

URBANISASI DAN PENGEMBANGAN KOTA DI INDONESIA*

Prijono Tjiptoherijanto**

Abstract

Urbanization is not simply the phenomenon of a population problem, but is also a political, social, cultural, and economic phenomena. Study of urbanization patterns is important due to abundance reports which point out that rapid expansion of the population growth rate, living in big cities has increased enormously. The problems associated with exaggerated growth may create a primary city, that in its excessive process will have negative and disadvantage impacts for the development and the well-being of such a city.

The omnipresent growth of slums, the underprivileged areas in the center and the outskirts of a city has provided a robust evidence that the proper plans at the heart of this, is paramount importance to the city development with regard to its inhabitants. Effective solutions to urbanization problems and to establish a relevant city development are to utilize efficiency in people empowerment as well as the equitable distribution of the public welfare, not just cosmetic and artificiality of the city development plan.

Pendahuluan

Secara populer urbanisasi diartikan sebagai perpindahan penduduk dari pedesaan menuju perkotaan. Namun, sesungguhnya arti tersebut di atas tidaklah seluruhnya benar. Pengertian urbanisasi yang sesungguhnya adalah proporsi penduduk yang tinggal di perkotaan (*urban area*). Perkotaan (*urban area*) tidak sama

artinya dengan kota (*city*). Yang dimaksud dengan perkotaan (*urban*) adalah daerah atau wilayah yang memenuhi 3 persyaratan yaitu:

1. kepadatan penduduk 500 orang atau lebih per kilometer persegi,
2. jumlah rumah tangga yang bekerja di sektor pertanian

* Tulisan ini merupakan paper yang disampaikan pada diskusi "Masalah Metropolitan: Sebuah Tantangan Global yang Harus Ditanggapi oleh Anggota Parlemen dari Segi Peradaban Kota dan Demokrasi", diselenggarakan oleh BKSAP-DPR RI, Ruang Nusantara III Gedung DPR RI, Jakarta, 30 Maret 1999.

** Prof. Dr. Prijono Tjiptoherijanto, Guru Besar Tetap pada Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.

sebesar 25 persen atau kurang, dan

3. memiliki delapan atau lebih jenis fasilitas perkotaan.*

Pertambahan penduduk yang tinggal di perkotaan tersebut dapat disebabkan oleh beberapa faktor yaitu: 1) kelahiran alamiah yang terjadi di daerah tersebut, 2) perpindahan penduduk, baik dari perkotaan lainnya maupun dari perdesaan, 3) anexasi, dan 4) reklasifikasi. Dengan demikian, perpindahan penduduk dari desa menuju kota hanyalah sebagian dari faktor yang mempengaruhi tingkat urbanisasi.

Urbanisasi tidak semata-mata dipandang sebagai fenomena kependudukan, namun lebih daripada itu, urbanisasi harus dipandang sebagai fenomena politik, sosial, budaya, dan ekonomi. Berbagai studi dan data memperlihatkan bahwa semakin maju tingkat perekonomian suatu

negara, semakin tinggi pula tingkat urbanisasinya.**

Dengan demikian, urbanisasi merupakan fenomena alamiah sejalan dengan perkembangan ekonomi dan tingkat kesejahteraan penduduk di suatu negara. Hal yang harus diperhatikan atau dihindari dalam kaitan dengan urbanisasi adalah adanya konsentrasi penduduk yang tinggi atau berlebihan di suatu wilayah sehingga menimbulkan apa yang disebut dengan *aglomerasi* atau *primacy*.

Perkembangan Urbanisasi di Indonesia

Urbanisasi di Indonesia meningkat dengan sangat pesat. Pada tahun 1920, proporsi penduduk yang tinggal di perkotaan hanya sekitar 5,8 persen dari seluruh penduduk yang ada (Soegijoko dan Bulkin, 1994). Berdasarkan Survei Penduduk Antar Sensus (Supas)

* Jenis fasilitas yang digunakan berbagai kriteria untuk menentukan daerah perkotaan dalam Sensus Penduduk 1980 dan 1990 adalah (1) sekolah dasar atau sederajat, (2) sekolah menengah pertama atau sederajat, (3) sekolah menengah atas atau sederajat, (4) bioskop, (5) rumah sakit, (6) rumah bersalin/balai kesehatan ibu dan anak, (7) pusat kesehatan masyarakat/klinik, (8) jalan yang dapat dipergunakan oleh kendaraan bermotor roda tiga atau empat, (9) telepon/kantor pos/kantor pos pembantu, (10) pasar dengan bangunannya, (11) pusat perbelanjaan, (12) bank, (13) pabrik, (14) restoran, (15) listrik, dan (16) penyewaan peralatan untuk pesta.

** Negara-negara industri maju seperti Amerika Serikat, Jepang, Inggris, dan lain sebagainya memiliki tingkat urbanisasi di atas 70 persen. Bahkan, Australia pada tahun 1990 yang lalu telah memiliki tingkat urbanisasi 85,5 persen.

