

WAJAH KOTA APA YANG KITA INGINKAN? DAPATKAH KITA MEMBUATNYA? *(Bagian Pertama)*

Jonny Patta dan Benedictus Kombaitan
Departemen Teknik Planologi ITB
Labtek IX. A - Jl. Ganesha 10, Bandung
jpatta@eden.rutgers.edu; benk@pl.itb.ac.id

Abstract

Since its early history, city planning has dealt with different models of city. At the turn of the twentieth century, it was a discipline of design that focused on how to design the ideal -orderly, artistic, and beautiful-city. By the mid 1910s, the discipline focused on how to design the practical -functional and efficient- city. By the mid 1930s, city planning became a discipline of social science that focused on how to pursue the rational comprehensive city. By the early 1960s, on one side, city planning became a discipline of information science that focused on how to pursue the optimal scientific city. On the other side, city planning became a discipline of urban politics that focused on how to provide political justifications for the urban process and outcome. By the early 1980s, city planning became a discipline of management science that focused on how to use public money efficiently and effectively for the desired future city. By the early 1990s, city planning became a discipline of information technology that focused on how to provide information for social interaction and social future. By the early 2000s, city planning became a discipline of scientific design that focused on how to design the new urbanism. This paper deals with these different models, and analyzes whether city planners can make the model of the city they want.

I. PENGANTAR

Tulisan ini adalah bagian pertama dari dua tulisan yang akan membahas dua isu perencanaan kota yang selalu menarik perhatian para perencana kota: Wajah kota apa yang kita inginkan? Dapatkah kita membuatnya? Di dalam teori perencanaan, wajah kota adalah abstraksi dari suatu kompleksitas. Membuatnya adalah mewujudkan kompleksitas tersebut ke dalam kenyataan tak terkecuali dengan segala komponennya, termasuk filosofi dan ideologi yang melandasinya dan maksud pewujudannya.

II. WAJAH KOTA IDEAL

Profesi perencanaan lahir dari berbagai visi 'kota ideal' (Fainstein 2000). Visi-visi ini lahir di putaran akhir abad sembilan belas dan awal abad dua

puluh, dipengaruhi oleh teori-teori sosial dalam menanggapi 'sakitnya' masyarakat di kota-kota industri di Eropa dan Amerika Utara. Kota yang kumuh, jorok, dan bau, yang disertai berjangkitnya penyakit menular seperti pes dan tuberkulosis, meluasnya penyakit sosial seperti jambret, maling, gangsir, pelacuran, meningkatnya perkelahian antar-gangs, menjamurnya perjudian, dan membludaknya kepadatan hunian rumah tinggal dan bangunan-bangunan penampungan, menantang para visionaris-penggagas yang mempunyai kemampuan lebih dalam pandangan ke depan untuk mengatasi permasalahan tersebut dan memikirkan perubahan (Hall 1988; Fishman 1997; Wilson 1983).

Di bawah pengaruh teori sosial di putaran abad tersebut, para visionaris yaitu para *planners* saat itu mengajukan gagasan 'wajah kota ideal' yaitu wajah kota yang dibuat berdasarkan ideologi mereka. Mereka meyakini bahwa lingkungan fisik dapat membentuk baik-buruknya masyarakat. Mereka percaya bahwa keteraturan, kerapihan, dan keindahan ruang fisik kota akan dapat mempengaruhi keteraturan, kerapihan, dan keindahan hidup penghuninya, sebagaimana mereka percaya bahwa tata ruang rumah yang teratur, rapih, dan indah akan dapat membuat hidup penghuninya teratur, rapih, dan indah.

Para visionaris yakin bahwa mereformasi lingkungan fisik kota dapat mengubah secara revolusioner kehidupan masyarakat kota (Fishman 1996). Dengan keyakinan ini, mereka membangun model-model kota ideal berdasarkan suatu abstraksi yang diturunkan dari teori-teori sosial dan filosofi mereka sendiri. Wajah kota ideal lahir dari perspektif para visionaris yang kelak ternyata adalah perspektif para utopianis.

Dalam menuangkan gagasan-gagasannya, *planners* yang utopianis ini menggunakan ilmu desain yang menjadi *trend* pada era tersebut. Mereka menempatkan pokok perhatian perencanaan pada mendesain kota, mendesain taman kota, mendesain *boulevards*, dan mendesain permukiman. Pendekatan perencanaan yang mereka gunakan adalah mereformasi lingkungan fisik kota dengan menyusun atau mengatur kembali ruang-ruang fisiknya, sebagaimana dikonsepsikan oleh Ebenezer Howard dalam *Garden City*, Le Corbusier dalam *Radiant City*, atau Daniel Burnham dalam *Beautiful City*. Visi kota ideal yang mereka buat melahirkan suatu gerakan serentak dalam bidang perencanaan kota saat itu yaitu lahirnya gerakan kota indah atau dikenal sebagai *the City Beautiful Movement*.

