

KERTAS KEBIJAKAN (POLICY PAPER)

KAJIAN KERJA SAMA DAERAH DALAM PENGEMBANGAN AGLOMERASI PERKOTAAN “BALAMEKAPRINGTATA”

I. LATAR BELAKANG

Wacana pengembangan wilayah pertumbuhan di Provinsi Lampung sudah mengemuka sejak beberapa tahun lalu. Seiring wacana pengembangan Bandar Lampung Metropolitan yang digagas Tim Percepatan Pembangunan Program Strategis (P3S) Provinsi Lampung. Namun, sampai saat ini, seperti apa dan bagaimana konsep pengintegrasian daerah tersebut belum juga kongkret.

Sebelumnya sudah mengemuka wacana pengembangan kawasan aglomerasi Balamekapringtata (Bandar Lampung, Metro, Kalianda/Lampung Selatan, Pringsewu, dan Gedongtataan), dimana Bandar Lampung sebagai ibu kota provinsi diposisikan sebagai “*point of interest*” kawasan tersebut. Namun, kemudian wacana ini juga seperti “kehilangan tenaga.”

Konsep kota metropolitan sebenarnya merupakan perwujudan dari aglomerasi perkotaan, yang berarti penyatuan beberapa kota atau daerah secara fisik, ekonomi, dan sosial budaya. Kata kuncinya adalah penyatuan, bukan pembesaran. Kota-kota yang disatukan idealnya memiliki tingkat kesiapan yang sama, dengan potensi unik masing-masing yang saling melengkapi, berinteraksi, kemudian bersinergi.

Secara bahasan, Kamus Besar Bahasa Indonesia menjabarkan aglomerasi sebagai pengumpulan atau pemusatan dalam lokasi atau kawasan tertentu. Montgomery (1988) mendefinisikan aglomerasi sebagai konsentrasi spasial dari aktivitas ekonomi di kawasan perkotaan karena penghematan akibat lokasi yang berdekatan (*economies of proximity*) yang diasosiasikan dengan klaster spasial dari perusahaan, tenaga kerja, dan konsumen. Sedangkan menurut Arsyad (2010), aglomerasi jika ditinjau dari aspek lokasi pembangunan ekonomi adalah pemusatan industri-industri di satu wilayah, dan akan memengaruhi daerah-daerah yang lambat perkembangannya.

Aglomerasi yang diorientasikan untuk melahirkan efisiensi ekonomi tentu membutuhkan infrastruktur penunjang, berupa kebijakan maupun sarana yang mendukung tujuan integrasi dan sinergi tersebut. Proses pemusatan bisa saja berlangsung secara alamiah mengikuti hukum ekonomi, tetapi proses alamiah yang diserahkan kepada mekanisme pasar seperti ini akan membawa dampak negatif jangka panjang bagi masyarakat dan lingkungan.

Oleh karena itu, diperlukan desain kebijakan yang tepat sebagai kerangka pembangunan kawasan pertumbuhan di Provinsi Lampung yang berkelanjutan (*sustainable development*). Diperlukan konsep kerja sama antardaerah kabupaten dan kota dalam wilayah aglomerasi, sehingga penyatuan wilayah dalam aktivitas ekonomi dan sosial dapat optimal dalam pemerataan pembangunan yang memperhatikan potensi dan keunggulan daerah masing-masing.

Kajian kerja sama daerah dalam pengembangan aglomerasi perkotaan ini akan dilakukan dengan perspektif kebijakan yang sebaiknya diambil baik pada tingkat Provinsi Lampung maupun kabupaten dan kota, khususnya Bandar Lampung, Metro, Lampung Selatan, Pringsewu, dan Pesawaran.

