



Direktorat Jenderal Penataan Ruang
Kementerian Pekerjaan Umum

*Morfologi – Transformasi dalam Ruang Perkotaan yang Berkelanjutan*¹

Imam S. Ernawi
Direktur Jenderal Penataan Ruang

1. Bagaimana Kita Memahami Morfologi Kota

Dalam beberapa dekade terakhir, kita mencermati terjadinya proses transformasi sosial yang sangat pesat di kawasan perkotaan yang telah mengubah morfologi kota-kota Indonesia. Transformasi tersebut semakin dipercepat pasca diberlakukannya otonomi daerah sejak tahun 1999.

Pemahaman kita tentang “morfologi kota” tidak dapat dilepaskan dari wujud fisik kota yang terbentuk utamanya oleh kondisi fisik-lingkungan maupun interaksi sosial – ekonomi masyarakat yang dinamis. Sebagai sebuah cabang ilmu geografi dan arsitektur, morfologi mempelajari perkembangan bentuk fisik di kawasan perkotaan, yang tidak hanya terkait dengan arsitektur bangunan, namun juga sistem sirkulasi, ruang terbuka, serta prasarana perkotaan (khususnya jalan sebagai pembentuk struktur ruang yang utama). Secara garis besar, wujud fisik kota tersebut merupakan manifestasi visual dan parsial yang dihasilkan dari interaksi komponen-komponen penting pembentuknya yang saling mempengaruhi satu sama lainnya (Allain, 2004).

Dalam proses perwujudannya, maka morfologi kota dapat dilihat sebagai evolusi dari sejarah kota masa lalu, perancangan kota untuk masa kini serta perencanaan kota untuk masa depan. Di satu sisi, dalam konteks kekinian morfologi merupakan sesuatu yang kasat mata secara fisik, namun di sisi lain, tersimpan makna sejarah yang sifatnya lebih abstrak, yang menjadi alasan dari keberadaannya.

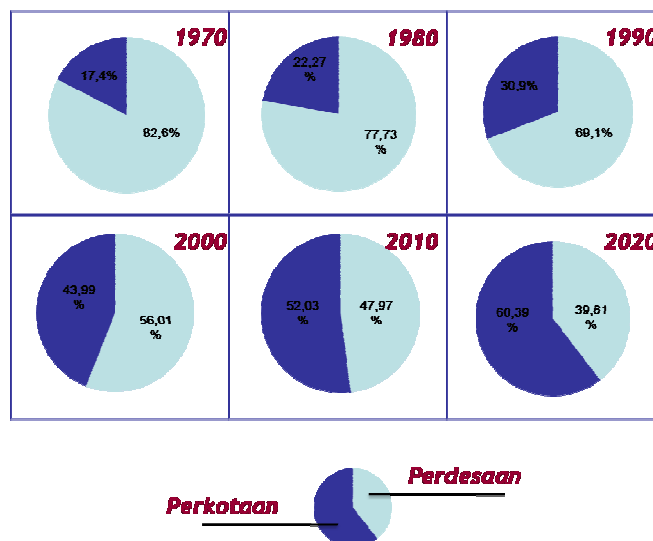
¹ Paparan ini disampaikan dalam Seminar dengan tema “*Morfologi – Transformasi dalam Ruang Perkotaan yang Berkelanjutan*”, yang diselenggarakan oleh Program Pasca Sarjana – Universitas Diponegoro (UNDIP) – Indonesia, 20 November 2010 di Semarang - Indonesia.

Selain itu, morfologi merupakan hasil dari proses perencanaan dan perancangan kota melalui sistem formal yang berlaku (misal : Rencana Tata Ruang Wilayah/RTRW, Rencana Detail Tata Ruang/RDTR, hingga Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan/RTBL). Namun demikian, morfologi kota juga terbentuk dari proses yang bekerja diluar jangkauan atau kendali sistem formal yang ada, sebagaimana yang banyak kita jumpai di kota-kota Indonesia. Secara keseluruhan, baik dalam kerangka formal maupun informal, kota dengan morfologinya menjadi cermin peradaban masyarakatnya (*urban artifact*).

2. Perkembangan Ruang Kota : Urbanisasi dan Dampaknya

Tidak dapat disangkal bahwa perkembangan fisik ruang kota sangat dipengaruhi oleh urbanisasi. Perkembangan urbanisasi di Indonesia dapat diamati dari 3 (tiga) aspek : pertama, jumlah penduduk yang tinggal di kawasan perkotaan (kini mencapai 120 juta dari total 230 juta jiwa); kedua, sebaran penduduk yang tidak merata (hampir 70% di Pulau Jawa dengan 125 juta jiwa dan di Pulau Sumatera dengan 45 juta jiwa); serta, ketiga, laju urbanisasi yang tinggi, dimana kota-kota metropolitan, seperti : Jakarta (termasuk Bekasi, Bogor dan Tangerang), Surabaya, Bandung, Medan, Palembang, dan Makassar, merupakan magnet utamanya. Catatan statistik menunjukkan bahwa sejak 1970, fraksi penduduk perkotaan Indonesia meningkat dari 17.4% (1970), menjadi 22.3% (1980), 30.9% (1990), 43.99% (2002) dan, akhirnya, 52.03% (2010). Artinya dalam tempo 40 tahun, urbanisasi telah melipatgandakan penduduk perkotaan tiga kali lebih besar.

Gambar 1 : Perkembangan Urbanisasi di Indonesia 1970 - 2020



Sumber : BPS (2010), diolah

Tidak hanya itu, terjadi peningkatan jumlah kota di Indonesia secara progresif untuk periode yang sama. Pada awal tahun 1970, hanya terdapat 45 kota otonom saja, namun pada tahun 2010 telah berkembang menjadi 98 kota otonom. Artinya dalam 40 tahun terakhir, jumlah kota telah meningkat 2 (dua) kali lipat. Khususnya dalam 10 tahun terakhir (2000 – 2010), telah lahir 25 kota otonom baru sebagai hasil pemekaran wilayah dengan maksud untuk meningkatkan pelayanan publik.

