

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Administrasi Pembangunan

1. Pengertian Administrasi Pembangunan

Ilmu Administrasi selalu mengikuti perkembangan zaman. Ilmu ini terus mengalami perubahan-perubahan, penyempurnaan-penyempurnaan dan bahkan juga penambahan cakupannya. Administrasi merupakan proses penataan usaha yang timbul ketika sekelompok orang yang memiliki tujuan sama kemudian berinteraksi dalam suatu organisasi, melakukan kerjasama dengan menggunakan instrumen dan sumber yang mungkin terbatas. Dengan demikian, maka jika syarat-syarat seperti adanya sekelompok orang, penataan usaha, kerjasama dan tujuan tertentu sudah terpenuhi, maka segala kegiatan apapun itu bentuknya, sudah muncul apa yang disebut administrasi.

Sebelum membahas konsep administrasi pembangunan maka perlu mengenal administrasi publik, dimana administrasi publik dapat dikatakan sebagai induk dari administrasi pembangunan. Administrasi publik menurut Nicholas Henry dalam Keban (2007:6), memberi batasan bahwa;

Administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek dengan tujuan mempromosi pemahaman tentang peran pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial.

Dalam penyempurnaan administrasi publik maka terdapat berbagai macam teori yang telah dikemukakan para ahli, ada yang berdasarkan asumsi yang dipakai, metodologi, tujuan dan lain-lain. Akan tetapi pada dasarnya

mereka memiliki tujuan yang sama dalam mengemukakan tentang teori administrasi publik, yakni ingin menggambarkan pandangan- pandangan ilmu kemanusiaan, ilmu sosial, dan ilmu perilaku serta menerapkan pandangan tersebut didalam menyempurnakan proses administrasi publik.

Perkembangan studi komparatif ilmu administrasi publik dilihat dari alasan yang mendasarinya, yaitu kebutuhan pengembangan model dan konsep atau teori administrasi, dan keperluan pengembangan administrasi bagi pembangunan. Oleh karena itu para ahli mulai mengalihkan pikiran dan perhatian terhadap suatu cabang ilmu administrasi yang relevan dengan negara-negara yang sedang membangun.

Ilmu administrasi yang dapat mengatasi masalah-masalah pembangunan disegala bidang (politik, ekonomi, sosial dan budaya) disebut Ilmu Administrasi Pembangunan, disamping Ilmu Administrasi Negara yang dikenal selama ini. Beberapa pendapat mengatakan bahwa Administrasi Pembangunan adalah Administrasi Negara yang berorientasi ke arah Pembangunan (Handyaningrat, 1998:7).

Perhatian administrasi negara terhadap masalah-masalah pelaksanaan dan pencapaian tujuan- tujuan pembangunan, bahwa administrasi disini ditujukan kepada pelaksanaan program-program substantif pembangunan termasuk proses perumusan kebijakan dan instrumen untuk pelaksanaannya. Hal inilah yang menjadi kecenderungan pendekatan atau gagasan administrasi pembangunan.

Administrasi pembangunan merupakan cara yang dilakukan pemerintah dalam mengisi peranan dominan didalam proses pembangunan secara keseluruhan. Hal ini meliputi prosedur-prosedur teknis dan pengaturan organisasi yang dilakukan pemerintah dalam mencapai tujuan pembangunan.

Administrasi pembangunan dirasa inovatif setelah menaruh perhatian serius pada perubahan sosial diantara sasaran pembangunan yang hendak dicapai.

Adminstrasi pembangunan meliputi dua pengertian, yaitu: pertama, tentang administrasi, yang artinya adalah keseluruhan proses pelaksanaan daripada keputusan- keputusan yang diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang manusi atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Kedua, tentang pembangunan yang didefinisikan sebagai suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dari perubahan yang berencana dan sadar yang dilakukan oleh suatu negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa.(Siagian, 2003:4)

Administrasi pembangunan mempunyai ciri sebagai suatu orientasi administrasi untuk mendukung pembangunan. Administrasi bagi perubahan-perubahan ke arah keadaan yang dianggap lebih baik yang dinyatakan sebagai usaha ke arah modernisasi atau dalam bentuk yang lebih konkrit dalam pembangunan sosial dan ekonomi.

Didalam administrasi pembangunan diberi uraian tentang saling keterkaitan administrasi dengan sapek- aspek usaha pembaharuan/ pembangunan di bidang politik, ekonomi, sosial budaya dan lain- lain. Peranan aktif negara dalam mendorong pembangunan dapat dilakukan melalui perumusan, penetapan, pelaksanaan, dan pengawasan kebijakan dalam pembangunan. Dengan demikian, yang dimaksud dengan administrasi pembangunan yaitu seluruh usaha yang dilakukan oleh masyarakat untuk memperbaiki tata kehidupannya sebagai suatu bangsa dalam berbagai aspek kehidupan bangsa dalam rangka usaha pencapaian tujuan yang telah ditentukan.

2. Pengertian Pembangunan

Istilah pembangunan sudah tidak asing lagi bagi setiap warga negara, bagi negara berkembang khususnya, pembangunan selalu menjadi fokus utama kegiatan negara dan telah menjadi sesuatu yang dapat memotivasi untuk meraih keberhasilan dan kesuksesan dalam setiap aspek kehidupan. Pengertian Pembangunan mempunyai banyak definisi yang secara umum mengandung esensi bahwa pembangunan merupakan proses untuk melakukan perubahan atau suatu proses perubahan yang disengaja untuk mencapai perbaikan kehidupan dan penghidupan yang berkesinambungan.

Secara sederhana pembangunan sering diartikan sebagai suatu upaya untuk melakukan perubahan menjadi lebih baik. Perubahan yang dimaksud adalah menuju arah peningkatan dari keadaan semula sehingga tidak jarang pula ada yang mengasumsikan bahwa pembangunan adalah juga pertumbuhan. Seiring dengan perkembangannya hingga saat ini belum ditemukan adanya suatu kesepakatan yang dapat menolak asumsi tersebut.

“Untuk membedakan pembangunan dan pertumbuhan tidak harus memisahkan secara tegas batasannya Pembangunan sebagai suatu perubahan, mewujudkan suatu kondisi kehidupan bernegara dan bermasyarakat yang lebih baik dari kondisi sekarang, sedangkan pembangunan sebagai suatu pertumbuhan menunjukkan kemampuan suatu kelompok untuk terus berkembang, baik secara kualitatif maupun kuantitatif dan merupakan sesuatu yang mutlak harus terjadi dalam pembangunan” (Siagian dalam Bratakusumah (2004:6)).

Sehingga dapat dikatakan bahwa pada dasarnya pembangunan tidak dapat dipisahkan dari pertumbuhan, dalam arti pembangunan dapat menyebabkan terjadinya pertumbuhan dan pertumbuhan akan terjadi sebagai akibat adanya pembangunan. Dalam hal ini pertumbuhan dapat berupa

pengembangan / perluasan atau peningkatan dari aktivitas yang dilakukan oleh suatu komunitas masyarakat.

Di sisi lain, Siagian (2003: 4-5) mendefinisikan tentang tinjauan terhadap pembangunan dan mengkaji tujuh ide pokok yang dapat dimaknai dari definisi tersebut.

“Pembangunan didefinisikan sebagai rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation-building*). Berdasarkan definisi tersebut terdapat tujuh ide pokok yang dapat dimaknai. 1) Pembangunan merupakan suatu proses. 2) Pembangunan merupakan suatu usaha yang secara sadar untuk dilaksanakan. 3) Pembangunan dilakukan secara terencana, baik dalam arti jangka panjang, jangka sedang, dan jangka pendek. 4) Pembangunan mengandung makna pertumbuhan dan perubahan. 5) Pembangunan mengarah kepada modernitas. 6) Modernitas yang dicapai melalui pembangunan bersifat multidimensional. 7) Proses dan kegiatan pembangunan ditujukan kepada usaha membina bangsa dalam rangka pencapaian tujuan bangsa dan negara yang telah ditentukan”.

Sedangkan menurut Bryant & White dalam Pontoh dan Kustiawan (2009:164-165), mendefinisikan pembangunan sebagai suatu peningkatan kapasitas untuk mempengaruhi masa depan yang memiliki beberapa implikasi tertentu. Implikasi yang dimaksudkan yaitu:

1. Pembangunan memberikan perhatian terhadap “kapasitas”, terhadap apa yang perlu dilakukan untuk mengembangkan kemampuan dan tenaga guna membuat perubahan.
2. Mencakup “keadilan” (*equity*), perhatian yang berat sebelah kepada kelompok tertentu akan memecah belah masyarakat dan mengurangi kapasitasnya.
3. Penumbuhan kuasa dan wewenang, dalam pengertian bahwa hanya jika masyarakat mempunyai kuasa dan wewenang tertentu maka mereka akan menerima manfaat pembangunan.

Berdasarkan pernyataan diatas, pada intinya pembangunan berarti perhatian yang bersungguh-sungguh terhadap saling ketergantungan di dunia

serta perlunya menjamin bahwa masa depan dapat ditunjang kelangsungannya. Kapasitas apapun yang tercapai akan cepat penuh, kecuali jika kita mengetahui dan menangani masalah- masalah kelangkaan dan keterbatasan sumber-sumberdaya yang ada.

Dengan demikian, definisi-definisi tersebut sesungguhnya menjelaskan bahwa pembangunan adalah suatu proses untuk melakukan perubahan ke arah yang lebih baik, yang dilakukan secara sadar dan terencana yang bertujuan untuk menciptakan kehidupan masyarakat yang lebih baik. Selain itu, dengan pembangunan diharapkan suatu negara tersebut bisa meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakatnya.

3. Dimensi Spasial Administrasi Pembangunan

Administrasi pembangunan dalam kaitannya dengan dimensi ruang dan daerah, harus dapat mencari jawaban tentang bagaimana pembangunan dapat tetap menjaga persatuan dan kesatuan, tetapi dengan memberikan kewenangan dan tanggung jawab yang cukup pada daerah dan masyarakatnya. Dimensi ruang dan daerah dalam perencanaan pembangunan adalah perencanaan pembangunan bagi suatu kota, daerah, ataupun wilayah .

Dalam bahasan ini pengertian daerah yang dimaksud dalam perencanaan pembangunan adalah Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/ Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam konteks perencanaan tata ruang, lebih sering digunakan pengertian wilayah, yang mencakup wilayah nasional, provinsi, dan Kabupaten/ Kota. Kedua pengertian tersebut akan dipergunakan

secara bersama-sama untuk membahas keterkaitan antara perencanaan pembangunan daerah dan perencanaan tata ruang wilayah. Pendekatan ini memandang kota, daerah, ataupun wilayah sebagai suatu wujud bebas yang pengembangannya tidak terikat dengan kota, daerah, ataupun wilayah yang lain, sehingga penekanan perencanaannya mengikuti pola yang lepas dan mandiri

Pada dasarnya perencanaan pembangunan yang dilakukan dengan berbagai pendekatan seperti halnya pendekatan pembangunan sendiri yang dapat dilakukan melalui tiga pendekatan yakni pembangunan makro, sektoral dan regional. Pembangunan makro mencakup sasaran- sasaran dan upaya-upaya pada lingkup nasional, yang pencapaiannya merupakan hasil dari upaya-upaya pada tingkat sektoral dan regional (Heaphy dalam Pontoh dan Kustiwan, 2009:203). Ketiga pendekatan tersebut mempunyai implikasi administratif yang berbeda, sesuai lingkup dan kewenangan masing- masing dalam rangka penyelenggaraan pembangunan nasional.

Ditinjau dari sisi inilah dimensi ruang dan daerah menjadi penting artinya dalam perencanaan pembangunan daerah menjadi penting dalam rangka pembangunan nasional. Oleh sebab itulah kemudian sering disebutkan bahwa pembangunan daerah pada dasarnya merupakan bagian integral dari pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan daerah, dalam pendekatan ini, merupakan pola perencanaan pada suatu yurisdiksi ruang atau wilayah tertentu yang dapat digunakan sebagai bagian pola pembangunan nasional.

Menurut Heaphy dalam Pontoh dan Kustiwan (2009:203), pertimbangan dimensi ruang dan daerah dalam administrasi pembangunan memiliki tiga cara pandang atau pendekatan:

1. Dimensi ruang dan daerah dalam perencanaan pembangunan adalah perencanaan pembangunan bagi suatu kota, daerah, ataupun wilayah. Pendekatan ini memandang kota, daerah, atau wilayah sebagai suatu wujud (*entity*) bebas yang pengembangannya tidak terkait dengan kota, daerah, atau wilayah lain, sehingga penekanan perencanaannya merupakan pola yang lepas dan mandiri (*independent*).
2. Pembangunan didaerah merupakan bagian dari pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan daerah, dalam pendekatan ini merupakan pola perencanaan pada suatu yurisdiksi ruang atau wilayah tertentu yang dapat digunakan sebagai bagian dari pola perencanaan pembangunan nasional.
3. Perencanaan pembangunan daerah adalah instrumen bagi penentuan alokasi sumber daya pembangunan dan lokasi kegiatan di daerah yang telah direncanakan secara terpusat yang berguna untuk mencegah terjadinya kesenjangan ekonomi antar daerah.

