

**PENELUSURAN POSISI KOTA SEMARANG PADA SISTEM PERKOTAAN  
SEJAK MASA PRA KOLONIAL DALAM TULISAN-TULISAN  
SEJARAH INDONESIA**

*(Tracing the Position of Semarang City in the Indonesia Urban Hierarchy  
since the Pre Colonial Era of the Indonesian Histories)*

**SRI YUWANTI**

Mahasiswa S3 Jurusan Arsitektur ITS Surabaya

**ABSTRACT**

Semarang is one of big port cities in Jawa. Compared to other big port city like Jakarta or Surabaya, Semarang is relatively underdeveloped specially in this public services, physical infrastructure, and economic growth. The planology reason is that the city located in between two big poles; Jakarta and Surabaya, in the periphery boundary . For some reasons, Semarang was included in the Regional IV, which Jakarta was the center of the region. After the 1999 crisis, Semarang became a very small economy growth and its position degraded from quadrant II to III. It is not the worst, since some other big cities have also experienced the same thing. For example, both Jakarta and Surabaya went to quadrant IV. Considering Semarang's position in the colonial era, which was very important, the recent situation is not happy end story. It is, of course, an accumulation of a long proceses of events, involved many factors and actors, or started since the early existence of Semarang itself, caused by its intrinsic natural and geographic potentialities. This study is thrying to reveal Semarang is real condition in the economic location sence, through readings and studies on Semarang, both alone and in group with other cities in Indonesia, started from its early development in the precolonial era until recent situation after crisis in the reformation era. The aim is to see the city's position changes other's, chronologically.

**Keywords :** *Semarang, Indonesia, Central Java, developmnet, city, pe colonial, history.*

**PENDAHULUAN**

*Urban system* atau system perkotaan di Indonesia sudah ada sejak jaman kuno, meskipun yang dimaksud kota pada saat itu, misalnya di jaman era kolonial hanya berupa pemukiman tradisional sejumlah penduduk dengan variasi pekerjaan beragam selain pertanian, dengan pola pemukiman terpusat dan jaringan jalan sederhana, dengan nama kota yang berbeda dengan nama kota saat ini. Di Jawa Tengah, pembatasan jaman pra kolonial sendiri dapat ditarik ke belakang sejak jaman kuno, yaitu masa Hindu Mataram di wilayah

Kedu atau dibatasi pada masa setelah Majapahit di awal permulaan Demak dan Mataram Islam sebelum VOC menguasai wilayah Jawa Tengah. Sedangkan jaman selanjutnya adalah masa kolonial baik Belanda, Perancis, ataupun Inggris, dilanjutkan dengan jaman pos-kolonial, yang dapat dimulai dari masa Jepang, kemerdekaan, orde baru, dan jaman reformasi.

Pada kenyataannya, tulisan tentang suatu kota atau penggambaran situasinya, sangat tergantung pada tingkat pentingnya kota tersebut di mata penulis atau penguasa di jamannya, karena berbagai kepentingan khusus yang

melatarbelakangi tujuan jamannya, karena berbagai kepentingan khusus yang melatarbelakangi tujuan pendokumentasian kota tersebut, baik dalam bentuk file-file statistik, peraturan, berita, maupun foto. Selain itu, dengan mengambil beberapa sumber penjelasan maupun pembahasan tentang kota dan sistemnya, bahan yang ada kadang tidak komprehensif, berbeda, atau kontradiktif dengan bahan lain.

Semarang merupakan kota yang cukup fenomenal. Sebagai kota pelabuhan terbesar di Jawa Tengah terletak di pantai Jawa, bila dibandingkan dengan kota pelabuhan besar lain di pantai utara Jawa seperti Jakarta dan Surabaya, perkembangan kota Semarang termasuk tertinggal terutama dalam kelengkapan infrastruktur pelayanan umum, ekonomi, maupun sosial budaya. Di dalam sejarah perkembangannya, Semarang belum pernah berada pada posisi teratas dalam kelompoknya. Situasi ini tentunya tidak terjadi secara tiba-tiba, melainkan melalui proses dan melibatkan banyak faktor dan aktor yang menyebabkan. Alasannya tentunya sangat kuat, mengingat posisi kota Semarang di masa lalu sebenarnya sangat penting.

Beberapa alasan planologis mengkaitkan kondisi tersebut dengan letak Semarang, yang ekonomi dan geografi berada di antara batas akhir radius pengaruh dua kota besar tersebut, yang secara kebetulan juga merupakan pusat-pusat tumbuh ekonomi Indonesia, Jakarta untuk bagian barat Indonesia dan Surabaya untuk bagian timur Indonesia. Alasan lain yang digunakan dalam menilai perkembangan dan kemunduran kota biasanya dikaitkan dengan keuntungan kompetitif (*competitive advantages*) dari sisi kualitas penduduknya. Ada sistem penilaian lain terhadap kota, tetapi sifatnya lebih ke sistem manajemen kota tersebut,

misalnya Adipura. dari kumpulan sistem penilaian kota, dimasa datang dapat disusun indikator perkembangan kota yang lebih lengkap dalam kumpulan indek nilai kota.

Tujuan penulisan ini adalah untuk mengetahui dinamika posisi kota Semarang antar waktu, agar pembangunan kota Semarang selanjutnya tidak melampaui potensi nyatanya, karena penggelembungan dari fungsi-fungsi yang tidak nyata, hanya akan menjadikan kota ini semakin tidak efisien dan tidak efektif, dan akhirnya mengurangi hak kesejahteraan bagi masyarakatnya.

