

PERUBAHAN STRUKTURAL DALAM PEMBANGUNAN PERKOTAAN

Iwan Nugroho¹⁾ dan Budi Triyono²⁾

ABSTRACT

Urban growth in developing countries show an undesired symptoms. To anticipate the backwardness, urban areas have been driven strongly to increase demand of goods and services for all over national interest. As result, the existing urban is not only matter of spatial as well as economic structural changes, but also performing social and environmental implications. It can be seen in Bogota with an dualism pattern of its social system, the existence of the spatial separation between rich people in the northern and the poor in south and west. The similar phenomenon have been also found in Indonesia. Jakarta have developed very quickly supported by increasing in manufacture and finance sectors, yielding an outstanding economic gains and revenues for the people. However, beyond these conditions there are an unavoidable significant cost that commonly appear as environment quality deterioration.

Recommended policies are (1) To improve urban economic productivity which integrated into regional and rural development, (2) To increase productivity of urban poor people through improvement of social infrastructure and widening employment, (3) To avoid environment degradation as well as others consequences around poor people areas, and (4) To build an equal perception about urban development and related problems among stakeholders: government, private sectors, and people.

Key Words : development, city, structural change, demography

ABSTRAK

Pertumbuhan daerah kota di negara berkembang menunjukkan gejala yang tidak diharapkan. Untuk mengantisipasi kondisi keterbelakangan ini, daerah perkotaan harus didorong secara kuat untuk meningkatkan permintaan terhadap barang dan pelayanan untuk seluruh kepentingan nasional. Permasalahan kota yang dihadapi bukan hanya persoalan keruangan dan perubahan struktur ekonomi saja, tapi juga pembentukan implikasi sosial dan lingkungan. Hal ini dapat dilihat di Bogota dengan pola dualisme sistem sosialnya, adanya pemisahan ruang antara masyarakat kaya di daerah utara dan masyarakat miskin di daerah selatan dan barat. Fenomena serupa juga ditemukan di Indonesia. Jakarta yang berkembang secara cepat dengan dukungan sektor manufaktur dan keuangan, mencapai kondisi ekonomi dan pendapatan yang baik. Bagaimanapun, di balik kondisi tersebut, ditemukan biaya yang tak terhindarkan secara nyata, yang umum muncul berupa penurunan kualitas lingkungan. Beberapa kebijaksanaan yang direkomendasikan adalah: (1) Meningkatkan produktivitas ekonomi wilayah kota yang terintegrasi ke dalam pembangunan regional dan pedesaan, (2) Meningkatkan produktivitas kelompok miskin perkotaan melalui perbaikan infrastruktur sosial dan perluasan kesempatan kerja, (3) Menghindari perusakan lingkungan serta konsekuensi lainnya di sekitar wilayah masyarakat miskin, dan (4) Membangun persepsi yang seimbang terhadap pembangunan kota dan permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengannya: pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat.

Kata kunci : pembangunan, kota, perubahan struktural, kependudukan.

PENDAHULUAN

Penelaahan tentang perkembangan kota-kota khususnya di negara-negara sedang berkembang (NSB) merupakan bidang kajian yang menarik. Tidak salah kalau Bank Dunia juga berkepentingan langsung terlibat di dalam *technical assistance* menangani permasalahan kota maupun mengkaji secara akademis menuju pembangunan perkotaan yang livable. Permasalahan

perkotaan akhirnya tersentuh juga oleh isu lingkungan sejak periode tujuh puluhan dimana substansi dalam penurunan kualitas lingkungan lebih parah dibanding problem sumberdaya alam di daerah *upland*. Ruang perkotaan yang terbatas dan dituntut memberikan produktivitas bagi seluruh negara semakin meningkatkan ancaman terhadap daya dukung lingkungan dan berimplikasi kepada permasalahan sosial.

1) Dosen Fakultas Pertanian Universitas Widya Gama Malang
2) Staf Peneliti Papiptek LIPI Jakarta.

Perkembangan kota tidak dapat dilepaskan dari upaya percepatan pembangunan di NSB. Kaitannya adalah dengan perubahan struktur ekonomi, yaitu dorongan proses transformasi ekonomi dari sektor pertanian dengan produktifitas rendah di wilayah pedesaan menuju sektor industri dan jasa dengan produktifitas lebih tinggi di wilayah perkotaan. Perubahan struktural ini menuntut alokasi sumberdaya perkotaan lebih dari semestinya untuk mendukung sektor industri dan jasa menyertai proses aglomerasi. Selanjutnya aktifitas perekonomian berjalan makin efisien, canggih, dan modern serta dilindungi oleh kepentingan politik pemegang kekuasaan. Begitu dominannya, peranan regim penguasa merupakan bagian yang sangat penting dalam analisis perkembangan kota-kota (Mohan, 1994). Ini sangat beralasan, dalam keadaan perekonomian yang belum stabil maka negara berkepentingan mengambil bagian dalam perekonomian terutama akses faktor produksi atau alasan penyediaan kesempatan kerja. Tentu saja fenomena ini tidak sejalan dengan konsepsi ekonomi klasik atau neoklasik karena memang kondisi domestiknya sangat tidak mendukung untuk itu (Todaro, 1995). Lemahnya sisi suplai dari ketersediaan sumberdaya manusia yang berkualitas inilah yang kemudian menambah problem 'lingkaran setan kemiskinan' kota dan perkembangannya. Kota kemudian diwarnai oleh dualisme: (1) Munculnya sisi modern yang mewakili kota-kota besar dinegara maju dengan tingkat kesejahteraan yang tinggi dan (2) Sisi tradisional yang mewakili wilayah belakangnya (*hinterland*) dengan produktifitas tidak optimal

