

**BUNGA
RAMPAI**

PEMBANGUNAN KOTA INDONESIA

*DARI PERENCANAAN KE PELAKSANAAN
PEMBANGUNAN PERKOTAAN DI INDONESIA*



BUKU 4

URDi

URBAN AND REGIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE



YAYASAN SUGIJANTO SOEGIJOKO

Bunga Rampai Pembangunan Kota Indonesia

Dari Perencanaan ke Pelaksanaan Pembangunan Perkotaan di Indonesia

Buku 4

Tim Penyusun



Urban and Regional Development Institute



Yayasan Sugianto Soegijoko

Bunga Rampai Pembangunan Kota Indonesia
"Dari Perencanaan ke Pelaksanaan Pembangunan Perkotaan di Indonesia"
Buku 4

Tim Penyusun :
Gita Chandrika Napitupulu
Savitri Rayanti Soegijoko

Hak Cipta :
Urban and Regional Development Institute (URDI) dan Yayasan Sugijanto Soegijoko

Hak Penerbitan :
Urban and Regional Development Institute (URDI) dan Yayasan Sugijanto Soegijoko
bekerjasama dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia

Hak Cipta dilindungi undang-undang.
Dilarang mengutip dan memperbanyak tanpa izin tertulis
dari pemegang hak cipta, sebagian atau seluruhnya
dalam bentuk apa pun, seperti cetak, fotokopi, mikrofilm
dan rekaman suara.

Catatan:

Tulisan yang tertuang di dalam buku ini merupakan pendapat dari penulis dan tidak
selalu mencerminkan pendapat dari URDI & YSS.

Copyright @ 2015

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Urban and Regional Development Institute (URDI) dan Yayasan Sugijanto Soegijoko
Bunga Rampai Pembangunan Kota Indonesia,
Dari Perencanaan ke Pelaksanaan Pembangunan Perkotaan di Indonesia - Buku 4/
URDI - YSS - Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi,
Universitas Indonesia, 2015

xxii + 423 hlm : 15 cm x 22 cm

ISBN : 978-602-73389-0-6

Bibliografi hal. 419

Foto Cover: Dokumentasi URDI

1. Pengembangan perkotaan. I. Urban and Regional Development Institute

PENGANTAR BUKU 4

Di akhir tahun 2005, *Urban and Regional Development Institute* (URDI) dan Yayasan Sugijanto Soegijoko pertama kali menerbitkan buku serial Bunga Rampai Pembangunan Kota dalam Abad 21 yang diterbitkan dalam dua buku. Buku Satu menyajikan konsep dan pendekatan pembangunan perkotaan di Indonesia. Dalam buku tersebut dibahas mengenai isu-isu dan tantangan dalam pembangunan kota, faktor-faktor yang mempengaruhi, serta beberapa pendekatan dalam pembangunan perkotaan secara sektoral, terpadu dan berkelanjutan. Buku Dua menyajikan sejumlah pengalaman daerah dalam pembangunan perkotaan di Indonesia yang meliputi: kebijakan dan strategi dalam pemanfaatan ruang, pengalaman daerah dalam pembangunan perkotaan sampai penelusuran praktik-praktik pembangunan kota dalam tiga dasawarsa terakhir.

Melihat minat yang cukup besar terhadap kedua buku tersebut, maka pada tahun 2011 URDI dan Yayasan Sugijanto Soegijoko menerbitkan Buku Tiga Bunga Rampai Pembangunan Kota di Indonesia dalam Abad 21 yang merupakan gabungan dan pemutakhiran dari tulisan dalam Buku Satu dan Buku Dua. Selain itu juga ditambahkan tulisan baru terkait dengan isu-isu pembangunan perkotaan antara lain: partisipasi masyarakat, pengendalian pembangunan fisik kota, daya dukung lingkungan kota dan peran swasta dalam pembangunan kota baru.

Dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir telah terjadi perkembangan dan pendekatan-pendekatan baru dalam perencanaan pembangunan perkotaan di Indonesia., Pertambahan penduduk perkotaan di Indonesia meningkat dari sekitar 45% pada tahun 2004 menjadi 51% pada tahun 2014. Diperkirakan pada tahun 2035, penduduk perkotaan akan mencapai 66% dari total penduduk Indonesia (UNFPA, BPS dan Bappenas, 2013).

Seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk yang tinggal di kawasan perkotaan, maka kebutuhan dan tantangan pembangunan perkotaan terus berubah dan bertambah termasuk di dalamnya penyediaan kebutuhan perumahan dan pelayanan dasar perkotaan.

Ancaman degradasi lingkungan perkotaan akan terjadi apabila kota tidak siap dengan rencana pembangunan yang berwawasan lingkungan. Begitu juga dengan tantangan secara ekonomi, sosial dan budaya, yang dapat menyebabkan kerentanan sosial, budaya lokal yang tercerabut, serta ekonomi kota yang tidak produktif dan merata. Pemerintah kota dituntut untuk mampu memenuhi berbagai tantangan dan kebutuhan untuk meningkatkan pelayanan terhadap warganya.

Telah banyak studi yang dilakukan mengenai upaya mewujudkan pembangunan perkotaan yang layak huni dan berkelanjutan. Dengan berkembangnya teknologi informasi dan komunikasi, berbagai konsep dan pendekatan pembangunan perkotaan semakin mudah diakses oleh para pemangku kepentingan. Semua ini tertuang dalam berbagai dokumen kebijakan dan rencana di tingkat nasional dan daerah.

Akan tetapi kemampuan pemerintah dalam penyediaan pelayanan dasar tidak sebanding dengan pesatnya peningkatan kebutuhan akibat pertumbuhan penduduk. Untuk itu penting bagi kota-kota memiliki perencanaan yang mudah dilaksanakan dan responsif terhadap peningkatan kebutuhan. Tantangan lain yang dihadapi oleh pemerintah kota dalam pelaksanaan perencanaan antara lain: kurangnya partisipasi pemangku kepentingan secara luas, kurangnya koordinasi antarpemerintah (horizontal maupun vertikal), antarsektor dan antarwilayah, dan keterbatasan pemahaman mengenai konsep dan pendekatan pembangunan kota.

Tahun ini, URDI bersama Yayasan Sugijanto Soegijoko kembali menyumbangkan gagasan dan pemikiran terkait konsep dan pendekatan dalam menangani permasalahan perkotaan di Indonesia, melalui penerbitan Buku Empat Bunga Rampai Pembangunan Kota Indonesia: **Dari Perencanaan ke Pelaksanaan Pembangunan Perkotaan di Indonesia**. Buku ini mengumpulkan berbagai pemikiran dari para praktisi dan pakar perkotaan yang perencanaan membahas konsep dan pengalaman dari pelaku pembangunan dalam penyusunan kebijakan di tingkat nasional, pelaksanaan pembangunan di tingkat daerah, serta upaya lain di luar pemerintah

atau inovasi dalam menghadapi isu, khususnya terkait dengan tema-tema yang telah dipilih.

Ada lima tema utama dalam buku ini, yaitu: 1) pembangunan perkotaan, 2) permukiman perkotaan untuk masyarakat berpenghasilan rendah, 3) lingkungan dan perubahan iklim terkait bencana, 4) tata ruang dan pertanahan, serta 5) tata kelola pemerintahan kota yang baik (*good urban governance*). Kelima tema tersebut ditelusuri dari konsep-konsep perencanaan sampai dengan pelaksanaannya.

Buku ini ditujukan untuk para pelaku pembangunan, pengajar dan mahasiswa yang ingin mendapatkan pemahaman lebih mengenai isu-isu perkotaan di Indonesia melalui pemaparan konsep dan praktik-praktik dalam menangani isu-isu perkotaan di Indonesia. Disadari bahwa masih banyak isu penting lain yang belum tersampaikan dalam buku ini dan bahwa buku ini masih jauh dari sempurna. Dengan semangat menyebarluaskan ilmu perencanaan wilayah dan kota, URDI beserta Yayasan Sugijanto Soegijoko berharap para pembaca dapat memperoleh manfaat dan menikmati buku ini.

Jakarta, November 2015

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

Pengantar Buku 4	iii
Kata Sambutan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Bappenas	vi
Kata Sambutan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional	ix
Kata Sambutan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat	xiii
Daftar Isi	xv
Daftar Tabel	xviii
Daftar Gambar	xx
 Bagian A: Pembangunan Perkotaan di Indonesia	
Pengantar	1
1. Kebijakan Nasional Pembangunan Perkotaan di Indonesia (<i>Hayu Parasati</i>)	9
2. Kota Metropolitan – Kawasan Mega Urban: Jabodetabekpunjur (<i>Budhy Tjahjati S. Soegijoko</i>)	27
3. Perkembangan Kota-Kota Sekunder (<i>Secondary Cities</i>) di Indonesia (<i>Fadjar Hari Mardiansjah</i>)	45
4. Peluang Pengembangan Perkotaan di Kawasan Perbatasan Negara Melalui Pengembangan Kawasan Beranda Indonesia (<i>Suprayoga Hadi</i>)	75
 Bagian B: Permukiman Perkotaan untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah	
Pengantar	93
5. Kota untuk Rakyat (<i>Parwoto</i>)	99
6. Merumahkan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (<i>Nurul Wajah Mujahid & Tiara Anggita</i>)	109
7. Perumahan Swadaya Sebagai Pemberdayaan Masyarakat Untuk Pengentasan Kemiskinan (<i>Dian Tri Irawaty</i>)	129
 Bagian C: Lingkungan dan Perubahan Iklim Terkait Bencana	
Pengantar	141

8. Ketahanan Energi Perkotaan dan Pembangunan Rendah Karbon di Metropolitan Indonesia (<i>Saut Sagala, Wahyu Lubis, Adzani Ameridyani, Yudha Prambudia</i>)	145
9. Dinamika Penduduk dan Kerentanan Terhadap Perubahan Iklim di Perkotaan (<i>Nila Ardhyarini H. Pratiwi</i>)	181
Bagian D: Tata Ruang dan Pertanahan	
Pengantar	207
10. Beberapa Pokok Bahasan Mengenai Penataan Ruang: Dari Teori dan Konsep Sampai Implementasinya (<i>Budhy Tjahjati S. Soegijoko</i>)	213
11. Meretas Kemanfaatan Rencana Tata Ruang pada Penataan Ruang Kota di Indonesia (<i>Bayu Wirawan</i>)	229
12. Kawasan Ekonomi Khusus Sebagai Motor Pengembangan Strategis Kota Baru yang Berkelanjutan di Luar Pulau Jawa (<i>Belajar Dari Pengalaman Trans Kalimantan Economic Zone (TKEZ)</i>) (<i>Hiramsyah S. Thaib</i>)	245
13. Model Pengelolaan Kawasan Pusaka Berkelanjutan: Perspektif Penataan Ruang dan Kearifan Lingkungan di Kawasan Taman Ayun, Kabupaten Badung, Provinsi Bali (<i>Taufan Madiasworo</i>)	275
14. Kebijakan dan Strategi dalam Penyediaan Tanah Perkotaan untuk Pembangunan (<i>Miya Irawati</i>)	303
Bagian E: Good Urban Governance di Indonesia	
Pengantar	327
15. Konsep <i>Good Governance</i> dan Penerapannya dalam Agenda Pembangunan Nasional Indonesia (<i>Savitri R. Soegijoko</i>)	333

