

# Budiman\_Widodo\_-\_buku\_-\_ \_Budiman\_widodo.pdf

*by*

---

**Submission date:** 16-Jun-2020 10:28AM (UTC+0700)

**Submission ID:** 1344621292

**File name:** Budiman\_Widodo\_-\_buku\_-\_Budiman\_widodo.pdf (1.92M)

**Word count:** 42676

**Character count:** 282624

**KEBIJAKAN PERKOTAAN  
DAN DAERAH DALAM PERSPEKTIF  
FUNGSI SOSIAL TATA GUNA LAHAN**

Sanksi Pelanggaran Pasal 113  
Undang-undang Nomor 28 Tahun 2014  
Perubahan atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1987  
Perubahan atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 1982  
Perubahan atas Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002  
Tentang Hak Cipta

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

**Budiman Widodo**

**KEBIJAKAN PERKOTAAN  
DAN DAERAH DALAM PERSPEKTIF  
FUNGSI SOSIAL TATA GUNA LAHAN**

**UNS PRESS**

**KEBIJAKAN PERKOTAAN DAN DAERAH DALAM PERSPEKTIF FUNGSI SOSIAL  
TATA GUNA LAHAN**

Hak Cipta© Budiman Widodo. 2013

**Penulis**

Dr. Budiman Widodo, M.Si.

**Editor**

Dr. Winarti, M.Si.

**Ilustrasi Sampul**

UPT UNS Press

**Penerbit & Pencetakan**

UPT Penerbitan dan Pencetakan UNS (UNS Press)

Jl. Ir. Sutami 36A Surakarta, Jawa Tengah

Indonesia 57126

Telp. 0271- 646994 Psw. 341 Fax. 0271-7890628

*Website* : [www.unspress.uns.ac.id](http://www.unspress.uns.ac.id)

*Email* : [unspress@uns.ac.id](mailto:unspress@uns.ac.id)

Cetakan 1, Edisi I, Maret 2013

Cetakan 2, Edisi I, September 2014

Cetakan 3, Edisi I, Maret 2018

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang

***All Rights Reserved***

**ISBN 978-979-498-794-0**

## **KATA PENGANTAR**

### **KETUA APTISI JAWA TENGAH**

Sebagai pimpinan yang menaungi wadah Perguruan Tinggi Swasta di wilayah Jawa Tengah, senantiasa terus mendorong kepada segenap elemen Perguruan Tinggi untuk terus berkarya dalam usaha meningkatkan eksistensi pendidikan tinggi. Tuntutan akan peran serta perguruan tinggi dalam membangun kualitas sumber daya manusia perlu dukungan dari segenap civitas akademika. Sinergitas segenap unsur yang ada diharapkan mampu menjawab tantangan yang semakin menglobal ini.

Sebagai salah satu bentuk karya nyata adalah membuat buku. Untuk itu kami memberikan apresiasi kepada Dr. Budiman Widodo salah satu tenaga pendidik di lingkungan Kampus Bumi Bengawan yang telah menyusun buku dengan judul: Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Perspektif Fungsi Sosial Lahan. Buku ini mengupas bagaimana rumitnya kebijakan perkotaan dan daerah tercermin dari munculnya banyak problem perkotaan dan daerah yang disebabkan tidak sinkronnya pembangunan antar wilayah. Ditambah adanya kecenderungan memandang tanah sebagai barang komoditas yang dapat dengan mudah diperjualbelikan semakin memperparah terjadinya problem-problem lingkungan yang berakibat pada degradasi lingkungan.

Buku ini berusaha untuk mengkritisi problem-problem sosial – kultural dalam usaha untuk mencari solusi alternatif dengan pandangan pespektif penggunaan lahan tidak semata-mata dari aspek ekonomi semata, melainkan dari sudut pandang perspektif yang lain yaitu spiritual dan sosial. Hal berbeda dengan paradigma selama ini yang berorientasi pada aspek ekonomi semata. Untuk itu kajian terhadap problem perkotaan seperti pengangguran, kemacetan, lingkungan harus dilakukan secara komprehensif.

Buku ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan proses belajar mengajar di lingkungan kampus Bumi Bengawan dan peminat kebijakan publik pada umumnya. Harapan kami agar karya ini diikuti dengan karya-karya lain yang selalu berkembang baik kwantitas maupun kualitas.

Ketua APTISI Jawa Tengah



Prof. Dr. H.S. BRODJOSUDJONO, SH., MS.

# DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR .....	v
DAFTAR ISI .....	vi
DAFTAR TABEL .....	
DAFTAR GAMBAR.....	v
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Pengertian Kota, Perkotaan Dan Tata Guna Lahan	3
1. Kota.....	3
2. Perkotaan.....	6
3. Tata Guna Lahan .....	8
C. Pelaksanaan Urusan Pertanahan dalam Otonomi Daerah.....	8
BAB II PROBLEM PERKOTAAN .....	11
A. Sektor Informal: Pertumbuhan dan Kontribusinya terhadap Masalah Pengangguran di Perkotaan .....	11
B. Model Penataan PKL di Beberapa Kota Besar di Indonesia.....	12
1. Kota Jakarta .....	12
2. Kota Solo .....	13
3. Kota Jogjakarta .....	14
4. Kota Bandung .....	14
C. Pertumbuhan dan Kontribusi Sektor Informal.....	18
1. Negara Terbelakang, Asal Usul, Perkembangan dan Efek dari Ekonomi Informal .....	19
2. Struktur Ekonomi Informal.....	20
3. Asal Usul Ekonomi Informal .....	21

	4. Analisis Tenaga Kerja di Kota .....	21
	5. Kontribusi Sektor Informal .....	22
	D. Kebijakan Transportasi Perkotaan.....	23
	1. Transportasi Massal .....	25
	2. Terminal Regional.....	26
	E. Masalah Pertanahan di Perkotaan .....	27
BAB III	PERENCANAAN TATA RUANG WILAYAH .....	33
BAB IV	PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK.....	47
	A. Kebijakan Publik .....	47
	B. Model Perumusan Kebijakan Publik .....	59
BAB V	KEBIJAKAN PENGEMBANGAN KOTA .....	65
BAB VI	PERAN NEGARA DALAM KEBIJAKAN PER- KOTAAN DAN DAERAH .....	75
	A. Peran Negara.....	75
	B. Pemberdayaan Masyarakat dalam Kebijakan Publik.....	81
BAB VII	KEBIJAKAN TATA RUANG KOTA DAN FENOMENA TERJADINYA ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN TEPIAN KOTA SURAKARTA.....	85
	A. Kebijakan Tata Ruang .....	85
	B. Liberalisasi Kebijakan Tata Ruang.....	86
	C. Liberalisasi Pedesaan.....	89
	D. Pengendalian Lahan Pertanian.....	97
	1. Ijin Peruntukkan Penggunaan Tanah (IPPT).....	97
	2. Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) .....	98
	3. Ijin Perubahan Status (Ijin Pengeringan) .....	98
	E. Orientasi Pembangunan Ekonomi .....	107
	F. Alih Fungsi Lahan Pertanian Tepian Kota .....	112

BAB VIII	KONSEP KERJASAMA PENGEMBANGAN WILAYAH DAERAH PERBATASAN .....	123
A.	Kerjasama Penataan Ruang antar Daerah .....	123
B.	Kebijakan Tata Ruang/Wilayah Tepian Kota Kasus di Surakarta .....	124
1.	Kecamatan Colomadu Kabupaten Karanganyar.	125
2.	Kecamatan Kartasura Kabupaten Sukoharjo ....	125
3.	Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali .....	126
C.	Model Kelembagaan Lintas Kota dan Kabupaten .	128
D.	Tata Kelola Wilayah Perbatasan Kota dengan Kabupaten .....	131
DAFTAR PUSTAKA	.....	135
INDEKS	.....	141

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Kontribusi usaha kecil dan menengah terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) dan penyerapan tenaga kerja .....	19
Tabel 2. Hukum Tata Ruang.....	31
Tabel 3. Social Control Of State And Society State .....	78
Tabel 4. Perubahan Lahan Pertanian Ke Non Pertanian (Ha) .....	100
Tabel 5. Usulan Harga Pembebasan Lahan Jalan Tol Sobokerto .....	104
Tabel 6. Ancaman Naiknya Permukaan Air Laut terhadap Kehilangan Luas Sawah .....	114
Tabel 7. Potensi Kehilangan Luas Lahan Pertanian Sawah.....	114
Tabel 8. Penggunaan lahan sebagai bangunan (dalam Ha) .....	115

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Dana Infrastruktur dalam Trilyun Rupiah .....	24
Gambar 2. Pengalihan Fungsi Tanah Sebagai Akibat Urbanisasi ...	39
Gambar 3. Model Penetapan Agenda Menurut Rogers dan Dearing	47
Gambar 4. Siklus Perhatian Terhadap Isu Menurut Down. ....	48
Gambar 5. Alur Hubungan antara Isu, Problem Kebijakan.....	50
Gambar 6. Model Siklus Kebijakan .....	50
Gambar 7. Substistem Kebijakan .....	51
Gambar 8. Alternatif Proses Perumusan Kebijakan .....	59
Gambar 9. Policy Formulation Grid.....	63
Gambar 10. Teori Perembetan Konsentris .....	66
Gambar 11. Teori Perembetan Lineir.....	67
Gambar 12. Teori Perembetan Meloncat .....	67
Gambar 13. Model Hibrida .....	82
Gambar 14. New Paradigm Ideal .....	83
Gambar 15. Jumlah Lahan Pertanian Sawah Propinsi JATENG Th. 2001 – 2006 (Dalam ha) .....	113
Gambar 16. Penggunaan Lahan Menurut Jenis Penggunaannya Di Kota Surakarta Tahun 2006.....	118
Gambar 17. Skema Forum Regional .....	130

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pertumbuhan penduduk diperlukan ketersediaan lahan untuk melakukan berbagai macam aktivitas dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Untuk itu, negara dituntut menyediakan berbagai sarana untuk memenuhi kebutuhan tersebut dan berperan lebih jauh dalam melakukan campur tangan terhadap aspek-aspek pemenuhan kebutuhan dalam rangka mensejahterakan rakyatnya. Melalui seperangkat instrumen regulasi yang dibuat, negara diharapkan dapat mengatur dan mengelola penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam yang tersedia.

Negara memiliki keterbatasan dalam memenuhi kebutuhan hidup warga negaranya. Oleh karena itu, peran aktif masyarakat sangat diperlukan untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Hal itu didasarkan oleh luasnya cakupan peran negara yang harus di-cover, seperti kebutuhan transportasi, pendidikan, kesehatan, perumahan, maupun pelayanan administrasi terhadap warga negara. Kompleksitas permasalahan lebih banyak muncul di daerah perkotaan yang menunjukkan kecenderungan lebih dinamis dan mobilitas yang amat tinggi. Kondisi ini terjadi di berbagai kota besar di dunia termasuk Indonesia. Hal tersebut ditandai dengan munculnya masalah kepadatan penduduk dan masalah sosial yang memerlukan penanganan secara intensif.

Aktivitas perkotaan lebih didominasi oleh aktivitas manufaktur (M) dan jasa (S) dibandingkan wilayah perdesaan yang lebih didominasi aktivitas pertanian (A). Dengan demikian, perkotaan lebih dituntut tersedianya infrastruktur untuk mendukung sektor industri dan jasa. Oleh karena itu, diperlukan fasilitas yang didukung oleh teknologi dan sumber daya manusia. Akan tetapi, dalam kenyataannya berbagai kota di Indonesia memiliki masalah sosial yang disebabkan oleh tidak sinkronnya antara SDM yang tersedia dengan kebutuhan sektor industri dan jasa. Oleh karena itu, yang terjadi adalah munculnya sektor informal yang tumbuh “bak jamur di musim penghujan”. Ini merupakan konsekuensi logis dari pesatnya pertumbuhan kota tersebut sehingga

## **Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...**

terjadi urbanisasi. Kota selalu dipandang sebagai daya tarik bagi masyarakat perdesaan dan masyarakat pinggiran. Dengan segala atribut yang menawarkan kemegahan, membuat kota sebagai daerah tujuan untuk mengadu nasib.

Munculnya sektor informal di perkotaan ditandai dengan adanya pedagang kaki lima yang memanfaatkan ruang-ruang publik. Hampir tidak ada sejengkal tanah yang lepas dari pedagang kaki lima. Di satu sisi PKL dapat menjadi katup pengaman dalam mengatasi masalah pengangguran namun akan berdampak pada bergesernya fungsi lahan terutama pada ruang-ruang publik. Kondisi ini diperburuk dengan tidak sigapnya pemerintah kota dalam mengantisipasi tumbuhnya aktivitas sektor informal. Pendekatan represif lebih diutamakan bila dibandingkan konsep penataan PKL yang lebih komprehensif. Hal ini disebabkan karena keterbatasan lahan di kota-kota besar dan mekanisme pasar yang membuat harga tanah melambung tinggi dan tidak dapat dijangkau oleh kaum marginal. Pemerintah kota dihadapkan pada persoalan dilematis. Terjadinya konflik kepentingan kebutuhan akan ruang terbuka yang dipersyaratkan dalam undang-undang penataan ruang dimana harus tersedia 30 persen untuk ruang terbuka, menjadi kian sulit untuk dipenuhi.

Kepadatan penduduk yang tinggi di hampir setiap kota-kota besar di Indonesia menjadi masalah yang sangat klasik dan sulit terpecahkan. Konsep pembangunan secara vertikal melalui rumah susun, bagi kalangan menengah bawah dan apartemen bagi kalangan menengah atas menjadi model kebijakan pemerintah kota. Akan tetapi, hal tersebut belum memenuhi harapan karena kompleksitas permasalahan kota. Pemecahan masalah perkotaan tidak terlepas dari wilayah sekitarnya. Artinya satu kota tidak dapat mendesain rencana tata ruangnya sendiri sehingga diperlukan kerjasama dengan daerah lainnya. Pemekaran kota sebagai alternatif pemecahan masalah perkotaan sering terkendala dengan konsep rencana tata ruang wilayah daerah sekitarnya yang tidak sinkron. Kepentingan ego sektoral yang berorientasi pada pendapatan daerah sering mengalahkan kepentingan pembangunan secara keseluruhan.

Sejak diberlakukan otonomi daerah pada tahun 2001, kepentingan daerah/kota menjadi semakin menonjol dan sulit terhindarkan. Perkotaan sering dihadapkan pada masalah urbanisasi, dimana beban jumlah penduduk perkotaan semakin bertambah akibat mobilitas penduduk daerah sekitarnya. Keterbatasan lahan perkotaan mengakibatkan pemerintah kota tidak mampu menyediakan kebutuhan lahan yang layak. Kebijakan yang diambil adalah membatasi terjadinya arus pendatang. Kebijakan tidak populis ini tentu mendapat reaksi masyarakat dari daerah

lain karena mencari penghidupan yang layak dijamin oleh UUD'45 Pasal 27. Di lain pihak, daerah sekitar menanggung beban lebih dari penduduk yang bergeser ke daerah tepian kota yang secara administratif termasuk daerah lain. Fenomena alih fungsi lahan pertanian tepian kota semakin tinggi frekuensinya. Bagaimana daerah menyikapi terjadinya alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan permukiman? Jawabannya hampir seragam, daerah kompak mendesain wilayah perbatasan kota sebagai kawasan permukiman dan bisnis dengan mengorbankan lahan pertanian. Terjadinya arus pergeseran penduduk perkotaan ke daerah tepian kota seolah menjadi berkah tersendiri bagi daerah sekitarnya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah.

## **B. Pengertian Kota, Perkotaan Dan Tata Guna Lahan**

### **1. Kota**

Menurut Hadi Sabari Yunus (2011), kota dapat ditinjau dari beberapa segi:

#### **a. Kota Ditinjau Dari Segi Yuridis Administratif**

Apabila pengertian kota ditinjau dari eksistensi wilayahnya yang dibatasi oleh batas-batas yang diatur oleh Undang-Undang maka kenampakan wilayah pada umumnya tidak hanya menunjukkan kenampakan kekotaan dari segi fisik, ekonomi, sosial maupun kultural. Akan tetapi, di beberapa bagian wilayahnya sangat mungkin terlihat kenampakan kedesaan. Walaupun demikian, secara yuridis administratif/legal, wilayah yang berada di dalam batas-batas yang telah ditentukan, baik mempunyai kenampakan kekotaan maupun kedesaan adalah berstatus sebagai kota.

#### **b. Kota Ditinjau Dari Segi Fisik Morfologis**

Kenampakan kota dalam tinjauan morfologis adalah kenampakan fisik kota, bentuk-bentuk wujud, *tangible*, yang mencerminkan dan ditandai adanya kenampakan internal sesuatu kota (Barlow and Newton, 1971). Sarjana lain mengemukakan ada tiga indikator yang dapat digunakan untuk mencermati morfologi kota, yaitu (a) indikator kekhasan penggunaan lahan, (b) indikator kekhasan pola bangunan dan fungsinya, serta (c) kekhasan pola sirkulasi (Smailes, 1981). Ketiga indikator fisik tersebut dapat langsung dikenali di lapangan baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, kajian ini lebih mengutamakan upaya untuk mengenali suatu daerah yang disebut sebagai kota atau bukan kota. Dalam rangka mengerjakan delimitasi wilayahnya maka

pengamatan/observasi lapangan langsung yang akan dilakukan secara terestrial sangat tidak efektif dan efisien karena akan menghabiskan waktu, tenaga dan biaya. Hal ini terkait dengan luasnya daerah pengamatan maupun besarnya variasi kenampakan yang dijumpai.

**c. Dari Jumlah Penduduk**

Dalam hal ini kota adalah daerah tertentu dalam wilayah negara yang mempunyai aglomerasi jumlah penduduk minimal yang telah ditentukan dan penduduk bertempat tinggal pada satuan permukiman yang kompak. Oleh karena itu, sebaran permukiman dapat terjadi secara sporadis. Untuk mengenali aglomerasi penduduk yang memungkinkan terciptanya sistem kekotaan yang solid maka adanya satuan permukiman yang kompak adalah suatu persyaratan yang tidak boleh diabaikan. Jumlah penduduk minimal yang ditentukan tersebut dikenal dengan istilah populernya yaitu *urban population threshold*. Dengan ungkapan lain dapat dikatakan bahwa *urban population threshold* adalah jumlah penduduk minimal yang ditentukan oleh sesuatu negara untuk mengidentifikasi suatu aglomerasi penduduk sebagai suatu kota.

**d. Dari Kepadatan Penduduk**

Dalam menghitung kepadatan penduduk kekotaan dikenal 3 macam teknik, yaitu (a) *administrative population density*, (b) *urban population density* dan (c) *housing population density*. Ekspresi keruangan suatu permukiman, khususnya di negara berkembang menuntut kecermatan analisis, khususnya untuk daerah perkotaan. *Administrative population density* juga dikenal dengan istilah *overall population density* atau *arithmetic population density*. Kepadatan penduduk administrasi adalah rasio antara jumlah penduduk yang tinggal di dalam wilayah administrasi tertentu dengan luas wilayah administrasi yang bersangkutan. Oleh karena itu, dalam wilayah administrasi sering terdapat lahan terbuka maupun lahan terbangun yang dimanfaatkan untuk kepentingan bukan permukiman. Dalam penghitungan kepadatan penduduk administrasi, hal tersebut termasuk dalam penghitungan luas wilayah sebagai denominatnya. Lahan terbuka yang sering dijumpai adalah lahan pertanian, lapangan olah raga, lahan yang diterlantarkan (*idle land*), tempat parkir, kolam renang, halaman, taman, jalan dan lain sejenisnya. Sementara itu, lahan terbangun yang terisi bangunan-bangunan non permukiman antara lain, kantor, gudang, stasiun, pabrik, pasar, kompleks pertokoan, dan lain sejenisnya. Angka kepadatan penduduk administrasi kota yang diperoleh dengan sendirinya akan “terkontaminasi” dengan luasan wilayah yang besar sehingga sering menimbulkan

misinterpretasi. Kemungkinan adanya daerah tertentu yang kepadatan penduduknya sangat tinggi dalam satuan permukiman, tidak akan terpantau karena tergeneralisir oleh masuknya daerah lain yang tidak dihuni atau lahan terbuka dan lahan terbangun non permukiman yang digunakan sebagai denominator sehingga angka kepadatan penduduknya menjadi kecil.

**e. Ditinjau Dari Fungsinya Dalam Suatu Wilayah Organik**

Penekanan pembahasan keberadaan kota dari matra ini adalah peranannya dalam suatu wilayah yang luas, yaitu wilayah organik. Istilah lain dari wilayah organik adalah wilayah fungsional, wilayah heterogen dan wilayah nodal. Wilayah organik adalah suatu bagian dari permukaan bumi yang dicirikan oleh satu kesatuan sistem kegiatan dan kegiatan mana mempunyai keterkaitan fungsional satu sama lain yang mempunyai satu atau lebih simpul kegiatan. Lokasi dari simpul kegiatan inilah yang kemudian dikenal sebagai kota karena di dalamnya terkonsentrasi berbagai kegiatan yang beraneka, dan kota mana mempunyai fungsi sebagai kolektor maupun distributor barang dan jasa baik untuk memenuhi kebutuhan internal maupun eksternal dalam wilayah yang dimaksud.

**f. Ditinjau Dari Segi Sosio-Kultural**

Menurut Sujarto (1970), kota merupakan kesatuan masyarakat yang heterogen dan masyarakat kota mempunyai tingkat tuntutan kebutuhan yang lebih banyak apabila dibandingkan dengan penduduk pedesaan. Sementara itu, menurut Bintarto (1977) kota adalah sebuah bentang budaya yang ditimbulkan oleh unsur-unsur alami dan nonalami dengan gejala pemusatan penduduk yang cukup besar dan corak kehidupan yang bersifat heterogen dan materialistis dibandingkan dengan daerah belakangnya.

Tinjauan lebih rinci dikemukakan oleh Amiruddin et al. (1970) dalam buku Pedoman Perencanaan Lingkungan Perumahan untuk Kota-Kota di Indonesia yang mengemukakan bahwa sesuatu tempat disebut sebagai kota apabila memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) Ukurannya relatif besar;
- 2) Permanen;
- 3) Padat;
- 4) Hubungan sosialnya heterogen.

Selanjutnya, dikemukakan bahwa perwujudan kota merupakan perwujudan yang sangat spesifik dan berbeda dengan perwujudan bukan

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

kota. Perwujudan bukan kota dijabarkan lebih lanjut kedalam kategori pedukuhan, perdesaan dan semi kota. Dalam istilah yang banyak digunakan dalam literatur bahasa Inggris, istilah perdesaan dan pedukuhan dikategorikan dalam istilah rural, sedangkan istilah semi kota diistilahkan rurban.

### 2. Perkotaan

Kata perkotaan merupakan kata sifat yang mengacu kepada suatu wilayah dalam lingkup kewenangan yurisdiksi dalam pemerintahan untuk mengatur segala sesuatu yang berkenaan dengan tata penyelenggaraan pemerintahan dengan segala aspeknya. Dalam hal ini yang menjadi batas-batasnya adalah batasan administratif yang telah ditentukan, disepakati, dan diatur oleh undang-undang atau peraturan yang berlaku.

Kata kekotaan juga mengacu pada suatu sifat yang berkaitan dengan performa gejala geosfera yang inheren dengan kota namun bukan dalam artian yurisdiksi. Dalam hal ini penulis menekankan pada sifat kota dalam artian fisik, ekonomi, sosial dan kultural. Dengan demikian, akan muncul wacana-wacana logis seperti wilayah kekotaan tetapi berada di luar wilayah perkotaan atau wilayah kedesaan yang berada dalam wilayah perkotaan. Hal ini akan muncul pada saat seseorang membahas mengenai *under bounded city* (UBC), *over bounded city* (OBC) atau *exact bounded city* (EBC).

Ciri atau sifat esensial daerah perkotaan adalah konsentrasi basis berbagai kegiatan ekonomi, sosial, dan politik pada tata ruang perkotaan. Konsentrasi spasial (tata ruang) adalah faktor sentral (utama). Terdapat pertanyaan mengapa kegiatan-kegiatan itu berkelompok, dan dampak apa yang ditimbulkan dari pengelompokan tersebut. Hubungan spasial yang unik (istimewa) antara dan di dalam kota-kota memengaruhi sifat dari banyak tipe isu perkotaan yang dihadapi masyarakat perkotaan masa kini. Tetapi tidak berarti masalah spasial merupakan satu-satunya pertimbangan. Masalah perkotaan sangat luas dan bervariasi sehingga untuk menanganinya diperlukan langkah dan upaya pemecahan menggunakan analisis ekonomi agar dapat dicapai hasil yang efektif dan efisien. Lahan perkotaan yang tersedia relatif sedikit. Sedangkan berbagai jenis kegiatan yang membutuhkan lahan perkotaan itu sangat banyak sehingga terjadi penyimpangan dalam pemanfaatan lahan perkotaan.

Dalam pembahasan masalah perkotaan, pertama-tama yang perlu dikaji adalah lokasi kegiatan ekonomi, pertumbuhan kota dan masalah perkotaan dalam ekonomi pasar (kekuatan-kekuatan aglomerasi dan masalah-masalah lahan perkotaan). Dalam ekonomi pasar, analisis ekonomi mengenai suatu kota dapat digambarkan terjadinya daerah metropolitan. Ini disebabkan karena pemilik-pemilik berbagai sumber

daya produktif, berbagai bentuk tenaga kerja, beranggapan bahwa akan diperoleh keuntungan apabila sumberdaya-sumberdaya mereka digunakan secara berkelompok pada lahan di daerah perkotaan. Keuntungan tersebut diperoleh dari pemilihan lokasi yang tepat, penggunaan teknologi yang maju, hubungan pekerjaan-suplai tenaga kerja, atau hubungan produsen-konsumen, atau dari penghematan biaya transportasi (kota merupakan titik pindah muat yang menguntungkan).

Diperolehnya keuntungan karena terkonsentrasinya berbagai kegiatan produktif di perkotaan disebut *urbanizational economies* (penghematan urbanisasi) atau *agglomeration economies* (penghematan aglomerasi). Konsentrasi berbagai jenis kegiatan usaha tersebut akan menimbulkan penghematan dari berbagai jenis kegiatan usaha yang saling melengkapi dan saling terkait, misalnya industri roti tidak perlu harus memiliki armada mobil untuk angkutan distribusi rotinya, tetapi dapat dikontrakkan kepada perusahaan pengangkutan sehingga baik perusahaan roti maupun perusahaan pengangkutan memperoleh manfaat dalam melaksanakan usahanya.

Gejala pengelompokan kegiatan usaha di daerah perkotaan mendorong perkembangan dan pertumbuhan kota semakin pesat. Kekuatan lokasional memengaruhi pula distribusi spasial kegiatan-kegiatan di daerah perkotaan. Kegiatan usaha yang spesialis akan menempatkan usahanya pada pusat kota, sedangkan toko-toko yang melayani kebutuhan sehari-hari akan tersebar mendekati perumahan penduduk. Perusahaan antar pulau atau eksportir akan tertarik memilih lokasi pada kota perdagangan besar karena dapat memperoleh informasi secara cepat dan mudah mengenai permintaan dan harga pasar serta produk baru dalam pasar, yang berarti para pengusaha tidak ketinggalan dalam mendapatkan informasi pasar sehingga tidak kalah dalam persaingan. Faktor aksesibilitas atau kemudahan mendapatkan pelayanan transportasi dan informasi pasar merupakan pertimbangan yang sangat penting dalam menentukan pemilihan lokasi bagi kegiatan usaha (bisnis) yang harus dilakukan secara tepat.

Dalam menentukan lokasi pemukiman, selain faktor aksesibilitas, fasilitas pelayanan ekonomi dan sosial, ketersediaan lahan sangat berpengaruh. Lokasi lahan yang diinginkan berpengaruh terhadap nilai (harga) lahan, semakin mendekati pusat kota (pusat pelayanan) harga lahan semakin tinggi, dan sebaliknya semakin menjauhi pusat kota, harga lahan makin rendah. Terdapat anomali (penyimpangan) bahwa penduduk miskin bertempat tinggal mendekati tempat pekerjaan mereka yang umumnya berada di daerah perkotaan, menempati lahan yang relatif sangat mahal. Terdapat kecenderungan bahwa penduduk berpendapatan tinggi memilih lokasi perumahan mereka menjauhi pusat kota atau

## **Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...**

menuju ke daerah pinggiran (bahkan keluar kota), mencari daerah yang masih segar dan sehat udaranya dan jauh dari kebisingan, serta harga lahannya relatif rendah. Dalam jangka panjang, penduduk berpendapatan rendah yang berada di sekitar tempat pekerjaan di daerah pusat kota akan tergusur pindah ke daerah pinggiran kota yang dimungkinkan karena tersedianya lahan luas di daerah pinggiran dan pelayanan transportasi ke daerah pusat kota disediakan angkutan umum dengan tarif yang murah.

### **3. Tata Guna Tanah**

Tata guna tanah (*land use*) adalah pengaturan penggunaan tanah (tata = pengaturan). Dalam tata guna tanah dibicarakan bukan saja mengenai penggunaan permukaan bumi di daratan, tetapi juga mengenai penggunaan permukaan bumi di lautan.

Tanah berarti: bumi ("*earth*") sehingga pengertian kata "tanah" banyak sekali, misalnya dalam pengertian: benua (tanah Amerika); dalam pengertian daratan (tanah Asia); dalam pengertian negeri (tanah Cina); dalam pengertian tanah air (tanahku, Indonesia); dalam pengertian wilayah (tanah Toraja); dalam pengertian: lahan (tanah pertanian atau tanah untuk rumah). Dapat dikatakan, bahwa lahan berarti: tanah yang sudah ada peruntukannya dan umumnya ada pemiliknya (perorangan atau lembaga). Misalnya dapat dikatakan: tata guna lahan di kota. Sebagaimana disebutkan di atas dalam tata guna tanah, termasuk juga samudra dan laut serta daratan yang tidak dihuni (Antartika), yang tidak ada pemilik perorangan atau lembaga karena pemiliknya adalah seluruh kemanusiaan.

### **C. Pelaksanaan Urusan Pertanahan dalam Otonomi Daerah**

Keputusan Presiden No. 34 Tahun 2003 dilatarbelakangi oleh lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian dilakukan revisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dimana pada kedua substansi undang-undang tersebut mengatur hal-hal yang berkaitan dengan substansi/urusan pertanahan yang secara tersurat, bahwa urusan pertanahan merupakan bagian dari kewenangan wajib yang harus dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten/ Kota dalam rangka desentralisasi.

Untuk merealisasi perintah undang-undang tersebut, Pemerintah telah menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Akan tetapi, dalam perjalanan pelaksanaannya menimbulkan suatu permasalahan tersendiri, yaitu masih adanya "Tarik-ulur" kewenangan antara Pemerintah dengan Pemerintah Kabupaten/ Kota. Oleh karena itu, sampai saat ini hal tersebut masih

menyisakan pekerjaan rumah bagi kita. Sehubungan dengan hal tersebut, penulis mencoba melakukan analisis berbagai persoalan sekitar pelaksanaan urusan pertanahan dimaksud.

Seperti kita ketahui bersama, bahwa berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai konsekuensi penerapan asas desentralisasi maka kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan menjadi kewenangan yang wajib dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Kemudian di dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-undang tersebut ditegaskan bahwa, kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2): politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama; serta kewenangan di bidang lain (perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional), serta kewenangan yang akan diatur dalam Pasal 9 ayat (1), (2) dan (3) kewenangan di bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten/Kota serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya. Kemudian untuk penguatan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Kabupaten/ Daerah Kota maka kewenangan Pemerintah porsinya lebih besar pada penetapan kebijakan yang bersifat norma, standar, kriteria dan prosedur, sedangkan kewenangan pelaksanaan hanya terbatas pada kewenangan yang bertujuan mempertahankan dan memelihara identitas dan integritas bangsa dan negara, menjamin kualitas, efisiensi, keselamatan fisik dan nonfisik, supremasi hukum nasional, stabilitas ekonomi dalam rangka peningkatan kemakmuran rakyat. Selanjutnya penjelasan ketentuan Pasal 11 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menegaskan, bahwa dengan diberlakukannya undang-undang ini (UU Nomor 22 Tahun 1999), pada dasarnya seluruh kewenangan sudah berada pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Oleh karena itu, penyerahan kewenangan tidak perlu dilakukan secara aktif, tetapi dilakukan melalui pengakuan oleh Pemerintah. Dengan demikian, sejak diundangkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut, yaitu terhitung mulai tanggal 7 Mei 1999 kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 yang tidak termasuk kewenangan yang dikecualikan dengan sendirinya telah menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Daerah Kota (Pasal 134 UU Nomor 22 Tahun 1999).

Keputusan yang telah sejalan dengan maksud Penjelasan Pasal 11 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999 tersebut, adalah Keputusan Menteri

### **Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...**

Dalam Negeri Nomor 130-67/Tahun 2002 yang merupakan tindak lanjut dari Keppres Nomor 5 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan Kota. Keputusan Mendagri tersebut berisi tentang Pengakuan Wewenang Kabupaten dan Kota, yang tercantum pada diktum pertama dengan menyatakan bahwa Pemerintah Mengakui kewenangan Kabupaten dan Kota.

Akan tetapi, keadaan di lapangan ternyata tidak demikian. Bahkan sampai saat ini, pelaksanaan undang-undang tersebut walaupun telah memasuki tahun kelima dengan berbagai pertimbangan tertentu, akhirnya ada beberapa kewenangan yang menyerupai “permen karet” menjadi ajang “tarik-ulur” antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Daerah Kota. Sebagai contoh kewenangan di bidang pertanahan.

## **BAB II**

### **MASALAH PERKOTAAN**

#### **A. Sektor Informal: Pertumbuhan dan Kontribusinya terhadap Masalah Pengangguran di Perkotaan**

Perekonomian sebuah kota didalamnya ditandai dengan kegiatan orang-orang di sektor informal. Data Kota Jakarta tahun 2010 menunjukkan angka jumlah PKL sebesar 92.715 yang tersebar di 5 wilayah, Jakarta Pusat: 19.065, Jakarta Utara: 13.547, Jakarta Barat: 17.176, Jakarta Selatan: 24.620, dan Jakarta Timur 18.307. Dengan demikian, diperkirakan tahun 2012 jumlah PKL mencapai angka 300.000 dengan penyebaran lokasi terbesar menggunakan badan jalan (31%), trotoar (28%), dan halaman pasar dan toko sebesar (19%). (Kompas: 12 Nov 2012).

Pedagang kaki lima termasuk kelompok yang usahanya dibayangkan pengusuran. Para pedagang tidak mempunyai tempat berjualan secara legal. PKL sering menjadi biang keladi kerusakan wajah kota, menyebabkan kemacetan, mengganggu pejalan kaki, dan menciptakan lingkungan yang kotor dan kurang sehat. Masalah yang muncul berkenaan dengan PKL banyak disebabkan kurangnya ruang untuk mewadahi kegiatan PKL di perkotaan. Konsep perencanaan ruang perkotaan yang tidak didasari pemahaman informalitas sebagai bagian yang menyatu dengan sistem perkotaan cenderung mengabaikan tuntutan ruang untuk sektor informal termasuk PKL. Praktik perencanaan kota di negara-negara dunia III termasuk Indonesia, menyebabkan banyaknya produk tata ruang perkotaan yang tidak mewadahi sektor informal. Hal tersebut menimbulkan pelanggaran ruang publik oleh PKL, seperti yang terjadi di beberapa kota besar di Indonesia.

Menurut hasil penelitian yang dilakukan Bonti: Realitas dan Alternatif Model Penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kota Bandung: 2010).

## **Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...**

Mengatasi persoalan PKL bukanlah perkara sederhana. Penanganan PKL tidak bisa dilakukan hanya dengan penggusuran sebagaimana yang terjadi di banyak kota saat ini. Lagi pula, penggusuran dilakukan dengan kurangnya tenaga sehingga sering menimbulkan bentrok fisik yang merugikan banyak pihak.

Dari aspek ketertiban, PKL memang mengganggu kepentingan publik, tetapi sesungguhnya mereka merupakan kelompok masyarakat yang bisa menyelesaikan masalah ekonomi yang seharusnya menjadi tanggung jawab negara. Oleh karena itu, memahami persoalan PKL dari berbagai dimensi menjadi syarat mutlak sebagai langkah awal upaya penanganan PKL.

Permasalahan PKL memerlukan perubahan lebih mendalam dan mendasar daripada sekadar pemberian kredit murah, latihan keterampilan, dan bantuan teknis pada perusahaan-perusahaan sektor informal tertentu. Perubahan dalam kaitan vertikal masih minim, seperti peraturan pemerintah daerah dan hubungan kelembagaan yang memengaruhi perusahaan-perusahaan kecil.

Ketidakberhasilan kebijakan dan program pemerintah daerah dalam mengembangkan PKL terkait dengan berbagai hal, seperti:

1. Pendekatan pemerintah daerah yang masih bersifat *supplieside oriented* (pengaturan, penataan, dan bantuan terhadap PKL dilakukan tanpa melakukan komunikasi dan kerja sama dengan PKL sendiri).
2. Pelaksanaan kebijakan/program bagi PKL sarat dengan keterlibatan berbagai aparat “pembina”.
3. Penertiban dan pengendalian PKL lebih didasari pada keterlibatan pemerintah daerah dalam pelaksanaan proyek daripada semangat membangun sektor informal sebagai salah satu basis perekonomian rakyat.

Hal konkret yang bisa dilihat akibat berbagai hal tersebut adalah kesulitan PKL mengakses modal/kredit yang disediakan pemerintah daerah, sedikitnya PKL yang pernah mengikuti pembinaan usaha karena kurangnya sosialisasi pemerintah daerah mengenai program ini, dan penolakan relokasi.

## **B. Model Penataan PKL di Beberapa Kota Besar di Indonesia**

### **1. Kota Jakarta**

Penanganan keberadaan PKL di Jakarta yang dilakukan Satuan Polisi Pamong Praja melalui pembongkaran paksa Lapak PKL yang dianggap melanggar Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2007 mengenai

ketertiban umum, dinilai kurang efektif. Upaya pendekatan represif (penggusuran) banyak mendapatkan resistensi, lalu dicobarelokasi melalui bangunan lokasi binaan baru. Mampu menyediakan 20 lokasi permanen yang hanya mampu menampung 2.500 PKL atau sekitar 2,6 persen dari total PKL. Akan tetapi, kondisinya rusak sehingga cara ini juga kurang efektif. Oleh karena itu, PKL kembali menempati lokasi yang sama meski telah dibongkar.

Berulangnya PKL kembali menempati lokasi lama meski telah dilarang dikarenakan PKL terikat dengan pembeli yang menjadi sumber penghasilannya. Keterikatan tersebut membentuk kerumunan masyarakat yang lambat laun menciptakan pasar tersendiri. Jika pasar dibongkar, dan ketergantungan yang sudah tercipta terganggu maka pedagang pasti kembali ketempat itu karena ada permintaan konsumen.

## **2. Kota Solo**

(Disarikan dari tulisan dari Ir. Hetifah Sj. Siswanda, MPP, PhD dengan judul: "Meningkatkan Partisipasi Warga yang Relokasi PKL Banjarsari Kota Solo: Keputusan Berdasar Kesepakatan", Artikel Dipublikasikan Pada 22 November 2008)

Banjarsari adalah salah satu kawasan di Kota Solo dimana masalah PKL pernah menjadi masalah akut. Banjarsari adalah sebuah wilayah bersejarah dengan sebuah taman tempat berdirinya Monumen Juang 45. Beberapa tahun setelah krisis ekonomi, kawasan tersebut dipenuhi dengan pedagang kaki lima yang menjual barang-barang bekas (*klithikan*). Pasar *klithikan* Banjarsari mulai muncul sekitar tahun 1997, ketika krisis ekonomi mulai melanda Indonesia. Tuntutan ekonomi menyebabkan beberapa orang berinisiatif untuk memulai usaha dengan menggelar dagangan disekitar monumen. Pada tahun 2001, hampir 1000 PKL beroperasi di sekitar wilayah ini.

Menurut para PKL, seperti disampaikan dalam berbagai kesempatan termasuk dengar pendapat dengan DPRD setempat, persoalan utama yang mereka hadapi adalah "ketidakamanan berusaha". Para PKL ini merasa sangat terancam oleh penduduk setempat maupun organisasi-organisasi lain, seperti perkumpulan veteran yang aktif menekan pemerintah daerah untuk menerapkan kontrol yang lebih tegas terhadap keberadaan PKL di Monumen Banjarsari. Para PKL Banjarsari dituduh menciptakan masalah prostitusi, pemabukan, dan kriminalitas. Keberadaan mereka juga dianggap sebagai penyebab menurunnya komunikasi sosial di antara penduduk setempat dan menghilangkan ruang terbuka hijau bagi masyarakat Kota Solo.

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

Untuk memperlihatkan keprihatinan mereka, penduduk lokal Banjarsari tidak merayakan Hari Kemerdekaan pada 2004 karena kata mereka, mereka merasa “terjajah” oleh PKL dan saat itu mereka sedang “berjuang untuk merdeka”. Sekelompok veteran juga mengeluhkan: "Para PKL itu sudah bertindak seperti raja sehingga memakai hukum rimba". Warga kelurahan yang terdiri dari 31 RT dan 9 RW, dan 13 sekolah yang berada di lingkungan kelurahan tersebut mendukung program relokasi dengan alasan dahulu Monumen Juang 45 bisa digunakan untuk olahraga. Akan tetapi, setelah merebaknya PKL Banjarsari, untuk berolahraga mereka harus pergi ke stadion Manahan. Dukungan itu diwujudkan dengan 2000 tandatangan. Keinginan untuk relokasi juga disampaikan warga melalui SMS kepada Walikota dan Wakil Walikota yang menghendaki pada tanggal 17 Agustus 2006 lokasi Monumen Juang 45 Banjarsari bisa dipergunakan untuk melakukan upacara bendera. DPRD kemudian menyatakan pula dukungan mereka untuk relokasi.

Atas desakan itu, Pemerintah Kota bertekad memindahkan PKL dari Banjarsari dan merelokasinya ke daerah Semanggi. Para PKL Banjarsari pada awalnya sangat keras menolak program ini karena mereka yakin bahwa pindah ke lokasi baru tentunya akan mengganggu bisnis mereka. Para pedagang di daerah Banjarsari terorganisir dengan baik. Delapan paguyuban PKL di Banjarsari telah tergabung dalam satu organisasi payung. Mereka aktif melakukan protes dan aksi protes mereka juga didukung oleh PKL dari wilayah-wilayah lain di Kota Solo.

Para PKL Banjarsari mencoba memberikan berbagai argumen mengapa mereka menolak dipindahkan. Mereka bahkan mencoba mengusulkan agar ruang publik berupa Monumen itulah yang dipindahkan ke tempat lain, misalnya di daerah Manahan, Kota Barat. Komunitas PKL Banjarsari aktif membuat opini di media cetak maupun elektronik untuk mewacanakan isu penolakan dan melakukan berbagai upaya untuk menggalang dukungan yang lebih luas dari berbagai Lembaga Swadaya Masyarakat di Kota Solo. Selain itu, mereka pun telah mempersiapkan pendamping dan advokat hukum. Para PKL juga merencanakan akan melakukan istigosah dengan mendatangkan ulama-ulama, dan jika perlu akan membuat demonstrasi besar-besaran, dan menduduki balaikota dengan melibatkan istri, suami, dan anak-anak mereka.

Walikota Joko Widodo merespons keresahan para PKL Banjarsari dengan mengundang perwakilan dari ke 8 paguyuban PKL Banjarsari dalam acara ramah tamah di rumah dinas Loji Gandrung pada tanggal 16 Agustus 2005. Ini adalah dialog pertama yang dilanjutkan dengan puluhan pertemuan lanjutan. Pemerintah Kota Solo juga berupaya untuk mengakomodir pendapat *stakeholder* kota lain dengan mengundang

perwakilan LSM, Perguruan Tinggi, Media, beserta kepala-kepala kantor dan dinas terkait untuk membicarakan rencana relokasi PKL Banjarsari.

Melalui proses konsultatif yang cukup panjang, akhirnya sikap PKL Banjarsari melunak. Sejak bulan Februari 2006 telah terbangun sikap PKL Banjarsari untuk menerima tawaran relokasi dari Pemerintah Kota dengan syarat Pemerintah Kota memberi jaminan hitam di atas putih atas kelangsungan usaha ekonomi mereka, antara lain dengan menyediakan semua fasilitas yang di butuhkan, seperti kios, surat izin usaha, kredit lunak, dan pelatihan secara gratis. Selain itu, para pedagang juga mengajukan persyaratan lainnya, seperti desain bangunan di calon lokasi harus sesuai dengan kebutuhan pedagang, transportasi ke lokasi dipermudah dan bisa dijangkau oleh warga, keamanan di lokasi baru bisa terjamin, disediakan MCK dan tempat ibadah, adanya subsidi pada pedagang selama pasar masih belum ramai, PKL direlokasi secara bersamaan, serta dibangunnya citra lokasi baru (Semanggi) yang baik sehingga bisa membentuk opini publik yang positif. Para PKL juga meminta jaminan bahwa kalau mereka pindah, lokasi Banjarsari tidak akan ditempati lagi oleh PKL lain.

Pada tanggal 23 Juli 2006 Prosesi Kirab Budaya dilakukan dengan meriah menandai proses boyongan resmi para PKL dari kawasan Monumen Juang 45 Banjarsari menuju lokasi yang baru di Pasar Semanggi yang diberi nama pasar *klithikan* Notoharjo. Upacara yang kental nuansa Jawanya ini diikuti oleh seluruh PKL Banjarsari, Walikota, Wakil Walikota, rombongan pejabat di lingkungan Pemerintah Kota, para anggota DPRD, pasukan pengibar bendera pusaka, berbagai elemen masyarakat, serta disaksikan ribuan warga kota di jalan-jalan yang dilalui kirab.

Pada bulan Juni 2008 menunjukkan bahwa kegiatan jual-beli sudah aktif berlangsung. Walaupun demikian, tidak semua pedagang mengalami kemajuan yang sama dalam kegiatan usahanya di tempat yang baru ini. Yang menarik, walikota selalu terbuka menerima umpan balik dari para pedagang untuk perbaikan situasi usaha di tempat yang baru ini. Sementara itu, Monumen Juang 45 di banjarsari sudah kembali berfungsi sebagai ruang terbuka hijau dan taman kota. Pengalaman Berharga Untuk Kota Lain.

Walaupun masalah PKL adalah masalah yang kompleks dan kronis, tetap ada harapan masalah ini bisa diatasi dengan adanya tata pemerintahan yang partisipatif. Melalui proses partisipatif, kebijakan pengelolaan PKL yang manusiawi dan produktif dapat sekaligus dicapai. Kombinasi antara pemerintahan yang memiliki visi dengan adanya modal sosial yang kuat di dalam komunitas PKL sendiri akan menghasilkan

kebijakan yang suportif yang memberikan kepastian yang lebih besar bagi PKL.

### **3. Kota Jogjakarta**

Contoh konkret dalam penanganan PKL selanjutnya adalah pengelolaan kawasan Malioboro di Kota Yogyakarta. Hingga saat ini, wilayah itu menjadi tumpuan hidup bagi sekian banyak PKL yang biasa berjualan di sana. Tidak hanya itu, Malioboro juga menjadi aset yang mendatangkan keuntungan, baik materi maupun nonmateri, bagi pemerintah daerah.

Kawasan Malioboro merupakan tujuan wisata turis lokal maupun mancanegara. Kawasan ini dihuni oleh berbagai macam PKL dengan aneka ragam barang dagangannya, mulai dari pedagang makanan lesehan hingga barang-barang kerajinan. Pada umumnya, para PKL ini tergabung dalam koperasi yang mereka bentuk sendiri.

Pemerintah DIY menyerahkan sepenuhnya pengelolaan Malioboro kepada pedagang kaki lima dan masyarakat, dengan konsep dari PKL, oleh PKL, dan untuk PKL. Para PKL di Malioboro juga membentuk organisasi PKL. Keberadaan organisasi ini diperlukan untuk ikut menciptakan ketertiban dan keamanan di kawasan itu. Dengan cara seperti itu, mereka dapat saling melindungi dari kemungkinan ancaman preman dan juga saling mengingatkan untuk menjaga kebersihan lingkungan dan kenyamanan tempat berjualan. Pemerintah kota dan para PKL memang berkepentingan menjaga citra positif kawasan Malioboro yang sudah terkenal hingga ke mancanegara. Selain itu, kawasan itu juga merupakan sumber pendapatan bukan saja bagi para PKL, tetapi juga bagi pemerintah kota.

