



PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MENCIPTAKAN PENATAAN PEMBANGUNAN YANG BERWAWASAN KONSEP KOTA IDEAL

Rissalwan Habdy Lubis

Pembangunan adalah sebuah upaya mencapai kemajuan bagi umat manusia. Secara umum pembangunan seringkali dikaitkan dengan pencapaian dan peningkatan kesejahteraan secara ekonomis. Hal ini terutama terjadi pada negara sedang berkembang, yang pada gelombang awal pembangunan pasca kolonialisme diidentikkan dengan peningkatan pendapatan per kapita atau populer disebut sebagai strategi pertumbuhan ekonomi (Kuncoro, 1997: 7). Ide dasar dari pembangunan berbasis ekonomi ini adalah pertumbuhan yang akan membawa dampak menetes ke bawah (*trickle down effect*).

Dengan demikian pembangunan tidak perlu mengembangkan semua sektor yang ada, namun hanya perlu membangun sektor tertentu yang cukup mempunyai daya dan kapasitas ekonomi tinggi, terutama dalam hal mengakumulasi modal. Dalam masa orde baru, sektor utama penggerak pembangunan adalah perbankan. Hal ini dapat dilihat dengan dikeluarkannya sejumlah kebijakan deregulasi perbankan yang mempermudah dibukanya usaha perbankan di Indonesia, yang tertuang dalam paket Oktober (pakto) 1988 dan paket Desember (pakdes) 1988 (Sjahrir, 1994: 95).

Penerapan konsep *trickle down effect* tersebut ternyata tidak hanya terjadi dalam konteks sektoral, melainkan juga melebar ke dalam konteks spasial. Pembangunan yang bertujuan pertumbuhan telah menciptakan daerah-daerah yang mendapatkan perhatian pembangunan yang lebih dari daerah lainnya (Gore, 1984: 25-27). Dalam kenyataannya di Indonesia, seolah-olah ada polarisasi antara kota dan desa, demikian pula antara Indonesia bagian Barat dengan Indonesia bagian Timur. Daerah perkotaan dan khususnya yang berada di kawasan Barat Indonesia telah menjadi sentral pembangunan selama masa orde baru. Industri hulu hingga hilir berkembang dengan pesat di tempat tersebut. Sementara daerah pedesaan dan daerah lainnya di kawasan Timur, telah menjadi pemasok bahan baku industri tanpa memperoleh hasil yang cukup berarti (Warpani, 1984: 67-68; Mashoed, 2004: 7-8).

Adapun penerapan paradigma pertumbuhan yang diharapkan dapat menciptakan *trickle down effect*, ternyata telah menciptakan jurang kesenjangan yang sangat dalam baik secara sektoral maupun secara spasial. Secara spasial, kesenjangan yang ada telah mendorong terjadinya radikalisasi di sejumlah daerah yang selama ini kurang mendapat perhatian dalam pembangunan atau malah justru hanya semata-mata dieksploitasi untuk tujuan pembangunan. Hal inilah—misalnya—yang mendorong tuntutan memerdekakan diri dari Indonesia seperti yang terjadi di Aceh dan Papua, karena hasil alam kedua daerah tersebut terus dikuras atas

nama pembangunan namun hasilnya tidak banyak dirasakan oleh masyarakat setempat. Akibatnya, kemiskinan menjadi fenomena yang meluas di tengah masyarakat.

Kemiskinan merupakan salah satu isu yang paling bermasalah dalam pembangunan hingga saat ini. Di beberapa bagian di dunia, pembangunan ekonomi belum terakomodasi dengan meningkatkan derajat kemajuan sosial. Meskipun kemakmuran ekonomi yang merupakan ciri dari keberhasilan pembangunan telah tercapai, tetap saja masih ditemukan masalah kemiskinan. Hal inilah yang disebut sebagai pembangunan yang terdistorsi (*distorted development*).

Midgley (1995: 4), menjelaskan fenomena pembangunan yang terdistorsi ini sebagai berikut

“Distorted development exists in societies where economic development has not been accompanied by a concomitant level of social development. In this situation, the problem is not an absence of economic development, but rather a failure to harmonize economic and social development objectives, and to ensure that the benefits of economic progress reach the population as a whole”.

“Pembangunan terdistorsi ada dalam suatu masyarakat yang pembangunan ekonominya tidak disertai dengan suatu tingkat yang memadai dari pembangunan bidang sosial. Dalam situasi ini, masalahnya bukanlah pada ketiadaan pembangunan ekonomi, tetapi lebih pada kegagalan untuk mengharmonikan tujuan-tujuan pembangunan ekonomi dan pembangunan sosial, dan juga menjamin bahwa keuntungan dari kemajuan ekonomi dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat”.

