

2.1

AWAL PENATAAN RUANG DI INDONESIA¹

Oleh: *Pauline K.M. van Roosmalen*

I - LANGKAH PERSIAPAN DI ZAMAN KOLONIAL

Pemikiran tentang penataan ruang di Indonesia timbul pada awal abad XX dan merupakan hasil perubahan administrasi yang ditetapkan dalam Undang-undang Desentralisasi (*Decentralisatiewet*). Undang-undang yang ditetapkan pemerintah pada 1903 ini mengenalkan klasifikasi administrasi baru yang mengakhiri administrasi pusat yang terlalu berkuasa di Batavia. Hal ini membuka jalan untuk diberlakukan Ordonansi Dewan Lokal (*Locale Radenordonnantie*) yang menetapkan peraturan bagi pembentukan pemerintahan lokal.² Pemerintah lokal atau kotamadya (*gemeenten*) inilah yang akan menangani pengembangan dan perencanaan wilayah lokal. Langkah ini merupakan langkah awal menuju penataan ruang.

Dilatarbelakangi oleh seringnya dewan kota berhadapan dengan masalah-masalah dan isu-isu yang beresiko tinggi, sejak awal dewan-dewan kota menyadari masalah dan tantangan yang harus ditangani bersama untuk mencapai hasil efektif. Namun, berpedoman kepada ide desentralisasi, pemerintah Batavia mulanya enggan mengabulkan permintaan bantuan keuangan, hukum dan organisasi. Karena dibiarkan sendiri, dengan hampir selalu kekurangan pegawai, *knowhow* dan bahan-bahan yang tepat, dewan-dewan kota memutuskan bergabung dan membentuk forum pertukaran pemikiran, ide dan pengalaman. Untuk itu, kongres Desentralisasi pertama diadakan pada 1910. Selanjutnya, kongres ini menjadi kegiatan tahunan yang melibatkan para administrator lokal, para ahli dan mereka yang tertarik berkumpul dan berbagi pemikiran mengenai berbagai tema mulai dari kesehatan, garis sempadan bangunan bahkan aspek pembiayaan. Dalam kongres kedua (1911), kotamadya-kotamadya membentuk Asosiasi Kepentingan Lokal (*Vereeniging voor Locale Belangen*), juga majalah *Locale Belangen* dan

Locale Techniek. Asosiasi dan majalah-majalahnya merupakan alat penting yang memberikan kemampuan kotamadya untuk menetapkan kebutuhan mereka dan mencari solusi untuk mewujudkan tujuannya. Untuk hal terakhir, kotamadya sering berpaling pada penasehat desentralisasi, seorang pegawai negeri pada departemen dalam negeri. Departemen ini menjadi penengah antara pemerintah nasional dan lokal.

Sebagian besar kota terutama kota-kota besar di kawasan pantai, dihadapkan pada peningkatan jumlah penduduk yang pesat, permintaan yang tinggi terhadap perumahan dan berbagai kebutuhan. Setiap dewan kota menangani berbagai masalah sebisa mungkin. Dalam hal ini Semarang memimpin. Pada 1907, W.T. de Vogel, seorang dokter dan anggota dewan kota Semarang, meminta K.P.C. de Bazel seorang arsitek yang berdomisili di Belanda, membuat sketsa awal untuk rencana perluasan daerah berbukit di selatan Semarang. Beberapa waktu kemudian, dewan kota secara resmi meminta Herman Thomas Karsten (1884-1945), seorang arsitek yang bekerja sebagai manajer perkantoran di kantor arsitektur Henri Maclaine di Semarang, untuk mengajukan rancangan wilayah ini. Karsten menerimanya dan pada 1917 mengajukan rencana Candi Baru (*Nieuw Tjandi*), suatu perluasan yang dirancang untuk mengakomodasi semua kelompok etnis sesuai dengan kebiasaan masing-masing. Di Surabaya, pada 1909 dewan membebaskan lahan yang luas di Gubeng untuk lingkungan Eropa baru. Tujuh tahun kemudian membeli lahan di Ketapang dan Ngagel untuk keperluan yang sama. Sebagai akibat dari maksud pemerintah pusat untuk mengalihkan beberapa kementerian dari Batavia ke Bandung, dewan kota Bandung mulai pertengahan 1910-an memperluas wilayahnya. Perusahaan pengembang dan pembangunan lokal didirikan. Pada 1917, Biro Insinyur dan Arsitek (*Algemeen Ingenieurs en Architectenbureau – AIA*) mengajukan rencana perluasan untuk bagian utara kota. Dalam tahun yang sama, Batavia, Buitenzorg dan Medan juga mengajukan rencana perluasan. Batavia mengikuti pada 1918 dengan rancangan-rancangan terutama untuk wilayah permukiman Eropa *Menteng en Nieuw Gondangdia*.

Meski banyak rencana yang disusun dan dilaksanakan, rencana tata kota tidak pernah menjadi masalah. Hal ini berubah secara radikal ketika Karsten mengajukan makalah '*Indian Town Planning (Indiese Stedebouw)*' dalam kongres Desentralisasi 1921. Dalam makalahnya, Karsten menunjukkan perencanaan kota merupakan kegiatan yang melibatkan kegiatan saling terkait satu sama lain (sosial, teknologi, dan

sebagainya) yang perlu ditangani semestinya. Metode pendekatan yang menciptakan rencana tata kota secara terorganisir dengan mempertimbangkan dimensi sosial dan estetika merupakan hal baru yang membuka jalan serta memperoleh banyak pujian di Hindia Belanda maupun di Negeri Belanda.³

Dengan perantaraan penasehat desentralisasi, permintaan bantuan yang berulang dari dewan-dewan lokal berkaitan dengan berbagai masalah perencanaan, akhirnya memperoleh tanggapan pemerintah di Batavia. Mulai pertengahan 1920-an, pemerintah memutuskan untuk menangani berbagai masalah tersebut. Di antaranya, mengizinkan perusahaan umum terbatas dan komersial (*naamloze vennootschappen*) terlibat dalam pembangunan perumahan (1925), surat edaran kepada kotamadya berisi pedoman perluasan daerah perkotaan dan perumahan (1926), tambahan hak prioritas kotamadya atas lahan yang sudah ada (1926), dan ketentuan sampai 50% subsidi dan pedoman proyek perbaikan kampung (1928).⁴ Dalam perencanaan, pada 1930 diambil berbagai langkah, yaitu menetapkan dua komite untuk melakukan studi terhadap peraturan-peraturan yang telah ditetapkan oleh beberapa kotamadya untuk mengatur pembangunan kotanya masing-masing. Anggota dari Komite Garis Sempadan Bangunan (*Rooilijncommissie*) juga duduk dalam Komite Pembatasan Pembangunan (*Bouwbeperkingencommissie*).⁵ 4 tahun kemudian pemerintah menunjuk Komite Perencanaan Kota (*Stadsvormingscommissie*). Selain Mr. P.A. Blaauw (anggota Pemerintah Propinsi Eksekutif Jawa Barat), A. Bagchus (walikota Semarang), C. Citroen (arsitek, Surabaya), M.H. Thamrin (anggota Dewan Rakyat), Karsten A. van Roosendal (direktur departemen pembangunan dan perumahan Bandung), dan W. Westmaas (arsitek, Batavia) yang juga duduk dalam Komite Pembatasan Pembangunan, komite yang pertama terdiri dari R.T.A. Achmad Probonegoro (bupati Batavia), dr. A.J.R. Heinsius (sebagai staf senior utama di biro desentralisasi), Mr. H. Fievez de Malines van Ginkel (residen Batavia), Ir. J.G. de Willigen (kepala departemen sanitasi dan perumahan sosial di Kantor Kesehatan Masyarakat), Ir. W. Lemei (arsitek, Surabaya), dan Mr. A.P.G. Hens (sebagai asisten inspektur urusan pertanian di Departemen Dalam Negeri, sekretaris). Komite tersebut dipimpin oleh Prof. Dr. J.H.A. Logemann (profesor pada Sekolah Hukum—*Rechtshoogeschool*—di Batavia). Komite Perencanaan Kota dimaksudkan untuk mendefinisikan, membuat metode dan secara hukum menjadikan tata kota suatu disiplin dengan cara mempelajari dan mendefinisikan tolok ukur sejarah dan masa depan tata kota dan dengan merekomendasikan arah kemana disiplin ini perlu mengembangkan diri.

Pada 1938, komite mengajukan rancangan Ordonansi Pembentukan Kota (*Stadsvormingordonnantie*) dan suatu memorandum keterangan yang agak luas.⁶ Isi ordonansi tersebut dengan jelas menyatakan tujuannya: peraturan-peraturan tata kota seyogyanya mengorganisir konstruksi dan bangunan, oleh pemerintah lokal maupun pihak lainnya, untuk menjamin pembangunan perkotaan sesuai sifat sosial dan geografinya serta pertumbuhan yang diperkirakan. Perencanaan kota harus memperjuangkan pembagian yang proporsional dari kebutuhan semua kelompok penduduk sesuai kebiasaan mereka, dan menciptakan fungsi harmonis dari perkotaan secara keseluruhan. Semua ini dengan pertimbangan lingkungan dan posisi suatu kota dalam konteks lebih luas.⁷

Rancangan diajukan dan dibahas dalam suatu lokakarya perencanaan yang diadakan Asosiasi Kepentingan Lokal pada 1939. Sejumlah pakar dari berbagai latar belakang tetapi berpengalaman di bidang perencanaan berdatangan dari seluruh nusantara untuk menghadiri lokakarya. Walaupun rancangan tersebut dikritik pada saat dipresentasikan, perdebatan selama lokakarya dan peresmian Studi Grup Perencanaan (*Planologische Studiegroep*) dengan jelas menunjukkan minat dan kebutuhan untuk memformulasikan metodologi dan keinginan memperluas perencanaan ke luar batas perkotaan.⁸ Perdebatan ini juga mengungkapkan kesengajaan dan gairah untuk mewujudkan semua itu.

Perkembangan tersebut tampaknya menuju ke arah yang benar. Pengangkatan Karsten sebagai dosen perencanaan di Sekolah Tinggi Teknik (*Technische Hoogeschool*) Bandung pada 1941 merupakan pengakuan terhadap sumbangannya yang besar pada perkembangan perencanaan kota sebagai suatu profesi dan langkah awal ke arah perluasan disiplin perencanaan. Namun, situasi politik yang sedang berlangsung di Eropa dan di seluruh dunia, pendudukan negeri Belanda oleh Jerman pada 1940 dan invasi Jepang ke wilayah koloni pada 1942, menghentikan perkembangan ini. Persetujuan dan pelaksanaan rancangan Ordonansi Pembentukan Kota dan perkembangan yang terjadi terpaksa dihentikan hingga usai Perang Dunia Kedua.⁹

II - PERKEMBANGAN SETELAH PERANG : BATU LONCATAN KE ARAH PENATAAN RUANG

Setelah Perang Dunia Kedua berakhir dan Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya pada 17 Agustus 1945, revisi konfigurasi pemerintahan diperlukan dan tidak dapat dihindarkan. Namun, meski tekanan politik internasional meningkat terhadap Belanda untuk meninggalkan negeri ini, pemerintah Belanda memutuskan tidak mendukung permintaan Indonesia untuk merdeka. Sementara itu penyesuaian administratif terus berlangsung. Koloni tidak lagi diperintah Gubernur Jenderal dan Direktorat Kementerian tetapi oleh Letnan Gubernur Jenderal dan para menteri negara. Penasehat desentralisasi dihapuskan. Selanjutnya, Ordonansi Provinsi 1924 diperluas ketika delapan provinsi ditetapkan: Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatra, Borneo, Sulawesi, Maluku dan Kepulauan Sunda. Badan-badan administrasi pra-perang seperti residen, kotamadya dan kabupaten dipertahankan.¹⁰

Sebagai akibat perang, sebagian besar negeri ini terutama kota-kota berada dalam keadaan kacau sehingga memerlukan rekonstruksi dan pembangunan baru. Hal ini tidak saja memerlukan peninjauan kembali terhadap perkembangan terakhir tapi juga perlu studi dan penetapan untuk masa depan. Untuk menangani masalah besar ini, Departemen Transportasi dan Pekerjaan umum dibentuk kembali dan diberi nama Departemen Pekerjaan Umum dan Rekonstruksi. Meski sudah ada reorganisasi, tiga masalah utama masih perlu ditangani, yaitu ketiadaan pakar, infrastruktur organisasi yang baik dan landasan hukum.

