

Pengertian Dasar dan Karakteristik Kota, Perkotaan, dan Perencanaan Kota

Ir. Iwan Kustiwan, M.T.



PENDAHULUAN

Terminologi *perencanaan* telah dipergunakan dalam berbagai bidang, skala spasial serta tingkat operasionalisasinya. Aktivitas perencanaan pada dasarnya dilakukan oleh sektor privat maupun sektor publik. Namun yang akan menjadi bahasan dalam modul ini adalah perencanaan dalam sektor publik, yang secara spesifik difokuskan pada salah satu jenis perencanaan yang berdasarkan skala spasial, yakni *Perencanaan Kota atau Perencanaan Wilayah Perkotaan*. Bahasan ini sesungguhnya merupakan bagian dari Perencanaan wilayah dan kota (*regional dan city planning*) yang telah berkembang sebagai suatu disiplin ilmu.

Sebagai pengantar kepada perencanaan wilayah dan kota sebagai disiplin ilmu, perlu dipahami terlebih dahulu beberapa pengertian dasar, konsep atau terminologi yang berkaitan dengan wilayah, kota, perkotaan, perencanaan, serta perencanaan kota. Dalam hal ini pengertian-pengertian dasar, konsep dan terminologi tersebut dapat diacu baik dari definisi-definisi yang selama ini dikemukakan oleh berbagai pakar maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Pembahasan mengenai kota/perkotaan, perencanaan serta kota perencanaan kota akan dilakukan secara lebih mendalam dengan meninjau unsur dan karakteristik lebih jauh, baik dalam konteks teoritis maupun prakteknya di Indonesia.

Setelah mempelajari modul ini, diharapkan secara umum Anda dapat menjelaskan pengertian dasar kota, perkotaan, dan perencanaan kota dan secara khusus diharapkan Anda dapat:

1. Memahami pengertian kota, perkotaan melalui berbagai aspek tinjauan (fisik, sosial, dan ekonomi).
2. Memahami ruang lingkup perencanaan kota.

KEGIATAN BELAJAR 1

Pengertian Wilayah, Daerah, Kota, Perkotaan, Perencanaan

A. WILAYAH

Pengertian **wilayah** secara umum adalah suatu bagian dari permukaan bumi yang teritorialnya ditentukan atas dasar pengertian, batasan dan perwatakan **fisik-geografis**. Mengacu pada Undang-Undang No. 24/1992 tentang Penataan Ruang, wilayah didefinisikan sebagai *ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administrasi dan atau aspek fungsional*.

Dengan mengacu pada pengertian di atas, contoh-contoh wilayah antara lain : Wilayah Timur Indonesia (geografis); Wilayah Pesisir (geografis, fungsional); Wilayah Provinsi, Kabupaten, atau Kota (administrasi); Wilayah Perkotaan (fungsional). Untuk pengertian wilayah yang batasannya bersifat fungsional sering dipergunakan terminologi lain yang lebih spesifik, yakni **kawasan**.

Secara konseptual, wilayah dapat dibagi menjadi 4 jenis yaitu: (1) wilayah homogen; (2) wilayah nodal; (3) wilayah administratif.; dan (4) wilayah perencanaan.

Wilayah homogen adalah wilayah yang dipandang dari satu aspek/kriteria mempunyai sifat-sifat atau ciri-ciri yang relatif sama. Sifat-sifat dan ciri-ciri homogenitas itu misalnya dalam hal ekonomi (seperti wilayah dengan struktur produksi dan konsumsi yang homogen, tingkat pendapatan rendah/ miskin, dan lain-lain), geografi (seperti wilayah yang mempunyai topografi atau iklim yang sama), agama, suku dan sebagainya. Wilayah homogen dibatasi berdasarkan keseragamannya secara internal (*internal uniformity*). Contoh wilayah homogen adalah pantai utara Jawa Barat, merupakan wilayah yang homogen dari segi produksi padi. Implikasi pada wilayah homogen adalah apabila ada suatu perubahan yang terjadi pada bagian wilayah akan mempengaruhi seluruh bagian wilayah tersebut dengan proses yang sama. Apa yang berlaku di suatu bagian akan berlaku pula pada bagian wilayah lainnya.

Wilayah nodal (*nodal region*) adalah wilayah yang secara fungsional mempunyai ketergantungan antara pusat (inti) dan wilayah belakangnya (*hinterland*). Tingkat ketergantungan ini dapat dilihat dari arus penduduk, faktor produksi, barang dan jasa, ataupun komunikasi dan transportasi. Sukirno (1976) menyatakan bahwa pengertian wilayah nodal yang paling ideal untuk digunakan dalam analisis mengenai ekonomi wilayah, mengartikan wilayah tersebut sebagai ekonomi ruang yang dikuasai oleh satu atau beberapa pusat kegiatan ekonomi. Batas wilayah nodal ditentukan sejauh mana pengaruh dari suatu pusat kegiatan ekonomi bila digantikan oleh pengaruh dari pusat kegiatan ekonomi lainnya. Hoover (1977) mengatakan bahwa struktur dari wilayah nodal dapat digambarkan sebagai suatu sel hidup atau suatu atom, di mana terdapat inti dan plasma (periferi) yang saling melengkapi. Pada struktur yang demikian, integrasi fungsional akan lebih merupakan dasar hubungan ketergantungan atau dasar kepentingan masyarakat di dalam wilayah itu, daripada merupakan homogenitas semata-mata. Dalam hubungan saling ketergantungan itu dengan perantara pembelian dan penjualan barang-barang dan jasa-jasa secara lokal, aktivitas-aktivitas regional akan mempengaruhi pembangunan yang satu dengan yang lainnya. Contoh wilayah nodal adalah DKI Jakarta dan Bodetabek (Bogor, Depok Tangerang dan Bekasi), Jakarta yang merupakan inti dan Bodetabek sebagai d Wilayah belakangnya.

Wilayah administratif, adalah wilayah yang batas-batasnya ditentukan berdasarkan kepentingan administrasi pemerintahan atau politik, seperti: propinsi, kabupaten, kecamatan, desa/kelurahan. Khusus untuk wilayah administratif propinsi dan kabupaten/kota, dalam peraturan perundang-undangan di negara kita disebut sebagai **daerah Otonom**. Dalam praktek, apabila membahas mengenai pembangunan wilayah/daerah, maka pengertian wilayah administrasi merupakan pengertian yang paling banyak digunakan. Penggunaan pengertian wilayah administratif disebabkan dua faktor, yakni: (a) dalam melaksanakan kebijaksanaan dan rencana pembangunan wilayah diperlukan tindakan-tindakan dari berbagai badan pemerintah. Dengan demikian, lebih praktis apabila pembangunan wilayah didasarkan pada satuan wilayah administrasi yang telah ada; dan (b) wilayah yang batasnya ditentukan berdasarkan atas satuan administrasi pemerintahan lebih mudah dianalisis, karena sejak lama pengumpulan data di berbagai bagian wilayah berdasarkan pada satuan wilayah administrasi tersebut.

Namun dalam kenyataannya, pembangunan tersebut sering kali tidak hanya dalam satu satuan wilayah administrasi, sebagai contoh adalah pengelolaan pesisir, pengelolaan daerah aliran sungai, pengelolaan lingkungan dan sebagainya, yang batasnya bukan berdasarkan administrasi namun berdasarkan batas ekologis dan sering kali bersifat lintas wilayah administrasi (propinsi, kabupaten/kota) sehingga penanganannya memerlukan kerja sama dari satuan wilayah administrasi yang terkait.

Wilayah Perencanaan (*Planning Region*) adalah wilayah yang batasannya didasarkan secara fungsional dalam kaitannya dengan maksud perencanaan. Wilayah ini memperlihatkan koherensi atau kesatuan keputusan-keputusan ekonomi (Boudeville dalam Glasson, 1978). Wilayah perencanaan dapat dilihat sebagai wilayah yang cukup besar untuk memungkinkan terjadinya perubahan-perubahan penting dalam penyebaran penduduk dan kesempatan kerja, namun cukup kecil untuk memungkinkan persoalan-persoalan perencanaannya dapat dipandang sebagai suatu kesatuan.

Klaessen (dalam Glasson, 1978) menyatakan hal yang hampir sama dengan Boudeville, yaitu bahwa wilayah perencanaan harus mempunyai ciri-ciri: (a) cukup besar untuk mengambil keputusan-keputusan investasi yang berskala ekonomi; (b) mampu mengubah industrinya sendiri dengan tenaga kerja yang ada; (c) mempunyai struktur ekonomi yang homogen; (d) mempunyai sekurang-kurangnya satu titik pertumbuhan (*growth point*); (e) menggunakan suatu cara pendekatan perencanaan pembangunan; (f) masyarakat dalam wilayah itu mempunyai kesadaran bersama terhadap persoalan-persoalannya.

Wilayah perencanaan bukan hanya dari aspek fisik dan ekonomi, namun ada juga dari aspek ekologis. Misalnya dalam kaitannya dengan pengelolaan daerah aliran sungai (DAS). Pengelolaan daerah aliran sungai harus direncanakan dan dikelola mulai dari hulu sampai hilirnya secara terpadu, karena perlakuan di hulu akan berakibat di bagian hilirnya. Contoh wilayah perencanaan dari aspek ekologis adalah DAS Cimanuk, DAS Brantas, DAS Citanduy dan lain sebagainya.

B. DAERAH

Pengertian **daerah** secara umum adalah suatu wilayah teritorial yang pengertian, batasan dan perwatakannya didasarkan pada **wewenang administratif pemerintahan** yang ditentukan dengan peraturan perundang-

undangan tertentu. Definisi lain dari daerah adalah *ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administrasi*. Contohnya adalah daerah-daerah otonom seperti yang dimaksud oleh Undang-undang UU No. 22/1999 (yang telah direvisi menjadi UU 32/2004) tentang Pemerintah di Daerah : Daerah Provinsi; Daerah Kabupaten; Daerah Kota.

Menurut UU 32/2004, Daerah otonom, selanjutnya disebut **daerah**, adalah *kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia*.

C. KAWASAN

Seperti dijelaskan di atas, wilayah dalam pengertian fungsional sering disebut sebagai kawasan, yakni suatu wilayah yang teritorial didasarkan pada pengertian, batasan dan **perwatakan fungsional** tertentu. UU No. 24/1992 mendefinisikannya sebagai *ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek fungsional serta memiliki ciri tertentu/spesifik/khusus*.

Contoh kawasan antara lain adalah: Kawasan Lindung – Kawasan Budidaya dalam suatu wilayah Provinsi; Kawasan Perkotaan – Kawasan Perdesaan dalam suatu wilayah Kabupaten; Kawasan Perumahan, Kawasan Pusat Kota, dan Kawasan Industri dalam suatu Kota.

D. KOTA

Pengertian mengenai kota (*city*) yang kemudian lebih sering dijadikan acuan di Indonesia adalah *tempat di mana konsentrasi penduduk lebih padat dari wilayah sekitarnya karena terjadinya pemusatan kegiatan fungsional yang berkaitan dengan kegiatan atau aktivitas penduduknya*. Dengan ungkapan yang berbeda, definisi kota yang lain adalah *permukiman yang berpenduduk relatif besar, luas areal terbatas, pada umumnya bersifat non-agraris, kepadatan penduduk relatif tinggi, tempat sekelompok orang-orang dalam jumlah tertentu dan bertempat tinggal dalam suatu wilayah geografis tertentu, cenderung berpola hubungan rasional, ekonomis dan individualistis* (Kamus Tata Ruang).

Secara khusus, terhadap pengertian dan karakteristik kota akan dilakukan pembahasan tersendiri yang lebih lengkap dengan meninjaunya dari berbagai aspek : fisik, sosial, dan ekonomi.

E. PERKOTAAN / KAWASAN PERKOTAAN

Selain pengertian kota (*city*), dikenal pula perkotaan (*urban*) yang pengertiannya lebih luas menunjukkan ciri/karakteristik/sifat kekotaan. Dalam hal ini perkotaan atau kawasan perkotaan adalah permukiman yang meliputi kota induk dan daerah pengaruh di luar batas administratifnya yang berupa daerah pinggiran sekitarnya/kawasan suburban. UU No. 24/1992 mendefinisikan kawasan perkotaan adalah *kawasan yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi*.

Sebagai lawan dari kawasan perkotaan adalah kawasan perdesaan (*rural*), yakni:

Kawasan Perdesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi.

Mengacu pengertian di atas, **Kawasan Perkotaan** boleh jadi merupakan aglomerasi kota (otonom) dengan kota-kota fungsional di wilayah sekitarnya yang memiliki sifat kekotaan, dapat melebihi batas wilayah administrasi dari kota yang bersangkutan. Sebagai contoh adalah kawasan perkotaan metropolitan Bandung mencakup Kota Bandung, Kota Cimahi, serta kawasan sekitarnya yang mempunyai ciri/karakteristik perkotaan yang sebenarnya termasuk dalam batas administrasi Kabupaten Bandung. Demikian pula kawasan perkotaan Jabodetabek yang mencakup Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi.

F. KOTA FUNGSIONAL DAN KOTA OTONOM

Dengan uraian tentang berbagai pengertian yang terkait kota, maka dapat dibedakan antara pengertian kota fungsional dan kota sebagai daerah otonom. Pengertian kota yang pertama lebih mengacu pada pengertian fungsional

yang terkait dengan pemenuhan ciri-ciri perkotaan secara fisik, sosial-demografis, dan ekonomi, sehingga sering dipergunakan atau dipertukarkan dengan istilah yang lebih luas pengertiannya yakni *kawasan perkotaan*. Pengertian yang kedua, lebih terkait dengan salah satu bentuk daerah otonom yang ada dalam sistem pemerintahan daerah di negara kota yakni **Daerah Kota**, (selain **Daerah Kabupaten**), yang dahulu disebut sebagai Kotamadya Daerah Tingkat II.

G. PERENCANAAN

Pengertian perencanaan secara umum adalah proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Hal ini sejalan dengan pengertian yang dikemukakan oleh Tjokroamidjojo (1977) bahwa : Perencanaan dalam arti seluas-luasnya adalah suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu; Cara bagaimana mencapai tujuan sebaik-baiknya dengan sumber-sumber yang ada supaya lebih efisien dan efektif; Penentuan tujuan yang akan dicapai atau yang akan dilakukan, bagaimana, bilamana dan oleh siapa.