II. PERMASALAHAN DAN SOLUSI

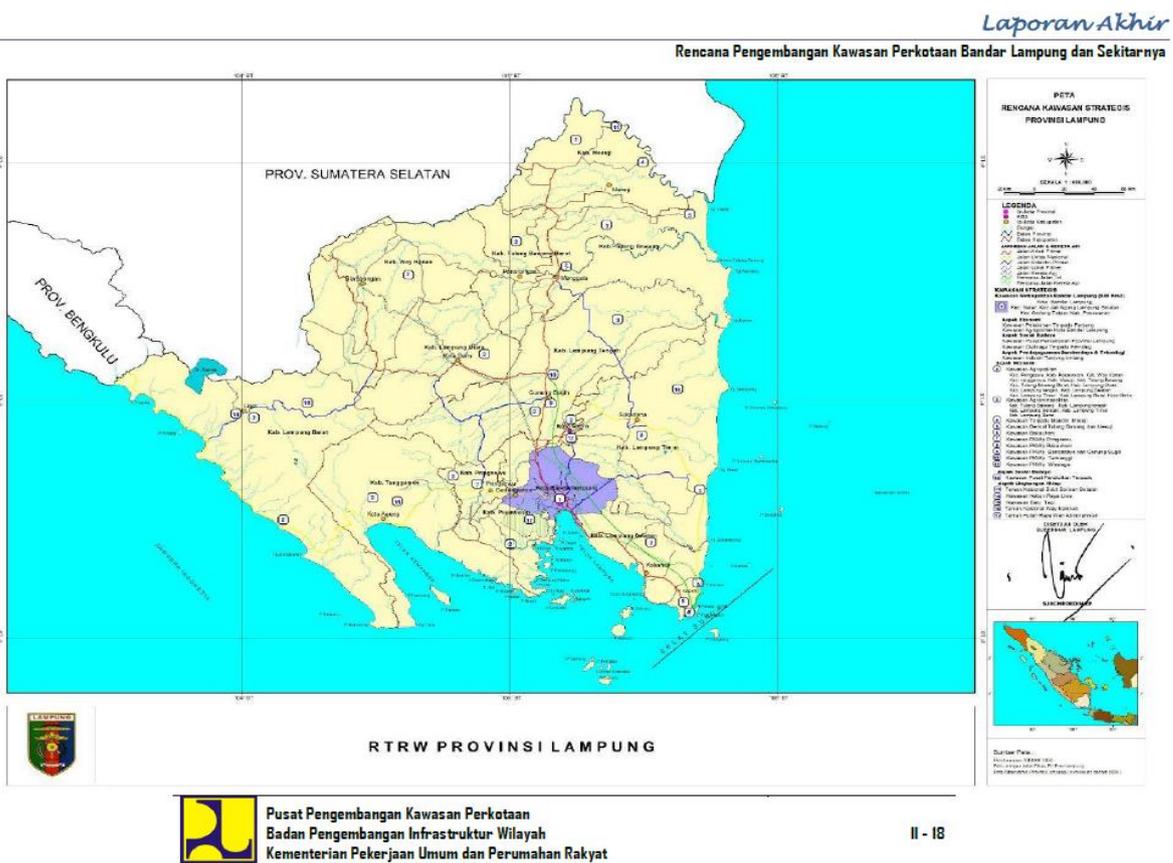
Kawasan yang termasuk dalam Kawasan Metropolitan Bandar Lampung telah disebutkan pada Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 1 Tahun 2010 tentang RTRW Provinsi Lampung 2009-2029, yang juga dilengkapi dengan arahan pengembangannya.

Berdasarkan Pasal 82, ayat 2, Perda Provinsi Lampung Nomor 1 Tahun 2010 tentang RTRW Provinsi Lampung Tahun 2009-2029 tersebut, bahwa Kota Bandar Lampung sebagai kota inti bersama dengan kecamatan-kecamatan di Kabupaten Lampung Selatan dan Kabupaten Pesawaran yang berbatasan dengan Kota Bandar Lampung, yang kemudian disebut sebagai Kawasan Metropolitan Bandar Lampung, ditetapkan sebagai kawasan strategis provinsi dari sudut kepentingan pertumbuhan ekonomi dengan arahan pengembangan sebagai berikut:

1. Pusat kegiatan yang mempunyai fasilitas yang memadai untuk aktivitas sosial dan ekonomi;
2. Mengurangi berbagai persoalan pembangunan melalui penyediaan infrastruktur secara lebih terpadu dan pengelolaan yang lebih berwawasan lingkungan melalui pengembangan ruang-ruang terbuka hijau;

3. Menyediakan peluang investasi dan lapangan pekerjaan;
4. Ketersediaan fasilitas pelayanan dan jasa yang efisien, seperti sistem informasi, perbankan, jaringan pemasaran dan prasarana ekonomi.

