

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang dan Masalah

Sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia berdasarkan pendekatan kesisteman meliputi sistem pemerintahan pusat atau disebut pemerintah dan sistem pemerintahan daerah. Praktik penyelenggaraan pemerintahan dalam hubungan antar pemerintah dikenal dengan konsep sentralisasi dan desentralisasi. Konsep sentralisasi menunjukkan karakteristik bahwa semua kewenangan penyelenggaraan pemerintahan berada di pemerintah pusat, sedangkan sistem desentralisasi menunjukkan karakteristik yakni sebagian kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi kewajiban pemerintah, diberikan kepada pemerintah daerah (Pamuji, 2013:1).

Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana di definisikan sebagai penyerahan kewenangan. Dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan Indonesia, desentralisasi seringkali dikaitkan dengan sistem pemerintahan karena dengan adanya desentralisasi sekarang menyebabkan perubahan paradigma

pemerintahan di Indonesia. (id.wikipedia.org/wiki/Desentralisasi diakses 20 Juni 2013 pukul 23:40 WIB)

Desentralisasi selanjutnya melahirkan sistem pemerintahan daerah atau lebih dikenal dengan otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan kewenangan suatu daerah untuk menyusun, mengatur, dan mengurus daerahnya sendiri tanpa ada campur tangan serta bantuan dari pemerintah pusat. Dengan adanya otonomi daerah maka segala urusan dan keperluan daerah otonom diserahkan seutuhnya kepada pemerintah daerah.

Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur daerahnya sendiri sesuai tugas pokok dan fungsinya dengan memperhatikan potensi, keunggulan dan keadaan daerahnya masing-masing. Rasyid (2000), menyatakan bahwa tugas-tugas pokok tersebut dapat diringkas menjadi 3 (tiga) fungsi hakiki yaitu pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*). Otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan di daerah. (<http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/19940/4/Chapter%20II.pdf>, diakses tanggal 23 Juli 2014 pukul 22.20 WIB)

Pembangunan (*development*) adalah proses perubahan yang mencakup seluruh sistem sosial, seperti politik, ekonomi, infrastruktur, pertahanan, pendidikan dan teknologi, kelembagaan, dan budaya (Alexander 1994). Pembangunan adalah proses perubahan yang direncanakan untuk memperbaiki berbagai aspek kehidupan masyarakat sehinggapembangunan hendaknya berorientasi kepada keberagaman dalam

seluruh aspek kehidupan. Proses pembangunan terjadi di semua aspek kehidupan masyarakat, ekonomi, sosial, budaya, politik, yang berlangsung pada level makro (nasional) dan mikro (*community/group*). Makna penting dari pembangunan adalah adanya kemajuan/perbaikan (*progress*), pertumbuhan dan diversifikasi.. <http://profsyamsiah.wordpress.com/2009/03/19/pengertian-pembangunan/>, di akses tanggal 15 Juli 2013, 22:40 WIB)

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme. Penyelenggaraan pemerintah sebagai subsistem pemerintah daerah sebagai subsistem pemerintah negara dimaksudkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan masyarakat. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat (Bratakusumah dan solihin, 2001:168)

Pengembangan wilayah merupakan salah satu bagian dari proses pembangunan berkelanjutan di daerah. Anwar (2005) sebagaimana dikutip oleh Sulistiono (2008:15) mengatakan bahwa pembangunan wilayah dilakukan untuk mencapai tujuan pembangunan wilayah yang mencakup aspek-aspek pertumbuhan, pemerataan dan keberlanjutan yang berdimensi lokasi dalam ruang dan berkaitan dengan aspek sosial ekonomi wilayah. Pengembangan wilayah merupakan upaya untuk memacu

perkembangan sosial ekonomi, mengurangi kesenjangan antar wilayah, dan menjaga kelestarian lingkungan hidup pada suatu wilayah. Pengembangan wilayah sangat berorientasi pada isu dan permasalahan pokok wilayah yang saling berkaitan. Dimensi ruang (spasial) mempunyai arti penting dalam konteks pengembangan wilayah, karena ruang yang terbatas dapat menciptakan konflik namun juga dapat membawa kemajuan bagi individu dan masyarakat.