Yang Harus ada: organisasi dan pendidikan

Penghapusan (sementara) banyak lembaga pra-perang serta tugas-tugas perencanaan dan pembangunan pasca-perang baru menyebabkan kesulitan bahkan nyaris tidak mungkin untuk bekerja seperti sebelumnya. Pertama, kantor desentralisasi tidak ada lagi sehingga prosedur dan tanggung jawab harus direvisi. Untuk memastikan perencanaan dalam situasi pasca-perang dapat (dan akan) berlanjut normal, maka metodologi, organisasi dan peraturan harus disesuaikan.

Dalam usaha menyalurkan pekerjaan rekonstruksi, usulan membentuk organisasi perencanaan pusat langsung diajukan bahkan pada 1945. Dalam 'Sebaiknya dibentuk Kantor Perencanaan Pusat untuk Jawa dan Madura' yang diterbitkan dalam *de OPDRACHT*, Dr. Ir. W.B. Kloos menguraikan perlunya dan pentingnya memusatkan dan mengkoordinasikan perencanaan untuk memaksimalkan kemakmuran dan keindahan serta meningkatkan ekonomi.¹¹ Ia mengusulkan supaya

membatasi kegiatan organisasi pusat di Jawa dan Madura. Di kemudian hari, kegiatan ini dapat diperluas ke seluruh wilayah nusantara. Menurut pandangan Kloos, tujuan utama suatu organisasi pusat adalah menetapkan arah umum dari perencanaan dan pedoman untuk pengembangan kotamadya, menguji pekerjaan baru berdasarkan pengarahannya ini serta menyiapkan rencana untuk kota-kota yang tidak mampu melakukannya sendiri. Kloos mengusulkan agar rencana pertama, yakni suatu rencana pembangunan umum untuk Jawa, menangani lima aspek perencanaan yang terpisah tetapi saling terkait : pertanian, industrialisasi, kolonisasi (transmigrasi), rekreasi dan lalu lintas. Di samping itu, perencanaan kota dalam kaitan dengan perbaikan kampung dan perlindungan lingkungan terhadap lansekap buatan manusia umumnya dan lingkungan desa khususnya, harus ditambahkan.

Meski usul Kloos untuk membentuk suatu organisasi pusat disetujui, penjelasan mengenai idenya dikritik secara tajam oleh F.M. Razoux Schultz, mantan pimpinan pada Departemen Sanitasi dan Perumahan (Departemen Kesehatan), dan oleh Ir. J.C.K. van Toorenburg, mantan insinyur utama yang bekerja untuk Gubernur Jawa Barat.¹² Kedua kritikus meragukan perlunya sentralisasi perencanaan. Pertama, karena mereka berpendapat bahwa walaupun pemerintahan sudah didesentralisasi, Indonesia masih tetap diatur secara sentral dari Batavia – yang menjadikan pembentukan organisasi pusat berlebihan. Kedua, karena mereka tidak memahami perlunya kebijakan nasional untuk penghunian dan penggunaan lahan di suatu negara dimana ruang masih luas. Selanjutnya, Van Toorenburg berpendapat, kota-kota memerlukan perencanaan yang tepat. Dari pada membentuk organisasi pusat yang akan mencakup seluruh masalah perencanaan di seluruh nusantara, ia mengusulkan untuk mendirikan kantor pusat yang akan memberi petunjuk dan nasehat untuk membuat rencana perkotaan. Sedikit demi sedikit, organisasi pusat ini kemudian dapat mengalihkan tugas ini ke kantor-kantor lokal dan memperluas ruang lingkup kegiatannya ke tingkat regional dan mungkin pula ke tingkat nasional. Komentar Razoux Schultz terpusat pada sanitasi. Untuk mencegah regresi ke arah keadaan pra-perang dan karena kurangnya perhatian terhadap masalah ini pada tingkat nasional maupun lokal, ia menekankan perlunya menangani masalah ini secara sentral dan memastikan adanya peraturan bangunan yang memadai.

Seorang lagi yang meraih kemasyhuran di koloni masa pra-perang dan mendukung pembentukan organisasi perencanaan pusat adalah Jacobus Pieter Thijsse (1896-1981). Thijsse, seorang insinyur sipil yang

bekerja di kantor pekerjaan umum lokal di Bandung sejak 1921 dan diangkat sebagai dosen perencanaan dan sanitasi di Sekolah Tinggi Teknik Bandung pada 1946. Ia menyatakan untuk pertama kalinya mengenai perencanaan saat ia mengajukan makalah dalam lokakarya perencanaan pada 1939. Dalam ceramahnya, Thijsse mengusulkan agar perusahaan pembangunan kotamadya memperluas kegiatan ke luar dari lingkungan golongan kaya dan memasukkannya ke dalam peraturan perencanaan kota.¹³ Pandangannya yang berbeda mengenai kewajiban dan prosedur kerja perusahaan pembangunan kotamadya dan himbauannya untuk perubahan yang mendasar pada *status quo* yang ada sangat dihargai dan dianggap merupakan sumbangan yang penting dalam lokakarya.¹⁴

Setelah perang, Thijsse segera memperoleh reputasi di bidang perencanaan nama yang terkenal selama beberapa dekade, di Indonesia maupun di luar Indonesia. Menurut pendapatnya, ada tiga unsur yang harus ada dalam hubungan dengan perencanaan: keahlian, pendidikan dan undang-undang. Himbauannya untuk membentuk organisasi perencanaan pusat adalah pragmatis juga ideologis.¹⁵ Karena perang telah meninggalkan kekacauan administrasi, ekonomi dan sosial dalam masyarakat dan daerah-daerah pedesaan dan perkotaan yang luas, Indonesia sangat memerlukan rekonstruksi dan hanya ada 15 orang profesional yang terlatih atau ahli dalam perencanaan kota di seluruh nusantara, maka Thijsse menyatakan, pekerjaan rekonstruksi sama sekali tidak mungkin dilaksanakan tanpa menyeimbangkan penawaran dan permintaan. Oleh sebab itu, ia mengusulkan pembentukan organisasi pusat yang akan mengumpulkan orang dan pengetahuan, menilai kebutuhan dan menyumbangkan solusi. Berpedoman pada perkembangan di Eropa dan Amerika Utara, Thijsse membayangkan suatu organisasi yang akan memperluas jangkauan tindakannya ke bidang penataan ruang menyeluruh, tidak hanya berkutat di bidang perencanaan kota saja. Organisasi ini akan bekerja menurut metodologi tripartiat yang terdiri atas nasehat, koordinasi dan penelitian. Untuk melakukan hal ini, diperlukan dua penyesuaian utama: pelaksanaan survei sebelum rencana dan revisi organisasi. Karena Kantor Desentralisasi sudah dihapus, Thijsse berpendapat lebih baik Biro Perencanaan ditempatkan di bawah Kementerian Transportasi dan Pekerjaan Umum.¹⁶

Pendapat Thijsse segera mendapat dukungan. Pada 1 Mei 1946, Biro Perencanaan (Pusat) / (*Centraal*) *Planologisch Bureau* – (C)PB didirikan sebagai bagian dari Departemen Pekerjaan Umum dan Rekonstruksi.¹⁷ Tujuan utama (C)PB adalah menangani dan

mengkoordinasi pekerjaan rekonstruksi tingkat lokal, regional bahkan nasional.¹⁸ Prinsip yang mendasari kerja (C)PB adalah rencana kota lokal akan selalu merupakan hal sekunder setelah pekerjaan rekonstruksi. Rencana bersifat sementara karena langkanya data yang diperlukan untuk membuat rencana lengkap. Begitu situasi stabil dan lebih banyak data tersedia, semua rencana harus direvisi dan diperbaharui.¹⁹ Tujuan biro lainnya yang penting adalah memberi dasar hukum bagi kegiatan tata kota di daerah-daerah yang belum memiliki otonomi. Oleh sebab itu, (C)PB segera mulai bekerja untuk memformulasi suatu Ordonansi darurat, yang banyak tergantung pada rancangan undang-undang Pembentukan Kota 1938.

Setelah misi pengumpulan fakta ke kota-kota di luar Jawa yang paling menderita karena pemboman, tugas (C)PB pertama adalah membuat rencana rekonstruksi dan perbaikan.²⁰ Dengan kerusakan sampai 80% dan hampir tidak tersedia bahan, pegawai atau *knowhow*, tugas tersebut sangat berat. Namun, dalam waktu empat bulan, (C)PB selesai memetakan daerah-daerah yang rusak, meneliti kebutuhan dan membuat pedoman untuk pekerjaan rekonstruksi (termasuk perbaikan kondisi yang buruk).

Pada waktu Negara Indonesia Timur dibentuk pada 1946, (C)PB mengajukan rencana rekonstruksi dan peraturan pembangunan untuk Makasar kepada Menteri Transportasi dan Pekerjaan Umum, rencana tata kota Ternate dan Ordonansi Pembentukan Kota darurat.²¹ Peraturan bangunan untuk Ternate dan rencana rekonstruksi untuk Menado, Ambon dan Kupang disampaikan beberapa bulan kemudian.²² Untuk menangani kerusakan dalam skala besar tersebut dan menggunakan kesempatan memperbaiki situasi birokrasi kaku yang sering terjadi di bagian utara Sulawesi, (C)PB mengembangkan rencana regional yang pertama untuk Minahasa dan kota-kota Amurang, Tomohon, Tondano dan Bitung.²³

Belum lagi selesai dengan tugas pertama di Indonesia Timur, Thijsse berangkat pada Agustus 1946 ke Eropa untuk kunjungan kerja.²⁴ Tujuannya, mempelajari organisasi terutama kurikulum perencanaan di Negeri Belanda dan di negara barat lainnya. Karena berada di antara rekan perencanaan dan mampu membandingkan situasi Eropa dan Indonesia, kunjungan tersebut memperkuat pandangan Thijsse bahwa kebiasaan perencanaan Belanda atau Eropa tidak dapat langsung diterapkan dan ditiru di Indonesia. Selanjutnya, kunjungan tersebut memperkuat keyakinan bahwa pengadaan pendidikan yang menyeluruh mengenai perencanaan merupakan hal paling penting bagi masa depan Indonesia.