Dari penjabaran di atas dapat diketahui bahwa Kawasan Metropolitan Bandar Lampung yang tercantum pada Perda tersebut hanya terdiri dari Kota Bandar Lampung, kecamatan-kecamatan di Kabupaten Lampung Selatan yang berbatasan langsung dengan Kota Bandar Lampung, yaitu Natar, Jati Agung, Tanjung Bintang, katibung, dan Merbau Mataram, serta beberapa kecamatan di Kabupaten Pesawaran yang juga berbatasan langsung dengan Kota Bandar Lampung, yaitu Padangcermin dan Gedongtataan. Nama-nama kecamatan ini disebutkan juga secara terperinci dalam Bab 3 dokumen RPKP Bandar Lampung DSK (halaman 3) pada Tabel III.1. Namun nama-nama ini kemudian tidak konsisten dengan identifikasi Kawasan Metropolitan Bandar Lampung yang terpetakan pada Bab 2 (halaman 18), seperti pada gambar peta berikut ini.



Oleh karena itu, pada kajian lanjutan hendaknya dilakukan proses klarifikasi dan tinjauan ulang mengenai penetapan Kawasan Metropolitan Bandar Lampung dalam Perda Nomor 1 Tahun 2010 tersebut. Adapun berkaitan dengan arahan pengembangannya yang juga dicantumkan dalam Perda yang sama, ada beberapa capaian penting yang hendak

dituju, yaitu menjadi pusat kegiatan, menyediakan infrastruktur terpadu dan pengembangan ruang-ruang terbuka hijau, menciptakan investasi dan lapangan pekerjaan serta menyediakan pelayanan dan jasa yang efisien. Arahannya pengembangan menuju capaian-capaian tersebut seharusnya selaras dengan tujuan dan sasaran serta strategi pengembangan kawasan metropolitan di Provinsi Lampung.

Pada dokumen Kajian Rencana Pengembangan Kawasan Perkotaan (RPKP) Bandar Lampung dan Sekitarnya ini, penyebutan Kawasan Metropolitan Bandar Lampung belum konsisten dan masih mengacu pada dua cakupan wilayah yang berbeda, satu yang sesuai dengan RTRW Provinsi Lampung 2009-2029, dan satu lagi yang sesuai dengan pertimbangan-pertimbangan tambahan. Oleh karena itu, perlu adanya penetapan yang konsisten terhadap lingkup wilayah kawasan metropolitan. Perlu juga adanya penyebutan secara formal dan konsisten, apabila memang telah terjadi perubahan konsep deliniasi kawasan metropolitan ini, dengan melibatkan kawasan perkotaan lain selain Bandar Lampung dalam proses aglomerasi.

Perlu dilakukan peninjauan ulang terhadap pertimbangan-pertimbangan dalam penetapan lingkup wilayah kawasan metropolitan ini, karena menjadi faktor yang utama dalam metode penentuan kawasan metropolitan dalam kajian RPKP Bandar Lampung dan Sekitarnya. Sebab, dalam dokumen tersebut, penentuan pertimbangan-pertimbangan yang diacu pada proses di atas pun tidak disebutkan secara jelas dasarnya, dan tidak ada penjelasan yang terperinci mengenai parameter penilaian masing-masing kriteria, serta belum mencakup elemen-elemen formal seperti institusi, tata kelola, dan kerja sama.

Perlu dilakukan proses klarifikasi serta peninjauan ulang terkait dengan penetapan Kawasan Metropolitan Bandar Lampung, sebagaimana tercantum dalam Perda Nomor 1 Tahun 2010 tentang RTRW Provinsi Lampung Tahun 2009-2029. Adapun berkaitan dengan arahannya pengembangannya yang juga dicantumkan dalam Perda tersebut, ada beberapa capaian-capaian penting yang hendak dituju, yaitu menjadi pusat kegiatan, menyediakan infrastruktur terpadu dan pengembangan ruang-ruang terbuka hijau, menciptakan investasi dan lapangan pekerjaan serta menyediakan pelayanan dan jasa yang efisien. Arahannya pengembangan menuju capaian-capaian tersebut seharusnya selaras dengan tujuan dan sasaran serta strategi pengembangan kawasan metropolitan di Provinsi Lampung. Pada kajian lanjutan juga perlu dilengkapi dengan acuan terhadap kebijakan-kebijakan nasional yang berkaitan dengan sektor-sektor lain, seperti Rencana Aksi Nasional tentang Gas Rumah Kaca (RAN-GRK) atau pun pengembangannya yang terbaru. Dokumen kebijakan internasional seperti misalnya *New Urban Agenda* (Agenda Baru Perkotaan) yang

dicantumkan pada bagian pendahuluan, juga kesepakatan internasional mengenai *Sustainable Development Goals* (SDGs) atau Tujuan Pembangunan Berkelanjutan perlu juga menjadi salah satu rujukan yang utama.