Kegagalan yang memunculkan adanya pembangunan yang terdistorsi ini, disebabkan oleh bukan karena kekurangan pada pembangunan ekonomi. Akan tetapi kegagalan yang terjadi adalah kegagalan dalam menyeimbangkan pembangunan ekonomi dengan obyektifitas pembangunan bidang sosial. Serta sasaran dari pembangunan ekonomi yang tidak menjangkau masyarakat secara keseluruhan. Hal ini seperti yang terjadi di banyak negara dunia ketiga, dimana terjadi penyimpangan pembangunan. Manifestasi dari pembangunan yang terdistorsi ini tidak saja pada kemiskinan, deprivasi atau tingkat kesehatan yang rendah dan perumahan yang tidak mencukupi, tetapi lebih kepada partisipasi masyarakat yang rendah dalam pembangunan.

Midgley (1995: 7-10) menegaskan bahwa untuk dapat mengatasi permasalahan pembangunan yang terdistorsi ini (*distorted development*) memang dibutuhkan perspektif baru dalam upaya pembangunan. Perspektif baru tersebut adalah perspektif pembangunan sosial, yang merupakan aplikasi dari konsep kesejahteraan sosial—khususnya dalam prakteknya di negara dunia ketiga seperti Indonesia. Dengan demikian sangatlah jelas bahwa Midgley melihat

pembangunan sosial tidak hanya berurusan dengan pembangunan (ekonomi) yang tertinggal, tetapi juga lebih terkait dengan pembangunan (ekonomi) yang tidak membawa pada kesejahteraan.

Midgley (1995: 25) menjelaskan bahwa pembangunan sosial adalah:

“social development is defined as a process of planned social change designed to promote the well-being of population as a whole in conjunction with a dynamic process of economic development”.

“sebuah proses perubahan sosial yang terencana dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh, yang berhubungan dengan proses dinamis dalam pembangunan ekonomi.”

Pembangunan sosial berupaya menggantikan pendekatan yang bersifat residual dan institusional yang mendominasi pemikiran di masa lalu. Pendekatan pembangunan sosial mengatasi perdebatan antara residualis-institusionalis dengan cara mengaitkan kesejahteraan sosial secara langsung dengan kebijakan-kebijakan dan program pembangunan ekonomi. Arahnya adalah mencoba menerapkan pengalaman dari negara-negara maju yang telah berhasil menghubungkan tuntutan kebutuhan sosial yang sesuai dengan kemampuan pembangunan ekonomi. Namun demikian, Midgley (1995: 4-5) menjamin bahwa pendekatan pembangunan sosial tetap relevan dengan semua bentuk masyarakat yang sedang berusaha untuk meningkatkan pembangunannya.

Pendekatan ini menekankan perlunya komitmen lebih luas dalam pembangunan ekonomi dan menitikberatkan pentingnya intervensi-intervensi sosial yang berjalan searah dengan tujuan-tujuan pembangunan ekonomi. Ada tiga tipe strategi tertentu dalam konteks pembangunan sosial ini (Midgley, 1995: 102-125) yaitu: strategi pembangunan sosial oleh individu, strategi pembangunan sosial oleh komunitas, dan strategi pembangunan sosial oleh pemerintah.

Pendekatan baru ini harus juga mempertimbangkan konteks penanganan masalah perkotaan yang lebih luas, yakni mencakup:

- Pembangunan (*development*)
- Pelayanan (*services*)
- Pemberdayaan (*empowerment*)
- Penegakan hukum (*law enforcement*)
- Demokratisasi (*democratization*)

Artinya, menata kembali perspektif pembangunan dalam kerangka yang lebih luas dan memperhatikan berbagai konteks dan isu kontemporer adalah suatu keharusan yang tidak bisa

diabaikan oleh Pemerintah Daerah, khususnya di wilayah yang berkarakteristik perkotaan seperti Kota Depok.