Keberadaan kawasan khusus seperti Malioboro ini pula yang dapat dijadikan contoh sebagai salah satu konsep ideal penanganan PKL. Aspek legal dan ketertiban menjadi dua hal yang menjadi sorotan. Hal yang perlu digarisbawahi dari konsep penanganan PKL, seperti di Yogyakarta. Mereka harus memiliki surat izin tertentu juga berjualan secara resmi dan teratur.

### **4. Kota Bandung**

Sebagai aset pariwisata, sebagai contoh model yang setidaknya berhasil adalah PKL makanan didaerah Taman Cilaki-Citarum. Sekitar tahun 1995 mereka masih berada didaerah Diponegoro. PKL yang terkenal dengan Bajigur dan Badrek-nya ini lambat laun mulai merelokasi usahanya kedaerah baru disekitar Cilaki-Citarum. Pada tahap awal, penolakan begiru deras, dengan pendekatan manusiawi dan rasional, kepindahan mereka ternyata membuahkan hasil.

Yang sangat ditakutkan dalam pembinaan PKL adalah pertumbuhannya yang terus bertambah sehingga menghabiskan lahan yang terbatas dikawasan tersebut. Sebagai studi kasus jumlah PKL di Taman Cilaki tersebut boleh dibilang konstan, dan mereka merupakan PKL lama yang awalnya berada dikawasan Diponegoro. Jumlah konstan ini dimungkinkan oleh kebijakan informal dari para pelaku PKL sehingga timbul kesadaran dari mereka untuk melakukan tindakan preventif akan masuknya PKL baru.

Sudah tentu kawasan ini sampai sekarang merupakan objek wisata bagi para pemburu makanan tradisional Bandung. Yang cukup menarik, keberadaan mereka dalam membuka usahanya dari pukul 17.00 sampai 24.00 telah menjadikan lokasi ini sebagai lokasi wisata kuliner favorit di Kota Bandung hingga saat ini. Penanganan kreatif seperti ini pernah dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Bandung. Tidak ada salahnya, penanganan serupa dilaksanakan pula di lokasi lain di Kota Bandung yang memiliki karakter permasalahan yang relatif serupa.

**a. Model Penanganan PKL Elektronik di Lokasi Jl. Cihapit, Kota Bandung**

Penataan terpadu juga telah dilakukan dikawasan Cihapit, lokasi yang dijadikan perdagangan barang elektronik ini sekarang begitu apik dengan tutup permanen yang mewadahi pojok taman Cilaki. Kawasan tersebut cukup favorit bagi pemburu barang bekas elektronik dikawasan Bandung.

Pada saat lokasi ini belum ditata, para PKL elektronik ini menggelar dagangan mereka dengan meja dari triplek dengan beratap terpal biru dan tampilan yang seadanya. Kesan kumuh jelas terpancar dari lokasi ini. Namun, setelah dilakukan penataan yang apik, dimana lapak para PKL distandarisasi ukuran dan bentuknya serta rak untuk dagangan mereka yang tertata dengan baik, telah mengubah kesan kumuh tersebut menjadikan kawasan perdagangan elektronik ini menjadi tempat yang nyaman tanpa merelokasi PKL dan tanpa menimbulkan terjadinya gangguan terhadap ruang publik secara radikal seperti sebelumnya.

**b. Model Relokasi PKL dengan Memanfaatkan Gedung-Gedung yang Tidak Terpakai di Kota Bandung**

Salah satu upaya penataan PKL di Kota Bandung dilakukan dengan penempatan di gedung-gedung kosong yang tidak digunakan lagi, dengan menyediakan ruang dagang. Penempatan ini dilakukan pada eks Toko Ria Jalan Otista, Gedung Dezon Jalan Asia-Afrika. Namun, dikarenakan penurunan pendapatan yang dirasakan oleh para PKL maka

## **Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...**

relokasi PKL dengan lokasi di eks Toko Ria Jl. Otto Iskandar Dinata tidak dapat berlanjut.

Di samping itu, Pemkot Bandung juga menempatkan PKL di lahan kosong milik perorangan yang dikelola pihak ketiga (swasta), seperti di Gerbang Marema (Jalan Kapatihan), dan Gerbang Manunggal (Jalan Ibrahim Adji). Dikotomi formal-informal.

### **C. Pertumbuhan dan Kontribusi Sektor Informal**

Di tengah-tengah krisis Multi Dimensial yang melanda Indonesia sejak tahun 1997 dan belum menunjukkan adanya tanda-tanda akan berakhirnya masa krisis ini, menjadikan keprihatinan kita semua, mulai dari elite hingga rakyat bawah. Namun demikian, rasa optimisme untuk bangkit dari keterpurukan ini bukannya tidak ada sama sekali. Sekecil apapun peluang untuk keluar dari krisis tersebut tetap ada, walaupun dengan cara untuk sekedar dapat tetap bertahan (*Survive*) pada masa krisis ini harus dilakukan dengan berbagai cara. Hal seperti ini ditunjukkan oleh para pelaku di sektor informal perkotaan hingga ke usaha kecil dan menengah (UKM).

Bila kita tinjau sedikit ke belakang mengapa krisis berkepanjangan ini dapat terjadi. Hal ini karena kita terlalu terfokus pada keberhasilan yang berorientasi pada usaha skala besar sebelum tahun 1997. Ini ditunjukkan pada pertumbuhan ekonomi nasional selama lebih dari sepuluh tahun sampai pertengahan 1997 cukup fantastis dengan rata-rata 5-6 persen per tahun. Dari pertumbuhan ekonomi yang besar ini disumbang dari sektor dunia usaha berskala besar dan BUMN sehingga tidak sedikitpun kita sungkan untuk menyetujui AFTA dilaksanakan pada tahun 2003 (Sofyan Tan: 2001). Namun, kenyataan justru banyak terjadi perusahaan besar dan BUMN berjatuh dan orang mulai melihat usaha kecil dan menengah yang dipandang mampu bertahan bahkan berkembang di tengah krisis tersebut. Hal ini dikarenakan usaha kecil dan menengah tidak bergantung pada lembaga formal, lebih efisien non birokratis dan terjadi pergeseran konsumsi karena harga yang terjangkau oleh kalangan kecil.

Kontribusi usaha kecil dan menengah terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) dan penyerapan tenaga kerja dapat dilihat pada data tabel yang dikeluarkan oleh Indef tahun 2000 berikut ini.

Tabel 1.

**Kontribusi usaha kecil dan menengah terhadap  
Produk Domestik Bruto (PDB) dan penyerapan tenaga kerja**

No	Skala Usaha	Banyaknya Unit	Kontribusi Terhadap PDB	Penyerapan Tenaga
1	Kecil	36.761.689 (99,85 %)	385.553 Milyar ( 40,89 %)	571.341.963 (88,66 %)
2	Menengah	51.889 (0,14%)	162.918 Milyar ( 17,28%)	6.971.61 ( 10,78%)
3	Besar	1.831 (0,01 %)	394.373 Milyar (41,83%)	364.493 (0,57%)

Sumber :Indef Jakarta 2000

Dari data di atas, terlihat usaha kecil mampu menyerap 88,66 % tenaga kerja dan menyumbang Produk Domestik Bruto (PDB) yang hampir sama besar dengan sumbangan dan industri skala besar. Hal ini sangat ironis bila sektor usaha kecil terabaikan karena bila usaha kecil terkelola dengan baik maka akan memberikan sumbangan yang besar terhadap pengurangan pengangguran yang notabene mampu mengurangi tingkat kemiskinan secara nasional yang sampai saat ini mencapai angka kurang lebih 40 juta orang.

**1. Negara Terbelakang, Asal Usul, Perkembangan dan Efek dari Ekonomi Informal**

Sejumlah pertumbuhan sektor informal menurut pengalaman menunjukkan perbedaan diantara negara dan masyarakat yang sangat bergantung pada konteks ekonomi masyarakat. Dalam beberapa dekade terakhir ini, beberapa masyarakat menunjukkan kecenderungan pekerja tumbuh lebih cepat daripada upah pekerja, proses perkembangan aktivitas ekonomi lamban, dan jaringan kciia bersifat horisontal tidak ada birokrasi. Hal ini merupakan model baru organisasi yang efisien.

Hal baru dimana pekerja memasuki pasar tenaga kerja telah tumbuh generasi baru wirausahawan. Hal tersebut didukung situasi yang meliputi fleksibilitas eksploitasi dan produktivitas serta adanya penyimpangan dari wirausahawan yang rnenyebabkan ketidakmampuan pekerja yang melahirkan penderitaan selama dua abad terakhir ini.

Ekonomi Informal tidak tertutup untuk selalu diperdebatkan secara terbuka. Tidak ada satu definisipun yang dapat menerangkan apa definisi ekonomi informal itu? Dari hasil beberapa uji coba pendekatan yang dilakukan ternyata tidak signifikan, ekonomi informal bukanlah seperangkat aktivitas yang ditunjukkan pada masyarakat marginal, studi pada negara maju, dan negara terbelakang telah menunjukkan dinamika ekonomi ketidakteraturan. Beberapa aktivitas sektor informal mungkin

## **Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...**

memperoleh pendapatan yang kurang dari kebutuhan hidup mereka dan keluarganya, tetapi motivasi dapat mengendalikan pekerja untuk menerima upah yang lebih rendah daripada sektor formal merupakan awal dari kemiskinan sebagai atribut yang berkaitan dengan distribusi.

Ada keterkaitan yang sistematis antara sektor formal dan informal pekerja (individu) dapat bekerja pada dua sektor dalam hari kerja yang sama sekalipun. Ekonomi informal bukanlah sebuah kondisi, tetapi sebuah proses dari penghasilan, secara kelembagaan sektor informal tidak dibatasi oleh bermacam-macam peraturan, jarak perbedaan antara faktor formal dan informal telah hilang. Dengan demikian, semua aktivitas yang telah dilaksanakan disebut informal.

Pada tahun 50-80 pertumbuhan ekonomi di negara-negara Amerika Latin tumbuh kurang lebih 5,5 persen, namun hal ini tidak diikuti oleh naiknya GMP karena pertumbuhan penduduk yang cepat, sektor industri di negara-negara ini tumbuh kurang lebih 6 persen. Meskipun demikian, hal tersebut tidak dapat menaikkan GDP mereka sehingga pertumbuhan pekerja sektor informal mengalami kemunduran dari 46 persen menjadi 42 persen. Disamping itu, pada dekade yang sama aktivitas sektor informal tumbuh kurang lebih 30 persen dari aktivitas ekonomi penduduk kota. Demikian halnya yang terjadi di negara-negara lain, seperti Italia tengah, utara, dan Spanyol.

### **2. Struktur Ekonomi Informal**

Ada 3 aspek yang diperhatikan dalam ekonomi informal, yakni:

- a. Hubungan sistematis dalam ekonomi formal
- b. Ciri khas pekerja aktivitas informal
- c. Sikap pemerintah ke depan terhadap sektor informal dan tidak diatur peraturan.

Menurut riset selama puluhan tahun menunjukkan konsistensi sektor informal terintegrasi secara total ke dalam sistem ekonomi nasional jaringan kerja terbentuk oleh bukan peraturan-peraturan. Kenyataan ekonomi di negara-negara kebanyakan, pekerja bekerja ke dalam dua atau tiga sistem untuk berinteraksi. Kebanyakan pekerja menerima keuntungan kecil atau upah rendah, pengalaman menunjukkan rata-rata kondisi pekerja jelek, dan dibutuhkan prasarat dari pekerja untuk memasuki pasar tenaga kerja. Meskipun aktivitas informal banyak menimbulkan masalah namun sektor informal untuk membangun di bawah toleransi pemerintah. Pemerintah memberi toleransi, bahkan memberi stimulan pada sektor informal sebagai jalan memecahkan potensi konflik sosial dengan memperkenalkan perlindungan politik.

Demikian juga pengalaman di kebanyakan Negara, sektor informal dapat menyelesaikan penghuni liar di negara ketiga merupakan cara yang murah untuk penyelesaian krisis perumahan.

### **3. Asal Usul Ekonomi Informal**

Analisa asal-usul proses sektor informal di kebanyakan negara maju, dapat memberi penjelasan dari fungsi dan dampak sektor informal, dengan mengacu pada beberapa kasus dari hasil penelitian di negara maju. Dasar pemikiran bahwa perluasan ekonomi restrukturisasi menyebabkan krisis struktural tahun 1970, hal ini disebabkan:

- a. Reaksi antara perusahaan dan pekerja terhadap kekuatan organisasi buruh.
- b. Ketidakteraturan dinamika adalah reaksi terhadap pengaturan kegiatan ekonomi melalui pajak dan legalisasi sosial.
- c. Pengaruh insentif pekerja industri terutama adalah dampak kompetisi internasional.
- d. Hubungan antara pertumbuhan ekonomi informal adalah, proses industrialisasi, bahwa di bawah masyarakat dan kondisi ekonomi.
- e. Pertumbuhan sektor informal hasil dari akibat krisis ekonomi sejak tahun 1970 jalan keluar dari dan perbaikan kondisi tempat tinggal sektor informal mudah diterima oleh mereka.

### **4. Analisis Tenaga Kerja di Kota**

Konsep sektor informal telah menghasilkan kerangka-kerangka baru untuk pembahasan masalah tenaga kerja di kota Jan-Breman (dalam Chrismaning dkk:2001) mengusulkan agar dibedakan tiga kelompok pekerja dalam analisis terhadap kelas sosial di kota yaitu:

- a. Kelompok yang memiliki usaha sendiri dengan modal dan memiliki keterampilan.
- b. Kelompok buruh pada usaha kecil dan usaha sendiri tanpa modal atau modal sangat sedikit.
- c. Kelompok miskin yang kegiatannya di luar hukum atau mirip gelandangan dan pengemis.

Pendapat lain yang dikemukakan Standing 1977 bahwa kelompok sosial-ekonomi kota dan hubungannya dengan sektor informal, dibedakan antara pengusaha kecil dan kelompok yang memiliki usaha sendiri atau menjadi buruh tidak tetap. Selanjutnya, ILO menganggap sektor informal sebagai suatu unsur dinamis dalam lingkungan kota yang patut dipelihara dan dikembangkan.

## 5. Kontribusi Sektor Informal

Sejalan dengan terjadinya krisis yang berkepanjangan dan berdampak pada merosotnya industri berskala besar yang mampu menyerap tenaga kerja, seperti kelompok sandang, tekstil, dan sepatu maka PHK menjadi tidak terhindarkan sehingga terjadinya peningkatan jumlah pengangguran yang berakibat pada naiknya jumlah penduduk miskin.

Kemiskinan dan pengangguran merupakan masalah utama terutama pada negara berkembang. Peluang untuk memecahkan masalah-masalah ini hanya bisa disalurkan dengan pelaksanaan pembangunan yang secara sadar, nyata, dan efektif yang diarahkan untuk menciptakan kesempatan kerja dan pemerataan pendapatan seluruh masyarakat (Suroto: 1992). Untuk itu, diperlukan strategi pembangunan yang tepat. Ada beberapa teori modal pembangunan yang dikembangkan, seperti teori pembangunan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi. Namun, terdapat kelemahan dalam bidang pemerataan sehingga kesejahteraan tidak optimal. Selanjutnya, dikembangkan teori pembangunan ekonomi-sosial yang menekankan aspek pemerataan kesejahteraan masyarakat.

Namun, persoalan baru muncul, kemampuan pemerintah dalam menandai pembangunan semakin terbatas sehingga diperlukan peranan swasta untuk dapat mengambil peranan di depan. Akan tetapi, hal ini tidak dapat juga dimaksimalkan karena dunia usahapun mengalami keterpurukan. Alternatif yang dilirik adalah usaha berskala kecil dan menengah atau populer dengan sebutan sektor riil masyarakat. Sektor riil yang dimaksud di sini adalah usaha (biasanya berskala kecil) yang dilakukan oleh masyarakat dan dari sekian banyak usaha yang dilakukan oleh masyarakat tersebut adalah memasuki sektor informal, seperti tukang becak, pengasong, sopir angkutan umum, PKL, dan penjual tetap keliling.

Di daerah perkotaan dari jenis pekerjaan sektor informal yang menarik minat adalah PKL. Hal ini dikarenakan beberapa hal, seperti tidak membutuhkan banyak modal, *skill* maupun pendidikan, serta didukung fasilitas perkotaan yang ada sangat mendukung tumbuh kembangnya sektor informal. Dampak dari perkembangan sektor informal perkotaan ini adalah munculnya masalah-masalah perkotaan yang secara ekonomis tumbuhnya sektor informal adalah menjadikan katup pengaman di masa krisis.

Masalah tenaga kerja di Indonesia biasanya dikaitkan dengan dua gejala pokok, yaitu tingkat pengangguran terbuka yang relatif tinggi dan sebesar informal yang ditandai oleh produktivitas dan penghasilan

rendah. Meningkatnya pengangguran di kota diperkirakan berkaitan dengan pertumbuhan kesempatan kerja di sektor formal yang relatif lamban dibandingkan dengan tenaga kerja yang tersedia.

Pertumbuhan sektor informal juga disebabkan ketidakmampuan sektor formal menyerap lebih banyak tenaga kerja. Namun, hal ini dikarenakan banyak pekerja masuk ke sektor ini karena terbatasnya kesempatan kerja dan rendahnya pendapatan di desa. Sedikit diantara mereka pindah ke kota dengan harapan mendapat penghasilan yang lebih tinggi di kota. Para pekerja sektor informal mempunyai ciri yang berbeda dengan penganggur.

Masalah tenaga kerja dan kemiskinan di kota berhubungan dengan pertumbuhan sektor informal meskipun terdapat kelemahan yang disebabkan oleh beberapa hal, yakni kriteria untuk menggolongkan sebuah usaha atau pekerja ke dalam sektor informal, misalnya teknologi padat karya, sedikit keterampilan dan tidak dilindungi pemerintah, tidak ada patokan yang jelas dan sulit diukur, dalam praktik biasanya diukur secara sederhana terutama berdasarkan jumlah buruh, dan usaha sendiri atau tidak. Di Indonesia, tukang puntung rokok, tukang becak, tukang kayu, pengusaha industri kecil, serta pemilik warung dan kios, semuanya dapat digolongkan ke dalam sektor informal. Akan tetapi, dari segi kelas sosial, permodalan, keterampilan dan hambatan untuk berkembangnya berbeda.

Sektor informal memiliki heterogenitas, meliputi penghasilan, status sosial dan ekonomi. Beberapa studi empiris di negara lain menunjukkan bahwa distribusi penghasilan sektor informal sangat bervariasi.

#### **D. Kebijakan Transportasi Perkotaan**

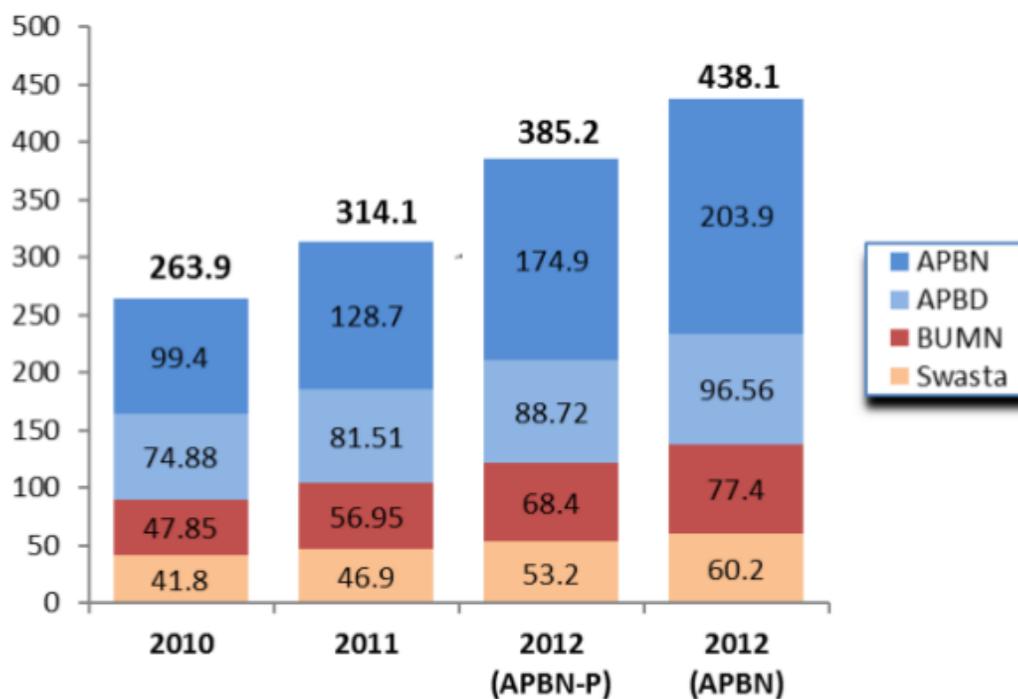
Keberadaan sebuah kota ditandai dari tersedianya infrastruktur yang memadai. Kota yang berkonotasi “modern” yang menjadi pembeda dengan daerah identik dengan gemerlapnya kehidupan super sibuk, dimana tingkat mobilitas penduduk yang amat tinggi sehingga memerlukan dukungan sarana dan prasarana seperti gedung-gedung perkantoran, transportasi, maupun pelayanan publik yang lain. Masalah perkotaan banyak didominasi oleh semrawutnya lalulintas yang berakibat pada kemacetan.

Mengatasi masalah kemacetan di kota, ibarat mengurai benang kusut. Hampir setiap kota di Indonesia dipusingkan oleh kemacetan. Dibutuhkan anggaran yang sangat besar untuk membangun infrastruktur, berupa pembangunan jalan dan sarana pendukung lainnya berupa

### Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

pembangunan terminal serta transportasi perkotaan sesuai yang dibutuhkan masyarakat. Namun hal tersebut diharapkan mampu menekan tingkat kepadatan arus lalu lintas dan dapat mengurangi kemacetan.

Besaran dana yang dibutuhkan dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia diproyeksikan mencapai angka Rp. 438,1 triliun. Idealnya sebuah negara harus mengalokasikan 5 persen dari total anggaran. Adapun empat sumber pembiayaan yang mendanai proyek pembangunan infrastruktur, yakni APBN, APBD, BUMN, dan swasta dengan perincian seperti tabel berikut:



Gambar 1.  
Dana Infrastruktur dalam Triliun Rupiah

Sumber: Litbang Kompas (2012)

Melihat besaran alokasi anggaran pembangunan infrastruktur yang dibutuhkan secara langsung mendorong tingkat pertumbuhan ekonomi perkotaan, dan akan terus memacu tingkat masalah perkotaan berupa masalah kemacetan bila tidak dikelola secara benar dan tepat. Sulitnya mencari formula mengatasi kemacetan diperkotaan diakui oleh para pengambil kebijakan, mulai dari kementerian terkait sampai tingkat kepala daerah. Contoh terjadinya tarik ulur konsep pembangunan jalan tol kota di Jakarta, serta konsep transportasi massal yang tidak kunjung

teralisasi menjadi bukti nyata sulitnya merumuskan kebijakan transportasi di Indonesia.

### **1. Transportasi Massal**

Kebijakan transportasi massal terbentur oleh beberapa kendala. Baik yang dikelola negara maupun perusahaan swasta. Di sektor angkutan darat, PT. Kereta Api Indonesia menghadapi masalah keterbatasan lintasan rel kereta api yang hanya terdapat di pulau Jawa, serta tingginya biaya operasional modal transportasi ini. Cenderung kurang berkembang dari sisi manajemen perusahaan yang tidak dapat mendatangkan keuntungan secara maksimal sehingga perkembangan transportasi kereta api cenderung stagnan dan sektor swasta enggan masuk. Keberadaan jenis transportasi kereta api di beberapa kota sangat membantu para komunitas penglaju antara kota, seperti di wilayah JABODETABEK maupun wilayah Solo Raya dengan Jogjakarta.

Transportasi kereta api relatif tidak mengalami kemacetan, disamping mampu mengangkut jumlah penumpang dalam jumlah yang banyak. Namun, transportasi kereta api banyak menimbulkan kemacetan terutama di jalan-jalan padat yang dilalui. Keberadaan palang-palang pintu kereta api akan menimbulkan terjadinya kemacetan yang cukup panjang saat kereta lewat. Solusi pembuatan jalan layang pada pintu perlintasan kereta api memerlukan dukungan dana amat besar sehingga keberadaan jalan layang amat terbatas.

Jenis angkutan darat yang lain di perkotaan adalah bus umum dan angkutan kota yang lain. Keberadaan jenis angkutan kota, baik itu bus kota, angkot, taxi, dan becak banyak dikeluhkan baik itu dari kalangan pengusaha maupun para pengguna. Keberadaan angkutan-angkutan di perkotaan tidak mengalami perkembangan yang signifikan, bahkan cenderung mengalami penurunan. Pengusaha tidak mampu meningkatkan kualitas pelayanan sehingga penumpang enggan menggunakan transportasi angkutan perkotaan. Disisilain, maraknya jenis transportasi kendaraan roda dua menyebabkan pengguna angkutan umum perkotaan berkurang drastis.

Keengganan menggunakan angkutan umum perkotaan disebabkan oleh buruknya fasilitas angkutan umum dan penumpang harus menunggu waktu yang cukup lama. Masuknya bus-bus perkotaan yang dikelola oleh pemerintah melalui perum Damri menjadi geliat tersendiri. Sebagai armada yang dituntut mengutamakan pelayanan ketimbang keuntungan, cukup menawarkan solusi bagi masyarakat menggunakan jenis angkutan ini. Dengan kualitas pelayanan prima ber-AC, penumpang juga tidak perlu terlalu lama menunggu. Namun, bagaimana nasib keberadaan sarana transportasi berupa bus-bus perkotaan ini, hampir disemua kota

## **Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...**

keberadaan bus-bus kota yang disubsidi pemerintah ini selalu mengalami kerugian.

Dilema keberadaan armada yang dikelola pemerintah adalah disatu sisi menyediakan fasilitas pelayanan publik yang memadai dengan target utama adalah menciptakan kesadaran untuk menggunakan angkutan umum bukan mencari keuntungan, di sisi lain pengelola sebuah perusahaan dituntut untuk mandiri secara finansial maka diperlukan upaya keras untuk mengatur perusahaan-perusahaan sektor jasa angkutan ini.

Contoh pengelola armada oleh pemerintah seperti yang terjadi di kota Solo, dimana Perum Damri yang mengelola bus perkotaan bernama Batik Solo Trans (BST). Keberadaan bus yang baru berumur dua tahun operasional ini sudah mengalami kerugian yang cukup besar. Pengelola terpaksa tombok antara 40 juta – 50 juta perbulan. Padahal dengan beroperasinya BST ini telah menelan korban satu perusahaan bus yang dikelola swasta terpaksa menghentikan operasionalnya karena kalah bersaing dengan bus yang dikelola pemerintah.

Terjadinya benturan kepentingan akibat terjadinya persaingan usaha tidak terhindarkan. Hal ini sebetulnya tidak perlu terjadi karena kepentingan pemerintah dan perusahaan swasta tidak saling mematikan. Justru keberadaan pemerintah adalah dalam posisi mendorong tumbuhnya peran swasta. Sinergisme pemerintah dan swasta diharapkan mampu memecahkan persoalan yang terjadi. Kasus pengelolaan BST di Solo disebabkan sistem pengelolaan yang tidak menggandeng perusahaan swasta, disamping pelibatan *stakeholder* dalam hal ini kerjasama dengan pihak sekolah, dimana konsumen BST 40 persen adalah pelajar. Persentase ini bisa ditingkatkan bila pihak pengguna dilibatkan sebagai pelanggan tetap. Pelibatan tiga pihak pemerintah, swasta dan masyarakat pengguna dalam kebijakan publik diharapkan dapat mencapai sasaran.

### **2. Terminal Regional**

Kebijakan transportasi umum tidak terlepas dari konsep penataan terminal kota. Konsep pembangunan terminal kota selama ini menitik-beratkan pada konsep skala volume kendaraan yang ditandai keramaian jumlah penumpang. Pada kota-kota besar, keberadaan terminal yang dimaksudkan sebagai pintu masuk kota akan ditempatkan pada terminal induk. Sedangkan pada kota-kota skala kecil keberadaan terminal tidak lebih hanya sebagai tempat transit, sekadar numpang lewat kota, dan pembayaran retribusi.

Keberadaan terminal kota merupakan potensi dalam penggalian sumber pemasukan bagi daerah. Disamping dapat mendongkrak per-

tumbuhan ekonomi daerah maka tidak jarang ditemui pada jalan-jalan utama pertumbuhan daerah berjalan paralel dengan keramaian sebuah terminal, meski keberadaan terminal tersebut tidak berada di pusat ibu kota kabupaten.

Orientasi pada pendapatan dari retribusi membuat suatu daerah kabupaten atau kota wajib membuat terminal di daerah masing-masing, tanpa mempertimbangkan aspek letak lokasi. Bagi daerah (kabupaten) masalah pengadaan lahan yang diperkirakan untuk pembangunan sebuah terminal bukanlah persoalan serius. Kondisi berbeda yang dialami oleh kota yang memiliki keterbatasan lahan, namun dari sisi keramaian volume kendaraan amat padat sehingga kesulitan mengembangkan terminal yang representatif. Maka yang terjadi adalah dipaksakannya lokasi terminal di tengah kota. Kondisi ini akan menimbulkan beban volume kendaraan di perkotaan dan berakibat pada padatnya arus lalu lintas perkotaan. Posisi lain akan mematikan angkutan kota karena kendaraan antar kota bisa masuk lewat kota.

Gagasan membangun sebuah terminal antar kota terpadu yang melibatkan beberapa kabupaten/kota sulit diwujudkan, mengingat kepentingan kota yang tidak mau pendapatan retribusi diserobot daerah lain. Keputusan ego sektoral kian dominan, dapatkah kota dan daerah berbagi kue retribusi terminal? Harus ada komitmen bersama untuk kepentingan publik yang lebih besar. Bila tidak, masalah perkotaan yang berupa kemacetan dan meningkatkan kebiasaan publik untuk menggunakan transportasi umum akan sia-sia.

Keberadaan sebuah terminal yang berlokasi meliputi beberapa wilayah kabupaten atau kota, secara geografis akan membuka akses wilayah di sekitarnya, dan pertumbuhan ekonomi diharapkan merata, disamping akan mengurangi tingkat kepadatan lalu lintas kota. Sistem bagi hasil berdasarkan sewa lahan bagi wilayah (region) yang berkontribusi dalam penyediaan lahan dan akses jalan masuk terminal, menjadi dasar pembagian pendapatan daerah. Pembahasan konsep pembangunan antar wilayah daerah perbatasan akan di bahas pada bab VIII.

#### **E. Masalah Pertanahan di Perkotaan**

Aspek kehidupan sosial manusia adalah tersedianya tanah. Masalah tanah muncul diakibatkan jumlah tanah tidak pernah bertambah, sedang untuk menopang kehidupan harus diikuti kenaikan jumlah tanah penduduk. Untuk itu, dibutuhkan regulasi yang mengatur peruntukannya terutama fungsi sosial tanah yang sangat mendesak. Dalam hal ini,

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

sejalan dengan Pasal 6 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Undang-undang Pokok Agraria dan UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penata Ruangan maka tanah di Indonesia tidak boleh dibisniskan.

Menurut Ratchlif (1978), Goldberg, dan Chinloy (1998) mengatakan, bahwa teori ekonomi tanah perkotaan berbeda dengan barang-barang produksi yang bebas lokasi (*footlose Industry*) dan bebas waktu karena ada beberapa perbedaan karakter dari produk tanah (perkotaan), yaitu karakter fisik (Ruang, Struktif, tidak bergerak karakter lokasi dan karakter-karakter lainnya).

Untuk itu pemikiran kearah reorientasi fungsi ekonomi ke fungsi sosial perlu dilakukan. Fungsi sosial ekonomi tanah menyebabkan terjadinya benturan konflik yang sering muncul menghiasi masalah sosial yang aktual. Ekonomi tanah perkotaan disebutkan sebagai kombinasi elemen ekonomi perkotaan pada tataran makro dan mikro, baik dari segi hak kepemilikan, aspek politik maupun institusi sosial (Tambunan, 1988). Tren naiknya ekonomi tanah perkotaan di Indonesia telah tampak pada dekade tahun 70 antara lain, bahwa harga tanah perkotaan ditentukan oleh intervensi kebijakan ketataruangan bukan oleh mekanisme pasar semata. Peran negara sangat dominan, dengan kebijakan yang diasumsikan otoritas negara sebagai lembaga diatas masyarakat. Negara bukan alat dari masyarakatnya tetapi merupakan alat dari dirinya sendiri. Negara mempunyai misinya sendiri, yakni sejarah untuk menciptakan masyarakat yang lebih baik dari pada yang ada sekarang. Leh karena itu, negara harus dipatuhi warganya bukan sebaliknya. Sebagai lembaga diatas masyarakat, negaralah yang tahu apa yang baik bagi masyarakat. Arif Budiman (1996:59) mengatakan, "jika terjadi pertentangan antara negara dengan masyarakat maka negaralah yang harus dimenangkan karena negara mendasarkan kebijakannya bagi kepentingan publik".

Korelasi antara peran negara dengan pengaturan kehidupan masyarakat menunjukkan tingkat signifikan, terlebih yang menyangkut aspek sosial-ekonomi masyarakat. Intervensi pemerintah lebih ditujukan untuk memperbaiki kehidupan masyarakat. Dengan kekuasaan otoritatifnya, pemerintah dapat mengeluarkan seperangkat regulatifnya, baik itu berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Kepres, sampai Peraturan Daerah ditingkat pemerintah lokal.

Tanah mempunyai ciri khusus yang bersegi dua, yakni sebagai benda dan sebagai sumber daya alam. Seperti halnya air dan udara, yang merupakan sumber daya alam yang tidak dapat diciptakan oleh manusia, tanah menjadi benda bila telah diusahakan oleh manusia, misalnya menjadi tanah pertanian atau dapat pula dikembangkan menjadi tanah perkotaan. Pengembangannya dilakukan oleh pemerintah melalui

penyediaan prasarana yang akan meningkatkan nilai tanah. Dengan demikian, perlu disadari bahwa tanah adalah benda yang dipunyai oleh masyarakat karena diciptakan melalui investasi dan keputusan masyarakat melalui pemerintah.

Ciri lain dari tanah adalah sifatnya yang tetap, jumlahnya yang terbatas, serta penyediaannya yang tidak dapat diubah. Kegunaannya pun tidak hanya sebagai faktor produksi, tetapi dapat juga digunakan sebagai alat untuk investasi jangka panjang atau sebagai tabungan, dan dalam hal-hal tertentu dapat dijadikan alat spekulasi.

Untuk itu, dalam memahami kebijakan penatagunaan tanah, diperlukan pemahaman mengenai ciri tanah yang bersegi dua, sebagai benda dan sumber daya alam yang harus dapat memenuhi kebutuhan manusia secara individual dan kolektif. Tujuan utama kebijakan penatagunaan tanah adalah untuk memecahkan masalah berkenaan dengan tersedianya tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan dan memperkecil kemungkinan terjadinya konflik antara berbagai penggunaan tanah pada lokasi yang sama.

Tata guna tanah membentuk dasar struktur perkotaan dan tanah perkotaan merupakan cerminan dari struktur sosial kota. Perubahan sosial ekonomi memengaruhi pola tata guna tanah kota dan pada gilirannya tata guna tanah memengaruhi perkembangan lebih lanjut dari masyarakat perkotaan dengan cara menentukan tata letak berbagai fungsi perkotaan. Masalah penyediaan tanah untuk saat mendatang hanyalah merupakan satu aspek perolehan sumber daya alam yang tersedia untuk memenuhi kebutuhan yang berkembang sebagai akibat kemajuan teknologi dan pertumbuhan ekonomi.

Keterkaitan antara sumber daya dan kebutuhan tergantung pada jumlah sumber daya yang tersedia, besarnya kebutuhan, serta sistem sosial-ekonomi dalam penggunaan dan pembagian sumber daya tersebut. Sedangkan kebutuhan berubah sebagai akibat perkembangan teknologi dan struktur sosial-ekonomi. Dengan demikian tujuan utama kebijakan tanah perkotaan adalah penyediaan tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan perkotaan dalam lokasi yang tepat dan dengan harga yang wajar. Karena kebijakan pertanahan merupakan bagian dari kebijakan pembangunan maka struktur politik dan sosial-ekonomi suatu negara dan tingkat pertumbuhan berpengaruh terhadap kebijakan pertanahan.

Bagi Indonesia, arah kebijakan pertanahan sebagaimana termuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang, antara lain adalah "penataan penggunaan tanah perlu memerhatikan hak-hak rakyat atas tanah, fungsi sosial hak atas tanah, batas maksimum pemilikan tanah pertanian dan perkotaan, serta pencegahan penelantaran tanah, termasuk

## **Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...**

berbagai upaya mencegah pemusatan penguasaan tanah yang merugikan kepentingan rakyat". Salah satu upaya tersebut dapat dilakukan oleh pemerintah dengan cara melakukan intervensi melalui berbagai cara/teknik. Hal tersebut bertujuan untuk mengendalikan harga tanah yang merupakan tugas dalam rangka pelaksanaan kebijakan pertanahan.

Pola tata guna tanah saat ini, pada umumnya ditentukan berdasarkan saling ketergantungan serta konflik antara kepentingan pemegang hak perseorangan, kelompok masyarakat, daerah perkotaan dan pedesaan di satu pihak, dan antara berbagai penggunaan tanah untuk kegiatan perdagangan, industri, jasa, pemukiman, pertanian, rekreasi, transportasi, dan sebagainya, di pihak lain.

Pasar tanah perkotaan dipengaruhi oleh ciri khas tanah perkotaan, yakni bahwa hukum penawaran dan permintaan tidak berpengaruh terhadap pasar tanah perkotaan karena ciri tanah yang bersegi dua, yakni sebagai benda dan sumber daya alam. Permintaan dan penawaran tanah selalu dihubungkan dengan lokasi yang khusus. Lokasi berpengaruh terhadap nilai tanah sesuai jenis penggunaannya sehingga tanah untuk kegiatan perdagangan lebih tinggi nilainya dibandingkan dengan tanah untuk tempat tinggal.

Kelangkaan tanah dan sifatnya yang tidak mengalami penyusutan, menyebabkan bahwa lebih menguntungkan untuk menguasai tanah tanpa menjualnya, sedangkan benda-benda lain yang dapat menyusut harus dijual karena setelah jangka waktu tertentu nilainya berkurang. Demikian pula biaya yang dikeluarkan untuk investasi tanah, misalnya pajak yang harus dibayar, seringkali kecil nilainya dibandingkan dengan keuntungan yang diharapkan dan penjualan tanah tersebut di kemudian hari.

Karakteristik tanah perkotaan tersebut bahwa tanah dalam lokasi tertentu terbatas dalam kuantitasnya dan bahwa tidak mempergunakan tanah untuk sementara waktu tidak terkena sanksi dapat menjurus kepada ketidakseimbangan antara permintaan dan penawaran pasar tanah. Hal ini tampak dari tingginya persentase tanah kosong di perkotaan walaupun permintaan tinggi dengan akibat bahwa harga tanah semakin meningkat.

Akibat selanjutnya adalah bahwa harga tanah yang tinggi di daerah tertentu akan memengaruhi harga tanah di sekitarnya karena para pemilik tanah sekitarnya juga mengharapkan kenaikan harga tanahnya. Oleh karena itu, yang terkena dampak pada umumnya adalah mereka yang hanya mempunyai kemampuan terbatas untuk pembiayaan perumahannya. Bagi mereka hanya ada dua pilihan, yakni terpaksa pindah ke daerah yang lebih rendah kelas tanahnya di lokasi yang jauh, atau tinggal berdesakan dalam rumah yang mutunya di bawah standar. Upaya pencarian perumahan bagi kelompok masyarakat ini akan memengaruhi

harga-harga di tempat lain dan sebagai akibatnya sering terjadi alih fungsi tanah, dari tanah pertanian menjadi permukiman walaupun di dalam kota masih banyak tanah yang belum terbangun.

Upaya untuk mengendalikan harga tanah, pemerintah dapat melakukan intervensi melalui berbagai cara/teknik, seperti, Pengadaan tanah, Regulasi/pengaturan penatagunaan tanah, Penyediaan, pematangan, penyaluran tanah melalui lembaga bank tanah (*land banking*), dan Kebijakan perpajakan. (Sumarjono, 2008:220-223)

Regulasi yang mengatur bidang Ketataruangan, Henry (2003:37) mengatakan, negara melalui mesin birokrasinya merupakan fokus dari formulasi kebijakan dan merupakan faktor penentu dari sebuah negara. Untuk kedepannya, satu-satunya tugas terpenting dari pemerintah adalah merumuskan kebijakan. Futuristik sebuah kebijakan yang dibuat pemerintah menempati prioritas utama untuk menyelesaikan masalah masyarakat, apalagi yang menyangkut masalah ketataruangan yang mempunyai tingkat dinamika yang amat tinggi.

Regulasi yang mengatur tentang kebijakan nasional dibidang pertanahan di Indonesia diatur dalam Keppres No.34 th 2003 sebagai berikut:

**Tabel 2.**  
**Hukum Tata Ruang**

<b>Nomor</b>	<b>Jenis Kewenangan</b>
1.	Pemberian Ijin Lokasi
2.	Penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk kepentingan Pembangunan
3.	Penyelesaian Tanah Garapan
4.	Penyelesaian Masalah Ganti Rugi dan Santunan PTUP
5.	Penetapan Subyek dan Obyek Redistribusi Tanah serta Ganti Kerugian Tanah Kelebihan Maksimum dan Tanah Absente
6.	Penetapan dan Penyelesaian Masalah Tanah Hak Ulayat
7.	Pemanfaatan dan Penyelesaian Masalah Tanah Kosong
8.	Pemberian Ijin Membuka Tanah
9.	Perencanaan Penggunaan Tanah Wilayah Kab/Kota

*Sumber* : Salinan Keppres Nomor 34 Tahun 2003



## **BAB III**

### **PERENCANAAN TATA RUANG WILAYAH**

Pengaturan penggunaan ruang wilayah diatur dalam pasal 33 UUD 45 ayat (3) yang berbunyi “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya di kuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Hak Negara ini lebih lanjut diatur dalam berbagai Undang-Undang dan peraturan pemerintah di Negara Kapitalis sekalipun yang sangat menjunjung tinggi hak milik perorangan. Sehubungan dengan itu, terdapat kesadaran masyarakat bahwa penggunaan lahan perlu diatur. Christine M.E Whitehead (1983) mengatakan mekanisme pasar saja tidak akan menghasilkan suatu alokasi penggunaan lahan yang efisien. Dengan demikian, apabila dibiarkan kemakmuran masyarakat tidak akan optimal atau bahkan bisa merosot. Hal inilah yang mendorong agar pemerintah perlu campur tangan dalam pengaturan penggunaan lahan.

Campur tangan pemerintah dalam pengaturan penggunaan lahan diperlukan mengingat jumlah tanah tetap, sedangkan kebutuhan terus meningkat. Secara hukum hal ini dibenarkan dan secara *de facto* bahwa Negara harus dimenangkan karena Negara mengurus kepentingan publik. Namun, keterbatasan pemerintah tidak memungkinkan untuk mengatur penggunaan lahan secara keseluruhan di Negara sosial maupun komunis, sekalipun banyak mengarahkan pengaturan penggunaan lahan kepada asosiasi. Disamping faktor perubahan fungsi lahan yang mengikuti tren perkembangan penggunaan lahan dilapangan yang cenderung mengikuti mekanisme pasar merupakan alat pendistribusian lahan secara efisien. Pasar tentu tidak sempurna, namun menghilangkan peran mekanisme dalam pendistribusian lahan akan mengakibatkan kerja pendistribusian menjadi tidak optimal. Belum lagi melihat kemungkinan iktikad yang tidak baik dari para birokrat yang mengatur pendistribusian lahan tersebut. Dengan demikian, kebijakan pemerintah di satu sisi menjamin terciptanya penggunaan lahan yang serasi disisi lain memanfaatkan efisiensi yang terkandung didalam mekanismen pasar (Tarigan, 2006:54-55 ).

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

Bentuk campur tangan pemerintah dapat dikategorikan atas kebijakan yang bersifat, *Pertama* menetapkan dan mengatur, dimana pemerintah menetapkan penggunaan lahan pada suatu wilayah atau lokasi hanya boleh untuk kegiatan /penggunaan tertentu yang dinyatakan secara spesifik. Hak Negara untuk mengatur penggunaan lahan dituangkan dalam Undang-Undang nomor 5 tahun 1960 tentang peraturan pokok-pokok agraria dan Undang-Undang nomor 4 tahun 1982 tentang ketentuan-ketentuan pokok pengelolaan lingkungan hidup serta peraturan pemerintahan keputusan menteri dan berbagai peraturan pelaksanaannya. Kebijakan ini diterapkan untuk mencapai sasaran mempertahankan kelestarian lingkungan hidup, menyediakan lahan untuk kepentingan umum, melindungi masyarakat dari kemungkinan menderita kerugian yang besar, menghindari penggunaan lahan yang tidak pas sehingga tidak efisien, dan menghindari penggunaan lahan yang tidak memberikan kontribusi yang optimal. Implementasi berbagai regulasi yang dimaksudkan untuk melindungi lahan pertanian, masih memenuhi berbagai kendala sehingga konversi lahan pertanian secara besar-besaran diperkirakan terus terjadi, menyusul lemahnya dukungan pemerintah daerah. Hingga kini baru 28 dari 424 kabupaten/kota yang mengeluarkan Perda soal Tata Ruang yang menjadi landasan hukum penetapan kawasan/lahan/cadangan pertanian Pangan Berkelanjutan. Menurut Rudi Wibawa Guru Besar Ilmu Ekonomi Universitas Jember, sejauh ini perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dipandang sebagai hambatan karena pemerintah daerah sulit mendapatkan PAD dari sektor pertanian, lebih menarik kalau lahan pertanian dimanfaatkan untuk industri dan sektor lain. Bahkan ada daerah yang mengejar pendapatan asli daerah untuk memutar roda ekonomi daerah supaya lebih cepat pertumbuhannya. (Kompas:30 April 2012)

*Kedua*,kebijakan yang bersifat mengarahkan dimana pemerintah tidak menetapkan kebijakan yang ketat tetapi lebih bersifat mendorong masyarakat kearah penggunaan lahan yang diinginkan pemerintah. Alat dari kebijakan yang mengarahkan misalnya kemudahan administrasi, bayaran pajak, dan pemberian subsidi. *Ketiga*, kebijakan yang bersifat membebaskan, maksudnya adalah penggunaan lahan pada lokasi, tidak diatur atau diarahkan, cukup banyak lahan yang sifatnya belum diatur atau diarahkan terutama untuk lahan luar kota yang umumnya digunakan sebagai lahan pertanian, pemerintah tidak merasa perlu menetapkan penggunaan khusus bagi lahan tersebut. Dalam hal ini pemerintah membiarkan mekanisme pasar bekerja untuk menentukan kepemilikan dan penggunaan lahan tersebut. Untuk wilayah perkotaan biasanya sudah disusun rencana tata ruangnya (RUTRK), sedang di desa belum tersusun RUTRK-nya. Namun, meski sudah diatur dengan tegas penggunaannya, tetapi ada pula bagian atau wilayah yang penggunaanya dibuat fleksibel,

artinya di subwilayahnya tersebut masih mungkin terbaur berbagai jenis kegiatannya.

Secara teknis pengaturan tata ruang diatur dengan tataguna lahan. Kebijakan tata guna lahan, dimaksudkan untuk mengantisipasi pertumbuhan akibat dinamika aspek kehidupan masyarakat yang terus tumbuh berkembang sedang jumlah tanah tetap, terjadi dimana pertumbuhan manusia yang tidak sebanding dengan jumlah lahan yang masih tersisa. Akibatnya, tanah mempunyai nilai yang amat tinggi untuk itu diperlukan sebuah kebijakan yang mengatur kondisi tersebut.

Menurut teori-teori ekonomi tanah perkotaan (*Exchange Theory*), disebutkan bahwa khususnya tanah perkotaan tidak sama dengan harga menurut hukum penawaran dan permintaan barang-barang konsumsi atau jasa dan tidak ditentukan oleh mekanisme pasar dan tidak dapat diprediksi. Michael Goldberg dan Peter Chinloy (1988) mengatakan bahwa teori ekonomi tanah (perkotaan) berbeda dengan barang-barang produksi yang bebas lokasi dan bebas waktu. Ada beberapa karakter dari produk tanah perkotaan, yaitu fisik. Konklusinya ekonomi tanah perkotaan sangat berorientasi kebijakan, yaitu menyerah kepada mekanisme pasar, perbaikan dari mekanisme mempertahankan secara luas dengan tujuan-tujuan sosial politik (Tambunan, 2004:124) melalui seperangkat regulasi pemerintah dapat mengintervensi terhadap terjadinya kenaikan harga tanah yang melambung. Akan tetapi, kenyataannya harga tanah tidak ditentukan oleh mekanisme pasar semata, justru intervensi kebijakan ke Tata Ruang menjadi faktor penentu terhadap melambungnya harga tanah. Intervensi pemerintah diperlukan mengingat fungsi tanah memiliki fungsi sosial.

