

KAJIAN PERSEPSI HUKUM PADA MASYARAKAT TENTANG RENCANA UMUM TATA RUANG KOTA

Oleh : Susan Lawotjo¹

A. PENDAHULUAN

Berdasarkan UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang , bahwa ruang 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 Ruang sebagai salah satu sumber daya alam didalam mengenal batas wilayah, tetapi kalau ruang dikaitkan dengan pengaturannya harus jelas batas, fungsi dan sistemnya adalah satu kesatuan.

Disadari bahwa ketersediaan ruang itu sendiri tidaklah terbatas. Jika pemanfaatan ruang tidak teratur dengan baik, kemungkinan besar terjadi pemborosan pemanfaatan ruang dan penurunan kualitas ruang, oleh karena itu diperlukan penataan ruang untuk mengatur pemanfaatannya.

Di dalam pengelolaan pembangunan kota sebagai wujud penataan ruang kota adalah suatu mekanisme yang berkaitan dengan masalah perkembangan dan perubahan, karena pada hakekatnya perencanaan kota merupakan instrumen bagi “pengelolaan” perkembangan dan perubahan tersebut.

Perkembangan (fisik) merupakan manifestasi spesial dari pertambahan penduduk sebagai akibat dari meningkatnya proses urbanisasi dan proses alamiah (melalui kelahiran), yang pada gilirannya meningkatkan kepadatan penduduk serta mendorong proses pemekaran kota (Sujarto, 1992: 21), sedangkan perubahan merupakan sinyalemen yang lebih bersifat non fisik, yaitu suatu fenomena social budaya yang merupakan bagian dari evolusi peradaban masyarakat kota yang berkembang semakin kompleks bersama waktu dan dapat dilihat dari perubahan tata nilai dan perilaku.

Pertumbuhan dan perkembangan kawasan perkotaan ditandai dengan pemanfaatan lahan melalui pola tata guna lahan, baik tata guna lahan urban pada kawasan perkotaan maupun lahan rural pada kawasan pedesaan, dimana pada kenyatannya kehidupan yang ada pada suatu perkotaan tidak dalam konstan atau tetap dalam bentuk monumental yang statis, tetapi tumbuh, tenggelam dan berkembang secara dinamis (Doxiadis, 1975: 95). Dengan adanya pertumbuhan perkotaan secara dinamis tersebut, maka pola pergeseran dan perubahan tata guna lahan juga tumbuh dan berkembang secara dinamis pula.

Pertumbuhan dan perkembangan penggunaan lahan kota sebagai akibat pertambahan penduduk yang selalu meningkat, pada gilirannya telah mengakibatkan peningkatan permintaan atas tanah di kota dengan sangat

¹ Dosen Pada Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado

kuat, untuk memenuhi kegiatan usahanya. Sedangkan persediaan tanah sangat terbatas baik luas maupun penyebarannya, sehingga tanah sudah menjadi komoditi yang nilainya ditentukan oleh kekuatan pasar.

Persediaan tanah itu bertujuan untuk memenuhi kebutuhan tanah dalam berbagai kegiatan pembangunan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, badan hukum, swasta, maupun masyarakat melalui pengendalian antara penyediaan dan permintaan, dengan sistem prosedur dan proses pengambilan keputusan yang rasional. Seperti diketahui bahwa kebutuhan tanah di kota untuk berbagai kegiatan pembangunan perkotaan akan terus meningkat, sejalan dengan dinamika kegiatan perkotaan dan penambahan penduduknya. Untuk itu diperlukan kemampuan mempertahankan keseimbangan tersebut. Hal ini perlu diingat bahwa perkembangan masyarakat yang dinamis tidak mustahil akan mengakibatkan dan menentukan berbagai perubahan, termasuk dalam hal fungsi, status dan pemilikan tanah di perkotaan. Kondisi ini mendorong Pemerintah Kota untuk melakukan pengendalian antara “*supply* dan *demand*” tanah, untuk mewujudkan keseimbangan antara *supply* dan *demand* tanah diperlukan suatu perangkat yang mampu mengakomodir setiap kegiatan pemanfaatan dan penggunaan tanah tersebut. Fenomena ini membawa konsekuensi logis terhadap perubahan lahan bukan perkotaan (non urban), yang sering terjadi pada wilayah pinggiran kota (*Urban Fringe*), gejala demikian bisa disebut invasi (Chapin, 1979: 91), karena terjadi penetrasi dari suatu kelompok penduduk area terbangun (*build up area*) kota ke arah luar yang disebut sebagai *urban sprawl*, yakni merupakan ekspansi (perluasan) wilayah dari suatu konsentrik kota yang melebihi apa yang sebenarnya ada (Northam, 1975: 124).

