

BAB II

STUDI PUSTAKA.

2.1. Penataan Ruang Kota dan Kawasan Pemukiman.

Kota sebagai pusat pemukiman dan sekaligus serbagai pusat pelayanan (jasa) terhadap penduduk kota maupun penduduk dari wilayah yang menjadi wilayah pengaruhnya (*hinterland*-nya) akan mempunyai struktur (tata) ruang tertentu dalam rangka penyesuaian terhadap fungsinya untuk mencapai tingkat efisiensi pelayanan dan sekaligus kenyamanan lingkungan untuk pemukiman. Dengan kata lain, ruang adalah merupakan wahana atau tempat manusia mempertahankan dan melanjutkan kehidupan.

Dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 1992; 3 tentang Penataan Ruang menyebutkan bahwa : Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang lautan dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dalam melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya. Dibagian lain disebutkan bahwa **tata ruang** adalah wujud struktural dan pola penataan ruang, baik direncanakan ataupun tidak.

Adapun elemen-elemen yang membentuk **struktur ruang kota** meliputi :

- a. Kumpulan dari pelayanan jasa, termasuk di dalamnya perdagangan, pemerintahan, keuangan, yang cenderung terdistribusi secara berkelompok dalam pusat-pusat pelayanan.
- b. Kumpulan dari industri sekunder (manufaktur), pergudangan dan perdagangan grosir yang cenderung untuk berkumpul pada suatu tempat.
- c. Lingkungan pemukiman sebagai tempat tinggal dari manusia dan ruang terbuka hijau.

d. Jaringan transportasi yang menghubungkan tempat-tempat a, b, dan c di atas.

Sedangkan **kawasan pemukiman kota** menurut Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK), didefinisikan sebagai sebuah kawasan terbangun yang diperuntukan bagi aktifitas-aktifitas kehidupan penduduk seperti : perumahan, perdagangan, jasa, perkantoran, pendidikan, olah raga dan rekreasi.

Ilham (1988;5) menegaskan bahwa kota mempunyai dua macam pengertian, yaitu :

1. Kota sebagai suatu wadah, yang mempunyai batas administrasi wilayah seperti : Kotamadya, Kota Administratif, sebagaimana telah diatur dalam Undang-undang
2. Kota dipandang sebagai lingkungan kehidupan perkotaan, yang mempunyai ciri ciri non agraris, misalnya ibu kota kecamatan yang berfungsi sebagai tempat pemukiman dan pusat pertumbuhan.

Dari sudut geografis, kota dapat diartikan sebagai suatu sistem jaringan kehidupan manusia, yang ditandai dengan kepadatan penduduk yang tinggi dan diwarnai dengan strata sosial, ekonomi yang heterogen dan coraknya materialistis, atau dapat juga diartikan sebagai benteng budaya yang ditimbulkan oleh unsur-unsur alami dan non alami dengan gejala-gejala pemusatan penduduk yang cukup besar di bandingkan dengan daerah belakangnya (Tjokroamidjojo, 1983;36).

Kota sebagai wadah maupun tempat tinggal dengan skala aktifitas kehidupan penduduk tentunya tidak terlepas dari ruang, baik ruang darat, maupun ruang air dan ruang angkasa, dimana pada ruang tersebut penduduk kota dan makhluk hidup lainnya, berusaha mempertahankan dan melestarikan kehidupannya. Hal ini sesuai dengan isi Bab I pasal 1 ayat (1) ketentuan UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang "**Penataan Ruang**",

dinyatakan bahwa ; Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang lautan dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.

Dengan demikian maka bila pemanfaatan ruang tidak diatur dengan baik, akan mengakibatkan pemborosan pemanfaatan ruang dan pada gilirannya akan menurunkan kualitas ruang itu sendiri, dan akibatnya akan ditanggung oleh manusia atau penduduk kota yang bersangkutan, sebagaimana yang di alami oleh warga masyarakat kota Pekanbaru yang hampir setiap tahun mengalami banjir tahunan.

2.2. Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK)

Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) adalah merupakan bagian dari Rencana Induk Kota (*Master Plan*) atau Rencana Umum Kota yang disusun secara menyeluruh dan terpadu dengan menganalisis berbagai aspek dan faktor yang dapat mempengaruhi pembangunan kota dalam suatu rangkaian yang bersifat komprehensif.