1995, pada tahun tersebut tingkat urbanisasi di Indonesia telah mencapai 35,91 persen.*

Laju pertumbuhan penduduk perkotaan pada dua dasawarsa terakhir ini menunjukkan peningkatan yang sangat pesat. Pertumbuhan penduduk perkotaan pada periode 1971-1980 mencapai 4,60 persen per tahun, yang kemudian meningkat menjadi 5,36 persen per tahun pada periode 1980-1990. Pada periode 1980-1990, laju pertumbuhan penduduk perkotaan tersebut adalah dua setengah kali laju pertumbuhan penduduk secara keseluruhan, yang besarnya hanya 1,97 persen per tahun. Menurut United Nations (ESCAP, 1993: II-16) dan Wirosuhardjo (1992), penambahan penduduk perkotaan di Indonesia sekitar 65 persen disebabkan oleh migrasi dan reklasifikasi. Hanya sebesar 35 persen yang disebabkan oleh pertumbuhan alamiah penduduk perkotaan itu sendiri.

Proyeksi yang dilakukan sampai dengan tahun 2005 memperlihatkan bahwa penduduk perkotaan di Indonesia pada tahun tersebut akan mencapai sekitar 57,39 persen (Tabel 1). Lebih lanjut penduduk perkotaan diperkirakan akan menjadi dua kali lipat dari jumlah yang ada pada saat ini dalam 69 tahun

Tabel 1
Proyeksi Tingkat Urbanisasi di Indonesia, 1990-2025

Tahun	Penduduk Perkotaan	Tingkat Urbanisasi
2000	87.577,1	41,80
2005	102.534,1	46,01
2010	116.481,0	49,55
2015	129.245,3	52,60
2020	140.309,9	55,19
2025	150.052,0	57,39

Sumber: Firman, 1996

mendatang (dihitung sejak tahun 1990).

Jika dikaji lebih mendalam, tampak nyata bahwa tingkat urbanisasi di Pulau Jawa jauh lebih tinggi dibandingkan dengan di luar Pulau Jawa. Di luar Pulau Jawa, hanya Sumatra Utara, Kalimantan Timur, dan Bali yang memiliki tingkat urbanisasi sebanding dengan daerah di Pulau Jawa. Ketiga daerah tersebut memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi yang sangat pesat, sebanding dengan daerah-daerah di Pulau Jawa (Tabel 2). Secara keseluruhan hal ini menunjukkan bahwa penduduk perkotaan sangat terkonsentrasi di Pulau Jawa.

* Diperkirakan pada tahun 1998, tingkat urbanisasi tersebut meningkat lagi menjadi sekitar 36,71 persen (Kantor Menteri Negara Kependudukan, 1997). Namun, tingkat urbanisasi di Indonesia masih tergolong rendah dibandingkan dengan negara-negara tetangga.

Tabel 2
Penduduk Daerah Perkotaan menurut Propinsi
Tahun 1980, 1990, dan 1995 (%)

Propinsi	Tahun		
	1980	1990	1995
DI Aceh	8,94	15,81	20,54
Sumatra Utara	25,45	35,48	41,09
Sumatra Barat	12,71	20,22	25,06
Riau	27,12	31,67	34,36
Jambi	12,65	21,41	27,16
Sumatra Selatan	27,37	29,34	30,31
Bengkulu	9,43	20,37	25,71
Lampung	12,47	12,44	15,71
DKI Jakarta	93,36	99,62	100,00
Jawa Barat	21,02	34,51	42,69
Jawa Tengah	18,74	26,98	31,90
DI Yogyakarta	22,08	44,42	58,05
Jawa Timur	19,60	27,43	32,06
Bali	14,71	26,43	34,31
Nusa Tenggara Barat	14,07	17,12	18,85
Nusa Tenggara Timur	7,51	11,39	13,88
Timor-Timur	-	7,79	9,51
Kalimantan Barat	15,77	19,96	21,66
Kalimantan Tengah	10,30	17,56	22,47
Kalimantan Selatan	21,35	27,06	29,96
Kalimantan Timur	39,84	48,78	50,22
Sulawesi Utara	16,76	22,78	16,28
Sulawesi Tengah	8,95	16,43	21,87
Sulawesi Selatan	18,08	24,53	28,27
Sulawesi Tenggara	9,34	17,02	22,38
Maluku	10,84	18,97	24,57
Irian Jaya	20,22	23,97	25,76
Indonesia	22,27	30,90	35,91

Sumber: BPS, 1997

Perkembangan Kota di Indonesia

Kajian pola urbanisasi perlu dilakukan sebab banyak studi memperlihatkan bahwa tingkat

konsentrasi penduduk di kota-kota besar telah berkembang dengan pesat. Studi yang dilakukan oleh Rutz tahun 1987 (Karyoedi, 1993) memperlihatkan bahwa jumlah

kota kecil (kota dengan penduduk kurang dari 100,000 jiwa) di Indonesia sangat besar dibandingkan dengan kota menengah (kota dengan penduduk 500.000 sampai 1 juta jiwa). Kondisi ini mengakibatkan perpindahan penduduk menuju kota besar menjadi kurang terkendali. Lebih lanjut terlihat bahwa 62 persen dari 43 kota di Indonesia dengan penduduk di atas 100 ribu jiwa terdapat di Pulau Jawa. Sekitar 50 persen sisanya terdapat di Pulau Sumatra.