Tingkat pertumbuhan penduduk perkotaan yang mencapai 4 % pertahun atau hampir 2 kali lipat pertumbuhan penduduk nasional, merupakan persoalan yang berat bagi sumber daya keuangan, sumber daya manusia dan manajemen pembangunan kota. Bank dunia memperkirakan bahwa pada tahun 2018 jumlah penduduk yang tinggal di perkotaan di Indonesia akan mencapai + 50 % dari total penduduk nasional (Tjahyati, 2000: 1). Hal tersebut jelas dapat dimengerti bahwa kota merupakan tempat tinggal dan tempat bekerja bagi sebagian dari penduduk suatu negara yang tentu persentasenya semakin besar, berarti kota dapat memberikan peluang atau harapan untuk mendapatkan kehidupan yang lebih baik bagi sekelompok orang sekaligus tempat yang menarik penduduk dari pinggiran kota dari waktu ke waktu (Sullivan, 1990: 25).

Banyak kota, terutama kota-kota besar menghadapi permasalahan yang berkaitan dengan pertumbuhan penduduk yang pesat yang tercermin pada perkembangan dan pertumbuhan daerah terbangunnya. Kedua hal inilah sebenarnya yang menyebabkan meningkatnya kebutuhan akan lahan sebagai ruang untuk manusia hidup dan menyelenggarakan berbagai kegiatan usahanya (Sujarto, 1992: 32). Meskipun demikian perkotaan akan selalu

menarik untuk dijadikan pusat kegiatan intelektual, kebudayaan, dan perdagangan sebab lengkapnya fasilitas infrastruktur di perkotaan dibandingkan dengan di pedesaan. Tidak mengherankan jika kota akan mengalami pertumbuhan perekonomian yang pesat dan mempengaruhi percepatan perkembangan fisik kawasan. Tidak dapat dihindari bahwa percepatan perkembangan fisik kawasan mengarah pada fungsi dasar kota yang tercermin pada kehidupan ekonomi dan sosio-politik, pada sifat-sifat fisik, dan tata ruangnya (Branch, 1996: 78) dengan kata lain terjadi pergeseran fungsi ruang. Pada umumnya suatu masyarakat juga sangat dipengaruhi oleh fungsi-fungsi dasarnya dan besarnya pengaruh tergantung dari sifat dan banyaknya fungsi. Kelangsungan hidup suatu kota secara ekonomi lebih kuat dan lebih sulit terkena pengaruh bila ia memiliki fungsi jamak.

Hal ini sebanding dengan peningkatan kebutuhan ruang untuk menampung kegiatan akibat pertumbuhan ekonomi. Faktor itulah yang menyebabkan sebagian besar kota-kota berupaya untuk melakukan diversifikasi basis ekonominya. Secara fisik sedikit demi sedikit mulai berubah menjadi kota modern yaitu telah dibangunnya berdirinya berbagai bangunan baru yang menggantikan gedung lama dan disisi lain perubahan non fisik juga terjadi, yaitu pergeseran pola hidup yang agraris kepada pola hidup yang kapitalis (buruh pabrik atau bergadang). Ini terdorong oleh tuntutan perubahan dan orientasi pola kehidupan masyarakat yang makin mengarah pada pentingnya nilai ekonomi yang komersial. Gejala ini ditandai dengan berubahnya fungsi-fungsi bangunan yang semula berfungsi sebagai rumah kemudian beralih fungsi menjadi tempat usaha, seperti rumah makan, toko, rumah pemondokan, bengkel, industri rumah tangga dan lain sebagainya.

Pengelolaan dan pengalokasian penggunaan lahan dalam hubungannya dengan penataan/perencanaan struktur ruang kota yang diharapkan mampu memwadahi segala aktivitas yang dilakukan warga kota dan mengurangi kesenjangan pembangunan antar wilayah sehingga pola struktur tata ruang mampu menjadi "*entry point*" bagi akselerasi pembangunan kota. Masyarakat berperan sekali dalam pembangunan, dengan diberi penerangan langsung tentang apa yang sedang dilakukan dan mengapa hal tersebut baik untuk mereka, maka mereka (masyarakat) dapat menentukan sikapnya. Guna menjaga keseimbangan pertumbuhan ekonomi dan pertumbuhan fisik kota serta aspek-aspek kehidupan yang lainnya, perlu adanya suatu pedoman yang dapat mengendalikan serta mengarahkan perkembangan fisik lingkungan kawasan.

Agar pemahaman masyarakat terhadap Rencana Umum Tata Ruang Wilayah Kota (RUTRWK) dapat optimal dan tepat sasaran maka perlu diatur kembali agar lebih operasional di lapangan. Dilihat kebijakan yang ada yaitu menurut Permenpu No. 17/PRT/M/2009 tentang Pedoman Penyusunan

Rencana Umum Tata Ruang Wilayah Kota memuat rumusan tentang kebijaksanaan pengembangan kota, rencana pemanfaatan ruang kota, rencana struktur utama tingkat pelayanan kota, rencana sistem utama transportasi, rencana system utamajaringan utilitas kota, rencana pemanfaatan air baku, indikasi unit pelayanan kotadan rencana pengelolaan pembangunan kota. Berdasarkan uraian tersebut di atas, kiranya menarik untuk dilakukan studi Kajian Persepsi Masyarakat Terhadap Rencana Umum Tata Ruang Wilayah Kota (RUTRWK) di Kota Kendal yang diharapkan dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam pelaksanaan penataan ruang kota pada masa yang akan datang.

