

## KE ARAH PENGEMBANGAN KOTA-KOTA KECIL DAN MENENGAH

Oleh: Winahyo Soekanto

*Pilihan pola pengembangan kewilayahan (regional development) dalam pembangunan daerah adalah pilihan yang paling pas bagi Indonesia yang memiliki wilayah demikian luas. Pola ini bisa merupakan jembatan yang menghubungkan pembangunan perkotaan dan pembangunan pedesaan menjadi kesatuan pembangunan nasional sekaligus menjaga kesinambungannya. Caranya adalah dengan mengembangkan kota-kota kecil dan menengah yang diharapkan mampu berperan menjadi penggerak dan pusat pertumbuhan bagi daerah pengaruhnya (hinterland). Namun bagaimana menciptakan status administrasi pemerintahan kota tertentu sebagai suatu pengaturan baru di luar yang telah ada dalam UU No. 5/1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah, merupakan tantangannya.*

Redaksi

### Pendahuluan

Pembangunan ekonomi yang menjadi fokus utama pembangunan nasional sejak dilaksanakannya Repelita I telah menghasilkan pertumbuhan yang sangat berarti dilihat dari sudut kenaikan GNP (*Gross National Product*) dan pendapatan perkapita. Peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan hidup sudah mulai dirasakan oleh warga masyarakat, meskipun belum dapat dikatakan telah cukup merata. Contoh jelek yang paling akhir adalah masih terdapatnya orang-orang yang mati konyol di daerah Jawa Tengah karena makan Tempe Bongkrek, meski sudah dilarang oleh pemerintah daerah setempat memproduksi dan menggunakannya sebagai bahan makanan, karena diketahui beracun dan telah berulang kali memakan korban.

Hasil-hasil pembangunan ekonomi itu membawa pengaruh yang amat berarti pada tingkat perkembangan sosial ekonomi, sosial politik, budaya dan hukum masyarakat Indonesia. Salah satu sisinya, pembangunan ini juga telah memacu gairah pertumbuhan perkotaan, termasuk bermunculannya kota-kota baru, antara lain karena pembangunan berbagai program industrialisasi dan meningkatnya gejala urbanisasi.

Menurut hasil sensus penduduk Indonesia tahun 1980, jumlah penduduk perkotaan di Indonesia meningkat dengan 4,73 persen selama dasawarsa 1970—1980, naik jika dibandingkan dasawarsa sebelumnya yang persentase peningkatannya hanya 3,54 persen. Percepatan urbanisasi ini makin nampak jelas jika diperhatikan pertumbuhan penduduk pada

balikan persentasenya menjadi menurun di antara kedua dasawarsa itu, yakni dari tingkat 1,77 persen menjadi 1,43 persen. Seperti diketahui pada dasawarsa 1970—1980 itulah saat dilaksanakannya program pembangunan lima tahun yang I dan II.

Gambaran situasi ini memperkuat pendapat adanya keterkaitan yang erat antara kemajuan tingkat pembangunan dengan perkembangan fungsi dan peranan kota. Menurut Laporan Salah El Shakhs yang mengkaji perkembangan 60 kota-kota besar (yang diperkirakan akan mencapai jumlah penduduk sekurang-kurangnya 5 juta orang pada tahun 2000) dan 33 negara di mana kota-kota tersebut berada, memang ada kaitan antara tingkat pembangunan dengan perkembangan peranan kota.

Kota besar yang mendominasi umumnya terdapat pada negara kecil. Sebaliknya negara-negara besar dengan wilayah yang luas cenderung membentuk pusat-pusat pertumbuhan yang banyak. Dan dengan meningkatnya pendapatan tiap kepala di suatu negara, maka dominasi kota besar tunggal (*urban primacy*) cenderung menurun. Demikian kesimpulan hasil pengamatan itu, yang ingin melihat adanya bentuk hubungan antara sistem perkotaan, yang digunakan untuk menggambarkan tingkat perkembangan kota, dengan pertumbuhan ekonomi suatu negara.

