

9

Tantangan Pengembangan Kapasitas Pengelolaan & Pembangunan Perkotaan bagi Kabupaten dengan Tingkat Urbanisasi Tinggi

Fadjar Hari Mardiansjah

Teknik Perencanaan Wilayah dan Kota, Universitas Diponegoro, Semarang
Email: fadjar_mardiansjah@yahoo.com

Abstrak

Dekade 2000-an merupakan tonggak sejarah perkotaan Indonesia, untuk pertama kalinya jumlah penduduk perkotaan di Indonesia melebihi jumlah penduduk yang tinggal di kawasan non-perkotaan. Salah satu karakter penting urbanisasi di Indonesia adalah pertumbuhan penduduk kota-kota kecil dan menengah di Pulau Jawa. Sensus Penduduk Indonesia mengindikasikan bahwa sebagian besar penduduk perkotaan Indonesia bermukim di berbagai kota kecil dan menengah yang berlokasi di wilayah kabupaten.

Artikel ini mendiskusikan fenomena urbanisasi di berbagai kabupaten di Indonesia; kapasitas kelembagaan dalam pengelolaan proses urbanisasi dan pembangunan perkotaan. Peningkatan kelembagaan, terutama di kabupaten dengan tingkat urbanisasi tinggi, tidak cukup hanya dengan peningkatan pengetahuan aparat pemerintah daerah, tetapi juga memerlukan perubahan dan penguatan lembaga pengelolaan pembangunan perkotaan di kabupaten terkait.

Kata kunci: *urbanisasi wilayah, permasalahan perkotaan, pengelolaan pembangunan perkotaan, kabupaten.*

9.1 LINTASAN PENGAMATAN

Berdasarkan hasil Sensus Penduduk 2010, BPS mengumumkan bahwa proporsi penduduk perkotaan Indonesia pada tahun 2010 telah mencapai 54% dari 237,6 juta total penduduk Indonesia. Dengan demikian, dekade tahun 2000-2010 ini merupakan suatu dekade penting dalam proses pembangunan di Indonesia, karena pada dekade ini terdapat suatu tonggak sejarah perkotaan Indonesia. Untuk pertama kalinya jumlah penduduk Indonesia yang bermukim di kawasan perkotaan melebihi

jumlah penduduk Indonesia yang bertempat tinggal di kawasan perdesaan atau non-perkotaan. Selain itu, dari sudut pandang demografi, sejak akhir dekade ini Indonesia dan penduduknya telah lebih bersifat urban daripada bersifat agraris.

Hasil Sensus Penduduk 2010 tersebut mengindikasikan bahwa jumlah penduduk perkotaan di Indonesia di tahun 2010 telah mencapai angka 128,3 juta jiwa. Sebelumnya, berdasarkan hasil Sensus Penduduk Tahun 2000, BPS mencatat bahwa jumlah dan proporsi penduduk perkotaan tersebut adalah sebesar 86,6 juta jiwa yang setara dengan 41,99% total penduduk pada tahun 2000 (BPS, 2001). Sementara itu, data yang dikemukakan oleh laporan *World Urbanization Prospects: the 2005 Revision Population Database* dari PBB memperlihatkan bahwa jumlah dan proporsi penduduk perkotaan Indonesia pada beberapa dasawarsa sebelumnya adalah sebesar 55,5 juta jiwa (30,6%) pada tahun 1990, 33,2 juta jiwa (22,1%) pada tahun 1980, 20,5 juta jiwa (17,1%) pada tahun 1970, 13,99 juta jiwa (14,6%) pada tahun 1960, dan 9,86 juta jiwa (12,4%) pada tahun 1950 (PBB, 2006).

Angka-angka tersebut menunjukkan pertumbuhan jumlah dan proporsi penduduk perkotaan Indonesia mengalami suatu lonjakan yang sangat tinggi dalam dekade tahun 2000-2010. Lonjakan tersebut lebih besar dari prediksi PBB pada tahun 2006 yang memperkirakan jumlah penduduk perkotaan Indonesia akan mencapai angka 126,6 juta jiwa pada tahun 2010 (PBB, 2006). Padahal, prediksi PBB untuk tahun 2000 yang memperkirakan jumlah penduduk perkotaan Indonesia akan menjadi 87,86 juta jiwa ternyata tidak tercapai. Dengan demikian, dapat diperkirakan bahwa jumlah penduduk perkotaan Indonesia pada masa mendatang akan meningkat lebih besar lagi sejalan dengan peningkatan jumlah penduduk keseluruhan di negara ini. BPS memperkirakan bahwa jumlah penduduk Indonesia akan menjadi sekitar 273,7 juta jiwa pada tahun 2025, dengan proporsi sekitar 68% merupakan penduduk perkotaan. Hal ini berarti bahwa akan terdapat sekitar 185,7 juta jiwa penduduk Indonesia pada tahun 2025 yang tinggal di kawasan perkotaan, baik di kota besar maupun kecil.

Salah satu hal menarik dalam peningkatan jumlah penduduk perkotaan Indonesia adalah fakta bahwa ternyata tidak semua penduduk perkotaan tersebut tinggal di kawasan perkotaan yang berada di luar wilayah administratif kota.¹ Selain terjadi peningkatan jumlah penduduk perkotaan yang bermukim di berbagai kota, jumlah penduduk perkotaan yang tinggal di wilayah kabupaten juga meningkat dengan pesat. Bahkan, walaupun terjadi penambahan jumlah daerah-daerah kota di Indonesia, jumlah penduduk perkotaan yang bermukim di wilayah kabupaten jauh lebih besar dan bertambah lebih banyak daripada yang tinggal di berbagai kota. Pada tahun 2000, hanya 37,5 juta jiwa dari 86,6 juta jiwa penduduk perkotaan Indonesia (43,3%) yang tinggal di berbagai kota. Sementara itu sekitar 49,1 juta jiwa (56,7%) tinggal di kawasan perkotaan di wilayah kabupaten. Bahkan pada tahun 2010, hanya sekitar 40,74% (52,27 juta jiwa) saja yang tinggal di berbagai kota, sementara selebihnya yang berjumlah sekitar 76 juta jiwa (59,3%) tinggal di kawasan perkotaan di berbagai kabupaten.

¹ Untuk menghindari kerancuan, wilayah administratif kota dengan otonomi pemerintahan ditulis sebagai kota.

Dengan latar belakang besarnya peningkatan jumlah penduduk perkotaan di Indonesia dan jauh lebih besarnya jumlah penduduk perkotaan yang berada di berbagai wilayah kabupaten, artikel ini dimaksudkan untuk membahas permasalahan dan pentingnya pengembangan kebijakan, kompetensi dan kapasitas pengelolaan pembangunan kawasan perkotaan di wilayah kabupaten yang seringkali masih dianggap sebagai wilayah non-perkotaan. Untuk mencapai hal itu, diskusi dalam artikel akan diawali oleh pemaparan tentang peningkatan jumlah penduduk perkotaan di wilayah kabupaten, yang dilanjutkan dengan gambaran tentang kelembagaan dan kapasitas institusi pengelolaan pembangunan perkotaan di wilayah kabupaten. Diskusi tentang berbagai permasalahan dalam kelembagaan dan kapasitas institusi pengelolaan pembangunan perkotaan di kabupaten akan menjadi pokok bahasan selanjutnya. Pada bagian akhir akan dirumuskan beberapa kesimpulan penutup yang ditujukan sebagai beberapa pesan yang ingin disampaikan melalui artikel ini.

9.2 URBANISASI WILAYAH DI BEBERAPA KABUPATEN DI INDONESIA

Dewasa ini, pola dan proses urbanisasi dan penambahan penduduk perkotaan di Indonesia telah berkembang dan tidak lagi menjadi suatu proses urbanisasi yang berbasis pada kota saja, tetapi juga telah menjadi suatu proses yang berskala wilayah. Fenomena ini, pertama-tama, diindikasikan oleh lebih besarnya penambahan jumlah penduduk perkotaan Indonesia yang bermukim di wilayah kabupaten dan perbandingannya dengan penambahan penduduk perkotaan yang bermukim di berbagai kota. Tabel 9.1 memperlihatkan bahwa hingga pada tahun 1980, jumlah penduduk perkotaan yang bermukim di wilayah kabupaten masih jauh lebih kecil daripada jumlahnya yang bermukim di berbagai kota, namun pada tahun 1990, jumlah penduduk perkotaan yang bermukim di wilayah kabupaten telah setara dengan jumlahnya yang bermukim di berbagai kota. Bahkan, sejak tahun 2000 hingga tahun 2010, jumlah tersebut telah menjadi jauh lebih besar. Padahal periode antara tahun 1990 hingga 2000, serta antara tahun 2000 hingga 2010 telah terjadi banyak pemekaran daerah yang membentuk daerah-daerah kota baru yang terpisah dari daerah kabupaten induknya. Sebagai contoh, pada periode antara tahun 1990 hingga 2000, tercatat pembentukan 12 kota baru (atau kotamadya baru menurut terminologi pada saat itu), tiga buah di antaranya adalah Kota Bekasi, Kota Tangerang dan Kota Depok, masing-masing dengan jutaan jiwa penduduk. Pada periode ini juga terdapat pembentukan Kota Denpasar yang berpenduduk sekitar 500 ribu jiwa, dan kota-kota lain yang berpopulasi lebih kecil seperti Kota Mataram, Cilegon, Palu, Kupang, Kendari, Dumai, Jayapura, dan Ternate.

Pada periode antara tahun 2000 hingga 2010 terjadi pembentukan kota yang jauh lebih banyak daripada yang terjadi pada periode sebelumnya sebagai akibat dari dibukanya kesempatan pembentukan daerah baru oleh Undang-undang Otonomi Daerah. Hingga tahun 2010, tercatat adanya 94 daerah kota, yang berkembang dari hanya 63 daerah kota yang ada di tahun 2000. Hal ini berarti terjadi pembentukan 31 kota baru yang lepas dari kabupaten induknya.

Tabel 9.1. Perkembangan Jumlah Penduduk Perkotaan pada Daerah Kota dan Kabupaten, Tahun 1980 – 2010

Tahun	Jumlah Penduduk Perkotaan Indonesia		
	Daerah Kota	Kabupaten	Total
1980	21.030.000	12.170.000	33.200.000
1990	27.930.000	27.570.000	55.500.000
2000	37.520.000	49.080.000	86.600.000
2010	52.270.000	76.030.000	128.300.000

Sumber : *Dihitung berdasarkan dari data hasil Sensus Penduduk tahun 1980, 1990 dan 2000.*

Suatu hal yang menarik adalah bahwa pada periode ini juga terjadi pembentukan kota pada suatu kawasan perkotaan yang memiliki lebih dari satu juta penduduk. Kota Tangerang Selatan merupakan kota yang diresmikan pada bulan Oktober 2008 yang menurut Sensus Penduduk 2010, jumlah penduduknya sudah mencapai sekitar 1,3 juta jiwa. Secara kelembagaan pembangunan perkotaan, hal ini sangat menarik karena dapat dikatakan bahwa pembentukan berbagai kota pada periode ini dilakukan secara ‘tiba-tiba’ tanpa diawali oleh suatu upaya ‘penyiapan’ kelembagaan pengelolaan kota tersebut. Kondisi ini berbeda dengan pembentukan daerah kota (atau kotamadya, menurut terminologi sebelum UU Pemerintahan Daerah tahun 1999) yang terjadi pada periode sebelumnya. Sebelum ditingkatkan menjadi daerah kota yang otonom, terutama daerah-daerah kota baru yang memiliki jumlah penduduk yang sangat besar, melalui proses perkembangan menjadi kota administratif terlebih dahulu. Perbedaan ini disebabkan karena Undang-undang Pemerintahan Daerah tahun 1999 tidak lagi mengenal nomenklatur kota administratif dalam sistem pembagian daerah dan wilayah di Indonesia, seperti UU sebelumnya yaitu Undang-undang Pemerintahan di Daerah tahun 1974.

Dari sudut pandang penyiapan kelembagaan pengelolaan pembangunan perkotaan, pembentukan wilayah kota administratif seperti ini dapat dipandang sebagai suatu bentuk awal penyiapan dan pengembangan kelembagaan pengelolaan pembangunan perkotaan. Walaupun tidak memiliki kewenangan dan otoritas yang mandiri, sebuah kota administratif memiliki perangkat kelembagaan pemerintahan yang dipimpin oleh walikota administratif. Selain itu, pembentukan lembaga pemerintah wilayah kota administratif biasanya juga memiliki instansi/lembaga pengelolaan pembangunan kota yang spesifik mengatur dan mengelola pembangunan perkotaan di wilayahnya, dan relatif terlepas dari kelembagaan pembangunan di kabupaten induk yang bertugas untuk mengurus pelaksanaan kegiatan pembangunan bagi seluruh wilayah kabupaten. Walaupun tidak memiliki kewenangan dan otoritas yang otonom, kelembagaan pengelolaan wilayah kota administratif merupakan suatu bentuk perhatian terhadap kebutuhan pengelolaan pembangunan perkotaan yang spesifik dan berbeda dengan kebutuhan pengelolaan pembangunan wilayah lain di kabupaten induknya.

Hal kedua yang mengindikasikan telah terjadinya proses urbanisasi wilayah di Indonesia adalah fenomena pergeseran kontribusi (*share*) jumlah penduduk

perkotaan di berbagai kota yang menjadi wilayah inti suatu kawasan metropolitan terhadap jumlah seluruh penduduk perkotaan kawasan metropolitannya. Kontribusi jumlah penduduk semakin mengecil bila dibandingkan dengan kontribusinya di masa terdahulu. Tabel 9.2 memperlihatkan bahwa fenomena ini tidak hanya terjadi di kawasan metropolitan besar seperti Megapolitan Jabodetabek, Metropolitan Surabaya (Gerbangkertosusila), dan Metropolitan Bandung Raya saja, namun juga terjadi di kawasan metropolitan lain yang berukuran jauh lebih kecil, seperti Metropolitan Semarang, Surakarta, Yogyakarta, Malang, dan bahkan juga terjadi pada kawasan lain yang diperkirakan akan berkembang menjadi metropolitan baru pada masa yang akan datang seperti Kawasan Tegal, Cirebon, Pekalongan, Cilegon, Kediri, Pasuruan, dan pada kawasan perluasan (*extended*) berbagai kota kecil seperti Blitar, Madiun, Magelang dan Cilegon.