Perlu juga dirumuskan KPI (*Key Performance Indicators*) yang berfungsi untuk mengidentifikasi ukuran kinerja pada objektif aglomerasi yang dirumuskan. KPI ini akan sangat bermanfaat dalam rangka memonitor kemamuan dan capaian dari pengembangan kawasan metropolitan. KPI sebagai indikator yang akan memberikan informasi sejauh mana keberhasilan mewujudkan target kerja yang telah ditetapkan. KPI harus bersifat terukur (bisa dihitung/diukur). Indikator KPI juga merujuk pada hasil kerja (output kerja). Ukuran keberhasilan juga harus menunjukkan indikator kinerja yang jelas, spesifik, dan terukur (*measurable*). Hasil dari KPI selanjutnya dapat digunakan untuk meng-*update* atau memperbarui target dan sasaran perencanaan, serta tahapan pembangunan kawasan metropolitan ini agar bisa menjadi lebih efektif, efisien, dan tepat sasaran. Dari KPI bisa juga dikembangkan menjadi strategi tahapan pembangunan yang meliputi jangka waktu dan sasaran pembangunan.

Berdasarkan pembahasan rekomendasi bentuk perencanaan kawasan dan integrasi pembangunan daerah di Provinsi Lampung sebaiknya lebih diarahkan pada tipe polisentris. Dari kekuatan dan kelemahan bentuk kawasan yang dipaparkan dalam bab terdahulu jelas terlihat, struktur kawasan polisentris akan terbentuk dari pertumbuhan yang lebih condong kepada penyatuan beberapa daerah, ketimbang pengembangan area pusat ke arah luar. Beberapa area sub-pusat kota akan terlibat dan tumbuh secara bersama, yang akhirnya semakin mendekati wujud kota utama, jika dilihat dari sudut pandang transportasi dengan interaksi bisnis yang tinggi serta pergerakan harian penduduknya. Struktur polisentris tersebut cenderung bertransformasi menjadi struktur multipolar, dengan ciri adanya pusat kota tunggal dan beberapa sub-pusat kota sekunder, dengan area-area di antaranya menjadi lebih padat penduduknya dan membentuk kawasan permukiman penduduk kota yang berdekatan

