masyarakat mengorganisir sendiri kegiatan ini dan memberikan imbalan kepada pengumpul sampah dari uang atau dana yang dikumpulkan dari setiap rumah tangga. Banyak pelayanan publik yang dilakukan oleh masyarakat sendiri, seperti pelayanan pengurusan KTP di tingkat RT dan RW, kebersihan lingkungan, dan pembuatan bangunan atau sarana ibadah.



Gb. 7.12. Pelayanan Sendiri

Sebagaimana dijelaskan dalam bab terdahulu, terdapat beberapa alternatif dalam kerjasama antara pemerintah dan pihak swasta dalam penyediaan pelayanan publik. Keikutsertaan pihak swasta semata-mata untuk pertimbangan efisiensi karena keterbatasan kemampuan finansial pemerintah dalam membiayai semua pelayanan publik yang harus disediakan kepada masyarakat. Uraian berikut mencoba menjelaskan keterlibatan pihak swasta dalam pembangunan infrastruktur perkotaan.

10. Manajemen Kontrak

Dengan semakin meningkatnya kebutuhan masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang baik, maka nampaknya model kontrak mulai populer di Indonesia. Sebenarnya model penataan pelayanan ini mempunyai keragaman dalam praktek pelaksanaannya. Pada prakteknya, sebagaimana dikatakan oleh C.R. Bartone,¹² partisipasi pihak swasta dalam penyediaan pelayanan sangat tergantung kepada keputusan politik. Yang dimaksud dengan keputusan politik adalah sejauh mana kontrak yang diberikan kepada perusahaan swasta tertentu didasarkan kepada kompetisi yang *fair*, di mana semua pihak mempunyai kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam kegiatan produksi dan provisi pelayanan publik. Kesempatan yang sama ini dapat diwujudkan dengan adanya prosedur tender yang terbuka bagi perusahaan-perusahaan swasta yang mampu dan meminimalisasi praktek tender yang tertutup atau di bawah tangan atau kolusi antara pejabat pelaksana tender dengan pengusaha. *Output* dari proses tender yang bersifat tertutup adalah kualitas barang dan jasa yang rendah dengan harga yang mahal, yang secara simultan harus dibayar oleh konsumen atau anggota masyarakat. Aspek teknis yang penting dalam mekanisme kontrak adalah memperkuat kemampuan teknis pejabat pemerintah yang terlibat secara langsung dalam pelayanan publik untuk memperkuat kontrol dan supervisi terhadap kontrak yang telah disepakati.

Di Perancis, terdapat lima jenis kontrak yang umumnya dilakukan dalam swastanisasi pelayanan publik, sebagaimana dikutip oleh Carl Bartone berikut ini.

Tabel 7.3.
Tipe-tipe Kontrak Swastanisasi di Perancis

Jenis Kontrak	Concession	Affermage	Regie	Gerance	Service
Pihak yang membiayai pekerjaan baru	Pelaksana	Pemerintah	Pemerintah	Pemerintah	Pemerintah
Pihak yang membiayai biaya operasional	Pelaksana	Pelaksana	Pemerintah	Pemerintah	Pemerintah
Pihak yang menentukan tarif yang harus dibayar oleh konsumen	Pemerintah sesuai dengan dokumen kontrak	Pemerintah sesuai dengan dokumen kontrak	Pelaksana	Pemerintah	Pemerintah

Hitungan kontrak dengan	Pelaksana	Pelaksana	Pelaksana	Pemerintah	Pemerintah
Pendapatan pihak yang terlibat kontrak	Termasuk di tarif	Termasuk di tarif	Proporsi dari biaya di tambah dengan bonus produktivitas	Ditentukan sesuai dengan parameter fisik	Sesuai dengan kontrak
Keuntungan finansial pemerintah	Pendapatan tambah	Pendapatan tambah	Pemasukan	Pemasukan	Pemasukan
Tanggung jawab swasta	Sangat Tinggi	Sedang	Sedang	Sedang	Rendah
Komitmen finansial pihak swasta	Sangat Tinggi	Sedang	Sedang	Sedang	Rendah

Di Indonesia, *Concession* atau konsesi banyak dilakukan, terutama dalam membiayai proyek pelayanan publik yang membutuhkan dana yang besar. Misalnya, Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul kesulitan menyediakan sarana pariwisata yang lengkap di kawasan pantai Parangtritis, karena memerlukan investasi yang mahal dan staf yang professional. Pemerintah daerah memberikan konsesi kepada sebuah perusahaan swasta untuk membangun kawasan Parangtritis dalam jangka waktu tiga puluh tahun. Namun, semua biaya modal dan operasional menjadi beban perusahaan tersebut.

Afirmasi (*affermage*) pun mempunyai kesamaan dengan konsesi. Namun dalam tipe swastanisasi ini, tingkat tanggung jawab pihak swasta tidak seberat di dalam konsesi. Mungkin di dalam penyediaan *capital cost* atau biaya *overhead*, pemerintah ikut menyertakan sahamnya dalam penyediaan pelayanan publik. Pemerintah daerah, dalam hal ini, ikut menyediakan dana dengan perbandingan tertentu sesuai kesepakatan yang telah dicapai. Sebagai contoh, Pemerintah hendak membangun prasarana pasar kota. Saham yang ditanam dengan perbandingan 50:50, masing-masing untuk Pemerintah dan Swasta. Penanaman saham 50:50 bagian ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa pasar tersebut bersifat sosial atau tidak semata-mata bisnis, yaitu untuk menempatkan 50% pedagang kecil pada kios-kios yang akan dibangun.

Dalam tipe kontrak *Regie*, pihak swasta tidak seluruhnya bertanggung jawab atas biaya yang timbul dari pelayanan yang diberikan. Pemerintah mempunyai tanggung jawab untuk memberikan modal, baik untuk biaya *overhead* atau biaya operasional, tergantung peraturan yang ada. Pihak swasta yang terlibat dalam kontrak memperoleh

perolehan imbalan atas jasa yang diberikan dan ditambah dengan bonus dalam jumlah tertentu. Jumlah bonus didasarkan pada standar tertentu atau kontraprestasi yang diberikan. Sebagai contoh, Pemerintah daerah tertentu mengontrakkan pelayanan penyapuan sampah di jalan-jalan kota kepada perusahaan swasta. Jika dalam penilaian pemerintah daerah perusahaan swasta tersebut dapat menyapu seluruh jalan dan mencapai tingkat kebersihan tertentu, maka akan memperoleh bonus sebagai tambahan dari nilai kontrak yang telah disepakati.

Sedangkan dalam *Gerance* dan *Service*, keterlibatan pemerintah sangat tinggi, terutama dalam penyediaan dana yang dibutuhkan untuk membiayai semua kegiatan. Dalam kondisi ini, pemerintah hanya memberikan pekerjaan kepada pihak swasta dan memberikan kontraprestasi yang dilakukan.

Konsesi yang didefinisikan sebagai suatu persetujuan antara pemerintah dengan pihak swasta, dimana pemerintah memberikan suatu aset (berupa tanah atau jenis lain) kepadanya dalam suatu periode tertentu sesuai dengan masa kontrak dan mengembalikan kepada pemerintah setelah masa kontraknya selesai. Konsesi ini pada prakteknya mempunyai beberapa jenis, yaitu BOT, BOOT dan BOO.

BOT (*Build, Operate, and Transfer*) adalah suatu bentuk konsesi di mana pihak swasta membiayai dan membangun sebuah fasilitas, mengoperasikannya dan memeliharanya dalam suatu jangka waktu tertentu, dan mengalihkannya kembali kepada pemerintah setelah masa kontraknya habis. BOT ini di Indonesia biasanya dilaksanakan oleh Departemen Pekerjaan Umum dalam pembangunan jalan tol. Jalan tol Tanjung Priok-Cawang dibangun oleh PT. Citra Nusaphala Persada dan dioperasikan dalam waktu tertentu. Setelah masa kontraknya habis, pengelolaannya diserahkan kembali kepada pemerintah.

Proyek-proyek BOT yang semakin populer dalam pembangunan infrastruktur mempunyai risiko-risiko tertentu yang menjadi pertimbangan dalam investasi. Ada enam risiko yang biasanya dihadapi oleh investor, yaitu risiko politik, penyelesaian konstruksi, pasar dan pendapatan, operasi, keuangan, dan hukum. Risiko politik mengacu kepada *political will* pemerintah dalam pembangunan proyek, seperti birokrasi, kepastian peraturan dan lobi - yang secara langsung atau tidak mempengaruhi keberlangsungan proyek. Suatu proyek yang telah

disepakati untuk dimulai dapat diberhentikan dengan alasan tertentu secara mendadak oleh pimpinan negara yang baru, tanpa melihat kerugian dari investasi yang telah ditanamkan oleh pihak swasta. Oleh karena itu, transparansi birokrasi dan kepastian hukum merupakan persyaratan yang harus dipenuhi oleh pemerintah untuk menarik investor. Risiko penyelesaian konstruksi merupakan risiko kedua yang harus diantisipasi oleh pengembang, karena kegagalan dalam menepati jadwal penyelesaian akan menyebabkan kerugian finansial yang cukup besar.

Risiko pasar dan pendapatan merupakan risiko yang sering dihadapi oleh pihak swasta. Seringkali suatu proyek BOT yang telah selesai dibangun tidak menghasilkan pendapatan yang optimal, karena kesalahan dalam studi kelayakan. Dengan investasi yang sangat besar, maka diperlukan analisis pasar dan *break event point* yang cermat untuk memastikan jangka waktu pengembalian investasi. Risiko pasar dan pendapatan di atas berkaitan dengan risiko keuangan, yaitu yang menyangkut pinjaman dalam bentuk mata uang asing yang berasal dari sindikasi bank-bank luar negeri. Turun naiknya mata uang sangat mempengaruhi pada jangka waktu pengembalian pinjaman.

BOOT (*Build, Operate, Own, and Transfer*) adalah sejenis konsesi seperti halnya BOT. Namun dalam BOOT, pihak swasta mempunyai hak untuk menguasai sebagian aset dalam masa kontrak, terutama aset yang mengalami depresiasi atau peluruhan nilainya. Sebagai contoh, dalam pembangunan kawasan wisata, pihak swasta diberi hak untuk menguasai atas sebagian aset, seperti tanaman yang tumbuh di dalamnya.

BOO (*Build, Operate, and Own*) adalah sejenis konsesi yang berbeda dengan sistem BOT atau BOOT. Dalam sistem ini, pihak swasta mempunyai hak untuk memiliki fasilitas yang dibangun setelah habis masa kontrak atau tidak dialihkan kembali kepada pemerintah.

Sampai tahun 1973, pemerintah kota di Amerika Serikat pun banyak menggunakan skema kontrak dengan berbagai macam konsesi kepada pihak swasta dalam memberikan pelayanan publik di kota-kota. Survei yang diadakan oleh *Commission on Intergovernmental Relation* menunjukkan jumlah kota yang mengadakan kontrak dengan pihak swasta pada masing-masing jenis pelayanan sebagai berikut.

Tabel 7.4.
Jenis Pelayanan dan Jumlah Kota yang Mengontrak Kepada
Perusahaan Swasta di Amerika Serikat

No	Pelayanan	Jumlah Kota
1	Pengumpulan Sampah	339
2	Penerangan Jalan	309
3	Suplai tenaga listrik	258
4	Services engineering	253
5	Pelayanan hukum	187
6	Pelayanan ambulan	169
7	Pengelolaan sampah	143
8	Pemungutan retribusi	104
9	Pengawasan binatang	99
10	Pemetaan	92
11	Sistem Distribusi air	84
12	Penggajian	74
13	Konstruksi dan pemeliharaan jalan	67
14	Rumah sakit	65
15	Pelayanan transportasi khusus	63
16	Kuburan	57
17	Pelayanan mikro film	49
18	Pelayanan perawatan	47
19	Penafsiran (assesment)	47
20	Public relation	34
21	Konstruksi dan pemeliharaan jembatan	31
22	Pengembangan Industri	30
23	Pengumpulan Pajak	25
24	Penyakit mental	24
25	Pengolahan air limbah	24
26	pemindahan salju	22
27	pengelolaan terminal	21
28	Pengawasan listrik dan plumbing	21
29	Perpustakaan	18
30	Pengawasan zonasi dan subdivisi	17
31	Garis gorong-gorong	17
32	Jasa-jasa keuangan/perbendaharaan	16
33	Pemadam kebakaran	14
34	Kontrol nyamuk	14
35	Pembangunan Umum	13
36	Rehabilitas alkohol	12
37	Maintenance record	12
38	Administrasi pemilu	10
39	Komunikasi Polisi	9
40	Inpeksi bangunan dan mekanik	9
41	Komunikasi kebakaran	8
42	Perumahan	8
43	Fasilitas rekreasi	7
44	Pelayanan pegawai	7
45	Pembangunan Perkotaan	7
46	laboratorium kriminal	7
47	Irigasi	6
48	Parkir	6
49	Kontrol Lalu Lintas	5
50	Polusi air	5
51	Semua pelayanan publik	5
52	Program anak cacat	5

53	Lisensi	4
54	Konservasi tanah	4
55	Komunikasi pertahanan sipil	4
56	Pencegahan kebakaran	4
57	Pengendalian kebisingan	4
58	Pelayanan bahan bakar	2
59	Registrasi pemilih	2
60	Pelatihan tenaga pemadam kebakaran	2
61	Pencegahan Polusi air	1
62	Penjara	1
63	Kesejahteraan Sosial	1

Sumber: E. E. Savas, 1986, h 14.

Dari data di atas, jumlah kota yang mengontrak pengadaan (produksi) atau pemberian pelayanan publik di kota-kota Amerika Serikat menunjukkan bahwa pelayanan pengumpulan sampah, penerangan jalan, suplai tenaga listrik, pelayanan teknik (*service engineering*), pelayanan hukum, pelayanan ambulans, pengolahan sampah, dan pemungutan retribusi merupakan pelayanan publik perkotaan yang banyak dikontrakkan kepada perusahaan swasta, dengan masing-masing secara berurutan dari 339 sampai 104 kota. Banyaknya jenis pelayanan yang dikontrakkan menunjukkan bahwa spesifikasi pelayanan tersebut berhubungan langsung dengan masyarakat, yang membutuhkan pelayanan yang cepat dan efisien dalam pelaksanaannya, walaupun memerlukan biaya yang cukup besar.

Dilihat dari jumlah pelayanan yang dilakukan oleh perusahaan swasta yang mencapai 63 jenis pelayanan publik, mulai dari pengumpulan sampah sampai dengan kesejahteraan sosial, menunjukkan bahwa jasa pelayanan publik ini sangat profitable. Walaupun pelayanan publik seperti kesejahteraan sosial, pencegahan polusi air dan penjara merupakan pelayanan yang paling sedikit diminati oleh perusahaan swasta, karena pertimbangan keuntungan yang rendah. Dalam uraian berikut ini akan dijelaskan berbagai *public private partnership* dalam pembangunan dan pemberian pelayanan publik di Indonesia dan Amerika Serikat.

E. Pembangunan Berbagai Pelayanan Publik

1. Pembangunan Jalan Perkotaan

Infrastruktur publik didefinisikan sebagai pelayanan-pelayanan dalam kategori pekerjaan umum yang dilakukan oleh sektor publik, dengan tujuan untuk membantu sektor swasta melakukan kegiatan produksi dan merangsang konsumsi rumah tangga.¹³ Termasuk di dalamnya seperti jalan, transportasi umum, sistem air bersih, sistem air limbah, manajemen persampahan, drainase dan pencegahan banjir, instalasi listrik dan telekomunikasi. Definisi ini harus diperhatikan secara seksama, karena lebih memfokuskan kepada batasan bahwa peranan infrastruktur dalam produksi dan konsumsi.

Sebagai suatu kegiatan produksi, pembangunan infrastruktur perkotaan sebenarnya berada dalam kerangka swastanisasi (*privatization*). Swastanisasi merupakan suatu cara untuk menciptakan tingkat kompetisi dan memberikan peluang terhadap permintaan efektif.¹⁴ Pihak swasta, dengan semangat efisiensi, akan memproduksi suatu barang dan jasa lebih murah daripada yang dilakukan oleh pemerintah, sebagaimana yang terlihat dalam pelayanan transportasi pada beberapa kota di Asia berikut ini.

Tabel 7.5.
Pelayanan Transportasi di Beberapa Kota Asia

Kota	Pemberi Layanan	Subsidi per Tahun
Karachi	Pemerintah	5 Juta Dollar
Kalkuta	Pemerintah	10 Juta Dollar
Bangkok	Pemerintah	30 Juta Dollar
Seoul	Swasta	Tidak ada subsidi

Swastanisasi memerlukan pengaturan yang bertujuan untuk menjamin tercapainya apa yang diharapkan dari program tersebut. Tujuan pertama dari regulasi tersebut adalah untuk memberikan jaminan akan kualitas pelayanan yang diberikan, baik dalam hal reliabilitas maupun *output*-nya. Pemberian kewenangan pengumpulan sampah kepada pihak swasta, sebagai contoh, harus dapat memberikan jaminan bahwa sampah dapat terkumpul lebih baik.

Tujuan kedua adalah pengaturan harga dengan tujuan untuk suatu monopoli pelayanan tertentu. Pengaturan harga ini terutama pada kasus-kasus pemberian monopoli kepada perusahaan yang memberikan pelayanan tertentu di wilayah tertentu (monopoli geografis). Tidak adanya adanya penetapan standar harga akan mendorong pihak swasta untuk menentukan harga setinggi mungkin.

Survey yang dilakukan majalah *Far Eastern Economic Review* memperlihatkan bahwa pembangunan infrastruktur beberapa negara di Asia banyak yang diswastanisasikan.¹⁵ Lebih kurang 223 proyek infrastruktur dibangun dengan skema BOT (*build-operate-transfer*). Pemerintah Filipina membangun pembangkit tenaga listriknya dengan skema konsesi BOT, dengan dikontrol oleh National Power, Corp. Sedangkan di Indonesia, proyek listrik Paiton dibangun oleh sebuah konsorsium swasta menjual listrik dengan harga \$ 0,085 US per kilowatt per jam kepada pihak swasta, juga dibangun dengan skema konsesi.

Sedangkan pembangunan jalan tol di Indonesia telah diswastanisasikan, terutama sejak periode 1990-an. Pembangunan jalan tol di daerah perkotaan di Pulau Jawa banyak dibangun oleh pihak swasta, bekerja sama dengan PT. Jasa Marga, sebuah perusahaan negara yang banyak mengoperasikan jalan tol. Pada tahun anggaran 1996/1997 PT. Jasa Marga mengumumkan beberapa perusahaan swasta yang memenangkan tender untuk membangun jalan tol di pulau Jawa dan Sumatra.

Tabel 7.6.
Jalan Tol dan Developer yang Memenangkan Tender

Jalan	Panjang (Km)	Biaya (Rp)	Skema	Developer
Ciawi - Sukabumi	53,5	401 Milyar	BOT	PT. Bukaka Teknik
Sadang - Subang	37	231 Milyar	BOT	PT. Concord Benefit
Subang - Dawuan	52,3	328 Milyar	BOT	PT. Bhaskara Kolabuana
Dawuan - Palimanan	24,5	153 Milyar	BOT	PT. Van Der Horst, Ltd.
Waru - Tanjung Perak	24	410 Milyar	BOT	PT. Citra Marga Nusaphala Persada
Pandaan - Malang	29,5	180 Milyar	BOT	PT. Setco Graha Nusantara

Skema yang digunakan dalam pembangunan jalan tol ini adalah *build, own and transfer* (BOT), dengan masa konsesi selama lebih

kurang 15 tahun. Setelah masa konsesi habis, pengelolaan jalan tol diserahkan kepada pemerintah daerah yang bersangkutan. Bisnis jalan tol ini nampaknya mempunyai prospek cerah, terutama di pulau Jawa yang menjadi tempat konsentrasi investasi industri. Pembangunan infrastruktur, terutama jalan yang membutuhkan dana yang besar, merupakan peluang bisnis yang cukup menguntungkan bagi pihak swasta. Pemerintah, dalam hal ini Departemen Pekerjaan Umum, memberi peluang dan kemudahan bagi pihak swasta yang memenuhi syarat dan ketentuan yang ada untuk menanamkan modalnya di sektor ini.

Dalam pembangunan jalan tol di daerah perkotaan, konsumen adalah warga masyarakat pengguna jalan yang memiliki kendaraan roda empat. Golongan masyarakat ini terdiri dari anggota masyarakat yang berpendapatan menengah ke atas dan atau kelompok pengusaha. Sedangkan produsen pelayanan adalah perusahaan swasta, yang dalam hal ini memperoleh konsesi dari Departemen Pekerjaan Umum untuk membangun jalan tol dan mengelolanya selama 15 tahun.

Yang sering menjadi pertanyaan adalah mekanisme tender dan perusahaan swasta yang terpilih dari proses tender yang berlangsung. Dalam persepsi masyarakat umum hampir semua pembangunan infrastruktur, terutama jalan tol, dibangun oleh putera-puteri Presiden Soeharto atau perusahaan swasta asing yang berpatungan dengan mereka, sebagaimana komentar seorang pengusaha pembangkit tenaga listrik dari Jerman.¹⁶ Sebagai akibatnya, harga atau tarif tol - sebagaimana disinyalir banyak pihak - di Indonesia lebih mahal daripada di negara industri maju sekalipun.

Departemen Pekerjaan Umum berfungsi sebagai pengatur pelayanan (*service arranger*) dalam pembangunan dan pengawas pengelolaan jalan tol. Dalam kontrak awal, departemen ini menentukan semua persyaratan yang harus dipenuhi oleh pihak swasta atau developer, sesuai dengan aturan-aturan yang ada.

2. Manajemen Persampahan (*Solid Waste Management*)

Swastanisasi pengumpulan sampah telah lama dilakukan di berbagai negara. Di Amerika Serikat, pengaturan pelayanan (*service arrangement*) pengumpulan sampah dilakukan sebagai berikut.

Tabel 7.7.
Pengaturan Pelayanan Pengumpulan Sampah di Amerika Serikat

Pemberi Pengatur	Kotamadya	Lembaga Pemerintah	Perusahaan Swasta lain	Kecamatan atau Dinas	Penerima Layanan
Kotamadya	New York	Kontrak antar pemerintah seperti Lakewood, California	Kontrak seperti Boston	Des Moines	
Kecamatan atau Dinas			Kontrak seperti New Jersey	Indianapolis	
Penerima Pelayan			Franchise (San Francisco) Pihak Swasta (Portland dan Origon)		Self Service (Eugene dan Oregon)
Organisasi Sukarela			Kontrak Asosiasi Houston		

Penemuan E.S. Savas menunjukkan bahwa tidak semua pelayanan pengumpulan sampah dilakukan oleh pihak swasta. Pada umumnya pihak kota dapat bertindak sebagai *service arranger*, yang diterapkan di beberapa kota dan perusahaan swasta dan distrik sebagai *service provider*. Namun di beberapa kota lainnya - seperti Jersey City, Indianapolis, San Francisco, Oregon, dan Houston - dinas-dinas khusus atau pemerintah distrik (kecamatan kalau di Indonesia) bertindak sebagai penerima pelayanan dan organisasi sukarela bertindak sebagai *service arranger*. Artinya, mereka bertindak sebagai pihak yang menugaskan pihak lain untuk memberikan pelayanan tertentu.

Hasil studi E.E. Savas dari beberapa kota yang membandingkan antara pengumpulan sampah oleh pihak swasta dan pemerintah di beberapa negara dari berbagai penelitian, menghasilkan beberapa temuan yang menarik untuk dikaji, sebagaimana dimuat dalam tabel berikut.

Tabel 7.8.

Pengarang	Lokasi	Tahun Data	Periode	Jumlah kota	Jumlah Kota yang dianalisis	Jumlah Penduduk	Metode	Pemisahan Antara Pemerintah dan swasta	Temuan
Hirsch	St. Louis County	1965	1965	97	24	600-750.000	Surat	Tidak	Tidak ada hubungan signifikan antara jenis kontrak dan biaya
Pier Vermonda dan Wicks	Montana	1974	N.A	62	26	N.A.	Surat	Tidak	Lebih besar efisiensi di sektor pemerintah dari pada swasta
Savas dan Stevens	U.S.	1975	1974	439	315	2.500-720.00	Kunjungan	Ya	Biaya pengumpulan sampah lebih besar 29-37% daripada harga kontrak pada kota yang penduduknya lebih dari 50.000
Kemper dan Quigley	Connecticut	1976	1972-74	N.A.	101	1.100-158.000	Surat & Telepon	Ya	Biaya pengumpulan sampah oleh pemerintah lebih besar 43% dari harga kontrak
Kitchen	Canada	1977	N.A.	142	48	diatas 10.000	Surat & Telepon	Tidak	Pengumpulan sampah oleh pemerintah cenderung lebih mahal dan lebih murah apabila dikontrakkan
Pon-merehne dan Frey	Switzerland	1977	1970	112	103	5.000-425.300	Surat	Tidak	Pemerintah lebih mahal dari swasta
Collin & Downes	St. Louis County	1977	N.A.	53	53	500-65.000	Kunjungan	Ya	Tidak ada pola yang jelas
Petrovic & Jeffee	Midwestern	1977	1974	149	83	25.000-160.000	Kunjungan dan surat	Ya	Biaya lebih rendah pada pihak swasta melalui kontrak (15% lebih murah)

Dari data di atas jelas bahwa pengumpulan sampah oleh pihak swasta di beberapa negara ternyata menghasilkan tingkat efisiensi yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan pengumpulan sampah yang dilakukan oleh pemerintah kota atau sektor publik. Dari 315 kota yang dilakukan studi pada tahun 1973 oleh Savas dan Stevens, biaya pengumpulan sampah oleh pihak swasta pada kota-kota yang berpenduduk di atas 50.000 orang lebih murah 29-37% daripada pengumpulan sampah yang dilakukan oleh pemerintah kota. Studi yang sama yang dilakukan oleh Kemper dan Quigley di Connecticut juga menunjukkan hasil yang sama, yaitu biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah kota 14-43% lebih besar daripada biaya yang dikeluarkan oleh pihak swasta. Studi yang dilakukan oleh Kitchen di Kanada juga menunjukkan temuan yang sama, yaitu pemerintah kota dapat menghemat dana dengan mengontrakkan pengumpulan sampah kepada pihak swasta. Kesimpulan penting yang dilakukan oleh Savas adalah adanya

konsistensi kesimpulan tersebut dari *cross-national study* antara Amerika Serikat, Kanada, dan Swiss.

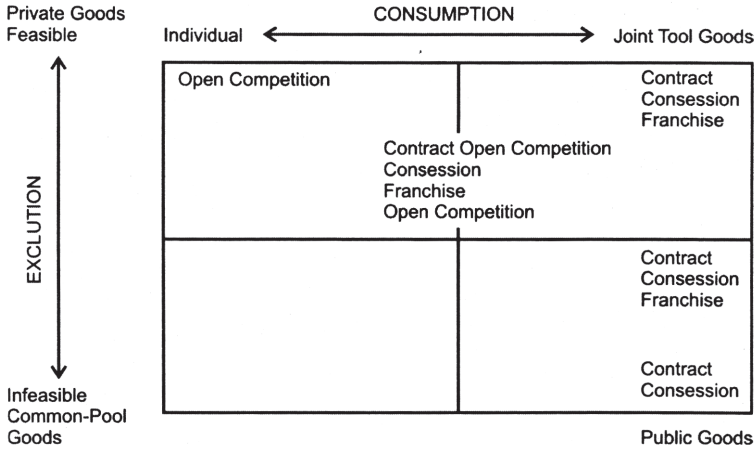
Temuan lain yang diajukan Savas¹⁷ (1979, h. 418) adalah:

- (1) Pemberian pelayanan akan mencapai tingkat efisiensi dan efektivitas yang paling baik jika perusahaan swasta bertindak sebagai pemberi pelayanan (*service provider*) -baik dalam mekanisme kontrak, *franchise* atau lainnya- yang bertanggung jawab pada pemerintah;
- (2) Pemberian pelayanan akan mencapai tingkat efisiensi dan efektivitas yang tinggi jika pemerintah bertindak sebagai pengatur pelayanan (*service arranger*) dan perusahaan swasta sebagai pemberi pelayanan.
- (3) Pemberian pelayanan akan mencapai tingkat efisiensi dan efektivitas tinggi apabila ada pengaturan yang beraneka ragam (*multiple arrangement*) di masyarakat, yang dapat memberikan alternatif bagi mereka untuk membandingkan antara satu pengaturan atau alternatif dengan yang lainnya.

Keterlibatan perusahaan swasta dalam pengumpulan dan pengolahan sampah di tempat pembuangan akhir dapat digambarkan pada Gb. 3.1. di bawah ini. Kontrak, konsesi dan *franchise* atau kompetisi terbuka dapat diterapkan pada kondisi di mana pola konsumsi yang bersama dan eksklusinya berada pada titik pertengahan antara layak (*feasible*) dan tidaknya alternatif yang dipilih. Jika situasi menunjukkan bahwa pola konsumsi atau situasi mengharuskan pengumpulan dan pengolahan sampah yang sangat bersifat individual, maka pola kompetisi terbukalah yang diterapkan. Namun sebaliknya, jika pola konsumsi bersama yang lebih menonjol, maka skema kontrak, konsesi, *franchise* atau kompetisi terbuka dapat diterapkan. Sedangkan dilihat dari eksklusi, maka kita tidak dapat mengabaikan konsumen yang potensial di kawasan tersebut dengan menggunakan skema kontrak atau konsesi yang lebih cocok. Untuk barang-barang tol yang bersifat eksklusif, *franchise* dan kompetisi terbuka merupakan skema yang sangat cocok. Sedangkan untuk aktivitas yang berada di antara barang publik murni dan tol serta barang privat, maka skema kontrak, *franchise* dan kompetisi terbuka cocok diterapkan.

Di negara-negara yang sedang berkembang, semua pemerintah kota berusaha membiayai sendiri semua komponen manajemen

sampah, sehingga retribusi (*user charge*) merupakan cara pendanaan dari masyarakat yang paling baik, walaupun disadari sampah merupakan barang publik.



Gb. 7.13. Pengaturan Keterlibatan Sektor Swasta dalam Manajemen Persampahan

Pola lain yang digunakan dalam pengumpulan sampah banyak pula digunakan di negara-negara lain. Di negara-negara Asia, manajemen persampahan secara alamiah melibatkan berbagai pihak dalam pengelolaannya. Ekonomi sampah kota (*waste economy*) menjangkau berbagai sektor informal dalam pengelolaan sampah, terutama masyarakat golongan ekonomi lemah atau sektor informal. Pola yang terbentuk sangat berbeda dengan pola manajemen persampahan di negara-negara industri maju, yang bersifat formal-konvensional. Artinya, semua proses dan tahapan dalam manajemen persampahan dikelola oleh pemerintah kota atau pun lembaga formal yang dikontrak oleh pemerintah. Fernandez menumerasikan berbagai aktor dan perannya dalam manajemen persampahan, mulai dan pengumpulan sampai dengan pendaur ulangan sampah, sebagai berikut.

Tabel 7.9.

Keterlibatan Berbagai Aktor dalam Manajemen Persampahan

Aktor	Produsen Sampah	Penyimpanan	Pemisahan untuk daur ulang	Pengumpulan	Transportasi	Pengolahan Sementara	Pengolahan Akhir
Pemerintah Pusat	*		*		+	+	*
Pemerintah kota		*	*	***	***	***	***
Pihak Industri (gelas & plastik)	A	A	A				
Pihak Swasta Pengelola Sampah	A	A	A	*	*	*	*
Organisasi masyarakat	**A	**	**	**	A	A	A
NGO/ LSM	A	A	*	*		A	A
Pemulung di TPA						A	*
Pemulung keliling	**	A					
Rumah Tangga	**	**	**	A			
Kolektor individual	**	**	**	**	A	A	A
Sekolah	*	*	*				

Sumber: Fernandez, "Partnership Approach in, Solid Waste Management", Regional Development Dialogue, Vol. 14. No. 3, Autumn, 1989, h. 8.

Catatan: [+] menunjukkan adanya subsidi dan intervensi dari bantuan asing
 [^] menunjukkan peranan pendukung
 [*] menunjukkan kebijakan
 [**] menunjukkan aksi secara langsung

Sumber: Fernandez, "Partnership Approach in, Solid Waste Management", Regional Development Dialogue, Vol. 14. No. 3, Autumn, 1989, h. 8.

Manajemen persampahan di negara-negara Asia mempunyai karakteristik yang lain dan berbeda dengan negara-negara industri maju. Manajemen persampahan tidak hanya mengenai manajemen persampahan formal yang dilaksanakan oleh pemerintah kota saja, namun melibatkan berbagai aktor secara informal (*informal solid waste management*). Sektor informal, dalam hal ini pemulung dan penadah, memainkan peranan penting dalam mengadakan daur ulang sampah. Jaringan daur ulang sampah mempunyai jangkauan yang cukup luas. Pabrik-pabrik plastik dan kaleng menjadi penampung utama dari plastik-plastik dan kaleng-kaleng bekas. Peran sektor informal ini dapat mengurangi lebih kurang sepertiga dari jumlah sampah yang diproduksi untuk didaur ulang. Diperkirakan lebih kurang 10-15% sampah dapat didaur ulang oleh aktor-aktor yang terlibat di sektor informal ini. Pemerintah kota memberi kesempatan kepada mereka dengan

memberikan legalisasi untuk beroperasi di Tempat Pembuangan Akhir (TPA).