Permasalahannya adalah bagaimana kemajuan politik pemerintah, pilihan antara mempertahankan areal pertanian subur ditambah intensifikasi dan modernisasi teknologi pertanian atau mengamankan stok pangan melalui impor beras dan membiarkan lahan pertanian beralih fungsi mengikuti hukum pasar yang ada, tanpa ada regulasi yang mengatur masalah tata penggunaan lahan. Ini adalah awal dari tumbuhnya bibit-bibit konflik kepentingan, dimana pertanian akan dihadapkan pada pilihan antara tetap sebagai petani atau nonpetani.

Masalah selanjutnya adalah bagaimana pemerintah melalui instrumen kebijakan mengintervensi konflik yang muncul, sebab disatu sisi pemerintah melalui kewenangan yang dimiliki tidak bisa membiarkan alih fungsi lahan pertanian seenaknya saja mengikuti hukum pasar yang ada, alternatif kebijakan yang mampu mengakomodasi kepentingan yang berbeda diperlukan. Masalah alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

frekuensinya meningkat pada kawasan tepian kota, sebagai konsekuensi logis dari perkembangan kota di dekatnya.

Pertumbuhan aktivitas perekonomian di kota yang demikian cepat dan kompleks memunculkan masalah-masalah perkotaan yang bersifat fisik, yakni tersedianya lahan bagi penduduk untuk tersedianya ruang atau tempat guna mendukung aktivitas tersebut di atas. Hal tersebut menyebabkan permintaan lahan di kota meningkat, sedang luas lahan tetap maka alternatif penduduk bergeser ke daerah tepian kota. Pada umumnya, arah pergeseran ini bergerak ke daerah pertanian di sekitarnya karena kebanyakan daerah tepian kota merupakan areal pertanian. Sedangkan bentuk-bentuk pergeseran dari kota adalah munculnya bangunan-bangunan fisik seperti perumahan atau pabrik-pabrik yang tidak ada sangkut pautnya dengan aktivitas pertanian. Akibat yang muncul adalah berkurangnya lahan pertanian di tepian kota.

Antisipasi terhadap terus bertambahnya alih fungsi lahan pertanian, pilihan pendekatan pembangunan secara spasial (region) perlu dilakukan. Menurut Tarigan, pendekatan regional sangat berbeda dengan pendekatan sektoral walaupun tujuan akhirnya adalah sama. Pendekatan sektoral adalah pendekatan yang pada mulanya mengabaikan faktor ruang (spasial). Memang pendekatan sektoral dapat diperinci atas daerah yang lebih kecil, misalnya analisis sektoral perkabupaten, kecamatan, atau perdesa sehingga seakan-akan faktor ruang telah terpenuhi. Hal ini belum memenuhi pendekatan regional karena pendekatan regional memiliki segi-segi tersendiri.

Pendekatan sektoral lebih dahulu memerhatikan sektor/komoditi yang kemudian setelah dianalisis, menghasilkan proyek-proyek yang diusulkan untuk dilaksanakan. Setelah proyeknya diketahui, barulah dipikirkan di mana lokasi proyek tersebut. Pendekatan regional dalam pengertian sempit adalah memerhatikan ruang dengan segala kondisinya. Setelah melalui analisis diketahui bahwa masih ada ruang yang belum dimanfaatkan atau penggunaannya masih belum optimal, kemudian direncanakan kegiatan apa sebaiknya diadakan pada lokasi tersebut. Dengan demikian, penggunaan ruang menjadi serasi dan efisien agar memberi kemakmuran yang optimal bagi masyarakat. Dari uraian di atas diketahui bahwa, sasaran akhir kedua pendekatan tersebut adalah sama, yaitu menentukan kegiatan apa pada lokasi mana. Perbedaannya hanya terletak pada cara memulai dan sifat analisisnya. Pendekatan regional dalam pengertian lebih luas, selain memerhatikan penggunaan ruang untuk kegiatan produksi/jasa juga memprediksi arah konsentrasi kegiatan dan memperkirakan kebutuhan fasilitas untuk masing-masing konsentrasi serta merencanakan jaringan-jaringan penghubung sehingga berbagai konsentrasi kegiatan dapat dihubungkan secara efisien.

Analisis regional adalah analisis terhadap penggunaan ruang saat ini, aktivitas yang akan mengubah penggunaan ruang dan perkiraan terhadap bentuk penggunaan ruang pada masa yang akan datang. Analisis regional (spasial) didasarkan pada anggapan bahwa perpindahan orang dan barang dari satu daerah ke daerah lain adalah bebas. Selain itu, orang (juga modal) akan berpindah berdasarkan daya tarik (*attractiveness*) suatu daerah yang lebih kuat dari daerah lain. Pendekatan regional adalah pendekatan yang memandang wilayah sebagai kumpulan dari bagian-bagian wilayah yang lebih kecil yang memiliki potensi dan daya tarik masing-masing. Hal ini yang membuat mereka menjalin hubungan untuk mendapatkan manfaat sebesar-besarnya. Jadi, perlu dilihat dan dianalisis dinamisme pergerakan dari faktor-faktor produksi (kecuali alam), yaitu bergerak dari suatu daerah ke daerah lain. Daya tarik itu berupa potensi dan peluang yang lebih tinggi di suatu daerah dibandingkan dengan daerah lain. Analisis sektoral yang diperinci menurut satuan daerah yang lebih kecil memang diperlukan sebagai masukan dalam analisis regional untuk menentukan daya tarik masing-masing bagian wilayah tersebut. Dalam analisis regional misalnya, tidak diramalkan bahwa penambahan penduduk secara alamiah di kecamatan X akan tetap tinggal di sana sampai batas jangka perencanaan (misalnya sampai lima tahun mendatang) dan tidak akan ada penduduk luar yang akan pindah ke kecamatan tersebut.

Analisis regional berusaha meramalkan penduduk berdasarkan daya tarik setiap satuan wilayah. Pada dasarnya, pergeseran penduduk sekaligus menggambarkan pergeseran faktor-faktor produksi karena pergeseran penduduk selalu disertai atau disebabkan oleh pergeseran modal dan keahlian. Jadi, penambahan riil suatu daerah adalah pertumbuhan faktor-faktor produksi yang ada di daerah ditambah faktor produksi yang datang dari luar daerah, dikurangi faktor produksi yang ke luar dari daerah tersebut.

Pendekatan regional adalah pendekatan ekonomi dan pendekatan ruang. Pendekatan ekonomi terutama untuk cabang ekonomi regional dan dapat dipakai sebagai peralatan analisis, baik dari ekonomi umum/ekonomi pembangunan, atau lebih khusus ekonomi regional untuk melihat arah perkembangan suatu daerah di masa yang akan datang. Analisis ekonomi regional dapat memberi jawaban terhadap sektor mana yang perlu dikembangkan serta tingkat prioritas pengembangannya. Akan tetapi, belum mampu menjawab pertanyaan, seperti di lokasi mana sektor itu dikembangkan, berapa luas lahan yang digunakan, berapa besarnya prasarana atau fasilitas sosial yang perlu dibangun dan dimana lokasinya. Analisis ekonomi regional kemudian dikombinasikan dengan pendekatan tata ruang sehingga harus dibarengi dengan peta-peta untuk memper-

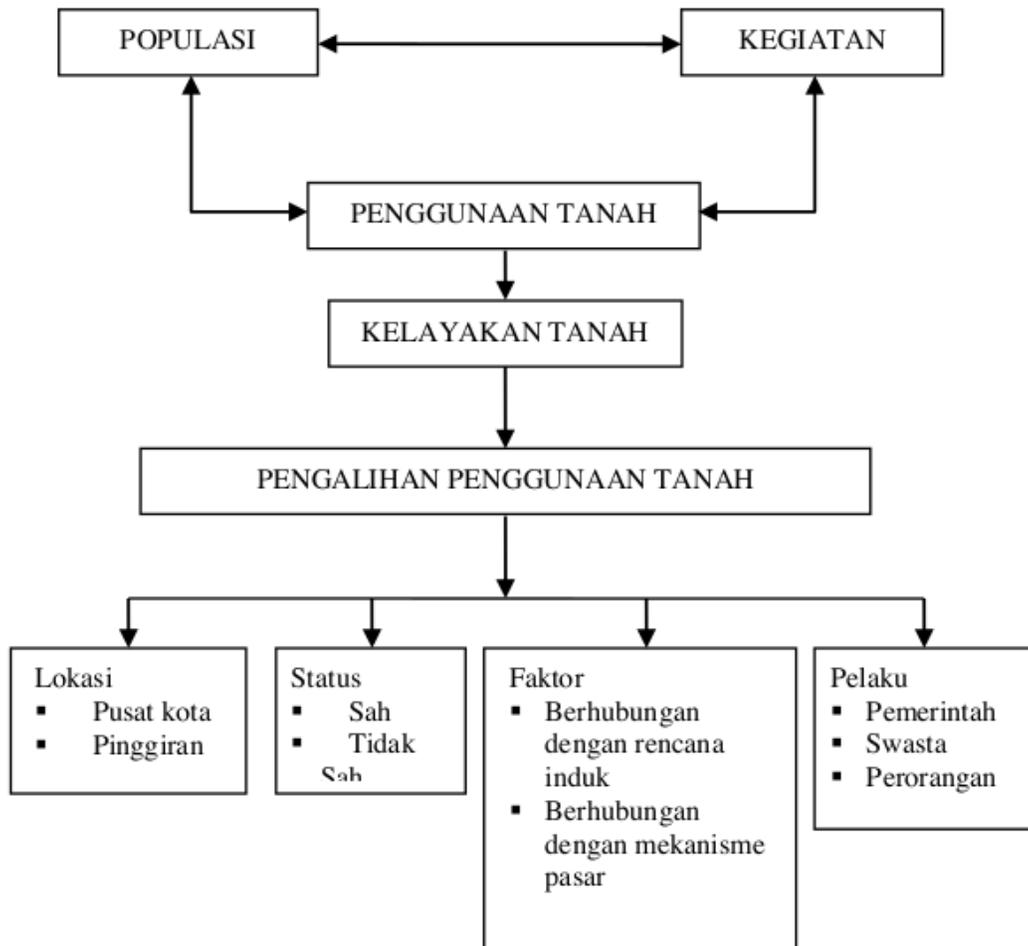
## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

mudah dan memantapkan analisis. Selain menggambarkan keadaan saat ini, ada juga peta yang menggambarkan proyeksi arah perpindahan faktor-faktor produksi dan peta perkiraan kondisi di masa yang akan datang, dengan memperhatikan aspek berupa struktur ruang saat ini, penggunaan lahan saat ini, dan kaitan suatu wilayah terhadap wilayah tetangga.

Struktur ruang merupakan pembangkit berbagai aktivitas di dalam wilayah dan sangat berpengaruh dalam menentukan arah penggunaan lahan di masa yang akan datang. Berdasarkan kondisi struktur ruang dan penggunaan lahan saat ini, serta kaitan suatu wilayah terhadap wilayah tetangga maka dapat diperkirakan arus pergerakan orang dan barang di wilayah tersebut. Perencanaan wilayah adalah perencanaan mengubah struktur ruang atau mengubah penggunaan lahan ke arah yang diinginkan dan memperkirakan dampak terhadap wilayah sekitarnya termasuk wilayah tetangga.

Perubahan struktur ruang atau penggunaan lahan dapat terjadi karena investasi pemerintah atau investasi pihak swasta. Keberadaan dan lokasi investasi swasta perlu mendapat izin pemerintah. Hal ini penting agar pemerintah dapat mengarahkan struktur tata ruang atau penggunaan lahan yang menguntungkan dan mempercepat tercapainya sasaran pembangunan. Sasaran pembangunan dapat berupa peningkatan pendapatan masyarakat, penambahan lapangan kerja, pemerataan pembangunan wilayah, terciptanya struktur perekonomian yang kokoh, terjaganya kelestarian lingkungan, serta kelancaran arus pergerakan orang dan barang ke seluruh wilayah, termasuk ke wilayah tetangga. Di samping itu, seandainya ada pihak swasta yang ingin menanamkan investasinya maka dapat diperkirakan pengaruhnya terhadap wilayah sekitarnya sehingga bisa ditetapkan fasilitas apa yang perlu dibangun dalam mengantisipasi perkembangan yang ditimbulkan oleh investasi tersebut.

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...



**Gambar 2.**  
**Pengalihan Fungsi Tanah sebagai Akibat Urbanisasi**

*Sumber* : Jayadinata T, 1999 : 187

Kecenderungan kebijakan seperti yang dikemukakan Jayadinata berhubungan dengan dua faktor yang menyebabkan pengalihan penggunaan lahan, yakni rencana induk tata ruang dan mekanisme pasar, yang lebih berorientasi pada sistem liberalisme dan cenderung menguntungkan swasta (pengusaha). Liberalisasi ekonomi yang diartikan sebagai sistem perekonomian yang mengarah pada mekanisme pasar merupakan sesuatu yang tidak bisa ditawar lagi. Hal yang diperlukan adalah antisipasi terhadap dampak keterbukaan ini, terutama dengan hadirnya berbagai investasi yang mau tidak mau harus memanfaatkan tanah yang merupakan sumberdaya alam yang langka. Hal ini terutama berkaitan dengan hak/kemudahan (disamping kewajiban) yang diberikan, tanpa mengakibatkan kerugian terhadap rakyat.

Secara sederhana konsekuensinya adalah pemerintah berkewajiban menyediakan tanah yang diperlukan, baik untuk investasi maupun

## **Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...**

keperluan pembangunan lainnya, sedangkan tanah harus diambil dari rakyat karena tanah negara dapat dikatakan sudah sulit dijumpai. Akibat selanjutnya, tanpa intervensi pemerintahan, akses rakyat terhadap tanah, baik di pedesaan maupun diperkotaan, semakin berkurang.

Tugas pemerintahan untuk membuat kebijakan yang ditujukan sebagai upaya mencapai keseimbangan antara berbagai kepentingan tersebut. Berdasarkan berbagai pertimbangan (ekonomi, politik, dan lain-lain), keseimbangan itu tidak akan pernah tercapai secara mutlak. Akan tetapi, paling tidak diharapkan agar dalam pemberian sesuatu yang lebih kepada suatu pihak dalam bentuk kebijakan yang bersifat regulatif dan akan diikuti kebijakan lain yang bersifat korektif dengan tujuan untuk menyetarakan keseimbangan yang terganggu tersebut.

Undang-Undang Pokok Agraria telah meletakkan landasan berkenaan dengan distribusi penggunaan tanah. Pasal 9 yang merupakan realisasi prinsip kenasionalan Undang-undang Pokok Agraria dalam ayat (2) menyatakan bahwa "Tiap WNI, baik laki-laki maupun wanita, mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik diri sendiri maupun keluarganya".

Akses yang dijamin oleh Undang-Undang Pokok Agraria tersebut harus diperebutkan antarrakyat dengan dua aktor lainnya, yakni pemerintahan dan pihak swasta, masing-masing dengan posisi tawar yang berbeda. Hal itu membawa akibat bahwa pelaksanaan pasal 9 Undang-undang Pokok Agraria yang diciptakan dalam rangka melaksanakan amanat pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 saat ini boleh dikatakan belum memperoleh maknanya yang sejati.

Intensitas pembangunan yang menuntut penyediaan tanah relatif luas untuk berbagai keperluan (permukiman, industri, berbagai prasarana) memaksa alih fungsi tanah pertanian, terutama didaerah, menjadi tanah nonpertanian dengan segala konsekuensinya.

Perkembangan yang terjadi boleh dikatakan hampir tidak menyentuh pola kehidupan petani yang semakin sulit untuk menghindarkan diri dari keterpaksaan melepaskan tanahnya karena praktik perijinan yang memungkinkan alih fungsi tanah, Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Daerah Tingkat II, yang karena alasan "kepentingan pembangunan" mengarahkan alih fungsi tanah tersebut.

Sementara itu, dikalangan rakyat petani masih dapat dilihat kesenjangan antara yang memiliki tanah kurang dari 2 hektar dibandingkan dengan yang memiliki tanah seluas 2 hektar atau lebih. Pemilikan

tanah dalam batas minimum itupun masih dimungkinkan untuk dipecah menjadi bagian yang lebih kecil melalui pewarisan.

Hubungan hukum yang terjadi berkenaan pemilikan dan penguasaan tanah pertanian pada umumnya dilakukan melalui lembaga gadai tanah dan bagi hasil (*penyakapan*). Walaupun ketentuan tentang gadai dan bagi hasil telah diterbitkan sesuai Undang-undang Pokok Agraria, tetapi hubungan hukum yang terjadi pada umumnya berdasarkan pada norma hukum setempat yang tidak tertulis. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa terdapat hubungan hukum yang mengakibatkan akses terhadap hak atas tanah yang dijamin oleh undang-undang menjadi akses yang semu. Keadaan tersebut masih diperparah dengan gejala pemilikan tanah secara *guntai* (absente, dan kadang-kadang disertai dengan pelanggaran batas maksimum, yang dalam kenyataannya justru memberikan akses terhadap mereka yang segi kehidupannya tidak tergantung pada usaha pertanian).

Ketimpangan serta ketidakdilan yang dapat terjadi karena kurang efektifnya ketentuan hukum yang ada atau yang dilakukan melalui penyelundupan hukum itu menimbulkan pertanyaan: apakah tidak seyogianya berbagai ketentuan yang ada tersebut ditinjau kembalidan dilihat relevansinya dengan perkembangan keadaan dan disempurnakan sebagaimana mestinya? Disamping itu, diperlukan upaya untuk menegakkan peraturan yang ada secara konsekuen dan konsisten.

Berkenaan dengan alih fungsi tanah pertanian, gejala yang telah diwaspadai semenjak lebih dari 20 tahun lalu ternyata tidak semakin surut. Secara kuantitatif, paling tidak telah terbit sepuluh ketentuan dalam berbagai bentuk dan tingkatan, yang pada intinya mengatur tentang alih fungsi tanah pertanian. Gejala sangat memprihatinkan yang sering terjadi di beberapa daerah tingkat II yang menghadapi perkembangan luar biasa (misalnya Bogor, Tangerang, Bekasi, Sidoarjo) telah menimbulkan reaksi berupa terbitnya berbagai syarat Menteri Negara Agraria/Kepala BPN serta Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas semenjak tanggal 15 juni 1994.

Upaya untuk mencegah alih fungsi tanah pertanian itu dilakukan melalui kebijakan pemberian lokasi, baik yang sudah telanjur diberikan maupun yang belum diberikan, disamping perlunya penyempurnaan RT RW di beberapa Daerah Tingkat II yang telanjur mencantumkan rencana penggunaan tanah sawah beirigasi teknis untuk penggunaan nonpertanian karena upaya pencetakan sawah untuk mengimbangi berkurangnya tanah pertanian belum dapat dilihat hasilnya, kiranya monitoring terhadap kebijakan yang telah digariskan lebih dari setahun yang lalu tersebut perlu diprioritaskan (Kompas, 12 Desember 2011).

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

Adanya akses yang dimiliki oleh badan hukum atau perorangan yang perolehan tanahnya berdasarkan pada pencadangan tanah garing izin lokasi namun tidak dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya yang mengakibatkan berkurangnya akses rakyat terhadap tanah, adalah wajar untuk mengharapakan hasil inventarisasi penguasaan tanah tersebut.

Sebagai perbandingan, konservasi tanah pertanian di Filipina dilakukan melalui upaya departemen pertanian yang disebut *Integrated Protected Area System (IPAS)*, yang bertujuan untuk melindungi tanah pertanian dari perubahan penggunaan yang kurang bertanggung jawab. Alih fungsi tanah pertanian hanya dapat dilakukan melalui keputusan melakukan reklasifikasi tanah oleh pemerintah daerah setelah melewati dengar pendapat yang intensif. Perubahan fungsi tanah pertanian berkisar antara 5 sampai 10 persen dari keseluruhan tanah pertanian yang ada, tergantung dari kelas atau tingkatan perkotaan tersebut. Tanah pertanian hanya boleh diubah fungsinya apabila tanah tersebut sudah tidak sesuai lagi untuk usaha pertanian atau apabila nilai ekonomis yang diperoleh akan lebih besar apabila tanah tersebut digunakan untuk pemukiman, perdagangan, atau industri sesuai dengan keputusan DPR setempat (Santiago, 1992).

Uraian diatas lebih difokuskan pada situasi tekanan terhadap persediaan tanah pertanian, utamanya di pulau Jawa. Akan tetapi, kondisi diluar Jawa pun ternyata sudah mulai memerlukan perhatian saksama. Sebagai contoh, didaerah Kalimantan Barat yang didominasi oleh wilayah hutan, distribusi penguasaannya (HPH, HTI, Perkebunan, Transmigrasi dan lain-lain) sering kali berakibat terhadap pengurangan akses masyarakat setempat terhadap tanah. Mengingat bahwa agro industri di wilayah tersebut menjanjikan prospek yang cerah, kepentingan dan akses masyarakat setempat terhadap tanah perlu mendapat perlindungan agar tidak terdesak sama sekali. Hanya dengan pemahaman yang arif terhadap struktur masyarakat setempat dan bagaimana kelembagaan yang ada berfungsi dalam masyarakat tersebut dalam hubungannya satu sama lain serta memahami persepsi dan espektasi mereka terhadap hak atas tanahnya, kebijaksanaan dalam pendistribusian tanah tidak akan merugikan masyarakat setempat.

Dengan memahami secara utuh konstelasi hubungan suatu masyarakat dengan tanahnya, akan terbuka kesempatan untuk melakukan komunikasi yang efektif yang akan memberikan peluang bagi masyarakat setempat untuk semakin terbuka terhadap perubahan dan hal-hal baru yang positif dan bermanfaat bagi mereka, bukan melalui cara yang bersifat paksaan, tetapi dengan jalan mengakui keberadaan mereka dan menghormati hak-haknya. Berkaitan dengan itu, seyogianya bahwa keharusan untuk mengeluarkan suatu wilayah (*enclave*) yang secara nyata

telah dimiliki oleh suatu masyarakat hukum merupakan hal yang sewajarnya dilakukan untuk menghindarkan tumpang tindih penguasaan tanah.

Konsekuensi logis penggunaan tata guna lahan tepian kota adalah meningkatnya jumlah petani berlahan sempit. Hal ini merupakan bagian yang terpisahkan dari proses diferensiasi sektor yang di dalam perspektif Alturserian dari tradisi struktural Perancis memiliki fungsi sangat penting bagi ekspansi kapitalisme. Demikian pula dengan konflik pertanahan yang sepanjang dasawarsa 1980-an dan awal 1990-an harus dipahami sebagai konsekuensi langsung dari benturan antara kepentingan sektor pertanian dan sektor industri kapitalisme. Kondisi inilah yang memunculkan kecenderungan untuk melihat tanah di dalam hubungannya dengan fungsi ekonomi dan hilangnya perspektif yang melihat tanah sebagai fungsi sosial sehingga tanah dan kapital sangat menentukan dan mendominasi konflik-konflik yang terjadi pada saat sekarang ini. Kenyataan inilah yang membedakan konflik tanah sekarang dari konflik pertanahan pada dasawarsa 1960-an yang terjadi di pedesaan Jawa.

Konflik pertanahan yang terjadi pada dekade 1960-an lebih banyak didominasi oleh konflik antara tuan tanah dengan petani penggarap maka sekarang sudah lain. Kini konfliknya lebih banyak terjadi antara pemerintah dan swasta di satu pihak dengan petani di pihak lain. Dominasi terhadap persoalan tentang tanah oleh pembebasan tanah rakyat merupakan pemerkosaan hak individu terhadap tanah rakyat. Ketika negara terlibat konflik (sengketa) pertanahan dengan masyarakat dan rakyat tidak menyetujui ganti rugi, saat itu negara menggunakan sistem konsinyasi dengan cara menitipkan uang itu ke pengadilan negeri. Sampai disini urusan oleh negara dianggap telah selesai.

Oleh karena itu persoalan *land reform* secara kontemporer seharusnya sudah mulai dianalisis dan dilihat sebagai suatu fenomena ekonomi politik dari ekspansi kapital dan dominasi peranan negara dalam dimensi struktural historis. Dengan demikian, akan mampu menjawab persoalan oleh sebab apa dan bagaimana persoalan transformasi agraria di Indonesia banyak menemui kegagalan.

Keberadaan sebagian besar lembaga desa di Jawa yang pada saat ini terjadi sudah kehilangan akar-akar historisnya. Salah satu di antara institusi-institusi tradisional yang paling penting adalah hak masyarakat desa untuk menentukan penggunaan tanahnya sendiri. Hak ulayat atau hak sipil (*civil right*) kini telah digantikan oleh birokrasi modern yang secara intensif mendominasi proses perubahan yang terjadi pada tingkat pedesaan.

Oleh karena itu, transformasi agraria di sini dibicarakan dalam kerangka memahami transformasi sosial ekonomi dan berkaitan dengan

## **Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...**

kapitalisme di pedesaan Jawa. Hal ini dibicarakan semata-mata agar deskripsi hubungan antara desa di Jawa dengan negara mendapatkan penjelasan yang lebih komprehensif karena masalah pertanahan adalah masalah yang tidak sederhana melainkan sangat kompleks yang menyangkut berbagai segi kehidupan. Pedesaan di Dunia Ketiga termasuk Indonesia tidak dapat dilepaskan dari persoalan besar yang sebenarnya juga dihadapi oleh negara-negara maju pada masa lalu.

Transformasi agraria ini merupakan peralihan yang bersifat kompleks sehingga seringkali banyak menimbulkan konflik dan pertentangan diantara kelompok masyarakat, maupun negara dengan masyarakat itu sendiri. Transformasi agraria di Barat lebih berjalan mulus dalam artian peralihan struktur sosialnya melewati tahapan yang tetap dan terselesaikan. Walaupun tentu saja ada beberapa pergolakan petani dalam proses perubahan sosial yang terjadi di sana namun tidak demikian dengan negara-negara Dunia Ketiga seperti Indonesia yang struktur sosialnya diganggu oleh kolonialis-kapitalis Barat. Akibatnya, yang terjadi adalah transformasi agraria yang berlangsung mengalami berbagai pencampuran dan intervensi dari berbagai bentuk hubungan sosial termasuk negara.

Dari kondisi di atas nampak bahwa transformasi agraria penelaahannya dapat dilakukan dari berbagai sudut pandang, bahkan dalam berbagai pendekatan dan yang paling cocok adalah pendekatan “antar-disiplin”. Walaupun harus dicatat bahwa pendekatan antardisiplin itu merupakan hal yang rumit dan tidak mudah. Dominasi pendekatan legalistik (yuridis formal) Undang-Undang Pokok Agraria 1960 terhadap persoalan transformasi agraria dengan demikian sudah tidak lagi memadai, mengingat kompleksitas pada persoalan tanah itu sendiri dan dominasi dari arus besar kekuatan negara.

Di negara Orde Baru, sebenarnya Undang-Undang Pokok Agraria 1960 sekalipun secara formal tetap berlaku namun penerapannya diabaikan secara diam-diam dan usaha untuk memproses upaya ilegal pengambilalihan lahan petani pada umumnya dihambat secara ketat. Ada satu fenomena menarik dalam kasus pertanahan selama ini tatkala berhubungan dengan negara. Dwight King (1994) menyatakan bahwa kemauan masyarakat untuk berpolitik meningkat akibat masalah tanah dan meningkatnya jumlah pajak. Realitas ini menurutnya semakin terasa justru setelah negara Orde Baru mulai menggunakan “pendekatan keamanan” dalam upaya penyelesaian persoalan sosial terhadap kasus-kasus itu.

Dari berbagai paradigma yang pernah dilakukan oleh negara, dalam Reformasi Agraria nampak peran negara sangat kuat, terlebih pada

masa Orde Baru dimana pendekatan keamanan menjadikan rakyat semakin tidak berdaya dengan mengatasnamakan “pembangunan”. Rakyat hanya dapat pasrah terhadap kemauan negara yang dibungkus kepentingan pembangunan. Sedangkan reformasi agraria hampir tidak pernah dilakukan, atau bahkan yang sangat banyak terjadi adalah penguasaan/pengambilalihan tanah oleh negara (penguasa). Fenomena ini dapat dilihat dengan dibangunnya proyek-proyek raksasa seperti waduk Gajah Mungkur di Kabupaten Wonogiri yang melibatkan 5 wilayah kecamatan serta Waduk Kedung Ombo di Kabupaten Boyolali dan Kabupaten Sragen yang melibatkan 4 kecamatan (Noerr Fauzi, 2003).

Reformasi Agraria dibelahan dunia banyak dilakukan seperti yang dilakukan oleh China pada masa pemerintah Deng Xiaoping yang mereformasi sistem penggarapan tanah secara kolektif menjadi sistem dekollektif yang dimaksudkan untuk meningkatkan efektivitas dan produktivitas tanah. Reformasi model ini cukup berhasil dengan keberhasilan yang ditunjukkan berupa terserapnya tenaga kerja disektor pertanian pedesaan sekitar 750 juta penduduk pada tahun 2020 mendatang (*Journal Land Reform in China*. Vol. 389). Selanjutnya, pemerintah Brazilia melakukan *Land Reform* berupa usaha pembangunan kesejahteraan rakyat melalui program “*Democratizing land Ownership*” dengan konsep memberdayakan petani yang tidak memiliki tanah melalui program bagi-bagi tanah negara kepada petani dalam jumlah yang besar melalui program “*Property right*” pemberian sertifikat kepada petani dan program ini berhasil menyelamatkan 67,53 persen keluarga petani dapat eksis (Brazilia: *Journal Land reform Under Assult*, 2008). Selanjutnya, pemerintah Zimbabwe dibawah presidennya Robert Mugabe melakukan program “*Land reform*” melalui program distribusi tanah dalam usaha meningkatkan produksi dengan memberikan tanah kepada petani yang tidak memiliki tanah. Akan tetapi, usaha ini tidak dibarengi dengan adanya peningkatan produksi pangan dalam negeri, bahkan yang terjadi penduduk pedesaan pergi ke kota (migrasi) yang dianggap lebih menjanjikan dan memberikan kesempatan kerja

Marjinalisasi petani menjadi fenomena pandangan keseharian. Hal ini dikarenakan lemahnya posisi tawar petani seperti yang terjadi di negara Zimbabwe. Dimana pemerintah melakukan program *land reform* gagal karena petani akhirnya menjual tanah dan pergi ke kota melakukan migrasi untuk bekerja di sektor perkotaan (formal). Dalam konteks penelitian ini, kebijakan tata ruang/wilayah yang dilakukan pemerintah kurang pro *social justice*. Untuk itu, perlu dirancang kebijakan Tata Ruang/wilayah yang pro pertanian sehingga tidak memunculkan spekulasi tanah yang berakibat pada jual beli tanah yang mengacu pada “mekanisme pasar”. Kalaupun hal ini tidak dapat dicegah perlu

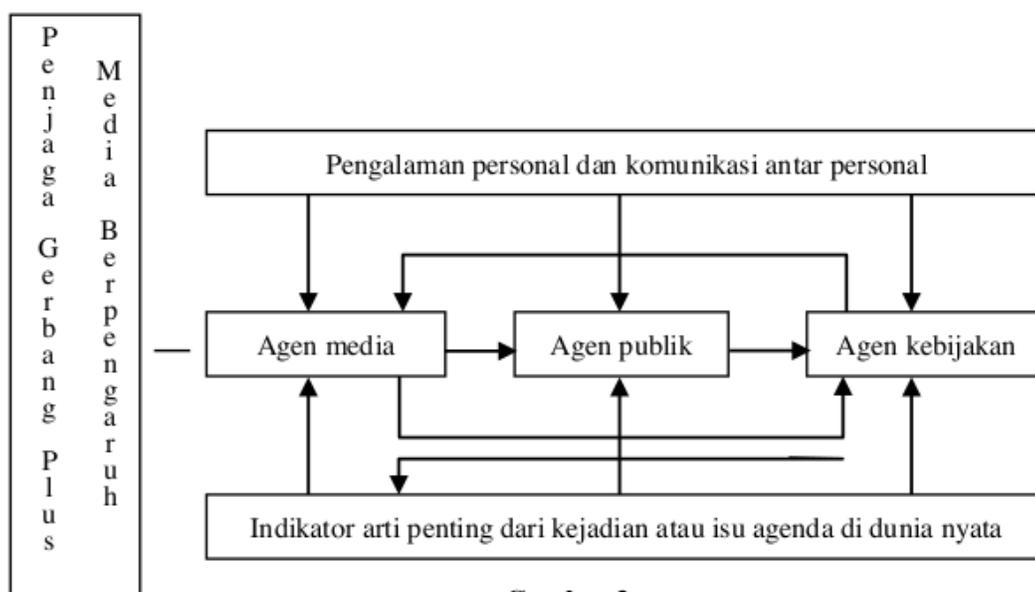
### **Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...**

dipikirkan adanya lembaga yang menangani proses transaksi jual beli tanah dan peraturan perijinan yang lebih ketat seperti IMB dan sebagainya, serta perlu dipikirkan penguatan peran serta masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan ketataruangan/wilayah.

## BAB IV PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK

### A. Kebijakan Publik

Perhatian terhadap isu-isu yang muncul dipengaruhi oleh kekuatan media dalam merumuskan kebijakan publik, Rogers dan Dearing (1987) membedakan tiga jenis agenda: media, publik dan kebijakan. Media massa memengaruhi agenda kebijakan termasuk juga agenda media. Disamping itu, agenda kebijakan memberikan dampak yang benar pada agenda media. Agenda media juga dibentuk dari dampak itu.



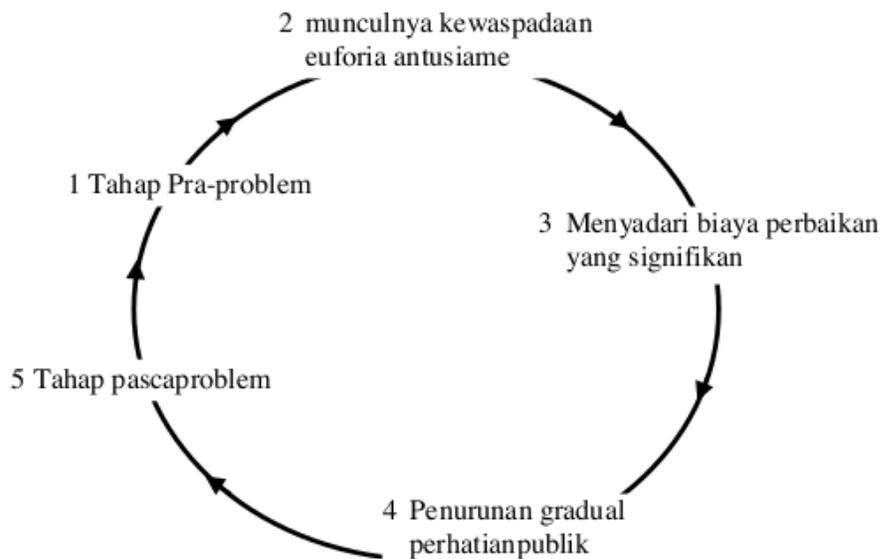
**Gambar 3.**  
**Model Penetapan Agenda Menurut Rogers dan Dearing**

*Sumber* : Diadaptasi dari Mc Quail (1993)

Gagasan bahwa media mempunyai peran dalam penentuan agenda isu berkaitan erat dengan gagasan bahwa ada siklus dimana isu-isu tersebut mengalir. Downs (1972) berusaha mengkaji proses isu dalam kaitannya dengan isu lingkungan yang baru saja masuk ke arena politik. Dia berpendapat bahwa isu-isu tersebut menimbulkan siklus perhatian

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

dan perhatian terhadap isu ekologi mengalami pasang surut, perhatian terhadap lingkungan, sebagaimana diukur berdasarkan kebijakan dan opini publik mengenai kebijakan bahwa model tersebut masih berlaku untuk peristiwa saat itu. Dia mendesak agar isu lingkungan tidak diabaikan dan mesti dipublikasikan dengan isu-isu lain, seperti ekonomi pendidikan, pertahanan, dan kebijakan luar negeri.



**Gambar 4.**  
**Siklus Perhatian Terhadap Isu Menurut Down.**

Sumber : Wayne Parson (1991)

Pendapat lain dari Sabatier (1991) bahwa proses pembuatan kebijakan dalam fase penetapan agenda didominasi oleh elite. Dampak opini publik paling-paling hanya bersifat “*modest*”. Karena itu, jika ingin memahami perubahan kebijakan kita harus memfokuskan pada opini elite dan faktor-faktor yang membuat opini itu bergegas dalam periode waktu yang relatif panjang.

Inti dari penentuan agenda kebijakan didasari pada problem yang muncul. Problem adalah masalah publik yang hendak dipecahkan melalui kebijakan publik. Hakekat problem adalah adanya masalah-masalah yang muncul di masyarakat yang sering disebut dengan problem sosial. Pembahasan problem sosial yang berkembang diabad ke-19 bisa dikatakan menandai awal analisis kebijakan modern. Problem yang menimpa umat manusia tidak lagi dianggap sebagai problem yang tidak bisa dielakkan atau dihindari. Orang percaya bahwa aplikasi ilmu pengetahuan dapat memecahkan persoalan, meningkatkan kondisi manusia, dan merupakan mesin untuk perbaikan manusia.

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

Biluner (1970) mengembangkan model problem sosial menurut aliran konstruktivitis dengan memperbarui tahap-tahap formasi problem. Dia mengatakan bahwa problem eksis ketika problem itu dilihat sebagai sesuatu yang tidak diinginkan oleh sekelompok orang. Sebuah problem muncul melalui siklus, bukan melalui penemuan:

1. Munculnya problem sosial
2. Legitimasi problem
3. Mobilisasi aksi
4. Formasi rencana formal
5. Implementasi

Selanjutnya, dikemukakan bahwa aspek penting dari tahapan perumusan problem adalah problem itu bukan realitas obyektif melainkan produk dari “perilaku kolektif”. Problem terbentuk dalam proses dan didefinisikan dalam masyarakat. Pada dasarnya problem sosial adalah produk dari definisi kolektif ketimbang sebagai sesuatu yang eksis secara independen sebagai serangkaian tatanan sosial yang disusun secara intrinsik.

Pendapat lain dari Mauss (1975) bahwa problem sosial bukan realitas obyektif melainkan sejenis gesekan sosial yang dihasilkan oleh perilaku publik, kelompok kepentingan, dan atau kelompok penekan. Mauss berpendapat bahwa kita bisa menganalisis proses dimana problem sosial masuk dalam agenda kebijakan dari sudut pandang gerakan sosial yang mendorong agar sebuah isu dijadikan sebuah problem tertentu ketika orang-orang punya waktu, energi, dan sumber daya untuk menangani kondisi sosial ini.

Pembuatan kebijakan berkaitan dengan pengenalan problem. Apa yang dianggap sebagai sebuah problem dan bagaimana problem didefinisikan akan tergantung pada cara pembuat kebijakan menangani isu atau kejadian. Seperti dikatakan Jones (1971), dalam konteks problem sosial siapa saja yang pertama kali mendefinisikan problem sosial, dia akan membentuk teras awal dimana persoalan itu akan diperdebatkan, dia mengemukakan alur pembuatan kebijakan yang diamati dari adanya problem, dan problem merupakan isu yang disepakati menjadi sebuah persoalan publik yang digambarkan sebagai berikut:



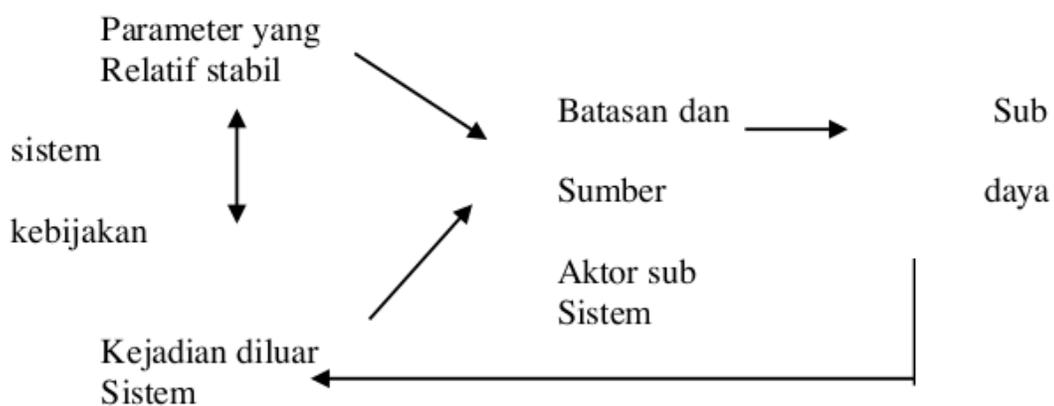
**Gambar 5.**  
**Alur Hubungan antara Isu, Problem, dan Kebijakan**

*Sumber: Jone (1971: 561)*

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

Para analis problem sosial percaya, meski agak naif, bahwa fakta-fakta akan berbicara sendiri “kenyataan adanya problem akan menimbulkan tindakan untuk memecahkan”. Akan tetapi, fakta-fakta sesungguhnya adalah sesuatu yang tidak pernah berbicara sendiri. Kenyataannya, adanya problem akan menimbulkan tindakan untuk memecahkannya.

Tahap berikut setelah penentu agenda seting adalah tahapan pembuatan kebijakan (*formulation design*). Sabatier berpendapat bahwa ide memisahkan fase penetapan agenda dari proses pembuatan kebijakan yang lebih luas bukanlah cara yang realistis. Untuk menjelaskan bagaimana perubahan terjadi selanjutnya dikemukakan analisis ide dan informasi sebagai bagian fundamental dari aliran politik dan kekuatan utama yang menggerakkan perubahan. Kita perlu menyusun teori kebijakan yang lebih komprehensif dan dapat diuji yang mengendalikan sejumlah pendekatan dan kerangka pemikiran menjadi teori yang lebih baik yang bisa memprediksi perubahan kebijakan. Ini merupakan alternatif bagi para analis kebijakan yang cenderung lebih tertarik menggunakan model siklus kebijakan. Model yang dikembangkan adalah sebagai berikut:



Gambar 6.  
Model Siklus Kebijakan

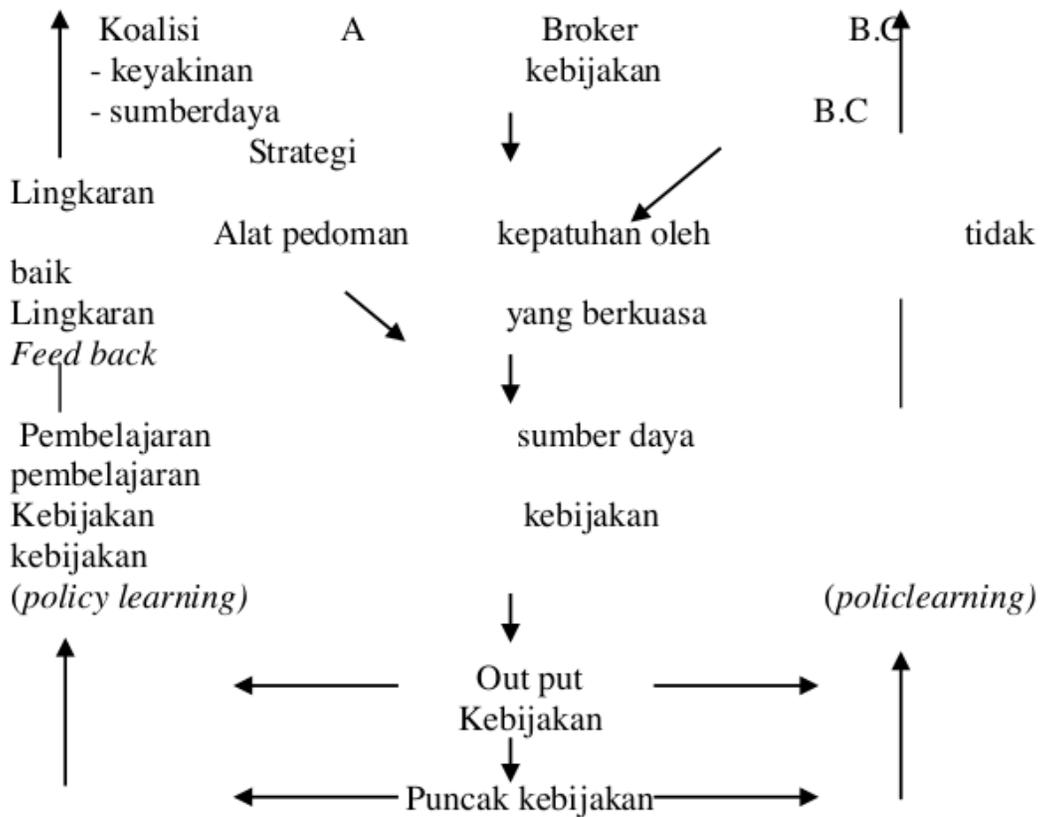
Sumber : Sabatier (1971)

Perubahan dalam subsistem kebijakan adalah hasil dari kegiatan saling memengaruhi antar parameter yang relatif stabil dengan kejadian di luar sistem yang membentuk batasan dan sumber daya aktor dalam subsistem yang kemudian mereaksi alur subsistem itu sendiri.

Mengkaji proses pendefinisian isu dan agenda dalam konteks tekanan sosial dengan lingkungan atau opini publik dengan kebijakan publik, Sabatier (1991) menganggap bahwa proses pembuatan kebijakan dalam penetapan agenda didominasi oleh elite. Oleh karena itu, jika ingin memahami perubahan kebijakan kita harus lebih fokus pada opini elite. Peranelite dalam proses pembuatan kebijakan sangat kuat karena ia

### Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

dapat memainkan perannya dengan dukungan power yang dimiliki sehingga dapat berposisi sebagai penguasa formal (aktor formal) maupun aktor nonformal (elite bukan penguasa). Kekuatan yang dimilikinya dapat memengaruhi kekuasaan atau bahkan menekan terhadap penguasa dalam proses pembuatan kebijakan (*policy*) melalui kekuatan diluar kekuasaan (eksternal) disebut dengan istilah "Broker kebijakan". Se jauh mana para Broker kebijakan memainkan perannya, kondisi demikian menarik perhatian para analis kebijakan. Sabatier (1991) membuat model sebagai berikut:



**Gambar 7.**  
**Subsistem Kebijakan**

Sumber : Sabatier (1991)

Kuatnya pengaruh eksternal dalam pembuatan kebijakan menunjukkan terjadinya tarik menarik kepentingan dan terjadinya pergulatan pengaruh dari para aktor untuk melindungi kepentingan mereka. Kondisi ini menyebabkan posisi tawar masyarakat menjadi melemah sehingga diperlukan kontrol politik sebagai alat penyeimbang kekuatan elite, baik yang berada di lingkungan kekuasaan maupun di luar kekuasaan. Kontrol masyarakat berperan untuk mengurangi terjadinya dominasi negara. Selama ini kebijakan yang dibuat lebih bersifat "top

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

*down*”, regulasi-regulasi yang dibuat selalu bersifat “*Given*” artinya masyarakat tinggal melaksanakan.

Gramsci (1971) dalam teori hegemoni yang menjadi salah satu teori politik paling penting abad XX. Teori ini dibangun atau *premise* pentingnya ide dan tidak mencukupinya kekuatan fisik belaka dalam kontrol sosial politik lebih jauh disarankan, agar yang dikuasai mematuhi penguasa, yang dikuasai tidak hanya merasa mempunyai dan menginternalisasi nilai-nilai serta norma penguasa, lebih dari itu mereka juga harus memberi persetujuan atas subordinasi mereka. Inilah yang dimaksud Gramsci dengan “Hegemoni” atau menguasai dengan kepemimpinan moral dan intelektual secara konseptual. Dalam konteks ini, Gramsci secara berlawanan mendudukan hegemoni sebagai suatu bentuk supremasi satu kelompok atau beberapa kelompok atas lawannya dengan bentuk supremasi lainnya yang dinamakan “dominasi”, yaitu kekuasaan yang ditopang oleh kekuatan fisik.