B. PERUMUSAN MASALAH

Bertitik tolak dari permasalahan tersebut diatas, yang menjadi pertanyaan yang dapat dikemukakan adalah Bagaimana Persepsi masyarakat Terhadap Rencana Umum Tata Ruang Kota?

C. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penulisan yuridis normatif, yakni berbentuk studi kepustakaan (*Library Research*), yaitu suatu metode penulisan yang digunakan dengan jalan mempelajari buku-buku literatur, peraturan perundang-undangan.

Penulisan ini menggunakan metode yang sistematis dan terarah dengan menggunakan undang-undang sebagai dasar hukum sekaligus pedoman untuk analisis. Keseluruhan rangkaian kegiatan penulisan pada dasarnya ditujukan pada pengumpulan bahan hukum, kemudian bahan tersebut diolah dan dikaitkan dengan konsep-konsep hukum, dan hasil yang diperoleh dituangkan dalam bentuk pemikiran yuridis. Data untuk penulisan ini diperoleh melalui bahan hukum primer peraturan perundang-undangan, dan bahan hukum sekunder, yaitu berupa buku teks karya para ahli hukum.²

D. PEMBAHASAN

1. Pengertian Persepsi Masyarakat

Pengertian persepsi dari Kamus Psikologi adalah berasal dari Bahasa Inggris *perception* yang artinya: persepsi, penglihatan, tanggapan; yaitu proses seseorang menjadi sadar akan segala sesuatu dalam lingkungannya melalui indera-indera yang dimilikinya atau pengetahuan lingkungan yang diperoleh melalui interpretasi data indera (Kartono & Gulo, 1987: 343). Persepsi merupakan suatu proses yang awali oleh penginderaan. Penginderaan adalah merupakan suatu proses diterimanya stimulus oleh individu melalui alat penerima yaitu alat indera. Pada umumnya stimulus

² MAKALAH, Cindy Poluan. 2012. Hukum Pajak Tentang “Penerapan Tarif Pajak Penghasilan (PPh) Jasa Konstruksi”. Manado. (di ambil: 6-April-2013, 07:00PM), (hal.4)

tersebut diteruskan syaraf ke otak sebagai pusat susunan syaraf, dan proses selanjutnya merupakan proses persepsi. Stimulus diterima oleh alat indera, kemudian melalui proses persepsi sesuatu yang diindera tersebut menjadi sesuatu yang berarti setelah diorganisasikan dan diinterpretasikan (Davidoff, 1981 dalam Walgito, 2000: 53). Dapat dikemukakan bahwa persepsi itu merupakan proses pengorganisasian, penginterpretasikan terhadap stimulus yang diterima oleh organisme atau individu sehingga merupakan sesuatu yang berarti, dan merupakan aktivitas yang integrated dalam diri individu.

Melalui persepsi individu dapat menyadari, dapat mengerti tentang keadaan diri individu yang bersangkutan. Persepsi itu merupakan aktivitas yang integrated, maka seluruh apa yang ada dalam diri individu seperti perasaan, pengalaman, kemampuan berpikir, kerangka acuan dan aspek-aspek lain yang ada dalam diri individu akan ikut berperan dalam persepsi tersebut (Walgito, 2000:54). Berdasarkan atas hal tersebut, dapat dikemukakan bahwa dalam persepsi itu sekalipun stimulusnya sama tetapi karena pengalaman tidak sama, kemampuan berpikir tidak sama, kerangka acuan tidak sama, adanya kemungkinan hasil persepsi antara individu dengan individu yang lain tidak sama.

Faktor-faktor berpengaruh pada persepsi adalah faktor internal: perasaan, pengalaman, kemampuan berpikir, motivasi dan kerangka acuan sedangkan factor eksternal adalah: stimulus itu sendiri dan keadaan lingkungan persepsi itu berlangsung. Kejelasan stimulus akan banyak berpengaruh dalam persepsi. Bila stimulus itu berwujud benda-benda bukan manusia, maka ketepatan persepsi lebih terletak pada individu yang mengadakan persepsi karena benda-benda yang dipersepsi tersebut tidak ada usaha untuk mempengaruhi persepsi. Persepsi dihasilkan dari para stakeholders termasuk staf dan masyarakat umum. Persepsi berbeda-beda mulai dari identifikasi isu kritis dalam taman dan tempat rekreasi sampai kepada sebuah visi dari sistem yang ideal dari taman, ruang publik kota, tempat rekreasi dan jalan kecil yang diinginkan untuk masyarakat. Informasi ini kemudian dapat dipertimbangkan dan dihadapkan pada realitas yang dapat diukur yakni informasi yang nyata (Mertes & Hall, 1995: 19).