## BAHAN DAN METODA

Penelitian ini mencoba mengungkap posisi kota Semarang sejak jaman sebelum masa kolonial Belanda dengan metoda penelusuran sejarah dari berbagai sumber sekunder, dan jaman setelah itu, serta mencoba menempatkan posisi tersebut dalam sistem perkotaan yang ada. Periodisasi sejarah kota yang digunakan, tergantung pada sejak kapan kota tersebut diketahui eksistensinya, masa penting tertentu, dan kondisi saat ini. Tulisan terbatas pada aspek makro dan ketersediaan data dan informasi tentang perkembangan antar waktu.

Analisisnya lebih ke perbandingan posisi di Semarang dibandingkan dengan kota besar lain selevel, serta sedikit analisa tentang kemungkinan faktor penyebab, karena tujuan penelitian ini memang tidak dimaksudkan untuk menemukan faktor penyebab naik dan turunnya status, tetapi lebih ke deskripsi perubahan posisi secara kronologis dan penjelasannya. Dalam kenyataan, data yang digunakan tidak mempunyai kesamaan dalam aspek yang dinilai, misalnya data Raffles adalah tentang kependudukan dan pertumbuhan, data

Kementerian Lingkungan Hidup adalah tentang kualitas lingkungan dan manajemen lingkungan, dll. Sementara, posisi per periode disesuaikan dengan aspek yang menjadi fokus penilaian masing-masing, dan akan dikoreksi lagi bila ditemukan lagi data yang setara dengan aspek penilaian tersebut pada penelitian lainnya. Berdasarkan aspek, pola, struktur dan kecenderungan, maka posisi kota Semarang pada tiap bagian waktu dapat dibandingkan dengan kota lain dan dicari kesamaan atau kekhususannya. Untuk kepentingan membandingkan dan mengungkap faktor yang berperan, data statistik Semarang baik geografis, demografis, maupun ekonomi, dapat dianalisa pada aspek tertentu, dan aspek-aspek ini dapat digunakan untuk meramalkan posisi Semarang pada sistem perkotaan Indonesia di masa depan.

Data yang dikumpulkan tentang hierarki kota dan proses perkembangan kota-kota, terutama pada aspek tertentu, didapat dari beberapa dokumen, diantaranya hasil analisa URDI 2002 tentang perkembangan ekonomi kota yang menggunakan sebagian dari kriteria Bappenas 1984 terutama ekonomi, dan data terakhir tentang pelaksanaan program Bangun Praja dari Kementrian Lingkungan Hidup tahun 2004. Dari penilaian-penilaian tersebut, diketahui bahwa kondisi susunan kota-kota relative tidak banyak berubah tetapi anggota kelompok kota bertambah. Perubahan drastis terjadi akibat masa kritis dan reformasi, dengan berubahnya kondisi dan fungsi masing-masing kota, apalagi terkait dengan semakin kuatnya otonomi di tingkat kabupaten kota dan tumbuhnya kota-kota baru. Pola dan proses pembangunan fisik kota pada era reformasi sangat berbeda dari pola dan proses era sebelumnya, dengan akibat pada perkembangan atau kemandegan tertentu, atau penurunan fisik,

yang biasa terjadi untuk beberapa kota-kota lama.

Studi ini adalah studi literatur, dilakukan dengan mengumpulkan, menggali dan mempelajari literatur. Metode penjelasan yang digunakan adalah metode deskriptif kualitatif dari hasil interpretasi atas informasi yang dikumpulkan. Karena menelusuri sejarah perkembangan kota dalam aspek tertentu, perlu diingat bahwa dalam ilmu sejarah, sejarahwan seharusnya hanya menunjukkan fakta (Ranke, di Kartodiharjo 1992 : 226) atau positif empiris berdasarkan koligasi (*colligation*) yaitu merangkai fakta yang masing-masing menunjuk pada kejadian sehingga terwujud struktur narasi yang koheren. Dalam hal ini, karena peneliti bukan sejarahwan tetapi perencana kota, maka dalam merangkai fakta juga dengan mempertimbangkan elemen pertumbuhan kota secara teoritis, dan fakta yang diungkapkan difahami dari sisi perencanaan. Hasilnya tentu saja tetap mengandung subyektifitas terutama ketika harus menjawab pertanyaan mengapa, tetapi tidak ada dukungan data.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **1. Definisi kota masa pra kolonial dan masa kini.**

Informasi sejarah kota masa pra kolonial sangat tergantung pada prasasti dan babad, yang kemudian diinterpretasikan dalam kajian sejarah. Sebagaimana diketahui, kajian masa ini sangat kurang, baru mulai berkembang pada tahun 1800-an dengan catatan-catatan sarjana asing dan pemerintah Belanda yang tertarik untuk mempelajari Jawa dan Nusantara. Catatan yang ada pada masa VOC dimulai dari tahun 1600 sampai 1799, kemudian diteruskan oleh pemerintah Hindia Belanda, sehingga data

Indonesia / Nusantara merupakan dokumen Hindia Belanda sampai masa sebelum kemerdekaan.