Dalam perencanaan kota, ada beberapa hal penting yang perlu diperhatikan, yaitu :

- 1) Adanya Perencanaan terpadu, yang berarti bahwa komponen-komponen perkotaan saling mendukung demi efisiensi dan kelancaran mekanisme beroperasinya suatu kota, dengan demikian masing-masing kota dan daerah dapat mengaktualisasikan segala potensi daerahnya yang khas.
- 2) Peran masyarakat, yang berarti bahwa setiap perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di suatu daerah/kawasan harus sebesar-besarnya bertumpu pada kepentingan masyarakat. Sebagaimana diketahui bahwa dalam pembangunan kota ada tiga aktor utama, yang dikenal dengan PPP (*Power, Profit dan People*). Dari ketiga aktor tersebut, yang sangat berperan adalah Power dan Profit,

sementara peran masyarakat dalam proses perencanaan sangat kecil. Untuk itu perlu dibangun komunikasi yang efektif dan berkesinambungan antara pihak penentu kebijakan, masyarakat dan media massa agar dapat diperoleh profil perkotaan yang baik, sesuai dengan yang diharapkan.

- 3) Kerangka Analisis, yang berarti bahwa pengelolaan pembangunan jangka panjang harus didasarkan pada kerangka analisis yang mengacu pada pertumbuhan dan kinerja (*performance*) kota dimasa lalu dan masa kini, untuk di manfaatkan pada perkembangan kota dimasa datang
- 4) Pendekatan baru , hal ini dimaksudkan bahwa pendekatan tradisioal dan konvensional dalam pengelolaan lingkungan perkotaan dinilai tidak lagi memadai, akibat semakin kompleks dan rumitnya masalah perkotaan yang selalu berubah secara cepat, terutama dalam bidang ekonomi, politik, sosial dan juga lingkungan. Perubahan pendekatan dalam perencanaan pembangunan kota yang pada awalnya hanya sekedar mengelola pertumbuhan (*management of growth*) kemudian menjadi mengelola perubahan (*management of change*) dan akhirnya pengelolaan konflik (*management conflict*).

Pendekatan baru yang direkomendasikan untuk mengelola pembangunan perkotaan jangka panjang disebut dengan pendekatan perencanaan strategis (Eko Budihardjo, 1999).

Berdasarkan pemahaman realitas tersebut, topik pembagunan daerah dewasa ini mengarah kepada pemahaman proses yang terbuka atau transparan, mulai dari tahap perencanaan (melalui musrenbang) dari tingkat desa/kelurahan tingkat Kabupaten/Kota, dan Provinsi hingga ke tingkat Nasional. Konsekuensi dari tuntutan transparansi dalam

proses pembangunan tersebut adalah dibutuhkananya peran serta masyarakat non elitis dalam setiap tahapan proses pembangunan. Dengan demikian maka **kata kunci** : **partisipasi atau peran serta masyarakat secara aktif menjadi sangat penting dalam setiap pelaksanaan pembangunan daerah.**

2.3. Pertumbuhan Penduduk Pinggiran Kota

Arah pertumbuhan dan perkembangan daerah perkotaan yang semakin pesat seiring dengan meningkatnya pertumbuhan penduduk, memerlukan pola penataan ruang kota yang dinamis dan proaktif, yaitu harus memiliki kemampuan dalam mengantisipasi adanya kecenderungan perkembangan dan tuntutan kebutuhan masyarakatnya, serta mampu mencegah terjadinya dampak negatif (Kartasasmita, 1995; 95).

Pusat pertumbuhan (*Growth pole*) dapat ditinjau dari dua sudut, yaitu ; **secara fungsional** dan **secara geografis**. Secara fungsional, pusat pertumbuhan adalah suatu lokasi konsentrasi kelompok usaha atau cabang industri yang karena sifat hubungannya memiliki unsur kedinamisan, sehingga mampu menstimulasi kehidupan ekonomi baik kedalam maupun keluar (daerah sekelilingnya). Sedang secara geografis, pusat pertumbuhan adalah suatu lokasi yang banyak memiliki fasilitas dan kemudahan sehingga menjadi pusat daya tarik (*pole of attraction*), yang menyebabkan berbagai macam usaha tertarik untuk berlokasi disitu dan senang memanfaatkan fasilitas yang ada di kota tersebut (Robinson, 2004;151).

Sinulingga (1999), menyatakan bahwa kota adalah merupakan tempat konsentrasi penduduk yang berpenghidupan non agraris, sedangkan pemukiman merupakan suatu wilayah atau ruang dengan segala sarana dan prasarananya yang dibutuhkan oleh penduduk yang bertempat tinggal di daerah tersebut.