Dari sisi penyebaran kota-kota otonom, maka 34 kota berada Pulau Sumatera dan 35 kota di Pulau Jawa. Sedangkan 29 kota lainnya tersebar di Pulau Kalimantan, Sulawesi, Maluku, Nusa Tenggara dan Papua. Artinya, 70% dari kota otonom Indonesia berada di Pulau Jawa dan Sumatera, ekivalen dengan 70% konsentrasi PDB nasional di kedua Pulau tersebut.



Sumber : Ditjen Penataan Ruang, 2010

Pada masa yang akan datang, urbanisasi diyakini akan terus terjadi di Indonesia, baik karena pertumbuhan penduduk kota secara alamiah, migrasi dari desa ke kota maupun pemekaran wilayah. Dengan laju pertumbuhan moderat sebesar 1,5%/tahun, maka proporsi penduduk kota diperkirakan akan meningkat menjadi 56,05% di tahun 2015 lalu menjadi 60,39% di tahun 2020.

Bagaimanapun, proses transformasi sosial yang demikian cepat tidak mudah untuk dikelola. Di satu sisi, kota merupakan katalis pertumbuhan ekonomi yang utama (*engine of growth*). Kota merupakan inkubasi yang ideal untuk lahirnya berbagai inovasi: *locus* dimana ide-ide yang kaya saling berkompetisi, tanpa batas, sebagai upaya untuk mencapai efisiensi tertinggi dalam kehidupan perkotaan. Urbanisasi dipandang sebagai pilihan rasional masyarakat untuk meningkatkan taraf hidupnya, dengan kata lain, upaya untuk menjadikan hidupnya lebih layak dan sejahtera. Tetapi di sisi lain, ketika kota-kota bertransformasi menjadi lebih modern, secara bersamaan kualitas kehidupan perkotaan menurun secara signifikan. Kemacetan yang akut, banjir yang berulang bahkan semakin parah, penyediaan air yang tidak layak minum, polusi air dan udara, serta penyebaran kawasan kumuh di perkotaan, kesemuanya menjadi potret buram kota-kota, khususnya kota metropolitan di Indonesia. Dua sisi pembangunan perkotaan yang saling bertolak-belakang ini disebut oleh para ahli sebagai “*the urban paradox*”.

Dengan kondisi yang kritis tersebut, penduduk miskin perkotaan akan menjadi korban pertama. Tanpa akses ke pelayanan dasar perkotaan, penduduk miskin tersebut kini

mendiami hunian kumuh yang sangat padat (*slums dan squatters*) di ruang-ruang sempit perkotaan yang sama sekali tidak layak huni. Penduduk miskin menjadi kelompok sosial yang sangat rentan terhadap berbagai bencana perkotaan, antara lain : banjir, kebakaran dan penyebaran wabah penyakit. Dalam jangka panjang, apabila kita memasukkan parameter perubahan iklim, kerentanan penduduk miskin perkotaan akan semakin tinggi. Wujud fisik dan arsitektur kota yang kontras (antara kemewahan dan kekumuhan) merupakan bukti yang solid, bagaimana kesenjangan dan segregasi sosial-ekonomi terjadi di kawasan perkotaan.

3. Transformasi Sosio-Fisik di Kawasan Perkotaan

Urbanisasi mengubah morfologi kota secara drastis, baik dilihat dari struktur, fungsi maupun wajah kotanya. Secara sosio-kultural, fenomena "mengkota" menandakan terbentuknya *network society* yang baru dan berbeda dalam tuntutan pelayanan infrastruktur (Graham & Marvin, 2001). Tiga contoh berikut, Jakarta, Bandung dan Gorontalo, dapat memberikan ilustrasi betapa cepat perubahan telah terjadi di kota-kota Indonesia.

- Pada awal tahun 1960-an, Jakarta tidak lebih dari sebuah "kampoenng besar" dengan sebuah hotel berbintang, Hotel Indonesia dan sebuah *department store* "Sarinah". Namun dalam tempo 50 tahun terakhir, perkembangan yang sangat pesat telah terjadi. Jakarta telah bermetamorfosa menjadi sebuah kota metropolitan, dengan gedung-gedung modern pencakar langit yang megah (hotel, apartemen, kantor hingga mall/pusat-pusat perbelanjaan), khususnya di kawasan Segitiga Emas. Dalam prosesnya, transformasi sosio-fisik dilakukan dengan mengkonversi kampung-kampung yang banyak berada di dataran rendah (rawa dan kebun)² ke segala arah: Barat, Selatan dan Timur.

Kini, dengan statusnya sebagai "*multi-function*"³ yang mengakumulasi berbagai fungsi tertinggi secara nasional (pusat pemerintahan, perdagangan dan jasa, bahkan kebudayaan), Jakarta telah menjema menjadi salah satu pusat pertumbuhan ekonomi yang menjanjikan di kawasan Asia-Pasifik. Selain itu, perkembangan yang sangat pesat terjadi di kawasan pinggiran, dimana tidak kurang dari 7 (tujuh) kotabaru berskala besar telah terbangun di Jabodetabek sejak tahun 1980-an (Gani, 2010)⁴.

² Ciri fisik kampung dimaksud dapat dikenali dari nama-namanya : Rawa Belong, Rawamangun, Rawasari, Rawabambu, Kebon Nanas, Kebon Kacang, Kebon Baru, dsb.

³ Menurut tipologi Peter Hall (2006).