Mengenai pengertian masyarakat dalam kamus bahasa inggris, masyarakat disebut *society* asal katanya *socius* yang berarti kawan. Arti yang lebih khusus, bahwa masyarakat adalah kesatuan sosial yang mempunyai kehidupan jiwa seperti adanya ungkapan-ungkapan jiwa rakyat, kehendak rakyat, kesadaran masyarakat dan sebagainya. Sedangkan jiwa masyarakat ini merupakan potensi yang berasal dari unsur-unsur masyarakat meliputi pranata, status dan peranan sosial.

Sehingga para pakar sosiologi seperti Maclver, J.L Gillin memberikan pengertian bahwa masyarakat adalah kumpulan individu-individu yang saling bergaul berinteraksi karena mempunyai nilai-nilai, norma-norma, cara-cara dan prosedur yang merupakan kebutuhan bersama berupa suatu sistem adat

istiadat tertentu yang bersifat kontinyu dan terikat oleh suatu identitas bersama (Soelaiman, 1993: 71 dalam Mussadun, 2000: 86).

Jadi pengertian persepsi masyarakat dapat disimpulkan sebagai tanggapan atau pengetahuan lingkungan dari kumpulan individu-individu yang saling bergaul dan berinteraksi karena mempunyai nilai-nilai, norma-norma, cara-cara dan prosedur merupakan kebutuhan bersama berupa suatu sistem adat istiadat tertentu yang bersifat kontinyu dan terikat oleh suatu identitas bersama yang diperoleh melalui interpretasi data indera.

2. Penggunaan Lahan

Menurut Lindgren (1984: 91) penggunaan lahan mempunyai pengertian semua lahan untuk tempat tinggal, lahan usaha, lapangan olah raga, rumah sakit dan kuburan. Menurut Gallion (1986: 32) menggunakan pola penggunaan lahan dipertanian dibagi atas lahan untuk pertanian, perdagangan, industri, perumahan dan ruang terbuka. Sedangkan Jayadinata (1992: 103) mengemukakan bahwa tata guna tanah perkotaan menunjukkan pembagian dalam ruang dan peran kota. Misalnya kawasan perumahan, kawasan tempat kerja, kawasan perkotaan dan kawasan rekreasi.

Menurut Sandy (1977: 55) penggunaan lahan perkotaan diklasifikasikan sebagai berikut:

- a. Lahan permukiman, meliputi: perumahan termasuk pekarangan dan lapangan olah raga.
- b. Lahan jasa, meliputi perkantoran pemerintah dan swasta, sekolahan, puskesmas, dan tempat ibadah.
- c. Lahan perusahaan, meliputi pasar, toko, kios dan tempat hiburan.
- d. Lahan industri, meliputi pabrik dan percetakan.
- e. Lebih lanjut Sandy (1977: 97) mengatakan penggunaan lahan kota disusundengan aspek perpajakan (Pajak Bumi dan Bangunan), yaitu :
- f. Tanah perumahan, meliputi: rumah , lapangan rekreasi, kuburan.
- g. Tanah perusahaan, meliputi pasar, pertokoan, gudang, bank, bioskop, hotel, terminal bus dan stasiun kereta api.
- h. Tanah industri, meliputi: pabrik, percetakan.
- i. Tanah untuk jasa, meliputi: kantor pemerintah, tempat ibadah, rumah sakit, apotik.
- j. Tanah kosong yang diperuntukan (tanah kosong yang sudah dipatok belum didirikan bangunan).
- k. Tanah kosong.
- l. Sedangkan menurut Sutanto (1986: 41) klasifikasi penggunaan lahan adalah sebagai berikut :
- m. Lahan permukiman.
- n. Lahan perdagangan, meliputi: pasar, pusat pembelanjaan, pertokoan, rumah makan, apotik.

- o. Lahan pertanian, meliputi: sawah, tegal, kebun, tempat pembibitan.
- p. Lahan industri, meliputi: pabrik, pembangkit tenaga listrik.
- q. lahan jasa, meliputi: kantor, bank, rumah sakit, sekolahan, tempat tukangcukur, bengkel, penjahit, dokter.
- r. Lahan rekreasi, meliputi: lapangan olah raga, gedung olah raga, stadion, kebun binatang, tempat, tempat berkemah, gedung pertunjukan.
- s. Lahan ibadah, meliputi: masjid, gereja, klenteng.
- t. Lahan lainnya, meliputi: kuburan, lahan kosong dan lahan sedang dibangun.