Sehubungan dengan itu maka dalam pelaksanaan penataan wilayah pemukiman harus terlebih dahulu dilakukan penelitian dan pengkajian serta sosialisasi secara komprehensif dan transparan, dengan harapan agar tidak terjadi konflik sosial dan atau konflik kepentingan antara penduduk yang selama ini sudah bermukim di daerah tersebut dengan penduduk pendatang. Dalam konteks perencanaan kota, maka tata guna lahan yang tersebar sesuai dengan peruntukannya akan sangat diperlukan.

Untuk selanjutnya, Sinulingga menyatakan bahwa pemukiman pada garis besarnya terdiri dari berbagai komponen, yaitu :

1. Lahan atau tanah yang diperuntukan bagi pemukiman tersebut, dimana kondisi tanah akan mempengaruhi harga dari satuan rumah yang dibangun atas lahan itu.
2. Prasarana pemukiman, yang meliputi jalan lokal, saluran drainase, saluran air kotor (limbah), saluran air bersih serta jaringan listrik dan telepon, yang kesemuanya itu juga turut menentukan kualitas pemukiman yang dibangun.
3. Perumahan (tempat tinggal) yang dibangun
4. Fasilitas umum (fasum) dan fasilitas sosial (fasos) yang biasa disebut fasilitas kota, yang antara lain meliputi ; fasilitas pendidikan, kesehatan, peribadatan, lapangan bermain dan fasilitas lainnya dalam lingkungan tersebut.

Kegiatan penduduk merupakan salah satu pola dari kebudayaan. Kegiatan penduduk yang berhubungan dengan ruang adalah penggunaan permukaan bumi di daratan dan lautan, terutama penggunaan tanah dan permukaan air di suatu wilayah tertentu (Jayadinata, 1999;27)..

Dengan memperhatikan paradigma mobilitas penduduk, sebenarnya persebaran kembali penduduk (redistribusi) tidak perlu diatur. Hal yang perlu diatur adalah wilayah

pengembangan pusat-pusat aktifitas ekonomi baru (*Growth Center*), seperti pengembangan wilayah industri dan penetapan pusat-pusat wilayah pertumbuhan ekonomi. Akibatnya kepadatan penduduk akan meningkat lebih pesat dibandingkan dengan daerah / wilayah disekitarnya, dengan kata lain akan muncul lagi ketimpangan kepadatan penduduk. Pertambahan penduduk berkorelasi dengan timbulnya pusat-pusat aktifitas ekonomi, seperti tumbuhnya industri baru, pusat-pusat perdagangan baru dan sebagainya (Ananta, 1993; 45).

Selanjutnya Taylor (1993; 90-91) menyatakan bahwa pertumbuhan penduduk yang pesat selama puluhan tahun terakhir ini, arus deras manusia mengalir ke kota-kota, tidak mempunyai kebanyakan negara sedang berkembang untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pertumbuhan kota dalam menyediakan tanah dan rumah yang diperlukan guna menampung kaum pendatang baru di kota-kota tersebut. Semua ini telah menimbulkan permasalahan yang sangat memusingkan bagi negara-negara berkembang, terutama adalah dengan semakin merajalelanya perkampungan miskin (kumuh) dan rumah-rumah liar.

Sehubungan dengan itu, Budihardjo dan Hardohubojo (1993;45) berpendapat bahwa para penghuni kampung-kampung kumuh ini, acap kali tidak diakui harkat dan martabatnya sebagai warga kota, bahkan cenderung dilecehkan dan dianggap sebagai parasit ekonom di kota. Oleh karena itu perbaikan pemukiman kumuh dicurigai akan meningkatkan rangsangan penduduk daerah pinggiran (*hynterland*) untuk berduyun-duyun datang dan berhamburan ke kota-kota besar, sepeeti halnya yang terjadi di Kota Pekanbaru dewasa ini, sehingga pada akhirnya akan memadati daerah yang sudah padat.

Bagi pemerintah Kota Pekanbaru, yang menjadi perhatian adalah mengenai skema perumahan umum dan perbaikan perumahan kumuh. Karena permasalahan utama bagi rakyat miskin dikota, menurut Jayadinata (1999; 42) adalah semakin sukarnya untuk memperoleh perumahan dan atau tempat pemukiman, sarana dan prasarana kota, serta infrastruktur, karena terdapat beberapa kendala, seperti :

- 1) Harga tanah dan rumah yang mahal
- 2) Sukar menjangkau lembaga keuangan
- 3) Penduduk miskin di perkotaan kurang berpartisipasi dalam berbagai proyek perencanaan dan pelaksanaan pembangunan perumahan.
- 4) Biaya yang tidak cukup dari pemerintah dalam program investasi
- 5) Standar dan kode pembangunan tidak lentur
- 6) Harga bahan bangunan yang mahal.