Kebijakan yang menyangkut dimensi ruang dalam perencanaan pembangunan dipengaruhi oleh banyak faktor, disamping sistem pemerintahan, politik dan ekonomi, juga oleh pandangan ideologi, kemampuan sumber daya manusia di daerah, pengelompokan wilayah, perubahan sosial, dan lain sebagainya. Implikasi aspek ruang yang meliputi tingkat pembangunan daerah, lokasi, mobilitas penduduk dan penyebarannya, serta budaya daerah, memiliki hubungan dan keterkaitan yang sangat erat dengan pembangunan ekonomi. Dalam konteks ini, dimensi ruang pembangunan harus dapat mencari jawaban tentang bagaimana pembangunan dapat tetap menjaga kesatuan dan persatuan, tetapi dengan memberikan kewenangan dan tanggungjawab yang cukup pada daerah dan masyarakatnya.

Menurut Kartasmita dalam Pontoh dan Kustiwan (2009: 204), perencanaan pembangunan dipandang sebagai bagian tak terpisahkan dalam administrasi pembangunan, ada beberapa aspek dari dimensi ruang dan daerah yang berkaitan dengan administrasi pembangunan daerah, yaitu:

1. Aspek regionalisasi atau perwilayahan.
Regionalisasi sebagai bagian dari upaya mengatasi aspek ruang dalam pembangunan, memberikan keuntungan dalam mempertajam fokus pada ruang lingkup ruang yang jauh lebih kecil dalam suatu negara. Wilayah disini umumnya dimaksudkan sebagai suatu wujud (*entity*) politik dan pemerintahan, artinya unit-unit wilayah pemerintah sesuai dengan tingkatannya, baik bersifat otonom atau administratif. Unit- unit wilayah dapat dibentuk karena alasan historis, geografis, kondisi ekonomi, atau latar belakang sosial budaya.
2. Aspek ruang yang akan tercermin dalam penataan ruang.
Dalam hal ini tata ruang pada hakikatnya merupakan lingkungan fisik yang mempunyai hubungan organisatoris/ fungsional antara berbagai macam objek dan manusia yang terpisah dalam ruang-ruang. Didalam tata ruang terdapat suatu distribusi dari tindakan manusia dan kegiatannya untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan sebelumnya. Tata ruang merupakan jabaran dari suatu produk perencanaan fisik. Konsepsi tata ruang ini tidak hanya menyangkut suatu wawasan yang disebut wawasan spasial, tetapi menyangkut pula aspek- aspek non-spasial. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa struktur fisik sangat ditentukan dan dipengaruhi pula oleh faktor-faktor non fisik seperti organisasi fungsional, pola sosial budaya, dan nilai kehidupan komunitas.
Penataan ruang secara umum memiliki pengertian sebagai suatu proses yang meliputi proses perencanaan, pelaksanaan atau pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang yang terkait satu dengan lainnya. Berdasarkan konsepsi ini, penataan ruang adalah upaya mewujudkan tata ruang yang terencana, dengan memperhatikan keadaan lingkungan alam, lingkungan buatan, lingkungan sosial, interaksi antarlingkungan, tahapan dan pengelolaan pembangunan, serta pembinaan kemampuan kelembagaan dan sumberdaya manusia yang ada dan ditujukan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, memelihara lingkungan hidup, dan diarahkan untuk mendukung upaya pertahanan keamanan. Jadi, dalam konteks ini pengelolaan ruang dalam dimensi administratif adalah upaya mengoptimalkan sumberdaya untuk pembangunan.

3. Aspek otonomi daerah.
Dimensi administratif yang berkaitan dengan otonomi adalah desentralisasi. Desentralisasi pada dasarnya adalah penataan mekanisme pengelolaan kebijaksanaan dengan kewenangan yang lebih besar diberikan kepada daerah agar penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan menjadi lebih efektif dan efisien. Desentralisasi dicerminkan oleh pendelegasian penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan kepada pemerintah daerah dan hak untuk mengurus keperluannya sendiri. Selain memberikan hak-hak kepada daerah, desentralisasi juga menerima kewajiban-kewajiban. Kedua aspek ini harus dapat diserasikan, dan untuk itu administrasi pembangunan berperan dalam menjembatani kebijaksanaan dan strategi nasional dengan upaya-upaya pembangunan yang diselenggarakan di daerah.
4. Aspek partisipasi masyarakat dalam pembangunan.
Salah satu karakteristik atau ciri sistem administrasi modern adalah pengambilan keputusan dilakukan sedapat-dapatnya pada tingkat yang paling bawah. Dalam hal ini masyarakat, bersama-sama dengan aparat pemerintah, menjadi *stakeholder* dalam perumusan, implementasi, dan evaluasi dari setiap upaya pembangunan. Dengan meningkatnya pendidikan, masyarakat akan menjadi semakin terbuka, semakin maju, dan modern. Dalam kondisi seperti ini masyarakat tidak akan puas dengan hanya mendengar dan melaksanakan petunjuk, tetapi juga ingin ikut berpartisipasi dalam pembangunan dan menentukan nasib mereka sendiri. Pembangunan yang memberi kesempatan dan bertumpu pada masyarakat telah menjadi paradigma pembangunan yang memang relatif baru, namun sekarang berkembang dan dianut oleh para pakar seperti terungkap dalam banyak kepustakaan mengenai studi pembangunan.
5. Aspek keragaman dalam kebijaksanaan (*policy diversity*).
Dari segi perencanaan pembangunan harus dipahami bahwa satu daerah berbeda dengan daerah lainnya. Tak ada satupun daerah yang memiliki karakteristik yang sama, baik dari potensi ekonomi, sumber daya manusia, maupun kelembagaan masyarakatnya. Disamping itu, anggapan bahwa pemerintahan di daerah lebih mengetahui permasalahan daerahnya semakin menguat. Dalam kerangka ini, kebijaksanaan yang bersifat nasional harus luwes, agar aparat pemerintah dibawahnya dapat mengembangkan dan memodifikasi kebijaksanaan tersebut sesuai dengan kondisi masing-masing wilayah. Untuk itu, kebijaksanaan nasional harus memahami karakteristik daerah dalam mempertimbangkan potensi pembangunan di daerah terutama dalam kebijaksanaan investasi sarana dan prasarana guna merangsang berkembangnya kegiatan ekonomi daerah.

B. Pembangunan Daerah dalam Konteks Otonomi Daerah

Pembangunan daerah dianggap mampu secara efektif menghadapi permasalahan pembangunan di daerah. Pembangunan daerah melalui mekanisme pengambilan keputusan otonomi diyakini mampu merespons permasalahan aktual yang akan sering muncul dalam keadaan masih tingginya intensitas alokasi sumber daya alam dalam pembangunan. Otonomi dalam administrasi pembangunan dirasakan makin relevan sejalan dengan keragaman sosial dan ekologi pada suatu wilayah (Nugroho dalam Pontoh dan Kustiwan (2009:187).

Pengertian dan penerapan pembangunan daerah umumnya dikaitkan dengan kebijakan ekonomi atau keputusan politik yang berhubungan dengan alokasi secara spasial dari kebijakan pembangunan nasional secara keseluruhan. Dengan demikian, kesepakatan nasional yang menyangkut sistem politik dan pemerintahan atau aturan mendasar lainnya, sangat menentukan pengertian dari pembangunan daerah.

Menurut Nugroho dalam Pontoh dan Kustiwan (2009:188), pembangunan daerah yang lazim disertai dengan otonomi daerah, sangat relevan dengan pembangunan secara menyeluruh karena beberapa alasan:

1. Pembangunan daerah sangat tepat diimplementasikan dalam perekonomian yang mengandalkan pengelolaan sumberdaya-sumberdaya publik (*common and public resources*), antara lain sektor kehutanan, perikanan atau pengelolaan wilayah perkotaan. Di dalam pengambilan keputusan secara otonomi diyakini akan mampu menyederhanakan kompleksitas pengelolaan sumberdaya, mengintensifkan pembinaan sumberdaya, dan menekan peluang munculnya masalah.
2. Pembangunan daerah diyakini mampu memenuhi harapan keadilan ekonomi bagi sebagian besar orang. Dengan otonomi daerah, diharapkan dapat dipenuhi prinsip bahwa yang menghasilkan adalah yang menikmati, dan yang menikmati haruslah yang menghasilkan.

Kesadaran mengenai pentingnya desentralisasi administrasi untuk melaksanakan pembangunan ekonomi merupakan alasan lain yang mendorong dirumuskannya program pembangunan daerah. Adanya desentralisasi memungkinkan efisiensi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan dipertinggi karena (Sukirno dalam Pontoh dan Kustiwan, 2009:190):

1. Pemerintah Daerah lebih mengetahui keadaan daerahnya, karena itu mereka akan dapat melaksanakan atau merencanakan pembangunan daerahnya dengan lebih baik dari Pemerintah Pusat.
2. Apabila terdapat masalah dalam merencanakan maupun melaksanakan pembangunan maka masalah tersebut dapat diatasi dengan lebih cepat, karena Pemerintah Daerah lebih mengetahui masalah itu dibandingkan dengan Pemerintah Pusat.
3. Jumlah masalah yang dihadapi Pemerintah Daerah jauh lebih sedikit daripada yang dihadapi Pemerintah Pusat, karena itu pemecahan masalah tersebut akan dapat dilakukan dengan lebih cepat.

Berkaitan dengan manfaat desentralisasi ini, perlu ditekankan bahwa manfaat tersebut merupakan manfaat potensial atau manfaat yang mungkin diperoleh. Apakah didalam praktik akan demikian keadaannya tergantung pada efisiensi dan kemampuan Pemerintah Daerah. Paling sedikit Pemerintah Daerah harus mempunyai kemampuan dan efisiensi yang sama dengan yang terdapat di pusat untuk menjamin agar manfaat potensial tersebut akhirnya memang akan terjadi dalam kenyataan. Hal ini berarti usaha untuk mengadakan desentralisasi perlu diikuti usaha untuk menciptakan efisiensi yang lebih tinggi dalam administrasi daerah, terutama departemen-departemen yang erat hubungannya dengan pembangunan.

Desentralisasi dalam pelaksanaan pembangunan berarti perencanaan proyek- proyek terutama dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan hanya dalam

pelaksanaannya Pemerintah Daerah atau badan- badan Pemerintah Daerah lainnya disertai tanggungjawab. Untuk mempertinggi keefektifan dari desentralisasi aspek ini harus dilaksanakan. Pemerintah daerah dituntut agar dapat memanfaatkan sumberdaya (*resources*) yang ada di daerahnya masing-masing secara lebih optimal. Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak (Undang- Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah):

1. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya
2. Memilih pimpinan daerah
3. Mengelola aparatur daerah
4. Mengelola kekayaan daerah
5. Memungut pajak dan retribusi daerah
6. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah.
7. Mendapatkan sumber- sumber pendapatan lain yang sah
8. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam Undang- Undang No. 32 Tahun 2004, disebutkan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, disusun perencanaan pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan daerah disusun oleh pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/ kota sesuai dengan kewenangannya yang dilaksanakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan daerah.

C. Tata Ruang Kota

1. Pengertian Tata Ruang

Tata ruang (*land use*) adalah wujud struktur ruang dan pola ruang yang disusun secara nasional, regional dan lokal. Secara nasional disebut

Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, yang dijabarkan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) tersebut perlu dijabarkan ke dalam Rencana tata Ruang Wilayah Kota (RTRWK).

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional. Maka, tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang. Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. Pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budidaya.

Ruang merupakan hal yang sangat penting dalam pembangunan wilayah. Konsep ruang mempunyai beberapa unsur, yaitu; jarak, lokasi, bentuk dan ukuran (Budiharsono, 2005:17) . Konsep ruang sangat berkaitan erat dengan waktu, karena pemanfaatan bumi dan segala kekayaannya

membutuhkan organisasi/pengaturan ruang dan waktu. Unsur-unsur tersebut diatas secara bersama-sama menyusun unit tata ruang yang disebut wilayah.

Menurut Whittlesey dalam Budiharsono (2005:17-18), memformulasikan pengertian tata ruang berdasarkan; 1) unit areal konkret, 2) fungsionalitas diantara fenomena, dan 3) subjektivitas dalam penentuan kriteria, kemudian Hartchorne mengintroduksi unsur hubungan fungsional diantara fenomena, yang melahirkan konsep struktur fungsional tata ruang. Struktur fungsional tata ruang bersifat subjektif, karena setiap peneliti dapat menentukan fungsionalitas berdasarkan kriteria subjektif.