Tabel 9.2. Pergeseran Kontribusi Jumlah Kota Inti terhadap Jumlah Penduduk Kawasan Perkotaan Keseluruhan

Kota	Kawasan	Kontribusi terhadap Penduduk Perkotaan Kawasan		
		1980	1990	2000
DKI Jakarta	Megapolitan Jabodetabek	83,3%	62,8%	46,0%
Kota Surabaya	Metropolitan Gerbangkertosusila	78,1%	65,7%	49,1%
Kota Bandung	Metropolitan Bandung Raya	69,6%	61,4%	44,6%
Kota Semarang	Metropolitan Kedungsepur	79,5%	71,6%	59,8%
Kota Surakarta	Metropolitan Subosuko	60,8%	42,9%	26,7%
Kota Yogyakarta	Metropolitan Yogyakarta	69,8%	33,4%	23,4%
Kota Malang	Metropolitan Malang	72,5%	61,5%	43,8%
Kota Tegal	Metropolitan Tegal	26,2%	22,7%	15,3%
Kota Cirebon	Metropolitan Cirebon	48,6%	29,3%	20,1%
Kota Pekalongan	Pekalongan, dan sekitarnya	38,8%	41,4%	31,4%
Kota Kediri	Kediri, dan sekitarnya	73,6%	53,2%	32,1%
Kota Sukabumi	Sukabumi, dan sekitarnya	33,9%	26,4%	33,2%
Kota Pasuruan	Pasuruan, dan sekitarnya	36,1%	37,2%	24,0%
Kota Probolinggo	Probolinggo, dan sekitarnya	62,7%	62,5%	36,3%
Kota Magelang	Magelang, dan sekitarnya	55,7%	42,3%	29,5%
Kota Blitar	Blitar, dan sekitarnya	51,4%	43,9%	31,5%
Kota Madiun	Madiun, dan sekitarnya	72,8%	68,9%	52,1%

Sumber : Dihitung berdasarkan dari data hasil Sensus Penduduk tahun 1980, 1990 dan 2000.

Di kawasan Megapolitan Jabodetabek, kontribusi DKI Jakarta terhadap jumlah penduduk perkotaan keseluruhan di kawasan Megapolitan Jabodetabek telah berkurang dari sekitar 83% pada tahun 1980 menjadi 62% pada tahun 1990, dan 46% pada tahun 2000. Sayangnya, hingga kini BPS belum mengeluarkan laporan tentang jumlah penduduk perkotaan di setiap kabupaten di Indonesia berdasarkan hasil Sensus Penduduk Tahun 2010, sehingga besarnya proporsi jumlah penduduk

perkotaan di wilayah kota inti seperti DKI Jakarta terhadap seluruh jumlah penduduk perkotaan di kawasan metropolitannya belum dapat diperhitungkan. Di kawasan ini, Kabupaten Tangerang merupakan kawasan yang mengalami peningkatan kontribusi terbesar hingga tahun 2000, kontribusinya meningkat dari hanya 2,9% pada tahun 1980 menjadi 18,0% pada tahun 2000.

Secara internal di Kawasan Bogor, yang sedikit berbeda dengan berbagai kawasan pinggiran Megapolitan Jabodetabek lainnya (karena sudah memiliki daerah kota sejak lama), kontribusi Kota Bogor juga menjadi semakin kecil dari 27,9% pada tahun 1980 menjadi hanya sekitar 19,2% pada tahun 2000, dan kontribusi Kabupaten Bogor meningkat dari 72,1% pada tahun 1980 menjadi 87,6% pada tahun 1990, walaupun kemudian berkurang lagi menjadi hanya sekitar 51,5% pada tahun 2000 sebagai akibat terjadinya pembentukan Kota Depok yang sebelumnya merupakan bagian dari wilayah Kabupaten Bogor yang berkontribusi sekitar 29,3% pada tahun 2000. Di kawasan pinggiran lainnya, besarnya peningkatan jumlah penduduk perkotaan juga telah memicu terbentuknya berbagai kota, yaitu Kota Bekasi, Kota Tangerang, dan Kota Tangerang Selatan.

Sementara itu, di kawasan Metropolitan Gerbangkertosusila (Surabaya), Kabupaten Sidoarjo menjadi kawasan dengan peningkatan kontribusi tertinggi, dari 7,2% pada tahun 1980 menjadi 15,6% pada tahun 1990 dan kemudian menjadi 25,3% pada tahun 2000. Kawasan Metropolitan Surakarta, Kabupaten Sukoharjo dan Kabupaten Karanganyar menikmati peningkatan kontribusi yang relatif setara dari 16,4% pada tahun 1980 menjadi sekitar 29,4% pada tahun 2000 untuk Kabupaten Sukoharjo, dan dari sekitar 9,9% pada tahun 1980 menjadi 18,3% pada tahun 2000 untuk Kabupaten Karanganyar.

Berkurangnya kontribusi jumlah penduduk kota yang menjadi wilayah inti tersebut mengindikasikan bahwa jumlah penduduk perkotaan di daerah kabupaten di sekitarnya menjadi semakin meningkat. Selain dipengaruhi oleh besarnya tarikan migrasi, aktivitas penduduk dan kegiatan ekonomi seperti yang terjadi di berbagai kawasan metropolitan besar, meningkatnya jumlah penduduk perkotaan di kabupaten dan kontribusinya terhadap jumlah keseluruhan penduduk perkotaan di kawasan metropolitannya juga dipengaruhi oleh tersedianya lahan, yaitu lahan yang dapat diubah menjadi lahan untuk aktivitas permukiman dan perkotaan di wilayah kabupaten dengan aksesibilitas yang cukup baik dan tingkat harga yang terjangkau. Perkembangan teknologi transportasi dan ketersediaan jaringan prasarana (jalan) regional yang menghubungkan berbagai kawasan potensial bagi pembangunan perumahan dan perkotaan di wilayah kabupaten dengan wilayah perkotaan inti, diperkirakan menjadi salah satu faktor utama yang mendorong terjadinya proses peningkatan jumlah penduduk perkotaan di wilayah kabupaten di sekitar berbagai kota. Selain itu, diperkirakan bahwa fenomena ini juga dipengaruhi oleh tingginya tingkat kepadatan penduduk Pulau Jawa, yang dengan tingkat kepadatan rata-rata hampir mencapai 1.000 jiwa per km², juga merupakan pulau besar terpadat di dunia. Dengan tingkat kepadatan rata-rata yang sangat tinggi seperti itu, maka pembangunan suatu aktivitas perkotaan tertentu di beberapa kawasan di kabupaten akan dengan mudah memicu konsentrasi penduduk dan aktivitasnya sehingga mempercepat proses urbanisasi di wilayah tersebut.

Fenomena ketiga yang turut mengindikasikan telah terjadinya proses urbanisasi yang berbasis wilayah di Indonesia adalah banyaknya kabupaten di Indonesia, terutama yang berlokasi di Pulau Jawa, yang telah memiliki tingkat urbanisasi lebih dari 50%, bahkan sejak tahun 2000 (lihat Tabel 9.3). Suatu hal yang menarik adalah bahwa berbagai kabupaten yang telah memiliki tingkat urbanisasi lebih dari 50% tersebut tidak hanya merupakan kabupaten-kabupaten yang berlokasi di sekitar kota-kota besar saja, tetapi juga beberapa kabupaten yang berlokasi di sekitar kota kecil atau bahkan tidak bersebelahan dengan suatu daerah kota mana pun.

Tabel 9.3. Kabupaten di Pulau Jawa yang Telah Memiliki Tingkat Urbanisasi Lebih dari 50% pada Tahun 2000

Region	Jumlah Penduduk Perkotaan			% penduduk perkotaan
	1980	1990	2000	tahun 2000
Kabupaten di Sekitar Kota Besar				
Kab. Sidoarjo	185 354	586 107	1 339 311	85,7
Kab. Sleman	107 686	400 978	738 786	81,9
Kab. Bantul	64 975	421 812	562 051	72,0
Kab. Tangerang	228 162	1 520 837	1 940 810	69,7
Kab. Sukoharjo	126 811	324 214	539 024	69,5
Kab. Bandung	638 485	1 291 873	2 656 546	63,9
Kab. Bekasi	188 668	1 152 883	967 740	58,0
Kab. Bogor	638 039	1 923 866	2 013 987	57,4
Kabupaten di Sekitar Kota Sedang-Kecil				
Kab. Cirebon	236 414	613 853	1 082 736	56,1
Kab. Tegal	262 375	494 077	755 651	54,7
Kabupaten tak Bersebelahan dengan Kota				
Kab. Kudus	167 193	358 335	477 509	67,9
Kab. Klaten	268 805	384 896	714 535	64,4
Kab. Jombang	105 796	245 344	614 799	54,6
Kab. Jepara	73 435	227 062	491 910	50,8

Sumber : Dihitung berdasarkan data dari hasil Sensus Penduduk tahun 1980, 1990 dan 2000.

Dari sudut pandang lain, selain telah mengindikasikan terjadinya proses urbanisasi wilayah di Indonesia, ketiga fenomena empiris tersebut juga telah mengindikasikan bahwa wilayah kabupaten telah menjadi tempat berlangsungnya proses urbanisasi yang melibatkan terjadinya penambahan penduduk perkotaan dalam jumlah yang cukup besar. Satu karakteristik utama yang membedakan proses urbanisasi di wilayah kabupaten dengan proses yang terjadi di wilayah kota adalah bahwa proses urbanisasi di wilayah kabupaten tidak terkonsentrasi pada satu aglomerasi perkotaan seperti yang terjadi pada proses urbanisasi di wilayah kota (*city-based urbanization*). Karakter urbanisasi yang terjadi di wilayah kabupaten lebih

merupakan suatu proses urbanisasi yang berbasis pada suatu wilayah (*regional-based urbanization*) yang terdiri atas pertumbuhan dan perkembangan kawasan perkotaan yang berlangsung pada beberapa tempat aglomerasi perkotaan yang ada di dalam wilayah tersebut. Selain memperlihatkan pertumbuhan dan perkembangan aglomerasi perkotaan yang telah ada sebelumnya, karakteristik ini meliputi suatu fenomena yang memperlihatkan terjadinya proses pembentukan aglomerasi atau kawasan perkotaan baru. Kawasan perkotaan ini berkembang dari perkembangan berbagai pusat pelayanan perdesaan atau pusat aktivitas lainnya, baik yang berupa pertumbuhan dari satu pusat aktivitas maupun pertumbuhan yang berasal dari proses penggabungan dua atau lebih pusat-pusat aktivitas perkotaan dan/atau perdesaan yang telah berkembang sebelumnya. Karakteristik penting lainnya adalah bahwa proses urbanisasi yang berlangsung pada lebih dari sebuah aglomerasi perkotaan tersebut terjadi dalam besaran dan kekuatan yang berbeda-beda antara satu aglomerasi perkotaan dengan aglomerasi perkotaan lainnya.

Tabel 9.4. Perkembangan Aglomerasi Perkotaan dalam Proses Urbanisasi Wilayah Kabupaten Tegal, tahun 1990 dan 2006

Tahun 2006			Tahun 1990		
Aglomerasi Perkotaan	JDP	JPP	Aglomerasi Perkotaan	JDU	JPP
Dukuhturi-Talang-Adiwerna	52	285.146	Dukuhturi-Talang-Adiwerna	43	220.323
Slawi-Pangkajene-Dukuhwaru	44	231.892	Slawi	27	131.082
Kramat	11	58.372	Kramat	8	30.007
Margasari	1	35.903	(Margasari)*	1	11.188
Lebaksiu	5	32.623	Lebaksiu	3	24.390
Tarub	7	28.574	(Tarub)*	2	10.309
Balapulang	3	23.931	(Balapulung)*	2	17.655

Sumber : Dihitung berdasarkan data Potensi Desa tahun 1990 dan 2006

Catatan: JDP = Jumlah Desa Perkotaan

JPP = Jumlah Penduduk Perkotaan

*) Aglomerasi perkotaan (kota kecil) yang pada tahun 1990 belum dianggap sebagai suatu kota kecil karena jumlah penduduknya masih lebih kecil daripada 20.000 jiwa.

Studi yang dilakukan pada proses urbanisasi di Kabupaten Tegal, Jawa Tengah, memperlihatkan bahwa proses urbanisasi wilayah ini melibatkan beberapa aglomerasi perkotaan yang jumlahnya berkembang dari tahun ke tahun (lihat Tabel 9.4). Apabila dianggap bahwa suatu aglomerasi perkotaan dengan jumlah penduduk perkotaan lebih besar daripada 20.000 jiwa sebagai sebuah kawasan perkotaan dengan kategori kota kecil, dengan mengacu kepada fakta empiris tentang adanya suatu daerah kota (atau kotamadya) yaitu Kota Sabang yang hanya memiliki jumlah penduduk sekitar 23,8 ribu jiwa pada tahun 1980, maka proses urbanisasi wilayah di Kabupaten Tegal melibatkan proses-proses pertumbuhan dan perkembangan kota dari 4 (empat) buah kota kecil pada tahun 1990 dengan rentang jumlah penduduk

per kota yang bervariasi dari 24,4 ribu hingga 220,3 ribu jiwa. Keempat kota tersebut, dengan urutan berdasarkan jumlah penduduk dari yang terbesar hingga yang terkecil, adalah Kota Dulangwarna yang terbentuk dari tiga kecamatan, yakni Dukuhhuri, Talang dan Adiwerna yang memiliki perkembangan wilayah perkotaan yang tak terputus (220,3 ribu jiwa), Kota Slawi (131,1 ribu jiwa), Kota Kramat (30 ribu jiwa) dan Kota Lebaksiu (24,4 ribu jiwa). Pada tahun 2006, jumlah kota yang terlibat di dalam proses urbanisasi ini meningkat menjadi 7 (tujuh) buah kota dengan terbentuknya beberapa kota kecil baru seperti Margasari, Tarub dan Balapulung. Meskipun demikian, pada tahun 2006 juga terdapat sebuah pusat pelayanan perdesaan, yaitu Suradadi, yang telah memiliki jumlah penduduk perkotaan sebesar 19,4 ribu jiwa. Dapat diperkirakan bahwa Suradadi akan segera berkembang dan terkategori sebagai salah satu kota kecil lainnya yang turut berkembang dalam proses urbanisasi wilayah di Kabupaten Tegal.

Tabel 9.5. Perkembangan Aglomerasi Perkotaan dalam Proses Urbanisasi Wilayah Kabupaten Malang, Tahun 1990 dan 2006

Tahun 2006			Tahun 1990		
Aglomerasi Perkotaan	JDP	JPP	Aglomerasi Perkotaan	JDU	JPP
Lawang-Singosari	21	189 935	Lawang	6	48 440
			Singosari	5	44 534
Batu**	11	96 837	Batu**	5	55 325
Pakis	8	82 591	(Saptorenggo-Pakis)*	1	9 986
			(Pakiskembar-Pakis)*	1	5 895
Gondanglegi-Pagelaran	9	68 102	Gondanglegi	2	20 055
Turen	9	65 300	(Turen)*	2	18 034
Kepanjen	9	59 581	Kepanjen	8	50 529
Pakisaji-Wagir	9	57 765	Kebonagung	3	22 904
			(Pakisaji)*	2	9 511
Sumberpucung	7	53 817	Sumberpucung	2	24 721
Tumpang	6	38 424	(Tumpang)*	1	11 961
Bululawang	7	32 637	(Bululawang)*	2	11 633
			(Krebet-Bululawang)*	1	5 504
Mulyoagung (Dau)	3	26 328	(Mulyoagung-Dau)*	1	8 491
Dampit	1	24 034	Dampit	1	20 614
Pujon	3	21 960	(Pujon)*	1	5 353

Sumber: Dihitung berdasarkan data Potensi Desa tahun 1990 dan 2006.