Pierce (1981: 39) Pengertian konversi, alih fungsi atau mutasi lahan secara umum menyangkut transformasi dalam pengalokasian sumber daya lahan dari pengguna ke pengguna lainnya, sehingga konversi lahan ini melibatkan baik reorganisasi struktur fisik kota secara internal maupun ekspansinya ke arah luar. Perkembangan penggunaan lahan merupakan suatu mekanisme yang dapat menyebabkan perubahan kegiatan pemanfaatan lahan dari penggunaan lahan yang lain. Beberapa literatur mengemukakan faktor-faktor yang menentukan perkembangan penggunaan lahan perkotaan adalah sebagai berikut : *Geo-Fisik*, Doxiadis (1971: 102) mengemukakan bahwa salah satu faktor yang mempengaruhi perkembangan dan perubahan pola tata guna lahan pada kawasan perkotaan adalah bentang lahan yang berupa kemiringan lereng dan ketinggian lahan. Hal senada didukung oleh Branch (1996: 88) yang mengungkapkan bahwa salah satu faktor yang menentukan perkembangan kota adalah faktor geografis, namun Branch tidak secara rinci detail faktor geografis apa yang paling penting dan bagaimana yang dimaksud oleh Branch.

Selanjutnya jika dilihat secara mikro, diungkapkan oleh Yunus (1991: 62) bahwa bekerjanya keempat faktor tersebut yang disertai dengan perkembangan keadaan sosial ekonomi masyarakat dengan sendirinya akan mempengaruhi tuntutan masyarakat terhadap barang dan jasa, menyebabkan kota tersebut menjadi berkembang.

Distribusi Fasilitas Pelayanan Kota, Chappin dan Kaiser (1979: 76) mengemukakan salah satu faktor yang mempengaruhi pola atau struktur tata guna tanah adalah distribusi fasilitas pelayanan kota. *Aksesibilitas*, Morrill (1974: 91) mendefinisikan aksesibilitas sebagai tingkat kemudahan relatif suatu lokasi untuk mencapai suatu tempat karena adanya prasarana pendukung lalu lintas, seperti kedekatan jarak tempuh, adanya fasilitas jalan dan sarana transportasi. Hal ini diperkuat pula oleh Doxiadis (1975:64), bahwa perkembangan dan perubahan pola tata guna lahan di kawasan perkotaan turut dipengaruhi oleh jaringan transportasi sebagai aksesibilitas dan kemudahan pencapaian.

Rencana kota, Chappin (1979: 107) mengemukakan bahwa ada tidaknya rencana kota merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi

perkembangan kota. Perencanaan kota yang dimaksudkan adalah berupa intervensi pemerintah daerah dalam ikut serta mengatur perkembangan ruang kota, wujudnya adituangkan ke dalam konsep rencana tata ruang kota. Lebih lanjut, faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan penggunaan lahan, menurut Bintarto (1997: 145) terdiri atas pengaruh dari dalam (internal) dan pengaruh dari luar (eksternal). Pengaruh internal berupa rencana-rencana pengembangan dari para perencana kota dan pengaruh eksternal merupakan desakan warga dari luar kota akibat daya tarik yang dimiliki kota untuk daerah belakangnya (*hinterland*). Perkembangan suatu kota tidak selalu sama dengan kota lain dan faktor-faktor yang mempengaruhi akan menghasilkan morfologi kota yang berbeda-beda. Apabila kedua pengaruh itu bekerja bersama-sama maka perubahan kota akan terjadi lebih cepat.

Secara lebih detail, Sujarto (1992: 33) menyatakan bahwa ada tiga faktor utama yang menentukan perkembangan dan pertumbuhan kota. *Pertama*, yaitu faktor manusia yang meliputi perkembangan tenaga kerja, status sosial dan perkembangan kemampuan dan teknologi. *Kedua*, faktor kegiatan manusia yang meliputi kegiatan kerja, kegiatan fungsional, kegiatan perekonomian kota dan hubungan kegiatan hubungan regional yang lebih luas. *Ketiga*, adalah faktor pola pergerakan antar pusat kegiatan manusia yang satu dengan yang lain yang merupakan perkembangan yang disebabkan oleh kedua faktor perkembangan penduduk dan perkembangan fungsi kegiatan yang memacu pola hubungan antar pusat-pusat kegiatan yang memacu pola hubungan antar pusat-pusat kegiatan. Ketiga faktor tersebut akan terwujud pada perubahan tuntutan kebutuhan ruang.

Kajian tentang pengertian kota banyak dijumpai ragam dan macam dari berbagai ahli perencanaan kota maupun ahli geografi, baik untuk kajian pengertian kota pada awal hunian sampai pada masa dunia modern termasuk didalamnya pengertian kota untuk negara-negara berkembang. Pengertian kota di Indonesia sebagai negara berkembang juga mempunyai maksud dan makna itu sendiri, karena masing-masing mempunyai karakteristik dan kebenaran yang sama tergantung kajian dari sudut pandang disiplin ilmu mana menterjemahkannya. N. Daldjoni (1984: 153) yang mengutip Grunfeld, seorang Belanda, merumuskan sebagai suatu pemukiman dengan keadaan penduduk yang lebih besar dari pada wilayah nasional, dengan struktur mata pencaharian non-agraris dan tatanan tanah yang beraneka ragam serta dengan pergedungan yang berdekatan. Menurut Drs J.H de Goode (dalam Schoorl: modernisasi 1981: 61) mengusulkan bahwa yang dimaksud dengan kota cukup dengan mengajukan sejumlah ciri yang dipandang sangat menentukan watak khas tata kehidupan kota misalnya :

- a. Peranan besar yang dipegang oleh sektor sekunder (Industri), dan tersier (jasa) dalam kehidupan ekonomi.
- b. Jumlah penduduk yang relatif besar.
- c. Heterogenitas susunan penduduknya dan

d. Kepadatan penduduk yang relatif besar.