Pandangan Gramsci mengenai pentingnya kepemimpinan kultural ini membuatnya mempertimbangan konsep “supranatural” Marxian. Tetapi bukannya memandang suprastruktur sebagai sebuah epifenomena semata, yakni refleksi semata dari elemen ekonomi substruktur, ia justru mengkarakterisasi suprastruktur sebagai penting dengan sendirinya. Ia memilih pengertian suprastruktur menjadi “dua level struktur utama” tingkat pertama ia sebut “masyarakat sipil” lainnya adalah “masyarakat politik” atau “negara” (Gramsci, 1971). Dalam konsepsi Gramsci, “masyarakat sipil” mencakup seluruh aparatus transmisi yang lazim disebut “swasta” seperti universitas, sekolah, media massa, gereja dan lain sebagainya. Karena aparatus-aparatus tersebut memainkan peran sangat signifikan dalam membentuk kesadaran massa, maka kemampuan kelompok-kelompok berkuasa dalam melestarikan kontrol sosial dan politiknya atas kelompok-kelompok lain sepenuhnya bergantung pada kemampuannya mengontrol aparatus-aparatus tadi. Yang dimaksud Gramsci dengan “masyarakat politik”, sebaliknya, adalah semua institusi publik yang memegang kekuasaan untuk melaksanakan “perintah”. Termasuk dalam kategori ini, masyarakat politik mengacu pada, antara lain, institusi seperti tentara, polisi, pengadilan, birokrasi dan pemerintah. Dengan kata lain, hal itu menunjukkan pada semua institusi yang biasa disebut sebagai negara, dan memang demikian halnya, pada beberapa bagian *Prison Notebooks* Gramsci mempersamakan masyarakat politik dengan negara. Ringkasannya, bagi Gramsci, kedua level suprastruktur ini mempresentasikan dua ranah yang berbeda, yaitu ranah persetujuan dalam hal masyarakat politik. Kedua level suprastruktur tersebut, dalam pandangan Gramsci, menjalankan fungsi pemeliharaan kontrol sosial politik dalam pengertian-pengertian yang amat berbeda. Mengenai hal ini ia menjelaskan “kedua level ini pada satu sisi

berkaitan dengan fungsi “hegemoni” dimana kelompok dominan mengenai keseluruhan masyarakat dan di sisi lain berkaitan dengan “dominasi langsung” atau perintah yang dilaksanakan di seluruh negara dan pemerintahan “yuridis” (Gramsci, 1971).

Tetapi pembedaan yang dibuat Gramsci antara “masyarakat sipil” dan “masyarakat politik”, seperti sudah diuraikan sebelumnya, sesungguhnya tidak sejelas yang terlihat dan pembedaan itu dibuat hanya untuk kepentingan analitis semata. Dibagian lain karya yang sama (*Prison Notebooks*), dengan jelas ia menunjukkan bahwa suprastruktur itu, pada kenyataannya, sangat diperlukan sehingga satu dan lainnya tidak bisa dipisahkan. Diperlukannya kedua level itu bisa dilihat dengan gamblang dalam konsepsi Gramsci tentang negara yang lebih luas, dimana ia tunjuk sebagai “negara integral” meliputi tidak hanya masyarakat politik, tetapi juga masyarakat sipil. Mengikuti konsepsi luas ini, definisi Gramsci tentang negara adalah persamaan dari masyarakat politik plus masyarakat sipil atau memakai rumusannya sendiri: “Negara-Masyarakat Politik-Masyarakat Sipil, dengan kata lain hegemoni dilindungi oleh baju besi kohesi” (Gramsci, 1971). Gramsci juga mengkarakterisasikan apa yang ia maksud dengan negara integral sebagai sebuah kombinasi kompleks antara “kediktatoran dan hegemoni” atau “seluruh kompleks aktivitas praktis dan teoritis dimana kelas berkuasa tidak hanya menjustifikasi dan menjaga dominasinya, tetapi juga berupaya memenangkan persetujuan aktif dari mereka yang dikuasai. Jadi, negara adalah aparatus koersif pemerintah sekaligus aparatus hegemonik institusi swasta. Definisi ini memungkinkan Gramsci untuk menghindarkan diri dari pandangan instrumentalis tentang negara-negara yang memandang negara sebagai sistem politik pemerintahan belaka dalam teori politik liberal atau teori lainnya, seperti institusi koersif kelas berkuasa dalam teori politik Marxis klasik. Kelebihan konsepsi Gramsci tentang negara integral adalah karena konsepsi itu memungkinkan dirinya memandang hegemoni dalam batasan dialektik yang meliputi masyarakat sipil maupun masyarakat politik.

Teori hegemoni Gramsci mensyaratkan penggunaan kekuatan koersif negara hanya sebagai pilihan terakhir ketika “kesadaran spontan menemui kegagalannya” (Gramsci, 1971). Selanjutnya, hal ini menunjukkan bahwa kecenderungan kelompok berkuasa mengandalkan kekuasaan koersif negara untuk menjaga kekuasaannya hanya menunjukkan kelemahan ideologis maupun kulturalnya daripada keperkasaannya. Sebuah hubungan hegemonik ditegakkan ketika kelompok berkuasa berhasil mendapatkan persetujuan kelompok subordinat atas subordinasi mereka. Dengan kata lain, kelompok-kelompok subordinat menerima ide-ide dan kepentingan-kepentingan politik berkuasa seperti layaknya milik

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

mereka sendiri. Dengan demikian, legitimasi kekuasaan kelompok berkuasa tidak ditentang karena ideologi, kultur, nilai-nilai, norma dan politiknya sudah diinternalisasi sebagai kepunyaan sendiri oleh kelompok-kelompok subordinat. Begitu konsensus ini didapat, ideologi, kultur, nilai-nilai, norma dan politik itu semakin terlihat “wajar dan *legitimate*” dan ini berarti penggunaan kekuasaan dan koersif oleh negara menjadi tidak penting lagi. Stephen Gill dan David Law menyatakan:

Penggunaan kekuatan koersif barangkali menjadi kurang penting dan juga tidak begitu jelas ketika konsensus dibangun pada basis nilai-nilai, ide-ide dan kepentingan material yang sama-sama dianut kelas berkuasa maupun kelas subordinat. Yang penting dalam proses ini adalah, ide-ide dan institusi semacam itu dipandang sebagai hal yang wajar dan *legitimate*, dan keduanya tertanam kokoh dalam kerangka pikir masyarakat yang signifikan secara politis dan ekonomi (Gill dan Law, 1989: 480).

Dengan kata lain, bagi Gramsci, pencapaian hegemoni berarti pergantian karakter represif negara dengan karakter etis yang mengejawantahkan dalam masyarakat sipil. Dengan demikian, sebuah masyarakat hegemonik adalah sebuah “masyarakat tertata dimana kekuasaan koersif negara bertambah buruk” sebagai elemen paling menonjol yang pernah ditampilkan masyarakat tertata (atau Negara etis atau masyarakat sipil) (Gramsci, 1971). Lebih spesifik lagi, masyarakat itu merupakan sebuah perlintasan dari bentuk kekuasaan yang satu menuju bentuk lainnya, yaitu:

Dari fase dimana “Negara” akan setara dengan “pemerintah” dan “Negara” akan identik dengan “masyarakat sipil”, menuju fase negara sebagai penjaga malam yaitu organisasi koersif yang akan mengawal perkembangan elemen-elemen masyarakat tertata yang terus menerus berkembang biak dan dengan begitu yang akan mengurangi secara progresif intervensi otoritarian dan pemaksaannya.

Teori hegemoni Gramsci menandai perpisahan lebih lanjut dari tradisi Marxis klasik saat ia lebih banyak memberi penekanan pada sentralisasi konsensus daripada kekuatan dan dominasi sebagai satu sendi tatanan sosial. Ia lebih banyak mewarisi dari Machiavelli ketimbang dari Marx, sekali lagi, tampak jelas ia berusaha menempatkan kembali pentingnya aspek politik dalam hubungan manusia dari garis terdepan. Inilah aspek yang dikesampingkan oleh Marxisme klasik sebagai epifenomena belaka karena terlalu sibuknya menekuni hukum-hukum ekonomi sejarah. Robert Cox mengemukakannya secara lebih eksplisit.

Ide hegemoni Gramscian sepenuhnya berasal dari Machiavelli Gramsci mengambil citra kekuasaan sebagai seekor centaur, separuh manusia separuh binatang, kombinasi pas antara persetujuan dari koersi. Sampai batas dimana aspek konsensual kekuasaan berada di baris depan, maka ada hegemoni disitu. Koersi senantiasa laten tetapi hanya dipergunakan dalam kasus marginal, kasus menyimpang (Cox, 198:164).

Oleh karena itu, dalam konteks ini ia memandang peran yang dimainkan ideologi dan kebudayaan dalam urusan manusia secara berbeda dari para sejawat Marxis-nya. Ia tidak memandang ideologi hanya sebagai abstraksi realitas tanpa makna atau dalam kata-kata Engels sebagai “kesadaran palsu”. Gramsci menyakini bahwa persamaan ide-ide dan kultur kelompok-kelompok berkuasa memainkan peran sangat penting dalam rangka mencapai hegemoni kelompok itu. Sebagaimana ia tulis dalam *Prison Notebooks*.

Ide dan opini tidak “lahir” secara spontan dalam benak tiap individu keduanya mempunyai pusat formasi, tradisi, persebaran, persuasi sekelompok orang, atau bahkan individu tunggal, yang mengembangkan dan menghadirkan keduanya dalam bentuk realitas politis mutakhir (Gramsci, 1971: 193).

Dalam pandangan Gramsci, ini menjelaskan mengapa suatu kelompok berkuasa harus memperjuangkan legitimasi kekuasaannya dari massa. Lebih lanjut Gramsci mengemukakan, dengan berbuat demikian kelompok berkuasa harus mampu membuat kelompok atau massa lain menerima prinsip-prinsip, ide-ide, dan norma atau nilainya sebagai milik mereka juga. Sekali “pandangan dunia” kelompok yang berkuasa sudah diterima dan diinternalisasi oleh massa atau kelompok lain, maka kelompok berkuasa itu berhasil memantapkan hegemoninya dan dengan sendirinya legitimasi untuk memerintah terjamin sudah. Dalam konteks inilah seorang penulis mengkarakterisasikan konsep hegemoni *Gramscian* sebagai suatu keadaan psikologis (*psychological state*) (Boggs, 1984). Sementara penulis lainnya mendefinisikan hegemoni Gramscian sebagai “organisasasi persetujuan” yaitu “suatu relasi, bukan terdiri dari dominasi dengan jalan kekuatan, melainkan persetujuan melalui kepemimpinan politis dan ideologis” (Simon, 1982).

Lebih jauh lagi halini menyatakan bahwa hegemoni tidak hanya berbeda melainkan bertentangan dengan kekuatan, yaitu “semakin banyak elemen kekuatan mendominasi, makin sedikit peluang munculnya hegemoni” (Bucci-Glucksmann, 1982). Berdasarkan pengertian inilah beberapa penulis mengkarakterisasikan konsepsi ideologis Gramsci sebagai “instrumen dominasi” yang merupakan sisi lain dari fungsinya

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

sebagai “instrumen pembebasan” (Augelli dan Murphy, 1988). Ideologi dapat “menjustifikasi” atau melegitimasi kepentingan kelompok penguasa. Legitimasi semacam itu bukanlah buah dari konsensus yang dibuat massa, tetapi hasil dari dominasi ideologi kelompok penguasa dengan mencegah tumbuhnya kesadaran kritis mereka yang dikuasai.

Pendek kata, hegemoni satu kelompok atas kelompok-kelompok lainnya dalam pengertian *Gramscian* bukanlah sesuatu yang dipaksakan. Hegemoni itu harus diraih melalui upaya-upaya politis, kultural dan intelektual guna menciptakan pandangan dunia bersama bagi seluruh masyarakat. Ini berarti, kelompok penguasa harus “menguniversalkan” pandangan dan kepentingannya serta harus memastikan bahwa pandangan dan kepentingan itu tidak hanya bisa, tetapi juga harus menjadi pandangan dan kepentingan kelompok-kelompok subordinat (Gramsci, 1971). Memang bagi Gramsci “kesatuan moral dan intelektual” inilah yang memberikan status hegemonik bagi kelompok atau kelas penguasa yang dikontraskannya dengan yang ia sebut “kelas korporasi”, yaitu kelas yang mempertahankan kepentingan sempitnya, kepentingan material sesaat sendiri. Sama sekali jauh dari tindakan egois merepresentasikan dan mempertahankan kepentingan kelasnya sendiri, sebuah kelompok atau kelas hegemonik diyakini bertindak bagi kemaslahatan masyarakat secara keseluruhan. Konsep hegemoni Gramsci, dengan demikian, mengimplikasikan bahwa aplikasinya melibatkan konstelasi kekuatan sosial politik yang luas disebut sebagai “blok historis”. Yang dimaksud Gramsci dengan blok historis adalah hubungan resiprok antara wilayah aktivitas politik, etik maupun ideologis dengan wilayah ekonomi. Sebagaimana ia tulis “perpaduan suprastruktur yang kompleks, kontradiktif dan tidak selaras adalah cerminan dari relasi sosial produksi (Gramsci, 1971:336). Atau, dengan kata lain, istilah itu menyatakan suatu aliansi dari berbagai kekuatan sosial (kelas-kelas) berbeda yang disatukan secara politis oleh seperangkat ide-ide hegemonik. Ide-ide itu melengkapi aliansi tadi dengan pandangan dunia koheren dan kepentingan bersama. Dengan demikian, terlepas dari persoalan kekuasaan dalam masyarakat dan ekonomi sebuah historis yang sukses mengandaikan adanya kemampuan pemimpin blok untuk membuat ide-ide dan argumen persuasif sekaligus menguniversalkannya.

Keban (2004:10) mengemukakan salah satu dimensi strategis administrasi publik adalah kebijakan yang menyangkut proses pembuatan keputusan untuk penentuan tujuan dan alternatif terbaik untuk mencapai tujuan tersebut. Peran sentral administrasi publik adalah bagaimana pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa sebagai regulator, yang selalu aktif dan berinisiatif untuk mengatur atau mengambil langkah prakarsa yang menurut mereka penting bagi masyarakat.

Berangkat dari konsep pemikiran ini, langkah kebijakan apa yang dilakukan untuk mengatasi munculnya berbagai masalah seperti di atas pada dasarnya merupakan dampak dari perkembangan aktivitas yang terjadi secara alamiah. Walaupun demikian, bukan berarti tidak diperlukan langkah-langkah bijaksana melalui regulasi yang ditetapkan untuk mengantisipasi dampak buruk perkembangan kota bagi daerah tepian kota. Untuk itu, diperlukan campur tangan pemerintah (*government intervention*) dalam mengantisipasi permasalahan yang muncul dikemudian hari. Melalui kebijakan publik diharapkan mampu menjaga keberlanjutan dalam proses pembangunan itu sendiri. Musgrave (1989:11) berpendapat dalam setiap masyarakat peran pemerintah sangat diperlukan bahkan di negara liberal dan kapitalis sekalipun. Ada beberapa alasan yang mendasarinya yaitu:

1. Pemerintah dan kebijakan yang dijalankan hanya dibutuhkan untuk menjamin terjadinya mekanisme pasar yang sehat dan kompetitif.
2. Peraturan pemerintah dan tindakan lainnya dibutuhkan apabila persaingan pasar tidak efisien.
3. Pengukuran dan pertukaran berdasarkan perjanjian yang dibutuhkan dalam operasi pasar tidak dapat terjadi tanpa adanya proteksi dan pemaksaan dari struktur resmi yang diadakan oleh pemerintah.
4. Adanya masalah eksternalitas yang menuju pada kegagalan pasar dan menghendaki pemecahan melalui peran pemerintah, baik melalui penyediaan anggaran, subsidi maupun pajak.
5. Nilai-nilai sosial menghendaki adanya penyesuaian dalam distribusi pendapatan dan kesejahteraan.

Meskipun tindakan kebijakan dirancang sedemikian rupa untuk mencapai tujuannya, tidak selalu tindakan tersebut dapat mewujudkan semua kehendak pembuat kebijakan. Kecuali disebabkan oleh lemahnya daya antisipasi para pembuat kebijakan maupun pendesain program dan proyek terganggunya implementasi yang menjadikan tidak tercapainya tujuan kebijakan mungkin juga karena pengaruh dari berbagai kondisi lingkungan yang tidak teramalkan sebelumnya (Wibawa, dkk, 1994:14). Respon pemerintah merupakan salah satu bentuk dari kebijakan pemerintah terhadap program pembangunan yang ada. Lindblom (1968) mengemukakan dalam memahami proses perumusan kebijakan kita perlu memahami aktor-aktor yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan baik aktif resmi maupun tidak resmi. Di samping itu, pemahaman terhadap siapa yang sebenarnya merumuskan kebijakan dan semua sifat-sifat dari para partisipan, bagian atau peran apa yang mereka lakukan, wewenang atau bentuk kekuasaan yang mereka miliki. Dari berbagai jenis partisipan meliputi: warga negara biasa,

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

pemimpin organisasi, anggota DPR, badan legislatif, partai, hakim, PNS, ahli teknik, manajer dunia usaha (seri terjemahan Ardian Syamsudin 1984).

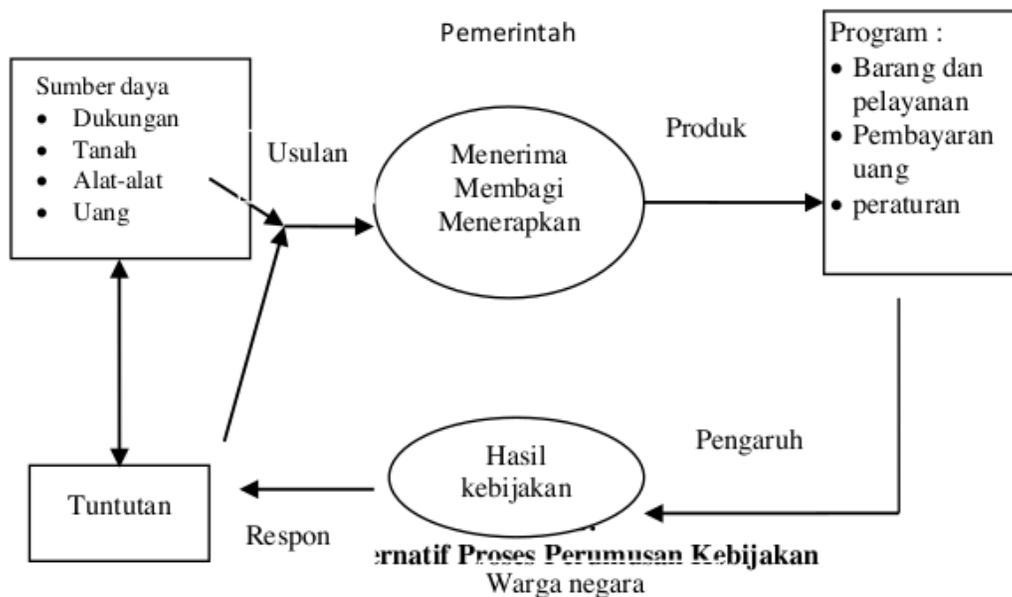
Selanjutnya, Winarno (2004:94) mengemukakan pada dasarnya perumusan kebijakan publik diserahkan kepada pejabat publik. Namun demikian, dalam beberapa aspek warga negara secara individu bisa berpartisipasi terutama dalam memberikan masukan mengenai isu-isu publik yang perlu direspon oleh kebijakan. Bahkan di Swiss dan negara bagian California, warga negara secara individu memiliki peran dalam pembuatan undang-undang dan suara mereka sangat menentukan dalam amandemen konstitusi. Para aktor kebijakan yang terlibat dalam pembuatan kebijakan berbeda antara negara maju dan berkembang. Di negara-negara berkembang seperti Kuba, Korea Selatan dan Indonesia pembuatan kebijakan lebih dikendalikan oleh elite politik dengan pengaruh massa rakyat relatif kecil. Struktur pembuatan kebijakan di negara-negara berkembang cenderung lebih sederhana dibandingkan negara-negara maju seperti Eropa Barat dan Amerika Serikat.

Secara garis besar, aktor pembuat kebijakan atau sering disebut "*stakeholder*" dikelompokkan menjadi tiga yaitu:

1. *Stakeholder* kunci: mereka yang memiliki kewenangan secara legal untuk membuat keputusan, *stakeholder* kunci mencakup unsur eksekutif sesuai tingkatannya, legislatif dan lembaga-lembaga pelaksana program pembangunan.
2. *Stakeholder* primer: mereka yang memiliki kaitan kepentingan secara langsung dengan suatu kebijakan mereka biasanya dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan, terutama dalam penyerapan aspirasi publik, termasuk dalam kelompok ini adalah tokoh masyarakat, manajer publik, dan sebagainya.
3. *Stakeholder* sekunder: mereka yang tidak memiliki kaitan kepentingan secara langsung dengan suatu kebijakan namun memiliki kepedulian dan perhatian sehingga mereka turut bersuara dan berupaya untuk memengaruhi keputusan legal pemerintah, termasuk kelompok kritis seperti organisasi profesional, LSM, dan sebagainya. (Suharto, 2007:25).

Proses formulasi kebijakan bergerak melalui tiga tahapan, yaitu pengembangan ide, melakukan aksi, dan evaluasi hasil. (Bridgman dan Davis, 2004:22) membagi perumusan kebijakan menjadi: *thinking*, *going* and *testing*. Selanjutnya, Brigman dan Davis membuat skema alternatif proses perumusan kebijakan sebagai berikut:

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...



Sumber : Brigman dan Davis: 2004

### B. Model Perumusan Kebijakan Publik

Model perumusan kebijakan dimaksudkan untuk memberikan gambaran bagaimana kebijakan (*policy*) dibuat dan dengan pendekatan model tersebut hasil apa yang hendak dicapai (Dror:1968, Dye:1978, Henry:1975). Pendekatan pertama menekankan pada proses kebijakan tersebut dibuat dan pendekatan kedua menekankan pada hasil. Penelitian ini lebih memfokuskan pada bagaimana (proses) kebijakan dirumuskan.

Diatas telah diuraikan teori peran negara dimana kebijakan merupakan domain negara. Negara mempunyai power. Negara menjalankan peran menyejahterakan warga negara (*citizen*). Melalui seperangkat instrumen (*authority*), negara dapat memengaruhi kegiatan masyarakat, produk tersebut berupa regulasi. Pendekatan rasional model dengan asumsi negara mendominasi semua lini sektor kehidupan melalui kebijakan yang dibuat untuk menciptakan kebijakan yang optimal, melandasi pemikiran ini.

Berangkat dari asumsi kuatnya peran negara dalam proses perumusan kebijakan publik, Thomas R. Dye (1978) lebih jauh mengembangkan model *Institutional*, yang lebih menekankan pada struktur organisasi pemerintahan. Hal ini disebabkan karena kegiatan-kegiatan politik berpusat pada lembaga pemerintah. Sehubungan dengan hal itu maka kebijakan negara secara normatif dirumuskan dan

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

dilaksanakan oleh lembaga pemerintah. Termasuk didalamnya fungsi, merumuskan dan melaksanakan. Hanya pemerintah yang memegang hak monopoli untuk melaksanakan secara sah kebijakan-kebijakannya pada masyarakat.

Secara institusional, kebanyakan negara-negara berkembang mengadopsi model ini. Secara normatif wewenang membuat regulasi merupakan domain negara. Peran kuat negara dalam membuat regulasi ditandai dari produk-produk regulasi, mayoritas berasal dari pemerintah (eksekutif), sedang inisiatif dari pihak legislatif amat minim dan peran legislatif hanya sebatas mengesahkan dan mengawasi.

Kuatnya peran negara menjadikan rakyat apatis. Sebaliknya, kelompok-kelompok kecil yang mempunyai akses kuat terhadap kekuasaan semakin leluasa memengaruhi dalam proses pembuatan kebijakan. Kebijakan yang seharusnya menggambarkan kepentingan rakyat, tetapi kenyataannya tidak demikian. Yang terjadi rakyat bersifat apatis dan buta terhadap informasi tentang kebijakan pemerintah, sedangkan kelompok elite mampu membentuk dan memengaruhi massa terhadap masalah-masalah kebijakan negara. Thomas R. Dye (1975), mengemukakan kebijakan negara tidak begitu banyak mencerminkan keinginan rakyat tetapi keinginan elite. Hal ini menyebabkan perubahan dan pembaharuan terhadap kebijakan negara berjalan lambat dan ditentukan kembali penafsiran lemah nilai-nilai elite tersebut. Kebijakan-sanaan negara sering diperbaiki, tetapi jarang diubah. Perubahan-perubahan itu terjadi kalau ada peristiwa-peristiwa yang mengancam sistem politik dan dilakukan semata-mata untuk melindungi sistem dan kedudukan elite. Kesejahteraan massa mungkin dan boleh jadi merupakan suatu unsur yang penting bagi elite dalam membuat keputusan-keputusannya. Karena *elitisme* tidak berarti bahwa kebijaksanaan negara bertentangan dengan kesejahteraan massa, tetapi hanyalah berarti tanggungjawab kesejahteraan massa itu berada di tangan elite dan bukan pada massa.

Disamping itu, elitisme memandang massa sebagian besar pasif, apatis dan buta informasi tentang kebijaksanaan negara; elite banyak memengaruhi massa dan bukan sebaliknya serta komunikasi berjalan dari atas ke bawah. Akibatnya adalah massa sulit menguasai elite, dan massa hanyalah benar-benar memiliki pengaruh yang tidak langsung terhadap perilaku elite yang membuat keputusan (dikutip dari Irfan. Islam, 2007).

Kuatnya dominasi elite yang menyebabkan masyarakat menjadi apatis dan berakibat pada kurangnya partisipasi masyarakat disebabkan oleh ketidakberdayaanditingkat akar rumput (petani). Padahal, kebijakan liberalisasi masyarakat diambil oleh pemerintah. Disisi lain, kekuatan

modal (kapital) akan semakin mudah untuk masuk ke area kebijakan yang lebih pro investasi, karena pemerintah butuh dukungan finansial besar dari kalangan swasta dan menjadikannya sebagai mitra untuk melakukan pembangunan. Bahkan pada kenyataannya, kekuatan kapital lebih kuat dari pada negara, maka yang terjadi adalah kepentingan kapital memperoleh kesempatan yang lebih besar. Kolaborasi kekuatan modal dan pemerintah menjadikan massa melemah atau terpaksa mengikuti kemauan elite.

Bibit liberalisasi seperti diuraikan diatas, menimbulkan keprihatinan dan kekawatiran sebagian masyarakat. Tekanan terhadap pengambil kebijakan yang lebih berorientasi pada pertumbuhan ekonomi menimbulkan akses negatif, baik dari sisi lingkungan maupun ketersediaan lahan sebagai faktor produksi bahan pangan. Kritik terhadap kebijakan pembangunan yang berorientasi pertumbuhan bermunculan, pembangunan yang berwawasan lingkungan dan konsep pembangunan hijau (*go green*) menjadi paradigma baru. Soto (2008) mengemukakan, model paradigma pembangunan yang ideal dengan mengedepankan terjadinya keseimbangan antara pembangunan ekonomi, politik, fisik, dan pembangunan yang berwawasan sosial, lingkungan, dan spiritual.

Para penganut aliran deliberatif yang menggugat pandangan aturan liberal seperti (Smith:1937 dan Engel:1984) mengatakan memudarnya dominasi politik karena pengaruh kuatnya pasar. Sebuah kelompok harus mengatur dirinya sendiri dan mempertahankan kelangsungan hidup tanpa menggunakan pengambilan keputusan politik (pemerintah). Ketika peran negara mulai terbatas dan kekuatan kapital meningkat, tanpa diikuti kuatnya peran sipil, akan berakibat pada beralihnya dominasi kekuatan modal atas masyarakat sipil. Kondisi ini menyebabkan terjadinya ketidakseimbangan antaraktor, pengabaian pada *stakeholder* yang lemah sekalipun dapat berarti bahwa kesepakatan yang dibuat akan gagal memperoleh legitimasi publik (Haberman, 2004).

Untuk itu, diperlukan dialog autentik sebagai landasan bagi rasionalitas komunikatif, semua kepentingan perlu dilibatkan dalam diskursus untuk mendapatkan legitimasi publik. Dalam konteks di Indonesia, model ini dikenal dengan model musyawarah yang menempatkan peran pemerintah sebagai legislator kehendak publik dan ditindaklanjuti dalam pengambilan keputusan kebijakan publik (Nugroho, 2007)

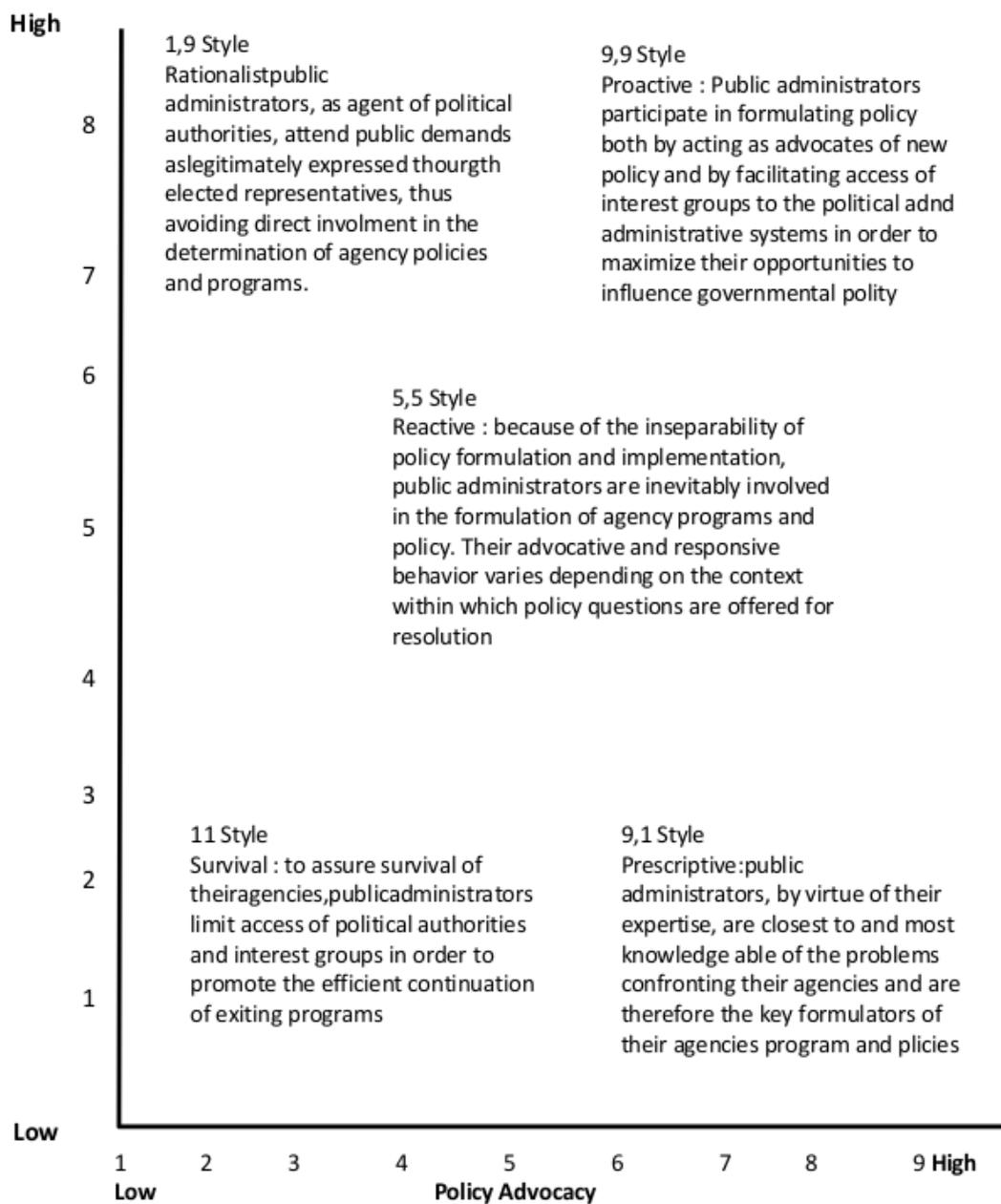
Michael Mont Harmon pernah menyatakan bahwa tugas utama administrator publik mempunyai hubungan yang erat sekali dengan kepentingan publik, tetapi sayangnya jarang sekali mereka mengenal teori tentang kepentingan publik tersebut. Kebijaksanaan negara menunjukkan hubungan peran administrator publik (sebagai perumus kebijaksanaan

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

negara) dengan kepentingan publik. Modelnya disebut dengan *policy formulation grid* (lihat gambar 7). Kisi perumusan kebijaksanaan negara yang ditunjukkan dengan tingkat kaitan/ hubungan antara suatu kebijaksanaan negara dengan kepentingan publik. Garis vertikal menunjukkan tingkat responsivitas administrator sebagai *policy farmer* terhadap masalah-masalah kebutuhan-kebutuhan dan tuntutan-tuntutan yang ada dilingkungannya. Sedangkan garis horisontal menunjukkan tingkat aktivitas administrator dalam memberikan rekomendasi terhadap suatu kebijaksanaan (*policy advocacy*) yang responsif terhadap masalah, kebutuhan, dan tuntutan lingkungan tadi. Angka 1.1 menunjukkan tingkat aktivitas yang rendah atau minimum dan angka 9 menunjukkan tingkat aktivitas yang tinggi atau maksimum. Jadi, misalnya "gaya mempertahankan hidup" (*Survival Style*) menunjukkan gaya administrator dalam membuat keputusan yang kurang peka terhadap masalah, kebutuhan dan tuntutan lingkungan serta kurang aktif dalam meningkatkan/ mengembangkan kebijaksanaan yang berorientasi pada kepentingan publik (masalah, kebutuhan dan tuntutan publik). Angka 9.9 yaitu "gaya proaktif" (*proactive style*) yang merupakan kebalikan *Survival Style*, dimana administrator mempunyai tingkat reponsivitas tinggi terhadap masalah, kebutuhan, dan tuntutan publik serta selalu berupaya secara efektif untuk meningkatkan mutu kebijaksanaan yang dibuat sesuai dengan kepentingan publik. Jadi, menurut Harmon "proactive administrator" adalah yang terbaik, karena tipe administrator seperti itu dalam merumuskan kebijaksanaan selalu berorientasi pada kepentingan publik.

Dari uraian diatas, akhirnya kita dapat menyimpulkan bahwa proses pembuatan kebijaksanaan negara administrator publik tidak boleh bersikap hampa nilai (*value free*), tetapi harus sarat dengan nilai (*value laden*), dengan lebih banyak memperhatikan kepentingan publik sehingga pengertian publik dalam administrasi publik menjadi lebih bermakna.

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...



**Gambar 9.**  
**Policy Formulation Grid**

*Sumber :* Michael Mont Harmon, "Administrative Policy Formulation and the Public Interest" Public Administration Review, Sept./Oct., 1969, p.486



## **BAB V**

### **KEBIJAKAN PENGEMBANGAN KOTA**

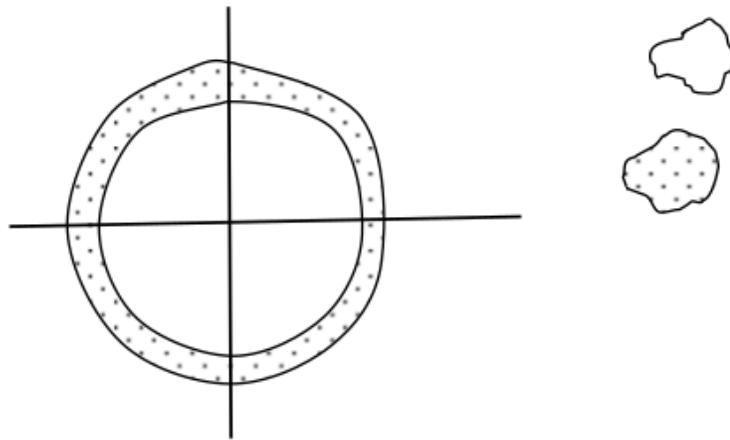
Sejalan dengan pesatnya aktivitas kehidupan manusia terutama diwilayah perkotaan maka secara alamiah akan terjadi proses perluasan kota yang dapat terjadi secara artifisial, dimana campur tangan manusia turut mengatur arah perubahan keadaan tersebut dengan titik berat dari periode waktu yang satu ke periode waktu lain yang dipengaruhi oleh faktor fisik, sosial, ekonomi, budaya, dan politik yang sangat kompleks dari kehidupan perkotaan dan mempunyai pengaruh negatif maupun positif terhadap kehidupan penduduknya.

Menurut Hoyt (1979:26), indikasi dan kecenderungan adanya pola pemekaran suatu wilayah perkotaan ada tiga bentuk, yaitu:

1. Perluasan kota mengikuti pertumbuhan sumbu atau akan mengikuti pertumbuhan jalan transportasi ke daerah perbatasan kota.
2. Daerah-daerah *hinterland* diluar kota semakin lama semakin berkembang dan akhirnya menggabung pada kota yang lebih besar.
3. Menggabungkan kota inti dengan kota-kota kecil yang ada diluar kota inti.

Domouchel (1976:125) secara garis besar membagi tiga macam proses perluasan areal perkotaan, yaitu:

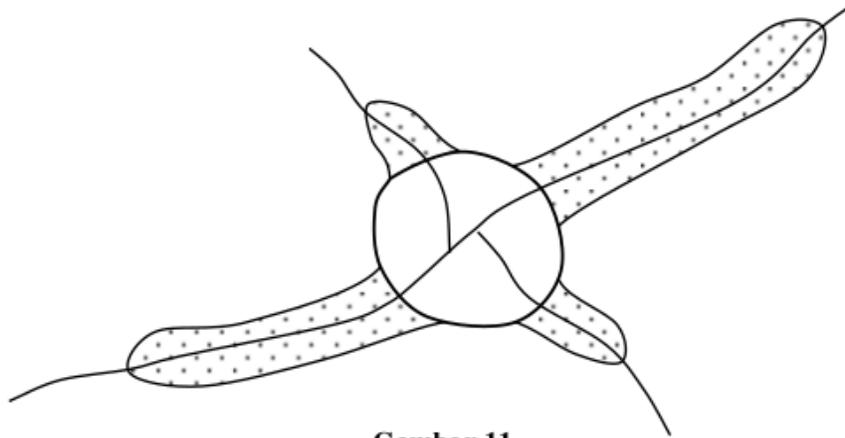
1. Perembetan konsentris, tipe ini termasuk perembetan areal perkotaan yang paling lambat. Perembetan berjalan perlahan-lahan terbatas pada semua bagian luar kenampakan fisik kota. Sifat perembetannya yang merata di semua bagian luar kenampakan kota yang sudah ada, maka tahap berikutnya akan membentuk suatu kenampakan formologi kota yang relatif kompak. Disini peran transportasi terhadap perembetannya tidak begitu besar, nampak pada gambar 1.



Gambar 10.  
Teori Perembetan Konsentris

Sumber : Yunus . H. hal 126

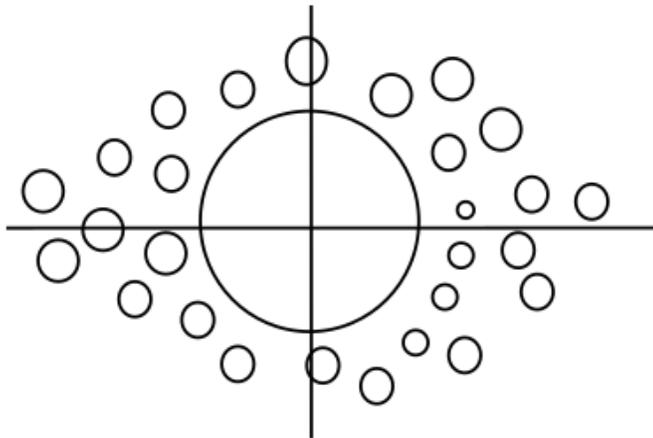
2. Perembetan Lineir/memanjang, tipe ini menunjukkan ketidakmerataan perembetan areal perkotaan di semua bagian sisi-sisi luar dari daerah kota utama. Perembetan paling cepat terlihat di sepanjang jalan transportasi yang ada, khususnya yang bersifat menjari (*radial*) dari pusat kota. Daerah di sepanjang rute transportasi utama merupakan tekanan paling berat dari perkembangan. Membumbungnya harga lahan pada kawasan ini telah memojokkan pemilik lahan pertanian pada posisi yang amat sulit. Makin banyaknya konversi lahan pertanian ke lahan non pertanian, makin banyaknya penduduk, makin banyaknya kegiatan nonagraris, makin padatnya bangunan telah sangat memengaruhi kegiatan pertanian, khususnya mengurangi potensi lahan untuk berproduksi secara maksimal. Makin memburuknya saluran irigasi yang tercemar limbah rumah tangga, banyaknya gangguan binatang piaraan penduduk, meroketnya harga lahan, makin banyaknya orang yang mau membeli telah memperkuat dorongan pemilik lahan pertanian yang bersangkutan untuk meninggalkan kegiatan pertanian dan menjualnya. Bagi masyarakat petani, hasil penjualan lahan biasanya diinvestasikan pada lahan pertanian lain ditempat yang lebih jauh dari kota sehingga memperoleh lahan pertanian yang jauh lebih luas.



**Gambar 11.**  
**Teori Perembetan Lineir**

*Sumber* : Yunus. H. hal 128

3. Perembetan yang meloncat, tipe ini dianggap paling merugikan, tidak efisien dalam arti ekonomi, tidak mempunyai nilai-nilai estetika dan tidak menarik. Perkembangan lahan ke kotanya terjadi berpencaran secara sporadis dan tumbuh di tengah-tengah lahan pertanian. Tipe ini sangat cepat menimbulkan dampak negatif terhadap kegiatan pertanian pada wilayah yang luas sehingga produktivitas pertanian akan lebih cepat terjadi. Kegiatan spekulasi lahan pada daerah-daerah yang belum terbangun sangat mencolok sekali.



**Gambar 12.**  
**Teori Perembetan Meloncat**

*Sumber* : Yunus. H. hal 129

Perkembangan kota adalah sebuah proses yang berjalan paralel dengan pertumbuhan penduduk dengan segala aktivitas kehidupannya. Dengan demikian, dampak dari problem pengembangan kota bukanlah suatu yang harus dihindari, tetapi bagaimana proses ini diatur, diarahkan, dan dikendalikan melalui kebijakan pemerintah.

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

Diawal abad XX ini, Indonesia menghadapi masalah penduduk yang cukup besar. Jumlah penduduk yang besar dan terus bertambah (diatas 1,40 persen per tahun) menjadi beban serius bagi pembangunan. Di samping jumlah penduduk yang besar, ditambah penyebaran penduduk yang tidak merata yang menumpuk di Pulau Jawa, dengan kepadatan penduduk rata-rata 951 jiwa per km (BPS:2000). Terdapat ketimpangan antara yang tinggal di perkotaan dengan di pedesaan. Sebagai akibat perubahan peradaban masyarakat industri di perkotaan maka banyak terjadi arus perpindahan penduduk dari desa ke kota karena daya dukung lahan sangat terbatas.

Usaha untuk mengatasi problem ini beberapa pakar kependudukan mengembangkan strategi pembangunan berbasis kependudukan dengan model pengembangan daerah penyangga yang dijadikan sebagai "*inter-mediate chek*". Kecenderungan daerah penyangga adalah merupakan pengembangan kawasan ekonomi yang diharapkan mampu meningkatkan ekonomi masyarakat, untuk itu diperlukan sarana dan prasarana meliputi transportasi, gedung-gedung perkantoran, dan fasilitas sosial lainnya (Tri Pranadji, 2006:327).

Perluasan kota atau pemekaran kota merupakan suatu kebijakan yang dirancang untuk mengatasi masalah pembangunan dan pertumbuhan penduduk kota yang diatur dalam UU No. 5 Th 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah (Pasal 4 ayat 3), yang menyebutkan bahwa usaha penyesuaian batas administrasi daerah kota dalam kaitannya dengan pengembangan jangka panjang dimungkinkan dengan tidak mengakibatkan penghapusan suatu daerah, perubahan nama, dan pemindahan ibu kota.

Selanjutnya, dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah disebutkan, bahwa kebijakan desentralisasi yang dijalankan di Indonesia tidak lagi merujuk pada istilah tingkatan karena hubungan antara provinsi dan daerah kini bersifat koordinasi dan independen. Distribusi fungsi diberikan pada provinsi atau tingkatan pertama Kabupaten/Kota setara dengan tingkatan kedua dan pemerintahan desa setara dengan tingkatan ke tiga. Walaupun demikian, dalam pelaksanaannya distribusi fungsi pada pemerintahan desa dijalankan di bawah subkordinasi dan bergantung pada daerah Kabupaten atau Kota.

Kemudian UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Distribusi dalam Rangka Desentralisasi Distribusi Fungsi meliputi lima hal yaitu:

1. Urusan
  - a. Hampir semua urusan

- b. Kategori urusan tertentu
- 2. Hanya satu urusan
- 3. Kewenangan
  - a. Kewenangan pembuatan kebijakan
  - b. Kewenangan finansial
  - c. Kewenangan personalia
- 4. Tingkatan
  - a. Wilayah provinsi
  - b. Kabupaten/Kota
  - c. Desa
- 5. Lembaga
  - a. Badan fungsional khusus
  - b. Badan teritorial multifungsi
- 6. Cara
  - a. Berdasarkan UU
  - b. Delegasi administrasi

Pesatnya pertumbuhan penduduk di kota akan mendesak lahan sekitarnya atau daerah tepian kota yang mayoritas adalah daerah lahan pertanian produktif. Hasil penelitian Soegiharto (1993:18) tentang Pengaruh Perkembangan Kota terhadap Mutasi Tata Guna Lahan di Yogyakarta menemukan, bahwa pertumbuhan penduduk kota yang pesat didorong oleh tingkat urbanisasi yang tinggi serta adanya perbedaan penggunaan lahan yang besar antara wilayah perkotaan dan perdesaan. Hal tersebut menyebabkan permintaan lahan perkotaan semakin meningkat. Karena luas lahan tetap, maka sebagai alternatif penduduk menyebar ke daerah pinggiran kota. Kecenderungan pola penyebaran seperti ini wajar, mengingat harga lahan diluar kota jauh lebih murah bila dibandingkan dengan lahan di perkotaan sehingga memungkinkan mendapatkan bidang lahan yang lebih luas. Akibatnya, daerah-daerah pinggiran kota tersebut terjadi perubahan penggunaan lahan dari lahan pertanian menjadi lahan permukiman.

Ketersediaan lahan untuk permukiman menjadi masalah yang sangat krusial mengingat keterbatasan lahan. Padahal, pertumbuhan penduduk di perkotaan idealnya harus diimbangi dengan daya tampung permukiman. Akan tetapi, bila melihat proporsi penduduk kota yang terus

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

bertambah, kemampuan daya tampung permukiman tidak bisa mengimbangi. Data BPS menunjukkan perkotaan menjadi 30 persen pada tahun 1990-an dan diperkirakan menjadi 40 persen pada tahun 2000-an.

Konsekuensi dari pesatnya penduduk perkotaan menuntut ketersediaan tempat tinggal dan fasilitas kota beserta kebutuhan sarana dan prasarana lainnya. Akan tetapi, ketersediaan perumahan sebagai sarana permukiman menjadi yang paling utama. Pembangunan permukiman akan menjadi penyumbang paling besar terhadap berkurangnya lahan pertanian. Hasil penelitian Joko Pramono (2005:110) tentang Evaluasi Kebijakan Pembangunan Kawasan Perumahan di Desa Gumpang Kecamatan Kartosuro Kabupaten Sukoharjo menemukan, terjadinya penyimpangan penggunaan lahan dengan dibangunnya kawasan perumahan Gumpang Baru di Kecamatan Kartosuro Kabupaten Sukoharjo dibutuhkan lahan 57.011 m<sup>2</sup> yang menggunakan lahan pertanian produktif. Ditambah lagi permasalahan bahwa secara administratif telah terjadi pelanggaran oleh pengembang (*developer*) mengenai batas maksimal yang boleh diijinkan untuk areal permukiman, yakni seharusnya 60 persen tetapi realitanya menggunakan sebesar 68 persen lahan yang tersedia untuk kaveling.