Catatan: JDP = Jumlah Desa Perkotaan

JPP = Jumlah Penduduk Perkotaan

*) Aglomerasi perkotaan (kota kecil) yang pada tahun 1990 belum dianggap sebagai suatu kota kecil karena jumlah penduduknya masih lebih kecil daripada 20.000 jiwa.

***) Kota Batu telah berkembang menjadi suatu daerah kota yang otonom sejak tahun 2001.

Sementara itu, studi yang dilakukan pada wilayah Kabupaten Malang memperlihatkan bahwa urbanisasi wilayah yang terjadi melibatkan jumlah pusat konsentrasi penduduk perkotaan yang lebih banyak daripada yang terjadi di wilayah Kabupaten Malang (lihat Tabel 9.5). Proses urbanisasi wilayah di kabupaten ini melibatkan tiga belas buah kota kecil; delapan buah di antaranya telah terbentuk sejak tahun 1980. Hal lain yang membedakan adalah bahwa proses urbanisasi di wilayah ini telah melahirkan terbentuknya satu daerah kota baru, yaitu Kota Batu, yang lepas dari Kabupaten Malang pada tahun 2001. Selain itu, proses urbanisasi wilayah di kabupaten ini juga lebih banyak membangun beberapa konsentrasi penduduk untuk tumbuh dan berkembang menjadi kota-kota kecil baru, baik yang melalui proses yang tersendiri seperti Turen, Sumberpucung, Tumpang, Mulyoagung, dan Pujon, maupun melalui proses penggabungan beberapa konsentrasi penduduk untuk tumbuh dan berkembang menjadi suatu kota kecil seperti pada kasus Pakis, Bululawang dan Pakisaji.

Dari Tabel 9.4 dan 9.5 juga dapat dilihat bahwa hal lain yang juga menjadi karakter urbanisasi di wilayah kabupaten ini adalah meluasnya wilayah kawasan perkotaan yang diindikasikan oleh meningkatnya jumlah desa perkotaan. Desa perkotaan ini adalah desa yang terklasifikasi sebagai desa urban berdasarkan penilaian dari BPS dengan menggunakan tiga buah variabel pokok, yaitu variabel jumlah penduduk yang bermukim di desa tersebut, kepadatan penduduk, dan kehadiran beberapa jenis fasilitas perkotaan seperti fasilitas pendidikan, kesehatan, perdagangan, dan perindustrian.

9.3 PERMASALAHAN POKOK DALAM URBANISASI WILAYAH DI KABUPATEN

Sama halnya seperti yang terjadi pada proses urbanisasi yang terjadi pada daerah kota, proses urbanisasi wilayah yang terjadi di daerah kabupaten di Indonesia juga banyak diikuti oleh munculnya beberapa permasalahan spesifik. Dapat diperkirakan bahwa berbagai permasalahan tersebut tidak hanya terkait dengan besar dan derasnya laju urbanisasi wilayah di daerah kabupaten terkait, tetapi juga terkait dengan rendahnya kapasitas dan kemampuan institusi pemerintah daerah kabupaten dalam menghadapi dan mengantisipasi proses urbanisasi wilayah yang berlangsung di wilayahnya.

Dari analisis yang dilakukan pada data luas lahan perkotaan yang terdapat pada data monografi desa tahun 1990 dan 2006 di Kabupaten Tegal di Jawa Tengah, Kabupaten Malang di Jawa Timur, dan Kabupaten Purwakarta di Jawa Barat (lihat Tabel 9.6), terungkap bahwa: 1) proses urbanisasi wilayah yang terjadi telah meningkatkan jumlah aglomerasi perkotaan (baik yang terkategori sebagai kota kecil maupun yang masih berupa konsentrasi penduduk perkotaan pada aglomerasi perkotaan yang lebih kecil, serta jumlah desa-desa perkotaan di wilayah berbagai kabupaten tersebut seperti yang telah didiskusikan pada bagian sebelumnya); 2) serupa dengan proses urbanisasi yang terjadi di berbagai kota, proses urbanisasi wilayah di tiga kabupaten ini juga telah meningkatkan luasan lahan perkotaan. Peningkatan yang tinggi juga terjadi pada tingkat konsumsi lahan perkotaan, yang

merupakan variabel hasil pembagian antara luas lahan perkotaan yang ada di wilayah kabupaten tersebut pada tahun tertentu dibagi dengan jumlah penduduk perkotaan yang ada di kabupaten tersebut pada tahun yang sama. Dengan demikian, dapat diindikasikan bahwa proses urbanisasi wilayah yang terjadi di tiga kabupaten tersebut belum diiringi oleh terselenggarakannya kualitas pengendalian dan pengelolaan penggunaan lahan yang sepadan.

Tabel 9.6. Peningkatan Luas Lahan Perkotaan di Kabupaten Tegal, Malang dan Purwakarta, antara tahun 1990 dan 2006

Kabupaten	1990	2006	Perubahan
1. Kabupaten Tegal			
Tingkat urbanisasi kabupaten	39,9%	56,5%	16,6%
Luas lahan perkotaan (ha)	4 006,1	8 447,7	4 441,6
Jumlah kota kecil dan aglomerasi perkotaan yg lebih kecil	14	19	5
Jumlah desa perkotaan (desa)	94	146	52
Jumlah penduduk perkotaan (jiwa)	472 606	787 604	314 998
Tingkat konsumsi lahan perkotaan (m ² /penduduk)	84,8	107,3	22,5
2. Kabupaten Malang			
Tingkat urbanisasi kabupaten	19,5%	40,1%	20,6%
Luas lahan perkotaan (ha)	3 654,6	17 261,7	13 607,1
Jumlah kota kecil dan aglomerasi perkotaan yg lebih kecil	22	30	8
Jumlah desa perkotaan (desa)	49	131	82
Jumlah penduduk perkotaan (jiwa)	343 942	929 506	585 564
Tingkat konsumsi lahan perkotaan (m ² /penduduk)	106,3	185,7	79,5
3. Kabupaten Purwakarta			
Tingkat urbanisasi kabupaten	22,3%	42,5%	20,2%
Luas lahan perkotaan (ha)	1 399,6	6 278,9	4 879,3
Jumlah kota kecil dan aglomerasi perkotaan yg lebih kecil	5	6	1
Jumlah desa perkotaan (desa)	15	53	38
Jumlah penduduk perkotaan (jiwa)	125 712	308 946	183 234
Tingkat konsumsi lahan perkotaan (m ² /penduduk)	111,3	203,2	91,9

Sumber : Dihitung berdasarkan data *Potensi Desa* tahun 1990 dan 2006.

Pada Tabel 9.7 dapat dilihat bahwa kenaikan tingkat konsumsi lahan perkotaan dalam proses urbanisasi wilayah di ketiga wilayah kabupaten ini jauh lebih tinggi daripada peningkatannya yang terjadi pada wilayah Metropolitan Bandung dan wilayah Konurbasi Bopunjur, yang merupakan kawasan dengan tingkat urbanisasi yang lebih tinggi. Untuk setiap tambahan seribu penduduk perkotaan baru di wilayah Metropolitan Bandung dan/atau wilayah Konurbasi Bopunjur, rata-rata tambahan luas lahan perkotaan yang terjadi hanya sekitar 3 hingga 4,5 hektar, sedangkan yang terjadi di wilayah Kabupaten Tegal, Malang, dan Purwakarta yang masing-masing pada tahun 2006 memiliki tingkat urbanisasi sekitar 56,5%, 40,1%

dan 42,5% tambahan luas lahan perkotaan jauh lebih tinggi hingga mencapai belasan dan/atau lebih dari dua puluh hektar lahan.

Tabel 9.7. Perbandingan Peningkatan Tingkat Konsumsi Lahan Perkotaan antara Ketiga Kabupaten dengan Wilayah Lain yang Lebih Terurbanisasi

Wilayah	A (ha/tahun)	B (ribu jiwa/tahun)	C (ha/1000 penduduk kota baru)
Kabupaten Tegal*	277,60	19,69	14,10
Kabupaten Malang*	850,44	36,60	23,24
Kabupaten Purwakarta*	304,96	11,45	26,63
Wilayah Metropolitan Bandung**	444,30	147,40	3,01
Wilayah Konurbasi Bopunjur**	361,30	80,60	4,48

Sumber : * hasil analisis dari data Monografi Potensi Desa tahun 2000 dan 2006.

** hasil analisis dari data yang diambil dari Tommy Firman, 2009.

Catatan: A: peningkatan luas lahan perkotaan rata-rata tahunan

B: peningkatan jumlah penduduk perkotaan rata-rata tahunan

C: peningkatan tingkat konsumsi lahan penduduk perkotaan baru

Pada dasarnya, proses peningkatan luas lahan perkotaan termasuk proses konversi lahan menjadi lahan perkotaan merupakan suatu proses normal dan relatif tidak dapat dihindari dalam suatu proses urbanisasi di negara-negara berkembang (Firman, 2009), namun apabila proses peningkatan luas lahan perkotaan tersebut berlangsung dalam besaran yang tinggi dan laju yang cepat, dan apalagi terjadi pada berbagai lokasi yang tidak terkontrol, maka perubahan penggunaan lahan menjadi lahan perkotaan dan peningkatan luas lahan perkotaan tersebut dapat berpeluang menjadi salah satu ancaman utama dari proses urbanisasi baik terhadap lingkungan maupun terhadap kehidupan dan aktivitas manusia yang ada di dalamnya (Svirejeva-Hopkins & Schellnhuber, 2008; Xiao et al., 2006; López et al., 2001). Konversi dan peningkatan lahan perkotaan tidak hanya berdampak kepada nilai-nilai ekologis kawasan pedesaan dan pertanian (Fujihara, Hara, & Short, 2005), namun juga berpotensi untuk menyebabkan hilangnya lahan pertanian subur yang sangat terbatas (Imhoff et al., 2004) dan keseimbangan *nutrient* di dalamnya (Cao, Zhu & Chen, 2007). Dalam kasus yang lebih luas, konversi dan peningkatan lahan perkotaan juga berpotensi untuk berdampak kepada aktivitas manusia, baik secara lokal maupun global baik melalui hilangnya beberapa kesempatan aktivitas lokal maupun melalui potensinya mempengaruhi emisi karbon (Svirejeva-Hopkins & Schellnhuber, 2008; Carlson & Arthur, 2000).

Analisis terhadap data yang tersaji dalam Buku Kabupaten Dalam Angka masing-masing kabupaten pada tahun 1990 dan 2005 memperlihatkan bahwa ketiga kabupaten mengalami penurunan luas lahan pertanian, baik sawah maupun lahan pertanian lain, dan bahkan juga terjadi penurunan luas hutan pada Kabupaten Malang dan Purwakarta. Sebagian besar lahan sawah yang berkurang adalah pada jenis sawah yang beririgasi, baik sistem teknis maupun irigasi sederhana. Peningkatan sawah tanpa irigasi di Kabupaten Tegal dan Purwakarta, seiring

dengan berkurangnya lahan sawah beririgasi, memperlihatkan terjadinya pergeseran lokasi sawah ke lokasi-lokasi yang belum terjangkau oleh sistem irigasi. Jadi, konversi dan perluasan lahan perkotaan yang tidak terkontrol dalam proses urbanisasi wilayah berpotensi menjadi suatu persoalan penting karena turut mengonsumsi lahan pertanian subur yang terbatas dan sangat dibutuhkan untuk mempertahankan ketahanan pangan lokal maupun nasional.

Tabel 9.8. Perubahan Luas Lahan Sawah, Pertanian Lain, Perkebunan, dan Hutan di Kabupaten Tegal, Malang dan Purwakarta antara tahun 1990 – 2005 (*dalam hektar*)

Jenis Penggunaan Lahan	Kabupaten		
	Tegal	Malang	Purwakarta
Sawah	954	1.243	1.399
Lahan Pertanian Lain	330	12.691	1.871
Perkebunan	n.a.	899	2.015
Hutan	263	10.026	811

Sumber : Hasil analisis dari data Kabupaten dalam Angka tahun 1990 dan 2005.

Catatan: n.a. = tidak diperoleh data

Dari hasil survei yang dilakukan di Kabupaten Tegal pada tahun 2007, terindikasi bahwa penurunan luas lahan pertanian dalam proses urbanisasi wilayah mungkin ada keterkaitannya dengan kondisi kemiskinan wilayah melalui proses kehilangan kesempatan kerja di sektor pertanian dan informalisasi kegiatan di sektor perdagangan dan transportasi. Survei tersebut melibatkan 72 orang responden keluarga miskin perkotaan di wilayah Kabupaten Tegal, yang tersebar di beberapa pusat/aglomerasi perkotaan seperti Slawi, Dulangwarna, Balapulung, Lebaksiu dan Margasari. Dari ke-72 keluarga miskin tersebut, sebagian besar (yaitu 62 responden) mengaku berpendapatan tidak tetap dengan rata-rata kurang dari Rp. 560.000 per bulan yang setara dengan tingkat Upah Minimum Kabupaten (UMK) ketika itu. Selebihnya, yaitu 10 orang responden, mengaku berpendapatan antara Rp. 560.000 – 1.000.000 per bulan. Sebagian besar dari responden bekerja di sektor informal, sebagaimana 36 orang bekerja serabutan sebagai buruh tani, penarik becak, buruh bangunan, dan lain-lain tergantung ketersediaannya pada saat tersebut, 24 orang bekerja sebagai pedagang kecil keliling, 10 orang bekerja sebagai buruh tani atau petani dengan lahan sempit, dan 2 orang responden mengaku tidak memiliki pekerjaan. Hal yang menarik adalah bahwa sebagian besar mengaku bahwa petani adalah pekerjaan mereka pada masa sebelumnya, dan bahkan sebagian diantaranya mengaku memiliki lahan pertaniannya sendiri walaupun tidak seberapa luas. Dalam wawancara yang dilakukan, beberapa orang dari mereka yang mengaku sebagai petani pada masa lalu dan sekarang tidak lagi bekerja di sektor pertanian, melainkan bekerja sebagai pedagang keliling, penarik becak, dan/atau bekerja serabutan, mengatakan bahwa mereka tidak lagi dapat bekerja sebagai petani karena lahan pertaniannya ‘terkena proyek.’ Maksudnya adalah lahan pertaniannya telah berubah fungsi menjadi aktivitas non-pertanian seperti perumahan dan industri.