Adapun mengenai pengertian kota oleh para ahli dalam Rapoport (1997:44) mendefinisikan sebagai berikut :

- a. Wirth (1938) memberikan pengertian kota adalah sebuah pemukiman yang relatif besar, padat dan permanen, yang dihuni oleh individu-individu yang heterogen dalam arti sosial.
- b. Childe (1950), mendefinisikan kota dengan membuat suatu kriteria yaitu suatu konsentrasi penduduk dalam jumlah yang besar, spesialisasi pekerjaan, suatu pola ekonomi yang merata, bangunan-bangunan umum yang monumental, stratifikasi sosial yang sudah berkembang, penggunaan tulisan serta ilmu perkiraan serta eksakta, seni alamiah, perdagangan luar negeri dan keanggotaan kelompok atas dasar lokasi tempat tinggal.

Hardoy (1973) menggunakan sepuluh kriteria untuk mendefinisikan suatu kota, yaitu:

- a. Berukuran dan berpenduduk besar
- b. Bersifat permanen
- c. Mempunyai kepadatan minimum untuk zaman dan daerahnya
- d. Mempunyai struktur dan pola dasar yang dapat dikenali sebagai jalan-jalanan ruang kota
- e. Merupakan suatu tempat dimana orang tinggal dan bekerja
- f. Mempunyai sejumlah minimal fungsi-fungsi kota yang dapat meliputi sebuah pasar, suatu pusat pemerintahan atau politik, suatu pusat militer, suatu pusat keagamaan atau suatu pusat kegiatan intelektual lengkap dengan lembaga-lembaga yang bersangkutan.

Suatu Masyarakat yang heterogen, dan bertingkat-tingkat serta adanya perbedaan-perbedaan dalam masyarakat tersebut. Suatu pusat ekonomi perkotaan untuk zaman dan daerahnya yang menghubungkan suatu hinterland pertanian dan mengelola bahan mentah untuk pasaran yang lebih luas. Pengertian kota seperti tersebut di atas merupakan hasil penelitian yang dilakukan di negara-negara Barat dimana kondisi geografis, ekonomi dan budaya serta kebutuhan akan kelengkapan fasilitas hidupnya berbeda dengan kondisi kota-kota yang tumbuh dan berkembang di negara-negara lain, khususnya di Indonesia (Wibisono, 1991: 32).

Di Indonesia menurut Biro Pusat Statistik (BPS) yang dimaksud dengan kota adalah suatu wilayah tertentu dengan jumlah penduduk minimal 20.000 jiwa. Secara umum pengertian kota menurut Sujarto (1992: 66), dapat ditinjau dari berbagai segi, yaitu secara demografis merupakan pemusatan penduduk yang tinggi dengan tingkat kepadatan yang tinggi dibandingkan dengan wilayah di sekitarnya, secara sosiologi kota selalu dikaitkan dengan batasan adanya sifat heterogen dari penduduknya serta budaya urban yang telah mengurung budaya desa.

Secara ekonomis sebuah kota dicirikan dengan proporsi lapangan kerja yang dominan disektor non pertanian seperti industri pelayanan dan jasa, transportasi dan perdagangan. Secara fisik suatu kota dicirikan dengan adanya dominasi wilayah terbangun dan struktur fisik binaan, secara geografis kota diartikan dengan pusat kegiatan yang dikaitkan dengan suatu lokasi strategis, Secara administratif pemerintah suatu kota dapat diartikan sebagai suatu wilayah wewenang yang dibatasi oleh suatu wilayah yuridiksi yang telah ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Marbun (1979: 142), berdasarkan hasil musyawarah dewan pimpinan badan bekerjasama antar kotapraja seluruh Indonesia tahun 1969 di Bukittinggi disepakati bahwa pengertian kota adalah kelompok orang-orang dengan jumlah tertentu, hidup dan bertempat tinggal bersama dalam satu wilayah geografis, berpola hubungan rasional, ekonomi dan individualitas.

Menurut Bintarto (1978: 37), kota dari segi geografis dapat diartikan sebagai suatu sistem jaringan kehidupan manusia yang ditandai dengan kepadatan-kepadatan penduduk yang tinggi dan diwarnai dengan strata sosial ekonomi yang heterogen dan coraknya yang materialistis. Dengan kata lain, kota dapat pula diartikan sebagai bentang budaya yang ditimbulkan oleh unsur-unsur alami dan non alami dengan gejala-gejala pemusatan penduduk yang cukup besardengan corak kehidupan yang bersifat heterogen dan materialistis dibandingkan dengan daerah dibelakangnya. Menurut Jayadinata (1992: 84), suatu kota dapat dicirikan dengan adanya prasarana perkotaan, seperti bangunan yang besar-besar bagi pemerintah, rumah sakit, pasar, sekolah, taman serta alun-alun yang luas dan jalan aspal yang lebar-lebar, merupakan ciri suatu kota. Menurut UU No. 26 Tahun 2007, Kawasan perkotaan adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.