Bertambahnya kegiatan penduduk di kota yang dipicu oleh meningkatnya jumlah penduduk maupun tuntutan hidup telah mengakibatkan volume dan frekuensi kegiatan penduduk bertambah. Kekurangan untuk memenuhi kebutuhan menjadi problema di sebagian besar kota di Indonesia, yakni menyangkut keterbatasan akan ruang terbuka yang jumlahnya amat sedikit di wilayah perkotaan. Oleh sebab itu, pembangunan di kota dengan strategi intensifikasi fungsi maupun membangun secara vertikal menjadi pilihan. Namun, strategi ini belum cukup efektif untuk mengimbangi aktivitas penduduk di kota. Alternatif lain bagi sementara penduduk yang tidak mampu menjangkau, mengalihkan perhatiannya di bagian daerah pinggiran kota yang ketersediaan lahan masih banyak.

Kebijakan pengembangan kota yang ditempuh oleh kota-kota dalam usaha mengatasi keterbatasan lahan adalah dengan ekstensifikasi, yakni melalui pemekaran kota, yang sudah di upayakan sejak tahun 70an. Dampak dari kebijakan ini adalah terdesaknya daerah pinggiran kota yang peruntukannya adalah daerah pertanian sehingga pemekaran kota hanya melihat satu sisi keuntungan dari perkotaan tanpa memikirkan daerah yang menjadi obyek pengembangan kota, apalagi secara administrasi berada di luar wilayah kota pengembangan.

Menurut Fitri, Sony (2007:3), dalam hal pemekaran kota akan terjadi suatu perluasan wilayah kota sebagai usaha mengimbangi pertumbuhan kota. Pemekaran wilayah kota harus benar-benar dipertimbangkan berdasarkan perhitungan serta kriteria yang tepat serta tetap dalam rangkaian kebijaksanaan yang akan memberikan fungsi dan peranan kota sebagai pusat pengembangan dari *hiterlend*-nya lebih luas. Dengan berpedoman pada kebijakan umum tersebut maka suatu usaha perluasan wilayah kota itu sendiri sebagai suatu enklave (Fitri Soani Pasca Sarjana–UGM Yogyakarta, 2007:3)

Konsekuensi dari perkembangan kota yang cenderung *business oriented* adalah mendesak daerah permukiman dan institusi sektor yang berpotensi kuat akan merebut lokasi strategis dan sektor yang berpotensi lemah akan terdesak ke lokasi yang derajat aksesibilitasnya jauh lebih rendah dan kurang bernilai ekonomi. Burges (2000: 5-6) dalam sebuah teorinya mengemukakan, sebuah contoh kasus kota Chicago, bahwa kota telah berkembang demikian pesatnya, dengan teori konsentrasinya ia membagi menjadi wilayah menjadi 5 zona dengan titik konsentrasi pada *Central District Business* (CDB) dimana CDB merupakan pusat kehidupan sosial, ekonomi, budaya, politik dalam suatu kota sehingga pada zona ini terdapat bangunan utama untuk kegiatan sosial, ekonomi, dan politik.

Terdapat hubungan antara nilai lahan (*Land Value*) dengan jarak kota. Hubungan yang dimaksud dapat berupa harga terhadap suatu lahan, tentu saja terdapat perbedaan harga yang signifikan antara lahan di kota dengan di pedesaan. Realitas menunjukkan bahwa terjadi pergeseran harga yang sangat tinggi pada kawasan yang berlokasi pada tepian kota (suburban). Hal ini terjadi karena perkembangan kota yang secara alami tidak mampu menyediakan fasilitas bagi aktivitas perekonomian penduduknya, maka perkembangan kota akan bergerak ke arah wilayah di sekitarnya hingga akan menaikkan posisi tawar harga tanah bagi kawasan tepian kota dan akan merubah pola penggunaan lahan dari pertanian ke nonpertanian. Hal ini tentu saja memerlukan pemikiran ulang bagi daerah yang mempunyai lokasi berbatasan langsung dengan kota sebagai daerah pusat konsentrasi bisnis. Pertanyaannya, apakah daerah yang terkena imbas dari perkembangan kota akan tetap mempertahankan sebagai daerah pertanian produktif melalui cara pengaturan yang ketat terhadap alih fungsi lahan atau membiarkan kawasan tersebut berubah menjadi daerah nonpertanian seperti permukiman, pusat perbelanjaan, industri yang tentu saja akan merubah RUTRK/RDRTK yang ada.

Dari permasalahan tersebut akan memunculkan konflik kepentingan antara tetap sebagai lahan pertanian produktif atau kawasan

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

bisnis. Menyikapi fenomena yang dilematis tersebut diperlukan sebuah kebijakan (*policy*) yang dapat mengantisipasi dengan peraturan yang fleksibel, sebab bagaimanapun juga kita harus memperhitungkan untung dan ruginya (*cost and benefit*). Konsekuensi dari perkembangan kota bagi kawasan tepian kota merupakan sesuatu yang logis dan alamiah.

William Alonso (1971:77) mengatakan bahwa nilai lahan dan penggunaannya ditentukan oleh harga sewa (beli) akan menaikkan harga tanah bagi wilayah tepian kota bila dibandingkan dengan penggunaan lahan untuk pertanian. Dengan demikian, penggunaan lahan apakah untuk pertanian atau bisnis tergantung pada penawaran harga yang paling tinggi. Selanjutnya, tingkat harga akan menentukan penggunaan lahan itu sendiri, artinya harganya harus dibayarkan untuk sebuah lahan secara ekonomis harus menghasilkan *output* yang tinggi pula. Pertanyaannya adalah lahan bernilai ekonomis tinggi bila digunakan sebagai lahan pertanian apakah mampu menghasilkan sesuai dengan dibayarkan. Bila jawabannya “tidak” maka penggunaan lahan akan beralih fungsi bisnis atau industri yang mampu membeli tanah dengan harga tinggi.

Sinclair membagi nilai lahan ke dalam dua tipe yang berbeda, yaitu nilai lahan pertanian (*Agricultural Land Values*) dan nilai lahan Spekulatif (*Speculative Land Value*). Nilai lahan spekulatif adalah nilai lahan yang muncul pada areal sebagai akibat adanya derajatantisipasi terhadap perluasan fisik kota yang meningkat pada areal yang bersangkutan sehingga penentuan besarnya nilai selalu dikaitkan dengan kepentingan nonagraris. Karena gejala perluasan kota dianggap sebagai sesuatu yang berjalan terus, walau lambat namun pasti maka para petani mempunyai penilaian, bahwa nilai lahan pertaniannya semakin mendekati lahan kota semakin menurun, sedangkan nilai spekulasinya makin tinggi. Makin dekat dengan daerah telah dibangun (*built up area*) makin awal pula daerah pertanian yang bersangkutan berubah menjadi lahan nonpertanian. Faktor inilah yang mengakibatkan penurunan “*agricultural land values*”. Kondisi ini mungkin terjadi pada daerah perkotaan yang tidak dipengaruhi oleh “*government intervention*” dalam bidang penggunaan lahan.

Boal (1970:79 -82) mengatakan, campur tangan pemerintah berupa penerapan *land use control* (pembatasan-pembatasan tentang penggunaan lahan) khususnya konservasi lahan pertanian ke nonpertanian, dengan program penentuan zona-zona pertanian atau distrik-distrik pertanian. Distribusi nilai lahan akan mengalami perubahan pada daerah-daerah tertentu di “*urban fringe area*” yang diberlakukan pembatasan penggunaan lahan akan mengurangi spekulasi terhadap lahan tersebut. Hal ini wajar, karena dengan diberlakukannya peraturan-peraturan tersebut pada daerah yang bersangkutan tidak ada konversi lahan

pertanian ke nonpertanian atau pembangunan struktur-struktur kekotaan. Padahal “*speculative value*” muncul dimana derajat antisipasi terhadap transformasi ke ruangan menjadi besar. Justru pada daerah yang terkena “*Land Use Control*” akan muncul nilai penggunaan lahan pertanian baru yang menggantikan “*speculative value*”, karena lahan di daerah pinggiran kota yang tidak terkena “*Land Use Control*” mengalami peningkatan “*speculative value*”, karena pada daerah tersebut diarahkan untuk perkembangan areal kekotaan dan pada waktu yang sama akan kehilangan nilai agrikulturalnya. Lahan pertanian yang ada sudah mengalami tekanan perkembangan lahan kekotaan. Kepastian penggunaan lahan kekotaan ini juga terlihat pada daerah perkotaan itu sendiri, sehingga beberapa bagian daerah yang sudah jelas peruntukannya akan meningkatkan nilai spekulatifnya, semakin dekat dengan pusat kota ternyata nilai spekulatifnya makin meningkat.

“*Land Use Control*” merupakan salah satu bentuk alat kontrol (*intervensi*) bagi pemerintah untuk mengatur bagi daerah yang dipandang potensial untuk lahan pertanian (produktif) bila tidak menghendaki wilayahnya berubah menjadi lahan nonpertanian, sedangkan bila berubah menjadi area nonpertanian tidak memberikan kontribusi secara ekonomis atau bahkan mengacaukan Rancangan Untuk Tata Ruang Kota (RUTRK-RDTRK) yang mempunyai visi yang jelas bagi pembangunan jangka panjang yang berkelanjutan (*sustainable*). Meskipun banyak ditemui kendala yang datang khususnya dari para “spekulan tanah” yang secara alamiah tidak dapat dipisahkan dari perkembangan areal fisik lahan perkotaan ke daerah pinggiran, semakin banyak merembet lahan perkotaan ke daerah-daerah pertanian di sekitarnya. Hal tersebut, menimbulkan dampak terhadap kehidupan petani pemilik lahan yang ada bersifat mendua (*mangro*) antara mempertahankan lahan pertanian atau mengubah lahan pertanian menjadi lahan nonpertanian atau menjual lahan pertanian hal ini dikarenakan:

1. Terdapat gangguan terhadap usaha taninya.
2. Terdapat “tekanan pembangunan” terhadap lahan pertanian.
3. Terdapat teror harga yang jauh lebih tinggi dari pada hasil pertanian.

Tekanan yang disebabkan oleh pembangunan di kota ternyata berpengaruh terhadap sikap mental petani, bahkan merubah sikap mental mereka dari petani murni yang relatif pola hidupnya sederhana menjadi petani yang bergaya hidup kota. Dengan demikian, semakin berat menanggung beban hidup dan akhirnya menjual lahan pertanian, bahkan bertindak sebagai “spekulan lahan” dengan menukar lahan pertanian di areal tepian kota ke lahan pertanian yang jauh dari kota dengan luas yang lebih besar.



## **BAB VI**

# **PERAN NEGARA DALAM KEBIJAKAN PERKOTAAN DAN DAERAH**

### **A. Peran Negara**

Reposisi peran negara menjadi semakin populer untuk terus dianalisis dan diperdebatkan sejak Frederickson (1997) Denhart *and* Denhart (2003) memperkenalkan perubahan paradigma dari paradigma administrasi klasik ke paradigma administrasi baru atau sering disebut “*governance*”. Pemikiran *governance* dilandasi semangat, bahwa pemerintah tidak lagi dominan dalam pengambilan sebuah kebijakan tetapi ada dua pilar lain yang turut berperan dalam pengambilan kebijakan. Bahkan hal tersebut, cenderung menggeser peran pemerintah dan peran tersebut lebih dominan diambil oleh sektor privat, sedangkan peran *society* masih terus berjuang untuk memperoleh porsi yang besar.

Secara umum perkembangan administrasi publik dibagi ke dalam tiga era yaitu Paradigma lama (klasik), paradigma *New Public Management* yang menekankan pada aspek efisiensi dan paradigma *New Publik Service* yang menekankan aspek keadilan Denhart and Denhart:2003).

Selanjutnya Khun (1987) mengatakan, *The overchange set of accepted, and most of the time unquestioned beliefs that are jointly held researchers and practioners in a discipline.....it characterized by symbolic generalisation, shared commitment to a specific set of beliefs by member of the discipline and shared values*

Dari pemikiran tersebut dapat diambil kesimpulan, bahwa paradigma adalah serangkaian kepercayaan yang diterima tanpa dipertanyakan, yang dipegang bersama oleh peneliti maupun praktisi dalam suatu disiplin ilmu tertentu paradigma tersebut ditandai oleh generalisasi simbolis, komitmen bersama dari anggota disiplin ilmu tertentu kepada serangkaian kepercayaan dan nilai bersama (Kuhn, 1987).

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

Zauhar (2001) mengatakan suatu pandangan, bahwa paradigma dapat berkibar sebagai sesuatu yang dikagumi dan diakui kebenarannya pada suatu waktu tertentu, namun paradigma bisa hancur berantakan dan akan menjadi cacian pada suatu saat. Menurutnya paradigma akan dikagumi jika ia mampu menjelaskan dan memecahkan problema yang dihadapi oleh masyarakat, akan tetapi ia akan dicaci maki dan mengalami krisis apabila ia tidak mampu menjelaskan dan memecahkan problema yang dihadapi oleh masyarakat. Ketidakmampuan paradigma tersebut mendorong timbulnya *Scientific Revolution* untuk mengkaji ulang paradigma yang ada dan berusaha menemukan dan melahirkan paradigma baru yang diharapkan lebih mampu menjelaskan problema yang dihadapi.

Penjelasan konsep di atas, menggambarkan paradigma administrasi publik yang mengalami pergeseran paradigma dari waktu ke waktu. Hal ini ditambah dengan adanya ungkapan dari pakar ilmu administrasi publik, yaitu Caiden (1971) yang menyatakan, bahwa banyak teori dalam administrasi publik tetapi tidak ada teori administrasi publik.

Substansi pergeseran paradigma administrasi publik dari klasik ke *new public administration* adalah mengurangi beban negara dalam menyelenggarakan pelayanan publik, dengan mendorong peran sektor privat dan masyarakat untuk mengambil porsi peran yang lebih besar, namun dengan demikian, bukan berarti negara melepas tanggung jawab terhadap kesejahteraan warga negaranya. Ini dilandasi pemikiran demokrasi liberal dimana telah terjadi pergeseran analisis fokus dari negara ke masyarakat. Pengembangan kekuatan masyarakat dalam menuju masyarakat yang demokratis.

Harapan akan penguatan peran masyarakat tidak memenuhi harapan, yang terjadi justru masyarakat kehilangan kekuatannya. Lembaga-lembaga pendukungnya tidak mampu memaksa pemerintahnya untuk tunduk padanya. Negara ternyata punya otonomi sangat besar pengaruh dan kekuatan masyarakat seperti yang dianut dalam teori demokrasi modern kehilangan rohnya. Justru negara sering kali menjadi manajer segala macam kegiatan ekonomi, sosial, kebudayaan, dan sebagainya. Padahal fungsi utama negara adalah dalam bidang keamanan dan politik (Mas'ood M, 2003).

Menganalisis peran negara baik dari sisi peran serta masyarakat maupun dominannya, negara pada hakekatnya adalah menelaah sejauh mana keberadaan sebuah *power*, karena Keberadaan sebuah rezim penguasa dalam sebuah negara sangat membutuhkan *power*. Kehadirannya dalam sebuah negara menjadi sumber yang rawan konflik dan sering diperdebatkan seperti partisipasi dalam berdemokrasi kapasitas birokrasi publik, kapasitas regulasi ekonomi, respons negara terhadap krisis

### Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

keuangan dan pengangguran yang besar. Dalam konsep negara modern *power* menjadi alat untuk menjaga kestabilan sebuah negara Skinner (1978) menyatakan:

*....one effect of this transformation was that the power of state, not that of the ruler, came to be envisaged as the basis of government. And this in turn enabled the state to be conceptualized distinctively modern terms-as the sole recourse of law and legitimate force within its own territory, and as the sole appropriate object of its citizens allegiances.*

Pada prinsipnya *power* dari sebuah negara merupakan basis dari jalannya pemerintah, hal tersebut merupakan sumber hukum yang legitimasi terhadap kekuasaannya dan memungkinkan setiap warga negara untuk menaatinya.

Pada dasarnya dalam Teori Negara terdapat hubungan yang signifikan antara negara dan masyarakatnya. Bagaimana pengaruh negara terhadap masyarakatnya ataupun sebaliknya masyarakat dalam kebanyakan negara-negara dunia ketiga, pada umumnya negara banyak melakukan intervensi kebijakan. Dominasi negara semakin kuat pada pemerintah *authoritarian*. Desentralisasi menjadi sesuatu yang langka dan kekuasaan cenderung terpusat, hal tersebut berbeda dengan terjadi pada negara-negara industri yang cenderung *liberalis kapitalistik*. Kondisi yang berbeda terjadi pada negara-negara melalui asosiasi-asosiasi yang ada sangatlah sentralistik.

Alford dan Frieland (1990) dalam bukunya *Power Of theory: Capitalism, the State and Democracy* mengemukakan pentingnya hubungan antara negara dengan masyarakat, dimana faktor dimensi sosial menjadi kunci penentu dalam sebuah negara. Mereka membagi ke dalam elemen-elemen tipologi masyarakat dalam tiga kategori yakni *pluralist, managerial, class*.

Tuntutan akan peran kontrol masyarakat semakin kuat, saat dominasi negara dan pengusaha merasa tidak berpihak pada kepentingan masyarakat (Migdal, 1988:34-35). Pada dasarnya peran masyarakat dalam suatu negara ditentukan oleh kontribusinya dalam pembuatan kebijakan, semakin demokratis maka peran masyarakat semakin besar dan peran negara menjadi lemah. Kuatnya dominasi terhadap masyarakat atau sebaliknya seperti digambarkan pada tabel dibawah ini:

**Tabel 3.**  
*Social Control Of State And Society State*

		State	
		Strong State	Weak State
Society	Strong Society	--	Diffused (Siera Lone)
	Weak Society	Pyramidal (France, Israel)	Anarcihial China, 1939 – 1945 Mexico 1910 – 1920

*Sumber:* Migdal; 1988

Pendapat kaum *Civil Society* atau sering disebut CS, mengemukakan, bahwa sebaiknya peran negara dalam kehidupan masyarakat dikurangi. Bahkan pendapat ekstrim mengemukakan peran negara akan dipangkas habis, dan menyerahkan kepada masyarakat untuk mengatur kehidupannya.

Menelusuri sejarah teori peran negara tidak terlepas dari para tokoh-tokoh sentral seperti Marx, Hegel, Hobbes, Rousseau, Adam Smith hingga ke Engel dan Kenesian. Marx mengemukakan bahwa negara tidak mengabdikan pada kepentingan seluruh masyarakat melainkan hanya melayani kepentingan kelas sosial tertentu saja, menjadi alat kelas dominan untuk mempertahankan kedudukan. Namun, hal ini tidak sepenuhnya tepat bagi negara-negara sosialis dan untuk paham kekuasaan yang masih memberi peran kepada negara untuk mengatur dan membuat peraturan (regulasi). Marx berpendapat, bahwa negara merupakan ekspresi politik dari struktur kelas yang melekat dalam produksi (Marx dalam Gramsci, 1999:29-30). Beberapa filosofi politik seperti Hegel, Hobbes, Johnlockke, J. Rousslau dan Adam Smith berpandangan, bahwa negara adalah representasi dari kolektivitas sosial yang terdiri atas kepentingan kelas-kelas tertentu dan menjamin bahwa persaingan antara individu dan kelompok-kelompok terpelihara secara teratur, ketika kepentingan seluruh kolektif sosial dilindungi dalam tindakan-tindakan yang dilakukan oleh negara (Cornoy, 1984:47). Selanjutnya Eugel (1984) dalam karyanya yang berjudul *The Origin of the Family Private Property and State*, merupakan hasil kerjasama dengan konsep fundamental. Marx mengembangkan hubungan antara

kondisi masyarakat, struktur sosialnya dan negara. Engels menyebutkan bahwa negara memiliki asal-usul untuk mengontrol perjuangan sosial antar kepentingan ekonomi yang berbeda dan kontrol tersebut dipegang oleh kaum dominan, kelas yang memiliki kekuatan ekonomi dalam masyarakat.

Peran negara berkembang termasuk Indonesia, dalam proses pembangunan ekonomi yang terjadi adalah kolaborasi antara kekuatan kapitalisme global dengan para penguasa, sehingga muncul apa yang sering disebut “Koalisi kepentingan” (Samekto, 2005:71). Untuk kepentingan koalisi, maka rakyat yang menjadi korban, negara telah melupakan fungsinya dalam menyejahterakan rakyat. Penguasa negara hanya memikirkan kepentingannya sebagai penguasa dan para kapitalis mempunyai kepentingan untuk memperbesar akumulasi modal.

Besar kecilnya peran negara yang diwujudkan dalam bentuk intervensi negara ke dalam pembuatan regulasi yang sangat bergantung pada sistem yang dianut. Pada negara-negara liberal, campur tangan negara menjadi sangat kecil terutama dalam kebijakan dalam negeri, namun hal ini tidak berlaku untuk empat bidang pokok yaitu keamanan, fiskal, pertanahan, dan luar negeri. Seperti yang terjadi di Amerika Serikat, kebijakan dalam menangani tumpahan minyak di Laut Meksiko, peran negara semakin kuat. Sedangkan pada negara-negara sosialis campur tangan negara menjadi sangat dominan, meski Indonesia tidak termasuk secara tegas ke dalam sistem liberal maupun sosialis, namun peran negara masih cukup dominan, meskipun terdapat kecenderungan pergeseran ke arah pengurangan campur tangan negara dalam sektor publik dan menyerahkan ke sektor privat. Semenjak diberlakukannya Undang-Undang Otonomi Daerah tahun 2001 terjadi perubahan arah kebijakan dari sistem sentralistik ke desentralisasi, Meskipun perjalanannya masih setengah-setengah. Hal ini ditunjukkan dari APBD masing-masing kota dan kabupaten perimbangannya masih didominasi Dana Alokasi Umum (DAU) yang bersumber dari pemerintah pusat.

Di bidang pertanahan, Indonesia menempati regulasi yang masih dikendalikan oleh pemerintah pusat. Hal ini ditandai dengan ditarik-nya Badan Pertanahan Nasional (BPN) oleh Pemerintah Pusat. Kondisi ini didasari pada rumitnya masalah pertanahan yang banyak memunculkan konflik-konflik pertanahan yang merebak saat ini. Hal ini terjadi sebagai konsekuensi terjadinya proses modernisasi di negara-negara dunia ketiga termasuk Indonesia. Perubahan sosial tidak dapat dihindari bahkan terjadinya transformasi sosial yang mengakibatkan terjadinya konflik antara yang pro dan kontra, berhubung

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

pemerintah menggunakan kekuatan dan kekuasaannya dalam menentukan kebijakan seperti yang dikemukakan Hitne (2001:117) bahwa modernisasi merupakan tahap transisi yang mengandung ketegangan sosial yang sangat besar, dan karena itu perlu kediktatoran organisasi. Selanjutnya, bahwa publik juga dikategorikan sifat elite modern dan hubungan yang dekat dengan negara, menjadikan strategi yang menekankan peran kekuasaan negara lebih menarik dibandingkan alternatif yang benar-benar liberal.

Masa transisi sosial terjadi di negara-negara berkembang termasuk di Indonesia, diawali pada dekade tahun 1970-an mulai diperkenalkannya modernisasi yang menjadi ikon pembangunan era orde baru dengan strategi pembangunan pertumbuhan ekonomi, peran negara sangat besar melalui program nasional yang dimotori pemerintah menjadi “paradigma” dalam pengambilan kebijakan oleh pemerintah dan menjadikan peran *society* menjadi berkurang. Besarnya otoritas pemerintah yang didukung peran militer dalam menjaga stabilitas keamanan, serta memasuki ranah sipil dengan “Dwi Fungsi ABRI” menjadikan “teori modernisasi” berjalan mulus. Di samping peran militer, otoritas pemerintah menjadi kian kuat dengan ditambah masuknya elite-elite pengusaha atau “konglomerat” yang menguasai perekonomian Indonesia menjadikan strategi pembangunan dengan konsep “modernisasi” semakin kokoh.

Kuatnya peran negara yang didukung kekuatan militer dan pengusaha menjadi fenomena menarik untuk dianalisis. Sebab, menurut teori modernisasi seperti yang dikemukakan oleh Hetne (2001) yang menyatakan, bahwa dekatnya elite-elite modern dengan negara menjadikan strategi yang menekankan peran kekuasaan negara lebih menarik dibandingkan alternatif yang benar-benar liberal, hanya bersifat “semu dan jangka pendek”. Negara butuh modal untuk memulai “modernisasi”. Pada tahap awal proses modernisasi dua modal utama stabilitas politik memanfaatkan peran militer dan stabilitas ekonomi merupakan peran pengusaha, namun dalam perjalanannya peran pengusaha khususnya mengambil alih peran negara. Teori ini dilandasi pemikiran, negara seperti Indonesia yang mempunyai sumber-sumber tradisional sangat besar seperti kekayaan alam dan tenaga kerja, memungkinkan negara melakukan modernisasi, salah satu syarat yang tidak dimiliki Indonesia adalah teknologi. Di bidang teknologi Indonesia tidak melakukan antisipasi dengan mencetak tenaga-tenaga yang handal, maka masuklah “investasi”. Di sisi lain pengusaha yang mempunyai akses dengan pemerintahan sangat piawai memanfaatkan kesempatan ini, perlahan mengambil peran negara, dan mulailah tahap liberalisasi.

## B. Pemberdayaan Masyarakat dalam Kebijakan Publik

Dengan adanya berbagai perubahan sosial dan politik yang terjadi belakangan ini, terutama dengan munculnya kata *governance* yang menggantikan kata *government*, maka sekali lagi diungkapkan bahwa berbagai konsekuensi dan tuntutan bermunculan. Salah satunya menurut Hajer dan Wegenaar (2003) adalah munculnya pertanyaan *what kind of policy analysis of network society?* Keduanya menyatakan, bahwa sebuah pendekatan analisis kebijakan yang impretatif dan deliberatif sangatlah relevan dalam hal ini.

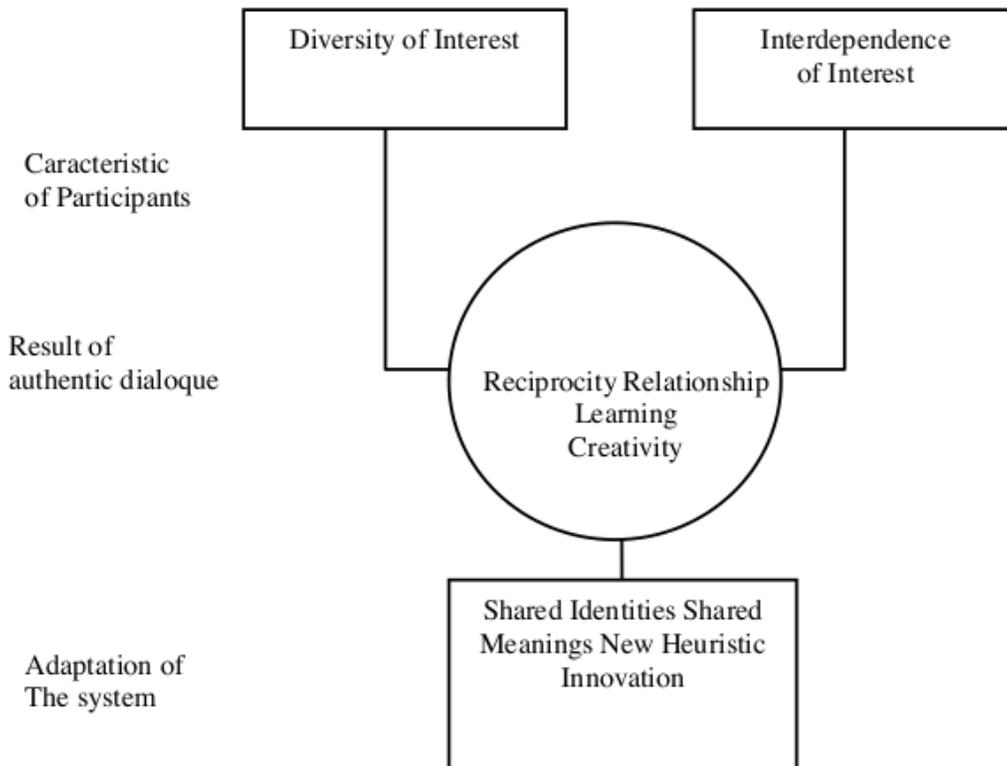
Hajer dan Wegenaar (2003) berpendapat, bahwa dalam kebijakan deliberatif, *collaberatif policymaking* tidak hanya sebagai metode yang dapat mengatasi problem ketika terdapat konflik dalam sistem kebijakan tradisional. Yang menjadi inti dari *collaborative policy making* adalah adanya sebuah dialog yang autentik (*authentic dialogue*). Untuk mencapai kolaborasi antara pemain beragam kepentingan dan mempunyai sejarah konflik, dialog yang dilaksanakan harus autentik, dari pada hanya sekedar bersifat retorika atau ritual (Isaac, 1999) dalam (Hajer dan Wegenaar, 2003). Untuk menjadi autentik sebuah dialog harus memenuhi syarat kondisi tertentu yang telah diuraikan Habermas sebagai landasan bagi rasionalitas komunikatif (*communicative rationality*). Masing-masing pembicaraan harus mempunyai legitimasi dalam mewakili kepentingan untuk siapa dirinya berbicara, masing-masing harus berbicara jujur, membuat pernyataan yang dapat dimengerti oleh oranglain dan harus akurat (Hajer dan Wegenaar, 2003).

Innes dan Boher (2003) menjelaskan, bahwa dialog yang autentik cukup menciptakan kesepakatan dan pendekatan-pendekatan baru, tetapi tanpa adanya keragaman (*diversity*) dan keterkaitan/ ketergantungan (*interdependence*) diantara *stakeholder*, keuntungan-keuntungan yang sesungguhnya dari dialog kolaboratif tidak akan tercapai. Sebagaimana pendapat Habermas yang dikutip oleh Innes dan Boher, semua kepentingan perlu untuk dilibatkan secara khusus jika sebuah kelompok ingin mencapai rasionalitas komunikatif. Pengabaian *stakeholder* yang lemah sekalipun dapat berarti bahwa kesepakatan yang dibuat akan gagal memperoleh legitimasi publik.

Dari pengalaman dan mempelajari berbagai kasus, Innes dan Boher (2003) mengidentifikasi empat kategori hasil pada tahap pertama yang dapat diperoleh dari dialog yang autentik dalam *stakeholder* yang beragam dan saling berkaitan, yaitu timbal balik (*reciprocity*), hubungan (*relationship*), pembelajaran (*learning*), kreativitas (*creativity*). Sebagai upaya untuk memecahkan permasalahan atau mencari jalan keluar yang dapat dikerjakan, maka berbagai kreativitas dapat dibangkitkan dari

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

partisipan. Apabila sebuah dialog dalam kebijakan bersifat autentik, menurut Innes dan Boher (2003) akan menghasilkan adaptasi sistem. Ada empat perubahan yang diidentifikasi dapat membantu sebuah sistem yang kompleks menjadi sistem yang adaptif, memiliki kapasitas untuk belajar, berkembang melalui umpan balik dan pendistribusian kepandaian. Empat hal tersebut adalah: berbagi identitas (*shared identities*), berbagi makna (*shared meanings*), penemuan baru berdasar pengalaman (*new heuristic*) dan inovasi (*innovation*).



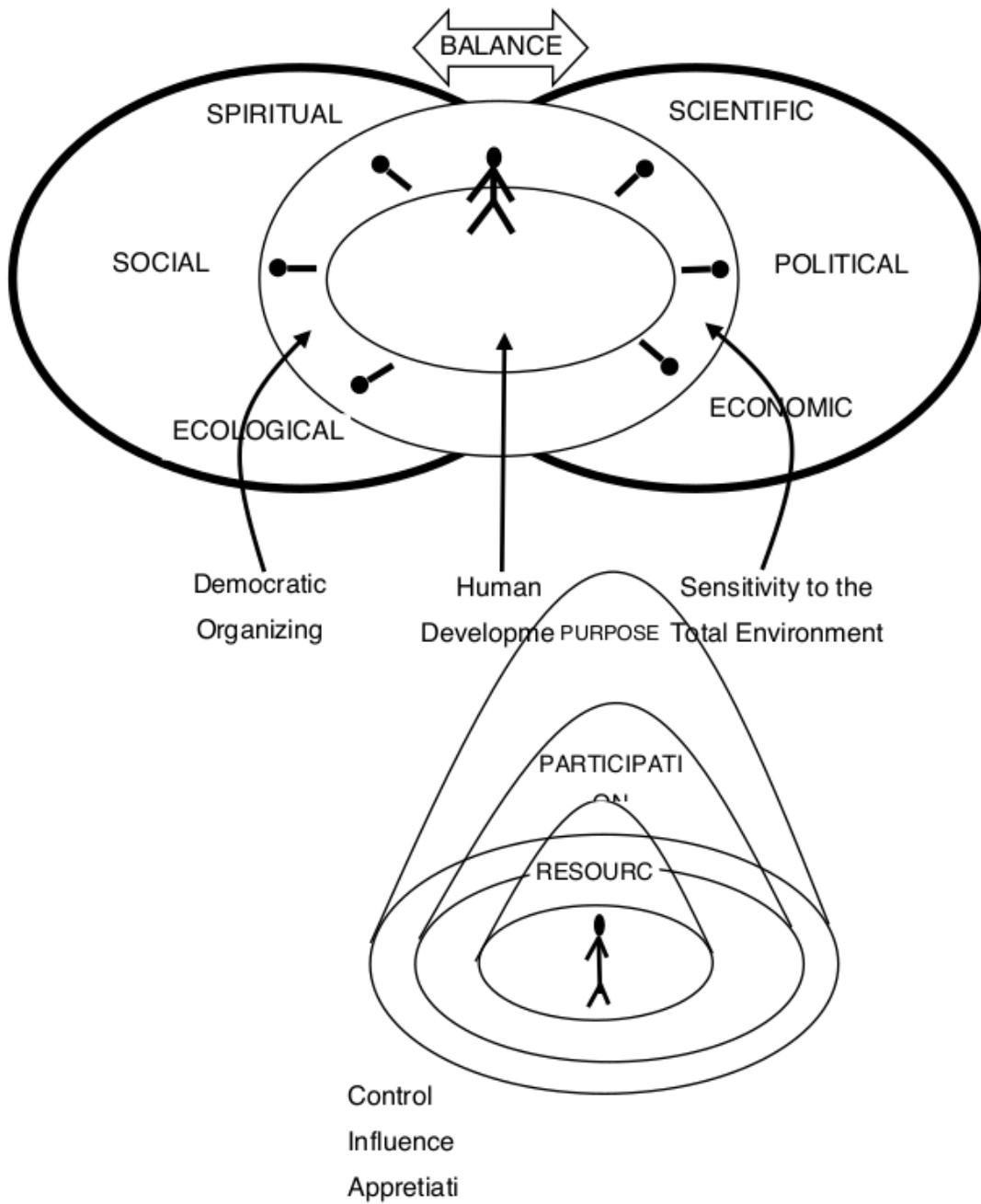
**Gambar 13.**  
**Model Hibrida**

*Sumber:* Boher; 2003

Proses analisis kebijakan deliberatif yang merupakan analisis kebijakan publik, model musyawarah ini menurut Nugroho (2007) jauh berbeda dengan model-model teknokratik karena peran analisis kebijakan atas dirinya sendiri. Peran pemerintah di sini lebih sebagai legislator kehendak publik. Sementara peran analisis kebijakan adalah sebagai prosesor dialog publik agar menghasilkan keputusan publik untuk dijadikan kebijaksanaan publik. Koreksi terbesar dari analisis kebijakan, model deliberatif adalah bagaimana analisis kebijakan yang dikenal dan

### Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

digunakan secara luas selama ini dikembangkan menjadi model hibrida yang mengadopsi partisipasi publik.



**Gambar 14.**

**New Paradigm Ideal**

*Sumber: Sato and Smith, 2004*



## **BAB VII**

# **KEBIJAKAN TATA RUANG KOTA DAN FENOMENA TERJADINYA ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN TEPIAN KOTA SURAKARTA**

### **A. Kebijakan Tata Ruang**

Konflik pertanahan semakin tajam, ketika sistem perundang-undangan tentang pertanahan tidak mengakomodasi kepentingan banyak pihak, atau terjadi dominasi yang kuat terhadap yang lemah. Kebijakan tanah yang pro rakyat sangat minim dilakukan, bahkan yang terjadi adalah yang kuat akan semakin menguasai tanah yang banyak diperlukan oleh kebanyakan orang, seperti petani yang kehidupannya sangat tergantung pada jumlah tanah garapan.

Banyak kebijakan politik dan ekonomi yang tidak menghadirkan kesejahteraan. Politik dan bangunan demokrasi yang berkembang tidak menyentuh hal-hal substansial. Hanya segelintir elite pemilik modal yang menikmati hasil pembangunan, partisipasi masyarakat hanya dihargai dengan uang. Pertumbuhan dan peningkatan kapitalisme pasar hanya dinikmati segelintir masyarakat. Jurang perbedaan kaya dan miskin semakin lebar. Ekonomi terbawa arus liberalisasi dan globalisasi (Radhar. P. Kompas 20 Mei 2012).

Akhir-akhir ini tanah lebih di dominasi oleh yang kuat dari pada yang lemah. Meningkatnya tuan-tuan tanah mengakibatkan terdesaknya para petani, dan terjadi alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian merupakan bukti nyata yang tidak terbantahkan. Fungsi sosial tanah semakin terdesak oleh kepentingan-kepentingan yang bersifat makro-ekonomi. Petani berlahan sempit semakin banyak jumlahnya. Produksi pangan menjadi persoalan serius ke depan.

Lemahnya *bargaining position* petani dikarenakan kebijakan pertanahan yang cenderung membiarkan *market mechanism* otomatis petani akan selalu dihadapkan pada pilihan sulit, dan ujung-ujungnya

## **Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...**

menjual tanahnya ke pemodal kuat. Untuk itu diperlukan adanya regulasi yang mempertegas peruntukan lahan tidak boleh merubah tanah pertanian ke nonpertanian

### **B. Liberalisasi Kebijakan Tata Ruang**

Kebijakan tata ruang mencakup tiga aspek yakni perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian tata ruang (Tarigan: 2004). Pertama, perencanaan tata ruang menjadi domain negara, secara teknis perencanaan tata ruang dibuat oleh Birokrat. Dari hasil penelitian di tiga wilayah Kabupaten, yang meliputi Kabupaten Boyolali, Karanganyar dan Sukoharjo. Birokrat lebih pro investasi, dengan pertimbangan memicu pertumbuhan ekonomi menempatkan area tepian kota sebagai kawasan bisnis, jasa, perkantoran dan pemukiman yang memicu kenaikan harga tanah, sehingga lahan tepian kota menjadi barang komoditas atau barang yang mudah diperjualbelikan, menurut kekuatan pasar. Kekuatan kapital mendapat ruang akses yang lebih besar dan petani terpinggirkan. Hal ini sejalan dengan pendapat Tambunan (2000), yang menyatakan kenaikan harga tanah tidak semata-mata ditentukan oleh pasar, melainkan ditentukan oleh kebijakan tata ruang. Kedua, penataan tata ruang didominasi oleh aktivitas bisnis, termasuk bisnis perumahan yang tidak hanya menyediakan kebutuhan perumahan melainkan tumbuhnya kawasan perumahan-perumahan elite yang dilakukan *developer* besar. Ketiga, Pengendalian tata ruang hanya berorientasi pada sisi Pendapatan Asli Daerah (PAD) berupa retribusi perijinan maupun pertumbuhan penyerapan tenaga kerja (Makro ekonomi). Hal ini mengabaikan sisi fungsi sosial tanah.

Kebijakan tata ruang baik dari sisi perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian seperti yang disebut diatas cenderung menyerahkan pada mekanisme pasar (liberalisasi), hal ini akan berakibat intensitas alih fungsi lahan pertanian meningkat tajam, ini terjadi karena desain Rencana Tata Ruang kota/wilayah tepian kota mayoritas diperuntukan menjadi kawasan bisnis, perkantoran, permukiman, hotel dan jasa. Sedangkan kawasan pertanian hanya ditempatkan sebagai kawasan campuran, yang artinya dapat digunakan untuk kegiatan di luar pertanian, dan dalam praktiknya banyak digunakan untuk kegiatan nonpertanian, hal ini dikhawatirkan akan mengurangi ketersediaan lahan pertanian yang merupakan syarat utama bagi produksi bahan pangan. Turunnya produksi bahan pangan khususnya beras akan menjadi persoalan nasional, bahkan internasional. Hal ini ditunjukkan seriusnya perhatian dunia pada masalah pangan, KTT Asean Tahun 2011 di Bali, menempatkan isu ini menjadi agenda utama, di luar masalah energi. Antisipasi terhadap terjadinya

krisis pangan global yang disebabkan semakin pesatnya pertumbuhan penduduk dunia, menciptakan kompetisi antar negara untuk memperoleh sumber-sumber penghidupan yang jumlahnya terbatas. Perebutan pangan dan energi akan menjadi kompetisi global yang perlu disikapi sebagai tantangan ASEAN ke depan. Kondisi ini memaksa negara-negara di dunia untuk memikirkan hal tersebut, termasuk Vietnam dan Thailand yang dikenal sebagai lumbung beras. Bagi negara Indonesia dengan jumlah penduduk kurang lebih 230 juta dengan bahan makanan pokok beras, merupakan tantangan serius, karena Indonesia sangat rentan terhadap terjadinya krisis pangan. Kebijakan impor beras, tahun 2010 1,33 juta ton dan diperkirakan tahun 2011 mencapai angka 1,9 juta ton beras harus impor.

Kebijakan impor beras jangka panjang akan menjadi beban yang cukup berat karena akan terus menggerus cadangan devisa, disamping ketersediaan beras di dunia yang akan terus menipis. Negara-negara penghasil pangan seperti Thailand yang mampu mengekspor sebesar 8.672.450 ton dan Vietnam 4.735.170 ton pada tahun 2010, tidak akan mampu secara terus menerus mempertahankan, disamping terjadinya fluktuasi harga pangan akan semakin tinggi. Kondisi ini mendorong fungsi cadangan yang pada awalnya hanya untuk bencana alam, tetapi kini diperluas pada kondisi darurat lain yaitu fluktuasi harga beras, yang bisa mengancam ketersediaan pangan di negara-negara ASEAN (Kompas, 7 dan 8 Mei 2011). Namun pada kenyataannya negara-negara pengekspor beras saat ini tidak melakukannya karena berjaga-jaga untuk cadangan pangan negaranya.

Langkah strategis yang perlu dilakukan oleh pemerintah adalah menjaga tingkat produksi pada titik yang aman, ini merupakan pekerjaan yang tidak mudah, karena beberapa faktor kondisi pertanian yang tidak lagi mendukung. Hal ini disebabkan, karena kebijakan pemerintah dalam beberapa hal yang tidak lagi pro petani (liberal). Persoalan produksi pertanian tidak terlepas dari permasalahan tanah pertanian itu sendiri. Apakah kita telah memiliki cadangan tanah yang cukup untuk memproduksi pangan nasional kita? Atau apa dengan lahan yang ada dapat ditingkatkan produksinya?. Bagaimana dengan pertumbuhan penduduk yang terus meningkat tentu lebih banyak memerlukan beras. Peralihan peruntukan lahan petani ini menjadi perumahan atau industri bahkan untuk *resort* telah terjadi dari tahun ke tahun dan mungkin tidak sebanding dengan program ekstensifikasi tanah pertanian seperti yang terjadi di kabupaten Badung, Bali (Kompas, 4 Mei 2011). Data lain BPS, menyebutkan Indonesia saat ini mengalami krisis bahan pangan. Hal ini diakibatkan alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian. Telah terjadi perubahan luas lahan baku pangan tahun 2002 seluas 7,75 juta ha.

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

Dengan laju konversi lahan 110.000 ha per tahun, dalam waktu 4 tahun (2011) tinggal 6,72 ha. Krisis lahan pangan memang sedang terjadi, perlu langkah tegas dari pemerintah untuk menghentikan alih fungsi lahan. Undang-undang No. 41 tahun 2009 tentang lahan pertanian pangan berkelanjutan harus dijalankan (Kompas, 3 November 2011).

Tanah memiliki berbagai nilai, baik nilai ekonomis, sosial atau nilai historis. Tanah pertanian yang berada di perkotaan tentu menjadi sangat mahal, karena tanah di sekitar semakin mendongkrak harga tanah. Tanah yang subur di sekitar bangunan menjadi tidak efisien lagi untuk bertani, karena nilai jual obyek pajak (NJOP) telah mengalami kenaikan sehingga pajak tanah tersebut naik pula. Artinya hasil pertaniannya tidak sebanding dengan biaya-biaya atas lahan tersebut. Oleh karena itu banyak petani yang terpaksa menjual lahan pertaniannya. Pemikiran untuk memberi insentif perlu dilakukan maupun memperhatikan infrastrukturnya (*Agra Farm*, edisi 10 tahun 2010). Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan Sato, bahwa tanah disamping mempunyai fungsi ekonomi, juga mempunyai fungsi yang lain yaitu fungsi sosial, spiritual, lingkungan.

Dari hasil penelitian yang dilakukan pada lokasi penelitian yang meliputi tiga wilayah kabupaten yang mempunyai perbatasan langsung dengan kota Solo/Surakarta, yang meliputi Kecamatan Colomadu Kabupaten Karanganyar, Kecamatan Kartasuro Kabupaten Sukoharjo, Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali. Ketiga wilayah kecamatan tersebut merupakan daerah *phery-phery* (tepi kota) atau suburban kota Solo. Dalam perkembangannya daerah-daerah tersebut telah berubah menjadi perkotaan, dan tanah berfungsi sebagai nonpertanian, seperti perumahan di Kecamatan Colomadu Kabupaten Karanganyar, kawasan bisnis di Kecamatan Kartasura Kabupaten Sukoharjo dan di Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali, yang semuanya berorientasi pada makro ekonomi.

Alih fungsi lahan tepi kota Solo adalah hal yang tidak terhindarkan, karena faktor-faktor yang telah diuraikan diatas, antara lain sudah tidak sebandingnyabiaya yang harus dikeluarkan dengan penghasilan yang margin sedang tanah pertanian nilai jual tanah tinggi, mendorong petani menjual tanahnya, dan diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan, di samping faktor-faktor tersebut, sebagai petani mempertahankan lahan pertaniannya sudah tidak memungkinkan lagi. Belum terjaminnya kesejahteraan petani padi dan tanaman pangan diduga menjadi akar permasalahan yang memicu alih fungsi lahan sawah dan lahan pangan. Tanpa keberpihakan terhadap petani sawah dan pangan, alih fungsi lahan akan sulit dibendung.

Alasan faktor ekonomi menjadi benar dan masuk akal. Menurut teori yang dikembangkan Jayadinata T. (1999: 187) mengatakan, pengalihan fungsi tanah sebagai akibat dari adanya urbanisasi, yang sudah tidak mampu lagi menampung kegiatan penduduk (kota) yang ada, akan menyebabkan pengalihan penggunaan tanah ke lokasi pinggiran. Hal ini disebabkan oleh dua faktor, yang pertama, berhubungan dengan rencana induk dan kedua, oleh mekanisme pasar. Ada tiga aktor yang terlibat didalamnya yakni, pemerintah, swasta dan perorangan, dari ketiga aktor inilah terjadinya alih fungsi lahan pertanian. Mereka yang berada di lokasi tepian kota Surakarta, secara alamiah sangat diuntungkan, jual-beli tanah frekuensinya meningkat tajam, fungsi sosial tanah digeser oleh kepentingan pragmatis mencari keuntungan besar. Menjadikan tanah sebagai barang komoditas. Alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian mendapat dukungan luas dari semua elemen yang ada, mulai dari kalangan Birokrasi, Privat dan *Society*. Seolah tidak ada lagi yang peduli terhadap keberadaan tanah lahan pertanian basah. Pemangku kepentingan mulai dari pejabat pembuat dan pengelola kebijakan lebih bersifat pro investasi. Dari segi peraturan tata guna lahan cenderung lebih mengarahkan pada peruntukan nonpertanian seperti kawasan bisnis, perumahan dan perkantoran bahkan cenderung membiarkan, seperti munculnya perumahan skala kecil yang bertebaran di sepanjang atau daerah lokasi penelitian. Sedangkan fungsi utama pemerintah mengatur tata guna lahan sangat minim dilakukan. Kondisi ini memicu terjadinya alih fungsi lahan pertanian menjadi nonpertanian luar biasa. Seharusnya regulasi yang mengatur peruntukan tanah yang pro lingkungan maupun sosial tidak dikorbankan begitu saja. Sumardjono (2008) dalam penelitiannya tentang mengapa terjadinya penyusutan lahan pertanian, menyatakan, terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian, untuk memenuhi kebutuhan akan perumahan tidak bisa dihindarkan, akan tetapi harus ada regulasi yang dengan tegas mengatur tanah yang tidak bisa dialihfungsikan, karena sebagai fungsi resapan air. Bagaimana regulasi yang mengatur Tata Guna Lahan di lokasi penelitian di atas?