Kata kota sendiri, sebenarnya tidak dikenal oleh masyarakat Jawa Kuno. Kata itu tidak ada pada semua prasasti yang ditemukan di wilayah Jawa Tengah, dan hanya ada beberapa kata yang dapat sejajarkan dengan pengertian kota, seperti pura, dll, di prasasti yang diketemukan di Jawa Timur (Majapahit), Kutai Tarumanegara, dan Sriwijaya. Coe (1960), Kulke (1991), di Raharjo (2002 : 47). Pengertian kota masa sekarang merupakan pengertian Barat, demikian pula imajinasi orang tentang kota, atau kenampakan suatu tempat sehingga dapat dikatakan sebagai suatu kota. Evolusi kota dan perkembangan kota Eropa Barat dan Amerika Serikat pada jaman pertengahan dan masa perkembangan industri setelah itu (Catanese, di Snyder, 1989). Pengertian aliran penduduk, kegiatan, barang dan jasa mengalir dan memusat, suatu wilayah dengan kawasan infrastruktur terbangun, kegiatan industri, perdagangan, serta daerah pemukiman yang lebih luas dibanding kawasan pertaniannya. Pengertian ini perlu dibandingkan lagi dengan pengertian daerah perkotaan dan pedesaan di Indonesia, serta pengertian Kota dan Kabupaten pada Undang-undang Pemerintah daerah tahun 22/1999 dan UU 32/2004.

Dalam tulisan ini, kata kota mengacu pada suatu wilayah administrasi dengan kenampakan tertentu sebagaimana difahami masyarakat masa kini.

## **2. Posisi Kota Semarang**

### **a. Pada masa pra kolonial**

Kajian kota Jawa kuno dapat dimulai dari pengertian dan interpretasi syair

Negarakeragama oleh Maclaine Pont pada tahun 1924, tentang ibukota Majapahit (Mahatmanto, 2003). Kota-kota sebelum itu bahkan diperkirakan bukan seperti kota dalam gambaran saat ini, tetapi berupa pusat pemukiman di pedalaman atau di pinggir sungai dengan rumah yang lebih permanen. Hubungan antar pemukiman tidak berupa jalan raya seperti saat ini, tetapi berupa sungai atau jalan setapak dengan medan yang sangat sulit dilalui (Joe, 1922, 20034 : 4).

Kota-kota Indonesia modern yang kita ketahui saat ini, baru mendapat bentuknya setelah kedatangan kolonialis Belanda. Kota pada masa sebelum 1700-1800 an dapat berupa kota kecil, yaitu pemusatan penduduk di wilayah agraris; kota kraton, atau kotaraja, seperti ibukota Mataram di Surakarta dan Yogyakarta kota di wilayah agraris yang besar, dan kota pelabuhan dagang seperti Tuban, Gresik, yaitu semacam negara kota dengan wilayah agraris. Kemudian muncul kota lain, seperti Batavia, Semarang dan Surabaya, yaitu gabungan antara pelabuhan dagang gaya lama dengan pemukiman VOC (Boomgaard, 2004 : 193).

Morfologi kotaraja saat itu, sekitar tahun 1648, digambarkan cukup detil oleh seorang utusan VOC, Rijcklofs van Goens, yang mengadakan perjalanan dari pelabuhan Semarang ke kotaraja Mataram, dan membuat sketsa kota tersebut. (Mahatmanto, 2003 : 20 Boomgaard, 2004 : 192 - 203). Istilah daerah perkotaan dan pedesaan juga cukup membingungkan bila diterapkan pada masa itu, karena **kota-kota Jawa sering merupakan desa yang dipersepsikan sebagai kota**, bahkan kota kesultanan Yogya dan Solo pada dasarnya merupakan kelompok desa. Sehingga "kota" saat itu mungkin merupakan kota kecil

dan tidak memiliki kolonial Eropa (h.192).

Kota kecil di Jawa sudah ada sebelum kedatangan orang Eropa, termasuk diantaranya adalah kota dagang Tuban, Gresik, Jepara, Juwono, Tegal, dan kota pedalaman seperti Salatiga, Boyolali, Grobogan, Kutogede, Pajang, dll. Semarang sendiri baru dikenal sejak masa wali-wali, sekitar perkembangan awal kesultanan Demak, dengan munculnya sama Sunan Kalijogo dan Ki Ageng Pandan Aran pada sejarah awal terbentuknya Semarang. Wilayahnya masih bergabung antara kota Semarang saat ini dengan kabupaten Semarang, menjadi satu dalam wilayah kadipaten di bawah pemerintah Demak, kemudian dibawah Mataram Pajang, Plered Kartasura, dan seterusnya. (Ada sebuah cerita perjalanan yang memberi nama daerah Semarang sebagai daerah Pandang Arang. Kalau kemudian nama itu menjadi Asam Arang perlu dicari jawabnya).