Dari beberapa pengertian tersebut di atas, maka yang dimaksud dengan kota dalam penelitian ini sesuai dengan kajian pengertian kota yang dilakukan di Indonesia, adalah suatu wilayah yang dibatasi secara administrasi dengan jumlah penduduk yang heterogen, bermata pencaharian dari sektor non pertanian dan memiliki prasarana kota yang baik dengan pemukiman yang padat. Menurut Smailes dalam Jayadinata (1992: 22), mengemukakan bahwa keadaan alam tertentu memberi pengaruh baik untuk kedudukan atau sarana (*position atau site*) suatu kota pada permukaan pembentukan dan proses perkembangan, selanjutnya posisi itu menjadi semakin luas.

Maka terdapatlah klasifikasi tentang posisi kota yang disebabkan oleh komponen antara lain : alur lalu lintas yang besimpangan, oleh pertemuan laut dan sungai (muara), oleh morfologi yang dapat berguna sebagai pelindung (misalnya air sungai / dana atau pantai yang terjal) dan sebagainya.

Posisi kota juga menunjukkan macam dan kualitas tempat, misalnya suatu kota yang berdiri pada lembah, kaki gunung, pantai dan pulau. Selain dari pada itu keadaan morfologi, misalnya pola jaringanjalan nampak dengan jelas mempengaruhi situasi (hubungan dengan wilayah yang lebih luas) sehingga suatu tempat atau kota dapat menjadi lebih berpotensi bagipemusatan penduduk. Selanjutnya Catanese dan Snyder (1992: 61) menyebutkan dasar fisik sebuah kota adalah wujud yang kelihatan berupa bangunan-bangunan, jalan,taman dan yang menciptakan kota tersebut.

Perkembangan kota adalah suatu perubahan perkotaan dari suatu keadaan yang lain dalam waktu yang berbeda. Titik berat adanya perubahan keadaan tersebut biasanya didasarkan pada waktu yang berbeda dan untuk menganalisa ruang yang sama. Artinya pengertian kota dapat menyangkut suatu proses berjalan secara alami atau dapat pula menyangkut suatu proses perubahan yang berjalan secara artifisial, karena campur tangan manusia dalam mengatur arah perubahan keadaan tersebut. Sehubungan dengan hal ini, kajian perkembangan struktur fisik kota dapat ditinjau dari berbagai macam aspek kehidupan perkotaan misalnya : kehidupan sosial, ekonomi, politik dan budaya (Yunus, 1991: 55).

Jadi pengertian perkembangan kota mempunyai titik berat sorotan dalam hal perubahan perkembangan kota mempunyai titik sorotan dalam hal perubahan keadaan dari periode waktu yang satu ke periode waktu yang lain, berkaitan dengan adanya faktor-faktor fisik, sosial ekonomi, politik dan budaya yang sangat kompleks dari daerah perkotaan. Suatu proses perubahan dari waktu ke waktupada daerah perkotaan dapat mengarah ke suatu keadaan yang mempunyai pengaruh negatif maupun pengaruh positif bagi kehidupan kota karena menyangkut segala aspek kehidupan secara luas. Suatu keadaan dimana perkotaan setelah ditinjau, tidak mengalamiperubahan dari waktu ke waktu tertentu dapat dikatakan bahwa kota tersebut tidak mengalami perubahan (perkembangan) artinya statis. Sebagaimana dikatakan diatas, bahwa perkembangan kota dapat mengarah ke keadaan positif maupun negatif, terutama dihubungkan dengan kepentingan kehidupan masyarakat.

Sedangkan kepentingan masyarakat itu sendiri perkotaan sendiri dapat ditinjau dari segi pokok yakni: (1). Kepentingan masyarakat di dalam kota itu sendiri, (2).Kepentingan masyarakat di luar wilayah luar perkotaan, (3). Kepentingan masyarakat yang berada di dalam wilayah perkotaan itu sendiri serta masyarakatyang berada di luar wilayah perkotaan secara bersama.

Perkembangan kota menurut J. H. Goode (dalam Daldjoeni, 1984: 31) dipandang sebagai fungsi dari pada faktor-faktor jumlah penduduk, penguasaan alat atau lingkungan, kemajuan teknologi dan kemajuan dalam organisasi sosial.Artinya kota-kota atau pusat-pusat urban itu dikatakan berkembang apabila adajumlah penduduk yang cukup besar untuk mendukung kegiatan-kegiatan kota, dengan syarat penduduknya mampu menguasai sumber-sumber daya alam disekelilingnya, menguasai teknologi

dan organisasi sosial yang modern dan sanggup memanfaatkan sumber daya alam untuk kesejahteraan dan kemakmuran mereka. Sehingga ada inovasi dan intervensi yang mampu mendorong kemajuan di bidang teknologi dan ilmu pengetahuan untuk memperhatikan hidup dan kesejahteraan mereka dan mempunyai kemampuan untuk mengorganisir kehidupan mereka dalam kelompok ke arah yang lebih baik.

