

**PENATAAN RUANG PERKOTAAN YANG BERKELANJUTAN,
BERDAYA SAING DAN BEROTONOMI
(Suatu Tinjauan Pustaka)**

I Wayan Suweda

Dosen Jurusan Teknik Sipil, Fakultas Teknik Universitas Udayana, Denpasar
Email : suwedabalun@yahoo.com

Abstrak: “Pembangunan yang kita lakukan harus menyadari bahwa generasi yang akan datang akan dapat menikmati apa yang kita rasakan saat ini...”. Ini berarti kemajuan yang dihasilkan dari interaksi aspek lingkungan hidup, dimensi ekonomi dan aspek sosial politik sedemikian rupa masing-masing dapat menjamin kehidupan manusia yang hidup pada masa kini dan masa mendatang dan disertai akses pembangunan sosial ekonomi tanpa melampaui batas ambang lingkungan. Pembangunan perkotaan harus mengedepankan rasa keadilan dan keberlanjutan ekonomi lokal dengan meningkatkan keberadaan sektor informal sebagai jaring sosial, serta pelestarian kawasan lama untuk menyediakan memori kolektif bagi masyarakat. Jadi, penciptaan kota berkelanjutan, berdaya saing dan berotonomi melalui perencanaan dan pengelolaan baru akan efektif jika terintegrasi dengan strategi pengelolaan penggunaan lahan dan lingkungan.

Kata kunci : pembangunan yang berkelanjutan, perkotaan, perencanaan

**Autonomous and Competitive of Sustainable Urban Planning
(A Literature Review)**

Abstract: "The development that we do need to realize is that future generations will be able to enjoy what we feel at this moment ...". This means that the progress resulting from the interaction of environmental aspects, the economic dimension and socio-political aspects in such a way is to guarantee each human life that live in the present and future and is accessible to socio-economic development without exceeding environmental limits. Urban development should promote a sense of justice, and sustainable local economy by increasing the presence of the informal sector as social nets, and the preservation of the heritage area to provide a collective memory for the community. Thus, the creation of sustainable city, competitive and autonomous through the planning and management will be effective only if integrated with land use management strategies and the environment.

Keywords: sustainable development, urban area, planning

PENDAHULUAN

Perkembangan teknologi mendorong lahirnya sistem transportasi yang lebih andal dan sangat berpengaruh pada bentuk suatu kota. Sistem transportasi yang dimaksud meliputi transportasi umum dan kendaraan pribadi. Transportasi umum memegang peranan yang cukup penting dalam kota karena sistem ini dapat mengangkut lebih banyak penumpang dengan menggunakan luas lahan dan ruang

jalan yang sedikit. Selain itu perencanaan transportasi umum regional dapat menjadi perangkat utama dalam pengembangan ekonomi wilayah perkotaan. Sarana transportasi umum memiliki beberapa syarat agar dapat melayani dengan baik denyut kehidupan perkotaan tersebut.

Namun bagaimanapun baiknya sistem transportasi umum, kendaraan pribadi harus tetap diperhitungkan. Hal ini disebabkan karena kendaraan ini memiliki sifat yang jauh lebih fleksibel, dapat dioperasi-

kan dengan mudah dan juga dapat diproduksi secara masal sehingga dapat memenuhi dan melayani bagian-bagian dari suatu kota, khususnya yang tidak terlayani oleh angkutan umum. Dalam perkembangannya, pertumbuhan kendaraan dalam suatu sistem transportasi ternyata membawa berbagai permasalahan yang serius terutama bagi kehidupan perkotaan. Seringkali pembangunan infrastruktur jalan menyebabkan rusaknya pola perkotaan karena hanya didasarkan atas pertimbangan teknis jalan raya dan kebutuhan untuk menciptakan sistem transportasi yang aman, nyaman, mudah dan ekonomis.