⁴ Berdasarkan data yang dihimpun oleh REI, ketujuh kotabaru dimaksud adalah : Bumi Serpong Damai ("Kota Mandiri", mulai dibangun 1989 dengan luas 6000 ha); Lippo Cikarang ("Kota Baru Industri, 1989, 3000 ha); Jababeka ("Kota Industri", 1989, 5600 ha), Lippo Karawaci ("Q-city CBD", 1990, 1235 ha), Alam Sutra ("Lifestyle Community", 1990, 865 ha), Sentul City ("Innovation City", 1994, 3100 ha) dan Kota Wisata Cibubur ("Wisata Dunia, 1996, 1000 ha).

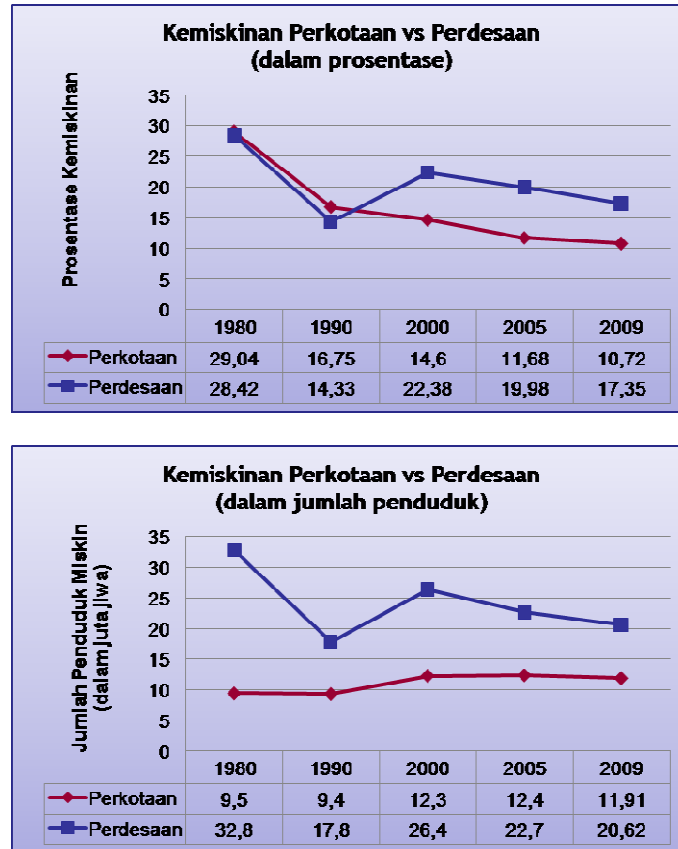
- Kota Bandung sejak lama direncanakan sebagai salah satu pusat kegiatan Pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1930-an apabila merujuk pada keberadaan Gedung Sate. Konsep yang dikembangkan awalnya adalah kota taman yang asri, sebagai unsur esensial dari sistem internal kotanya. Proses urbanisasi telah terjadi secara cepat mulai tahun 1980-an, ditandai dengan okupansi lahan-lahan di Bandung Utara dan Bandung Selatan. Perubahan morfologi kota semakin tajam pada awal tahun 2000-an, ditandai dengan pemekaran Kota Cimahi dan Kabupaten Bandung Barat, serta dibukanya akses jalan tol Cipularang pada tahun 2005 yang memangkas jarak waktu Jakarta – Bandung secara signifikan. Bandung mengalami metamorfosa, dari kota tempat peristirahatan para mandor perkebunan « *tempoe doeloe* » menjadi kota tujuan wisata « *urban tourism* » dengan atraksi wisata kuliner, kesejukan alami dataran tinggi, serta pusat belanja (*factory outlets*). Kawasan Dago, Setiabudi dan sekitarnya kini menjadi pusat kegiatan komersial utama di Kota Bandung, padahal lama sebelumnya ia direncanakan sebagai pusat hunian yang tenang. Sementara itu, kawasan Bandung Utara yang sebelumnya merupakan kawasan lindung untuk peresapan air, kini telah beralih fungsi menjadi salah satu pusat permukiman elit serta pusat kegiatan pariwisata yang dipadati oleh turis domestik saat *weekend*.
- Kota Gorontalo hingga akhir tahun 1990-an « hanya » merupakan ibukota Kabupaten Gorontalo dengan fasilitas sosial-ekonomi yang sangat terbatas (hotel, rumah sakit, restoran, dsb.). Sejak beralih status menjadi kota otonom sekaligus Ibukota Provinsi Gorontalo pada tahun 1999, aliran investasi yang mengalir cukup deras dipicu oleh kegiatan pemerintahan telah merubah wajah kota secara signifikan. Pusat-pusat kegiatan komersial dan jasa (perbankan, restoran, hotel dsb) tumbuh subur. Infrastruktur sosial-ekonomi semakin membaik, khususnya yang berkaitan dengan sektor industri perikanan (pelabuhan) dan sektor pertanian tanaman pangan (industri pengolahan komoditas jagung). Wajah kota yang relatif sederhana, secara perlahan kini berubah mengikuti perkembangan zaman.

Dari tiga contoh diatas, kita dapat mengamati bahwa transformasi sosial telah mengubah morfologi kota. Beberapa faktor tampaknya cukup dominan dalam proses tersebut : (1) aliran investasi yang mendorong peningkatan produktivitas kota, khususnya yang digerakkan oleh investasi swasta ; (2) keberadaan infrastruktur sosial-ekonomi, seperti jalan dan pelabuhan, serta (3) peningkatan status kota otonom (ibukota provinsi). Ketiga faktor tersebut menjadi penyebab utama terjadinya urbanisasi dan mengakselerasi alih-fungsi ruang perkotaan. Perbedaannya terletak pada titik awal terjadinya perubahan (Jakarta sejak 1960-an, Bandung sejak 1980-an, dan Gorontalo sejak 2000-an), serta kecepatan transformasi yang terjadi yang banyak ditentukan oleh peran sektor swasta.