### **C. Liberalisasi Pedesaan**

Menempatkan fokus desa dalam konteks globalisasi terasa naif, terlalu kecil bila dibandingkan dengan misi yang ingin mencapai tatanan dunia yang menempatkan dominasi kekuatan ekonomi dunia yang hendak menguasai perekonomian dunia. Hegemoni negara-negara maju sudah tak terbantahkan perannya, dalam memengaruhi tatanan ekonomi dunia, cengkaman kekuatan capital, mampu memaksakan kehendak ke arah mana. Tatanan ekonomi diawali adalah presiden Amerika Serikat Ronald Reagan dan perdana menteri Inggris Margareth Thatcher yang

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

memprakarsai ide globalisasi yang berciri utama pada yang disebut dengan Liberalisasi.

Diprakarsai tiga pilar institusi yang berpengaruh terhadap peta kekuatan perekonomian dunia di era tahun 80-90-an, yaitu IMF, *World Bank*, dan WTO (*World Trade Organization*), ideologi yang menyatukan 3 lembaga bersaudara itu mencetuskan gagasan berupa *consensus Washington*, yang dilandasi kebersamaan perdagangan untuk mengatasi krisis di negara-negara berkembang dengan kiat 10 langkah perbaikan ekonomi buat negara-negara yang dilanda krisis dan merekomendasikan dengan apa yang dinamakan *consensus Washington* sebagai berikut: (dalam: Amien Rais, M. Selamatkan Indonesia: 15)

1. Perdagangan bebas
2. Liberalisasi pasar modal
3. Nilai tukar menambang
4. Bunga ditentukan pasar
5. Deregulasi Pasar
6. Transfer aset dari sektor publik ke pasar
7. Fokus ketat dalam pengeluaran publik pada berbagai target pembangunan sosial
8. Anggaran berimbang
9. Reformasi pajak
10. Perlindungan atas hak milik dan hak cipta

Amerika Serikat dengan tiga tangan globalisasinya itu ingin melihat integrasi semua ekonomi nasional, meskipun tidak sama rata ke dalam sistem pasar bebas tunggal dan diarahkan untuk menghancurkan semua rintangan nasional terhadap pandangan, mengakhiri profesionalisme, memperluas pasar dan zona bebas, dan memungkinkan mengalirnya modal kemana saja dengan kendala dan regulasi minimal (Rais M.: 2008), dan mempunyai target memangkas kekuasaan negara dan meningkatkan peran *civil society*. Demikian juga yang terjadi di Indonesia di bidang pangan khususnya.

Yustika E. (2012) mengatakan, liberalisasi tidak hanya terjadi di sektor keuangan, melainkan juga terjadi di sektor produksi dan perdagangan, termasuk sektor pertanian, hal ini ditunjukkan dengan merosotnya kemandirian pangan. Konversi lahan yang terjadi pada lahan sawah, menyebabkan penurunan produksi pangan, meski sebelumnya jarang terjadi, hal ini seperti yang dikatakan Wankei Moon (2011), bahwa sektor

pertanian tidak mungkin diliberalisasi karena tiga argumen, Pertama, produksi pertanian secara kolektif terkait dengan barang dan jasa nonmarket seperti lahan, air, keragaman dan hutan. Baik di tingkat lokal maupun nasional; kedua, pertanian terasosiasi dengan isu-isu kemanusiaan, seperti perubahan musim kesinambungan, kemiskinan khususnya di negara berkembang; dan ketiga, sektor pertanian memiliki peran dan kemampuan berbeda-beda antar negara, sehingga kekalahan dalam liberalisasi akan berakibat pada masalah kemanusiaan (dikutip Erani Y, Kompas 31 Mei 2012).

Terjadinya liberalisasi di sektor pertanian, dimana pertanian merupakan mayoritas mata pencaharian pokok penduduk pedesaan akan berimbas pada kehidupan masyarakat desa, padahal sejarah pedesaan di Indonesia sangatlah panjang. Disamping kekhasan Indonesia yang memiliki luas wilayah pedesaan lebih luas dibandingkan wilayah perkotaan. Sehingga peran sentral desa tidak dapat diabaikan begitu saja, dalam perekonomian Indonesia. *Founding Fathers* Indonesia, Soekarno-Hatta, dengan tegas menyatakan kekuatan ekonomi Indonesia terletak di pedesaan, masalah besar yang dihadapi Indonesia adalah perbaikan ekonomi terutama pertanian. Oleh karena itu, ekonomi Indonesia pada hakikatnya adalah ekonomi pertanian.

Konsep pemikiran pembangunan pedesaan khususnya pertanian, menjadi inspirasi pada strategi pembangunan di awal-awal era Orde Baru. Rencana pembangunan tahap-tahap awal pemerintah Suharto menitik-beratkan pada pembangunan ekonomi perdesaan (pertanian). Strategi membuka akses pedesaan dengan perkotaan dimunculkan kebijakan *Revolusi Colt* pada tahun 1970-an. Dimaksudkan sebagai jembatan penghubung untuk mengangkut hasil-hasil bumi (pertanian) di pedesaan untuk dapat dijual ke kota. Inilah awal mulainya keterbukaan desa-kota. Hasil pertanian di desa tidak hanya sekedar untuk memenuhi kebutuhan sendiri, akan tetapi sudah berorientasi pasar. Keterisolasian desa dibuka dengan dibangunnya infrastruktur berupa jalan-jalan masuk desa, ataupun jaringan listrik perdesaan, dan lancarnya sarana transportasi. Disparitas desa-kota semakin kecil.

Dengan dibukanya wilayah perdesaan arus transformasi, baik produk-produk pabrik maupun budaya semakin berkembang. Seiring perkembangan budaya ekonomi perkotaan di pedesaan, ditandai masuknya lembaga-lembaga keuangan di pedesaan seperti BPR, yang dimotori oleh bank pemerintah saat itu yakni BRI, dengan BRI unit desa menembus ekonomi perdesaan dan sukses menggerakkan perekonomian desa. Masyarakat desa sudah bersentuhan dengan lembaga-lembaga perbankan secara langsung. Di balik sisi positif membangun dan

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

meningkatkan perputaran di pedesaan justru menyerap uang yang ada di desa ke kota melalui agen-agen cabang perbankan yang ada di desa.

Pertanyaan siapa yang diuntungkan dengan adanya praktek-praktek ekonomi perkotaan di desa? Posisi desa berada pada pihak yang lemah. Produk-produk kota dapat dinikmati oleh warga desa dengan perbandingan harga yang tidak sepadan dengan produk-produk hasil pertanian, masyarakat pedesaan (petani) selalu dihadapkan pada rendahnya tingkat daya beli, bagi produk-produk kota. Pada skala yang berbeda terdesaknya masyarakat pedesaan oleh derasnya gempuran arus ekonomi global, memaksa petani menjual tanah pertaniannya. Hasil penelitian ini menunjukkan para petani menjual tanah untuk konsumsi produk-produk kota seperti, kendaraan bermotor dan peralatan elektronik lainnya.

Dilihat dari sisi kepentingan sektoral masing-masing Kabupaten, akan memunculkan persoalan-persoalan kepentingan masing-masing daerah, seperti dalam peningkatan PAD. Pembangunan yang bersifat kewilayahan (*Region*) dan *intregated* sulit diterapkan, karena kepentingan-kepentingan yang bersifat egosektoral. Dalam konteks penelitian ini kota Solo dalam posisi diuntungkan dari sisi ekonomis, karena memiliki potensi ekonomi yang lebih tinggi dari pada wilayah kabupaten sekitarnya. Kekuatan modal yang dimiliki para investor leluasa bergerak di wilayah sekitar kota Solo (tepi kota) seperti munculnya perumahan-perumahan yang menempati areal persawahan di tepi kota Solo, 'bagai jamur di musim hujan'. Tumbuh pesat karena tingginya peminat untuk menempati wilayah tepi kota, karena pertimbangan harga yang lebih murah, dibandingkan harga tanah di kota.

Liberalisasi di pedesaan tidak bisa dihindari, hal ini merupakan konsekuensi logis terbukanya wilayah pedesaan oleh pertumbuhan aktivitas perekonomian kota. Tumbuhnya pusat-pusat aktivitas bisnis, perkantoran, pemukiman yang menempati di wilayah pedesaan menjadi pemicu terjadi pergeseran gaya hidup masyarakat desa. Persoalannya adalah kesiapan masyarakat setempat baik dari sisi kultur, maupun psikologi. Perubahan yang cepat menyebabkan penyesuaian yang dilakukan menjadi kendala tersendiri.

Fenomena yang terjadi di wilayah Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali, dimana di wilayah ini ditempati Bandara Internasional Adi Sumarmo dan Asrama Haji Donohudan yang berskala nasional. Perubahan fisik di sekitar dua kompleks ini nampak bercirikan kota, seperti hadirnya hotel Dwi Agung, iklan baliho banyak terpampang di sepanjang jalan utama, serta kondisi jalan yang bagus untuk akses ke bandara maupun Asrama Haji. Namun masyarakat sekitar tidak dapat memanfaatkan peluang yang ada. Ditunjukkan tidak adanya penduduk

setempat yang terserap di sektor aktivitas tersebut, karena keterbatasan *skill*, modal, dan akses informasi yang memadai. Penduduk setempat tidak mampu bersaing dengan para pemodal. Bermunculanya pedagang dari luar saat musim Haji. Demikian juga yang terjadi aktivitas ekonomi di bandara Adi Sumarmo mayoritas dilakukan penduduk luar kota, jasa taxi, karyawan *outsourcing*, lapangan golf dan lain-lain, yang dapat diakses oleh penduduk desa hanya sedikit pedagang asongan yang ada. Bahkan dari sisi retribusi dari para penumpang tidak banyak memberi/meningkatkan PAD Kabupaten Boyolali. Hal ini membuat Pemkab Boyolali merasa tidak mendapat kontribusi dari keberadaan kawasan bandara Adi Sumarmo. Padahal letak bandara ada di Kabupaten Boyolali, sehingga Pemkab Boyolali menuntut kontribusi yang lebih dari keberadaan bandara Adi Sumarmo. Selamaini justru kota Solo yang lebih menikmati hak dari keberadaan bandara Adi Sumarmo.

Tidak dapat dipungkiri sejak diberlakukannya undang-undang otonomi daerah pada tahun 2001 dan dilakukan berbagai revisi, daerah kabupaten atau kota, memiliki semangat luar biasa untuk memacu pertumbuhan daerahnya melalui pemanfaatan setiap potensi yang dimiliki. Semangat otonomi daerah dari sistem sentralisasi dan desentralisasi menjadikan daerah yang memiliki kewenangan dan tanggung jawab yang lebih besar dalam mensejahterakan masyarakatnya, meski tetap dalam bingkai NKRI. Hanya ada tiga urusan yang tetap menjadi urusan pemerintah pusat yakni, Moneter, Hubungan luar negeri, dan Hankam. Belakangan urusan tanah ditarik kembali ke pusat dengan tetap dipertahankannya posisi Badan Pertanahan Nasional (BPN) di tingkat pusat.

Ekses daerah membangun wilayahnya adalah terjadinya “Ego-sektoral” karena tuntutan untuk terus mengembangkan potensi daerahnya, pemikiran yang sempit menyebabkan daerah satu dengan daerah yang lainnya kurang terkoordinasi dan kurang berwawasan “*Integrated*”. Pembangunan cenderung bersifat spasial yang berorientasi pada daerah masing-masing dengan target sasaran peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Banyak kasus peningkatan PAD yang berorientasi pada eksploitasi sumber daya alam tidak berdampak pada peningkatan kesejahteraan warga, karena tidak terciptanya lapangan kerja bagi penduduk. Tidak meratanya potensi sumber daya alam disetiap daerah menyebabkan terjadinya kesenjangan antar daerah. Di samping itu bagi daerah perkotaan yang mempunyai potensi juga perlu dukungan dari daerah sekitarnya.

Kota Solo secara geografis memiliki keterbatasan lahan, potensi kota Solo terletak pada sektor *Service* (S), sebagai pusat perdagangan, jasa maupun kota wisata. Karena dua sektor yang lain yaitu sektor pertanian (A) maupun Manufaktur (M) membutuhkan lahan yang luas.

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

Untuk mendukung perkembangan kota Solo sangat membutuhkan dukungan dari wilayah sekitarnya (Solo Raya). Disamping itu perkembangan kota Solo akan berdampak pula terhadap perkembangan di kota sekitarnya. Konsep pembangunan *integrated* yang melibatkan suatu kawasan (*region*) menjadi pilihan, diperlukan kerja sama antar daerah dengan pola kesetaraan. Dibutuhkan jiwa besar dari pimpinan masing-masing daerah untuk saling menompang pembangunan masing-masing daerah tanpa mengabaikan potensi yang dimiliki daerah tersebut. Hal yang tidak mudah dilakukan, karena otonomi daerah menuntut tanggung jawab masing-masing daerah. Kelemahan yang muncul selama Otonomi Daerah adalah kurang beraninya kepada daerah melakukan inovasi, atau diskresi dalam arti kreativitas melakukan terobosan yang tidak melanggar aturan karena belum adanya aturan yang pasti. Pembangunan yang komperhensif antar daerah seperti Bandara Adi Sumarmo perlu dilakukan kerjasama antar daerah kota Solo dengan kabupaten Boyolali bila perlu ditambah kabupaten Karanganyar Dan kabupaten Sukoharjo yang mempunyai wilayah yang cukup pesat perkembangannya, seperti Kartosuro untuk wilayah Sukoharjo dan kecamatan Colomadu untuk wilayah Karanganyar. Kedua wilayah ini justru lebih siap menerima luberan aktivitas Bandara Adi Sumarmo dibandingkan kabupaten Boyolali. Kecamatan Ngemplak kabupaten Boyolali relatif belum siap dari sisi insfratraktur, di samping itu aktivitas mata pencaharian mayoritas penduduk adalah petani yang kurang merasakan adanya "*Multiplar Effect*" dari adanya BandaraAdi Sumarmo.

Untuk itu, disamping pemikiran memanfaatkan keberadaan BandaraAdi Sumarmo yang secara administratif ada di kabupaten Boyolali, peningkatan PAD melalui retribusi maupun iklan, pertumbuhan sektor-sektor aktivitas perekonomian hendaknya menjadi agenda utama bagi Pemkab Boyolali dalam rangka menjadikan Bandara Adi Sumarmo sebagai *Entri Point* bagi pembangunan bandara ke depan, bagaimana juga keberadaan bandara ke depannya akan memberi manfaat bagi penduduk di kabupaten Boyolali dan dapat menopang kemajuan kota Solo sebagai *Spirit Of Java* tentu saja yang tidak kalah pentingnya adalah manajemen PT. Angkasa Pura II, yang mendirikan Bandara Adi Sumarmo menjadi bandara yang *Profitable*.

Terjadinya tarik menarik kepentingan keberadaan Bandara Adi Sumarmo Solo lebih memikirkan pada konteks perebutan pembagian hak pembangunan bagi masyarakat kota, kepentingan masyarakat desa justru tidak begitu disentuh. Kepentingan warga desa yang seharusnya mendapatkan kompensasi secara langsung dari keberadaan bandara malah terabaikan. Dualisme perekonomian telah terjadi, dimana di satu pihak perekonomian berpusat di kota dengan struktur yang modern dan maju,

serta berorientasi pada industri perdagangan, di pihak lain di pedesaan dengan segala keterbelakangannya dan berorientasi pada pertanian.

Terjadinya perdebatan dari teori liberal di satu sisi mengatakan, teori ini dianggap sebagai bentuk penjajahan gaya baru terhadap golongan masyarakat bawah yang tidak berdaya. Teori ini juga sering dianggap sebagai penyebab utama ketimpangan dan ketidak-adilan ekonomi. Bahkan teori ini juga dianggap sebagai penyebab utama hancurnya ekosistem lingkungan yang diakibatkan oleh eksploitasi besar-besaran oleh kaum pemodal. Disisi lain para pembela teori liberal mengatakan, bahwa liberalisasi bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat, seperti yang dikatakan oleh pencetus ide liberal Adam Smith (1937), walaupun setiap orang didorong untuk mengejar kepentingan masing-masing, adanya persaingan bebas akan menjamin bahwa kita masyarakat secara keseluruhan akan menerima benefit. Pendekatan moderat tentang teori liberal, seperti yang dikemukakan Damanhuri, S. (2010:13), ada juga teori-teori liberal. Pendekatan liberal akan menjadi masalah ketika berubah menjadi sebuah ideologi liberalisme yang mendarah daging dan diaplikasikan secara mutlak di negara yang sedang berkembang tanpa ada sikap kritis terhadapnya.

Semangat liberalisasi dilandasi pemikiran, mengejar pertumbuhan ekonomi yang tinggi, pemerataan akan tercapai secara sendirinya serta berjalan beriringan mengikuti pertumbuhan ekonomi yang ada, dan akan menimbulkan tetesan ke bawah (*trickle down effect*). Bagi masyarakat pedesaan ataupun suburban liberalisasi akan memakan waktu yang lama untuk menuju ke titik keseimbangan, yang terjadi justru termarginalkannya kaum petani karena dengan segala keterbatasannya akan sulit bersaing dengan pemilik modal dan tuan tanah. Disamping faktor nilai-nilai moral yang berbenturan dengan sistem teknologi menyebabkan masyarakat desa yang sarat dengan tatanan norma, nilai tradisi budaya setempat tidak dapat dengan cepat beradaptasi dengan budaya liberalisasi atau memang budaya liberalisasi tidak cocok diterapkan pada tataran masyarakat pedesaan, karena *bargaining position* masyarakat desa yang lemah dibandingkan masyarakat perkotaan.

Pemikiran konsep liberalisasi dimulai ketika Boeke (1983), dalam bukunya *Prakapitalisme di Indonesia*, mengungkap tentang “Dualisme ekonomi” yang banyak menginspirasi terjadinya perubahan sistem ekonomi pedesaan, dimana telah terjadi pergeseran dari sistem tradisional dengan konsep pemenuhan kebutuhan sendiri, petani menanam dalam rangka pemenuhan kebutuhan sehari-hari diri dan keluarga besarnya (*subsistence*), dengan sistem lumbung padi sebagai antisipasi bila terjadi paceklik dan musim kemarau yang panjang, berubah kearah *Market*

## **Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...**

*orientation*, petani mulai melirik pasar untuk menjual hasil produksi pertanian, tidak sekedar untuk kebutuhan domestik rumah tangga.

Pergeseran pikiran petani menandai terjadinya pengaruh kapitalisme terhadap perekonomian pedesaan, khususnya di pulau Jawa, pada tahun 1948, ketidakmampuan kapitalisme kolonial menciptakan suatu sistem ekonomi yang terintegrasi seperti di Eropa. Menurutnya, kegagalan ini disebabkan oleh adanya perbedaan kebudayaan antara sektor kapitalisme kolonial yang merupakan barang impor dengan sektor ekonomi tradisional. Masalah kapitalisme dan dampaknya terhadap perekonomian di Indonesia khususnya perekonomian pedesaan. Realitas ini akan menunjukkan gejala yang nyata di negara berkembang dalam hal penerapan kebijakan pembangunan yang diterapkan di pedesaan, seperti menggesernya introduksi teknologi mekanisasi dan lembaga-lembaga politik serta ekonomi di pedesaan yang disusun oleh negara secara Birokratis-eknokratis.

Gejala ini menurut Mochtar Mas'ood merupakan, proses memasukan desa ke dalam negara yang melibatkan masyarakat desa agar berperan serta dalam masyarakat yang lebih luas. Ini dilakukan melalui pengenalan pelebagaan baru dalam kehidupan desa dan penyebaran gagasan modernitas. Ini juga berwujud proses memasukan negara ke dalam desa. Yang memperluas kekuasaan dan hegemoni negara, sehingga merasuk ke dalam kehidupan masyarakat desa, menurutnya realitas ini merupakan proses ketergantungan ekonomi-politik masyarakat desa terhadap negara.

Akselerasi dalam perubahan sosial di pedesaan menyentuh hingga dimensi sosiotelemikal (Tatanan Nilai) serta dimensi spasial (akses-tabilitas), perubahan ini disebabkan karena lahir pemikiran-pemikiran teknokratis melalui serangkaian rekayasa sosial yang terencana, sehingga perubahan sosialnya yang terjadi di pedesaan tidak bebas nilai. Perubahan ini merupakan refleksi dari paradigma pembangunan yang dianut oleh negara dalam menetapkan kebijakannya. Disinilah negara sedikit demi sedikit menempatkan posisinya dalam posisis sentral yang akan mendominasi pola dan bentuk perubahan ekonomi politik di pedesaan.

Dominasi negara dalam setiap proses pembangunan yang sentralistis, akan memiliki kekuatan yang besar untuk mengintegrasikan pedesaan yang heterogen ke arah corak pengaturan pedesaan yang homogen. Pola perubahan sosial yang tidak seimbang antara peran negara yang lebih besar berhadapan dengan masyarakat sipil di pedesaan yang nonpartisipatif dan noninisiatif. Pedesaan di Jawa dalam jangka panjang akan menghadapi krisis yang tersembunyi, akibat dari semakin kuatnya negara.

#### **D. Pengendalian Lahan Pertanian**

Bentuk intervensi pemerintah dalam pengendalian tata ruang adalah melalui seperangkat peraturan yang dibuat untuk mengatur penggunaan lahan. Intervensi pemerintah melalui seperangkat regulasi yang dibuat sangat dimungkinkan karena kebijakan mengatur tata guna lahan menjadi domain negara.

Sejalan dengan era otonomi daerah, maka regulasi yang dibuat dengan maksud untuk mengatur tata guna lahan masing-masing kabupaten berbeda. Namun secara substansif maksudnya tidak jauh berbeda ada tiga peraturan yang dimaksimalkan untuk mengatur tata guna lahan yaitu:

1. Izin Peruntukan Penggunaan Tanah (IPPT)
2. Izin Mendirikan Bangunan (IMB)
3. Izin Perubahan Status (Izin Pengeringan)

##### **1. Izin Peruntukkan Penggunaan Tanah (IPPT)**

Implementasi Perda Nomor 17 Tahun 1998 tentang retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah (IPPT) sejalan/selaras dengan RUTRK dalam hal perencanaan, pengawasan dan pengendalian, dimaksudkan agar dalam pemanfaatan lahan perlu dihindari penggunaan tanah pertanian dengan irigasi teknis untuk kepentingan di luar pertanian guna mendukung pengadaan pangan. Dalam implementasi Perda diatur dalam Keputusan Bupati Nomor 52 Tahun 2000, tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Nomor 17 Tahun 1998, secara teknis administratif ditangani oleh Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Karanganyar, yang mengadakan penelitian terhadap berkas permohonan izin peruntukan penggunaan tanah, selanjutnya secara teknis operasional dibentuk tim pertimbangan pemberian izin peruntukan penggunaan tanah.

Secara Normatif (aturan) Perda Nomor 17 Tahun 1998 dan petunjuk pelaksanaan sudah ideal, tetapi implementasi kebijakan tersebut masih banyak menemui kendala, terutama menyangkut aturan boleh tidaknya sawah irigasi teknis diperuntukkan nonpertanian seperti perumahan, pabrik atau kawasan bisnis. Kebijakan yang diambil lebih bersifat makro yang berorientasi kepada kepentingan bisnis. Dengan alasan kawasan/areal pertanian sawah irigasi tidak termasuk kawasan lindung sebagai daerah resapan dan sebagainya. Di samping itu kantor pelayanan terpadu yang dibentuk untuk mengurus operasional perijinan lebih bersifat pelayanan yang menekankan pada aspek kepatuhan membayar retribusi bukan pada unsur pengendalian peruntukan

## **Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...**

penggunaan tanah. Posisi kantor pelayanan terpadu, hanya sebatas memperlancar urusan administrasi perizinan bukan pada masalah pengawasan. Dengan demikian, kebijakan tentang peruntukan penggunaan tanah tidak menyentuh substansi masalah peruntukan penggunaan tanah, namun lebih bersifat mengatur urusan administrasi atau prosedur administrasi dan berorientasi pada masalah pungutan retribusi.

### **2. Izin Mendirikan Bangunan (IMB)**

Sebagai langkah antisipasi dibuat peraturan tentang IMB (Izin Mendirikan Bangunan) yang dituangkan dalam Perda Nomor 19 Tahun 2006, dan secara operasional diatur dalam Peraturan Bupati Karanganyar Nomor 448 Tahun 2006. Kedua produk hukum ini sebagai bentuk filter (seleksi) terhadap kesesuaian antara peruntukan penggunaan tanah dengan peraturan yang ada. Dalam proses pengajuan izin IMB dilihat apakah pembangunan yang akan dilakukan sudah sesuai dengan klasifikasi menurut fungsi, penggunaan atau peruntukan.

Namun dalam prakteknya Implementasi Perda Retribusi IMB dan petunjuk pelaksanaannya dalam posisi lemah, artinya karena sudah ada Izin Peruntukkan Penggunaan Tanah (IPPT) maka IMB juga ke luar sepanjang persyaratan administrasi dan finansial terpenuhi, faktor kesesuaian fungsi penggunaan, peruntukkan menjadi tidak penting.

Dengan demikian Perda Retribusi IMB dan Peraturan Petunjuk Pelaksanaan tidak berorientasi pada masalah mengatur penggunaan dan peruntukan tanah melainkan lebih bersifat administratif. Meskipun disebutkan aturan lokasi hubungannya dengan pembagian wilayah sesuai tata ruang dalam implementasinya banyak terjadi pergeseran peruntukan atau alih fungsi lahan.

### **3. Izin Perubahan Status (Izin Pengeringan)**

Kebijakan lain yang mengatur perubahan status tanah adalah berupa izin perubahan status tanah, hal ini tidak termasuk dalam 9 kewenangan dibidang pemerintahan oleh pemerintah kabupaten/kota. Kewenangan tentang perubahan status tanah ada pada Badan Pertanahan Nasional ((BPN). Izin perubahan status tanah dalam hal ini, perubahan dari sawah irigasi teknis menjadi tanah kering, harus memperoleh izin pengeringan dari BPN. Aturan ini secara spesifik mengatur alih fungsi lahan pertanian sawah irigasi teknis ke nonpertanian.

Dalam implementasinya proses pengurusan izin pengeringan tidak mutlak dapat mencegah terjadinya alih fungsi lahan, hal ini dikarenakan terdapat ambivalensi atau benturan dengan perbedaan penafsiran 9 kewenangan di bidang pemerintahan oleh pemerintah kabupaten/kota, dalam poin 9 yaitu perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/

kota dan ditindaklanjuti dengan Perda yang mengatur tentang Izin Penggunaan Peruntukkan Tanah (IPPT) oleh Pemkab Karanganyar.

Lemahnya implementasi RUTRK–RDTRK 1991-2012 dapat dilihat dari pelaku (*implementor*) yang meliputi birokrasi, pengembang, dan petani. Kepentingan yang ada dalam kebijakan RUTRK–RDTRK 1991-2012, khususnya tata guna lahan pertanian adalah melindungi/mempertahankan areal lahan pertanian irigasi teknis. Dalam implementasinya birokrasi pengembang dan petani tidak mengimplementasikan kebijakan yang tertuang dalam RUTRK – RDTRK.

Di lapangan menunjukkan peruntukan tanah untuk wilayah Colomadu adalah untuk perumahan, gudang, pariwisata termasuk didalamnya hotel, pertanian. Dari 4 jenis peruntukan tersebut yang paling dominan adalah untuk perumahan, karena letaknya yang strategis dilihat dengan kota Solo. Camat sebagai implementor tidak dapat memaksakan/melarang tanah pertanian tidak dapat dijual, karena tanah adalah hak milik, pemilik punya hak untuk menjual kepada siapapun (pengembang) karena mereka juga tidak ingin hidup miskin, yang dapat dilakukan hanya bersifat himbauan. Sedang peruntukan sebagai gudang jumlahnya relatif terbatas, karena harga yang dirasakan sudah sangat tinggi untuk ukuran daerah ini (mencapai rata-rata 2 milyar per patok 2700 m<sup>2</sup>) dibanding daerah sekitar yang baru mencapai ± 200 juta per patok. Kemudian untuk pariwisata lahan pertanian berubah menjadi hotel, ini dikarenakan letaknya yang berada di jalur lapangan udara yang bertaraf internasional. Pada prinsipnya pejabat di tingkat kecamatan dalam memandang RUTRK-RDTRK hanya melihat secara formalitas, tidak mempersalahkan lahan pertanian (sawah) berubah fungsi, asal tidak menyalahi peruntukannya seperti untuk perternakan, industri dan sebagainya, atau diluar ke-3 peruntukan yang disebutkan diatas.

Penyusutan lahan pertanian di Kecamatan Colomadu, khususnya yang berdekatan dengan kota Solo meliputi 4 desa, yaitu Baturan, Malangjiwan, Paulan, Gajahan, terjadi penyusutan lahan pertanian cukup signifikan, seperti terlihat pada tabel dibawah ini:

**Tabel 4.**  
**Perubahan Lahan Pertanian Ke Non Pertanian (Ha)**

No.	Desa	Jenis Lahan	Tahun 2003 (ha)	Tahun 2006 (ha)	Perubahan Fungsi Lahan (ha)	Total Perubahan	
						(ha)	%
1	Malang Jiwan	Sawah	76,4275	64	- Perumahan - Industri - Lain-lain	9 2 1,2	12,20 15,96
2	Paulan	Sawah	53	42,75	- Perumahan - Industri - Lain-lain	8 1,75 0,5	10,25 19,34
3	Gajahan	Sawah	52,3570	41,8570	- Perumahan - Industri - Lain-lain	8 0,5 2	10,5 20,05
4	Baturan	Sawah	45	15	- Perumahan - Industri - Lain-lain	30 - -	30 67

*Sumber:* Monografi Desa 2006 & 2009

Dari hasil pelacakan di 4 desa tersebut ditemukan jawaban yang sama, pihak aparat desa tidak bisa memaksa/melarang jual/beli tanah yang dilakukan kepada pengembang karena merupakan milik pribadi, pihak desa hanya mengimbau, sedangkan petani alasannya sama menjual tanah karena harga yang tinggi sehingga petani enggan mengolah lahan pertaniannya meskipun aparat desa mempunyai komitmen yang tinggi untuk mempertahankan areal lahan pertanian, namun tidak mempunyai cukup kekuatan untuk melarang terjadinya alih fungsi lahan pertanian sesuai dengan RUTRK–RDTRK.

Perubahan status atau pengurangan tidak termasuk jenis kewenangan dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pelaksanaan 9 (sembilan) kewenangan di bidang pemerintahan kabupaten/kota (Kepres Nomor 34 Tahun 2003 tentang kebijakan nasional di bidang pertanahan) untuk itu pembangunannya dibentuk tim yang diketuai oleh BPN Kabupaten dengan susunan sebagai berikut:

### Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

Kepala BPN	(Ketua)
Asisten Tata Praja	(Wakil Ketua)
Ka. Sie Pengaturan. Penggunaan Tanah Kawasan Tertentu (Sekretaris)	
DPU Pengairan	(Anggota)
Ka. Dinas Pertanian	(Anggota)
Ka. Bappeda	(Anggota)
Ka. Bag Pemerintahan	(Anggota)
Ka. Bag Hukum	(Anggota)
Camat	(Anggota)
Kades	(Anggota)

Rekomendasi yang dikeluarkan tim dalam perubahan status/pengeringan adalah atas dasar pertimbangan, bahwa embrio sudah terbentuk. Tim tidak bisa menghadapi apabila persyaratan sudah terpenuhi. Selanjutnya dalam hubungannya dengan rencana tata ruang banyak dipengaruhi oleh keputusan yang fleksibel, karena tidak adanya ketegasan kawasan itu boleh atau tidak digunakan untuk peruntukan tertentu, di samping itu bahasa yang digunakan pihak Bappeda masih bersifat makro, yaitu istilah potensi yang berarti belum pasti. Di samping itu terdapat benturan (ambivalensi) dengan Perda, tentang Ijin Peruntukan Penggunaan Tanah (IPPT) yang dilakukan oleh tim dengan ketua Bappeda dalam IPPT ini lebih banyak menekankan pada retribusi untuk peningkatan pendapatan asli daerah.

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dalam hal ini adalah sebagai pembuat RUTRK–RDTRK, yang bertujuan untuk pengendalian pemanfaatan lahan dan kawasan tertentu. Dalam pengendalian dan pemanfaatan ruang didasarkan atas dasar dua kriteria yakni:

1. Pola ruang dibagi menjadi

a. Kawasan lindung

Kawasan lindung peruntukkannya dilindungi oleh peraturan Bupati seperti Cagar Budaya, Daerah Resapan dan sebagainya.

b. Budi daya

Untuk kegiatan menunjang perekonomian, industri dan sebagainya atas dasar potensi yang dimiliki oleh kawasan tertentu. Dalam melakukan fungsinya (pengendalian) Bappeda melakukan fungsi monitoring dengan dibentuk Badan Koordinasi Penataan Ruang yang diketuai oleh wakil Bupati dan ketua hariannya adalah ketua Bappeda Kabupaten. Tugas utama badan ini memberikan laporan kepada Bupati tentang hasil monitor yang dilakukan.

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

Intensitas pembangunan menuntut penyediaan tanah yang relatif luas untuk berbagai keperluan (pemukiman, industri berbagai prasarana) memaksa alih fungsi tanah pertanian terutama di daerah pinggiran, menjadi tanah nonpertanian dengan segala konsekuensinya (Sumardjono, 2008:28). Termarjinalkannya pertanian akibat desakan pertumbuhan ekonomi (perkotaan), secara fisik terlihat lebih modern dan menguntungkan secara ekonomis dalam jangka pendek, mengingat belum terjaminnya kesejahteraan petani tanaman padi dan tanaman pangan. Usaha pertanian pangan tidak lagi mampu memenuhi kebutuhan hidup rumah tangga petani meski mereka sudah bekerja keras. Tidak jarang pekerjaan sebagai petani sekedar menjadi sambilan karena memberikan kontribusi pendapatan yang jauh lebih kecil atau sekedar memberikan jaminan ketersediaan pangan keluarga. Menurut hasil survei Kompas, 22-2-2011 di sepanjang Pantura dari Karawang hingga Tegal, Jawa Tengah menunjukkan lahan-lahan sawah yang ditanami berbagai macam tanaman, ternyata usaha tani yang mereka lakukan tidak memberikan hasil yang mencukupi kebutuhan keluarga, karena faktor sempitnya lahan garapan mereka. Sekitar 60% adalah petani kecil dengan kepemilikan kurang dari 0,5 Hektar per rumah tangga. Akibat dari kondisi semacam ini ada dua pilihan yang dapat mereka lakukan, pertama, berusaha di luar sektor pertanian sebagai pekerjaan sampingan, dan yang kedua, menjual lahan pertaniannya dan berusaha di sektor nonpertanian, dan pertanian akan ditinggalkan, sehingga akan memicu terjadinya alih fungsi lahan pertanian.

Kondisi beralih fungsinya lahan pertanian, juga terjadi di daerah lokasi penelitian, tidak menariknya pekerjaan sebagai petani yang didorong desakan kebutuhan ekonomi (perkotaan) memicu petani menjual lahan pertaniannya kepada investor, di samping dipicu harga jual lahan sangat tinggi. Hasil wawancara dengan berbagai petani mayoritas bersikap pragmatis, petani juga ingin sejahtera, karena hasil dari menjual lahan pertaniannya dengan harga jual sangat tinggi. Di lain pihak petani memiliki pola konsumsi seperti masyarakat kota, karena hidup berdampingan dengan warga pendatang atau kerana letaknya berdekatan dengan kota. Keinginan memiliki sepeda motor dan perkakas rumah tangga, maupun keinginan membangun rumah, maka petani tergiur untuk menjual sebagian tanahnya (tanah pertanian). Di samping faktor tidak ada generasi penerus yang mau menekuni pekerjaan sebagai petani bukanlah pekerjaan yang prestisius, maupun banyaknya petani yang berpindah mata pencaharian (*off farm*) ditambah iming-iming dari pengembang dengan harga tanah yang tinggi.

Fenomena tingginya frekuensi transaksi jual beli tanah tepian kota menunjukkan alih fungsi lahan pertanian semakin tidak terhindarkan.

Kalangan petani (pemilik tanah) dan pengembang sangat mudah melakukan kolaborasi dan strategi ini amat ampuh untuk menyiasati proses izin perubahan status tanah sawah ke nonpertanian. Strategi yang dilakukan adalah dengan mendirikan bangunan di tengah sawah atau pekarangan secara perorangan, kemudian diikuti yang lain sehingga tumbuh rumah-rumah penduduk secara berencar. Hal ini akan menyulitkan pihak Dinas Pertanian setempat, karena kesulitan melakukan pemetaan lokasi sawah yang masih dapat dipertahankan.

Alih fungsi lahan pertanian basah, menjadi persoalan yang cukup pelik. Di satu sisi lahan pertanian basah merupakan lahan subur produktif yang telah dibiayai oleh negara dengan dana besar, berupa pembangunan saluran irigasi dan pembuatan dam-dam atau waduk baik berskala kecil sampai besar, di sisi lain, merupakan lahan yang sangat menarik bagi pengembang, industriawan maupun masyarakat yang membutuhkan tempat tinggal berupa perumahan yang strategis (bagi yang berduit) konflik kepentingan tersebut, memicu terjadinya pergeseran fungsi lahan dan pemenangnya adalah mereka yang memiliki akses dan modal kuat. Frekuensi terjadinya alih fungsi lahan pertanian pada daerah tepian kota sangat luar biasa dan tren kenaikan harga tanah sangat tinggi. Hasil penelitian di Desa Donohudan Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali yang merupakan kawasan berkembang karena adanya fasilitas Asrama Haji Donohudan, tercatat alih kepemilikan hak tanah dapat berganti 2 kali dalam satu tahun, artinya dalam kurun waktu satu tahun bisa terjadi transaksi jual beli tanah 2 kali, bahkan bisa lebih. Harga tanah di Desa Donohudan untuk kelas utama dapat menyamai harga tanah di kota Solo pada jalan-jalan kelas yang sama, harga bisa mencapai 3 juta rupiah per meter.

Sebagai gambaran tingginya harga tanah di kawasan Desa Sobokerto Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali yang terkena proyek jalan TOL Solo-Mantingan, tuntutan harga yang diminta warga seperti pada tabel di bawah ini:

**Tabel 5.**  
**Usulan Harga Pembebasan Lahan Jalan Tol Sobokerto**

Jenis	Panitia Komitmen (PPK) Rp/m <sup>2</sup>	Pembuat Warga (Rp/m <sup>2</sup> )
Tanah Pekarangan I (Dekat jalan raya)	800.000	4.000.000
Tanah Pekarangan II	275.000	600.000
Tanah Pekarangan III	250.000	500.000
Tanah Pekarangan IV	300.000	3.000.000
Tanah Sawah I	200.000	700.000
Tanah Sawah II	175.000	500.000
Tanah Sawah III	100.000	450.000

*Sumber* : Solopos 12 September 2011

Sumber lain dari cabang Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah (PUOD) bapak Dahad Wilarso, mengatakan permintaan harga tertinggi ada di lahan sekitar Pasar Mangu (ibu kota Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali). Permintaan sekitar Rp 4.000.000,00 pihaknya hanya memfasilitasi saja pertemuan antara PKK dengan warga yang terkena proyek jalan TOL Solo-Mantingan I. Ketika kami tanya dasar apa yang digunakan warga untuk menetapkan harga ganti rugi, spekulasi tanah dimungkinkan bisa memicu tingginya harga tanah atau faktor letaknya yang strategis, dekat dengan pasar Kecamatan sehingga menjadikan tanah sebagai barang komoditas fungsi sosial sangat lemah.

Ada dua sisi menarik, sikap masyarakat terhadap fenomena alih fungsi lahan pertanian. Pertama, masyarakat (pemilik lahan) memanfaatkan momen adanya pembangunan yang dilakukan pemerintah dalam skala besar yang berdampak pada pertumbuhan ekonomi di sekitarnya, sehingga mengontrol harga tanah, dan masyarakat bersikap pro terhadap perubahan lahan. Rio Tambunan (2004) mengatakan, tingginya harga tanah bukan karena mekanisme pasar semata tetapi disebabkan oleh rencana tata ruang yang ada. Kedua, masyarakat yang menilai pembangunan yang dilakukan selama ini dilakukan pemerintah cenderung mengejar pertumbuhan ekonomi yang tingginya dan berakibat pada terabaikannya hak-hak masyarakat. Hasil penelitian dari Wasisi Raharjo Jati (Kompas, 20 April 2011) sebagai berikut:

Hak ulayat adat atau kearifan lokal, misalnya semakin tereduksi akibat laju mesin pembangunan yang tak alternatif. Beberapa proyek pembangunan di Indonesia dapat dijadikan sebagai contoh. Pembangunan jalan Trans-Kalimantan yang menghubungkan kota besar di pulau itu telah menimbulkan resistensi masyarakat dayak pedalaman. Masyarakat dayak menilai pembangunan jalan itu akan merubah perilaku warga dari budaya bersampan di sungai menjadi berkendara di jalan. Identitas

suku dayak yang selama ini terbangun atas basis sungai dikawatirkan akan tereduksi dengan kehadiran jalan itu.

Contoh lain adalah pembangunan kawasan pertanian terpadu di Merauke. Di satu sisi hasil kebijakan itu akan bermanfaat bagi segelintir orang, akan tetapi di sisi lain, efek sosial politik yang ditimbulkannya beresiko sangat besar. Alih fungsi lahan di sana akan mengakibatkan perang antarsuku, karena masing-masing merasa hak ulayat atas tanah yang dijadikan kawasan pertanian terpadu. Pemerintah mengambil keputusan sepihak demi kesuksesan program itu.

Selama ini pemerintah masih berpandangan kearifan lokal tidak penting untuk dibahas dalam penyelenggaraan pembangunan, baik di tingkat pusat maupun di ranah daerah. Bagi pemerintah tindakan afirmatif pemenuhan hak masyarakat terkait proyek pembangunan adalah memberi uang ganti rugi atau ongkos lain sebagai bentuk kompensasi. Dengan mekanisme itu, pemerintah secara implisit sedang mengakuisisi "budaya uang" kedalam kearifan lokal masyarakat, yang terjadi kemudian adalah masyarakat mengalami gegar budaya.

Itulah yang terjadi pada kasus suku Amungmue di Papua yang wilayah adatnya dikuasai PT. Freeport. Mereka meninggalkan hidup tradisional mereka dengan hidup modern yang justru tidak diatur dalam peraturan adat. Begitulah pemujaan pemerintah terhadap target angka pertumbuhan ekonomi yang kian tinggi. Angka pertumbuhan tinggi berarti pembangunan berhasil, tidak peduli manusia dan hak adat lenyap. Sumber daya alam kemudian menjelma menjadi sektor penting untuk mendatangkan investor dalam pembangunan.

Investor datang membawa pundi-pundi, menginvestasikan serta memberi berkah kebaikan, dan pendapatan. Pemerintah menyakini sebagai solusi tepat dalam redistribusi ekonomi kepada masyarakat. Lingkungan porak poranda, hutan beralih fungsi, tatanan sosial, budaya rusak, dan kearifan lokal kian tereduksi. Tidak pernah dihitung dalam pembangunan. Benda dan uang menjelma jadi tuhan baru yang diyakini bisa menentukan dan membeli apapun.

Selama ini orientasi pembangunan yang dilakukan pemerintah merupakan bentuk arogansi, karena pembangunan yang dijalankan justru banyak bersisi negatif dari pada positif. Karena ketidak harmonisan antara pembangunan dan kearifan lokal, tidak jarang terpicu konflik komunal di semua daerah yang pembangunannya berkaitan dengan alih fungsi lahan. Sampai tahun 2006 terdapat 140 kasus yang melibatkan 353 komunitas di wilayah pembangunan yang melibatkan masyarakat lokal atau dengan pendatang. Pendatang kurang mengerti rambu adat dalam masyarakat lokal. Sekitar 70 persen dari 500 kasus perselisihan

## **Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...**

pembangunan antara sektor swasta dan warga lokal selalu bersumber dari sengketa tanah. Di Kalimantan Timur 20 kasus sengketa dilaporkan (Budi Kurniawan,2009).

Konflik dipicu oleh kesalahan sejak awal proses mendapatkan izin pembangunan tidak melibatkan warga lokal. Terjadi tumpang tindih penguasaan lahan. Ketika persoalan terjadi para penegak hukum menafikan hukum adat. Mereka memilih menegakan hukum positif, padahal hukum adat jauh sebelum republik ini berdiri. Itu sebabnya pemerintah sering disebut membangun tanpa karakter yang jelas. Karakter yang dimaksud adalah selama ini pembangunan cenderung menstigmakan simbol-simbol kearifan lokal yang tumbuh turun-menurun di masyarakat.

Pembangunan di Indonesia berjalan parsial antara Jawa dan luar Jawa karena tidak adanya konsensus bersama, akan model pembangunan yang diambil dari nilai dan norma budaya masyarakat. Pembangunan di Jawa sendiri lebih bernuansa metropolis dibandingkan dengan luar Jawa yang masih agraris. Timbulah kecemburuan pembangunan karena didalamnya tidak jelas berlaku kearifan lokal. Jadi pemerintah perlu mengakomodasi kearifan lokal dan suara masyarakat untuk merumuskan model pembangunan yang tepat bagi Indonesia. Selama ini pembangunan yang dilakukan selalu sepihak. Harapan kita kemudian adalah Indonesia memiliki karakter pembangunan yang diambil dari nilai lokal kemasyarakatannya.

Kearifan lokal selama ini terpinggirkan oleh semangat pembangunan yang mengejar pertumbuhan ekonomi, apabila hal ini tidak segera diantisipasi, maka alih fungsi lahan pertanian akan terus meningkat, habisnya lahan pertanian tinggal menunggu waktu, pertama daerah Tepian Kota akan tergerus habis, kemudian merembet ke wilayah pertanian yang lebih dalam.

Proses alih fungsi lahan pertanian dilandasi semangat mengikuti hukum pasar. Tingginya harga tanah menjadi pemicu alih fungsi lahan pertanian. Regulasi yang ada kurang efektif untuk mengatur transaksi jual beli tanah. Karena hak kepemilikan ada pada individu. Akan tetapi persoalan yang muncul dari transaksi ini juga menimpa orang lain yang tidak terlibat dalam proses transaksi, seperti hilangnya fungsi sosial tanah. Masyarakat luas juga ikut menanggung akibat proses alih fungsi lahan pertanian, atau yang disebut dengan "eksternalitas". Transaksi yang dilakukan secara sukarela adalah syarat mutlak dalam konsep neoklasik tentang interaksi antarmanusia. Transaksi secara sukarela adalah bentuk yang paling dasar dari sebuah hubungan antarmanusia, seperti alasan-alasan yang sudah dipaparkan sebelumnya. Status tinggi yang didapatkan oleh transaksi seperti ini berasal dari ide bahwa kehidupan manusia

adalah maksimalisasi terhadap kebutuhan pribadi dalam konteks keterbatasan sumberdaya. Transaksi yang dilakukan secara sukarela, serta asumsi bahwa tiap-tiap orang selalu tahu apa yang ia inginkan, secara logis akan membawa kita pada kesimpulan tentang optimalisasi pasar.

Tapi sayangnya, pasar bebas tidaklah selalu optimal, bahkan ketika diukur menurut standar-standar dalam pendekatan neoklasik sekalipun. Alasanyang pertama adalah karena teori dari hubungan antarapasar bebas dan maksimalisasi kekayaan mengasumsikan bahwa orang tidak terlibat dalam sebuah kontrak yang dibuat orang lain dan tidak akan mendapatkan pengaruh apa pun dari kontrak itu. Maksudnya, tidak seorang pun akan mengalami perubahan pada level pemenuhan kebutuhan ketika orang lain membuat kontrak dan dia tidak ikut serta. Istilah “eksternalitas” merujuk pada beberapa dampak yang menimpa orang-orang yang bukan bagian dari transaksi itu. Sekarang, jika transaksi benar-benar bisa menghasilkan dampak terhadap orang lain yang tidak terlibat didalamnya, maka transaksi itu belum tentu bisa meningkatkan kesejahteraan. Selanjutnya, jika transaksi belum bisa meningkatkan kesejahteraan, maka pasar telah gagal mencapai tujuannya. Harus ada mekanisme selain mekanisme pasar yang harus dijalankan untuk memenuhi tujuan semula yaitu memaksimalkan terhadap pemenuhan kebutuhan pribadi. Mekanisme nonpasar mencakup mekanisme-mekanisme yang dibentuk lewat proses dan institusi politik.