Secara ekonomi, Semarang pada masa Mataram Islam merupakan pintu penting perdagangan hasil produksi daerah kota raja di pedalaman melalui laut, dan jalan raya terbaik saat itu adalah jalan yang menghubungkan Surakarta dengan Semarang. Namun pada masa sebelumnya, para pedagang dari China, Portugis dan lain-lainnya sudah menggunakan pelabuhan Banten, Buyaran (Demak), Jepara, Rembang, Tuban, Gresik terlebih dahulu, karena daerah itu sudah ada sejak jaman Majapahit, dengan adanya sungai-sungai yang mengalir ke laut Jawa, seperti kali Lusi, Solo, Brantas, Mas. Selain itu juga sudah ada kota Tegal, Cirebon, Kendal, Welahan, Kudus, di bagian pesisir utara, serta Grobogan, Ungaran, Boyolali, Salatiga dan kota pedalaman lainnya. Ini berhubungan erat dengan sejarah kerajaan Hindu Mataram di Kedu, wilayah Sragen dan Klaten pada abad 4 sampai perpindahannya ke Singosari, Kediri,

Mojokerto, dan Malang, serta perkembangan wilayah Pajajaran, Banten, Batavia, Cirebon, dan Pasir (Banyumas). Dengan memperhatikan waktu awal pembentukan Semarang yang lebih muda dibanding Demak, maka posisi Semarang dapat dipastikan lebih rendah pada hierarki kota saat itu (atau kota Semarang memang belum ada).

#### ***b. Pada masa kolonial***

Kota-kota di Jawa berkembang pada masa kolonial Belanda (Mahatmanto, 2003). Kota-kota tersebut diantaranya adalah Batavia, Semarang, Bandung, Bogor, dll. Perkembangan posisi Semarang pada masa VOC dan Hindia Belanda positif, karena kota ini kemudian dipergunakan oleh Belanda. Theo Stevens (Stevens, di Nas, 1986 : 56-57) menulis bahwa Semarang adalah kota pelabuhan ketiga terbesar setelah Batavia dan Surabaya di Pantura Jawa dan merupakan kota VOC yang sangat penting selama hampir 200 tahun. Semarang dan seluruh Pesisir Timur termasuk Surabaya diserahkan ke penguasaan VOC pada tahun 1743 oleh Amangkurat II. Kantor VOC Jawa Tengah mula-mula berada di Jepara. Tetapi dengan semakin mendangkalnya pelabuhan tersebut, mereka pindah ke Semarang. Tetapi pelabuhan Semarang sendiri sejak 1787 mengalami pendangkalan karena lumpur dari sungai yang mengalir ke laut. Proses pendangkalan Jepara dan Semarang ini, menurut van Bemmelen, seorang geologis dari Belanda, sebenarnya sudah lama terjadi, diperkirakan udah limaratusan tahun, akibat pembentukan alluvial, dan inilah yang menghambat perkembangan penggunaan pelabuhan di wilayah ini untuk kepentingan komersial perdagangan selanjutnya. (Stevens, di Nas, 1986 : 60).

Pada dasarnya batavia merupakan kota pertama terpenting VOC di Nusantara dan Semarang adalah kota kedua. Kedudukan Semarang baru diganti oleh Surabaya jauh setelah masa tersebut, yaitu setelah Surabaya mengambil alih kegiatan ekspor dari pelabuhan Gresik pada tahun 1850 (Stevens, di Nas, 1986 : 56). Kedudukan Semarang diperkuat dengan pemilihan kota ini sebagai ibukota Pesisir Timur (termasuk Surabaya), dengan menjadikan kota ini tempat kedudukan administrasi VOC, tempat tinggal Gubernur Jenderal Pantai Timur dan pusat militer Hindia Belanda sejak tahun 1799, setelah VOC menyerahkan kewenangan ke pemerintah Belanda. Pada tahun 1811, Semarang jatuh ke tangan pasukan Inggris dan dengan demikian seluruh wilayah Jawa menjadi wilayah Inggris dibawah Raffles sampai 1816.

Pada masa pemerintahan Daendels pada tahun 1808 sampai 1811 (Boomgard, 2004 : 57), telah dibangun jalan raya pos guna tambahan jaringan jalan tua dari pelabuhan Semarang ke istana Yogya dan Solo. Dengan adanya jalan pos tersebut hubungan antar kota di Jawa mulai bertambah baik, namun kondisi ini tetap tidak dapat dikatakan cukup baik untuk perekonomian, karena hubungan kota dengan pelabuhan sangat buruk dan biaya transportasi sama dengan sebagai pengganti jalan pos Daendels meningkat setelah diperkenalkannya sistem tanam paksa, terutama setelah tahun 1830, di kota pesisir dan pusat produksi komoditi seperti pada jaman sebelumnya, di mana pada saat itu hanya kegiatan yang terkait dengan pelayaran dan perdagangan internasional melalui laut saja yang tumbuh dengan pesat (Boomgaard, 2004 : 182). Selain terjadi perubahan dalam sistem ekonomi masyarakat, dari tradisional menjadi modern, dengan adanya Tanam Paksa tersebut terjadi diversifikasi

tanaman untuk kepentingan kolonial, misalnya padi diganti kapas, nila, tembakau, tebu dan spesialisasi lahan lainnya, dan meningkatnya perdagangan internasional.

Pembangunan jaringan kereta api di Jawa (wilayah milik raja Jawa) dimulai dari Semarang pada tahun 1864, kemudian ke selatan dan ke timur. Di Eropa, penemuan mesin uap mendorong pertumbuhan industri dan penggunaan mesin sebagai pengganti tenaga manusia, serta mengembangkan jaringan jalan dan transportasi terutama kereta api. Meskipun demikian pertumbuhan perkotaan di Indonesia tidak seperti proses di Eropa, karena lebih lamban dan diperkirakan ada resistensi yang berakar pada pola-pola tradisional atau masalah lokasi lainnya.