Namun proses pertumbuhan ekonomi yang cepat mengakibatkan kebanyakan dari kota-kota yang baru tumbuh itu berkembang tanpa arahan yang tertentu, artinya kota-kota itu dibiarkan berkembang sendiri tanpa suatu perencanaan. Berakibatnya

terlalu sibuk dengan masalah-masalah ekonomi sehingga lupa memadam rencana pembangunan fisik dengan rencana pembangunan sosial ekonomi. Sasaran-sasaran ekonomi ditetapkan dan cara-cara mencapainya disusun tanpa memperhitungkan apa arti semua itu dari sudut ruang fisik kota. Hal inilah yang menyebabkan banyak kota "Tumbuh secara tidak sengaja". Terlalu memfokuskan pada satu bidang saja, yakni ekonomi, telah menyebabkan para perencana pembangunan kehilangan visi lengkap dalam pengembangan kota, dan tidak konsisten dalam mengatur tata ruang kota serta peruntukkan wilayahnya. Akibatnya banyak kota tumbuh tidak sesuai dengan fungsi alaminya. Dan hal ini lebih jauh akan menimbulkan kesenjangan perkembangan antardaerah.

Melihat kenyataan itu makin disadari betapa pentingnya pembinaan kota, apalagi jika dikaitkan dengan kenyataan sebagai berikut :

- a. Kebanyakan kota baru bersifat kumpulan desa, di mana sifatnya sebagai daerah (pusat) pemukiman dengan penduduknya yang padat lebih menonjol ketimbang sifatnya sebagai daerah perindustrian atau perdagangan.
- b. Kebanyakan kota itu merupakan pusat pemerintahan Kabupaten Daerah Tingkat II yang tidak memiliki status tertentu.
- c. Kebanyakan kota lebih sering berfungsi sebagai daerah pemasaran hasil-hasil pertanian daerah pedalaman sekitarnya ketimbang sebagai tempat-tempat kegiatan perburuhan dan bidang jasa lainnya.

### Ke Arah Pengembangan Kota Kecil dan Menengah

Dalam rumusan Repelita IV disebutkan bahwa pembangunan daerah perkotaan akan dilanjutkan secara bertahap dan berencana menurut suatu pola pengembangan wilayah. Hal itu dilakukan berdasarkan suatu rencana tata ruang yang menyeluruh, meliputi pengamatan atas kota itu sendiri, daerah pedesaan sekitarnya dan kota-kota yang berdekatan dengannya. Sementara pelaksanaannya akan disesuaikan dengan urgensinya dan dikaitkan dengan fungsi dan hierarki kota yang bersangkutan. Misalnya saja sebagai pusat pelayanan berbagai jasa bagi pengembangan wilayah yang dilayannya secara keseluruhan.

Pilihan pengembangan wilayah menurut rumusan itu menjadi makin dipertegas lagi. Sebagai titik-tolak dari usaha-usaha ke arah perwujudan dan pengembangan pusat-pusat pembangunan baru yang ditujukan untuk perataan gerak pembangunan. Hal ini sudah terlihat dari usaha-usaha peningkatan peranan kota-kota menengah dan kecil, seperti yang dilakukan pada pengaturan dan pembinaan wilayah Jabotabek, Gerbangkertasusila, Medan Raya dan Bandung Raya.

Beberapa cara dalam konteks ini yang juga telah dilakukan antara lain adalah:

1. Upaya peningkatan status pemerintahan kota.
2. Perluasan wilayah administrasi kota yang didasarkan pada kebutuhan perkembangan dan pertumbuhan kota sesuai dengan fungsinya.
3. Pemindahan lokasi ibukota kabupaten yang masih "numpang" di dalam wilayah administrasi suatu ko-

Aplikasi dari modus ini tetap dengan memperhatikan kepentingan pertumbuhan kota itu sendiri dan aspek-aspek lain yang terkait dalam kerangka pengembangan wilayah.