Secara makro, seperti yang diperlihatkan dalam angka pada Tabel 9.9, terindikasi bahwa proses urbanisasi wilayah yang terjadi di Kabupaten Tegal belum mampu melakukan penggeseran tenaga kerja dari sektor pertanian ke sektor modern yang mampu memberikan nilai produktivitas yang lebih baik. Tabel 9.9 memperlihatkan pergeseran tenaga kerja yang terjadi di Kabupaten Tegal dari tahun 1986 ke tahun 2000, lebih cenderung berupa pergeseran dari dominasi tenaga kerja sektor pertanian ke kegiatan yang bersifat informal.

Tabel 9.9. Penurunan Jumlah Pekerja Pertanian dan Produktivitas Pekerja di Sektor Perdagangan dan Transportasi di Kabupaten Tegal antara Tahun 1986 - 2000

Sektor	Tahun	
	1986	2000
Sektor Pertanian		
- Jumlah tenaga kerja sektor (pekerja)	333 347	183 465
- Proporsi jumlah tenaga kerja terhadap total	61,95%	34,74%
- Produktivitas sektor (juta rupiah)	88 323,71	561 543,96
- Proporsinya terhadap PDRB	36,47%	25,36%
- Produktivitas per tenaga kerja (juta rupiah)	0,26	3,06
Sektor Industri		
- Jumlah tenaga kerja sektor (pekerja)	58 407	63 338
- Proporsi jumlah tenaga kerja terhadap total	10,85%	11,95%
- Produktivitas sektor (juta rupiah)	33 025,92	540 617,00
- Proporsinya terhadap PDRB	13,64%	24,41%
- Produktivitas per tenaga kerja (juta rupiah)	3,93	8,54
Sektor Perdagangan		
- Jumlah tenaga kerja sektor (pekerja)	67 312	157 779
- Proporsi jumlah tenaga kerja terhadap total	12,51%	29,88
- Produktivitas sektor (juta rupiah)	47 358,19	570 731,74
- Proporsinya terhadap PDRB	19,56%	25,77%
- Produktivitas per tenaga kerja (juta rupiah)	7,06	3,62
Sektor Transportasi		
- Jumlah tenaga kerja sektor (pekerja)	1 709	31 578
- Proporsi jumlah tenaga kerja terhadap total	3,18%	5,98%
- Produktivitas sektor (juta rupiah)	12 107,88	99 841,30
- Proporsinya terhadap PDRB	4,99%	4,51%
- Produktivitas per tenaga kerja (juta rupiah)	7,08	3,16

Sumber: Hasil analisis dari data Kabupaten dalam Angka tahun 1986 dan 2000.

Secara kuantitas, pergeseran tenaga kerja terjadi dari dominasi sektor pertanian kepada suatu proporsi yang lebih seimbang antara sektor pertanian dan perdagangan. Dalam periode tersebut, Kabupaten Tegal mengalami penurunan jumlah tenaga kerja pertanian yang sangat tinggi dari sekitar 333,3 ribu tenaga kerja di tahun 1986 menjadi 183,5 ribu tenaga kerja pada tahun 2000. Walaupun tenaga kerja di sektor pertanian masih memiliki proporsi terbesar, perjalanan waktu selama lebih kurang 14 tahun telah menurunkan proporsi tenaga kerja di sektor pertanian dari 62% pada tahun 1986 menjadi hanya sekitar 35% pada tahun 2000. Pertambahan yang terjadi di sektor industri tidak terlalu besar. Pertambahan yang cukup besar terjadi pada sektor perdagangan dan sektor transportasi, dan pertambahan terbesar (absolut maupun prosentase) terjadi pada sektor perdagangan.

Apabila dilihat kualitasnya, pergeseran sektoral tenaga kerja tersebut diiringi oleh melemahnya produktivitas per tenaga kerja sektor perdagangan dan sektor transportasi secara drastis. Pada tahun 1986, sektor transportasi dan sektor perdagangan merupakan penghasil produktivitas per tenaga kerja yang paling tinggi. Bahkan produktivitasnya per tenaga kerja jauh lebih tinggi apabila dibandingkan dengan produktivitas per tenaga kerja sektor industri, yang sering dianggap sebagai sektor penggerak modernisasi dan urbanisasi, namun pada tahun 2000, produktivitas per tenaga kerja kedua sektor ini melorot menjadi setara dengan produktivitas per kapita sektor pertanian yang sering dianggap sebagai sektor tradisional yang menyumbang kemiskinan perdesaan di banyak negara berkembang. Produktivitas per tenaga kerja sektor pertanian meningkat pesat dari hanya sekitar 0,26 juta rupiah per tenaga kerja pada tahun 1986 menjadi 3,06 juta rupiah per tenaga kerja pada tahun 2000, namun nilai yang dihasilkan tersebut masih dapat dikatakan sebagai nilai yang tidak terlalu tinggi bila dibandingkan dengan perkembangan biaya kebutuhan hidup pada periode tersebut. Nilai itu juga jauh lebih rendah daripada nilai produktivitas per tenaga kerja sektor industri yang mencapai 8,5 juta per tenaga pada tahun yang sama. Dengan demikian, dalam perjalanan pada periode ini, dapat dikatakan bahwa produktivitas per tenaga kerja sektor perdagangan dan sektor transportasi menjadi terpuruk dari peringkat yang tertinggi ke peringkat yang paling rendah.

Selanjutnya tentang penurunan jumlah tenaga kerja sektor pertanian, walaupun mungkin penurunan tersebut juga diakibatkan oleh berbagai faktor lain seperti semakin rendahnya minat bekerja dalam sektor pertanian pada kaum muda perdesaan. Hasil survei kuisioner di Kabupaten Tegal mengindikasikan berkurangnya luas lahan pertanian juga berpeluang turut serta mempengaruhi penurunan jumlah tenaga kerja sektor pertanian tersebut. Padahal, rendahnya tingkat pendidikan dan keterbatasan kemampuan untuk beraktivitas dalam sektor lain, terutama dalam sektor modern seperti sektor industri serta jasa dan pelayanan formal, merupakan salah satu karakter penting dari kelompok keluarga petani miskin di kawasan yang sedang tertransformasi dari perdesaan ke perkotaan seperti yang terjadi pada proses urbanisasi wilayah ini.

Hasil survei keluarga miskin di beberapa kawasan perkotaan di Kabupaten Tegal memperlihatkan bahwa sebagian besar kepala keluarga dari keluarga miskin tersebut, hanya berpendidikan tamat SD atau bahkan tidak tamat SD. Dua puluh delapan dari 72 responden hanya tamat SD, sementara 19 orang kepala keluarga tidak tamat SD. Hanya 13 orang yang memiliki ijazah SMA, dan sisanya adalah lulusan SMP. Sementara itu, hanya 9 orang ibu rumah tangga yang berijazah SMP, dan sisanya adalah lulusan atau bahkan tidak lulus SD, dan tidak satu pun yang merupakan lulusan SMA atau pendidikan yang lebih tinggi.

Selain itu, proses urbanisasi wilayah yang terjadi di wilayah Kabupaten Tegal relatif tidak diiringi oleh perkembangan aktivitas industri yang mampu menawarkan kesempatan kerja bagi penduduk di wilayah tersebut. Berdasarkan data yang tercatat pada buku Kabupaten Tegal Dalam Angka Tahun 2005, kabupaten ini memiliki 88 buah industri besar dan sedang pada tahun 2005 (BPS Kabupaten Tegal, 2006). Padahal pada tahun 1990 tercatat 15 buah industri besar dan 139 buah industri

sedang di kabupaten ini (BPS Kabupaten Tegal, 1991). Jadi walaupun terdapat peningkatan jumlah industri kecil dan kerajinan dari sekitar 16.275 buah pada tahun 1990 menjadi 28.464 buah pada tahun 2005, jumlah kesempatan kerja yang ditawarkan relatif masih terbatas apabila dibandingkan dengan pengurangan tenaga kerja yang terjadi dalam sektor pertanian, terutama bagi kelompok petani miskin yang memiliki tingkat pendidikan dan keterampilan terbatas.

Akibatnya, peluang dan kesempatan kerja bagi para petani miskin di kawasan yang bertransformasi dari perdesaan menjadi perkotaan seperti ini menjadi sangat terbatas dengan berkurangnya luas lahan pertaniannya. Berbagai kesempatan kerja sektor informal seperti menjadi pedagang kecil/asongan/keliling, pengemudi becak, bantu-bantu, pengemudi ojek, dan lain sebagainya yang tidak memerlukan pendidikan dan/atau keterampilan yang tinggi, menjadi sektor yang dominan sebagai jalan keluar bagi para tenaga kerja pertanian miskin yang kehilangan lahan pekerjaannya di sektor pertanian. Informasi di Tabel 9.9 menunjukkan berkurangnya tingkat produktivitas per tenaga kerja sektor perdagangan dan sektor transportasi hingga ke tingkat terendah menjadi indikasi adanya proses informalisasi pada sebagian aktivitas di dua sektor tersebut. Dengan demikian, walaupun secara umum proses urbanisasi dianggap sebagai suatu proses yang berkorelasi dengan penciptaan kesempatan kerja, pengalaman urbanisasi wilayah di kabupaten ini relatif memberi dampak yang kurang menguntungkan bagi kehidupan para petani miskin yang ada di wilayah tersebut. Hal ini serupa dengan pengalaman yang terjadi di beberapa negara, seperti Mumbay dan Visakhapatnam di India (lihat Amis et Kumar, 2000 untuk kasus Visakhapatnam; dan Swaminathan, 1995 untuk kasus Bombay/Mumbay), Guadalajara di Meksiko (lihat Latapí dan de la Rocha, 1995) dan Kumasi di Ghana (lihat Devas dan Korboe, 2000) yang memperlihatkan bahwa proses urbanisasi, modernisasi dan industrialisasi sering memarginalkan mereka yang miskin, terutama mereka yang bekerja dalam sektor pertanian dan/atau perdesaan, atau yang bekerja dalam sektor informal.

Selain itu, dalam konteks pengaruhnya terhadap perkembangan kemiskinan perkotaan, urbanisasi wilayah yang meluas dan turut mengubah klasifikasi beberapa desa di sekitarnya dari desa non-perkotaan menjadi desa perkotaan, turut memberi andil terhadap peningkatan jumlah keluarga miskin perkotaan akibat dari adanya reklasifikasi desa dari desa non-perkotaan menjadi desa perkotaan tersebut. Sebagaimana jumlah kemiskinan perdesaan di Indonesia yang jauh lebih besar daripada kemiskinan perkotaan, maka reklasifikasi desa seperti itu akan mengubah jumlah keluarga miskin yang ada di berbagai desa yang ter-reklasifikasi tadi dari keluarga miskin perdesaan menjadi keluarga miskin perkotaan. Hal ini disebabkan karena, dengan terjadinya perubahan kondisi lingkungan di berbagai desa tersebut dari desa yang lebih bercirikan pedesaan menjadi desa yang lebih bercirikan perkotaan, maka penanganan dan pendekatan yang dilakukan dalam upaya pengentasan kemiskinan di desa seperti ini, juga tidak dapat lagi dilakukan dengan pendekatan pengentasan kemiskinan perdesaan dan harus diubah dengan pendekatan pengentasan kemiskinan perkotaan. Pendekatan pengentasan keluarga miskin yang diperlukan harus merupakan pendekatan yang lebih sesuai dan spesifik untuk

kawasan yang sedang bertransformasi dari kawasan perdesaan menjadi kawasan perkotaan.

Tabel 9.10 memperlihatkan peningkatan jumlah keluarga miskin perkotaan di berbagai aglomerasi perkotaan besar, sedang dan kecil di Kabupaten Tegal dan Purwakarta dan kontribusinya dari jumlah keluarga miskin yang berada di desa-desa yang baru tereklasifikasi menjadi desa perkotaan (lihat kolom 'R-U' pada kolom 'Kontribusi Jenis Desa'). Bahkan, peningkatan jumlah keluarga miskin perkotaan di Kabupaten Tegal dan Purwakarta yang berasal dari desa-desa yang tereklasifikasi tersebut jauh lebih besar daripada yang berasal dari desa-desa perkotaan sebelumnya.

Tabel 9.10. Peningkatan Jumlah Keluarga Miskin di Kabupaten Tegal dan Purwakarta antara Tahun 2000 dan 2006, dan Perbandingan Kontribusinya dari Desa Urban Lama dan Desa Urban yang Baru Tereklasifikasi

Kabupaten dan jenis Aglomerasi Perkotaannya	Di Desa-desa Perkotaan						Jumlah Keluarga Miskin di Desa-desa Non Perkotaan	
	Jumlah Keluarga Miskin		Kontribusi Jenis Desa				Th.2000	Th. 2006
	2000	2006	U-U	%	R-U	%		
Kabupaten Tegal	34.948	75.824	18.317	44,81	22.559	55,19	81.483	87.563
Di aglomerasi besar	23.896	44.059	14.041	69,64	6.122	30,36	4.609	6.108
Di aglomerasi sedang	6.786	19.822	3.373	25,87	9.663	74,13	19.500	27.453
Di aglomerasi kecil	4.266	11.943	903	11,76	6.774	88,24	57.374	54.002
Kabupaten Purwakarta	6.859	16.051	484	5,27	8.708	94,73	27.055	38.586
Di aglomerasi besar	4.816	6.079	-167	-13,22	1.430	113,22	2.055	1.557
Di aglomerasi sedang	1.910	4.863	327	11,07	2.626	88,93	3.356	3.800
Di aglomerasi kecil	133	5.109	324	6,51	4.652	93,49	21.644	33.229

Sumber : Hasil analisis dari data Monografi Potensi Desa tahun 2000 dan 2006.

Catatan : U-U = kontribusi dari desa-desa urban yang telah tereklasifikasi sebagai desa perkotaan sejak tahun 2000.

R-U = kontribusi dari desa-desa urban yang baru tereklasifikasi menjadi desa perkotaan sejak 2006.

Selanjutnya, salah satu permasalahan penting yang sering muncul dalam proses urbanisasi wilayah yang melibatkan banyak kawasan perkotaan dan konsentrasi penduduk perkotaan lainnya ini adalah perbedaan ketersediaan dan/atau kualitas penyediaan infrastruktur dan jasa pelayanan perkotaan lainnya antara satu kawasan perkotaan dengan kawasan perkotaan lainnya, walau berada di dalam satu otoritas wilayah (kabupaten) yang sama. Studi yang dilakukan oleh Paramita Rahayu (2010) tentang ketidak-adilan spasial (*spatial injustice*) di Kawasan Perkotaan Cirebon dengan pendekatan analisis pada perbedaan kualitas layanan infrastruktur di Wilayah Cirebon merupakan contoh permasalahan yang dimaksud. Dalam studinya, Rahayu (2010) mencoba menganalisis perbedaan kualitas pelayanan infrastruktur

yang terjadi di wilayah kota dan kabupaten di Kawasan Perkotaan Cirebon. Khusus untuk kawasan perkotaan di wilayah kabupaten, studi ini juga berupaya mengidentifikasi perbedaan yang terjadi antara beberapa kawasan perkotaan di Kabupaten Cirebon yang terbentuk dalam proses urbanisasi wilayahnya.