Sedangkan Bintarto (1978: 36) melihat perkembangan kota dari aspek zone-zone yang berada di dalam daerah perkotaan. Dalam konsep ini Bintarto menjelaskan perkembangan kota tersebut terlihat dari penggunaan lahan yang membentuk zone-zone tertentu di dalam ruang perkotaan (proses pola deferensiasi penggunaan lahan). Dari uraian di atas, titik kajian perkembangan kota dalam penelitian ini adalah proses terbentuk pola deferensiasi penggunaan lahan, yang dilihat dari zone-zone yang terdapat di dalam perkotaan.

E. PENUTUP

Kebijakan di bidang pengembangan kota, fungsi kota, kependudukan, fungsi ruang dan pengembangan fasilitas umum yang dinilai cukup berhasil (59%) sehingga perlu dipertahankan yaitu dengan peningkatan informasi, komunikasi sosialisasi, penyuluhan, penataan, serta pengawasan. Persepsi Masyarakat Terhadap Rencana Pemanfaatan Ruang Wilayah Kota Pemanfaatan ruang berbagai fungsi baik fungsi primer maupun sekunder terus mengalami peningkatan. Kebijakan yang telah dijalankan oleh pemerintah daerah di bidang pengembangan kota, fungsi kota, kependudukan, fungsi ruang dan pengembangan fasilitas umum perlu dipertahankan, sedangkan kebijakan di bidang pembangunan berbagai sektor perlu dikaji kembali dan penyusunannya perlu melibatkan masyarakat melalui peningkatan informasi, komunikasi sosialisasi, penyuluhan, penataan, serta pengawasan.

Rencana pemanfaatan ruang kota yang telah dijalankan oleh pemerintah daerah Kendal, mencakup fungsi primer dan sekunder di nilai cukup sehingga perlu dipertahankan dan diatur penggunaannya. Rencana struktur tingkat pelayanan kota yang telah dijalankan oleh pemerintah daerah Kendal, mencakup jenis, intensitas, kapasitas dan lokasi pelayanan di nilai cukup sehingga ditingkatkan melalui peningkatan kualitas pelayanan, penempatan yang strategis dan pelayanan yang efisien dan efektif. Rencana sistem jaringan utilitas kota yang telah dijalankan oleh pemerintah daerah Kendal, memuat pola jaringan fungsi primer dan sekunder untuk sistem jaringan air bersih, telepon, listrik, air kotor, dan limbah di dalam kota. dinilai masyarakat kurang bagus sehingga perlu ditingkatkan dan direncanakan kembali.

DAFTAR PUSTAKA

- Aaker, 2000. *Advertising Management*, Third Edition, Prentice Hall International Edition.
- Bintarto, 1978. *Pola Kota dan Permasalahan Komprehensif : Pengantar dan Penjelasan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Bouqe DJ, 1964. *Principle of Demographi*, Jhons Willey and Sons Inc, NewYork.
- Catanese and Snyder, 1992. *Urban Land Use Planning Urbana and Chicago* :University of Illionis Press.
- C. Branch, Melville. 1996. *Perencanaan Kota Komprehensif, Pengantar &Penjelasan*. Terjemahan Bambang Hari Wibisono. Yogyakarta : GajahMada University Press.
- Chappin, Jr. FS, And Kaiser. E.J, 1979. *Urban Land Use Planning*, Univercity OfIllinois Press, Urbana Illinois.
- Daldjoeni, N. 1984. *Seluk Beluk Masyarakat Kota; Pusparagam Sosiologi Kota dan Ekologi Sosial*. Bandung. Penerbit Alumni.
- Doxiadies Constantios, 1975. *Ekistics An Introduction To The Science of HumanSettermarts*, Hutchinson and Co Publishers, London.
- Gallion B. Arthur, L. Simon Eisner, 1986. *The Urban Pettern : City Planning Design*, D. Van Nostrand Company Inc. New York.
- Jayadinata. JT, 1992. *Tata Guna Tanah Dalam Perencanaan Pedesaan,Perkotaan,dan Wilayah*, ITB, Bandung.
- Kartono, Kartini & Gulo, Dali. 1987. *Kamus Psikologi*. Bandung : Pionir Jaya.
- Lindger., 1984. *Planning Neighborhood Space, with People*. New York : Van Nostrand Renhold Company.

Undang- Undang :

- Undang-Undang No 26 Tahun 2009 Tentang Penataan Ruang
Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No :
17/PRT/M/2009 Tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang
Wilayah Kota
Nomor : 17/Prt/M/2009 Tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang
Wilayah Kota