Perencanaan Indonesia pada bagian kedua 1940-an bukan merupakan dunia perencana yang ideal. Karena kekurangan tenaga kerja dan keahlian, ide membentuk tim yang terdiri atas berbagai profesi yang merupakan hal ideal dalam perencanaan bukan merupakan prospek yang realistis dalam beberapa tahun berikutnya. Namun, menangani masalah perencanaan pragmatis tidak hanya memerlukan masalah praktis. Kebutuhan iklim serta debat yang profesional dan intelektual juga merupakan kebutuhan untuk menciptakan lingkungan profesional dalam intelektual yang sehat. Dalam hal ini, pengangkatan Karsten sebagai dosen tamu untuk perencanaan di Institut Teknologi Bandung pada 1941 merupakan langkah ke arah yang benar walaupun perencanaan saat itu masih berada pada tahap permulaan. Pengangkatan Thijsse setelah perang sebagai dosen tamu kemudian sebagai profesor untuk perencanaan dan sanitasi pada Institut Teknologi Bandung mulai Maret 1946 tampaknya tidak banyak mengubah keadaan. Meski memberi kuliah selama 2,5 jam per minggu mengenai perencanaan, Thijsse berpendapat bahwa ini tidak cukup untuk menghasilkan perencana yang handal. Menurut pendapatnya, sebagian besar insinyur sipil yang tamat dari institut masih merupakan perencana tata kota yang kurang berkemampuan dengan pemahaman dan perasaan yang kurang terhadap estetika perencanaan, walaupun mereka sudah terlatih untuk itu.²⁵

Bertolak dari pandangan Thomas Nix dalam disertasinya *Kontribusi pada Morfologi Perencanaan Kota, terutama untuk Indonesia (Bijdrage tot de vormleer van de stedenbouw in het bijzonder voor Indonesië)*, merupakan sumbangan yang besar pada perencanaan kota di Indonesia umumnya, dan pendidikan calon perencana Indonesia masa depan khususnya.²⁶ Dalam bukunya, Nix, seorang arsitek yang sebelum perang bekerja pada kantor arsitek dan insinyur Hulswit dan Fermont, Weltevreden dan Ed. Cuyprers, Amsterdam, dengan teratur menguraikan unsur-unsur yang membentuk dan harus diintegrasikan dalam rencana kota. Seperti halnya proses perencanaan, buku Nix dibagi atas empat tahap yang jelas. Setelah catatan perbandingan antara perencanaan kota di Negeri Belanda dan Indonesia serta definisi mengenai kota Indonesia, Nix menguraikan rencana kota global. Kemudian ia beralih ke skema-skema rancangan terinci dan berbagai unsur lainnya seperti jalan, lapangan, taman, tempat bermain, pemakaman dan sebagainya. Ia menutup bukunya dengan menguraikan secara luas berbagai jenis gedung yang akan dikelompokkan dalam 'lingkungan pembangunan' (*bouwkring*).

Yang menarik dari studi ini adalah terbatasnya kepustakaan yang digunakan Nix: hanya 16 judul buku. Ketergantungan Nix pada sedikit studi pra-perang tampaknya menegaskan lagi ketiadaan bahan mengenai

perencanaan yang relevan dan berguna di Indonesia. Meski Nix tidak menyebutkan sejumlah teks yang relevan dan penting (yaitu *Indian Town Planning* dari Karsten), keputusannya sesuai keluhan yang sering terdengar mengenai kurangnya informasi sebelum dan sesudah perang.²⁷

Meski dikritik Thijsse dan lainnya bahwa disertasi Nix secara lugas mengadaptasi karya dan ide Karsten *cum suis*, pada saat bersamaan disertasi itu sangat dihargai karena merupakan publikasi pertama yang menguraikan penerapan morfologi perencanaan kota dalam konteks Indonesia. Oleh sebab itu, pandangan negatif bahwa buku tersebut lebih merupakan pedoman perencanaan dari pada suatu studi ilmiah merupakan karakteristik positif karena memang mengisi celah yang selama ini ada.

Buku Nix belum dapat diperoleh langsung pada tahun-tahun setelah perang. Dalam tahun-tahun tersebut, satu-satunya rujukan dan pedoman yang tersedia diwarisi dari zaman praperang. Meski tidak begitu penting, dalam jumlah atau isi, kurangnya struktur dan prosedur organisasi dan banyaknya kebutuhan dan tuntutan baru, masih tetap menciptakan suatu situasi yang mirip dengan *tabula rasa*. Namun para perencana pasca-perang beruntung dalam satu hal, karena ada rancangan untuk ordonansi pembentukan kota. Walau pun isi pra-perangnya terlalu terbatas dan tidak seluruhnya sesuai kebutuhan pasca-perang, ordonansi tersebut masih tetap dianggap merupakan dasar hukum sementara untuk membenarkan kegiatan perencanaan. Himbauan Thijsse yang berulang kali mengenai dibutuhkannya perangkat hukum untuk mendukung kegiatan perencanaan terpenuhi ketika Ordonansi Pembentukan Kota diterapkan secara nasional pada 1948. Dengan menggunakan rancangan ordonansi 1938 sebagai titik tolak, ordonansi ini dimaksudkan untuk menyediakan instrumen undang-undang bagi para perencana untuk menangani perencanaan pasca-perang yang *luar biasa tetapi bersifat sementara* itu.²⁸

Pelembagaan perencanaan : Ordonansi Pembentukan Kota 1948

Salah satu sebab utama pendirian perencanaan di Indonesia adalah penilaian nasional dari Ordonansi Pembentukan Kota untuk Indonesia pada 1948 untuk wilayah-wilayah yang berada di bawah kendali Belanda. Pengesahan ordonansi ini tidak saja menerapkan visi rancangan 1938 dengan demikian berbagai tindakan yang telah diambil selama 1920-an untuk menyeragamkan tata kota ordonansi juga merupakan pengakuan terhadap pentingnya dan sumbangan perencanaan kepada masyarakat. Keputusan menggunakan rancangan praperang untuk

Ordonansi Pembentukan Kota dan menyesuaikannya dengan kebutuhan dan tuntutan sekarang bukan merupakan kemewahan. Tanpa memperhatikan keadaan politik, argumenargumen yang pragmatis seperti besarnya kerusakan dan kebutuhan pascaperang, kurangnya pengetahuan dan tenaga kerja serta kebutuhan landasan hukum dan prosedur kerja, menjadikannya suatu keputusan yang dapat dipahami dan alami.

Adaptasi pertama dari situasi pasca-perang dinyatakan dalam pemberlakuan Ordonansi Pembentukan Kota 1948. Judul penuhnya berbunyi: "Pembentukan Kota. Pengaturan untuk menjamin pembentukan kota yang dipertimbangkan dengan seksama, terutama untuk kepentingan kembali secara cepat dan tepat dari daerah-daerah yang ditimpa bencana peperangan".²⁹ Di samping beberapa perubahan untuk memenuhi situasi dan kebutuhan masa kini, teks ordonansi 1948 pada dasarnya serupa dengan versi rancangan tahun 1938. Dibuka dengan definisi dari terminologi yang digunakan, bab pertama diakhiri dengan berbagai tanggung jawab dan tugas berbagai tingkat administrasi yang terlibat.³⁰ Kemudian, bab kedua menguraikan berbagai aspek prosedur perencanaan kota: berbagai unsur yang membentuk rencana kota, penanganan kerja yang ada, garis sempadan bangunan (*rooilijn*), dan prosedur untuk mengakses berbagai unsur rencana kota.³¹ Selanjutnya, peraturan mengenai kewajiban untuk melanjutkan dan membiarkan pekerjaan-pekerjaan tertentu (drainase, jalan), berbagai lisensi (bangunan, konstruksi, operasi), mandat (perbaikan, izin), dan pengawasan konstruksi dijelaskan pula. Bab ketiga membahas hak atas ganti rugi karena tindakan perencanaan dan hak serta jumlah ganti rugi.³² Satu-satunya perubahan dalam bab ini dari versi tahun 1938 adalah tambahan pada ayat mengenai peraturan mengenai hak gadai. Seperti halnya bab tiga, bab empat mengenai biaya perencanaan pada dasarnya tidak berubah. Bab terakhir, ketentuan transisi dan ketentuan penutup ditambah tiga ayat lagi. Dua di antaranya bersifat penting, karena merupakan perpanjangan dari mulai berlakunya ordonansi. Yang pertama, ayat 51 memperluas bidang penerapan dengan menetapkan kemungkinan ordonansi diberlakukan terhadap kota-kota dan satuan-satuan administratif lainnya yang tidak memiliki status kotamadya tapi menunjukkan atau diharapkan menunjukkan tanda-tanda perkembangan daerah perkotaan. Yang kedua, ayat 52, menetapkan kemungkinan dialihkannya untuk sementara waktu kekuasaan kepada badan-badan non-kotamadya untuk memperluas implementasi ordonansi. Satu-satunya unsur yang tinggal jika dibanding dengan Ordonansi Pembangunan Kota adalah keterangan tambahan. Walaupun dokumen ini tidak disebut,

Perluasan disiplin perencanaan di Eropa dan Amerika Serikat ke arah penataan ruang, tampaknya merupakan arah yang wajar dan tidak dapat dielakkan untuk perencanaan di Indonesia.

Mengenai kegiatan perencanaan di daerah non-perkotaan, Ir. A.M. Semawi, Sekretaris Negara Departemen Pekerjaan Umum dan Rekonstruksi, pada September 1948 melaporkan kepada Letnan Gubernur Jenderal bahwa ini merupakan wilayah yang sama sekali berbeda. Banyak aspek rumit dan saling terkait yang harus dimasukkan ke dalam rencana seperti pertanian, tanaman pangan, pertambangan dan lalu lintas. Menurutnya, sangat rumit dan memerlukan pendekatan berbeda dan lebih luas dari pada rencana kota. Oleh sebab itu ia mengusulkan pengadaan studi interdepartemen untuk wilayah di luar batas kotamadya yang akan mencakup keahlian dari berbagai kementerian dan para pakar yang terlibat di daerah pedesaan.

Usul Semawi mendapat tanggapan. Pada 8 Oktober 1948 Komite Peraturan Penataan Ruang di Daerah Non-Perkotaan (*Regeringscommissie voor de Ruimtelijke Ordening in Nietstedelijke Gebieden*) dibentuk sebagai bagian dari Departemen Pekerjaan Umum dan Rekonstruksi. Dengan Thijsse sebagai ketua, komite terdiri atas wakil berbagai kementerian yang terlibat dan dengan dua anggota (C)PB lainnya, Ir. J.H. Schijfsma dan Moh. Susilo.⁴² Antara 21 Desember 1948 dan 7 Juli 1950, Komite dengan berbagai komposisi bertemu sebanyak 9 kali.

Dalam pidato pembukaan rapat pertama, Thijsse menyatakan Ordonansi Pembentukan Kota sebagai pendahulu 'penataan ruang'.⁴³ Ia mengingatkan, ordonansi disusun setelah penelitian cermat yang dipimpin Logemann dan diilhami semangat Karsten yang tangguh. Namun ia juga menyatakan, walaupun ordonansi dapat diberlakukan terhadap tuntutan perencanaan biasa, keadaan sekarang dan masa depan menuntut pendekatan lebih luas. Seperti halnya perencanaan kota, penataan ruang menyangkut nasib lahan setelah semua kepentingan dipertimbangkan. Perbedaan utama antara perencanaan kota dan perencanaan tata ruang, menurut Thijsse, terletak pada pertimbangan kepentingan (para tuan tanah dan penyewa), sedangkan pertimbangan di luar wilayah kota lebih terhadap lingkup pengaruh dan demarkasi kerja antara berbagai departemen. Dengan perbedaan fokus dan skala serta tuntutan pasca-perang, Thijsse memandang perlu memperluas lingkup kegiatan perencanaan melampaui batas-batas kewenangan lokal dan

memperluas ke daerah-daerah. Berdasarkan survey sosiografi dan demografi yang menjadi dasar perencanaan kota, ia berpendapat perencanaan regional merupakan satu-satunya cara untuk mengatasi dan mengantisipasi kemungkinan ketidakseimbangan yang makin meningkat antara kota dan desa. Thijssse menyatakan, para anggota (negara) dari pemerintah federal di masa depan yang harus bertanggung jawab atas rencana penataan ruang. Namun, ia juga menyatakan, karena kekurangan perencanaan, organisasi penataan ruang bagi berbagai wilayah nusantara untuk sementara waktu harus dilakukan secara sentral.