Studi tersebut menyimpulkan bahwa ketidak-adilan spasial tidak hanya terjadi antara Kota dan Kabupaten Cirebon, namun juga terjadi antara berbagai kawasan perkotaan di Kabupaten Cirebon sebagai akibat adanya perbedaan kualitas layanan infrastruktur. Dari empat kategori kawasan perkotaan di Kabupaten Cirebon, yaitu kawasan perkotaan yang bersebelahan dengan Kota Cirebon (kategori I); kawasan perkotaan yang terdapat di sepanjang jalan regional ke Bandung dan Jakarta (kategori II); kawasan perkotaan sepanjang jalan regional ke Jawa Tengah (kategori III); dan kawasan perkotaan yang tersebar di wilayah lainnya (kategori IV), secara umum kawasan perkotaan kategori I merupakan kawasan perkotaan yang memiliki tingkat pelayanan infrastruktur yang paling tinggi di Kabupaten Cirebon, yang jauh lebih tinggi dari beberapa kategori kawasan perkotaan lain terutama kawasan kategori III dan IV.

Pada kasus di Kabupaten Tegal, Kota Slawi sebagai ibukota Kabupaten Tegal memiliki tingkat pelayanan infrastruktur dan perkotaan yang paling tinggi di antara kawasan perkotaan yang ada. Bahkan, pelayanan pengelolaan sampah, pengembangan dan pengelolaan taman-taman kota, dan penyediaan beberapa *street furniture* seperti pot bunga di jalan utama kota hanya dilakukan di Kota Slawi. Berdasarkan wawancara kepada kepala bidang yang membawahkan pengelolaan sampah di Kabupaten Cirebon, terungkap bahwa penyediaan tempat pembuangan sampah sementara (TPS) dan pengambilan sampah secara reguler untuk dibuang di fasilitas tempat pembuangan akhir (TPA), baru meliputi sampah pasar yang ada di seluruh wilayah kabupaten dan sebagian kawasan permukiman perkotaan, terutama yang berlokasi di Kota Slawi. Sementara itu karena keterbatasan armada, peralatan dan personil, pengelolaan sampah di kawasan perkotaan lainnya masih dilakukan secara swadaya, kecuali bagi yang melakukan kerjasama pengelolaan dengan pasar kota setempat.

Dengan demikian, setidaknya terdapat tiga permasalahan penting yang perlu dikelola dengan baik dalam proses urbanisasi wilayah ini. **Pertama**, adalah meluasnya kawasan perkotaan yang sering kali terjadi secara tidak terkendali. Meluasnya kawasan perkotaan ini tidak hanya memperluas lahan perkotaan yang ada dan mengurangi luas lahan pertanian subur, tetapi juga menstimulasi desa-desa non-perkotaan di sekitar kawasan perkotaan tersebut untuk tereklasifikasi menjadi desa-desa perkotaan. Konversi lahan pertanian menjadi lahan perkotaan juga menstimulasi pengkonversian lahan hutan dan lahan alamiah lain berubah menjadi lahan pertanian sebagai suatu upaya pencetakan lahan pertanian baru. **Kedua**, adalah peningkatan jumlah keluarga miskin perkotaan yang penambahannya tidak saja terjadi di dalam kawasan perkotaan yang lama, tetapi juga dipengaruhi oleh perluasan kawasan perkotaan ke wilayah pinggirannya. Perluasan kawasan perkotaan dalam proses urbanisasi yang merubah desa non-perkotaan di pinggiran kawasan perkotaan menjadi lebih bersifat urban turut mengubah kategori keluarga miskin yang ada di dalamnya dari keluarga miskin pedesaan menjadi keluarga

miskin perkotaan. Peningkatan jumlah keluarga miskin di kawasan transisi seperti ini juga berkaitan dengan konversi lahan dan berkurangnya lahan pertanian yang menjadi tumpuan hidup sebagian besar petani miskin di kawasan transisi sebagai mata pencaharian utama mereka. **Ketiga**, dalam proses urbanisasi wilayah di dalam wilayah kabupaten ini adalah meningkatnya perbedaan kualitas pelayanan infrastruktur antara satu kota dengan kota lain yang berada di dalam wilayah kabupaten tersebut. Hal ini berkaitan dengan kondisi terbatasnya kemampuan dan kapasitas pelayanan perkotaan yang terdapat di kabupaten tersebut, sehingga penyediaan pelayanan lebih diprioritaskan kepada kawasan perkotaan tertentu dan menempatkan kawasan-kawasan perkotaan lainnya pada prioritas yang lebih rendah. Selain menimbulkan perbedaan kesempatan di antara penduduk suatu kawasan perkotaan dengan penduduk di kawasan perkotaan lainnya, perbedaan pelayanan dan prioritas ini juga berpotensi menimbulkan ketidak-adilan.

9.4 PERMASALAHAN KELEMBAGAAN PENGELOLAAN PEMBANGUNAN PERKOTAAN DI WILAYAH KABUPATEN

Dari pembahasan sebelumnya, dapat dilihat bahwa proses urbanisasi yang terjadi di Indonesia sejak beberapa dekade terakhir tidak saja telah berlangsung secara *city-based* di berbagai kota besar saja, tetapi juga telah berlangsung secara *regional-based*. Fenomena ini berkembang sejak tahun 1980-an dan semakin pesat sejak 1990-an. Salah satu hasil proses urbanisasi wilayah ini adalah tumbuhnya berbagai kawasan perkotaan dengan jumlah penduduk yang bervariasi dari puluhan hingga ratusan ribu penduduk perkotaan. Bahkan banyak kawasan perkotaan di wilayah kabupaten telah berkembang menjadi kota yang otonom, dan beberapa di antaranya langsung memiliki penduduk perkotaan yang berjumlah sekitar satu juta jiwa atau bahkan lebih.

Bila dibandingkan dengan banyaknya daerah perkotaan yang hanya memiliki jumlah 500 ribu jiwa dan bahkan kurang dari 100 ribu jiwa penduduk perkotaan, dimana sekitar 56 buah daerah kota di Indonesia memiliki jumlah penduduk antara 100 – 500 ribu penduduk perkotaan per kota dan bahkan 11 daerah kota hanya memiliki kurang dari 100 ribu penduduk perkotaan pada tahun 2010 yang berarti semua daerah kota tersebut memiliki kelembagaan khusus yang menangani pengelolaan pembangunan perkotaannya, maka dapat dipertimbangkan bahwa banyak di antara kota-kota yang berkembang di wilayah kabupaten ini juga memerlukan adanya kelembagaan pembangunan perkotaan untuk melakukan pengelolaan pembangunan perkotaannya.

Oleh karena itu, bagian ini akan mendiskusikan permasalahan kelembagaan pembangunan perkotaan di berbagai kabupaten di Indonesia. Pembahasan ini akan meliputi dua bagian, yaitu permasalahan ketersediaan kelembagaan pengelolaan pembangunan perkotaan di wilayah kabupaten, dan kapasitas aparatur pada lembaga daerah kabupaten yang berkaitan dengan pengelolaan pembangunan perkotaan. Pembahasan didasarkan pada analisis terhadap beberapa data sekunder yang dapat dijangkau, yang dilengkapi dengan hasil wawancara terhadap aparatur kelembagaan daerah kabupaten yang berkaitan dengan pengelolaan pembangunan perkotaan.

Mengingat bahwa kota² dengan beberapa ukuran, termasuk yang jumlah penduduknya kurang dari 100.000 jiwa, memiliki kelembagaan khusus yang menangani pengelolaan pembangunan perkotaannya, maka dapat dipertimbangkan kawasan perkotaan di wilayah kabupaten yang tidak berstatus otonomi juga memerlukan kelembagaan sejenis.

9.5 KELEMBAGAAN PENGELOLAAN PEMBANGUNAN PERKOTAAN DI KABUPATEN

Hingga saat ini, dapat dikatakan bahwa kemampuan dan kapasitas sebagian besar pemerintah kabupaten di Indonesia dalam pengelolaan pembangunan masih sangat terbatas. Secara umum kemampuan dan kapasitas institusi pemerintah kabupaten masih berada di bawah kapasitas institusi pemerintah kota. Dalam konteks pengembangan kompetensi dan kapasitas pengelolaan pembangunan perkotaan, secara sederhana dapat dilihat bahwa tidak ada pemerintah kabupaten di Indonesia yang memiliki lembaga dinas tata kota. Padahal sebagian kabupaten telah mengalami proses urbanisasi wilayah yang pesat sehingga kabupaten tersebut memiliki beberapa kawasan perkotaan dan masing-masing kawasan perkotaan ini memiliki jumlah penduduk perkotaan dan aktivitas yang tidak kalah dari beberapa kota yang ada di Indonesia. Dalam hal ini, seolah-olah terdapat suatu anggapan bahwa dinas tata kota merupakan suatu dinas yang khusus diperuntukkan hanya bagi daerah-daerah kota dan bukan merupakan dinas yang dibutuhkan oleh kabupaten.

Terbatasnya kemampuan dan kapasitas pemerintah kabupaten dalam pengelolaan pembangunan perkotaan ini tidak lepas dari faktor sejarah masa lalu, yaitu masa sebelum diluncurkannya inisiatif desentralisasi dan otonomi daerah (UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah). Sistem pemerintahan sebelumnya lebih menempatkan peranan dan kewenangan instansi pusat dalam pengelolaan pembangunan infrastruktur perkotaan melalui instansi vertikalnya di daerah, dan juga lebih memprioritaskan pengelolaan pembangunan perkotaan dan infrastrukturnya di berbagai kota, walaupun sudah banyak wilayah kabupaten yang juga sudah menjadi tempat berlangsungnya proses urbanisasi wilayah ketika itu.

Baru pada awal tahun 1990-an, pemerintah pusat mulai banyak melakukan program pembangunan perkotaan di berbagai kawasan perkotaan di wilayah kabupaten. Penyelenggaraan program pembangunan perkotaan di kota, khususnya di kota sedang dan besar, dilakukan dalam bentuk satu paket program untuk program pembangunan perkotaan di satu atau dua daerah kota bergantung besaran kotanya. Sementara itu seluruh program pembangunan perkotaan yang dilaksanakan di wilayah kabupaten dilakukan dalam bentuk banyak kota di dalam satu paket programnya. Salah satu implikasi dari pendekatan ini adalah sangat terpusatnya kewenangan keputusan dalam proses pelaksanaan program tersebut pada instansi pemerintah pusat, dan rendahnya partisipasi dan rasa memiliki instansi

² Ada 11 kota otonom dengan penduduk dibawah 100.000 jiwa dan 56 kota dengan penduduk antara 100.000-500.000 jiwa.

pembangunan pemerintah kabupaten. Salah satu akibatnya adalah tidak berkembangnya kemampuan dan kapasitas pengelolaan pembangunan perkotaan dalam instansi pemerintah kabupaten sehingga banyak pemerintah kabupaten, termasuk yang telah terurbanisasi dengan pesat, tetap memiliki keterbatasan kemampuan dan kapasitas dalam pengelolaan pembangunan perkotaan.

Dalam organisasi pemerintah kabupaten, umumnya kelembagaan pemerintah daerah yang berkaitan dengan pembangunan perkotaan disubstitusi oleh peran dari Bappeda dan unit kerja kabupaten di sebuah dinas yang bertanggung jawab terhadap fungsi penataan ruang. Dari pengamatan yang dilakukan, setidaknya terdapat tiga pola penempatan fungsi tata ruang dalam struktur organisasi pemerintah kabupaten, yaitu pada tingkat dinas, tingkat bidang, dan yang ketiga adalah pada tingkat sub-bidang atau seksi, namun juga terdapat beberapa kabupaten yang tidak memiliki dinas, termasuk bidang ataupun sub-bidang (seksi) yang memiliki fungsi penataan ruang, dan menempatkannya dalam struktur organisasi Bappeda seperti yang dilakukan oleh Kabupaten Sleman yang memiliki bidang perkotaan dan bidang perdesaan, selain bidang ekonomi, bidang sosial budaya dan bidang pengendalian dan evaluasi dalam struktur organisasi bappeda (Perda Kabupaten Sleman No. 9/2009 tentang Organisasi Perangkat Daerah).

Biasanya, Bappeda memiliki fungsi perencanaan dan seringkali juga memiliki kewenangan '*advis planning*' yang melakukan evaluasi terhadap kesesuaian suatu usulan kegiatan pembangunan terhadap rencana tata ruang yang ada. Pada umumnya fungsi perencanaan wilayah yang dimiliki Bappeda hanya diterjemahkan ke dalam pelaksanaan penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten (RTRW Kabupaten) dan Rencana Umum Tata Ruang Ibukota Kecamatan (RUTR IKK) yang memiliki kedalaman rencana detil tata ruang.

Dalam konteks perencanaan tata ruang kawasan perkotaan yang berkembang di wilayah kabupaten, kedua jenis perencanaan tata ruang yang umumnya dilakukan oleh Bappeda kabupaten tersebut relatif tidak memadai sebagai alat pengelolaan pembangunan perkotaan. Perencanaan RTRW Kabupaten dilakukan untuk seluruh wilayah kabupaten yang tidak spesifik kepada kawasan perkotaan yang ada. Bahkan, dalam prakteknya, terkadang RTRW Kabupaten tidak memiliki pengarahannya atas kawasan-kawasan perkotaan yang ada dan berkembang di wilayah kabupaten. Selain itu, perencanaan RUTR IKK juga tidak memadai bagi perencanaan pembangunan banyak kawasan perkotaan yang berkembang di wilayah kabupaten, karena RUTR IKK hanya ditujukan kepada wilayah ibukota kecamatan sementara banyak kawasan perkotaan yang berkembang meluas melebihi wilayah ibukota kecamatan dan bahkan ada yang meliputi gabungan beberapa kecamatan termasuk beberapa wilayah desa di sekitarnya. Akibatnya, RUTR IKK ini tidak mengatur pemanfaatan lahan dan ruang di beberapa bagian kawasan perkotaan di luar wilayah ibukota kecamatan, sehingga, dalam banyak kesempatan, Bappeda mengalami kesulitan dalam memberikan *advis planning* dan penerbitan surat ijin prinsip pembangunan, surat ijin lokasi, dan/atau surat ijin yang berkaitan dengan ijin pemanfaatan lahan lainnya apabila lokasi yang diminta berada di luar wilayah yang direncanakan di dalam RUTR IKK.