Dalam konsep ideal *Garden City*-nya, Ebenezer Howard mengusulkan pemecahan permasalahan kota saat itu dengan membangun kota-kota kecil di taman ruang terbuka di sekeliling kota industri (Fishman 1996). Le Corbusier mengusulkan untuk mengurangi kemacetan di pusat kota dengan meningkatkan kepadatan penduduk secara vertikal (Hall 1988). Dia mengusulkan untuk menggunakan teknologi untuk menciptakan kota yang lebih efisien, yaitu kota ideal Le Courbusier yang memanfaatkan ruang vertikal. Dengan memanfaatkan lingkungan fisik secara vertikal, Le Corbusier

ingin membuat kota yang banyak penduduknya sebagai kota indah yang nyaman sehingga tak perlu lagi ada rumah yang padat penghuninya atau permukiman kumuh.

Daniel Burnham mengusulkan kota indah yang monumental dengan pusat kota yang direncanakan teratur dan menyatu yang menggambarkan kekuatan ekonomi kota tersebut (Krueckeberg 1983, Foglesong 1986). Konsep kota ideal Burnham ini, menekankan pentingnya desain bangunan-bangunan publik yang monumental di pusat kota, taman-taman kota yang indah dan luas, jalan-jalan kota yang lebar dan transportasi kota yang lancar, yang keseluruhannya mempromosikan kota melalui bentuk kota yang indah dengan berbagai estetika penunjangnya.

Wajah kota yang ideal adalah wajah kota yang susunan lingkungan fisiknya teratur, indah, dan harmonis, dilengkapi dengan taman-taman dan ornamen-ornamen gedung yang artistik. Wajah kota ini diyakini akan dapat membuat masyarakat penghuninya hidup teratur, indah, dan harmonis, sehingga terbebas dari penyakit sosial di putaran abad tersebut. Atas dasar keyakinan itulah, maka keahlian mendesain, memahami standar-standar desain, mengerti bahan-bahan desain, dan menguasai pengetahuan desain adalah kompetensi yang dibutuhkan untuk memungkinkan mendesain kota ideal. Gerakan wajah kota ideal ini terlihat pada pendidikan perencanaan dan aktifitas-aktifitas perencanaan di Amerika Utara dan benua Eropa pada era tersebut yang memusatkan perhatian utamanya pada bagaimana mendesain kota ideal.

Lalu, apakah konsep wajah kota ideal tersebut dalam kenyataannya dapat di wujudkan sebagaimana konsep-konsep kota ideal itu digagas? Jawabnya adalah tidak! Benar, banyak desain kota indah yang dapat terwujudkan fisiknya, khususnya desain kota indah yang diilhami gagasan Daniel Burnham. Namun demikian, sejarah menunjukkan bahwa wajah kota indah untuk memecahkan masalah penyakit sosial yang dihadapi kota sebagaimana konsep ini awalnya digagas tidak dapat dibuat!

Kalaupun pernah dicoba untuk dibuat, gagasan kota ideal hanya menghasilkan wujud kota yang desainnya indah. Kota-kota dengan berbagai variasi keindahan sudah banyak terwujud fisiknya, yaitu kota-kota dengan pusat kotanya yang monumental, dilengkapi dengan museum, gedung-gedung kesenian, kantor-kantor pemerintahan yang gagah, tempat-tempat keadilan yang berwibawa, taman-taman kota yang luas, dan jalan-jalan yang lebar. Kota-kota dengan karakteristik fisik seperti itu terwujud di banyak tempat seperti di Chicago, New York, Washington DC, Paris, dan London. Pada skala yang lebih kecil, model kota ini juga terwujud fisiknya di Bandung pada awal abad 20. Namun demikian, apakah benar kota-kota tersebut dapat diwujudkan untuk memecahkan permasalahan kota saat itu, sebagaimana visi-visi kota ideal itu digagas? Sekali lagi, sejarah menunjukkan tidak pernah!

Dari banyak gagasan kota ideal, gagasan Daniel Burnham adalah gagasan yang paling banyak diterima dan fisiknya banyak diwujudkan. Hal ini terjadi

karena gagasan itu cocok dengan kepentingan kelompok bisnis saat itu (Foglesong 1986). Foglesong yang melakukan penelitian seksama dalam rangka menyusun disertasi doktornya menguak kembali gagasan perencanaan kota dan perwujudannya saat itu. Hasil penelitiannya kemudian diterbitkan dalam buku "*Planning the Capitalist City*" yang mendapat respek yang tinggi dari ahli-ahli perencanaan kota di negara-negara maju.

Hasil yang menarik dari penelitian Foglesong adalah bahwa para pemilik kapital di perkotaan bukan merupakan satu kesatuan sebagaimana di anggap oleh banyak pengamat perkotaan yang membedakan pemilik kapital dengan bukan pemilik kapital. Antara pemilik kapital sendiri bersaing satu sama lain, dan sering menimbulkan kontradiksi-kontradiksi. Di satu sisi, para pemilik kapital itu sama sekali tidak menyukai campur tangan pemerintah karena mereka lebih percaya pada kekuatan pasar dalam mendukung aktivitas akumulasi kapital mereka. Di sisi lain, para pemilik kapital sangat membutuhkan campur tangan pemerintah, bukan untuk maksud mengkoreksi kegagalan pasar, tetapi lebih pada hal untuk mendukung kepentingan aktifitas akumulasi kapital mereka.