Dalam rapat kedua pada 15 Januari 1949, komite membahas dan menegaskan kebutuhan perencanaan perdesaan serta memasukkan masalah ekonomi, keuangan dan sosial ke dalam bidang perencanaan. Komite juga memastikan bahwa pekerjaan dan aktivitas biro perencanaan Kantor Penggunaan Tanah (*Dienst Landinrichting*) di Bogor tidak mengganggu pekerjaan organisasi pusat untuk penataan ruang.⁴⁴ Terakhir tetapi tidak kurang pentingnya, komite menyepakati perlunya undang-undang untuk menjamin rencana-rencana, prosedur serta membentuk komite untuk menyiapkan pokok-pokok undang-undang dimaksud.⁴⁵

III - SETELAH PENYERAHAN KEDAULATAN: AKIBAT-AKIBAT DAN ARAH BARU

Terbentuknya Negara Republik Indonesia dalam tahun 1950 pada mulanya tampak tidak berpengaruh besar terhadap keadaan sehari-hari. Selain dari pada kenyataan bahwa warganegara Belanda yang memegang posisi kunci digantikan oleh rekan-rekan Indonesiannya, tidak ada perubahan besar yang dilakukan sampai tahun 1957. Tahun ini merupakan tahun dimana masyarakat Indonesia dan Internasional memutuskan bahwa sikap Belanda yang tidak bersedia menyerahkan kekuasaan atas Irian Barat kepada Indonesia tidak lagi dapat diterima. Akibatnya Indonesia memutuskan semua hubungan dengan Belanda yang pada gilirannya menyebabkan perginya 50.000 warga negara Belanda.

Dampak langsung dan jangka panjang dari perkembangan ini menyebabkan perubahan mendasar pada hubungan kerja antara Indonesia dan Belanda. Dalam hubungan dengan tata kota, peristiwa-peristiwa ini menimbulkan keretakan dalam hubungan yang ditimbulkan sejarah dimana visi dan pendapat dipertukarkan, diuji dan disesuaikan. Namun hal ini juga membawa perubahan-perubahan dan kemungkinan baru bagi

Indonesia. Dalam kaitan dengan perencanaan, berangkatnya para profesional Belanda pada tahun 1957 menyebabkan menghilangnya untuk sementara pengetahuan mereka yang khusus, revisi dari sistem pendidikan dan kedatangan pertama para profesor dan perencana dari Amerika Serikat yang bekerja dengan paradigma yang berbeda. Lambat tetapi pasti terbentuklah suatu masyarakat baru.

Bergerak maju : Rancangan Undang-undang Tata Ruang

Dari pada menunggu peristiwa-peristiwa yang akan terjadi setelah pemindahan kekuasaan secara resmi, Thijsse mengajukan pengunduran dirinya kepada Sekretaris Negara Pekerjaan Umum dan Rekonstruksi sebagai kepala (C)PB pada tanggal 8 Desember 1949.⁴⁶ Berdasarkan hubungannya yang dekat dengan Karsten sebelum perang, pengalaman dan pengetahuannya mengenai perencanaan dan sumbangannya kepada profesi sebelum dan setelah perang, ia merekomendasikan supaya Susilo diangkat sebagai penggantinya. Pada waktu jelas bahwa Ir. Sutoto, Sekretaris Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum dan Tenaga tidak akan mengikuti rekomendasi ini, Susilo memutuskan untuk mengundurkan diri dari (C)PB mulai 1 April 1950. Sebagai alternatif ditunjuklah Direktur Jawatan Tata Ruangan Negara. Beliau kemudian diganti oleh Ir. Hadinoto.

Perginya kedua orang yang sudah sangat terlibat dalam pekerjaan perencanaan dan rekonstruksi dari semula, menjadikan (C)PB kehilangan dua anggota stafnya yang sangat berharga, tetapi memperkaya Fakultas Arsitektur yang baru dibentuk di Bandung. Bertempat di gedung-gedung bekas Institut Teknologi Bandung sebagai bagian dari Universitas Indonesia yang baru didirikan, fakultas tersebut membuka pintunya dalam bulan Oktober 1950.⁴⁷ Walaupun struktur organisasinya baru, tidak ada perubahan besar yang dilakukan terhadap kurikulum; kurikulum masih mengikuti kurikulum untuk insinyur sipil di Institut Teknologi Delft. Hal ini menunjukkan bahwa arsitektur dan perencanaan adalah topik kedua sedangkan 'perencanaan' tampaknya tidak mencakup 'tata kota'.⁴⁸

Walaupun Sutoto mengusulkan untuk sementara menghentikan kegiatan komite, Komite Penataan Ruang meneruskan pekerjaan seperti biasa: para anggotanya mengadakan rapat lagi pada tanggal 10 Februari. Ir. Putuhena, pengganti Sutoto, menghadiri rapat pada tanggal 29 Maret dan seperti menterinya Ir. Laoh, ternyata menegaskan pentingnya penataan ruang. Dengan demikian komite dapat melanjutkan pekerjaannya untuk selama lebih dari satu tahun dan mengajukan kepada Laoh, Rancangan Undang-undang Penataan Ruang di Indonesia pada bulan Juli 1951.⁴⁹

Rancangan undang-undang yang sebagian besar situasinya sesuai dengan situasi di Negeri Belanda dan modelnya sama dengan Undang-undang Belanda mengenai Rencana Nasional dan Regional (*Wet Nationaal Plan en Streekplannen*, 1950-1965), mengandung petunjuk untuk suatu rencana nasional, rencana-rencana regional, pelaksanaan skema rancangan terinci, prosedur untuk persetujuan dan penilaian, peraturan pembangunan, kompensasi dan retribusi. Seperti halnya dengan ekivalen Belandanya, Rancangan undang-undang Penataan Ruang Indonesia berbicara mengenai rencana nasional untuk Indonesia atau bagian dari negeri ini. Rencana nasional akan dikelompokkan dalam apa yang disebut 'rencana facet' (rencana-rencana terpisah) yang masing-masing akan mewakili kelompok tertentu atau sektor kepentingan. Dengan demikian, rencana nasional akan memberikan kesempatan kepada para perencana, perancang dan politisi untuk menetapkan kebutuhan dan tuntutan berbagai tema terkait dan membuat keputusan berdasarkan pengertian yang menyeluruh terhadap kepentingan nasional dan berbagai sektor. Untuk menyusun dan mengawasi rencana nasional, Komite Penataan Ruang mengusulkan dibentuknya suatu komite interdepartemen yang permanen.

Karena keputusan Sukarno untuk membubarkan negara federal, tingkat provinsi yang tercakup dalam undang-undang dalam versi rancangan undang-undang sebelumnya, ditinggalkan. Tingkat kedua yang akan dicakup dalam rencana kemudian adalah tingkat regional. Rancangan undang-undang menetapkan bahwa baik kabupaten atau Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga berhak untuk memutuskan kebutuhan untuk membuat suatu rencana regional. Untuk membuat suatu rencana regional, suatu komite khusus dan lebih baik lagi suatu biro perencanaan dibentuk untuk melakukan survei dan konsultasi dengan organisasi-organisasi terkait. Dalam hubungan dengan survei dan rancangan, (C)PB dapat membantu bila perlu. Implikasi yang penting dari suatu rencana regional adalah perlunya mengumumkan maksud pengembangan di masa depan sehingga semua orang dapat mengetahuinya. Konsekuensi hukum yang penting adalah kemungkinan untuk menuntut hak terhadap tanah berdasarkan rencana regional.

Setelah rencana dibuat dan disetujui, mereka harus dijelaskan secara rinci. Dengan mengikuti metodologi praperang, yang disebut 'skema perencanaan terinci' ini dirancang sesuai dengan 'lingkaran-lingkaran' (*kringen*) yang menunjukkan fungsi mereka yang khusus dan jelas: gedung, udara terbuka, lalu lintas, pipa dan kabel, pertanian dan alam. Kepentingan hukum dari skema rancangan terinci ini adalah bahwa mereka memberikan dasar hukum yang dapat untuk menolak izin bangunan. Dalam hubungan dengan izin bangunan, rancangan undang-

undang menguraikan secara terinci jenis gedung, diizinkan jenis-jenis gedung tertentu dalam suatu lingkaran tertentu, building line, tuntutan teknis dan higienitas, permohonan izin dan alasan-alasan untuk penolakan, standar untuk perbaikan perumahan, tuntutan terhadap jalan di sepanjang mana akan dibangun, estetika (kemakmuran dianggap sebagai perkataan yang terlalu kuno) dsb. Dalam hubungan dengan standarisasi industri pembangunan, para pakar menekankan bahwa suatu peraturan pusat untuk perencanaan akan memberikan keuntungan dalam hal penyederhanaan industri perumahan dan dengan demikian akan mendukung standarisasi jenis gedung di seluruh nusantara.⁵⁰

Masalah penting mengenai pengadaan lahan dan peraturan hak memperoleh ganti rugi karena tindakan perencanaan diatur sesuai dengan Ordonansi Tata Kota 1948. Karena ordonansi ini memperkirakan bahwa perencanaan memenuhi kepentingan umum, mencegah timbulnya situasi yang kacau, dan oleh sebab itu menawarkan keuntungan keuangan dan ekonomi, rancangan undang-undang dan ordinansi menyatakan bahwa ganti rugi hanya akan dipertimbangkan dalam keadaan luar biasa di mana penghalang tidak sepadan dengan dampak intervensi perencanaan. Namun, peraturan ini bukan merupakan peraturan terakhir yang menangani masalah-masalah tanah. Dengan berlalunya waktu dan penilaian terhadap rancangan undang-undang tersebut tidak terjadi, Kementerian Pekerjaan Umum dan Tenaga yang ditunjuk untuk menangani pekerjaan konstruksi atau pembangunan memutuskan untuk mengakhiri distribusi lahan berdasarkan hak kepemilikan Eropa. Akhirnya, Agraria, suatu departemen dalam Kementerian Dalam Negeri, menyusun suatu resolusi yang memberikan hak sewa tanah kepada orang-orang Eropa dan badan-badan hukum Eropa, serta bangunan dan perencanaan selama jangka waktu tigapuluh tahun, dan hak sewa tanah selama limapuluh tahun.⁵¹

Berdasarkan dokumen yang ada, sulit untuk menentukan apakah rancangan undang-undang tersebut pernah disahkan atau tidak. Kemudian rancangan undang-undang tersebut tertunda selama paling tidak 3 tahun sampai menjadi lebih jelas situasinya ketika ada pernyataan dari Thijssse yang ditulis pada tahun 1954. Sementara merujuk kepada Rancangan Undang-undang tersebut sebagai alat yang penting untuk mengendalikan perencanaan di luar wilayah kota, Thijssse melengkapi penundaan dengan memberikan RUU itu kepada "(...) harapannya bahwa pelaksanaan hukum ini akan sangat sulit mengingat kurangnya personil yang kompeten".⁵² Sayangnya tidak ada dokumen yang dapat menjelaskan apakah selanjutnya situasi ini berubah atau tidak.