Sedangkan masyarakat, sebagaimana yang dilakukan di kota-kota di Indonesia, terlibat dalam pengumpulan sampah. Organisasi terasteral (Rukun Tetangga dan Rukun Warga) merupakan organisasi penting yang mengkoordinasikan pengumpulan sampah di pemukiman-pemukiman yang tidak memiliki akses ke jalan utama. Dalam pola semacam ini, maka jelas bahwa manajemen persampahan merupakan kegiatan yang mengelola barang publik (*public goods*). Dinas Kebersihan dan Pertamanan bertanggung jawab atas kebersihan jalan dan pengolahan sampah di TPA, yang tidak hanya berguna untuk publik, namun juga untuk pribadi-pribadi tertentu. Dana yang dikeluarkan untuk pekerjaan itu diperoleh dari anggaran pemerintah. Dengan demikian, maka kegiatan persampahan atau sampah yang melibatkan pihak swasta paling cocok menerapkan skema kontrak dan konsesi. Skema ini diterapkan dalam kegiatan penyapuan jalan di Yogyakarta.¹⁸ Tiga perusahaan swasta dilibatkan untuk kegiatan penyapuan jalan-jalan utama, seperti Jl. Magelang, Jl. Malioboro, dan Jl. KH Ahmad Dahlan, yang panjang ruas jalannya secara keseluruhan mencapai 13.293 kilometer.

Tabel 7.10.

Perbandingan Penyapuan Jalan oleh Pemerintah dan Swasta di Yogyakarta

Aktor	Panjang (m)	Biaya/Bulan (Rp)	Unit biaya	Penyapu (orang)	Panjang jalan per satu orang (m)	Frekuensi per hari
DKP	103.301	5.602.665	54.24	234	441.5	2
Swasta	13.293	3.520.833	264.86	62	214	2-3
Total	116.594	9.386.335	74.25	196	394	

Kontrak dengan pihak swasta dilakukan sekali setahun sesuai dengan tahun anggaran yang berlaku, yang biasanya dimulai pada bulan April. Pemerintah Kotamadya, dalam hal ini Dinas Kebersihan dan Pertamanan (DKP), melakukan tender proyek-proyek penyapuan jalan tersebut kepada pihak swasta sesuai dengan standar harga.

3. Manajemen Pelayanan Limbah Cair (*Waste Water Management*)

Untuk memperkuat eksplanasi mengenai manajemen pelayanan air limbah ini, menarik untuk disimak studi yang dilakukan oleh Larry Taylor¹⁹ di Amerika Serikat tentang subtraktabilitas dan eksklutabilitas, tingkat kemerosotan, skala ekonomi dan tingkat keperluan akan koordinasi. Subtraktabilitas (*subtractability*) menunjukkan suatu keadaan yang mempengaruhi konsumsi pengguna jasa tambahan terhadap pengguna jasa secara keseluruhan. Semakin rendah subtraktabilitas menunjukkan bahwa masuknya pengguna jasa atau konsumen baru tidak membawa pengaruh terhadap semua konsumen untuk menggunakan barang atau jasa yang ada. Barang-barang atau jasa yang mempunyai tingkat subtraktabilitas yang tinggi disebut dengan barang-barang atau jasa yang dikonsumsi bersama (*goods are jointly consumed*). Contoh yang paling sederhana adalah penambahan jumlah pengguna jasa kereta api secara langsung akan mempengaruhi pengguna jasa yang lama, terutama dalam kenyamanan (*amenity*) di perjalanan.

Eksklutabilitas (sebagaimana dijelaskan di dalam bab sebelumnya) adalah kemampuan untuk mengontrol akses terhadap barang dan jasa. Eksklutabilitas yang tinggi menunjukkan keadaan yang mudah untuk mencegah konsumen mengkonsumsi barang dan jasa tersebut. Sebagai contoh adalah pengguna jasa jalan tol. Walaupun jalan tol merupakan jasa publik yang dapat digunakan oleh semua golongan masyarakat, namun pengguna jasanya harus membayar jasa tol guna menikmati jasa tersebut. Dengan kata lain, produsen jalan tol dengan mudah dapat mengontrol pengguna jasa.

Kemerosotan (*sunkness*) menunjukkan kepada suatu keadaan di mana nilai modal merosot pada saat kegiatan produksi barang dan jasa dilakukan. Pada kegiatan produksi barang dan jasa dengan tingkat keperluan (*contestability*) yang tinggi, maka masuk atau keluar dari kegiatan tersebut relatif murah.

Derajat keperluan untuk koordinasi menunjukkan pada jangkauan pekerjaan yang melibatkan organisasi-organisasi pemerintah. Berapa instansi pemerintahkah yang terlibat dalam menangani suatu instalasi air limbah? Semakin banyak instansi yang terlibat, maka semakin sulit koordinasi yang harus dilakukan. Jaringan kerja (*network*) yang luas

menunjukkan bahwa proyek yang dibangun membutuhkan investasi yang besar dan keterlibatan banyak pihak.

Dari studi yang dilakukan oleh Larry Taylor menunjukkan bahwa penyaluran limbah secara konvensional, gorong-gorong, stasiun pompa air limbah, dan sarana pengelola air limbah mempunyai tingkat subtraktabilitas, eksklusivitas, derajat kemerosotan, skala ekonomi, dan tingkat keperluan koordinasi yang berbeda, sebagaimana digambarkan berikut ini.

Tabel 7.11.

Aktivitas dan Sifat Barang serta Aspek Produksi Manajemen Air Limbah

Aktivitas	Sifat Barang		Aspek Produksi			Eksternalitas
	Tingkat Subtraktabilitas	Tingkat Eksklusivitas	Tingkat Kemerosotan	Skala Ekonomi	Tingkat Koordinasi	
Gorong-gorong	Rendah	Tinggi	Tinggi	Sedang	Sedang	Kesehatan
Stasiun Pompa	Rendah	Tinggi	Tinggi	Sedang	Rendah	Polusi Air
Pengelola Air Limbah	Rendah	Tinggi	Tinggi	Sedang	Rendah	Polusi Air

Sumber: Larry Taylor, 1994

Dari penelitian yang diadakan oleh Larry Taylor di atas menunjukkan bahwa gorong-gorong atau sistem penyalur air limbah konvensional, stasiun pompa dan sarana pengelola air limbah (PAL) mempunyai tingkat subtraktabilitas yang rendah. Masuknya konsumen atau pengguna jasa ketiga sarana tersebut tidak terlalu berpengaruh terhadap konsumen yang lama. Sebaliknya, ketiganya mempunyai tingkat eksklusivitas yang tinggi, karena konsumen tidak mudah untuk menggunakan fasilitas-fasilitas tersebut atau akses untuk menggunakannya sulit. Keadaan terakhir ini mengacu pada kondisi di negara-negara maju, dimana kondisi manajemen limbah cair telah cukup mapan dan tertata dengan baik. Sarana gorong-gorong, stasiun pompa dan pengelola air limbah telah dirancang untuk sejumlah penduduk atau rumah tangga atau rumah. Jika seseorang mendirikan rumah baru di suatu daerah, ia harus mendaftarkan diri pada instansi pemerintah

yang khusus menangani limbah cair untuk dapat mengakses ke saluran pembuangan limbah. Pemberian akses biasanya disertai dengan pembayaran pajak atau retribusi kepada negara, yang pada gilirannya akan digunakan untuk memperbesar kapasitas dari sarana yang ada.

Ditinjau dari segi kemerosotan, ketiga sarana mempunyai karakteristik yang sama, yaitu tingkat kemerosotannya tinggi. Biaya modal yang dikeluarkan dengan cepat merosot. Artinya, nilai modal yang ditanamkan pada ketiga prasarana tersebut cepat merosot nilainya. Nilai modal yang cepat merosot ini harus segera dikompensasi dengan perbaikan infrastruktur secara periodik.

Ditinjau dari skala ekonomis, ketiga sarana air limbah ini termasuk dalam kategori sedang. Biaya yang dibutuhkan untuk membangun prasarana tersebut tidak terlalu besar dan membutuhkan investasi yang mahal. Berbeda dengan pembangunan jalan tol yang membutuhkan modal yang besar dan melibatkan pihak swasta yang didanai konsorsium tertentu. Pendanaan pembangunan gorong-gorong kota tidak terlalu memerlukan struktur pendanaan yang rumit, karena secara langsung dapat didanai melalui anggaran belanja pemerintah.

Di Indonesia, pembangunan sarana pengolahan air limbah masih sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (Kabupaten/Kota). Biasanya pendanaan pembangunan gorong-gorong kota dan stasiun pengolahan air limbah dilakukan melalui subsidi pemerintah pusat dan pinjaman luar negeri.

4. Pengembangan Lahan Kota (*Urban Development Project*)

Kota-kota pantai seperti Jakarta, Singapura dan Bangkok menghadapi masalah sempitnya lahan untuk mengadakan perluasan kota. Salah satu alternatif untuk memperoleh tambahan lahan adalah menimbun rawa-rawa atau kawasan pantai secara besar-besaran atau dikenal dengan reklamasi pantai, sebagaimana yang dilakukan oleh DKI Jakarta. Gubernur DKI Jakarta, Surjadi Soedirdja pada pertengahan tahun 1996 mengundang pihak swasta untuk mengadakan investasi pada proyek reklamasi pantai ini, yang akan dimulai pada tahun 1997.

Proyek reklamasi direncanakan akan mencapai luas lahan baru 2.700 hektar sepanjang 32 kilometer garis pantai di Teluk Jakarta,

mulai dari kawasan Pluit di sebelah barat sampai Cilincing di sebelah timur. Lahan reklamasi (*waterfront city*) akan dibagi dalam tiga zona, yaitu zona barat dari Pluit sampai dengan Muara Kamal yang digunakan untuk pemukiman, zone tengah dari Pluit sampai Koja yang akan digunakan sebagai kawasan perdagangan dengan bangunan-bangunan tinggi, dan zona timur dari Koja sampai Cilincing yang akan digunakan untuk memperluas Pelabuhan Tanjung Priok, pusat perdagangan, dan pemukiman murah. Secara lengkap fungsi lahan tambahan ini akan dialokasikan untuk berbagai fungsi, yang bisa dilihat pada tabel berikut.

Tabel 7.12.

Rencana Fungsi Lahan Hasil Reklamasi Pantai Jakarta

No	Rencana Fungsi Lahan	Luas (Ha)
1	Pemukiman	1222
2	Perdagangan	88
3	Industri dan Perdagangan	426
4	Hijau (kawasan hijau)	37
5	Hutan Bakau	420
6	Pelabuhan dan Fasilitas Industri	136
7	Lain-lain	371
	Jumlah	2700

Sumber: Jakarta Post, May 7, 1996.

Konsesi yang semula ditentukan oleh Pemerintah Daerah DKI Jakarta adalah 30 tahun. Namun, dengan investasi yang besar (rata-rata 1 triliun untuk 75 hektar), pihak swasta dan Pemerintah DKI akan memberikan konsesi 90 tahun. Harga lahan dari reklamasi ini diharapkan akan dijual berkisar antara Rp 1.250.000,- sampai Rp 2.250.000,- per meter. Sedangkan harga tanah di pusat kota berkisar antara Rp 2.500.000,- sampai Rp 5.000.000,- per meter.

Berbeda dengan proyek pengolahan limbah cair, sebagaimana telah dijelaskan di atas, maka perluasan kota ini tingkat eksklutabilitasnya sangat tinggi, karena menyeleksi para konsumennya sedemikian rupa secara tertutup. Artinya, hanya konsumen yang mampulah yang dapat membeli lahan dari hasil reklamasi pantai tersebut.

Catatan

1. Clive Holtham, "Key Challenges for Public Service Delivery", dalam Leslie Willcocks dan Jenny Harrow (peny.), *Rediscovering Public Services Management*, McGraw-Hill Book Company, London, 1992, h. 85-6.
2. Ibid. Lihat juga Hood, 1991.
3. Ibid, h. xxi
4. Ibid., h. 89.
5. H.G. Frederickson, *Administrasi Negara Barz (terj.)*, LP3ES, Jakarta, 1989, h. 54.
6. R. Musgrave dan P Musgrae, *Public Finance in Theory- and Practice*, McGraw-Hill, New York, 1984.
7. L. Ostrom dan L. Schroeder, *Institutional Incentives and Sustainable Development*, Boulder C.O. Westview Press, 1992.
8. Musgrave dan Musgrave, op cit
9. J- Silverman, *Public Sector Decentralization Economic Policy, arzd Sector Investrrerzt Progranrs*. World Bank Staff Paper, Washington DC, 1992
10. George ti1. Selim dan dan Sally A. Woodward, "The Manager Monitored", dalam Leslie VZ-'illcocks dan Jenny Harrow (peny.), *Rediscovering Public Serzncesa Uarzagengerzt*, t-,lcGraw-Hill Book Company, London, 1992, h. 1=19.
11. E E. Savaas, "Alternative Structural Model for Delivering Urban Services". 77-11S Studies in the Management Sciences 9-21, Elsevier Science Publications, 1986, h_ 24.
12. Carl Bartone, et.al., "Toward Environmental Management and Urban Development: Issues and Options for Third World Cities", *Entnrnonmental and Urbanization*, Ubl 4. No. 2, October 1992, h. 506.
13. W.G. Fox, *Strategic Optiorzs for Urban Infrastructure Management*, U.N4P Paper No- 17, World Bank, 1994, h. 7,
14. Ibid., h. 58.
15. *Far Eastern Econonzic Review*, 11 April 1996. 1'.
16. Ibid.
17. Savaas, 1979, op.cit h. =i18.
18. Achmad Nurmar.di, *Performance of:Ytunicapal Solid Waste dlanagenzent in Twolndonesin Cities, The Case Sttcdv in Strakarta and Fogyakarta*, Tesis .vaster. Asian Institute of Technology, Bangkok, 1995, h. 58.
19. Larry Taylor, *Grbarz Environmental Finance and Cost Recover-V, L IS-AIT Training Paper*, Bangkok, 21 Oktober 1994.

BAB 8

TRANSPORTASI PERKOTAAN

Menciptakan Transportasi Perkotaan yang Berkelanjutan

Pertumbuhan populasi penduduk di daerah perkotaan selalu menunjukkan kenaikan yang signifikan setiap tahunnya. Pertumbuhan penduduk diperkotaan bukan hanya akan menyebabkan bertambahnya penduduk yang bertempat tinggal dan bekerja di daerah urban, namun akan diiringi dengan bertambahnya jumlah kendaraan yang digunakan oleh penduduk sebagai alat transportasi. Transportasi di daerah perkotaan menjadi kebutuhan penting bagi penduduk untuk dapat melancarkan aktivitas yang dilakukan. Pengaturan transportasi yang tepat akan menghasilkan banyak manfaat seperti berkurangnya polusi, mobilitas perjalanan teratur, lingkungan yang bersih, dan manfaat positif lainnya. Namun di banyak perkotaan di negara berkembang, pengaturan transportasi yang tepat belum sepenuhnya terlaksana. Banyak perkotaan di negara-negara berkembang seperti Indonesia belum dapat menciptakan alat transportasi yang berkelanjutan. Pengaturan transportasi yang tidak tepat akan berakibat pada polusi baik udara maupun suara, kemacetan maupun kecelakaan. Dibutuhkan transportasi yang berkelanjutan dimana transportasi tersebut dapat memberikan manfaat baik bagi pemerintah maupun masyarakat. Pemerintah di daerah

perkotaan memiliki tanggungjawab yang besar dalam mendesain kebijakan terkait dengan transportasi berkelanjutan.

Indikator “Keberlanjutan” untuk Daerah Perkotaan

Manajemen transportasi yang berkelanjutan merupakan bagian dari kota cerdas (smart city). Transportasi memiliki aksesibilitas lokal dan antar kota, adanya infrastruktur information computer technology, inovatif dan aman.

Dari pengalaman kota-kota di Eropa tentang bagaimana kesesuaian antara pengertian dari keberlanjutan. Beberapa praktek yang diarahkan sebagai elemen khusus keberlanjutan, contohnya aksesibilitas keberlangsungan dan mobilitas atau kapasitas lingkungan. Ada aliran dalam literatur pada skala sub-urban (kebanyakan didaerah Amerika Utara) seperti yang diungkapkan oleh Suthaya dan Black (2002). Terdapat enam variabel dan indikator transportasi keberlanjutan, yaitu:

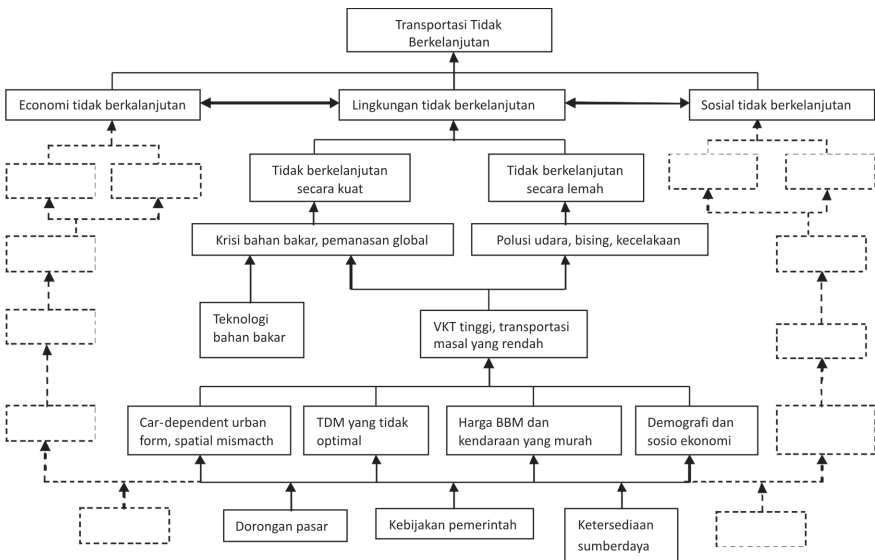
- Efisiensi ekonomi
- Jalan yang nyaman dan lingkungan sekitar
- Keamanan lingkungan
- Kadilan dan keterlibatan dalam bidang sosial
- Keamanan
- Kontribusi untuk pertumbuhan ekonomi

Terdapat enam aspek tersebut dipertimbangkan untuk beberapa kepentingan. Indikator-indikator tersebut tercermin melalui praktek di kota-kota yang pernah disurvei, seperti :

- Indikator level 1 ; langkah-langkah yang komprehensif dari semua aspek subobjektif dimana dampak keduanya diukur dan dinilai secara keuangan (misalnya analisis biaya manfaat menghasilkan ukuran komprehensif efisiensi ekonomi)
- Indikator level 2 ; langkah-langkah yang dapat dihitung dari aspek-aspek tergantung pada pencapaian subobjektif
- Indikator level 3 ; penilaian kualitas pada level pencapaian tujuan.

Black (2002) memperkenalkan diagram hirarki dengan tujuan yang paling atas (misalnya keberlanjutan). Atribut terukur yang melekat pada masing-masing subobjektif dan instrumen kebijakan khusus

diusulkan untuk memenuhi target. Kemudian untuk dapat memperjelas tujuan transportasi berkelanjutan, dibuat diagram hirarkis yang menggambarkan baik transportasi berkelanjutan maupun transportasi tidak berkelanjutan. Beberapa peneliti berpendapat bahwa emisi dan dampak lainnya mengakibatkan perubahan iklim dan hilangnya keanekaragaman hayati tanah dan dapat dimasukkan ke dalam kategori sangat tidak berkelanjutan, sementara polusi udara, dan kekhawatiran lainnya dapat dimasukkan ke dalam kategori berkelanjutan yang lemah. Kebisingan dan kecelakaan juga mungkin dianggap lemah tidak berkelanjutan, karena mungkin tidak akan memiliki dampak yang jelas antar generasi.

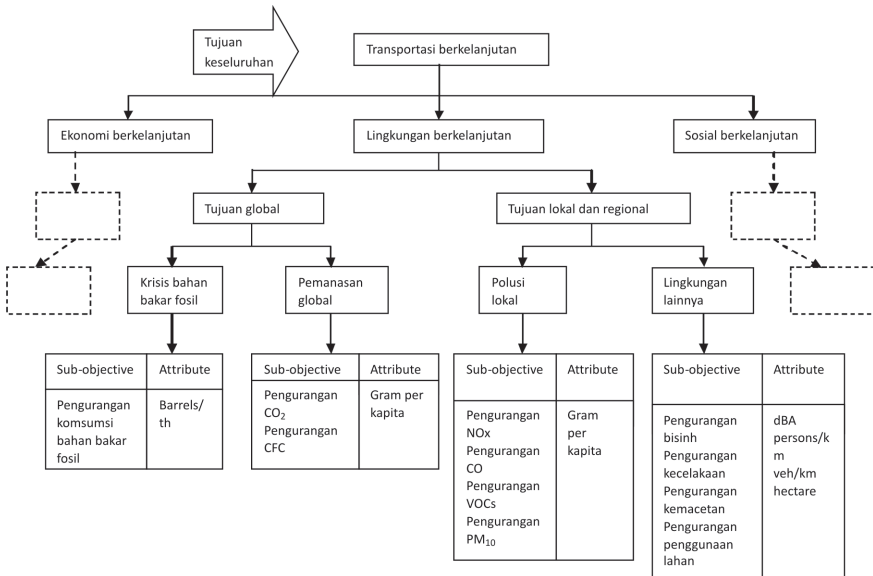


Gb 8.1. Diagram hierarki untuk transportasi tidak berkelanjutan berdasarkan tinjauan buku.

Sumber : J.A. Black, dkk, 2002. Sustainable Urban Transportation : *Performance Indicators and Some Analytical Approaches*, Journal Of Urban Planning and Development, Desember 2002. Hal. 190

Gambar 8.1 diatas menunjukkan diagram untuk transportasi tidak berkelanjutan. Aktor-aktor yang terlibat didalamnya adalah pemerintah, sektor privat, dan individu. Ketersediaan sumberdaya yang terbatas seperti bahan bakar fosil dan lahan, kebijakan pemerintah dan dorongan pasar akan mengatur respon terhadap perilaku individu. Car-dependent urban form, spatial mismatch, sosial ekonomi dan faktor demografi,

travel demand management (TDM) yang tidak optimal, dan harga bahan bakar akan memperburuk pelaksanaan pola perjalanan, seperti menambah lamanya perjalanan, VKT, dan akan mengurangi transportasi massal. Buruknya pengaturan jalan disertai dengan teknologi yang rendah akan mengakibatkan krisis bahan bakar dan pemanasan global. Hal ini mengakibatkan kuatnya transportasi yang tidak berkelanjutan. Dampak lingkungan lainnya adalah polusi lokal, kebisingan, kecelakaan, dan kemacetan.

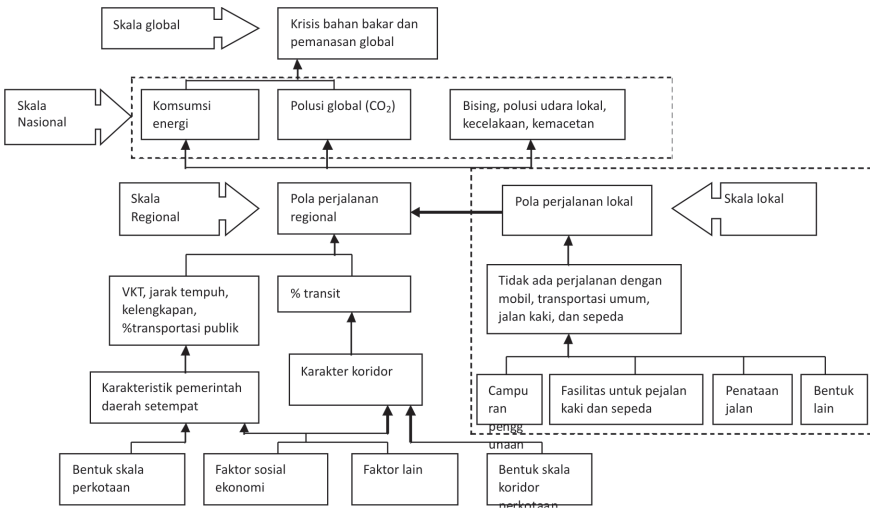


Gb 8.2. Diagram hierarki untuk transportasi berkelanjutan berdasarkan tinjauan literatur

Sumber: J.A. Black, dkk, 2002. *Sustainable Urban Transportation: Performance Indicators and Some Analytical Approaches*, Journal Of Urban Planning and Development, Desember 2002. Hal. 191

Gambar 2 diatas menunjukkan hierarki untuk transportasi berkelanjutan, dimulai dari objek global transportasi berkelanjutan ke subobjektif dan atribut. Transportasi berkelanjutan mempertimbangkan 3 isu : lingkungan yang berkelanjutan, efisiensi ekonomi, dan keadilan sosial. Tekanan disini adalah pada lingkungan berkelanjutan. Dalam lingkungan berkelanjutan, objek dapat dibagi secara global, baik objek lokal maupun regional. Objek global terdiri dari dua subobjek : mengurangi krisis bahan bakar dengan meminimalkan komsusi bahan

bakar, dan mengurangi polusi global dengan meminimalkan CO₂ dan emisi CFC. Objek lokal/regional terdiri dari polusi lokal subobjektif (meminimalkan NO_x, CO, VOC, dan PM₁₀) dan lingkungan lainnya sub-objek, seperti dengan meminimalkan kebisingan, kecelakaan, dan kemacetan.



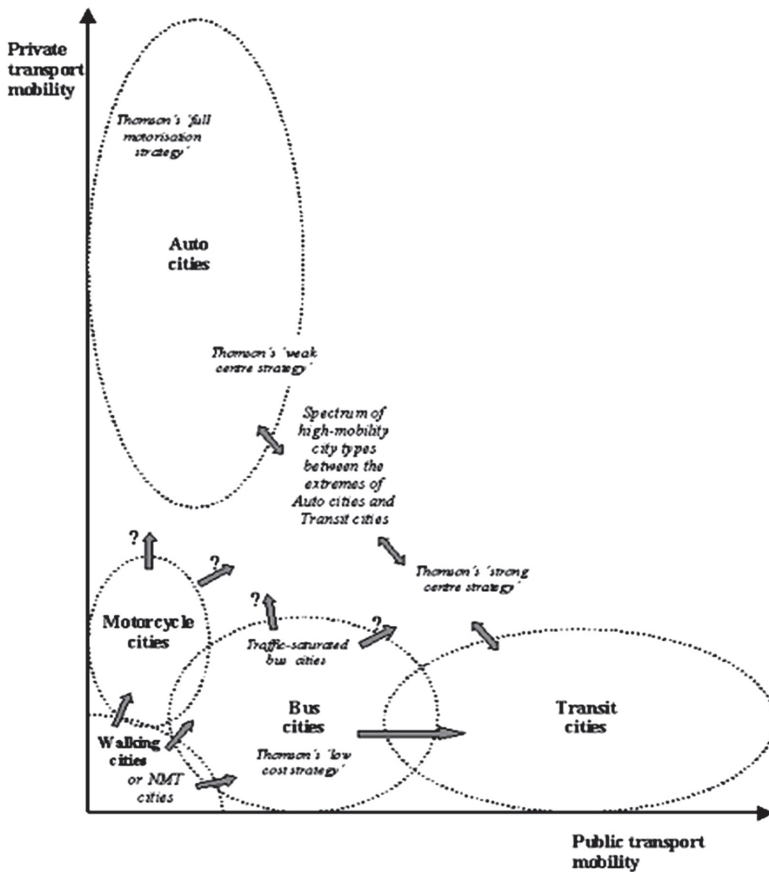
Gb 8.3. Bentuk perkotaan dan transportasi berkelanjutan berdasarkan tinjauan literatur

Sumber : J.A. Black, dkk, 2002. Sustainable Urban Transportation: *Performance Indicators and Some Analytical Approaches*, Journal Of Urban Planning and Development, Desember 2002. Hal. 192

Gambar 8.3 diatas merupakan diagram dimana menggambarkan keterkaitan diantara bentuk perkotaan dan transportasi berkelanjutan. Langkah pertama sebelum menggunakan bentuk perkotaan sebagai alat untuk mencapai transportasi berkelanjutan adalah dengan memahami bagaimana bentuk perkotaan mempengaruhi pola perjalanan. Pola perjalanan dapat digunakan sebagai wakil untuk konsumsi energi dan pengangkutan emisi. Pola perjalanan di skala regional membutuhkan solusi bentuk perkotaan di tingkat regional. Solusi bentuk perkotaan pada masalah yang terjadi ditingkat lokal mungkin tidak dapat memberikan kontribusi solusi pada skala regional karena setiap area lokal memiliki keunikan tersendiri. Solusi bentuk perkotaan pada skala lokal biasanya mengandung desain campuran. Pada tingkat regional, skala pada analisis dapat dibagi kedalam level makro dan mikro level.

Pola perjalanan pada level pemerintah lokal terpengaruh kharakteristik pada level lokal ataupun lingkungan sekitar.

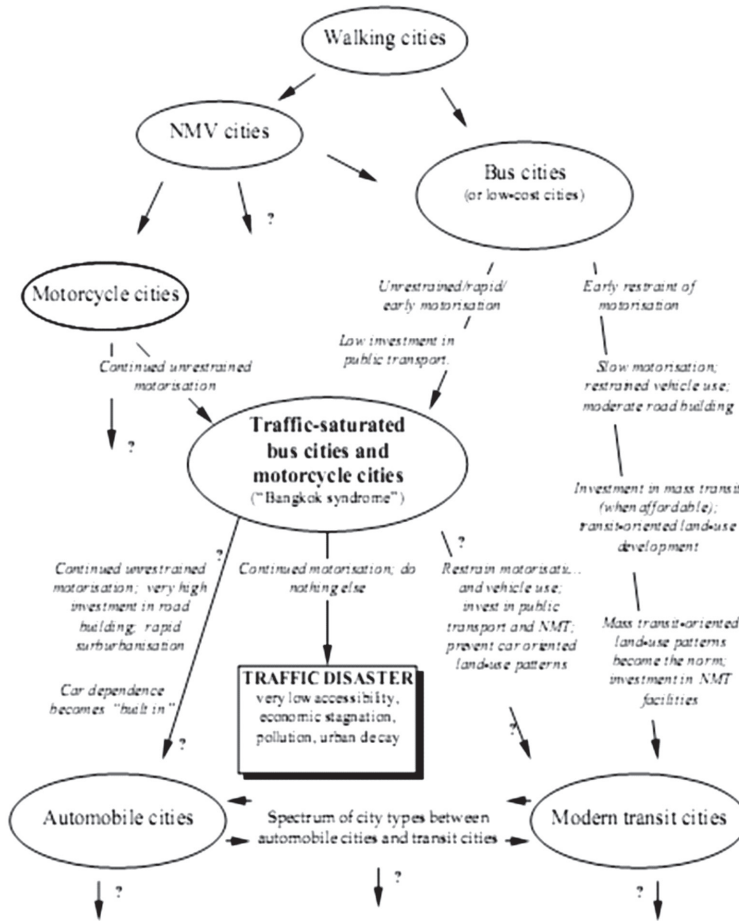
Kita juga dapat membedakan antara kota yang mengandalkan transportasi publik dan kota yang mengandalkan transportasi privat. Kota yang mengandalkan kendaraan pribadi disebut dengan auto city, dan sebaliknya yang mengandalkan transportasi publik disebut dengan transit city.



Gb. 8.4. City types on a plot of private versus publik motorised per person
Sumber : Barter, P.A. (2000) *Urban Transport in Asia : Problem and prospects for High-Density Cities*, Asia-Pasific Development Monitor, April 2000

Gambar 8.4 merupakan gambar yang bisa tepat untuk menggambarkan tipe-tipe kota yang berbeda berdasarkan penggunaan jenis angkutan di suatu kota. Hal ini dikarenakan hampir semua jenis kota dari dulu hingga sekarang masuk di dalam gambar tersebut. Contohnya pada tahun 1850 : kota-kota di tahun tersebut disebut sebagai “kota jalan kaki” / *walking city*. Kemudian tahun 1860 dan 1920 menjadi “*public transport cities*” / kota angkutan umum. “Kota motor” ini muncul seiring berkembangnya kota-kota di Asia. Namun ada saat bersamaan kota-kota di Indonesia memiliki karakter sebagai *motorcycle city* dan *auto city*, seperti Jakarta, Bandung, Makasar, Medan, Pekanbaru dan Palembang. Penduduk kota yang bersangkutan sangat tergantung mobilitasnya pada kendaraan pribadi yang berupa mobil ataupun kendaraan bermotor roda dua.

Gambar 8.4 diatas juga menunjukkan sebuah plot tentang bagaimana macam-macam bentuk/tipe kota dapat diinterpretasikan dalam suatu bentuk grafik yang menunjukkan perjalanan dimana dijalankan oleh angkutan pribadi/swasta dan angkutan publik. Contohnya permasalahan yang serius akan meningkat jika jumlah mobil yang signifikan secara cepat membentuk kota-kota yang padat dimana sebelumnya didominasi kendaraan tidak bermotor, bus-bus, dan motor.



Note: This scheme is intended to describe the paths taken or potentially to be taken by cities that are in the so-called developing world or which were in the "developing world" until the 1960s or so.

Gb 8.5. Simple generic model transportasi perkotaan dan evolusi penggunaan lahan di kota-kota berkembang.

Sumber : Barter, P.A. (2000) *Urban Transport in Asia : Problem and prospects for High-Density Cities*, Asia-Pasific Development Monitor, April 2000

Diagram skema pada gambar 8.5 mengilustrasikan jalur-jalur alternatif yang paling potensial dari evolusi bentuk kota antara beberapa kota di Asia dengan pilihan-pilihan kunci yang berperan dalam jalur-jalur tersebut.

- Opsi 1. Menekan jumlah mobil dan mempromosikan angkutan umum. Negara yang telah mengikuti jalur ini adalah Hongkok, Seoul dan Singapura.

- Opsi 2 Tidak menekan motorisasi. Bertolak belakang dari opsi 1, Bangkok, Kuala Lumpur, Jakarta, dan Manila, mereka belum menekan jumlah kendaraan pribadi. Di Kota-kota tersebut, transportasi pribadi berkembang lebih cepat daripada transportasi umum. Kota-kota seperti ini, transportasi publik kurang berperan dan sulit untuk berkembang dengan cepat.