Pengertian yang lain yang sering dipergunakan dalam konteks perencanaan pembangunan adalah: *Perencanaan adalah proses yang kontinu, yang menyangkut pengambilan keputusan atau pilihan mengenai bagaimana memanfaatkan sumber daya yang ada semaksimal mungkin guna mencapai tujuan-tujuan tertentu di masa depan* (Conyer dan Hill, 1984).

Dalam konteks pengertian perencanaan di atas, maka produk atau output dari perencanaan sebagai suatu proses adalah **Rencana**, yang merupakan rumusan kegiatan yang akan dilaksanakan secara spesifik di masa yang akan datang. Sebagai produk dari suatu proses perencanaan, rencana dapat berbentuk *blueprint* yang merepresentasikan tujuan atau apa yang ingin dicapai; dan *Regulasi*, yakni alat untuk mencapai tujuan yang dipreskripsikan.

Dengan pengertian tersebut, aktivitas perencanaan dipergunakan dalam berbagai lingkup, sektor, skala spasial, serta tingkat operasionalisasinya. Pembahasan mengenai hal ini serta karakteristik perencanaan akan diuraikan dalam bagian ketiga dalam Modul ini.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan perbedaan antara pengertian wilayah, daerah dan kawasan seperti yang berlaku di negara kita!
- 2) Jelaskan perbedaan penting antara kawasan perkotaan dan kawasan pedesaan!
- 3) Jelaskan perbedaan antara kota fungsional dan kota otonom!
- 4) Berdasarkan definisi-definisi perencanaan, sebutkan unsur atau elemen dari perencanaan.

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Perbedaan antara wilayah, daerah dan kawasan adalah pada aspek geografis, administratif dan fungsional. Wilayah, meskipun pengertiannya lebih umum, lebih menyangkut aspek geografis, daerah lebih menyangkut aspek administrasi, dan kawasan lebih menyangkut aspek fungsional.
- 2) Kawasan perkotaan dan pedesaan, dibedakan berdasarkan perbedaan kegiatan utamanya. Kawasan perkotaan berkaitan dengan kegiatan utama bukan pertanian, sedangkan kawasan pedesaan berkaitan dengan kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam. Selain itu, meskipun sama-sama mempunyai fungsi sebagai tempat permukiman, tentu saja terdapat perbedaan antara permukiman perkotaan (yang relatif padat) dengan permukiman pedesaan.
- 3) Kota fungsional lebih menyangkut ciri/karakteristik fisik, sosial-demografis dan ekonomi (kawasan perkotaan), sedangkan kota otonom lebih menyangkut kewenangan administrasi sebagai daerah otonom.
- 4) Elemen perencanaan yang utama adalah: (1) memilih; (2) alokasi sumber daya; (3) pencapaian tujuan; serta (4) masa depan.



Pembahasan tentang Perencanaan Wilayah Perkotaan perlu terlebih dahulu dimulai dengan tinjauan terhadap pengertian-pengertian dasar, konsep atau terminologi yang menjadi unsur-unsur yang membentuknya. Pengertian-pengertian dasar tersebut mencakup wilayah, kota dan perkotaan, serta perencanaan. Selain itu, perlu dibahas pula pengertian yang berkaitan seperti daerah dan kawasan. Pemahaman terhadap pengertian-pengertian dasar tersebut diperlukan sebagai pengantar kepada Perencanaan Wilayah dan Kota, baik sebagai disiplin ilmu maupun sebagai salah praktek dalam perencanaan pembangunan di Indonesia.

Keterkaitan antara wilayah, daerah, kawasan sebagai ruang atau kesatuan geografis, dapat dilihat dari hubungannya berdasarkan aspek geografis, administrasi, dan perwatakan fungsional. Wilayah dipergunakan dalam konteks pengertian umum meskipun lebih umum (Wilayah Nasional, Wilayah Provinsi, Wilayah Kabupaten/Kota, atau Wilayah Indonesia Timur, Wilayah Kalimantan, Wilayah Pantai Utara Pulau Jawa). Daerah dipergunakan mengacu pada pengertian administrasi daerah otonom, yang di Indonesia adalah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota. Sementara itu kawasan dipergunakan dalam pengertian fungsional. Dalam hal ini, misalnya suatu wilayah provinsi, berdasarkan fungsinya dalam terdiri dari kawasan lindung dan kawasan budidaya. Contoh yang lain wilayah kabupaten (yang berdasarkan pengertian administrasi merupakan Daerah Otonom) mencakup baik kawasan perkotaan maupun kawasan perdesaan. Dalam skala wilayah yang lebih kecil lagi, wilayah Kota berdasarkan fungsinya terdiri dari kawasan perumahan, kawasan perdagangan dan jasa, kawasan pemerintahan, kawasan industri, dan sebagainya.

Perencanaan kota (atau wilayah/kawasan perkotaan) mengacu pada pengertian perencanaan secara umum sebagai proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Dalam hal ini yang menjadi domainnya adalah sektor publik, yang dalam skala spasial objeknya adalah kota atau kawasan perkotaan.

TES FORMATIF 1

Petunjuk : Untuk soal nomor 1 – 4, pilihlah salah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Wilayah sebagai suatu ruang, batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek-aspek berikut, *kecuali* aspek
 - A. geografis
 - B. administrasi
 - C. politis
 - D. fungsional

- 2) Beberapa konsep Wilayah yang dikenal adalah sebagai berikut, *kecuali* wilayah
 - A. homogen/wilayah formal
 - B. heterogen
 - C. nodal (nodal/functional region)
 - D. administratif
 - E. perencanaan

- 3) Kota pada dasarnya merupakan permukiman yang berpenduduk relatif besar, luas areal terbatas, pada umumnya bersifat non-agraris, kepadatan penduduk relatif tinggi. Selain itu, definisi lain dari kota adalah
 - A. tempat sekelompok orang-orang dalam jumlah tertentu dan bertempat tinggal dalam suatu wilayah geografis yang tersebar, cenderung berpola hubungan rasional, ekonomis dan individualistis
 - B. pusat permukiman dan kegiatan penduduk yang mempunyai batasan wilayah administrasi yang diatur dalam peraturan perundangan, serta permukiman yang telah memperlihatkan watak dan ciri kehidupan perkotaan
 - C. daerah permukiman yang meliputi kota induk dan daerah pengaruh di luar batas administratifnya yang berupa daerah pinggiran sekitarnya/daerah suburban
 - D. daerah otonom yang berada di bawah Kabupaten

- 4) Pilih yang **tidak** termasuk dalam elemen dasar perencanaan
 - A. pengalokasian sumber daya alam
 - B. untuk kepentingan jangka panjang
 - C. untuk mencapai tujuan
 - D. hanya ada satu alternatif

Petunjuk: Untuk soal 5 – 7, pilihlah:

- A. Jika pernyataan benar, alasan benar dan keduanya menunjukkan hubungan sebab-akibat
- B. Jika pernyataan benar, alasan bebar tetapi keduanya tidak menunjukkan hubungan sebab-akibat
- C. Jika salah satu dari pernyataan tersebut salah
- D. Jika kedua pernyataan salah.

- 5) Pengertian wilayah sebagai ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administrasi dan atau aspek fungsional.

Sebab

Wilayah nodal (*nodal region*) adalah wilayah yang secara fungsional mempunyai ketergantungan antara pusat (inti) dan wilayah belakangnya (*hinterland*).

- 6) Apabila membahas mengenai pembangunan wilayah/daerah, maka pengertian wilayah administrasi merupakan pengertian yang paling banyak digunakan.

Sebab

Dalam melaksanakan kebijaksanaan dan rencana pembangunan wilayah diperlukan tindakan-tindakan dari berbagai badan pemerintah sehingga lebih praktis apabila pembangunan wilayah didasarkan pada satuan wilayah administrasi yang telah ada.

- 7) Salah satu pengertian mengenai kota (*city*) adalah tempat di mana konsentrasi penduduk lebih padat dari wilayah sekitarnya karena terjadinya pemusatan kegiatan fungsional yang berkaitan dengan kegiatan atau aktivitas penduduknya.

Sebab

Kawasan perkotaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi.

Petunjuk: Untuk soal 8 – 10, pilihlah:

- A. Jika (1) dan (2) benar
- B. Jika (1) dan (3) benar
- C. Jika (2) dan (3) benar
- D. Jika semuanya benar

- 8) Unsur-unsur perencanaan secara umum adalah sebagai berikut
- (1) merencana berarti memilih
 - (2) perencanaan sebagai alat untuk mengumpulkan sumber daya
 - (3) perencanaan sebagai alat untuk mencapai tujuan
- 9) Pengertian-pengertian yang tepat adalah
- (1) Daerah berkaitan dengan pengertian administrasi
 - (2) Kawasan berkaitan dengan pengertian fungsional
 - (3) Wilayah berkaitan dengan pengertian sektoral
- 10) Terminologi yang tepat digunakan dalam konteks perencanaan/ pembangunan wilayah di Indonesia adalah :
- (1) Pengembangan Daerah Pantai Selatan Jawa Barat
 - (2) Perencanaan Kawasan Perkotaan Gerbang Kertasusila
 - (3) Pembangunan Daerah Provinsi Gorontalo

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 2

Karakteristik Kota dan Kawasan Perkotaan: Tinjauan dari Berbagai Aspek

A. DEFINISI KOTA SECARA KLASIK DAN MODERN

Apa yang dimaksud **kota**? Kapan sebuah permukiman dapat disebut sebagai kota? Apa saja karakteristiknya yang membedakannya dengan bagian wilayah lain yang bukan kota?

Jawaban terhadap pertanyaan mendasar tentang kota tentu saja akan tergantung pada sudut pandang seseorang dan bidang ilmunya. Misalnya, seseorang ahli geografi akan menekankan pada morfologi kota dan lingkungannya dengan mencari hubungan antara bentuk dan struktur serta fungsi kota itu. Sudut pandang seorang ekonom akan berbeda lagi karena dia akan mementingkan bagaimana struktur ekonomi kota berdasarkan potensi yang dimilikinya dan bagaimana kota tersebut menjadi bagian dari sistem perekonomian yang lebih luas. Ahli antropologi mungkin akan memandang kota dari lingkup budaya dan sejarah. Ahli sosiologi berbeda pula sudut pandangnya, karena dia berfokus pada klasifikasi permukiman kota dari semua aspek perwatakannya secara sosial. Lain lagi dengan seorang insinyur yang berfokus pada sistem prasarana kota dan pembangunannya serta struktur anatomi kota dan perencanaannya. Daftar para ahli ini dapat lebih panjang lagi dan mempunyai sudut pandang yang berbeda-beda tentang apa itu kota dan karakteristiknya.

Sebagai suatu konsep atau pengertian yang berkaitan dengan ruang sebagai tempat manusia beraktivitas, pengertian kota secara fungsional sangat beragam, sebanyak pakar mendefinisikannya berdasarkan sudut pandang atau tinjauan yang berbeda-beda. Disiplin ilmu yang ‘merasa’ memiliki kota, antara lain : geografi, demografi, statistik, ekonomi, sosiologi, antropologi, dan planologi (perencanaan wilayah dan kota). Dalam konteks ini jelas tidak ada satu pun definisi berdasarkan tiap tinjauan tersebut dapat secara rinci dan lengkap mencakup semua aspek pengertian kota. Seorang pakar Perencanaan Kota menyatakan, bila pandangan yang berbeda-beda tentang keadaan fisik dan sosio-ekonomi kota digabungkan dengan berbagai

keterkaitan ganda antar pandangan tersebut, maka kompleksitas kota secara operasional dan analitis dapat dilihat secara jelas (Branch, 1985: 45).

Dalam konteks ruang, kota (*city*) merupakan satu sistem yang tidak berdiri sendiri. Secara internal kota merupakan satu kesatuan sistem kegiatan fungsional di dalamnya, sementara secara eksternal, kota dipengaruhi oleh lingkungan sekitarnya. Dalam hal inilah secara umum kota dapat dikatakan sebagai *suatu tempat dimana konsentrasi penduduk lebih padat dari wilayah sekitarnya*. Apabila ditinjau secara lebih spesifik, kota mempunyai pengertian dan batasan yang bermacam-macam sesuai dengan sudut tinjauan tiap pakar/disiplin ilmu.

Pengertian atau definisi kota secara klasik yang selama ini dapat ditelusuri dari kepustakaan yang terkait antara lain :

1. *Dwight Sanderson* (1942: 664): Kota adalah tempat yang berpenduduk 10.000 orang atau lebih (dalam Khairudin, 1992: 4-5).
2. *Sjoberg* (P.J.M. Nas, 1979: 29): Titik awal dari gejala kota adalah timbulnya berbagai kelompok khusus, seperti golongan *literati* (golongan intelegensia kuno seperti sastrawan, pujangga, dan ahli-ahli keagamaan). Jadi timbulnya kota di sini bertalian erat dengan tampilnya suatu golongan spesialis non-agraris di mana golongan yang berpendidikan merupakan bagian penduduk yang terpenting. Pada saat tersebut, muncullah pembagian kerja tertentu yang merupakan ciri bagi kota.
3. *Wirth* (P.J.M. Nas, 1979: 29): Kota adalah suatu permukiman yang relatif besar, padat, dan permanen, dihuni oleh orang-orang yang heterogen kedudukan sosialnya. Karena jumlah penduduk dan kepadatannya, keadaan daerahnya yang merupakan tempat tinggal permanen dan sifat yang heterogen di kota, maka hubungan sosial menjadi longgar, acuh, dan tidak pribadi (*impersonal relations*).
4. *Max Weber* (P.J.M. Nas, 1979: 29): Suatu tempat adalah kota apabila penghuni setempatnya dapat memenuhi sebagian besar kebutuhan ekonominya di pasar lokal.
5. *Marx dan Engels* (P.J.M. Nas, 1979: 30): Kota sebagai “perserikatan” yang dibentuk guna melindungi hak milik dan guna memperbanyak alat-alat produksi dan alat-alat yang diperlukan agar anggota masing-masing dapat mempertahankan diri. Perbedaan antara kota dan pedesaan menurut mereka adalah pemisahan yang besar antara kegiatan rohani

dengan materi. Individu-individu terbagi dalam kedua macam tenaga kerja ini, yang mengakibatkan mereka mengalami alienasi.