Para pemilik kapital bersaing satu dengan yang lainnya untuk mendapatkan akumulasi kapital yang lebih besar dari kompetitornya. Tetapi mereka menginginkan pemerintah yang mengeluarkan biaya untuk membangun pusat kota yang indah, jalan-jalan kota yang lebar, taman-taman kota yang luas, museum yang megah, dan gedung pengadilan yang berwibawa. Kesemuanya akan dapat meningkatkan nilai properti yang mereka miliki, meningkatkan nilai kapital yang mereka kuasai, dan sekaligus meningkatkan peluang untuk akumulasi kapital melalui proyek perencanaannya hingga proyek-proyek pembangunannya. Beban biayanya dibebankan kepada seluruh pembayar pajak termasuk pembayar pajak antargenerasi melalui hutang publik. Dengan dilandasi alasan ini, para kapitalis menganggap layak penataan kembali fisik lingkungan yang berantakan untuk menjadi fisik lingkungan yang indah, teratur, nyaman, dan bersih dari kekumuhan, tertib lalu lintasnya, aman dari gangguan orang-orang jahat dan miskin, dan bersih dari berbagai penyakit sosial. Tetapi penataan kembali fisik lingkungan ini, bukan untuk masyarakat penyandang penyakit kota industri yang memberi ilham bagi perlunya pembaharuan dan kemudian melahirkan gagasan utopianis dengan kota ideal mereka.

Bagi kapitalis, bagaimana mungkin mereka yang tidak punya kapital atau kemampuan finansial ingin turut menikmati, karena para kapitalis yakin kekayaan yang mereka peroleh adalah dengan susah payah dalam persaingan antara pemilik kapital dan beresiko tinggi. Bermimpikah masyarakat penyandang penyakit kota industri non pemilik kapital? Kalaupun para pekerja industri itu dapat tempat tinggal yang 'sedikit layak', hal itu lebih dikarenakan tenaga dan kecekatan mereka diperlukan untuk proses akumulasi kapital para pemilik modal. Jangan bermimpi adanya kenyataan seperti gagasan awal para *planners* visionaris utopianis. Lebih dari itu, para utopianis

itu sendiri seringkali adalah para pemilik kapital, dekat dengan pemilik kapital, atau setidaknya ingin memenuhi keinginan para pemilik modal untuk akumulasi kapital (Foglesong 1986; Krueckeberg 1983; Fishman 1996).

Desain kota yang indah itu mahal, dan hanya pemilik kapital yang bisa membiayainya. Pewujudan kota yang indah bahkan lebih mahal lagi dan hanya pemilik kapital yang bisa memaksa pemerintah membiayai pembangunan fasilitas publiknya untuk kepentingan akumulasi kapital. Pelaksanaannya dilakukan atas beban seluruh pembayar pajak yang diminta dalam bahasa halus untuk berpartisipasi. Pemilik kapital tidak ingin mengurangi kapitalnya untuk membiayai pewujudan taman kota atau elemen kota indah lainnya, yang kelak akan menguntungkan pemilik kapital lain. Hal ini karena kota yang indah akan meninggikan nilai properti tidak hanya bagi pemilik kapital yang membangunnya tapi juga bagi pemilik kapital lainnya. Lalu dimanakah masyarakat banyak yang ingin dimanusiakan, penduduk kota yang sebelumnya menempati pemukiman-pemukiman padat, kumuh dan tidak sehat? Para *planners* visionaris utopianis telah memindahkan mereka entahlah kemana. Pemukiman padat, kumuh dan tidak sehat telah berhasil dihilangkan dan diwujudkan menjadi pusat kota yang menggambarkan kemegahan, sebagai pusat untuk akumulasi kapital bagi para pemiliknya.

III. WAJAH KOTA PRAKTIS EFISIEN

Pada pertengahan tahun 1910-an, konsep dan wajah kota ideal yang sangat mementingkan bentuk dan estetika ini mendapat kritik tajam di Amerika Utara dan benua Eropa. Buat apa wajah kota yang indah dengan pusat kotanya yang diisi gedung-gedung megah dan artistik tetapi kosong maknanya, dan hanya memberi efek mewah temporer kepada pemilik kapital tetapi tidak berguna lebih lanjut bagi sistim akumulasi kapital? Pusat-pusat kota dipenuhi oleh jalan-jalan yang lebar yang meliuk-liuk indah dengan taman dan air mancur dan patung-patung ditengahnya, tetapi buat apa? Hal ini tidak praktis dan tidak efisien, waktu tempuh dan ongkos perjalanan menjadi bertambah, jalan-jalan kota mudah sekali menjadi macet, ekonomi kota menjadi lambat berkembang, dan bahkan banyak lahan yang sebenarnya dibutuhkan untuk meningkatkan ekonomi kota atau kehidupan kota yang lebih baik menjadi terbuang percuma hanya karena para utopianis ingin menikmati indahnya *cul-desac-cul-desac* yang tidak efisien, atau indahnya *boulevard-boulevard* yang tidak ekonomis dan fungsional.