Sebenarnya UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang, Permendagri No 1/2008 tentang Pedoman Perencanaan Kawasan Perkotaan, dan PP No 34/2009 tentang Pedoman Pengelolaan Kawasan Perkotaan sudah membuka kesempatan untuk dilakukannya penyusunan rencana wilayah dan bentuk pengelolaan lain pada kawasan perkotaan. Salah satunya adalah kawasan perkotaan yang berada di wilayah kabupaten dan/atau kawasan perkotaan yang mencakup dua atau lebih wilayah kabupaten dan/atau kota pada satu atau lebih provinsi (lihat pasal 41 UU Penataan Ruang No. 26 tahun 2007). Bahkan, kesempatan yang diberikan oleh PP 34/2009 tidak hanya untuk melakukan perencanaan wilayah kawasan perkotaannya saja, tetapi juga kesempatan untuk membentuk Lembaga Pengelola Kawasan Perkotaan, namun hingga kini, kesempatan ini belum banyak dimanfaatkan oleh pemerintah kabupaten di Indonesia. Berdasarkan wawancara yang dilakukan kepada nara sumber di beberapa kabupaten, penyebab belum dimanfaatkannya pedoman adalah adanya pemahaman bahwa kawasan perkotaan tersebut harus ditetapkan terlebih dahulu oleh Peraturan Daerah Kabupaten (lihat Pasal 3 dari PP No.36 tahun 2009). Padahal, menurut nara sumber di Bappeda suatu kabupaten di Jawa Tengah, tidak mudah untuk mengeluarkan sebuah peraturan daerah pada kondisi saat ini. Tanpa adanya peraturan daerah yang dimaksud maka kegiatan perencanaan yang dilakukan pada kawasan perkotaan tersebut belum memiliki dasar hukum yang kuat.

Dari segi kewenangan yang dimiliki dalam merencanakan dan mengkoordinasi kegiatan pembangunan kabupaten, Bappeda Kabupaten juga berpeluang untuk melakukan koordinasi program pembangunan perkotaan bagi kawasan perkotaan yang terdapat di wilayah kabupaten, namun, keterbatasan anggaran dan 'pertarungan' kepentingan antara kebutuhan anggaran dari hasil perencanaan pembangunan dengan kepentingan pimpinan daerah dan kepentingan anggota parlemen lokal, seringkali, membuat koordinasi kegiatan pembangunan perkotaan menjadi sulit untuk dilakukan. Hingga saat ini, rata-rata kebutuhan biaya pegawai dalam struktur APBD kabupaten/kota masih menempati proporsi yang tinggi, yaitu masih lebih dari 51% dari total belanja daerah (Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, 2011, diakses melalui www.djpk.depkeu.go.id). Dengan tuntutan anggaran pendidikan sebesar minimum 20% dari APBD, berdasarkan Pasal 49 dari UU No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan anggaran kesehatan minimal sebesar 10% berdasarkan berdasarkan Pasal 121 dari UU No. 36/2009 tentang Kesehatan, maka besaran APBD Kabupaten yang dapat digunakan untuk biaya program pembangunan perkotaan di wilayahnya menjadi sangat terbatas. Apalagi APBD Kabupaten harus juga dialokasikan untuk program pembangunan pedesaan, belanja modal, barang dan jasa, serta belanja tak langsung untuk bantuan sosial, hibah, bantuan keuangan, subsidi, dan belanja tak langsung lainnya.

Terbatasnya kemampuan belanja APBD Kabupaten tidak jarang membuat 'pertarungan' pengalokasian anggaran untuk pembiayaan program menjadi semakin ketat. Kebutuhan anggaran berdasarkan program yang disusun dalam RPJM dan rencana pembangunan lainnya hanya merupakan salah satu acuan dalam praktek penyusunan anggaran di daerah. Kepentingan pimpinan daerah dan/atau kepentingan para anggota legislatif juga merupakan acuan yang tidak dapat diabaikan dalam penyusunan anggaran pembangunan daerah. Selain itu, usulan dari

dinas dan lembaga daerah, serta usulan masyarakat yang disampaikan melalui beberapa saluran seperti langsung kepada kepala daerah, melalui anggota legislatif, daerah, juga merupakan acuan yang tidak dapat diabaikan dalam penyusunan anggaran daerah. Berdasarkan wawancara yang dilakukan kepada beberapa pejabat daerah setingkat kepala dinas dan/atau kepala bidang di beberapa kabupaten, terungkap bahwa faktor kepemimpinan kepala daerah merupakan faktor yang sangat berpengaruh dalam pengelolaan 'pertarungan' penyusunan anggaran daerah ini.

Sementara itu, fungsi pengelolaan pembangunan perkotaan di kabupaten juga dilaksanakan oleh unit kerja yang mengemban fungsi penataan ruang, seperti yang telah disampaikan sebelumnya, setidaknya terdapat tiga pola umum penempatan unit kerja penataan ruang di dalam organisasi pemerintah daerah kabupaten. Pola pertama menempatkan unit kerja yang mengemban tanggung jawab penataan ruang pada tingkat dinas, seperti yang dilakukan oleh Kabupaten Tangerang. Pola kedua, seperti yang dilakukan oleh banyak kabupaten adalah menempatkan fungsi penataan ruang pada salah satu bidang pada dinas pekerjaan umum atau pada dinas lain yang menggabungkan fungsi penataan ruang dengan berbagai fungsi lainnya yang berkaitan seperti fungsi keciptakarya, fungsi permukiman dan bahkan fungsi kebersihan. Kabupaten Tasikmalaya dan Kabupaten Bekasi mengembangkannya menjadi Dinas Tata Ruang dan Permukiman. Sementara itu, Kabupaten Sidoarjo dan Kabupaten Malang mengembangkannya menjadi Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang. Terkadang, penggabungan fungsi ini dilakukan lebih dari dua fungsi seperti yang dilakukan oleh Kabupaten Subang dengan menggabung fungsi penataan ruang dengan permukiman dan kebersihan dalam sebuah dinas menjadi Dinas Tata Ruang, Permukiman dan Kebersihan. Adapun pola ketiga, seperti yang dilakukan pada Kabupaten Tegal adalah menempatkannya pada tingkatan seksi, yaitu pada Seksi Tata Ruang dan Perkotaan yang berada di bawah Bidang Tata Ruang, Kebersihan dan Pertamanan di dalam struktur organisasi Dinas Pekerjaan Umum-nya.

Pada dasarnya, perbedaan penempatan tersebut mempengaruhi (menentukan) kewenangan dan kekuatan koordinasi kepada fungsi penataan ruang yang karena sifatnya harus banyak berinteraksi dan berkoordinasi dengan berbagai fungsi lainnya. Perbedaan penempatan tingkat pada fungsi penataan ruang juga memberikan dampak kepada perbedaan kesempatan bagi pemerintah kabupaten yang bersangkutan dalam mengembangkan kompetensi dan kapasitas aparat dan institusi dalam mengemban fungsi penataan ruang ini. Dengan menempatkannya pada tingkat dinas, Kabupaten Tangerang berkesempatan mengembangkan beberapa fungsi penataan ruang ke tingkat bidang, seperti bidang perencanaan tata ruang, bidang pemanfaatan tata ruang, bidang pengawasan dan pengendalian, dan bidang pengukuran dan pemetaan; masing-masing bidang ini memiliki tiga buah seksi dan beberapa staf dalam setiap seksinya. Sedikit berbeda, seperti misalnya pada Kabupaten Tasikmalaya dan Kabupaten Subang yang menempatkan fungsi penataan ruang pada tingkat bidang, sehingga hanya memiliki kesempatan untuk mengembangkan bidang penataan ruang ke dalam tiga buah sub-bidang (seksi) yang relatif kecil, yaitu seksi perencanaan, seksi pemanfaatan dan seksi pengendalian dan pengawasan tata ruang. Dengan demikian, jumlah aparaturnya pun tidak terlalu banyak.

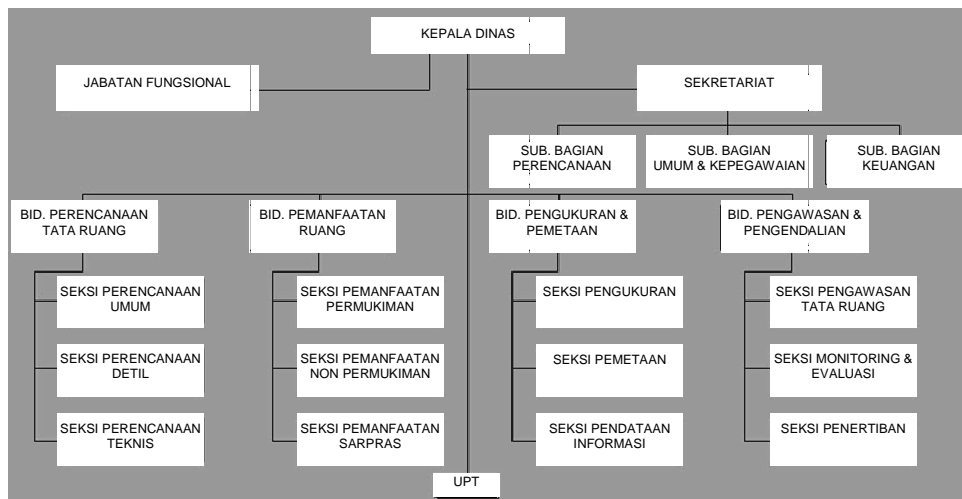
Kesempatan paling rendah untuk mengembangkan fungsi dan aparatur pelaksanaannya adalah pada kabupaten yang menempatkan fungsi penataan ruang pada tingkat seksi (sub-bidang) seperti, misalnya yang dilakukan oleh Kabupaten Tegal dan juga oleh Kabupaten Bintan. Selain tidak dapat mengembangkan fungsi penataan ruang ke dalam sub-fungsi lain yang lebih detail, pemerintah kabupaten-kabupaten ini juga terbatas kesempatannya dalam mengembangkan ketersediaan aparatur pelaksana fungsinya secara tepat. Contoh yang menarik adalah yang terjadi di Kabupaten Tegal. Sebagian besar staf/aparat yang berlatar belakang pendidikan perencanaan wilayah dan kota, baik berasal dari program sarjana maupun program pasca sarjana, yang dimiliki oleh kabupaten ini berada di lingkungan Bappeda dan Dinas Pekerjaan Umum, namun Seksi Penataan Ruang dan Perkotaan pada Bidang Tata Ruang, Kebersihan dan Pertamanan di lingkungan Dinas Pekerjaan Umumnya tidak memiliki staf/aparatur pelaksana yang berlatar belakang pendidikan perencanaan wilayah dan kota/planologi tersebut. Akibatnya, kegiatan penataan ruang dan pembangunan perkotaan yang dilakukan oleh bidang tersebut belum dapat dilaksanakan secara optimal. Hingga saat ini, fokus utama kegiatan dalam bidang tersebut masih terkonsentrasi kepada kegiatan kebersihan dan pertamanan. Adapun kegiatan yang berkaitan dengan penataan ruang dan perkotaan masih terbatas kepada penyediaan sarana aksesori kota seperti pembangunan gapura kota dan pembuatan pot bunga penghias wajah kota, belum meliputi pelaksanaan fungsi penataan ruang dan pembangunan perkotaan. Selain diakibatkan oleh ‘faktor historis’ bahwa Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Tegal merupakan penggabungan dari dua buah dinas, yaitu Dinas Pekerjaan Umum dan Dinas Pertamanan dan Kebersihan pada masa sebelumnya, keterbatasan itu juga diakibatkan oleh belum adanya staf/aparat yang berlatar belakang pendidikan perencanaan wilayah dan kota di unit kerja yang dipimpinnya. Akibatnya, walaupun terdapat seksi penataan ruang dan perkotaan di unit kerjanya, namun program kegiatan yang dilakukannya masih terbatas kepada pembangunan aksesori kota dan belum meliputi pelaksanaan fungsi penataan ruang dan pembangunan perkotaan.

Dari sudut pandang kemampuan perencanaan dan pengalokasian program kegiatan beserta anggarannya, perbedaan penempatan organisasi kepada fungsi penataan ruang ini juga memiliki perbedaan. Dalam prakteknya, semakin tinggi tingkat organisasi biasanya juga memiliki kekuatan negosiasi perencanaan kegiatan dan penganggaran yang semakin besar pula. Akibatnya, penempatan fungsi penataan ruang pada tingkat yang rendah juga memberikan kekuatan negosiasi yang rendah kepada fungsi penataan ruang tersebut. Padahal fungsi penataan ruang dan fungsi pengelolaan pembangunan perkotaan merupakan fungsi yang harus mampu mengkoordinasikan kegiatan berbagai dinas/fungsi lain agar strategi pembangunan wilayah dapat dilaksanakan secara terpadu dan sinergis.

Dari sudut pandang proses urbanisasi wilayah, besarnya kewenangan, jumlah aparatur pelaksana, dan kemampuan negosiasi unit kerja fungsi penataan ruang sangat penting bagi kabupaten yang telah terurbanisasi dengan besar dan/atau cepat. Banyak kota kecil yang terbentuk dalam proses urbanisasi wilayah yang memerlukan perhatian dan penanganan yang setara, yang juga berimplikasi kepada kebutuhan kewenangan dan kemampuan institusi pengelola. Terbatasnya aparatur

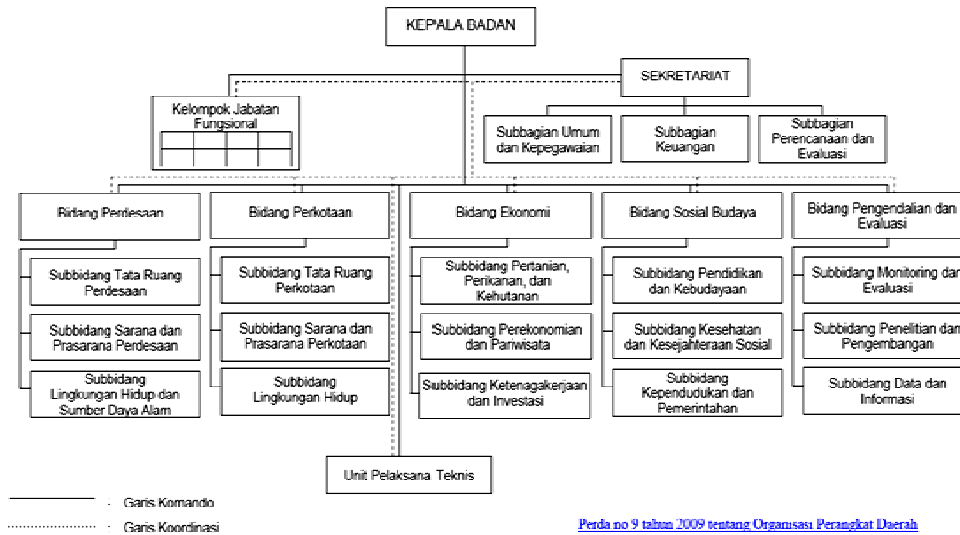
pelaksana serta kewenangannya berpotensi mengakibatkan terbatasnya kemampuan institusi pengelola dalam menjalankan fungsinya. Apalagi fungsi penataan ruang di kabupaten tidak khusus ditujukan kepada kawasan perkotaan, melainkan juga ditujukan kepada kawasan perdesaannya. Kemampuan yang relatif terbatas harus dibagi untuk pengelolaan pembangunan perkotaan dan pembangunan perdesaan. Biasanya, akibat keterbatasan ini adalah adanya kegiatan yang tidak terprioritaskan. Kasus yang terjadi di Kabupaten Tegal merupakan salah satu contoh permasalahan ini. Dimana Kota Slawi, Ibukota Kabupaten Tegal, ditempatkan sebagai kota yang lebih mendapat prioritas daripada kota-kota lainnya, walaupun jumlah penduduk dan aktivitas industri serta perdagangan lebih sedikit daripada di Kota Dulang Werna,

Jadi, penempatan fungsi penataan ruang pada unit yang bertingkat rendah akan memberikan implikasi pada rendahnya kesempatan institusi tersebut untuk mengembangkan kemampuan dan kapasitas institusi maupun aparatnya untuk membangun kompetensi institusi dalam pengelolaan pembangunan perkotaan. Hal ini bukan berarti bahwa penempatan fungsi penataan ruang pada tingkat yang tinggi, seperti pada tingkat dinas, akan menjamin terkembangkannya kompetensi pengelolaan pembangunan perkotaan pada institusi pemerintah kabupaten. Bila dilihat dari struktur organisasinya, pengalaman Kabupaten Tangerang yang menempatkan fungsi penataan ruang pada tingkat dinas belum memperlihatkan upaya pengembangan kompetensi pengelolaan pembangunan perkotaan pada institusi tersebut. Hal ini disebabkan karena belum dikembangkannya bidang yang spesifik untuk mengelola pembangunan perkotaan. Seperti yang telah disampaikan sebelumnya, Dinas Tata Ruang pada Pemerintah Daerah Kabupaten Tangerang dibagi ke dalam bidang perencanaan tata ruang, bidang pemanfaatan tata ruang, bidang pengawasan dan pengendalian, dan bidang pengukuran dan pemetaan (lihat Gambar 9.1).