16. Teknologi Informasi dan Komunikasi Untuk Mewujudkan <i>Local Good Governance</i> (Mulya Amri & Dedy Permadi)	365
17. Revolusi Data dan Pembangunan Perkotaan (Mellyana Frederika)	389
18. Penerapan <i>Good Urban Governance</i> untuk Adaptasi Perubahan Iklim (Ivo Setiono)	405
Biodata Penulis	419

PERKEMBANGAN KOTA-KOTA SEKUNDER (SECONDARY CITIES) DI INDONESIA

Fadjar Hari Mardiansjah

Urbanisasi dan pertumbuhan penduduk perkotaan telah menjadi suatu fenomena penting dalam pembangunan di Indonesia pada beberapa dekade terakhir. Proses urbanisasi terus memberi dampak penting pada perkembangan perkotaan di Indonesia, baik di kota-kota terbesarnya maupun pada kota-kota yang memiliki ukuran yang jauh lebih kecil. Hasil Sensus Penduduk Nasional tahun 2010 menginformasikan bahwa sekitar 49,8% dari 237,6 juta penduduk Indonesia tinggal di kawasan perkotaan. Angka tersebut cukup tinggi dan jauh meningkat dari kondisinya di masa lalu. Data yang disajikan PBB dalam laporan *Population Database* dari situs *World Urbanization Prospects: the 2005 Revision* (2005) memperlihatkan bahwa tingkat urbanisasi Indonesia, yang direpresentasikan oleh proporsi penduduk perkotaan terhadap penduduk totalnya, di tahun 1950 masih sekitar 12,4% dengan jumlah penduduk perkotaan sekitar 9,86 juta jiwa. Pada saat pertama kali sensus penduduk nasional dilakukan di tahun 1961, proporsi penduduk perkotaan sekitar 15% dengan jumlah penduduk perkotaan 14 juta jiwa. Angka-angka ini meningkat menjadi 22,1% dengan 33,2 juta penduduk perkotaan di tahun 1980, dan meningkat kembali menjadi 42% dengan jumlah penduduk perkotaan 86,6 juta jiwa menurut hasil Sensus Penduduk Nasional di tahun 2000.

Pada saat ini, penelitian dari Price Waterhouse Cooper menunjukkan bahwa tingkat urbanisasi Indonesia di tahun 2014 telah mencapai 51,4% dengan laju pertumbuhan penduduk perkotaan rata-rata sebesar 2,7% per tahun (CNN Indonesia, 2015). Tingkat urbanisasi di Indonesia akan terus meningkat, di mana menurut prediksi *Department of Economic and Social Affairs* dari PBB, Indonesia akan memiliki tingkat urbanisasi sebesar 59% di tahun 2020, yang akan terus berkembang menjadi 63% di tahun 2030, selanjutnya 69% di

tahun 2040, dan akan mencapai 73% di tahun 2050. Dengan jumlah penduduk total yang diperkirakan akan mencapai 325 juta di tahun 2050, maka jumlah penduduk perkotaan Indonesia akan mencapai lebih dari 235 juta jiwa di tahun 2050. Hal itu berarti bahwa Indonesia akan mengalami penambahan 3,5 juta penduduk perkotaan baru setiap tahunnya hingga tahun 2050 nanti. Dengan semakin meningkatnya proporsi penduduk perkotaan ini, maka kawasan-kawasan perkotaan di Indonesia juga memiliki peran yang semakin penting, tidak saja dalam menampung pertumbuhan penduduk di Indonesia, tetapi juga dalam membentuk masa depan perkotaan Indonesia pada khususnya dan masa depan Indonesia pada umumnya.

Proses urbanisasi yang terjadi juga membawa perkembangan dan pertumbuhan perkotaan yang masif. Beberapa kota besar juga berkembang menjadi semakin besar dan kompleks. DKI Jakarta, kota terbesar di Indonesia sepanjang sejarah kemerdekaan bangsa, mengalami pelonjakan penduduk yang luar biasa dari hanya sekitar 1,7 juta jiwa di tahun 1950 menjadi sekitar 4,55 juta di tahun 1971, dan terus meningkat menjadi 9,6 juta jiwa di tahun 2010. Penduduk DKI Jakarta diperkirakan akan terus meningkat di waktu-waktu mendatang. Perkembangan penduduk perkotaan di wilayah sekitarnya juga terjadi secara massif, terutama sejak tahun 1980an. Apabila tahun 1980 jumlah perkotaan penduduk DKI Jakarta masih mendominasi penduduk perkotaan di Jabodetabek (6,5 juta dari 7,8 juta), maka di tahun 2010 penduduk perkotaan DKI Jakarta hanya sekitar 37,1% dari jumlah penduduk perkotaan di Jabodetabek.

Selain itu, kota-kota yang berukuran jauh lebih kecil juga tumbuh dan berkembang. Pertumbuhan kota-kota kecil ini tidak saja dalam konteks jumlah penduduk di setiap kotanya saja, tetapi juga jumlah kotanya yang terus berkembang dari waktu ke waktu. Sebagai akibatnya, pertumbuhan dan perkembangan kota-kota kecil ini juga memberi karakter tersendiri di dalam diskursus pembangunan perkotaan di Indonesia. Karena, selain memiliki tantangan besar pada kapasitas pemerintah kota di dalam melakukan pengelolaan pembangunan kotanya, tidak semua kota kecil di Indonesia memiliki keuntungan status otonomi. Hanya sebagian dari kota-kota kecil tersebut yang berstatus daerah otonom dan memiliki institusi pemerintah kota beserta kapasitas institusi yang memadai untuk

melakukan pengelolaan pertumbuhan dan perkembangan kotanya. Sebagian besar kota kecil di Indonesia merupakan kawasan-kawasan perkotaan yang berlokasi di wilayah kabupaten, sehingga mereka bergantung pada pemerintah kabupaten di dalam pengelolaan pembangunan perkotaannya. Padahal, banyak kabupaten di Indonesia yang memiliki lebih dari satu buah kawasan perkotaan, sehingga pemerintah kabupaten tersebut juga harus melakukan pengelolaan pembangunan perkotaan pada lebih dari satu kawasan perkotaannya, selain harus melakukan pengelolaan pembangunan wilayah dan perdesaan.

Tulisan ini membahas perkembangan kota-kota sekunder (*secondary cities*) yang terjadi dalam proses urbanisasi di Indonesia. Sebelum dilakukan pembahasan empiris tentang kota-kota sekunder yang berkembang, dilakukan pembahasan literatur tentang kota sekunder. Selanjutnya dikemukakan beberapa perhatian penting yang harus dilakukan dalam pengembangan dan pembangunan kota-kota sekunder di Indonesia.

KONSEP DAN DEFINISI KOTA-KOTA SEKUNDER: SEBUAH KAJIAN LITERATUR

Kota-kota sekunder (*secondary cities*) adalah istilah yang digunakan untuk mendeskripsikan kota-kota yang memiliki hierarki berikutnya setelah kota utama (*primate/primary city*) yang merupakan kota terbesar dan paling berpengaruh di dalam tata urutan kota berdasarkan jumlah dan aktivitas penduduknya. Sistem hirarki atau tata urutan kota, yang telah dikenal sejak awal abad ke-20 ini (lihat Auerbach, 1913, Geddes, 1915 dan Christaller, 1933), merupakan suatu cara analisis tentang hubungan antarkota yang dijelaskan berdasarkan ukuran, bentuk, fungsi dan perannya di dalam wilayahnya dan bahkan di dunia. Kota utama didefinisikan sebagai kota yang paling terkemuka di dalam hirarki atau urutan kotanya di wilayah atau negaranya, yang biasanya berukuran jauh lebih besar daripada kota-kota lain, yaitu sekitar dua kali lipat dari kota terbesar berikutnya (Roberts, 2014). Dari definisi ini, kota utama merupakan kota yang “memimpin” aktivitas-aktivitas ekonomi, media, budaya dan termasuk penelitian dan ilmu pengetahuan dan aktivitas universitas di wilayah atau negaranya (Roberts, 2014). Seringkali, kota

utama juga merupakan ibu kota tempat di mana kepemimpinan politik wilayah atau negara tersebut dilakukan. Namun terdapat beberapa negara, seperti Amerika Serikat, Brazil, RRC, India dan Australia, yang ibukota negaranya bukan merupakan kota utama.

Setelah lama perhatian dunia terkonsentrasi pada diskursus kota utama di dalam sistem hierarki kota, istilah "kota-kota sekunder" (atau *secondary cities*) diperkenalkan oleh Dennis A. Rondinelli di awal tahun 1980an sebagai upaya untuk mencari alternatif strategi dalam kebijakan pembangunan perkotaan untuk mengembangkan kebijakan pembangunan yang diharapkan mampu merangsang pembangunan ekonomi di wilayah perdesaan, yang kurang terjangkau oleh pembangunan ekonomi dari kota-kota utama di negara-negara berkembang (Rondinelli, 1982, 1983, 1986, Roberts, 2014). Pada dasarnya upaya tersebut sangat dipengaruhi oleh keyakinan Rondinelli dalam mendukung kebijakan desentralisasi, yang diyakininya sebagai sebuah alternatif strategi pembangunan penting yang sangat diperlukan oleh negara-negara berkembang. Rondinelli meyakini strategi desentralisasi dan devolusi pembangunan pada kota-kota kecil yang berada di kawasan-kawasan pertanian perdesaan merupakan suatu cara yang harus dilakukan oleh negara-negara berkembang untuk mendukung penyebaran pembangunan ekonomi hingga ke kawasan-kawasan perdesaan (Roberts, 2014). Pembangunan kota-kota kecil di kawasan pertanian perdesaan tersebut diharapkan dapat menjadi sebuah simpul distribusi konsentrasi aktivitas-aktivitas yang menjadi titik temu antara kegiatan-kegiatan pertanian perdesaan dengan aktivitas-aktivitas perkotaan dan sebaliknya. Dengan demikian, pembangunan ekonomi di negara-negara berkembang mampu mengikutsertakan pembangunan pertanian perdesaan di dalam pembangunan ekonominya, dan mereduksi migrasi desa-kota sehingga akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di perkotaan maupun perdesaan (Rondinelli, 1982, 1983a, dan 1986).