6. *Harris dan Ullman* (P.J.M. Nas, 1979: 30): Kota-kota merupakan pusat untuk permukiman dan pemanfaatan bumi oleh manusia. Kota-kota sekaligus merupakan paradoks. Pertumbuhannya yang cepat dan luasnya kota-kota menunjukkan cara yang unggul untuk mengeksploitasi bumi.
7. P.J.M. Nas, (1979: 32-34): Kota dapat dilihat dari berbagai segi:
 - a. *Morfologi*: Adanya cara membangun dan bentuk fisik yang berjejal-jejal.
 - b. *Kriteria jumlah penduduk*: Sesuai dengan kondisi negara yang bersangkutan. Misalnya: Jepang (>30.000 jiwa); Belanda (>20.000 jiwa); India, Sialan, Belgia, dan Yunani (> 5.000 jiwa).
 - c. *Hukum*: Di sini orang sering menunjuk pada kota-kota yang dalam abad ke-19 biasanya mengenal sistem hukum tersendiri. Pengertian kota di sini dikaitkan dengan adanya hak-hak hukum tersendiri bagi penghuni kota.
 - d. *Ekonomi*: Suatu ciri kota adalah cara hidup yang bukan agraris. Fungsi-fungsi kota yang khas adalah kegiatan budaya, industri, perdagangan, dan niaga serta kegiatan pemerintah.
 - e. *Sosial*: Bersifat kosmopolitan, hubungan-hubungan sosial yang impersonal, hubungan sepintas lalu, berkotak-kotak, dan sebagainya.
8. *Prof. Bintarto* (1983: 36): Kota dapat diartikan sebagai suatu sistem jaringan kehidupan manusia yang ditandai dengan kepadatan penduduk yang tinggi dan diwarnai dengan strata sosial ekonomi yang heterogen dan coraknya yang materialistis. Atau dapat pula diartikan sebagai bentang budaya yang ditimbulkan oleh unsur-unsur alami dan nonalami dengan gejala-gejala pemusatan penduduk yang cukup besar dengan corak kehidupan yang bersifat heterogen dan materialistis dibandingkan dengan daerah belakangnya (dalam Khairudin, 1992: 4-5).
9. Hoekveld Geograf dari Belanda memberikan definisi tentang istilah kota, berdasarkan komponen dasarnya, yang meliputi: aspek morfologi, jumlah penduduk, sosial, ekonomi, dan hukum (Reksomarnoto, Moerdiman. 2006).
 - a) *Morfologi*
Masalah pokok dalam istilah kota adalah perbandingan bentuk fisik kota dengan fisik pedesaan. Di kota terdapat gedung-gedung besar dan tinggi, serta lokasinya berdekatan. Sedangkan di desa

terdapat rumah-rumah yang tersebar dalam lingkungan alam. Pengertian atas dasar morfologi ini, dalam perkembangannya, menyulitkan. Karena ternyata seiring dengan perkembangan zaman, adanya perbedaan bentuk fisik kota bagian pinggiran sudah mirip dengan fisik di Desa. Sedangkan keberadaan rumah-rumah dan bangunan di desa, dalam perkembangannya meniru gaya di kota.

b) Jumlah Penduduk

Pengertian 'kota' dapat diukur berdasarkan jumlah penduduknya. Kriteria ini banyak digunakan para ahli dalam mendefinisikan istilah 'kota'. Dalam berbagai literatur menyatakan, bahwa ukuran dari kota adalah jumlah penduduknya. Istilah 'kota', kemudian dikelompokkan berdasarkan jumlah penduduknya. Istilah ini juga dipakai di Indonesia, sehingga kota ada tingkatannya menjadi:

- (1) Kota Kecil, bila jumlah penduduknya antara 20.000 sampai 50.000 jiwa.
- (2) Kota Sedang, bila jumlah penduduknya antara 50.000 sampai 100.000 jiwa.
- (3) Kota Besar, bila jumlah penduduknya antara 100.000 sampai 1.000.000 jiwa.
- (4) Kota metropolitan, bila penduduknya antara 1.000.000 sampai 10 juta.
- (5) Kota megalopolis (megapolitan), bila penduduknya lebih dari 10 juta jiwa.

c) Hukum

Pengertian kota di sini dikaitkan dengan adanya hak-hak masyarakat yang memiliki hukum dan dilindungi oleh hukum bagi seluruh penghuni kota. Berlakunya hukum positif yang tertulis merupakan karakteristik wilayah kota.

d) Ekonomi

Karakteristik kehidupan masyarakat yang berada di wilayah kota adalah hidup secara non-agraris. Fungsi kota yang lebih dominan dan menjadi kekhasannya adalah di bidang kultural, industri, jasa dan perdagangan. Interaksi dan interelasi masyarakat kota yang paling menonjol ditandai dengan aktivitas yang bersifat ekonomis dan perniagaan. Sehingga transaksi perdagangan terjadi di pasar-pasar, pertokoan, mall dan supermarket.

e. Sosial

Kehidupan masyarakat kota, ditandai oleh hubungan-hubungan antar penduduk secara *impersonal*. Setiap warga negara yang tinggal di kota memiliki kebebasan pergaulan dengan berbagai kalangan dan dasar hubungan sosialnya bersifat lugas. Tradisi kehidupan di kota, tampak seperti terkotak-kotak oleh kepentingan yang berbeda-beda dan setiap orang bebas memilih hubungannya dengan siapa saja dan melakukan apa saja yang diinginkannya.

Pengertian lain mengenai kota yang kemudian lebih sering dijadikan acuan di Indonesia adalah:

1. Kota adalah tempat di mana konsentrasi penduduk lebih padat dari wilayah sekitarnya karena terjadinya pemusatan kegiatan fungsional yang berkaitan dengan kegiatan atau aktivitas penduduknya.
2. Kota adalah permukiman yang mempunyai berpenduduk relatif besar, luas areal terbatas, pada umumnya bersifat non-agraris, kepadatan penduduk relatif tinggi, tempat sekelompok orang-orang dalam jumlah tertentu dan bertempat tinggal dalam suatu wilayah geografis tertentu, cenderung berpola hubungan rasional, ekonomis dan individualistik (Kamus Tata Ruang).

Pengertian-pengertian yang dikemukakan di atas pada dasarnya lebih bersifat fungsional. Dalam hal ini pengertian kota yang dimaksud adalah padanan dari **city**, **town**, dan **urban**. Sebagai lawan dari pengertian kota ini adalah **desa (rural)**, yang dalam berbagai aspek secara dikotomis berbeda dari kota.

Dalam bahasa Inggris, dibedakan antara **city** yang berarti *a large (and important) town*, dengan **town** (kota kecil) yang diterangkan sebagai *any collection of houses larger than a village*. Setidaknya pengertian-pengertian ini memberi gambaran mengenai hierarki: *city* – kota besar, *town* – kota kecil, *village* – desa, *hamlet* – kampung. Dalam bahasa Belanda kata *stad* mengacu ke pengertian “*town*” (kota kecil), sedangkan “*city*” adalah “*grote stad*” (kota besar). Dalam bahasa Indonesia pun tidak ada kata khusus untuk “kota besar” maupun “kota kecil”, seperti halnya tidak ada kata khusus untuk *road*, *street*, *lane*, dan sebagainya; semuanya disebut 'jalan', ditambah keterangan: besar/kecil, dalam kota/luar kota, negara/propinsi/kabupaten, tol, sempit, buntu, renjul, dan sebagainya. Gang? Itu bahasa Belanda untuk lorong.

Kata “kota” itu sendiri berasal dari bahasa Jawa kuno “*kuta/kuto*”, yang berarti tempat kekuasaan atau pemerintahan. Banyak kota di Jawa mempunyai nama dengan “kuto”, misalnya Kutoarjo, Kutowinangun, Kutamaya. Tetapi di daerah luar Jawa kita jumpai nama-nama kota dengan “pura” (Tanjungpura, Martapura, Singapura, dan sebagainya) yang dalam bahasa Melayu berarti kota pula. Semua itu menunjukkan adanya semacam konsep tradisional kita mengenai kota. (Siregar, 2004).

Amos Rapoport mengutip Jorge E. Hardoy yang menggunakan 11 kriteria secara lebih spesifik untuk merumuskan kota sebagai berikut (Zaind, 1999):

1. ukuran dan jumlah penduduknya yang besar terhadap massa dan tempat;
2. bersifat permanen;
3. kepadatan minimum terhadap massa dan tempat;
4. struktur dan tata ruang perkotaan seperti yang ditunjukkan oleh jalur jalan dan ruang-ruang perkotaan yang nyata;
5. tempat di mana masyarakat tinggal dan bekerja;
6. fungsi perkotaan minimum yang diperinci, yang meliputi sebuah pasar, sebuah pusat administratif atau pemerintahan, sebuah pusat militer, sebuah pusat keagamaan, atau sebuah pusat aktivitas intelektual;
7. bersama dengan kelembagaan yang sama;
8. heterogenitas dan pembedaan yang bersifat hierarkis pada masyarakat;
9. pusat ekonomi perkotaan yang menghubungkan sebuah daerah pertanian di tepi kota dan memproses bahan mentah untuk pemasaran yang lebih luas;
10. pusat pelayanan (*services*) bagi daerah-daerah lingkungan setempat;
11. pusat penyebaran, memiliki suatu falsafah hidup perkotaan pada massa dan tempat itu.

Menurut Amos Rapoport, perumusan-perumusan yang agak luas ini telah menuntun ke arah argumentasi yang lebih jauh daripada sekadar definisi-definisi klasik yang hanya cocok dengan kota-kota modern di Eropa dan beberapa kota lainnya. Menurutnya, definisi tersebut dianggap masih belum sesuai. Misalnya, perkampungan besar di Cina, Kamboja, dan Jawa yang sama dengan perkampungan di Mesir pada masa lampau, atau di Peru pada masa pra-Chimu, ataupun di Yunani pada masa pra-klasik tidak dapat dirumuskan dengan definisi tersebut (Zaind, 1999).

Kenyataan ini menunjukkan bahwa pada masa kini, yang disebut masa modern definisi-definisi kota secara 'klasik' dianggap kurang berlaku karena kurang tepat. Oleh sebab itu, Amos Rapoport menuntun ke arah suatu pemahaman yang lebih baik mengenai kota dan urbanisme. Ia merumuskan suatu definisi baru yang dapat diterapkan pada permukiman kota di mana saja, sebagai berikut:

Sebuah permukiman dapat dirumuskan sebagai sebuah kota **bukan** dari segi ciri-ciri morfologis tertentu, atau bahkan kumpulan ciri-cirinya, **melainkan** dari segi suatu fungsi khusus, yaitu menyusun sebuah wilayah dan menciptakan ruang-ruang efektif melalui pengorganisasian sebuah daerah pedalaman yang lebih besar berdasarkan hierarki-hierarki tertentu.

Atau dengan kata-kata Shadrach Woods: *Tidak mungkin dimulai dengan penemuan sebuah bentuk perkotaan, melainkan rupa bentuk tersebut akan terwujud dan berarti dalam penyusunannya.*

Artinya, ciri-ciri morfologi, bentuk, dan wujud perkotaan dapat sangat berbeda antara suatu wilayah terhadap wilayah lainnya, namun beberapa **prinsip** dan **elemen** perkotaan tetap dapat diamati di mana pun terikat dalam susunannya. Kenyataan tersebut menekankan pentingnya memperhatikan penyusunan kawasan secara fisik sesuai dengan tempat dan konteksnya, karena hubungannya erat dengan penyusunan kehidupan perkotaan. Sebuah bentuk perkotaan (*urban form*) dapat dianggap sebagai suatu geometri dari sebuah proses perubahan keadaan yang bersifat sosio-spasial (*the geometry of a socio-spatial continuum*). Hal itu memang merupakan suatu tantangan yang besar bagi masyarakat dan masing-masing penduduknya untuk menciptakan susunan kawasan kota yang menggunakan elemen-elemen arsitektur perkotaan sesuai dengan tempatnya. Akan tetapi, di dalam sejarah kota sudah dibuktikan berkali-kali bahwa setiap budaya mampu membentuk kota serta menyusun polanya dengan cara yang tepat dan baik sesuai prinsip-prinsip universal yang diterapkan secara kontekstual, walaupun rupa bentuk masing-masing sering sangat berbeda dengan yang lain.

Di Indonesia, untuk maksud perencanaan kota, Departemen Dalam Negeri mendefinisikan pengertian kota tidak semata-mata secara fungsional, namun juga secara administratif. Dalam hal ini kota didefinisikan sebagai *Pusat permukiman dan kegiatan penduduk yang mempunyai batasan wilayah administrasi yang diatur dalam peraturan perundangan, serta permukiman yang telah memperlihatkan watak dan ciri kehidupan perkotaan (Pemendagri No. 2/1987)*. Ini berarti ada dua jenis kota : kota

otonomi/administratif dan kota fungsional. Kota dalam pengertian administrasi pemerintahan di daerah inilah yang kemudian secara formal dipakai dalam UU No. 22/1999 (dan revisinya UU No. 32/2004) : **Kota sebagai Daerah Otonom**, selain bentuk Daerah Otonom Kabupaten).

Selanjutnya pengertian kota dapat ditinjau dari berbagai aspek, antara lain aspek geografis, fisik, demografis, statistik, sosial, ekonomi, dan administrasi. Pengertian kota dari berbagai aspek ini dapat dilihat pada Tabel 1.1 berikut.

Tabel 1.1.
Pengertian Kota dilihat dari Berbagai Aspek

Lingkup	Pengertian Kota
Fisik	Suatu wilayah dengan wilayah terbangun (<i>built up area</i>) yang lebih padat dibandingkan dengan area sekitarnya
Demografis	Wilayah di mana terdapat konsentrasi penduduk yang dicerminkan oleh jumlah dan tingkat kepadatan yang lebih tinggi dibandingkan dengan keadaan di wilayah sekitarnya
Sosial	Suatu wilayah di mana terdapat kelompok-kelompok sosial masyarakat yang heterogen (tradisional-modern, formal informal, maju – terbelakang, dan sebagainya)
Geografis	Suatu wilayah dengan wilayah terbangun yang lebih padat dibandingkan dengan area sekitarnya
Statistik	Suatu wilayah yang secara statistik besaran atau ukuran jumlah penduduknya sesuai dengan batasan atau ukuran untuk kriteria kota
Ekonomi	Suatu wilayah di mana terdapat kegiatan usaha yang sangat beragam dengan dominasi di sektor non-pertanian, seperti perdagangan, perindustrian, pelayanan jasa, perkantoran, pengangkutan, dan lain-lain
Administrasi	Suatu wilayah yang dibatasi oleh suatu garis batas kewenangan administrasi pemerintah di daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Sumber: Kompilasi dari berbagai sumber.