2. Struktur Tata Ruang Kota

a. Makna Struktur Tata Ruang Kota

Kota sebagai suatu sistem spasial / tata ruang merupakan wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak, yang mencirikan kawasan dengan kegiatan utama bukan-pertanian. Dalam hal ini yang dimaksud dengan struktural pemanfaatan ruang kota adalah susunan unsur-unsur pembentuk kawasan perkotaan secara hierarkis dan struktural berhubungan satu sama lainnya membentuk tata ruang kota. Menurut (Pontoh dan Kustiwan, 2009: 236), wujud struktural perwujudan ruang kota diantaranya meliputi hierarki pusat pelayanan kegiatan perkotaan, seperti pusat kota, pusat bagian wilayah kota, dan pusat lingkungan; yang ditunjang dengan sistem prasarana jalan seperti jalan arteri, kolektor, dan lokal.

Dalam konteks diatas, struktur tata ruang kota pertama-pertama dapat dilihat dari adanya hierarki pusat pelayanan kegiatan kota, yakni

adanya pusat kota, dan pusat sekunder/ Bagian Wilayah Kota (BWK) (Pontoh dan Kustiwan, 2009: 236-237):

- 1) Kawasan pusat kota adalah bagian wilayah kota yang merupakan tempat terkonsentrasinya berbagai aktifitas (sosial, ekonomi, budaya) yang melayani penduduk kota itu sendiri (skala lokal) serta penduduk dari wilayah yang lebih luas (skala regional). Kawasan pusat kota biasanya dicirikan dengan adanya unsur-unsur kegiatan perdagangan/bisnis (*CBD-Central Business District*), pusat pemerintahan (*Civic Center*), dan simpul jaringan transportasi. Karakteristik kawasan pusat kota terdiri dari: area pemusatan kegiatan fungsional (terutama perdagangan, pemerintahan), intensitas penggunaan lahan tinggi (nilai lahan tinggi), kepadatan penduduk tinggi, jumlah fasilitas pertokoan lengkap, dan aksesibilitas tinggi.
- 2) Pusat pelayanan kegiatan kota yang hierarkinya lebih rendah dari pusat kota adalah pusat bagian wilayah kota. Wilayah kota dalam pengembangannya sering kali dibagi dalam beberapa bagian wilayah kota (BWK) yang didasarkan pada fungsi kegiatannya dalam lingkup kota. Tiap BWK ini memiliki pusat pelayanan kegiatan (pusat sekunder) yang jenis dan skala pelayanannya disesuaikan dengan penduduk pendukungnya. Adanya pusat BWK ini pada dasarnya dapat mengurangi ketergantungan pada pusat kota secara berlebihan karena di dalam pusat BWK tersedia fasilitas pelayanan perkotaan sehingga tidak semua kebutuhan harus dipenuhi di pusat kota.

Selain teori diatas, Christaller dalam Smith (1985:65) juga mengungkapkan konsep hirarki pusat-pusat pelayanan;

“Christaller developed the concept of a hierarchy of service centres, each level of which provides a higher grade of social, professional and commercial services for a more extensive population than the level below”.

Konsep hirarki pusat-pusat pelayanan menurut Christaller yaitu pada setiap tingkat menyediakan kelas yang lebih tinggi dari tingkat bawahnya yang meliputi pelayanan sosial, profesional dan komersial untuk populasi yang lebih luas. Jadi pusat pelayanan di perkotaan membentuk pusat fungsional wilayah yang saling memiliki

ketergantungan. Dengan adanya pusat fungsional yang berada di pusat kota memicu arah pergerakan penduduk di pusat kota. Hal ini menyebabkan kesenjangan dengan wilayah di luar pusat kota, selain itu juga menambah beban di pusat kota.

Dalam wujud struktural perwujudan ruang kota juga ditunjang dengan sistem prasarana jalan seperti jalan arteri, kolektor, dan lokal. Menurut Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2006 tentang Jalan, berdasarkan hierarkinya, jaringan jalan dapat dibedakan menjadi:

1. Jalan Kolektor Primer

Jalan kolektor 1 adalah jalan kolektor primer yang menghubungkan antar Ibukota Provinsi; Jalan Kolektor 2 adalah jalan kolektor primer yang menghubungkan Ibukota Provinsi dengan Ibukota Kabupaten/Kota; serta Jalan Kolektor 3 adalah jalan kolektor primer yang menghubungkan antar Ibukota Kabupaten/Kota.

Ketentuan teknis tentang jalan Kolektor sistem Primer dijelaskan dalam Pasal 14 Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2006 tentang Jalan, yang memaparkan bahwa :

- a. Jalan kolektor primer didesain berdasarkan kecepatan rencana minimal 40 km / jam dengan lebar badan jalan minimal 9 meter;
- b. Jalan kolektor primer mempunyai kapasitas yang lebih besar dari volume lalu lintas rata-rata;
- c. Jumlah jalan masuk dibatasi dan direncanakan.
- d. Persimpangan sebidang pada jalan kolektor primer dengan pengaturan tertentu; serta
- e. Jalan kolektor primer yang memasuki kawasan perkotaan dan/atau kawasan pengembangan perkotaan tidak boleh terputus.

2. Jalan Lokal Primer

Jalan lokal merupakan jalan umum yang berfungsi melayani angkutan setempat dengan ciri perjalanan jarak dekat, kecepatan rata-rata rendah, dan jumlah jalan masuk tidak dibatasi. Jalan lokal primer ini pada dasarnya merupakan jalan penghubung utama antar kecamatan yang ada dan penghubung dengan fungsi utama di Kabupaten Malang yang tidak terletak di jalan arteri maupun kolektor.

Ketentuan teknis tentang jalan Lokal Primer dijelaskan dalam Pasal 15 Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2006 tentang Jalan, yang memaparkan bahwa :

- a. Jalan lokal primer di desain berdasarkan kecepatan rencana minimal 20 km / jam dengan lebar badan jalan minimal 7,5 meter; dan
 - b. Jalan lokal primer yang memasuki kawasan perdesaan tidak boleh terputus.
3. Jalan Arteri Sekunder

Jalan arteri sekunder yaitu jalan yang menghubungkan kawasan primer dengan kawasan sekunder kesatu, kawasan sekunder kesatu dengan kawasan sekunder kesatu, atau kawasan sekunder kesatu dengan kawasan sekunder kedua.

Ketentuan teknis tentang jalan Arteri Sekunder dijelaskan dalam Pasal 17 Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2006 tentang Jalan, yang memaparkan bahwa :

- a. Jalan arteri sekunder didesain berdasarkan kecepatan rencana paling rendah 30 (tiga puluh) kilometer per jam dengan lebar badan jalan paling sedikit 11 (sebelas) meter.
 - b. Jalan arteri sekunder mempunyai kapasitas yang lebih besar daripada volume lalu lintas rata-rata.
 - c. Pada jalan arteri sekunder lalu lintas cepat tidak boleh terganggu oleh lalu lintas lambat.
 - d. Persimpangan sebidang pada jalan arteri sekunder dengan pengaturan tertentu harus dapat memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).
4. Jalan Kolektor Sekunder

Jalan kolektor sekunder yaitu jaringan jalan menghubungkan kawasan sekunder kedua dengan kawasan sekunder kedua atau kawasan sekunder kedua dengan kawasan sekunder ketiga.

Ketentuan teknis tentang jalan kolektor sekunder dijelaskan dalam Pasal 18 Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2006 tentang Jalan, yang memaparkan bahwa :

- a. Jalan kolektor sekunder didesain berdasarkan kecepatan rencana paling rendah 20 (dua puluh) kilometer per jam dengan lebar badan jalan paling sedikit 9 (sembilan) meter.
 - b. Jalan kolektor sekunder mempunyai kapasitas yang lebih besar daripada volume lalu lintas rata-rata.
 - c. Pada jalan kolektor sekunder lalu lintas cepat tidak boleh terganggu oleh lalu lintas lambat .
 - d. Persimpangan sebidang pada jalan kolektor sekunder dengan pengaturan tertentu harus memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).
5. Jalan Lokal Sekunder

Jalan lokal sekunder yaitu jaringan jalan yang menghubungkan kawasan sekunder kesatu dengan perumahan, kawasan sekunder

kedua dengan perumahan, kawasan sekunder ketiga dan seterusnya sampai ke perumahan

Ketentuan teknis tentang jalan lokal sekunder dijelaskan dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 2006 tentang Jalan, yang memaparkan bahwa : Jalan lokal sekunder didesain berdasarkan kecepatan rencana paling rendah 10 (sepuluh) kilometer per jam dengan lebar badan jalan paling sedikit 7,5 (tujuh koma lima) meter.

b. Unsur Pembentuk Struktur Tata Ruang Kota

Kota atau kawasan perkotaan pada dasarnya dapat dipandang sebagai suatu sistem spasial, yang secara internal mempunyai unsur-unsur yang menjadi pembentuknya serta keterkaitannya satu sama lain. Dalam hal ini terdapat beberapa unsur pembentuk struktur tata ruang kota menurut Doxiadis dalam Pontoh dan Kustiwan (2009:226-227):

a. Alam (*Nature*)

Keadaan pemukiman perkotaan berbeda dengan pemukiman pedesaan. Lanskap yang ada biasanya lebih luas; dan biasanya berlokasi di daratan, dekat dengan danau, sungai atau laut, dan dekat dengan rute transportasi. Hal ini cukup penting untuk perumahan lebih dari 20.000 penduduk, dan menjadi prasyarat utama untuk perumahan 100.000 penduduk atau lebih. Rumah-rumah kecil perkotaan, seperti yang dibuat masa lalu dengan alasan keamanan, mungkin terdapat di lembah, puncak bukit atau gunung. Akan tetapi, perumahan yang dibangun sekarang, atau perumahan-perumahan besar di masa lalu, membutuhkan daratan yang luas dan kedekatan dengan jalur komunikasi untuk bertahan.

b. Individu manusia (*Antropos*) dan masyarakat (*Society*)

Perumahan perkotaan berbeda dengan pedesaan, dan sebagian besar dikarenakan perbedaan karakteristik dan perilaku. Semakin besar perubahan dari desa ke kota, dan semakin besar kepadatan dan ukuran dari rumah perkotaan, semakin besar perbedaan di antara orang-orang. Dimensi dan karakteristik baru dalam pola hidup perkotaan membutuhkan suatu mekanisme adaptasi dalam usaha untuk mencapai atau melakukan penyesuaian terhadap sumber daya baru dan kondisi tempat tinggal. Di kota besar dengan kepadatan tinggi, terdapat perbedaan komposisi umur dan jenis kelamin, dalam struktur pekerjaan, dalam pembagian tenaga buruh dan struktur sosial. Hal ini memaksa manusia untuk mengembangkan karakteristik yang berbeda

sebagai individual, kelompok, unit, dan komunitas. Manusia di perumahan perkotaan adalah anggota dari komunitas yang lebih besar, masyarakat luas, dan jangkauan interaksi sosialnya meningkat, anggota keluarganya mendapat dampak dari institusi sosial yang berbeda yang pada akhirnya mengambil alih fungsi tertentu dari keluarga.

Berbeda dengan perubahan secara individual, kita menyaksikan perubahan dalam ukuran keluarga, struktur, dan kehidupan. Ukuran keluarga cenderung semakin kecil, sementara unit keluarga inti meningkat dengan pertumbuhan perumahan perkotaan. Semakin besar kesempatan yang ditawarkan oleh komunitas dan masyarakat luas, dan karena gagasan akan komunitas kecil perkotaan sepenuhnya mengabaikan luasnya area perkotaan, hal ini melemahkan komunitas lokal dan menguatkan komunitas yang didasarkan pada profesi, agama, sosial, dan hubungan lainnya.

c. Ruang kehidupan (*Shells*)

Ruang kehidupan dari perumahan perkotaan memiliki banyak karakteristik meskipun ukurannya bervariasi. Semakin besar ukuran perumahan, semakin internasional karakteristinya; sementara semakin kecil ukurannya, semakin dipengaruhi oleh faktor lokal. Hal ini terjadi karena sebagian perumahan kecil masih dipengaruhi oleh budaya lokal di masa lalu, dan sebagian lagi oleh investasi ekonomi yang ada lebih kecil bila dibandingkan dengan perumahan skala besar dan hal ini memperkuat kekuatan lokal.

d. Jaringan (*Network*)

Salah satu cara paling mendasar untuk menggambarkan struktur pemukiman adalah berhubungan dengan jaringan dan terutama sistem sirkulasi – jalur transportasi dan titik-titik pertemuan (*nodal point*). Tempat ini biasanya adalah suatu pusat dengan ruang terbuka yang bisa mempunyai beragam bentuk mulai dari yang alami hingga geometrik. Jika populasi telah tumbuh lebih dari beberapa jiwa, sebuah titik pertemuan bisa tumbuh mengikuti sepanjang jalan utama atau terpecah menjadi dua atau lebih titik pertemuan lainnya. Pecahan titik pertemuan ini lebih kecil bila dibandingkan titik pertemuan utama. Bila titik pertemuan semacam ini terbentuk, hal ini agak mengurangi kepentingan modal utama.

c. Pendekatan dalam Memahami Struktur Tata Ruang Kota

Sebagai suatu area, kota dengan berbagai unsur dan keterkaitannya pada dasarnya merupakan suatu sistem yang kompleks.