1957: akhir dan permulaan

Sementara para pemimpin politik berusaha membentuk Indonesia menjadi suatu negara kesatuan, pada mulanya kurangnya pegawai negeri Indonesia yang berpengalaman dan cukup terlatih seringkali menghambat proses yang sudah dimulai. Walaupun pengalaman sedikit, hal ini tampak tidak berarti dibandingkan dengan situasi yang timbul ketika sebagian besar para profesional Belanda meninggalkan Indonesia dalam tahun 1957.⁵³

Sekali lagi negeri ini berada dalam keadaan hampa. Tetapi kali ini kehampaan tersebut segera terisi; tak lama setelah para perencana dan para guru Belanda berangkat, para kolega mereka dari Australia, Jerman dan Amerika Serikat datang dan mengambil alih tempat mereka. Kedatangan mereka menjadikan perencanaan di Indonesia bersifat internasional : pandangan baru dan berbeda masuk yang menyebabkan perubahan-perubahan mendasar dalam hubungan pandangan dan metodologi perencanaan. Hal ini misalnya terlihat dalam sistem pendidikan. Dalam tahun 1959 Fakultas Arsitektur Universitas Indonesia memperoleh kembali kemerdekaannya dan diberi nama Institut Teknologi Bandung – ITB). Lama kelamaan dilakukan perubahan dan penyesuaian kurikulum. Hal ini antara lain menunjukkan pengenalan tata kota dan arsitektur lansekap, dan pendekatan arsitektur terintegrasi.⁵⁴ Sekitar waktu yang sama, ide diluncurkan untuk mendirikan Sekolah Perencanaan Fisik Kota dan Wilayah yang akhirnya akan berkembang menjadi suatu lembaga otonomi untuk studi dan penelitian perkotaan, dan tidak saja akan memperhatikan Indonesia tetapi juga Asia Selatan dan Tenggara. Walaupun lembaga yang divisikan tersebut tidak pernah didirikan, ITB dengan dana bantuan PBB untuk Indonesia pernah melaksanakan kursus perencanaan kota dan wilayah dari September 1959 sampai April 1965.⁵⁵

Pada tahun 1961, kelompok pertama para guru Indonesia dengan gelar arsitek dari luar negeri pulang ke Indonesia dan menjadi guru : Dipl.-ings Han Awal, Bianpoen, Suyudi dan Suwondo dari Berlin, dan Prof. Ir. Hasan Poerbo dari London.⁵⁶ Bila dilihat ke belakang, mereka pulang tepat pada waktunya. Karena kekacauan politik yang terus menerus, pada tahun 1963 orang-orang Amerika terpaksa meninggalkan Indonesia dan kembali menjelang akhir tahun 1960-an.⁵⁷ Dengan membaiknya hubungan politik Indonesia-Amerika, bantuan untuk pendidikan dan perencanaan dimulai lagi. Lama kelamaan tersedia beasiswa yang meningkatkan kemampuan para siswa Indonesia untuk belajar di Amerika Serikat. Pada permulaan tahun 1970-an, hal ini menghasilkan kelompok kedua para arsitek dan perencana Indonesia yang berpendidikan luar negeri. Terlatih dan terbiasa dengan pendekatan

serta pandangan Amerika mengenai perencanaan, para arsitek inilah yang memperkenalkan dan menerapkan ide, metodologi dan sistem Amerika kepada perencanaan Indonesia dan lambat tetapi pasti menyebabkan perubahan pada kebiasaan perencanaan Indonesia yang semula sangat berorientasi pada Belanda.

IV - DUA PROYEK PERENCANAAN

Perencanaan setelah Perang Dunia Kedua memerlukan berbagai solusi. Batavia yang kemudian menjadi Jakarta, sering menjadi penentu dan merupakan tempat menguji perkembangan baru. Misalnya pada 1948 dan 1962, wilayah-wilayah kediaman baru dirancang untuk menampung segmen penduduk kota yang jumlahnya membesar. Rencana 1948 untuk Kebayoran (Baru) diluncurkan, guna menghentikan pertumbuhan penduduk Batavia dan memenuhi kekurangan perumahan. Dalam tahun 1962, rencana untuk Pulo Mas dibuat dengan ide untuk mengembangkan suatu model proyek untuk kota-kota yang berkembang di Indonesia dan di negara-negara Asia lainnya yang akan menunjukkan "keuntungan dari suatu kota yang terencana" dan merencanakan solusi-solusi pada waktu menghadapi masalah perumahan massa dan penghunian lahan.⁵⁸ Kedua rencana menggambarkan dan menciptakan suatu pandangan terhadap praktek perencanaan pada masing-masing masa, yang menyangkut kepraktisannya, organisasi, hukum atau ideologinya.

Kebayoran (Baru) : percobaan karena kebutuhan

Rencana membangun kota baru dekat Kebayoran diluncurkan setelah ide pertama Juli 1948 untuk pindah ke daerah Depok dibatalkan karena tentara tidak dapat menjamin keamanan kota yang terlalu jauh dari Batavia.⁵⁹ Saat mencari daerah yang lebih dekat ke Batavia, Kementerian Pekerjaan Umum dan Rekonstruksi mengusulkan untuk membangun kota baru itu dekat desa kecil Kebayoran, hanya 8 kilometer dari Lapangan Monas (*Koningsplein*). Walaupun jarak ini tidak memenuhi salah satu syarat utama dari suatu kota satelit (15 kilometer), ketentuan ini tidak diacuhkan karena daerah tersebut menawarkan banyak keuntungan lain: pemandangan indah, berbukit, dibatasi dua sungai kecil, dekat ke stasiun kereta api, kepadatan gedung rendah dan memiliki tanah yang baik (*laterite*).⁶⁰ Karena pentingnya hal ini dan kecocokan lahan, pemerintah menyetujui rencana tersebut pada 21 September 1948.

Sebelum penilaian terhadap rencana tersebut, dibentuk suatu Organisasi Pusat untuk Rekonstruksi (*Centrale Stichting Wederopbouw* – CSW) pada Agustus dan bertanggung jawab atas bidang teknik dan keuangan pembangunan Kebayoran. Kementerian Dalam Negeri bertanggung jawab atas masalah administrasi dan sosial. Di bawah pengawasan *Centrale Stichting Wederopbouw* (CSW) dibentuk Kantor Wilayah untuk Pembangunan Kebayoran (*Regionaal Opbouw Bureau Kebayoran* – ROB) guna melaksanakan pembangunan Kebayoran: membebaskan lahan, membangun jalan, gedung, drainase dan sebagainya.⁶¹ Untuk mengkoordinasi dan memberi petunjuk perencanaan kota baru tersebut dibentuk Komite Kebayoran (*Kebayoran Commissie*) pada Januari 1949.⁶²

Segera setelah rencana disetujui, CSW pada Oktober 1948 memulai persiapan untuk penggantian hak atas lahan dan mengurus ganti rugi.⁶³ Pada awal 1949, berturut-turut dilakukan: 17 Januari 1949 seluruh wilayah diambil alih, 11 Februari Soesilo menyelesaikan rencana pertama berdasarkan foto udara dan perhitungan kasar, 3 Maret insinyur utama C.J.E. Klencke tiba dan pada 18 Maret batu fondamen Kebayoran ditanamkan.

Tiga dekade setelah rencana Kebayoran dimulai, Thijsse menggambarkannya sebagai contoh yang baik untuk membuat rencana karena dirancang untuk memenuhi kebutuhan masa depan.⁶⁴ Dengan mengikuti ideologi perencanaan modern dan sesuai pemikiran tradisional Indonesia mengenai perencanaan permukiman, sejak semula rencana Kebayoran merupakan kompromi antara kota yang memiliki otonomi dengan administrasi sendiri dan merupakan perluasan daerah permukiman kota yang sudah ada. Berdasarkan filosofi Karsten dan dibangun sesuai ide pembagian daerah, rencana menetapkan berbagai lingkungan dengan sifat-sifat sendiri yang dibatasi jalan atau jalur hijau.⁶⁵ Dikelompokkan bersama sesuai fungsi utamanya, lingkungan ini pada gilirannya membentuk “zona-zona” (*kringen*) yang menonjol. Seluas 730 hektar lahan dibagi dan dialokasikan untuk gedung (9 kategori berbeda yang menempati 50% wilayah), jalan, taman, lapangan olahraga dan lainnya (50% lainnya). Walaupun pada mulanya dimaksudkan untuk perumahan kelompok berpendapatan rendah, penyesuaian terhadap *lay-out* dan distribusi berbagai jenis perumahan dilakukan ketika ternyata kelompok berpendapatan lebih tinggi tertarik pindah ke daerah baru tersebut. Mereka lebih menyukai rumah yang relatif kecil tetapi dilengkapi dengan semua perlengkapan modern dari rumah-rumah praperang yang besar di Batavia.⁶⁶

Penyesuaian dan perubahan itu bukan satu-satunya yang terjadi di Kebayoran. Misalnya salah satu persyaratan yang dinyatakan Thijsse

untuk menjamin perencanaan yang berhasil sulit dilaksanakan: penerapan peraturan bangunan.⁶⁷ Dari semula sudah sulit untuk memenuhi salah satu peraturan utama yang menandai dan menjamin sifat otonomi dan mandiri dari kota baru, yaitu larangan membangun di sepanjang jalan empat jalur antara Batavia dan Kebayoran dan dalam lingkaran selebar satu kilometer di sekitar Kebayoran Baru.⁶⁸ Pelanggaran terhadap peraturan seperti ini mengancam bentuk asli rencana dari sudut pandang ideologi maupun pragmatis.

Masalah serupa dan berbeda terjadi di tempat lain di Indonesia. Reorganisasi dan pergantian staf setelah Desember 1949 juga mempengaruhi rencana Kebayoran Baru. Pada April 1950 ROB Kebayoran ditempatkan di bawah CSW. Dua bulan kemudian, pada 1 Juni 1950, ROB diganti namanya menjadi Djawatan Pekerjaan Umum Kota Baru Kebayoran dan ditempatkan langsung di bawah Kementerian Pekerjaan Umum. Dalam enam bulan terakhir di tahun yang sama, Ir. Poerbodiningrat diangkat menjadi Direktur CSW.⁶⁹ Reorganisasi berturut-turut ini secara berangsur menjadikan CSW kehilangan tugas utamanya selama ini yaitu pengelolaan kota baru Kebayoran. Akibatnya, usul Putuhena untuk menghapus CSW diterima dan dilaksanakan berdasarkan instruksi Presiden pada 25 April 1951.⁷⁰ Tanggung jawab CSW sebelumnya untuk perusahaan pengembangan dan perumahan diambil alih Djawatan Pekerjaan Umum Kota Baru Kebayoran mulai 5 November 1951.