B. KARAKTERISTIK KOTA DAN KAWASAN PERKOTAAN

Berdasarkan berbagai pengertian yang telah diuraikan pada bagian terdahulu, jadi apakah **kota** itu? Apa saja karakteristik dan unsur-unsur yang membentuknya sehingga secara keseluruhan berwujud sebagai kota?

Menurut Branch (1995), jika setiap unsur kota ditinjau satu persatu secara terpisah, maka kota nampak tidak rumit. Namun pada kenyataannya kota memiliki berbagai komponen dan unsur, mulai dari komponen yang

terlihat nyata secara fisik seperti perumahan dan prasarana umum, hingga komponen yang secara fisik tidak dapat terlihat yaitu berupa kekuatan politik dan hukum yang mengarahkan kegiatan kota. Di samping itu, berbagai interaksi antar unsur yang bermacam-macam memiliki tingkat kepentingan yang sama dengan unsur itu sendiri. Pada saat unsur-unsur dan keterkaitan antar unsur dipandang secara bersama-sama, kota-kota yang cukup besar akan terlihat sebagai organisme yang paling rumit yang merupakan hasil karya manusia. Dalam kaitan ini perencanaan kota secara komprehensif diupayakan untuk memahami kerumitan tersebut, sehingga memungkinkan bagi perencana memberikan rekomendasi yang bersifat membangun melalui berbagai intervensi yang mengarahkan perkembangan kota.

Salah satu cara untuk memahami kompleksitas suatu kota adalah dengan cara meninjau secara sepintas melalui pandangan orang-orang dari bidang-bidang yang berlainan, baik yang memiliki hubungan langsung dengan perencanaan kota, maupun yang memiliki pengaruh tidak langsung pada kegiatan perkotaan. Kota merupakan tempat yang dapat ditinjau dari berbagai sudut pandang, yang menggambarkan karakteristik, keberagaman, dan kompleksitasnya. Pembahasan mengenai karakteristik kota dan/atau kawasan perkotaan pada bagian ini sebagian besar didasarkan pada tinjauan yang telah dilakukan Branch (1995), yang menguraikan kota secara fisik, sosial, ekonomi.

1. Kota Ditinjau dari Aspek Fisik

Pengertian kota dan perkotaan menurut aspek fisik adalah kawasan terbangun (*built up area*) yang terletak saling berdekatan/terkonsentrasi, yang meluas dari pusatnya hingga ke wilayah pinggiran, atau wilayah geografis yang didominasi oleh struktur binaan (*man made structure*). Dalam pengertian ini kota terdiri dari: (a) bangunan-bangunan dan kegiatan-kegiatan yang berada di permukaan tanah, atau dekat dengan muka tanah; (b) Instalasi-instalasi di bawah permukaan tanah; dan (c) Kegiatan-kegiatan di dalam ruangan kosong di angkasa. Pada skala yang lebih luas, bentuk kota secara keseluruhan mencerminkan posisinya secara geografis dan karakteristik tempatnya.

Unsur-unsur yang mempengaruhi karakteristik fisik kota adalah sebagai berikut (Branch, 1995) :

a. *Topografi tapak*

Topografi tapak mempengaruhi unsur-unsur yang berada di dalam kota. Umumnya jaringan jalan primer menyebar keluar keempat arah angin melalui kemiringan-kemiringan yang akan memberikan kenyamanan dan keamanan berkendara. Di beberapa bagian dunia, alur gempa, dataran aluvial yang rentan terhadap getaran seismologi, atau berbagai kondisi geologi yang tidak stabil, sering kali tidak dapat terlihat secara fisik. Bagi pembangunan perkotaan, hal tersebut memberikan pilihan antara lain melarang pembangunan di daerah tersebut, konsekuensi biaya yang besar untuk pembangunan yang dirancang secara khusus untuk mengurangi kemungkinan timbulnya kerusakan, atau tanpa menyediakan unsur-unsur yang diperlukan dengan segala risiko yang mungkin ditimbulkan.

b. *Bangunan*

Bangunan-bangunan sesungguhnya merupakan unsur perkotaan yang paling jelas terlihat. Secara umum, bangunan didirikan dengan menghindari kondisi-kondisi fisik yang akan memperbesar biaya konstruksi, misalnya kondisi geologi yang tidak stabil, rawa-rawa, atau daerah-daerah yang sering dilanda bahaya banjir.

Pertama kali penempatan bangunan-bangunan menunjukkan pola sirkulasi setempat, atau bangunan-bangunan diatur sesuai dengan pola jalan yang dikehendaki. Cepat atau lambat bangunan-bangunan tersebut akan berhubungan dengan jaringan utilitas umum yang sudah ada atau setelah jaringan tersebut dibangun. Penggunaan bangunan beragam sesuai dengan beragamnya kegiatan manusia yang menghuninya. Kategori utama penggunaan bangunan terdiri atas: permukiman, komersial, industri, pemerintahan, transportasi merupakan unsur-unsur pembentuk pola “penggunaan tanah” kota.

c. *Struktur (bukan bangunan)*

Kota ditinjau secara fisik juga berisikan struktur atau bangunan lain yang bukan berupa bangunan gedung, yaitu: jembatan, gorong-gorong, saluran irigasi dan pengendali banjir, jaringan utilitas umum, gardu-gardu listrik, fasilitas pengolahan limbah, bak-bak penampungan, pengilangan minyak, dan berbagai instalasi lain yang tidak lazim disebut sebagai bangunan, karena struktur atau bangunan tersebut tidak sebagaimana bangunan umumnya dalam hal menutupi tanah yang ada di bawahnya. Struktur-struktur yang

berupa bukan bangunan juga memiliki fungsi yang penting bagi sebuah kota, sebagaimana pentingnya bangunan gedung. Jalur-jalur transportasi dan jalur utilitas keduanya merupakan pembentuk pola penggunaan lahan.

1) Jalur-jalur transportasi

Sejak awal pertumbuhan komunitas, berbagai kegiatan usaha memilih lokasi di sepanjang jalur-jalur lalu lintas primer dan di tempat-tempat yang merupakan konsentrasi para pelanggan potensial. Transportasi dan guna lahan oleh para perencana kota sering diibaratkan *dua sisi pada satu mata uang logam*, karena tempat masuk dan keluarnya transportasi diperlukan agar sebidang tanah memiliki fungsi produktif, dan jalur lalu lintas tidak akan bermanfaat kecuali bila jalur tersebut melayani kegiatan baru ataupun yang telah ada pada kedua ujungnya.

2) Jaringan utilitas

Dalam beberapa hal, jaringan utilitas mempengaruhi atau menentukan penggunaan lahan. Jaringan utilitas dapat dipergunakan untuk mengendalikan pertumbuhan, menentukan arah pembangunan, mengatur konsentrasi orang, bangunan, dan kegiatan pada tempat-tempat sehingga tidak melebihi kapasitas utilitas yang ada.

d. *Ruang terbuka*

Ruang terbuka di kota yang ditinjau secara fisik ditentukan oleh pola pengembangan bangunan dan sistem jaringan di atas permukaan tanah. Pengembangan ini merupakan hasil dari ekonomi perkotaan dan berbagai peraturan bangunan yang disusun untuk menjalankan kebijakan pemerintah setempat. Ruang terbuka tidak hanya sekedar berupa taman, tempat bermain, dan tempat rekreasi yang lain. Demikian pula dengan penggunaan tanah tertentu yang terbuka ke langit, dengan berbagai ukuran seperti makam, landasan pesawat terbang, dan tanah-tanah pertanian yang juga dipertimbangkan sebagai ruang terbuka perkotaan. Biasanya, semakin ke tepi kota persentase tanah terbuka akan semakin meningkat. Berbagai kegiatan manusia dan pengaruhnya terhadap ruang-ruang terbuka di atas merupakan bagian dari fisik kota.

e. *Kepadatan perkotaan*

Kepadatan perkotaan menunjukkan sebaran konsentrasi bangunan dan kegiatan produktif hingga melebihi kemampuan jaringan transportasi yang ada dan menimbulkan kemacetan lalu lintas. Kepadatan perkotaan tergantung

pada tiga kondisi: persentase luas tanah yang tertutup oleh bangunan tanpa adanya ruang terbuka (persentase Koefisien Dasar Bangunan/KDB), ketinggian bangunan (KLB), dan kuantitas ruang terbuka yang permanen di seluruh wilayah kota.

f. Iklim

Pengaruh iklim setempat juga tercermin pada fisik kota. Rata-rata curah hujan berhubungan dengan kebutuhan penyediaan saluran drainase, rancangan jalan dan bangunan, macam vegetasi perkotaan, dengan keseimbangan antara kegiatan di dalam dan di luar ruang. Suhu udara tidak hanya berhubungan dengan curah hujan, tetapi berhubungan secara langsung dengan berbagai unsur fisik kota, melalui kebutuhan akan pendinginan dan penghangatan udara.

g. Vegetasi

Vegetasi merupakan unsur fisik kota yang penting. Unsur ini dapat meningkatkan daya tarik kota dan menjaga kebersihan udara. Vegetasi dapat mengurangi terjadinya erosi tanah, bahaya tanah longsor, dan mengurangi kebisingan, dan dapat berperan pula sebagai pematah angin. Jenis-jenis vegetasi tertentu dapat mengurangi kemungkinan penyebaran api, mencegah datangnya serangga, dan mempunyai sifat yang lebih toleran terhadap pencemaran udara. Hal yang terpenting adalah bahwa vegetasi dapat memberikan kepuasan tersendiri bagi manusia terhadap keinginannya untuk senantiasa berdekatan dengan alam.

Vegetasi dapat berada di berbagai tempat dan dalam berbagai bentuk di seluruh bagian kota, yaitu di sepanjang jalan di dalam kota, jalan bebas hambatan yang utama, kanal-kanal pengendali banjir, jalur kereta api dan ruang-ruang pergerakan lain, di taman-taman kota, tempat-tempat bermain, kawasan rekreasi dan pertanian, makam, dan ruang terbuka lainnya. Pada umumnya, dengan semakin tumbuh kota beserta kepadatannya, banyaknya vegetasi di dalam kota akan berkurang.

h. Kualitas estetika

Walaupun konsep tiap orang dan kebudayaan setempat tentang keindahan beragam, sebagian besar orang menyetujui adanya unsur tertentu fisik kota yang mendukung kualitas estetikanya. Indikatornya antara lain :

kebersihan, tidak terlihatnya papan-papan reklame yang terlalu besar, estetika bangunan, ruang terbuka hijau, vegetasi, dan unsur perancangan kota lainnya.

2. Kota Ditinjau dari Aspek Sosial

Pengertian kota dan perkotaan menurut aspek sosial merupakan konsentrasi penduduk yang membentuk suatu komunitas yang pada awalnya bertujuan untuk meningkatkan produktivitas melalui konsentrasi dan spesialisasi tenaga kerja dan meningkatkan adanya diversitas intelektual, kebudayaan dan kegiatan rekreatif di kota-kota. Aspek yang berpengaruh terhadap hal ini adalah (a) besaran dan komposisi penduduk dan (b) ke ruangan.

Setiap aspek kota dipengaruhi oleh besaran jumlah penduduknya. Kemampuan suatu kota untuk menyediakan tenaga kerja menentukan jenis pekerjaan produktif yang layak dikembangkan di kota tersebut tanpa harus mendatangkan tenaga kerja dari tempat lain. Jumlah dan besaran fasilitas yang harus disediakan seperti petugas keamanan, pemadam kebakaran, dan bentuk pelayanan lain yang diperlukan untuk melindungi penduduk dan harta bendanya dikaitkan dengan jumlah dan jenis penduduk. Di dalam penentuan besaran dan distribusi jaringan utilitas, perlu diperbandingkan dengan proyeksi penduduk hingga 20 tahun yang akan datang bagi kawasan permukiman, komersial, industri, dan pertanian.

Komposisi penduduk menajamkan perhitungan kebutuhan akan kegiatan dan pelayanan kota tertentu. Sebagai contoh, banyaknya sekolah dasar dan sekolah menengah ditentukan oleh besaran kelompok usia yang akan menggunakan fasilitas tersebut. Tiap kelompok penduduk memiliki kebutuhan tertentu. Kelompok minoritas yang berkaitan dengan perumahan, lapangan pekerjaan, pelayanan umum, dan masalah sosio-ekonomi di seluruh bagian kota.

Besaran dan komposisi penduduk perkotaan mengalami perubahan. Dalam memperhitungkan perubahan tersebut harus mempertimbangkan angka kelahiran, kematian, penduduk yang tinggal di kota, penduduk yang berpindah ke kota dari pedesaan di sekitar kota atau dari daerah lain, atau imigran dari negara lain.

Kota secara sosial juga dapat dipandang dari sudut ke ruangan. Di sekeliling pusat pemerintahan dan pusat komersial biasanya terdapat sederetan bangunan apartemen yang tidak terawat yang merupakan tempat tinggal sebagian besar penduduk yang tidak mampu, berpenghasilan rendah,

golongan usia lanjut, dan kelompok yang tergolong minoritas. Bagian paling kumuh cenderung berada pada daerah ini, perkampungan gelandangan pun biasanya terdapat di daerah ini, dengan angka kriminalitas lebih tinggi. Para migran yang tidak mampu yang berasal dari pedesaan di sekitar kota yang menempati permukiman liar memiliki persentase yang cukup besar terhadap jumlah penduduk kota-kota di negara yang sedang berkembang. Penduduk permukiman liar tersebut dijumpai di tanah-tanah terbuka di pinggiran kota dan di semua bagian dalam kota yang memungkinkan penggunaan tanah secara tidak resmi seperti sepanjang tepian jalan raya, jalur kereta api, jalur utilitas, lereng bukit terjal, daerah industri, dan tempat-tempat yang belum terbangun.

Tempat-tempat luas di sekitar daerah pusat kota yang terutama terbentuk oleh bangunan komersial dan apartemen, sebagian besar dihuni oleh penduduk kota yang berpenghasilan sedang, kadang-kadang terdapat pula kantong-kantong permukiman penduduk berpenghasilan rendah dan tinggi.