Keadaan yang diuraikan di atas memberikan gambaran yang mengkuatirkan. Pertumbuhan kota yang tidak terencana diperkirakan akan menghadapi ancaman atau tekanan (*diseconomic of scale*) yang dipisahkan ke dalam aspek sumberdaya alam (SDA), sosial kelembagaan, dan perekonomian. Ancaman tersebut terjadi kalau kebijaksanaan pembangunan perkotaan tidak disusun secara konsepsional yang mengikat seluruh sektor dan kaitannya dengan *hinterland* maupun dengan wilayah (*region*) lainnya.

Tulisan mencoba menelaah perkembangan kota lebih kepada pendekatan empirik yang dipandu oleh perubahan struktur ekonomi di wilayah perkotaan. Disajikan pula data-data dari Indonesia serta kemungkinan permasalahan dan pemecahannya yang dapat disarankan.

PERKEMBANGAN KOTA

Perkembangan kota dalam sudut pandang yang mengikuti konsepsi transformasi berawal dari Revolusi Industri di Inggris. Pada saat itu, sesuai dengan kemajuan teknologi yang ada, dorongan transformasi berjalan secara alami atau boleh dikatakan sebagai *gradual*. Berpindahnya tenaga kerja dari sektor primer ke sekunder (industri tekstil) tidak secara nyata menimbulkan gangguan suplai dan permintaan tenaga kerja di dua sektor tersebut. Sejalan dengan itu berkembanglah kota-kota yang masih dapat kita lihat seperti sekarang, misalnya London, Paris dan kota besar lainnya.

Namun demikian, sejak awal abad dua puluh khususnya sesudah perang dunia ke dua, kota berkembang dengan fenomena yang sedikit berbeda. Pada saat itu muncul kota-kota dari NSB dengan perkembangan yang sangat menyolok diwarnai oleh tingginya pertumbuhan penduduknya. Menurut Mahbub Ul Haq (1995), kalau pada tahun 1960 hanya tiga dari sepuluh kota besar berasal dari NSB, maka pada tahun 2000 jumlahnya menjadi delapan. Berkembangnya kota di NSB mungkin saja berhubungan dengan posisinya sebagai pusat perekonomian yang diandalkan untuk menciptakan pertumbuhan. Alasan ini ada benarnya karena sebagian besar NSB tersebut baru terlepas dari era kolonial. Dengan berkembangnya kota diharapkan akan memberikan kenaikan kesejahteraan bagi seluruh bangsanya. Namun disinilah kemudian timbul masalah yang sangat pelik. Mungkin karena dorongan transformasi begitu cepat, pertumbuhan penduduknya yang sangat tinggi, atau faktor-faktor internal lainnya (misalnya kebijaksanaan yang salah), maka muncul keadaan dimana penyebaran manfaat yang tidak merata di dalam penduduk kota sendiri, dengan *hinterland*, maupun dengan wilayah (*region*) lainnya. Akibatnya, kelompok masyarakat yang kurang beruntung kemudian mewarnainya dengan kehidupan tradisional seperti dalam *hinterland*, sementara kelompok yang beruntung mewarnai kehidupan kota dengan sisi modern menyerupai kota besar dunia lain. Keadaan demikian membawa analisis perkotaan masuk dalam domain politik ekonomi.

Melihat sejarah perkembangan kota seperti yang diuraikan di atas adalah hal yang sangat penting untuk memahami pertumbuhan dan perkembangan kota. Kota

merupakan suatu sistem keseimbangan (*general equilibrium*) yang mengandung interaksi dari aneka aktifitas ekonomi yang berkaitan dengan kegiatan produksi dan konsumsi. Dalam dimensi spasial, ternyata ada keuntungan-keuntungan yang diperoleh dengan berkumpulnya aktifitas ekonomi baik oleh *firm* maupun industri. Dalam sisi produksi, melimpahnya tenaga kerja di kota menyediakan faktor produksi yang memberikan karakteristik *economic of scale*, yaitu menurunnya kurva biaya rata-rata sejalan dengan *output*. Sementara dari sisi konsumsi akan menurunkan biaya informasi (atau pencarian) dengan mengumpulnya pasar di sekitar *central business district* (CBD). Keadaan keseimbangan tersebut sangat dinamis, dipengaruhi teknologi, preferensi konsumen, atau faktor eksternal lainnya. Dalam pandangan strukturalis, perkembangan kota tidak dapat dilepaskan dari aktifitas investasi dan perdagangan internasional. Menurut Lester Brown (1995), pertumbuhan kota-kota di NSB sangat didukung oleh produksi pangan dunia yang jumlahnya naik dari 630 juta ton pada tahun 1950 menjadi 1.27 miliar ton pada tahun 1973. Di dalamnya, jumlah ekspor naik dari 23 menjadi 120 juta ton terutama dari Amerika Utara.