Sementara itu, penjualan lahan dan penyewaan rumah ternyata makin sulit walaupun penyesuaian telah dilakukan untuk memenuhi permintaan dan keinginan penghuni kota baru.⁷¹ Dua tahun setelah pekerjaan di Kebayoran dimulai, hanya 251 kavling lahan (telah ditandatangani 86 akta jual beli), dan 105 rumah (46 akta jual beli telah ditandatangani).⁷² Di bawah hak kepemilikan Indonesia 3 kapling dan 13 rumah terjual. Selanjutnya, 1.713 rumah sosial dan rumah kecil disewakan, 1.940 rumah pemerintah disewa para pegawai negeri dan 87 rumah milik orang Arab telah atau akan disewabelikan. Kemelut eksploitasi Kebayoran diperparah lagi oleh Sukarno pada 1951. Pada hari yang sama, ia mengizinkan pembubaran CSW juga membatalkan peraturan mengenai ganti rugi dan pengalihan hak kepemilikan tanah dari orang-orang Indonesia kepada CSW yang berlaku surut mulai 1 Januari 1950 suatu keputusan yang tentu saja menimbulkan kekacauan situasi hukum dan kepemilikan kapling tanah.⁷³

Wajar jika keputusan itu dianggap meningkatkan harga tanah setelah 1950. Pada 1952 harga kapling untuk villa di sepanjang jalan utama meningkat dari 11,00 guilders per meter persegi pada 1949, 14,50 guilders per meter persegi pada 1950 menjadi 45.00 rupiah per meter persegi pada 1952.⁷⁴ Demikian pula harga tanah yang dialokasikan untuk

tujuan pengalihan meningkat dari 30,00 guildes per meter persegi pada 1949 dan tahun 1950 menjadi 90.00 rupiah pada 1952.

Ketika Kebayoran akhirnya selesai pada 1954, daerah itu tidak mencapai tujuan yang ditetapkan semula. Dengan penduduk 45.627 jiwa, daerah tersebut hanya menampung 75% dari rencana semula, dan dari 7.050 rumah yang direncanakan hanya 4.720 rumah yang dibangun. Jumlah fasilitas lainnya pun kurang, yakni 142 toko dan tempat umum, 14 sekolah, 1 mesjid, 1 gereja, 3 pasar dan 1 bisokop tidak mencapai angka-angka yang ditetapkan semula (masing-masing 309, 28, 4, 3, 4 dan 4).⁷⁵ Namun, meski banyak tujuan rencana semula tidak tercapai (banyak perubahan yang terjadi sejak proses pembangunannya dan pemeliharannya juga sulit, bila tidak mau disebut tidak mungkin), Kebayoran sekarang dianggap sebagai pusat Jakarta. Kebayoran, dalam banyak hal, merupakan daerah yang menyenangkan di mana terdapat wilayah-wilayah kediaman yang luas dengan daerah terbuka hijau yang sangat luas dan daerah usaha yang sibuk.

Pulo Mas, suatu model untuk tata kota dan perumahan bagi golongan yang berpendapatan rendah

Pulo Mas dibangun sebagai pionir proyek perumahan biaya rendah yang prestisius di wilayah Jakarta.⁷⁶ Dibangun pada permulaan tahun 1960, Pulo Mas merupakan usaha yang menyeluruh dalam perencanaan kota, regional dan nasional di Indonesia untuk menunjukkan keuntungan dari solusi terencana untuk masalah-masalah perumahan massal untuk kelompok berpendapatan rendah dan penghunian lahan.⁷⁷ Berbeda dengan rencana lain yang dibuat dan dikembangkan sebegitu jauh di Indonesia, Pulo Mas merupakan wilayah pertama yang didasarkan pada pejalan kaki dari pada kendaraan bermotor sebagai titik tolak pembangunannya. Dengan demikian, rencana ini dimaksudkan untuk menjadi model proyek perumahan bagi kelompok berpendapatan rendah dan dimaksudkan untuk diterapkan di bagian-bagian lain di Jakarta dan di kota-kota lainnya di Indonesia.

Ide dan rancangan untuk Pulo Mas dilakukan dalam program pasca-sarjana mengenai perencanaan perumahan, kota dan regional pada Departemen Perencanaan Kota dari *Royal Danish Academy of Fine Arts* di Copenhagen (Denmark) antara tahun 1960 dan 1963. Didirikan dengan kerjasama dengan Pusat Perumahan Regional Bandung dan dengan dukungan Komite Bantuan Teknik Pemerintah Denmark dan Program Bantuan Teknik PBB, kursus tersebut menawarkan kepada tiga Arsitek Indonesia kemungkinan untuk melanjutkan studi mereka diluar

negeri : Ir. Herbowo, Ir. Kandar Tisnawinata dan kemudian Ir. Radinal Moochtar.⁷⁸ Selanjutnya, tim perancang terdiri terutama dari para perencana Denmark.

Sesuai dengan metodologi perencanaan sekarang dan untuk memperkenalkan seluruh tim dengan keadaan di Indonesia pada umumnya dan keadaan di Jakarta khususnya, para siswa Indonesia tersebut, sebelum merancang, mengumpulkan data geografi, topografi, iklim, ekonomi, demografi penduduk, transportasi dan pendidikan.⁷⁹ Dengan demikian mereka dapat berargumentasi mengapa wilayah sebelah timur Jakarta itu cocok untuk menampung perumahan biaya rendah yang besar dan dengan demikian dengan dampak melihat kebelakang mendukung wilayah yang telah ditunjuk untuk proyek oleh Dr. Soemarno, gubernur Jakarta. Studi mereka menunjukkan bahwa lokasi tersebut sangat tepat untuk proyek perumahan biaya rendah yang luas. Daerah itu hanya lima kilometer dari Lapangan Merdeka, rata, dekat sebuah sungai, dekat kejalan-jalan arteri yang menuju keluar Jakarta ke arah timur, dihuni sementara oleh para petani padi dan lainnya, dan hanya dimiliki oleh beberapa tuan tanah. Dua argumen terakhir penting karena menjadikan pengambil alihan lahan relatif mudah dan murah.⁸⁰

Setelah meneliti dan mempertimbangkan semua keadaan lokasi dalam kaitan dengan situasi yang ada dan kota, tim membuat rencana.⁸¹ Mencakup 270 hektar lahan dan dimaksudkan untuk menampung 20.000 - 50.000 orang, rencana itu mengikuti hirarki administrasi Indonesia dalam *lay out* kontemporer. Dibagi atas empat lingkungan dan dipusatkan di sekitar as komersial dan bisnis, rencana menerapkan pembagian dalam zona, pemisahan berbagai mode lalu lintas, menyediakan tempat pejalan kaki yang luas, setiap 'jari' lingkungan terdiri dari empat unit perumahan (rukun tetangga – RT) yang membentuk satu rukun warga – RW. Empat rukun warga membentuk seperempat kota (kelurahan) dan empat kelurahan membentuk satu kecamatan. Sistem jalan, di samping as pusat yang sedikit begelombang, dirancang menurut pola pesegi panjang. Juga menunjukkan struktur hirarki : rukun tetangga hanya terdiri dari jalan-jalan pejalan kaki saja, rukun warga dibatasi oleh jalan-jalan untuk kendaraan bermotor, dan kelurahan dikelilingi oleh jalan-jalan untuk kendaraan bermotor. Kegiatan industri ditempatkan di sepanjang pinggir utara dari rencana. Selanjutnya rencana dirancang sedemikian rupa sehingga perumahan, fasilitas umum dan olahraga dan industri didistribusikan secara merata di semua lingkungan dan kepadatan meningkat ke arah pusatnya dan di sekitar as pusat. Berkaitan dengan aspek perumahan, berbagai jenis disediakan: yang bertingkat delapan, dua, semukopel, dan rumah-rumah berdiri sendiri. Karena rencana

dirancang khusus untuk kelompok berpendapatan rendah, rencana secara luas menyediakan rute-rute pejalan kaki dan rumah-rumah yang sesuai. Seluruh rencana, lay out maupun jenis bangunan dirancang menurut gaya modern yang disesuaikan dengan keadaan di Indonesia yang menawarkan cukup keluwesan untuk menampung dan mengantisipasi penyesuaian-penyesuaian di masa depan untuk memenuhi tuntutan sosial, ekonomi dan teknologi baru.

Rencana untuk Pulo Mas memenuhi salah satu tujuan dari Rencana Garis Besar 1957 untuk Jakarta yaitu dibutuhkannya pembangunan pinggiran dan untuk menciptakan pemukiman-pemukiman yang mandiri pada jarak yang wajar dari kota semula dalam waktu 20 tahun mendatang.⁸² Dasar untuk setiap kegiatan perencanaan ini dianggap perlu untuk menangani permintaan kota yang makin meningkat akan perumahan, pekerjaan dan lalu lintas, untuk mencegah perluasan yang melebihi batas, untuk menjamin perluasan yang sistematis, dan untuk mencegah kemacetan jalan-jalan. Walaupun tampaknya sempurna dan memperoleh persetujuan Sukarno dalam tahun 1963, pelaksanaan rencana semua sulit karena kekurangan dana.⁸³ Untuk mewujudkan rencana tersebut dengan cara apapun, para perencana kemudian terpaksa menyesuaikan rancangan sedemikian rupa sehingga secara finansial layak untuk dilaksanakan. Demikianlah, untuk menyesuaikan kebutuhan dan permintaan kelompok pendapatan menengah dan tinggi, sejumlah besar gedung-gedung tinggi dan gedung-gedung bertingkat dua diganti dengan rumah-rumah biasa. Selanjutnya, as pusat yang tadinya akan merupakan "pusat kota" dihapuskan dan diganti dengan pacuan kuda. Akibat dari penyesuaian-penyesuaian ini, tingkat kepadatan turun sebesar empat per lima : dimana pada mulanya dalam rencana dikalkulasikan untuk menampung 500 orang per hektar, angka ini menurun menjadi 100 orang per hektar. Walaupun dari sudut pandang keuangan penyesuaian-penyesuaian tersebut menguntungkan, mereka sangat mengurangi tidak saja dasar pragmatis dari rencana tetapi juga dan kemungkinan bahkan lebih mendasar-dasar ideologi dari rencana karena hal itu menghambat kesempatan untuk membangun daerah perumahan biaya rendah berdasarkan prinsip perencanaan Indonesia dan modern. Alih-alih menggunakan Pulo Mas sebagai contoh metoda untuk menangani kekurangan perumahan di antara kelompok berpendapatan rendah. Ali Sadikin, gubernur Jakarta, dalam tahun 1969 memutuskan untuk memusatkan perhatian pada perbaikan kampung-kampung yang ada di tengah-tengah kota. Sejauh mana keputusan ini dipengaruhi oleh alasan-alasan keuangan atau alasan lainnya tidak jelas.⁸⁴ Namun yang jelas adalah bahwa tanpa mengurangi nilai proyek

perbaikan kampung, proyek ini tidak membangun rumah-rumah maupun lingkungan yang sangat dibutuhkan di Jakarta dan di kota-kota besar lainnya, dan bahwa dengan meninggalkan proyek Pulo Mas pemerintah Jakarta kehilangan kesempatan pertama untuk mengambil manfaat dari proyek untuk mengembangkan, memperluas dan menetapkan prinsip, prosedur dan tujuan proyek perumahan yang luas yang dapat menanggulangi kekurangan perumahan dan sesuai untuk kelompok berpendapatan rendah dimana saja di Indonesia.

KESIMPULAN

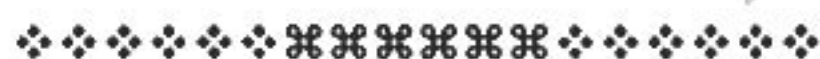
Tumbuh dan berkembangnya penataan ruang pada awal abad XX di Indonesia dilatarbelakangi perubahan-perubahan penting di bidang politik serta administrasi. Namun walaupun proklamasi kemerdekaan Indonesia dan pengalihan secara resmi kekuasaan Belanda kepada Indonesia menandai perubahan besar dalam spektrum politik disusul ekonomi, sosial dan budaya perubahan pemerintahlah yang secara efektif menyebabkan dan mendorong keberadaan dan pengembangan praktek perencanaan sistematis.