Karena perkecualian akan selalu ada pada setiap generalisasi, pengaturan distribusi penggunaan lahan dan penduduk ke dalam ruang wilayah dapat berbeda-beda, yaitu bilamana terdapat kondisi *site* yang khusus, karakteristik penduduk yang tidak sebagaimana umumnya, atau perkecualian dari segi ekonomi. Seperti apapun bentuk pengaturan penduduk dan guna lahan ke dalam ruang wilayah yang tepat, identifikasi dan analisis implikasi sosio-ekonomi pengaturan tersebut merupakan bagian yang penting bagi keberhasilan perencanaan kota.

3. Kota Ditinjau dari Aspek Ekonomi

Pengertian kota dan perkotaan menurut aspek ekonomi, berarti kota memiliki fungsi sebagai penghasil produksi barang dan jasa, untuk mendukung kehidupan penduduknya dan untuk keberlangsungan kota itu sendiri. Ekonomi perkotaan dapat ditinjau dari tiga bagian yaitu ekonomi publik, ekonomi swasta (privat), dan ekonomi khusus. *Ekonomi publik* meliputi pelaksanaan pemerintahan kota sebagaimana terlihat pada anggaran pendapatan dan belanja departemen-departemen yang melaksanakannya secara reguler, distrik sekolah, dan distrik khusus yang ditetapkan untuk tujuan-tujuan tertentu. *Ekonomi swasta* terdiri atas berbagai macam kegiatan yang diselenggarakan oleh perusahaan swasta, mulai dari perusahaan industri dan komersial yang besar hingga kegiatan usaha yang independen atau seorang profesional yang menyediakan berbagai bentuk jasa. *Ekonomi khusus*

terdiri atas bermacam-macam organisasi nirlaba, sukarela, organisasi yang dibebaskan dari pajak, yang kesemuanya bukan diselenggarakan oleh badan-badan pemerintah, maupun perusahaan-perusahaan yang tujuan utamanya mencari keuntungan.

Ekonomi perkotaan yang sehat mampu menyediakan berbagai kebutuhan untuk keperluan pertumbuhan perkotaan, terutama untuk menerima perkembangan baru yang disebabkan oleh kemajuan di bidang teknologi dan perubahan keadaan.

Ekonomi pemerintah terdiri atas tiga bagian yaitu anggaran pemerintah kota, distrik khusus, dan sistem pendidikan setempat. Kehidupan kota yang dapat terselenggara dengan baik tergantung pada keuntungan atau pendapatan yang terkumpul dari pajak kekayaan, lisensi dan perizinan, iuran, dan sumber-sumber lainnya. Pendapatan tersebut lebih besar bila ekonomi setempat kuat. Distrik-distrik khusus dipergunakan untuk membiayai dan mengelola berbagai macam pelayanan setempat. Di dalam hal jumlah dan ragamnya, distrik-distrik khusus lebih banyak dari semua unit pemerintah. Distrik-distrik khusus dipergunakan oleh beberapa komunitas untuk menyediakan pelayanan dasar tertentu, yang sebagian besar kota umumnya menggabungkannya ke dalam anggaran operasional umum, misalnya untuk perlindungan terhadap bahaya kebakaran, penyediaan air bersih, perumahan, drainase, atau pembuangan air kotor.

Dari berbagai tinjauan aspek di atas dapat diringkaskan bahwa sebuah kota memiliki karakteristik yaitu jumlah penduduk yang besar, pemusatan kegiatan non-pertanian, merupakan pusat kegiatan ekonomi (industri dan perdagangan), konsentrasi kawasan terbangun (*built up area*), masyarakat yang heterogen, memiliki pola hidup yang khusus, pusat penyebaran pengetahuan dan memiliki gaya hidup kota, terdapat berbagai lembaga sosial, ekonomi, dan politik; terdapat berbagai fasilitas umum dan fasilitas sosial, struktur dicirikan dengan adanya ruang dan jalan kota, merupakan pusat jasa pelayanan bagi lingkungan perumahan, adanya sejumlah fungsi kegiatan kota, minimal seperti pasar, dan sebagainya.

4. Karakteristik Kawasan Perkotaan

Dibandingkan dengan kota, pengertian **perkotaan** (*urban*) lebih luas lagi karena merupakan suatu wilayah geografis yang meliputi kota dengan wilayah sekitarnya, tidak dilihat berdasarkan batas administrasi tetapi berdasarkan sifat kekotaannya. Dalam hal ini perkotaan dapat didefinisikan

sebagai kawasan permukiman yang meliputi kota induk dan daerah pengaruh di luar batas administratifnya yang berupa kawasan pinggiran sekitarnya/suburban.

Definisi **kawasan perkotaan** di Indonesia secara formal adalah *kawasan yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi* (Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang).

Pengertian kawasan perkotaan secara fungsional di atas yang mendasari perhitungan **jumlah penduduk perkotaan** dengan basis data desa sebagai unit terkecil untuk ditetapkan terlebih dahulu apakah bersifat desa **urban** atau desa **rural**. Dalam hal ini sejak tahun 1980, BPS telah mempergunakan kriteria desa urban sebagai berikut :

- a. *Kepadatan penduduk*: suatu desa dengan kepadatan penduduk 5000 orang per-km² didefinisikan sebagai **kota**
- b. *Persen rumah tangga pertanian*: suatu desa yang kurang dari 25% rumah tangganya berusaha dalam bidang pertanian, didefinisikan sebagai **kota**
- c. *Jumlah fasilitas kota*: suatu desa yang memiliki 8 atau lebih jenis fasilitas (dari maksimum 14: kendaraan umum bermotor, bioskop, SD, SLP, SLA, klinik, klinik bersalin, puskesmas, kantor pos, bank, pasar tertutup, daerah pertokoan, asrama atau hotel, dan tempat penyewaan (alat pesta) didefinisikan sebagai **kota**.

Kriteria tersebut dalam praktiknya sukar untuk diterapkan secara dogmatis. Metodologi kombinasi berdasarkan 3 kriteria tersebut dikembangkan dengan pemberian nilai ranking 1-10 untuk tiap kriteria sehingga hasilnya dijadikan dasar untuk menetapkan status *keurbanan* desa, yakni : >23 : desa urban; 17-23 : desa marginal; dan <17 : desa rural.

Ditinjau berdasarkan statusnya, Kawasan perkotaan di Indonesia dibedakan atas :

- a. Kawasan perkotaan berstatus administratif Daerah Kota.
- b. Kawasan perkotaan yang merupakan bagian dari Daerah Kabupaten.
- c. Kawasan perkotaan baru yang merupakan hasil pembangunan yang mengubah kawasan perdesaan menjadi kawasan perkotaan.
- d. Kawasan perkotaan yang mempunyai bagian dari dua atau lebih daerah yang berbatasan.

Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan, (dengan mengacu pada Cara pengukuran kriteria berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam Lampiran PP No. 129 Tahun 2000) memberikan kriteria untuk tiap jenis kawasan perkotaan secara umum:

- a. Memiliki fungsi kegiatan utama budidaya bukan pertanian atau lebih dari 75% mata pencaharian penduduknya di luar sektor perkotaan.
- b. Memiliki jumlah penduduk sekurang-kurangnya 10.000 jiwa.
- c. Memiliki kepadatan penduduk sekurang-kurangnya 50 jiwa per hektar.
- d. Memiliki fungsi sebagai pusat koleksi dan distribusi pelayanan barang dan jasa dalam bentuk sarana dan prasarana pergantian moda transportasi.

Khusus untuk Kawasan Perkotaan Metropolitan kriterianya adalah:

- a. Kawasan-kawasan Perkotaan yang terdapat di dua atau lebih daerah otonom yang saling berbatasan.
- b. Kawasan Perkotaan yang terdiri atas satu kota inti berstatus otonom dan Kawasan Perkotaan di sekitarnya yang membentuk suatu sistem fungsional.
- c. Kawasan Perkotaan dengan jumlah penduduk secara keseluruhan melebihi 1.000.000 jiwa.

Kota atau Kawasan Perkotaan berdasarkan jumlah penduduk diklasifikasikan dalam 4 kategori :

- a. *Kawasan Perkotaan Kecil*, yaitu Kawasan Perkotaan dengan jumlah penduduk yang dilayani sebesar 10.000 hingga 100.000 jiwa.
- b. *Kawasan Perkotaan Sedang*, yaitu Kawasan Perkotaan dengan jumlah penduduk yang dilayani sebesar 100.001 hingga 500.000 jiwa.
- c. *Kawasan Perkotaan Besar*, yaitu Kawasan Perkotaan dengan jumlah penduduk yang dilayani 500.000 – 1.000.000 jiwa.
- d. *Kawasan Perkotaan Metropolitan*, yaitu Kawasan Perkotaan dengan jumlah penduduk yang dilayani lebih besar dari 1.000.000 jiwa.

Berkaitan dengan pengertian kawasan perkotaan yang ternyata berbeda-beda ukurannya ini, perlu dipahami tentang kawasan perkotaan metropolitan. Mengacu pada penjelasan dalam *Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan, Metropolitan* atau *metropolis*; merupakan istilah yang berasal dari bahasa Yunani Kuno yang berarti ibukota suatu negara; kota

yang menjadi pusat kegiatan tertentu baik pemerintahan maupun perekonomian, suatu kota besar yang penting (Kamus Tata Ruang, IAP & Cipta Karya, 1997). Istilah metropolis juga digunakan oleh orang Yunani yang berarti *mother city/kota induk ...* "to denote the central city in a metropolitan area" (Urban Sociology, Egon Ernest Bergel, 1955). Secara statistik, Larry S. Bourne mengindikasikan dalam suatu definisi bagi istilah metropolitan yang dikategorikan dalam dua pertimbangan utama:

"First, a city or cities of specified population to constitute the central city and to define the county in which it is located as the central county; and second, economic and social relationships with contiguous counties which are metropolitan in character, so that the periphery of the specific metropolitan area may be determined"

Pengertian umum tentang kota metropolitan diindikasikan dengan jumlah penduduk lebih dari 1 juta jiwa. Hal tersebut sesungguhnya merupakan simplifikasi dari beberapa variabel yang merupakan faktor-faktor pembentuk kota metropolitan. Istilah metropolitan berasal dari kata "metro" yang mengambil dari sistem "perkereta-apian ringan" (*light train system*) di wilayah perkotaan. Kebutuhan sistem transportasi perkotaan tersebut adalah akibat dari pertumbuhan kota di mana sistem "commuter" penduduk perkotaan sudah terjadi (dari kota-kota "dormitory" ke kota induknya). "The metropolitan area is created by combining those counties which are integrated in terms of commuting with the central city and the county in which it lies." (Larry S. Bourne, 1971). Kondisi tersebut terjadi pada kota yang telah mencapai penduduk lebih dari 1 juta jiwa di mana sistem metro/kereta api bawah tanah/*subway* mulai diperkenalkan untuk melancarkan pergerakan penduduk dalam melakukan kegiatan sehari-hari (bekerja, belanja, dan lain-lain).

Selain istilah metropolitan, dewasa ini dipergunakan pula istilah *megalopolitan* atau *megapolitan*. *Megalopolitan* atau *megalopolis*; merupakan nama yang diberikan kepada sistem kota yang bersifat kompleks, merupakan kota besar dan berpenduduk berjuta-juta yang terdiri atas banyak metropolis (Kamus Tata Ruang, IAP & Cipta Karya, 1997). Istilah lain dari megalopolitan ini adalah *Megacity*; dicirikan dengan ukuran dan kepadatan yang tinggi, tekanan pelayanan lingkungan yang besar, tingginya aliran lalu lintas dan kemacetan, luasnya kawasan kumuh, nilai tanah yang tinggi, beragamnya instansi yang terlibat dalam proses pembangunan, dan kapasitas

pengembangannya tinggi. Kota inti mempunyai besaran lebih dari 10 juta jiwa (The World Bank, 1996).

Istilah megapolitan muncul pada abad ke 20, namun hingga kini belum ada perangkat pengukuran yang disusun sistematis dan berlaku universal. Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) pada tahun 1980 mengkategorisasikan sebuah kota dinyatakan *megapolitan* jika jumlah populasinya melampaui 8 juta jiwa. Sedangkan Asia Development Bank (ADB) menentukan, angka sepuluh juta jiwa sebagai batasan untuk mendefinisikan *megacity*.

Jean Gottman pada awal tahun 1960-an (dalam Reksomarnoto, 2006). mendefinisikan bahwa; daerah megapolitan merupakan jaringan yang terintegrasi dari daerah metropolitan dan micropolitan. Istilah megapolitan diidentikkan dengan istilah megalopolis, dengan menggunakan kata depan yang sama. Sehingga Jean Gottman mengartikan: megapolitan sebagai suatu kesatuan wilayah urban (*urban field*) yang membentang pada suatu wilayah yang cukup luas lebih dari 500 mil. Beliau mencontohkan pada perkembangan wilayah urban yang sangat pesat pada bentangan (koridor) perkotaan di pantai timur AS sepanjang 600 mil yang meliputi Washington DC, Baltimore, Philadelphia, New York, dan Boston dengan jumlah penduduk mencapai lebih dari 35 juta jiwa.

Definisi lain tentang megapolitan ditulis oleh Robert E Lang dalam artikelnya yang berjudul: *Exploring America's New Megapolitan Geography* menyebutkan, sebuah wilayah disebut megapolitan jika memenuhi sejumlah syarat (Reksomarnoto, 2006) : (1) satu wilayah yang menggabungkan dua atau lebih daerah metropolitan atau mikropolitan, dengan total jumlah penduduk melebihi 10 juta jiwa; (2) wilayah yang digabung ke dalam metropolitan maupun mikropolitan bersebelahan satu sama lain; (3) memiliki kesatuan budaya; (4) berada di lingkungan alam fisik yang sama; dan (5) ada infrastruktur transportasi yang menghubungkan daerah-daerah tersebut ditandai dengan aktivitas lalu lintas barang-barang ekonomi dan jasa.