Berbeda dengan sektor primer yang *land intensive*, perkembangan kota yang di dalamnya didominasi oleh sektor sekunder dan tersier memiliki substitusi yang tinggi antara *land* dan *non land*. Penggunaan modal dan tenaga kerja di dua sektor terakhir sangat intensif, memperlihatkan intensitas kegunaannya dalam satuan luas lahan. Hal ini sejalan dengan konsepsi *land rent* (dari von Thunen); yang menunjukkan kecenderungan makin menurun dengan semakin jauh dari CBD (Dicken and Lloyd, 1990; p. 53). Karakteristik ini kemudian menentukan alokasi (permintaan) lahan dan ruang bagi industri atau *firm*, pemukiman, pemerintahan, dan ruang bagi penyediaan daya dukung lingkungan kota. Tentu saja kebijaksanaan yang tepat dalam mengalokasikan ruang tersebut merupakan kunci penting untuk mempertahankan *economic of scale* dan peningkatan produktifitas perkotaan dan wilayah kaitannya. Sebaliknya kebijaksanaan yang salah, atau faktor-faktor yang tidak menguntungkan lainnya, akan mengakibatkan *diseconomic of scale* yang teramati dengan kecenderungan meningkatnya biaya-biaya sosial dan menurunnya *benefit* dalam aktifitas perekonomian. Indikator yang dapat diamati disini antara lain menurunnya kualitas lingkungan, kemiskinan, kriminalitas, atau rasa tidak aman.

Keadaan yang tidak menguntungkan di atas nampaknya menjadi fenomena umum pada saat ini dan ikut menemani isu lingkungan. Bombai, Calcutta, dan Shanghai dengan populasi lebih dari 15 juta pada tahun 2000 (Mahbub Ul Haq, 1995) merupakan tiga kota termiskin yang dihadapkan dengan keadaan tadi. Bank Dunia (Leitmann, 1994) melihat beberapa kota berikut memiliki permasalahan lingkungan, yaitu Accra (Ghana), Jakarta (Indonesia), Katowice (Polandia), Sao Paulo (Brazil, sebagai kota di NSB terpadat kedua setelah Mexico City), Singrauli (India), Tianjin (Cina), dan Tunis (Tunisia). Bukan itu saja, kota besar negara maju pun mulai merasakan hal sama sekalipun dengan penyebab yang berbeda. Pada tahun 1994, akibat musim panas yang di luar kebiasaan, Tokyo dilaporkan mengimpor air untuk memenuhi kebutuhan *utility* kota itu. Tokyo Electric menyewa banyak tanker untuk mengambil air dari wilayah sejauh Alaska (Lester Brown, 1995). Adapun biaya-biaya sosial untuk memperbaiki keadaan tersebut adalah sangat tinggi sehingga bisa jadi akan menghambat perkembangan kota itu sendiri.

PENGALAMAN EMPIRIK

Bogota, Colombia

Kota yang pada tahun 1983 berpenduduk sekitar empat juta jiwa ini (15 persen dari nasional) pertumbuhan penduduknya relatif tinggi (4 persen) dibanding nasional (2 persen) maupun *total urban* (3,0). Sementara itu aktifitas ekonomi kota ini juga tinggi, yakni tumbuh 7, 8 persen, sedikit lebih tinggi dibanding nasionalnya (6,2 persen). Yang menarik adalah melihat pertumbuhan output per kapita, ternyata Bogota (1,7 persen) lebih rendah dibanding nasionalnya (3,2 persen). Fenomena itu memperlihatkan bahwa penyebaran manfaat kemajuan ekonomi di ibukota tidak lebih baik dibanding secara nasional. Namun demikian secara umum Bogota merupakan kota yang berkembang pesat. Struktur tenaganya seimbang: manufaktur (25 persen), perdagangan (25 persen), dan jasa (37 persen) (Mohan, 1994).

Secara spasial, Bogota dibagi ke dalam satuan wilayah yang disebut *ring* atau *sector*. *Ring* atau *sector* yang berjumlah 6 dan 8 itu kemudian dibagi lagi menjadi satu atau lebih *communa*. Total ada 25 *communa*. Analisis yang dilakukan Mohan adalah sampai dengan *communa*, sementara yang akan diulas disini adalah *ring*. Dikatakan *ring* karena secara spasial berkorelasi