Para pendatang yang pada umumnya mempunyai tingkat ekonomi kurang mampu, terutama yang berasal dari pedesaan di sekitar kota yang menempati pemukiman kumuh atau perumahan liar mempunyai persentase yang cukup besar terhadap jumlah penduduk kota di negara berkembang. Penduduk pemukiman liar tersebut dijumpai di areal tanah-tanah terbuka dipinggiran kota dan disemua bagian dalam kota yang memungkinkan penggunaan tanah secara tidak resmi, yaitu disepanjang tepian jalan raya, jalan kereta api, dan jalan utilitas, di lereng bukit yang terjal, daerah industri serta tempat-tempat yang belum terbangun. Beberapa orang dipemukiman liar menjadi tuan tanah dan kemudian lebih suka menyewakan rumahnya dari pada menempatnya sendiri (Branc, 1996; 70).

2.4. Pembangunan dan Penataan Kawasan Pemukiman.

Dalam melaksanakan pembangunan dan sekaligus menata kawasan pinggiran sungai Siak untuk pemukiman maupun untuk tujuan lain, seperti pusat kegiatan ekonomi masyarakat, kawasan wisata, pusat budaya Melayu dan lain sebagainya maka hal utama yang sangat mendesak untuk dilakukan oleh pemerintah Kota Pekanbaru adalah menanggulangi banjir yang hampir setiap tahun terjadi, terutama jika musim hujan. Dalam konteks ini, pemerintah Kota Pekanbaru telah membangun beberapa fasilitas penanggulangan banjir di beberapa tempat, antara lain :

1. Pembangunan tanggul disisi sebelah kanan sungai Siak sepanjang 2.835 m, yang berfungsi sebagai jalan kolektor
2. Pengadaan pompa 2 unit, berlokasi di Senapelan I, di daerah Sungai Sago
3. Membangun 5 (lima) buah gorong-gorong dan pintu air, yang merupakan satu kesatuan sistem pengendalian banjir, untuk daerah Kelurahan Kampung Bandar, Kampung Baru dan Kampung Dalam Kecamatan Senapelan.
4. Pembuatan tanggul penahan banjir sungai Siak disisi sebelah kiri sungai, sepanjang 6.400 meter,
5. Selain itu juga telah dibangun DAM/turap pada beberapa bagian dipinggiran sungai Siak, yang kini telah dimanfaatkan sebagai tempat berjualan aneka makanan dan minuman oleh sebagian masyarakat yang bermukim di wilayah tersebut. Untuk memberi kemudahan bagi pejalan kaki, juga telah dibangun *pedestrian* (tempat pejalan kaki) walaupun baru lebih kurang sepanjang 50 meter dari jembatan Siak I (Dinas Kimpraswil Pekanbaru).

Khusus menyangkut pembangunan pemukiman yang baik dan layak dikawasan pinggiran sungai Siak adalah merupakan bagian yang tidak kalah pentingnya didalam upaya memberikan keamanan dan kenyamanan bagi masyarakat yang bermukim didaerah tersebut.

Dalam Rencana penataan kawasan di pinggiran sungai Siak ini, ada beberapa daerah yang akan ditata sesuai dengan peruntukannya, yaitu :

- 1) Kawasan Meranti Pandak dan Pesisir, akan dijadikan kawasan pemukiman, yang juga berfungsi sebagai daerah penampungan bagi penduduk yang terkena proyek
- 2) Kawasan Kampung Bandar dan Kampung Baru, direncanakan sebagai pusat perdagangan dan juga sebagai pusat budaya Melayu, hal ini didasari oleh karena masih banyaknya abangunan-bangunan rumah kuno (panggung) maupun peninggalan-peninggalan sejarah kebudayaan Melayu, seperti Mesjid Raya, dan makam raja Melayu (pendiri kota Pekanbaru)..
- 3) Kawasan Kelurahan Kampung Dalam, akan dijadikan sebagai pusat perdagangan dan pusat kegiatan ekonomi rakyat.

Mengingat kawasan pinggiran sungai Siak pada saat ini telah menjadi daerah pemuikiman yang cukup padat dengan berbagai aktivitas ekonomi masyarakat yang menggantungkan hidupnya dari keberadaan sungai Siak, maka dalam melakukan penataan kawasan pinggiran sungai Siak harus dilaksanakan dengan saksama dan cermat, guna meminimalisir kemungkinan timbulnya konflik kepentingan antara berbagai pihak.