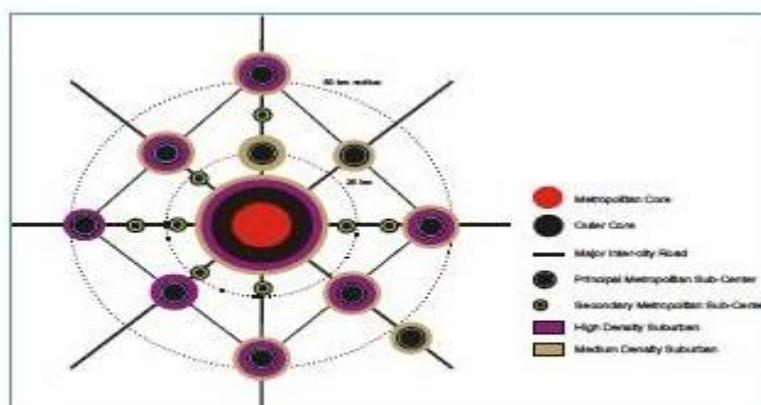


Figure 3: Polycentric Structure

Membangun kawasan metropolitan sebagai satu bentuk inovasi tata kelola pemerintahan di daerah, hendaknya diwujudkan diatas fondasi kerja sama dan kesepahaman bersama. Pengembangan inovasi tata kelola wilayah lintas-daerah ini tidak dapat diserahkan hanya pada inisiatif daerah tertentu yang bersifat parsial dan parokial. Pemerintah pusat dan provinsi harus berperan lebih efektif dalam mengembangkan sebuah sistem kelembagaan yang akan menjadi wahana dalam mendorong terwujudnya pembangunan kawasan yang tepat, mulai dari riset, implementasi, adopsi, monitoring-evaluasi, sampai dengan perbaikan terus menerus dan berkelanjutan. Dukungan dari sisi kebijakan dan anggaran untuk pengembangan kawasan ini perlu diperkuat, dengan mengembangkan berbagai skema kemitraan antara lembaga pemerintah maupun non-pemerintah, sehingga kota-wilayah menunjukkan kemajuan yang berkelanjutan, terutama pada sektor-sektor dasar seperti permukiman, lingkungan, dan mobilitas yang lebih efisien, sehingga manfaatnya bisa dilihat dan dirasakan langsung oleh masyarakat.

III. REKOMENDASI KEBIJAKAN

- (1).Perlu peninjauan ulang terhadap pertimbangan-pertimbangan dalam penetapan lingkup wilayah kawasan metropolitan yang ada dalam dokumen Rencana Pengembangan Kawasan Perkotaan (RPKP) Bandar Lampung dan Sekitarnya, yang disusun Satuan Kerja Pengembangan Permukiman, Pusat Pengembangan Kawasan Perkotaan, Badan Pengembangan Infrastruktur Wilayah, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, dengan PT Krinotek sebagai konsultan pelaksana.
- (2).Perlu klarifikasi serta peninjauan ulang terhadap penetapan Kawasan Metropolitan Bandar Lampung, sebagaimana tercantum dalam Perda Nomor 1 Tahun 2010 tentang RTRW Provinsi Lampung Tahun 2009-2029.
- (3).Perlu adanya penetapan yang konsisten terhadap lingkup wilayah kawasan metropolitan, juga penyebutan secara formal dan konsisten dalam proses aglomerasi.
- (4).Bentuk perencanaan kawasan dan integrasi pembangunan daerah di Provinsi Lampung sebaiknya lebih diarahkan pada tipe polisentris. Struktur kawasan polisentris akan terbentuk dari pertumbuhan yang lebih condong kepada penyatuan beberapa daerah, ketimbang pengembangan area pusat ke arah luar. Beberapa area sub-pusat kota akan terlibat dan tumbuh secara bersama. Struktur polisentris tersebut akan bertransformasi menjadi struktur multipolar, dengan ciri adanya pusat

kota tunggal dan beberapa sub-pusat kota sekunder, dengan area-area di antaranya menjadi lebih padat penduduknya dan membentuk kawasan permukiman penduduk kota yang berdekatan.

- (5). Dari aspek tata kelola kelembagaan, jika merujuk pada dokumen Kajian RPKP Bandar Lampung dan Sekitarnya, yang mengarahkan pada bentuk *inter-municipal cooperation mechanisms* dengan melibatkan kepala-kepala Bappeda, tampaknya akan mengalami banyak kendala untuk bisa menjalankan fungsi-fungsi tersebut secara efektif. Oleh karena itu, diperlukan penguatan kelembagaan untuk mengelola pengembangan kawasan ini, dengan harapan kemampuan intervensi dapat lebih otoritatif dan efektif.
- (6). Pembentukan otoritas regional (*regional authorities*) dapat dipertimbangkan untuk dibentuk di Provinsi Lampung dalam rangka pengelolaan pembangunan kawasan, sehingga dapat lebih fokus, berkomitmen, dan *powerfull*. Peran Pemerintah Provinsi Lampung sangat strategis dalam pembentukan kelembagaan dan tata kelola kawasan ini, untuk menyinergikan gerak pemerintah kabupaten dan kota, membangun komitmen bersama, sekaligus membangun sinergi vertikal dengan pemerintah pusat. Dalam mengelola dan memadukan pembangunan lintas daerah (kabupaten dan kota) di dalam kawasan metropolitan ini, penting adanya suatu lembaga atau institusi pemerintahan yang independen, netral, dan dibentuk khusus untuk mengelola kawasan metropolitan baik pada level pusat maupun—paling tidak—pada level provinsi. Bukan saja sebagai koordinator, tapi sebagai pembuat kebijakan, perencanaan, pengelola, sekaligus promotor pengembangan kawasan metropolitan.