#### **E. Orientasi Pembangunan Ekonomi**

Pesatnya aktivitas kehidupan manusia terutama diwilayah perkotaan secara alamiah akan menyebabkan proses perluasan kota secara artifisial. Dengan demikian campur tangan manusia turut mengatur arah perubahan keadaan tersebut dengan titik berat dari periode waktu yang satu ke periode waktu yang lain. Hal ini dipengaruhi oleh faktor fisik, sosial, ekonomi, budaya dan politik yang sangat kompleks dari kehidupan perkotaan sehingga berpengaruh negatif maupun positif terhadap kehidupan penduduknya.

Teori Hoyt (1979:26) mengatakanada tiga indikasi dan kecenderungan pola pemekaran suatu wilayah perkotaan yaitu

1. Perluasan kota mengikuti pertumbuhan sumbu atau akan mengikuti pertumbuhan jalan transportasi ke daerah perbatasan kota.
2. Daerah-daerah *hinterland* diluar kota semakin lama semakin berkembang dan akhirnya menggabung pada kota yang lebih besar.
3. Menggabungkan kota inti dengan kota-kota kecil yang ada diluar kota inti.

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

Kondisi serupa terjadi di daerah penelitian. Antara kota Solo dengan wilayah *hinterland*-nya mengikuti pola seperti yang dikemukakan Hoyt, bahwa akibat pesatnya pertumbuhan aktivitas ekonomi, secara alamiah Kota Solo dengan Kecamatan Kartasura Kabupaten Sukoharjo menyatu. Hanya batas wilayah administrasi saja yang membatasi Kota Solo dengan Kecamatan Kartasura Kabupaten Sukoharjo. Akan tetapi secara harfiah antara Kota Solo dengan Kecamatan Kartasura mempunyai ciri-ciri kekotaan yang hampir sama. Demikian juga Kecamatan Colomadu Kabupaten Karanganyar. Perluasan Kota Solo secara alamiah bergerak menuju ke kawasan Colomadu. Sedangkan Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali, secara artifisial, diarahkan oleh pemerintah Kabupaten Boyolali sebagai kawasan pengembangan di wilayah timur, dengan memanfaatkan posisi strategis berdekatan dengan kota Solo. Kehidupan sosial-ekonomi masyarakat di ketiga kecamatan ini sudah mendapat pengaruh dari kota Solo, baik negatif maupun positif.

Pengaruh negatif perkembangan kota Solo terhadap wilayah *hinterland*-nya adalah penyusutan lahan pertanian basah yang berakibat termarginalkannya pertanian. Sedangkan pengaruh positifnya adalah peningkatan kesejahteraan bagi penduduk di wilayah ini karena harga tanah yang tinggi dan faktor letak strategis kawasan yang terhubung oleh jalan-jalan besar sebagai sarana transportasi menuju ke kota.

Ciri atau sifat esensial daerah perkotaan adalah konsentrasi basis kegiatan ekonomi, sosial, dan politik pada tata ruang perkotaan. Konsentrasi spasial (tata ruang) adalah faktor sentral (utama). Terdapat pertanyaan mengapa kegiatan-kegiatan itu berkelompok, dan dampak apa yang ditimbulkan dari pengelompokan tersebut. Hubungan spasial yang unik (istimewa) antara kota-kota memengaruhi sifat dari banyak tipe isu perkotaan yang dihadapi masyarakatnya. Masalah perkotaan sangat luas dan bervariasi. Pemecahan dengan menggunakan analisis ekonomi agar mencapai hasil yang efektif dan efisien. Lahan perkotaan yang tersedia relatif terbatas sedangkan berbagai jenis kegiatan membutuhkan lahan yang luas, sehingga terjadi ketimpangan dalam pemanfaatan lahan perkotaan.

Membahas masalah perkotaan, pertama yang perlu dikaji adalah lokasi kegiatan ekonomi, pertumbuhan kota-kota dan beberapa masalah perkotaan dalam ekonomi pasar (kekuatan-kekuatan aglomerasi dan masalah-masalah lahan perkotaan). Dalam ekonomi pasar, analisis ekonomi mengenai suatu kota yang terdapat berbagai sumberdaya produktif, berbagai bentuk tenaga kerja dan modal, dengan anggapan bahwa akan diperoleh keuntungan apabila sumberdaya-sumberdaya mereka digunakan secara berkelompok pada lahan di daerah perkotaan.

Keuntungan tersebut diperoleh dari pemilihan lokasi yang tepat, penggunaan teknologi yang maju, hubungan pekerjaan-suplai tenaga kerja, atau hubungan produsen-konsumen, atau dari penghematan biaya transportasi (kota merupakan titik pindah muat yang menguntungkan).

Keuntungan karena konsentrasi berbagai kegiatan produktif di daerah perkotaan disebut *urbanizational economies* (penghematan urbanisasi) atau disebut juga *agglomeration economies* (penghematan aglomerasi). Konsentrasi berbagai jenis kegiatan usaha saling melengkapi dan saling terkait, misalnya industri roti tidak perlu harus memiliki armada mobil untuk angkutan distribusi rotinya, tetapi dapat dikontrakan kepada perusahaan pengangkutan, sehingga baik perusahaan pengangkutan memperoleh manfaat dalam melaksanakan kegiatan usahanya.

Gejala pengelompokan kegiatan usaha di daerah perkotaan itu telah mendorong perkembangan dan pertumbuhan kota yang makin pesat. Kekuatan lokasional memengaruhi distribusi spasial kegiatan-kegiatan di daerah perkotaan. Kegiatan usaha yang spesialis akan menempatkan usahanya pada pusat kota, sedangkan toko-toko yang melayani kebutuhan sehari-hari akan tersebar mendekati perumahan penduduk. Perusahaan antarpulau atau eksportir tidak tertarik memilih lokasi pada kota perdagangan besar karena dapat memperoleh informasi secara tepat dan mudah mengenai permintaan dan harga pasar serta produk baru dalam pasar. Artinya para pengusaha tidak ketinggalan dalam mendapatkan informasi pasar sehingga tidak kalah dalam persaingan. Faktor aksesibilitas atau kemudahan merupakan pertimbangan yang sangat penting dalam menentukan pemilihan lokasi bagi kegiatan usaha (bisnis) yang harus dilakukan secara tepat.

Dalam menentukan lokasi pemukiman, selain faktor aksesibilitas, fasilitas pelayanan ekonomi dan sosial, ketersediaan lahan sangat berpengaruh. Lokasi lahan yang diinginkan berpengaruh terhadap nilai (harga) lahan. Semakin mendekati pusat kota (pusat pelayanan) harga lahan semakin tinggi, dan sebaliknya semakin menjauhi pusat kota, harga semakin rendah. Terdapat anomali (penyimpangan), bahwa penduduk miskin bertempat tinggal mendekati tempat kerja mereka yang umumnya berada di daerah perkotaan. Sehingga mereka menempati lahan yang relatif sangat mahal. Terdapat kecenderungan bahwa penduduk berpendapatan tinggi memilih lokasi perumahan mereka menjauhi pusat kota atau menuju ke daerah pinggiran (bahkan keluar kota), mencari daerah yang masih segar dan sehat udaranya dan jauh dari kebisingan, serta harga lahannya relatif rendah. Dalam jangka panjang penduduk berpendapatan rendah yang berada di sekitar tempat pekerjaan di daerah pusat kota akan tergusur pindah ke daerah pinggiran kota yang

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

dimungkinkan karena tersedianya lahan luas di daerah pinggiran dan pelayanan transportasi ke daerah pusat kota disediakan angkutan umum dengan tarif yang murah.

Perkembangan kota adalah sebuah proses yang berjalan paralel dengan pertumbuhan penduduk dan segala aktivitas kehidupannya. Dengan demikian dampak dari problem pengembangan kota bukanlah suatu yang harus dihindari, namun proses ini diatur, diarahkan dan dikendalikan melalui kebijakan pemerintah. Diawal abad XXI ini Indonesia menghadapi masalah penduduk yang sangat serius. Jumlah penduduk yang besar dan terus bertambah (diatas 1,40 persen per tahun) menjadi beban serius bagi pembangunan. Disamping jumlah penduduk yang besar ditambah penyebaran penduduk yang tidak merata dan menumpuk di Pulau Jawa dengan kepadatan penduduk rata-rata 951 jiwa per km (2000). Dari jumlah penduduk ini terjadi ketimpangan antara yang tinggal diperkotaan dengan di pedesaan sebagai akibat perubahan peradaban masyarakat industri diperkotaan. Banyak terjadi arus perpindahan penduduk dari desa ke kota, karena daya dukung utamanya lahan sangat terbatas.

Untuk mengatasi problem ini beberapa pakar kependudukan mengembangkan strategi pembangunan berbasis kependudukan dengan model pengembangan daerah penyangga yang dijadikan sebagai *intermediate chek*. Kecenderungan daerah penyangga adalah pengembangan kawasan ekonomi yang diharapkan mampu meningkatkan ekonomi masyarakat. Oleh karena itu diperlukan sarana dan prasarana meliputi transportasi, gedung-gedung perkantoran, dan fasilitas sosial lainnya (Tri Pranadji; 2006:327-327).

Perluasan kota atau pemekaran kota merupakan suatu kebijakan yang dirancang untuk mengatasi masalah pembangunan dan pertumbuhan penduduk kota. Hal itu diatur dalam UU No. 5 Th 1974 tentang pokok-pokok pemerintah daerah Pasal 4 ayat 3, yang menyebutkan bahwa usaha penyesuaian batas administrasi daerah kota dalam kaitannya dengan pengembangan jangka panjang dimungkinkan dengan tidak mengakibatkan penghapusan suatu daerah, perubahan nama dan pemindahan ibu kota.

Pesatnya pertumbuhan penduduk di kota, akan mendesak lahan sekitarnya atau daerah tepian kota yang mayoritas adalah daerah lahan pertanian produktif. Hasil penelitian Soegiharto (1993) tentang pengaruh perkembangan kota terhadap mutasi Tata Guna Lahan di Yogyakarta menunjukkan bahwa pertumbuhan penduduk kota yang pesat didorong oleh tingkat urbanisasi yang tinggi, serta adanya perbedaan penggunaan lahan yang besar antara wilayah perkotaan dan pedesaan. Kota Solo

merupakan kota dengan penduduk terpadat di propinsi Jawa Tengah, yakni sebesar 11.300/km (sensus penduduk SP:2010). Hal tersebut menyebabkan permintaan lahan perkotaan semakin meningkat. Karena luas lahan tetap, maka sebagai alternatif penduduk menyebar ke daerah pinggiran kota. Kecenderungan pola penyebaran seperti ini adalah wajar mengingat harga lahan diluar kota jauh lebih murah bila dibandingkan dengan lahan di perkotaan, sehingga memungkinkan mendapatkan bidang lahan yang lebih luas. Akibatnya daerah-daerah pinggiran kota tersebut terjadi perubahan penggunaan lahan dari lahan pertanian menjadi lahan permukiman.

Berkembangnya pemukiman baru yang dianggap belum bisa berbagi beban masalah kependudukan di perkotaan (Solo) sebagai kota induk, kini mulai menjamur kawasan perumahan kecil yang mendatangkan masalah baru. Perumahan skala kecil dan menengah tumbuh pesat di kawasan Kecamatan Colomadu Kabupaten Karanganyar Jateng. Perumahan kecil cenderung minim fasilitas publik, terutama drainase, akses jalan, air bersih, angkutan umum, bahkan fasilitas sosial seperti makam. Mereka sebenarnya ikut menjawab kebutuhan perumahan warga, namun jika dibiarkan akan memunculkan masalah besar. Untuk mengatasi permasalahan ini, Pemkab Kabupaten Karanganyar memberlakukan aturan hanya mengizinkan perumahan berskala 200 unit keatas (Hasil Wawancara dengan Bupati Karanganyar Rina Iriani SR).Tapi kenyataannya pertumbuhan perumahan berskala kecil di kecamatan Colomadu kabupaten Karanganyar terus berlangsung hingga saat ini dan tragisnya kondisi ini berlangsung di kawasan lahan pertanian.

RUTRK – RDTRK Kecamatan Colomadu Kabupaten Karanganyar peruntukan tanah di kawasan ini sesuai dengan Tata Guna Lahayang mayoritas kawasan ini berupa lahan pertanian sawah. Sesuai peruntukannya pada awal RUTRK – RDTRK Tahun 1990 dibuat sebesar 83,21 ha atau 28,67% peruntukan adalah kawasan pertanian. Akan tetapi dalam perjalanannya kawasan ini pada Tahun 2007 untuk 4 wilayah desa yang meliputi Malang Jiwan, Paulan, Gajahan, Baturan telah beralih fungsi ke Non pertanian sekitar 59,5 Ha.Jadi lahan sawah di kawasan ini kurang lebih 24,29 ha. Dalam menyikapi kondisi ini birokrat mulai dari tingkat Kabupaten, Kecamatan, dan Desa berusaha untuk mempertahankan lahan pertanian yang tersisa sesuai dengan RUTRK – RDTRK yang ada. Hal ini ditunjukkan dari intensifnya pejabat mulai dari tingkat Kabupaten, Kecamatan, dan Desa untuk mempertahankan lahan sawah ini dengan mengimbau kepada petani pemilik untuk tidak menjual lahan pertaniannya pada setiap forum pertemuan dengan masyarakat. Sikap kontradiktif ditunjukkan oleh pengembang dan petani, yang justru mengharapkan kawasan ini dijadikan kawasan permukiman.

Menurut hasil penelitian lapangan telah terjadi perubahan lahan di lokasi penelitian yang meliputi Desa Gajahan, Paulan, Malang Jiwan dan Baturan. Desa Gajahan sebesar 10,5 ha, Desa Paulan sebesar 10,25 ha, Malang Jiwan sebesar 12,20 ha dan Desa Baturan sebesar 30 ha. Analisis hasil penelitian diatas menunjukkan telah terjadi liberalisasi kebijakan tata ruang karena negara memberi kesempatan yang besar kepada swasta, hal ini ditandai terjadinya alih fungsi lahan pertanian.

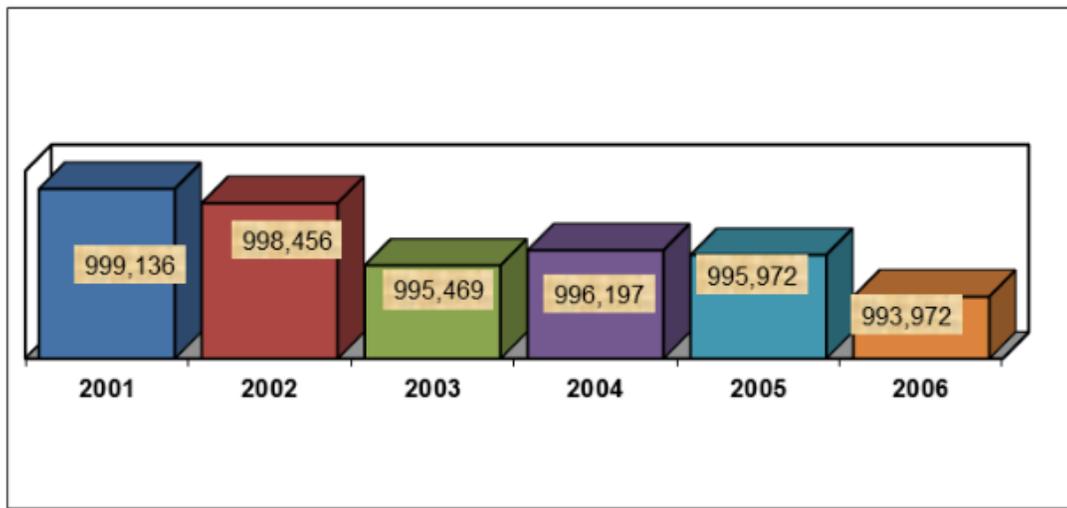
### **F. Alih Fungsi Lahan Pertanian Tepian Kota**

Permasalahan besar dunia saat ini adalah masalah energi, pangan dan lingkungan akibat perubahan iklim global ke depan negara-negara di dunia harus memikirkan tiga persoalan besar tersebut, (Sri Mulyani, *Harian Bisnis Indonesia*: 2 Juni 2010). Tiga persoalan besar yang mengancam eksistensi kehidupan bangsa cukup relevan dengan persoalan yang terjadi di Indonesia, terutama persoalan di bidang pangan dan perubahan iklim global. Permasalahan ketahanan pangan menjadi perdebatan yang terus terjadi diantara para pembuat kebijakan. Pilihan antara menjaga stok pangan melalui kebijakan impor beras atau terus meningkatkan produksi beras melalui intensifikasi dan perluasan lahan pertanian sawah semakin menarik untuk dianalisis dengan argumen masing-masing. Pendapat kedua yang berargumen bahwa ketahanan pangan harus dijaga melalui peningkatan produksi beras dalam negeri agar Indonesia tidak tergantung pada luar negeri, yang ujung-ujungnya akan mengganggu stabilitas harga. Artinya negara harus mempunyai kedaulatan dibidang pangan.

Kedaulatan di bidang pangan akan terwujud bila ada komitmen yang kuat dari pembuat kebijakan didukung dari para pemangku kepentingan komitmen dan dukungan akan terlihat dari produk-produk regulasi yang dibuat. Regulasi yang mengatur tata guna lahan di Indonesia melalui rencana Tata Ruang/Wilayah cenderung tidak memberikan perlindungan terhadap tanah sebagai sumber produksi pangan. Terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian, sebagai akibat proses pembangunan yang bias sektoral dan memarjinalkan petani berkembang dengan cepat. (Khudori, 2004, Sodikin dan Sowfan, 2007 ).

Terdapat kecenderungan semakin menyempitnya luas lahan pertanian terutama sawah sebagai akibat alih fungsi di Pulau Jawa, sementara pencetakan sawah baru, selama 17 tahun terakhir sawah di Pulau Jawa hanya 52%. Data lain Badan Pertanahan Nasional menyebutkan bahwa dalam kurun waktu 5 tahun terakhir tanah pertanian di Pulau Jawa yang mengalami alih fungsi seluas 81.176 hektar dengan rincian 33.429 hektar untuk perumahan dan 47.747 hektar untuk industri. Di

samping menghadapi persoalan alih fungsi tanah, Indonesia secara keseluruhan dan Pulau Jawa khususnya juga menghadapi masalah ketimpangan agraria. Hal itu terlihat dari struktur penguasaan tanah < 0,5 hektar, baik milik sendiri maupun menyewa. Menurut hasil penelitian ini petani gurem di Indonesia ada 13.663.000, sementara pengguna lahan sebanyak 24.176.000, dalam kurun waktu 10 tahun 1993–2003 jumlah petani gurem pada tahun 2003 meningkat menjadi 13.1663.000 demikian juga di Pulau Jawa jumlahnya meningkat dari 8.067.000 pada tahun 1993 menjadi 9.989.000 pada tahun 2003. Hal yang sama terjadi di wilayah Jawa Tengah setiap tahun berkurang menjadi perumahan dan pabrik. Penyusutan lahan pertanian sawah di Jawa tengah selama tahun 2001–2006 tampak pada gambar di bawah ini:



**Gambar 15.**  
**Jumlah Lahan Pertanian Sawah Propinsi JATENG**  
**Th. 2001 – 2006 (Dalam ha)**

*Sumber* : BPS –Prop Jateng

Data pada Gambar 14 diatas menunjukkan beberapa wilayah di provinsi Jawa Tengah telah terjadi penyusutan lahan sawah yang cukup signifikan selama 5 tahun. Dari tahun 2001-2006 telah terjadi penyusutan luas lahan sebesar 8.164 Ha. Di samping faktor regulasi terdapat potensi hilangnya sawah akibat perubahan iklim berupa naiknya permukaan laut mengancam hilangnya sawah sebesar 346.808 Ha, seperti yang tampak pada tabel di bawah ini:

**Tabel 6.**  
**Ancaman Naiknya Permukaan Air Laut terhadap**  
**Kehilangan Luas Sawah**

No	Provinsi	Luas Sawah (ha)	Potensi Kehilangan Luas Sawah (ha)	
			Air Laut Naik 1 m	Persen
1	Jawa Barat	1.070.648	63.270	5,91
2	Kalimantan Barat	237.968	56.388	23,70
3	Sulawesi Selatan	609.629	50.752	8,33
4	Jawa Tengah	1.060.623	25.592	2,41
5	Bali	105.952	21.546	20,34
6	Banten	253.681	20.280	7,99
7	Kalimantan Selatan	268.138	18.994	6,64
8	Sulawesi Tengah	186.463	17.194	9,22
9	NAD	193.698	11.089	5,72
10	Sumatera Selatan	410.146	11.063	2,70

Sumber :KOMPAS 20 juli 2010

**Tabel 7.**  
**Potensi Kehilangan Luas Lahan Pertanian Sawah**

Permukaan Air Laut	Potensi Kehilangan Luas Sawah	
	Indonesia	Pulau Jawa
Meningkat 50 cm	322.091 ha (4,67 %)	111.894 ha (32,62 %)
Meningkat 1 meter	346.859 ha (5,03 %)	119.463 ha (34,83 %)

Sumber :KOMPAS 20 juli 2010

Kondisi yang hampir sama juga terjadi di wilayah Solo Raya, meliputi tiga wilayah yaitu kabupaten Karanganyar, Sukoharjo, Boyolali. Tiga kabupaten tersebut mempunyai wilayah perbatasan dengan kota Surakarta provinsi Jawa Tengah (lokasi penelitian). Kabupaten Karanganyar mempunyai wilayah yang berbatasan langsung dengan kota Solo, khususnya di kecamatan Colomadu yang terletak disebelah barat kota Solo. Lahan sawah susut 1,09 Ha per tahun, bahkan untuk wilayah desa Baturan yang berbatasan langsung dengan kota Solo selama lima tahun terakhir telah terjadi penyusutan lahan sebesar 67 % dan terjadi alih fungsi lahan berupa perumahan dan pabrik (Solopos: 18 Nov 2007) dan untuk pembangunan jalan tol Solo-Mantingan menghabiskan 118,63 Ha lahan yang sebagian besar berupa areal pertanian (Solopos: 2 Maret 2010)

Tabel 8.  
Penggunaan lahan sebagai bangunan (dalam Ha)

No	Tahun	Total penggunaan lahan bangunan	Kenaikan (Ha)	Kenaikan (%)
1	2004	20.457		
2	2005	20.488	31	0,10
3	2006	20.569	81	0,40
4	2007	20.631	62	0,30
5	2008	20.659	28	0,10
6	2009	20.704	45	0,30
			247	1,20

Sumber : Karanganyar dalam angka 2009

Kabupaten lain yang berbatasan dengan kota Solo dan mengalami alih fungsi lahan pertanian yang cukup besar adalah kabupaten Sukoharjo, terutama di tiga kecamatan, yakni kecamatan Kartosuro, Baki dan kecamatan Grogol, menurut Kepala Dinas Pekerjaan

Umum kabupaten Sukoharjo terdapat 73 lokasi lahan pertanian yang diperuntukan bagi perusahaan di kecamatan kartosuro, 47 lahan di kecamatan Grogol dan 42 lokasi di kecamatan Baki (Solopos : 20 April 2010). Khusus kecamatan Kartosuro, telah terjadi alih fungsi lahan pertanian menjadi nonpertanian di wilayah subur. Total luas lahan pertanian di wilayah kartosuro yang semula berjumlah 550 Ha pada tahun 2009. Tinggal tersisa sebanyak 515 Ha atau telah terjadi penyusutan sebesar 44Ha untuk lahan nonpertanian berupa ruko, dan perumahan. Dan penyusutan lahan paling banyak terjadi di desa Gonilan dan Pabelan yang berbatasan langsung dengan kota Solo (Solopos: 25 Feb 2010).

Untuk mengatasi problem alih fungsi lahan pertanian pemerintah mengeluarkan Undang-undang No. 41 tahun 2009 tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Kemudian ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya peraturan pemerintah No. 1 Tahun 2011 tentang penetapan dan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan peraturan Menteri Pertanian No. 7 tahun 2012 tentang pedoman teknis kriteria dan persyaratan kawasan/lahan/dan lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan.

Efektivitas dari regulasi yang mengatur tataguna lahan sulit tercipta, mengingat terjadinya benturan konflik kepentingan serta rumitnya mengatur tata guna lahan. Akan tetapi tampaknya kepentingan kekuatan kapitalis mendapatkan kesempatan yang lebih besar. Terbukti terdapat regulasi yang menempatkan kekuatan modal lebih dominan, seperti tidak dilindunginya lahan pertanian pangan dengan luas hamparan lahan minimal 5 hektar dari alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian (Dirjen Prasarana dan Sarana Kementrian pertanian: Kompas, 1 Mei 2012).

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

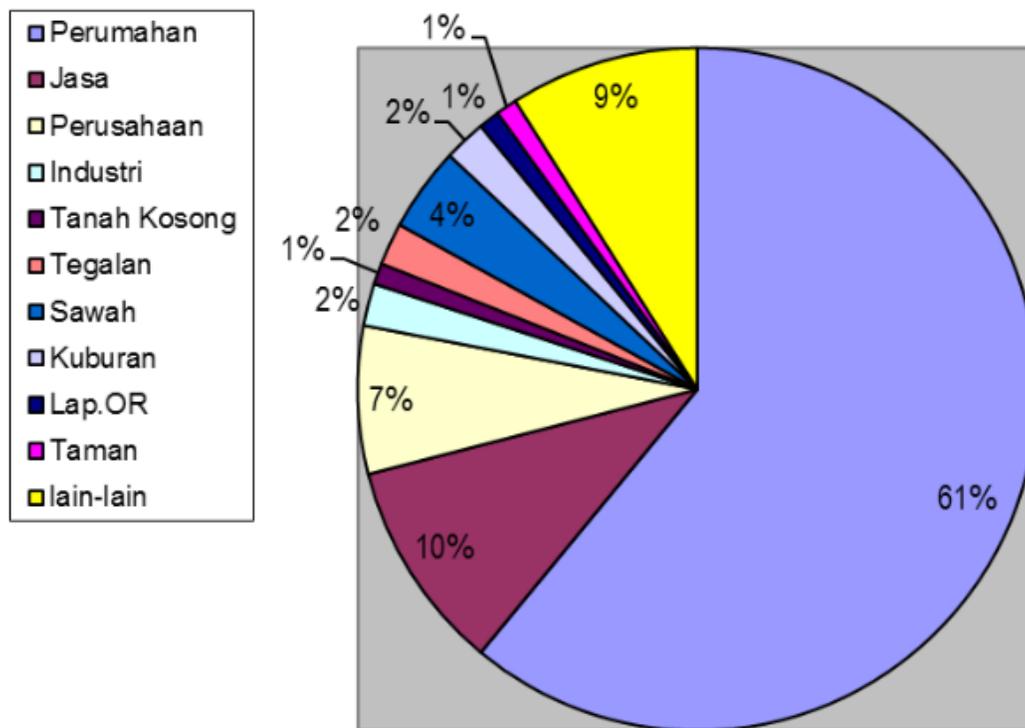
Menyusutnya lahan pertanian sawah di tepian kota Surakarta tidak terlepas dari perkembangan kota Solo yang sudah tidak mampu lagi menyediakan lahan bagi penduduk kota yang terus meningkat secara tajam. Menurut hasil perhitungan sementara sensus penduduk tahun 2010 tercatat angka 11.300 jiwa/km<sup>2</sup> dan merupakan kota paling padat di Jawa Tengah, melebihi kota Semarang sebagai Ibukota Provinsi.

Kebijakan ketataruangan/wilayah (RTRW) sebagai antisipasi terhadap menyusutnya lahan pertanian perlu dibuat untuk memberikan perlindungan terhadap lahan pertanian yang ada. Perencanaan perkotaan yang komprehensif dan terintegrasi antar wilayah kota dan kabupaten perlu dilakukan, namun kenyataan yang terjadi adalah perencanaan yang bersifat spasial. Perencanaan yang dibuat tidak melibatkan semua sektor dan jenis-jenis kegiatan dalam suatu kawasan geografis, menunjukkan bersifat *region* atau kewilayahan seperti perencanaan kota dan perencanaan kabupaten yang bersifat lokal masing-masing kota dan kabupaten, sedangkan pendekatan regional lebih bersifat *spatial* dan merupakan jembatan untuk mengaitkan perencanaan pembangunan dengan rencana tata ruang. Rencana tata ruang berisikan kondisi ruang/penggunaan lahan saat ini (saat penyusunannya) dan kondisi ruang yang dituju, misalnya 25 tahun yang akan datang. Rencana pembangunan wilayah RPJM, merencanakan berbagai kegiatan pembangunan selama kurun waktu 5 tahun dan nantinya dituangkan lagi dalam rencana tahunan yang semestinya langsung terkait dengan anggaran. Dengan demikian, cukup jelas bahwa RPJM semestinya mengacu kepada rencana kondisi ruang yang dituju seperti tertera pada tata ruang. Peran para aktor pembangunan diluar pemerintah cukup besar, dan sesuai dengan mekanisme pasar, seringkali aktivitas dalam penggunaan ruang tidak mengarah kepada apa yang tertuang dalam rencana. Pada satu sisi, pemerintah ingin mendapatkan manfaat yang terkandung dalam mekanisme pasar. Berdasarkan hal tersebut, pemerintah seringkali terpaksa menempuh jalan kompromi. Artinya, arah penggunaan ruang sesuai mekanisme pasar masih dapat ditolerir sepanjang tidak mengganggu kelestarian lingkungan hidup. Seringkali rencana tata ruang terpaksa dikorbankan dalam arti kata dilakukan revisi sebelum masa berlakunya berakhir. Dalam kondisi seperti ini perencanaan tata ruang dan perencanaan pembangunan wilayah menjadi lebih rumit karena harus memperhatikan mekanisme pasar. Perencanaan tata ruang adalah perencanaan jangka panjang. Dalam hal ini, perlu dibuat suatu kebijakan tentang hal-hal apa dari tata ruang itu yang dapat dikompromikan dan hal-hal apa yang tidak dapat dikompromikan. Hal-hal yang tidak dapat dikompromikan, misalnya kelestarian lingkungan hidup (termasuk jalur hijau), penggunaan lahan yang mengakibatkan kehidupan kelak menjadi tidak sehat atau tidak efisien, penggunaan lahan di daerah perkotaan yang pincang, misalnya terlalu

luas untuk hanya satu kegiatan tertentu, yang dianggap membawa dampak buruk terhadap kehidupan.

Kebijakan penggunaan lahan Kota Surakarta hingga tahun 2006 menunjukkan, penggunaan untuk perumahan mencapai 61 persen, sedang area persawahan hanya 4 persen dan kondisi ini terus mengalami penyusutan dari tahun ke tahun secara signifikan, hal ini ditandai menurunnya jumlah produksi padi sawah Kota Surakarta dari 18 ribu ton gabah pada tahun 2000 turun menjadi 11 ribu ton gabah pada tahun 2005. Kondisi ini menunjukkan hubungan yang signifikan antara meningkatnya jumlah penduduk dengan ketersediaan lahan Kota Surakarta sudah tidak mampu lagi menyediakan lahan untuk permukiman bagi penduduknya, ataupun kawasan industri yang cukup memadai.

Kondisi demikian secara alamiah berpengaruh terhadap pola penggunaan lahan. Pada struktur keruangan kota penggunaan lahan seluruhnya berorientasi pada nonagraris. Yunus (2005) mengemukakan Kota Regional tidak lain merupakan wilayah tertentu yang keberadaannya jauh lebih luas dari pada Kota Lokal dan secara morfologis meliputi seluruh daerah-daerah di sekitar kota yang terkena pengaruh bentuk-bentuk penggunaan lahan perkotaan. Sejauh mana penetrasi bentuk-bentuk penggunaan lahan perkotaan tergantung banyak faktor kemudahan transportasi dan komunikasi dari dan ke daerah-daerah sekitar kota utama, kondisi topografis dan ada tidaknya *zoning regulations* adalah faktor yang memengaruhi jarak jangkauan penetrasi.



Gambar 16.  
Penggunaan Lahan Menurut Jenis Penggunaannya  
di Kota Surakarta Tahun 2006

Sumber : Surakarta dalam angka 2006

Penggunaan lahan sebagai salah satu produk kegiatan manusia menunjukkan variasi yang sangat besar. Pemahaman bentuk-bentuk penggunaan lahan yang mewarnai daerah terbangun daerah peralihan kota-desa serta daerah pedesaan sendiri merupakan suatu hal yang prinsipal untuk melakukan deferensiasi struktur keruangannya. Dilihat dari kebijakan tata ruang/wilayah kabupaten yang memiliki wilayah di daerah terbangun (tepi kota) tidak dibuat RUTRK (Rencana Umum Tata Ruang Kota), karena RUTRK yang dibuat hanya sampai di wilayah Ibu Kota Kecamatan (IKK). Kondisi ini menyebabkan terjadinya kekosongan perencanaan wilayah tepi kota (daerah terbangun).

Pembiaran dalam arti tidak adanya kebijakan yang mengatur penggunaan lahan di tepi kota menyebabkan wilayah ini menjadi tidak terkontrol penggunaannya, dan akan mengikuti hukum pasar yang ada (*market mechanism*). Hal ini sangat bertentangan dengan pemikiran *founding fathers* negara Indonesia.

Ketimpangan lainnya menyangkut perbedaan persepsi dan konsepsi, yakni terdapat perbedaan pandangan antara pendekatan legalistik dan pandangan fungsional penggunaan lahan pertanian. Ketimpangan terjadi ketika tata cara penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria tidak memperhatikan aspek apa yang telah lama dipraktekkan oleh masyarakat setempat.

Usaha Reformasi Agraria (*Land Reform*) tercatat hanya sekali dilakukan pada tahun 1960 melalui Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA 1960) Semangat *Land Reform* dilandasi pemikiran oleh *founding fathers* negara Indonesia Sukarno Hatta, dimana kedua tokoh nasional ini mencetuskan gagasan beliau sebagai berikut:

*“Tanah untuk mereka yang betul-betul menggarap tanah! Tanah tidak untuk mereka yang dengan duduk onggang-onggang menjadi gemuk gendut karena menghisap keringatnya orang-orang disertai menggarap tanah itu”. “Jangan mengira landreform yang kita hendak laksanakan adalah komunis! Hak milik atas tanah masih kita akui! Orang masih boleh punya tanah turun-temurun. Hanya luasnya milik itu diatur baik maksimumnya maupun minimumnya, dan hak milik atas tanah itu kita nyatakan berfungsi sosial, dan negara dan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum memiliki kekuasaan yang lebih tinggi daripada hak milik perseorangan” (Soekarno, 1960)*

*“Indonesia di masa datang mau menjadi negeri yang makmur, supaya rakyatnya dapat serta pada kebudayaan dunia dan ikut serta mempertinggi peradaban. Untuk mencapai kemakmuran rakyat di masa datang, politik perekonomian mestilah disusun di atas dasar yang ternyata sekarang, yaitu Indonesia sebagai negeri agraria. Oleh karena tanah faktor produksi yang terutama, maka hendaknya peraturan milik tanah memperkuat kedudukan tanah sebagai sumber kemakmuran bagi rakyat umumnya.” (Mohammad Hatta, 1943)*

Seperti dikemukakan dalam pemikiran di atas, tersirat bahwa prinsip bahwa belajar harus dimulai dengan meralat. Apa yang harus diralat adalah ajaran-ajaran, cara berpikir dan tindakan sebagaimana dipraktikkan oleh rezim Orde Baru yang lampau yang jelas-jelas menghasilkan perubahan-perubahan agraria yang sangatlah drastis, yang pada pokoknya menghasilkan krisis keadilan, krisis alam, dan krisis produktivitas (Sangkoyo, 2000; Zakaria, 2001).

Krisis keadilan adalah menyangkut tindakan penguasaan berbagai kelompok sosial rakyat (berdasar kelas, *gender*, etnis, dll) terhadap tanah beserta tumbuhan dan apa yang terkandung di bawahnya, berbagai usaha

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

dan organisasi beserta kehidupan di atas tanah. Krisis keadilan ini ditandai dengan semakin banyaknya rakyat yang menjadi pengungsi-pengungsi pembangunan (*development refugees*) akibat hilangnya penguasaan mereka atas tanah dan kekayaan alam yang menyertainya; dan dipihak lain tanah dan sumber daya alam mereka diusahakan secara eksklusif oleh badan-badan raksasa atas nama pembangunan. Krisis keadilan ini pulalah yang membawa pada krisis kesejahteraan rakyat berupa merosotnya penghasilan dan konsumsi rakyat dari tanah dan sumber daya alamnya dan berkelimpahannya perolehan kekayaan dan konsumsi mewah-mewahan dari orang-orang dan badan usaha luar yang ikut serta memanfaatkan tanah dan sumber daya alam itu.

Krisis alam menyangkut hancurnya lingkungan ekosistem segala makhluk akibat intervensi proyek-proyek pembangunan yang mempunyai resiko pada keberlanjutan ekosistem kehidupan segala makhluk (bukan hanya manusia). Krisis ini ditandai oleh pengambilan manfaat atas sumber daya alam oleh pihak luar rakyat dan diterimanya bencana kerusakan alam dan sampah-sampah yang tidak mampu direhabilitasi oleh alam itu sendiri.

Sedangkan krisis produktivitas rakyat menyangkut berhentinya kemampuan usaha (*productive forces*) rakyat mengubah tanah dan sumber daya alam menjadi barang yang berguna baginya dan barang yang dapat ditukarkan. Disatu pihak melesetnya badan usaha raksasa untuk mengubah tanah dan sumber daya alam menjadi modal dalam sistem produksi yang sama sekali asing bagi rakyat setempat.

Orang yang mencoba memahami kompleksitas ketiga krisis itu di Indonesia, sekarang ini sama sekali tidak dapat mengabaikan kelakuan otoritarian dari rezim Orde Baru yang lampau dan kelakuan kolonial dari badan-badan internasional global. Sekarang ini, diakhir kekuasaan rezim Orde Baru dan setelahnya, mesin-mesin globalisasi berbalik arah memusuhi rezim otoritarianisme dan sisa-sisanya. Dengan bendera pasar bebas, *good governance*, *civil society* dan lainnya, mereka berusaha menghentikan peran dari pemerintahan birokrasi nasional dalam dunia ekonomi, termasuk menghentikan peran pemerintahan seperti yang tercantum dalam pasal. 33 ayat 3 Undang-undang Dasar Republik Indonesia yang berbunyi "untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat", seperti yang terdapat dalam amandemen pasal 33 UUD 1945.

Agenda pembaharuan agraria secara nyata memiliki relevansi sosial dengan kehidupan petani. Pemahaman awam tentang petani adalah orang dan/atau keluarga yang memiliki dan atau menggarap sawah, mengusahakan produksi barang pertanian dari tanahnya dan memperoleh hasil dari usahanya. Orang-orang yang tidak berhubungan dengan petani,

sering menyeragamkan bahwa petani dari dulu hidupnya tetap begitu saja. Padahal, petani bukanlah suatu golongan yang homogen. Pendapat umum yang menganggapnya sebagai golongan yang homogen mengandung bahaya.

Petani bekerja pada suatu cara produksi tertentu, petani hidup dalam suatu konteks bangunan ekonomi politik tertentu. Bangunan tersebut mengondisikan nasib kaum petani. Nasib petani dalam bangunan ekonomi feodalisme, berbeda dengan nasib petani dalam bangunan kapitalisme kolonial kapitalisme, dan petani dalam bangunan kapitalisme pasca-kolonial. Dalam konteks suatu bangunan tertentu pun, nasib petani berbeda-beda. Dalam masa Orde Baru, petani yang tidak memiliki tanah (buruh tani) berbeda nasibnya dengan petani yang memiliki tanah luas. Perbedaan nasib petani juga ditentukan oleh praktik program revolusi hijau, berbeda nasibnya dengan petani yang terkena oleh program PIR-Bun (Perusahaan Inti Rakyat-Perkebunan).

Dalam cara produksi tertentu, petani selalu berhubungan dengan golongan lain. Posisi petani selalu menggantungkan nasibnya terhadap golongan lain dalam masyarakat. Sulit sekali untuk menemukan petani yang semata-mata bergantung pada kondisi internal saja, kecuali pada kantung-kantung masyarakat adat, seperti masyarakat Baduy di Jawa Barat, atau sejumlah masyarakat adat di Kalimantan, Sulawesi dan Irian. Dalam bangunan feodalisme, petani penggarap tanah nasibnya selalu bergantung pada mekanisme bagi hasil dan pajak yang dibebankan oleh kolonial. Nasib petani ditentukan oleh program-program agraria oleh kekuatan-kekuatan ekonomi politik yang bertarung pada tingkat nasional. Sedangkan masa Orde Baru, nasib petani ditentukan oleh modal dan kekuasaan negara.

Kekuatan ekonomi dan politik tidaklah terpisah, walaupun bisa dibedakan antara keduanya. Ekonomi adalah unsur-unsur, proses-proses dan akibat dari ekstraksi surplus (penghisapan) dalam produksi, distribusi dan konsumsi. Sedangkan politik adalah unsur-unsur, proses-proses dan akibat-akibat dari penggunaan kekuasaan untuk pengaturan kehidupan manusia. Pertemuan antara ekonomi dan politik sangat jelas. Pendekatan ekonomi politik (*political economy*) berguna untuk melihat ekonomi dan politik sebagai suatu kesatuan.

Teori ekonomi politik telah berkembang pesat karena dianggap relevan dengan praktik formulasi kebijakan maupun kegiatan ekonomi sehari-hari. Kegiatan-kegiatan masalah ekonomi dengan instrumen analisis ekonomi politik telah diterima sebagai alternatif yang cukup kredibel. Salah satu sumber kemajuan teori ekonomi politik berasal dari gagalnya teori ekonomi konvensional untuk memetakan dan mencari

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

solusi persoalan-persoalan ekonominya. Banyak kebijakan yang ber-sumber pada pendekatan ekonomi konvensional gagal menyelesaikan masalah yang mengemuka. Alih-alih soal ekonomi yang andal itu bisa diselesaikan, justru yang terjadi penambahan bobot masalah, atau muncul masalah baru yang tidak kalah rumit. Dalam situasi inilah teori ekonomi politik masuk untuk memberikan alternatif pemecahan.

Salah satu pendekatan teori yang populer dalam konteks kebijakan adalah teori *public choice*. Teori ini berusaha mengkaji tindakan rasional dari aktor-aktor politik, baik di lembaga parlemen maupun lembaga pemerintah. Teori pilihan publik, melihat aktor-aktor individu sebagai pusat kajian. Teori ini mendiskripsikan bahwa secara tipikal ahli ekonomi politik melihat politik dalam wujud demokrasi yang memberi ruang untuk saling melakukan pertukaran diantara masyarakat parpol, pemerintah dan birokrat (Rachbini, 2002 : 80).

Petani selalu memberikan reaksi-reaksi terhadap perlakuan (*intervensi*) yang datang dari konteks luarnya. Para penguasa memiliki siasat untuk selalu memobilisasi petani agar bisa terintegrasi dengan program-program agraria yang dipraktikkannya. Petani sering dianggap sulit berintegrasi dengan usaha-usaha inovasi. Kaum petani juga diabaikan, padahal mereka memiliki penolakan/perlawanan resistensi yang kuat terhadap upaya-upaya tersebut. Tingkat penolakan/perlawanan ini bisa berwujud menjadi gerakan, bila bertemu dengan kondisi-kondisi pelengkapannya. Bentuk pergerakan petani bukan hanya yang bersifat pemberontakan terbuka, seperti pemberontakan Petani Banten 1888. Banyak pergerakan petani yang bersifat tersembunyi dan diam-diam (sehingga sulit/tidak terdokumentasikan). Dengan kata lain tanah mempunyai fungsi sosial-ekonomi, maksudnya antara kepentingan sosial dengan kepentingan ekonomi harus seimbang. Sato dan Smith (1996), membedakan paradigma *New development: organizing for implementation* bahwa dalam konsep pembangunan yang ideal adalah menciptakan keseimbangan antara faktor spiritual, sosial dan ideologi, disatu sisi dengan faktor ilmu pengetahuan teknologi, politik dan ekonomi. Pembangunan manusia seutuhnya yang ideal tiga faktor pertama dimaksudkan untuk membudayakan *democratic organizing* sedang tiga faktor selanjutnya diperlukan untuk menumbuhkan *Sensitivity to the Total Environment*. Selanjutnya dalam kerangka konseptual tujuan pembangunan dalam implementasinya dapat melibatkan partisipan dari sumber daya yang ada, sebagai fungsi kontrol, sehingga keterpengaruhan akan saling bersinergi dan dukungan akan menguat.

## **BAB VIII**

### **KONSEP KERJASAMA PENGEMBANGAN WILAYAH DAERAH PERBATASAN**

Konflik kepentingan antara kota dan kabupaten tidak terhindarkan. Terjadinya kepentingan yang bersifat "ego sektoral" masing-masing daerah menjadi problem serius yang memerlukan pemecahan secara bersama-sama antardaerah. Membangun kerjasama antardaerah tidaklah mudah untuk dilakukan. Hal ini didasari dari kepentingan daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah masing-masing.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan dilanjutkan dengan penyempurnaan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, konsep otonomi daerah menjadikan daerah menginterpretasikan bahwa masing-masing daerah harus kuat, sehingga mampu secara mandiri dalam hal finansial daerah untuk melakukan pembangunan. Kemudian yang terjadi adalah sulitnya mengoordinasikan pembangunan antarwilayah.

Semangat otonomi daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi dominasi pemerintah pusat dengan melakukan desentralisasi kepada daerah tidak mencapai sasaran, maka perlu adanya pemikiran baru dalam peningkatan serta penggalangan kerjasama pembangunan antardaerah melalui konsep "*Regional Management*"

*Regional management* (Benyamin Abdul Rahman: 2005) mengatakan salah satu bentuk instrumen pembangunan yang bersifat formal nonkeruangan atau dengan kata lain berkaitan dengan kebijakan. Pemahaman tentang *regional management* sangatlah penting untuk diketahui karena berkaitan dengan konsekuensi pelaksanaan dalam kegiatan pembangunan maupun kegiatan lainnya.

#### **A. Kerjasama Penataan Ruang Antardaerah**

Seperti diuraikan dalam BAB VII bahwa problem di daerah perbatasan kota dengan kabupaten adalah tidak adanya kerjasama yang

## **Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...**

integral antara satu kota dengan kabupaten yang berbatasan dalam mendesain tata ruangnya. Permasalahan penataan ruang di perbatasan seringkali ditemukan tidak memiliki kesesuaian masing-masing daerah yang bersangkutan.

Fenomena ketidaksesuaian penataan ruang di perbatasan kota dengan kabupaten terjadi di daerah tepian kota (suburban). Kota biasanya mempunyai perbatasan dengan wilayah kabupaten sekitarnya yang notabene adalah daerah pertanian. Problem perkotaan didominasi oleh keterbatasan lahan yang berakibat pada tingginya harga tanah perkotaan. Kondisi demikian mendorong penduduk bergeser ke wilayah tepian kota, akhirnya mendesak lahan pertanian di daerah sekitarnya. Desain penataan ruang di kabupaten tidak menyentuh hingga ke wilayah pedesaan. Konsep penataan ruang kabupaten melalui rencana detail tata ruang kota hanya sampai pada tingkat ibu kota kecamatan. Akhirnya daerah tepian kota yang merupakan daerah perbatasan dengan kota bergerak liar, tanpa konsep penataan ruang yang jelas.

Kekosongan penataan tata ruang di daerah perbatasan tampak jelas tidak ada desain pembangunan yang berkelanjutan. Peran negara dalam hal perencanaan pemanfaatan dan pengendalian tata guna lahan menjadi berkurang. Kondisi demikian dimanfaatkan swasta untuk mengembangkan konsep bisnisnya. Perkembangan daerah perbatasan (tepi kota) banyak diwarnai oleh tumbuhnya permukiman baru berupa perumahan maupun pusat-pusat kawasan bisnis, restoran, hotel yang banyak memanfaatkan lahan di daerah perbatasan karena pertimbangan masih tersedia lahan yang murah, aksesibilitas dengan kota yang mudah dengan infrastruktur yang memadai dan proses perizinan lebih mudah dibandingkan dengan kota. Fenomena tumbuhnya kawasan perumahan dan jasa hampir merata dijumpai di daerah-daerah perbatasan kota dengan kabupaten.