Tabel 1. Keadaan dan Perkembangan Ring dan Bogota, 1972/73 - 1978

No	Ciri-Ciri	Ring						6 Bogota
		1	2	3	4	5	6	
1.	Luas Area (ha)	398	1357	2575	5960	14329	5804	30423
2.	Jarak dari CBD (km)	0	2,2	3,8	6,5	9,8	15,4	5,4
3.	Jumlah Populasi (ribu orang)							
	1973	71.6	285.0	360.5	894.0	1146.3	98.7	2890.2
	1978	81.6	298.5	360.5	923.8	1576.2	185.7	3498.6
4.	Populasi per ha							
	1973	180	210	140	150	80	17	95
	1978	205	220	140	155	110	32	115
5.	Pertumbuhan Populasi per ha 64-73	-1,80	-0,20	3,20	5,70	14,60	37,60	7,206
6.	Pertumbuhan Populasi per ha 73-78	2,40	-0,30	3,40	0,70	6,30	13,80	3,907
7.	Pekerja per ha Berdasarkan Tempat Tinggal (PHTT)							
	1972	37	70	44	50	23	3	28
	1978	73	85	61	52	36	11	39
8.	Pekerja per ha Berdasarkan Tempat Kerja (PHTK)							
	1972	507	87	50	27	11	2	26
	1978	420	155	76	41	20	7	38
9.	Distribusi Pekerja Berdasarkan Tempat Kerja (%) (DPTT)							
	1972	25,7	15,0	16,3	20,7	20,4	1,8	100,0
	1978	14,5	18,3	17,0	21,2	25,5	3,6	100,0
10.	Distribusi Pekerja Berdasarkan Tempat Tinggal (%) (DPTT)							
	1972	1,7	10,9	13,1	34,5	37,6	2,2	-
	1978	2,4	9,7	13,3	26,0	43,0	5,5	-
11.	Jumlah Pekerjaan per ha (1978)							
	Total	425	158	77	42	21	7,0	-
	Manufaktur	43	28	24	12	5,6	1,1	-
	Perdagangan	97	36	14	8,0	4,8	0,6	-
	Keuangan	102	21	4,4	1,8	0,4	0,1	-
	Jasa	128	54	26	15	6,0	3,0	-
12.	Land Value (peso 1978 per m ²)							
	1973	3900	1660	1350	1080	800	700	-
	1978	3100	1550	1320	1130	850	730	-
13.	Pertumbuhan Land Value 64-78 (%)	-2,3	-1,3	-0,2	1,9	2,9	4,9	-
14.	Jumlah Keluarga Tunggal (%)	39	57	75	86	95	100	85
15.	Lama Bermukim Rata-rata (tahun)	16	21	16	12	9	8	12
16.	Jumlah Lantai Rata-rata	7,1	3,5	2,8	1,7	1,8	1,5	2,1
17.	Luas Ruang per Orang (m ²)	14,0	23,0	30,0	23,0	18,0	26,0	21,0
18.	Pendapatan Rumah Tangga (peso)							
	1973	2114	2976	3722	3046	2264	3202	2891
	1978	8343	16047	19928	14772	10818	15999	13805
19.	Distribusi Rumah Tangga (%)							
	1973	3,5	10,8	12,7	30,7	39,1	3,3	100,0
	1978	3,0	9,8	13,1	27,2	41,6	5,3	100,0

Sumber: Mohan (1994)

dengan posisi CBD sebagai ring 1, dan ring 6 berjarak paling jauh dari CBD. Ring 5 dan 6 menempati bagian utara, dan ring 4 dan 5 mengisi bagian selatan dan barat, dan ring lainnya berada sekitar CBD. Kota Bogota berbentuk agak sirkular berkembang ke arah Utara Selatan. Sebelah Barat dibatasi oleh pegunungan dan Timur oleh lahan pertanian. Penduduk menengah ke atas sejak awal abad ini telah mengelompok ke Utara, sebaliknya penduduk miskin di Selatan dan Barat. Pada

periode enam puluhan sektor pertanian dikembangkan di Barat, dan segera sesudah itu berkembang pula industri disana yang kemudian menjadi zone penting perekonomian Bogota. Beberapa ciri ring dan kota Bogota disajikan dalam Tabel 1.

Pertumbuhan populasi Bogota (poin 5 dan 6) memperlihatkan dikotomi antara CBD dan ring sekelilingnya. Dekat CBD kecenderungannya makin turun sebaliknya di atas ring 3 cenderung makin tinggi

dengan jarak. Perkembangan ini nampak sejalan dengan kota-kota di negara maju dimana sebagian masyarakat yang berpenghasilan relatif lebih tinggi (poin 18) cenderung tinggal menjauhi CBD dengan kompensasi antara lain memperoleh lebih luas lahan (dicerminkan poin 17), kualitas lingkungan lebih baik, dan *land value* lebih rendah (poin 12) sekalipun harus menanggung *transport cost* yang lebih tinggi menuju tempat pekerjaan di CBD. Bukti meningkatnya pengalju (*commuter*) terlihat dari perbedaan jumlah pekerja per hektar atas dasar tempat tinggal (PHTT) dan tempat kerja (PHTK) (lihat poin 7 dan 8). Pada tahun 1978, PHTT ada 73 orang sebaliknya PHTK 420 orang. Ini artinya di CBD mampu menampung jumlah pekerjaan yang sangat tinggi (poin 11). Perbedaan itu juga teramati pada distribusi pekerja berdasar tempat tinggal (DPTI), dan berdasar tempat kerja (DPTK) yang pada tahun 1978 adalah 14,5 dan 2,4 persen (poin 9 dan 10).