Walaupun demikian, modernisasi kota tidak serta-merta menghapus kekumuhan akibat kemiskinan perkotaan yang belum dapat teratasi sepenuhnya. Pada kurun waktu tiga dekade terakhir (1980 – 2010), jumlah penduduk miskin di kawasan perkotaan justru menunjukkan

grafik yang meningkat dari 9,5 juta menjadi 11,91 juta jiwa. Hal ini berlawanan dengan jumlah penduduk miskin di kawasan perdesaan yang menunjukkan kecenderungan menurun dari 32,8 juta (1980) menjadi 20,62 juta jiwa (2010). Secara keseluruhan, angka penduduk miskin tersebut masih sangat tinggi. Tidak kurang dari 47.000 kantong-kantong kemiskinan kini tersebar di berbagai kota di Indonesia.

Gambar 3 : Perkembangan Tingkat Kemiskinan di Kawasan Perkotaan & Perdesaan dalam Prosentase dan Jumlah Penduduk (1980 – 2009)



Sumber : BPS (2010), diolah

Secara spasial, proses transformasi sosial yang terjadi setidaknya dapat dilihat dari 4 (empat) fenomena berikut yang tidak dapat dipisahkan dari pembangunan perkotaan di Indonesia.

a. Informalisasi

Kota-kota kontemporer di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari fenomena informalisasi, dicirikan dengan banyaknya pedagang kaki lima/PKL yang menghiasi koridor utama kota dan pusat-pusat kegiatan sosial-ekonomi kota (sekitar pusat perbelanjaan, pusat hiburan dan di sekitar masjid besar).

Apabila merujuk pada data wajib pajak yang masih relatif kecil (berkisar antara 20 hingga 30% saja), maka keberadaan sektor informal⁵ di Indonesia memiliki prosentase yang sangat besar (antara 70% hingga 80%). Bukan sesuatu yang mengherankan apabila kota-kota metropolitan seperti Jakarta, Bandung, Surabaya, Medan dan Makassar dipenuhi oleh PKL di siang dan malam hari.

Pertumbuhan PKL meningkat secara progresif seperti di Kota Bandung, Surabaya dan Jakarta. Di Kota Bandung, seperti dilansir oleh harian Pikiran Rakyat, pada tahun 2007 diperkirakan terdapat 150 ribu PKL, lalu meningkat menjadi 200 ribu PKL pada tahun 2008. Demikian juga di Kota Surabaya, berdasarkan data dari Badan Perencanaan dan Pembangunan Kota (Bappeko) Kota Surabaya, peningkatan PKL yang terjadi dari tahun 2006 hingga 2009 adalah sebesar 20% atau dari 18 ribu PKL menjadi 22 ribu PKL. Sebagai perbandingan, jumlah PKL di Jakarta pada tahun 2007 adalah berkisar 150 ribu PKL.

Keberadaan PKL tidak dapat diabaikan dari sudut pandang sosial-ekonomi lokal, karena ia menyerap banyak tenaga kerja sekaligus mengurangi jumlah pengangguran secara masif di banyak kota besar dan metropolitan. Dengan tingkat pengangguran di Jakarta pada tahun 2007 yang mencapai 552 ribu jiwa, PKL memberikan alternatif solusi bagi 27% penduduk tanpa pekerjaan tersebut, yang tidak tertampung dalam sektor formal. Angka pengangguran justru bertambah menjadi 570.560 orang pada tahun 2009.⁶ Namun dari sudut pandang morfologi, keberadaan PKL seringkali menimbulkan gangguan terhadap berjalannya fungsi kota (misal kemacetan), serta memberikan citra negatif bagi kota-kota yang tampak semrawut dan menurunkan nilai visualnya.

b. Homogenisasi Wajah Kota dan Lahirnya Simbol Baru

Isu tentang “ketunggalrupan” arsitektur kota Indonesia telah cukup lama menjadi kerisauan para pemerhati perkotaan. Kota-kota besar di Indonesia cenderung kehilangan karakter lokalnya yang digantikan dengan simbol-simbol baru yang cenderung memutus dimensi kesejarahan kota.

⁵ Menurut ILO (2004), dalam kajiannya mengenai “*Extension of Social Security Coverage for the Informal Economy in Indonesia*”, istilah sektor informal merujuk pada seluruh kegiatan ekonomi oleh pekerja atau unit usaha yang dalam prakteknya sebagian atau seluruhnya berada di luar sistem formal. Definisi yang lebih generik telah digunakan di 21 negara di dunia, termasuk Indonesia, dimana batasan sektor informal adalah “jenis usaha yang tidak terdaftar, tanpa status legal”. (lihat BPS, 1993).

Dari kedua pengertian tersebut, maka para pelaku di kegiatan sektor informal pada umumnya merupakan para pekerja yang bekerja untuk dirinya sendiri seperti para pedagang kaki lima dengan skala ekonomi yang relatif kecil dan kadang bersifat kekeluargaan atau hubungan etnis yang kuat yang bersifat turun-temurun.

⁶ <http://bps.jakarta.go.id>

Beberapa dekade yang silam, pusat kota di Indonesia dicirikan dengan keberadaan kantor kepala daerah (Gubernur, Walikota dan Bupati) dan kantor-kantor pemerintahan daerah yang berdekatan dengan alun-alun kota, masjid raya, serta pusat kegiatan komersial (di sepanjang jalan utama). Setiap kantor Kepala Daerah tersebut menggunakan arsitektur lokal sebagai ciri utama yang membedakan satu daerah dengan daerah lainnya. Keberagaman arsitektur menjadi elemen kota yang menarik dan alun-alun menjadi pusat interaksi sosial antar-warga kota.

Namun pada saat ini, simpul kegiatan tidak lagi tunggal, namun tersebar di banyak titik. Seiring dengan meningkatnya peran swasta dalam pembangunan kota, simpul-simpul baru untuk memwadahi kegiatan warga telah lahir. Dalam konteks ini, *mall* atau pusat perbelanjaan modern merupakan simbol tumbuh-kembangnya perekonomian kota. Bahkan keberadaan *mall* ala Barat dijadikan salah satu indikator keberhasilan para Kepala Daerah. Pertumbuhan *mall* bukan hanya terjadi di Jakarta dan sekitarnya, namun hampir di seluruh kota-kota dari Sabang sampai Merauke, bahkan kawasan perkotaan di Kabupaten, seperti Jatinangor. Mall menjelma menjadi ruang publik artifisial, menggantikan alun-alun yang dianggap “ketinggalan zaman”.