Dari beberapa pilihan modus pengembangan kota-kota kecil dan menengah beserta peningkatan peranannya, salah satu aspek yang sangat potensial dikembangkan adalah pemindahan lokasi ibukota kabupaten yang masih berstatus "numpang" seperti yang telah disebutkan sebelum ini. Pada masa sekarang masih banyak terdapat ibukota kabupaten yang memiliki status demikian, sehingga memberi kemungkinan yang luas untuk mendukung pelaksanaan program pemindahan ini. Segi ini akan dapat menjadi cara yang penting untuk upaya penyebaran pusat-pusat pertumbuhan dan pembangunan yang baru, menumbuhkan dan mengembangkan kota-kota baru.

Pelaksanaan pemindahan ibukota kabupaten ini akan menghapuskan status menumpang dari pemerintahan kabupaten daerah tingkat II. Dari situ diharapkan akan dapat memberikan keluasaan baginya dalam mengatur rumahtangganya, dan ibukota Kabupaten akan benar-benar mampu berperan secara optimal sebagai pusat kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Di samping akan meningkatkan dayaguna dan hasilguna pemerintah daerah tingkat II kabupaten dalam penyelenggaraan dan pembinaan wilayah. Di mana lokasi yang baru itu akan memudahkan interaksinya dengan pusat-pusat kecamatan. Dan pemindahan ibukota kabupaten ke lokasi yang baru, seperti kota kecamatan yang tengah berkembang pesat, akan berakibat pada pe-

nasional serta pembinaan wilayah sebagai dampak munculnya suatu kota baru.

Secara bertahap sejak tahun 1974, sesudah terbentuknya UU No. 5/1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah, hingga tahun 1983, pemerintah telah melakukan pemindahan lokasi ibukota Kabupaten sebanyak 14 buah. Sementara untuk Repelita IV ini telah dicanangkan pula pemindahan sebanyak 10 ibukota kabupaten daerah tingkat II. Realisasi dari rencana ini jelas memberi arti banyak pada pengembangan kota-kota kecil. Namun terdapat tantangan yang sekaligus dukungan yang akan menjamin suksesnya pelaksanaan program ini, yaitu bagaimana mendapatkan format hukum dan administrasi pemerintahan tersendiri yang paling pas bagi pengembangan kota-kota itu, yang secara substantif dapat mengantisipasi kecenderungan gairah pertumbuhan kota.

#### Wadah Administrasi Pemerintahan Kota Kecil

Pada masa sekarang ada beratus kota kecil dan menengah yang sedang tumbuh, utamanya ibukota kabupaten, di Indonesia yang belum memiliki status pemerintahan kota tertentu seperti yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya status sebagai suatu pemerintahan kota yang khusus. Ketidadaan status ini dapat menghalangi perkembangan kota-kota itu, karena tidak memiliki aparat khusus yang dapat menangani masalah-masalah perkotaan yang tengah berkembang, yang pembentukannya merupakan konsep

yang telah terdapat dalam konsep kota-kota tersebut.

Kebanyakan dari kota-kota tersebut hanya berstatus atau mempunyai peranan sebagai pusat pemerintahan kecamatan saja, yang aparat pemerintahannya lebih terbiasa menangani masalah-masalah masyarakat yang masih bersifat agraris. Sedangkan sekarang sebagian besar kota itu sudah berkembang menjadi bersifat nonagraris, industrial, pusat pelayanan aneka jasa, dan seterusnya, yang kemudian mewujudkan masalah-masalah baru perkotaan yang lebih kompleks sifatnya. Yang secara mendesak memerlukan penanganan aparaturnya yang terampil mengantisipasi masalah yang berkembang seiring tumbuhnya kota.

Karena itu pernyataan pemerintah yang mengemukakan pentingnya memberikan satu wadah administrasi pemerintahan kota tersendiri bagi ibukota-ibukota kabupaten, dalam waktu yang selekasnya, terasa makin mendesak.

Di dalam UU No. 5/1974 seperti diketahui, terdapat 3 bentuk pemerintahan kota yang masing-masing adalah:

- a. Kotamadya otonom, yang merupakan tingkatan yang paling tinggi karena sekaligus merupakan pelaksanaan dari asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi pemerintahan.
- b. Kotamadya administratif, yang terdapat pada lima wilayah kota di DKI Jakarta.
- c. Kota administratif, yang baru mulai dikenal sejak UU No. 5/1974.