Dalam upayanya mencari alternatif strategi dan kebijakan untuk memperkuat pembangunan ekonomi hingga ke kawasan perdesaan ini, Rondinelli (1983a dan 1983b) melihat potensi kota-kota kecil, yang dapat dipandang sebagai "kota-kota lain" di luar kota-kota utama di dalam sistem hierarki kota di wilayah atau negaranya. Rondinelli

(1983a dan 1983b) mendefinisikan kota-kota ini sebagai kota-kota sekunder, yang diharapkan dapat memperbaiki kegagalan kawasan-kawasan metropolitan di negara-negara berkembang dalam mengatasi kemiskinan yang meningkat, baik di wilayah perkotaan maupun di wilayah non-perkotaan, yang juga sangat dipengaruhi oleh besarnya migrasi desa-kota ke kota-kota utama. Selain itu, alternatif strategi ini juga didasarkan pada kesadarannya terhadap kebutuhan peran kawasan dan aktivitas perkotaan pada kesuksesan program pembangunan perdesaan, terutama dalam penyediaan akses pasar bagi barang-barang produk pertanian perdesaan, dan akses penduduk perdesaan pada kegiatan-kegiatan pelayanan perkotaan seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, penyediaan barang input pertanian, dan termasuk tenaga kerja pertanian serta kesempatan-kesempatan kerja *off-farm* (Rondinelli, 1983b).

Berdasarkan identifikasinya terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi potensi pembangunan pada sejumlah kota non utama di beberapa negara berkembang, seperti faktor lokasi, ketersediaan sumber daya alam, pusat administrasi dan politik, perkembangan teknologi transport, perkembangan aktivitas bisnis dan komersial, dan sebagainya, Rondinelli (1983a) berpendapat bahwa ukuran dari kota-kota sekunder yang berpotensi untuk menjadi pusat-pusat pelayanan perkotaan bagi pembangunan perdesaan cukup bervariasi dari sekitar 100 ribu penduduk hingga lebih dari satu juta penduduk, tanpa mengikutsertakan kota-kota utama yang ada di wilayah/negara tersebut.

Namun, tampaknya belum terdapat kesepakatan yang menyeluruh untuk istilah dan ukuran dari kota-kota sekunder ini, walaupun sebagian besar peneliti selalu mengaitkan kota-kota sekunder dengan sistem hierarki kota di negaranya (Roberts, 2014). Dengan mengacu pada pengalaman di negara maju, Friedmann (1986) mengatakan bahwa kota-kota sekunder adalah kota-kota yang lebih kecil daripada kota-kota yang berada pada urutan pertama. Sementara UN-Habitat mendefinisikan kota-kota sekunder sebagai kawasan-kawasan perkotaan yang umumnya memiliki populasi antara 100 hingga 500 ribu jiwa untuk setiap kotanya (UN-Habitat, 1996). Sementara beberapa peneliti lainnya mengatakan bahwa ukuran kota-kota sekunder ini bisa sangat berbeda bergantung pada kondisi dan besaran geografi ekonomi dari tiap negara (Roberts, 2014).

Hal yang banyak disepakati oleh para peneliti ini adalah peran kota-kota sekunder di dalam pembangunan ekonomi. Dalam konteks keterkaitannya dengan aktivitas-aktivitas pertanian perdesaan dan juga aktivitas perkotaan di kota-kota utama (metropolitan), Rondinelli lebih menekankan fungsi kota-kota sekunder daripada ukuran atau jumlah penduduknya. Pada dasarnya, fungsi yang diharapkan dari kota-kota sekunder ini bukan hanya menjadi kota-kota pendukung kegiatan pertanian perdesaan di sekitarnya dengan menyediakan akses pasar bagi barang-barang produksi pertanian perdesaan di sekitarnya dan menjadi pusat pelayanan pendidikan dan kesehatan serta penyediaan barang-barang *input* pertanian saja. Lebih daripada itu, fungsi penting lain yang perlu dilakukan oleh kota-kota sekunder ini adalah menjadi simpul sekunder (*secondary hubs*), pusat dan perpanjangan tangan dari kota-kota utama dalam menjangkau dan mengkoneksi aktivitas-aktivitas pertanian perdesaan ke dalam sistem aktivitas wilayah ataupun global yang terkonsentrasi pada kota-kota utama (Roberts, 2014). Bahkan Abdel-Rahman dan Anas (2012) menekankan bahwa kota-kota sekunder memiliki peran fungsional yang sangat penting dalam menghubungkan berbagai hierarki spasial dari berbagai jenis permukiman, dari pusat perdesaan hingga perkotaan besar dan utama, sehingga kota-kota sekunder ini memiliki peran penting dalam meningkatkan integrasi fungsional aktivitas ekonomi di dalam sistem perkotaan nasional dan bahkan global. Dalam konteks ini, maka kegagalan dari kota-kota sekunder dalam memainkan peran mediasi dan meningkatkan efisiensi interaksi antara aktivitas-aktivitas pertanian perdesaan dengan aktivitas-aktivitas perkotaan akan menimbulkan konsekuensi negatif dalam bentuk hilangnya kesempatan-kesempatan peningkatan kesejahteraan, bahkan meningkatnya kemiskinan dan ketimpangan sosial khususnya di kawasan-kawasan perdesaan (Roberts, 2014). Oleh karena itu, Roberts (2014) berpendapat bahwa kegagalan kota-kota sekunder dalam menyerap investasi, menyediakan pola aliran barang yang efisien, serta menyediakan kesempatan kerja yang sesuai dengan kapasitas dan kemampuan masyarakat di sekitarnya merupakan salah satu faktor penting dari kegagalan pembangunan ekonomi dari banyak negara berkembang, sehingga masih menciptakan distorsi dan kesenjangan antarwilayah.

Perubahan dan perkembangan teknologi, khususnya dalam teknologi transportasi, komunikasi dan informasi, turut mengubah pola pembangunan kota-kota sekunder. Roberts (2014) berpendapat bahwa pembangunan kota-kota sekunder juga sangat dibentuk oleh perubahan yang kompleks dan dinamis pada aspek ekonomi, sosial, *governance*, dan lingkungan. Stimpson et al. (2006) dan Sassen (2012) juga berpendapat bahwa perkembangan teknologi yang ada telah membuka peluang pada kota-kota sekunder untuk mampu melakukan spesialisasi diri untuk turut berkompetisi di dalam sistem perdagangan, investasi dan ekonomi global, bersama dengan kota-kota utama di dunia. Dalam konteks ini, Roberts (2014) berpendapat bahwa perkembangan teknologi internet yang turut mempengaruhi pola dan cara bertransaksi di dalam perdagangan, bisnis dan informasi telah memudahkan konsep-konsep perencanaan yang berbasis pada hierarki perkotaan dan ambang batas pelayanan dari banyak aktivitas. Perkembangan teknologi tersebut memungkinkan berkembangnya sistem fungsional aktivitas ekonomi yang turut mempengaruhi sistem fungsional spasial kota, dengan mulai memudahkan pola hierarki perkotaan dan semakin meningkatkan pentingnya sistem fungsionalitas perkotaan (Roberts, 2014). Toulouse di Perancis dan Seattle di Amerika Serikat dicontohkan sebagai kota-kota sekunder yang mampu menjadi kota-kota utama dalam bisnis kotanya, yaitu bisnis produksi pesawat terbang di dunia (Boeing dan Airbus), walaupun secara hierarkis kedua kota ini merupakan kota-kota sekunder yang jauh lebih kecil ukurannya daripada kota-kota utama di negaranya masing-masing (Roberts, 2014). Namun, Peter Hall (2005) mengatakan bahwa perkembangan sistem fungsional perkotaan ini tidak serta merta menghilangkan sistem hierarki perkotaan yang telah berkembang sebelumnya. Sistem fungsional dan lingkupnya hanya membangun dan menambahkan sebuah dimensi penting dalam proses pembangunan kota-kota sekunder, karena fungsi dan spesialisasi dari setiap kota merupakan suatu hal yang sangat penting bagi kota dalam upayanya berkompetisi untuk menarik investasi dan melakukan pembangunan ekonomi kotanya (Hall, 2015).

Dalam menghadapi perubahan-perubahan tersebut, Roberts (2014) mengusulkan sebuah pendefinisian ulang terhadap kota-kota sekunder, dengan mengikutsertakan aspek-aspek populasi, ukuran,

fungsi dan status ekonomi. Berdasarkan fungsi dan status ekonominya, Roberts (2014) mengklasifikasikan kota-kota sekunder ke dalam tiga buah kategori umum, yaitu:

- a. Kota-kota sekunder sub-nasional, yang menjadi pusat-pusat dari pemerintahan lokal, industri, pertanian, pariwisata dan pertambangan;
- b. Kota-kota sekunder yang berupa kota-kota satelit dan/atau kota-kota baru yang terkait dengan perkembangan dan ekspansi dari suatu kota metropolitan/besar;
- c. Kota-kota sekunder yang berkembang dan terletak pada koridor jaringan transportasi utama untuk memanfaatkan potensi ekonomi dari jalur-jalur perdagangan dan perkembangan kegiatan ekonomi.

Berdasarkan jumlah penduduknya, Roberts (2014) mengklasifikasikan kota-kota sekunder ke dalam beberapa kategori: supra, mega, metro, meso, mikro dan mini. Roberts (2014) berpendapat bahwa rentang dari kota-kota sekunder saling tumpang tindih antara kota-kota sekunder dan kota-kota utama pada rentang populasi meso (1-5 juta jiwa) dan mikro (0,2 - 1 juta jiwa) dengan fungsi dan skala ekonomi kota yang berskala nasional atau sub-nasional, dan antara kota-kota sekunder dan kota-kota tersier pada rentang populasi antara meso (1-5 juta jiwa), mikro (0,2-1 juta jiwa) dan mini (kurang dari 0,2 juta jiwa penduduk).

Secara lebih lanjut, Roberts (2014) mengusulkan definisi campuran yang mengintegrasikan ukuran, fungsi dan perannya dalam jejaring sistem perkotaan regional, nasional, dan bahkan global. Roberts (2014) juga mengakui bahwa ukuran/jumlah populasi memiliki pengaruh yang sangat penting dalam pengklasifikasian kota-kota sekunder, namun fungsionalitas, spesialisasi dan daya saing dari kota tersebutlah yang menentukan apakah suatu kota akan memiliki status sebagai kota sekunder atau kota utama.