Sebagai konsekwensi meningkatnya pertumbuhan penduduk yang lebih tinggi pada *ring* yang jauh dari CBD, permintaan lahan melonjak diiringi kenaikan *land value* yang relatif tinggi dibanding CBD yang negatif (-2, 3 persen, poin 13). Penurunan *land value* di CBD memang mengejutkan, mungkin ini pula penyebab naiknya populasi disekitar CBD dalam periode 1973 hingga 1978. Namun demikian fenomena di luar CBD membuktikan bahwa ada kelompok masyarakat yang menikmati manfaat akibat kemajuan ekonomi perkotaan. Mereka merupakan keluarga tunggal baru (poin 14), mungkin kaum muda (poin 15), yang menempati *ring* jauh dari CBD. Kelompok beruntung lainnya juga muncul di *ring* 3 dan 4 (lihat poin 18), mereka kemungkinan orang kaya dari generasi sebelumnya. Sebaliknya kelompok masyarakat yang kurang beruntung cenderung bertahan di *ring* 1 dan 2. Mereka hidup berdesakan (lebih dari satu keluarga dalam satu hunian) dalam lingkungan pemukiman berlantai jamak dengan kemungkinan kumuh (poin 14, 16, 17). Mereka rata-rata telah 16 dan 21 tahun (poin 15) menempati hunian tersebut dalam tekanan keramaian dan kebisingan kota akibat intensitas pekerja dan pekerjaan yang sangat tinggi di sekitar CBD.

Jakarta dan Surabaya

Seperti halnya Bogota pertumbuhan populasi Jakarta (2,65 persen) dan Surabaya (2,26 persen) relatif lebih tinggi dibanding nasional (1,98 persen) (Tabel 2). Namun demikian bila melihat wilayah belakangnya, Jakarta cenderung lebih mirip Bogota dibanding

Tabel 2. Penduduk Jabotabek dan Gerbangkertosusila, 1980 - 1990

Wilayah	1980	1990	Pertumbuhan
			Persen
Jakarta	6503449	822774	2,65
Bogor Kodya	24694	6271341	0,99
Bogor Kabupaten	2493843	3736870	4,98
Tangerang	1529024	2764988	8,08
Bekasi	1143463	2104392	8,40
Botabek	5413276	8877591	6,40
Jabotabek	11916725	17105337	4,35
Surabaya	2017527	2473272	2,26
Gresik	728570	856430	1,75
Bangkalan	688291	750740	0,91
Mojokerto Kodya	68507	99707	4,55
Mojokerto Kabupaten	705547	786943	1,15
Sidoarjo	853685	1166972	3,67
Lamongan	1049808	1143344	0,89
Gerbangkertosila	4094408	4804136	1,73
Gerbangkertosusila	6111935	7277408	1,91

Sumber: BPS (1980; 1990)

Surabaya. Ini bisa dilihat dengan pertumbuhan penduduk Botabek yang melebihi Jakarta, sementara pertumbuhan Gerbangkertosusila masih lebih rendah dibanding Surabaya. Jadi bisa disetarakan bahwa Botabek merupakan *ring* di luar CBD Jakarta, atau sekaligus menyebut Jabotabek sebagai kota raya (*mega urban*) sementara Gerbangkertosusila masih menyerupai *hinterland* Surabaya.

Keadaan *output* ekonomi dan pertumbuhannya di dua kota besar Indonesia itu nampaknya sejalan dengan populasinya dimana pertumbuhannya relatif lebih tinggi (Jakarta 18,1 persen; Surabaya 17,5 persen) dibanding nasional (16,4 persen). Jakarta memang melejit lebih tinggi sehingga pada beberapa waktu lalu sempat muncul isu pusat dan daerah atau adanya kesenjangan ekonomi antar wilayah. Fenomena yang ada di Jakarta memang belum cukup untuk mengatakan ada dampak buruknya. Angkatan kerjanya berturut-turut memenuhi sektor industri manufaktur, perdagangan, keuangan, dan jasa adalah 17, 31, 3,25 dan 33 persen (BPS, 1995b) ternyata memang membuat iri wilayah lainnya. Konsumsi per kapita penduduk Jakarta pada tahun 1994 adalah 1.454 juta rupiah, atau dua setengah kali dari rata-rata nasional.

Sementara itu fenomena Surabaya memang tidak sedahsyat Jakarta, namun peran kota terbesar kedua ini nampaknya makin besar dalam periode mendatang, paling tidak memiliki arti penting untuk perekonomian

Tabel 3. Komposisi Jumlah Penduduk dan Jumlah Pendapatan Berdasar Golongan Rumah Tangga, 1975 - 1993

Golongan Rumah Tangga	1975	1980	1985	1990	1993
	-----persen-----				
Komposisi Jumlah Penduduk					
1 Bukan pertanian golongan rendah di kota	9,23	11,79	12,61	12,63	12,42
2 Bukan angkatan kerja di kota	1,45	3,14	3,85	2,61	2,56
3 Bukan pertanian golongan atas di kota	6,10	5,52	8,41	11,96	11,78
Komposisi Jumlah Pendapatan					
1 Bukan pertanian golongan rendah di kota	11,51	16,58	16,36	12,04	9,19
2 Bukan angkatan kerja di kota	2,05	3,70	5,35	2,86	2,62
3 Bukan pertanian golongan atas di kota	20,22	14,75	17,84	25,85	29,32
Rasio Jumlah Pendapatan : Jumlah Penduduk					
1 Bukan pertanian golongan rendah di kota	124,7	140,6	129,7	95,3	74,0
2 Bukan angkatan kerja di kota	141,4	117,8	139,3	109,6	102,3
3 Bukan pertanian golongan atas di kota	331,5	267,2	212,1	216,1	248,9

Sumber: BPS (1993)

Indonesia Timur. Catatan sejarah membuktikan adanya pola hubungan perdagangan antara Indonesia barat dan Timur memang melalui Surabaya. Semangat kepahlawanan Arek-arek Surabaya dalam pertempuran 10 Nopember 1945 menunjukkan adanya keterlibatan pemuda-pemuda dari Indonesia Timur, misalnya Ambon, Bugis, atau wilayah lainnya. Berarti dalam generasi sebelumnya telah ada kedekatan hubungan antar suku di Surabaya. Kecenderungan pentingnya Surabaya terlihat dari intensitas bongkar muat yang relatif tinggi dibanding Jakarta khususnya untuk pelabuhan laut (BPS, 1996). Bongkar muat udara terutama ekspor dan impor juga cenderung meningkat.