Kota Depok memiliki karakteristik sosiologis yang masih mencerminkan perpaduan dua sifat berupa sifat perkotaan (*urban*) dan sifat pedesaan (*rural*). Sifat perkotaan (*urban*) yang ada di Kota Depok berbasiskan kegiatan industri, perdagangan dan jasa, sementara sifat pedesaan (*rural*) berbasiskan lahan pertanian yang aktivitas produksinya juga mendukung kelangsungan kegiatan perkotaan, terutama bagi DKI Jakarta (Suryana, 2003). Karakteristik ini terbentuk karena pada awalnya wilayah Kota Depok tidak dipersiapkan untuk tumbuh dan berkembang sebagai kota yang mandiri, melainkan hanya direncanakan bagi pengembangan kawasan perumahan bagi penduduk yang bekerja di Jakarta atau dikenal dengan istilah *dormitory town*. Hal ini diwujudkan dengan dibukanya kawasan permukiman Depok tahap 1 (yang sekarang ini dikenal dengan perumahan Depok 1) oleh Perum Perumnas pada pertengahan tahun 1970-an, dan kemudian disusul dengan pengembangan permukiman Depok tahap 2 hingga ke wilayah Timur dan Utara (*Kompas*, 19 November 2003). Hingga pada pertengahan tahun 1980-an, kawasan Perumnas Depok menjadi kompleks perumahan yang terbesar di Asia Tenggara.

Dengan demikian, penyediaan sarana dan prasarana serta pola jaringan pelayanannya semata-mata hanya untuk kepentingan kawasan permukiman dan kurang mempertimbangkan aspek pengelolaan wilayah sebagai suatu wilayah administratif. Percepatan pertumbuhan sarana dan prasarana di Depok, terjadi setelah sebagian besar kegiatan akademis Universitas Indonesia dipindahkan ke Depok yang menempati areal 318 hektar pada tanggal 5 September 1987 (*Kompas*, 19 November 2003).

Setelah kampus UI Depok mulai resmi digunakan, kawasan perumahan di Depok terus berkembang pesat, bukan hanya perumahan hunian milik rumah tangga tetapi juga perumahan sewa (tempat kos) bagi para mahasiswa dan juga berbagai kebutuhan pendukung lainnya, seperti tempat makan, tempat fotokopi, wartel, dan sebagainya. Dengan demikian, hubungan ekonomis fungsional semakin meluas di Kota Depok seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk yang bermukim di Depok.

Dalam konteks yang lebih luas, hubungan ekonomis fungsional di wilayah Depok juga terlihat dalam pertumbuhan pusat-pusat perbelanjaan yang terus menjamur di kota Depok sejak pertengahan 1990-an. Akan tetapi, pertumbuhan pusat perbelanjaan tersebut hanya terpusat di sekitar Jalan Margonda Raya, yang membelah dua Kota Depok. Sementara kompleks-kompleks perumahan baru terus bertambah ke bagian barat dan timur wilayah Depok.

Besarnya jumlah kompleks perumahan dalam wilayah yang cukup luas pula, menciptakan peluang bagi berbagai usaha penyediaan kebutuhan rumah tangga dan kebutuhan sehari-hari lainnya. Para pedagang kebutuhan rumah juga tidak lagi pasif menunggu pendatang, melainkan langsung mendatangi pembeli di kawasan-kawasan atau kompleks-kompleks

perumahan. Pedagang keliling yang bisa ditemui di hampir setiap kompleks perumahan di Depok antara lain: pedagang sayur, pedagang alat atau perabot rumah tangga dan pedagang jajanan atau makanan siap saji, seperti pedagang bakso, somay, roti, dan lain sebagainya.

Hal yang menarik untuk diungkapkan dari hubungan tatap muka atau interaksi langsung antara pedagang keliling dan pembelinya, adalah adanya polarisasi spasial dibalik interaksi itu. Di satu sisi Kota Depok memang berkembang dari sejumlah besar kawasan permukiman tertata atau kompleks perumahan yang dibangun oleh pengembang (*developer*) tertentu. Kompleks-kompleks perumahan inilah yang menjadi *demand factor* dari keberadaan para pedagang keliling. Sementara ada bagian lain dari Kota Depok, dimana terdapat sejumlah *cluster* yang berkembang secara alami dan cenderung tidak tertata. *Cluster-cluster* ini cenderung menjadi *supplier* bagi ketersediaan pedagang keliling di Kota Depok.

Pedagang bakso keliling adalah kelompok usaha yang paling dominan dalam *cluster-cluster* tersebut. Bappeda Kota Depok (2005) mencatat bahwa di 8 area *squatter* yang ada di wilayah Depok selalu terdapat unit usaha pedagang bakso keliling atau yang dikenal juga dengan istilah juragan gerobak bakso. Memang ada dua kategori aktor utama dalam usaha pedagang bakso keliling ini. Aktor yang pertama adalah juragan gerobak bakso, atau pemilik dari gerobak bakso yang dijadikan unit penjualan oleh para pedagang yang berkeliling dalam jarak tertentu dari rumah atau pangkalan si juragan. Sedangkan aktor kedua adalah pedagang keliling yang bekerja untuk juragan bakso atau juga menyewa gerobak milik juragan bakso. Kedua aktor ini umumnya hidup dalam satu komunitas tertentu, dan mempunyai keunikan dari segi ikatan primordialnya yang kuat.