Struktur dan pola ruang kota merupakan produk sekaligus proses yang

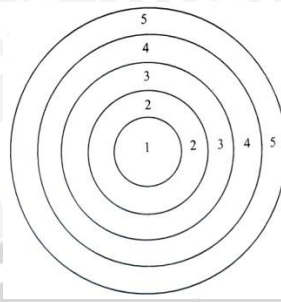
berlangsung lama. Untuk memahaminya perlu pendekatan secara spasial, dengan didasarkan pada hasil kajian dalam bidang geografi perkotaan. Tinjauan terhadap berbagai teori, model, dan konsep pendekatan, terdapat lima pendekatan untuk memahami struktur tata ruang kota, yakni:

(1) Pendekatan Ekologikal

Berdasarkan pendekatan ini kota dipandang sebagai suatu objek studi dan didalamnya terdapat masyarakat yang kompleks, telah mengalami proses interrelasi antarmanusia dan antara manusia dengan lingkungannya. Produk hubungan tersebut adalah pola keteraturan penggunaan lahan kota. Menurut Yunus (2008:4-52), dalam pendekatan ekologikal terdapat tiga teori utama, yaitu:

a) Teori Lingkaran Konsentris (*Concentric Zone Theory*)

Teori ini dikenal luas dengan *Concentric model* atau *zoning model* yang dikemukakan oleh E. W Burgess tahun 1923. Burgess mengemukakan gagasan bahwa kota-kota itu memekarkan diri bermula dari pusat aslinya, sehingga nantinya oleh datangnya penduduk secara bertahap meluas ke wilayah-wilayah tepi dan keluar atau menjelaskan suatu kota berkembang dari pusat ke bentuk zona konsentrik secara berjenjang. Teori konsentris menjelaskan bahwa daerah perkotaan meluas secara merata dari suatu inti kota atau CBD yang dapat dibagi menjadi lima zone dan masing-masing zone berbentuk lingkaran dengan fungsi tertentu.



Sumber: Yunus, 2008:5

Gambar 1
Model Zone Konsentris (Burgess)

Keterangan:

1. Daerah Pusat Kegiatan (*Central Business District*)
2. Zona Peralihan (*transition zone*)
3. Zona Perumahan Para Pekerja (*Zone of working men's home*)
4. Zona permukiman yang lebih baik (*Zone of better residences*)
5. Zona Para Penglaju (*Zone of commuters*)

Seperti terlihat pada model diatas, daerah perkotaan terdiri dari 5 zona melingkar berlapis- lapis yang terdiri dari:

Zona 1: Daerah Pusat Kegiatan (*Central Business District*)

Daerah ini merupakan pusat dari segala kegiatan kota antara lain politik, sosial budaya, ekonomi dan teknologi. Zona ini terdiri dari 2 bagian, yaitu: (1) Bagian paling inti (*the heart of the area*) disebut RBD (*Retail Business District*). Bagian luarnya disebut WBD (*Wholesale Business District*) yang ditempati oleh bangunan yang diperuntukkan kegiatan ekonomi dalam jumlah yang besar seperti pasar, dan pergudangan.

Zona 2: Zona Peralihan (*transition zone*)

Zona ini merupakan daerah yang mengalami penurunan kualitas lingkungan permukiman yang terus menerus dan makin lama makin hebat. Penyebabnya karena adanya intrusi fungsi yang berasal dari zona pertama sehingga perbauran permukiman dengan bangunan bukan untuk permukiman tetapi difungsikan seperti gudang kantor, sehingga intrusi fungsi- fungsi dari zona 1 mengakibatkan terbentuknya "*slums area*" (daerah permukiman kumuh).

Zone 3: Zona Perumahan Para Pekerja (*Zone of working men's home*)

Zona ini paling banyak ditempati oleh perumahan pekerja-pekerja baik pekerja pabrik, industry dan lain sebagainya. Diantaranya adalah pendatang baru dari zona 2, namun masih menginginkan tempat tinggal yang dekat dengan tempat kerjanya. Kondisi pemukimannya lebih baik

dibandingkan zona 2 walaupun sebagian besar penduduknya masih masuk dalam kategori “*low- medium status*”.

Zona 4: Zona permukiman yang lebih baik (*Zone of better residences*)

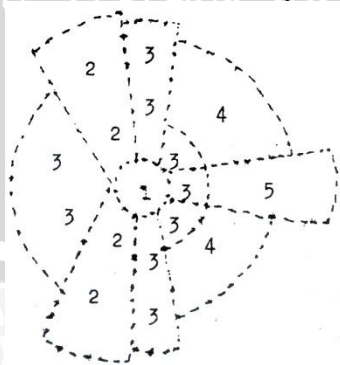
Zona ini dihuni oleh penduduk yang berstatus ekonomi menengah- tinggi, walaupun tidak berstatus ekonomi sangat baik, namun mereka kebanyakan mengusahakan bisnis kecil-kecilan, para professional, para pegawai dan lain sebagainya. Kondisi ekonomi umumnya stabil sehingga lingkungan permukimannya menunjukkan derajat ketereaturan yang cukup tinggi. Fasilitas permukiman terencana dengan baik sehingga kenyamanan tempat tinggal dapat dirasakan pada zona ini.

Zone 5: Zona Para Penglaju (*Zone of commuters*)

Timbulnya penglaju merupakan suatu akibat adanya proses desentralisasi permukiman sebagai dampak sekunder dari aplikasi teknologi di bidang transportasi dan komunikasi. Daerah ini sudah memasuki daerah belakang (*hinterland*), penduduknya bekerja di kota, mereka pergi ke kota dengan kendaraan bermotor, bus, kereta api pada pagi hari dan sorenya merela pulang ke rumahnya masing-masing.

b) Teori Sektor (*Sector theory*)

Teori ini dikemukakan oleh Homer Hoyt tahun 1939. Model teori sektor yang dikembangkan masih menunjukkan persebaran zona-zona konsentrisnya. Tata guna lahan berkembang ke arah luar pusat kota yang terfokus pada rute jalan utama, teori ini merupakan pengembangan dari teori konsentris dengan memperhatikan faktor transportasi di dalam kota. Jelas sekali terlihat disini bahwa jalur transportasi yang menjari (menghubungkan pusat kota ke bagian-bagian yang lebih jauh) diberi peranan yang besar dalam pembentukan pola struktur internal kotanya.



Sumber: Yunus, 2008:26

Gambar 2
Model Teori Sektor (Homer Hoyt)

Keterangan:

1. Daerah Pusat Kegiatan (*Central Business District*)
2. Zona transportasi, perdagangan besar dan industri kecil (*Zone of wholesale light manufacturing*)
3. Zona Permukiman kelas rendah
4. Zona Permukiman kelas menengah
5. Zona Permukiman kelas tinggi

Zona 1: Daerah Pusat Kegiatan (*Central Business District*)

Diskripsi anatomisnya sama dengan zona 1 dalam Teori Konsentris. CBD merupakan pusat kota yang relative terletak di tengah kota yang berbentuk bundar.

Zona 2: *Zone of wholesale light manufacturing*

Zona kedua menjari ke arah luar menembus lingkaran konsentris sehingga gambaran konsentris mengabur adanya. Jelas sekali terlihat peranan jalur transportasi dan komunikasi yang menghubungkan CBD dengan daerah luarnya mengontrol persebaran zona 2 ini. Hal ini wajar sekali karena kelangsungan kegiatan pada “*whole saling*” ini sangat ditentukan oleh derajat aksesibilitas zona yang bersangkutan.

Zona 3: Zona Permukiman kelas rendah

Zona 3 adalah suatu zona yang dihuni oleh penduduk yang mempunyai kemampuan ekonomi lemah. Dengan hanya melihat persebaran keruangan zona ini saja “*seolah-olah*” terlihat adanya kontradiksi antara teori dan kenyataan. Sebagian zona 3 ini membentuk persebaran yang memanjang “*radial centrifugal*” dimana biasanya bentuk seperti ini sangat dipengaruhi oleh adanya rute transportasi dan komunikasi, dengan kata lain menunjukkan derajat aksesibilitas yang tinggi. Daerah-daerah dengan derajat aksesibilitas yang tinggi pada kota akan selalu identik dengan daerah yang bernilai ekonomi tinggi, namun dalam model sector ini, zona 3 dimana penghuninya berstatus ekonomi rendah justru mempunyai pola persebaran seperti ini, atau menempati daerah-daerah yang bernilai ekonomi tinggi. Zona 3 kebanyakan dihuni masyarakat dengan kemampuan ekonomi rendah, memang cenderung utuk tinggal di bagian tertentu yang dekat dengan tempat kerja, demi penghematan biaya hidup. Faktor penentu langsung terhadap persebaran keruangan sektoral yang menjari dari zona 3 bukanlah jalur transportasi dan komunikasi sebagaimana zona 2 dan 5, melainkan keberadaan zona 2 itu sendiri yang menjanjikan cukup banyaknya lapangan pekerjaan.

Zona 4: Zona Permukiman kelas menengah

Derah ini rumahnya relatif besar dibanding zona 3 dengan kondisi lingkungan yang lebih baik. Golongan ini dalam taraf kondisi kemampuan ekonomi yang menanjak dan semakin mapan.

Zona 5: Zona permukiman kelas tinggi

Daerah ini menjanjikan kepuasan, kenyamanan bertempat tinggal. Penduduk dengan penghasilan yang tinggi mampu membangun tempat hunian yang sangat mahal. Kelompok ini disebut sebagai “*status seekers*” yaitu orang-orang yang sangat kuat status ekonominya dan berusaha mencari “pengakuan orang lain” dalam hal ketinggian status sosialnya.

Dalam teori sektor ini terjadi proses penyaringan (*filtering process*) dari penduduk yang tinggal pada sektor-sektor yang ada dan proses penyaringan sendiri hanya berjalan dengan baik bila “*private housing market*” berperan besar dalam proses pengadaan rumah bagi warga kota. Dengan kata lain, bila “*public housing market*” berperan besar dalam pengadaan rumah maka proses penyaringan tidak relevan lagi.

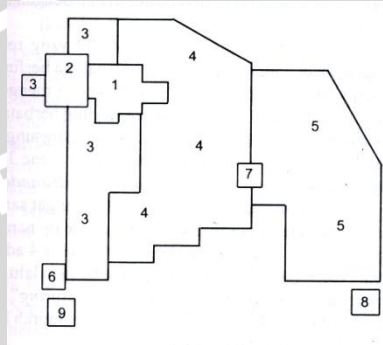
Walaupun perumahan yang lebih baik tersebar mengikuti sektor-sektor tertentu namun distribusi umur bangunan cenderung menunjukkan pola persebaran konsentris. Hal ini wajar karena pembangunan-pembangunan baru, baik untuk perumahan atau bukan perumahan pada umumnya berkembang ke arah luar. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa di satu sisi persebaran bangunan rumah berdasarkan umur masih terlihat konsentris. Namun di sisi lain persebaran rumah berdasar kualitas fisik mengikuti pola sektor. Sejalan dengan kenyataan ini, teori Hoyt merupakan karya yang memperbaiki dan melengkapi teori Burgess dan bukannya berupa perubahan radikal daripada teori konsentris. Dalam gambar yang dikemukakan tadi, jelas sekali terlihat adanya dua unsur, yaitu persebaran penggunaan lahan secara sektor sektoral di satu pihak dan persebaran penggunaan lahan secara konsentris di lain pihak.

c) Teori Inti Berganda (*Multiple Nuclei Theory*)

Teori ini dikemukakan oleh C. D. Harris dan F. L. Ullman tahun 1945. Mereka menjelaskan bahwa pertumbuhan kota yang bermula dari suatu pusat menjadi rumit bentuknya. Ini disebabkan oleh munculnya pusat-pusat tambahan yang masing-masing akan berfungsi menjadi kutub pertumbuhan. Disekeliling nukleus-nukleus baru itu akan mengelompok tata guna tanah yang bersambungan secara fungsional. Keadaan seperti ini akan melahirkan struktur kota yang memiliki sel-sel pertumbuhan. Tempat-tempat yang bertipe nukleus itu misalnya kompleks industri dan kampus universitas. Nukleus tidak hanya dimiliki kota, tetapi juga desa-desa besar atau kota-kota kecil yang pusatnya merupakan pusat pelayanan bagi penduduk. Lalu terjadi disekitarnya pengelompokan tata guna tanah

dengan perhitungan keuntungan ekonomis, misalnya: perumahan baru mencari lokasi di dekat pusat perbelanjaan.

Teori ini menyatakan kota berbentuk sel. Perkembangan kota mengelilingi daerah-daerah yang berkembang didalam kota tersebut. Faktor-faktor yang mempengaruhi perkembangan suatu daerah adalah: aktivitas manusia, fasilitas yang ada dalam melakukan aktivitas, sumber daya alamnya dan manusianya.



Sumber: Yunus, 2008:47

Gambar 3
Model Inti Ganda ((*Multiple Nuclei Theory*))

Keterangan:

1. Pusat Daerah Kegiatan/ CBD
2. Perdagangan besar dan industri kecil
3. Permukiman kelas rendah
4. Permukiman kelas menengah
5. Permukiman kelas tinggi
6. Manufaktur berat
7. Daerah di luar CBD
8. Permukiman Suburban
9. Permukiman Industri Suburban

Model diatas menunjukkan bahwa kota-kota besar akan mempunyai struktur yang terbentuk atas sel-sel dimana penggunaan lahan yang berbeda-beda akan berkembang disekitar titik-titik pertumbuhan atau *nuclei* di dalam daerah perkotaan.