Kedua bentuk pemerintahan kota yang terakhir hanyalah merupakan pelaksanaan dari asas dekonsentrasi. Selain itu sebenarnya masih disebutkan juga mengenai ibukota kabupaten dan kota kecamatan, namun mereka belum memiliki struktur pemerintahan kota

yang khusus, yang dibentuk untuk menangani masalah perkotaan. Hal ini disebabkan belum terdapatnya pengaturan yang khusus mengenai pengembangan status administratif pemerintahan mereka.

Situasi ini harus bisa dijadikan peluang ke arah pengembangan kota-kota kecil dan menengah, karena mereka adalah yang merupakan potensi bagi pengembangan dan pembinaan kota-kota baru di Indonesia.

Selain yang tengah digalakkan pemerintah yakni mendorong perkembangan daerah atau wilayah tertentu yang menampakkan perkembangan pesat ke arah ciri perkotaan untuk mendapatkan status sebagai kota administratif, satu alternatif pengembangan menuju jenjang menjadi kotamadya. Kita nampaknya masih memiliki peluang untuk percepatan pertumbuhan kota-kota baru dengan memikirkan pengembangan status kota yang lebih bawah, yakni bertitik-tolak dari kondisi-kondisi yang telah diuraikan di atas. Status kota yang dapat mengantisipasi pengembangan ibukota kabupaten dan kota-kota kecil dan kota-kota baru yang bermunculan. Tentu saja yang mengandung persyaratan-persyaratan buat pembentukan suatu kota administratif. Sifatnya akan menjadi suatu pengembangan dari administrasi pemerintahan kota kecamatan.

## Penutup

Tujuan pembangunan daerah menurut GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara) 1983 adalah memanfaatkan potensi yang ada di setiap daerah bagi pengembangan daerah itu, lalu mengusahakan agar daerah yang relatif terbelakang dapat berkembang dengan

laju yang lebih cepat agar dapat mengurangi kesenjangan dalam tingkat kemajuan antardaerah dan tercapainya pemerataan pembangunan serta hasil-hasilnya secara regional, selanjutnya memajukan peranan daerah-daerah tersebut. Yang dapat kita simpulkan dari rumusan itu adalah dipilihnya pendekatan pembangunan kewilayahan (*regional development*) pada pembangunan daerah.

Salah satu upaya bagi percepatan dalam pencapaian tujuan itu adalah dengan terus mengembangkan peranan dari kota-kota kecil dan menengah, antara lain misalnya dengan pembentukan kota-kota administratif yang baru. Namun di samping itu masih banyak kota-kota kecil yang memerlukan pembinaan khusus tetapi karena belum memenuhi persyaratan untuk dikembangkan menjadi kota administratif, maka belum bisa memperoleh pembinaan secara khusus itu. Untuk itu diperlukan pengembangan suatu wadah administrasi pemerintah kota tersendiri yang bersifat lebih bawah dari pemerintahan kota administratif, sebagai bentuk pemerintahan kota terbawah yang diatur oleh UU No. 5/1974. Antisipasi terhadap kebutuhan pengembangan kota yang belum memiliki status tersendiri akan merupakan salah satu aspek yang dapat memacu gairah perkembangan dan pertumbuhan kota-kota baru. Namun tentu kita perlu memikirkan pembentukan dengan segera format hukum dan administrasi pemerintahannya. Dengan demikian akan terdapat jaminan bagi suksesnya pelaksanaan program pengembangan kota-kota kecil dan menengah di Indonesia.

**Daftar Pustaka**

Hauser, Philip M., et al., *Penduduk dan Masa Depan Perkotaan*, Studi kasus di beberapa daerah perkotaan (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1985).

-----, *Statistik Indonesia Tahun 1980* (Jakarta: Biro Pusat Statistik, 1980).

-----, *Repelita IV 1983-1988*, Bab 28, *Pembangunan Daerah*.

Pamudji, S., *Pembinaan Perkotaan di Indonesia, Tinjauan dari Aspek Administrasi Pemerintahan* (Jakarta: Bina Aksara, 1985).



(Winayho)

*Pemandangan di samping Kampus FH-UI*