Kompleksitas permasalahan di Kota Depok tentunya membutuhkan suatu perspektif yang tidak hanya mengatasi masalah-masalah di saat ini saja, tetapi juga mengantisipasi masalah yang akan terjadi di masa yang akan datang. Perspektif tersebut adalah perspektif pembangunan berkelanjutan.

Maksud pembangunan berkelanjutan adalah untuk memastikan bahwa dengan upaya pembangunan, kesejahteraan generasi mendatang paling tidak akan mempunyai potensi dan peluang ekonomi dan stok kapital baik sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber daya buatan sama dengan peluang yang diperoleh generasi sekarang (David Pearce and Edward B. Barbier, tahun 2000). Beberapa prinsip dari 27 prinsip pembangunan berkelanjutan Deklarasi Rio yang berkaitan dengan penataan ruang wilayah dalam era otonomi daerah antara lain adalah (sumber: Bruce Mitchell, B. Setiawan dan Dwita Hadi Rahmi, Agustus 2000 dan Earth Summit Agenda 21 Rio):

- a. Prinsip 1: Manusia menjadi pusat perhatian dari pembangunan berkelanjutan. Mereka hidup secara sehat dan produktif, selaras dengan alam.

- b. Prinsip 2: Negara mempunyai, dalam hubungannya dengan *the Carter of the United Nations* dan prinsip hukum internasional, hak penguasa untuk mengeksploitasi sumberdaya mereka yang sesuai dengan kebijakan lingkungan dan pembangunan mereka.
- c. Prinsip 3: Hak untuk melakukan pembangunan harus diisi guna memenuhi kebutuhan pembangunan dan lingkungan yang sama dari generasi sekarang dan yang akan datang.
- d. Prinsip 4: Dalam rangka mencapai pembangunan berkelanjutan, perlindungan lingkungan seharusnya menjadi bagian yang integral dari proses pembangunan dan tidak dianggap sebagai bagian terpisah dari proses tersebut.
- e. Prinsip 5: Semua negara dan masyarakat harus bekerja sama memerangi kemiskinan yang merupakan hambatan mencapai pembangunan berkelanjutan.
- f. Prinsip 8: Untuk mencapai pembangunan berkelanjutan dan kualitas kehidupan masyarakat yang lebih baik, negara harus menurunkan atau mengurangi pola konsumsi dan produksi serta mempromosikan kebijakan demografi yang sesuai.
- g. Prinsip 9: Negara harus memperkuat kapasitas yang dimiliki untuk pembangunan berkelanjutan melalui peningkatan pemahaman secara keilmuan dengan pertukaran ilmu pengetahuan dan teknologi serta dengan meningkatkan pembangunan, adaptasi, alih teknologi, termasuk teknologi baru dan inovasi teknologi.
- h. Prinsip 10: Penanganan terbaik isu-isu lingkungan adalah dengan partisipasi seluruh masyarakat yang tanggap terhadap lingkungan dari berbagai tingkatan. Di tingkat nasional, masing-masing individu harus mempunyai akses terhadap informasi tentang lingkungan, termasuk informasi tentang material dan kegiatan berbahaya dalam lingkungan masyarakat serta kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Negara harus memfasilitasi dan mendorong masyarakat untuk tanggap dan partisipasi melalui pembuatan informasi yang dapat diketahui secara luas.
- i. Prinsip 15: Dalam rangka mempertahankan lingkungan, pendekatan pencegahan dengan praduga awal harus diterapkan secara menyeluruh oleh negara sesuai dengan kemampuannya.
- j. Prinsip 16: Negara harus berusaha keras untuk memasukkan biaya lingkungan dan penggunaan perangkat ekonomi dengan pendekatan pencemar membayar atas segala pencemaran terhadap sesuatu yang merupakan kepentingan masyarakat.
- k. Prinsip 17: Penilaian dampak lingkungan sebagai instrumen nasional harus dilakukan untuk kegiatan-kegiatan yang diusulkan, yang mungkin mempunyai dampak langsung terhadap kegiatan lingkungan yang memerlukan keputusan ditingkat nasional.