Dari sudut pandang morfologi kota, komersialisasi ruang-ruang publik sebagaimana dicirikan dengan keberadaan *mall* serta ruko-ruko tersebut, yang tumbuh bagaikan jamur di jalan-jalan utama dengan ciri visual arsitektural terbatas adalah jamak. Fenomena ini menjadikan pemandangan kota-kota yang monoton karena kurangnya kecerdasan lokal, sementara solusi sebenarnya bisa sangat beragam. Kekuatan ekonomi telah merubah morfologi kota di tanah air menjadi lebih homogen.

c. Penjalaran dan Pemdatan Kawasan Pinggiran

Perkembangan kota-kota di Indonesia sedikit banyak dipengaruhi oleh pola Amerika : (1) rumah berukuran besar (*landed housing*) yang seringkali berada di kawasan pinggiran (sub-urban/peripheri), mengingat tingginya harga properti (tanah dan bangunan) di tengah kota ; (2) penggunaan kendaraan pribadi (mobil) yang menawarkan « *freedom of movement* » dalam menunjang kebutuhan untuk sirkulasi perkotaan, serta (3) ketersediaan akses transportasi yang memadai (khususnya jalan tol, dimana jarak geografis terpangkas oleh jarak waktu) (lihat Graham & Marvin, 2001 ; Veron, 2006). Dari perspektif morfologis, pola ini telah memicu terjadinya penjalaran perkembangan kota secara horizontal ke segala arah (*urban sprawling*), mendorong pergerakan orang dan barang yang bukan saja boros energi, tapi juga polutif terhadap lingkungan (konsumsi energi dalam jumlah besar, serta pelepasan karbon yang besar pula ke atmosfer).

Penjalaran dimaksud, yang kemudian diikuti dengan proses pepadatan (densifikasi), terjadi jauh dari pusat kegiatan hingga ke kawasan pinggiran, melebihi batas-batas administratif wilayah kota. Pusat kota tidak lagi tunggal (*mono-nucleus*), namun

tersebar di beberapa lokasi strategis (*multi-nucleus*). Kampung-kampung di kawasan pinggiran pun secara cepat beralih menjadi pusat kegiatan perkotaan baru, seringkali tanpa perencanaan dan perancangan yang matang. Lahan-lahan pertanian dan perkebunan rakyat dikonversi menjadi lahan-lahan terbangun yang padat, untuk merespon kepentingan ekonomi di atas ruang perkotaan yang semakin langka, namun seringkali mengabaikan daya dukung lingkungan.

d. Eliminasi Ruang Terbuka Hijau

Ciri morfologi kota-kota Indonesia juga memperlihatkan adanya penurunan yang signifikan dalam luasan ruang terbuka hijau (RTH). Kota-kota besar seperti Jakarta, Surabaya dan Bandung telah kehilangan banyak RTH, hingga luasannya kini hanya berkisar 10% dari luas wilayah administratifnya. Sementara itu, beberapa kota masih mampu menjaga luasan hutan kotanya di atas 30%, seperti Balikpapan dan Ternate, walaupun dewasa ini juga tengah menghadapi tekanan urbanisasi yang serius akibat kelangkaan lahan perkotaan. Di Ternate, misalnya, tekanan tersebut mengakibatkan pemanfaatan hutan kota yang cukup jauh dari garis pantai, berada di perbukitan Gunung Gamalama yang masih aktif. Perkembangan fisik ini sangat berbahaya dari kacamata mitigasi bencana, karena meningkatkan risiko bencana yang bersumber dari kegiatan vulkanik Gunung Gamalama.

Sesungguhnya RTH memainkan peran yang esensial sebagai paru-paru kota (disipasi konsentrasi karbon), sekaligus wadah interaksi sosial dan asset ekonomi kota seperti untuk kegiatan turisme. Bagi banyak penulis, taman kota sering diibaratkan sebagai “*the urban paradise*”. Bukan hanya itu, keberadaan RTH sangat penting ditinjau dari sisi perkembangan demokrasi di tanah air yang kini tengah mengalami proses pematangan. Bagi Frederic Law Olmsted, arsitek lansekap yang merealisasikan Central Park di New York tahun 1850-an, mengatakan bahwa kota hijau adalah prasyarat berkembangnya iklim demokrasi yang sehat. “*If you want a healthy democracy, you must cultivate greener cities*” (lihat Gutmann, 2008).

4. Upaya Menata Morfologi Kota dengan Instrumen Penataan Ruang

Dari uraian di atas, dapat dilihat bahwa transformasi sosial belum membentuk morfologi kota-kota Indonesia sebagaimana yang diharapkan, yakni struktur ruang kota yang tertata, fungsi-fungsi perkotaan yang efisien, serta wajah kota yang estetis secara visual. Salah satunya adalah karena belum berfungsinya secara optimal RTRW sebagai instrumen pemandu pembangunan kota. Kita harus mengakui bahwa praktek-praktek penyelenggaraan pembangunan perkotaan yang konvensional berdasarkan UU No. 24/1992 tentang Penataan Ruang menunjukkan beberapa kelemahan yang dampaknya dapat terlihat secara fisik dari bentuk morfologi kotanya.