Mengamati dampak kemiskinan perkotaan dalam perkembangan kota di Indonesia dapat terlihat dari Sistem Neraca Sosial Ekonomi (BPS, 1993) (Tabel 3). SNSE dapat menganalisis ekonomi perkotaan secara nasional; sehingga dapat pula memberi gambaran yang sama dengan Jakarta dan Surabaya. Pada tahun 1975 jumlah penduduk kota golongan rendah adalah 9,23 persen, dengan bagian pendapatan 11,51 persen. Perbandingan angka tersebut berarti ada bagian pendapatan lebih yang mereka terima (sebesar 124,7 persen). Hal tersebut berubah pada tahun 1993. Jumlah mereka naik menjadi 12,42 persen, dan dengan bagian pendapatan yang justru turun menjadi 9,19 persen. Artinya mereka cenderung bertambah miskin (pendapatannya menurun menjadi 74 persen) sejalan dengan perkembangan kota.

Fenomena yang berbeda diperlihatkan oleh rumah tangga perkotaan golongan atas. Pada tahun

1975 jumlah penduduknya 6,1 persen dengan bagian pendapatan 20,22 persen, maka pada tahun 1993 jumlahnya menjadi 11,78 persen dan memperoleh bagian pendapatan 29,32 persen. Memang diakui bahwa golongan ini jumlahnya meningkat cukup tajam, sekalipun perolehan relatifnya tidak naik (dari 331,5 menjadi 248,9 persen), namun kenyataannya aliran manfaat yang mereka peroleh lebih tinggi dibanding *cost* yang diterima golongan rendah. Pernyataan ini setidaknya dibuktikan dengan pembangunan fisik kota selama ini atau oleh meningkatnya *output* seperti yang disebutkan dalam uraian sebelumnya.

Melihat kecenderungan dampak buruk dalam perkembangan kota di Indonesia, setidaknya ada tiga hal yang dapat dicatat. Pertama adalah menurunnya kualitas lingkungan hidup dalam polusi udara dan terganggunya suplai air. Sebagai misal beban pencemaran debu akibat industri manufaktur di Jakarta untuk tahun 1993 adalah 30 juta ton per tahun (BPS, 1995c), belum lagi dari sumber yang bergerak. Tingginya pencemaran di udara Jakarta dapat diamati dengan mata telanjang pada pagi hari, dimana terbentuk lapisan awan tebal yang sempat terendapkan (turun) pada malam hari sebelumnya. Terganggunya suplai air diakibatkan oleh peningkatan permintaan domestik maupun industri yang kian tinggi di Jakarta (World bank, 1994), dimana pengambilan air tanah mencapai 300 juta meter kubik per tahun, sementara kapasitas *recharge* hanya 114 juta. Hal ini telah mengakibatkan subsidi 4 hingga 9 cm per tahun ditambah resiko terjadinya banjir dan kerusakan struktur konstruksi

bangunan. Di Jakarta Utara, intrusi air laut meningkat tajam (dengan laju 0,5 hingga 1 km per tahun), dan sekarang telah mencapai jarak sejauh 15 km dari pantai.

Dampak buruk kedua adalah kecenderungan menipisnya rasa *kohesifitas* (kegotong royongan) di dalam masyarakat digantikan oleh orientasi kepentingan pribadi sebagai akibat meningkatnya porsi waktu di tempat bekerja. Tidak itu saja, kehidupan di Jakarta menyebabkan saat berkumpul dengan keluarga menjadi mahal (Iwan Nugroho, 1997). Keadaan ini sangat berbahaya mengingat dasar pembentukan *human* dan *social capital* adalah dari keluarga. Karenanya, sangat dimaklumi kemudian muncul permasalahan sosial yang tidak pernah terbayang sebelumnya di dalam keluarga dan dalam masyarakat. Keadaan ini memicu menjamurnya kriminalitas, munculnya rasa tidak tentram, dan ketidak pastian. Masyarakat miskin berada paling rentan (*vulnerable*) menghadapi masalah ini.

Dampak buruk terakhir adalah dari perspektif ekonomi. Kemajuan pembangunan ekonomi telah dirasakan oleh secara umum penduduk kota. Pendapatannya memang meningkat tinggi namun di dalamnya ternyata diikuti kenaikan proporsi biaya-biaya sosial sebagai akibat dampak pertama dan kedua. Penduduk Jakarta membayar tarif air lebih tinggi, membeli penyejuk udara (*air conditioning*) untuk ruangnya, menyisihkan dana *cepek* untuk Pak Ogah, mengalokasikan gaji untuk Satpam, dan anggaran lainnya untuk meningkatkan *privacy*. Tentu saja biaya-biaya ini dapat menggeser *average cost* lebih tinggi, membawa perkembangan kota, khususnya Jakarta mencapai *diseconomic of scale*.