Perencanaan dan pengintegrasian ruang perkotaan haruslah berdasarkan kepada potensi, kendala dan limitasi yang dimiliki. Demikian pula pertimbangan manusianya sebagai pemakai ruang tersebut, sehingga ada keterikatan antara ruang perkotaan dengan warganya. Trancik (1986) berpendapat bahwa dalam satu ruang perkotaan yang bagus, antara ruang dan masanya haruslah memiliki hubungan yang baik sehingga bentukan antara ruang solid (massa bangunan) dan ruang void (ruang terbuka) memenuhi standar perencanaan yang ideal. Ruang perkotaan juga harus mempunyai suatu sistem keterkaitan antara fungsi satu dengan fungsi lain ataupun kawasan satu dengan kawasan lainnya sehingga tidak menjadi terpisah-pisah dan dapat di akses oleh seluruh warga. Setelah terdefinisi dengan baik dan memiliki keterkaitan, kawasan perkotaan juga harus memiliki makna dan aktivitas sebagai generator kegiatan di wilayah tersebut, sehingga akan menjadi pusat kegiatan warganya.

LATAR BELAKANG MASALAH

Kota pada awalnya tidak lebih dari suatu pemukiman atau desa-desa yang secara umum tersebar di sekitar kawasan, akan tetapi karena nilai strategis dan potensi yang dimilikinya, maka desa tersebut perlahan tapi pasti tumbuh menjadi ramai dan membentuk suatu kota atau perkotaan.

Bahkan pada beberapa tempat pertumbuhannya dapat sangat cepat sekali dan menjadi suatu perkotaan dengan aktivitas dan kegiatannya yang sangat ramai. Ada 3 faktor utama yang menyebabkan berbagai permasalahan muncul di perkotaan, yaitu penambahan penduduk, bertambahnya aktivitas kegiatan dan bertambah luasnya ukuran wilayah terbangun perkotaan.

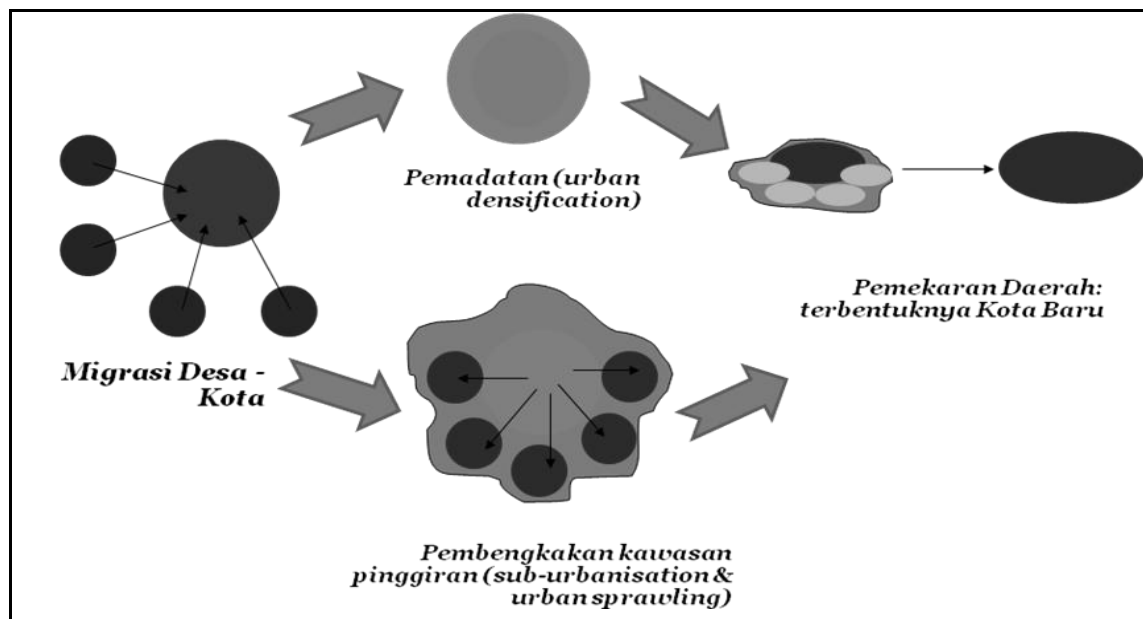
Dari segi penambahan penduduk, disebabkan oleh pertumbuhan alamiah akibat proses kelahiran dan kematian. Tetapi untuk daerah perkotaan, migrasi, khususnya urbanisasi mempunyai pengaruh jauh lebih besar dan menyebabkan penduduk perkotaan meningkat dengan pesat. Akibat urbanisasi pula, tahun 2008, untuk pertama kali penduduk dunia lebih dari 50% berada di perkotaan. Di Indonesia sendiri, saat ini diperkirakan 41% penduduk tinggal di perkotaan. Khusus wilayah Jawa-Bali 55% penduduk berada di perkotaan. Tahun 2025 di perkirakan 65% penduduk akan menghuni perkotaan terutama di 16 kota besar yang ada di Indonesia (Tabel 1).