Zona 1: Central Business District

Berupa pusat kota yang menampung sebagian besar kegiatan kota. Zone ini berupa pusat fasilitas transportasi dan di dalamnya terdapat distrik spesialisasi pelayanan.

Zona 2: Perdagangan besar dan industri kecil

Oleh karena keberadaan fungsi sangat membutuhkan jasa angkutan besar maka fungsi ini banyak mengelompok sepanjang jalan kereta api dan dekat dengan CBD. Zona ini tidak berada di sekeliling zona 1 tetapi hanya berdekatan saja sebagaimana *wholesaling* membutuhkan persyaratan

seperti transportasi yang baik, ruang yang memadai, dekat dengan pasar dan tenaga kerja.

Zona 3: Daerah permukiman kelas rendah

Zona ini mencerminkan daerah yang kurang baik untuk permukiman sehingga penghuninya pada umumnya dari golongan rendah dan pemukimannya juga relatif lebih jelek dari zona 4. Zona ini dekat dengan pabrik-pabrik, jalan kereta api dan drainasenya jelek.

Zona 4: Daerah permukiman kelas menengah

Zona ini tergolong lebih baik dari zona 3, baik dari segi fisik maupun penyediaan fasilitas kehidupannya. Penduduk yang tinggal disini pada umumnya mempunyai penghasilan yang lebih tinggi dari penduduk pada zona 3.

Zona 5: Daerah permukiman kelas tinggi

Zona ini mempunyai kondisi paling baik untuk permukiman dalam artian fisik maupun penyediaan fasilitas. Lingkungan alamnya pun menjanjikan kehidupan yang tentram, aman, sehat dan menyenangkan. Hanya golongan penduduk berpenghasilan tinggi yang mampu memiliki lahan dan rumah disini. Lokasinya relative jauh dari CBD, industry berat dan ringan, namun untuk memenuhi kebutuhannya sehari-hari di dekatnya dibangun *Business District* baru yang fungsinya tidak kalah dengan CBD. Pusat-pusat baru seperti kampus, pusat rekreasi, taman-taman sangat menarik perkembangan permukiman menengah dan tinggi.

Zona 6: Manufaktur berat

Zona ini merupakan konsentrasi pabrik-pabrik besar. Berdekatan dengan zona ini biasanya mengalami berbagai permasalahan lingkungan seperti pencemaran, kebisingan, kesemrawutan lalu lintas dan sebagainya, sehingga untuk kenyamanan tempat tinggal tidak baik, namun di daerah ini terdapat berbagai lapangan kerja yang banyak. Adalah wajar apabila kelompok penduduk berpenghasilan rendah bertempat tinggal dekat dengan zona ini.

Zona 7: Daerah diluar CBD

Zona ini muncul untuk memenuhi kebutuhan penduduk zona 4 dan 5 sekaligus akan menarik fungsi-fungsi lain untuk berada di dekatnya. Sebagai salah satu pusat (*nucleus*) zona ini akan menciptakan suatu pola tata ruang yang berbeda pula, sehingga tidak mungkin terciptanya pola konsentris, tetapi membentuk persebaran sel lagi sesuai karakteristiknya masing-masing.

Zona 8: Zona tempat tinggal di daerah pinggiran

Zona ini membentuk komunitas tersendiri dalam artian lokainya. Penduduk disini sebagian besar bekerja di pusat kota dan zone ini semata-mata digunakan untuk tempat

tinggal. Walaupun demikian makin lama makin berkembang dan menarik fungsi-fungsi lain juga, seperti pusat perbelanjaan, perkantoran dan lain sebagainya. Proses perkembangannya akan serupa dengan kota lama.

Zona 9: Zona industri di daerah pinggiran

Sebagaimana perkembangan industri-industri lainnya unsur transportasi selalu menjadi prasyarat untuk hidupnya fungsi ini. Walaupun terletak di daerah pinggiran, zona ini dijangkau jalur transportasi yang memadai. Sebagai salah satu pusat (*nucleus*) pada perkembangan selanjutnya dapat menciptakan pola-pola persebaran keruangannya sendiri dengan proses serupa.

(2) Pendekatan Ekonomi

Pendekatan ekonomi didasarkan pada pemahaman bahwa nilai lahan, sewa dan biaya mempunyai kaitan yang erat dengan pola penggunaan lahan. Jalur dan simpul transportasi mempunyai peranan besar terhadap perkembangan kota. Dalam pendekatan ini, teori yang dapat menjelaskan perbedaan pola penggunaan lahan adalah Teori Sewa Lahan dan Teori Nilai Lahan.

Meskipun pola-pola tata guna lahan diperkotaan itu merupakan hasil dari aneka faktor alami dan manusiawi dapatlah dikatakan bahwa pada dasarnya semua itu hanya merupakan produk dari motivasi ekonomi. Pengakuan terhadap fakta-fakta ini telah mendorong muncul dan dikembangkannya analisis sewa yang ditawarkan. Semua situs di dalam kota mengandung persaingan. Keberhasilan orang menempati suatu situs di kota, hanyalah karena tanah tersebut manfaatnya diperas semaksimal mungkin dan kemampuan orang yang bersangkutan membayar harga sewanya.

Persaingan tersebut yang paling kuat terdapat di kota bagian pusat karena dikawasan itu tersajikan lokasi-lokasi yang paling menguntungkan, selain itu tanah yang ada pada umumnya memang langka. Dengan alasan inilah lalu harga tanah di kawasan pusat kota sangat mahal. Semakin jauh lokasinya dari pusat kota, semakin menurun permintaan akan tanah dan apabila tanah banyak, maka sewa yang ditawarkan merosot. Dengan kata lain, sewa yang ditawarkan orang untuk membayar tanah per meter persegi, menurun mengikuti jaraknya dari pusat kota.

Pola yang dihasilkan mirip dengan apa yang dibayangkan oleh Burgess. Meskipun demikian, pola yang sederhana seperti itu barangkali harus diubah dalam dunia nyata. Dengan dasar bahwa aksesibilitas itu menentukan nilai tanah, maka yang diharapkan sewa yang ditawarkan akan lebih tinggi bagi tanah-tanah yang ada disepanjang jalan utama, teristimewa lagi yang berada disimpangan-simpangan atau pertemuan antar jalan raya (Pontoh&Kustiwan, 2009:247).

Sewa lahan berubah mengikuti strategisnya suatu lokasi. Disamping itu, masih terdapat penentu nilai tanah lainnya, seperti jarak dari pusat perbelanjaan terdekat, dekatnya dengan stasiun kereta api, kepadatan penduduk dan gengsinya suatu alamat kota. Terdapat korelasi antara kurva-kurva sewa yang ditawarkan dan ketinggian gedung-gedung. Di kawasan kota yang nilai tanahnya tinggi, gedung-gedung pun cenderung meninggi, sehingga tanah dapat dimanfaatkan sebanyak-

banyaknya. Jika nilai tanah menurun, tingginya gedung pun berkurang dan bersama itu kebutuhan akan tata guna lahan yang intensif menurun pula.

(3) Pendekatan Morfologi

Menurut Pontoh dan Kustiwan (2009:248), pendekatan morfologi kota memfokuskan perhatian pada bentuk-bentuk fisik kawasan perkotaan yang tercermin dari jenis penggunaan lahan, sistem jaringan jalan, blok-blok bangunan baik daerah hunian ataupun bukan, dan pola jaringan jalan sebagai indikator utama morfologi kota.

(4) Pendekatan Sistem Kegiatan

Menurut Chapin dalam Pontoh dan Kustiwan (2009: 265), pendekatan ini secara komprehensif dapat diartikan sebagai suatu upaya untuk memahami pola-pola perilaku dari perorangan atau lembaga yang mengakibatkan terciptanya pola-pola keruangan didalam kota. Pola perilaku manusia dapat diamati dari sistem-sistem kegiatan yang dilaksanakan baik oleh perorangan, badan-badan swasta maupun pemerintah.

Menurut Ranoels dalam Pontoh dan Kustiwan (2009:269), kota sebagai sistem kegiatan digolongkan menjadi tiga, yaitu:

1. Sistem kegiatan rutin, yaitu aspek kegiatan utama individu yang dilaksanakan seperti pergi bekerja, belanja, sekolah, dan sebagainya.
2. Sistem kegiatan terlembaga, yaitu kegiatan kelembagaan baik lembaga swasta maupun pemerintah yang difokuskan pada poin- poin khusus (*particular point*).
3. Sistem kegiatan yang menyangkut organisasi dari prosesnya sendiri. Berbeda dengan sistem kegiatan terlembaga yang hanya melihat

particular point saja, di dalam sistem kegiatan ini menyangkut hubungan yang lebih kompleks dengan berbagai sistem kegiatan yang lain, baik dengan perorangan, kelompok atau lembaga. Disini akan tercipta pertalian yang sangat banyak dalam satu sistem saja.

d. Kekuatan-kekuatan dinamis yang mempengaruhi struktur tata ruang kota

Charles Colby (1993) pertama kali mencetuskan gagasannya tentang kekuatan-kekuatan dinamis yang mempengaruhi pola pemanfaatan ruang kota. Penambahan dan pengurangan bangunan; pengubahan bangunan; penambahan dan pengurangan fungsi-fungsi; perubahan jumlah penduduk; perubahan komposisi penduduk; perubahan kebutuhan penduduk; perubahan nilai-nilai kehidupan (politik, sosial, ekonomi, budaya, dsb), dari waktu ke waktu telah menjadikan kota bersifat dinamis, demikian pula pola pemanfaatan ruang/lahannya.

Menurut Colby (1993) dalam Pontoh & Kustiwan (2009:270-271), kekuatan-kekuatan dinamis yang mempengaruhi pola pemanfaatan ruang kota dapat dikelompokkan menjadi dua, yakni:

1. *Centrifugal forces* – Gaya sentrifugal

Kekuatan-kekuatan yang menyebabkan terjadinya pergerakan penduduk dan fungsi-fungsi perkotaan *dari bagian dalam kota menuju ke bagian luarnya* (kawasan pinggiran kota):

- *Spatial forces*: Gaya ruang, akibat meningkatnya kemacetan
- *Site forces*: Gaya tapak, adanya kerugian akibat kegiatan di pusat kota terlalu intensif
- *Situational forces*: Gaya situasional, akibat adanya penjarakan antar bangunan dan alinemen yang tidak memuaskan.

- *The forces of social evaluation*: Gaya evolusi social, respon terhadap tingginya nilai lahan, pajak, dan keterbatasan untuk berkembang.
 - *The forces of status and organization occupance*: Status dan organisasi hunian, akibat bentuk fungsional yang kadaluarsa, pola yang mengkristal, fasilitas transportasi yang tidak memusakan.
2. *Centripetal forces* – Gaya sentripetal
Kekuatan-kekuatan yang menyebabkan terjadinya pergerakan penduduk dan fungsi-fungsi perkotaan yang berasal dari bagian luar menuju ke bagian dalam kota.
- *Site forces*: Daya tarik tapak, kualitas lansekap.
 - *Functional convenience forces*: kenyamanan fungsional, merupakan hasil dari adanya eksesibilitas maksimum terhadap wilayah sekitar.
 - *Magnetism functional force*: Daya tarik fungsional, konsentrasi satu fungsi di pusat kota yang berfungsi sebagai magnet kuat fungsi lainnya.
 - *Functional prestise forces*: Gengsi fungsional, berkembangnya reputasi adanya fungsi tertentu.

3. Pola Pemanfaatan Ruang Kota

Pola pemanfaatan ruang kota adalah bentuk yang menggambarkan ukuran, fungsi, dan karakteristik kegiatan perkotaan. Ditinjau dari pola pemanfaatan ruangnya, kota atau kawasan perkotaan secara garis besar terdiri dari kawasan terbangun dan kawasan tidak terbangun (RTH) (Pontoh dan Kustiwan, 2009:237-239).

- 1) **Kawasan terbangun** adalah ruang dalam kawasan permukiman perkotaan yang mempunyai ciri dominasi penggunaan lahan secara terbangun atau lingkungan binaan untuk mewedahi kegiatan perkotaan. Jenis-jenis pemanfaatan ruang kawasan terbangun kota antara lain adalah kawasan perumahan, kawasan pemerintahan, kawasan perdagangan dan jasa, serta kawasan industri. Sesungguhnya keragaman jenis pemanfaatan ruang kota bergantung pada fungsi kota tersebut dalam lingkup wilayah yang lebih luas.