Empat Pilar Transportasi Perkotaan Berkelanjutan

Untuk membuat kemajuan dalam masalah transportasi berkelanjutan diharuskan untuk membentuk langkah-langkah kinerja yang dapat digunakan untuk menentukan tujuan keberlanjutan. Idealnya, indikator didirikan dengan partisipasi masyarakat. Daftar dari kinerja keberlanjutan harus bervariasi antara daerah yang mencerminkan perbedaan skala geografi maupun budaya. Tabel 1 merupakan atribut sentral dalam langkah-langkah kinerja.

Tabel 8.1.

Atribut sentral ukuran kinerja transportasi berkelanjutan:

1	Aksesibilitas
2	Kesehatan dan keselamatan
3	Dampak terhadap daya saing dan generation of wealth
4	Konsumsi modal/kekayaan alam
5	Produksi polusi (lokal dan global)

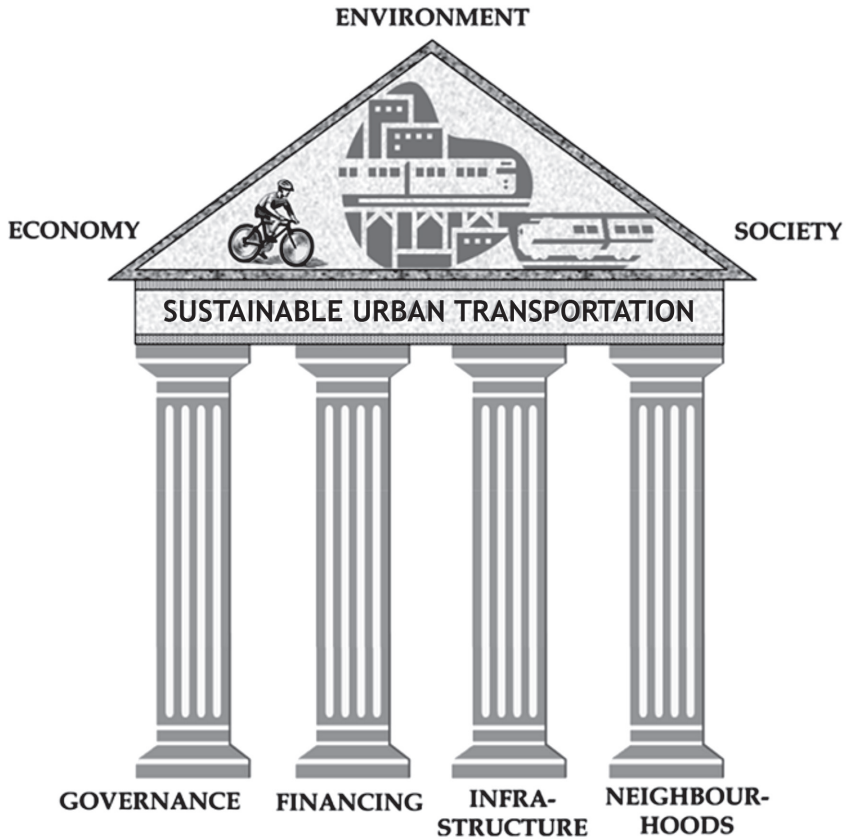
Dalam membangun transportasi berkelanjutan, dalam prakteknya mungkin akan membawa perubahan sosial yang signifikan. Terdapat 4 komponen penting dalam proses memajukan transportasi perkotaan :

- 1) Pembangunan struktur/badan yang efektif untuk rencana penggunaan lahan transportasi terpadu,
- 2) Penciptaan yang adil, efisien, dan mekanisme pendanaan yang stabil,
- 3) Investasi strategis pada infrastruktur utama
- 4) Dukungan melalui investasi desain lokal.

Pilar pertama adalah tentang masalah pemerintahan. Perencana perkotaan atau yang berwenang mengurus transportasi, mengerti akan

kebutuhan transportasi berkelanjutan dan berharap dapat melakukan sesuatu yang mungkin untuk dilakukan. Namun pada banyak kasus, seperti pihak berwenang (perencana perkotaan dan pengurus transportasi) tidak mendapatkan mandat, tanggungjawab, kekuatan atau dorongan untuk membuat keputusan yang sejalan dengan pembangunan berkelanjutan. Masalah yang sering terjadi adalah adanya masalah pembagian tanggungjawab antar otoritas masalah transportasi dan perencanaan penggunaan lahan. Pilar ketiga menjelaskan jika investasi pada infrastruktur utama sangat dibutuhkan, kemudian yang menjadi prasyarat adalah penciptaan suatu mekanisme pendanaan yang stabil.

Mengingat transportasi tidak berkelanjutan adalah sistem yang digunakan saat ini, maka investasi pada infrastruktur utama dibutuhkan untuk memperbaikinya. Gillen mengatakan bahwa memperbaiki infrastruktur yang sudah ada lebih bijaksana daripada membangun yang baru. Namun, kelanjutan dari kondisi yang sekarang dimana perkotaan hampir 75% menggunakan bahan bakar bensin yang tidak sesuai dengan keberlangsungan global. Apakah solusinya dengan menggunakan lebih banyak model yang hanya sedikit merusak lingkungan atau merubah teknologi mesin mobil, hal-hal tersebut merupakan cara-cara yang signifikan untuk melibatkan investasi infrastruktur jangka panjang. Berinvestasi di infrastruktur bagaimanapun juga menjadi tidak efektif jika tidak dilaksanakan pada level lokal. Ada banyak kebijakan lokal dan investasi skala kecil yang mungkin dapat meningkatkan semangat berjalan kaki, bersepeda, dan menggunakan angkutan umum.



Gb 8.6. Empat pilar transportasi perkotaan berkelanjutan

Sumber : Cristopher K, dkk, (2005). *“The Four Pillars of Sustainable Urban Transportation”*. Transport Review, Vol. 25, No.4, hal. 396.

Gambar diatas merupakan skema konsep dengan segitiga klasik dari ekonomi, sosial dan lingkungan berkelanjutan akan mendukung 4 pillar pengembangan keberlanjutan perkotaan. Cristopher, dkk (2005) membahas ke 4 pillar sebagai berikut :

Mendirikan badan yang efektif untuk perencanaan penggunaan lahan transportasi yang terintegrasi

Kota merupakan sistem yang sangat kompleks dimana dengan mengubah satu bagian akan berdampak pada bagian lainnya, tak terkecuali dibidang transportasi. Dibutuhkan penanganan yang komprehensif untuk dapat mengatasi masalah transportasi. Namun yang

menjadi masalah adalah seringnya penggunaan lahan transportasi yang berjalan karena koordinasi buruk disetiap levelnya. Dibutuhkan penanganan yang komprehensif untuk dapat mengatasi masalah transportasi. Kemudian pertanyaannya adalah bagaimanakah karakteristik badan yang ideal agar tercipta perencanaan penggunaan lahan transportasi yang terintegrasi? Badan-badan pemerintahan akan menjadi seimbang dengan menghormati beberapa atribut : representasi spasial; struktur; demokrasi; dan filosofi pasar.

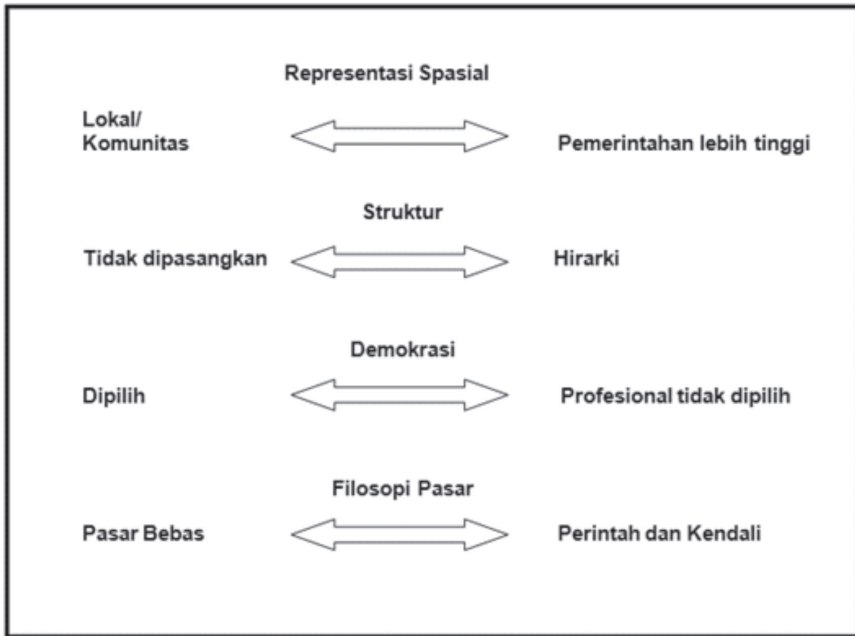
- **Representasi spasial**

Mencapai representasi kepentingan yang seimbang antara kelompok lokal dan daerah perkotaan merupakan isu perencanaan yang telah lama dibahas. Jacob mengatakan bahwa terdapat kasus dimana lingkungan masyarakat berusaha mengejar dan memperjuangkan tujuan mereka. Namun dalam kasus lain banyak kota kecil di tepi pinggiran metropolis menjadi katalis untuk pengembangan lahan yang tidak bertanggungjawab. Tanpa kontrol daerah yang sesuai, persaingan antara banyak pemerintah lokal seperti dipinggiran kota dapat menimbulkan “*race to the bottom*” dengan pembangunan di daerah yang menawarkan biaya pembangunan terendah atau insentif lainnya merajalela di area yang memberikan penawaran dengan harga yang rendah. Beberapa representasi tingkat daerah jelas dibutuhkan.

- **Struktur**

Struktur badan untuk pengembangan penggunaan lahan daerah dan perencanaan transportasi dapat berbohong diantara bentuk hierarkhi yang kuat dan struktur yang longgar. Pembangunan berkelanjutan membutuhkan hirarki yang merupakan struktur ideal untuk melaksanakan fokus kebijakan *top-down* yang kuat dalam pemerintahan. Dalam kasus ini struktur vertikal yang terintegrasi mengontrol semua keputusan yang berada dibawahnya. Namun kelemahannya menurut Kerzner (2003) adalah struktur hirarki tidak dirancang untuk dapat menangani negosiasi yang diperlukan antara semua aktor. Padahal dalam kasus perencanaan dan kebijakan transportasi dibutuhkan berbagai aktor yang beragam dan dengan kepentingan yang berbeda pula. Untuk mengatasi masalah tersebut komunikasi informal dan saluran negosiasi berkembang diantara aktor untuk meningkatkan proses

pengambilan keputusan. Dijkstra dan Schenkel menunjukkan bahwa pemerintahan perkotaan mungkin akan menjadi lebih efektif melalui jaringan dimana otoritas hirarkis diganti dengan kontelasi yang longgar terhubung pada aktor politik, ekonomi, dan sosial.



Gb 8.7. Trade-offs dalam pembentukan pemerintah daerah yang efektif untuk perencanaan penggunaan lahan dan transportasi daerah

Sumber : Cristopher K, dkk, (2005). *"The Four Pillars of Sustainable Urban Transportation"*. Transport Review, Vol. 25, No.4, hal. 398

- **Demokrasi**

Pertimbangan sulit dalam perencanaan transportasi adalah sejauh mana keputusan harus tunduk pada proses politik. Secara sederhana adalah masalah dalam membangun keseimbangan yang tepat diantara otoritas profesional dan pejabat terpilih. Profesional yang terampil dan terlalu banyak intervensi politik juga dapat mengganggu. Partisipasi publik, bagaimanapun juga penting untuk pengembangan kota berkelanjutan. Setiap langkah yang serius dan inklusif terhadap keberlanjutan akan memerlukan signifikansi pergeseran sikap, persepsi, dan gaya hidup masyarakat umum.

- **Filosofi Pasar**

Operasi sistem transportasi yang didasarkan pada prinsip-prinsip pasar bebas juga dapat bermasalah sehubungan dengan tanggungjawab terhadap pencemaran. Sebagai contoh emisi transportasi di negara berkembang terkait dengan pasar bebas, perusahaan menjalankan kendaraan dengan mesin dua langkah. Jika pasar yang akan digunakan untuk memberikan layanan transportasi, maka regulasi dan kontrol yang kuat sangat diperlukan.

- **Tanggungjawab dari Badan Perencanaan Daerah**

Badan perencanaan daerah harus dapat memiliki wewenang dan tanggung jawab dalam mengatasi masalah penggunaan lahan dan transportasi. Tanggung jawab mungkin termasuk investasi modal, harga/perpajakan, regulasi dan pendidikan/informasi. Tanggung jawab khusus meliputi ;

- Pengembangan wilayah rencana strategis transportasi
- Kontrol atas zonasi, perencanaan dan desain perkotaan
- Manajemen infrastruktur jangka panjang
- Otoritas untuk menghasilkan dan mengendalikan dana
- Memastikan penjadwalan yang tepa dan penetapan harga
- Tanggungjawab untuk pengembangan ekonomi lokal
- Dukungan logistik pergerakan angkutan perkotaan
- Kewajiban untuk memantau dan mengurangi emisi kendaraan

Dalam menentukan kekuasaan ini akan tergantung pada kondisi lokal, struktur pemerintah yang ada dan spesifik tujuan / sasaran dari lembaga yang diusulkan.

Menciptakan Mekanisme Pendanaan yang Adil, Efisien, dan Stabil

Pengembangan efisiensi pendanaan jangka panjang untuk sistem transportasi sangat penting bagi kesejahteraan kota, baik untuk investasi dalam infrastruktur baru atau untuk operasi jangka panjang dan pemeliharaan sistem yang ada. Pembiayaan infrastruktur transportasi di banyak kota telah ditantang dalam beberapa dekade terakhir oleh peran menyusut dari pemerintah pusat. Bank Dunia (2002) mencatat tiga komplikasi signifikan yang biasanya mendistorsi pembiayaan yang efektif dan harga transportasi perkotaan.

- Tanggung jawab atas infrastruktur dipisahkan dari penyediaan layanan
- Tanggungjawab untuk berinteraksi moda transportasi tersebar
- Pembiayaan insfratrुकstur dipisahkan dari harga infrastruktur

Untuk mengatasi kesenjangan diatas, daerah perkotaan memerlukan transportasi daerah dan badan perencanaan penggunaan lahan dengan tanggung jawab untuk pembiayaan infratruktur dan untuk stabilitas keuangan dari operasi untuk semua moda transportasi.

Mekanisme Pendanaan

Tabel. 8.2.

Potensi sumber pendanaan untuk sistem transportasi perkotaan

	Non Vehicle Related	Vehicle Related
Non Location Related	General tax base Local transportation levy	Fuel Taxes Vehicle license fecs New vehicle or vehide parts sales taxes Vehicle use fees Emissions fees
Location Related	Development fees Transit impact fees Right of way fees Leverage real estate assets	Road tools Congestion pricing Parking fees Transit user fees

Sumber : Cristopher K, Eric Miller, Amer Shalaby, Heather Maclean, adn Jesse Coleman, (2005). *"The Four Pillars of Sustainable Urban Transportation"*. Transport Review, Vol. 25, No.4, hal. 402.

Kategori pertama mekanisme pendanaan termasuk mereka yang tidak terkait dengan penggunaan kendaraan dan lokasi. Pendanaan infrastruktur transportasi dari basis pajak umum dipraktekkan di sejumlah negara maju termasuk Kanada, Perancis, dan Inggris. Pendekatan ini memberikan fleksibilitas tinggi pemerintah untuk melaksanakan kebijakan nasional seperti mengurangi emisi gas rumah kaca. Namun hal ini juga memungkinkan pemerintah untuk menghindari membuat strategi investasi jangka panjang dibidang infrastruktur untuk memenuhi tujuan pendek. Mekanisme alternatif dengan fokus yang lebih besar pada daerah perkotaan adalah pengisian transit

pungutan untuk bisnis lokal atau memperkerjakan EES, pajak lokal seperti diterapkan di beberapa negara bagian Perancis dan Brasil. Amerika, Jerman, Jepang secara khusus mengikat pajak bensin untuk pendanaan infrastruktur transportasi meskipun pada dasarnya pajak bensin ini tidak cocok sebagai sumber pendanaan infrastruktur jangka panjang mengingat masa depan pasokan minyak tidak pasti. Strategi yang mungkin digunakan dalam jangka panjang adalah dengan memaksakan pajak penjualan pada kendaraan baru atau suku cadang mobil. Sebenarnya terdapat beberapa mekanisme untuk mendapatkan pendanaan untuk menunjang infrastruktur transportasi seperti biaya parkir, jalan tol, biaya transit dan lainnya. Dengan otoritas transportasi yang lebih baik bisa memanfaatkan mekanisme pendanaan.

Kerjasama Publik dan Swasta

Masalah yang sulit adalah penggunaan yang tepat dari kemitraan publik swasta dalam pendanaan dan operasi infrastruktur transportasi daerah. Pada satu sisi sektor swasta mengklaim akan membawa beberapa manfaat seperti penyelesaian proyek yang tepat waktu, derajat keahlian yang tinggi, biaya pelayanan yang efektif, dan pengembangan pelayanan yang inovatif. Namun kelemahan dari mengandalkan swasta adalah suku bunga akan lebih tinggi, dan biaya pengguna juga dapat lebih tinggi. Boardman dan Vining dalam studi mereka terhadap 500 perusahaan industri besar di pasar kompetitif menemukan bahwa perusahaan publik / swasta campuran pada umumnya kurang efisien dan kurang menguntungkan dibandingkan perusahaan swasta, dan sering dilakukan lebih buruk daripada perusahaan BUMN.

Membuat investasi yang strategis pada infrastruktur utama

Dengan pemerintahan yang sesuai dan mekanisme pendanaan di tempat, kota akan menjadi tempat yang baik untuk berinvestasi di bidang infrastruktur yang mendukung transportasi berkelanjutan. Hal ini akan melibatkan investasi baik di angkutan maupun kendaraan swasta berbasis infrastruktur. Mobil adalah bagian integral dari kehidupan kota modern, memberikan banyak manfaat bagi masyarakat, yang direncanakan untuk generasi mobil baru yang berkelanjutan

sangat penting bagi pembangunan berkelanjutan kota. Poin penting bagi kota-kota adalah bahwa adaptasi terhadap mobil berkelanjutan akan memungkinkan melibatkan pengembangan infrastruktur baru..

Infrastruktur Angkutan

Jika esensi dari transportasi berkelanjutan adalah untuk mengurangi ketergantungan tanpa mengorbankan mobilitas perkotaan dan aksesibilitas, sangat penting bagi sistem transportasi yang berkelanjutan untuk mencakup masyarakat luas dan terintegrasi dengan angkutan yang mampu menyediakan kapasitas yang memadai dan kompetitif dari sistem layanan yang dapat menampung dan menarik sebagian besar wisatawan perkotaan. Pembangunan jalur subway, highway, jalur bus, jaringan kereta api antar kota memerlukan investasi yang besar. Namun investasi tersebut terbukti menciptakan transportasi yang berkelanjutan sebagaimana yang dilakukan oleh kota-kota cerdas seperti Seoul, Tokyo, London, Perth dan sebagainya.

Sehubungan dengan konfigurasi sistem, sistem angkutan yang lengkap ditemukan di kota-kota kelas dunia seperti London dan Paris yang dapat dianggap mendekati ideal. Sistem tersebut memberikan layanan angkutan langsung yang cepat dan tidak terbatas ke distrik pusat bisnis tradisional. Hal ini memerlukan pengembangan penggunaan lahan yang tinggi pada noda dan di sepanjang koridor, di luar CBD tradisional.

Bagaimanapun juga hal ini dibutuhkan untuk menjembatani perbedaan yang ada antara kapasitas medium, performa yang rendah dengan kapasitas tinggi, performa yang cepat melalui investasi model kelas menengah, khususnya angkutan semi cepat. Angkutan semi cepat merupakan perbaharuan yang masuk akal untuk angkutan darat. Hal ini adalah sebuah awalan menuju transportasi awalan cepat. Secara keseluruhan investasi di sistem angkutan semi cepat dapat menjadi kunci untuk membangun sistem transportasi berkelanjutan.

Mendukung Investasi melalui Desain Lokal

Setelah generasi baru transportasi kendaraan pribadi berkelanjutan kembangkan, investasi dalam sistem angkutan umum dapat menjadi

cara yang paling layak untuk membuat transportasi perkotaan yang berkelanjutan. Namun investasi terhadap infrastruktur angkutan tidak akan cukup, atau bahkan tidak sama sekali jika penggunaan lahan makro dan desain lingkungan mikro tidak mendukung atau kompatibel dengan investasi. Orang-orang harus bisa mendapatkan angkutan utama pada fasilitas, rumah, pekerjaan dan kegiatan lainnya harus berada di lokasi yang terhubung, nyaman, dan menarik.

Tabel 8.3.
Perbandingan Karakteristik *Conventional* dan *Traditional Neighbourhoods*

	Contemporary Sub-Urban Design	Traditional Neighbourhood Design
Network	Circuitous, meandering streets Hierarchical street pattern (highways, arterials, collectors) Limited access points to the neighbourhood Wide streets without street parking Predominantly auto based	Interconnected, gride-like street patterns Separate paths (networks) for pedestrians and bicycles Narrow streets On-street parking Green space and tree lining Access points to the neighbourhoods Many modes successful
Land Use	Segregated, clustered land uses Access to a limited number of 'highly desirable' land uses Low residential densities Large home lots	Mixed land uses Close proximity of land uses High residential densities Small home lots Access to parks, recreation and distinct neighbourhood 'centres'
Design	Missing sidewalks Less shaded sidewalks Homogeneous housing Dominating garages and driveways	Shaded sidewalks Front porches Detached garages

Sumber : Cristopher K, Eric Miller, Amer Shalaby, Heather Maclean, and Jesse Coleman, (2005). "The Four Pillars of Sustainable Urban Transportation". Transport Review, Vol. 25, No.4, hal 408

Banyak literatur terbaru difokuskan pada desain lingkungan tradisional baru. Desain tersebut merupakan upaya untuk menciptakan pengembangan pola sebelum perang dunia ke dua, dengan akses pejalan

kaki yang tinggi dicapai melalui jaringan jalanan yang terhubung, penggunaan lahan campuran, jalan-jalan sempit dan campuran fitur lainnya.

McNally dan Kulkani (1997) mengembangkan skema klasifikasi untuk membedakan desain tradisional, kontemporer, dan campuran yang didasarkan pada jaringan, penggunaan lahan dan karakteristik aksesibilitas. Isu penting adalah apakah merancang pejalan kaki yang ramah lingkungan seperti neo-tradisional benar-benar mendorong perjalanan dengan mode berkelanjutan. Penelitian menemukan bahwa lingkungan tradisional lebih kondusif untuk mendukung berjalan kaki dan bersepeda dan untuk mendukung angkutan, namun disisi lain warga lingkungan tradisional adalah penggunaan moda transportasi non mobi yang paling banyak.

Peran desain lokal dalam mengembangkan transportasi yang berkelanjutan kemungkinan membutuhkan bukan sekedar pejalan kaki yang ramah lingkungan orang itu tempat tinggal, namun juga pada dimana ia bekerja, dan beraktivitas. Cara untuk membuat lingkungan, tempat belanja, dan daerah bisnis yang berkelanjutan adalah dengan melibatkan kebijakan lokal serta investasi. Memastikan bahwa keputusan lokal sesuai dengan target keberlanjutan daerah juga sangat penting untuk dilihat.

Rencana Transportasi di kota-kota Indonesia

Dalam bagian ini akan dijelaskan kebijakan transportasi di Indonesia. Dalam upaya untuk menghadapi arus globalisasi yang menyebabkan perubahan tatanan dibidang transportasi dari sentralistik ke desentralistik, diperlukan pembenahan sistem transportasi untuk ditata dan disempurnakan. Peraturan Menteri Perhubungan No KM. 49 Tahun 2005 tentang Sistem Transportasi Nasional (SISTRANAS) memuat tatanan transportasi yang terorganisasi secara konsisten terdiri dari transportasi jalan, transportasi kereta api, transportasi sungai dan danau, transportasi penyeberangan, transportasi laut, transportasi udara, serta transportasi pipa, yang saling berinteraksi dengan dukungan perangkat lunak dan perangkat pikir membentuk sistem pelayanan jasa transportasi yang efektif dan efisien, berfungsi melayani perpindahan orang dan atau barang yang terus berkembang secara dinamis. Sistranas

digunakan sebagai pedoman dan landasan dalam perencanaan, pembangunan, penyelenggaraan transportasi guna mewujudkan penyediaan jasa transportasi yang efektif dan efisien.

Sistranas disusun secara terpadu dan diwujudkan dalam :

- Tataran Transportasi Nasional (Tatranas) ditetapkan oleh Pemerintah Pusat
- Tataran Transportasi Wilayah (Tatrawil) ditetapkan oleh Pemerintah Propinsi
- Tataran Transportasi Lokal (Tatralok) ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota

Kota Nasional adalah kota-kota pusat pemerintahan, kota-kota pintu gerbang nasional, kota-kota pusat kegiatan ekonomi nasional, dan kota-kota yang memiliki dampak strategis terhadap kegiatan nasional yang memenuhi kriteria PKN. Simpul transportasi nasional adalah simpul yang melayani pergerakan yang bersifat nasional, atau antar provinsi dan atau antar negara.

Kota Wilayah adalah kota-kota yang memiliki keterkaitan dengan beberapa kabupaten dalam satu propinsi, kota gerbang wilayah, kota-kota pusat kegiatan ekonomi wilayah dan kota-kota yang memiliki dampak strategis terhadap pengembangan wilayah provinsi, yang memenuhi kriteria PKW. Simpul transportasi wilayah adalah simpul yang melayani pergerakan yang bersifat wilayah atau antar kabupaten/kota dan regional.

Kota Lokal adalah kota-kota yang memiliki keterkaitan dengan beberapa kecamatan dalam satu kabupaten, kota gerbang lokal, kota-kota pusat kegiatan ekonomi lokal dan kota-kota yang memiliki dampak strategis terhadap pengembangan wilayah kabupaten/kota. Simpul transportasi lokal adalah simpul yang melayani pergerakan yang bersifat lokal atau dalam kabupaten/kota serta kecamatan/perdesaan.

Sistranas berfungsi sebagai *ship follows the trade* untuk memenuhi kebutuhan transportasi di kawasan padat seperti bagian barat Indonesia maupun sebagai *ship attract the trade* yang dapat menghubungkan daerah terisolasi dengan daerah yang berkembang, sehingga dapat mengembangkan daerah terisolasi seperti di kawasan bagian timur Indonesia.

Pengaturan bidang transportasi dengan berpedoman pada Sistranas seharusnya dapat menjadikan transportasi di Indonesia menjadi efektif dan efisien. Transportasi dapat dikatakan efektif jika mampu merealisasikan aksesibilitas yang tinggi, keterpaduan, keselamatan, teratur, mudah dicapai, tepat waktu, nyaman, terjangkau, tertib, dan tingkat polusi yang rendah. Sedangkan efisien adalah situasi dimana transportasi tidak membebani masyarakat namun mampu memberikan pelayanan yang maksimal dalam satu satuan jaringan transportasi nasional.

Motorcycle City

Namun pada kenyataannya hingga saat ini masih banyak kendala dan masalah yang dihadapi oleh Indonesia terkait dengan sistem transportasi. Kemacetan yang parah di Jakarta merupakan salah satu contoh bahwa pelaksanaan kebijakan transportasi di Indonesia kurang efektif. Dari tahun ke tahun jumlah kendaraan bermotor di Indonesia semakin bertambah dan tidak terkendali. Pertambahan tersebut seringkali tidak disertai dengan penambahan panjang jalan dan luas area yang pada akhirnya menimbulkan kemacetan yang semakin parah. Menurut Koran Jawa Pos (2/04/2013) Sebagian jumlah penduduk di Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi) dalam tiga dasawarsa terakhir meningkat hingga 2,5 kali lipat atau 250 persen daripada sebelumnya. Menurut survei Jakarta Urban Transport Policy Integration (JUTPI) pada 2011, 23 persen rumah tangga di Jakarta memiliki mobil, 73 persen memiliki sepeda motor, dan hanya 23 persen yang tidak memiliki sepeda motor dan mobil. Rata-rata setiap rumah tangga memiliki 2-4 kendaraan. Penambahan sepeda motor di Jakarta, menurut data Polda Metro Jaya, mencapai 4.430 unit per hari, sedangkan mobil rata-rata 735 unit per hari. Jumlah sepeda motor di Jakarta mencapai 9,8 juta unit dan mobil pribadi 2,5 juta unit. Rata-rata pertumbuhan sepeda motor 13,2 persen per tahun, sementara pertumbuhan jalannya hanya sekitar 0,1 persen per tahun.

Volume kendaraan bermotor yang melebihi kapasitas jalan yang ada tentu saja akan berdampak pada terjadinya kemacetan. Kemacetan dapat menimbulkan pemborosan BBM yang pada akhirnya akan mengakibatkan krisis bahan bakar, pencemaran udara dan pencemaran suara (kebisingan), kecelakaan, serta akan mengganggu kegiatan bisnis.

Kemacetan yang terjadi selama ini salah satunya diakibatkan oleh banyaknya penggunaan kendaraan pribadi. Banyak individu lebih tertarik untuk menggunakan kendaraan pribadi dibandingkan dengan menggunakan angkutan massal dikarenakan angkutan massal yang ada di Indonesia saat ini dinilai masih kurang layak dan memadai. Menurut Wakil menteri perhubungan dalam bukunya Transportasi dan Investasi, perjalanan manusia di Jakarta setiap hari terbagi atas 54,1 persen sepeda motor, 24,2 persen mobil pribadi, 14,5 persen bus, dan hanya 6,3 persen yang memakai kereta api. Biaya sepeda motor yang lebih rendah menjadi alasan utama mengapa masyarakat lebih memilih sepeda motor sebagai kendaraan pribadi. Biaya bus yang lebih mahal karena harus berganti-ganti bus, dan kereta api yang hanya berhenti pada tempat-tempat tertentu menjadi alasan mengapa banyak masyarakat lebih memilih kendaraan pribadi dibandingkan dengan kendaraan massal.

Sebenarnya pemerintah telah berusaha untuk mengadakan moda transportasi massal yang memadai untuk mengatasi masalah kemacetan. Sebagai contoh pemerintah DKI Jakarta, dalam mengurai tingkat kemacetan adalah dengan berusaha menurunkan tingkat pemakaian kendaraan pribadi dengan memperbanyak fasilitas transportasi publik. Namun, adanya bus transjakarta ternyata belum mampu untuk mengatasi kemacetan di Jakarta. Menurut Andi (2013), beragam transportasi publik di Jakarta yang ada saat ini terkesan berjalan sendiri-sendiri, sehingga menimbulkan kesemrawutan pengelolaan transportasi di Jakarta. Hal ini dikarenakan Pemprov DKI belum pernah menetapkan standar pelayanan dan spesifikasi bus yang boleh beroperasi di Jakarta.

Tabel 8.4.

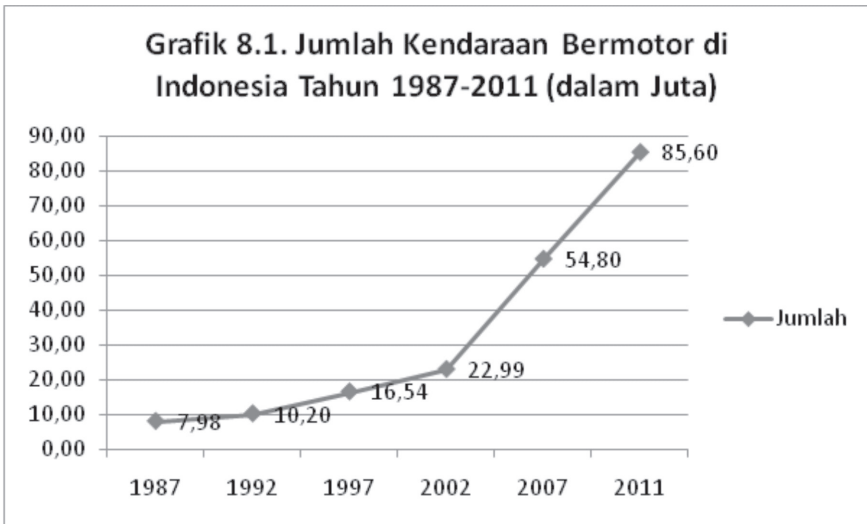
Tingkat Kemacetan Kota-Kota Besar di Indonesia

Kota	Rasion Jalan	Kecepatan	VCR
Jakarta	5,42%	10-20 km/jam	85%
Surabaya	9,47%	21 km/jam	83%
Bandung	14,63%	14,3 km/jam	85%
Medan	11,24%	23,4 km/jam	76%
Makasar	10,04%	24 km/jam	73%

Keterangan : VCR = Vehicle to capacity ratio

Sumber : Kemenhub, 2011 dalam Jawa Pos, Slesia 2 April 2013

Kendaraan pribadi seperti sepeda motor dan mobil pribadi masih menjadi penyumbang banyaknya jumlah kendaraan yang ada di Indonesia. Sampai dengan tahun 2011 jumlah kendaraan bermotor yang ada di Indonesia menurut Kantor Kepolisian Republik Indonesia mencapai 85,601,351 dimana dari jumlah tersebut sepeda motor menyumbang 80%. Hal ini menandakan bahwa masyarakat lebih menyukai menggunakan kendaraan pribadi dibandingkan dengan menggunakan kendaraan umum sebagai media transportasi mereka.



Sumber : Kantor Kepolisian Republik Indonesia

*sejak 1999 tidak termasuk Timor-Timur

Kota Surabaya, Medan, Jakarta, Bandung, dan kota-kota besar lainnya di Indonesia nampaknya akan terus mengalami masalah kemacetan jika tetap mengalami penambahan kendaraan bermotor yang tinggi. Pertambahan jumlah kendaraan bermotor di Indonesia di terus saja menunjukkan peningkatan yang tinggi terutama di kota-kota besar di Pulau Jawa.