UNDP mendefinisikan megapolitan sebagai: “A *megacity is a region where a primate local government and several smaller but contiguous small local government entities are orchestrated for sustainable development through a long term structure plan by a state appointed authority (UNDP Reassessment of Urban Planning And Development Regulation in Asian Cities)*”.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Apa yang dimaksud dengan kota? Sebutkan karakteristiknya, yang membedakannya dengan desa membedakannya dengan desa?
- 2) Kriteria apa saja yang lazim digunakan untuk mendefinisikan kawasan perkotaan secara statistik (seperti halnya dipakai BPS dalam penentuan *desa urban* untuk menghitung penduduk perkotaan)? Uraikan secara singkat!
- 3) Sebutkan karakteristik kawasan perkotaan secara fisik, sosial, dan ekonomi!
- 4) Jelaskan jenis-jenis kawasan perkotaan berdasarkan status administrasi pemerintahannya!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Anda dapat mengacu pada salah satu definisi kota yang dikemukakan oleh para pakar yang anda anggap paling lengkap. Karakteristik kota dapat diturunkan dari aspek-aspeknya: fisik, sosial-demografis, dan ekonomi. Pembedaannya secara dikotomis dengan desa dapat mempertajam karakteristik kota dibandingkan dengan desa.
- 2) BPS selama ini menggunakan kriteria kepadatan penduduk, persentase penduduk bekerja di sektor non-pertanian, serta jumlah fasilitas perkotaan. Uraian secara rinci dapat dilihat kembali dalam pembahasan mengenai karakteristik perkotaan.
- 3) Karakteristik kawasan perkotaan secara fisik, sosial, dan ekonomi dapat mengacu pada uraian dari Branch (1995). Karakteristik fisik kawasan perkotaan antara lain menyangkut topografi tapak, bangunan, struktur bukan bangunan; ruang terbuka; kepadatan; iklim; vegetasi; dan kualitas estetika. Secara sosial, karakteristik perkotaan dapat ditinjau jumlah dan distribusi (konsentrasi) penduduk. Ditinjau secara ekonomi, karakteristik perkotaan ditandai dengan kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh pemerintah (sektor publik) dan sektor swasta. Dalam hal ini kegiatan ekonomi perkotaan terutama didominasi oleh sektor sekunder dan tersier.

- 4) Di Indonesia, kawasan perkotaan dibedakan berdasarkan status administrasinya, yakni: (1) Kawasan perkotaan berstatus administratif Daerah Kota; (2) Kawasan perkotaan yang merupakan bagian dari Daerah Kabupaten; (3) Kawasan perkotaan baru yang merupakan hasil pembangunan yang mengubah kawasan perdesaan menjadi kawasan perkotaan; dan (4) Kawasan perkotaan yang merupakan bagian dari dua atau lebih daerah yang berbatasan.



RANGKUMAN

Apa yang dimaksud kota atau kapan sebuah permukiman dapat disebut sebagai kota, merupakan pertanyaan yang mendasar pada saat kita membahas kota atau perkotaan beserta karakteristik. Jawaban terhadap pertanyaan ini tergantung dari sudut pandang mana atau bidang/disiplin apa meninjaunya. Secara umum karakteristik kota dapat ditinjau berdasarkan aspek fisik, sosial serta ekonomi. Berdasarkan bidang ilmu, kota atau perkotaan telah menjadi pokok bahasan di bidang geografi, ekonomi, sosiologi, antropologi, *engineering*, planologi, dan lain-lain. Sebagai suatu konsep atau pengertian yang berkaitan dengan ruang sebagai tempat manusia beraktivitas, pengertian kota secara fungsional sangat beragam, sebanyak pakar mendefinisikannya berdasarkan sudut pandang atau tinjauan yang berbeda-beda.

Dalam konteks ruang, kota merupakan satu sistem yang tidak berdiri sendiri, karena secara internal kota merupakan satu kesatuan sistem kegiatan fungsional di dalamnya, sementara secara eksternal, kota dipengaruhi oleh lingkungan sekitarnya. Kota ditinjau dari aspek fisik merupakan kawasan terbangun yang terletak saling berdekatan/terkonsentrasi, yang meluas dari pusatnya hingga ke wilayah pinggiran, atau wilayah geografis yang didominasi oleh struktur binaan. Kota ditinjau dari aspek sosial merupakan konsentrasi penduduk yang membentuk suatu komunitas yang bertujuan untuk meningkatkan produktivitas melalui konsentrasi dan spesialisasi tenaga kerja. Kota ditinjau dari aspek ekonomi memiliki fungsi sebagai penghasil produksi barang dan jasa, untuk mendukung kehidupan penduduknya dan untuk keberlangsungan kota itu sendiri.

Di Indonesia, kawasan perkotaan dibedakan berdasarkan status administrasinya, yakni: (1) Kawasan perkotaan berstatus administratif Daerah Kota; (2) Kawasan perkotaan yang merupakan bagian dari Daerah Kabupaten; (3) Kawasan perkotaan baru yang merupakan hasil

pembangunan yang mengubah kawasan perdesaan menjadi kawasan perkotaan; dan (4) Kawasan perkotaan yang merupakan bagian dari dua atau lebih daerah yang berbatasan.



TES FORMATIF 2

Petunjuk : Untuk soal nomor 1 – 4, pilihlah salah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Salah satu definisi kota secara klasik yang dikemukakan oleh PJM Nas, meninjau kota dari berbagai sudut pandang, antara lain sebagai berikut, *kecuali*
 - A. demografis
 - B. geologi
 - C. ekonomi
 - D. sosial
- 2) Karakteristik fisik kawasan perkotaan antara lain menyangkut unsur-unsur sebagai berikut, *kecuali*
 - A. topografi tapak
 - B. bangunan dan struktur bukan bangunan
 - C. ruang terbuka dan vegetasi
 - D. komposisi penduduk.
- 3) Di Indonesia, kawasan perkotaan dibedakan berdasarkan status administrasinya sebagai berikut, *kecuali ...*
 - A. kawasan perkotaan berstatus administratif Daerah Kota
 - B. kawasan perkotaan yang merupakan bagian dari Daerah Kabupaten
 - C. kawasan perkotaan yang merupakan bagian dari dua atau lebih perdesaan yang berbatasan
 - D. kawasan perkotaan baru yang merupakan hasil pembangunan yang mengubah kawasan perdesaan menjadi kawasan perkotaan
- 4) Di Indonesia, suatu desa sebagai suatu unit spasial disebut desa urban (berciri perkotaan) dengan menggunakan kriteria
 - A. kepadatan penduduk, persen rumah tangga pertanian, panjang jalan
 - B. kepadatan bangunan, persen rumah tangga industri, jumlah fasilitas perkotaan
 - C. kepadatan penduduk, persen rumah tangga pertanian, jumlah fasilitas perkotaan
 - D. heterogenitas, jumlah penduduk, kepadatan fasilitas

Petunjuk : Untuk soal 5 – 7, pilihlah:

- A. Jika pernyataan benar, alasan benar dan keduanya menunjukkan hubungan sebab-akibat.
 - B. Jika pernyataan benar, alasan bebar tetapi keduanya tidak menunjukkan hubungan sebab-akibat
 - C. Jika salah satu dari pernyataan tersebut salah
 - D. Jika kedua pernyataan salah.
- 5) Kota adalah tempat di mana konsentrasi penduduk lebih padat dari wilayah sekitarnya karena terjadinya pemusatan kegiatan fungsional yang berkaitan dengan kegiatan atau aktivitas penduduknya.
Sebab
Kota mempunyai karakteristik sosial, ekonomi, dan fisik, yang membedakannya dengan desa.
- 6) Kota Otonom dengan kota fungsional (kawasan perkotaan) pengertian dan karakteristiknya sama saja
Sebab
Kota dan kawasan perkotaan, delineasinya mempunyai kepadatan penduduk, persen rumah tangga pertanian, jumlah fasilitas perkotaan yang sama.
- 7) Berdasarkan ukuran penduduknya, Kota atau Kawasan Perkotaan Besar Jumlah penduduk yang lebih besar dari 1.000.000 jiwa.
Sebab
Jumlah penduduk merupakan ukuran suatu kota/kawasan perkotaan.

Petunjuk : Untuk soal 8 – 10, pilihlah :

- A. Jika (1) dan (2) benar
 - B. Jika (1) dan (3) benar
 - C. Jika (2) dan (3) benar
 - D. Jika semuanya benar
- 8) Dari pengertian berikut, manakah yang tepat
- (1) Kota adalah tempat di mana konsentrasi penduduk lebih padat dari wilayah sekitarnya karena terjadinya pemusatan kegiatan fungsional yang berkaitan dengan kegiatan atau aktivitas penduduknya
 - (2) Kota adalah permukiman yang mempunyai berpenduduk relatif besar, luas areal tak terbatas, pada umumnya bersifat agraris, kepadatan penduduk relatif tinggi, tempat sekelompok orang-orang dalam jumlah tertentu dan bertempat tinggal dalam suatu wilayah

geografis tertentu, cenderung berpola hubungan rasional, ekonomis dan individualistis

- (3) Kawasan perkotaan adalah pusat permukiman dan kegiatan penduduk yang mempunyai batasan wilayah administrasi yang diatur dalam peraturan perundangan, serta permukiman yang telah memperlihatkan watak dan ciri kehidupan perkotaan

9) BPS telah mempergunakan kriteria desa urban sebagai berikut

- (1) Kepadatan penduduk : suatu desa dengan kepadatan penduduk 5.000 orang per-km²
- (2) Persen rumah tangga pertanian : suatu desa yang kurang dari 25% rumah tangganya berusaha dalam bidang pertanian
- (3) Jumlah fasilitas kota : suatu desa yang memiliki 14 atau lebih jenis fasilitas

10) Kota atau kawasan Perkotaan berdasarkan jumlah penduduk diklasifikasikan dalam 4 kategori, antara lain

- (1) Kawasan Perkotaan Kecil, yaitu Kawasan Perkotaan dengan jumlah penduduk yang dilayani sebesar 10.000 hingga 100.000 jiwa;
- (2) Kawasan Perkotaan Besar, yaitu Kawasan Perkotaan dengan jumlah penduduk yang dilayani 500.000 – 1.000.000 jiwa;
- (3) Kawasan Perkotaan Metropolitan, yaitu Kawasan Perkotaan dengan jumlah penduduk yang dilayani lebih besar dari 1.000.000 jiwa.

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 3. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 3**Karakteristik dan Ruang Lingkup
Perencanaan Kota****A. PENGERTIAN DAN KARAKTERISTIK PERENCANAAN**

Pengertian, karakteristik dan ruang lingkup perencanaan kota dapat ditelusuri dari pengertian perencanaan secara umum terlebih dahulu. Selama ini terdapat banyak definisi tentang perencanaan yang dapat menjadi rujukan, antara lain:

1. Perencanaan adalah usaha sadar, terorganisasi dan terus menerus yang dilakukan guna memilih alternatif yang terbaik dari sejumlah alternatif untuk mencapai tujuan tertentu (Waterston, 1965).
2. Perencanaan adalah seni untuk melakukan sesuatu yang dapat terlaksanakan di masa datang (Beenhakker, 1980).
3. Perencanaan adalah suatu bentuk praktik intelegensi guna mengolah fakta serta situasi sebagaimana adanya dan mencari jalan keluar guna memecahkan masalah.
4. Perencanaan adalah proses mengarahkan kegiatan manusia dalam pemanfaatan sumber daya yang mengacu pada masa yang akan datang.
5. Perencanaan adalah proses aktivitas yang berlanjutan dan merumuskan apa yang dapat dilakukan dan diinginkan untuk masa depan, serta bagaimana mencapainya (M.J. Branch).
6. Perencanaan dalam arti seluas-luasnya adalah suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu. Cara bagaimana mencapai tujuan sebaik-baiknya dengan sumber-sumber yang ada supaya lebih efisien dan efektif; Penentuan tujuan yang akan dicapai atau yang akan dilakukan, bagaimana, bilamana dan oleh siapa (Tjokroamidjojo, 1977) .
7. Rencana adalah rangkaian tindakan yang ditetapkan terlebih dahulu, yang mempunyai tiga karakteristik: menyangkut masa datang; adanya tindakan; dan identifikasi elemen personal atau organisasi yang terkait. (Frank S. So).

8. Perencanaan sebagai suatu *general activity* adalah penyusunan rangkaian tindakan secara berurut yang akan mengarah pada pencapaian tujuan tertentu (Peter Hall, 1992)
9. Perencanaan adalah proses yang kontinu, yang menyangkut pengambilan keputusan atau pilihan mengenai bagaimana memanfaatkan sumber daya yang ada semaksimal mungkin guna mencapai tujuan-tujuan tertentu di masa depan (Conyers & Hills, 1984).
10. Perencanaan adalah *suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia* (UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional).

Dalam konteks pengertian perencanaan di atas, maka produk atau output dari perencanaan sebagai suatu proses adalah **Rencana**, yang merupakan rumusan kegiatan yang akan dilaksanakan secara spesifik di masa yang akan datang. Sebagai produk dari suatu proses perencanaan, rencana dapat berbentuk sebagai *blueprint* yang merepresentasikan tujuan atau apa yang ingin dicapai; dan Regulasi, yakni alat untuk mencapai tujuan yang dipreskripsikan.

Berdasarkan berbagai definisi perencanaan, setidaknya ada 4 unsur dasar dalam perencanaan, yakni (Conyer & Hill, 1984) :

1. merencana berarti **memilih**;
2. perencanaan sebagai alat untuk **mengalokasikan sumber daya**;
3. perencanaan sebagai **alat untuk mencapai tujuan**;
4. perencanaan adalah untuk **masa datang**.

Uraian keempat unsur dasar perencanaan tersebut adalah sebagai berikut:

Merencanakan berarti memilih; artinya, perencanaan merupakan proses memilih di antara berbagai kegiatan yang diinginkan, karena tidak semua yang diinginkan itu dapat dilakukan dan dicapai dalam waktu yang bersamaan. Hal itu menyiratkan bahwa hubungan antara perencanaan dan proses pengambilan keputusan sangat erat. Oleh karena itu, banyak buku mengenai perencanaan membahas pendekatan-pendekatan alternatif dalam proses pengambilan keputusan, terutama yang berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi pengambilan keputusan dan urutan tindakan di dalam proses pengambilan keputusan.

Perencanaan merupakan alat pengalokasian sumber daya. Penggunaan istilah “sumber daya” di sini menunjukkan segala sesuatu yang dianggap berguna dalam pencapaian suatu tujuan tertentu. Sumber daya di sini mencakup sumber daya manusia; sumber daya alam (tanah, air, hasil tambang, dan sebagainya); sumber daya modal dan keuangan. Perencanaan mencakup proses pengambilan keputusan tentang bagaimana sumber daya yang tersedia itu digunakan sebaik-baiknya. Oleh karena itu, kuantitas dan kualitas sumber daya tersebut sangat berpengaruh dalam proses memilih di antara berbagai pilihan tindakan yang ada.