Kritik terhadap visi wajah kota ideal itu menjadi gerakan sosial di masyarakat, karena wajah kota yang semula dibayangkan dapat membuat kehidupan masyarakat kota menjadi indah, teratur, dan harmonis ternyata disaksikan tidak demikian hasilnya. Akibatnya, banyak perencana kota yang semula turut mendukung gagasan kota ideal kemudian ikut mengkritiknya (Wilson 1989; Fishman 1987; Krueckeberg 1983; Campbell dan Fainstein 1996). Hasilnya, pada pertengahan tahun 1910-an hingga awal tahun 1930-an,

lahirlah era baru dalam mencari wajah kota yang diinginkan yaitu wajah kota yang praktis dan efisien, yang lebih berorientasi pada fungsi dan efisiensi ketimbang bentuk dan estetika. Walaupun demikian, keterpesonaan terhadap gagasan kota ideal tetap berlanjut, seperti terlihat di tahun 1930-an pada visi kota Frank Lloyd Wright dengan *Broadacre City*-nya yang memanfaatkan bentuk natural untuk keindahan, maupun pada visi *Regional City* Lewis Mumford yang lebih suka pada nilai-nilai keindahan berdasarkan moral dan kemanusiaan dan tidak suka pada penggunaan teknologi yang dinilai tidak manusiawi.

Perencanaan kota di era wajah kota praktis efisien ini dikendalikan prinsip-prinsip efisiensi dari ilmu *engineering* dan ilmu ekonomi. Perhatian utama perencanaan kota pada era tersebut adalah bagaimana sebaiknya distribusi penggunaan lahan yang rasional dan efisien, dan bagaimana menciptakan sistem transportasi kota yang efisien. Untuk mengatasi campur aduknya penggunaan lahan, kemacetan-kemacetan lalu lintas, dan kepadatan hunian yang berlebihan akibat tidak terkendalinya penggunaan lahan di kota, pendekatan perencanaan yang digunakan pada era tersebut adalah dengan membuat rencana fisik penggunaan lahan (*land-use zoning*) dan rencana fisik untuk transportasi dan pembangunan jalan (*transportation planning*).

Belajar dari pengalaman pengaturan penggunaan lahan yang dilakukan Jerman, khususnya di kota Frankfurt dengan *land block system* yang mengatur ketinggian, jenis bangunan, dan penggunaannya, maka wajah kota praktis efisien ini disusun dengan rencana penggunaan lahan yang jelas untuk pusat kegiatan ekonomi kota (*central business districts*), untuk ruang terbuka, untuk perumahan, dan sebagainya. Dibayangkan oleh para *planners* saat itu, betapa praktis dan efisiennya kalau masing-masing aktifitas utama perkotaan di tempatkan pada blok lahan yang khusus untuknya. Bukankah lebih praktis dan efisien bila perumahan ditempatkan pada zona lahan khusus untuk perumahan. Industri ditempatkan pada zona lahan khusus untuk industri, dan seterusnya. Logika mana yang tidak bisa membayangkan manfaat *zoning* yaitu praktis dan efisien?

Untuk pengendalian penggunaan lahannya, dibuatlah peraturan-peraturan yang mengatur penggunaan lahan yang berbeda-beda berdasarkan fungsinya (*zoning regulations*). Artinya ijin pembangunan rumah tidak akan diberikan di zona lahan untuk industri, dan sebaliknya ijin mendirikan industri tidak akan diberikan di zona lahan untuk perumahan. Lebih detail dari itu, ijin pembangunan rumah untuk keluarga yang mempunyai anak ditempatkan pada blok lahan yang khusus untuk itu, dipisahkan dari blok lahan untuk keluarga tanpa anak. Pertimbangannya adalah praktis dan efisien.

Di bidang transportasi kota, para perencana kota saat itu berusaha menciptakan sistem jalan perkotaan yang praktis dan efisien yaitu dengan mengembangkan sistem jalan lurus (*grid system*) antarblok lahan secara menyeluruh (Foglesong 1986), dan menolak menggunakan desain-desain

jalan dan standar-standar desain jalan yang di buat di era kota ideal, yang mereka nilai sangat tidak ekonomis dan tidak efisien.

Pengaturan penggunaan lahan dengan *zoning* dan aturan-aturan pelaksanaannya diyakini para perencana kota di era tersebut sebagai hal yang perlu untuk memungkinkan distribusi penggunaan lahan secara rasional bagi berbagai keperluan utama yang berbeda-beda, seperti bagi keperluan perumahan, industri, perdagangan, rekreasi, penyangga, dan sebagainya. Penggunaan pendekatan *zoning* juga mendapat perhatian yang tinggi dalam usaha menciptakan transportasi perkotaan yang praktis dan efisien. Penggunaan data arus lalu lintas, data aktifitas kota, dan penyusunan model-model transportasi, khususnya untuk peramalan diyakini para perencana kota saat itu sebagai hal yang dibutuhkan untuk menciptakan sistem transportasi kota yang praktis dan efisien.

Era kota praktikal yang efisien ini menghasilkan ratusan rencana induk (*masterplans*) untuk kota-kota di Amerika Utara dan di Benua Eropa, dan juga di negara-negara jajahan dan protektorat. *Masterplan* dengan penekanan *land use zoning* ini dianggap akan mampu menjadi pedoman pewujudan wajah kota yang diinginkan, yaitu wajah kota praktikal yang efisien, yang lebih mementingkan fungsi dan efisiensi dari pada bentuk dan estetika.