Ada kecenderungan beberapa kota besar akan selalu terus tumbuh dan berkembang, kemudian membentuk kota yang disebut kota-kota metropolitan. Jakarta, misalnya, telah lama menjadi kota yang terpadat di wilayah Asia Tenggara dengan perkiraan jumlah penduduk mencapai dua belas juta jiwa pada tahun 1995. Diperkirakan pada sekitar tahun 2015, Jakarta akan menduduki tempat ke-5 dalam 10 besar kota-kota terbesar di dunia. Dengan perkembangan kota yang sedemikian rupa maka kondisi kehidupan, baik di Jakarta dan kota-kota besar lainnya maupun kota kecil pada saat ini akan menjadi perhatian para perencana perkotaan (*urban planners*).

Perkembangan kota di Indonesia juga berlangsung dengan sangat pesat. Pada tahun 1950 hanya ada satu kota dengan penduduk di atas 1 juta jiwa yaitu Jakarta. pada tahun 1980 jumlah tersebut meningkat menjadi 4 kota

yaitu Jakarta, Bandung, Surabaya, dan Medan. Selanjutnya pada tahun 1990 jumlah tersebut meningkat lagi menjadi delapan dengan tambahan yaitu kota Semarang, Yogyakarta (termasuk Sleman), Palembang, serta Ujung Pandang. Diperkirakan pada tahun 2020 mendatang di Indonesia akan terdapat 23 kota dengan penduduk di atas 1 juta jiwa, 11 di antaranya berada di Pulau Jawa. Dari 23 kota tersebut, 5 di antaranya akan berpenduduk di atas 5 juta jiwa, termasuk Jabotabek yang pada saat ini diperkirakan berpenduduk 35 juta jiwa (Firman, 1996).

Kota-kota di Indonesia cenderung bergerak ke arah sistem kota yang terpadu dan menyebar. Perkembangan kota-kota di Indonesia cenderung menciptakan *mega-urban*. Beberapa contoh dari mega urban yang sudah muncul adalah Jabotabek (Jakarta-Bogor-Tangerang-Bekasi); Medan-Lubuk Pakam-Binjai-Stabat-Tebing Tinggi; Bandung-Cimahi-Lembang-Banjaran-Majalaya; Semarang-Kendal-Demak-Ungaran-Salatiga; serta Gresik-Bangkalan-Surabaya-Sidoarjo-Lamongan.

Pola pengembangan kota di atas jika tidak ditangani secara serius akan mengakibatkan terbentuknya kota primat (*primate city*), yang bila tingkatnya berlebihan akan berdampak buruk, baik pada perkembangan kota itu sendiri maupun perkembangan pembangunan nasional. Pemantauan terhadap

primaty city biasanya dilakukan dengan memperhatikan indeks primat (*primacy index*).* Firman (1996) menghitung dengan menggunakan metode perbandingan antara jumlah penduduk kota tersebut dengan total penduduk tiga kota terbesar berikutnya mendapatkan hasil bahwa indeks primasi di Indonesia pada tahun 1980 adalah 1,27 yang kemudian meningkat menjadi 1,39 pada tahun 1990. Koefisien ini menunjukkan bahwa penduduk perkotaan di Indonesia masih sangat terkonsentrasi di kawasan Jabotabek, walaupun keadaan ini tidak sebesar konsentrasi penduduk perkotaan Thailand. Kota Bangkok, misalnya, yang memang merupakan contoh kota primat di dunia memiliki koefisien lebih dari 6.

Dampak dari *primacy* adalah berkurangnya fungsi kota besar sebagai katalisator pengembangan wilayah. Kota-kota kecil yang tumbuh di sekitar pusat kota menjadi kurang mandiri. Hal ini dapat dilihat dari sebagian penduduk yang tinggal di kota kecil tersebut bekerja di kota inti dan turut menikmati fasilitas pelayanan umum yang tersedia di kota inti. Kondisi ini akan menyebabkan timbulnya berbagai masalah di kota

inti seperti menurunnya fasilitas pelayanan umum (angkutan umum, air minum, listrik, energi, sampah, dan lain sebagainya), degradasi lingkungan, daerah kumuh, polusi industri, tidak efisiennya penggunaan tanah, serta minimnya akses tanah bagi pendatang baru.

Faktor Pendorong Urbanisasi dan Perkembangan Kota

Urbanisasi dan perkembangan kota sangat dipengaruhi oleh perkembangan ekonomi. Pola dan proses urbanisasi dan perkembangan kota juga mencerminkan perkembangan ekonomi di perkotaan, khususnya kota-kota besar. Kegiatan ekonomi sekunder dan tersier, seperti perpabrikasi dan jasa, cenderung berlokasi di kota-kota besar. *Urbanization economies* yang sederhana dapat diartikan sebagai faktor-faktor yang dapat mendorong suatu kegiatan usaha untuk berlokasi di kota-kota besar sebagai konsentrasi penduduk dan prasarana urban, baik sebagai potensi konsumen maupun sumber tenaga kerja; prasarana produksi termasuk listrik, pelabuhan, air, dan lain sebagainya, yang memungkinkan operasi kegiatan usaha tersebut