Tabel 3.1
Kerangka Spasial, Skala dan Fungsional
untuk Mendefinisikan Kota-kota Sekunder

Tingkatan Kota	Orientasi Fungsi dan Pasar	Supra 50 m+	Mega 10 m+	Metro 5- 10 m	Meso 1-5 m	Mikro 0,2-1 m	Mini > 0,2 m
Global	Kelompok besar dari pelayanan bernilai tinggi dan manufaktur yang bersangkutan dengan perdagangan global						
Sub Global	Kelompok dari pelayanan dan manufaktur yang bersangkutan atau didominasi dalam perdagangan regional						
Nasional	Pemerintah nasional, logistik, pelayanan, dan pusat-pusat manufaktur						
Sub Nasional	Pemerintah provinsi sub nasional, pelayanan, dan pusat-pusat manufaktur						
Distrik (Kabupaten)	Pemerintah tingkat kabupaten, proses, dan pelayanan						
Sub Distrik (Kecamatan)	Pusat industri pelayanan berbasis sumber daya perdesaan						

Sumber: *Land Equity International / Brian Roberts, 2013 dalam Roberts, 2014*

Dalam definisi campuran ini, Roberts (2014) mengemukakan tiga karakteristik dari kota-kota sekunder, yaitu:

- Kota-kota sekunder yang memiliki pertumbuhan dan dinamika ekonomi lokal yang kuat dan terarah, sehingga dengan keterkaitan kotanya secara lokal, nasional dan internasional serta kemampuannya berkembang, berkompetisi dan menarik investasi bagi pengembangan ekonominya, kota-kota ini memiliki peluang untuk menjadi kota sekunder yang memimpin.
- Kota-kota sekunder yang moderat, yang biasanya adalah kota-kota pertanian dan kota-kota yang berada dalam tahap awal pengembangan industrinya, memiliki aktivitas ekonomi berskala lokal atau nasional sebagai basis dari perannya di dalam pembangunan. Namun banyak dari kota-kota ini masih berjuang untuk mampu menarik investasi dan menciptakan kesempatan kerja yang berkelanjutan, serta melakukan pengelolaan terhadap pembangunan kota dan isu-isu lingkungan yang muncul.
- Kelompok ketiga adalah kota-kota sekunder yang masih terhambat dengan memiliki sejumlah besar penduduk miskin di dalamnya. Banyak di antara kota-kota ini mengalami peningkatan urbanisasi yang cukup tinggi dengan tingkat investasi dan kemampuan yang rendah dalam penciptaan kesempatan kerja. Sebagian yang lainnya masuk ke dalam kota-kota yang mengalami

penurunan, baik penduduk maupun aktivitas ekonominya. Banyak di antara kota-kota ini juga menghadapi ancaman keterputusan (*disconnected*) dari sistem nasional ataupun global, yang akan berpotensi membawanya pada penurunan daya saing kota, sehingga berpotensi untuk menjadi kota-kota yang terlupakan (*forgotten secondary cities*) di masa depan (Roberts, 2014).

Dalam pendefinisian barunya terhadap kota-kota sekunder ini, tampak bahwa Roberts (2014) ingin meninggalkan dan mengembangkan definisi kota-kota sekunder yang dilakukan oleh Rondinelli (1982). Pengembangan definisi kota-kota sekunder ini dilakukan dari pendefinisian yang relatif hanya melingkupi kota-kota yang berfungsi sebagai mediator dalam mendistribusikan manfaat-manfaat pembangunan yang terjadi di kota-kota besar atau kota-kota utama pada aktivitas-aktivitas pertanian perdesaan, pada sebuah definisi baru yang turut mengikutsertakan kota-kota sekunder dalam "membantu" kota-kota utama dalam meningkatkan produktivitas ekonomi dunia. Tampak bahwa pendefinisian yang dilakukan oleh Roberts di pertengahan tahun 2010an memiliki perbedaan besar dalam situasi lingkungan, tingkat teknologi serta tantangan yang ada dari kondisi perkotaan dunia, baik secara internal maupun tantangannya secara eksternal ataupun global di dalam perekonomian lokal, nasional maupun global, dengan masa pendefinisian yang dilakukan oleh Rondinelli pada awal tahun 1980an.

PERKEMBANGAN KOTA-KOTA SEKUNDER DI INDONESIA

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya di dalam bagian pengantar, hasil Sensus Penduduk tahun 2010 menginformasikan bahwa sekitar 49,8% dari 237,6 juta penduduk Indonesia (118,3 juta jiwa) merupakan penduduk perkotaan. Namun seperti yang dapat dilihat pada Tabel 3.2, hal pertama yang perlu disadari dalam pola distribusi penduduk perkotaan di Indonesia adalah bahwa jumlah penduduk perkotaan bukan hanya merupakan jumlah penduduk perkotaan yang bertempat tinggal di daerah-daerah kota saja, melainkan juga meliputi jumlah penduduk perkotaan di daerah-daerah kabupaten. Bahkan, kontribusi dari kawasan-kawasan perkotaan di wilayah-wilayah kabupaten semakin meningkat paska tahun 1990, sehingga walaupun

terdapat pemekaran beberapa wilayah kabupaten untuk membentuk daerah-daerah kota baru di tahun 1990-an dan tahun 2000-an, peran kabupaten-kabupaten di Indonesia mulai tampak memiliki kontribusi yang dominan sejak hasil Sensus Penduduk Nasional di tahun 2000.

Hal kedua yang perlu disadari adalah bahwa Indonesia tidak memiliki banyak kawasan perkotaan berpenduduk sebesar satu juta jiwa atau lebih. Pada Tabel 3.3 dapat dilihat bahwa jumlah kawasan perkotaan yang memiliki jumlah penduduk satu juta jiwa atau lebih hanya sekitar 11 kawasan perkotaan yang semuanya merupakan daerah kota di tahun 2010. Namun, dari ke-11 daerah perkotaan tersebut, terdapat empat buah daerah kota, yaitu Kota Bekasi, Tangerang, Depok dan Tangerang Selatan yang sebenarnya merupakan bagian dari aglomerasi perkotaan Jabodetabek, sebuah aglomerasi perkotaan terbesar di Indonesia yang juga menjadi kota utama yang terkategori sebagai megapolitan dengan jumlah penduduk perkotaan lebih dari 25 juta jiwa di tahun 2010. Aglomerasi perkotaan Jabodetabek dibentuk oleh DKI Jakarta sebagai kawasan intinya dan kota dan kabupaten Bekasi, Tangerang, Bogor beserta Kota Depok dan Kota Tangerang Selatan sebagai kawasan pinggirannya.

Tabel 3.2
Jumlah Penduduk Perkotaan di Daerah Kota dan Kabupaten
Tahun 1980 – 2010

Tahun	Daerah Kota		Daerah Kabupaten		Total	
	Jumlah	(%)	Jumlah	(%)	Jumlah	(%)
1980	21,03	63,3%	12,17	36,7%	33,20	100,0%
1990	27,93	50,3%	27,57	49,7%	55,50	100,0%
2000	37,52	43,3%	49,08	56,7%	86,60	100,0%
2010	52,26	44,2%	66,06	55,8%	118,32	100,0%

Sumber: Diolah dari hasil Sensus Penduduk Nasional tahun 1980, 1990, 2000 dan 2010

Kronologis perkembangan kota-kota berpenduduk satu juta jiwa atau lebih ini memperlihatkan besarnya pengaruh dari kota utama (*primary city*) DKI Jakarta dalam mempengaruhi perkembangan kawasan perkotaan di Indonesia. Hal ini tampak dari pembentukan beberapa

kawasan di sekitarnya menjadi kawasan perkotaan raksasa di mana penduduk perkotaan meningkat dengan pesat, tidak saja di dalam wilayah DKI Jakarta maupun di kawasan di sekitarnya. Besarnya pengaruh DKI Jakarta pada kawasan perkotaan di sekitarnya ini diperlihatkan oleh fakta yang memperlihatkan terjadinya pemekaran daerah kota (dari daerah kabupaten, yang juga dapat dipandang sebagai suatu "kelahiran" daerah kota), di mana daerah kota yang baru terbentuk itu langsung memiliki jutaan penduduk perkotaan di dalam wilayah administrasinya.

Hal yang sangat penting untuk dicatat adalah bahwa pemekaran daerah kota dengan jutaan penduduk di kawasan sekitar DKI Jakarta ini terjadi beberapa kali dengan dilakukannya pemekaran yang membentuk Kota Tangerang di tahun 1993, Kota Bekasi di tahun 1996, Kota Depok di tahun 1999, dan Kota Tangerang Selatan di tahun 2008. Bersama kawasan-kawasan perkotaan yang berada di wilayah Kabupaten Tangerang, Bekasi dan Bogor, perkembangan kawasan-kawasan perkotaan ini semakin meneguhkan DKI Jakarta (dan kawasan perkotaan di wilayah Bodetabek) sebagai kota utama di Indonesia. Sehingga, apabila kota-kota yang tergabung ke dalam satu aglomerasi perkotaan Jabodetabek tersebut dianggap sebagai sebuah kawasan perkotaan, maka jumlah kawasan perkotaan di Indonesia yang ber-penduduk lebih dari satu juta jiwa bisa dianggap hanya sekitar tujuh buah kawasan perkotaan. Dengan demikian, jumlah tersebut tidak berubah dari tahun 1990, di mana berdasarkan hasil Sensus Penduduk Nasional 1990 memperlihatkan hanya terdapat tujuh buah kawasan perkotaan di Indonesia yang memiliki jumlah penduduk lebih dari satu juta jiwa, setelah hanya sekitar lima buah kawasan perkotaan hingga tahun 1980.

Hal yang juga cukup menarik untuk diamati dalam pola distribusi spasial perkotaan ini adalah empat dari tujuh kota yang berpenduduk lebih dari satu juta jiwa tersebut berada di Pulau Jawa. Hanya Kota Medan, Palembang dan Makasar yang berada di luar Jawa, yaitu di Pulau Sumatera dan Sulawesi. Selain memperlihatkan bahwa dinamika kota-kota dengan jutaan penduduk di Pulau Jawa terjadi secara lebih tinggi daripada dinamikanya di luar Jawa, kondisi tersebut juga mengindikasikan bahwa kota-kota dengan jutaan penduduk di Jawa relatif tidak dapat dikategorikan sebagai kota

utama. Kondisi ini berbeda dari kota-kota dengan jutaan penduduk yang berada di luar Jawa, seperti Medan, Palembang dan Makasar, yang masih punya potensi untuk dikategorikan sebagai kota-kota utama, setidaknya untuk sistem perkotaan di wilayahnya masing-masing, walaupun kota-kota ini bisa terkategori sebagai kota-kota sekunder di dalam sistem perkotaan di Indonesia.

Bila diamati pada kota-kota lain yang berukuran lebih kecil, baik pada kota yang berukuran 500 ribu hingga satu juta penduduk, antara 200-500 ribu jiwa, dan antara 100-200 ribu jiwa penduduk, tampak bahwa kota-kota yang berukuran lebih kecil ini memiliki dinamika perkembangan jumlah kota yang lebih tinggi. Pada kategori kota-kota yang berpenduduk antara 500.000 hingga satu juta jiwa (lihat Tabel 3.3), setidaknya terdapat tambahan 15 buah kota antara tahun 1980 hingga 2010. Padahal, dua dari tiga buah kota yang berada pada kelompok kota ini di tahun 1980, yaitu Kota Palembang dan Kota Makasar, telah berkembang menjadi kota-kota yang berpenduduk lebih dari satu juta jiwa sejak tahun 1990.