Tingginya jumlah kendaraan bermotor yang ada di kota-kota besar seakan ikut di dukung oleh pemerintah dengan adanya kebijakan subsidi BBM bagi kendaraan pribadi yang mana hal tersebut tentu saja akan menimbulkan pemborosan pemerintah hingga ratusan triliun rupiah. Masyarakat juga akan lebih memilih membeli kendaraan pribadi daripada menggunakan angkutan massal yang belum baik.

Subsidi BBM yang diberikan oleh pemerintah mencapai 200 triliun per tahun, dimana subsidi untuk kendaraan pribadi mencapai 175 triliun pertahun atau 93% *dinikmati kendaraan pribadi*. Jika hal ini tidak segera di ambil tindakan maka berbagai masalah berkaitan dengan transportasi seperti kemacetan , polusi, kecelakaan, dan dampak-dampak lainnya akan terjadi di beberapa kota-kota besar di Indonesia.

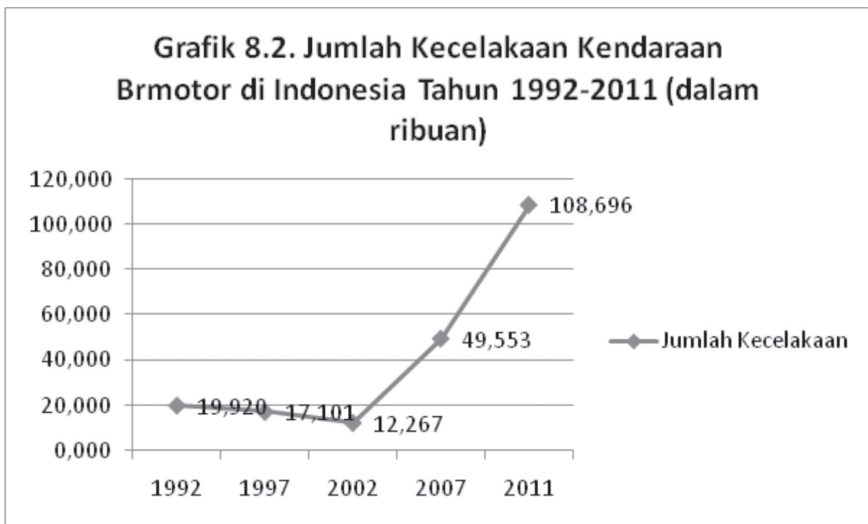
Tabel 8.5.

Jumlah Kendaraan Bermotor Menurut Jenis di Kota-Kota Indonesia (2008/2009)

Kota	Mobil Penumpang	Mobil Barang	Mobil Bus	Sepeda Motor	Jumlah
Surabaya	553.429	211.890	8.868	3.122.901	3.897.088
Medan	222.891	144.865	22.123	2.318.632	2.708.511
Jakarta Barat	496.192	132.895	78.806	952.973	1.660.866
Jakarta Selatan	533.889	108.089	99.548	863.687	1.605.213
Tangerang	175.727	10.664	45.665	478.022	1.434.281
Jakarta Pusat	260.298	94.950	46.702	716.905	1.118.855
Bekasi	134.984	39.378	14.433	899.334	1.088.129
Bandung	115.096	21.842	4.294	847.338	988.570
Makassar	119.101	48.785	1.692	791.198	960.776
Jakarta Timur	135.137	38.327	16.433	592.084	781.981
Jakarta Utara	121.820	40.017	15.277	453.973	631.087
Denpasar	98.036	22.923	1.569	477.023	599.551
Depok	68.605	8.714	4.854	456.076	538.249
Padang	15.838	25.349	45.780	326.341	413.308
Yogyakarta	43.869	12.933	2.110	323.126	382.038
Bogor	57.778	9.747	36.758	191.208	295.491
Palembang	3.282	47.563	2.274	161.619	214.738
Semarang	46.784	913	443	119.019	167.159
Cirebon	29.268	3.108	999	109.961	143.336
Bengkulu	17.824	8.595	450	112.708	139.577
Jayapura	16.676	2.956	771	94.039	114.442
Bima	4.171	3.967	911	92.117	101.166
Kupang	8.805	4.126	1.179	82.627	96.737

Sumber : BPS 2008/2009 diolah.

Keselamatan dilain sisi juga dapat dijadikan indikator dalam melihat apakah pemerintah mampu dalam mengurangi angka kecelakaan kendaraan bermotor di Indonesia. Naiknya volume kendaraan yang ada di suatu daerah seakan-akan berbanding lurus dengan tingkat kecelakaan yang terjadi di Indonesia. Berdasarkan data dapat dilihat jika angka kecelakaan di Indonesia dari tahun 2006-2011 terus meningkat dengan penyumbang tertinggi adalah dari sepeda motor. Naiknya angka kecelakaan setiap tahun mengindikasikan bahwa efektifitas sistem transportasi di Indonesia masih perlu banyak pembenahan.



Sumber : Kantor Kepolisian Republik Indonesia

*sejak 1999 tidak termasuk Timor-Timur

Satu kemajuan yang telah di lakukan oleh pemerintah adalah kini telah memiliki cetak biru transportasi multimodal. Menurut Trans Media (2012) cetak biru transportasi multimodal mengarah pada pengembangan transportasi yang dituangkan dalam bentuk program optimasi, pengembangan, dan pembangunan, serta aksesibilitas pada 25 pelabuhan utama, 7 terminal khusus CPO dan batu bata, 14 bandara kargo, 9 kota metropolitan, dan 183 daerah tertinggal. Keterpaduan moda untuk angkutan barang kini telah mulai dilaksanakan diseluruh Indonesia, begitu pula dengan keterpaduan moda untuk angkutan penumpang juga telah mulai digerakkan di beberapa daerah.

Pengembangan sistem tiket terpadu antarmoda dengan menggunakan kereta api, angkutan penyeberangan, dan angkutan jalan (bus) yang disebut TITAM (tiket terpadu antarmodal) dengan rute reguler (Bandung-Gambir-Tanjung Karang-Kertapati-Palembang) dan rute non reguler (Bandung-Gambir-Tanjung Priok-Sekupang-Batam). Terdapat keterpaduan moda antara kereta api (Prambanan Ekspres jurusan Jogja-Solo dengan Trans Jogja dan Batik Solo Trans).

Angkot City

Dari berbagai kota yang ada sebagian besar kota mengembangkan transportasi publik dalam bentuk pemberian izin yang besar kepada kendaraan kecil dengan penumpang hanya sebanyak 8 orang, atau yang dikenal dengan colt, dan di Indonesia dikenal dengan angkutan kota disingkat *angkot*. Gejala pengembangan angkot atau metromini di Jakarta memiliki beberapa ciri, yaitu:

- a. Menggunakan mekanisme pasar dengan mengutamakan persaingan bebas antara provider. Dengan mekanisme ini izin diberikan oleh Dinas Perhubungan kota setempat tidak berdasarkan pada kebutuhan nyata dan kelayakan serta kenyamanan penumpang. Sebagai akibatnya, jumlah angkot yang beroperasi menjadi tidak terkendali dan dengan jalur yang tidak jelas juga. Kenyataan seperti ini terjadi di sebagian kota-kota di Jawa Barat termasuk Bandung. Berbeda dengan kota cerdas yang ada di dunia lebih mengembangkan moda transportasi terpadu yang dikelola oleh satu perusahaan baik swasta atau negara. Kereta api kota di Seoul dikelola oleh Korail yang merupakan perusahaan negara, namun dengan standar pelayanan yang telah ditentukan. Demikian juga perusahaan yang mengelola bus-bus kota.
- b. Tatakelola transportasi kota yang tidak jelas dan terencana untuk mengantisipasi pertumbuhan jumlah penduduk dan keterkaitan antar kota. Ciri pokok transportasi kota di Indonesia tidak memiliki rencana yang jelas dan tata kelola yang tidak jelas pula. Masing-masing kota mengembangkan sarana transportasi kota sendiri-sendiri dan tanpa keterkaitan satu sama lain. Pembangunan jalur transjakarta lebih banyak dilakukan oleh DKI Jakarta dan cenderung

tidak didukung oleh daerah-daerah sekitarnya. Padahal yang menggunakan sarana tersebut lebih banyak penduduk luar DKI Jakarta yang bekerja di Jakarta.

- c. Secara nasional Indonesia tidak memiliki blueprint yang jelas tentang transportasi kota yang baik. TATRANAS hanya bermuatan rencana-rencana umum dan tidak melihat kondisi spesifik di masing-masing kota.

Catatan :

- ¹ Cristopher K, Eric Miller, Amer Shalaby, Heather Maclean, and Jesse Coleman, (2005). *“The Four Pillars of Sustainable Urban Transportation”*. Transport Review, Vol. 25, No.4, hal. 393-414, July 2005.
- ² Barter, P.A. (2000) *Urban Transport in Asia : Problem and prospects for High-Density Cities*, Asia-Pasific Development Monitor, April 2000
- ³ Newman, P.W.G. dan Hogan, T.L.F. (1987) *Urban Density in transport. A Simple model based on 3 city types* (Transport research paper 1/87) Perth : Environment Science, Murdoch University
- ⁴ J.A. Black, dkk, 2002. *Sustainable Urban Transportation : Performance Indicators and Some Analytical Approaches*, Journal Of Urban Planning and Development, Desember 2002. Hal. 190
- ⁵ Dijst, M. and Schenkel, W. (2002) *Urban performance in perspective*, dalam : M. Dijst, W. Schenkel and I. Thomas (Eds) *Governing Cities on the Move: Functional and Management Perspectives on Transformations of European Urban Infrastructures*, hal 1–18 (Aldershot: Ashgate).
- ⁶ Jacobs, J. (1961) *The Death and Life of Great American Cities* (New York: Random House).
- ⁷ Krizek, K. J. (2003) *Residential relocation and changes in urban travel: does neighborhood-scale urban form matter?*, Journal of the American Planning Association, 69(3), hal. 265–281.
- ⁸ World Bank (2002) *Cities on The Move: A World Bank Urban Transport Strategy Review* (Washington, DC: World Bank)
- ⁹ McNally, M. G. Dan Kulkarni, A. (1997) *Assessment of influence of land use transportation system on travel behaviour*, Transportation Research Record, 1607, hal 105–115.
- ¹⁰ Peraturan Menteri Perhubungan No KM. 49 Tahun 2005 tentang Sistem Transportasi Nasional (SISTRANAS)
- ¹¹ Andi Ilham Said. (2013). *Manajemen Transportasi Publik Ibu Kota*. Kompas, 26 Februari 2013.
- ¹² Perhubungan Dalam Angka 2011
- ¹³ Trans Media. (2012). *Konektivitas melalui Transportasi Multimoda*. Edisi 08 tahun 2012.
- ¹⁴ Jawa Pos, *Subsidi Salah, Kemacetan Bertambah*, Selasa 2 April 2013.

BAB 9

PERUMAHAN DI PERKOTAAN

A. Pendahuluan

Laju pertumbuhan yang tinggi tentu saja menyebabkan kebutuhan akan ruang untuk bertempat tinggal atau untuk fungsi lainnya semakin meningkat. Kebutuhan ruang untuk tempat tinggal ini tentu saja tidak dapat dilepaskan dari kebutuhan dasar akan lahan untuk pembangunan tempat tinggal baik di daerah perkotaan maupun daerah perdesaan. Pengaturan kebutuhan dasar manusia ini memerlukan perhatian serta penanganan yang sangat serius.

Adanya peningkatan tuntutan kebutuhan kehidupan dalam aspek politik, ekonomi, sosial, budaya, dan teknologi mengakibatkan meningkatnya kegiatan penduduk perkotaan dan hal tersebut berakibat pada meningkatnya kebutuhan ruang kekotaan yang besar. Tidak dapat dipungkiri, kebutuhan yang besar akan lahan untuk bertempat tinggal maupun untuk menampung kegiatan manusia di daerah perkotaan semakin besar. Perkembangan daerah perkotaan yang cepat dan diiringi oleh kesempatan untuk mendapatkan pekerjaan yang lebih baik menjadi salah satu faktor bagi penduduk di daerah perdesaan untuk migrasi di daerah perkotaan. Pertumbuhan penduduk yang terjadi di daerah perkotaan selain disebabkan oleh faktor alamiah juga disebabkan oleh para pendatang yang bertempat tinggal di perkotaan.

Urbanisasi yang terjadi di kota-kota besar di Indonesia merupakan salah satu faktor pendorong meningkatnya perumahan di banyak kota besar di Indonesia. Luas lahan untuk pembangunan yang tetap berakibat pada pembangunan perumahan yang semakin tidak teratur. Menurut UU No.4 Tahun 1992 31 dijelaskan bahwa “Pembangunan perumahan dan permukiman diselenggarakan berdasarkan rencana tata ruang wilayah perkotaan dan rencana tata ruang wilayah bukan perkotaan yang menyeluruh dan terpadu yang ditetapkan oleh pemerintah daerah dengan mempertimbangkan berbagai aspek yang terkait serta rencana, program, dan prioritas pembangunan perumahan dan permukiman.” Jadi disini pemerintah dituntut untuk dapat responsif dalam mengatur masalah perumahan. Tanpa adanya intervensi dalam mengelola perumahan terutama dikota-kota besar di Indonesia pasti akan berdampak pada pembangunan perumahan yang tidak sesuai dengan RTRW yang telah dibuat. Jika pengaturan terkait dengan perumahan gagal dilakukan oleh pemerintah maka bukan tidak mungkin akan timbul berbagai masalah.

Perumahan menurut UU No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan. Sedangkan permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup diluar kawasan lindung, baik yang berupa kawasan perkotaan maupun pedesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.

Di banyak kota-kota di Indonesia, para pendatang yang mayoritas berpenghasilan rendah akan mencari perumahan yang murah sebagai tempat tinggal. Tempat tinggal yang dihunipun kebanyakan berdiri diatas tanah yang bukan menjadi hak tanah mereka, sehingga yang terjadi adalah pembangunan perumahan yang seadanya. Pemukiman yang dipenuhi oleh sebagian penduduk berpenghasilan rendah ini pada akhirnya akan menjadi pemukiman kumuh (*slum area*). Pemadatan rumah untuk bermukim (densifikasi) tersebut akan menimbulkan pemukiman yang kurang layak untuk dihuni. Pemukiman yang kurang layak huni ini akan menjadi semakin padat dan tentu saja akan berakibat

pada menurunnya kualitas pemukiman di banyak kota besar di Indonesia.

Berdasarkan data hasil sensus penduduk pada tahun 2010, kekurangan rumah di Indonesia telah mencapai 13,6 juta unit. Dari jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2010 yang mencapai 237 juta jiwa atau 61 juta keluarga, terdapat 22 persen penduduk atau 13,6 juta keluarga belum memiliki rumah. Keluarga yang belum memiliki rumah tersebut saat ini kebanyakan masih tinggal di daerah ilegal, rumah mertua, kontrak, maupun sewa rumah.

Berdasarkan data Konsultan Property Cushman dan Wakefield Indonesia dalam Kompas (Senin 13 Mei 2013) rumah tapak dalam kurun tiga tahun terakhir mengalami kenaikan hampir 100%. Pada triwulan I-2013 harga rumah tapak rata-rata naik 25.1% dibanding tahun lalu. Tahun 2013 ini rumah tapak diprediksi akan naik sebesar 28%. Diwilayah Jabodetabek, komposisi penyerapan rumah tinggal untuk segmen atas mencapai 27%, segmen menengah atas 28%, segmen menengah 22%, segmen menengah bawah 15%, dan segmen bawah 8%.

Pada 10 tahun kedepan Indonesia diprediksi akan menjadi negara dengan nilai kontribusi industri real estat terbesar ketujuh di dunia mengalahkan Korea Selatan, Kanada, dan Jepang. Merujuk pada tabel, pada tahun 2021 kontribusi nilai real estat komersial Indonesia 563 miliar, dengan demikian total kontribusi Indonesia menjadi 2,5%. Indonesai juga merupakan salah satu Negara yang mengalami akselerasi industry property yang tinggi selain Tiongkok, India, Rusia, dan Brasil. Hal ini bertolak belakang dengan negara maju yang justru mengalami kemunduran terkait kontribusi real estat. Saat ini kebutuhan perumahan di Indonesia mencapai 13 sampai 15 juta per tahun, namun suplai per tahun hanya 1-1,5 juta. Berdasarkan pada riset Urban Land Institute, New York, AS, Jakarta menjadi lokasi investasi property nomor satu di Asia Pasifik pada tahun 2013. (Jawa Pos, Senin 29 April 2013).

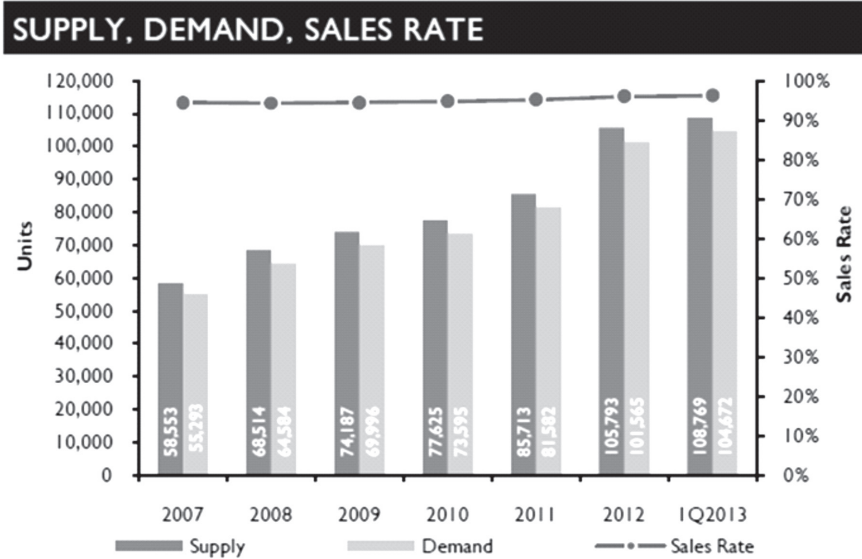
Tabel 9.1.
Kontribusi Pertumbuhan Nilai Realestat Komersial Global

No	Negara	Nilai Realestat	
		2021	2011
1	Tiongkok	USD 7,87 triliun	USD 1,86 triliun
2	AS	USD 3,53 triliun	USD 6,75 triliun
3	India	USD 1,27 triliun	USD 350,4 miliar
4	Rusia	USD 1,07 triliun	USD 619,4 miliar
5	Brasil	USD 1,05 triliun	USD 883,7 miliar
6	Inggris	USD 582,2 miliar	USD 1,37 triliun
7	Indonesia	USD 563,0 miliar	USD 189,1 miliar
8	Korea Selatan	USD 465,9 miliar	USD 467,4 miliar
9	Kanada	USD 431,6 miliar	USD 784,4 miliar
10	Jepang	USD 394,7 miliar	USD 2,67 triliun

Sumber : EIU, IMF, Pramerica Real Estate Investors Research (dalam Jawa Pos, 29 April 2013).

Berdasarkan survei terbaru pada tahun 2013 Lembaga Konsultan Cushman & Wakefield proyek-proyek perumahan yang dibangun di kawasan Jabodetabek adalah ebagai berikut.

Pada akhir triwulan pertama tahun 2013, total proyek perumahan di Jakarta mencapai 108,769 units, mengalami penambahan sebesar 2,8% dari triwulan sebelumnya, dan 21,2% dari tahun ke tahun. Terdapat 13 project baru dengan total condominium di Jakarta sebesar 87,433 units. Project baru pada triwulan pertama didominasi oleh segment menengah kebawah sebesar 52,3%, kemudian menengah (25,3%), Atas (16,6%), dan menengah ke atas (5,8%). Pada tahun 2013, aktifitas penjualan condominium di Jakarta diperkirakan akan terus meningkat, seperti tingginya permintaan dari kedua investors dan pengguna.



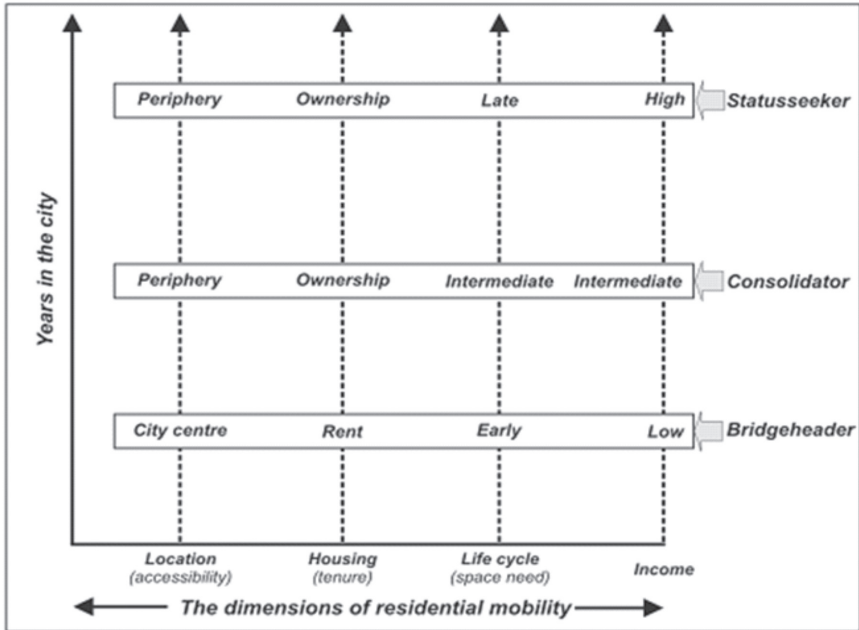
Gb. 9.1. Permintaan dan Penawaran Rumah di Indonesia

B. Teori Perumahan

Teori Residential Mobility

John Turner (dalam Yunus 2000) ini menjelaskan 4 dimensi yang harus diperhatikan dalam memahami dinamika permintaan perumahan pada sesuatu kota, yaitu : 1) Dimensi lokasi, dimensi ini mengacu pada tempat tertentu yang dianggap cocok oleh seseorang/keompok untuk tempat tinggal. Kondidi ini lebih ditekankan pada penghasilan dan siklus kehidupannya. Lokasi berkaitan erat dengan jarak terhadap tempat kerja. 2) Dimensi perumahan, dimensi ini dikaitkan dengan tipe perumahan dalam artian pada aspek penguasaannya. Mereka yang berpenghasilan rendah misalnya, akan lebih memilih menyewa atau mengontrak daripada memiliki rumah tersebut karena kemampuan itulah yang paling sesuai dengan tingkat penghasilannya. 3) Dimensi siklus kehidupan, dimensi ini membahas tahap-tahap seseorang mulai menapak dalam kehidupan mandirinya, dalam artian semua kebutuhan hidupnya ditanggung oelh dirinya sendiri. Makin lanjut siklus kehidupannya makin tinggi “income” sehingga kaitannya dengan dua

dimensi terdahulu menjadi lebih jelas. 4) Dimensi penghasilan, dimensi ini lebih melihat pada besar kecilnya pendapatan yang diperoleh persatuan waktu. Dimensi ini berasumsi bahwa semakin lama seseorang menetap pasti akan semakin mantap posisi pekerjaannya dan semakin mantap pula penghasilannya.



Gb. 9.2. Mobilitas Tempat Tinggal : Model Turner (1968)

Gambar di atas menunjukkan mobilitas tempat tinggal yang dikemukakan oleh Turner. Terdapat 3 strata sosial yang dikemukakan oleh Turner dalam Yunus 2000, yaitu : *Bridgeheaders* (golongan yang baru datang), *Consolidator* (golongan yang sudah agak lama tinggal di perkotaan), dan *Status Seeker* (golongan yang sudah lama tinggal di perkotaan). Golongan *Bridgeheaders* merupakan golongan yang masih berpenghasilan rendah karena belum lama terlibat dalam kegiatan perkotaan dan termasuk dalam kategori mula (*early category*). Kebanyakan dari mereka cenderung menyewa rumah untuk tempat tinggal dikarenakan keterbatasan ekonomi. Golongan ini memilih bertempat tinggal di sekitar tempat mereka bekerja untuk menghemat biaya transportasi. Mereka memilih untuk menanggung beban hidup

bersama-sama dengan orang banyak sehingga akan mengurangi beban biaya untuk tempat tinggal. Sebagai konsekuensinya lingkungan permukiman semakin mengalami proses “deteriosasi” lingkungan permukiman dan kondisi yang ‘sub standar’. Inilah salah satu penyebab terjadinya degradasi lingkungan permukiman di daerah-daerah pusat kota di semaping terjadinya invansi fungsi-fungsi dari zona CBD itu sendiri. Kelompok *Bridgeheaders* yang seiring waktu menjadi lebih mapan dan berubah menjadi golongan *Consolidator* dimana golongan ini memiliki penghasilan yang cukup tinggi. Golongan ini akan mencari tempat tinggal di pinggiran kota yang lebih memberikan kenyamanan daripada di dekat zona CBD. Setelah beberapa lama golongan *Consolidators* tinggal di daerah pinggiran dan karir dalam pekerjaannya meningkat yang pada akhirnya penghasilannya meningkat pula. Kemampuan ekonomi ini telah merubah mereka menjadi “*status seeker*”. Golongan ini menginginkan suatu kondisi dimana status mereka diakui. Keinginan untuk memiliki rumah ‘modern’ mendapat prioritas yang sangat tinggi dan berkaitan erat dengan “*status seeking proces*”. Jadi faktor ekonomi sangat berpengaruh dalam menentukan prioritas terhadap kebutuhan akan perumahan.

Teori Lokasi

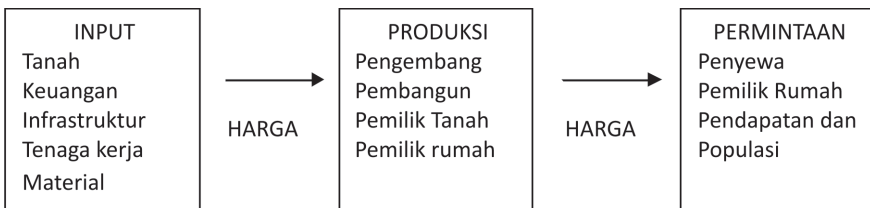
Harga tanah ditentukan oleh banyak faktor, salah satunya lokasi. Menurut David Ricardo, populasi dapat tumbuh secara signifikan dan tanah yang tidak subur akan digunakan dalam proses produksi, dimana tanah itu sendiri sudah tidak bermanfaat lagi bagi kebutuhan dasar manusia.

Dalam struktur perkotaan menurut Reksohadiprojo (1988) nilai tanah itu tidak dinilai dari tingkat kesuburannya tapi lebih tentang jarak dan posisi tanah dalam struktur perkotaan (Reksohadiprojo dan Pradono, 1988). Menurut Von Thunen (1826) tanah yang letaknya lebih jauh dari kota tidak memiliki nilai sewa dan tren yang meningkat secara linear dengan mengurangi jarak ke pusat kota. Dalam teori ini tanah mempunyai jarak yang sama ke pusat kota memiliki nilai sewa yang sama juga (Rodrigue et al, 2009)

Nilai Tanah

Nilai suatu tanah dapat terlihat dari profit yang di dapat dari tanah. Menurut Walcott (1987) Nilai tanah dipengaruhi empat faktor, yaitu :

- 1) Faktor Ekonomi : Merupakan hubungan antara penawaran dan permintaan tanah dimana tanah juga menunjukkan pencapaian kekuasaan dalam ekonomi.
- 2) Faktor Sosial : berhubungan dengan karkteristik manusia di suatu area, dimana karakteristik ini dapat menciptakan polas suatu tanah/lahan dalam suatu area.
- 3) Faktor Fisik : faktor fisik suatu tanah dapat diperkirakan dengan malakukan observasi eksternalitas dari tanah tersebut, apakah dekat dengan pusat kegiatan ekonomi, apakah bebasa banjir, apakah memounyai akses yang bagus, dsb.



Gb. 9.3. Pasar Perumahan

Sumber : Stephen Malpezzi, 1992. *Urban Housing and Finance Markets : Some International Comparison*. *Housing Finance International*, Juni 1992.

Gambar diatas menunjukkan sebuah skema diagram tentang bagaimana berjalannya *housing market*. Input seperti tanah, keuangan, insfrastruktur, tenaga kerja, dan material disatukan dengan sisi *agen supply* seperti pemilik tanah dan *developers* untuk memproduksi pelayanan perumahan. Pemilik rumah dan untuk tingkatan yang lebih rendah lagi, penyewa adalah penghasil produk. Harga yang relatif memberi informasi pada penghasil produk pelayanan perumahan tentang seberapa banyak housing dan input dapat disediakan.

Untuk aktifitas pada bagian produksi, terdapat beberapa penghalang untuk memasuki skala ekonomi yang besar di sebagian besar negara. Hal ini bukan berarti bahwa siapa saja dapat menjadi pemilik tanah atau pengembang. Justru, sangat jarang sekali pengembang yang meng-

gunakan/memanfaatkan kekuatan pasar yang signifikan, kecuali mereka juga mengendalikan/mengontrol input yang tidak kompetitif atau jumlahnya terbatas dengan regulasi.

Pasar untuk beberapa input/pasokan tidak kompetitif, mungkin karena (a) kepemilikannya mungkin sangat terkonsentrasi bahwa pemilik dapat mengatur harga seperti di beberapa pasar, (b) skala ekonomi yang besar mungkin membuat produksi beberapa pasokan menjadi monopoli alami seperti beberapa tipe infrastruktur, (c) regulasi pemerintah mungkin mengatur lokasi penyebaran pasokan keuangan dan lahan/tanah layanan.

Hal ini cukup menjelaskan bahwa analisis tentang persaingan/kompetisi dari pasar perumahan dan pasar input sangat tergantung pada kondisi masuk dan keluarnya regulasi kerangka kerja, seperti eksistensi atau jatuhnya skala ekonomi. Ada banyak kebijakan yang bisa dilakukan untuk mempengaruhi kondisi masuk dan keluar, dan regulasi kerangka kerja. Yaitu bahwa tingkat persaingan dari setiap pasar sebagian ditentukan dengan kebijakan.

Masalah-masalah yang ada di pasar perumahan seringkali disebabkan oleh masalah di pasar input. Tindakan pemerintah yang mengarah pada masalah tersebut adalah langkah yang tepat. Daripada mengadopsi pencapaiannya, bagaimanapun juga, beberapa pemerintah ikut campur di produksinya. Pemerintah mencoba untuk mengatur harga, contohnya dengan mengontrol persewaan, memutar balikkan signal yang dikirim ke pasar dan mungkin membuat masalahnya semakin rumit.

Suatu catatan khusus, bahwa keunggulan komparatif tentang ketergantungan terhadap sektor swasta pada beberapa aktifitas dan terhadap sektor publik pada aktifitas lainnya tidak tergantung baik pada ideologi maupun asumsi, atau bisa dikatakan sebagai sebuah gerakan pasar. Satu kriteria untuk ketetapan publik atau ketetapan swasta adalah dapatnya membuat biaya transaksi menjadi lebih rendah.

Peng dan Wheaton, secara empiris menguji efek pembatasan penawaran/ketersediaan tanah terhadap harga perumahan di Hongkong. Di Hongkong, tidak ada hubungan kausalitas antara ketersediaan tanah dengan harga rumah. Pemerintah Hongkong bertindak untuk memaksimalkan pajak tanah, yang juga konsisten terhadap alokasi sumberdaya yang efisien. Banyaknya jumlah penjualan tanah oleh pemerintah

dan tanah di bank pengembang tanah cenderung menurun ketika tingkat suatu suku bunga pasar meningkat. Perilaku bank tanah di kendalikan oleh kondisi ekonomi. Biaya penyimpanan tanah jangka panjang harus dapat menutup biaya bunga.

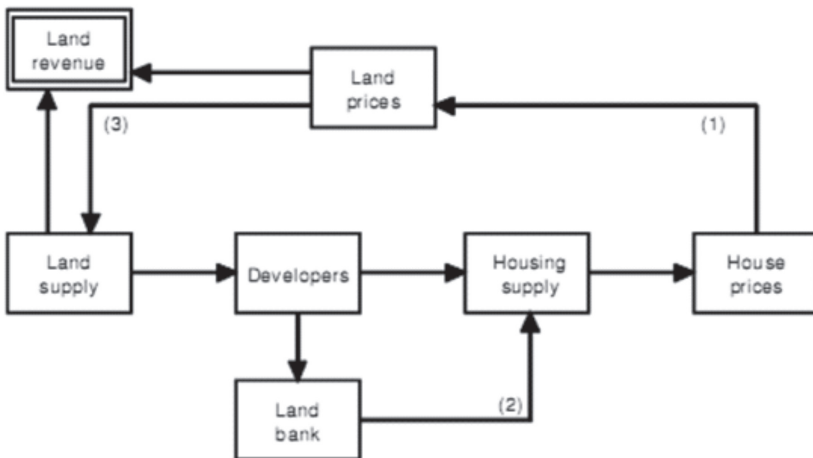
Namun di Indonesia, harga tanah meningkat dengan cepat dan menjadi tidak terjangkau oleh penduduk berpendapatan menengah ke bawah. Sebagai contoh hasil studi Cushman dan Wakefield dibawah ini.

Tabel.9.2.
Inflasi dan Kenaikan Harga Tanah di Jabodetabek

Tahun/ Inflasi	Jakarta	Banten	Bekasi	Depok	Kota Tangerang	Kenaikan harga tanah di Jabodetabek
2012	4,52%	4,37%	3,42%	4,11%	4,44%	27,8%
2011	3,97%	3,45%	3,40%	2,95%	3,78%	27,7%

Sumber: Kompas, 14 Mei 2013 disarikan dari Cushman and Wakefield dan BPS.

Kenaikan harga tanah per tahun mencapai 27,7% menyebabkan harga jual rumah siap huni semakin meningkat. Harga jual rumah menengah ke bawah mencapai Rp. 400.000 yang sangat sulit dijangkau oleh masyarakat tersebut.