* Ada berbagai versi dalam mengukur indeks primasi ini. Pertama, rasio antara jumlah penduduk kota utama (terbesar) terhadap jumlah penduduk kota terbesar kedua; serta kedua, rasio antara penduduk kota terbesar terhadap jumlah penduduk total tiga kota terbesar berikutnya.

secara lebih efisien. Faktor-faktor tersebut kemungkinan besar tidak akan ditemui di kota-kota kecil, apalagi di pedesaan (*rural*).*

Semakin berpusatnya kegiatan ekonomi di kota-kota besar di Indonesia akhir-akhir ini juga sangat dipengaruhi oleh berbagai deregulasi dalam sektor industri dan keuangan yang dilakukan pemerintah untuk lebih memacu pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan efisiensi kinerja sektor-sektor ekonomi tersebut. Kebijakan-sanaan ini pada gilirannya lebih memacu perkembangan kota-kota besar daripada kota kecil atau pusat pedesaan karena kota-kota besar, khususnya yang berada di Pulau Jawa, lebih siap dalam hal sarana dan prasarana yang dibutuhkan untuk mengembangkan kegiatan ekonomi yang didorong oleh deregulasi tersebut.**

Masalah Sosial Ekonomi yang Muncul

Gambaran paling umum di kota-kota besar dan menengah adalah kenyataan bahwa penghuni dari kota-kota tersebut sebagian

besar mempunyai tingkat hidup di bawah standar. Beberapa dari mereka bahkan harus tinggal di daerah kumuh dan permukiman-permukiman liar. Survai PBB terhadap 52 kota besar dunia menunjukkan bahwa lebih dari separo penduduk Jakarta (54 persen) dinilai tinggal di rumah-rumah yang tidak layak (*Kompas*, 4 Juni 1996). Hasil penelitian Laboratorium Pemukiman dan Perumahan FTSP ITS bekerja sama dengan KLH pada 1989 juga menunjukkan bahwa tingkat sosial ekonomi penduduk di permukiman kumuh di Surabaya sangat rendah. Penghasilan rata-rata keluarga hanya mencapai Rp96.000,00/bulan. Berdasarkan standar kebutuhan minimum dari Sayogyo, yaitu 480 kg beras/orang/tahun maka sebanyak 29 persen penduduk permukiman kumuh ini berada di bawah garis batas kebutuhan minimum, 30 persen tepat pada garis batas itu, dan 41 persen lainnya di atasnya. Dilihat dari pola konsumsinya, 70 persen di antaranya digunakan untuk memenuhi kebutuhan pangan, perumahan 8,5 persen, pendidikan

* Dengan demikian, tidak mengherankan bila para investor cenderung untuk mengembangkan modalnya di kota-kota besar dibandingkan dengan di kota-kota kecil. Sebagai contoh sampai dengan Juli 1995 tercatat hampir separo dari investasi asing (PMA) dan investasi dalam negeri (PMDN) yang telah disetujui di Indonesia berlokasi di Jabotabek

** Tampaknya dalam jangka pendek kegiatan deregulasi yang sesungguhnya bukan merupakan kebijakan urbanisasi dan pengembangan kota, cenderung untuk memperlebar kesenjangan antara perkembangan kota besar dan kota kecil serta pusat-pusat pedesaan, dan juga antara Pulau Jawa dan luar Jawa.

5,8 persen, kesehatan hanya 2,1 persen, transportasi 7,2 persen, dan selebihnya untuk kebutuhan sandang dan partisipasi sosial.

Hal tersebut di atas menunjukkan bahwa sebagian besar penghasilan penduduk tersebut masih digunakan untuk pemenuhan kebutuhan pangan. Hal-hal yang berkaitan dengan upaya peningkatan kualitas, terutama dari pendidikan, masih sangat kecil. Terlebih lagi hampir tidak ada penghasilan sisa yang dapat disimpan. Dengan demikian, kalau kemiskinan di perkotaan dibandingkan dengan pedesaan, kemiskinan di perkotaan akan tampak lebih jelas terlihat. Golongan miskin dan kaya akan tampak sangat kontras dan mencolok karena kekayaan merupakan ciri khas kehidupan perkotaan. Penampakkannya yang paling kasat mata adalah kondisi rumah dan lingkungan yang buruk, tidak sehat, serta tidak memiliki kelengkapan infrastruktur yang memadai (*Kompas*, 11 Juli 1996), meskipun dari segi penghasilan, pendapatan nominal penduduk perkotaan lebih tinggi dibandingkan dengan penduduk pedesaan. Hasil penelitian Pusat Studi Kependudukan Unpad, 1991, menunjukkan bahwa pendapatan yang diperoleh penduduk miskin di perkotaan Jakarta lebih baik sekitar Rp5.600,00 daripada pendapatan penduduk pedesaan. Pendapatan penduduk perkotaan tersebut

sebesar Rp80.600,00 atau sekitar Rp6.716,00/orang/bulan. Pendapatan penduduk miskin di pedesaan Jakarta mencapai sekitar Rp75.000,00 per tahun, atau sekitar Rp6.250,00/orang/bulan pada tahun 1972.