Pada kategori kota yang berpenduduk antara 200 - 500 ribu jiwa penduduk, terdapat setidaknya tambahan 17 buah kota antara tahun 1980-2010, padahal banyak di antara kota-kota yang terkategori pada kelompok kota ini di tahun 1980 telah meningkat statusnya menjadi bagian dari kelompok kota-kota yang berpenduduk antara 500 ribu hingga satu juta jiwa di tahun 2010 (lihat Tabel 3.4). Dinamika yang terjadi pada kota-kota yang berpenduduk 100-200 ribu jiwa pun terjadi secara lebih tinggi, dengan adanya tambahan 34 daerah kota antara tahun 1980 hingga 2010 (lihat Tabel 3.5).

Tabel 3.3
Daftar Urutan Daerah Kota Berpenduduk 500.000 atau Lebih
Berdasarkan Jumlah Penduduknya Tahun 1980 - 2010

1980	1990	2000	2010
<i>Kota-kota berpenduduk 1 juta penduduk atau lebih</i>			
1. DKI Jakarta	1. DKI Jakarta	1. DKI Jakarta	1. DKI Jakarta
2. Surabaya	2. Surabaya	2. Surabaya	2. Surabaya
3. Bandung	3. Bandung	3. Bandung	3. Bandung

1980	1990	2000	2010
4. Medan 5. Semarang	4. Medan 5. Semarang 6. Palembang 7. Makasar	4. Medan 5. Bekasi 6. Palembang 7. Semarang 8. Tangerang 9. Depok 10. Makasar	4. Bekasi 5. Medan 6. Tangerang 7. Depok 8. Semarang 9. Palembang 10. Makasar 11. Tangerang Selatan
Kota-kota berpenduduk antara 500 ribu – 1 juta jiwa penduduk			
6. Palembang 7. Makasar 8. Malang	8. Malang 9. Bandar-Lampung 10. Padang 11. Surakarta	11. Malang 12. Bogor 13. Bandar-Lampung 14. Padang 15. Pekanbaru 16. Banjarmasin 17. Denpasar 18. Samarinda	12. Batam 13. Bogor 14. Pekanbaru 15. Bandar Lampung 16. Padang 17. Malang 18. Denpasar 19. Samarinda 20. Tasikmalaya 21. Banjarmasin 22. Serang 23. Balikpapan 24. Pontianak 25. Cimahi 26. Jambi 27. Surakarta

Sumber: Diolah dari hasil Sensus Penduduk Nasional tahun 1980, 1990, 2000 dan 2010

Tabel 3.4
Daftar Urutan Daerah Kota Berpenduduk 200.000 hingga 500.000
Berdasarkan Jumlah Penduduknya Tahun 1980 - 2010

1980	1990	2000	2010
9. Padang	12. Banjarmasin	19. Surakarta	28. Manado
10. Surakarta	13. Yogyakarta	20. Pontianak	29. Mataram
11. Yogyakarta	14. Samarinda	21. Batam	30. Yogyakarta
12. Banjarmasin	15. Pekanbaru	22. Jambi	31. Cilegon
13. Pontianak	16. Pontianak	23. Balikpapan	32. Kupang
14. Bandar Lampung	17. Balikpapan	24. Yogyakarta	33. Palu
15. Balikpapan	18. Jambi	25. Manado	34. Ambon
16. Samarinda	19. Manado	26. Mataram	35. Bengkulu
17. Bogor		27. Cilegon	36. Sukabumi
18. Jambi		28. Cirebon	37. Cirebon
19. Cirebon		29. Palu	38. Kendari
20. Kediri		30. Pekalongan	39. Pekalongan
21. Manado		31. Sukabumi	40. Kediri
22. Ambon		33. Kediri	41. Jayapura
		34. Pematang Siantar	42. Dumai
		35. Tegal	43. Binjai
		36. Kupang	44. Tegal
		39. Bengkulu	45. Pematang Siantar
		40. Banda Aceh	46. Banda Aceh
		41. Binjai	47. Palangka Raya
		42. Ambon	48. Probolinggo
			49. Lubuk Linggau

Sumber: Diolah dari hasil Sensus Penduduk Nasional tahun 1980, 1990, 2000 dan 2010

Tabel 3.5
Daftar Urutan Daerah Kota Berpenduduk 100.000 hingga 200.000
Berdasarkan Jumlah Penduduknya Tahun 1980 - 2010

<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>
23. Pekanbaru	20. Ambon	43. Kendari	50. Banjarbaru
24. Madiun	21. Bogor	44. Probolinggo	51. Tarakan
25. Pematang Siantar	22. Cirebon	45. Dumai	52. Padang-sidempuan
26. Pekalongan	23. Kediri	46. Jayapura	53. Sorong
27. Tegal	24. Pekalongan	47. Pasuruan	54. Batu
28. Magelang	25. Tegal	48. Madiun	55. Bitung
29. Sukabumi	26. Pematang Siantar	49. Ternate	56. Tanjungpinang
30. Probolinggo	27. Banda Aceh	50. Palangkaraya	57. Pasuruan
	28. Binjai	51. Salatiga	58. Singkawang
	29. Probolinggo	52. Gorontalo	59. Ternate
	30. Bengkulu	53. Tanjung Balai	60. Gorontalo
	31. Madiun	54. Pangkal Pinang	61. Banjar
	32. Pasuruan	55. Tebing Tinggi	62. Pangkalpinang
	33. Magelang	56. Blitar	63. Salatiga
	34. Sukabumi	57. Magelang	64. Madiun
	35. Gorontalo	58. Mojokerto	65. Lhokseumawe
	36. Blitar	59. Parepare	66. Prabumulih
	37. Tebing Tinggi		67. Tanjung Balai
	38. Pangkal Pinang		68. Langsa
	39. Palangkaraya		69. Palopo
	40. Tanjung Balai		70. Metro
	41. Batam		71. Tebing Tinggi
	42. Parepare		72. Bima
			73. Bontang
			74. Bau-bau
			75. Blitar
			76. Parepare
			77. Pagar Alam
			78. Gunung Sitoli

1980	1990	2000	2010
			79. Mojokerto 80. Magelang 81. Payakumbuh 82. Bukittinggi 83. Kotamobagu

Sumber: Diolah dari hasil Sensus Penduduk Nasional tahun 1980, 1990, 2000 dan 2010

Berbeda dengan kota-kota dengan jutaan penduduk yang lebih didominasi oleh kota-kota di Pulau Jawa, bahkan di Jabodetabek, dinamika kota-kota yang berpenduduk lebih kecil di luar Jawa terjadi secara lebih tinggi. Perkembangan kota yang berpenduduk 500.000–1.000.000 jiwa memperlihatkan perkembangan kota-kota di luar Jawa dan Sumatera. Selain muncul Bandar Lampung, Padang dan Surakarta sejak tahun 1990 serta Bogor dan Pekanbaru sejak tahun 2000, di mana kelima kota tersebut masih berasal dari kawasan tradisional Jawa dan Sumatera, sejak tahun 2000 daftar urutan kota-kota ini bertambah dengan beberapa kota di Kalimantan dan Bali, yaitu Banjarmasin, Samarinda dan Denpasar. Selanjutnya di tahun 2010, selain bertambah dengan beberapa kota yang berasal dari Jawa dan Sumatera seperti Batam, Tasikmalaya, Serang, Cimahi dan Jambi, juga bertambah Pontianak dan Balikpapan yang berasal dari Kalimantan.

Lebih dinamisnya perkembangan kota-kota sekunder Indonesia di luar Jawa juga diperlihatkan oleh bertambah banyaknya jumlah kota pada kategori kota yang berukuran lebih kecil, yang juga mulai melibatkan beberapa kawasan lain di luar Jawa dan Sumatera. Dinamika perkotaan yang terjadi di Kota Pekanbaru, Provinsi Riau, merupakan salah satu fenomena yang penting untuk dicatat dalam mengamati perkembangan dinamika perkotaan di luar Jawa. Pada tahun 1980, Kota Pekanbaru masih terkategori sebagai sebuah kota yang berpenduduk antara 100 – 200 ribu jiwa. Pada tahun 1990, kota ini telah berkembang menjadi suatu kota yang berpenduduk antara 200–500 ribu jiwa, dan kemudian masuk ke dalam kategori kelompok kota berpenduduk antara 500 ribu hingga satu juta jiwa di tahun 2000 dan tahun 2010. Dengan tingkat pertumbuhan penduduk yang

demikian pesat, Kota Pekanbaru akan segera menjadi sebuah kota yang berpenduduk lebih dari satu juta jiwa pada masa yang akan datang.

Pada dasarnya, dinamika pembentukan kawasan perkotaan yang lebih tinggi di kawasan luar Jawa juga diakibatkan oleh banyaknya terjadi pemekaran daerah kota, terutama paska tahun 2000, tahun dimulainya proses desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Meningkat pesatnya pertumbuhan penduduk dari beberapa kota di luar Jawa, terutama beberapa kota yang berfungsi sebagai ibukota provinsi, seperti Kota Pekanbaru, Jayapura, Kendari dan Palangkaraya, juga diperkirakan sebagai suatu indikasi dari pengaruh kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah terhadap perkembangan dinamika perkotaan di Indonesia. Sebaliknya di Pulau Jawa, fenomena pemekaran daerah kota baru di Pulau Jawa tidak terjadi secara masif seperti yang terjadi di luar Jawa. Walaupun Pulau Jawa merupakan tempat utama dari penduduk perkotaan Indonesia maupun penduduk Indonesia pada umumnya, pemekaran yang terjadi relatif sedikit dan hanya terkonsentrasi pada kawasan pinggiran dari kota-kota besar seperti Jakarta dan Bandung.

Hasil Sensus Penduduk Nasional tahun 2010 memperlihatkan bahwa 57,5% dari total penduduk Indonesia bermukim di Jawa, 67,6% penduduk perkotaan Indonesia tinggal di kawasan-kawasan perkotaan di Pulau Jawa, dan penduduk perkotaan di Pulau Jawa tumbuh dengan sangat pesat dari 52,2 juta jiwa di tahun 2000 menjadi 79,9 juta jiwa di tahun 2010. Di sisi lain, banyak daerah-daerah kota di Pulau Jawa yang hanya memiliki luas wilayah yang relatif kecil. Kota Cirebon hanya memiliki luas wilayah administrasi sebesar 37,5 km², yaitu hanya sekitar sepersepuluh luas Kota Semarang yang memiliki luas sekitar 373,7 km². Luas Kota Tegal sekitar 39,5 km², hanya sekitar hampir sepersepuluh dari luas Kota Surabaya yang memiliki luas 333,1 km².