Pertambahan jumlah penduduk, khususnya akibat migrasi dari desa ke kota (urbanisasi) telah menyebabkan pemadatan penduduk perkotaan (urban densification) dan pembengkakan/pemekaran kawasan pinggiran (*urban sprawling*), Gambar 1. Tidak jarang pemekaran wilayah akhirnya sampai membentuk suatu kabupaten atau kota baru. Di Indonesia, hingga tahun 2009 terdapat penambahan 165 kabupaten baru dan 34 kota baru. Pengembangan wilayah terbangun sangat mendasak untuk memenuhi kebutuhan perumahan dan tempat-tempat aktivitas lainnya, dan ini telah mengorbankan keberadaan jalur hijau maupun areal persawahan, seperti yang ditunjukkan Tabel 2. Ruang Terbuka Hijau yang diamanahkan harus 30% (UU 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang) sulit dapat dipenuhi oleh kota-kota di Indonesia.

Tabel 1 Perbandingan Penduduk Perkotaan dan Perdesaan

Tahun	Perdesaan (% pdd)	Perkotaan (% pdd)
1970	82.6	17.4
1980	77.73	22.27
1990	69.1	30.9
1995	64.09	35.91
2002	56.01	43.99
2005	51.7	48.3
2010	47.97	52.03
2015	43.95	56.05
2020	39.61	60.39
2025	34.95	65.05

Sumber: Bappenas (2005) dan Pustra (2008), diolah dengan asumsi growth 1.5%/thn



Gambar 1 Dampak Peningkatan Populasi pada Kawasan Perkotaan

Tabel 2 Persentase Perubahan Lahan Sawah Tahun 2005-2007

	Sawah menjadi perumahan	Sawah ke Non perumahan
Pulau Jawa	58.7 %	21.8 %
Luar Pulau Jawa	16.1 %	48.6 %

Sumber: Departemen Pekerjaan Umum, 2008.

Selain perubahan guna lahan, pertambahan penduduk, baik secara alamiah maupun urbanisasi sebagai gejala yang sangat umum di negara-negara berkembang telah memunculkan kota-kota metropolitan. Selanjutnya, akibat ketidakmampuan dalam mengantisipasi perkembangan perkotaan yang demikian pesat telah menimbulkan

berbagai isu-isu permasalahan kawasan perkotaan, seperti:

- Bertambahnya Angka Kemiskinan
- Kurangnya Lapangan Pekerjaan
- Tumbuhnya kawasan kumuh di perkotaan
- Meningkatnya kebutuhan perumahan sederhana dan murah

- Kemacetan lalu lintas yang makin meningkat
- Terbatasnya akses terhadap jaringan air minum/bersih dan sanitasi
- Makin berkurangnya Ruang Terbuka Hijau di perkotaan
- Penanganan masalah persampahan yang kurang terpadu
- Kebijakan pengelolaan sektor informal (PKL) yang belum optimal



Gambar 2. Bertambahnya Angka Kemiskinan di Perkotaan



Gambar 3 Tumbuhnya Kawasan Kumuh di Perkotaan

Urbanisasi telah menciptakan penurunan kualitas lingkungan di perkotaan akibat tekanan kebutuhan ruang untuk hunian. Hal

ini telah menciptakan kawasan KUMUH dan hilangnya ruang terbuka hijau di perkotaan.



Gambar 4. Kemacetan Lalu Lintas yang Semakin Meningkat

Kebutuhan akan transportasi telah menyebabkan kemacetan lalu lintas akibat terbatasnya kapasitas jaringan jalan di perko-

taan dan rendahnya kualitas angkutan umum



Gambar 5 Masih terbatasnya akses terhadap jaringan air minum/bersih dan sanitasi yang higienis

KONSEP PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN (SUSTAINABLE DEVELOPMENT)

Solusi permasalahan umumnya cenderung berbasis pada multi aspek/sector, yaitu melalui pengelolaan perkotaan (Kapasitas daerah, SDM, Kelembagaan, Pembiayaan), manajemen keterkaitan antar kota dalam sistem perkotaan (kesenjangan kota-kota besar dan metropolitan dengan kota kecil-menengah dan pedesaan) dan melalui kerja sama antar wilayah (misalnya dalam pengelolaan air baku, TPA, bencana, dst.).