Kawasan perumahan merupakan kawasan yang luasannya paling dominan di kota (50-60% dari luas wilayah kota). Di kota-kota di

Indonesia, kawasan perumahan biasanya dibedakan menjadi dua jenis yaitu:

1. Perumahan formal (Teratur/ Terencana). Perumahan ini pada umumnya merupakan; (1) Perumahan mewah yang dibangun para pengusaha swasta. (2) Perumahan sederhana oleh Perum Perumnas (T-21 s/d T-70). (3) Perumahan yang dibangun oleh pengembang swasta (*developer*). (4) Perumahan susun (Rusun Sederhana, Rusun Menengah, Rusun Mewah).
2. Perumahan Informal (Tidak Teratur), yakni perumahan yang polanya tidak teratur, prasarana dan sarana tidak memadai. Perumahan ini mencakup; kampung kota, perumahan liar dan perumahan kumuh (slum).

Kawasan perdagangan dan jasa merupakan kawasan fungsional perkotaan yang dominan pada suatu kota meskipun luasannya relatif kecil. Hal ini terutama karena kegiatan perdagangan dan jasa menjadi salah satu fungsi utama kota dalam wilayah yang lebih luas, terkait dengan fungsi kota sebagai pusat koleksi dan distribusi bagi wilayah belakangnya.

Kawasan perkantoran dikota-kota keberadaannya adalah untuk memudahhi kegiatan sektor jasa; jasa pribadi, jasa profesional, dan administrasi publik.

Kawasan Industri dalam pengertian luas adalah tempat pemusatan kelompok perusahaan industri dalam suatu areal tersendiri. Dalam konteks perencanaan tata ruang kota, pemilihan lokasi kawasan industri harus mempertimbangkan;(1) Sesuai dengan ketentuan industri menurut RTRW. (2) Aksesibilitas (bahan baku, bahan jadi, pemasok). (3) Aksesibilitas ke pusat-pusat transportasi (4) Topografi datar (kemudahan pengembangan lahan). (5) Ketersediaan prasarana dasar.

- 2) **Kawasan Ruang Terbuka Hijau** adalah ruang-ruang dalam kota atau wilayah yang lebih luas baik bentuk area/kawasan maupun dalam bentuk area memanjang/jalur dengan penggunaannya lebih bersifat terbuka yang pada dasarnya tanpa bangunan. Dalam Ruang Terbuka Hijau (RTH) pemanfaatannya lebih bersifat pengisian hijau tanaman atau tumbuh-tumbuhan secara alamiah ataupun budidaya tanaman.

Dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota, pola pemanfaatan ruang ini lazim dibedakan menurut fungsi utamanya: Kawasan Lindung dan Kawasan Budidaya . Menurut Undang- Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, kawasan lindung adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup

yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan, sedangkan kawasan budidaya adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan. Jadi, Pola pemanfaatan ruang secara umum dapat dimaknai sebagai distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan budidaya.

D. Tinjauan Mengenai Kota

1. Pengertian Kota

Dalam kehidupan sehari-hari kita sering menggunakan istilah “kota” untuk menyebutkan suatu daerah yang padat akan penduduk dan cenderung modern dengan suasana yang ada didalamnya. Kota merupakan pusat kegiatan ekonomi, pemerintahan, politik, dan sosial sehingga membuat perkembangan disegala bidang seperti pembangunan fisik kota, yaitu bangunan-bangunan yang mempunyai fungsi-fungsi tertentu dan juga pembangunan manusianya yang tinggal di kota maupun yang beraktivitas dengan keahlian maupun kemakmuran. Dalam pengertian administrasi pemerintahan, kota diartikan secara khusus, yaitu suatu bentuk pemerintah daerah yang mayoritas wilayahnya tidak selalu daerah perkotaan (*urban*), tetapi umumnya juga masih mempunyai bagian wilayah yang berciri pedesaan (*rural*) (Sadyohutomo, 2008: 3).

Menurut Ilhami (1990:5), bahwa kota sebagai suatu wadah yang mempunyai batasan administrasi wilayah seperti kotamadya, kota administratif, sebagaimana telah diatur dalam perundang-undangan. Kota adalah sebagaimana lingkungan kehidupan perkotaan yang mempunyai

ciri-ciri non agraris, misalnya ibukota kabupaten, ibukota kecamatan, yang berfungsi sebagai pusat perhubungan dan pemukiman.

Sedangkan menurut Yunus (2005:11-39), pengertian kota dapat ditinjau dari berbagai dimensi, yaitu:

- 1) Kota Ditinjau dari Segi Yuridis-Administratif
Kota dapat didefinisikan sebagai suatu daerah tertentu dalam wilayah negara, dimana keberadaannya diatur oleh Undang- Undang (peraturan tertentu), daerah mana dibatasi oleh batas- batas administratif yang jelas yang ditetapkan berstatus sebagai kota dan berpemerintahan tertentu dengan segala hak dan kewajibannya dalam mengatur wilayah kewenangannya.
- 2) Kota Ditinjau dari Segi Fisik Morfologis
Suatu daerah tertentu dengan karakteristik pemanfaatan lahan non pertanian, pemanfaatan lahan yang sebagian besar tertutup oleh bangunan baik bersifat residensial maupun non residensial (secara umum tutupan bangunan/ *building coverage*, lebih besar dari tutupan vegetasi). Kepadatan bangunan khususnya perumahan yang tinggi, pola jaringan yang kompleks, dalam satuan permukiman yang kompak dan relatif lebih besar dari satuan permukiman pedesaan disekitarnya. Sementara itu daerah yang bersangkutan sudah/ mulai terjamah fasilitas kota.
- 3) Kota Ditinjau dari Jumlah Penduduk
Kota adalah daerah tertentu dalam wilayah negara yang mempunyai aglomerasi jumlah penduduk minimal yang telah ditentukan dan penduduk mana bertempat tinggal pada satuan permukiman yang kompak.
- 4) Kota Ditinjau dari Kepadatan Penduduk
Kota adalah suatu daerah dalam wilayah negara yang ditandai oleh sejumlah kepadatan penduduk minimal tertentu, kepadatan penduduk mana tercatat dan teridentifikasi pada satuan permukiman yang kompak.
- 5) Kota Ditinjau dari Fungsinya dalam suatu Wilayah Organik
Pengertian kota ditinjau dari fungsinya dalam wilayah fungsional adalah suatu wilayah tertentu yang berfungsi sebagai pemusatan kegiatan yang beraneka ragam dan sekaligus berfungsi sebagai simpul kegiatan dalam peranannya sebagai kolektor dan distributor barang dan jasa dari wilayah hinterland yang luas.
Kota dinamakan sebagai wilayah organik karena eksistensinya dipermukaan bumi dapat disamakan dengan sifat organisme yang dapat lahir, tumbuh, berkembang, kemudian dapat mengalami masa surut dan bahkan mengalami kematian.
- 6) Kota Ditinjau dari Segi Sosio-Kultural
Kota merupakan kesatuan masyarakat yang heterogen dan masyarakat kota mempunyai tingkat tuntutan kebutuhan yang lebih banyak apabila dibandingkan dengan penduduk pedesaan.

Dalam ruang lingkup perencanaan tata ruang kota, pengertian kota dapat dijelaskan dari segi struktural maupun fungsional (Ryadi, 1984:5)

- 1) Struktural : kota dapat diartikan sebagai suatu area/daerah atau wilayah yang secara administratif memiliki batas-batas dengan di dalamnya terdapat komponen-komponen yang meliputi antara lain ; penduduk dengan ukurannya (*population size*), sistem ekonomi, sistem sosial, sarana maupun infrastruktur yang semuanya merupakan sebagai satu kelengkapan keseluruhan.
- 2) Fungsional : kota dapat diartikan sebagai pusat pemukiman penduduk maupun pusat pertumbuhan dalam sistem pengembangan dalam kehidupan sosio kultural yang luas.

2. Unsur- Unsur Kota

Dalam mengklasifikasikan suatu daerah bisa kita sebut kota atau desa atau lainnya, maka kita perlu mengemukakan ciri-ciri atau unsur yang ada didalamnya atau dengan istilah lain ukuran baku yang telah disepakati untuk mendefinisikan kota. Menurut Pamudji (1985:71) unsur-unsur fisik kota meliputi:

- 1) Jumlah penduduk. Faktor ini penting mengingat kota pada dasarnya merupakan tempat konsentrasi penduduk. Jumlah penduduk ini perlu digolongkan dalam tiga bagian, kecil (misalnya 10.000-50.000 jiwa) sedang (misalnya 50.000-100.000 jiwa), dan besar (misalnya diatas 100.000 jiwa)
- 2) Mata pencaharian penduduk. Faktor ini dapat dipakai untuk mengetahui jenis kegiatan ekonomis penduduk, disektor non agraris (perdagangan, industri, dan lainnya) ataupun di sektor agraris. Hal ini perlu diketahui mengingat kota merupakan pusat kegiatan penduduk diantaranya perdagangan dan perindustrian tersebut. Kemudian mata pencaharian penduduk yang di bidang non agraris dihitung prosentasenya dari keseluruhan, dan hasil prosentase digolong-golongkan, misalnya kecil, sedang, dan besar.
- 3) Luasnya daerah terbangun (*Built Up Area*). Mengingat kota merupakan tempat pemukiman penduduk, apabila faktor ini dikombinasikan dengan (a) akan diketahui kepadatan penduduk. Daerah terbangun ini merupakan luas kota yang sebenarnya.
- 4) Keadaan bangunan-bangunan. Meliputi perumahan penduduk, perkantoran, balai pertemuan, pasar, dan sebagainya. Faktor ini

mengingat kota selalu diasosiasikan dengan adanya bangunan-bangunan permanen dan semi permanen. Bangunan-bangunan permanen dan semi permanen dihitung persentasenya dari keseluruhannya bangunan di built up area, diklasifikasi dan dinilai.

- 5) Keadaan public utilities. Seperti misalnya listrik, air minum, air bersih, kantor pos, telepon, dan sebagainya. Kelengkapan fasilitas di kota dipertimbangkan karena untuk menilai kemajuan daripada kota itu sendiri.
- 6) Potensi keuangan. Berkaitan dengan penentuan kemampuan kota untuk operasi-operasi rutin dan pembangunan. Potensi keuangan ini dilihat dari pendapatan daerah.

Faktor-faktor non fisik meliputi:

- 1) Peranan dan fungsi kota dalam pengembangan wilayah. Sebagai pusat sub-wilayah pembangunan dan wilayah lain yang lebih kecil, sebagai pusat wilayah pembangunan dan sebagai pusat wilayah pengembangan.
- 2) Kedudukannya dalam pemerintahan negara. Sebagai ibukota kecamatan atau wilayah lain yang lebih kecil, sebagai ibukota kabupaten, dan sebagai ibukota propinsi. Faktor ini juga dapat dipakai untuk memperkirakan atau menduga kelengkapan relatif aparat pemerintah (dinas-dinas vertikal, kantor perwakilan dan sebagainya)
- 3) Heterogenitas kegiatan penduduk. Dalam bidang sosial politik dan budaya, hal ini dapat diperkirakan dengan memperhatikan kegiatan politik dan peristiwa-peristiwa politik, organisasi sosial, seni budaya, dan sebagainya.

3. Fungsi dan Peranan Kota

Kota mempunyai fungsi dan peranan yang sangat penting dan dominan. Sangat penting fungsinya karena kota merupakan wadah konsentrasi pemukiman penduduk dan berbagai kegiatan ekonomi dan sosial. Sangat dominan peranannya karena kota merupakan pintu gerbang masuknya segala pengaruh dan kemajuan yang berasal dari luar, seperti ide, konsepsi, barang-barang, teknologi, mode, dan lain sekitarnya. Dalam pengembangan wilayah, peranan kota dapat diibaratkan sebagai mata dan telinga terhadap perkembangan di daerahnya. Menurut Adisasmita (2006:170), fungsi utama kota sekurangnya-kurangnya meliputi:

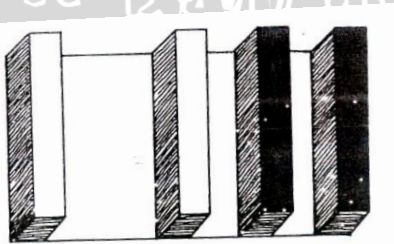
1. Fungsi tempat tinggal
2. Fungsi tempat pekerjaan
3. Fungsi lalu lintas (transportasi)
4. Fungsi rekreasi

4. Kota dan Perkembangannya

Dari bidang sejarah, kota diteliti dan diilustrasikan dengan baik bahwa sejak ada kota, maka juga ada perkembangannya, baik secara keseluruhan maupun dalam bagiannya, baik ke arah positif maupun negatif. Kota bukan sesuatu yang bersifat statis karena memiliki hubungan erat dengan kehidupan pelakunya yang dilaksanakan dalam dimensi waktu. Oleh karena itu, dinamika perkembangan kota pada prinsipnya baik dan alamiah karena perkembangan itu merupakan ekspresi dari perkembangan masyarakat di dalam kota tersebut. Menurut Markus (2006: 25), secara teoritis dikenal tiga cara perkembangan dasar di dalam kota dengan tiga istilah teknis yaitu:

1. Perkembangan Horizontal

Cara perkembangannya mengarah **ke luar**. Artinya, daerah bertambah, sedangkan ketinggian dan kuantitas lahan terbangun tetap sama. Perkembangan dengan cara ini sering terjadi di pinggir kota, dimana lahan masih lebih murah dan dekat jalan raya yang mengarah ke kota (dimana banyak keramaian).