Lalu, apakah wajah kota praktis dan efisien itu dalam kenyataannya dapat dibuat sebagaimana sewaktu konsep kota praktikal dan efisien itu digagas? Fakta-fakta menunjukkan tidak! Betul, rencana pengaturan penggunaan lahan dengan metoda *zoning* itu dibuat untuk memisahkan dengan jelas zona-zona peruntukkan lahan seperti untuk perumahan, untuk industri, untuk kegiatan perdagangan, untuk kegiatan rekreasi, dan sebagainya. Tetapi yang dimaksudkan dengan mementingkan fungsi itu bukan pemisahan penggunaan hanya dalam rencana, tetapi fungsi yang bekerja. Artinya seharusnya masyarakat akan menikmati membangun perumahan di zona yang khusus untuk perumahan, demikian pula untuk kegiatan lainnya. Betul, penataan jalan dalam kota di era perencanaan kota praktikal ini tidak lagi berkelok-kelok indah tetapi telah menjadi jalan-jalan lurus yang praktis dan efisien yang dapat diakses dengan mudah dari satu blok lahan ke blok lahan lainnya. Tetapi yang dimaksudkan dengan mementingkan efisiensi itu bukan hanya berjarak terdekat dan akses cepat, tetapi efisiensi yang digunakan. Artinya, masyarakat akan menikmati akses transportasi yang praktis dan efisien untuk mendukung kegiatannya.

Wajah kota yang praktis dan efisien itu ternyata tidak dapat terwujud. Bagaimana bisa praktis dan efisien bila di zona-zona yang sudah diatur penggunaannya dengan kelengkapan infrastruktur pendukungnya itu ditemukan banyak lahan kosong untuk spekulasi akumulasi kapital. Betul zona lahan untuk perumahan itu adalah untuk perumahan, tetapi siapa yang dapat membangun rumah di dalamnya? Bagaimana bisa praktis dan efisien bila di blok lahan yang sekelilingnya sudah dibangun jalan yang baik dan

lurus untuk memudahkan dan efisiensi aksesibilitas diisi oleh lahan-lahan kosong untuk spekulasi?

Banyak penduduk kota ingin membangun tempat tinggalnya di dalam zona perumahan yang sudah diatur dalam rencana penggunaan lahan tersebut, tetapi mereka tidak mempunyai kemampuan finansial untuk mendapatkannya. Mereka hanya bisa bermimpi mempunyai tempat tinggal di kawasan perumahan seperti yang telah direncanakan oleh para *planners*, yaitu di kawasan yang jauh dari polusi industri, di kawasan yang lingkungannya asri, dan sebagainya. Dalam prakteknya, kebanyakan penduduk kota harus menerima kenyataan untuk mencari celah-celah tempat tinggal disekitar zona industri atau tempat lainnya asal murah harganya, sekalipun penuh polusi asalkan tetap dekat dengan tempat mereka bekerja mencari nafkah untuk hidup. Di tempat ini, mereka dianggap menjadi penghuni ilegal, menjadi penduduk kota yang tidak tahu aturan, karena tidak membangun rumah tinggal di zona yang khusus untuk perumahan. Sungguh menyedihkan, para perencana kota telah menyusun rencana penggunaan lahan dengan aturan pendukungnya untuk menggiring banyak penduduk kota menjadi penduduk ilegal.

Lalu apa yang terjadi di zona perumahan yang sudah direncanakan? Yang ditemui adalah banyak lahan kosong yang dikuasai para pemilik modal, untuk maksud-maksud spekulasi akumulasi kapital. Pengaturan penggunaan lahan yang jelas dan diperkuat dengan regulasi penggunaan lahan memang telah menjadi alat yang ampuh dan alat pembenaran bagi spekulasi lahan, bukan ampuh untuk tertibnya penggunaan lahan.

Adalah kesempatan yang baik untuk meningkatkan nilai properti melalui *zoning*. *Zoning* menjadikan lahan di zona-zona khususnya sebagai komoditi untuk maksud-maksud akumulasi kapital. Demikian pula halnya dengan jalan-jalan yang singkat atau lurus yang menghubungkan satu blok lahan dengan blok lahan lainnya, atau antara satu zona penggunaan lahan dengan zona penggunaan lahan lainnya, jalan-jalan itu bukan dimanfaatkan untuk akses antar penggunaan lahan yang sebenarnya. Yang ditemui kemudian adalah banyak lahan kosong disepanjang jalan yang lokasinya menjadi strategis, yang dapat mudah diakses dari banyak arah. Jalan-jalan singkat dan lurus yang membuka akses ini berhasil melindungi dan bahkan meningkatkan nilai properti di lokasi itu untuk akumulasi kapital.