Sebagai akibat relatif sempitnya wilayah pada beberapa daerah kota di Pulau Jawa jika dibandingkan dengan besarnya kebutuhan perkembangan penduduk dan aktivitas perkotaan yang berlangsung, maka perkembangan spasial penduduk perkotaan beserta perkembangan dinamika aktivitas perkotaan yang terjadi di Pulau Jawa cenderung meluas ke kawasan-kawasan pinggiran yang merupakan wilayah kabupaten yang berbatasan dengan daerah kota

tersebut. Perkembangan spasial perkotaan seperti ini tidak hanya terjadi pada kawasan perkotaan yang berbasis pada daerah kota yang besar seperti kawasan perkotaan DKI Jakarta, Surabaya, Bandung, Semarang, Malang, dan lainnya, tetapi juga terjadi pada kawasan perkotaan yang berbasis pada daerah kota yang kecil seperti kawasan perkotaan Cirebon, Tegal, Pekalongan, Magelang, Madiun, Kediri, dan lain-lain. Kondisi tersebut berdampak pada penurunan peran daerah-daerah kota di Pulau Jawa dalam menyediakan tempat bagi penduduk perkotaan (lihat Tabel 3.6). Pada proses ini, banyak kabupaten di Pulau Jawa yang telah dan/atau mulai mengalami proses urbanisasi melalui proses perkembangan dan pertumbuhan kegiatan perkotaan di wilayahnya. Secara sederhana, proses urbanisasi pada kabupaten-kabupaten tersebut diindikasikan dengan meningkatnya jumlah penduduk perkotaan dan/atau tingkat urbanisasi yang ditunjukkan oleh meningkatnya proporsi penduduk perkotaan terhadap penduduk total.

Tabel 3.6
Jumlah Penduduk Perkotaan di Daerah Kota dan Kabupaten pada
Kawasan Region Makro (Jawa, Sumatera dan Kawasan Lainnya)
Tahun 2000– 2010

Tahun	Daerah Kota		Daerah Kabupaten		Total	
	Jumlah	(%)	Jumlah	(%)	Jumlah	(%)
Tahun 2000						
- Jawa	25 512 343	41,7%	35 716 997	58,3%	61 229 340	100,0%
- Sumatera	8 122 912	55,7%	6 458 836	44,3%	14 581 748	100,0%
- Lainnya	5 882 874	46,0%	6 908 188	54,0%	12 791 062	100,0%
- Indonesia	39 518 129	44,6%	49 084 021	55,4%	88 602 150	100,0%
Tahun 2010						
- Jawa	31 127 688	38,9%	48 822 166	61,1%	79 949 854	100,0%
- Sumatera	11 594 688	58,6%	8 193 553	41,4%	19 788 241	100,0%
- Lainnya	9 539 253	51,3%	9 043 521	48,7%	18 582 774	100,0%
- Indonesia	52 261 629	44,2%	66 059 240	55,8%	118 320 869	100,0%

Sumber: Diolah dari hasil Sensus Penduduk Nasional tahun 2000 dan 2010

Beberapa kabupaten di Pulau Jawa telah memiliki tingkat urbanisasi yang cukup tinggi dengan lebih dari 50% penduduknya tinggal di kawasan-kawasan perkotaan yang ada di wilayah kabupaten tersebut. Bahkan, beberapa kabupaten lainnya telah memiliki tingkat urbanisasi yang sangat tinggi dengan tingkat urbanisasi yang lebih dari 70%. Berdasarkan analisis terhadap data Sensus Penduduk Nasional tahun 2010, beberapa kabupaten yang telah memiliki tingkat urbanisasi yang sangat tinggi adalah Kabupaten Sidoarjo (91%), Kabupaten Bandung (84%), Kabupaten Bekasi (80%), Kabupaten Bogor (79%), Kabupaten Cirebon (77%), Kabupaten Kudus (77%), dan Kabupaten Sukoharjo (77%). Sementara kabupaten lainnya yang telah memiliki tingkat urbanisasi di atas 50% hingga 70% di tahun 2010 adalah Kabupaten Klaten (67%), Kabupaten Jombang (62%), Kabupaten Bandung Barat (62%), Kabupaten Karawang (60%), Kabupaten Jepara (60%), Kabupaten Gresik (60%), Kabupaten Tegal (58%), Kabupaten Purwakarta (54%), Kabupaten Banyuwangi (53%), Kabupaten Banyumas (52%), Kabupaten Pekalongan (52%), Kabupaten Karanganyar (51%), Kabupaten Pemalang (51%). Di masa mendatang, jumlah kabupaten yang mengalami tingkat urbanisasi di atas 50% diperkirakan akan semakin besar, mengingat beberapa kabupaten seperti Kabupaten Malang, Kabupaten Kediri, Kabupaten Tulung Agung, Kabupaten Kendal, Kabupaten Mojokerto, Kabupaten Majalengka, Kabupaten Garut, Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Kuningan, Kabupaten Sumedang, Kabupaten Indramayu, Kabupaten Brebes, Kabupaten Batang, Kabupaten Situbondo, Kabupaten Pasuruan dan Kabupaten Jember telah memiliki tingkat urbanisasi yang lebih besar dari 40% di tahun 2010.

Sebagian besar kabupaten yang telah mengalami tingkat urbanisasi yang tinggi merupakan kabupaten-kabupaten yang lokasinya bersebelahan dengan kota-kota besar yang ada, seperti Kabupaten Tangerang, Bekasi, dan Bogor di sekitar DKI Jakarta, Kabupaten Bandung dan Bandung Barat di sekitar Kota Bandung, Kabupaten Sidoarjo dan Gresik di sekitar Kota Surabaya. Tetapi ada juga beberapa kabupaten mengalami urbanisasi yang lokasinya hanya berada di sebelah kota yang berukuran sedang atau bahkan jauh lebih kecil, seperti Kabupaten Sleman dan Bantul di sekitar Kota Yogyakarta, Kabupaten Sukoharjo, Karanganyar dan Klaten di sekitar Kota Surakarta, serta Kabupaten Cirebon, Kabupaten Tegal, dan

Kabupaten Pekalongan di sekitar kota yang memiliki nama yang sama dengan kabupaten-kabupaten tersebut. Bahkan, perkembangan urbanisasi di kabupaten-kabupaten di Pulau Jawa telah memperlihatkan adanya beberapa kabupaten yang memiliki tingkat urbanisasi yang lebih tinggi dari 50% pada beberapa kabupaten tertentu yang berlokasi jauh dari daerah-daerah kota, seperti yang diperlihatkan oleh Kabupaten Karawang, Purwakarta, Kudus Jepara, Pemalang, Banyumas, dan Banyuwangi.

Kondisi ini memperlihatkan bahwa perhatian terhadap dinamika perkotaan pada kota-kota sekunder di Indonesia, khususnya yang berada di Pulau Jawa, tidak boleh hanya diarahkan pada kota-kota yang memiliki status daerah kota otonom. Perhatian terhadap perkembangan dinamika perkotaan dari kota-kota sekunder juga harus diarahkan pada kawasan-kawasan perkotaan yang berkembang di wilayah kabupaten, terlebih karena adanya beberapa kabupaten yang sudah memiliki jumlah penduduk perkotaan lebih dari satu juta jiwa, seperti Kabupaten Bogor (3,7 juta), Kabupaten Bandung (2,7 juta), Kabupaten Tangerang (2,3 juta), Kabupaten Bekasi (2,1 juta), Kabupaten Sidoarjo (1,8 juta), Kabupaten Cirebon (1,6 juta), dan Kabupaten Karawang (1,3 juta). Selain kabupaten-kabupaten tersebut, juga terdapat 13 kabupaten lainnya yang telah memiliki jumlah penduduk perkotaan antara 500 ribu hingga satu juta jiwa di tahun 2010. Walaupun jumlah penduduk perkotaan di kabupaten tersebut tidak teraglomerasi di dalam satu aglomerasi perkotaan, melainkan tersebar ke dalam beberapa aglomerasi perkotaan yang ada di wilayah kabupaten, namun fakta empiris memperlihatkan banyak kawasan perkotaan di wilayah kabupaten yang memiliki jumlah penduduk yang setara atau bahkan lebih besar daripada kota-kota yang berstatus daerah kota otonom. Sebagai contoh, kawasan perkotaan Lawang-Singosari yang terbentuk oleh Kecamatan Lawang dan Singosari di Kabupaten Malang bagian utara memiliki penduduk yang tak kurang dari 200 ribu penduduk perkotaan di tahun 2010, Kota Dukuhhuri-Talang-Adiwerna yang dibentuk oleh tiga buah kecamatan di Kabupaten Tegal bagian utara memiliki penduduk hampir 300 ribu orang. Selain itu, Kota Purwakarta, ibukota Kabupaten Purwakarta, memiliki penduduk perkotaan lebih dari 200 ribu jiwa.

Dengan demikian, terdapat satu fenomena lain yang juga menarik untuk diamati di dalam dinamika kota-kota berpenduduk satu juta jiwa atau lebih ini, yaitu fenomena menurunnya dominasi kota-kota dengan jutaan penduduk ini dalam menampung jumlah penduduk perkotaan Indonesia. Pada tahun 1980 kota-kota ini masih menampung sekitar 41,9% penduduk perkotaan di Indonesia (13,90 juta jiwa dari 33,20 juta jiwa penduduk perkotaan total), namun di tahun 2010 kota-kota ini hanya menampung sekitar 24,0% penduduk perkotaan di Indonesia (dari total 118,3 juta jiwa penduduk perkotaan). Dengan demikian, peran kota-kota yang berukuran kurang dari satu juta jiwa, yang selanjutnya juga dapat dikategorikan sebagai kota-kota sekunder di dalam menampung dan memberi ruang aktivitas kepada penduduk perkotaan Indonesia juga semakin meningkat. Bahkan, dengan besarnya jumlah penduduk, jumlah kota dan sebarannya yang semakin meluas ke seluruh wilayah Indonesia, maka peran kota-kota sekunder ini akan terus semakin meningkat dan semakin menentukan masa depan perkotaan Indonesia.