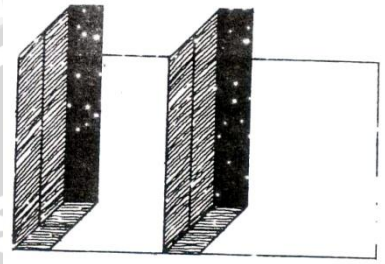


Sumber: Markus, 2006:25

Gambar 4
Perkembangan Horizontal

2. Perkembangan Vertikal

Cara perkembangannya mengarah **ke atas**. Artinya, daerah pembangunan dan kuantitas lahan terbangun tetap sama, sedangkan ketinggian bangunan- bangunan bertambah. Perkembangan dengan cara ini sering terjadi di pusat kota (dimana harga lahan mahal) dan di pusat- pusat perdagangan yang memiliki potensi ekonomi.

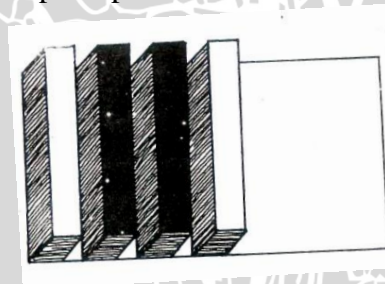


Sumber: Markus, 2006:25

Gambar 5
Perkembangan Vertikal

3. Perkembangan Interstitial

Cara perkembangannya dilangsungkan **ke dalam**. Artinya, daerah dan ketinggian bangunan- bangunan rata- rata tetap sama, sedangkan kuantitas lahan terbangun bertambah. Perkembangan dengan cara ini sering terjadi di pusat kota dan antara pusat dan pinggir kota yang kawasannya sudah dibatasi dan hanya dapat dipadatkan.



Sumber: Markus, 2006:25

Gambar 6

Perkembangan Interstitial

Menurut Markus (2006:28), dinamika perkembangan sebuah kawasan

kota tergantung pada tiga kenyataan:

- 1) Perkembangan kota tidak terjadi secara abstrak. Artinya, setiap perkembangan kota berlangsung di dalam tiga dimensi; rupa, massa, dan ruang berkaitan erat sebagai produknya.
- 2) Perkembangan kota tidak terjadi secara langsung. Artinya, setiap perkembangan kota berlangsung didalam dimensi waktu sebagai prosesnya.

- 3) Perkembangan kota tidak terjadi secara otomatis. Artinya, setiap perkembangan kota membutuhkan manusia yang bertindak. Keterlibatan orang tersebut dapat diamati di dalam dua skala atau perspektif, yaitu 'dari atas' serta 'dari bawah'. Skala 'dari atas' memperhatikan aktivitas ekonomi politis (sistem keuangan, kuasa dan lain- lain) yang bersifat agak abstrak. Skala 'dari bawah' berfokus secara konkret pada perilaku manusia (cara kegiatan, pembuatannya dan lain- lain).

E. Ibukota Kabupaten

1. Pengertian Ibukota Kabupaten

Ibukota merupakan kota utama disebuah negara atau daerah meskipun kota ini belum tentu yang paling besar. Di kota ini biasanya terdapat gedung-gedung pemerintahan pusat atau daerah. Sedangkan Kabupaten adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia setelah provinsi, yang dipimpin oleh seorang Bupati. Kabupaten merupakan daerah otonom yang diberi wewenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri.

Ibukota Kabupaten merupakan ibukota atau tempat kedudukan pusat pemerintahan dari sebuah kabupaten. Pada ibukota Kabupaten terdapat kantor bupati beserta perangkat daerah, gedung DPRD Kabupaten, instansi vertikal (instansi pusat di daerah, seperti pengadilan negeri, kejaksaan negeri, mapolres) dan infrastruktur perkotaan pada umumnya. (http://id.m.wikipedia.org/wiki/Ibu_kota_kabupaten/).

Dalam perkembangannya, banyak ibukota kabupaten yang dimekarkan menjadi kota (otonom), yang secara yuridis terpisah dari kabupaten induk, dan memiliki pemerintahan daerah sendiri. Namun demikian, seringkali pemekaran ini tidak selalu diikuti dengan pemindahan fasilitas dan gedung perkantoran pemerintah ke wilayah kabupaten, sehingga

kabupaten induk seolah-olah masih memiliki ibukota kabupaten di wilayah lain. Maka dari itu, ibu kota kabupaten harus berada di wilayah kabupaten itu sendiri.

2. Kriteria Penentuan Ibukota Kabupaten

Di Indonesia masih banyak Ibukota Kabupaten yang terletak di dalam Administratif Kotamadya. Keadaan tersebut seringkali merupakan masalah bagi Pemerintah Kabupaten, keinginan untuk mengelola Kota di dalam rangka pengembangan otonomi, kepentingan pengelompokan perkotaan menjadi alasan menonjol dalam pemindahan Ibukota Kabupaten.

Pemindahan Ibukota kabupaten harus mempertimbangkan beberapa aspek, yang menyangkut kepentingan nasional, propinsi dan kepentingan lokal Kabupaten yang bersangkutan. Pemindahan Ibukota tidak mudah karena menyangkut pemindahan semua aparatur, membawa permasalahan perumahan, pendidikan, fasilitas sosial, perekonomian dan sebagainya.

Calon Ibukota Kabupaten harus memenuhi syarat yang dapat dipertanggungjawabkan kepada instansi yang berkaitan dalam pengelolaannya, misalnya Menteri Penertiban Aparatur Negara. Berbagai falsafah dan teori mengenai perkotaan dan pembangunan daerah harus dipergunakan, mulai dari yang makro dan idiil, kemudian dijabarkan menjadi pola pembangunan perkotaan yang diinginkan, menyangkut strategi pengembangan kota dalam kaitannya dengan pembangunan daerah dan calon ibukota harus memenuhi berbagai syarat teknis untuk kemudian menjadikan kemudahan pengelolaannya.

Menurut Ilhami (1990:38), beberapa aspek yang dipertimbangkan dalam pemilihan lokasi Ibukota Kabupaten antara lain sebagai berikut:

- a) Aspek Strategis
Bahwa pemilihan lokasi Ibukota Harus mempertimbangkan Efisiensi di dalam kontrol pemerintahan, dan harus dikaitkan dengan kebijaksanaan pembangunan regional, aspek kendali pemerintahan ini menyangkut kemudahan hubungan dari lokasi menuju pusat-pusat Kecamatan atau pusat kegiatan, sedangkan kaitannya dengan kebijaksanaan pembangunan regional adalah menyangkut pola atau strategi pengembangan kota-kota dan wilayah di Kabupaten yang bersangkutan dalam jangka waktu yang panjang.
- b) Aspek Teknis
Bahwa lokasi Ibukota Kabupaten harus mempunyai kemudahan teknis seperti persediaan air, listrik, drainase, prasarana persampahan, prasarana telekomunikasi, persediaan tanah kosong dan lain-lain bagi terselenggaranya pembangunan dan pengembangan Ibukota Kabupaten.
- c) Aspek Administratif
Bahwa pemilihan lokasi Ibukota harus mempertimbangkan kemudahan pengelolaannya, kemampuan pembiayaan, aspek hukum, Hankamnas dan lain- lainnya.

Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, bila dilihat dari aspek ruang, kriteria penilaian penentuan Ibukota Kabupaten yaitu:

1. Calon Ibukota Kabupaten mampu memberikan pelayanan bagi seluruh wilayah Kabupaten.
2. Luas wilayah memadai untuk mendukung aktifitas Sosial Ekonomi Budaya dan politik Kabupaten tersebut.
3. Calon Ibukota Kabupaten memiliki pola interaksi yang produktif dengan wilayah hinterlandnya.
4. Lokasi calon Ibukota Kabupaten secara fisik tidak berdekatan dengan Ibukota Kabupaten lain/ kota.

F. Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Sebelum mendefinisikan mengenai pemerintahan daerah, sebaiknya perlu diketahui terlebih dahulu deskripsi tentang pemerintah daerah. Pemerintah daerah dan pemerintahan daerah memiliki arti yang berbeda. Pada dasarnya pemerintah berarti organ atau perlengkapan. Pemerintah dalam arti luas berarti semua organ, badan atau lembaga, alat perlengkapan negara yang menjalankan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan negara. Singkatnya, pemerintah dalam arti luas adalah semua lembaga negara yang terdiri dari lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sebaliknya, pemerintah dalam arti sempit adalah hanyalah lembaga eksekutif (Jimung, 2005:41).

Berdasarkan UU No. 32 Th 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa pemerintah di Indonesia terdiri dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Yang dimaksud dengan pemerintah pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Sedangkan pemerintahan menunjukkan kepada bidang- bidang tugas atau fungsi. Pengertian pemerintahan dalam arti luas adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan pada dasar negara, rakyat atau penduduk dan wilayah negara itu

demi tercapainya tujuan negara (Jimung, 2005:41). Menurut Josef Riwu Kaho dalam Jimung (2005: 40), mendefinisikan bahwa:

Pemerintahan daerah merupakan bagian dari pemerintah suatu negara atau bangsa yang berdaulat yang dibentuk secara politis berdasarkan Undang-Undang yang memiliki lembaga atau badan yang menjalankan pemerintahan yang dipilih masyarakat daerah tersebut, dan dilengkapi dengan kewenangan untuk membuat peraturan dan memberikan pelayanan kepada warga yang ada di dalam wilayah kekuasaannya.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat 2 menyatakan, pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Otonomi daerah yang didasari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan kewenangan kepada daerah baik propinsi maupun kabupaten/kota untuk mengelola daerahnya sendiri dengan lebih bertanggung jawab. Pada pasal 1 ayat 5 dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Prinsip pemberian otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua

urusan pemerintah di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan oleh undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan memberdayakan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.

Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani suatu urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian ini dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraan harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian dari tujuan nasional (Salam, 2007:99).

2. Asas- Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Dalam hubungan dengan pemerintah daerah, menunjuk pada pasal 18 UUD 1945, dengan penjelasannya, dan UU No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Dalam Pasal 18 UUD 1945 dikatakan bahwa “ Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang- Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak- hak asal usul dalam daerah- daerah yang bersifat istimewa”.

Penjelasan Pasal 18 Bab VI UUD 1945 menerangkan bahwa karena negara Indonesia itu adalah suatu negara kesatuan, Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang juga berbentuk negara. Daerah Indonesia dibagi menjadi daerah Provinsi dan daerah Provinsi dibagi pula menjadi daerah yang lebih kecil. Daerah- daerah itu bersifat otonom. Semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang- undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan badan perwakilan daerah karena di daerah pun pemerintahan akan bersandikan dasar permusyawaratan.

Maksud Pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya ialah bahwa wilayah Indonesia dibagi menjadi sejumlah daerah besar dan kecil yang bersifat otonom, yaitu daerah yang boleh mengurus rumah tangganya sendiri dan daerah administrasi, yaitu daerah yang tidak boleh berdiri sendiri.

Untuk membentuk susunan pemerintahan daerah- daerah itu, pemerintah bersama-sama DPR telah menetapkan Undang- Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok- Pokok Pemerintahan di Daerah. Undang- undang itu mengatur pokok-pokok penyelenggaraan pemerintah daerah otonom dan pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas pemerintahan pusat di daerah. Selain itu, juga pokok-pokok penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan (Kansil, 2003:142).

1. Asas Desentralisasi

Asas desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu. Dengan demikian prakarsa, wewenang dan tanggung jawab

mengenai urusan- urusan yang diserahkan tadi sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah itu, baik mengenai politik kebijaksanaan, perencanaan dan pelaksanaannya maupun mengenai segi- segi pembiayaannya. Perangkat pelaksanaannya adalah daerah sendiri.

2. Asas Dekonsentrasi

Adalah asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat, kepala wilayah, atau kepala instansi vertikal tingkat yang lebih tinggi kepada pejabat- pejabatnya di daerah. Tanggung jawab tetap ada pada pemerintah pusat. Baik perencanaan dan pelaksanaannya maupun pembiayaannya tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Unsur pelaksanaannya dikoordinasikan oleh kepala daerah dalam kedudukannya selaku wakil pemerintah pusat.

Latar belakang diadakannya sistem dekonsentrasi ialah bahwa tidak semua urusan pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah menurut asas desentralisasi.

3. Asas Tugas Pembantuan

Adalah asas yang menyatakan tugas turut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintah yang ditugaskan kepada pemerintah daerah dengan kewajiban mempertanggungjawabkannya kepada yang memberi tugas.

Sedangkan B.C. Smith (1985 : 8-12) dalam bukunya

Decentralization; The Territorial Dimension of The State, menjelaskan bahwa

dalam memahami asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu desentralisasi, mencakup beberapa elemen, yakni: pertama, desentralisasi memerlukan pembatasan wilayah, yang bisa didasarkan pada tiga hal, yaitu pola spasial kehidupan sosial dan ekonomi, rasa identitas politik, dan efisiensi pelayanan publik yang bisa dilaksanakan. Kedua, desentralisasi meliputi pula pendelegasian wewenang, baik itu kewenangan politik maupun kewenangan birokratik.