Pembangunan perkotaan harus makin mendapat perhatian karena diperkirakan separo dari keseluruhan jumlah penduduk di Indonesia akan tinggal di perkotaan pada tahun 2000. Dengan demikian, permasalahan perkotaan akan semakin kompleks. Dalam perkembangannya, pembangunan di perkotaan di Indonesia hanya dapat memenuhi beberapa hal dari berbagai kebutuhan penduduknya. Pada tahun 1993, baru sekitar 14,7 persen rumah tangga di perkotaan yang memiliki sarana air bersih, 55,3 persen memiliki listrik, dan 2,2 persen memiliki jaringan telekomunikasi. Dibandingkan dengan pelayanan perkotaan lainnya, pengadaan listrik terlihat paling baik. Pelayanan listrik di beberapa kota seperti Medan, Bandung, Semarang, dan Banjarmasin, bahkan hampir mencapai 100 persen. Secara nasional, pelayanan telekomunikasi yang merupakan salah satu kebutuhan hidup modern perkotaan hanya mencapai 2,2 persen dari jumlah penduduk. Di kota-kota besar persentase pelayanan telekomunikasi ini setidaknya-tidaknya harus melampaui enam kali pencapaian nasional tersebut. Sarana transportasi per-

kotaan juga masih sangat kurang jumlahnya, terutama untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat (*mass rapid transportation*). Demikian halnya dengan sarana-prasarana perkotaan lainnya.

Tingginya harga tanah, terutama di lokasi yang strategis, dan spekulasi-spekulasi terhadap harga tanah menyebabkan ketersediaan tanah menjadi terbatas. Keadaan ini mendorong tumbuhnya gubuk-gubuk yang tidak layak di perkotaan. Sementara itu, di sisi lain, kelompok berpendapatan tinggi biasanya mempunyai beberapa rumah berukuran besar dan tanah yang luas pula. Hal ini menyebabkan penggunaan tanah menjadi tidak efisien. Demikian pula dengan air. Golongan miskin harus membayar kebutuhan akan air, bahkan mereka membayar 20-50 kali lebih mahal daripada penduduk kaya (*Kompas*, 4 Juni 1996).

Permasalahan lainnya yang menonjol adalah adanya perbedaan dalam pertumbuhan ekonomi. Sebagai akibat dari konsentrasi kegiatan-kegiatan ekonomi (industri dan jasa) di perkotaan maka terjadi peningkatan migrasi desa-kota. Sektor informal perkotaan telah menjadi pilihan pekerjaan yang jelas bagi para migran yang tidak memiliki keahlian dan kemampuan. Sektor informal ini telah memainkan peran penting dalam penyediaan lapangan kerja. Akan tetapi, beberapa dari mereka

yang tidak dapat masuk ke sektor informal disebabkan banyaknya hambatan, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah kota, menjadi penganggu.

Pertumbuhan sektor industri di pusat perkotaan makin mendorong lajunya angka pertumbuhan perkotaan di Indonesia. Selain itu, terkonsentrasinya penduduk dan lokasi industri menyebabkan meningkatnya polusi di perkotaan. Keadaan ini dapat menyebabkan menurunnya kualitas kehidupan manusia dan merusak sumber alam yang dibutuhkan untuk proses pembangunan berkelanjutan. Degradasi lingkungan perkotaan semakin lama semakin dikenal sebagai salah satu dampak sampingan yang serius dari perkembangan ekonomi di Indonesia.

Sampah menjadi sumber utama dari kontaminasi permukaan air. Sebagai contoh, di Jakarta endapan sampah setempat menciptakan sebuah muatan polusi *Biochemical Oxygen Demand* (BOD) 152 ton/hari, berasal dari sekitar 24.025 ton sampah per hari. Sekitar 17 persen di antaranya (4.084 ton/hari) tidak dapat ditanggulangi oleh Dinas Kebersihan. Dari jumlah yang tidak tertanggulangi tersebut 6 persen terbuang di sungai-sungai setempat, 4 persen tercecer di lapangan/lokasi, 6 persen dimanfaatkan oleh masyarakat (Dinas Kebersihan DKI Jakarta, 1994). Selain itu, polusi terhadap air juga disebabkan oleh

kurangnya fasilitas sanitasi yang memadai. Sensus Penduduk 1990 menunjukkan bahwa hanya kira-kira 45 persen penduduk di Indonesia mempergunakan fasilitas kamar kecil pribadi atau umum. Antara 15 sampai 40 persen sampah keras perkotaan tidak dikumpulkan, dan tidak semua sampah yang terkumpul diproses dalam suatu cara yang aman dan bersih.

Polusi industri di Indonesia cenderung terpusat di perkotaan. Bersamaan dengan pertumbuhan industri yang terus-menerus, beban polusi terus meningkat. Pemantauan akhir mengenai hal ini memperlihatkan bahwa pada 25 sampai 50 persen polusi pada beberapa sungai di Jawa disebabkan oleh industri-industri besar. Air tanah juga cenderung terkena polusi di perkotaan karena kualitas air mengalami penurunan akibat tercampur air garam, khususnya karena perembesan air laut.