Secara lebih luas, sesungguhnya kita dapat mengidentifikasi 7 (tujuh) bentuk kelemahan praktek masa lalu dalam penyelenggaraan penataan ruang di Indonesia, sebagaimana dikemukakan sebagai berikut : (1) *top-down* dalam sistem pemerintahan yang serba sentralistis; (2) eksklusif, dimana peran Pemerintah sangat dominan, cenderung mengabaikan peran pemangku kepentingan lainnya; (3) menitikberatkan pada aspek pertumbuhan ekonomi tanpa perhatian yang memadai atas perlindungan kualitas lingkungan dan keselamatan publik; (4) integrasi sektoral yang terbatas, sehingga proses perencanaan (*planning*) tidak terkait dengan proses perancangan (*design*) bangunan dan infrastruktur pada tingkat yang lebih rinci. Terlebih bahwa rencana detail tata ruang (RDTR) tidak dilengkapi dengan peraturan zonasi sebagai instrumen pengendalian pembangunan; (5) tidak sinkron antara proses perencanaan dan pemrograman (alokasi pembiayaan pembangunan), sehingga berbagai rencana pembangunan tidak efektif terlaksana sesuai rencana; (6) terbatasnya perhatian untuk berkembangnya kecerdasan lokal sebagai asset perencanaan yang vital; serta (7) perencanaan tata ruang dan implementasinya tidak cukup dikawal oleh kepemimpinan lokal yang efektif dalam merealisasikan visi pembangunan.

Praktek penataan ruang tidak berdaya dalam mengendalikan urbanisasi yang sangat cepat dengan segenap dampak negatifnya, antara lain : penjalaran kota yang tidak tertata ke segala arah, penurunan kualitas lingkungan (polusi, kemacetan, banjir), serta defisit dalam penyediaan prasarana dan sarana perkotaan. Apabila trend negatif tersebut dibiarkan terus berlanjut, masa depan keberlanjutan pembangunan kota-kota di Indonesia menjadi pertanyaan besar.

Penataan ruang “konvensional” tidak mencukupi, oleh karenanya pendekatan ini harus lebih dikembangkan lagi agar dapat menjawab berbagai persoalan perkotaan yang semakin kompleks dimana satu faktor bertautan erat dengan faktor lainnya secara tidak linear. Pendekatan penataan ruang yang “baru” diharapkan dapat mengusung konsepsi dan praktek yang lebih berdaya dengan mempertimbangkan berbagai parameter secara lebih berimbang menuju kota-kota yang lebih layak huni, antara : pemenuhan kebutuhan dasar perkotaan sekaligus kebutuhan lainnya yang lebih maju, keberpihakan pada modernisasi secara paralel dengan pelestarian budaya lokal, perhatian pada perkembangan fisik bersamaan dengan penguatan perhatian pada kualitas lingkungan, serta penyediaan infrastruktur melalui kerjasama antara pihak swasta dan publik.

Sesungguhnya, ide mengenai “*re-invented planning*” tidaklah baru, apabila kita merujuk pada praktek-praktek yang terjadi di kota lain di dunia. Penataan ruang tradisional telah menjadi obyek debat dan kritik yang tajam sejak awal tahun 1960-an di Amerika Utara dan, kemudian, di Eropa. Evolusi konsep penataan ruang berjalan paralel dengan peningkatan kesadaran terhadap isu-isu lingkungan, karena urbanisasi telah menurunkan daya dukung lingkungan (telapak ekologis yang terus meningkat). Maka dari itu, tidaklah mengherankan bila berbagai inisiatif hijau muncul ke permukaan, berada dalam arus-utama pembangunan

perkotaan. “Kota hijau” menjadi konsepsi baru pembangunan perkotaan yang berkelanjutan untuk mewujudkan kota-kota yang lebih layak huni.

5. Kebijakan Penataan Ruang di Indonesia untuk Menata Morfologi Kota

Menata morfologi kota berarti mengubah cara pandang terhadap kota tersebut, bukan sebatas menangani obyek fisik, namun lebih dari itu kota merupakan kesatuan organis antara kawasan terbangun, manusia dan lingkungannya (ekosistem). Prinsip kota hijau menekankan bahwa kepentingan ekonomi dan ekologi bukan untuk dipertentangkan, namun untuk disinergikan. Didalamnya, termuat pula unsur-unsur infrastruktur dan arsitektur hijau yang sesuai dengan iklim tropis : konservasi energi, konservasi air, hemat bahan (penekanan pada material lokal), minimasi dan reutilisasi limbah, lansekap hijau, jalur-jalur pedestrian, dan sebagainya.

Oleh karenanya prinsip-prinsip kota hijau relevan untuk dikembangkan yang pada gilirannya akan memberikan pengaruh positif bagi pembentukan morfologi kota yang lebih « hijau ». Bagi Indonesia, upaya ini harus diletakkan dalam visi pembangunan jangka panjang. Pemberlakuan UU No.26/2007 tentang Penataan Ruang dapat dipandang sebagai momentum yang baik untuk perbaikan praktek-praktek penataan ruang ke depan.

Sebagai produk perundangan payung, UU Penataan Ruang telah dilengkapi dengan 2 (dua) peraturan pemerintah dalam rangka implementasinya : PP No. 26/2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) dan PP No. 15/2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Selanjutnya kedua PP tersebut akan diperkuat dengan penyiapan pedoman yang lebih operasional, antara lain: pedoman untuk perwujudan RTH, pedoman peraturan zonasi, dan pedoman untuk pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang di kawasan rentan bencana (misal longsor dan banjir).

Bagi kota-kota otonom di daerah, upaya menata kembali morfologi kotanya harus dimulai dari penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) kotanya yang sesuai dengan arahan nasional (RTRWN) untuk fungsi utamanya (Pusat Kegiatan Nasional/PKN dan Pusat Kegiatan Wilayah/PKW) serta arahan provinsi (RTRWP) untuk fungsi pendukungnya (Pusat Kegiatan Lokal/PKL). RTRW Kota yang dilengkapi dengan RDTR (termasuk peraturan zonasi) dan RTBL, pada gilirannya akan menjadi dokumen kebijakan publik yang mengikat, sebagai bentuk konsensus final dari para pemangku kepentingan.