Setelah berlaku Undang-undang Desentralisasi (1903) dan Ordonansi Dewan Lokal (1905) yang menjadikan pihak berwenang setempat bertanggung jawab atas pembangunan ekonomi, sosial dan fisik masyarakat, segera dirasakan keterbatasan pakar di seluruh nusantara. Kerja sama dibutuhkan dan tidak dapat dielakkan jika berbagai kotamadya ingin berhasil dalam mengatasi berbagai masalah perencanaan. Mulai 1910, konferensi tahunan, laporan-laporan pertama dan jurnal-jurnal profesional menawarkan kepada para administrator, arsitek, doktor, ahli hukum dan para ahli lainnya, suatu forum untuk berbagi serta bertukar pikiran dan pengalaman mengenai setiap aspek perencanaan. Dasar metodologi perencanaan diletakkan, suatu metodologi yang berakar pada tradisi Belanda dan Eropa Barat.

Setelah penyerahan kedaulatan (1949) dan penghapusan negara federal (1950), pemerintah Indonesia membentuk kembali pemerintah pusat. Dari sudut pandang perencanaan, perubahan ini mulanya tidak menimbulkan perubahan terlalu mendasar: Ordonansi Pembentukan Kota yang ada (diajukan pada 1938, disahkan pada 1948), Rancangan Undang-undang Penataan Ruang (yang diajukan pada 1951), dan kurikulum di berbagai universitas masih tetap didasarkan pada paradigma Belanda.

Tetapi tidak lama lagi. Pandangan pendekatan Belanda yang mendominasi perencanaan Indonesia sebegitu lamanya akan digantikan oleh konsep dan ide Amerika. Permulaan perubahan ini terjadi pada waktu, sebagai akibat perdebatan mengenai Irian Barat, hubungan Indonesia – Belanda membeku dalam tahun 1957 dan posisi-posisi yang semula dipegang oleh para profesional Belanda diambil alih oleh orang-orang Eropa lainnya dan orang Amerika Utara. Walaupun dampak langsung terhadap perencanaan tidak tampak, perubahan-perubahan mulai berlangsung selama tahun 1960-an. Pada awal 1970-an para perencana dan arsitek makin banyak beralih ke paradigma Amerika Utara dan perubahan-perubahan yang lebih besar dilakukan dalam kaitan dengan metodologi perencanaan, pandangan dalam sistem pendidikan. Pada waktu bersamaan, pengenalan demokrasi terpimpin (1959) dan Orde Baru (1965) secara mantap memusatkan pemerintah Indonesia. Akibatnya, perencanaan berangsur-angsur menjadi suatu disiplin yang tidak membuka peluang atau memberikan ruang untuk kebutuhan atau penyesuaian lokal. Pada waktu reformasi politik yang radikal dalam tahun 1998 menawarkan kesempatan untuk secara mendasar merubah status quo yang ada, kesempatan untuk desentralisasi pemerintah digunakan yang mengakibatkan pelaksanaan kebijaksanaan desentralisasi mulai bulan Januari 2002.

Karena desentralisasi masih dalam tahap permulaan, terlalu dini untuk menyatakan sesuatu mengenai dampak kebijakan baru ini. Namun dengan membandingkan keadaan penerapan desentralisasi di masa lalu dan sekarang kita dapat melihat kesejajaran: konfrontasi langsung dengan dan tanggung jawab atas keadaan lokal, kebutuhan akan keahlian dan para ahli yang cukup pada tingkat lokal, regional, provinsi dan nasional dan perlunya mengembangkan suatu sistem pendidikan yang mendidik cukup banyak siswa dengan pengetahuan yang dibutuhkan, pemahaman dan alat untuk menangani berbagai topik yang berkaitan dengan perencanaan dan masalah-masalah terkait. Perbedaan utama sekarang adalah bahwa para administrator dan perencana masa kini, berbeda dengan kolega mereka hampir seabad yang lalu, tidak perlu mulai dari tabula rasa dan dapat menggunakan sumber pengalaman sejarah dan contoh-contoh yang melimpah. Pengalaman dan contoh-contoh yang dapat dan seharusnya digunakan sebagai batu loncatan untuk mendefinisikan arah perencanaan di Indonesia sekarang dan di masa depan.



NOTES

¹ Tulisan ini tidak mungkin terwujud tanpa bantuan dan dukungan dari : S.C. Buijs, mantan staf Biro Perencanaan Nasional di Den Haag dan saat ini bekerja pada Pemerintah Propinsi South Holland Prof. Ir. H.M. Goudappel, dr. L.J. Giebels, Erik Hofstede dari OD205 Planning and Design, dan ayah saya di Belanda. Di Indonesia, Hendropranoto Suselo dari kementerian di Jakarta, Ir. Soefaat, Ir. Sidharta, Dipl.-ing. Han Awal, Ir. Adhi Moersid, para pegawai di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan Lembaga Ilmu Penelitian Indonesia.

² Di seluruh kepulauan sekitar 30 kotamadya telah dibentuk antara tahun 1905 dan 1942, mulai dari kota utama seperti Batavia, Surabaya dan Semarang sampai dengan kota yang lebih kecil seperti Blitar dan Soekaboemi. Sebagai akibat dari status mereka, Kesultanan Yogyakarta dan Solo tertinggal.

³ Pada tahun 1922 M.J. Granpre Moliere, profesor bidang arsitektur di Institut Teknologi Delft, Belanda, memberikan pujian pada "Indian Town Planning" untuk kejelasannya dan kelengkapannya, mengingat kompleksitas tugas dalam koloni. M.J. Granpre Moliere, 'Indiese stedeboew door Ir. T.H. Karsten, Tijdschrift voor Volshuisvesting 9 (1922), 226-234.

⁴ Kotamadya-kotamadya dan pemerintah masing-masing memiliki 50% bagian dari perusahaan-perusahaan publik terbatas bidang perumahan. Pada tahun 1929 perusahaan-perusahaan publik terbatas bidang perumahan ini ada di Batavia, Buitenzorg, Cirebon, Madioen, Makassar, Modjokerto, Palembang, Pekalongan, Semarang, Soekaboemi, Soerabaja, dan Tegal. J.J.G.E. Ruckert, 'Volkshuisvesting II', in : F.W.M. Kerckman, 25 jaren decentralisatie in Nederlandsch-Indië 1905-1930, Weltevreden, 1930, 162-173, 169.

⁵ Tugas resmi Komite Pembatasan Pembangunan adalah 'Komite ditunjuk untuk memeriksa seluruh pembatasan pembangunan yang berasal dari peraturan umum atau peraturan lokal, memberikan nasihat kepada pemerintah untuk dapat menyusun peraturan yang sah, dan, pada saat komite menyetujui hal tersebut, komite dapat merencanakan peraturan tersebut. Saat komite tersebut dibentuk, anggota yang ditunjuk adalah : S. Bastiaans (inspektur bidang pertanian, ketua), Mr. C.C.J. Maasen (inspektur bidang pertanian, sekretaris), R.T.A. Abdoerachman (bupati Meester Cornelis), A. Bagchus (walikota Semarang), Mr. P.A. Blaauw (anggota Pemerintah Propinsi Eksekutif Jawa Barat), C. Citroen (arsitek Surabaya), L.G.C.A. van der Hoek (residen Batavia), Karsten, P.C.A. van Lith (kepala departemen Masalah Administrasi Wilayah Terpencil), A. van Roosendaal (direktur departemen inspeksi bangunan dan perumahan Bandung), Moehamad Hoesni Thamrin (anggota dewan rakyat), W. Westmaas (arsitek Batavia), A. Pooldervaat (direktur pembangunan kota Bandoeng) dan Ir. A.H. Stam (kepala divisi kesehatan di Departemen Kesehatan Masyarakat). Maasen dan Van Roosendaal meninggalkan komite pada tahun 1932. Mr. H.G. Verhoef (inspektur Bidang Pertanian) menggantikan Maasen sampai akhir tahun 1932. Anggota dari Komite Sempadan Bangunan adalah Bastiaans (voorzitter), Abdoerachman, Bagchus, Van der Hoek, Karsten, Van Lith, Thamrin, Ruckert and Westmaas. Regeeringsalmanak voor Nederlands-Indië en supplement, Landsdrukkerij, Batavia, 1931, 1932; 'Bouwbeperkingencommissie', Locale Techniek ½ (1932), 41.

⁶ *Stadsvormingordonnantie Stadsgemeenten Java, Landsdrukkerij, Batavia, 1938; Toelichting op de Stadsvormingordonnantie Stadsgemeenten Java, Landsdrukkerij, Batavia, 1938.*

⁷ "(...) ordenen het aanleggen en bouwen, zoowel door de stadsgemeenten als door derden, in dier voege, dat voorzien wordt in eene ontwikkeling der steden in overeenstemming met haren maatschappelijke en geografische eigenaard en haar

vermoedelijke groei, en dat gestreefd wordt naar een evenredige vervulling der behoeften aller bevolkingsgroepen in overeenstemming met hun aard, naar een harmonische functioneering van de stad als geheel, een en ander in juiste aansluiting aan hare omgeving en met inachtneming van hare functie in algemeen verband". Stadsvormingsordonnantie Stadsgemeenten Java, op.cit.(note 6), 12.

⁸ Grup Studi Perencanaan terutama terdiri dari anggota yang telah menjadi pejabat di Komite Tata Kota. Kecuali Logemann dan Karsten, Ir. W. Van de Broek d'Obrenan, R.T.A. Abas Soeria Nata Atmadja, Ir. A.H. van Assen, Prof. Dr. G.M. van der Kolff, Ir. W. Lemei, dr. W.M.F. Mansvelt, Ir. R.C.A.F. J Nessel, Ir. F.M. Razoux Schultz, Moh. Soesilo, ing. Werner Sorensen, Ir. Jac P. Thijsse, dr. A.C. Tobi and Ir. M. Valkenburg menjadi anggota dalam grup studi ini. Prof. Ir. C.P. Wolff Schoemaker dan Ir. J.L. Moens juga diminta turut menjadi anggota, tetapi mereka belum menjadi anggota sampai tahun 1939. Tidak diketahui apakah mereka akhirnya menjadi anggota dalam grup studi ini setelah tahun 1939. 'Samenstelling Planologische Studiegroep', *Locale Techniek/Indisch Bouwkundig Tijdschrift* 3 (1939), 84; 'Planologische Dag', *Locale Techniek/Indisch Bouwkundig Tijdschrift* 3 (1939), 106-107.

⁹ "(...)een land met zoo krachtig groeiende steden als Indië kan zonder scha geen stedenbouwkundige wetgeving ontberen." 'Planologische Dag', op.cit.(note 7), 107.

¹⁰ Nicole Niessen, *Municipal Government in Indonesia. Policy, Law, and Practice of Decentralization and Urban Spatial Planning*, Research School of Asian, African, and Amerindian Studies, Universiteit Leiden, 1999, 61.

¹¹ Proposal Comtech Batavia yang dijadikan referensi oleh Logemann pada sarannya kepada letnan-gubernur-jenderal tahun 1946 tidak dapat ditemukan. Logemann menyarankan kepada letnan-gubernur-jenderal dengan proposal yang disusun oleh Kloos dan Comtech Batavia dalam kapasitasnya sebagai Menteri Wilayah Luar Negeri (*Overzeesche Gebiedsdeelen*). Ia juga menawarkan untuk memberikan informasi mengenai praktek perencanaan berdasarkan pengalaman pra-perang sebagai Kepala Komite Tata Kota (1934-1938). Surat yang ditulis oleh Logemann tanggal 22-3-1946 : ANRI, Inventaris van het archief van de Algemene Secretarie en het Kabinet van de Gouverneur-Generaal 1944-1950, inv. Mo. 923; W.B. Kloos, 'Over de wenselijkheid van de oprichting van een centrale Planologische Dienst voor Java en Madoera', *de Opdracht* 17 (1945), 10-12.