Gb. 9.4. Hubungan antara ketersediaan tanah, harga tanah, dan harga perumahan.
Sumber : Tse, R. Y. C. (1997) *Housing Price, Land Supply and Revenue from Land Sales*. Urban Studies, Vol. 35, No. 8, 1998.

Secara teori, hubungan antara ketersediaan tanah dan harga rumah, meningkatnya harga rumah akan meningkatkan kebutuhan akan modal membeli rumah yang kemudian akan meningkatkan permintaan tanah. Jika kebijakan tanah didesain untuk mencegah terjadinya kemacetan, maka harus memastikan jika ketersediaan tanah benar-benar akan dikembangkan dan properti dibangun dan terjual dalam jangka waktu yang singkat dan bahwa tanah tidak serta merta ditambahkan ke dalam Bank Pengembang Tanah. Bagaimanapun juga, penawaran bersifat kaku karena adanya regulai berdasarkan zona. Lebih lanjut lagi berdasarkan pada penelitian yang dilakukan oleh Tse (1997) mengindikasikan Pemerintah Hongkong telah bertindak sebagai pemaksimal pajak untuk penjualan tanah publik. Harga tanah, pada kenyataannya, merupakan kapitalisasi dari persewaan tanah, dimana pada gilirannya relatif merefleksikan kelangkaan tanah untuk faktor input lainnya. Pengenaan pada pencegahan penjualan lebih banyak lagi tanah akan menurunkan harga tanah. Pemerintah, bagaimanapun juga, telah bertanggung jawab untuk penjualan tanah kepada penawar tertinggi untuk memaksimalkan pajank tanah, diman sudah pasti akan ditujukan kepada pembayar pajak. Secara garis besar, banyaknya tanah yang dijual oleh pemerintah dan banyaknya tanah di bank tanah cenderung untuk menurun ketika tingkat suku bunga pasar meningkat. Hal ini menunjukkan bahwa, penjualan tanah dan perilaku Bank tanah sepertinya lebih banyak dipengaruhi oleh kondisi ekonomi.

Terdapat pendekatan yang dapat digunakan untuk menghitung angka kebutuhan rumah hunian baru. Pendekatan aritmatik dapat digunakan untuk memprediksi jumlah kebutuhan hunian baru baik secara objektif maupun subjektif. Untuk dapat menghitung kebutuhan akan hunian baru, terdapat rumus yang dapat digunakan (Sastra, 2006):

$$DR = \frac{100(dy)/Po \times aI}{CI}$$

Keterangan :

DR : Relatif demand rumah baru

Po : Jumlah populasi tahun lalu

dy : perubahan penghasilan per kapita terhadap populasi tahun sebelumnya

aI : persentase rata-rata penghasilan yang dapat disisihkan pada tahun sekarang

CI : Rata-rata harga rumah baru sekarang

Tabel 9.3.
Indikator Perumahan 2006-2011 di Indonesia

No	Indikator	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	Persentase Rumah Tangga menurut Status Kepemilikan Rumah Milik Sendiri	81.24	79.06	79.25	79.36	78.00	78.77
2	Persentase Rumah Tangga menurut Status Kepemilikan Rumah Kontrak/sewa	7.79	8.36	9.08	8.88	10.32	8.68
3	Persentase Rumah Tangga menurut Atap Terluas Bukan Ijuk/Lainnya	95.36	95.63	95.90	96.39	96.55	96.65
4	Persentase Rumah Tangga menurut Dinding Terluas bukan Bambu/lainnya	87.39	87.56	88.36	89.40	90.13	89.73
5	Persentase Rumah Tangga menurut Lantai Terluas bukan Tanah	83.65	86.21	87.53	88.05	88.49	89.61
6	Persentase Rumah Tangga menurut Sumber Air Minum Layak	47.79	48.31	46.45	47.71	44.19	42.76
7	Persentase Rumah Tangga menurut Sanitasi Layak	35.03	44.20	48.56	51.19	55.53	55.60
8	Persentase Rumah Tangga menurut Sumber Penerangan dari Listrik	90.62	91.47	92.73	93.55	94.15	94.83
9	Persentase Rumah Tangga menurut Sumber Penerangan dari Listrik PLN	87.76	88.37	89.46	89.29	89.47	90.51
10	Persentase Rumah Tangga menurut Luas Hunian per kapita $\leq 7,2m^2$	13.79	13.24	13.72	13.08	13.27	13.00

Sumber : BPS

Dari tabel Indikator perumahan diatas dapat dilihat jika persentase rumah tangga dengan status kepemilikan rumah sendiri pada tahun 2011 mengalami peningkatan, hal ini berbanding terbalik dengan persentase rumah tangga dengan status kepemilikan rumah kontrak yang justru mengalami penurunan yang tergolong drastis yaitu dari 10.32 persen menjadi 8.68 persen.

C. Pendanaan Keuangan untuk Perumahan di Indonesia

Tujuan utama pembangunan milenium dititikberatkan untuk mengembangkan kawasan kumuh. Dalam hal ini, pemerintah membutuhkan bantuan dari luar, seperti pegadaian dan mikro finance.

Indonesia adalah salah satu dari empat negara dengan kepadatan penduduk tertinggi, dengan jumlah penduduk 217 juta jiwa (tahun 2004). Sensus menunjukkan 42 persen penduduk tinggal di kota, dengan pertumbuhan penduduk sekitar 1.49 (1990 - 2000). Rata-rata pertumbuhan rumah tangga di kota sekitar 3.5 - 3.75 persen pada tahun 2001 (Hoek-Smit 2001) atau 800.000 rumah tangga baru per tahun.

Pihak luar yang membantu pemerintah dalam perkembangan perumahan adalah Bank (memberi pinjaman pada masyarakat untuk membeli/ mendirikan rumah). Tapi pinjaman Bank paling banyak digunakan untuk kredit kendaraan bermotor daripada untuk membeli/ mendirikan rumah (0.5 persen). Terdapat total 54 juta unit rumah dengan jumlah 24 juta pada daerah perkotaan. Berdasarkan data dari BPS Perumahan dan Pemukiman tahun 2004, 95 persen dari stok unit rumah ada pada kondisi baik hingga kondisi sedang. Masih ada sekitar 2.5 juta unit rumah yang berada pada lokasi yang tidak semestinya dan perlu dipindahkan.

Dalam survei yang diadakan oleh BPS dan UN Habitat pada tahun 2004 ditemukan bahwa penduduk perkotaan cenderung memilih rumah dengan skema kepemilikan daripada sewa. Karakteristik rumah di daerah perkotaan berdasarkan survei tersebut bahwa:

1. Hampir 80 persen rumah kota adalah single-storey, hanya sekitar 1 persen yang multi-storey
2. 50 persen unit adalah sekitar 50 – 100 m², dan 34 persen adalah sekitar 20 – 49 m².
3. 40 persen plot adalah lebih dari 70m², 17.5 persen adalah sekitar 55 – 70m², dan lebih dari 40 persen lebih kecil dari 55m².
4. 58 persen pemilik rumah membangun rumahnya sendiri, 11 persen membeli rumah second an, 8 persen membeli rumah dari developer.

5. 41persen rumah saling mengumpul, 48 persen rumah saling memisah.
6. 65 persen membeli rumah dengan cash, 28 persen menggunakan gadai, dan 5 persen menggunakan kredit non-gadai.
7. Separuh dari pembangun rumah dengan kredit gadai memiliki jangka waktu kredit 11-15 tahun, dan 11 persen dengan jangka kredit 16-20 tahun.
8. 5 persen pemilik rumah menempati lahan baru, 85 persen pemilik rumah menempati tempat lama, dan 14 persen berada pada wilayah yang kurang baik (area bencana, pinggir sungai).
9. 75 persen rumah berada pada kawasan rawan banjir
10. 53 persen tidak memiliki pembuangan air yang baik dan 85 persen memiliki kamar mandi/ wc.
11. Hampir 100 persen memiliki akses air yang bagus.
12. Lebih dari 83 persen rumah memiliki televisi.

Tabel 9.4.
Karakteristik Perumahan Tahun 2004

	Urban	Rural
Type of dwellingtenure		
Kepemilikan	70	89
Lease	9	1
Sewa*	7	0.5
Gratis sewa*	2	1.5
Parent/relative	10	7
Lain-lain	2.5	1
Hak kepemilikan lahan		
Freehold (milik)	91	96
Izin membangun**	8	3
Izin menggunakan	1	1

Sumber : BPS Housing and Settlements Statistics 2004 dalam Housing Finance Mechanisms in Indonesia, UN-Habitat, 2008

*Mostly private rental

**Developer rights before sub division into individual parcels and individual titles

Terdapat beberapa indikator proxy yang dapat digunakan sebagai indikator pergerakan dalam biaya perumahan dan harga. Satu indikator umum dari trend expenditure perumahan dan biaya adalah perumahan CPI. Indeks General CPI pada tahun 2004 adalah 113,98 (dengan tahun 2002 sebagai dasar tahunnya), sementara indeks perumahannya adalah 120,91 dan bahan bakar, listrik, dan air adalah 137, 68 (BPS 2005). Hal ini menunjukkan bahwa perbelanjaan perumahan tumbuh lebih cepat dibandingkan dengan keseluruhan kebutuhan rumah tangga, tetapi tidak terlalu banyak.

Indikator langsung lainnya, tentang biaya perumahan perkotaan dan harga tidak mudah ditemukan pada suatu negara yang luas dan beraneka ragam seperti di Indonesia. Terdapat informasi dalam harga rumah yang umum digunakan dan tipologi yang sudah dipahami tentang segmen pasar perumahan sektor formal yaitu dari pusat studi properti indonesia (PSHI) dan Bank Indonesia.

Tabel 9.5.
 Harga rata-rata Perumahan “New Moderate-Income”
 dan Pesentase Kenaikan Berdasarkan Tipe Rumah
 dari Tahun 2001-2005 (dalam Juta Rupiah)

	2001	2002		2003		2004		2005	
BTN		%		%		%		%	
21 m ² house/ 60 m ² plot	22.1	25.1	13.6%	28.1	12.0%	31.8	13.2%	35.7	12.3%
36 m ² house/ 90 m ² plot	35.6	40.3	13.2%	45.0	11.7%	51.6	14.7%	57.2	10.9%
Bank swasta									
36 m ² house/ 90 m ² plot	60.5	67.5	11.6%	75.2	11.4%	86.5	15.0%	98.6	14.0%
45 m ² house/ 105 m ² plot	73.4	81.7	11.3%	91.1	11.5%	105.1	15.4%	120.8	14.9%

Sumber : PSPI January 2005 (2005 is an estimate by PSPI) dalam Housing Finance Mechanisms in Indonesia, UN-Habitat, 2008

Tabel 9.6.

Jumlah Developer Baru yang Membangun “Single Family Houses”
Tahun 2002-2004 (tahun 2005 adalah hasil proyeksi)

Tipe rumah/ tahun	2002	2003	2004	2005
Pendapatan tinggi	2,900	2,600	3,200	3,500
Pendapatan menengah	9,400	10,200	12,450	14,800
Pendapatan rendah (bank swasta)	35,000	42,150	46,790	48,450
Pendapatan rendah (BTN/ tanpa subsidi)	48,080	44,020	41,500	43,900
Pendapatan rendah (BTN/ dengan subsidi)	25,920	32,540	55,200	82,540
Total	121,300	131,510	159,140	193,190

Sementara itu daya beli penduduk perkotaan di Indonesia pada tahun 2004 sebesar Rp. 1,67juta dibandingkan dengan penduduk desa sebesar Rp. 712.514. Untuk penduduk kota di wilayah DKI Jakarta daya beli mencapai Rp. 2,1 juta.

Tabel 9.7.

Perkiraan Pembayaran untuk Perumahan dan Pinjaman

Housing Affordability	Rural	Urban	DKI Jakarta	Urban w/o DKI
Estim. Median Income/ month/2004	712,514	1,166,500	2,106,917	1,097,122
Monthly Payment for Housing at 30% of income	213,755	349,500	632,075	329,140
Affordable Loan at 17%, 15 Years	13,900,000	22,710,000	41,070,000	21,387,000
Affordable House/ L+ 30% down	19,857,000	32,443,000	58,670,000	30,553,000

Pada awal-awal krisis, BTN menjadi pemberi pinjaman untuk perumahan dengan sistem subsidi KPR. Hal ini dimulai untuk lebih terlibat dalam pinjaman yang lebih beresiko untuk memelihara/ menjaga level aktifitas ketika skema subsidi yang lama berubah (rasio LTV yang lebih tinggi dan meningkatnya kontruksi peminjaman menjadi 30% dari kredit baru di tahun 2001) dengan naiknya NPLs sebagai hasil. Hal ini terjadi sejak memfokuskan ulang pada bisnis utama yaitu pada pinjaman pegadaian bagi yang berpenghasilan rendah dan

menengah, baik yang disubsidi maupun tidak, dan performanya semakin meningkat.

BTN punya permintaan sekitar 400.000 pinjaman dalam catatan dan rata-rata pinjamannya sekitar 30 juta bagi yang disubsidi dan 50 juta untuk yang tidak di subsidi. Pada nilai pada akhir tahun 2005 pinjaman seperti itu sangat terjangkau untuk rumah tangga antara rata-rata dan 70% dari distribusi pendapatan perkotaan. Bank swasta komersial, belum beroperasi pada segmen pasar ini.

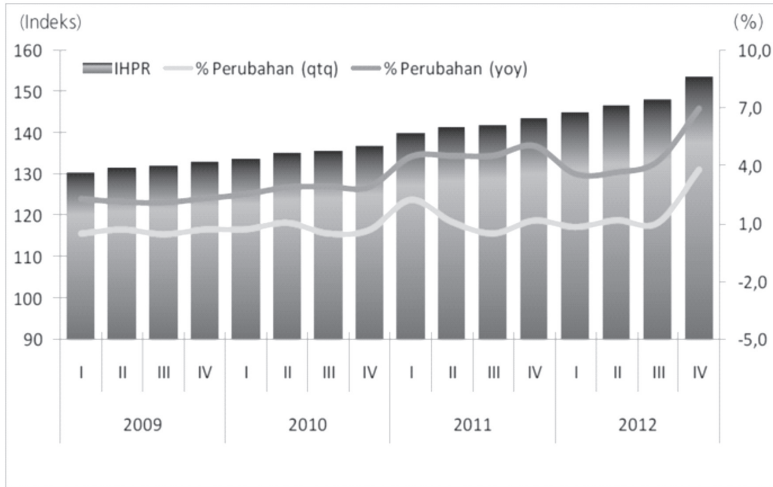
Tabel 9.8.
Kredit Perumahan Bank Tabungan Negara

	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	Rupiah	%	Rupiah	%	Rupiah	%	Rupiah	%	Rupiah	%	Rupiah	%
Kredit baru	1.824,069	100.00%	2.344,897	100.00%	2.975,439	100.00%	3.332,911	100.00%	3.984,426	100.00%	3.533,336	100.00%
Gadai tersubsidi	1.352,631	74.15%	564,116	24.06%	438,395	14.73%	722,039	21.66%	1.268,025	31.82%	978,756	27.70%
Gadai tak tersubsidi	68,613	3.76%	881,007	48.30%	1,289,651	43.34%	1,433,089	43.00%	1,375,401	34.52%	1,223,323	34.62%
Konstruksi gadai	136,559	7.49%	552,343	30.28%	669,578	22.50%	602,487	18.08%	451,579	11.33%	473,353	13.40%
Multi-Purpose	228,994	12.55%	279,708	15.33%	540,452	18.16%	543,270	16.30%	816,629	20.50%	721,163	20.41%
Pemakai kredit	37,272	2.04%	67,723	3.71%	37,363	1.26%	32,026	0.96%	72,792	1.83%	136,741	3.87%
Outstanding Credit	7,674,042	100.00%	8,411,916	100.00%	10,210,983	100.00%	11,160,966	100.00%	12,608,978	100.00%	14,192,768	100.00%
Gadai tersubsidi	5,891,648	76.77%	5,631,578	66.95%	5,430,661	53.18%	5,376,171	48.17%	5,832,504	46.26%	6,263,172	44.13%
Gadai tak tersubsidi	1,029,819	13.42%	1,641,164	19.51%	2,637,098	25.83%	3,730,396	33.42%	4,504,673	35.73%	5,252,361	37.01%
Konstruksi gadai	416,679	5.43%	778,977	9.26%	1,141,754	11.18%	1,372,310	12.30%	1,438,004	11.40%	1,644,078	11.58%
Multi-Purpose	226,497	2.95%	288,728	3.43%	438,937	4.30%	519,257	4.66%	648,402	5.14%	791,915	5.58%
Pemakai kredit	109,399	1.43%	71,469	85.00%	562,533	5.51%	162,832	1.46%	188,395	1.47%	241,242	1.70%

Sumber : TN 2005, PSPI, desember 2004

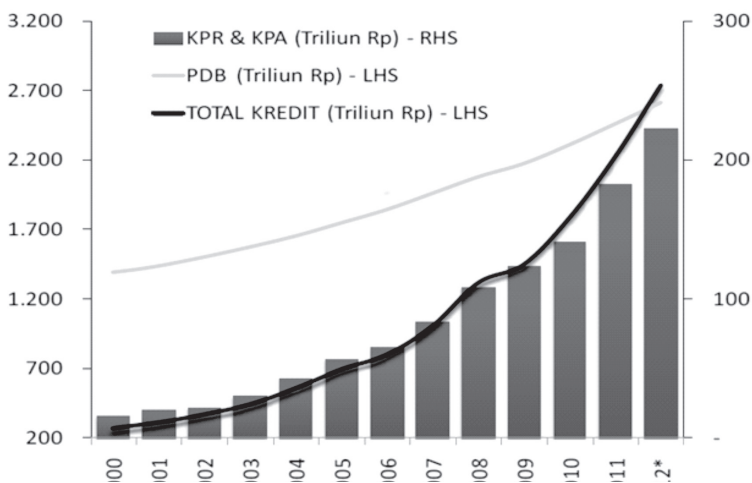
Pada tahun 2012 harga rumah di Indonesia mengalami peningkatan dibandingkan dengan tahun sebelum-sebelumnya. Indeks harga property residensial secara tahunan mengalami peningkatan sebesar 6,98%, lebih tinggi jika dibandingkan dengan kenaikan harga pada tahun sebelumnya yang hanya 4,25%. Hal ini berate Indeks Harga Properti Residensial mengalami kenaikan sebesar 3,81%. Kenaikan ini juga diikuti dengan naiknya harga pada setiap tipe rumah. Semua tipe rumah mengalami kenaikan harga, namun kenaikan tertinggi terjadi pada rumah dengan tipe kecil yaitu sebesar 8,24%. Pada tahun 2012 wilayah yang paling tinggi mengalami kenaikan adalah wilayah Makasar dengan rumah tipe kecil, dan Denpasar dengan peningkatan tertinggi pada rumah tipe besar yaitu 15,07%.

Penjualan rumah pada tahun 2012 mengalami peningkatan sebesar 26,68%, dimana peningkatan penjualan terbesar terjadi pada rumah tipe kecil (41,02). Jabodetabek dan Banten merupakan wilayah yang mengalami penjualan tertinggi dengan unit rumah tipe kecil. Dalam melakukan pembelian rumah, banyak konsumen lebih memilih untuk menggunakan fasilitas dari KPR, hal ini dikarenakan akses yang mudah dan suku bunga yang semakin menurun.



Gb. 9.5. Perkembangan Harga Indeks Residensial (IHPR)

Sumber : Divisi Statistik Sektor Riil



Gb.9.6. KPR, KPA, Total Kredit, PDB

Sumber :Laporan Bank Indonesia

Dari tahun 2000 sampai tahun 2012, terjadi kenaikan jumlah pencairan kredit pemilikan rumah yang mencapai Rp. 240 trilyun.

D. Pemukiman Kaum Miskin Kota

Sebagaimana dijelaskan diatas bahwa pola mobilitas kaum miskin kota lebih berdasarkan pada lokasi. Pada awal migrasi kaum miskin akan mencari lokasi yang dekat adengan akses ekonomi dan mengabaikan legalitas tanah yang ditempati atau kenyamanan lingkungan. Mereka tinggal di lokasi-lokasi illegal, atau yang dikenal dengan nama *squatter area*. Sebagai akibatnya diseluruh dunia kaum miskin kota menghadapi aksi penggusuran.

Ancaman penggusuran tidak akan nampak sama di hampir diseluruh area metropolitan. Lingkungan kumuh di lokasi tertentu cenderung lebih mungkin untuk digusur daripada ditempat lainnya. Ada empat faktor lokasional yang saling berhubungan yang menyebabkan penggusuran yaitu: sentralitas, aksesibilitas, penggunaan lahan dan nilai tanah. Keempat hal tersebut secara umum berhubungan satu sama lainnya, tetapi dapat dipelajari secara terpisah.

Sebuah studi historis yang pernah dilakukan di Bangkok menunjukkan bahwa penggusuran yang tertinggi adalah yang berada dekat dengan pusat kota dan akan semakin berkurang menuju ke daerah pinggiran. Hubungan ini terlihat lebih detail pada gambar dibawah ini dengan diperlihatkan suatu penurunan persentase dari keluarga tergusur atau keuarga yang akan digusur dengan peningkatan jarak dari pusat kota. Di pusat area sendiri tidak terdapat pemukiman rendahan dan hal ini menyebabkan tidak adanya penggusuran.

Sentralitas penggusuran dan kelaziman penggusuran pemukiman dalam lingkaran antara 1 dan 5 km dari pusat kota menjadi sesuatu yang tidak mengejutkan, seperti yang terjadi pada saat mengalami tekanan pengembangan yang terbesar. Lingkaran ini juga memuat angka pemukiman kumuh yang besar di tanah publik, yang jika diukur kurang lebih seluas 50 rai (8.0 hektar). Dikarenakan susahnya pengusaha pengembang lahan untuk mengumpulkan/menyatukan lahan seluas itu di pusat kota, maka area tersebut menjadi sangat menarik bagi mereka.



Gb. 9.7. Pola Lokasional penggusuran di Bangkok, 1981

Tetapi sentralitas bukan merupakan satu-satunya faktor lokasional dalam penggusuran. Pemukiman kumuh yang lebih jauh dari pusat kota pun dapat tergusur, seiring dengan meningkatnya perkembangan jalan yang mengakibatkan meningkatnya aksesibilitas dan mengundang invansi bagi kelompok berpenghasilan lebih tinggi/kelompok kaya. Sementara jalur untuk pejalan kaki dan jalan yang belum diaspal menjadi cukup nyaman untuk mencegah pengembangan pemukiman kelas menengah dan atas, pengembangan jalan membawa perubahan yang signifikan terhadap penggunaan lahan. Pengembangan jalan dan jalur cepat di daerah pinggiran kota telah menghasilkan sejumlah penggusuran di areal yang berdekatan dengan jalan.

Penggusuran juga terjadi di lokasi dimana nilai tanahnya meningkat secara signifikan dikarenakan berubahnya cara penggunaan lahan, khususnya di daerah yang mengelilingi daerah pusat komersial sekunder

yang terdapat di daerah pinggiran. Nilai tanah mempunyai kecenderungan mencerminkan, pada umumnya adanya keinginan dari lokasi pemukiman kumuh tertentu untuk berkembang dengan pengembangan alternatif dalam segi lokasi, aksesibilitas, penggunaan lahan, kematangan konsep bagi pengembangan dan penghalang-penghalang dalam pengembangan. Semakin tinggi nilai tanah, semakin besar potensi penggusuran untuk mengambil alih tempat, cepat atau lambat.

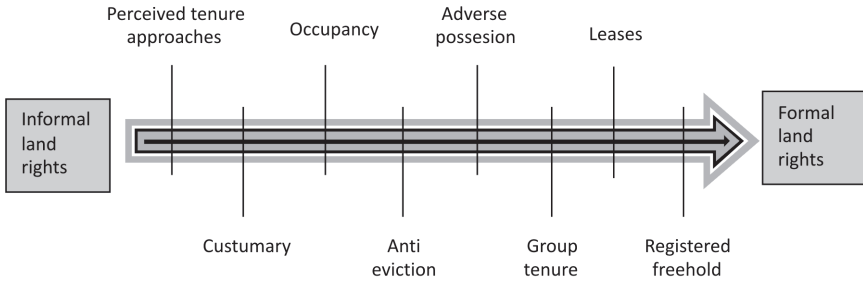
Tabel 9.9.
Kasus-kasus Penggusuran di Dunia

Kasus	Karakteristik	Contoh
Pembangunan Perkotaan	<p>Kota secara dramatis bertambah besar, sebagian karena migrasi perkotaan pedesaan</p> <p>Ketika penduduk perkotaan meledak, penduduk miskin sering tinggal di perumahan yang berbahaya dan tanpa kepastian membuat mereka sangat rentan terhadap penggusuran</p> <p>Untuk mengatasi pertumbuhan yang cepat, kota secara paksa mengusir warga yang paling rentan untuk membuat ruang pada infrastruktur baru, proyek kecantikan dan rencana induk kota.</p> <p>Sering kali penggusuran terjadi dalam hubungannya dengan real estate dan sektor korporasi</p>	<p>Nairobi, Kenya : penggusuran massal dari informal, permukiman yang terletak di daerah yang dianggap oleh pihak berwenang "berbahaya"</p> <p>Zimbabwe : kecantikan kota menghancurkan perumahan informal</p> <p>Republik Dominika : warga tanpa nama digusur paksa untuk pembuatan ruang infrastruktur</p> <p>Port Harcourt, Nigeria : pembongkaran pemukiman tepi pantai untuk melaksanakan rencana tata kota</p> <p>Curitiba Brasil : kecantikan kota, keamanan nasional, pencegahan bencana</p>
Pengembangan pada skala besar	<p>Pengembangan skala besar melibatkan penciptaan proyek infrastruktur baru yang besar seperti bendungan, tambang, dengan dalih untuk membangun "<i>public good</i>"</p> <p>Biasanya melibatkan penghancuran seluruh masyarakat untuk pengembangan infrastruktur baru (bendungan, pertambangan, dan jalan).</p> <p>Hal ini menjadi penyebab utama migrasi desa-kota</p> <p>Menghasilkan kerusakan lingkungan yang parah</p>	<p>Alcantara, Brasil : perluasan Space Launch center</p> <p>Karachi, Pakistan : pembangunan Lyari Expressway</p> <p>Filipina : penebangan dan penambangan terbuka</p> <p>Narmada Valley, India : Sardar Sarovar Proyek bendungan serbagunan</p>

<p>Bencana alam dan perubahan iklim</p>	<p>Bencana alam termasuk angin topan, gempa bumi dan tsunami, sedangkan perubahan iklim disebabkan oleh aktivitas manusia yang mengubah komposisi global atmosfer sehingga menyebabkan pemanasan, naiknya tingkat laut, dan cuaca yang ekstrem.</p> <p>Perencanaan dan kebijakan pemerintah yang tidak memadai terkait manajemen bencana dan perubahan iklim telah menyebabkan relokasi paksa.</p> <p>Dimana orang yang telah mengungsi atau terpaksa direlokasi karena bencana alam dan perubahan iklim, negara bertanggungjawab untuk membangun kembali pemukiman sesuai dengan hak-hak asasi manusia.</p>	<p>New Orleans, Amerika Serikat : Badai Katrina menyebabkan pembongkaran perumahan rakyat dengan ada tidak ada rencana pemukiman kembali yang memadai</p> <p>Sri Lanka : Tsunami menyebabkan tidak ada konstruksi zona penyangga yang dimana para pengungsi tanpa alternatif</p>
<p>Acara Mega</p>	<p>Peristiwa mega seperti Olimpiade, Piala Dunia, pameran dunia dan peristiwa lainnya yang menarik perhatian nasional maupun internasional.</p> <p>Digunakan sebagai alasan untuk mendorong peningkatan infrastruktur dan keindahan kota dan menggantikan penduduk yang tidak diinginkan.</p> <p>Taktik penggusuran paksa telah ini dilakukan sebagai alasan dalam tahap persiapan</p>	<p>Istanbul, Turki : Ibukota Kebudayaan Eropa</p> <p>Nagoya, Jepang : Aichi Expo</p> <p>Beijing, Cina : Olimpiade</p> <p>London, Inggris : Olimpiade</p> <p>Brasil : Piala Dunia Sepak Bola dan Olimpiade</p>
<p>Penggusuran ekonomi dan krisis keuangan global</p>	<p>Krisis keuangan global telah menyebabkan ketidakpastian fiskal bagi pemerintah di seluruh dunia dan telah menghasilkan penyiapan jutaan hipotek</p>	<p>Argentina : Kurangnya perumahan yang terjangkau telah menyebabkan penduduk memiliki tanah "ilegal" dan selanjutnya terkena penggusuran</p> <p>Amerika Serikat : Jutaan rumah telah diambil alih dalam tiga tahun terakhir menghasilkan peningkatan tajam dalam populasi tunawisma</p>
<p>Diskriminasi</p>	<p>Penggusuran paksa ditujukan bagi kelompok-kelompok miskin tertentu. Dibandingkan dengan mereka yang memiliki pendapatan yang lebih tinggi, mereka yang mengalami penggusuran tidak dapat menikmati hak mereka untuk standar hidup yang layak, termasuk perumahan dan makanan.</p> <p>Dalam beberapa kasus, kelompok orang tertentu jelas ditargetkan untuk penggusuran paksa dan secara langsung mereka didiskriminasikan.</p>	<p>Yunani : Roma digusur untuk persiapan 2004 Olympic Games</p> <p>Inggris Raya : Dalam Greater London Roma and Travellers diusir melalui pelaksanaan strategi tata ruang wilayah</p> <p>Italia : masyarakat Roma diusir tanpa alternatif yang disediakan</p>

Sumber : Forced Evictions: Global Crisis, Global Solutions, UN-Habitat, 2004

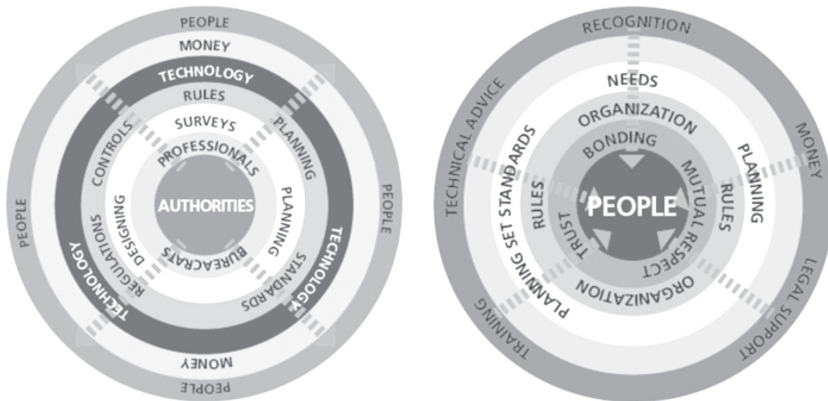
Masalah penting yang dihadapi oleh penduduk kota yang tinggal di tanah ilegal adalah ketiadaan hak atas tanah. Advokasi yang dilakukan adalah bertujuan untuk memiliki hak atas tanah secara formal.



Gb 9.8 : *The continuum of land rights*

Sumber : Affordable Land and Housing in Asia, UN HABITAT, 2011

Gambar di atas menunjukkan proses perubahan hak tanah informal ke arah hak tanah formal. Terdapat beberapa aspek yang harus dilewati dalam proses perubahan tersebut.



Gb 9.9 : *Control Paradigm and Support Paradigm*

Paradigma “control” yang mendominasi perkembangan perumahan berbeda dengan paradigma “support”, hal ini tampak dalam gambar diatas.

Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam bab sebelumnya bahwa manajemen lahan merupakan bagian penting didalam penyediaan rumah bagi kaum miskin perkotaan. Beberapa skema kebijakan yang dilakukan adalah (UN Habitat, 2011)

- a. Akses dan pelayanan tanah untuk rumah yang dilakukan dengan beberapa metoda, yaitu:
 - 1) Bank Tanah. Metoda ini (digunakan di Malaysia dan Singapura) dilakukan dengan membeli tanah untuk pembangunan kota dengan harga yang murah oleh pemerintah daerah dengan tujuan untuk menata pembangunan kota, mencegah spekulasi tanah, mendistribusikan tanah kepada kaum miskin dan membiayai pembangunan infrastruktur. Metoda ini membutuhkan kapasitas administrasi dan keuangan pemerintah daerah yang kuat.
 - 2) Pembagian tanah (land sharing).
 - 3) Penataan lahan (land readjustmen)
 - 4) Pembebasan lahan (land swapping)
- b. Pelayanan pada kawasan
- c. Kebijakan dan kerangka perundang-undangan

E. Kebijakan Perumahan di Indonesia

Terkait dengan masalah kebijakan perumahan, sebenarnya telah banyak kebijakan yang dibuat oleh pemerintah terkait dengan perumahan. Kebijakan yang tertuang dalam Pelita telah banyak mengatur masalah perumahan. Lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah perumahan dan pemukiman antara lain adalah Undang-Undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman, kemudian Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman. Dalam Undang Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman Pasal 34 ayat 1 telah dicantumkan pengaturan tentang hunian berimbang. Secara jelas diamanatkan bahwa hunian berimbang dikembangkan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Selanjutnya, substansi hunian berimbang diatur dalam pasal 34 sampai 37. Prinsip utama yang diatur adalah (i) badan hukum yang melakukan pembangunan perumahan wajib mewujudkan perumahan dengan hunian berimbang; (ii) pembangunan perumahan skala besar yang dilakukan oleh badan hukum wajib mewujudkan hunian berimbang dalam satu hamparan. Hal yang menarik bahwa dalam hal

pembangunan perumahan dengan hunian berimbang tidak dalam satu hamparan, pembangunan harus dilaksanakan dalam satu daerah kabupaten/kota oleh badan hukum yang sama; (iii) Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dapat memberikan insentif kepada badan hukum untuk mendorong pembangunan perumahan dengan hunian berimbang. (Indoforum, *Hunian Berimbang : Bukan Suatu yang Mustahil*, Edisi II Tahun 2011). Kemudian dalam Hunian Berimbang diharuskan untuk mengikuti pola 1:3:6 (1 rumah mewah : 3 rumah menengah : 6 rumah sederhana). Dengan konsep 1 : 3 : 6 ini rumah sederhana dapat menikmati fasilitas real estate dengan jalan yang luas dan hijau, taman bermain, tempat olahraga, tempat parkir mobil, dan tempat untuk berjalan kaki.