Tujuh kebijakan pokok telah dirumuskan oleh Kementerian Pekerjaan Umum c.q Ditjen Penataan Ruang dalam rangka mewujudkan kota yang layak huni, sekaligus sebagai upaya untuk menata morfologi kota-kota di Indonesia yang lebih terstruktur :

1. Meningkatkan kualitas RTRW kota-kota Indonesia sehingga ia menjadi dokumen intervensi kebijakan publik yang legitimate. Dokumen RTRW memiliki 2 (dua)

karakteristik utama : pertama, RTRW harus bersifat rigid hingga taraf tertentu dalam menetapkan lokasi-lokasi dimana tidak boleh membangun karena alasan perlindungan terhadap kualitas lingkungan (“*where not to build*”), namun secara bersamaan, kedua, RTRW harus bersifat fleksibel dalam menangkap/membuka peluang-peluang ekonomi/investasi (“*where to develop*”).

2. Mendorong percepatan penetapan RTRW kota dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) di seluruh Indonesia hingga akhir tahun 2010 atau selambat-lambatnya hingga tahun 2011. Dengan demikian, berbagai ketidakpastian hukum dalam pembangunan perkotaan dapat diakhiri, selanjutnya kota-kota dapat mulai dikelola dengan lebih baik. Sebagai contoh : (i) ruang terbuka hijau publik dan privat mulai dapat diwujudkan, (ii) pertumbuhan *mall* (dengan segala eksesnya, seperti kemacetan) dapat dikendalikan sehingga tidak menjadi *over-supply* dan tidak semakin menyudutkan pasar-pasar tradisional kota, serta (iii) kekumuhan kota dan PKL dapat ditangani dengan lebih baik melalui skema-skema yang inovatif - bukan dengan pengusuran- berdasarkan prinsip *win-win solution*.
3. Memberikan insentif kepada Pemerintah Daerah untuk memenuhi amanah perwujudan RTH sebesar 30% dari luas total wilayah administratifnya sebagai ruang publik yang vital. Secara hukum, ketentuan yang bersifat preskriptif tersebut adalah wajib. Untuk itu, beberapa pemerintah daerah yang telah berhasil memvalidasi RTRW-nya dengan Perda, diupayakan untuk mendapatkan bantuan teknis dari Ditjen Penataan Ruang dalam perwujudan program RTH-nya.
4. Melaksanakan secara kontinu kampanye publik dalam rangka mendorong lahirnya kesadaran baru pentingnya kebersamaan dalam menata ruang untuk semua, sekaligus meraih dukungan publik yang seluas-luasnya dalam penyelenggaraan penataan ruang. Upaya ini harus dilakukan antara lain dengan berbagai program sebagai bagian dari peringatan Hari Tata Ruang yang telah diselenggarakan sejak tahun 2008 yang lalu.
5. Meningkatkan kolaborasi dengan aktor-aktor kunci, misalnya dengan Ikatan Arsitek Indonesia (IAI), Ikatan Ahli Perencana (IAP), Asosiasi Sekolah Perencanaan Indonesia (ASPI), dan lembaga swadaya masyarakat dalam mengembangkan ide-ide kreatif dan inovatif mengenai agenda hijau perkotaan dan penerapan peraturan zonasi. Contohnya adalah *transit oriented development/TOD*, kota kompak, infrastruktur hijau dan kota ramah lingkungan. Sinergi seperti ini diawali dengan proses komunikasi yang intensif dan kontributif melalui rangkaian fasilitasi. *Sustainable Urban Development (SUD) Forum for Indonesia* telah dibentuk sebagai forum yang inklusif dan partisipatif dalam mengawal perwujudan visi, kebijakan, strategi dan program pengembangan perkotaan berdimensi jangka panjang. Kerjasama yang dikembangkan didasarkan atas 4 (empat) pilar pembangunan perkotaan berkelanjutan: sosial, ekonomi, lingkungan dan tata kelola/pemerintahan.

6. Mengembangkan proses pembangunan fisik kota yang lebih runtut dan sistematis, mulai dari perencanaan tata ruang umum (RTRW), detail (RDTR, termasuk peraturan zonasi) hingga perancangan sektoral kawasan perkotaan (RTBL). RDTR kota seringkali belum cukup memadai sebagai panduan untuk pembangunan kawasan, sehingga harus dikaitkan dengan RTBL dan rencana pembangunan infrastruktur (*detailed engineering design/DED*) untuk infrastruktur perkotaan, seperti jalan dan jembatan, air bersih dan jaringannya, jaringan sampah dan jaringan air limbah). Peraturan zonasi sendiri memuat beberapa hal pokok seperti berikut (lihat Juergensmeyer & Roberts, 2003) :
 - Ketentuan tentang prosedur pengembangan lahan (misal : prosedur perizinan, pengambilan keputusan menyangkut penetapan dan penyesuaian/perubahan zoning dan pengaturan kelembagaan).
 - Ketentuan membangun di dalam zona (permukiman, komersial, industri dan pertanian) dan persil/perpetakan (KDB, KLB, tinggi bangunan, lebar minimum jalan dan sempadan bangunan, jarak bebas depan, samping dan belakang, lebar minimum persil, lahan parkir, dan sebagainya yang dianggap perlu diatur).
 - Ketentuan tentang dampak pembangunan (antara lain : dampak terhadap kemacetan/*traffic impact* dan dampak terhadap lingkungan)
 - Ketentuan terkait dengan fungsi-fungsi khusus (misal : ruang-ruang di sekitar bandara, pelabuhan, menara telekomunikasi, serta kawasan rentan bencana banjir, longsor, dan gunung api).
7. Terakhir, memberikan kepastian untuk penegakan hukum melalui penerapan sanksi yang tepat, baik yang sifatnya pidana maupun administratif, terkait dengan pemberian izin membangun yang memiliki implikasi langsung/luas terhadap kehidupan sosial-ekonomi kota, serta kondisi lingkungan. Muatan UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang, khususnya mulai pasal 69 hingga pasal 73, telah memberikan dasar untuk aplikasi sanksi dimaksud, khususnya setelah RTRW kota/kabupaten ditetapkan dengan Perda.