Bank Dunia pada tahun 1994 memperkirakan bahwa di Jakarta, biaya lingkungan dari polusi udara dan air mencapai 1 miliar dolar AS per tahun. Jakarta juga menderita kehilangan secara berarti (sampai 26 juta dolar AS) setiap tahunnya akibat banjir. Biaya polusi air lainnya diperkirakan satu persen dari pendapatan domestik Jakarta. Biaya ini diperlukan hanya untuk merebus air minum. Meskipun pendapatan per kapita di perkotaan meningkat, hal ini tidak mencerminkan pendapatan sebenarnya

karena penduduk kota harus membayar kondisi kongesti dan lingkungan hidup yang mempengaruhi kesehatan dan kesejahteraan mereka. Kemacetan lalu lintas dapat menyebabkan suatu kerugian bagi masyarakat yang terlihat dengan lamanya waktu perjalanan antara rumah dan tempat kerja, ditambah kemungkinan stres yang terjadi dan gangguan kejiwaan lainnya.

Banyak penduduk miskin pedesaan yang bermigrasi ke perkotaan hanya sekedar mengubah status mereka menjadi penduduk miskin perkotaan, tanpa terjadi peningkatan yang berarti pada kesejahteraan mereka. Hal ini menyebabkan meningkatnya jumlah pemukiman kumuh di perkotaan, penurunan kualitas lingkungan hidup, penurunan kualitas pelayanan infrastruktur perkotaan yang mendasar, dan makin terbatasnya kesempatan kerja. Perbaikan lingkungan dan fasilitas umum bagi penduduk miskin perkotaan tidaklah mudah karena potensi mereka yang rendah sehingga membutuhkan pengadaan subsidi yang cukup besar; sementara kemampuan keuangan untuk menyediakan subsidi, khususnya oleh pemerintah daerah, sangat terbatas. Akibatnya, beberapa dari daerah kumuh belum dapat dilayani secara memadai oleh pemerintah daerah setempat.

Meskipun demikian, berbagai infrastruktur dan pelayanan

perkotaan di Indonesia telah meningkat secara berarti lebih dari waktu ke waktu. Sebagai contoh, berdasar Laporan Bank Dunia, dari tahun 1981 sampai 1989, kesempatan untuk mendapatkan aliran listrik telah meningkat dari 46,7 persen menjadi 83,9 persen di perkotaan dan dari 5,6 persen menjadi 28,3 persen di pedesaan. Demikian pula halnya kesempatan untuk mendapatkan air leding telah meningkat dari 38,6 persen menjadi 51,5 persen di perkotaan dan dari 4,4 persen menjadi 10,4 persen di pedesaan.

Kebijakan yang Diperlukan

Urbanisasi, seperti halnya kota-kota yang ada, akan terus berkembang sejalan dengan perkembangan ekonomi dan kesejahteraan penduduk. Pemerintah tidak memiliki kewenangan melarang penduduk untuk mendatangi suatu kota. Dengan demikian, kebijakan "kota tertutup", sebagaimana yang pernah dilakukan terhadap kota Jakarta beberapa waktu yang lalu, tidak boleh diberlakukan kembali. Kebijakan tersebut selain bertentangan dengan hak asasi, juga terbukti tidak efektif untuk membatasi arus pendatang.

Strategi pembangunan yang dilakukan selama ini dengan menekankan pada pertumbuhan ekonomi (*economic growth*) dibandingkan dengan pembangunan yang berkesinambungan (*sustainable development*) telah turut mempengaruhi pola urbanisasi dan pertumbuhan kota-kota di Indonesia. Pertumbuhan kota yang terlalu terkonsentrasi di Pulau Jawa terbukti sangat rentan menghadapi krisis ekonomi yang berlangsung dewasa ini. Oleh karena itu, diperlukan suatu perubahan pola kebijakan pembangunan ekonomi yang lebih berwawasan kependudukan (*people centered development*). Strategi pembangunan ekonomi yang berwawasan kependudukan bukanlah anti-pertumbuhan, namun dalam pendekatan ini, kebijakan ekonomi makro harus memperhatikan kondisi kependudukan yang ada. Jika pendekatan ini dilakukan, pertumbuhan ekonomi memang tidak terlalu tinggi, namun ada suatu jaminan terjadinya kesinambungan pembangunan. Karena penduduk benar-benar menjadi subjek dan objek pembangunan itu sendiri.*

Perencanaan spasial di negarane-negara berkembang lebih didomi-

* Suatu contoh mengenai pembangunan yang berwawasan kependudukan dikaitkan dengan urbanisasi dan pengembangan kota adalah perlunya kebijaksanaan untuk merelokasi kawasan industri keluar Pulau Jawa atau paling tidak keluar kawasan Jabotabek. Kebijaksanaan ini memang untuk jangka pendek sangat 'mahal' biayanya, namun dalam jangka panjang akan berdampak pada makin meratanya pembangunan, termasuk juga perkembangan dan keseimbangan kota.

nasi oleh pendekatan *top-down* (dari atas). Penekanan pada pertumbuhan ekonomi dalam jangka pendek menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang menakutkan, namun dalam jangka panjang menimbulkan berbagai distorsi dalam kegiatan ekonomi (Stohr and Taylor, 1981; Rondinelli and Ruddle, 1978).