TANTANGAN PEMBANGUNAN KOTA-KOTA SEKUNDER DI INDONESIA

Serupa dengan kota-kota lainnya di dunia, kota-kota sekunder di negara-negara berkembang juga memiliki tantangan masa depan yang serupa, yaitu pemenuhan kebutuhan pertumbuhan ekonomi yang cukup untuk meningkatkan kesejahteraan penduduknya, menciptakan kesempatan kerja yang berkelanjutan, menurunkan tingkat kemiskinan, meningkatkan kualitas tata pemerintahan, mereduksi konflik sosial dan segregasi spasialnya, dan menjaga warisan sejarah serta memperkuat identitas wilayahnya. Chen dan Kana (2012) berpendapat bahwa upaya untuk mempertahankan dan meningkatkan keterkaitan vertikal kota-kota sekunder dengan kota-kota lain, terutama kota-kota yang berhierarki lebih tinggi, merupakan suatu upaya penting yang harus dilakukan. Untuk mencapai hal itu, pengembangan investasi, penciptaan lingkungan yang mendukung, dan pembangunan infrastruktur strategis yang sesuai dengan sistem dan aktivitas kota, penting untuk dilakukan agar kota-kota tersebut mampu meningkatkan efisiensi dan efektivitas sistem pelayanan serta sistem rantai pasokan wilayah dari

kota-kota sekunder ini. Bahkan Roberts (2014) berpendapat bahwa upaya-upaya tersebut perlu menjadi fokus perhatian utama dari para pengelola kota dan perumus kebijakan pembangunan kota.

Sayangnya banyak kota sekunder di negara berkembang tidak memiliki kapasitas yang cukup untuk mampu terus meningkatkan derajat keterkaitannya, baik secara vertikal maupun horisontal (Roberts, 2014). Oleh karena itu, agar mampu meningkatkan daya saing, dan meningkatkan daya tariknya terhadap investasi dan perdagangan, sehingga dapat meningkatkan kinerja ekonomi, menciptakan kesempatan kerja, serta mengentaskan kemiskinannya, kota-kota sekunder perlu mendapat dukungan baik secara internal maupun eksternal (Roberts, 2014). Secara internal, kota-kota sekunder harus terus belajar untuk meningkatkan daya saingnya untuk berkompetisi menarik investasi dan meningkatkan bisnis dan perdagangan, serta memperkuat pembangunan ekonomi lokalnya (Robert, 2014). Sedangkan secara eksternal, peningkatan kinerja fungsional dari kota-kota sekunder juga memerlukan dukungan kebijakan tata kelola pemerintahan dan desentralisasi yang kondusif, serta kebijakan urbanisasi yang tepat (Roberts, 2014).

Dalam konteksnya di Indonesia, peran kota-kota sekunder di Indonesia juga akan terus semakin meningkat. Peningkatan jumlah kota serta jumlah penduduk yang diakomodasinya secara agregat akan terus menyumbang bagian terbesar dari pertumbuhan perkotaan di Indonesia di masa mendatang. Kota-kota sekunder Indonesia tidak lagi hanya merupakan kota-kota yang berpenduduk di bawah satu juta penduduk, seperti yang didefinisikan oleh Rondinelli pada masa lalu, tetapi juga akan meliputi kota-kota dengan jutaan penduduk, dan bahkan termasuk kawasan-kawasan metropolitan besar yang memiliki jumlah penduduk lebih dari lima juta penduduk perkotaan, seperti kawasan perkotaan Metropolitan Bandung Raya dan Metropolitan Surabaya. Jumlah kota-kota sekunder yang berpenduduk lebih kecil, seperti kota yang berpenduduk antara 500 hingga satu juta jiwa, dan terlebih kota yang berpenduduk antara 100.000 hingga 500.000 jiwa juga terus meningkat seiring dengan terus meningkatnya tingkat urbanisasi serta jumlah penduduk perkotaan Indonesia. Sebaran geografisnya juga semakin meningkatkan signifikansi kota-kota sekunder dalam membentuk

masa depan Indonesia, baik dalam konteksnya di perkotaan maupun pengaruhnya pada kawasan-kawasan perdesaan di Indonesia.

Pada dasarnya, perkembangan ini menawarkan kesempatan yang lebih baik dalam meningkatkan dan memperkuat integrasi ekonomi wilayah Indonesia, sehingga pertumbuhan dan perkembangan ekonomi di Indonesia dapat tersebar dan tidak hanya terkonsentrasi pada wilayah-wilayah tertentu, dan mampu membuka kesempatan-kesempatan di beberapa kawasan lain yang hingga kini masih terhambat. Kotkin (2012) mengatakan bahwa kota-kota kecil dan menengah dengan populasi satu juta penduduk atau kurang, merupakan kota-kota yang mampu menciptakan kesempatan kerja pada tingkatan kecepatan yang paling tinggi. Duranton (2009) juga berpendapat bahwa pertumbuhan dan perkembangan kota-kota di negara-negara berkembang akan mampu meningkatkan kemampuan kota dalam perannya menjadi mesin pertumbuhan dan peningkatan kesejahteraan di masyarakat, karena perkembangan kota-kota ini akan mampu mengubah tiga buah elemen penting yang dibutuhkan di dalam pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, yaitu struktur spasial, struktur produksi dan tingkat mobilitas dari barang-barang dan faktor-faktor produksi lainnya. Dengan demikian, pertumbuhan dan perkembangan seperti ini sangat diperlukan untuk dapat menciptakan kesempatan-kesempatan kerja yang berkelanjutan di setiap wilayah, yang dibutuhkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mengurangi tingkat kemiskinan yang ada.

Namun terdapat beberapa prasyarat untuk menjadikan kota-kota sekunder menjadi elemen-elemen pertumbuhan dan perkembangan ekonomi, sehingga dapat menjadi mesin pertumbuhan dan penyebaran kesejahteraan pada masyarakat. Prasyarat pertama adalah telah berkembangnya konektivitas dari kota-kota sekunder, baik dalam sistem perekonomian lokal dan wilayahnya maupun dalam lingkup nasional dan global. Roberts (2014) mengemukakan bahwa kinerja ekonomi dari kota-kota sekunder akan sangat ditentukan oleh tingkat, kualitas dan orientasi dari konektivitasnya pada perekonomian global, yang akan menempatkan kota-kota sekunder tersebut ke dalam sistem rantai penyediaan (*supply chain*) dan logistik barang dan jasa yang dibutuhkan, sehingga mampu

mendukung dan memperkuat perkembangan perekonomian lokal dan regionalnya dalam bentuk perkembangan bisnis, jasa dan perdagangan. Selain itu, mobilitas ide/gagasan, ilmu dan teknologi, serta kombinasi antara kedekatan lokasi (*proximity*) dan konektivitas wilayah (*regional connectivity*) yang dikembangkan dalam perubahan struktur spasial ini akan menentukan bagaimana sistem produksi akan mampu terdifusi pada kota-kota ini di dalam sistem perekonomian wilayahnya (Duranton, 2009). Konektivitas yang baik akan mampu memberikan peluang pengembangan spesialisasi, pusat kegiatan ekonomi dan pengembangan pasar bagi kota-kota sekunder. Pengembangan koneksi jaringan transportasi, termasuk jejaring sistem transportasi udara, pembangunan jalan dan jaringan transportasi kereta, serta pengembangan jejaring teknologi informasi dan komunikasi yang terhubung secara luas merupakan bagian dari infrastruktur strategis yang diperlukan untuk meningkatkan integrasi ekonomi dan peningkatan mobilitas barang, tenaga kerja dan faktor-faktor produksi lainnya, termasuk ide-ide/gagasan, ilmu dan teknologi, dari kota-kota sekunder kepada wilayah-wilayah lain, termasuk kepada jejaring perekonomian global, dan sebaliknya.

Secara internal, setiap anggota dari kota-kota sekunder ini juga memiliki kebutuhan infrastruktur spesifiknya masing-masing, yaitu infrastruktur yang sesuai dengan aktivitas ekonomi dan potensi internalnya sendiri. Infrastruktur spesifik ini diperlukan untuk membuka potensi pembangunan yang ada, sehingga kota-kota tersebut dapat melakukan pertumbuhan ekonominya, yang dapat diandalkan untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk dan menurunkan kemiskinan. Penelitian dan pemilihan infrastruktur strategis yang dibutuhkan oleh setiap kota sekunder di Indonesia sangat penting untuk dilakukan mengingat besarnya variasi kota sekunder yang ada. Walaupun acuan dan definisi dari kota-kota sekunder masih sangat terkait dengan ukuran dan jumlah penduduk dari kota-kota tersebut, namun peran dan fungsi dari kota-kota sekunder yang ada di Indonesia telah berkembang dengan variasi yang cukup besar dari kota-kota yang mampu memimpin dalam sistem produksi dan sistem perekonomiannya yang tertentu.

Kota Bandung merupakan salah satu contoh dari kota sekunder besar (kota sekunder metropolitan) yang dapat dikategorikan sebagai kota

sekunder yang memimpin, dengan banyak aktivitasnya yang berkembang dan masih adanya potensi yang besar sebagai tempat perkembangan industri-industri berteknologi tinggi, dengan keberadaan beberapa industri strategis seperti IPTN, PINDAD, INTI dan Biofarma, yang juga diperkaya oleh besarnya potensi industri kreatif kecil dan menengah di bidang garmen, kuliner dan barang-barang konsumsi lainnya. Di sisi lain, Kudus dan Jepara dapat dikatakan sebagai salah satu contoh kota sekunder kecil yang juga memiliki peran yang memimpin di dalam bidangnya masing-masing, dengan industri rokok kretek, elektronika dan percetakan untuk Kudus, serta industri mebel dan kerajinan ukiran kayu untuk Jepara. Sementara kota-kota seperti Kupang, Sawahlunto dan Merauke merupakan contoh dari kota-kota sekunder yang masih memiliki hambatan yang cukup besar dalam proses pembangunannya. Dapat dikatakan bahwa sebagian besar kota-kota sekunder di Indonesia berada di dalam kategori yang terakhir ini, di mana sebagian besar lebih mengandalkan pada pertumbuhan penduduk dan konsumsinya di dalam pengembangan perekonomian lokalnya. Sebagian besar dari kota-kota sekunder Indonesia masih memiliki keterhambatan yang cukup besar dalam ketersediaan infrastruktur, energi, informasi dan telekomunikasi, dan termasuk hambatan dalam pengembangan institusi pendidikan dan pelatihan, yang membuat kotanya menjadi kurang kompetitif dalam menjaring dan mengembangkan investasi.

Besarnya variasi peran dan fungsi serta jenis potensi aktivitas ekonomi yang terdapat pada kota-kota sekunder di Indonesia juga memberikan gambaran tentang variasi kebutuhan infrastruktur yang sesuai dengan aktivitas ekonomi, potensi serta situasi dan kondisinya masing-masing. Kota-kota sekunder yang bertipe sebagai kota pelabuhan seperti Kupang, Tual, Bitung, Merauke, Kendari dan Ternate, membutuhkan bandar udara sebagai salah satu infrastruktur strategis yang mampu memperkuat keberadaan dan konektivitasnya di dalam jejaring konsumen global terhadap produk perikanan dan hasil laut lainnya, selain membutuhkan beberapa infrastruktur dasar lain seperti jalan, listrik dan infrastruktur informasi dan telekomunikasi. Kota-kota ini juga membutuhkan persediaan fasilitas pelelangan ikan dan fasilitas penyimpanan (*cold storage*), untuk mendukung pengembangan spesialisasinya sebagai salah satu tempat penyediaan bahan pangan dan produk-produk maritim lainnya.