Dimasa depan, perlu adanya reorientasi paradigma dimana kota merupakan entity kawasan atau wilayah, yang berarti kota bukan saja sebagai “*Engine of National & Regional Growth*” tetapi sekaligus “Kota yang Nyaman/Layak Huni, Berkelanjutan dan Berkeadilan”. Dengan demikian, arah kebijakan pembangunan perkotaan dimasa depan harus memenuhi fungsi entity kawasan/wilayah tersebut, yang dapat dideskripsikan secara detil sebagai berikut (lihat pula Gambar 6):

- Nyaman/layak huni (*livable*)

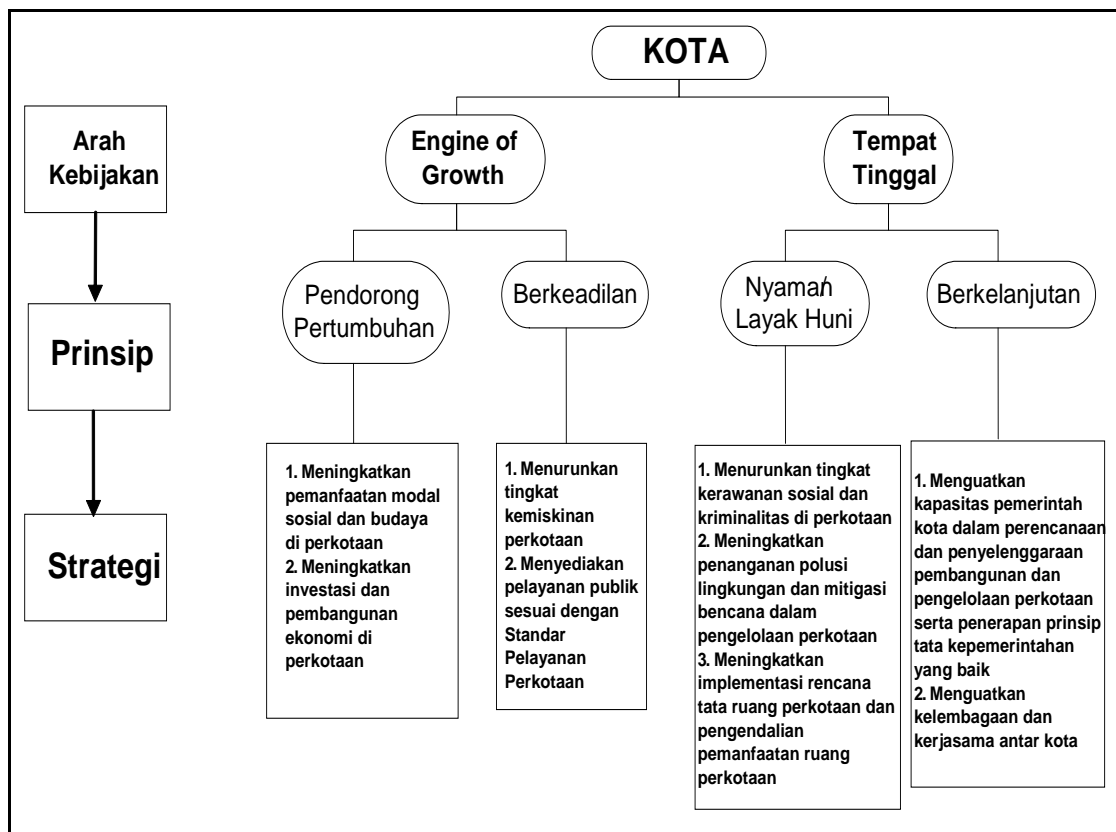
Memenuhi kebutuhan manusia akan kenyamanan hidup, fisik, sosial budaya, dan lingkungan.