Sebagai tanggapan atas pengaruh buruk dari tingginya dominasi daerah perkotaan terhadap proses pembangunan secara keseluruhan, pendekatan dari bawah (*bottom-up*) kemudian banyak dianut. Melalui pendekatan ini, tujuan utama seluruh proses pembangunan adalah lebih memeratakan kesejahteraan penduduk daripada mementingkan tingkat pertumbuhan ekonomi (Hansen, 1981). Oleh karena itu, pendekatan *bottom-up* berupaya mengoptimalkan penyebaran sumber daya yang dimiliki dan potensial ke seluruh wilayah.

Banyak pemerintah di negara-negara yang sedang membangun mengikuti aliran ini dengan maksud lebih menyeimbangkan pelaksanaan pembangunan, dalam arti memanfaatkan ruang dan sumber daya secara lebih efisien. Pendekatan *bottom-up* mengisyaratkan kebebasan daerah atau wilayah untuk merencanakan pembangunan sendiri sesuai dengan keperluan dan keadaan daerah masing-masing. Oleh karena itu, otonomi yang seluas-

luasnya perlu diberikan kepada setiap daerah agar mampu mengatur dan menjalankan berbagai kebijakan yang dirumuskan sendiri guna peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah atau kawasan yang bersangkutan. Melalui otonomi daerah, yang berarti adalah desentralisasi pembangunan, maka laju pertumbuhan antardaerah akan semakin seimbang dan serasi sehingga pelaksanaan pembangunan nasional serta hasil-hasilnya semakin merata di seluruh Indonesia.

Beberapa kata kunci yang perlu diberikan penekanan pada pembangunan daerah adalah (1) pembangunan daerah disesuaikan dengan prioritas dan potensi setiap daerah, dan (2) adanya keseimbangan pembangunan antardaerah. Kata kunci pertama mengandung makna pada kesadaran pemerintah untuk melakukan desentralisasi pembangunan, terutama berkaitan dengan beberapa sektor pembangunan yang dipandang sudah mampu dilaksanakan di daerah masing-masing.

Kata kunci kedua mengandung makna pada adanya kenyataan bahwa setiap daerah memiliki potensi, baik alam, sumber daya manusia, maupun kondisi geografis yang berbeda-beda, yang menyebabkan ada daerah yang memiliki potensi untuk berkembang secara cepat dan sebaliknya ada daerah yang kurang dapat berkembang

karena berbagai keterbatasan yang dimilikinya. Adanya perbedaan potensi antardaerah ini menyebabkan peran pemerintah pusat sebagai 'pengatur kebijakan pembangunan nasional' tetap diperlukan agar timbul keselarasan, keseimbangan, dan keserasian perkembangan semua daerah, baik yang memiliki potensi yang berlebihan maupun yang kurang berpotensi.

Dengan demikian, melalui otonomi dalam pengaturan pendapatan, sistem pajak, keamanan warga, sistem perbankan, dan berbagai pengaturan lain yang dapat diputuskan daerah sendiri akan dimungkinkan perpindahan penduduk secara sukarela dengan tujuan semata-mata peningkatan kesejahteraan penduduk itu sendiri. Pengalaman dan kenyataan yang ditemui dalam arus dan perpindahan penduduk di negara-negara bagian Amerika Serikat ataupun negara-negara anggota Uni Eropa telah menunjukkan bahwa otonomi yang nyata dan bertanggung jawab telah berhasil mengarahkan mobilitas penduduk yang bersifat 'sukarela' tersebut. Pada gilirannya, gerak perpindahan penduduk semacam ini tidak saja memberikan keuntungan pada para individu atau keluarga tersebut, tetapi juga memberikan manfaat pada daerah baru tempat tujuan para migran tersebut.

Di samping perlunya perubahan strategi pembangunan ekonomi

makro maka beberapa strategi perencanaan spasial yang perlu dikembangkan antara lain sebagai berikut.

1. Desentralisasi kota inti berarti pengurangan atau pembatasan fungsi kota inti pada kota-kota sekitarnya. Sebaliknya, perlu meningkatkan fungsi kota-kota menengah dan kecil sehingga migrasi menuju kota inti dapat dikendalikan. Jakarta, misalnya, menyandang multifungsi, antara lain, sebagai pusat pemerintahan, perdagangan, distribusi barang, keuangan, pariwisata, pembangunan masyarakat, industri, dan lain sebagainya. Multifungsi ini sebaiknya dibatasi dan sebagian diserahkan ke kota sekitarnya. Pengalaman Jabotabek menunjukkan hal ini. Keppres 53/1989 tentang kawasan industri secara tidak langsung telah meningkatkan peran kota kecil di wilayah Botabek hingga tumbuh relatif cepat.
2. Kerja sama pembangunan wilayah metropolitan (antarkota inti dan kota kecil di sekitarnya) atau kota besar dengan kota kecil di sekelilingnya adalah hal yang merupakan kunci utama dalam manajemen perkotaan. Kerja sama pembangunan tersebut harus disertai dengan kesamaan persepsi terhadap strategi pembangunan ekonomi nasional sehingga pembagian peran dan fungsi kota dapat

selaras dan serasi. Selain itu, juga perlu mengintegrasikan program pembangunan infrastruktur seperti transportasi, air minum, persampahan, dan jalan-jalan kota. Program pembangunan yang perlu dilakukan bersama harus disesuaikan dengan perencanaan tata ruang kota inti dan kota sedang/kecil di sekitarnya sehingga jalan-jalan kota, misalnya, dapat terhubung dan berfungsi sesuai dengan rencana pengembangan kota. Hal ini perlu pula ditunjang kerja sama dalam hal pembiayaan, yaitu pada areal-areal di wilayah perbatasan antara kota inti dan kota sedang/kecil ataupun antara kota sedang/kecil dengan kota sedang/kecil lainnya.