Selain itu, kota-kota ini juga membutuhkan pengembangan infrastruktur pendidikan dan pelatihan yang sesuai untuk membangun daya saing sumber daya manusia beserta daya saing lokalnya.

Sementara itu, kota-kota pertambangan logam Indonesia, seperti Bangka, Belitung dan Tanjung Pinang, membutuhkan pengembangan pelabuhan laut beserta infrastruktur perhubungan dan energi yang dibutuhkan untuk membangun kapasitas lokal untuk menjangkau investasi untuk pembangunan pabrik peleburan logam (*smelter*). Selain itu, kota-kota tersebut juga membutuhkan pembangunan fasilitas pendidikan dan pelatihan serta infrastruktur informasi dan telekomunikasi yang handal untuk mampu membangun kapasitas teknologi dan produksi masyarakat setempat dalam pengolahan logam. Sedangkan untuk kota-kota pertanian dan perkebunan, selain memerlukan pengembangan infrastruktur yang akan memperkuat konektivitasnya seperti infrastruktur pelabuhan dan jalan serta infrastruktur transportasi lain untuk mendukung distribusi produk-produk pertanian, kota-kota ini juga membutuhkan pengembangan infrastruktur irigasi, jalan inspeksi, jalan usaha tani, serta fasilitas pasar, baik sebagai tempat penjualan barang-barang sarana produksi pertanian maupun sebagai tempat penjualan barang-barang produksi pertanian. Selain itu, kota-kota ini juga membutuhkan pembangunan infrastruktur penyediaan air dan energi yang mampu memberikan kesempatan pengembangan kegiatan-kegiatan industri pengolahan barang-barang hasil pertanian, sarana pergudangan, termasuk kebutuhan akan fasilitas pendidikan dan pelatihan yang mampu memberikan upaya peningkatan kapasitas masyarakat dalam produksi pertanian baik yang bersifat *on-farm* maupun *off-farm*.

Tantangan lain yang juga perlu mendapat perhatian dalam pembangunan kota-kota sekunder di Indonesia adalah pengembangan kapasitas pemerintah kota dalam merumuskan dan mengarahkan kebijakan pembangunan kota dan wilayah sekitarnya sesuai dengan aktivitas dan potensi lokal serta perubahan yang terjadi dalam kondisi dan perekonomian global. Bagaimana cara meningkatkan konektivitas, mengembangkan spesialisasi dan efisiensi aktivitas ekonominya, serta mengembangkan investasi dan lapangan kerja di kota-kota sekunder, menjamin peluang

pengembangan yang lebih besar, dan mendorong bisnis dan perdagangan serta persaingan yang adil di antara sistem kota-kota merupakan tantangan bagi pemerintah kota dan mitra pembangunan lainnya. Apabila pemerintah lokal memiliki kekuatan dan kemampuan untuk mengembangkan partisipasi swasta dan masyarakat, merumuskan agenda-agenda pembangunan yang baik, maka pembangunan kota-kota sekunder dapat diarahkan untuk mampu membangun spesialisasi dan daya saing serta keterkaitan pada perekonomian global. Dalam kondisi ini, pemerintah kota akan mampu membantu warganya untuk terkait ke dalam sistem perekonomian global dan berkompetisi di dalamnya, dan mengembangkan sistem bisnis dan produksi yang terkait dengan rantai produksi global, sehingga juga cukup menarik sebagai salah satu tujuan investasi global.

Namun, pengembangan kapasitas pemerintah kota ini juga bergantung pada kebijakan tata kelola pemerintah nasional dalam perumusan kebijakan-kebijakannya. Kebijakan-kebijakan tentang desentralisasi, perimbangan kapasitas keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, kebijakan pengembangan struktur dan fungsi dari pemerintah provinsi dan pemerintah kota, dan kebijakan pengembangan tata kelola pemerintahan yang bersih, partisipatif dan akuntabel dinilai merupakan kebijakan-kebijakan kunci yang diyakini mampu membangun kapasitas pemerintah kota, sehingga mampu menggeser peran dan fungsi pemerintah dari sistem yang sentralistik menjadi sistem yang lebih terdesentralisasi. Selain itu, kebijakan pengelolaan urbanisasi akan turut mempengaruhi kondisi dari banyak kota sekunder Indonesia yang masih banyak menghadapi kurangnya sumber daya manusia yang handal, dengan menyertakan aktor-aktor baru seperti tenaga kerja dari wilayah-wilayah lain ke dalam sistem perekonomian lokalnya.

KESIMPULAN

Proses urbanisasi yang terjadi di Indonesia telah membawa kota-kota sekundernya berkembang dengan pesat, baik secara jumlah kota, jumlah penduduk di setiap kota, maupun sebaran geografisnya di wilayah Indonesia. Walaupun beberapa kota sekunder di Indonesia

telah mampu berkembang menjadi kota-kota yang memimpin, sebagian besar kota sekunder di Indonesia masih berada dalam kategori terhambat. Namun, dengan perkembangannya yang terus meningkat, termasuk dalam sebaran geografisnya, kota-kota sekunder di Indonesia semakin berpeluang untuk memainkan peranan penting dalam peningkatan kinerja perekonomian nasional, khususnya dalam konteks peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pengentasan kemiskinan. Namun untuk itu diperlukan kerja keras dalam pengembangan infrastruktur strategis yang sesuai dengan aktivitas ekonomi, potensi dan kondisi masyarakat setempat, untuk mampu menjadikan kota-kota sekunder tersebut sebagai tempat berlangsungnya kegiatan-kegiatan ekonomi yang terpusat, efisien dan terspesialisasi sesuai dengan potensi dan kondisi setempat.

Peran pemerintah, baik secara lokal maupun nasional, diperlukan baik dalam meningkatkan konektivitas kota-kota sekunder tersebut, maupun untuk membuka dan membangun potensi-potensi ekonomi yang ada, baik yang bersifat *endogenous* maupun dengan mengkombinasikannya dengan potensi dan kekuatan *eksogenous*, untuk meningkatkan daya saing kota-kota sekunder ini dalam konteks persaingan global pada saat ini. Selain perlu didukung oleh kebijakan desentralisasi yang baik, pembangunan kota-kota sekunder di Indonesia di masa depan juga memerlukan kerja sama yang baik dan sinergi antartingkat pemerintah dalam mengatasi keterhambatannya dalam pembangunan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdel-Rahman, et al. (2004). *Theories of Systems of Cities*. Handbook of Regional and Urban Economics. J. V. Henderson and J. F. Thisse (eds): Elsevier. 4: 2293-2339.
- CNN Indonesia (2015), *Kadin: Pembangunan Timpang Picu Urbanisasi*, artikel berita nasional, <http://www.cnnindonesia.com/ekonomi/201503131115154-92-38910/kadin-pembangunan-timpang-picu-urbanisasi/>, diakses pada tanggal 26 Juni 2015.
- Friedmann, J. (1986), *The World City Hypothesis*. *Development and Change*, 17: 69-83.

- Kotkin, J. (2012). *Small Cities Are Becoming New Engine of Economic Growth*. dalam Forbes, <http://www.forbes.com/sites/joelkotkin/2012/05/08/small-cities-are-becoming-the-main-engine-of-economic-growth/>, diakses pada tanggal 17 Juli 2015.
- PBB, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2014). *Country profile of Indonesia, in World Urbanization Prospects, the 2014 Revision*, <http://esa.un.org/unpd/wup/Country-Profiles/>, diakses pada tanggal 26 Juni 2015.
- PBB, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2005). *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision, Population Database*, <http://esa.un.org/unup/p2k0data.asp>, diakses pada tanggal 21 Januari 2009.
- Roberts (2014). *Managing Systems of Secondary Cities*. Cities Alliance/UNOPS, Brussels.
- Rondinelli, D. A. (1982). Intermediate Cities in Developing Countries: A Comparative Analysis of Their Demographic, Social and Economic Characteristics. *Third World Planning Review* 4(4): 357-86.
- Rondinelli, D. A. (1983a). Dynamics of Growth of Secondary Cities in Developing Countries. *Geographical Review* 73(1): 42-57.
- Rondinelli, D. A. (1983b). *Secondary Cities in Developing Countries: Policies for Diffusing Urbanization*. Beverley Hills, California: Sage
- Rondinelli, D. A. (1986). The Urban Transition and Agricultural Development: Implications for International Assistance Policy. *Development and Change* 17: 231-263.
- Sassen, S. (2009). *Cities in a World Economy*. Fourth Edition, London: Pine Forge Press.
- Stimson, R. J., et al. (2006). *Regional Economic Development: Analysis and Planning Strategy*. Berlin; New York: Springer.
- UN-Habitat (1996). *The Management of Secondary Cities in Southeast Asia*. Nairobi: United Nations Centre for H.

BUNGA RAMPAI

PEMBANGUNAN KOTA INDONESIA

DARI PERENCANAAN KE PELAKSANAAN

PEMBANGUNAN PERKOTAAN DI INDONESIA

Buku "Bunga Rampai Pembangunan Kota Indonesia: Dari Perencanaan ke Pelaksanaan Pembangunan Perkotaan di Indonesia", adalah salah satu literature mengenai pembangunan perkotaan di Indonesia. Buku ini diharapkan dapat menjadi sumber informasi untuk menggali lebih lanjut arah kerja pembangunan kota berkelanjutan. Semoga buku ini dapat memberikan manfaat dalam upaya-upaya mengimplementasikan kebijakan pembangunan menuju kota yang berkelanjutan.
(Sofyan A. Djalil, Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas)

Saya menyambut gembira atas penerbitan buku Pembangunan Kota Indonesia: Dari Perencanaan ke Pelaksanaan Pembangunan Perkotaan di Indonesia. Buku ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran di bidang pembangunan perkotaan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan pengawasannya sebagai suatu kebijakan. Penerbitan buku ini diharapkan dapat menginspirasi dan memberikan manfaat luas dalam meningkatkan pengetahuan dan wawasan semua pihak serta menjadi acuan bagi pembangunan perkotaan yang lebih baik di masa depan.
(Ferry Mursyidan Baldan, Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN)

Buku ini sangat elok untuk disimak karena hadir di saat dunia semakin dipacu untuk mewujudkan pembangunan perkotaan yang berkelanjutan. Buku yang berisikan kekayaan intelektual ini telah menginspirasi kita bahwa kota adalah milik kita bersama. Untuk itu kita harus semakin sadar bahwa pembangunan kota yang kita lakukan bukan saja untuk kita, namun sebuah proses pembangunan yang akan kita wariskan untuk generasi mendatang.

(M. Basuki Hadimuljono, Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat)

ISBN 978-602-73369-0-6