Kebijakan tentang Rumah Susun di Indonesia telah diatur Undang-Undang Nomor 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun. Pada pasal 1 ayat 1 dijelaskan bahwa “Rumah Susun adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan, yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian, yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda-benda bersama dan tanah bersama”.

Pembangunan rumah susun dan lingkungannya harus dibangun dan dilaksanakan berdasarkan perizinan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah setempat sesuai dengan peruntukannya (persyaratan administratif). Pasal 6 Undang-Undang Nomor 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun menjelaskan bahwa persyaratan administratif pembangunan rumah susun adalah persyaratan yang mengatur tentang : 1) perizinan usaha dari perusahaan pembangunan perumahan; 2) izin lokasi dan/atau peruntukannya; serta 3) perizinan mendirikan bangunan. Perizinan tersebut diajukan oleh penyelenggara pembangunan kepada Pemerintah Daerah terkait dengan melampirkan persyaratan-persyaratan sebagai berikut:

1. sertifikat hak atas tanah;
2. fatwa peruntukkan tanah;
3. rencana tapak;

4. gambar rencana arsitektur yang memuat denah dan potongan beserta pertelaannya yang menunjukkan dengan jelas batasan secara vertikal dan horizontal dari satuan rumah susun;
5. gambar rencana struktur beserta perhitungannya;
6. gambar rencana menunjukkan dengan jelas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama;
7. gambar rencana jaringan dan instalasi beserta perlengkapannya.

Peraturan Pemerintah Nomor 4 tahun 1988 tentang Rumah Susun juga mengatur mengenai persyaratan teknis pembangunan rumah susun, antara lain meliputi :

1. Ruang;

Semua ruang yang dipergunakan untuk kegiatan sehari-hari harus mempunyai hubungan langsung maupun tidak langsung dengan udara dan pencahayaan langsung maupun tidak langsung secara alami dalam jumlah yang cukup.

2. Struktur, komponen, dan bahan bangunan;

Rumah susun harus direncanakan dan dibangun dengan struktur, komponen, dan penggunaan bahan bangunan yang memenuhi persyaratan konstruksi sesuai dengan standar yang berlaku.

3. Kelengkapan rumah susun;

Rumah susun harus dilengkapi dengan: jaringan air bersih, jaringan listrik, jaringan gas, saluran pembuangan air hujan, saluran pembuangan air limbah, saluran dan/atau tempat pembuangan sampah, tempat untuk kemungkinan pemasangan jaringan telepon dan alat komunikasi lainnya, alat transportasi yang berupa tangga, lift atau eskalator, pintu dan tangga darurat kebakaran, tempat jemuran, alat pemadam kebakaran, penangkal petir, alat/sistem alarm, pintu kedap asap pada jarak-jarak tertentu, dan generator listrik untuk rumah susun yang menggunakan lift.

4. Satuan rumah susun;

Satuan rumah susun dapat berada pada permukaan tanah, di atas atau di bawah permukaan tanah, atau sebagian di bawah dan

sebagian di atas permukaan tanah. Rumah susun juga harus mempunyai ukuran standar yang dapat dipertanggungjawabkan, memenuhi persyaratan sehubungan dengan fungsi dan penggunaannya, serta harus disusun, diatur, dan dikoordinasikan untuk dapat mewujudkan suatu keadaan yang dapat menunjang kesejahteraan dan kelancaran bagi penghuni dalam menjalankan kegiatan sehari-hari untuk hubungan ke dalam dan ke luar.

5. Bagian bersama dan benda bersama;

1. bagian bersama yang berupa ruang untuk umum, ruang tangga, lift, selasar, harus mempunyai ukuran yang dapat memberikan kemudahan bagi penghuni dalam melakukan kegiatan sehari-hari baik dalam hubungan sesama penghuni, maupun dengan pihak-pihak lain.
2. benda bersama harus mempunyai dimensi, lokasi, kualitas, kapasitas yang dapat memberikan keserasian lingkungan guna menjamin keamanan dan kenikmatan para penghuni.

6. Kepadatan dan tata letak bangunan;

Kepadatan bangunan dalam lingkungan harus memperhitungkan dapat dicapainya optimasi daya guna dan hasil guna tanah. Tata letak bangunan harus menunjang kelancaran kegiatan sehari-hari dan harus memperhatikan penetapan batas pemilikan tanah bersama, segi-segi kesehatan, pencahayaan, pertukaran udara, serta pencegahan dan pengamanan terhadap bahaya yang mengancam keselamatan penghuni, bangunan, dan lingkungannya.

7. Prasarana lingkungan;

Lingkungan rumah susun harus dilengkapi dengan prasarana lingkungan yang berfungsi sebagai penghubung untuk keperluan kegiatan sehari-hari bagi penghuni, baik ke dalam maupun ke luar dengan penyediaan jalan setapak, jalan kendaraan, dan tempat parkir.

8. Fasilitas bangunan.

Dalam rumah susun dan lingkungannya harus disediakan ruangan-ruangan dan/atau bangunan untuk tempat berkumpul,

melakukan kegiatan masyarakat, tempat bermain bagi anak-anak, dan kontak sosial lainnya serta ruangan dan/atau bangunan untuk pelayanan kebutuhan sesuai standar yang berlaku.

Dari berbagai pengalaman negara-negara di Asia, UN Habitat menemukan bahwa paradigma pembangunan perumahan yang berbasis pada masyarakat merupakan paradigma yang penting untuk mengatasi defisit kebutuhan rumah di kota-kota Asia. Transformasi dari paradigma kontrol (control paradigm) ke paradigma dukungan (support paradigm) dibuktikan di Bangladesh, Hongkong, India, Indonesia, Malaysia dan Philipina. Transformasi ini dari pembangunan rumah yang dilakukan oleh pemerintah ke pembangunan rumah yang dilakukan oleh masyarakat. Paradigma terakhir melibatkan rumah tangga didalam aktivitas konstruksi yang mengubah dari konsumen ke produsen.

Catatan :

1. Alhalik, 2006. Efektifitas Izin Peruntukan Penggunaan Tamah (IPPT) sebagai Instrumen Pengendalian Pemanfaatan Ruang di Kecamatan Ngaglik, Kabupaten Sleman. Program Pascasarjana magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota. Universitas Diponegoro. Semarang.
2. Peng, R. and Wheaton, W. C. (1994) Effects of restrictive land supply on housing in Hong Kong: an econometric analysis, *Journal of Housing Research*.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 4 tahun 1988 tentang Rumah Susun
4. Reksohadiprodjo, S. and Pradono (1988) *Ekonomi Sumber Daya Alam Dan Energi*. (1 edn) Yogyakarta: BPFE.
5. Rodrigue, J.P., C. Comtois and B. Slack (2009) *The Geography of Transport Systems*. Taylor & Francis.
6. Sastra, Suparno, 2006. Perencanaan dan Pengembangan Perumahan. Yogyakarta: ANDI Offset.
6. Sensus Penduduk 1971, 1980, 1990, 2000 dan Survei Penduduk Antar Sensus (SUPAS) 1995
7. Stephen Malpezzi, 1992. Urban Housing and Finance Markets : Some International Comparison. *Housing Finance International*, Juni 1992.
8. Turner, J.F.C., 1968. Housing Priorities, Settlement Paterns, and Urban Development in Modernising Countries, *Journal of the American Institute Planners*, Vol, 34:354-363.
9. Tse, R. Y. C. (1997) *Housing Price, Land Supply and Revenue from Land Sales*. *Urban Studies*, Vol. 35, No. 8, 1998.

10. UU No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman
11. Undang-Undang Nomor 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun;
12. Yunus, Hadi.S. 2000. Struktur Tata Ruang Kota. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset.
13. Wolcott, R.C. (1987) *The Appraisal of Real Estate American Institute of Real Estate Appraiser*. North Michigan, Chicago Illinois.

BAB 10

MANAJEMEN LINGKUNGAN PERKOTAAN

A. Pendahuluan

Pembangunan, urbanisasi, dan pencemaran lingkungan hidup merupakan tiga fenomena sequen yang tidak dapat dipisahkan dan harus mendapat perhatian pemerintah kota, baik *di negara* industri maju dan terutama di negara-negara yang sedang berkembang. Pertumbuhan ekonomi yang lebih banyak terpusat di kota-kota besar menjadi daya tarik bagi penduduk desa untuk bermigrasi. Sebagai akibatnya tekanan penduduk pun semakin menjadi masalah krusial. Semakin besar jumlah penduduk, semakin besar pula tuntutan untuk memenuhi kebutuhan akan infrastruktur dan seterusnya.

Di negara-negara yang sedang berkembang, masalah lingkungan mempunyai kaitan erat dengan kemiskinan. Estimasi yang dilakukan oleh Bank Dunia pada tahun 1990 menyebutkan bahwa lebih dari seperempat penduduk yang tinggal di daerah perkotaan berada di bawah tingkat kemiskinan absolut. Dari data yang ada, tingkat pertumbuhan penduduk miskin perkotaan lebih cepat daripada pedesaan di sebagian besar negara yang sedang berkembang, yang antara lain disebabkan oleh kebijaksanaan makro ekonomi, inefisiensi ekonomi kota, dan mislokasi sumber daya publik. Ketika subsidi untuk makanan dan bahan bakar diperkecil, penduduk miskinlah yang secara langsung terkena dampaknya karena harus membayar lebih mahal untuk

memperoleh bahan makanan, perumahan, dan pelayanan publik lainnya. Hardoy dan Satterthwaite¹ menemukan di Mexico City tingkat konsentrasi partikel debu yang paling tinggi di udara justru berada di lingkungan pemukiman marjinal yang dihuni penduduk miskin. Pemukiman tersebut juga tidak mempunyai akses yang baik terhadap pelayanan publik, seperti air bersih, pendidikan, dan kesehatan.

Di tengah urbanisasi yang cepat, tantangan terhadap manajemen lingkungan perkotaan pun semakin besar. Kesehatan lingkungan, produktivitas, dan kualitas hidup para penghuni merupakan hasil interaksi dengan lingkungan fisik dan alam sekitarnya. Oleh karena itu, masalah lingkungan yang dihadapi oleh manajer di lingkungan pemerintahan kota semakin kompleks. Empat agenda lingkungan yang umumnya dihadapi oleh aparat pemerintah kota adalah:

- Akses terhadap infrastruktur dan pelayanan lingkungan;
- Polusi dari limbah dan emisi;
- Hilangnya sumber daya alam, seperti pencemaran air tanah atau penurunan permukaan tanah;
- Bencana lingkungan, baik karena faktor alam maupun manusia.

Masalah lingkungan yang berkelidatan dengan masalah sosial-ekonomi di daerah perkotaan dikenal dengan “agenda coklat” (*brown agenda*). Polusi udara, kerusakan lingkungan dan kemiskinan berkaitan dengan pembangunan, pertumbuhan pendapatan, komitmen pada isu-isu lingkungan, dan pemanasan global serta penurunan kualitas sumber daya alam. Kasus-kasus lingkungan pada beberapa kota di negara berkembang dapat diangkat sebagai persolan serius kondisi lingkungan hidup kota. WHO melaporkan bahwa dari hampir 70% penduduk kota yang dilayani oleh sanitasi, hanya 40% di antaranya yang mempunyai saluran ke gorong-gorong kota. Sementara itu, hampir 90% limbah cair kota dibuang tanpa melalui pengolahan terlebih dahulu. Biaya dari eksekusi lingkungan dan polusi di negara-negara berkembang mencapai lebih dari 5% dari Produk Domestik Bruto (PDB)-nya. Beberapa contoh dampak pencemaran atau kerusakan lingkungan kota-kota besar di Asia berikut ini dapat dijadikan sebagai perbandingan:

- Di Bangkok, terjadi 200.000-500.000 kasus hipertensi yang menyebabkan 400 kematian setiap tahun. Estimasi kasar me-

nunjukkan bahwa akibat keracunan telah terjadi penurunan rerata empat atau lebih point IQ hingga umur 7 tahun, yang dalam jangka panjang menyebabkan penurunan produktivitas (Bank Dunia dan US Environmental Protection Agency, 1990)

- Di Mexico City, biaya kesehatan setahun yang disebabkan oleh polusi udara diperkirakan mencapai 1,5 juta dollar AS. Partikel-partikel debu telah menyebabkan hilangnya 2,4 hari kerja per orang per tahun dan 6.400 kematian setahun, 25% insiden hipertensi dan 29% anak-anak dalam keadaan darah yang tidak sehat.²
- Di Jakarta, biaya kesehatan yang disebabkan oleh polusi udara (gas buang, partikel-partikel debu dan nitrogen dioksida) mencapai 220 milyar dollar AS per tahun, yang mencakup biaya kematian mendadak, aktivitas kerja yang terhambat, biaya ke rumah sakit, penyakit saluran pernapasan, serangan jantung, penyakit asma, dan hilangnya inteligensi pada anak.³
- Di daerah pinggiran Kota Lima, Peru, terjadi epidemik kolera pada tahun 1991 yang disebabkan oleh sarana sanitasi yang buruk, yang menyebabkan 32.000 kasus dengan 2.600 kematian dan diperkirakan kehilangan 1 juta dollar AS dari menurunnya ekspor pertanian dan perikanan serta pariwisata.⁴ Lima orang anak meninggal dan sebanyak 156 orang dirawat di berbagai rumah sakit di Bandung karena penyakit muntaber.⁵ Diduga penyakit ini disebabkan oleh lingkungan yang kotor atau prasaranan sanitasi yang minim di sekitar pemukiman penduduk. Belum lama berselang juga dilaporkan oleh Kepala Kantor Pengkajian Perkotaan dan Lingkungan Pemda DKI Jakarta bahwa 99% sumur pantau tidak memenuhi persyaratan air bersih dan 18,8% di antaranya terkontaminasi secara fisik, kimiawi maupun biologis, yaitu yang berasal dari coliform (98%), deterjen (63%), mangan (43%) dan organis (26,5%).⁶ Dua pemberitaan ini sebenarnya dapat dijadikan satu isu kebijakan yang serius bagi pengambil keputusan, yaitu tentang pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat kota pada air bersih dan akses masyarakat kota terhadap infrastruktur lingkungan, terutama masyarakat yang tinggal di kawasan marjinal. Dapat disimpulkan bahwa masyarakat yang tinggal di kawasan marjinal lah yang secara

langsung merasakan dampak penurunan kualitas lingkungan perkotaan.

- Di Manila, Filipina, polusi udara telah menyebabkan biaya lingkungan sebesar 20 milyar dollar AS per tahun dan kontaminasi air menyebabkan turunnya produktivitas, yang diestimasikan sebesar 1000 milyar dollar AS.⁷

Bagaimanakah situasi lingkungan perkotaan di kota-kota Asia khususnya? Gambaran utuh situasi lingkungan ini dipetakan oleh Lohani dan Whittington⁸ dengan membandingkan kebutuhan akan infrastruktur lingkungan hidup, tingkat pengawasan, dan dampak pencemaran yang dihadapi oleh kotakota besar di benua Asia berikut ini.

Tabel 10.1

Kota-Kota Besar Asia	Kebutuhan Infrastruktur										Pengawasan				Dampak Pencemaran									
	Persediaan Air	Penyuluran Kotoran	Pembuangan Limbah	Pembuangan Air	Jalan Raya	Terminal	Pelabuhan	Perkampungan Miskin	Lahan Hijau	Lahan Konservasi	Pengaturan Polusi Udara	Taksiran Dampak Lingkungan	Pengendalian Limbah Padat	Perencanaan Tata Kota	Standard Kelayakan Lingkungan	Kualitas Udara	Kualitas Air	Kesehatan Masyarakat	Lalulintas Umum	Kualitas Lingkungan	Rekreasi	Perkonomian Masyarakat	Ekonomi - Jangka Panjang	Ekonomi - Jangka Pendek
Bangkok	3/2	3/1.5	3/1.5	3/1	3/1	3/1	NA	3/1	3/1	NA	2	3	1	2	2	3	3	3	3	3	2	3	3	1
Jakarta	3/2	3/1.5	3/1.5	3/2	3/2	-	3/2	3/3	3/1	NA	1	2	1.5	2	1.5	3	3	3	3	3	2	2	2	2
Surabaya	3/2	3/1	3/1	2/1.5	3/2	-	3/2	3/3	3/1	3/1	1	2	1.5	1.5	1	2	3	3	3	3	2	2	2	2
Dhaka	3/2	3/1	3/1	3/1	2/2	-	-	3/1	3/1	-	1	1	1	1.5	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3
Kuala Lumpur	3/3	3/1	3/1	2/1	3/1	-	-	3/1	3/1	3/1	1	2	1	1.5	1	2	3	3	3	3	2	2	2	2
Manila	3/2	3/2	3/1.5	3/1	3/1	-	3/2	3/1	3/1	3/1	1	2	1.5	1.5	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Kolombo	3/2	3/1	3/1	3/1	3/1	-	3/2	3/1	3/1	3/1	1	2	1	1.5	1	1	3	3	3	3	2	3	3	3
Karachi	3/2	3/1	3/1	3/1	3/1	-	3/3	3/1	3/1	3/1	1	1	1	1	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3
Seoul	3/3	3/2.5	3/2.5	-	3/2	-	-	1/1	3/2	3/2	2	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
HCMC	3/2	3/1	3/1	3/1	3/1	-	-	3/1	3/1	3/1	1	1	1	1.5	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3
Taiyuan	3/2	3/1	3/1	3/1	2/1	-	-	2/1	3/1	3/1	1	2	1	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Shanghai	3/2	3/1	3/1	3/2	3/2	-	3/2	3/1	3/1	3/1	1	2	2	1.5	2	2	3	3	3	3	2	2	2	2
Beijing	3/3	3/3	3/3	3/3	3/2	3/2	3/3	3/3	3/2	3/2	3	3	3	2	2	1	1	1	2	1	1	1	1	1

Keterangan:

A/B : Tingkat masalah	3 : Lebih dari cukup	1 : Permulaan
3 : Besar	2 : Sedang-sedang saja	3 : Berdampak besar
2 : Sedang	1 : Tidak ada	2 : Sedang saja
1 : Relatif kecil	3 : Lebih dari cukup	1 : relatif kecil
B : Tindakan	2 : Sedang saja	

Tabel 10.2

Masalah	Kota-Kota Negara Pendapatan Rendah (\$650/cap)	Kota-Kota Negara Pendapatan Menengah (\$650-2.500/cap)	Kota-Kota Negara Pendapatan Menengah ke Atas (\$2.500-6.500/cap)	Kota-Kota Negara Pendapatan Tinggi (>\$6.500/cap)
Akses pada Pelayanan Dasar				
Air dan Sanitasi	Cakupan dan Kualitas rendah	Akses yang rendah pada penduduk miskin kota	Umumnya pelayanan air bersih yang cukup	Baik
Drainase	Sedikitnya Cakupan dan sering banjir	Tidak cukup dan sering banjir	Cukup	Baik
Pengumpulan Sampah	Rendahnya cakupan terutama pada penduduk miskin	Tidak Cukup	Cukup	Baik
Polusi				
Polusi Air	Berasal dari sanitasi yang jelek dan limbah rumah tangga	Berasal dari limbah yang tidak diolah	Berasal dari tidak diolahnya limbah rumah tangga dan industri	Teratasi dengan sarana pengolahan limbah
Polusi Udara	Pencemaran udara yang cukup parah dari bahan bakar	Pencemaran udara yang berasal dari gas buang	Pencemaran udara dari emisi kendaraan dan industri	Adanya penanggulangan terhadap emisi kendaraan
Limbah Berbahaya	Masih Kecil	Mulai ada masalah	Cukup serius	Dari tindakan penanggulangan ke pencegahan
Manajemen Lahan	Tidak terkontrolnya pembangunan lahan dan tumbuhnya pemukiman kumuh	Tidak efektifnya <i>landuse control</i>	Beberapa prinsip zonasi mulai diterapkan	Prinsip zonasi diterapkan
Pembuangan Sampah	Pembuangan sampah secara terbuka	Pembuangan sampah yang tidak terkontrol dan sampah yang masih bercampur	Pengolahan sampah dan sampah yang telah dipisahkan	Pengolahan sampah yang baik dengan incinerasi atau melalui daur ulang

Agenda yang mendesak untuk dipecahkan oleh pemerintah kota adalah memperbaiki akses semua pemukiman, terutama pemukiman yang dihuni oleh masyarakat berpendapatan menengah ke bawah

terhadap infrastruktur dasar lingkungan hidup, seperti sanitasi, gorong-gorong, pembuangan sampah, dan air bersih. Rangkuman data yang dihimpun oleh Bartone⁹ dari berbagai negara di dunia menunjukkan bahwa semakin tinggi pendapatan masyarakat, semakin baik pula aksesnya pada infrastruktur dasar lingkungan.

Dari data yang dihimpun oleh Bartone nampak bahwa semakin tinggi pendapatan masyarakat, semakin baik pula akses terhadap prasarana dasar lingkungan hidup, seperti pelayanan air bersih, sanitasi, drainase, dan pelayanan pengumpulan sampah. Sebaliknya pada kota-kota dari negara-negara yang berpendapatan menengah ke bawah (< \$2.500 per kapita) akses masyarakat miskin perkotaan pada prasarana dasar lingkungan hidup masih buruk.

Sanitasi dan *sewerage* merupakan fasilitas dasar lingkungan yang harus dipenuhi oleh pemerintah kota. Hampir sebagian besar negara berkembang, sumber polutan berasal dari kotoran manusia.¹⁰ WHO mencatat bahwa 3,2 juta anak di bawah umur lima tahun di negara-negara sedang berkembang meninggal akibat diare setiap tahun yang disebabkan oleh sistem sanitasi yang buruk atau kontaminasi air minum. Dari 70% penduduk kota yang mempunyai akses terhadap sistem sanitasi, hanya 40% di antaranya yang terkoneksi dengan sistem *sewer* atau gorong-gorong kota (sistem pembuangan air limbah). Sedangkan sisanya (30%) tidak mempunyai akses terhadap sistem sanitasi, yang notabene adalah masyarakat yang berpenghasilan menengah ke bawah. Sudah barang tentu pemukiman masyarakat marjinal ini tidak sebaik aksesnya terhadap fasilitas dasar lingkungan dibandingkan dengan pemukiman elite. Di Kairo, walaupun 70% penduduknya terkoneksi dengan sistem pembuangan air limbah, namun hanya 15% dari air limbah tersebut yang dapat diolah.

Pelayanan sampah kota merupakan fasilitas lingkungan kedua yang harus dipenuhi pula oleh pemerintah. Masalah sampah merupakan masalah rutin yang dihadapi oleh pemerintah kota di semua negara. Bilamana setiap orang penduduk kota memproduksi 0,6 kilogram per hari, maka dapat diperkirakan berapa ton sampah yang dihasilkan oleh penduduk Jakarta atau Surabaya setiap harinya. Tempat pembuangan akhir (TPA) pun selalu menjadi masalah. Kota-kota besar tersebut mengalami masalah dalam hal mencarikan lahan yang tersedia untuk

TPA, karena semakin langkanya atau mahalnya tanah dan semakin padatnya penduduk. Isu NIMBY (*not in my back yard*) menjadi isu utama di dalam pengelolaan sampah kota. Oleh karena itu, kota besar seperti Jakarta terpaksa menyewa sebidang tanah di Bekasi untuk TPA sampah kota.

Fasilitas dasar yang ketiga adalah air bersih. Dari data yang ada terlihat bahwa tingkat pelayanan air bersih penduduk kota belum optimal. Bahkan masyarakat yang berpenghasilan menengah ke bawah tidak mempunyai akses yang baik terhadap pelayanan air minum yang dikelola oleh PDAM. Kelompok masyarakat ini terpaksa harus membeli air bersih dari pedagang keliling dengan harga yang hampir sepuluh kali lipat dibandingkan dengan harga yang harus dibayar oleh penduduk yang tinggal di kawasan Pondok Indah, misalnya. Masalah polusi air paralel dengan kondisi akses pada prasarana dasar lingkungan hidup. Sebagai akibat dari buruknya akses tersebut, limbah rumah tangga dan industri pun mencemari air permukaan, yang menjadi sumber air bersih penduduk kota. Polusi udara umumnya berasal dari sektor transportasi. Sementara itu, polusi tanah lebih disebabkan oleh tidak efektifnya rencana tata guna tanah (*landuse plan*) sebagai inti dari rencana kota. Rencana tata ruang lebih merupakan dokumen resmi saja yang tidak dapat diterapkan di lapangan.

B. Seting Kelembagaan Manajemen Lingkungan

Seiring dengan pertumbuhan ekonomi yang pesat, kesadaran akan masalah lingkungan pun cukup meningkat, yang ditandai dengan dibuatnya berbagai peraturan pemerintah tentang lingkungan hidup. Hasil studi dari Montgomery Watson¹¹ baru-baru ini menunjukkan bahwa hampir di semua negara Asia Pasifik ditemukan peningkatan jumlah peraturan-peraturan baru tentang lingkungan hidup, yang diikuti dengan pembentukan lembaga-lembaga formal yang bertanggung jawab terhadap pelestarian lingkungan hidup.

Hasil studi yang cukup menarik lainnya adalah tumbuhnya kesadaran masyarakat pada masalah lingkungan sebagai akibat dari dampak negatif atau insiden-insiden lingkungan yang disebabkan oleh pabrik-pabrik. Nampak jelas ada korelasi positif antara kesejahteraan

dan kesadaran terhadap lingkungan. Peningkatan kesejahteraan telah menyebabkan semakin rendahnya toleransi masyarakat terhadap degradasi lingkungan atau meningkatnya perhatian publik terhadap lingkungan. Kelompok-kelompok penekan (*pressure groups*) lingkungan pun semakin tumbuh dengan subur.

Jepang sebagai salah satu negara makmur di kawasan Asia Pasifik telah mempunyai sistem perlindungan lingkungan yang mapan. Sejak tahun 1971, negara ini telah membentuk Badan Lingkungan yang mempunyai hubungan fungsional dengan MITI (Kementerian Perdagangan Internasional dan Industri), Departemen Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial dan Departemen Ilmu dan Teknologi. Teknik-teknik pemecahan masalah lingkungan yang umumnya dilakukan adalah dengan negosiasi, seperti pemberian petunjuk, mediasi, ancaman verbal, dan diskusi. Pada tahun 1993, Pemerintah Jepang mengeluarkan Undang-undang Pokok Lingkungan Hidup dan diikuti dengan Rencana Induk Lingkungan pada tahun 1994. Sementara itu, Australia, Selandia Baru, dan Singapura merupakan negara-negara yang telah mempunyai sistem lingkungan yang mapan. Pengendalian lingkungan dilakukan baik oleh pemerintah federal maupun pemerintah negara bagian. Perkembangan yang paling akhir adalah pendirian peradilan lingkungan di negara bagian New South Wales, Australia. Di Selandia Baru, Kementerian Lingkungan Hidup merupakan instansi pemerintah yang penting dalam menerapkan hukum lingkungan. Manajemen lingkungan di negara ini agak mirip dengan Inggris. Sedangkan Singapura mengintegrasikan pertimbangan lingkungan ke dalam pembangunan ekonomi, yang peraturannya secara tegas mengatur masalah pengendalian polusi. Dengan luas lahan yang terbatas nampaknya mendorong Pemerintah Singapura untuk menerapkan secara konsekuen hukum lingkungan. Departemen Pengendalian Polusi yang berada di bawah Kementerian Lingkungan Hidup merupakan badan administratif penting dalam menerapkan hukum lingkungan, yang terkenal paling ketat di antara negara-negara anggota ASEAN.

Dari studi yang dilakukan oleh Josef Leitmann¹² terhadap tujuh kota menunjukkan beberapa karakteristik yang sama, walaupun masing-masing kota mempunyai ciri yang unik yang berbeda satu sama lain, yaitu (1) aktor-aktor dari sektor swasta dan publik mempunyai

motif dan tanggungjawab terhadap masalah lingkungan hidup; (2) fungsi-fungsi manajemen dapat dimanfaatkan untuk mengatasi masalah lingkungan hidup, termasuk instrumen intervensi dan mekanisme koordinasi; dan (3) Masih terdapat hambatan-hambatan yang hampir sama untuk mengatasi masalah lingkungan hidup. Studi ini dilakukan oleh Leitmann terhadap tujuh kota metropolitan dari berbagai benua, yaitu Accra, Jakarta, Katowice, Singrauli, Sao Paulo, Tianjin, dan Tunis. Ada dua aspek yang diteliti, yaitu aspek perundang-undangan dan aspek instrumen manajemen.

Tabel 10.3.

Matriks Manajemen Lingkungan Perkotaan untuk Peraturan dan Fungsi di Beberapa Kota Asia

Kebijakan	Instrumen Langsung	Instrumen Tidak langsung
Berdasarkan kekuatan pasar	Pajak limbah, izin dan sistem pengembalian simpanan	Pajak langsung atau tidak langsung dan subsidi harga
Peraturan	Peraturan emisi dan limbah	Peraturan tentang peralatan atau mesin, proses produksi, input dan output yang pro-lingkungan
Belanja Pemerintah	Belanja untuk pemeliharaan lingkungan hidup, seperti pembersihan air, pengelolaan dan daur ulang sampah	Pengembangan teknologi bersih

Terdapat satu kondisi kelembagaan yang hampir sama di antara kota-kota yang diteliti, yaitu bahwa pembuatan kebijakan pokok atau strategis menjadi tanggung jawab Departemen atau Kementerian Lingkungan Hidup, sementara pemerintah pusat lebih berperan dalam penanganan polusi udara dan air. Sedangkan peranan pemerintah daerah masih kecil dalam fungsi-fungsi pokok manajemen lingkungan. Dari kewenangan untuk membuat peraturan atau produk hukum yang mengatur tentang lingkungan hidup, yang mencakup kebijakan, udara, air, sanitasi, sampah, drainase, transportasi, dan polusi industri, Kementerian atau Departemen Lingkungan Hidup mempunyai tanggung jawab untuk membuat kebijakan strategis tentang lingkungan hidup. Kementerian ini juga bertanggung jawab dalam pembuatan produk hukum yang mengatur tentang udara, air, dan polusi industri. Dengan kata lain, tiga bidang ini bersifat nasional, sehingga harus

ditangani pula secara nasional melalui Menteri Lingkungan Hidup. Dari tujuh kota (atau negara) yang diteliti, hanya dua negara yang memiliki Menteri Perkotaan (*Urban Ministry*).

Sedangkan instrumen manajerial yang diteliti dalam manajemen lingkungan hidup perkotaan adalah kebijakan fiskal, perencanaan, analisis dampak lingkungan, monitoring, pendidikan dan latihan, dan koordinasi. Fungsi-fungsi manajemen terdiri dari kebijakan dan instrumen yang dapat mempengaruhi aktor-aktor manajemen perkotaan, yang dapat mempengaruhi kualitas lingkungan dan mekanisme pengambilan keputusan melalui koordinasi. Beberapa variabel keputusan yang penting adalah: (1) peranan partisipasi masyarakat dalam manajemen lingkungan; (2) isu-isu koordinasi antar instansi pemerintah dan antar sektor; dan (3) hubungan antara masyarakat dengan sektor swasta.

Kebijakan fiskal yang dapat dilakukan oleh pemerintah sebagai instrumen penting dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis, yaitu instrumen langsung dan instrumen tidak langsung.

Tabel 10.5.

Taksonomi Instrumen Kebijakan untuk Menurunkan Polusi

Kebijakan	Instrumen Langsung	Instrumen Tidak langsung
Berdasarkan kekuatan pasar	Pajak limbah, izin dan sistem pengembalian simpanan	Pajak langsung atau tidak langsung dan subsidi harga
Peraturan	Peraturan emisi dan limbah	Peraturan tentang peralatan atau mesin, proses produksi, input dan output yang pro-lingkungan
Belanja Pemerintah	Belanja untuk pemeliharaan lingkungan hidup, seperti pembersihan air, pengelolaan dan daur ulang sampah	Pengembangan teknologi bersih

Secara umum perencanaan bukanlah instrumen manajemen lingkungan hidup yang efektif. Kota Accra, sebagai contoh, merupakan kota yang tidak terencana dan secara umum relatif tidak terkelola. Sedangkan kebijakan fiskal atau ekonomi merupakan instrumen manajemen lingkungan yang tidak langsung. Beberapa kebijakan ekonomi yang biayanya ditetapkan, adalah kebijakan tarif terhadap penambangan air bawah tanah dan air limbah, tarif retribusi terhadap pelayanan lingkungan yang tidak didasarkan pada biaya rata-rata tetapi

pada biaya marjinal dan tarif pajak tanah, dan bangunan yang ditentukan dengan harga pasar.

Koordinasi merupakan salah satu instrumen manajemen lingkungan yang paling rumit. Dengan sifat dasar masalah lingkungan hidup yang selalu intersektoral dan lintas batas wilayah administratif, maka koordinasi pun menjadi instrumen yang cukup berat diterapkan. Pada tingkat manajemen perkotaan di Jakarta dan Tianjin menunjukkan kesulitan mengadakan koordinasi. Masing-masing departemen mempunyai rencana dan lembaga sendiri. Masalah air di Jakarta dapat dijadikan contoh. Penanganan masalah sungai menjadi tanggung jawab Dirjen Pengairan Departemen Pekerjaan Umum, namun terdapat juga Badan Khusus Pengendalian Banjir yang bersifat koordinatif. Selain itu, sektor swasta juga terlibat di dalam pembangunan prasarana pengendalian air.