Kebijakan dalam pengembangan wilayah sangat diperlukan karena kondisi fisik geografis, sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat yang sangat berbeda antara suatu wilayah dengan wilayah lainnya, sehingga penerapan kebijakan pengembangan wilayah itu sendiri harus disesuaikan dengan kondisi, potensi, dan isu permasalahan di wilayah bersangkutan. Pengembangan wilayah sendiri ditujukan untuk menyeraskan dan mensinkronisasikan berbagai kegiatan pembangunan sektor dan wilayah, sehingga pemanfaatan ruang dan sumberdaya yang ada di dalamnya dapat mendukung kehidupan masyarakat secara optimal sesuai dengan tujuan dan sasaran pembangunan wilayah yang diharapkan. Dalam mengurangi kesenjangan antar wilayah, maka dalam usaha pengembangan wilayah diperlukan keserasian antara pembangunan yang dilakukan dengan melihat kondisi tata ruang wilayahnya.

Penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah kota yang memenuhi kebutuhan pembangunan dengan senantiasa berwawasan lingkungan, efisien dalam pola alokasi investasi yang bersinergi dan dapat dijadikan acuan dalam penyusunan program pembangunan untuk tercapainya kesejahteraan masyarakat. Menurut Rustiadi *et al.* (2004) sebagaimana dikutip oleh Wahyuni (2006:1) , penataan ruang memiliki tiga

urgensi, yaitu (a) optimalisasi pemanfaatan sumberdaya (prinsip produktifitas dan efisiensi); (b) alat dan wujud distribusi sumberdaya (prinsip pemerataan, keberimbangan, dan keadilan), dan (c) keberlanjutan (prinsip *sustainability*).

Tujuan lain dari penataan ruang menurut Budiharjo (Wahyuni, 2006:2) adalah untuk mengatur hubungan antara berbagai kegiatan dengan fungsi ruang guna tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas. Dengan kata lain penataan ruang diharapkan dapat mengefisienkan pembangunan dan meminimalisasi konflik kepentingan dalam pemanfaatan ruang. Perencanaan tata ruang kawasan perkotaan secara sederhana dapat diartikan sebagai kegiatan merencanakan pemanfaatan potensi dan ruang perkotaan serta pengembangan infrastruktur pendukung yang dibutuhkan untuk mengakomodasikan kegiatan sosial ekonomi yang diinginkan.

Dalam hal ini pemerintah sebagai pembuat kebijakan yang menentukan arah pembangunan harus menampung dan mempertimbangkan segala aspek, peraturan dan kepentingan-kepentingan semua pihak yang terlibat lalu merumuskannya kedalam suatu kebijakan yang unggul dan pro rakyat. Proses pembangunan amat ditentukan oleh hasil keputusan para pembuat kebijakan, dan ini pun tergantung pada arah, motif dan target yang hendak dicapai dari kebijakan tersebut. Selain itu, dalam pembangunan juga harus memperhatikan RUTR (Rencana Umum Tata Ruang) sebagai output dari kebijakan pemerintah untuk mengatur pembangunan wilayah, sehingga pembangunan yang dilaksanakan bisa lebih terpadu dan terarah agar sumberdaya dan wilayah yang terbatas dapat digunakan dengan efektif dan efisien sesuai dengan fungsi wilayah masing-masing.

Perencanaan tata ruang merupakan proses penyusunan rencana tata ruang wilayah yang mencakup wilayah administratif/pemerintahan (provinsi, kabupaten dan kota) dan atau wilayah fungsional/kawasan (Daerah Aliran Sungai (DAS), kawasan lindung, kawasan perkotaan, dan kawasan perdesaan) yang tercermin dalam Dokumen Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Pemanfaatan ruang merupakan wujud operasionalisasi rencana tata ruang melalui penatagunaan tanah, sedangkan pengendalian pemanfaatan ruang tercermin dalam dokumen pengendalian pemanfaatan ruang yang mengatur mekanisme pengawasan dan penertiban terhadap pemanfaatan ruang berdasarkan mekanisme perijinan, pemberian insentif dan disinsentif, pemberian kompensasi, mekanisme pelaporan, mekanisme pemantauan, mekanisme evaluasi dan mekanisme penerapan sanksi.