Banyak penduduk kota yang ingin menempati tempat usaha di zona komersial atau disepanjang jalan yang sudah di atur penggunaan lahannya. Usaha di tempat ini adalah untuk praktis dan efisiensi, karena para perencana kota telah mempertimbangkan kemudahan aksesibilitasnya sehingga menjadi tempat usaha yang menguntungkan. Tetapi penduduk kota ini tidak mungkin menempatnya karena mereka tidak mempunyai kemampuan finansial untuk mendapatkannya. Mereka hanya bisa bermimpi mempunyai tempat kegiatan usaha di kawasan perdagangan yang sudah direncanakan, yang oleh para perencana kota sudah dipertimbangkan berbagai faktor pendukungnya untuk

menguntungkan, praktis dan efisien. Pada kenyataannya banyak penduduk kota yang ingin melakukan kegiatan komersial (baca skala kecil) harus menerima kenyataan untuk mencari celah-celah tempat usaha di zona lahan mana saja yang murah dan memungkinkan bagi mereka untuk melakukan kegiatan usaha. Mereka menjadi tidak peduli bahwa di tempat yang memungkinkan bagi usaha mereka ini adalah tempat yang penuh polusi, tidak praktis, dan tidak efisien untuk kegiatan komersial. Akibat perencanaan yang praktikal dan efisien ini, banyak penduduk menjadi penduduk kota yang tidak tahu aturan. Menyedihkannya, para perencana kota di era tersebut telah menyusun rencana penggunaan lahan yang praktis dan efisien lengkap dengan aturan pendukungnya untuk menggiring sebagian penduduk kota untuk menjadi penduduk kota yang tidak tahu aturan. Penduduk kota ini layak untuk dikejar-kejar penggusuran karena mereka adalah sampah! Karena rencana pengaturan penggunaan lahan yang jelas yang dilengkapi dengan aturan-aturan pendukungnya itu adalah alat yang baik untuk mendukung proses akumulasi kapital, bukan untuk “sampah-sampah” itu.

IV. WAJAH KOTA RASIONAL PARIPURNA

Pengalaman adalah guru yang baik bagi profesi perencanaan, tetapi belajar dari pengalaman saja jauh dari cukup untuk dapat menjadi perencana yang baik karena profesi perencanaan perlu kemampuan penghayatan filosofi dan ideologi dalam menciptakan pengalaman baru berorientasi ke masa depan. Menyadari bahwa perencanaan kota yang hanya memikirkan bagian-bagian tertentu saja, seperti mengatur penggunaan lahan lewat zoning atau merencanakan sistem transportasi yang praktis dan efisien, ternyata hasilnya hanya memenuhi keinginan sebagian kepentingan dan mengecewakan berbagai kepentingan, mulai pertengahan tahun 1930-an hingga akhir 1950-an para perencana kota mencari pendekatan lain.

Para perencana saat itu menyadari bahwa kota adalah milik banyak kepentingan dan semuanya ingin diperhatikan. Memperhatikan aspek fisik saja seperti mendesain fisik pusat kota, mengatur tata guna lahan, atau menyusun sistem transportasi kota yang praktis dan efisien ternyata jauh dari cukup. Semua permasalahan sosial, ekonomi, politik dan pertimbangan humanistik, dsb, harus dirumuskan dan semua keinginan harus diperhatikan. Permasalahan sosial perkotaan seperti masalah kriminalitas, migrasi penduduk, kemiskinan, dan perumahan, khususnya bagi mereka yang tak mampu, harus mampu dirumuskan secara jelas dan dicarikan solusi pemecahannya secara tepat. Permasalahan ekonomi seperti pengangguran, biaya penyediaan sarana dan prasarana pelayanan umum dan infrastruktur dan hal-hal yang menyangkut pembiayaan publik perlu dirumuskan dengan tegas dan dicarikan pemecahannya secara seksama. Permasalahan politik perkotaan yang menyangkut bagaimana kota-kota diperintah (*governed*), masalah-masalah implementasi kebijakan, dan perencanaan perlu dirumuskan dengan

teliti dan dicarikan pemecahannya secara bijak dan berkesinambungan. Pertimbangan kemanusiaan seperti kualitas hidup di kota, isu-isu estetika dan peran individual untuk meningkatkan kualitas hidup manusia di dalam kehidupan masyarakat perkotaan yang kompleks harus diperhatikan dan ditempatkan secara pas dan benar. Isu-isu lingkungan seperti polusi udara, polusi air, dan polusi suara yang tinggi di kota-kota harus didiskusikan jalan keluarnya. Semua ini harus diperhatikan karena semua berkepentingan, dan tidak ingin ada yang dinomor duakan.

Karena ilmu perencanaan bukanlah ilmu nujum, maka ramalan-ramalan ke depan dari berbagai kepentingan ini harus dilakukan berdasarkan data dan analisa ilmiah. Memahami pengalaman empiris yang lalu, bukti awal, dan menggunakan akal pintar adalah menjadi faktor yang penting dalam menyusun rencana. Perenungan, khayalan, harapan, dan keberanian mendesain saja seperti dilakukan para visionaris utopianis dengan model-model kota idealnya dianggap tidak cocok lagi di tengah-tengah berkembangnya ilmu ilmiah sosial (*social science*) pada saat itu.