Memakai istilah Remy Proud'homme di depan bahwa koordinasi vertikal dan horizontal sangat penting dalam mendorong efektivitas manajemen lingkungan perkotaan. Interaksi positif antar aktor, seperti pemerintah, pengusaha, LSM, anggota masyarakat, rumah tangga, media massa, organisasi profesional, politisi, dan organisasi donor menjadi faktor penting yang mempengaruhi efektivitas manajemen lingkungan.¹³ Spesialisasi fungsional yang dapat dilakukan oleh masing-masing aktor tersebut adalah:¹⁴

- Biro atau Badan Pengendalian Lingkungan yang bertanggung jawab pada penyiapan peraturan, standar pelaksanaan hukum dan monitoring. Namun seringkali ditemui badan ini sangat lemah dan hanya melaksanakan fungsi koordinasi saja.
- Badan Perencanaan yang bertanggung jawab pada penyiapan rencana yang bersahabat dengan lingkungan. Namun banyak ditemui staf badan ini yang tidak memahami masalah lingkungan.
- Pemerintah Kota dan Organisasi Parastatal (Rukun Tetangga dan Rukun Warga) yang memainkan peran vital dalam pembangunan infrastruktur lingkungan hidup.
- Penduduk dan Organisasi Masyarakat yang secara langsung merasakan dampak dari kerusakan lingkungan.

- Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Lembaga ini sangat efektif dalam membangun kesadaran masyarakat akan masalah lingkungan. Namun seringkali isu-isu yang termasuk “agenda coklat” masih luput dari perhatian mereka. Banyak LSM lebih memfokuskan pada isu-isu “agenda hijau”, seperti limbah nuklir, teknologi bersih, dan sebagainya.
- Perusahaan Swasta atau Pengusaha. Pengusaha perlu dilibatkan dalam pengelolaan lingkungan hidup, terutama memasukkan biaya lingkungan sebagai bagian dari biaya yang harus dikeluarkan.
- Media Massa. Melalui pesan-pesan yang disampaikan kepada publik, media massa, baik cetak maupun elektronik dapat mempublikasikan masalah lingkungan yang menjangkau khalayak yang luas dan dalam waktu yang cepat.
- Lembaga pendidikan dan profesional. Pencemaran air dan udara memerlukan penelitian yang valid, baik yang menyangkut zat-zat pencemar maupun sumbernya. Hal ini dapat dilakukan oleh lembaga-lembaga penelitian atau perguruan tinggi yang independen untuk memberikan rekomendasi bagi pemberian sanksi atau pembuatan peraturan.

C. Efektivitas Lembaga Lingkungan Hidup

Pembentukan lembaga khusus yang bertugas di bidang lingkungan hidup seharusnya didasarkan pada kriteria kelembagaan yang jelas untuk mencapai efektivitas dalam menjalankan fungsinya. Banyak lembaga yang dibentuk oleh pemerintah yang dikhususkan menangani masalah lingkungan tidak dapat bekerja dengan efektif, karena kendala-kendala yang bersifat organisasional. Beberapa variabel yang digunakan untuk mengukur efektivitas atau menjadi pedoman pembentukan lembaga tersebut adalah:

- Cakupan Geografis. Apakah lembaga yang ada mempunyai kewenangan di luar daerah perkotaan yang merupakan kewenangan pokoknya? Apakah lembaga tersebut dapat hadir dalam forum-forum yang lebih tinggi? Bilamana lembaga atau unit organisasi yang bertanggung jawab pada bidang lingkungan hidup tidak

didengar dalam forum-forum yang lebih tinggi (misalnya di tingkat regional atau pun nasional), maka lembaga tersebut akan kurang efektif.

- Cakupan sektoral dan integrasi internal. Apakah lembaga-lembaga yang ada terfragmentasi menurut alur sektoral? Adakah lembaga yang dapat mengkoordinasi antara instansi-instansi sektoral yang ada? Semakin tajam dan banyak fragmentasi fungsionalnya menurut garis sektoral, maka efektivitas lembaga-lembaga itu pun semakin rendah. Sebagai contoh, tanggung jawab penanganan masalah air minum bagi penduduk kota berada di tangan pemerintah kota, pengadaan prasarana berada di tangan pemerintah pusat (Departemen Pekerjaan Umum) dan kriteria air minum yang layak ditentukan oleh Departemen Kesehatan.
- Integrasi Vertikal. Adakah kewenangan lembaga untuk memberikan komando menurut garis vertikal pada lembaga-lembaga lain di bawahnya? Misalnya, apakah Biro Lingkungan Hidup Propinsi dapat memerintah atau menekan Camat untuk menindak perusahaan yang mencemari lingkungan. Apakah Camat tersebut mematuhi?
- Otonomi. Apakah lembaga tersebut mempunyai otonomi, baik dalam arti administratif maupun keuangan? Semakin besar otonominya, semakin efektif pula lembaga tersebut.
- Artikulasi. Apakah lembaga tersebut mempunyai kesempatan untuk mengartikulasikan kemampuannya dalam mengatasi masalah yang dihadapi? Apakah lembaga tersebut harus berkonsultasi dengan lembaga lain bila menghadapi masalah?
- Definisi fungsional. Apakah ada pemisahan fungsi yang tegas antara pengaturan dan pelaksanaan?

Untuk lebih mengetahui bukti-bukti nyata dari efektivitas lembaga atau unit organisasi lingkungan hidup ini, kita dapat mengutip hasil penelitian Bindu N. Lohani dan Timothy P. Whittington¹⁵ terhadap kelembagaan lingkungan hidup di Jakarta, Manila, Dhaka, dan Beijing berikut ini.

Jakarta

Pemerintah Propinsi DKI Jakarta merupakan pemerintah daerah otonom. Sebagai daerah otonom, DKI Jakarta memiliki dinas-dinas daerah. Di samping itu terdapat perpanjangan tangan dari pemerintah pusat, yang diberi nama instansi vertikal (Kantor Wilayah), seperti Kanwil Departemen Pekerjaan Umum atau Kanwil Departemen Kesehatan. Lembaga-lembaga yang berkaitan langsung dengan masalah lingkungan hidup adalah Perusahaan Air Minum (PAM) dan Badan Pengelola Air Limbah (BPAL) yang dibentuk pada tahun 1990. PAM bertanggung jawab dalam hal produksi dan distribusi air bersih pada penduduk kota, sementara BPAL bertanggung jawab dalam hal pengelolaan air limbah pada kurang lebih 2.000 hektar wilayah kota. Cakupan sektoral dan integrasi internal seharusnya menjadi pertimbangan penting bagi lembaga-lembaga ini. Namun pada kenyataannya, instansi-instansi vertikal yang merupakan wakil dari departemen pemerintah pusat tidak terintegrasi pada pemerintah daerah.

Integrasi vertikal dalam Pemda DKI Jakarta mungkin dapat dikatakan cukup baik, namun dengan keterlibatan Pemda Jawa Barat yang kecil. Dengan demikian, masalah-masalah lingkungan hidup yang lintas batas wilayah sering tidak dapat dipecahkan dengan tuntas.

Sedangkan otonomi menyangkut kewenangan untuk mengambil keputusan dan kemampuan keuangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Walaupun Pemda DKI Jakarta memiliki dinas-dinas daerah sebagai unit organisasi otonom, namun otonomi dalam kewenangan dan keuangan perlu diperhatikan. Apakah Dinas-dinas tersebut mempunyai kebebasan untuk bertindak dan mengelola dan menghimpun dana sendiri.

Artikulasi mengacu pada kejelasan peran atau kewenangan unit-unit organisasi lingkungan hidup. Misalnya Dinas Kebersihan dan Pertamanan untuk mengelola masalah lingkungan, yang seharusnya tidak hanya berkaitan dengan sampah dan penyapuan jalan saja. Apakah struktur atau susunan organisasi Pemerintah DKI Jakarta yang memiliki Biro Lingkungan Hidup (BLH) dan Dinas Kebersihan dapat merespons permasalahan dan kompleksitas lingkungan, seperti limbah industri dan limbah beracun.

Sedangkan definisi fungsional mengacu kepada kejelasan fungsi antar unit-unit organisasi yang menangani lingkungan hidup. Apakah kewenangan Biro Lingkungan Hidup sudah jelas? Sebagai contoh dari ketidakjelasan fungsional dan kesulitan artikulasi Biro ini adalah ketika harus menerapkan hasil uji emisi dengan perpanjangan Surat Tanda Kendaraan Bermotor (STNK) untuk menekan polusi udara yang berasal dari kendaraan bermotor di Jakarta. Aboejoewono, Kabiro Lingkungan Hidup Pemda DKI Jakarta¹⁶ (Republika, 29/3/1997) menyatakan selain belum adanya Peraturan Daerah (Perda) yang menjadi petunjuk pelaksanaan (juklak) atau petunjuk teknis (juknis) dari UU No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, kendala lain adalah ketidakjelasan fungsi dan kewenangan biro dalam melakukan pengujian emisi. Apakah Kanwil Perhubungan, Kepolisian ataukah Pemerintah Daerah yang berwenang menguji emisi?

Manila

Kota metropolitan Manila terdiri dari empat kota, yaitu Manila, Caloocan, Quezon City dan Pasay. Empat kota besar ini dibagi lagi menjadi 13 kota yang lebih kecil. Secara keseluruhan, Manila merupakan satu wilayah perencanaan, yaitu *Laguna Lake Planning Area*. Peran pemerintah pusat sangat dominan dibandingkan dengan pemerintah daerah. Pemerintah daerah hanya dilimpahi kewenangan untuk memelihara infrastruktur yang telah dibangun oleh pemerintah pusat. Untuk memerintah wilayah perkotaan yang luas, dibentuk *The Metropolitan Manila Authority* (MMA) yang mempunyai tugas memberikan pelayanan dasar perkotaan. Sedangkan penanganan masalah polusi udara, polusi air, dan peremajaan kawasan masih berada di tangan pemerintah pusat.

Cakupan geografis bukan merupakan isu kelembagaan MMA dengan daerah kewenangan yang mencakup daerah perkotaan, karena pada hakekatnya lembaga ini hanya menjadi koordinator saja. Sedangkan cakupan sektoral dan integrasi internal - sebagaimana Jakarta - menjadi isu kelembagaan penting. Dengan dominannya pemerintah pusat yang diwujudkan dengan keberadaan wakil-wakilnya di daerah, maka lembaga-lembaga-lembaga yang ada juga terfragmentasi menurut garis sektoral.

Manajemen Lingkungan di Daerah Indonesia

Manajemen lingkungan di tingkat pemerintahan daerah Indonesia mengacu kepada Kantor Menteri Lingkungan Hidup dan Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (Bapedal). Di propinsi terdapat Biro Kependudukan dan Lingkungan Hidup sebagai bagian dari Sekretariat Propinsi, yang tugasnya antara lain:

- Mengumpulkan dan menganalisis data lingkungan;
- Mengkoordinasikan kegiatan pembangunan yang mempunyai dampak lingkungan; dan
- Mensinkronisasikan kegiatan-kegiatan pembangunan lingkungan

Pada kenyataannya, Biro Lingkungan Hidup Daerah ini, hanya menangani kegiatan-kegiatan yang bersifat administratif saja, karena manajemen lingkungan di tingkat daerah masih menjadi tanggung jawab berbagai departemen. Secara teoritis, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup dan Bapedal masih memegang tanggung jawab pokok di dalam manajemen lingkungan di tingkat lokal, yang antara lain adalah:

- Membuat kebijakan;
- Mengkoordinasikan program dan proyek pembangunan;
- Memberikan informasi; dan
- Menyelesaikan konflik di bidang lingkungan.

Namun demikian, Menteri KLH tidak mempunyai badan atau kekuasaan langsung untuk melaksanakan kebijakannya di tingkat lokal. Untuk itu, maka di tingkat pusat dibentuk Tim 10 yang bertugas mengkoordinasikan pemecahan masalah lingkungan, yang bentuk riilnya diwujudkan dalam bentuk Rapat Koordinasi. Sedangkan di tingkat daerah dibentuk pula Tim Koordinasi Penanggulangan Pencemaran (TKP2) yang bertugas mengkoordinasikan berbagai kegiatan pengendalian pencemaran dan mengadakan investigasi dan konsultasi terhadap pencemaran yang timbul. Tim Koordinasi ini diketuai oleh Gubernur dan di Kabupaten/Kota diketuai oleh Bupati/Walikota. Sedangkan bagi sekretariat wilayah daerah yang memiliki tipe organisasi plus, dapat membentuk Bagian Lingkungan Hidup sebagaimana yang dimiliki oleh Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta. Bagaimanakah

efektivitas organisasi daerah yang menangani lingkungan ini, dapat dilihat dalam uraian berikut ini.

Tabel 10.6.
Mekanisme Organisasi Lingkungan Kabupaten Sleman dan
Kotamadya Yogyakarta

Satuan Kerja	No.	Unit Kerja	Sub Bagian (Seksi)	Keterangan/Tugas
	1	Bagian Lingkungan Hidup		<ul style="list-style-type: none"> - Pengumpulan Bahan Penyusunan Pedoman dan Petunjuk tTeknis Pembinaan Andal - Pengumpulan dan Pengolahan Data. Pengkoordinasian kegiatan dalam rangka penyusunan program dan petunjuk pembinaan perwujudan lingkungan perkotaan - Pengumpulan dan Mengolah Data. Pengkoordinasian kegiatan dalam rangka penyusunan program dan petunjuk pembinaan penanggulangan dan pencemaran lingkungan - Penyelenggaraan Tata Usaha Bagian
			Sub Bagian Andal	<ul style="list-style-type: none"> - Penganalisi Dampak Lingkungan - Pengumpul dan Pengolah Data Andal - Peng. Administrasi Umum
			Sub Bagian Penanggulangan Pencemaran	<ul style="list-style-type: none"> - Penganalisis Penanggulangan Pencemaran - Pengumpul dan Pengolah Data Penanggulangan Pencemaran - Peng. Administrasi Umum dan Kepegawaian - Peng. Administrasi Umum dan Barang - Bendaharawan Rutin - Bendaharawan Gaji dan Pengadministrasi - Pengetik dan Pengganda - Pramu Kantor dan Caraka

Kewenangan yang dimiliki oleh Bagian Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta ini menunjukkan bahwa kewenangan yang dimiliki hanyalah bersifat administratif semata, atau dengan kata lain tidak memiliki kewenangan langsung untuk menindak atau mengambil tindakan apabila terjadi pencemaran di wilayah kerjanya. Permasalahan organisasional pertama yang dihadapi Yogyakarta sebagai akibat dari pertumbuhan penduduk kota yang cepat, yang ditunjukkan dengan semakin padatnya penduduk di beberapa kecamatan seharusnya menghendaki respons organisasi lingkungan atau manajemen lingkungan yang cepat, terutama yang berkaitan dengan penyediaan prasarana lingkungan. Kegiatan pencatatan, pengumpulan data dan pelaporan sebenarnya bukanlah merupakan kegiatan pokok dari manajemen lingkungan.¹⁷

Masalah organisasional kedua yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Yogyakarta adalah sebagai akibat dari tidak adanya kewenangan yang jelas dan pokok dari Bagian Lingkungan Hidup ini, sehingga tidak memiliki kewenangan untuk melaksanakan peraturan hukum atau menindak tegas anggota masyarakat yang secara sengaja atau tidak sengaja mencemarkan lingkungan serta merugikan kepentingan umum.

Masalah organisasional ketiga yang dihadapi oleh Bagian Lingkungan Hidup adalah tidak adanya staf yang memadai, baik dari segi kesesuaian pendidikan maupun jumlahnya serta peralatan pendukung untuk melaksanakan tugas di lapangan. Dari kasus-kasus pencemaran yang ada selama ini, seolah-olah tidak ada tindakan sanksi dari Pemerintah Daerah. Kalaupun ada, itu pun bila telah menjadi isu di media massa dan telah diketahui oleh Badan Pengendalian Dampak Lingkungan di Jakarta.

Dengan adanya Rencana Umum Tata Ruang Kota Yogyakarta yang membuat perencanaan strategis yang berkaitan dengan sumber pencemaran di Kota Yogyakarta, yaitu limbah rumah tangga dan industri sebagaimana yang diuraikan pada Bagian sebelumnya, maka seharusnya terdapat sebuah organisasi yang bertugas langsung mengontrol pelaksanaan dari rencana tersebut.

Selain bertugas mengontrol dan mengkoordinasikan semua kegiatan yang berkaitan dengan penyediaan dan produksi prasarana lingkungan (*environmental infrastructure*), lembaga lingkungan ini juga bertugas melaksanakan peraturan hukum lingkungan yang berlaku. Padahal selama ini kita ketahui bahwa pembangunan infrastruktur lingkungan di daerah perkotaan lebih banyak dilakukan di bawah Departemen Pekerjaan Umum melalui Proyek Pembangunan Prasarana Perkotaan (P3KT).

Tabel 10.7.
Mekanisme Organisasi Lingkungan Kabupaten Bantul

Satuan Kerja	No.	Unit Kerja	Sub Bagian (Seksi)	Keterangan/Tugas
Bappeda Tk. II Kab. Bantul	1	Seksi lingkungan Hidup (Kasubag LH)		
	2	<p>Tim Koordinasi Penanggulangan Pencemaran Lingkungan Hidup (TKP 2 LH) Kab. Dati II Bantul.</p> <p><i>Pembina:</i> Bupati KDH II <i>Penasehat I:</i> Sekwilda <i>Penasehat II:</i> Ketua Bappeda <i>Ketua I:</i> As Sekwilda <i>Ketua II:</i> Kabag Perekonomian <i>Sekretaris I:</i> Kasubag LH <i>Sekretaris II:</i> Kasubag Proda I <i>Bendaharawan:</i> Staf Bag. Perekonomian</p> <p><i>Anggota:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ka. Kandep Perindustrian - Ka. Dinas Kesehatan - Ka. Dinas Pertanian - Ka. Dinas Peternakan - Ka. Kandep Perdagangan - Kabid Fisik Bappeda - Kasie LH Bappeda - Kabag Penyusunan Program - Kabag Sosial - Ka. Dinas PU - Ka. Dinas PKT - Staff Bagian Perekonomian 	Sub Bagian Andal	<ul style="list-style-type: none"> - Merencanakan tindakan-tindakan untuk menjamin tetap berfungsinya lingkungan hidup yang serasi, seimbang dan lestari - Mengadakan pengawasan atau pelaksanaan peraturan dan kegiatan yang menyangkut pendayagunaan sumber alam dan masalah lingkungan hidup - Memantau kualitas lingkungan hidup dalam kaitan dengan kegiatan pembangunan dalam rangka mengarahkan pembinaan kelestarian sumber daya alam dan kemampuan lingkungan hidup sehingga tercapai pelaksanaan pembangunan yang efektif/efisien dan berkesinambungan. - Mengadakan pembinaan terhadap kegiatan yang dilakukan lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang bergerak dibidang lingkungan hidup, sehingga kegiatan tersebut benar-benar dapat menunjang pembangunan dan pelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup. - Menyiapkan, menyusun, membuat laporan Bupati KDH tingkat II, baik secara insidental maupun berkala kepada Gubernur KDH Tingkat I. - Monitoring limbah cair secara periodik - Memanggil penanggungjawab kegiatan untuk mempresentasikan upaya pengolahan limbah cair, dan - Memberikan teguran langsung dan tertulis.

Sebagaimana yang dihadapi oleh Pemda Sleman dan Kota Yogyakarta, permasalahan organisasional yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Bantul lebih rumit, karena dengan jenis Organisasi Bertipe Minus, maka Sekwilda tidak memiliki Bagian Lingkungan Hidup.

Untuk mengatasi hal ini, Bupati Kabupaten Bantul membentuk Tim Koordinasi Penanggulangan Pencemaran Lingkungan Hidup. Melihat jenis kewenangan yang dimiliki oleh Tim ini nampak bahwa kewenangnya tidak jauh berbeda dengan Bagian Lingkungan Hidup, yaitu kewenangan yang lebih bersifat administratif saja daripada otoritatif.

Selain permasalahan yang sama, Tim ini juga menghadapi masalah yang lebih besar, yaitu bekerja hanya pada waktu ada masalah, atau hanya memadamkan api saja. Oleh karena itu, banyak kasus pencemaran lingkungan di Bantul tidak dipecahkan dengan tuntas. Kasus pencemaran pompa bensin di Kasihan dan pencemaran udara dari cerobong Pabrik Gula Madukismo merupakan contoh konkretnya.

Sebagai contoh dari tidak adanya kewenangan untuk menindak pencemar lingkungan dapat dilihat dari pelaksanaan Program Kali Bersih (Prokasih), terutama pada perusahaan atau rumah sakit, langkah atau upaya yang dilakukan oleh Biro Lingkungan Hidup hanyalah sebagai berikut:

Tabel 10.8.

Daftar Kegiatan yang Belum Memenuhi Superkasih

No	Nama Kegiatan	Jenis Kegiatan	Keterangan
1	PT Sinar Obor	Samak Kulit	IPAL belum operasional
2	PT Bromo Sakti	Samak Kulit	Belum ada IPAL
3	PT Samitex	Tekstil	Penyempurnaan IPAL
4	PGPS Madu Baru	Gula, Alkohol	Penyempurnaan IPAL
5	PT Diamond Baru	Bahan Bangunan	Belum ada IPAL
6	PD Percetakan Negeri	Percetakan	Belum ada IPAL
7	PT Bayu Indra Grafika	Percetakan	Belum ada IPAL
8	RSKB Sudirman	Rumah Sakit	Belum ada IPAL
9	RSUD Yogyakarta	Rumah Sakit	Belum ada IPAL
10	RS Bethesda	Rumah Sakit	Belum ada IPAL
11	RS Pantii Rapih	Rumah Sakit	Belum ada IPAL
12	RS PKU Muhammadiyah	Rumah Sakit	Belum ada IPAL
13	RSUD Bantul	Rumah Sakit	Belum ada IPAL
14	Hotel Mutiara	Hotel	IPAL belum operasional
15	Hotel Borobudur	Hotel	Belum ada IPAL
16	Lilik Guest House	Hotel	Belum ada IPAL
17	Hotel Rama Shinta	Hotel	Belum ada IPAL

D. Manajemen Persampahan

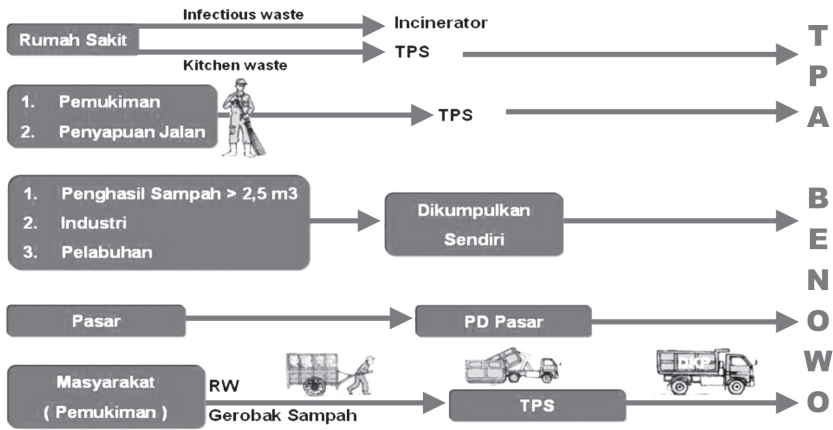
Manajemen persampahan meliputi produksi, pengumpulan, transfer, transport, pengolahan, dan pemusnahan atau daur ulang. Di kota-kota Indonesia, pada umumnya produksi sampah berasal dari tiga sumber yaitu rumah tangga, pasar dan perkantoran atau industri. Dari berbagai studi tentang unsur sampah di kota-kota Indonesia ditemukan bahwa sebagian besar (70%) berasal dari makanan atau sampah organik yang mudah busuk.

Tabel 10.9.
Hasil Studi Timbulan Sampah

Unsur	Bandung	Jakarta	5 big cities
Makanan	0,636	0,794	0,664
Kertas	0,104	0,086	0,129
Kayu	0	0,08	0
Tekstil	0	0,08	008
Karet/kulit	0	0,04	0
Plastik	0,015	0,065	0,017
Logam	0,098	0,015	0,018
Kaca	0,017	0,015	0,013
Lain-lain	0,131	0,007	0,062
Do	0,137	0,0160	0,0153

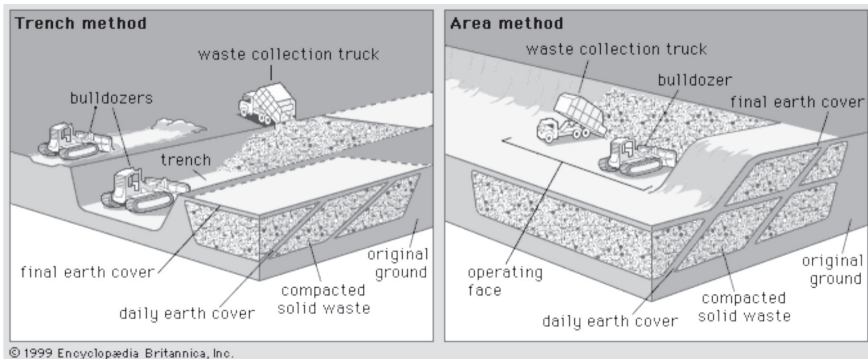
Sumber: Kementerian Lingkungan Hidup, 2011

Dengan melihat unsur sampah tersebut maka strategi pengelolaan sampah dapat direncanakan dengan baik. Sampah organik dapat didaurulang namun dengan pola pemisahan sampah yang baik sejak di tingkat produksi sampah. Selanjutnya pada tahap pengumpulan biasanya kota kota besar di Indonesia menggunakan tiga model yaitu model pengumpulan masyarakat, model pengumpulan oleh dinas lingkungan hidup dan model pengumpulan sampah pasar, sebagaimana yang digambarkan berikut.



Gb. 10.1. Manajemen Persampahan di Kota Surabaya
 Sumber: DKP Kota Surabaya, 2013.

Setelah dimasukkan ke dalam kantong-kantong transfer, sampah dibuang ke tempat pengolahan sampah. Menurut ketentuan Undang-undang No. 18 Tahun 2008 tentang Pengolahan Persampahan, kabupaten dan kota memiliki kewenangan pokok pengolahan sampah. Secara eksplisit pengolahan sampah terbuka (open dumping) harus diganti dengan pengolahan sampah dengan sistem sanitary landfill. Open dumping memiliki dampak pada lingkungan terutama pada penduduk yang tinggal di sekitar tempat pengolahan akhir (TPA), baik pencemaran udara ataupun pencemaran *leachate* (limbah cair sampah). Namun metode pengolahan sanitary landfill menyebabkan biaya pengolahan sampah menjadi mahal, karena pemerintah kota harus menyediakan tanah dan alat berat untuk menutupi sampah secara berkala.



Gb.10.2. Metode Sanitary Landfill

Sumber: https://www.google.co.kr/search?newwindow=1&safe=active&rlz=1C2OPRB_

Dengan mahalnnya biaya sanitary landfill, maka banyak kota-kota di Indonesia lebih menggunakan open dumping terkelola. Sampah ditumpuk sedemikian rupa dan diratakan dan ditutupi dengan tanah apa adanya. Masalah yang dihadapi pemerintah kota adalah biaya pengolahan sampah yang mahal dan tidak dapat ditutupi oleh hasil pengumpulan retribusi sampah.

E. Manajemen Limbah Cair

Sebagaimana diketahui sebagai besar sungai besar di kota Indonesia telah tercemar limbah rumah tangga dan limbah industri dan bahkan sampah. Dapat disimpulkan, kota-kota Indonesia telah jauh terbelakang dibandingkan kota-kota negara lain seperti Malaysia dan Thailand di dalam mengelola limbah cair (waste water). Data dari Kementerian Lingkungan sampai tahun 2013 terdapat 52 sungai strategis nasional di 33 provinsi telah tercemar, dan tercemar berat adalah Sungai Ciliwung (DKI Jakarta) dan Sungai Citarum (Jawa Barat).



Gb. 10.3. Kondisi salah satu sungai Di DKI Jakarta

Sumber:<https://www.google.co.kr/search?newwindow=1&safe=active&hl=en&q=sungai+tercemar+di+Indonesia>

Kondisi seperti ini merupakan buruknya pengolahan sampah dan limbah cair di sebagian besar kota-kota di Indonesia. Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul bekerjasama dengan mengalirkan air limbah ke IPAL Sewon.



Gb.10.4. IPAL Sewon Bantul, Yogyakarta

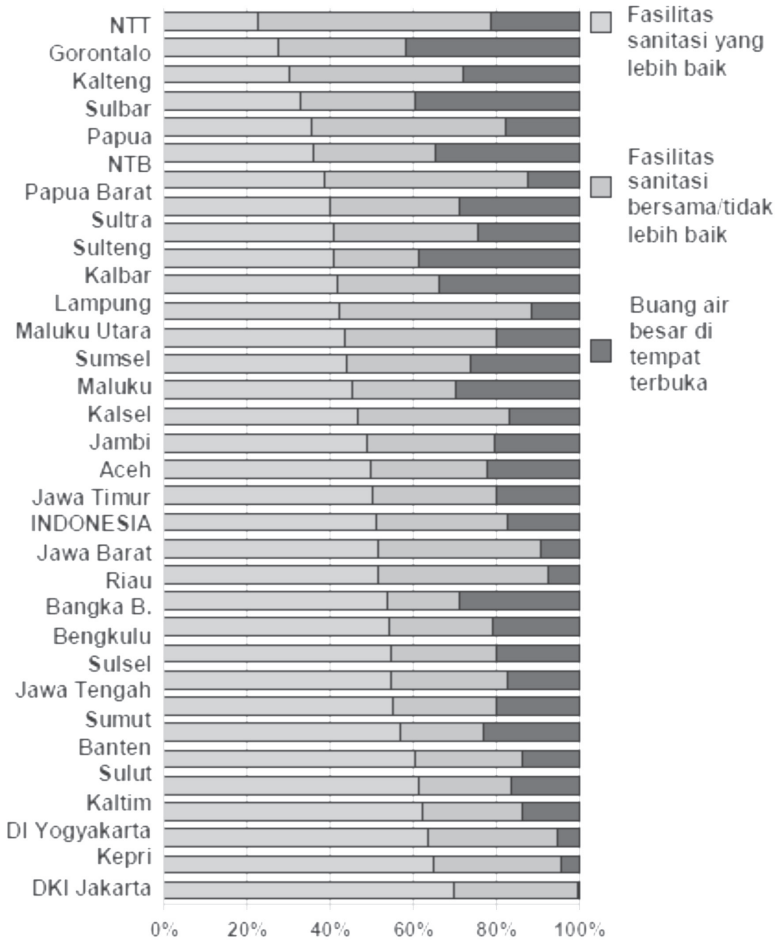
Menurut pengelola IPAL Sewon, sampai 2014 mendatang, ada 14.000 KK yang limbahnya akan terhubung langsung ke IPAL tersebut dengan rincian di Sleman ada 3.000 KK, Kota Yogyakarta (5.000 KK) dan Bantul (6.000 KK). Dia menyatakan, pembangunan IPAL untuk mengelola limbah warga ini akan justru akan dapat memaksimalkan kinerja IPAL Sewon. Selama ini IPAL tersebut hanya mengolah limbah sebanyak 15.000 KK, padahal IPAL Sewon dapat mengolah limbah 110.000 KK. Ferry mengatakan, biaya yang dibutuhkan untuk proyek tersebut sedikitnya Rp92 miliar. Rinciannya untuk pembuatan sanitasi terpusat ke Sewon sebesar Rp23 miliar per tahun selama empat tahun. Sumber dana berasal dari Asia Development Bank (ADB), APBN, APBD DIY sekitar Rp1,3 miliar per tahun, APBD Kota Yogyakarta sekitar Rp2- 4 miliar per tahun. Persoalan pokok pengelolaan IPAL ini adalah biaya yang cukup mahal dan pemanfaatan oleh penduduk kota belum maksimal karena belum semua rumah tangga terhubung ke jaringan IPAL. Kondisi sanitasi kota-kota Indonesia memang masih memprihatinkan, dan belum menjadi perhatian penting politisi di masing-masing kota. Data BPS berikut menunjukkan bahwa hanya 55,60 % sanitasi dari seluruh dari perkotaan dan pedesaan di Indonesia layak.

Tabel. 10.10.
Proporsi Sanitasi Layak di Indonesia

Provinsi	2011		
	Perkotaan	Perdesaan	Perkotaan+ Perdesaan
Aceh	75.80	40.01	50.10
Sumatera Utara	72.78	41.64	56.47
Sumatera Barat	67.23	30.69	44.67
Riau	81.94	35.42	53.29
Jambi	75.16	40.45	50.65
Sumatera Selatan	72.43	34.35	47.36
Bengkulu	68.12	26.84	39.22
Lampung	74.43	34.63	44.33
Kep. Bangka Belitung	83.12	52.91	67.64
Kep. Riau	80.62	36.22	73.01

DKI Jakarta	87.83		87.83
Jawa Barat	60.84	37.48	52.50
Jawa Tengah	72.51	48.63	59.42
DI Yogyakarta	89.35	66.09	82.15
Jawa Timur	71.50	38.92	54.21
Banten	81.30	29.09	64.15
Bali	90.73	71.45	83.26
Nusa Tenggara Barat	58.08	39.93	47.34
Nusa Tenggara Timur	48.92	17.82	23.82
Kalimantan Barat	77.86	29.89	43.81
Kalimantan Tengah	64.59	18.57	33.72
Kalimantan Selatan	70.70	32.52	48.38
Kalimantan Timur	82.10	41.27	66.56
Sulawesi Utara	82.37	54.62	67.23
Sulawesi Tengah	75.01	40.13	48.39
Sulawesi Selatan	84.41	49.36	62.02
Sulawesi Tenggara	84.09	39.40	51.43
Gorontalo	74.16	31.88	46.68
Sulawesi Barat	72.38	35.33	43.40
Maluku	72.59	37.27	50.75
Maluku Utara	89.47	39.42	52.53
Papua Barat	56.61	32.20	39.23
Papua	73.36	8.73	24.31
Total	72.54	38.97	55.60

Sumber: BPS, 2013.