#### *c. Pada masa setelah kemerdekaan*

Sebelum masa kemerdekaan, Raffles telah membuat statistik untuk perkotaan di Nusantara sejak tahun 1815, dan menentukan 19 kota yang berpenduduk lebih dari 20.000 dengan lima besarnya terdiri dari : Batavia, Semarang, Surabaya, Yogyakarta, dan Surakarta. (Boomgaard, 2004 : 194). Data statistik penduduk tahun berikutnya adalah tahun 1830 dan 1850. Pertumbuhan penduduk kota pada masa itu sangat kecil, bahkan terjadi pertumbuhan minus karena penduduk takut tinggal di kota akibat adanya perang Jawa. Sebaliknya, perkembangan perkotaan Indonesia pada masa setelah kemerdekaan sangat pesat, meskipun untuk ukuran dunia, pertumbuhan ini masih lambat dengan angkat pertumbuhan kecil. Masalahnya mungkin karena jumlah penduduk kota bertambah besar (sampai 1 juta) sehingga presentase kecil tersebut akibat angka pertambahan dibandingkan dengan angka awalnya.

Data tentang beberapa kota di Indonesia di jaman setelah kemerdekaan, sebagian sudah terdokumentasi dalam hasil penelitian yang menjadi acuan studi, dan definisi kota terutama mengacu pengertian bersama Bappenas, Dedagri, dan PU Cipta Karya tahun 1984 dikaitkan dengan posisi suatu kota pada satuan wilayah pembangunan (orde kota), yang berimplikasi pada pembangunan fisik kota dengan bantuan Pusat dengan tujuan agar kota tersebut dapat memenuhi fungsinya sebagai pusat tumbuh ekonomi, sosial dan budaya. Pada penentuan orde kot dan SWP, digunakan juga kriteria geografis dan fisik wilayah, posisi histories sebagai kriteria sosial, dan kriteria ekonomi dengan adanya daya tampung jumlah penduduk dan kegiatannya. Hierarkhi kota digunakan untuk mendistribusikan pengelompokan penduduk sesuai dengan sumberdaya alam yang dikandung masing-masing wilayah dengan orientasi sumberdaya alam yang dikandung masing-masing wilayah dengan orientasi pengembangan ke pusat WP (Bappenas, 1984, hal 33-36). Semarang sebagai bagian Jawa Tengah, pada masa setelah kemerdekaan sampai akhir masa orde baru, merupakan hinterland dari pusat Jakarta di WP IV, sedangkan Surabaya merupakan pusat tumbuh wilayah WP V. Di tingkat propinsi, Semarang sebagai ibukota propinsi merupakan kota utama di Jawa Tengah disusul Surakarta. Namun secara nasional, Semarang tetap berada di urutan ke 3 atau 4 setelah Jakarta, Surabaya, dan Medan.

*d. Pada masa reformasi*

Pada masa reformasi, masing-masing kota bergerak maju sesuai potensi. Kondisi seperti ini sangat bagus untuk diteliti, karena kota bergerak menurut kemampuan yang ada secara riil (bukan karena diangkat atau dengan dominasi

bantuan Pusat seperti pada sistem sebelumnya). Meskipun demikian, karena proses perkembangan kota sudah ada sejak masa lalu, kondisi saat ini kemungkinan besar dibentuk oleh peristiwa di masa sebelumnya.

Ada kesulitan untuk membedakan kemampuan intrinsik kota hanya dengan melihat perkembangan secara fisik atau membandingkan dengan capaian pertumbuhan dengan ukuran finansial, seperti income per kapita, income daerah, PDRB, dll. Apabila data yang ada kemungkinan tidak mencakup data tentang kemampuan sumber daya masyarakat secara keseluruhan. Lebih buruk lagi, kenampakan fisik kota saat ini merupakan gambaran kemampuan suntikan dari luar baik berupa bantuan finansial pemerintah tingkat atasan, investasi swasta perorangan dari luar daerah (bukan penduduk setempat), atau suntikan investasi modal asing atau modal dalam negeri dari daerah lain. Kekomplekan ini dapat mengaburkan ketepatan posisi suatu kota pada sistem perkotaan, dan memerlukan penelitian lebih detil tentang APBD, PAD, serta sistem akuntansi anggaran pemerintah kota. Akhirnya, yang dinilai dan diukur hanya hal "yang dapat dilihat mata" tanpa mempermasalahkan asalnya, dalam bentuk jaringan jalan, batas batas kota, bangunan-bangunan khas seperti pabrik, hotel, mall, perkantoran, dll, dan "hal yang dapat dihitung", dalam bentuk produksi kotor daerah. Data yang ditemukan pada tahun-tahun setelah reformasi, memberi informasi kota bukan pada potensinya tetapi lebih kepada lingkungan dan manajemen pengolahan kota. Data ini perlu digabungkan dengan data pertumbuhan ekonomi dan pembangunan manusia, agar dapat menggambarkan perkembangan kota secara lebih lengkap.

Perkembangan posisi Semarang dapat ditelusuri dengan sistem penilaian kota yang ada sebagai berikut :

1. *Perkembangan ekonomi dan posisi kota*

Kota-kota di Indonesia dipelajari oleh Samiaji (2002) dan menegaskan kembali aspek **keuntungan komparatif** dan **kompetitif** kota-kota, dengan membandingkan kondisi kota sebelum krisis dengan setelah krisis.