Kesimpulannya, perencanaan kota perlu dilakukan dengan pendekatan rasional yang paripurna atau jargonnya '*rational comprehensive approach*'. Pendekatan ini berorientasi sepenuhnya pada proses ketimbang hasilnya. Karena setiap persoalan dianggap selalu dapat diselesaikan melalui banyak alternatif pemecahan, maka semua alternatif pemecahan harus dianalisis dan dibanding-bandingkan. Pembuatan keputusan perlu dilakukan secara rasional khususnya untuk memutuskan alternatif mana yang akan dipilih (Davidoff and Reiner 1962). Sejak saat itu, ilmu perencanaan menekankan bahwa para planners juga perlu mempelajari pengetahuan ilmu sosial dan berbagai pendekatan penelitian dalam memecahkan masalah-masalah perkotaan, seperti teknik survai, analisa kuantitatif, pembuatan model, dan penggunaan berbagai data statistik (Hall 1988; Krueckeberg 1983).

Hasilnya, para *planners* merasa era 1930an-1950an ini menjadi zaman keemasan bagi mereka, karena disiplin ilmu perencanaan menjadi disiplin ilmu yang dianggap serba bisa. Perencana kota menganggap dirinya mampu merumuskan semua masalah dengan berbasiskan data dan akal, menganggap mampu menganalisis semua aspek dan semua alternatif, menganggap mampu membandingkan berbagai alternatif dengan berorientasi kedepan, dan menganggap dirinya netral tidak berpihak (Hall 1988). Para arsitek yang dilatih mahir dalam ilmu desain kota, para insinyur sipil yang dilatih mahir dalam tata jaringan dan kebersihan kota, para ahli ekonomi yang dilatih mahir dalam pemikiran penggunaan sumberdaya terbatas adalah diantara mereka yang dibuat kaget dan cemburu oleh profesi perencanaan ini. Luar biasa, rasa percaya diri para perencana kota pada masa itu melebihi kemampuan mereka sendiri (Hall 1988). Mereka yakin kemampuan mereka luar biasa dalam menyusun rencana kota paripurna. Mereka yakin mereka mampu merumuskan masalah perkotaan secara paripurna, melakukan survai secara paripurna, menganalisis secara paripurna, dan merencanakan segala aspek secara

paripurna. Singkatnya, semua mereka lakukan dengan keyakinan paripurna untuk membuat kota dengan wajah kota rasional paripurna.

Perencanaan kota pada era itu menuntut rasionalitas melalui pendekatan perencanaan yang paripurna (Campbell and Fainstein 1996). Pendekatan ini meliputi tahapan-tahapan yang sistematis dari suatu perspektif jangka panjang, perspektif hirarki geografis, dan perspektif keruangan yang menyeluruh. Menganalisis dengan sistematis, mengevaluasi dengan kriteria yang jelas, merumuskan masalah kompleks, merencana untuk berbagai tujuan secara bersamaan, mempertimbangkan berbagai alternatif pemecahan masalah dan membandingkannya untuk kemudian memilih alternatif terbaik untuk tindakan-tindakan ke depan adalah bagian-bagian dari suatu kesatuan model perencanaan yang berorientasikan pada proses. Asumsi dasar yang menyertai penggunaan model ini adalah bahwa para perencana adalah ahli-ahli dan mereka adalah netral tak mempunyai kepentingannya sendiri. Dalam era itu juga dipercaya bahwa ada ideologi kesatuan kepentingan publik (*public interest*), dan para perencana bekerja untuk kepentingan publik tersebut. Lebih dari itu, juga dipercaya bahwa keahlian para perencana pada saat itu cukup mampu untuk memenuhi berbagai bagian kerja dari perencanaan komprehensif yang rasional dan cukup mampu untuk mencapai tujuan-tujuan yang ingin dicapainya.

Apakah wajah kota rasional paripurna dapat diwujudkan? Fakta-fakta menunjukkan tidak! Hal ini tidak mengherankan karena pendekatan perencanaannya berorientasi sepenuhnya pada proses, bukan pada terwujudnya wajah kota rasional paripurna. Pada kenyataannya, di dalam hal proses perencanaannya pun pendekatan perencanaan ini tidak cukup mampu memecahkan berbagai permasalahan perkotaan yang kompleks, apalagi mempertimbangkan berbagai keinginan dan kepentingan yang seringkali konflik satu sama lain dan terus berubah cepat dari waktu ke waktu. Disatu sisi, proses perencanaan yang satu arah, survai, analisis, menyusun rencana-dipertanyakan kegunaannya. Belum lagi keterbatasan kemampuan perencana dalam mengumpulkan data yang lengkap dan akurat seandainya mereka mampu, apalagi menganalisis semuanya secara tepat dan sah. Akibatnya, saat rencana kota yang disusun selesai dibuat, pada saat yang sama permasalahan atau isu-isu perkotaan yang dihadapi sudah berbeda sama sekali, sehingga menuntut solusi pemecahan yang berbeda pula. Di sisi lain, independensi dalam proses pembuatan keputusan yang dihasilkan melalui pendekatan rasional paripurna ini sangat diragukan. Pada kenyataannya, para perencana tidak pernah terbebas dari kepentingan atau dengan kata lain tidak pernah netral secara politik sementara mereka menggunakan sumberdaya publik khususnya dari pembayar pajak yang bersifat politik. Lebih dari itu, kemampuan perencana juga ternyata sangat terbatas untuk mampu mempertimbangan segala aspek dari segala sudut pandang dan segala kemungkinan. Hasilnya, wajah kota rasional paripurna hanya berhasil diwujudkan berdasarkan rasionalitas dan paripurna perencana dan pembuat

keputusannya saja, yang jelas akan berbeda dengan rasionalitas paripurna para perencana lainnya.