Perencanaan merupakan alat untuk mencapai tujuan. Konsep perencanaan sebagai alat pencapaian tujuan muncul berkenaan dengan sifat dan proses penetapan tujuan. Salah satu masalah yang sering dihadapi oleh seorang perencana adalah bahwa tujuan-tujuan mereka kurang dapat dirumuskan secara tepat. Sering kali tujuan-tujuan tersebut didefinisikan secara kurang tegas, karena kadang kala tujuan-tujuan tersebut ditetapkan oleh pihak lain.

Perencanaan mengacu ke masa depan. Salah satu unsur penting dalam perencanaan adalah unsur waktu. Tujuan-tujuan perencanaan dirancang untuk dicapai pada masa yang akan datang. Oleh karena itu, perencanaan berkaitan dengan masa depan, bukan semata-mata menjawab persoalan-persoalan masa kini.

Tentu saja pengertian perencanaan di atas bersifat umum yang dapat diterapkan baik dalam konteks kepentingan privat maupun publik. Perencanaan wilayah dan kota pada dasarnya merupakan berkaitan dengan *publik domain*. Oleh sebab itu pengertian perencanaan yang dimaksud mempunyai karakteristik (Alexander, 1986) : (1) bukan aktivitas individual; (2) bukan berorientasi pada masa kini; (3) bukan kegiatan rutin; (4) bukan *trial and error* dalam pemecahan masalah; (5) bukan sekedar membayangkan masa depan yang diinginkan/utopian; dan (6) tidak terbatas pada pembuatan rencana.

B. KEBUTUHAN PERENCANAAN

Dalam berbagai hierarki spasial (nasional, regional, lokal) atau lingkup substantif (ekonomi, sosial, fisik) yang berbeda-beda, perencanaan sudah menjadi kebutuhan untuk dilakukan. Hal ini sesuai dengan salah satu unsur perencanaan, yakni untuk mencapai tujuan. Perencanaan dipandang sebagai

alat atau cara untuk mencapai tujuan dengan lebih baik, karena (Tjokroamidjojo, 1994):

1. Dengan adanya perencanaan diharapkan terdapat suatu pengarahan kegiatan, adanya pedoman bagi pelaksanaan kegiatan yang ditujukan pada pencapaian tujuan tertentu;
2. Dengan perencanaan maka dilakukan suatu perkiraan (*forecasting*) terhadap hal-hal yang dalam masa pelaksanaan akan dilalui.
3. Perencanaan memberikan kesempatan untuk memilih berbagai alternatif tentang cara yang terbaik (*the best alternative*) atau kesempatan untuk memilih kombinasi cara yang terbaik (*the best combination*).
4. Dengan perencanaan dilakukan penyusunan skala prioritas, yakni memilih urutan dari segi pentingnya suatu tujuan, sasaran maupun tindakan yang akan dilaksanakan.
5. Dengan adanya rencana maka akan ada suatu alat pengukur atau standar untuk melakukan penilaian atau evaluasi.

C. KARAKTERISTIK PERENCANAAN

Setidak-tidaknya ada 5 karakteristik perencanaan publik, yaitu :

1. Mengarah ke Pencapaian Tujuan

Dalam hal ini merencana berarti berpikir tentang situasi aktual dengan cara yang belum pernah ada; dengan cara yang kurang lazim; *innovation*. Perencanaan lebih mengandung hal-hal semestinya daripada hal-hal yang sebagaimana terjadi. Perencanaan juga berarti memobilisasi kehendak masyarakat: ke mana akan menuju (daripada dari mana kita berasal). Mengarah ke pencapaian tujuan berarti juga mengandung unsur-unsur motivasi pembaharuan; dinamis, normatif atau kreatif.

2. Mengarah ke Perubahan

Perencanaan pada dasarnya menghasilkan serangkaian tindakan yang akan dilakukan. Fokus perencanaan adalah pada organisasi/kelompok yang selalu berubah, oleh karena itu serangkaian tindakan yang dipreskripsikannya haruslah dapat mengakomodasikan perubahan tersebut.

3. Pernyataan Pilihan

Perencanaan merupakan serangkaian tindakan memilih strategi, kebijakan atau program yang akan dilaksanakan. Hal yang sangat penting bagi pembuatan keputusan yang menyangkut kepentingan umum adalah :

- a. Mempertimbangkan kelangkaan sumber daya, sehingga yang menjadi pilihan adalah manfaat yang terbesar dengan biaya tertentu atau manfaat tertentu dengan biaya terkecil.
- b. Perlu pula disadari bahwa sektor publik mengandung banyak tujuan atau sasaran, sehingga perlu pula dipertimbangkan aspek-aspek: kelayakan ekonomis, kelayakan teknologis, kelayakan lingkungan.
- c. Memungkinkan lahirnya inovasi.

4. Rasionalitas

Rasionalitas menjadi pola pikir penting dalam perencanaan. Secara sederhana dalam pengertian rasionalitas ini tercakup kriteria :

- a. Efisiensi: usaha terkecil.
- b. Optimasi: tidak mementingkan salah satu (maksimasi sasaran atau optimasi semua sasaran)
- c. Sintetis, yang bersifat integrasi (saling melengkapi antar sasaran) atau holistik (bersifat menyeluruh, tidak sebagian-sebagian).

5. Tindakan Kolektif sebagai Dasar

Dalam sektor privat yang terjadi adalah kepentingan tunggal atau kepentingan banyak. Perencanaan publik menyangkut banyak atau semua pihak, sehingga menuntut keterbukaan untuk membangkitkan partisipasi, sulit ditutup dari interaksi dengan sektor lain, serta sangat dibutuhkan kebersamaan.

D. RUANG LINGKUP PERENCANAAN

Aktivitas perencanaan pada dasarnya dilakukan dalam berbagai lingkup baik secara substansial maupun spasial/teritorial. Menurut Conyer dan Hill (1984), jenis atau klasifikasi aktivitas perencanaan pada dasarnya dapat dibedakan berdasarkan kriteria:

1. sifat tujuan perencanaan;
2. lingkup aktivitas perencanaan yang tercakup;

3. hierarki/tingkat spasial;
4. hierarki operasional.

Klasifikasi berdasarkan sifat dari *planning goals*-nya disebut juga sebagai *goal-oriented*. Pendekatan yang berorientasi pada tujuan ini dapat dilakukan untuk klasifikasi yang lebih rinci lagi, dengan bertumpu pada identifikasi tujuan-tujuan yang lebih spesifik. Misalnya saja **perencanaan publik vs. perencanaan privat** atau korporat.

Berdasarkan lingkup substansinya, perencanaan diklasifikasikan menurut objek utama yang menjadi fokus **perencanaan secara sektoral**, misalnya saja: perencanaan ekonomi, perencanaan sosial, perencanaan sumber daya alam dan lingkungan, perencanaan fisik/spasial. Klasifikasi lain dilakukan berdasarkan sektornya, misalnya perencanaan pertanian, perencanaan industri, perencanaan transportasi, dan sebagainya.

Klasifikasi perencanaan yang lain adalah berdasarkan **hierarki spasial** di mana aktivitas perencanaan tsb. dilakukan. Misalnya perencanaan pembangunan nasional, perencanaan regional/wilayah/regional, perencanaan lokal (kabupaten/kota). Klasifikasi ini dapat juga dilakukan dalam perencanaan fisik/spasial, seperti yang berlaku di Indonesia yaitu perencanaan tata ruang: wilayah nasional, wilayah propinsi, dan wilayah kabupaten/kotamadya; yang menghasilkan produk rencana tata ruang secara hierarkis : RTRWN, RTRW Propinsi, dan RTRW Kabupaten/kota.

Klasifikasi perencanaan berdasarkan **tingkat operasionalisasinya** misalnya saja dalam bentuk perencanaan program atau proyek secara sektoral, atau perencanaan wilayah terpadu yang bersifat lintas sektoral pada suatu kawasan tertentu. Klasifikasi perencanaan berdasarkan tingkat operasionalisasinya ini misalnya adalah:

1. **Normative Planning**: yang lebih menyangkut **perumusan kebijakan**, memberikan pertimbangan tentang nilai-nilai dasar bagi suatu keputusan; definisi sesuatu yang diinginkan secara ideal; keputusan yang ditetapkan adalah apa yang harus dilakukan.
2. **Strategic Planning**: lebih menyangkut **program pembangunan**; analisis dan evaluasi terhadap tujuan dan sasaran alternatif; seleksi dan disain cara untuk mencapai tujuan yang diinginkan; keputusan yang ditetapkan adalah apa yang dapat dilakukan.

3. **Operational Planning:** lebih menyangkut **implementasi proyek**; tindakan-tindakan purposif atau intervensi untuk mempengaruhi perubahan; keputusan yang ditetapkan adalah apa yang akan dilakukan.

E. RUANG LINGKUP PERENCANAAN KOTA

Ditinjau dari pemahaman perencanaan secara umum, perencanaan kota (*city/town planning*) atau perencanaan perkotaan (*urban planning*) merupakan salah satu jenis aktivitas perencanaan yang mempunyai hierarki atau skala spasial kota/perkotaan. Dalam hal ini perencanaan kota merupakan cabang dari perencanaan wilayah dan kota (*regional and city planning*).

Selain perencanaan kota, dikenal pula manajemen kota/perkotaan (*urban management*), yang dalam keseharian sering kali membingungkan perbedaannya karena sering kali dipertukarkan. Perbedaan antara keduanya adalah: perencanaan kota lebih memperhatikan pada penyiapan dan antisipasi kondisi kota pada masa yang akan datang, dengan titik berat pada aspek spasial dan tata guna lahan. Manajemen kota lebih memperhatikan kegiatan yang akan segera dilakukan dengan titik berat pada aspek intervensi dan pelayanan publik yang akan berimplikasi pada kondisi kota secara keseluruhan.

Ruang lingkup perencanaan perkotaan pada masa perkembangannya berorientasi pada aspek fisik dan spasial, seperti dikemukakan oleh Keeble (dalam Devas dan Rakodi, 1993) adalah *the art and science of ordering the use of character and siting of building and communication routes so as to secure and maximise the practicable degree of economy, convince and beauty*.

Beberapa hal penting dalam Perencanaan Kota untuk membedakannya dari jenis perencanaan yang lain adalah (Fedt 1996, dalam Bratakusuma, 2005):

1. Perencanaan kota terutama berkaitan erat dengan masalah-masalah kemasyarakatan yang di dalamnya tercakup sekelompok besar klien yang mempunyai kepentingan berbeda-beda.
2. Perencanaan kota merupakan aktivitas yang benar-benar direncanakan dengan matang yang biasanya ditangani oleh orang-orang yang terlatih secara profesional sebagai perencana.
3. Tujuan dan sasarannya, serta pranata-pranata untuk mencapainya, sering teramat tidak pasti.

4. Para perencana kota sendiri jarang membuat keputusan; malahan sebaliknya, mereka membuat berbagai alternatif dan rekomendasi bagi pihak-pihak yang dipilih dan ditunjuk untuk mengambil keputusan-keputusan tertentu.
5. Para perencana kota menggunakan berbagai macam alat bantu dan metode-metode khusus untuk menganalisis dan menyajikan berbagai alternatif.
6. Hasil dari semua aktivitas perencanaan hanya dapat dilihat setelah 5 sampai 20 tahun setelah keputusan diambil, sehingga menyulitkan umpan balik dan tindakan perbaikan.

Jika ditelusuri secara historis, aktivitas perencanaan kota pada mulanya dikaitkan dengan pekerjaan yang menghasilkan produk fisik-spasial yang statis. Pada perkembangannya perencanaan dikaitkan untuk merumuskan cita-cita dalam arti yang lebih luas untuk mencapai cita-cita yang lebih baik, termasuk melakukan upaya yang didasari peramalan/ekspektasi sehingga merupakan proyeksi masa depan untuk mencapai tujuan yang lebih baik dengan memperbesar dan mengurangi skala pelaksanaan.

Perencanaan kota (*city/urban planning*), pada masa lalu lebih diarahkan pada perencanaan fisik dan estetika, tetapi pada masa kini lebih kompleks yang mengarah pada tujuan pembangunan perkotaan secara sosial-ekonomi. Sering disebutkan bahwa perencanaan kota pada dasarnya adalah kegiatan penyusunan rencana kota, yang dimaksudkan untuk mewujudkan peningkatan kualitas lingkungan kehidupan dan penghidupan masyarakat kota dalam mencapai kesejahteraan. Secara lebih rinci tujuan perencanaan kota antara lain adalah: penyediaan fasilitas umum yang memadai; penyediaan utilitas; penyediaan perumahan (lokasi, distribusi, estetika); serta pengembangan sistem transportasi kota.

Penekanan perencanaan kota/perkotaan pada wawasan fisik ini masih berlangsung sampai saat ini di negara-negara berkembang, seperti halnya di Indonesia. Meskipun demikian, sesungguhnya sejak tahun 1970-an sudah berkembang berbagai pemikiran dengan wawasan yang lebih luas. Misalnya saja, pemahaman tentang perencanaan kota/perkotaan sebagai (Devas & Rakodi, 1993):

1. Proses menentukan tindakan yang tepat guna di masa depan melalui serangkaian pilihan-pilihan (Davidoff & Reiner).
2. Aplikasi metode ilmiah pada penentuan kebijakan perkotaan (Faludi).

3. Perancangan, pertumbuhan dan pengelolaan lingkungan fisik, sejalan dengan kebijakan yang telah ditentukan dan disepakati, untuk mencapai sasaran-sasaran sosial ekonomi yang seimbang (Franklin).
4. Mekanisme untuk menciptakan lingkungan kehidupan yang didambakan semua orang, dan mengatur agar *public goods* dapat dinikmati semua orang (Taylor & Williams).

Secara esensial, faktor yang berpengaruh dalam perencanaan kota: landasan filsafah dan ideologi, motivasi dan tujuan yang merupakan dasar kebijaksanaan, sumber daya alam, manusia, modal, dan informasi; teknologi dan ilmu pengetahuan, personil terampil, ruang dan waktu. Selain itu, dalam proses perencanaan perlu dipertimbangkan bahwa suatu rencana haruslah logis, masuk akal, dapat dimengerti; luwes (fleksibel) dan mampu mengikuti arus/perkembangan; objektif dalam arti menyangkut kepentingan umum maupun tertentu; memperhatikan kendala dan limitasi baik fisik maupun sosial; merupakan proses yang terus menerus.