Kota-kota Samiaji dikelompokkan dengan kriteria :

- Kota Kecil : APBD/PDRB = 20%, penduduk kurang dari 200 ribu, dan tidak punya orientasi pengembangan proyek.
- Kota Sedang : APBD/PDRB = 9,8%, penduduk antara 200 sampai 700 ribu, dengan orientasi program dan proyek.
- Kota Besar : APBD/PDRB = 4,4%, penduduk lebih dari 700 ribu, tidak mempunyai orientasi program, tetapi mempunyai orientasi proyek (Lihat Samiaji, 2002 : 38-51).

Kota oleh Samiaji dikelompokkan dalam kemampuan tumbuh menggunakan model Klassen (Samiaji, 2002 : iii-iv), dengan data PDRB 1993-1999 dan hasil Sensus Penduduk 2000 BPS. Hasilnya adalah 4 kelompok pertumbuhan kota :

- **kota bintang** (star city), yaitu kota dengan pertumbuhan ekonomi tinggi lebih dari rata-rata kota lain secara nasional, dan menarik bagi investor. (Sebagai kelompok kuadran I).
- **kota anak bermasalah** (problem child city), ekonomi kota tumbuh lebih rendah dari rata-rata nasional,

memerlukan investasi publik dan swasta, serta upaya ekstra untuk bertumbuh mengangkat laju ekonominya. (Kuadran II).

- **kota anjing** (dog city), dengan ekonomi tumbuh lebih rendah dari rata-rata, perlu perhatian penuh dari pemerintah pusat (tampak dari permintaan bantuan dana dan proyek dari pusat ?), tidak menarik investasi swasta, pemerintah kota tidak mampu mengangkat ekonominya sendiri, dan kemungkinan kota ini adalah kota kecil dan terisolir, (atau bermasalah khusus ?) (Kuadran III).
- **kota sapi siap jual** (cash cow city) adalah kota dengan pertumbuhan tinggi, tetapi lajunya mulai melambat. Umumnya kota besar dengan tingkat pelayanan semakin menurun, harga tanah tidak terkendali, eksploitasi terhadap fungsi kota berlebihan, dan perlu revitalisasi agar tetap tumbuh. (Kuadran IV).

Pada tahun 1993-1996, dalam kelompok kota besar, Semarang masuk di kuadran II, Jakarta kuadran IV dan Surabaya kuadran I. Kondisi berubah pada tahun 1998-1999, tetapi Semarang tetap kuadran II, Surabaya di kuadran IV dan Jakarta di kuadran I. Posisi kota berubah lagi pada masa pasca krisis, dengan kelompok kota yang sama, dimana Semarang turun ke kuadran III (dog city), Surabaya tetap di kuadran IV, dan Jakarta kembali ke kuadran IV seperti masa 1993-1996.

2. *Kependudukan dan Manajemen Infrastruktur dan Lingkungan*

Hasil program Bangun Praja dari

Kementrian Lingkungan Hidup tahun 2004, dapat membantu menentukan posisi Semarang pada sistem perkotaan secara manajemen. Ada 133 kota di Indonesia yang berpartisipasi (istilah masa reformasi) dalam evaluasi ini. Hal yang dievaluasi adalah keberhasilan dan keteduhan kota (hijauan, *open space*) yang kemudian disingkat dengan indikator fisik, serta indikator pengolahan perkotaan secara non-fisik dalam hal : institusi, manajemen dan daya tanggap. (Laporan hasil pemantauan dan evaluasi, KLH, 2004 : 4). Aspek yang dinilai adalah : aspek pengelolaan sampah, pengendalian pencemaran air dan pengelolaan ruang terbuka hijau (RTH). Kota-kota dibagi dalam 4 kategori, yaitu : kota metropolitan (penduduk diatas 1 juta), kota besar (penduduk 500.001 sampai 1000.0000), kota sedang (penduduk antara 100.0001 - 500.000) dan kota kecil (penduduk sampai 100.000)

Hasilnya, pada tahun 1996 -1997, kota Semarang termasuk ke dalam kelompok metropolitan dan berada di posisi pertama dan dalam hal manajemen kota dan kebersihan. Pada tahun 2002-2003, kota Semarang berada di posisi 5, sama dengan posisi di tahun 2003-2004 tetapi jumlah kota dalam kelompok metropolitan bertambah. (Laporan hasil pemantauan dan evaluasi, KLH, 2004 : 12). Rata-rata nilai kota 2002 menurun dibanding nilai kota tahun 1997 untuk semua kelompok kota, dan mulai meningkat sedikit pada tahun 2004. (Ibid, hal. 13).

Dalam situasi penilaian 2004 ini,

Semarang termasuk dalam kelompok 13 kota metropolitan, satu kelompok dengan kota, Jakarta Selatan, Jakarta Pusat, Jakarta Timur, Jakarta Barat, Jakarta Utara, Depok, Bandung, Tangerang, Surabaya, Palembang, Makasar dan Medan. Dalam kelompok Metropolitan, kota Semarang ada di peringkat 5, Medan di peringkat ke 3, sedang di peringkat 1 diduduki kota Jakarta Selatan. Kota Surabaya ada di peringkat ke 7, Makasar 8, Palembang 10, sedangkan Bandung di peringkat 12.