V. DAFTAR PUSTAKA

- Arthur, C.J., ed. 1993. *Karl Marx and Frederick Engels: The German Ideology*. New York, New York: International Publishers.
- Brail, Richard K., and Richard E. Klosterman (eds). 2001. *Planning Support Systems: Integrating GIS, Models and Visualization Tools*. Redlands California: ESRI Press.
- Burchell, Robert W. and George Sternlieb. 1979. *Planning Theory in the 1980's: A Search for Future Directions*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Campbell, Scott and Susan Fainstein, eds. 1996. *Readings in Planning Theory*. Cambridge, Massachusetts: Blackwell Publishers.
- Chadwick, George. 1971. *A Systems View of Planning*. New York: Pergamon Press.
- Day, Kristen. 2003. New Urbanism and the Challenges of Designing for Diversity. *Journal of Planning Education and Research*. Vol. 23
- Davidoff, Paul. 1996. Advocacy and Pluralism in Planning. Chapter 14 in Campbell, Scott and Susan Fainstein, eds. *Readings in Planning Theory*. Cambridge, Massachusetts: Blackwell Publishers.
- Eisinger, Peter. 1997. *Theoretical Models in Urban Politics*. A Chapter in Urban Politics and Policy in the United States. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Fainstein, Susan S. 2000. New Directions in Planning Theory.
- Fainstein, Susan S. 2001. Competitiveness, Cohesion, and Governance: Their Implications for Social Justice. *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol 25 (4).
- Fainstein, Susan S. and Norman Fainstein. 1996. City Planning and Political Values: An Updated View. Chapter 12 in Campbell, Scott and Susan Fainstein, eds. *Readings in Planning Theory*. Cambridge, Massachusetts: Blackwell Publishers.
- Faludi, Andreas, ed. 1973. *A Reader in Planning Theory*. New York: Pergamon Press.
- Fishman, Robert. 1996. Urban Utopias: Ebenezer Howard and Le Corbusier. Chapter 2 in Campbell, Scott and Susan Fainstein, eds. *Readings in Planning Theory*. Cambridge, Massachusetts: Blackwell Publishers.
- Foglesong, Richard E. 1986. *Planning the Capitalist City: The Colonial Era to the 1920s*. Princeton. New Jersey: Princeton University Press.
- Friedmann, John. 1996. Two Centuries of Planning Theory: An Overview. Chapter 1 in Mandelbaum, Seymour J. et. al, eds. *Explorations in Planning Theory*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Galloway, Thomas D. and Riad G. Mahayni. Planning Theory in Retrospect: The Process of Paradigm Change. *The Journal of the American Planning Association*. January 1977, 62-71.
- Hall, Peter. 1988. *Cities of Tomorrow*. Cambridge, Massachusetts: Blackwell Publishers.
- Harris, Britton. 1996. Planning Technologies and Planning Theories. Chapter 23 in Mandelbaum, Seymour J. et. al. eds. *Explorations in Planning Theory*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

- Harvey, David. 1989. *The Urban Experience*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Judge, David; Gerry Stoker and Harold Wolman, eds. 1995. *Theories of Urban Politics*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications Inc.
- Klosterman, Richard E. Fact and Value in Planning. *The Journal of the American Planning Association*. Spring 1983, 216-225.
- Krueckeberg, Donald, ed. 1983. *Introduction to Planning History in the United States*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Kuhn, Thomas. 1970. *The Structure of Scientific Revolution*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mandelbaum, Seymour J. et. al, eds. 1996. *Explorations in Planning Theory*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Peterson, Jon A. 1983. The City Beautiful Movement: Forgotten Origins and Lost Meanings. Chapter 3 in Krueckeberg, Donald, ed. *Introduction to Planning History in the United States*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Sassen, Saskia. 1994. *Cities In A World Economy*. Thousand Oaks, California: Pine Forge Press.
- Squires, Gregory D., ed. 1989. *Unequal Partnerships*. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press.
- Talen, Emily and Cliff Ellis. 2002. Beyond Relativism: Reclaiming the Search for Good City Form. *Journal of Planning Education and Research*. Vol. 22
- Wagner, Fritz W.; Timothy E. Joder; and Anthony J. Mumphrey Jr. eds. 1995. *Urban Revitalization: Policies and Programs*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications Inc.
- Wilson, William H. 1983. Moles and Skylarks. Chapter 6 in Krueckeberg, Donald, ed. *Introduction to Planning History in the United States*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Wilson, William H. 1996. The Glory, Destruction, and Meaning of the City Beautiful Movement. Chapter 3 in Campbell, Scott and Susan Fainstein, eds. *Readings in Planning Theory*. Cambridge, Massachusetts: Blackwell Publishers.