### **B. Kebijakan Tata Ruang/Wilayah Tepian Kota Kasus di Surakarta**

Wilayah tepian Kota Surakarta meliputi 3 kecamatan yaitu kecamatan Colomadu kabupaten Karanganyar, Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali dan Kecamatan Kartasura Kabupaten Sukoharjo. Untuk wilayah Kecamatan Colomadu Kabupaten Karanganyar dan Kecamatan Kartasura Kabupaten Sukoharjo terjadi alih fungsi lahan pertanian sawah yang luar biasa dibandingkan daerah lain. Terjadinya alih fungsi lahan pertanian di dua kecamatan tersebut sangat menarik untuk dikaji. Mengingat dua wilayah tersebut (di daerah tepian Kota Surakarta) mempunyai lahan subur dan sangat produktif karena terdiri dari areal persawahan yang cukup luas. Disamping itu areal lahan persawahan

tersebut dapat berfungsi sebagai daerah hijau dan kawasan resapan air yang dapat mencegah terjadinya banjir.

Daerah tepian kota Solo dapat digambarkan dengan karakteristik Regulasi Tata Ruang Wilayah (RTRW) masing-masing sebagai berikut:

### **1. Kecamatan Colomadu Kabupaten Karanganyar.**

Wilayah ini terletak di sebelah barat dan utara Kota Solo. Rencana umum Tata Ruang Kota Kecamatan Colomadu Tahun 1992-2012, diperuntukkan sebagai kawasan permukiman, perkantoran, pergudangan, dan pariwisata. Mayoritas wilayah ini berkembang sebagai kawasan permukiman yang pertumbuhannya sangat pesat. Tercatat beberapa pengembang besar, seperti Fajar Bangun Raharja yang membangun kawasan elit kompleks perumahan Fajar Indah. Kemudian Klodran Indah dan beberapa pengembang skala kecil telah memenuhi wilayah ini. Khusus Desa Baturan Kecamatan Colomadu tinggal menyisakan kurang dari 5 Ha lahan sawah produktif yang masih dimiliki petani.

Di wilayah ini aktivitas pertanian masih dilakukan oleh beberapa petani yang sudah berusia diatas 70 tahunan. Mereka menghimpun organisasi atau kelompok tani yang beranggotakan sekitar 25-30 orang petani. Kehidupan masyarakat desa di wilayah Kecamatan Colomadu Kabupaten Karanganyar lebih didominasi kaum pendatang yang ver-profesi sebagai pegawai negeri maupun swasta. Mereka tinggal di kawasan perumahan elite hingga yang bertipe kecil.

Kebijakan Pemerintah Kabupaten Karanganyar menempatkan kawasan ini sebagai kawasan campuran. Meski areal sawah semakin menyempit, namun keberadaannya juga dilindungi. Daerah tersebut diharapkan menjadi daerah resapan karena terletak agak lebih tinggi dengan Kota Solo.

### **2. Kecamatan Kartasura Kabupaten Sukoharjo**

Wilayah ini terletak di bagian barat selatan. Menurut Rencana Umum Tata Ruang Kota Kecamatan Kartasura Kabupaten Sukoharjo (REVISI) tahun 2004-2013, wilayah ini sebagai pusat pengembangan industri, pusat pengembangan transportasi, pusat perdagangan, pusat pengembangan permukiman skala besar, pengembangan pusat pariwisata dan kebudayaan. Perkembangan Kota Kartasura relatif pesat karena jaraknya dekat dengan salah satu pusat kegiatan nasional yaitu Kota Surakarta. Dibandingkan dengan Kota Sukoharjo (Ibukota Kabupaten), kedudukan Kota Kartasura lebih tinggi, karena Kota Sukoharjo hanya berperan sebagai pusat kegiatan lokal.

## **Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...**

Perkembangan Kecamatan Kartasura Kabupaten Sukoharjo relatif lebih pesat dibandingkan Kecamatan Colomadu Kabupaten Karanganyar, maupun Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali Jawa Tengah. Kecamatan yang mempunyai luas wilayah sebesar 1.923 Ha dengan kepadatan penduduk 44 jiwa/Ha dan untuk Desa Kartasura mencapai 112.04 jiwa/Ha. Kecamatan Kartasura Kabupaten Sukoharjo memiliki 559 Ha sawah irigasi teknis. Desa Kartasura dan Ngadirejo sudah tidak lagi memiliki sawah irigasi teknis. Sektor pertanian di Kecamatan Kartasura Kabupaten Sukoharjo berkembang dengan dukungan lahan dan jaringan irigasi yang ada, disamping kultur pertanian yang telah mengadakan sejak lama. Khusus untuk Desa Gonilan Pabelan dan Desa Singopuran yang berbatasan langsung dengan Kota Solo bagian barat, mengalami pengurangan sawah yang sangat banyak karena konversi lahan pertanian menjadi perumahan.

Kebijakan Pemerintah Kabupaten Sukoharjo menempatkan Kecamatan Kartasura sebagai pusat kawasan perdagangan, pendidikan dan pariwisata. Di tempat ini berdiri beberapa kompleks perumahan, seperti perumahan Nila Sari, perumahan Nila Graha. Kemudian berdiri Perguruan Tinggi besar dan kecil, seperti Universitas Muhammadiyah Surakarta, Pondok Modern Assalam, Rumah Sakit Islam dan pusat perbelanjaan serta dibangun perhotelan berbintang. Ciri khas Kecamatan Kartasura adalah sebagai Kota Modern dengan fasilitas yang memadai.

Aktivitas penduduk sudah bercirikan kota. Akan tetapi aktivitas pertanian masih dilakukan, khususnya di wilayah selatan dan barat yang masih menyisakan sekitar 559 Ha sawah irigasi teknis, seperti di Desa Woragunan, Desa Kertonatan, Desa Pucangan, dan Desa Gumpang. Kebijakan Pemerintah Kabupaten untuk wilayah ini masih mempertahankan areal persawahan beririgasi teknis. Seperti dalam laporan akhir Pemerintah Kabupaten Sukoharjo tahun 2006, disebutkan luas lahan pertanian sawah hampir seimbang yaitu 0,9 : 1,00 atau lahan pertanian sawah 46,06% dari luas wilayah.

### **3. Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali**

Wilayah ini terletak disebelah barat laut Kota Solo. Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali dibanding dua kecamatan yang lain relatif lebih sedikit wilayah yang berbatasan dengan Kota Solo, bahkan tidak ada wilayah yang berbatasan langsung dengan Kota Solo. Tetapi Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali hanya berjarak kurang lebih 1 Km untuk menuju ke Kota Solo dengan waktu tempuh kurang dari 10 menit. Dengan demikian perkembangan aktivitas perekonomian di Kecamatan Ngemplak memiliki kemiripan dengan Kecamatan Colomadu Kabupaten Karanganyar dan Kecamatan Kartasura Kabupaten Sukoharjo.

Ditambah dengan keberadaan Bandara Adi Sumarmo dan Asrama Haji Donohudan menambah akselerasi pertumbuhan ekonomi di wilayah Kecamatan Ngemplak tumbuh pesat.

Kecamatan Ngemplak, Kabupaten Boyolali terdiri dari 12 desa. Secara umum morfologi daerah ini merupakan daerah dataran sampai perbukitan. Daerah tersebut diklasifikasikan menjadi tiga, yakni, dataran, perbukitan berlief sedang dan perbukitan berliefagak kasar. Lokasi penelitian, yang berbatasan dengan kota Surakarta, meliputi Desa Pandeyan, Sawahan, Kismoyoso dan Giriroto secara umum termasuk dataran.

Sedang tata guna lahan Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali dikelompokkan menjadi tiga. Pertama, pemukiman penyebarannya merata umumnya terkonsentrasi disepanjang jalur jalan. Luas penyebaran ini mencapai 40 persen dari luas lahan yang ada lihat peta 3 daerah aksir orange. Kedua, pertanian lahan kering yang menempati area perbukitan berlief sedang sampai agak kasar diwilayah utara dengan luas penyebarannya kurang lebih 20 persen dari luas lahan 3 daerah aksir abu-abu. Ketiga pertanian lahan basah penyebaran merata diseluruh wilayah penelitian terutama di wilayah bagian barat yang menempati daerah sekitar lembah sungai maupun di sepanjang daerah aliran irigasi dari waduk Cengklik Kabupaten Boyolali (lihat peta: 3 daerah aksir biru).

Wilayah Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali dibagi menjadi 3 zona pertambangan, yakni zona layak tambang Desa Sobokerto, kemudian Zona layak tambang bersyarat yang berada di Desa Ngargorejo dan desa Sindon, dan daerah zona tidak layak tambang yakni daerah selatan waduk Cengklik. Daerah pemelitian yang meliputi desa Pandeyan, Kismoyoso, Sawahan Donohudan dan sebagian Desa Girirejo termasuk wilayah aliran dari waduk Cengklik sehingga merupakan wilayah yang tidak layak tambang.

Untuk mengantisipasi pertumbuhan aktivitas perekonomian di wilayah Ngemplak Kabupaten Boyolali dibuat Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kecamatan Ngemplak Kabupaten Boyolali tahun 2010-2029. Kebijakan peruntukan lahan diarahkan sebagai pusat pelayanan permukiman perkotaan dan industri. Khusus untuk permukiman perkotaan dibuat Peraturan Daerah (PERDA) Kawasan Siap Bangun (Kasiba) dan Lingkungan Siap Bangun (Lisiba) pada tahun 2006. Diperkiraan sektor 10.000 unit perumahan untuk Kasiba, dan 3.000 unit perumahan untuk Lisiba, dengan total luas lahan kurang lebih 170 Ha. Lahan yang meliputi tiga desa, yaitu Desa Pandeyan, Desa Kismoyoso dan Desa Giriroto yang berlokasi berbatasan dengan Kabupaten Karanganyar dan berjarak sangat dekat dengan Kota Solo.

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

Aktivitas pertanian di wilayah Kecamatan Ngemplak relatif masih cukup banyak. Di Desa Pandeyan maupun Desa Girioto, lahan pertanian masih dominan. Bahkan untuk Desa Girioto, meski termasuk lahan sawah tadah hujan, areal pertanian masih sangat dominan. Hal ini disebabkan belum tertariknya investor masuk di wilayah utara Solo.

Sejalan dengan perkembangan masyarakat Kota Surakarta, maka berkembang pula jumlah penduduk dan jumlah struktur yang dibutuhkan masyarakat dalam menunjang kehidupannya. Sementara proses segregasi dan deferensiasi terus berjalan, yang kuat akan selalu mengalahkan yang lemah. Daerah permukiman dan institusi akan terdepak keluar secara *centrifugal* dan *business* akan semakin terkonsentrasi pada lahan yang baik di kota. Dengan kata lain sektor yang berpotensi lemah akan terdepak ke lokasi yang derajat aksesibilitasnya jauh lebih rendah dan kurang bernilai ekonomi.

### C. Model Kelembagaan Lintas Kota dan Kabupaten

Permasalahan daerah perbatasan kota dengan kabupaten menyangkut penataan ruang dalam konsep pembangunan dan pengembangan daerah perbatasan tidak dapat diselesaikan sendiri-sendiri oleh masing-masing kabupaten maupun kota. Kerjasama antar kota dan kabupaten sangat urgen untuk dilakukan. Persoalannya adalah semangat kebersamaan dan kesetaraan masing-masing kota dan kabupaten sulit terbangun. Kondisi riil masing-masing kabupaten dan kota memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing. Diperlukan payung hukum yang dapat mewadahi kerjasama yang melibatkan antarkotadan kabupaten atau bahkan antarprovinsi. Atau paling tidak perlu adanya kesepakatan dan kesepahaman antar kabupaten dan kota untuk mewujudkan lembaga atau forum kerjasama lintas daerah. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik (2008: 132-135) mengemukakan perlunya dibentuk Forum Regional sebagai upaya pelaksanaan pembangunan dan pengembangan di daerah perbatasan.

Kosep pembangunan melalui berbagai pendekatan sudah dilaksanakan sejak diberlakukannya konsep otonomi daerah. Hal tersebut sesuai dengan apa yang dimuat dalam Pasal 2 ayat (4), **Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah**, yang berbunyi, "Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintah daerah lainnya."

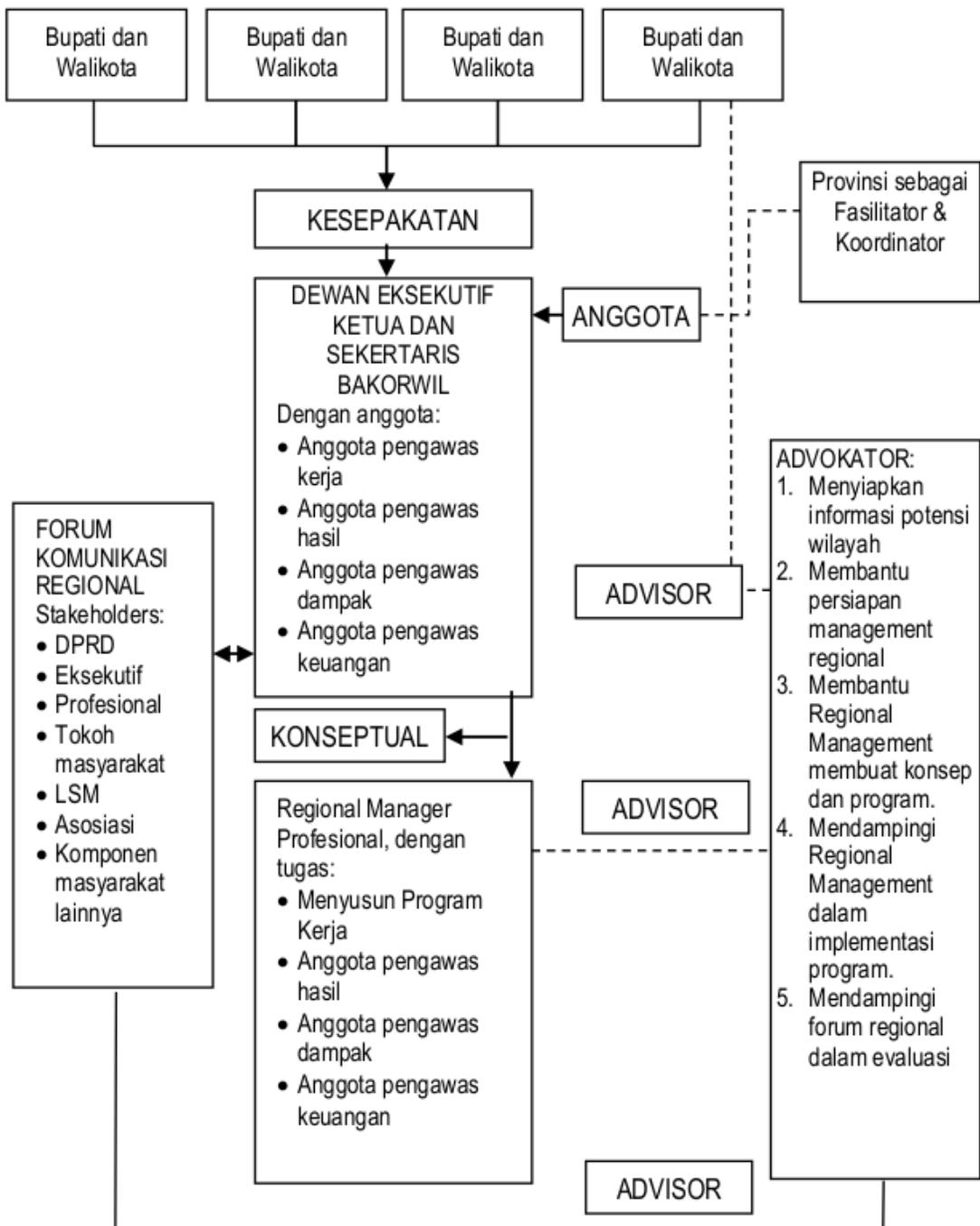
Hubungan yang dimaksud oleh pasal tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam

dan sumber daya lainnya sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (5). Melihat ketentuan yang dimuat dalam pasal tersebut, maka undang-undang otonomi daerah menghendaki, pembangunan pada setiap daerah seharusnya dijalankan dengan pendekatan politik wilayah dengan tetap menggerakkan pula semangat politik kerjasama antara pemerintah daerah dengan inisiatif lokal. Dengan kata lain, perencanaan yang akan dibuat dilakukan melalui komitmen politik antar komponen daerah.

Salah satu upaya untuk merealisasikan konsep kerjasama antara daerah dalam melakukan pengembangan dan pembangunan wilayahnya tanpa merugikan masing-masing daerah yaitu dengan cara pembentukan forum regional. Komponen-komponen yang masuk dalam forum tersebut berasal dari berbagai kalangan. Melalui forum ini, kegiatan pembangunan ataupun pengembangan di daerah, khususnya pada daerah perbatasan, dapat berjalan dengan baik tanpa adanya pihak yang dirugikan.

Berikut adalah skema forum regional:

**Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...**



**Gambar 17.**  
**Skema Forum Regional**

Sumber: Juniarto Ridwan dan dan Sodik Ahmad (2007:133)

Lembaga kerjasama antardaerah dalam bentuk *regional management* merupakan lembaga non-struktural yang bertugas melaksanakan program kerja strategis hasil kesepakatan kerjasama antar daerah. Bentuk struktur organisasi yang dibuat juga merupakan hasil dari kesepakatan antaraktor daerah yang bekerjasama, sehingga memungkin-

kan tidak adanya format yang baku. Akan tetapi, paling tidak beberapa unsur yang terlibat harus dapat tertampung peranannya di dalam organisasi tersebut. Unsur itu antara lain meliputi pemerintah, DPRD, organisasi profesi, perguruan tinggi, dunia usaha, lembaga swadaya masyarakat, serta tokoh masyarakat.

Apabila kita amati bagan tersebut, sebenarnya konsep dari forum regional merupakan salah satu upaya dalam pencapaian dari tujuan otonomi daerah itu sendiri. Kenapa demikian? Karena dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, secara sederhana politik pembangunan dititikberatkan kepada daerah, sehingga memungkinkan para aktor lokal, khususnya kabupaten/kota atau provinsi, dapat berpartisipasi.

Konsep tersebut memungkinkan terciptanya sebuah kekuatan politik regional atau daerah kabupaten/kota dalam bentuk kesepakatan-kesepakatan yang berkaitan dengan kegiatan pembangunan. Terutama pada kegiatan pengembangan dan pembangunan di daerah perbatasan. Pengaruh dari kegiatan politik pembangunan regional dapat berupa penguatan *bargaining position* bagi daerah kabupaten/kota atau provinsi dalam rangka memperjuangkan kepentingan di antara daerah-daerah, baik untuk kepentingan daerah itu sendiri maupun kepentingan nasional.

Seiring dengan konsep otonomi daerah, pertimbangan aspek politik pembangunan regional hendaknya selalu dikedepankan. Selain merupakan penunjang dari tujuan otonomi daerah itu sendiri, politik pembangunan regional juga dapat dijadikan sebagai alat untuk menjawab tantangan era globalisasi. Pada era ini tantangan yang muncul terkait intensitas persaingan antarwilayah atau daerah yang semakin tinggi. Hal ini diakibatkan oleh dinamika perekonomian yang sangat tinggi pula.

Berdasarkan perkembangan dan tantangan pembangunan pada masa yang akan datang, semakin diperlukan adanya penyempurnaan peraturan perundang-undangan dan peraturan khusus mengenai pengembangan konsep dari otonomi daerah. Diharapkan pula adanya peran serta dari berbagai instansi yang terkait. Dalam hal ini instansi yang menangani penataan ruang, sehingga apa yang menjadi cita-cita dari konsep otonomi daerah akan terwujud dengan baik.

#### **D. Tata Kelola Wilayah Perbatasan Kota dengan Kabupaten**

Terbaikannya wilayah perbatasan kabupaten dan kota oleh pusat pemerintahan akan berakibat pada masalah-masalah sosial-ekonomi, kultural dan administratif. Hal tersebut akan memunculkan konflik-konflik antarwilayah. Problem perbatasan baik skala internasional,

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

regional, maupun lokal mengemuka sejalan dengan dinamika perkembangan akan tuntutan kebutuhan masyarakat di daerah perbatasan. Ada hak-hak masyarakat setempat yang terabaikan, baik itu menyangkut administrasi pemerintahan, administrasi kependudukan, maupun kurang tersentuhnya program-program pembangunan pemerintah pusat baik negara, provinsi maupun pemerintah kabupaten dan kota. Terbaikannya daerah perbatasan akan memunculkan konflik-konflik vertikal yang berujung pada sikap masyarakat. Mulai dari yang paling pasif hingga reaktif yang berujung pada tuntutan untuk memisahkan diri dengan pemerintah pusat. Kemudian bergabung dengan pusat pemerintah terdekat atas pertimbangan pragmatis.

Munculnya sikap masyarakat yang cenderung reaktif dapat dipahami, mengingat jauhnya jarak akseskepusat pemerintahan. Disisi lain kebijakan pemerintah pusat cenderung membiarkan (*non decision*) karena pertimbangan keterbatasan secara finansial maupun sumber daya manusia. Kondisi ini akan memicu terjadinya konflik-konflik perbatasan yang bila tidak dikelola secara arif akan memunculkan problem yang lebih rumit.

Problem perbatasan kota dengan kabupaten eskalasinya berbeda dengan konflik perbatasan antarnegara atau provinsi. Tanpa ada sentimen ideologi maupun kebangsaan, problem perbatasan kabupaten dan kota lebih bersifat pada persoalan akses ke pemerintah kabupaten yang terlalu jauh. Disisi lain perkembangan kota terdekat lebih menarik bagi masyarakat diperbatasan kota dan kabupaten. Hal ini ditandai mayoritas aktivitas penduduk setempat condong ke kota terdekatnya. Disamping itu banyak warga kota yang berdomisili didaerah perbatasan yang secara administratif termasuk kabupaten lain.

Fenomena persoalan daerah perbatasan menunjukkan kecenderungan yang terus meningkat. Seperti pemberlakuan kebijakan kota yang tidak berjalan baik bagi penduduk yang secara administrasi tinggal di kabupaten lain. Kebijakan dana pendidikan kota (BOS) bagi pemegang KTP Kota setempat, artinya pelayanan publik terkendala oleh administratif kependudukan. Padahal secara fungsional banyak penduduk yang seharusnya tercover oleh pelayanan publik namun terkendala karena penduduk tinggal diperbatasan atau wilayah kabupaten yang berbeda

Disisi lain dalam konsep perencanaan pembangunan, daerah perbatasan kurang tersentuh oleh pusat pemerintahan kabupaten. Desain pembangunan pemerintah kabupaten dengan kota melalui RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah) hanya sampai pada tingkat ibu kota kecamatan (IKK). Hal ini menyebabkan pertumbuhan daerah perbatasan (kota) menjadi liar. Karena masing-masing kabupaten yang berbatasan

dengan kota terdekatnya cenderung mengambil kebijakan membiarkan daripada menerapkan kebijakan yang bersifat mengatur maupun mengarahkan peruntukan lahan. Kecenderungan perkembangan daerah perbatasan yang menonjol adalah pembangunan yang bersifat fisik, seperti tumbuhnya kawasan bisnis, jasa, perumahan dan perkantoran. Fungsi sosial lahan menjadi terabaikan dan muncul masalah lingkungan seperti hilangnya fungsi resapan tanah maupun ruang-ruang publik.

Problem selanjutnya yang muncul adalah pertama, bagi kota akan memunculkan masalah lingkungan, banjir dan terganggunya ekosistem perkotaan. Kedua, bagi kabupaten yang mempunyai wilayah/daerah perbatasan adalah hilangnya lahan-lahan pertanian subur yang berubah menjadi bangunan-bangunan fisik yang cenderung menguntungkan kota secara ekonomi. Untuk itu diperlukan koordinasi antar wilayah dalam merumuskan konsep pembangunan yang terintegrasi. Akan tetapi kondisi ideal ini sulit tercapai mengingat kepentingan masing-masing pemerintah daerah berbeda. Sejak diberlakukannya undang-undang otonomi daerah tahun 2001, masing-masing daerah mempunyai semangat yang verorientasi pada peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kemudian muncullah semangat egosektoral dari daerah. Disisi lain tidak adanya *leader* untuk memprakarsai konsep pembangunan yang terpadu (komprehensif). Secara legal formal pemerintah provinsi tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan hal ini. Selain itu ada faktor psikologis kesetaraan masing-masing pemerintah daerah untuk mengambil peran menjadi *leader*. Seperti konsep Solo Raya yang tidak akan serta merta didukung oleh pemerintah daerah disekitarnya.

Payung hukum kerjasama antardaerah berusaha dicoba melalui RTRW yang terintegasi mulai dari tingkat pusat, provinsi dan kabupaten. Namun hingga saat ini baru sekitar 128 dari 426 kabupaten kota yang menyelesaikan RTRW. Terhentinya pembahasan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) merupakan indikator lemahnya peraturan tata guna lahan diwilayah pedesaan yang berbatasan dengan perkotaan.

Kebijakan ketataruangan/wilayah (RTRW) sebagai antisipasi terhadap terus menyusutnya lahan pertanian perlu dibuat untuk memberikan perlindungan terhadap lahan pertanian yang ada, perencanaan perkotaan yang komprehensif dan terintegrasi antar wilayah kota dan kabupaten perlu dilakukan. Akan tetapi kenyataan yang terjadi adalah perencanaan yang bersifat spasial. Perencanaan yang dibuat tidak melibatkan semua sektor dan jenis-jenis kegiatan dalam suatu kawasan geografis. Tidak menunjukkan sifat *region* atau kewilayahan seperti perencanaan kota dan perencanaan kabupaten yang bersifat lokal masing-masing kota dan kabupaten

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

Seringkali rencana tata ruang terpaksa dikorbankan dalam arti kata dilakukan revisi sebelum masa berlakunya berakhir. Dalam kondisi seperti ini perencanaan tata ruang dan perencanaan pembangunan wilayah menjadi lebih rumit. Karena harus memperhatikan mekanisme pasar. Perencanaan tata ruang adalah perencanaan jangka panjang. Dalam hal ini, perlu dibuat suatu kebijakan tentang hal-hal apa saja yang dapat dikompromikan dari ruang itu dan hal-hal apa yang tidak dapat dikompromikan. Hal-hal yang tidak dapat dikompromikan, misalnya kelestarian lingkungan hidup (termasuk jalur hijau), penggunaan lahan yang mengakibatkan kehidupan kelak menjadi tidak sehat atau tidak efisien, penggunaan lahan di daerah perkotaan yang pincang, misalnya terlalu luas untuk hanya satu kegiatan tertentu, yang dianggap membawa dampak buruk terhadap kehidupan.

Kondisi demikian secara alamiah berpengaruh terhadap pola penggunaan lahan. Pada struktur keruangan kota penggunaan lahan seluruhnya berorientasi pada nonagraris. Yunus (2005) mengemukakan Kota Regional tidak lain merupakan wilayah tertentu yang keberadaannya jauh lebih luas dari pada Kota Lokal dan secara morfologis meliputi seluruh daerah-daerah di sekitar kota yang terkena pengaruh bentuk-bentuk penggunaan lahan perkotaan. Penetrasi bentuk-bentuk penggunaan lahan perkotaan tergantung pada banyak faktor kemudahan transportasi dan komunikasi dari dan ke daerah-daerah sekitar kota utama. Kondisi topografis dan ada tidaknya *zoning regulations* adalah faktor yang memengaruhi jarak jangkauan penetrasi.

Penggunaan lahan sebagai salah satu produk kegiatan manusia menunjukkan variasi yang sangat besar. Pemahaman bentuk-bentuk penggunaan lahan yang mewarnai daerah terbangun, daerah peralihan kota-desa serta daerah pedesaan sendiri merupakan suatu hal yang prinsipil untuk melakukan deferensiasi struktur keruangannya. Dilihat dari kebijakan tata ruang/wilayah kabupaten yang memiliki wilayah di daerah terbangun (tepi kota) tidak dibuat RUTRK (Rencana Umum Tata Ruang Kota), karena RUTRK yang dibuat hanya sampai di wilayah Ibu Kota Kecamatan (IKK). Kondisi ini menyebabkan terjadinya kekosongan perencanaan wilayah tepi kota (daerah terbangun).

## DAFTAR PUSTAKA

- Alford, R., & Friend, R. 1990. *Power of Theory, Capitalism, the State, and Democracy*. California: Cambridge University.
- Alonso, W. 1964. *Location and Land Use*. Cambridge: Harvard University Press.
- Barlow, M.H dan Newton, R.G. 1971, *Patterns and Processes in Man's Economic Environment*, Sydney: Angus and Robertson Ltd.
- Bintarto, R. 1977. *Pengantar Geografi Kota*. Yogyakarta: U.P Spring.
- Budiman Arief. 1996. *Teori Negara, Negara Kekuasaan dan Ideologi*. Gramedia: Jakarta.
- Bonti, Realitas dan Alternatif Model Penataan PKL di Kota Bandung, *Jurnal Administrasi Negara, FISIP – UNPAD, Bandung*, vol. Nomor 1 Januari 2000.
- Burges, E W. 1925. *The Growth of the City in R. E. Park*; E. W. Burgess and R. D. McKenzie (eds), *The City*. Chicago: University of Chicago Press.
- Chocran, Charles L and Eloise F. Malone. 1995. *Public Policy, Perspectives and Choices*. Boston: McGraw Hill College..
- Djoko Sujarto. 1970. *Beberapa Pengertian Pokok Mengenai Kota*. Bandung: ITB.
- Domouchel, J. Robert. 1975. *Dictionary of Development Terminology*. New York : McGraw Hill Book Company.
- Dunn, William N. 1994. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik (Terjemahan)*, Edisi Kedua. Yogyakarta: Gajah Mada University press.
- Dye Thomas R. 1995. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- Engel, Frederick. 1984. *The Origin Of The Family, Private Property and The State*. New York: International Publisher.
- Evers, Hans Dieter. 1995. *Sosiologi Perkotaan*. Jakarta: LP3ES.

### **Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...**

- Fauzi Noer. 1999. *Petani dan Penguasa, Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*. Yogyakarta:Pustaka Pelajar, Bekerjasama dengan Insist Press dan Konsorium Pembaharuan Agraria.
- Grindle, Marile and Thomas. W.John. 1980.*Public Choices and Policy Change*.The Johns Hopkins University Press Baltimore and London.
- Hettne Bjorn. 2001. *Teori Pembangunan dan Tiga Dunia* Jakarta: Gramedia.
- Islamy, Irfan M. 1997. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*.Jakarta: Bumi Aksara..
- Jayadinata, Johara, T. 1986.*Tata Guna Tanah dan Perencanaan Pedesaan, Perkotaan , dan Wilayah*. Bandung: ITB.
- Kautsky, Jhon H. 1982. *The politics of Aristocratic Empires*, Chopel, Hill, University North of Carolina Press.
- King, Dwight Y., *Penelitian Empiris dan Pendekatan-Pendekatan Ekonomi Politik*, Prisma LP3ES, No. 2 th XVII, 1989
- Lindblom, Charles E (1977). *Politics and Markets* : New York : Basic Booles.
- Maning, Chris. 2001. *Struktur Pekerja Sektor Informal, dan Kemiskinan di Kota*. Yogyakarta: PPK-UGM, Yogyakarta.
- Mas'oed Mohtar. 1994. *Ekonomi Politik Internasional dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mazmania, Daniel A. And Sabatier, Paul A.1987. *Implemtation and Public Policy*, Scoot Foresman and Company. Al Davis, University of California.
- Mc. Loughlin. J.B. 1970. *Urban and Regional Planing*, Faber and Faber, London
- McQuail, D. and S. Windahl. 1993. *Comunication Models for the Study of Mass Communications*, Longman, London.
- Migdal Joel., S. 1988.*Strong Society and Weak State : State – Society relations and State Capabilities in The Third World*.New Jersey: Pricenton University Press.
- Minogue, M,(ed). 2003. *Regulatory governace in developing countries*, University of Manchester, Uk, London.
- Mustain. 2007. *Petani vs Negara Gerakan sosial petani melawan Hegemoni Negara*. Yogyakarta: AR-RUZZ Media.

- Nugroho, Riant. D. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Nurudin Rachmad K. Dwi Susilo dan Tri Sulistyaningsih. 2006. *Kebijakan Elitis Politik, Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Osborne, D. & Gabbler, T, 1992. *Reinventing Government*. California: A Plume Book.
- Parsons, Wayne. 2005. *Public Policy, Pengantar teori Praktik Analisis kebijakan*. Jakarta: Kencana.
- Pierre, Jon & Peters, B. Guy. 2000. *Governance, Politics and The State*. New York: St. Martin's.
- Purwo, Santoso, Ed. 2006. *Pembaharuan Desa Secara Parsitipatif*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rachbini, Didik, J. 2002. *Politik pembangunan Pemikiran Ke Arah Demokrasi Ekonomi*. Jakarta: LP3ES.
- Ratcliffe, J. 1978. *Town And Country Planing*. London: Hutchanson University Library.
- Ridwan, Juniarso dan Sodik Ahmad. *Hukum Tata Ruang ; Dalam Konsep dan Kebijakan Otonomi Daerah*. Bandung: Nuansa.
- Rogers, E.M. and J.W. Dearing. 1987. *Agenda Setting Research: Where Has It Been, Where is it Going?*, Communications Yearbook, 11:555-94
- Sabatier, P.A. 1991. *Toward Better Theories of the policy Process*", *Political Science and Politics*, 24:147-56)
- Sarjita. 2005. *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan dalam Era Otonomi Daerah (Keppres No. 34 Tahun 2003)*. Yogyakarta: Tugu Jogja Pustaka.
- Sj-Siswanda, Hetifah. 2008. Meningkatkan Partisipasi Warga yang Di Relokasi PKL Banjarsari, Keputusan Berdasarkan Kesepakatan Jurnal Administrasi Negara FISIP-UNPAD, Bandung.
- Smith, B.C. 1985. *Decentralization : The Teritorial Dimension Of The State*. George Allen and Unwin Ltd.
- Soekarno (1986). *Amanat Proklamasi III 1956-1960*. Jakarta: Inti Idayu Press dan Yanda, Yayasan Pendidikan Soekarno.
- Sosialismanto, Duto. 2001. *Hegemoni Negara Ekonomi Politik Pedesaan Jawa*. Yogyakarta: Lapera.

## **Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...**

- Sumardjono, S.W. Maria. 2008. *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Jakarta: KOMPAS.
- Suroto. 1992. *Strategi Pembangunan dan Perencanaan Kesempatan Kerja*. Yogyakarta: Gadjahmada University Press.
- Sutikno, & Sumanto. 1994. *Geologi Bahan Khusus Evaluasi Sumber Daya Lahan*. Yogyakarta: Fakultas Geografi Universitas Gadjah Mada.
- Tambunan, Rio. 2002. *Kebijakan Tanah Perkotaan Masa Lalu, Masa Kini dan Masa Mendatang Sesuai dengan UUPA*, dalam Brahmama Adhie dan Hasan Basri Nata Menggala (Penyunting) *Reformasi Pertanian, Pemberdayaan Hak-hak atas Tanah di Tinjau dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Ekonomi, Hankam, Tehnis, Agraria dan Budaya*. Jakarta: CV. Mandar Maju.
- Tarigan, R. 2009. *Perencanaan Pembangunan Wilayah*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wahab. A. 2004. *Analisis Kebijaksanaan, dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wibawa Samodro. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta : Raja Grafindo Persada .
- Winarno, Budi. 2003. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Presindo.
- Yunus, Hadi, S. 2005. *Struktur Tata Ruang Kota*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Zauhar, Soesilo. 2001. *Administrasi Publik*. Universitas Negeri Malang.

## **JURNAL**

1. Administrative Reform Policy: *The Chalange of Turning Symbols Into Practice* Tom Christensen *Public Organization Review: A Global Journal* 3: 3 – 27 (2008), Kluwer Academic Publishers Manufactured in the Netherlands.
2. Brazil: *Land Reform Under Assul, Falling Short of Goals*. Mario Osavo Global Information Network. New York : Nov 12, 2008
3. Development – Namibia : *Land Reform Bear Fruit Despite Snogs*. Brigitte Weeidlich. Global Information Network. New York : Nov 12, 2008

4. Felix Sitorus, *Tanah, Etnisitas, dan Kekuasaan; Dinamika Agraria pada Komunitas Tepian hutan di Sulawesi Tengah*, Jurnal pembaharuan Desa dan Agraria, Reformasi Agraria; Tantangan dan Agenda Kerja Pemerintah Baru 2004 – 2009, Vol.01/tahun 2004. ISSN : 1829 – 7986.
5. *Land and Poverty reforming East Asia*, Martin Ravallion, Dominique Van de Walle. Finance & development. Washington : September 2008. vol. 45, iss 3; pg 38, 4 pgs.
6. *Leaders: Still not to the Tiller; Land reform China Anonymous*, The Economist London. Oct 25 2008. Vol 389 iss. 8603
7. *On the Fast Track to Land Degradation? A Case study of the impact of the fast track land reform Programme in Kadoma District, Zimbabwe*. R. C Fox, E Chigumira, KM Rowntree. *Geography. Sheffield : Autumn 2007. Vo. 92, iss.3; pg 208, 13 pgs.*
8. *Policy Paradigms Should be consistent with the complexity of Reality*, F Gregory Hayes & Lincoln Nebraska, 2008
9. *Paraguay Politics : Land Conflicts Escalate EUI ViewsWire. New York: Dec 1, 2008*
10. *Realitas dan Alternatif Model Penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kota Bandung ditinjau dari Perspektif Perda No. 11 Tahun 2005*, Jurusan Administrasi Negara, Vol 1 No. 1, Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fisip Unpad, Bandung.
11. *Q&A: Bolivia LIMITS Size of Estate in Land Reform Struggle. Franz Chavez. Global Information Network. New York: Jan 28, 2009.*
12. *Reforming Public Administration in Southeast Asia: Trends and Impacts M. Shamsul Haque*. Public Organization review: A. Global Journal 4: 361 – 371 (2007) Factice in the Netherlands
13. *Social and Environmental Reporting and Auditing in Indonesia, Maintaining Organizational Legitimacy?* Anies S. Basmalah & Johnny Jeremias, *gajah Mada International Journal of Business*, Januari – April 2005 Vol. 7. N0. 1 PP 109 – 127
14. *Social Informatics and the political economy of communications*, Robin Manseel, *Information technology & People* Vol. 18 No. 1, 2005, PP 21 – 25, Emerald Group Publishing Limited 0959 – 3845.
15. *Southern Africa: Researchers Find Land Reform Success Stories. Stephanie Nieuwoudt. Global Information Network. New York: Aug 13, 2008.*

**Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...**

16. *The Role of The State in Land Reform Processes, The Case of Brazil*,  
by Eliza Botella Rodriguez, University of Salamanca, Spain. Juni 2006

Harian/ Surat Kabar : Solo Pos, Kompas

Peraturan

UU No. 5 tahun 1974 Tentang Pemerintahan Desa

UU No. 22 tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah

UU No. 32 tahun 2004 Tentang Revisi Otonomi Daerah

UU. No. 26 tahun 2007 Tentang Tata Ruang

UU. No. 41 tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian  
Berkelanjutan

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004 –  
2009

## INDEKS

### A

Adam Smith, 78, 95  
*administrative population density*, 4  
AFTA, 19  
*agglomeration economies*, 7  
*agricultural land values*, 73  
*Agricultural Land Values*, 72  
Alford dan Frieland (1990), 77  
Amiruddin et al, 6  
APBD, 25, 80  
APBN, 25  
ASEAN, 87  
*attractiveness*, 37  
*authentic dialogue*, 81  
*authority*, 60

### B

*bargaining position*, 85, 96, 133  
Barlow and Newton, 3  
bentang budaya, 5  
Biluner (1970), 49  
Bintarto, 5, 138  
biokratis, 19

Boeke (1983), 96  
Boggs, 56  
Bonti, 11, 138  
BOS, 134  
BPN, 41, 80, 93, 99, 101  
BPR, 92  
BPS, 68, 70, 88, 115  
BRI, 92  
*Broker*, 51  
BST, 27  
Bucci-Glucksmann, 1982, 56  
Budi Kurniawan, 2009, 107  
*built up area*, 72  
BUMN, 19, 25

### C

Caiden (1971), 76  
CDB, 71  
Chinloy, 29, 35  
Christine M.E Whitehead (1983), 33  
Cilaki-Citarum, 17  
*citizen*, 60  
*civil right*, 44  
*civil society*, 91, 122  
*Civil Society*, 78

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

*collaberatif policymaking*, 81

*communicative rationality*, 81

*cover*, 1

*creativity*, 82

### D

daerah pinggiran, 8, 69, 70, 71, 73, 102,

111, 112

DAU, 80

*de facto*, 33

deras, 17

*development refugees*, 122

*diversity*, 82

Domouchel, 65, 138

Downs (1972), 48

DPRD, 13, 14, 15, 133

Dwight King, 44

### E

*earth*, 8

ego sektoral, 2, 28, 125

eksploitasi, 20, 94

elite, 18, 48, 51, 52, 59, 61, 80, 85, 86,

127

Engel, 62, 78, 138

Eugel (1984), 79

*exact bounded city* (EBC), 6

*Exchange Theory*, 35

### F

favorit, 17

Fenomena, 45, 93, 103, 126, 134

**Fisik Morfologis**, 3

*footlose Industry*, 29

*formulation design*, 50

Frederickson (1997), 75

Futuristik, 32

### G

GDP, 20

*Given*, 52

GMP, 20

*go green*, 62

Goldberg, 29, 35

*governance*, 75, 81, 122

*government intervention*, 57, 73

Gramsci (1971), 52

*Gramscian*, 55, 56

*guntai*, 41

### H

Haberman, 2004, 62

Hajer dan Wegenaar (2003), 81

Hegel, 78

hegemoni, 52, 53, 54, 55, 56, 96

heterogen, 5, 6, 97

*hinterland-nya*, 109

Hobbes, 78

*housing population density*, 4

Hoyt, 65, 108, 109

HPH, 42

HTI, 42

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

### I

ibarat, 24  
*idle land*, 5  
IKK, 120, 135, 137  
ILO, 22  
IMB, 46, 97, 98, 99  
Innes dan Boher (2003), 82  
*Institutional*, 60  
instrumen pembebasan, 56  
*interdependence*, 82  
*intermediate chek*, 68, 111  
*intregated*, 92  
IPAS, 42  
IPPT, 97, 98, 99, 102  
Irfan. Islam, 2007, 61  
Izin Pengeringan, 97, 99

### J

JABODETABEK, 26  
jangka pendek, 81, 103  
Jones (1971), 49  
*Journal Land reform Under Assult*, 45  
*journalLand Reform in China*, 45

### K

Kasiba, 130  
kawasan Malioboro, 16  
Kearifan lokal, 107  
Kenesian, 78  
Kirab Budaya, 15  
*klithikan*, 13, 15

Komunitas, 14, 142  
Konsentrasi spasial, 6, 109  
konsentris, 65  
konservasi, 9, 42, 73  
KTP, 134  
KTT Asean, 87  
Kuhn, 1987, 76

### L

lahan, 1, 2, 3, 4, 7, 8, 17, 18, 28, 33, 34,  
35, 36, 38, 39, 43, 44, 62, 65, 66, 67,  
68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 85, 86, 87,  
88, 89, 91, 94, 97, 98, 99, 100, 101,  
102, 103, 104, 105, 106, 107, 109,  
110, 111, 112, 113, 114, 115, 116,  
117, 118, 120, 121, 126, 127, 128,  
129, 130, 135, 136  
*land reform*, 43, 46, 142  
*Land reform*, 45, 142  
*Land Reform*, 121, 141, 142, 143  
*land use*, 8, 73  
*land use control*, 73  
*Land Value*, 71, 72  
*learning*, 51, 82  
Liberalisasi, 39, 86, 89, 90, 92  
Lindblom (1968), 58  
Lisiba, 130  
Loji Gandrung, 15  
LSM, 15, 59

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

### M

*mangro*, 74  
manufakturing, 1  
*market mechanism*, 86, 120  
Marx, 55, 78  
Marxis klasik, 54, 55  
Mas'ood M, 2003, 76  
Masyarakat Sipil, 53  
Mc Quail (1993), 47  
meloncat, 67  
memanjang, 66  
memojokkan, 66  
menjustifikasi, 53, 56  
metropolitan, 7  
modern, 24, 44, 49, 76, 77, 80, 95, 103, 106  
Monumen Juang 45, 13, 14, 15, 16

### N

*new public administration*, 76  
NJOP, 88  
*non decision*, 134  
Nugroho, 2007, 62

### O

observasi, 4  
*off farm*, 103  
Orde Baru, 44, 45, 91, 121, 122, 123  
*over bounded city* (OBC), 6

### P

PAD, 34, 86, 92, 93, 94, 135  
PDB, 19  
*penyakapan*, 41  
pincang, 118, 136  
PKL, 2, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 23, 138, 140, 142  
*pluralist, managerial, class*, 77  
*policy*, 51, 60, 62, 72, 81, 140  
*policy advocacy*, 63  
*policy formulation grid*, 62  
*political economy*, 124, 143  
*power*, 51, 60, 77  
*Prakapitalisme*, 96  
*Prison Notebooks*, 53, 55  
Privat, 89  
*proactive administrator*, 63  
*proactive style*, 63  
*productive forces*, 122  
*psychological state*, 56  
PT. Freeport, 106  
PUOD, 105

### R

Radhar. P. Kompas 20 Mei 2012, 85  
Ratchlif, 29  
RDRTK, 72  
RDTR, 130  
*reciprocity*, 82  
region, 28, 36, 94, 117, 136  
*regional management*, 126, 132  
*relationship*, 82

## Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...

represif (penggusuran), 13

*resort*, 87

*Revolusi Colt*, 91

Robert Cox, 55

Rogers dan Dearing, 47

Rousseau, 78

RTRW, 40, 117, 127, 135, 136

RUTRK, 35, 72, 73, 98, 99, 100, 101,  
102, 112, 120, 137

### S

Sabatier (1991), 51, 52

Sato and Smith, 2004, 84

sektor informal, 1, 2, 11, 12, 18, 20, 21,  
22, 23, 24

sengketa, 43, 107

*skill*, 23, 93

Smailes, 4

*social justice*, 46

*Society.*, 89

Sofyan Tan, 19

Solo Raya, 26, 94, 116, 135

sorotan, 17

sosioelemikal, 97

Soto (2008), 62

*stakeholder*, 15, 27, 59, 62, 82

standardisasi, 9

Standing 1977, 22

*suistainable*, 73

Sujarto, 5, 138

Sumardjono (2008), 89

*supplyside oriented*, 12

*Survival Style*, 63

*Survive*, 18

### T

Tambunan, 1988, 29

*tangible*, 3

Tarik-ulur, 9

tepi kota, 3, 36, 43, 57, 69, 71, 72,  
74, 86, 88, 89, 92, 103, 104, 112,  
117, 120, 126, 127, 137

terjajah, 14

Thomas R. Dye (1978), 60

TOL, 104, 105

*top down*, 52

*tricle down effect*, 95

### U

UKM, 18

*under bounded city (UBC)*, 6

*urban population density*, 4

*urbanizational economies*, 7, 110

*urbanpopulation threshold*, 4

### V

*value free*, 63

*value laden*, 63

visi, 16, 73

### W

Wayne Parson (1991), 48

wilayah fungsional, 5

wilayah organik, 5

**Kebijakan Perkotaan dan Daerah dalam Fungsi Sosial...**

William Alonso, 72

WNI, 40

WTO, 90

**Yuridis Administratif, 3**

yuridis formal, 44

Yustika E. (2012), 91

**Y**

Yunus (2005), 118, 136

Yunus. H. hal 129, 67

**Z**

Zauhar (2001), 76

*zoning regulations*, 119, 136

## GLOSSARY

No	Nama Istilah	Keterangan
1	Apenage	Penyediaan tanah oleh Desa untuk perkebunan
2	Gotong Royong	Dikerjakan secara bersama-sama
3	Guntai	Bersifat Semu
4	Kearifan Lokal	Budaya setempat
5	Lumbung Desa	Persediaan padi pada suatu tempat yang dikoordinasi oleh warga desa
6	Mangro	Mendua Bagi hasil
7	Penyakapan	Musyawaharah Desa
8	Rembug Desa	Peninggalan Orang tua
9	Warisan	

# Budiman\_Widodo\_-\_buku\_-\_Budiman\_widodo.pdf

---

## ORIGINALITY REPORT

---

**20%**

SIMILARITY INDEX

**20%**

INTERNET SOURCES

**2%**

PUBLICATIONS

**5%**

STUDENT PAPERS

---

## MATCH ALL SOURCES (ONLY SELECTED SOURCE PRINTED)

---

1%

★ [repositori.uin-alauddin.ac.id](http://repositori.uin-alauddin.ac.id)

Internet Source

---

Exclude quotes      On

Exclude matches      Off

Exclude bibliography      On