6. Perspektif ke Depan

Upaya penataan morfologi kota-kota di Indonesia akan jauh lebih baik bilamana dilakukan sejak dini, saat urbanisasi belum memberikan tekanan yang berat, kepadatan penduduk belum tinggi, sementara ruang-ruang untuk manuver masih tersedia. Untuk itu perhatian pada kota-kota kecil dan menengah sangatlah penting, mengingat urbanisasi sebagai sebuah fenomena sosial dan ekonomi adalah sebuah keniscayaan, tidak dapat dihindari (*inevitable*), dan seringkali bersifat destruktif terhadap kualitas lingkungan. Saat pembangunan fisik telah terbentuk diluar kendali, kota-kota dengan cepat mengalami “obesitas”. Perkembangan organik seperti ini pada akhirnya mempersulit penataan morfologi kota, karena urbanisasi

pun pada dasarnya bersifat tidak-dapat kembali (*irreversible*). Kendatipun bisa, akan sangat mahal dan sulit dilakukan.

Namun demikian, tidak ada kata terlambat untuk berbuat sesuatu demi masa depan kota-kota kita yang lebih baik, yang lebih berkelanjutan. Sebagaimana telah diutarakan suatu kali oleh seorang arsitek terkenal yang mempromosikan gerakan urbanisme baru di pertengahan tahun 1980-an, Andres Duany (2009), “*It may be too late for some cities, but it is not too late for Asia*”. Untuk itu, intervensi melalui sistem formal (*planning*, peraturan zonasi, dan perancangan) tetap diperlukan dalam memberikan panduan agar investasi sektor publik dan privat dapat tepat sasaran.

Planning tidak dapat berdiri sendiri, namun harus diperkuat dengan instrumen operasional pada tingkatan yang lebih detail, yakni peraturan zonasi (melalui RDTR) dan perancangan kota (melalui RTBL). Dengan demikian menata morfologi kota dapat dilakukan secara menyeluruh : “*as a whole and as a piece*”.

Melalui berbagai upaya tersebut, morfologi kota di Indonesia diharapkan dapat memenuhi empat elemen utamanya : (1) elemen struktural (kota menjadi lebih efisien dengan pelayanan publik yang lebih baik), (2) elemen fungsional (berbagai kegiatan perkotaan berjalan secara optimal, saling bersinergi untuk menjamin kepentingan semua kalangan secara berimbang, sekaligus mengurangi bentuk-bentuk eksternalitas negatif, antara lain : kemacetan, bencana, kekumuhan, dan ketidakadilan), (3) elemen visual (kota didukung oleh nilai estetika yang lebih baik, dengan mengembangkan seoptimal mungkin arsitektur tradisional yang beragam), dan, terakhir (4) elemen lingkungan (kota yang secara arif melindungi lingkungan alamnya).

Bagi Indonesia, pertanyaan yang layak dikemukakan adalah “*Kota macam apa yang akan dihuni oleh generasi kita selanjutnya?*” Jawabannya sangat tergantung pada cara kita mengelola kota-kota untuk memberikan kesempatan yang sama bagi generasi berikutnya dalam menikmati kualitas hidup yang baik pada kota-kota yang layak huni. Sebagai generasi saat ini, tentunya kita tidak berkeinginan suatu ketika dianggap sebagai generasi egois karena mengabaikan kepentingan generasi selanjutnya.

Daftar Pustaka

- Allain, R. (2004), *Morphologie urbaine : Géographie, aménagement et architecture de la ville*, Armand Colin, 2004, 254p
- Direktorat Jenderal Penataan Ruang – Kementerian Pekerjaan Umum (2009), **Kamus Penataan Ruang**, Edisi ke-2, Jakarta, 336p
- Ernawi, I.S. (2010), *Mainstreaming the “Green Concept” to the Urban Development, Keynote Speech* dalam rangka 2nd International Seminar on Tropical Eco-Settlements under the theme of “Green Infrastructure : A Strategy to Sustain Urban Settlements”, 3 November 2010, Sanur – Bali, 11p.
- Gutmann, A. (2008), *Common Ground, Common Good : Preface*, in “Growing Greener Cities : Urban Sustainability in the Twenty First Century”, edited by Birch, E.L & Wachter, S.M, University of Pennsylvania Press, p ix – xii.
- Hall, P. (2006), *Seven Types of Capital Cities*, 2nd Chapter in Planning Twentieth Century Capital Cities, edited by David Gordon, Routledge – Taylor & Francis, London, p8-14.
- Juergensmeyer, J.C. & Roberts, T.E. (2003), *Land-use Planning and Development Regulation Law*, Hornbook Series, Thomson-West, USA.
- Malverti, X. & Picard, A. (1995), *La fabrication des villes*, GEVR, Ecole d’Architecture de Grenoble & Ecole d’Architecture de Normandie, 269p.
- Peterson, J.A. (1983), *The Impact of Sanitary Reform upon American Urban Planning, 1840 – 1890*, in Introduction to Planning History in the United States, edited by Krueckeberg, D.A, the Center for Urban Policy Research, Rutgers University, New Jersey, p13 – 39.
- Soetomo, S. (2002), *Dari Urbanisasi ke Morfologi Kota*, Mencari Konsep Pembangunan Tata Ruang Kota yang Beragam, Cetakan I, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 123p.
- Veron, J. (2006), *L’urbanisation du monde*, Collection repères, la Découverte, Paris, 122p
- Wachter, S. (dir.) et al, (2009), *Dictionnaire de l’aménagement du territoire : Etat des lieux et prospective*, Belin, Paris, 318p
- UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang
- PP No.26/2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional
- PP No. 15/2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.