Gambar 10.5. Prosentase rumah tangga yang menggunakan cara-cara lain pembuangan kotoran.

Sumber: Riskerdas, 2012

Temuan UNICEF Indonesia juga bahwa kontaminasi feses terhadap tanah dan air merupakan hal yang umum di daerah perkotaan, hal ini diakibatkan oleh kepadatan penduduk yang berlebihan, toilet yang kurang sehat dan pembuangan limbah mentah ke tempat terbuka tanpa diolah. Lebih Unicef (18) mencatat sebagian besar rumah tangga di perkotaan yang menggunakan pompa, sumur atau mata air untuk persediaan air bersih mereka memiliki sumber-sumber air ini dengan jarak 10 meter dari septik tank atau pembuangan toilet. Di Jakarta, Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah (BPLHD) Jakarta

menunjukkan bahwa 41 persen sumur gali yang digunakan oleh rumah tangga berjarak kurang dari 10 meter dari septik tank. Septik tank jarang disedot dan kotoran merembes ke tanah dan air tanah sekitarnya. Laporan Bank Dunia tahun 2007 menyebutkan bahwa hanya 1,3 persen penduduk memiliki sistem pembuangan kotoran. Sistem pipa rentan terhadap kontaminasi akibat kebocoran dan tekanan negatif yang disebabkan oleh pasokan yang tidak teratur. Ini merupakan masalah khusus dimana konsumen menggunakan pompa hisap untuk mendapatkan air bersih dari sistem perairan kota.

Catatan

1. Hardoy dan Satterwhite, *Squatter Citizen: Life in the Urban Third World*, Earthscan, London, 1989.
2. Data-data kuantitatif mengenai hal ini lihat Gunnar S. Eskeland, "The Objective: Reduce Pollution at Low Cost", *Outreach #2*, World Bank, 1992; Marhta Schteingan, "The Environmental Problems Associated with Urban Development in Mexico City", *Environmental and Urbanization*, Vol. 1, No. 1, April 1989; dan Sergio Marnguis, "Back of the Envelope Estimate of Environmental Damage Cost in Mexico", *World Bank Policy Research Working Paper 828*, Washington D.C., 1992.
3. World Bank, *World Bank Development Report 1993: Investing Health*, Oxford University Press, Oxford, 1993..
4. World Bank, *OurPlanet, OurHealth*, Geneva, 1992.
5. *Republika*, 31 Maret 1997.
6. *Republika*, 28 Maret 1997.
7. World Bank, *World Bank Development Report 1993: Investing Health*, Oxford University Press, Oxford, 1993.
8. Bindhu N. Lohani dan Whittington, "Environmental Management: An Intersectoral Approach", dalam Jeffrey Stubbs dan Gile Clarke (penyJ), *MegacityManagement in theAsian andPacific Region*, Asian Development Bank, Manila, 1996.
9. Carl Bartone dkk., *Toward Environmental Strategies for Cities, Policy Considerations for Urban Environmental Management in Developing Countries*, UPM Program, World Bank, 1994.
10. Hardoy dan Satterwhite, *op. cit.*
11. Lihat Montgomery Watson, "Environmental Regulation in Asia and Pacific", *Waste Management and the Environment*, Vol. 3, September, 1995, h. 12.
12. Joseph Leitmann, "Urban Environmental Profile: A Global Synthesis of Seven Urban Environmental Profiles", *Cities*, Vol. 12, No. 1, 1995, h. 30.

13. Remy Proud'homme, "Management of Megacities: The Institutional Dimensions", dalam Jeffr Stubbs dan Giles Clarke (peny.) *Megacity Management in the Asian and Pacific Region*, ADB-UMP, Manila, 1996.
14. Bartone dkk., *op. cit.*, h. 21.
15. Bhindu L. Lohani dan Whittington, *op. cit.*, h. 156-67.
16. *Republika*, 29 Maret 1997.
 - a. Wawancara dengan Pejabat Bagian Lingkungan Hidup Kotamadya Yog-yakarta.
17. Sumber: Laporan Tim Prokasih DIY, 1996, h. 26.
18. UNICEF, Ringkasan Kajian Air Bersih, Sanitasi, Kebersihan, 2012.

BAB 11

KOTA CERDAS (SMART CITY)

A. Pendahuluan

Perkembangan pembangunan perkotaan di dunia telah mengalami revolusi yang disebabkan oleh perkembangan teknologi informasi *information communication technology (ICT)*. Pembahasan tentang kota tidak lagi terbatas pada tata ruang, pelayanan publik, lingkungan transportasi kota, pedagang kaki lima, atau tema-tema konvensional sejenis, tetapi sudah melihat bagaimana pengaruh ICT pada kota khususnya. Banyak-banyak kota-kota di dunia yang telah dinamakan kota cerdas (smart city). Wikipedia memberikan daftar kota cerdas sebagai berikut.

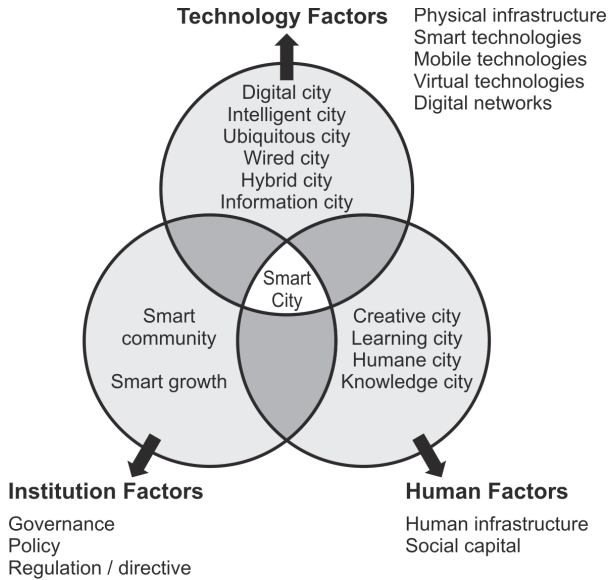
- Aarhus Smart City
- Amsterdam Smart City
- Cairo Smart Village
- Dubai SmartCity
- Dubai Internet City
- City of Edinburgh
- Kochi SmartCity
- Lyon Smart City
- Smart City Málaga .
- Malta SmartCity business park
- SmartSantander,

- Songdo International Business District
- Southampton
- Seoul

Apakah yang dimaksud dengan kota cerdas, filosofi apa yang mendasarinya? Apa saja komponen-komponen kota cerdas, dan bagaimana pelaksanaannya? Definisi kota cerdas mengacu kepada berbagai unsur penting yaitu faktor manusia, faktor teknologi, dan faktor kelembagaan. Dari faktor manusia kota cerdas mengacu kepada sebuah kota yang didukung oleh manusia-manusia yang kreatif dalam pekerjaannya, jejaring pengetahuan, lingkungan yang bebas kriminal.¹⁾ Kota cerdas juga mengacu kepada kota yang memiliki manusi, pendidikan, learning dan pengetahuan menjadi unsur penting kota cerdas. Infrastruktur sosial dan intelektual yang berinteraksi satu sama lain untuk mendukung kekayaan sosial, kekayaan budaya dan potensi ekonominya.²⁾

Definisi dari faktor teknologi, kota cerdas didefinisikan sebagai kota yang berbasis teknologi komunikasi dan informasi. Kota cerdas dinamakan juga kota informasi, kota hibrid, kota digital dan sejenisnya. Yang menggerakkan pendudukan kota adalah smart card, yang dapat digunakan untuk berbagai kepentingan, mulai dari transportasi, pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, pelayanan perbankan dan sebagainya.

Definisi kota cerdas dari faktor kelembagaan didefinisikan oleh *California Institute of Smart Community* sebagai suatu kota yang memiliki masyarakat kota yang terdiri dari pemerintah, kalangan bisnis dan penduduknya memahami teknologi informasi dan membuat keputusan berdasarkan pada teknologi informasi.



Gb. 11.1. Faktor-faktor Kota Cerdas

Taewoo Nam & Theresa A. Pardo, "Conceptualizing Smart City with Dimensions of Technology, People, and Institutions", The Proceedings of the 12th Annual International Conference on Digital Government Research, 2011

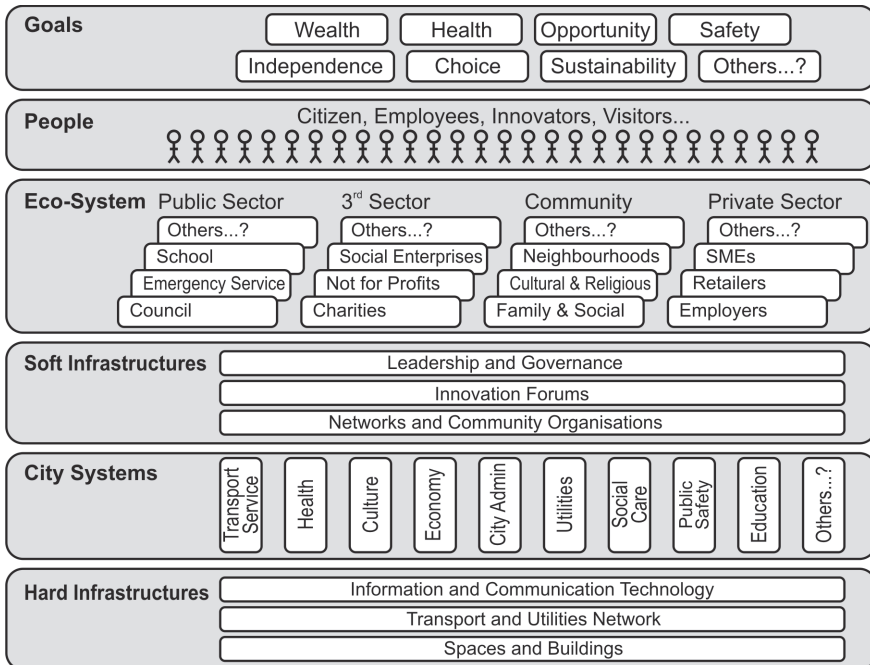
Untuk mewujudkan kota cerdas diperlukan visi yang jelas dengan melihat berbagai unsur penting yang mencakup tiga faktor diatas untuk mewujudkan berbagai komponen kota cerdas, yang biasanya mencakup enam dimensi penting, yaitu:

- a smart economy
- smart mobility
- a smart environment
- smart people
- smart living
- smart governance

Kota dengan dimensi ekonomi yang cerdas adalah kota yang ekonominya berbasiskan pada jasa pengetahuan dan kreativitas manusianya meng-eksploitasi pengetahuan tersebut. Secara implisit kota cerdas mengandalkan sektor jasa yang didukung oleh penduduk kota yang kreatif dengan mengandalkan pengetahuannya, seperti jasa industri kreatif, pendidikan, kreativitas seni, kreativitas industri informasi dan sejenisnya.

Kota cerdas juga didukung dengan infrastruktur transportasi yang cerdas yang berkaitan satu sama lain, antara moda dalam kota dan moda antar kota, dengan hanya menggunakan smart card, penduduk kota dapat melakukan mobilitas dengan mudah. Moda bus dikaitkan dengan moda kereta api dan saling mendukung satu sama lain. Smart card didukung oleh industri perbankan, dimana penumpang dapat mengisi ulang kartu mereka di mesin-mesin ATM yang tersedia di setiap terminal.

Kota cerdas juga memiliki lingkungan yang cerdas dimana pengelolaan limbah berkesinambungan dan berkelanjutan. Pengelolaan sampah dilakukan secara berkelanjutan dengan memanfaatkannya untuk keperluan daur ulang. Di Tokyo, daur ulang sampah menghasilkan semen, pupuk dan sebagainya. Sebagian kota-kota di Indonesia telah berhasil medaurulang sampah padatnya, namun hanya sekitar 15% dari volume sampah yang ada, dan sebagian besar dibantu oleh sektor informal seperti pemulung, pengumpul dan pengepul.



Gb. 11.2 Visi Kota Cerdas

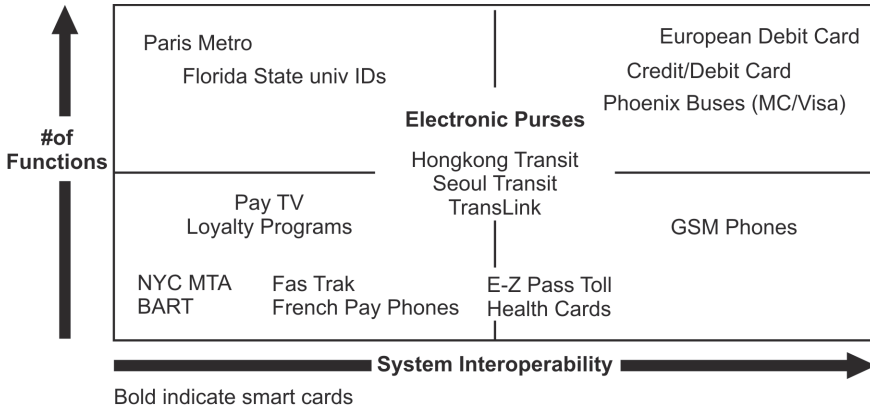
Rick Robinson, The six steps to a Smarter City; and the philosophical imperative for taking them, www.urbantecnologist.com.

Kota cerdas juga didukung oleh penduduk kota yang cerdas dan melek teknologi informasi serta memiliki kesadaran tinggi untuk menjaga kotanya dan kondisi lingkungan yang mendukung serta tatakelola pemerintahan yang baik pula.

B. Transportasi Kota Cerdas

Sistem transportasi kota cerdas didefinisikan sebagai suatu sistem transportasi yang dihubungkan oleh teknologi informasi dan komunikasi antara modal mobil, transportasi air, kereta api dan transportasi udara. Prinsip pertama transportasi cerdas adalah keterkaitan satu sama lain. Tidak ada satupun moda transportasi yang tidak terhubung, misalnya terminal bus berada disatu tempat terminal kereta api, terminal ferry antar pulau berada dekat dengan terminal bus, terminal kereta api berada di bandara udara dan seterusnya. Prinsip kedua adalah kemudahan informasi bagi pengguna, dengan hanya menggunakan handphone pengguna dapat dengan mudah mengetahui jadwal dan tarif berbagai moda transportasi. Prinsip ketiga adalah efisiensi mobilitas. Pergerakan manusia didalam suatu kota atau antar kota menjadi efisien. Untuk mencapai prinsip tersebut maka transaksi antara pengguna dengan pengelola tidak menggunakan uang cash, tetapi non cash transaction atau menggunakan kartu.

Dalam contoh berikut ada beberapa kota di dunia yang telah menerapkan transportasi cerdas berbasis pada kartu cerdas. Mc Donald memberikan klasifikasi kartu cerdas berdasarkan pada fungsi dan interoperabilitas (kemampuan bertukar informasi). Pada sumbu X menunjukkan kemampuan interoperabilitasnya dan sumbu Y menunjukkan fungsinya. European debit card merupakan kartu yang memiliki fungsi yang beragam dan tingkat kemampuan bertukar informasi yang tinggi, dibandingkan dengan T-money di Kota Seoul, smart card di Hongkong. Artinya kartu tersebut dapat digunakan untuk berbagai fungsi.



Gb. 11. 3. Penggunaan Smart Card dalam Transportasi Kota

Sumber: Noreen McDonald, *Multipurpose Smart Cards in Transportation: Benefits and Barriers to Use*, California University Transportation Center, 2000.

Penggunaan smart card menghadapi kendala-kendala sebagai mana yang ditemukan oleh McDonald. Pertama adalah kendala kelembagaan. Apakah kelembagaan penyelenggara kartu cerdas menggunakan system tertutup ataukah terbuka. Dalam system tertutup, hanya terdapat satu operator atau konsorsium penyelenggara dan dalam system terbuka terdapat beberapa operator atau konsorsium. Di Hongkong, terdapat lima operator yang mendirikan program Octopus, dan di San Francisco, program Translink merupakan kontrak antara Motorola and ERG Ltd, dan di New York City menggunakan MetroCards dikelola oleh MTA Card.³⁾ Kelemahan kedua, adalah menyangkut kesulitan implementasi di lapangan didalam mengontrol permintaan dengan fleksibilitas tarif. Adalah tidak mungkin menurunkan tarif pada waktu terjadi puncak penumpang, atau sebaliknya. Kelemahan ketiga adalah menyangkut aspek teknik kartu yang tidak mempunyai standard. Dan kelemahan keempat adalah berkaitan dengan pengguna kartu itu sendiri. Pengalaman penggunaan smart card untuk kemuter di wilayah Jabodetabek menunjukkan ketidaksiapan social budaya masyarakat Indonesia didalam memasuki transportasi cerdas.

C. Tatakelola Cerdas

Tatakelola cerdas mencakup unsur-unsur partisipasi didalam pengambilan keputusan, pelayanan publik, pemerintah yang transparan dan perspektif politik. Untuk menunjang unsure-unsur ini, pemerintah kota harus memiliki e-government yang baik, yang menghubungkan pemerintah dengan masyarakat dan dunia swasta. Informasi dari masyarakat disampaikan melalui website pemerintah dan diolah untuk membuat keputusan. Ada contoh awal dari kota cerdas yang dikembangkan di Yogyakarta, yakni dengan membuat UPIK unit layanan informasi dan keluhan (www.upik.jogjakota.go.id). Informasi dan keluhan masyarakat disampaikan dengan sms, fax, email atau secara langsung mengakses situs yang ada. Situs secara otomatis akan mengklasifikasikan informasi dan keluhan yang masuk.

Perkembangan E-government di Indonesia masih tertinggal jauh dengan negara-negara lain di dunia. Indonesia baru mengeluarkan kebijakan resmi tentang pengembangan e-government pada tahun 2003 dengan Instruksi Presiden No 3 Tahun 2003.

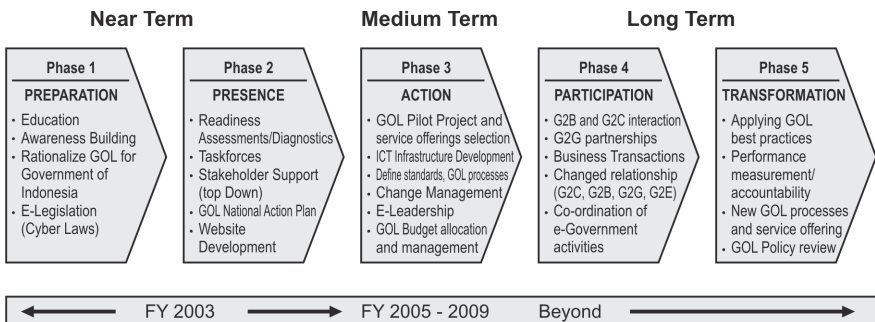


Figure 11.4. Indonesia's Roadmap to e-Government

Perjalanan proyek e-government Indonesia baru berusia 10 tahun yang dimulai sejak tahun 2003 dengan dasar Intruksi Presiden No. 3 Tahun 2003. Setelah itu dikeluarkan berbagai keputusan Menteri Informasi dan Komunikasi sebanyak 10 buah. Dilihat dari aspek hukum, kedudukan dan kekuatan kebijakan yang mendasari e-gov tidak cukup kuat dan tergantung kepada presiden yang memimpin.

Bilamana terjadi pergantian presiden, maka kebijakan tersebut tidak dijalankan dengan baik.

Table 11.1.
Kebijakan E-Government di Indonesia

No	Name	Number
1	National strategy and policy for e-Government development	Presidential Instruction No.3 /2003
2	Guidelines on infrastructure standard for government portal	No.55/KEP/M.KOMINFO/12/2003
3	Guidelines on management electronic document system	No.56/KEP/M.KOMINFO/12/2003
4	Guidelines on master plan e-government institution development	No.57/KEP/M.KOMINFO/12/2003
5	Guidelines on ICT training program for e-Government	No.47A/KEP/M.KOMINFO/12/2003
6	Guidelines for establishment local government website	2003
7	Guidelines for government information system network development	69A/KEP/M.KOMINFO/10/2004
8	Guidelines information system development for central-government	69A/KEP/M.KOMINFO/10/2004
9	Guidelines information system development for Province	69A/KEP/M.KOMINFO/10/2004
10	Guidelines information system development for municipality / regency	69A/KEP/M.KOMINFO/10/2004
11	Guidelines for data, information and government information system organization management	69A/KEP/M.KOMINFO/10/2004
12	Guidelines for standard and service quality and application development	2004
13	Guidelines institutionalization, authorization, and public private partnership for e-government	2004
14	Guidelines e-government project planning and budgeting	2004
15	Guidelines for good government and change management	2004
16	Standard competence for e-government management	2005
17	Blueprint e-government application for local government	2005
18	Blueprint e-government application for central government	2005
19	E-government interoperability framework	2005
20	Go.id domain management for central and local government	No.28/PER/M.KOMINFO/9/2006
21	The Electronic Information and transaction Bill	No.11/2008
22	Draft Government Decree on e-Government	2009

Source: Boni Pudjianto and Zo Hangjung, *Understanding Factors Affecting e-Government Assimilation in Indonesia*, 2012.

Bilamana kita lihat pola kebijakan di Indonesia terlihat bahwa kurang adanya konsistensi kebijakan di tingkat eksekutif yang paling tinggi, yaitu presiden. Presiden juga kurang memiliki e-leadership, sehingga nampak bahwa tidak ada kebijakan-kebijakan yang dibuat setelah dikeluarkannya Undang-undang. Dengan tidak adanya dukungan kebijakan yang kuat, maka posisi rangking e-government Indonesia

(rank 97) berdasarkan pada studi UNPAN pada tahun 2012 masih dibawah kalau dibandingkan dengan negara-negara tetangga, seperti Malaysia (rank 40), Thailand (rank 92) dan Pihilipina (rank 88).

Table 11.2.
E-Government Rank 2012 in Southeast Asia

	Rank	E-Readiness Index	Web Measure Index	Human Capital Index	Infrastructure Index	E-Participation Index
Brunei	54	0.6250	0.5948	0.8253	0.4550	0.4737
Cambodia	155	0.2902	0.1895	0.5997	0.0814	0.0000
Indonesia	97	0.4949	0.4967	0.7982	0.1897	0.2105
Laos	153	0.2935	0.2157	0.5651	0.0998	0.0000
Malaysia	40	0.6703	0.7908	0.7691	0.4510	0.5000
Myanmar	160	0.2703	0.1046	0.7064	0.0000	0.0000
Philipina	88	0.5130	0.4967	0.8341	0.2082	0.2105
Singapore	10	0.8474	1.0000	0.8500	0.6923	0.9474
Thailand	92	0.5093	0.5098	0.7819	0.2361	0.3158
Timor Leste	170	0.2365	0.2157	0.4290	0.0649	0.0000

Source: UNPAN.

D. Masyarakat Kota Cerdas

Ilmu sosial sudah cukup lama mengenalkan teori modal sosial. Modal sosial adalah bagian-bagian dari organisasi sosial seperti kepercayaan, norma dan jaringan yang dapat meningkatkan efisiensi masyarakat dengan memfasilitasi tindakan-tindakan yang terkoordinasi.⁴⁾ Modal sosial juga didefinisikan sebagai kapabilitas yang muncul dari kepercayaan umum di dalam sebuah masyarakat atau bagian-bagian tertentu dari masyarakat tersebut. Selain itu, konsep ini juga diartikan sebagai serangkaian nilai atau norma informal yang dimiliki bersama di antara para anggota suatu kelompok yang memungkinkan terjalinnya kerjasama.⁵⁾ Dalam kota cerdas, masyarakat kota memiliki kepercayaan, norma dan jaringan yang mendukung terbentuknya kota yang aman, bersih dan bersahabat dengan lingkungan didukung dengan pengetahuan masyarakat yang baik tentang teknologi informasi. Unsur yang penting menjadi ciri masyarakat kota cerdas adalah:

Kepercayaan

Masyarakat kota cerdas percaya, disiplin dan meyakini kreativitas serta menggunakan pengetahuannya untuk meningkatkan produktivitas.

Norma

Masyarakat kota cerdas memiliki serangkaian norma yang ditaati bersama, seperti kebersihan, disiplin, menghormati orang lain, tertib mengikuti aturan yang telah disepakati. Implementasi dari norma ini adalah disiplin warga kota didalam memanfaatkan sarana transportasi umum dan menjaganya. Semua warga kota secara disiplin antri bila mereka akan memasuki kereta api atau menggunakan fasilitas kota lainnya. Disetiap kereta api disediakan tempat duduk untuk orang yang tidak mampu seperti orangtua, anak, ibu yang sedang hamil, maka tidak ada seorang pun yang berani duduk di kursi itu walaupun tidak ada penumpang. Demikian pula setiap warga kota tidak membuang sampah sembarangan dan membuang pada tempat-tempat yang telah disediakan. Norma ini telah mendarahdaging dan menjadi kebiasaan sebagaimana kalau kita perhatikan perilaku warga-warga kota Seoul, Singapura atau New York.

Jaringan

Jaringan masyarakat kota cerdas dihubungkan dengan sarana teknologi informasi. Semua transaksi difasilitasi oleh internet.

Catatan:

1. Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everydaylife*. New York: Basic Books. Available /www.washingtonmonthly.com/features/2001/0205.florida.html.
2. Bartlett, L. (2005). Smart city: Social entrepreneurship and community engagement in a rural regional city. In *Proceedings of the International Conference on Engaging Communities*, (Brisbane, Australia, Aug 14-17). Available at <http://www.engagingcommunities2005.org/abstracts/Bartlet-Leo-final.pdf>
3. Fleishman, Daniel et al, *Multipurpose Transit Payment Media*, TCRP Report 32, Washington, D.C.: National Academy Press, 1998.
4. Putnam, Robert D. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and revival of American Community*, New York: Simon and Schuster.
5. Fukuyama, F. (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: Free Press.

BAB 12

KESIMPULAN

Dinamika Perubahan Sosial dan Manajemen Pemerintahan

Perubahan sosial ekonomi yang diiringi oleh pertumbuhan penduduk yang cepat di daerah perkotaan merupakan faktor pendorong bagi pemerintah untuk mengubah sedemikian rupa praktek penyelenggaraan pemerintahan, dari peran regulator ke peran baru sebagai fasilitator. Dengan peran terakhir ini, pemerintah kota hanya menjadi fasilitator dalam proses pembangunan kota yang cepat, yang didorong oleh kekuatan pasar. Pasar harus dikendalikan sedemikian rupa dengan tujuan untuk melindungi kelompok ekonomi yang lemah dalam proses tawar-menawar terhadap kelompok ekonomi kuat.

Pendekatan ekonomi politik dapat membantu pemerintah kota untuk memetakan posisi dan kekuatan tawar dari masing-masing kelompok dan kepentingan yang mengikutinya. Pendekatan ini dapat dikawinkan dengan pendekatan manajerial yang berorientasi pada pemecahan masalah perkotaan, seperti program perbaikan kampung, perbaikan infrastruktur, dan lain sebagainya. Perpaduan antara kedua pendekatan ini melahirkan pendekatan baru yang dinamakan pendekatan *improving hand*. Pendekatan jalan tengah ini tidak menafikan analisis politik atau pun pemecahan masalah dalam membuat program pembangunan perkotaan atau praktek penyelenggaraan pemerintahan.

Pendekatan jalan tengah tersebut dapat diterapkan pada manajemen perkotaan, yang mencakup bidang-bidang pembangunan ekonomi kota, manajemen lahan, perumahan, pelayanan publik, manajemen lingkungan perkotaan, dan manajemen infrastruktur. Pada cakupan manajemen perkotaan yang luas dan kompleks ini, berbagai aktor terlibat secara langsung ataupun tidak langsung, baik di dalam pengambilan keputusan maupun pelaksanaan keputusan.

Perencanaan Kota dan Pelayanan Publik

Perencanaan kota yang berintikan pada rencana tata guna lahan tidak hanya merupakan dokumen teknis pengaturan tata letak ruang manusia, tetapi lebih merupakan usaha manusia untuk menjaga kepentingan-kepentingan umum di atas kepentingan pribadi atau golongan tertentu masyarakat kota. Unsur-unsur kepentingan umum yang harus dijadikan patokan dalam penyusunan rencana tata ruang kota adalah keselamatan dan ketenangan, kesehatan, keindahan, efisiensi, keadilan, dan kualitas lingkungan. Sedangkan pemerintah kota - dengan melibatkan berbagai unsur dalam masyarakat - berusaha mengoptimalkan unsur-unsur tersebut pada rencana yang disusun.

Pemenuhan unsur-unsur tersebut pada rencana dan pelaksanaannya di lapangan merupakan usaha penyeimbangan kepentingan-kepentingan individu atau kelompok yang ada di masyarakat kota yang saling bertentangan satu sama lain. Masing-masing individu berusaha memperoleh ruang yang luas dan aksesibilitas yang baik dengan mengabaikan pihak lain. Untuk itu pemerintah melalui manajemen perizinan, baik yang menyangkut bangunan atau pun peruntukan ruang, melakukan pengendalian secara sistemik terhadap aktivitas pembangunan yang dilakukan oleh individu dan perusahaan swasta. Namun dalam pelaksanaannya rencana tata ruang kota di Indonesia masih menghadapi kendala lapangan. Pengawasan pembangunan (*development control*) yang ditandai dengan berbagai prosedur perizinan belum dapat diterapkan secara konsisten, karena tekanan-tekanan politis dan ekonomis terhadap pejabat pemberi izin. Selain itu, rencana tata ruang kota yang disusun oleh konsultan swasta masih terlalu umum untuk diterjemahkan oleh pejabat terkait. Dengan pendekatan *improving hand*, pemerintah

kota dapat menganalisis kelompok-kelompok kepentingan yang dominan yang mempengaruhi pelaksanaan tata ruang kota dan metode penyeimbangan antar kelompok tersebut. Pejabat-pejabat yang bertugas memberikan izin atau lisensi dapat melakukan negosiasi dengan kelompok-kelompok kepentingan kuat sedemikian rupa agar tidak kehilangan muka dan untuk menjaga kepentingan umum sebagaimana yang tersirat dalam rencana tata ruang kota yang telah disusun.

Pelayanan publik merupakan bagian utama dari fungsi pemerintah kota. Upaya untuk memberikan pelayanan yang baik dan menjangkau seluruh kelompok masyarakat yang bersifat heterogen merupakan tugas yang paling rumit. Hasil survei yang diadakan terhadap 135 walikota di seluruh negara oleh UNDP menyimpulkan bahwa masalah pengangguran merupakan masalah yang paling serius, diikuti dengan perumahan, manajemen persampahan, kekerasan dan kriminalitas, kemiskinan, sanitasi yang tidak baik, polusi udara, transportasi publik yang jelek, pelayanan air bersih yang masih kurang, kekurangan dalam pelayanan pendidikan dan kesehatan, rendahnya partisipasi sosial, dan diskriminasi menurut garis etnis, gender, dan status ekonomi. Selain masalah pengangguran, menurut persepsi para walikota di dunia masalah lain yang ada adalah tidak memadainya pelayanan publik, mulai dari pelayanan dasar lingkungan sampai dengan buruknya aksesibilitas pelayanan itu sendiri.

Untuk mengatasi ketidakmampuan pemerintah kota dalam memproduksi dan memprovisi pelayanan publik, berbagai skema kerja sama dengan pihak swasta dan masyarakat menjadi alternatif terbaik. Kontrak, *franchise*, *voucher*, *grant* atau sistem pelayanan sukarela masyarakat merupakan alternatif bentuk-bentuk skema kerja sama pemerintah-swasta yang dapat dilakukan.

Manajemen Lingkungan

Pengelolaan lingkungan merupakan salah satu tugas penting pemerintah dalam hal memberikan pelayanan keamanan dan kesehatan masyarakat kota serta efisiensi dalam belanja masyarakat. Dampak negatif dari kerusakan atau pencemaran lingkungan menyebabkan meningkatnya penyakit-penyakit lingkungan, yang lebih lanjut berakibat pada

tercurahnya dana masyarakat untuk memulihkan kesehatan mereka. Respons yang bersifat organisasional yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah mengeluarkan kebijakan umum tentang lingkungan hidup dan diikuti dengan diundangkannya peraturan perundang-undangan serta pembentukan organisasi lingkungan hidup, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Pembentukan organisasi lingkungan hidup yang baru di pemerintah daerah dan pusat harus memenuhi beberapa kriteria kelembagaan untuk menjamin efektivitasnya. Cakupan geografis merupakan kriteria pertama yang harus dipenuhi. Seberapa besar kewenangan wilayahnya? Semakin luas suatu kota, semakin besar pula jaringan organisasinya. Selain itu, kriteria-kriteria yang penting dalam pengembangan organisasi ini adalah adanya pemberian otonomi dari pemerintah pusat kepada pemerintah kota, kejelasan fungsi atau kewenangan unit-unit baru yang dibentuk, integrasi internal antara lembaga pemerintah daerah dengan unit-unit pemerintah pusat di daerah, dan koordinasi yang mantap antar unit-unit pemerintahan.

Manajemen lingkungan perkotaan (*urban environmental management*) merupakan unsur manajemen perkotaan yang mensyaratkan dipenuhinya kriteria-kriteria di atas sebagai bahan pertimbangan dalam pembentukan suatu unit organisasi baru dalam suatu pemerintah kota. Pemenuhan kriteria tersebut dimaksudkan untuk menjamin efektivitas unit organisasi yang bertanggung jawab terhadap masalah lingkungan yang dihadapi.

Kota Cerdas

Perkembangan kota-kota yang cepat di Indonesia seharusnya mulai memacu sebagian kota untuk menuju kota cerdas. Sebuah kota yang didukung oleh teknologi informasi, mobilitas cerdas, masyarakat yang cerdas, tata kelola yang cerdas, dan ekonomi yang cerdas. Kota seperti ini dapat diwujudkan dengan visi yang jelas dari pimpinan sebuah negara dan kota itu sendiri.

INDEX