Dalam kelompok 133 kota (campuran kota metropolitan, besar, sedang, dan kecil), posisi Semarang berada di urutan 23, sedangkan Jakarta Selatan di urutan 8, Medan 17, Makasar 29, Palembang 33, Surabaya 38, Depok, 73, Bandung 84, dan Tangerang 92.

Dalam kelompok per propinsi, Semarang pada tahun 2004 berada di bawah Sragen di peringkat 4, dan Surakarta di peringkat 16. Keduanya adalah kota lama jaman karton Jawa masa pra kolonial. Sedangkan Kudus, Pemalang, Purbalingga, dan Salatiga, berada di bawahnya. Sayangnya sekali ukuran ini masih harus disandingkan dengan ukuran lain, seperti Indeks Pembangunan Manusia, PDRB, pertumbuhan ekonomi wilayah, dll. agar dapat menggambarkan potensi dari kota-kota dalam jaringan kota, yang pada dasarnya adalah titik lintasan ekonomi dan penduduk.

Dalam Indeks Pembangunan Manusia (di sistim ukuran ini, yang penting adalah jumlah dan komposisi sosial ekonomi dan demografi penduduk), kota Semarang

dibandingkan dengan kota lain, termasuk dengan kota di wilayah kabupaten (ukuran administratif, dan ini merupakan *kekurangan* dari sistim ukuran ini, karena luas wilayah dan potensi, tidak dijadikan alat untuk mengelompokkan unit yang dibandingkan), hasilnya adalah :

- Dalam kelompok nasional, Semarang pada tahun 1996 berada di peringkat 31, tahun 1999 di peringkat 26, dan tahun 2002 di peringkat 14.
- Dalam kelompok propinsi Jawa Tengah, Semarang di peringkat I pada tahun 2002, ke 3 pada tahun 1999, dan ke 2 pada tahun 1996.

Ini berarti kondisi sosial budaya penduduk Semarang semakin membaik.

## SIMPULAN

Kota Semarang mengalami masa naik dan masa surut, di mana hal tersebut selain dapat dilihat dengan fakta empiris, dapat juga dilihat dengan mata supra-struktur, dengan melihat posisi dan perbandingan peringkatnya dengan kota lain di Indonesia. Dari 5 penilaian, terutama 2 setelah masa kemerdekaan, kriteria penilaian dan cara pengelompokan kota tidak sama, sehingga posisi Semarang pada hierarkhi kota tidak dapat disusun dalam tabel yang setara. Meskipun demikian, perubahan-perubahan yang terjadi tidak dapat mengangkat Semarang ke suatu posisi utama atau penting, terutama dengan indikasi : kondisi fisik kota yang menurun, untuk tumbuh dan berkembang kota ini masih perlu bantuan pemerintah atasannya, kota tidak menarik bagi investasi, dan masalah geografi lokai yang kurang menguntungkan karena ada di batas dua tarikan kutub pertumbuhan Indo-

nesia, serta dengan pelabuhan laut yang terus mendangkal.

Perkembangan terakhir adalah issue tentang peningkatan kapasitas jalan dan transportasi melalui peningkatan fungsi bandara Ahmad Yani menjadi bandara internasional dan mencoba mengangkat pelabuhan Tanjung Emas untuk meningkatkan kegiatan perekonomian. Pemerintah kota dan propinsi mengangkat rencana tersebut dengan harapan agar sarana dan kegiatan transportasi yang tumbuh dapat mengangkat perkembangan ekonomi daerah. Sebaliknya, banyak juga yang beranggapan hal itu tidak perlu karena secara lokasi Semarang tidak akan berhasil ditingkatkan dengan cara itu, kecuali ada perubahan dalam aturan dan prosedur transportasi, perdagangan luar negeri, dll. Itupun masih tergantung pada posisi Semarang secara intrinsik, apakah mempunyai daya tarik dan daya ungkit yang menguntungkan secara finansial, akibat berlakunya hukum ekonomi dan teori lokasi jaringan perhubungan darat akan terkendala dengan terbatasnya potensi perkembangan jaringan jalan baru, hanya dengan meningkatkan jalan lama yang belum tentu dapat mengatasi persoalan utamanya (Bandingkan dengan kasus pembangunan freeway di Amerika yang justru meningkatkan penggunaan kendaraan bermotor dan menimbulkan polusi dan kerusakan lingkungan, di Catanese, di Snyder, 1986). Untuk mengangkat transportasi udara guna meningkatkan perekonomian kota, perlu dilihat produk kota Semarang sendiri dalam bentuk apa, dan apakah cocok untuk diangkut melalui udara, dikaitkan dengan biaya dan keuntungan.

Dikaitkan dengan masalah penggunaan pelabuhan Semarang sebagai infrastruktur ekonomi andalah, dapat dilihat penjelasan Theo Stevens tentang pendangkalan pelabuhan

Semarang yang terdeteksi pada tahun 1787. (Stevent, di Nas, 1986 : 60). Hal ini dapat dipastikan lagi dengan meneliti proses pembentukan lahan karena pendangkalan dari pelabuhan Simongan di kaki bukit Candi, yang diperkirakan merupakan pelabuhan Semarang masa lalu pada tahun 1400 an. Dari kasus ini, dapat diperkirakan pula kejadian proses pendangkalan selat Muria yang semula memisahkan Kudus dengan gunung Muria, dan hilangnya pelabuhan Demak yang diperkirakan dekat dengan kota Demak saat ini (lihat juga hasil Studi tentang bekas kraton Demak, UNDIP dan Bappeda Jawa Tengah, tahun 1990an). Mendukung perkiraan ini, Lombard juga menulis tentang kemungkinan Grobogan sebagai daerah pelabuhan masa kerajaan Medang Kamulan di masa lalu, berada di muara sungai Lusi, dengan adanya bledug di Kuwu (Lombard, 1996 : 15). Indikasi proses pendangkalan ini dapat dikaitkan juga dengan kondisi kurang air di hampir seluruh wilayah itu pada saat ini.