Gambar 9.1. Struktur Organisasi Dinas Tata Ruang Kabupaten Tangerang, Banten.
 Sumber: www.tangerangkab.go.id, diakses Maret 2011

Secara kontekstual, pengembangan berbagai bidang ini masih dilakukan dengan mengacu kepada substansi penataan ruang. Substansi tantangan yang dihadapi oleh Kabupaten Tangerang dalam proses urbanisasi dan perkembangan wilayahnya yang menghasilkan banyak kota kecil dengan jumlah penduduk yang bervariasi (dalam ratusan ribu jiwa penduduk perkotaan perkotanya) belum diperhatikan.



Gambar 9.2. Struktur Organisasi Bappeda Kabupaten Sleman, Yogyakarta
 Sumber: www.slemankab.go.id, diakses Maret 2011

Hal yang berbeda ditemui pada Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, yang mencoba mengembangkan fungsi dan kompetensi pengelola pembangunan perkotaan pada unit kerja setingkat bidang (Bidang Perkotaan) pada instansi Bappeda (lihat Gambar 9.2). Dari sudut pandang kelembagaan, pengembangan unit kerja setingkat bidang ini cukup memberikan kesempatan kepada Kabupaten Sleman untuk mengembangkan fungsi dan kompetensi pengelolaan pembangunan perkotaan pada institusi pemerintah daerah kabupatennya. Kondisi ini diindikasikan oleh pengembangan sub-sub bidang di bawahnya, yaitu Sub-bidang Tata Ruang Perkotaan, Sub-bidang Sarana dan Prasarana Perkotaan, dan Sub-bidang Lingkungan Hidup Perkotaan, yang memperlihatkan kecermatannya dalam mengidentifikasi kebutuhan pengembangan kompetensi pengelolaan pembangunan kawasan perkotaan yang juga telah berkembang pesat di wilayahnya. Dengan tingkat urbanisasi dan jumlah penduduk perkotaan yang sudah tinggi, yaitu 81,9% dengan jumlah total penduduk perkotaan sebesar 738.786 jiwa (Sensus Penduduk Tahun 2000), maka dapat diperkirakan bahwa pengembangan kompetensi dan perhatian kepada pengelolaan perkotaan sudah menjadi suatu kebutuhan di wilayah kabupaten ini.

Selain itu, penempatan unit kerja pengelolaan pembangunan perkotaan setingkat bidang pada institusi Bappeda ini pun bisa memberikan keuntungan lain, yaitu

besarnya kewenangan koordinasi dan kekuatan negosiasi unit kerja pengelolaan pembangunan perkotaan dalam jajaran institusi pembangunan daerah kabupaten. Hal ini akan berbeda apabila unit kerja tersebut ditempatkan pada institusi dinas atau lembaga daerah lain yang tidak memiliki kewenangan koordinasi yang kuat. Dengan demikian, diharapkan bahwa pengembangan fungsi dan kompetensi pengelolaan pembangunan perkotaan tersebut tidak hanya bisa dilakukan secara khusus untuk pengelolaan pembangunan perkotaan tanpa tercampur dengan tugas dan kebutuhan perhatian kepada pengelolaan pembangunan perdesaan seperti yang terjadi apabila pengembangannya dilakukan pada fungsi penataan ruang, namun juga dapat dilakukan sekaligus untuk melakukan koordinasi kegiatan-kegiatan pembangunan perkotaan kepada pihak lain baik yang berupa dinas dan unit kerja lain di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman maupun pihak yang berasal dari unsur swasta dan masyarakat.

9.6 PERSEPSI DAN PENILAIAN APARAT TERHADAP KEBUTUHAN PENGELOLAAN PEMBANGUNAN PERKOTAAN DI WILAYAH KABUPATEN

Permasalahan kelembagaan pengelolaan pembangunan perkotaan di kabupaten tidak hanya dipengaruhi oleh struktur/susunan organisasi pada kelembagaan pemerintah kabupaten. Permasalahan tersebut juga dipengaruhi kapasitas dan kualitas sumber daya aparatur sesuai dengan permasalahan yang dihadapi. Untuk melihat hal ini, sangat menarik untuk mengetahui persepsi dan penilaian sumberdaya aparatur pemerintah kabupaten terhadap permasalahan dan kebutuhan pengelolaan pembangunan perkotaan di wilayah kabupaten yang terurbanisasi cepat. Berdasarkan wawancara yang dilakukan kepada aparat pemerintah daerah di beberapa kabupaten yang telah mengalami proses urbanisasi wilayah, terdapat perbedaan persepsi tentang permasalahan urbanisasi, perkembangan kawasan perkotaan, dan kebutuhan pengelolaan pembangunan perkotaan di lingkungan pemerintah daerah kabupaten.

Dalam konteks pemahaman tentang urbanisasi, sebagian besar sumberdaya aparat pemerintah kabupaten masih berpendapat bahwa urbanisasi adalah perpindahan penduduk dari desa ke kota. Dapat dikatakan bahwa pemahaman ini adalah pemahaman yang tradisional dan umum dalam kalangan masyarakat Indonesia sebagai akibat dari 'penciptaan' pengetahuan tentang urbanisasi yang diperoleh pada masa sekolah dasar pada tahun 1970-an sebagai perpindahan penduduk dari desa ke kota, atau migrasi desa-kota. Sebagai akibat adanya perbedaan pemahaman ini, maka sebagian besar pejabat pemerintah kabupaten yang diwawancarai tersebut menyampaikan bahwa mereka menyatakan tidak setuju atau ragu-ragu atas pendapat tentang sudah berlangsungnya proses urbanisasi di wilayah kabupatennya. Dalam hal ini mereka cenderung menyampaikan bahwa hal yang lebih mungkin terjadi adalah penduduk kabupaten yang berpindah ke kota besar yang ada di sekitarnya, namun setelah dikonfirmasi bahwa urbanisasi yang dimaksud adalah proses pertumbuhan kawasan perkotaan, mereka segera memperbaiki pendapatnya dengan mencoba mengacu kepada definisi yang baru diberikan. Atas dasar

pemahaman baru tersebut, persepsi, pemahaman dan pengetahuannya terhadap permasalahan dan kebutuhan pengelolaan pembangunan perkotaan dalam proses urbanisasi wilayah dapat diketahui.

Suatu hal lain yang juga menarik untuk diketahui adalah adanya perbedaan persepsi tentang definisi 'kota' pada beberapa aparat pemerintah daerah kabupaten yang diwawancarai. Pada dasarnya, perbedaan persepsi ini berbasis pada adanya dua pengertian dari terminologi 'kota' dalam khasanah pembangunan perkotaan di Indonesia. Pengertian yang pertama menyangkut status administrasi dalam pembagian wilayah di Indonesia sebagai daerah otonom yang memiliki karakteristik wilayah yang didominasi oleh aktivitas non-pertanian dan memiliki fungsi utama sebagai kawasan permukiman dan merupakan tempat pemusatan ekonomi dan pelayanan jasa. Pengertian kedua menyangkut karakteristik suatu kawasan berdasarkan jenis dan kepadatan kegiatan yang mendominasi dan berkembang di dalamnya.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan, terindikasi bahwa hanya sebagian aparat saja yang memiliki persepsi yang juga berdasarkan jenis dan kegiatan yang mendominasi di suatu kawasan. Mereka yang memiliki persepsi seperti ini umumnya memiliki kesamaan pendapat bahwa penambahan jumlah dan kepadatan penduduk serta perkembangan aktivitas di beberapa kawasan tertentu di wilayah kabupatennya telah meningkatkan beberapa pusat pelayanan aktivitas wilayah dan pedesaan untuk tumbuh dan berkembang menjadi kawasan perkotaan atau kota-kota kecil. Selain itu, umumnya, mereka menerima pendapat bahwa kabupatennya telah mengalami proses urbanisasi wilayah sehingga mereka sepakat bahwa proses urbanisasi tersebut perlu mendapat respon pengelolaan secara cermat.

Sementara itu, sebagian aparat lainnya berpendapat bahwa pertumbuhan aktivitas perkotaan di wilayah kabupatennya belum menghasilkan terbentuknya kota atau kawasan perkotaan. Hal ini disebabkan oleh masih terdapat beberapa pemikiran tradisional yang masih tertanam di dalam pemahaman sebagian aparatur pemerintah kabupaten, bahwa kabupaten adalah non-perkotaan sehingga perkembangan yang terjadi di wilayahnya adalah aktivitas non-perkotaan. Adapun aktivitas perkotaan yang berkembang di beberapa tempat di wilayah kabupatennya hanya merupakan perkembangan pusat pelayanan aktivitas ekonomi dan jasa bagi wilayah setempat dan/atau wilayah kabupaten. Dengan adanya pola anggapan umum bahwa kabupaten adalah suatu daerah yang didominasi oleh aktivitas non-perkotaan tersebut, maka banyak aparatur pemerintah daerah kabupaten beranggapan bahwa wilayahnya bukan merupakan wilayah perkotaan dan tidak terdapat kawasan perkotaan di wilayahnya. Anggapan seperti ini juga terjadi pada sebagian aparat pemerintah daerah kabupaten yang memiliki jumlah dan pertumbuhan penduduk perkotaan yang besar dan tinggi, yang terpusat di beberapa kawasan perkotaan tertentu. Umumnya, mereka yang berpendapat seperti ini memadankan terminologi 'kota' dengan daerah kota yang merupakan daerah otonom yang memiliki karakteristik wilayah yang didominasi oleh aktivitas non-pertanian dan memiliki fungsi utama sebagai kawasan permukiman dan merupakan tempat pemusatan ekonomi dan pelayanan jasa. Akibatnya, mereka lebih mengkaitkan kawasan perkotaan yang terbangun dengan status wilayahnya.

Selain itu, karena sebagian besar aktivitas perkotaan yang tumbuh dan berkembang tersebut berawal dan/atau berpusat di ibukota kecamatan, maka mereka cenderung menyebut kawasan perkotaan yang tumbuh dan berkembang itu sebagai kecamatan atau kota kecamatan. Dalam hal ini, mereka tidak memadankan terminologi kota dengan pengertian yang berkaitan dengan sifat dan karakteristik aktivitas yang berlangsung di dalamnya, sehingga terkadang kemudian menjadi sedikit kebingungan ketika dihadapkan pada kenyataan bahwa terdapat kawasan perkotaan yang tumbuh dari gabungan beberapa buah kecamatan dan telah berkembang menjadi satu tanpa adanya keterputusan perkembangan fisik di antaranya, seperti yang terjadi pada kawasan perkotaan (kota) 'Dulang Werna' di Kabupaten Tegal yang terdiri dari tiga kota kecamatan yang menjadi satu, yaitu Kecamatan Dukuhhuri, Talang dan Adiwerna.

Hal lain yang menjadi dasar pemikiran kelompok yang berpendapat seperti ini adalah fakta kewilayahan bahwa status administrasi sebagian besar kawasan perkotaan yang tumbuh dan berkembang di wilayah kabupaten adalah desa. Dalam hal ini, mereka menganggap bahwa karena status administrasinya adalah desa, maka kawasan perkotaan yang berkembang tersebut masih dapat tetap dipandang sebagai 'perdesaan,' walaupun kondisi aktivitas yang mendominasi penggunaan lahan di dalamnya bukan lagi merupakan aktivitas pertanian atau aktivitas pedesaan lainnya.

Di samping itu, juga terdapat beberapa aparat pemerintah daerah kabupaten yang memiliki anggapan bahwa 'kota' yang ada di dalam wilayah kabupaten adalah kawasan perkotaan yang berfungsi sebagai ibukota kabupaten itu sendiri. Sementara itu, bagian wilayah lain dalam wilayah kabupaten tersebut, termasuk kota-kota kecil yang tumbuh dan berkembang di dalamnya, diisitilahkan sebagai 'wilayah' atau 'kecamatan' yang bukan merupakan bagian dari kawasan kota yang ada di wilayah kabupaten. Besar kemungkinan, hal ini disebabkan oleh adanya pemikiran dikotomis antara wilayah ibukota kabupaten dan non-wilayah ibukota kabupaten, sehingga persepsi terhadap kawasan perkotaannya terpadankan dengan pemikiran tersebut.

Bila ditelusuri lebih lanjut, terdapat indikasi bahwa adanya perbedaan persepsi tentang ada atau tidaknya kota kecil yang telah tumbuh dan berkembang di dalam proses urbanisasi yang terjadi di wilayah kabupaten ini juga dipengaruhi oleh kekhawatiran akan muncul dan berkembangnya keinginan pemekaran daerah dari bagian wilayah kabupaten yang telah berkembang menjadi kawasan perkotaan tadi. Sebagian aparat pemerintah daerah yang berpikir seperti ini beranggapan bahwa pengakuan sebagai kawasan perkotaan terhadap bagian wilayah kabupaten yang telah berkembang pesat sehingga memiliki karakter fisik dan aktivitas yang bersifat kekotaan tersebut dapat memicu keinginan untuk memekarkan menjadi suatu daerah kota baru yang terlepas dari kabupatennya, terutama apabila kawasan yang berkembang tersebut bukan merupakan kawasan perkotaan yang menjadi ibukota kabupaten. Kekhawatiran ini dapat dipahami mengingat terbukanya peluang pembentukan daerah baru, termasuk daerah kota baru menurut Undang-undang Otonomi Daerah yang berlaku.