Produk dari proses perencanaan adalah **rencana**. Dengan pengertian ini maka suatu jenis produk rencana dipandang sebagai kumpulan substansi/materi/isi rencana. Dalam konteks perencanaan wilayah dan kota di Indonesia, berbagai jenis/macam rencana ini pada dasarnya mengacu pada prosedur yang berlaku. Hal ini akan diuraikan lebih lanjut pada Modul tersendiri mengenai Proses dan Produk Perencanaan Tata Ruang Kota.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan salah satu definisi perencanaan secara umum serta unsur-unsurnya!
- 2) Jelaskan karakteristik perencanaan publik yang membedakannya dengan aktivitas individual!
- 3) Jelaskan klasifikasi jenis aktivitas perencanaan yang dapat dilakukan !
- 4) Perencanaan kota/perkotaan sering kali disebutkan lebih menekankan pada aspek fisik dan/atau spasial. Jelaskan!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Anda dapat menggunakan definisi perencanaan yang paling umum, yang sekurang-kurangnya memuat unsur-unsur perencanaan yakni: aktivitas memilih; alokasi sumber daya; untuk mencapai tujuan; dan masa depan.
- 2) Anda dapat melihat kembali pembahasan mengenai karakteristik perencanaan, yang mencakup :pencapaian tujuan, perubahan, pernyataan pilihan; rasionalitas; dan tindakan kolektif.
- 3) Klasifikasi jenis aktivitas perencanaan yang dapat dilakukan seperti yang dikemukakan oleh Conyer & Hill, antara lain berdasarkan: sifat tujuan perencanaan; lingkup aktivitas perencanaan yang tercakup; hierarki/tingkat spasial; dan hierarki operasional.
- 4) Anda dapat mengacu pada pengertian dan ruang lingkup perencanaan kota/perkotaan yang dikemukakan oleh Keeble.

**RANGKUMAN**

Pengertian perencanaan secara umum adalah proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Unsur-unsur dasar dalam perencanaan adalah: (1) merencana berarti memilih; (2) perencanaan sebagai alat untuk mengalokasikan sumber daya; (3) perencanaan sebagai alat untuk mencapai tujuan; (4) perencanaan adalah untuk masa datang. Sebagai aktivitas perencanaan yang mempunyai domain publik, karakteristik perencanaan : (1) mengarah ke pencapaian tujuan; (2) mengarah ke perubahan; (3) pernyataan Pilihan; (4) rasionalitas; dan (5) tindakan kolektif sebagai dasar.

Jenis aktivitas perencanaan pada dasarnya dapat dibedakan berdasarkan kriteria: sifat tujuan perencanaan, lingkup aktivitas perencanaan yang tercakup; hierarki/tingkat spasial, dan hierarki operasional. Dalam konteks ini perencanaan kota/perkotaan merupakan salah jenis perencanaan berdasarkan hierarki spasial, yakni pada tingkat/skala kota atau kawasan perkotaan.

Perencanaan kota/perkotaan berorientasi pada aspek fisik dan spasial. Dalam hal ini perencanaan kota/perkotaan penyiapan dan antisipasi kondisi kota pada masa yang akan datang, dengan titik berat pada aspek spasial dan tata guna lahan, yang dimaksudkan untuk mewujudkan peningkatan kualitas lingkungan kehidupan dan penghidupan masyarakat kota dalam mencapai kesejahteraan.

TES FORMATIF 3

Petunjuk : Untuk soal nomor 1 – 4, pilihlah salah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Pilih mana yang **tidak** tepat dalam kaitannya dengan definisi perencanaan
 - A. banyak sekali definisi perencanaan.
 - B. merupakan sebuah proses yang menerus.
 - C. harus diputuskan sendiri oleh masyarakat banyak.
 - D. untuk kepentingan masa yang akan datang.

- 2) Pilih yang **tidak** termasuk dalam unsur dasar perencanaan
 - A. pengalokasian sumber daya alam.
 - B. untuk kepentingan masa kini
 - C. untuk mencapai tujuan.
 - D. ada beberapa alternatif yang harus dipilih.

- 3) Perencanaan dapat dipandang sebagai alat atau cara untuk mencapai tujuan dengan lebih baik, karena fungsinya sebagai berikut, *kecuali*
 - A. dengan adanya perencanaan diharapkan terdapat suatu pengarahan kegiatan, adanya pedoman bagi pelaksanaan kegiatan yang ditujukan pada pencapaian tujuan tertentu
 - B. dengan perencanaan maka dilakukan suatu perkiraan (*forecasting*) terhadap hal-hal yang dalam masa pelaksanaan akan dilalui.
 - C. dengan adanya perencanaan semua yang diinginkan dapat diwujudkan karena ketersediaan sumber daya tidak terbatas
 - D. dengan perencanaan dilakukan penyusunan skala prioritas, yakni memilih urutan dari segi pentingnya suatu tujuan, sasaran maupun tindakan yang akan dilaksanakan.
 - E. Dengan adanya rencana maka akan ada suatu alat pengukur atau standar untuk melakukan penilaian atau evaluasi.

- 4) Karakteristik perencanaan sekurangnya adalah sebagai berikut, *kecuali*
 - A. mengarah ke perubahan karena perencanaan berkaitan dengan serangkaian tindakan yang dipreskripsikan haruslah dapat mengakomodasikan perubahan
 - B. mengarah ke pencapaian tujuan yang berarti juga mengandung unsur-unsur motivasi pembaharuan; dinamis, normatif atau kreatif

- C. tindakan individual sebagai dasar karena perencanaan mencakup juga kepentingan individu-individu dalam masyarakat
- D. berisi tentang pernyataan tentang serangkaian tindakan memilih strategi, kebijakan atau program yang akan dilaksanakan

Petunjuk : Untuk soal 5 – 7, pilihlah :

- A. Jika pernyataan benar, alasan benar dan keduanya menunjukkan hubungan sebab-akibat
- B. Jika pernyataan benar, alasan bebar tetapi keduanya tidak menunjukkan hubungan sebab-akibat
- C. Jika salah satu dari pernyataan tersebut salah
- D. Jika kedua pernyataan salah.

- 5) Perencanaan adalah proses yang kontinyu, yang menyangkut pengambilan keputusan atau pilihan mengenai bagaimana memanfaatkan sumber daya yang ada semaksimal mungkin guna mencapai tujuan-tujuan tertentu di masa depan

Sebab

Dengan perencanaan dilakukan penyusunan skala prioritas, yakni memilih urutan dari segi pentingnya suatu tujuan, sasaran maupun tindakan yang akan dilaksanakan.

- 6) Berdasarkan lingkup substansinya, perencanaan diklasifikasikan menurut objek utama yang menjadi fokus perencanaan secara sektoral, misalnya saja: perencanaan ekonomi, perencanaan sosial, perencanaan sumber daya alam dan lingkungan, perencanaan fisik/spasial.

Sebab

Perencanaan merupakan serangkaian tindakan melaksanakan strategi, kebijakan atau program yang telah ditetapkan.

- 7) Penekanan perencanaan kota/perkotaan pada wawasan fisik sudah sejak lama ditinggalkan di negara-negara berkembang, seperti halnya di Indonesia.

Sebab

Sejak tahun 1970-an sudah berkembang berbagai pemikiran dengan wawasan yang lebih luas, antara lain perencanaan kota diartikan sebagai pengelolaan lingkungan fisik sejalan dengan kebijakan yang telah ditentukan dan disepakati, untuk mencapai sasaran-sasaran yang semata-mata bersifat fisik.

Petunjuk : Untuk soal 8 – 10, pilihlah :

- A. Jika (1) dan (2) benar
 - B. Jika (1) dan (3) benar
 - C. Jika (2) dan (3) benar
 - D. Jika semuanya benar
- 8) Hal-hal yang tepat berkaitan dengan perencanaan perkotaan dan manajemen perkotaan adalah
- (1) Perencanaan kota lebih memperhatikan pada penyiapan dan antisipasi kondisi kota pada masa yang akan datang, dengan titik berat pada aspek spasial dan tata guna lahan.
 - (2) Manajemen kota lebih memperhatikan kegiatan yang akan segera dilakukan dengan titik berat pada aspek intervensi dan pelayanan publik yang akan berimplikasi pada kondisi kota secara keseluruhan.
 - (3) Perencanaan perkotaan dan manajemen perkotaan sama saja, karena sulit dibedakan.
- 9) Klasifikasi perencanaan berdasarkan tingkat operasionalisasinya misalnya saja dalam bentuk perencanaan kebijakan, program, dan proyek
- (1) *Normative Planning* lebih menyangkut perumusan kebijakan, memberikan pertimbangan tentang nilai-nilai dasar bagi suatu keputusan; definisi sesuatu yang diinginkan secara ideal; keputusan yang ditetapkan adalah apa yang harus dilakukan
 - (2) *Strategic Planning* lebih menyangkut strategi pembangunan; analisis dan evaluasi terhadap tujuan dan sasaran alternatif; seleksi dan disain cara untuk mencapai tujuan yang diinginkan; keputusan yang ditetapkan adalah apa yang dapat dilakukan
 - (3) *Operational Planning* lebih menyangkut implementasi proyek; tindakan-tindakan purposif atau intervensi untuk mempengaruhi perubahan; keputusan yang ditetapkan adalah apa yang akan dilakukan
- 10) Dalam proses perencanaan perlu dipertimbangkan bahwa suatu rencana haruslah
- (1) logis, masuk akal, dapat dimengerti
 - (2) luwes dan mampu mengikuti dinamika perkembangan
 - (3) memperhatikan kendala dan limitasi baik fisik maupun sosial

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 3 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 3.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 3, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) C
- 2) B
- 3) D
- 4) D
- 5) B
- 6) A
- 7) C
- 8) B
- 9) A
- 10) C

Tes Formatif 2

- 1) B
- 2) D
- 3) C
- 4) C
- 5) B
- 6) D
- 7) C
- 8) B
- 9) D
- 10) D

Tes Formatif 2

- 1) C
- 2) B
- 3) C
- 4) C
- 5) B
- 6) C
- 7) C
- 8) A
- 9) D
- 10) D

Glosarium

- Wilayah** : ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan *aspek administrasi dan atau aspek fungsional*.
- Daerah** : ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan *aspek administrasi*
- Kawasan** : ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan *aspek fungsional serta memiliki ciri tertentu/spesifik/khusus*
- Kota** : permukiman yang mempunyai berpenduduk relatif besar, luas areal terbatas, pada umumnya bersifat non-agraris, kepadatan penduduk relatif tinggi, tempat sekelompok orang-orang dalam jumlah tertentu dan bertempat tinggal dalam suatu wilayah geografis tertentu, cenderung berpola hubungan rasional, ekonomis dan individualistis
- Kawasan perkotaan** : kawasan yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.
- Perencanaan** : proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.
- Kota ditinjau dari aspek fisik**: kawasan terbangun (*built up area*) yang terletak saling berdekatan/terkonsentrasi, yang meluas dari pusatnya hingga ke wilayah pinggiran, atau wilayah geografis yang didominasi oleh struktur binaan (*man made structure*).
- Kota ditinjau dari aspek sosial** : konsentrasi penduduk yang membentuk suatu komunitas yang pada awalnya bertujuan untuk

meningkatkan produktivitas melalui konsentrasi dan spesialisasi tenaga kerja dan meningkatkan adanya diversitas intelektual, kebudayaan dan kegiatan rekreatif di kota-kota.

Kota ditinjau dari aspek ekonomi: memiliki fungsi sebagai penghasil produksi barang dan jasa, untuk mendukung kehidupan penduduknya dan untuk keberlangsungan kota itu sendiri.

Kawasan perkotaan : Kawasan perkotaan berstatus administratif Daerah Kota; Kawasan perkotaan yang merupakan bagian dari Daerah Kabupaten; Kawasan perkotaan baru yang merupakan hasil pembangunan yang mengubah kawasan perdesaan menjadi kawasan perkotaan; Kawasan perkotaan yang mempunyai bagian dari dua atau lebih daerah yang berbatasan.

Perencanaan : proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia

Unsur dasar dalam perencanaan: (1) merencana berarti memilih; (2) perencanaan sebagai alat untuk mengalokasikan sumber daya; (3) perencanaan sebagai alat untuk mencapai tujuan; (4) perencanaan adalah untuk masa datang.

Karakteristik perencanaan: (1) mengarah ke pencapaian tujuan; (2) mengarah ke perubahan; (3) pernyataan Pilihan; (4) rasionalitas; dan (5) tindakan kolektif sebagai dasar.

Jenis aktivitas perencanaan pada dasarnya dapat dibedakan berdasarkan kriteria: sifat tujuan perencanaan, lingkup aktivitas perencanaan yang tercakup; hierarki/tingkat spasial, hierarki operasional.

Perencanaan kota : penyiapan dan antisipasi kondisi kota pada masa yang akan datang, dengan titik berat pada aspek spasial dan tata guna lahan, yang dimaksudkan untuk mewujudkan peningkatan kualitas lingkungan kehidupan dan penghidupan masyarakat kota dalam mencapai kesejahteraan.

Daftar Pustaka

- Alexander, Ernest R., (1988). *Approach to Planning : Introducing Current Planning Theories, Concepts, and Issues*, Gordon and Breach Science Publishers.
- Branch, Melville C., (1995). *Perencanaan Kota Komprehensif, Pengantar dan Penjelasan*. Terjemahan Wibisana. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Conyer, Diana and Hills, Peter, (1984). *An Introduction to Development Planning in Third World*, John Wiley.
- Devas, Nick and Rakodi, Carole (ed.), (1993). *Managing Fast Growing Cities : New Approach to Urban Planning and Management in Developing World*. New York: Longman Scientific & Technical.
- Daldjoeni, (1987). *Geografi Kota dan Desa*. Bandung: Penerbit Alumni.
- Departemen Pekerjaan Umum, Ditjen Cipta Karya. (1997). *Kamus Tata Ruang*.
- Hartshorn, Truman A., (1992). *Interpreting the City : An Urban Geography*. New York: John Wiley & Sons.
- Nas, PJM, (1977). *Kota di Dunia Ketiga*, Jakarta: Bhratara.
- Zahnd, Markus, (1999). *Perancangan Kota secara Terpadu: Teori Perancangan Kota dan Penerapannya*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius & Soegijapranata Press.