Dengan kondisi lokasi geografis seperti ini, pemerintah kota Semarang harus sudah mempertimbangkan efektifitas penggunaan pelabuhan laut dan udara saat ini, sebagai pintu perdagangan dan untuk mengangkat pertumbuhan ekonominya, dan memikirkan upaya penyelamatan atau penggunaan infrastruktur secara intensif dengan mengurangi permasalahan yang mungkin muncul di masa depan.

Kesimpulan dan rekomendasi akhir yang dapat diajukan untuk meningkatkan kemampuan tumbuh internal dan mengendalikan polusi lingkungan kota Semarang adalah dengan :

- penggunaan dan pendayagunaan jalur kereta api serta peningkatan jaringan lalu lintas darat dan kualitas pelayanannya ke

- seluruh arah,
- meningkatkan dengan fungsi kota sebagai pusat pelayanan lokal Jawa Tengah secara maksimal dengan menggalang jaringan dengan kota-kota produsen komoditas tertentu di Jawa Tengah dan sekitarnya,
- meneliti masalah hambatan investasi, terutama tidak adanya minat, masalah keuntungan lokasi, dan kemungkinan masalah teknis administrasi yang menyebabkan kurang berminatnya investor ke Semarang.

#### **Catatan :**

Sebagai tambahan untuk kepentingan Jawa Tengah secara lebih luas, terkait dengan keinginan untuk meningkatkan kapasitas pelabuhan udara, diperlukan penelitian potensi lokasi secara cermat, dengan mempertimbangkan faktor geografis dan geologis, serta dampak sosial ekonomi negatif, agar dapat dicarikan solusinya. Bila sampai saat ini semua hasil studi dampak hanya menunjukkan hal yang positif, akan sulit dilakukan penyiapan kegiatan untuk akomodasi dan antisipasi kemungkinan permasalahan yang timbul akibat pembangunan fisik pelabuhan udara ini.

Selain itu, mungkin perlu dicari alternatif lain untuk pelabuhan laut, karena alasan pendangkalan yang pasti akan terus terjadi. Pelabuhan kota di pesisir utara laut Jawa akan selalu bersaing dengan Jakarta dan Surabaya, yang secara ekonomi lokasi jelas lebih menguntungkan. Peningkatan pelabuhan internasional di pesisir selatan seperti Cilacap merupakan ide besar, yang mungkin lebih menguntungkan secara lokasi, apalagi kalau belum ada pelabuhan terbangun lain sekelas dengan Cilacap. Meskipun demikian, diperlukan kelengkapan peralatan teknologi tinggi bagi

keselamatan pelayaran dan operasional pelabuhan, mengingat perilaku laut selatan yang sangat berbeda dengan laut utara. Dalam kaitan ini, Semarang sendiri dapat mengambil keuntungan dari kedudukannya sebagai ibukota propinsi dan menjadi simpul jaringan di wilayah utara dengan hubungan antar pulau ke Kalimantan, dan melayani jalur utara ke selatan melalui lintas tengah dari Kalimantan ke Cilacap, baik untuk tujuan dalam negeri maupun untuk tujuan ke luar negeri, yang tentunya perlu disusuli dengan upaya pemberian akses dari sisi pengaturan imigrasi dan perpajakan dari tingkat Pusat.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Samiaji, 2002, *Perkembangan ekonomi Kota-kota Sebelum dan Pasca Krisis (1993-1999) serta implikasi pengembangannya*, URDI paper series, 2002, no. 3.
- Boomgaard, 2004, *Anak Jajahan Belanda*, Jambatan, Jakarta.
- Lombard, 1996, *Nusa Jawa; Silang Budaya*, Gramedia, Jakarta.
- Nas, 1986, *The Indonesian City*, Foris Publication, Dordrech, Holland.
- Liem Thian Joe, 1933, *Riwayat Semarang*, cetakan 2, 2004 Hasta Wahana, Jakarta.
- Raharja, 2002, *Peradaban Jawa*, Komunitas Bambu, Jakarta.
- Mahatmanto, 2003, "*Awal Modernisasi Kota-kota di Jawa*", di Jurlan Kampung, 2003, hal. 15-36, Yogyakarta.
- Kebijakan Pendekatan Wilayah Pembangunan Repelita IV, Dep. Pekerjaan Umum, Dep. Dalam Negeri, dan Bappenas, 1984.
- *Indek Pembangunan Manusia Kota Semarang*, 2004, Bappeda Kota Semarang dengan BPS.
- *Kota Semarang Dalam Angka*, 2004, Bappeda Kota Semarang dengan BPS.
- *Laporan Hasi Pemantauan dan Evaluasi Program Bangun Praja*, Tahun ke 2, Juni 2004, Kementerian Lingkungan Hidup, Jakarta.