Salah satu akibat dari anggapan seperti ini adalah adanya pengingkaran terhadap kebutuhan perkembangannya kompetensi dan kapasitas pengelolaan pembangunan perkotaan di wilayah kabupatennya. Dengan tidak mengakui adanya pertumbuhan dan perkembangan kawasan perkotaan di wilayah kabupatennya, maka kompetensi dan fungsi pengelolaan pembangunan perkotaan bukan merupakan kebutuhan, karena yang lebih dibutuhkan adalah kompetensi dan fungsi pengelolaan pembangunan wilayah yang sering diterjemahkan sebagai pengelolaan tata ruang.

Padahal dengan proses urbanisasi wilayah yang terjadi di banyak kabupaten tertentu terutama di Pulau Jawa, seperti yang telah didiskusikan di bagian awal, beberapa kawasan di dalam wilayah kabupaten tersebut telah menjadi tempat berlangsungnya proses pertumbuhan dan perkembangan aktivitas perkotaan, sehingga kabupaten tersebut memiliki beberapa kawasan perkotaan di dalamnya. Oleh karena itu, dengan beberapa kawasan perkotaan yang dapat dikategorikan sebagai kota kecil dan kota sedang tempat sebagian besar penduduk kabupaten tersebut bermukim dan beraktivitas, dan dengan luasnya wilayah kabupaten yang umumnya masih didominasi oleh penggunaan lahan pertanian dan non perkotaan lainnya, maka selayaknya kabupaten yang telah mengalami proses urbanisasi wilayah secara cepat seperti ini juga memiliki kompetensi dan fungsi pengelolaan pembangunan perkotaan sebagai komplemen terhadap adanya kebutuhan kompetensi dan fungsi pengelolaan pembangunan perdesaan dan pertanian. Bahkan lebih dari itu, pemerintah kabupaten juga harus memiliki kompetensi dan kapasitas yang cukup untuk mampu melakukan penyesuaian pengelolaan pembangunan perkotaan dengan pembangunan pertanian dan pedesaannya, agar kedua jenis pembangunan ini dapat berlangsung secara sinergis dan tidak saling melemahkan, dalam suatu pengelolaan pembangunan wilayah kabupaten. Kebutuhan ini relatif berbeda dengan kebutuhan pemerintah daerah kota yang relatif hanya dihadapkan kepada kebutuhan pengelolaan pembangunan perkotaan, tanpa adanya kebutuhan terhadap kompetensi dan kemampuan pengelolaan pembangunan perdesaan dan pertanian. Oleh karena itu, terutama untuk kabupaten yang telah terurbanisasi dengan cepat, kompetensi dan kapasitas institusi pemerintahan daerahnya perlu terus dikembangkan sehingga mampu memiliki kompetensi dan kapasitas teknis yang jauh lebih besar daripada pemerintah daerah kota, sebagaimana tuntutan kebutuhan yang berkembang di dalamnya.

9.7 CATATAN PENUTUP

Pertumbuhan dan perkembangan penduduk dan aktivitasnya di beberapa kabupaten di Indonesia telah membawa kepada fenomena urbanisasi wilayah yang diindikasikan dari tumbuh dan berkembangnya kawasan-kawasan perkotaan di wilayah kabupaten menjadi kota-kota yang berukuran kecil dan sedang. Sebagai suatu kawasan yang sedang bertransformasi secara cepat dalam proses urbanisasi wilayah di kabupaten ini, pertumbuhan dan perkembangan kota-kota kecil dan sedang turut memberikan dampak-dampak kebutuhan pengelolaan pembangunan ekonomi perkotaan, pembangunan infrastruktur, dan pengelolaan pembangunan spasial. Kebutuhan yang dimaksud adalah dalam bentuk pengelolaan pembangunan wilayah kabupaten dan kawasan-kawasan perkotaannya maupun dalam bentuk

pengelolaan pemanfaatan lahan kawasan perkotaan agar pertumbuhan dan perkembangan kawasan perkotaannya tidak mengalihgunakan lahan pertanian subur dan lahan alami lainnya, yang pada saat ini sudah termasuk ke dalam kategori sumberdaya alam yang langka.

Pengelolaan pembangunan ekonomi perlu dilakukan secara tepat dan cermat mengingat bahwa sebagai kawasan yang sedang bertransformasi dari kawasan perdesaan menjadi kawasan perkotaan, banyak diantara kelompok miskin yang terdapat di kawasan tersebut tidak memiliki kemampuan yang cukup untuk meningkatkan kesempatan bekerja di luar sektor tradisional yang biasa digelutinya, yaitu sektor pertanian. Tanpa adanya perhatian dan pemberdayaan yang tepat, berkurangnya kesempatan kerja dalam sektor pertanian, sebagai akibat dari terjadinya alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non-pertanian, akan menjadi ancaman bagi para petani miskin yang dapat mengurangi tingkat kesejahteraan.

Selain itu, transformasi kawasan pertanian dan perdesaan menjadi kawasan perkotaan juga berimplikasi kepada kebutuhan infrastruktur yang sangat besar. Pada beberapa tempat, penyediaan air minum serta pengelolaan drainase dan air limbah rumah tangga yang sebelumnya dapat mengandalkan kepada kemampuan tanah untuk menyediakan air minum dan menyerap air hujan dan/atau air limbah rumah tangga menjadi tidak dapat diandalkan lagi sehingga membutuhkan inovasi penyediaan sarana dan prasarana khusus untuk memenuhi kebutuhannya.

Oleh karena itu, pada tingkat tertentu, urbanisasi wilayah serta pertumbuhan dan perkembangan kota kecil di wilayah kabupaten juga melahirkan kebutuhan akan kompetensi dan fungsi pengelolaan pembangunan perkotaan dalam institusi pembangunan pemerintah kabupaten. Dapat dikatakan bahwa, hingga saat ini, kompetensi dan kapasitas pengelolaan pembangunan perkotaan dalam institusi pemerintah kabupaten masih sangat terbatas. Kondisi ini sering juga ditemui pada kabupaten yang telah memiliki tingkat urbanisasi yang tinggi dengan jumlah penduduk perkotaan yang tidak kalah dengan jumlah penduduk suatu kota. Dengan demikian, maka pengembangan kompetensi dan kapasitas pengelolaan pembangunan perkotaan pada kawasan-kawasan yang sedang bertransformasi dengan cepat seperti ini akan menjadi salah satu tantangan dalam khasanah pembangunan perkotaan di Indonesia. Hal ini disebabkan karena pertumbuhan penduduk perkotaan di Indonesia yang masih tetap tinggi hingga beberapa dekade mendatang.

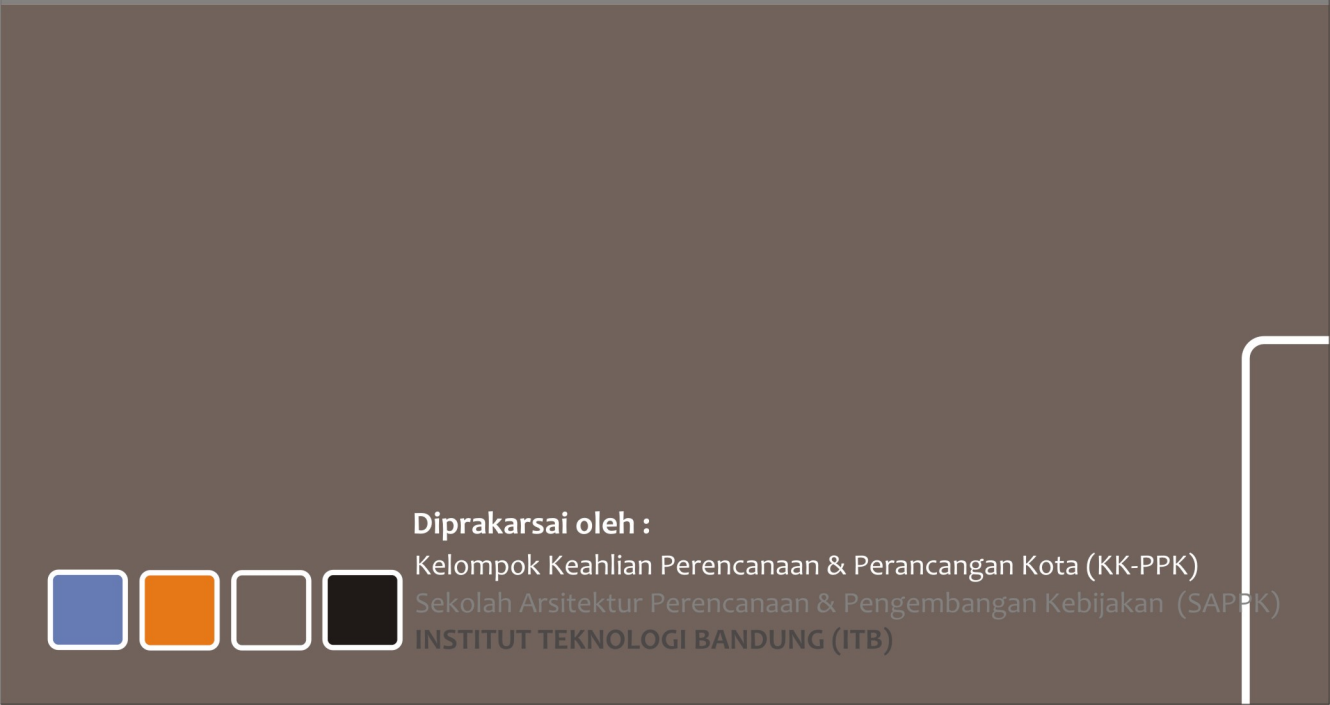
Pengembangan kompetensi dan kapasitas pengelolaan pembangunan perkotaan di wilayah kabupaten ini tidak hanya berada pada tingkat individu aparatur pemerintah daerah kabupaten saja, tetapi juga perlu menyentuh tingkat organisasi dalam bentuk perubahan dan penguatan organisasi pengelola pembangunan perkotaan dalam organisasi pemerintah kabupaten. Tanpa adanya reformasi dan penguatan organisasi pengelola pembangunan perkotaan tersebut, maka dikhawatirkan bahwa aktivitas pengelolaan pembangunan perkotaan di kabupaten tidak dapat dilakukan secara efektif, dan hanya menyentuh kepada kegiatan pembangunan aksesori kota seperti yang telah terjadi di salah satu kabupaten yang didiskusikan. Pengelolaan pembangunan perkotaan yang efektif diperlukan agar pertumbuhan dan

perkembangan perkotaannya dapat menghasilkan ruang hidup perkotaan yang mampu memberikan kesejahteraan, kenyamanan, keamanan dan jaminan untuk mampu hidup secara layak dan bermartabat bagi para penduduknya, dan berkembangnya secara efektif bagi aktivitas yang berlangsung di dalamnya. Oleh karena itu, maka organisasi pengelolaan pembangunan perkotaan tidak saja membutuhkan kekuatan yang cukup untuk melakukan negosiasi usulan kegiatan dan anggaran pembangunan, namun juga memerlukan kekuatan koordinasi terhadap kegiatan beberapa instansi teknis. Untuk itu perlu dicari ‘model’ pengelolaan pembangunan perkotaan di wilayah kabupaten melalui perbandingan kinerja dan efektivitas kelembagaan di kabupaten yang telah menerapkan dan pengembangannya lebih lanjut.

REFERENSI

- Cao, W., Zhu, H., & Chen, S. (2007). Impacts of urbanization on topsoil nutrient balances—a case study at a provincial scale from Fujian, China. *Catena*, no. 69, pp: 36-43.
- Carlson, T.N. & Arthur, S.T. (2000). The impact of land use — land cover changes due to urbanization on surface microclimate and hydrology: a satellite perspective. *Global and Planetary Change*, no 25, pp: 49-65.
- Cohen, B. (2006). Urbanization in developing countries: current trends, future projections and key challenges for sustainability. *Technology in Society*, no 28, pp. 63-80.
- Firman, T. (2000). Rural to urban land conversion in Indonesia during boom and bust periods. *Land Use Policy*, Vol. 17, no 1, pp: 13–20.
- Firman, T. (2002). Urban development in Indonesia, 1990–2001: from the boom to the early reform era through the crisis. *Habitat International*, no 26, pp: 229–249.
- Firman, T. (2004). Demographic and spatial patterns of Indonesia’s recent urbanization. *Population, Space and Place*, no 10, pp: 421–434.
- Firman, T. (2009). The continuity and change in mega-urbanization in Indonesia: A survey of Jakarta–Bandung Region (JBR) development. *Habitat International*, no 33, pp: 327-339.
- Firman, T., & Dharmapatni, I. A. I. (1995). The emergence of extended metropolitan regions in Indonesia: Jabotabek and Bandung Metropolitan Area. *Review of Urban and Regional Development Studies*, no 7, pp: 167–188.
- Firman, T., Kombaitan, B., & Pradono, P. (2007). The dynamics of Indonesia’s urbanization, 1980–2006. *Urban Policy and Research*, Vol. 25, no 4, pp: 413–434.
- Fujihara, M., Hara, K., & Short, K.M. (2005). Changes in landscape structure of “yatsu” valleys: a typical Japanese urban fringe landscape. *Landscape and Urban Planning*, no 70, pp: 261–270.
- Imhoff, M.L. et al. (2004). The consequences of urban land transformation on net primary productivity in the United State. *Remote Sensing of Environment*, no 89, pp 434-443.
- Li, L., Sato, Y., & Zhu, H. (2003). Simulating spatial urban expansion based on physical process. *Landscape and Urban Planning*, n^o 64, pp: 67–76.
- López, E., Bocco, G., Mendoza, M., Duhau, E. (2001). Predicting land-cover and land-use change in the urban fringe: a case in Morelia city, Mexico. *Landscape and Urban Planning*, no 55, pp: 271–285.
- Rondinelli, D. A. (1983). Towns and small cities in Developing Countries. *Geographical Review*, Vol. 73, no 4, pp: 379-395.

- Svirejeva-Hopkins, A. & H.-J Schellnhuber (2008). Urban expansion and its contribution to the regional carbon emissions : Using the model based on the population density distribution. *Ecological Modelling*, no 216, pp: 208-216.
- Xiao, J., Shen, Y., Ge, J., Tateishi, T., Tang, C., Liang, Y., & Huang, Z. (2006). Evaluating urban expansion and land use change in Shijiazhuang, China, by using GIS and remote sensing. *Landscape and Urban Planning*, no 75, pp: 69-80.



Diprakarsai oleh :

Kelompok Keahlian Perencanaan & Perancangan Kota (KK-PPK)
Sekolah Arsitektur Perencanaan & Pengembangan Kebijakan (SAPPK)
INSTITUT TEKNOLOGI BANDUNG (ITB)