3. Pengembangan manajemen lahan ditujukan dalam upaya penyediaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan tata ruang kota.
4. Pembangunan kota mandiri disertai dengan kelengkapan fasilitas-fasilitas kota sehingga tidak membebani fasilitas kota lainnya.
5. Pengembangan kelembagaan dalam penanganan pembangunan perkotaan, terutama di kota kecil dan kota menengah, dilakukan karena sampai saat ini belum ada lembaga khusus yang menangani administrasi dan manajemen pembangunan kota-kota

tersebut. Hal ini sangat diperlukan untuk mengantisipasi permasalahan perkotaan, terutama dalam koordinasi pembangunan kota besar dengan kota sedang dan kecil di sekitarnya serta mengendalikan pembangunan perkotaan sesuai dengan rencana tata ruang.

6. Peningkatan kemampuan aparatur Pemda baik tingkat I, II, dan kecamatan, terutama yang berkaitan langsung dengan pelayanan kebutuhan masyarakat guna mengantisipasi masalah migrasi dan urbanisasi di kota kecil dan pedesaan.
7. Pengembangan wilayah terpadu dan pengawasan terpadu secara langsung ditujukan untuk meningkatkan pendapatan atau kesejahteraan masyarakat di pedesaan maupun di perkotaan. Peningkatan kesejahteraan ini lebih diutamakan pada masyarakat berpenghasilan rendah di daerah-daerah potensial.
8. Peningkatan pembangunan perumahan dan pemukiman yang terjangkau masyarakat luas serta berwawasan lingkungan diperlukan. Pengembangan sistem perencanaan, pemantapan kelembagaan dan pola pembangunan pemukiman terpadu, peningkatan peran serta masyarakat, serta pengembangan perangkat perundang-undangan dan pelaksanaannya

secara konsekuen juga diperlukan.

Penutup

Dengan melihat pada berbagai data yang ada, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut. *Pertama*, urbanisasi di Indonesia telah meningkat dengan sangat pesat dan akan terus berkembang. Demikian pula kota-kota di Indonesia akan terus tumbuh. Konsentrasi kota-kota akan tetap berada di Pulau Jawa.

Kedua, secara spasial perkembangan kota-kota, terutama di Pulau Jawa, akan membentuk koridor-koridor perkotaan yang membentang antara kota-kota besar dengan ciri semakin tidak tegasnya perbedaan antara perkotaan (*urban*) dan pedesaan (*rural*). Hal ini mencerminkan hubungan antar-kota dan desa yang semakin intensif.

Ketiga, urbanisasi dan perkembangan kota adalah suatu proses yang wajar dan tidak mungkin dihindari sejalan dengan perkembangan sosial-ekonomi masyarakat. Lebih dari itu, kota-kota sebenarnya memainkan peranan sentral dalam pembangunan ekonomi nasional. Seperti dikemukakan oleh Bank Dunia, sekitar 60 persen GDP di negara-negara berkembang diproduksi oleh perkotaan (Firman, 1996). Masalahnya adalah bagaimana perkembangan urbanisasi dan perkembangan kota tersebut dapat dimaksimalkan untuk pembangunan nasional. Untuk itu, diperlukan berbagai kebijakan berupa kebijakan pembangunan wilayah sampai pada pengelolaan kota agar tidak timbul permasalahan kota primat (*primate city*).

Referensi

- Indonesia. Biro Pusat Statistik. 1997. *Perpindahan penduduk dan urbanisasi di Indonesia: hasil Supas 1995*. Jakarta.
- Firman, Tommy. 1996. *Pola urbanisasi di Indonesia: kajian data Sensus Penduduk 1980 dan 1990*. Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Hansen. 1981. "Development from above: the center-down development paradigm" dalam W.B. Stohr and F. Taylor, eds. *Development from above or below? the dialectics of regional planning in developing countries*. Chichester: John Wiley and Sons.
- Rondinelli and Ruddle K. 1978. *Urbanization and rural development: a spatial policy for equitable growth*. New York: Praeger.
- Soegijoko, B.T., dan I. Bulkin. 1994. "Arah kebijaksanaan tata ruang nasional", *Prisma*, 23(2): 21-40.
- Stohr and Taylor, F. 1981. *Development from above or below?: the dialectics of regional planning in development countries*. Chichester: John Wiley and Sons.
- United Nations. Economic and Social Commission for Asia and The Pacific. 1993. *State of urbanization in Asia and the Pacific*. New York.
- Wirosuhardjo, Kartomo. 1992. *Masalah urbanisasi di Indonesia menjelang tinggal landas*. Jakarta.