Desentralisasi membutuhkan pembatasan wilayah pemerintahan ke suatu daerah. Pemilihan kriteria untuk pembatasan wilayah kewenangan pemerintahan tergantung pada kedua bentuk desentralisasi yang dipilih (desentralisasi politik maupun desentralisasi birokrasi) dan fungsi yang harus

dilakukan oleh pemerintah daerah. Seperti yang dikutip B.C Smith dalam bukunya yang berjudul *Decentralization* (1985:63):

“...The choice of criteria for delimiting governmental areas will depend upon both the form of decentralization chosen (political or bureaucratic) and the functions to be performed by subnational institutions. At the level of local government, prominence may be given to the definition of *communities*. Social geography rather than government function then creates political boundaries, though it may be necessary to define a hierarchy of communities corresponding to the different scale of operations demanded by different devolved function. Hence, the *efficiency* principle by means of which areas are defined according to assumptions about the scale of operation necessary for optimum performance. A third principle is managerial, when areas are defined according to the management structure of the decentralized organization. A fourth principle of delimitation is *technical*, where the optimum area for government function is determined by the landscape or economy: watershed, climate, soil conditions, topography, and the location of natural resources and the distribution of industry. Finally, there is the *social* principle, when areas define themselves regardless of administrative rationality. The following discussion is based on the classification...”

Berdasarkan Teori Smith diatas juga menjelaskan bahwa desentralisasi pada level/tingkat pemerintah daerah, keunggulan dapat diberikan pada pengertian *masyarakat*. Geografi sosial yang merupakan fungsi pemerintah didalam menciptakan batas-batas politik, dirasa penting untuk mendefinisikan hirarki masyarakat yang sesuai dengan skala yang berbeda dari operasi yang dituntut oleh fungsi pendelegasian yang berbeda. Oleh karena itu, *prinsip efisiensi* melalui daerah mana yang didefinisikan menurut asumsi tentang skala operasi yang diperlukan untuk kinerja optimal. Prinsip ketiga adalah *manajerial*, ketika wilayah didefinisikan sesuai dengan struktur manajemen organisasi yang terdesentralisasi. Prinsip keempat adalah *batas teknis*, daerah mana yang optimal untuk fungsi pemerintahan ditentukan

oleh lanskap atau ekonomi: daerah aliran sungai, iklim, kondisi tanah, topografi, dan lokasi sumber daya alam dan distribusi industri. Yang terakhir, adalah *prinsip sosial*, ketika wilayah mendefinisikan diri mereka terlepas dari rasionalitas administratif. Seperti yang diklasifikasikan Smith (1985:61-78) dalam bukunya yang berjudul *Decentralization*, sebagai berikut;

a) Masyarakat (*Community*)

Sebuah wilayah yang ditetapkan untuk tujuan pemerintahan harus sesuai dengan wilayah yang diakui oleh penduduk sebagai bentuk unit sosial-ekonomi. Wilayah tersebut sudah akan ditentukan oleh tingkahlaku dan sikap orang-orang yang tinggal dan bekerja di dalamnya. Sedangkan Penetapan wilayah pemerintah daerah didasarkan pada aktivitas keseharian penduduk yang sesuai dengan lingkungannya yang memiliki pengaruh terhadap kota sebagai pusat ekonomi dan sosial.

Untuk menentukan batas administratif dan politik tidak hanya ditentukan oleh batas permukiman dalam konteks spasial tetapi juga pola keruangan dalam konteks sosial dan kegiatan ekonomi masyarakat. Batas fisik permukiman desa-kota mudah diidentifikasi melalui realita sosial yang sebenarnya. Dengan demikian lebih rasional untuk membuat yurisdiksi kecil daripada besar dari entitas sosial yang kompleks sebagai dasar desentralisasi pemerintahan.

b) Efisiensi (*Efficiency*)

Desentralisasi pemerintahan seringkali didasarkan pada keyakinan bahwa ada hubungan sistematis antara kualitas kinerja administratif pelayanan pemerintah dan karakteristik daerah setempat dengan mengubah batas-batas geografis. Efisiensi pemerintah lokal akan ditingkatkan dengan pembentukan wilayah pemerintahan yang lebih besar. Unit pemerintah lokal harus memiliki kemampuan finansial yang memadai, menghindari kontrol pusat dan memuaskan kualitas pelayanan masyarakat lokal. Khususnya pelayanan perkotaan, seperti; perumahan, air dan transportasi. Prinsip efisiensi ini berorientasi pada peningkatan kualitas pelayanan publik di seluruh kawasan. Dalam menentukan tingkat efisiensi dalam penyediaan layanan memerlukan output terukur yang dapat dihitung biayanya. Pengukuran output pemerintah lokal meliputi penilaian kualitatif dan kuantitatif.

c) Kecocokan Manajerial (*Managerial Convenience*)

Bagaimana cara terbaik untuk mengelola pengaturan kerja, hal ini dilakukan sesuai dengan kebutuhan administrasi. Jumlah dan lokasi dari bidang perkantoran akan ditentukan oleh rentang kendali pemerintahan atau beban kerja yang ada didalamnya. Beban kerja

bisa merupakan bagian dari pertimbangan politik, terutama bila obyek administrasi merupakan bawahan pemerintah.

Tujuan utama dari kecocokan manajerial adalah untuk memaksimalkan efisiensi dan efektifitas administratif pada penerima layanan pemerintah baik itu perorangan, perusahaan, lembaga, perusahaan industri maupun lembaga pemerintah, serta meminimalisir munculnya masalah-masalah yang baru dalam batas wilayah pemerintahan daerah.

d) Persyaratan Teknis (*Technical Requirements*)

Sifat alami suatu daerah memiliki arti penting dalam administrasi yang ditentukan oleh ciri-ciri fisik kewilayahan. Istilah 'wilayah' memberikan arti yang berbeda dalam geografi dan administrasi publik, administrasi daerah seringkali didasarkan pada wilayah geografis yaitu daerah yang merupakan satu kesatuan karakteristik. Geografi fisik merupakan dasar yang paling jelas untuk menggambarkan batas administrasi ketika pemerintah mencoba untuk mengelola sumber daya alam dengan pemanfaatan seperti penyediaan air, drainase tanah, pembuangan limbah, dan lain-lain.

e) Secara Sosial Berbeda Daerah (*Socially Distinct Regions*)

Struktur teritorial pemerintahan dan administrasi harus mengakomodasi pembagian masyarakat ke dalam wilayah sosial yang berbeda berdasarkan sejarah, etnis, atau bahasa. Setiap daerah terdiri dari masyarakat yang memiliki tingkah laku sosial pola sosial yang berbeda. Daerah yang merupakan bagian unsur utama suatu negara selama proses penyatuannya terus mengalami rasa identitas yang tidak dapat diabaikan oleh sistem konstitusional dan administratif. Dalam hal ini pemerintah lebih mengedepankan pembangunan masyarakat secara berkelanjutan yang berorientasi pada prinsip-prinsip sosial secara berkelanjutan.

f) Persyaratan Spasial Administratif (*The Spatial Requirements of Administration*)

Dalam konteks spasial administrasi/ administrasi dalam konteks keruangan, pembatasan wilayah untuk pemerintahan yang terdesentralisasi tidak hanya didasarkan pada aspek teknis saja. Tetapi juga didasarkan pada pilihan politik untuk mencapai tujuan pemerintahan yang terdesentralisasi. Sebuah keputusan akhir/kebijakan yang diambil pemerintah ditentukan oleh berbagai tekanan kepentingan. Hal ini ditunjang dengan pengaturan kerja yang berorientasi pada meminimalisir munculnya masalah-masalah baru didalam wilayah pemerintahan tersebut. Selain itu perlu adanya penerapan prinsip efisiensi yang bertujuan mengoptimalkan peningkatan kualitas pelayanan publik di seluruh kawasan. Persyaratan spasial administrasi juga didasarkan pada basis masyarakat (*community*) dengan tujuan lebih mengedepankan pembangunan masyarakat yang berorientasi pada prinsip-prinsip sosial secara berkelanjutan.

Prinsip-prinsip diatas digunakan pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi yang berbasis pada konteks keruangan. Di dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah, pemerintah daerah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya dengan asas desentralisasi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan. Dalam melaksanakan kewenangannya harus didasarkan pada kondisi objektif dan kemampuan daerah yang didasarkan pada prinsip-prinsip spasial administrasi diatas.

3. Kewenangan Pemerintahan Daerah

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

Urusan pilihan merupakan urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Urusan wajib merupakan urusan yang harus dijalankan oleh daerah otonom sebagai bentuk kewajibannya untuk memberikan pelayanan dasar dan menciptakan standarisasi pelayanan publik di seluruh Indonesia (Muluk, 2006:141).

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 13 ayat 1 menyatakan urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah provinsi yang meliputi:

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. Perencanaan , pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. Penanganan bidang kesehatan;
6. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
7. Penanggulangan masalah social lintas kabupaten/kota;
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
10. Pengendalian lingkungan hidup
11. Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
12. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota;
16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Kewenangan Pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut. Kewenangan Propinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya. Kewenangan bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota misalnya adalah kewenangan di bidang pekerjaan umum, perhubungan, kehutanan dan perkebunan.

Menurut Bratakusumah dan Solihin (2003:11), kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya bagi Propinsi adalah :

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro.
2. Pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensial, dan penelitian yang mencakup wilayah propinsi.
3. Pengelolaan pelabuhan regional.
4. Pengendalian lingkungan hidup.
5. Promosi dagang dan pariwisata.
6. Penanganan penyakit menular dan hama tanaman.
7. Perencanaan tata ruang Propinsi.

Kewenangan propinsi sebagai daerah otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah Kabupaten dan daerah Kota, yaitu kewenangan daerah Kabupaten dan daerah Kota yang ditangani oleh Propinsi setelah ada pernyataan dari daerah Kabupaten dan daerah Kota.

Pasal 14 ayat 1 pada UU No. 32 Tahun 2004, menyatakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. Penanganan bidang kesehatan;
- f. Penyelenggaraan pendidikan;
- g. Penanggulangan masalah social;
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. Pengendalian lingkungan hidup;
- k. Pelayanan pertanian;
- l. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah Kabupaten dan daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertahanan, koperasi, dan tenaga kerja (Bratakusumah dan Solihin, 2003:12). Tanpa mengurangi arti dan pentingnya prakarsa daerah dalam penyelenggaraan otonominya, untuk menghindarkan terjadinya kekosongan penyelenggaraan pelayanan dasar kepada masyarakat, daerah Kabupaten / Kota wajib melaksanakan kewenangan dalam bidang tertentu sesuai dengan kondisi daerah masing-masing. Kewenangan yang wajib dilaksanakan oleh daerah Kabupaten/ Kota tidak dapat dialihkan ke daerah Propinsi. Khusus kewenangan daerah kota disesuaikan dengan kebutuhan perkotaan, antara lain kebersihan, pertamanan dan tata kota.

Sedangkan, urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

4. Prinsip- Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, otonomi daerah bukanlah semata-mata merupakan hak dari masyarakat dan pemerintah daerah untuk meminta kepada pemerintah pusat mengatur daerah sesuka hatinya. Otonomi daerah merupakan kewajiban pemerintahan daerah dan rakyatnya untuk menyukseskan pembangunan daerah dan nasional. Maka hakekat dari otonomi daerah itu lebih merupakan kewajiban daripada hak, yakni

kewajiban daerah untuk ikut memperlancarkan pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilakukan dengan penuh tanggungjawab. Dengan demikian pemerintah daerah sebagai institusi resmi negara hendaknya memandang pembangunan daerah sebagai kewajibannya untuk direalisasikan bagi kepentingan bersama.

Terdapat lima prinsip di dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah (Jimung, 2005: 80-81):

1. Prinsip kesatuan, yakni pelaksanaan pemberian otonomi daerah harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat memperkokoh Negara Kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan masyarakat lokal.
2. Prinsip riil dan tanggungjawab, yakni pemberian otonomi kepada daerah harus merupakan otonomi yang nyata dan bertanggungjawab bagi kepentingan seluruh warga daerah. Pemerintah daerah berperan mengatur proses dinamika pemerintahan dan pembangunan di daerah
3. Prinsip pemencaran, yakni asas desentralisasi perlu dilaksanakan dengan asas dekonsentrasi. Caranya memberikan kemungkinan kepada masyarakat untuk kreatif membangun daerahnya. Artinya, pemerintah bukan sebagai raja, melainkan pelayan untuk dan bersama rakyat membangun daerahnya.
4. Prinsip keserasian, yakni pemberian otonomi kepada daerah mengutamakan aspek keserasian dan tujuan disamping aspek pendemokrasian.
5. Prinsip pemberdayaan, yakni tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah di daerah, terutama dalam aspek pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.