¹² Correspondentie betr. voorstel tot instelling Centrale Planologische Dienst voor Java en Madoera (1946). ANRI, Inventaris van het archief van de Algemene Secretarie en het Kabinet van de Gouverneur-General 1944-1950, inv.no. 925.

¹³ 'Planologische Dag', op.cit.(note 8).

¹⁴ Jac.P., Thijsse, 'De stedenbouwkundige funktie van het Grondbedrijf', *Locale Techniek* 3 (1939), 87.

¹⁵ Jac.P. Thijsse, 'Verslag van de studiereis naar Nederland en Engeland van 24 Augustus tot 31 October 1946 van het hoofd van het Planologisch Bureau van het Dept. VenW, Batavia (10-10-1946). NAI, Thijsse Archive.

¹⁶ Jac.P. Thijsse, Aantekeningen over de Stadsvormingsordonnantie, s.a. NAI, Thijsse Archive.

¹⁷ Thijsse, Soesilo, and Ir. S. Schijfsma adalah para perencana kota di CPB dengan pengalaman pra-perang Hindia. Anggota lainnya semua adalah arsitek. Anggota baru CPB adalah para perencana Indonesia, 5 orang profesional Belanda (2 perencana, 1 arsitek, 1 sosiologis, 1 ahli hukum), dan satu staf administrasi. Secara resmi disebut 'Biro Perencanaan' (Planning Bureau), belum jelas kapan nama biro tersebut diganti menjadi Biro Perencanaan Pusat (Central Planning Bureau). Oleh karena itu tambahan kata 'Pusat' (Central) diletakkan dalam tanda kurung. Jac P. Thijsse, 'Een vergelijking tussen Nederland en Nederlands Oost Indië tijdens de laatste eeuwwisseling', (ca.

1948 Ordinalansi Tata Kota membuka jalan untuk standardisasi dalam aturannya untuk melaksanakan rencana detail. J.W. Keiser, op.cit. (note 28), 19; Jac P. Thijsse, op.cit. (note 17), 16.

⁵¹ Proposal tambahan untuk memberlakukan persetujuan yang sejak 22 Januari 1949 tidak diindahkan oleh Kementerian Pekerjaan Umum.

J.W. Keiser, 'Rechtspositie van de percelen in de satellietstad Kotabaru-Kebayoran' (1-7-1952), 10. NAI, Thijsse Archive.

⁵² Jac.P. Thijsse, 'Building legislation in Indonesia', appendix III for ECAFE Report 1954, 2. NAI, Thijsse Archive.

⁵³ Profesor bidang Arsitektur, Ir. V.R. van Romondt, adalah satu-satunya arsitek Belanda yang tidak terlibat dalam situasi politik dan tinggal di Indonesia sampai tahun 1962.

⁵⁴ Wawancara dengan Sidharta, op.cit. (note 48).

⁵⁵ PBB untuk sementara menunda dukungannya pada ITB antara Juli 1962 dan Juli 1963, dan juga pada tahun 1965. Penyediaan tujuan baru akan dapat dicapai – misalnya pembentukan sekolah perencanaan fisik dan studi kota dan wilayah – memulai kembali dukungan PBB telah dipertimbangkan kembali pada tahun 1969. Berdasarkan laporan PBB, beberapa perubahan perlu dilakukan dengan berkenaan dengan keadaan sekolah. Pertama, staf pengajar yang perlu ditetapkan sesuai dengan kurikulum. Kedua, pengetahuan para pengajar harus selalu diperbaharui dan diperluas, dan ketiga, hasil dan standar para lulusan harus ditingkatkan. Surat dari W.J. Waworoentoe (19-11-2003); Tentative Programme UN. Assistance to the Dep. of Regional and City planning of the Bandung Institute of Technology, s.a. NAI, Thijsse Archive.

⁵⁶ Wawancara dengan Dipl.-ing. Han Awal (Jakarta, 3-1-2001) dan Ir. Adhi Moersid (Jakarta, 5-1-2001).

⁵⁷ Wawancara dengan Moersid, op.cit.(note 56).

⁵⁸ Pulo Mas Sketch Project, Royal Danish Academy of Fine Arts, Department of Town Planning, Copenhagen, 1962, 11. Ir Kandar Tisnawinata, Jakarta.

⁵⁹ Jac.P. Thijsse, op.cit.(note 17), 21.

⁶⁰ E.W.H. Clason, 'Ontstaan en groei van Kebayoran', *De ingenieur in Indonesië* 3 (1950), II. 16.

⁶¹ E.W.H. Clason, 'Ontstaan en groei van Kebayoran', *De ingenieur in Indonesië* 4 (1950), II. 25; J.W. Keiser, op.cit.(note 51), 3.

⁶² Clason memimpin Komite Kebayoran sampai Agustus 1949. Pendahulunya adalah C. De Koning (Mei – Agustus 1949), dan M.A.F. Zwager (sampai Mei 1949). Clason dibebastugaskan pada bulan April 1950 dan digantikan oleh Ir. S. Santoso. E.W.H. Clason, op.cit. (note 61), II. 27-28.

⁶³ Kepemilikan tanah selalu menjadi masalah bagi orang Eropa karena tidak diijinkannya memiliki tanah bagi non-Indonesia. Karena tekanan perubahan politik, ekonomi, dan social selama abad ke-19 dan konsekuensi permintaan kepemilikan tanah yang meningkat, orang Eropa menyusun peraturan yang cocok baik bagi konsep kepemilikan orang Indonesia maupun orang Eropa – walaupun banyak variasi dan nuansa kepemilikan tanah orang Indonesia tidak dikenal oleh orang Eropa. Dengan demikian, sejalan dengan Ordinalansi Pembelian Wajib 1920 yang membuat orang Eropa tidak dapat membeli lahan yang saat itu diperlukan untuk memperluas kota atau lokasi pembangunan gedung, letnan-gubernur-jenderal pada bulan Agustus 1948 menyetujui pengambilalihan tanah Kebayoran untuk konstruksi kota satelit Kebayoran – asalkan pemilik asal tanah itu mendapat kompensasi finansial. For land issues: 'Indonesische grondrechten', *De Taak* 49 (1919/20), 473-474; M.L.M.van der Linden, 'Een kadaster voor 't inlandsch grondrecht', *Tijdschrift BB* 6 (1914), 411-418; M.L.M. van der Linden, 'Een kadaster voor 't inlandsch grondrecht', *De Taak* 24 (1917/18), 287-289; M.L.M. van der Linden, 'Een kadaster voor 't inlandsch grondrecht', *De Taak* 25 (1917/18), 297-299; Soesilo, 'De grondrechten en de gemeenschap', *Kritiek en Opbouw* 8

(1939), 119-122; Soesilo, 'De grondrechten en de gemeenschap', *Kritiek en Opbouw* 9 (1939), 132-134; Soesilo, 'De grondrechten en de gemeenschap', *Kritiek en Opbouw* 10 (1939), 149-152; C. van Vollenhoven, *De Indonesiër en zijn grond*, Boekhandel en drukkerij v/h E.J. Brill, Leiden, 1932.

⁶⁴ Jac.P. Thijsse, op.cit.(note 17), 22.

⁶⁵ Ibid., 21.

⁶⁶ Untuk menyederhanakan prosedur pembangunan dan untuk memberikan jaminan bahwa standar 'aturan perumahan' digunakan. Bijlage Table of building-types according to the building bylaw of Kebayoran, opgesteld door Central Office for Physical Planning of the Department of Irrigation and Reconstruction (October 1948). NAI, Thijsse Archive.

⁶⁷ Jac.P. Thijsse, op.cit.(note 17), 22.

⁶⁸ Walaupun peraturan pembangunan (C)PB untuk Kebayoran tidak pernah disahkan, peraturan itu tetap dipakai sebagai pedoman. J.W. Keiser, op.cit.(note 50), 3; Jac.P. Thijsse, op.cit.(note 16), 21.

⁶⁹ Poerbodiningrat ditetapkan sebagai Direktur Kantor Perumahan dan Biro Perencanaan Pusat pada bulan Januari 1951, dan professor bidang arsitektur Fakultas Teknologi di Jogjakarta.

⁷⁰ J.W. Keiser, op.cit.(note 50), 7.

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid., 10.

⁷³ J.W. Keiser, 'Gronden ten behoeve van Stadsuitbreiding', s.a. NAI, Thijsse Archive.

⁷⁴ Saat itu satu gulden sama dengan satu rupiah. J.W. Keiser, op.cit.(note 50), 5.

⁷⁵ K. Handinoto, *An impression of a satellite town / Kebayoran a new town under construction*, Jakarta, ca. 1954.

⁷⁶ Wawancara dengan Ir. Kandar Tisnawinata (Jakarta, 9-12-2000).

⁷⁷ Herbowo, Kandar Tisnawinata, Radinal Moochtar, *Complation of data on Indonesia presented as a collection of tools for future planning*, Royal Danish Academy of Fine Arts, Department of Town Planning, Copenhagen, 1961, 2; Pulo Mas Sketch Project, op.cit.(note 57), 9. Ir Kandar Tisnawinata, Jakarta.

⁷⁸ Gagasan untuk mengundang 2 dari 3 arsitek Indonesia yang telah diseleksi dicetuskan oleh Philip Arctander, arsitek dan direktur Danish Institute of Building Research. Proposalnya melanjutkan proposal yang terlebih dahulu dibuat oleh Bo Jensen (1957) untuk membangun pelatihan sarjana bagi arsitek yang terpilih dari negara-negara berkembang yang sedikit banyak memiliki kemiripan dengan pelatihan yang ditawarkan oleh The Architectural Associations School di London (Inggris) pada Department for Tropical Architecture. Herbowo, Kandar Tisnawinata, Radinal Moochtar, op.cit.(note 76), 2.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Rencana itu menyediakan akomodasi baru untuk beras – dan petani lainnya yang dapat dipaksa untuk meninggalkan lahan menuju area di sekitarnya.

⁸¹ Penyelesaian swakelola dipandang sebagai solusi untuk tiap kota yang berkembang pesat. Tim desain untuk Pulo Mas terdiri dari arsitek Indonesia yaitu Herbowo, Kandar Tisnawinata, dan Radinal Moochtar dan arsitek Kanada yaitu Ove C. Simonsen. Dari Denmark adalah Prof. Peter Bredsdorff, Flemming Jørgensen, Peter S. Overgaard, Philip Arctander, Ole Dybbroe, Klaus Blach, Steensen dan Varming consulting engineers dan the Danish Heath Society. Kenneth Watts mewakili PBB. Pulo Mas Development Plan, Royal Danish Academy of Fine Arts, Department of Town Planning, Copenhagen, 1963. Ir Kandar Tisnawinata, Jakarta; Pulo Mas Sketch Project, op.cit.(note 57), 6.

⁸² Pulo Mas Sketch Project, op.cit.(note 57), 4.

⁸³ Proyek lain yang dimulai dari alasan yang sama adalah Grogol, Slipi, dan Tebet. Karena kurang pengetahuan (lack of know how) dan sumber dana, proyek-proyek ini didesain oleh kementerian Pekerjaan Umum.

⁸⁴ Berdasarkan dugaan, PBB tidak hanya mendukung Program Perbaikan Kampung secara teknis namun juga memberikan dukungan finansial.