- Berkelanjutan (*sustainable*)
Antisipasi terhadap perubahan iklim dan bencana alam serta memenuhi keperluan hidup manusia kini dengan tanpa mengabaikan keperluan hidup manusia masa datang
- Berkeadilan (*just*)
Menyediakan ruang hidup dan berusaha bagi seluruh golongan masyarakat perkotaan
- Pendorong pertumbuhan (*engine of growth*)
Mampu berkompetisi dalam perkembangan ekonomi global dengan memanfaatkan potensi sosial budaya dan kreatifitas lokal (ekonomi kreatif); serta mampu menciptakan hierarki pasar bagi kota menengah, kecil, dan pedesaan.

Secara definisi, pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan untuk memenuhi keperluan hidup manusia kini dengan tanpa mengabaikan keperluan hidup manusia masa datang (Brundlandt, 2001). Bila dikaitkan dengan lingkungan maka pembangunan berkelanjutan dapat juga didefinisikan sebagai kemajuan yang diha-

silkan dari interaksi aspek lingkungan hidup, dimensi ekonomi dan aspek sosial politik sedemikian rupa, masing-masing terhadap pola perubahan yang terjadi pada kegiatan manusia dapat menjamin kehidupan manusia yang hidup pada masa kini dan masa mendatang dan disertai akses pembangunan sosial ekonomi tanpa melampaui batas ambang lingkungan (WCED, 1987). Dari segi legalitas pedoman hukum pembangunan meliputi:

- PP No. 26 Tahun 2008 tentang RT-RWN: Sistem Perkotaan Nasional, meliputi PKN, PKW, PKSN, PKL dan kawasan budidaya dan kawasan lindung.
- UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan.



Gambar 6 Arah Kebijakan Pembangunan Perkotaan

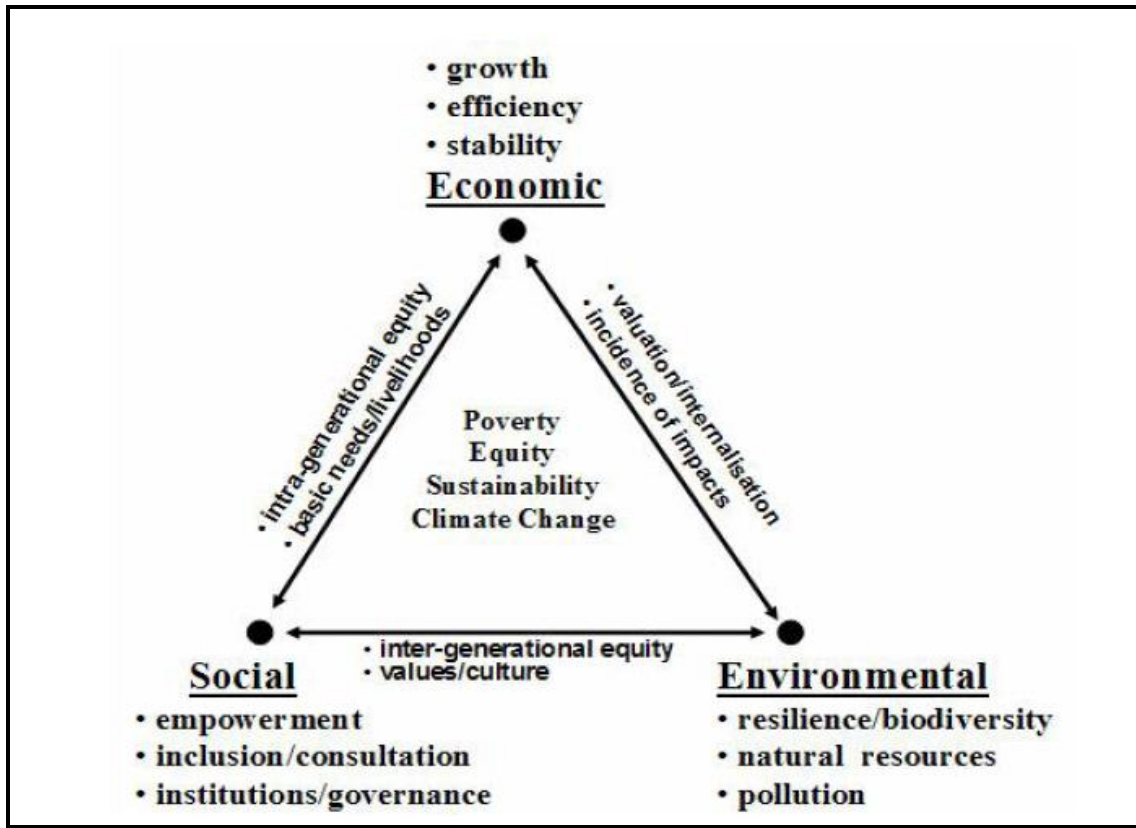
Salah satu pasal yaitu Pasal 8 Ayat 1 PP No. 26 Tahun 2008 tentang RTRWN, menyebutkan bahwa perwujudan dan peningkatan keterpaduan dan keterkaitan antarkegiatan budidaya; dan pengendalian perkembangan kegiatan budi daya agar tidak melampaui daya dukung dan daya tampung lingkungan. Minimal ada 3 (tiga) Matra untuk Pembangunan Berkelanjutan, meliputi:

a. Keberlanjutan pertumbuhan ekonomi: mengelola lingkungan hidup dan sumberdaya alam secara efektif dan efisien

dengan yang berkeadilan perimbangan modal masyarakat, pemerintah dan dunia usaha.

- b. Keberlanjutan sosial budaya: pembentukan nilai-nilai sosial budaya baru serta peranan pembangunan yang berkelanjutan terhadap iklim politik dan stabilitasnya.
- c. Keberlanjutan kehidupan lingkungan (ekologi) manusia dan segala eksistensinya: keselarasan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan.

Secara bagan prinsip pembangunan berkelanjutan dapat digambarkan seperti Gambar 7.



Gambar 7 Prinsip-prinsip Pembangunan Berkelanjutan

PEMBANGUNAN KOTA BERKELANJUTAN DI INDONESIA

Kota berkelanjutan adalah suatu daerah perkotaan yang mampu berkompetisi secara sukses dalam pertarungan ekonomi global dan mampu pula mempertahankan vitalitas budaya serta keserasian lingkungan (Research Triangle Institute, 1996 dalam Budihardjo dan Sujarto, 2005).

Lima prinsip dasar kota berkelanjutan: Environment (Ecology), Economy (Employment), Equity, Engagement dan Energy. Suatu kota telah memenuhi kriteria pembangunan berkelanjutan dapat diidentifikasi berdasarkan ciri-ciri sebagai berikut:

- Ditemukan suatu masyarakat yang peduli dan melakukan kegiatan berorientasi keberlanjutan ekologis.
- Berkelanjutan tidak selalu berarti banyak memproduksi atau mengkonsum-

si, tetapi mampu memilih kapan harus banyak dan kapan harus sedikit.

- Kesetaraan sosial merupakan prinsip dasar dalam aspek ekologis bagi kota. Prinsip ini akan menempatkan kondisi kompetisi, dan seleksi alam secara lebih berkemanusiaan.
- Krisis terhadap lingkungan merupakan krisis terhadap kreativitas. Bila permasalahan lingkungan belum menemukan solusi, maka terdapat kekurangan kreativitas. Dengan demikian perlu peningkatan partisipasi anggota masyarakat untuk meningkatkan kreatifitas tersebut.
- Keberlanjutan ekologis tidak saja terkait dengan isu lokal melainkan juga menyelaraskan dengan isu global.

Perwujudan pembangunan berkelanjutan di Indonesia, khususnya oleh pemerintah di wilayah perkotaan dapat dijelaskan melalui langkah-langkah yang sudah diambil, meliputi:

Bidang Lingkungan:

- perlindungan dan konservasi sumber daya alam.
- pembangunan wilayah pesisir dan laut terpadu.
- peningkatan pelaksanaan pengawasan dan pengendalian, penegakan hukum, peningkatan kelembagaan serta sarana dan prasarana pengawasan.
- peningkatan konservasi dan rehabilitasi sumber daya kelautan dan perikanan.
- peningkatan adaptasi dan mitigasi terhadap dampak perubahan iklim.
- pengembangan peralatan pemantauan kualitas air.
- pelaksanaan Program Langit Biru, program Proper, Program Kali Bersih (Prokasih), Pengelolaan Limbah Domestik dan Usaha Skala Kecil, Pengelolaan Sampah Terpadu, Pengelolaan B3 dan Limbah; penegakan hukum pidana dan perdata serta administrasi lingkungan.
- telah disusunnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang memuat substansi antara lain (1) Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, (2) Kajian

Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), (3) Penegasan Pengaturan B3, (4) Penguatan AMDAL dan UKL-UPL, (5) Izin Lingkungan, (6) Instrumen Ekonomi Lingkungan, (7) *Eco Region*, (8) Penguatan Masyarakat Adat dan Kearifan Lokal dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan, (9) Legislasi Hijau, (10) Anggaran berbasis Lingkungan, (11) Penguatan Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup (PPLH), (12) Penguatan Audit Lingkungan, dan (13) Penguatan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS).