Salah satu perwujudan dari Dokumen Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) adalah pemetaan wilayah pembangunan infrastruktur-infrastruktur fisik agar tercapainya keterpaduan, keterkaitan dan keseimbangan perkembangan antar wilayah dalam suatu daerah. Infrastruktur adalah suatu rangkaian yang terdiri atas beberapa bangunan fisik yang masing-masing saling mengkait dan saling ketergantungan satu sama lainnya. Karena itu, setiap kali terjadi pembangunan infrastruktur seyogyanya diperlukan koordinasi secara mendalam dan antisipatif antar institusi terkait agar kemanfaatannya dapat berfungsi secara maksimal dan berdayaguna tinggi serta nyaman bagi masyarakat pengguna.

Infrastruktur memegang peranan penting sebagai salah satu roda penggerak pertumbuhan ekonomi dan pembangunan. Keberadaan infrastruktur yang memadai

sangat diperlukan. Sarana dan prasarana fisik, atau sering disebut dengan infrastuktur, merupakan bagian yang sangat penting dalam sistem pelayanan masyarakat. Berbagai fasilitas fisik merupakan hal yang vital guna mendukung berbagai kegiatan pemerintahan, perekonomian, industri dan kegiatan sosial di masyarakat dan pemerintahan.

Tujuan dibangunnya infrastruktur adalah untuk mendukung kepentingan masyarakat umum, bangsa dan negara yaitu untuk memenuhi kebutuhan daerah termasuk untuk memenuhi tuntutan kebutuhan yang diakibatkan oleh kemungkinan munculnya berbagai ancaman dari dalam dan luar. Infrastruktur yang baik adalah berjalan sesuai fungsinya, mampu untuk mendukung dinamika dan meningkatkan ekonomi, mensejahterakan masyarakat serta diharapkan dapat berfungsi untuk mendukung sistem pertahanan bilamana suatu saat dibutuhkan seperti misalnya bila terjadi bencana alam, ancaman (teror), huru-hara dan bahkan bila terjadi perang. Pembangunan infrastruktur didasarkan atas gagasan, maksud dan tujuan yang tidak saja bermanfaat untuk suatu golongan namun harus mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas. Tolak ukur keberhasilan pembangunan infrastruktur adalah sejauh mana pemanfaatan dan dampaknya terhadap dinamika pembangunan ekonomi masyarakat meningkat. Keterkaitan fungsi diantara infrastruktur yang ada sangat menentukan tingkat kemanfaatannya. (<http://balitbang.kemhan.go.id/?q=content/konseppembangunan-infrastruktur-dengan-kriteria-pertahanan>. Diakses tanggal, 18 Juli 2013 pukul 20:23)

Pembangunan infrastruktur di Kota Bandar Lampung terbilang cukup pesat dan memerlukan penunjang lain yang dikenal sebagai aspek-aspek bukan ekonomi seperti

sistem politik, dan stabilitas sosial dari masyarakatnya sendiri. Aspek-aspek ini merupakan hal yang saling berkaitan satu sama lain dalam proses pembangunan infrastruktur berkelanjutan. Sehingga dalam pembuatan kebijakan pembangunan, aspek-aspek tersebut merupakan suatu hal yang sulit untuk disatukan agar dapat mencapai tujuan bersama yang diinginkan.

Pembangunan Mal merupakan salah satu bentuk pembangunan infrastruktur di Kota Bandar Lampung. Pembangunan Mal merupakan salah satu bentuk perubahan penggunaan lahan. Lahan-lahan yang tersedia dimanfaatkan dengan mendirikan pusat-pusat perbelanjaan, dan bentuk properti lainnya. Dengan adanya bangunan-bangunan baru tersebut tentu saja ada dampak-dampak yang dihasilkan baik dampak positif ataupun negatif.