KEBIJAKSANAAN PEMBANGUNAN PERKOTAAN

Kota sebagai suatu sistem ekonomi yang berkeselimbangan (*general equilibrium*) hendaknya dipandang secara terintegrasi sejak dari tataran mikro hingga sudut pandang agregat ekonomi makro. Hal ini makin penting bagi NSB karena kota dijadikan lokomotif utama pembangunan ekonomi. Kebijakan fiskal memegang peranan penting meskipun kebijakan moneter juga tidak boleh diremehkan. Bahkan yang terakhir cenderung makin penting (untuk jangka panjang) ketika fenomena kota ketergantungannya sangat tinggi terhadap ekonomi internasional.

Kerangka konseptual untuk menyusun kebijakan pembangunan perkotaan khususnya di

NSB mencakup empat aspek (Kingsley *et al.*, 1994). **Pertama**, upaya-upaya peningkatan produktifitas ekonomi perkotaan yang diperkuat oleh komitmen mengembangkan pemahaman masalah perkotaan secara menyeluruh sekaligus menyangkut pembangunan pedesaan. Paling tidak harus dipecahkan empat kendala yang berpotensi menghambat peningkatan produktifitas: (1) Menyediakan sarana infrastruktur perkotaan dengan tujuan agar menurunkan biaya yang dikeluarkan oleh pelaku ekonomi sehingga dapat meningkatkan pertumbuhan dan lapangan kerja, (2) Meningkatkan efektifitas pengaturan alokasi lahan agar memberikan kepastian dalam aktifitas produksi dan keberlanjutannya, (3) Meningkatkan efektifitas manajemen perencanaan dan pembangunan sarana infrastruktur perkotaan sehingga tidak menimbulkan masalah dalam pembiayaannya, dan (4) Meningkatkan dukungan sektor finansial bagi investasi dan perbaikan sarana infrastruktur, perumahan, maupun kegiatan ekonomi perkotaan lainnya.

Kedua, meningkatkan produktifitas masyarakat miskin perkotaan dengan memperbaiki kehidupannya, meningkatkan akses kepada infrastruktur dan fasilitas jasa sosial, dan meningkatkan permintaan akan tenaga kerjanya. Upaya yang dapat dilakukan adalah (1) Melakukan pendidikan dan latihan untuk meningkatkan *skill* dan wawasannya, (2) Menjamin akses golongan miskin terhadap fasilitas jasa-jasa sosial dan infrastruktur, dan (3) Dalam jangka pendek adalah memberikan proyek agar dapat mengamankan nasibnya.

Ketiga, upaya pencegahan kerusakan lingkungan hidup spesifik kepada masyarakat miskin dan secara umum beban pencemaran lainnya. Diperlukan suatu pendekatan komprehensif, sesuai kaidah-kaidah ilmiah, untuk memahami permasalahan lingkungan sehingga dapat dirumuskan kebijaksanaan yang paling tepat. Ini disebabkan dampak lingkungan, kecuali yang dapat diamati, bersifat akumulatif dan spasial sehingga memerlukan cara penanganan yang spesifik dan pengambilan keputusan secara regional. Bagi dampak yang langsung dirasakan sangat bijaksana kalau segera dilakukan penanganannya, misalnya sanitasi.

Keempat, membangun persepsi yang sama tentang permasalahan pembangunan perkotaan di antara berbagai pihak: pemerintah, industri, dan konsumen. Semua pihak (*stakeholders*) hendaknya mampu duduk bersama melihat keadaan dan mengidentifikasi permasalahan perkotaan dan kaitan-kaitannya secara

obyektif. Masing-masing mengemukakan argumen dan persepsinya untuk kemudian ditarik benang merah permasalahannya. Perumusan kebijaksanaan hendaknya dilakukan secara hati-hati dengan mempertimbangkan setiap detail pendapat *stakeholders* (Iwan Nugroho, 1997). Penyamaan persepsi ini sekaligus pula menekan keragu-ruguan (*stop and go policy*) pengambil keputusan yang selama ini sering terjadi dan mengakibatkan kegagalan pembangunan perkotaan.

KESIMPULAN

Dorongan perubahan struktur ekonomi dari sektor primer ke sektor sekunder dan tersier adalah pemicu berkembangnya kota baik di negara maju maupun NSB. Bedanya, kota di negara maju berkembang secara gradual mengikuti perkembangan teknologi yang dalam hitungan waktu lebih lambat. Sebaliknya, kota di NSB berkembang dipacu oleh ketertinggalannya (karena baru merdeka) yang berinteraksi dengan pengaruh eksternal perdagangan internasional dan aliran investasi, pertumbuhan penduduk yang sangat tinggi, dan peranan keputusan politik mengiringi kebijaksanaan pembangunan perkotaan.

Kota merupakan suatu sistem yang berada dalam keseimbangan dari beragam aktifitas ekonomi produksi dan konsumsi. Permintaan akan faktor produksi seperti modal, lahan dan tenaga kerja maupun permintaan akan *output* misalnya: teknologi transportasi, kenyamanan lingkungan, akan memberi warna kepada perkembangan kota. Atas dasar itu, studi tentang perkotaan hendaknya mampu melihat kaitan-kaitan itu sedetil mungkin dalam aspek spasial (kaitannya dengan *hinterland*, *region* lain, atau internasional), maupun dalam aspek temporal (kaitannya dengan preferensi konsumen atau kemajuan teknologi).