Bidang Sosial:

- Penanggulangan kemiskinan.
- Pemberdayaan masyarakat sipil.
- Pelaksanaan musrenbang tingkat desa, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi dan nasional.
- Meningkatkan tingkat pendidikan masyarakat Indonesia.

Bidang Ekonomi:

- Pengendalian inflasi.
- Konsolidasi fiskal.
- Stimulus fiskal, dan
- Memperkuat ketahanan sektor keuangan domestik.

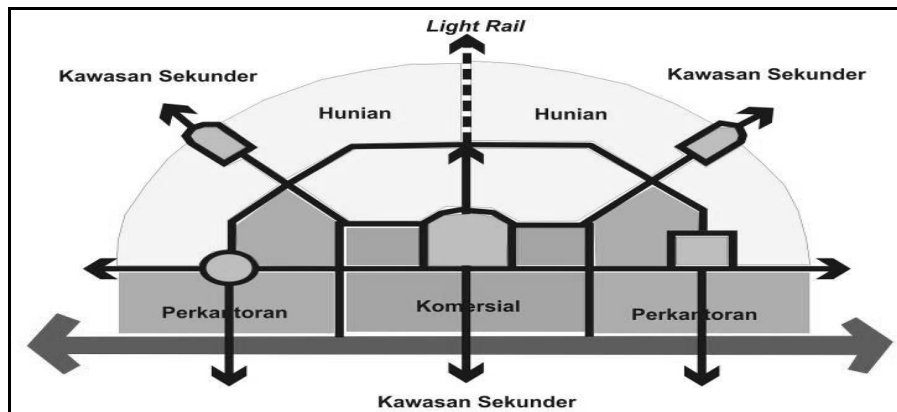
EVOLUSI TEORI PEMBANGUNAN PERKOTAAN BERKELANJUTAN DUNIA



- Gerakan kota taman (*Garden City Movement*): abad ke-19 Ebenezer Howard (1898) menekankan keseimbangan antara kawasan hunian, industri dan ruang-ruang terbuka di perkotaan yang dibatasi wilayahnya oleh adanya sabuk hijau (*green belts*).
- Teori Konsentris: (Burgess,1925) Central Business District (CBD) adalah pusat kota, letaknya tepat di tengah kota dan merupakan pusat kehidupan sosial, ekonomi, budaya dan politik, serta merupakan zona dengan aksesibilitas tertinggi dalam suatu kota.
- Konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*): (awal 1970-an) mendorong keseimbangan dalam penyelenggaraan pembangunan, terutama aspek ekonomi, sosial-budaya dan lingkungan hidup.

Fig. 3. Ebenezer Howard, *Garden-City: Grand Avenue*, 1902, in *Garden Cities of To-morrow*.

- Konsep penataan ruang kota dan wilayah yang terpadu: (awal tahun 1980-an) mendorong penyediaan ruang-ruang terbuka yang memadai dan keseimbangan ruang bagi hunian dan aktivitas bekerja, termasuk pelestarian kota-kota lama dan pembangunan kembali kawasan-kawasan pergudangan tua (*brownfield*).
- *Transit-Oriented-Development* (TOD) (1990-an): zona campuran antara hunian dan komersial dengan kemudahan akses pejalan kaki terhadap angkutan (dikembangkan di lokasi-lokasi sepanjang jalur-jalur KA, metro, tram atau *busway*). Setiap TOD pada kota, memiliki karakter tersendiri sesuai dengan karakter lingkungannya.
- Konsep *eco-town* atau *green city*: kota ramah lingkungan → *zero carbon* atau *carbon neutral* melalui penggunaan energi yang efisien dan pengolahan limbah secara terpadu.