Dampak positif yang dapat terjadi adalah mal menjadi *multiplier effect* karena dapat menyediakan lapangan pekerjaan dan menyerap tenaga kerja, menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD) kota Bandar Lampung melalui sektor bangunan, dan menyediakan fasilitas yang diperlukan oleh masyarakat. Sektor Bangunan/Konstruksi selama 5 tahun terakhir (2008-2012) memberikan kontribusi rata-rata 7,73 persen terhadap PDRB Kota Bandar Lampung, dengan laju pertumbuhan rata-rata 3,94 persen. (<http://administrasinegaraku.blogspot.com/2012/06/dampakmaraknyapembangunan-mall.html>, diakses tanggal 18 Juli 2013 pukul 15:30)

Dampak negatif dari pembangunan mal-mal dan ruko-ruko adalah hilangnya sebagian harta tetap (tanah) yang dimiliki oleh masyarakat akibat transaksi jual beli lahan

antara developer dan masyarakat. Walaupun dapat mendatangkan penghasilan bagi masyarakat, akibat adanya penjualan lahan, pembangunan mall dapat memiskinkan masyarakat. Proses pemiskinan tidak hanya terjadi akibat adanya pembebasan lahan dan penurunan pendapatan yang dialami oleh masyarakat, tetapi juga diakibatkan oleh pembangunan mal yang tidak sesuai dengan tata ruang, dan adanya penurunan penegakan hukum.

Ramayana Mal Lampung (Robinson) adalah usaha pasar modern yang terletak di jalan ZA Pagar Alam Rajabasa, Bandar Lampung. Mal ini dibangun diatas tanah seluas 14,158 m² yang merupakan tanah hak milik. Pembangunan mal ini sudah dimulai sekitar bulan Agustus tahun 2011 lalu dan diresmikan pada tanggal 26 april 2012 oleh Walikota Bandar Lampung Bapak Herman HN.

Menurut hasil wawancara yang peneliti lakukan dengan Badan Penanaman Modal dan Perizinan (BPMP) Kota Bandar Lampung pada tanggal 29 Mei 2013, pembangunan Ramayana Mal Lampung sudah sesuai dengan fungsi ruang kawasan Rajabasa sebagai salah satu subpusat kawasan perdagangan dan jasa. Pihak BPMP mengatakan bahwa pembangunan Mal ini merujuk pada Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 10 Tahun 2011 tanggal 21 Oktober 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah tahun 2011 – 2030 Bagian Ketiga Pasal 19 tentang rancana sistem pusat pelayanan kota pada bulir ketiga.

Selanjutnya menurut data pra riset yang peneliti dapatkan melalui dokumen Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL) pembangunan Ramayana Mal Lampung (Robinson)

maka dapat dilihat bahwa pada tanggal 3 Maret 2011 PT. JAKARTA INTILAND sebagai pihak investor telah mengeluarkan surat permohonan izin prinsip pembangunan pasar modern yang ditujukan kepada Walikota Bandar Lampung, yang ditindaklanjuti dengan surat Telaahan Staf yang dikeluarkan tanggal 25 Mei 2013 oleh Badan Penanaman Modal dan Perizinan (BPMP) Kota Bandar Lampung. Surat tersebut kemudian diikuti dengan keluarnya surat-surat rekomendasi lain seperti surat rekomendasi dari Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Bandar Lampung pada tanggal 15 Juli 2011, surat rekomendasi dari Sekretaris Kota Bandar Lampung tanggal 21 Juni 2011, risalah pertimbangan teknis pertanahan dalam penerbitan lokasi yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung tanggal 11 Agustus 2011, surat pengesahan gambar sebagai permohonan penerbitan izin Keterangan Rencana Kota yang dikeluarkan oleh Dinas Tata Kota Kota Bandar Lampung tanggal 11 Agustus 2011 dan yang terakhir adalah keluarnya surat Keputusan Walikota Bandar Lampung Nomor : 556/III.20/Hk/2011 tentang Kelayakan Lingkungan Kegiatan Pembangunan Mall (Toko Modern) Lampung di Jalan ZA. Pagar Alam, Kelurahan Rajabasa, Kecamatan Rajabasa, Kota Bandar Lampung, Provinsi Lampung Oleh PT. Jakarta Intiland yang ditetapkan tanggal 4 November 2011 di Bandar Lampung.