Perkembangan Bogota memperlihatkan kecenderungan mengikuti konsepsi *Land Rent* dari *von Thunen*. Di CBD ditemukan keadaan paling tinggi dalam kerapatan populasi, pekerja, pekerjaan, dan *land value*. Hal ini berlaku sebaliknya dengan makin jauh dari CBD. Di lain pihak di CBD ditemukan keadaan paling rendah dalam hal pendapatan rata-rata rumah tangga serta pertumbuhan *land value* (bahkan cenderung negatif). Hal ini juga berlaku sebaliknya dengan makin jauh dari CBD. Perkembangan Bogota juga menunjukkan pola dualisme: masyarakat golongan atas

memisah ke sebelah utara sementara golongan bawah menempati sebelah Selatan dan Barat.

Perkembangan kota di Indonesia khususnya Jakarta nampak menyerupai Bogota dimana Botabek menempatkan dirinya sebagai ring. Sebaliknya Surabaya berkembang didukung oleh Gerbangkertosila sebagai *hinterlandnya*. Jakarta melejit sendirian sebagai lokomotif ekonomi nasional dipacu oleh berkembangnya sektor manufaktur, keuangan, perdagangan, dan jasa sehingga nampaknya memberikan *output* dan pendapatan yang besar bagi penduduknya. Namun demikian nampaknya ada hal-hal yang mengkuatirkan di dalam perkembangannya, yang dipisahkan ke dalam penurunan kualitas lingkungan (tekanan polusi dan suplai air), menurunnya kohesifitas anggota masyarakat dan lemahnya *law enforcement*, dan kenaikan biaya-biaya sosial yang mengarah *diseconomic of scale*.

Kebijaksanaan pembangunan perkotaan hendaknya diarahkan kepada : (1) Upaya-upaya peningkatan produktifitas ekonomi perkotaan dan pemahaman masalah perkotaan secara menyeluruh sekaligus menyangkut pembangunan pedesaan, (2) Meningkatkan produktifitas masyarakat miskin perkotaan dengan memperbaiki kehidupan, meningkatkan akses kepada infrastruktur dan fasilitas jasa sosial, dan meningkatkan permintaan akan tenaga kerja, (3) Upaya pencegahan kerusakan lingkungan hidup spesifik kepada masyarakat miskin dan secara umum beban pencemaran lainnya, dan (4) Membangun persepsi yang sama tentang permasalahan pembangunan perkotaan di antara berbagai pihak: pemerintah, industri, dan konsumen.

DAFTAR PUSTAKA

- BPS. 1980. Sensus Penduduk 1980. BPS Pusat Jakarta
- BPS. 1990. Sensus Penduduk 1990. BPS Pusat Jakarta
- BPS. 1993. Sistem Neraca Sosial Ekonomi Indonesia 1993. BPS Pusat Jakarta.
- BPS. 1995a. PDRB Menurut Kabupaten/Kotamadya 1983-1993. BPS Pusat Jakarta
- BPS. 1995b. Statistik Kesejahteraan Rakyat 1995. BPS Pusat Jakarta..
- BPS. 1995c. Statistik Lingkungan Hidup. BPS Pusat Jakarta.

- BPS. 1996. Indikator Ekonomi 1996, beberapa bulan. BPS Pusat Jakarta.
- Dicken, P. and P. E. Lloyd. 1990. Location in Space: Theoretical perspectives in economic geography. HarperCollins Publisher, New York. 431p.
- Iwan Nugroho. 1997. Modal Sosial dan Perkembangan Kota. PRISMA Jakarta 6(Juni-Juli 1997): 3-13
- Kingsley, G. T., B. W. Ferguson, B. T. Bower and S. R. Dice. 1994. Managing Urban Environmental Quality in Asia. World Bank, Washington, DC. 102p.
- Leitmann, J. 1994. Rapid urban environmental assesment: first step toward environmental management in developing countries. In: Goodland, R. and V. Edmundson (eds.). Environmental Assesment and Development. World Bank, Washington, DC. 54-65.
- Lester Brown. 1995. Making cities sustainable. In: Serageldin, J., M. A. Cohen, K. C. Sivaramakrishnan (eds.). Proceeding of the Second Annual World Bank Conference on Environmental Sustainable Development, 19 - 21 September 1994, World Bank, Washington, DC. 24-27
- Mahbub UI Haq. 1995. Introduction. In: Serageldin, J., M. A. Cohen, K. C. Sivaramakrishnan (eds.). Proceeding of the Second Annual World Bank Conference on Environmental Sustainable Development, 19 - 21 September 1994, World Bank, Washington, DC. 21-23
- Mohan, R. 1994. Understanding the Developing Metropolis: Lessons from the city study of Bogota and Cali, Colombia. World bank-Oxford University Press. 324p.
- Todaro, M. 1995. Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga (Terjemahan). Jilid I. Edisi ke-empat. Erlangga. 347p.
- World Bank. 1994. Indonesia Environment and Development: Challenges for the Future. For official use only. Washington, D.C. 292p