Gambar 12 Prinsip Urban TOD (Sumber: *The Next American Metropolis*, 1993)

Kecenderungan keberlanjutan pengembangan perkotaan yang terjadi di Amerika (Dittmar, 2004) antara lain:

- Meningkatnya investasi kawasan terpadu di tengah kota. Kecenderungan penduduk perkotaan menghuni kembali pusat-pusat kota yang pernah ditinggalkan.
- Berlanjutnya pertumbuhan dan proses pematangan kawasan pinggiran kota (*suburbs*). Sebagian kota baru mulai beranjak menjadi kota yang mandiri yang berusaha memenuhi kebutuhan sosial-ekonomi penduduknya. Di Jabodetabek, kota *dormitory* seperti Depok tumbuh menjadi kota satelit yang berusaha memenuhi aktivitas sosial-ekonomi warganya.
- Dilirikinya kembali angkutan kereta api/*busway* sebagai solusi terhadap masalah transportasi perkotaan. Pengembangan jalur-jalur angkutan umum dikaitkan dengan keberadaan kota-kota baru baik di pinggiran kota maupun di sepanjang koridor yang ada. Gabungan ketiga kecenderungan tersebut mendorong munculnya kebutuhan ruang-ruang permukiman yang memiliki karakteristik TOD, yaitu:
 - (i) ramah terhadap pedestrian (*walkable*);
 - (ii) bersifat *mixed-use* antara hunian, perkantoran dan perdagangan;
 - (iii) berada dekat dengan jaringan *busway* atau stasiun kereta api.

PENUTUP

Dari uraian dan penjelasan di atas dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

- Pengembangan kawasan perkotaan perlu mempertimbangkan *pro growth, pro green, pro job, dan pro poor*.
- Kepemimpinan yang visioner.
- Bentuk kelembagaan yang bersifat *hybrid* antar informal dan non formal.
- Pengembangan kelembagaan kawasan metropolitan yang lebih otoritatif.
- TOD dan *eco-city* merupakan alternatif mendorong terwujudnya pembangunan perkotaan berkelanjutan.
- Prinsip-prinsip perencanaan dan perancangan perlu menyesuaikan dengan tingkat perkembangan lingkungan strategis perkotaan.
- Peran swasta/masyarakat yang merupakan pelaku utama pembangunan perkotaan (80% investasi/ belanja daerah, PDRB) perlu ditingkatkan sejak dari perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian.
- Dalam konteks kerjasama regional perlu dikembangkan mekanisme koordinasi yang efektif diantara lembaga-lembaga/ sektor secara horisontal dan vertikal pada berbagai tingkatan pemerintahan dengan tetap menjamin keterwakilan pihak non-pemerintahan.
- Beberapa hal yang dapat menjadi *lesson learn* dalam kasus penataan ruang kawasan Jabodetabekjur, antara lain:
 - a. Perlu ada perumusan dan pendefinisian perencanaan partisipatif berbasis komunitas.

- b. Perlu adanya otoritas untuk mengimplementasikan perencanaan di tingkat regional.
- c. Perlu pengaturan khusus dalam pemanfaatan lokasi-lokasi privat bagi kepentingan umum dan Sektor informal diakomodasi secara formal.
- d. Perlu ada kebijakan khusus dalam hal kependudukan serta strategi pengembangan pusat-pusat permukiman baru.

DAFTAR PUSTAKA

- Ernawi, I. S. (2009). *Penataan Ruang Perkotaan yang Berkelanjutan, Berdaya Saing, dan Berotonomi*, Dirjen Penataan Ruang Departemen PU, Jakarta.
- Pohan, Max H. (2009). *Penataan Ruang Perkotaan yang Berkelanjutan, Berdaya Saing dan Berotonomi: Arah Kebijakan, Pelaksanaan, dan Permasalahan*, Deputi Bidang Pengembangan Regional dan Otonomi Daerah Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas, Jakarta.
- Firman, T. (2009). *Urbanization, Globalization and Decentralization in Indonesia: Implications for Governance and Spatial Development*. School of Architecture, Planning, and Policy Development, Institute of Technology, Bandung.
- Wijaya, A. (2009). *Penataan Ruang yang Ramah Lingkungan melalui Perencanaan TOD (Transit Oriented Development)*, Universitas Langlangbuna, Bandung