Jika dilihat dari tanggal keluarnya surat Keputusan Walikota Bandar Lampung Nomor : 556/III.20/Hk/2011 tentang Kelayakan Lingkungan Kegiatan Pembangunan Mall (Toko Modern) Lampung di Jalan ZA. Pagar Alam, Kelurahan Rajabasa, Kecamatan Rajabasa, Kota Bandar Lampung, Provinsi Lampung Oleh PT. Jakarta Intiland pada tanggal 4

November 2011, maka tidak ada peraturan yang dilanggar dan Mal ini sudah memenuhi syarat-syarat untuk melakukan investasi. Namun jika dilihat dari tanggal diterbitkannya surat-surat izin yang berkaitan dengan pembangunan mal tersebut, maka pembangunan Ramayana Mal Lampung seharusnya merujuk ke Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 04 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Bandar Lampung Tahun 2005 – 2015 karena surat-surat tersebut sudah diterbitkan sebelum tanggal disahkannya Peraturan Daerah yang baru.

Dalam Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 04 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Bandar Lampung Tahun 2005 – 2015 daerah Rajabasa termasuk kedalam BWK A Gedong Meneng yang dibagi menjadi dua fungsi kota yaitu fungsi utama dan fungsi pendukung. Fungsi utama BWK A adalah sebagai kegiatan fungsional yang perannya adalah untuk menyediakan sarana kegiatan dengan skala pelayanan regional; dan menciptakan saluran informasi yang cepat. Fungsi pendukungnya yaitu sebagai pusat pendidikan tinggi; pusat kebudayaan; dan perumahan skala kecil yang perannya untuk menyediakan pusat penelitian dan pendidikan tinggi; menciptakan karakter kota budaya dan agama; dan menetapkan areal kawasan perumahan.

Berdasarkan hal tersebut peneliti melihat bahwa pembangunan mal tersebut melanggar Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 04 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Bandar Lampung Tahun 2005 – 2015. Karena dalam perda tersebut telah secara jelas terlihat bahwa fungsi kawasan daerah Rajabasa yang termasuk kedalam BWK A bukan sebagai tempat perdagangan dan jasa. Selain itu,

melihat surat izin dari instansi-instansi terkait pembangunan Ramayana Mal Lampung (Robinson) yang telah diterbitkan sebelum tanggal disahkannya Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 10 Tahun 2011 pada tanggal 21 Oktober 2011 maka fenomena ini cukup menarik untuk diteliti mengingat adanya kemungkinan pemerintah sebagai pembuat kebijakan mempunyai faktor-faktor pertimbangan lain dalam menentukan kebijakan politiknya.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang yang telah diuraikan, maka permasalahan yang akan diangkat dalam penelitian ini adalah “Bagaimana formulasi kebijakan pemberian izin mendirikan bangunan Ramayana Mal Lampung (Robinson) ditinjau dari perspektif ekonomi politik?”

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah mengetahui dan menganalisis faktor-faktor ekonomi dan kepentingan para *stakeholder* yang menjadi dasar pemberian Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Ramayana Mal Lampung (Robinson) oleh instansi-instansi terkait.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini adalah:

1. **Secara teoritis**

Penelitian ini dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan dan bermanfaat bagi perkembangan ilmu sosial, khususnya dalam bidang Administrasi Negara yang berkaitan dengan proses dan preferensi nilai dalam formulasi kebijakan publik.

2. **Secara praktis**

Penelitian ini dapat berguna sebagai referensi bagi penelitian berikutnya yang mengkaji ekonomi politik dalam proses formulasi kebijakan publik serta berguna untuk memberikan gambaran tentang preferensi nilai dalam proses formulasi kebijakan.