- l. Prinsip 20: Wanita mempunyai peran penting dalam pengelolaan dan pembangunan lingkungan. Partisipasi penuh mereka perlu untuk mencapai pembangunan berkelanjutan.
- m. Prinsip 22: Penduduk asli dan setempat mempunyai peran penting dalam pengelolaan dan pembangunan lingkungan karena pemahaman dan pengetahuan tradisional mereka. Negara harus mengenal dan mendorong sepenuhnya identitas, budaya dan keinginan mereka serta menguatkan partisipasi mereka secara efektif dalam mencapai pembangunan berkelanjutan.

Tantangan untuk pembangunan berke-lanjutan akan sangat tergantung kepada pilihan-pilihan pembuatan keputusan dalam berbagai faktor yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup termasuk yang bersifat ilmiah, beberapa hal mengenai ketidakpastian, masalah administrasi yang kompleks dan pengembangan kelembagaan yang diperlukan. Termasuk dalam hal ini antara lain perlunya beberapa perubah-an dari cara berpikir atau perencanaan, pembuatan keputusan dalam rencana pemanfaatan dan langkah tindak atau pelaksanaan oleh semua pelaku yang terkait. Keperluan proses ini sebenarnya sudah sejalan dengan proses dalam rangka penataan ruang wilayah.

Dalam pembuatan perencanaan pembangunan sebetulnya harus sudah mempertimbangkan faktor-faktor lingkungan karena bila tidak pembangunan tidak akan bisa berkelanjutan. Dalam pem-buatan keputusan pengelolaan lingkungan hidup termasuk penataan ruang wilayah memerlukan pendekatan yang komprehensif dan multidisiplin dalam proses yang menterpadukan pertimbangan lingkungan dan ekonomi. Untuk itu, dalam proses perencanaan sampai dengan pem-buatan keputusan akhirnya harus dilakukan secara multidisiplin.

Dan dalam langkah tindaknya harus menerapkan semua praktek-praktek, prosedur dan penggunaan teknologi (baik konservasi, pemanfaatan maupun daur ulang) secara serius agar tidak terjadi pengurasan sumber daya alam dan kerusakan lingkungan. Bahkan diharapkan sebaiknya dapat benar-benar meningkatkan kualitas lingkungan, kualitas manusia dan keberlanjutan sumber daya alam dimana masa depan pembangunan ekonomi akan tergantung padanya (Michael Atchia and Shawna Tropp, 1997).

Terkait dengan berbagai konteks, pendekatan dan perspektif di atas, Pemerintahan Daerah Kota Depok harus lebih proaktif dalam hal:

- Mewujudkan visi & misi yang sudah dirumuskan dengan pendekatan yang variatif dan fleksibel
- Merumuskan regulasi daerah yang mengakomodir konsep program pembangunan permukiman perkotaan yang ideal.
- Melakukan pemantauan dan penegakan hukum
- Menjamin ruang bagi partisipasi masyarakat

REFERENSI

- Atchia, M., S. Tropp (1997). *Enviromental Management, Issues and Solutions*. New York: John Willey and Sons.
- Daljoeni. 2003. **Geografi Kota dan Desa**. Edisi ke-2. Bandung: PT. ALUMNI.
- Earth Summit Agenda 21 The United Nations Program of Action from Rio(1992)., New York: United Nations Departement of Public Information.
- Gore, Charles. 1984. **Regions in Question: Space, Development Theory and Regional Policy**. London & New York: Methuen & Co Ltd.
- Jewson, Nick & MacGregor, Susanne (eds.). 1997. **Transforming Cities: Contested Governance & New Spatial Divisions**. London & New York: Rotledge.
- Karsito (ed.). 2002. **Bunga Rampai Kota Depok**. Depok: Penerbit Pandu Karya.
- Lubis, Rissalwan Habdy. 2006. **PENGARUH MODAL SOSIAL, MODAL MANUSIA DAN MODAL FISIK TERHADAP KEBERHASILAN USAHA PEDAGANG BAKSO KELILING: Suatu Studi Terhadap 66 Juragan Bakso Keliling di Kota Depok**. Tesis FISIP UI, tidak diterbitkan
- Midgley, James. 1995. **Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare**. London: Sage Publication.
- Mitchell B., B.Setawan, D.H.Rahmi (2000). **Pengelolaan Sumberdaya dan Lingkungan**. Yogyakarta:Gadjah Mada University Press.
- Pearce, D., E.B.Barbier (2000). **Blueprint for a Sustainable Economy**. London:Earthscan Publicications Ltd.
- Suryochondro, Sukanti. 1993. **Masalah Perkotaan dan Perencanaan**. Pusat Antara Universitas Ilmu-Ilmu Sosial UI.