

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Relasi

Menurut W.J.S Poerwadarminta (2002:937), relasi berarti hubungan, yaitu suatu kegiatan tertentu yang membawa akibat kepada kegiatan lain. Relasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pusat Bahasa Kementerian Pendidikan Nasional (2002:943) berarti hubungan, perhubungan, pertalian. Hubungan atau relasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah relasi, hubungan pengaruh DPRD dan pemerintah daerah dalam perumusan kebijakan tata ruang wilayah Kota Bandar Lampung.

Menurut Madani (2011:46), bentuk relasi antara DPRD dan pemerintah daerah sebagai wujud dari fungsi mengatur (*policy formulation*) dan fungsi mengurus (*policy implementation*) yang dimiliki oleh pemerintah daerah bersama DPRD. Relasi kedua lembaga penyelenggara pemerintahan daerah tersebut menjadi salah satu faktor yang menentukan keberhasilan pelaksanaan pemerintahan daerah walaupun sebenarnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak hanya ditentukan oleh proses relasi antara DPRD dan pemerintah daerah, tetapi juga melibatkan interaksi dengan berbagai institusi pusat maupun pemerintah provinsi.

Rodinelli dalam kutipan Madani (2011:46) mengemukakan, bahwa salah satu faktor penentu keberhasilan penyelenggaraan desentralisasi adalah interaksi antara penyelenggara pemerintahan di tingkat lokal. Interaksi dalam konteks ini adalah relasi antara DPRD dan pemerintah daerah sebagai institusi utama yang melaksanakan tanggung jawab mengelola urusan daerah menjadi salah satu faktor penting dalam keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah.

Interaksi antara penyelenggara pemerintahan di tingkat lokal, menurut Rodinelli dalam kutipan Madani di atas, DPRD dan pemerintah daerah adalah wujud dari komunikasi antar sesama penyelenggara pemerintahan daerah sebagai bentuk hubungan atau keterkaitan antarinstansi pemerintahan daerah. Menurut W.J.S Poerwadarminta (2002:934), bahwa relasi berarti hubungan, yaitu suatu kegiatan tertentu yang membawa akibat kepada kegiatan lain. Berdasarkan tinjauan tersebut, maka peneliti berasumsi bahwa interaksi adalah spesifikasi daripada relasi atau hubungan sehingga suatu relasi atau hubungan dapat dilihat dari sebuah interaksi.

Masih dalam kutipan Madani (2011:48), menurut Soekanto, syarat terjadinya interaksi sosial adalah adanya kontak sosial (*social contact*) dan adanya komunikasi. Kontak sosial dapat berlangsung dalam tiga bentuk, yaitu antara orang-perorangan, antara orang-perorangan dengan suatu kelompok, dan antara kelompok dengan kelompok lainnya. Relasi DPRD dan pemerintah daerah dalam penelitian ini merupakan bentuk interaksi sosial karena adanya kontak sosial dalam bentuk kelompok dengan kelompok.

Ditinjau dari sudut pandang organisasi, Muhlis Madani (2011:49), mengemukakan bahwa pemerintah daerah dan DPRD merupakan suatu organisasi. Organisasi, baik yang bersifat publik, swasta, maupun organisasi sosial, adalah suatu yang abstrak, sulit terlihat tetapi dapat dirasakan eksistensinya. Dapat dikatakan bahwa hampir dalam semua aspek kehidupan, manusia bersentuhan dengan organisasi. Tepatlah apabila manusia disebut sebagai “manusia organisasi” (*Homo Organismus*).

Menurut Tjokroamidjojo dalam Muhlis Madani (2011:44) menyebutkan bahwa:

“*Good Governance* adalah suatu bentuk paradigma baru manajemen pembangunan yang dilakukan melalui sinergi antara pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha dengan melakukan pemberdayaan masyarakat, pengembangan institusi yang sehat, menunjang sistem produksi yang efisien dan mendorong adanya perubahan yang terencana (*planned change*).”

Berdasarkan kerangka *good governance* menurut Tjokroamidjojo dalam Madani (2011:45) seperti disebutkan diatas, lebih mementingkan tindakan bersama (*collective action*), dalam kerangka ini keinginan pemerintah untuk memonopoli proses kebijakan dan memaksakan berlakunya kebijakan tersebut harus ditinggalkan dan diarahkan kepada proses kebijakan yang lebih inklusif, demokratis, dan partisipatif. Masing-masing aktor kebijakan harus berinteraksi dan saling memberikan pengaruh (*mutually inclusive*).

Rhodes dan Stoker dalam Madani (2011:45), mengemukakan bahwa, kebijakan publik yang paling efektif dari sudut pandang teori *governance* adalah produk sinergi interaksional dari beragam aktor atau institusi. Berarti interaksi pemerintah daerah dan DPRD merupakan indikator dari perumusan kebijakan publik.

B. Tinjauan Tentang Model Relasi

1. Model Gillin dan Gillin

Interaksi yang terjadi dalam proses sosial pada umumnya berbentuk kerjasama (*cooperation*) dan bahkan pertikaian atau pertentangan (*competition*). Gillin dan Gillin dalam Madani (2011:49) menyatakan penggolongan proses sosial yang timbul sebagai akibat dari adanya interaksi sosial yaitu:

Proses interaksi asosiatif yang terbagi dalam bentuk-bentuk:

1. Kerjasama (*cooperation*)
2. Akomodasi (*accommodation*), yang terbagi dalam *coercion*, *compromise*, *arbitration*, *mediation*, *concilitation*, *toleration*, *stalemate*, *adjudication*.
3. Asimilasi (*assimilation*).

Sedangkan proses interaksi disosiatif terbagi dalam bentuk-bentuk:

1. Persaingan (*competition*)
2. Kontravensi (*contravention*)
3. Pertentangan, pertikaian (*conflict*)

Interaksi dalam proses asosiatif diwujudkan dalam bentuk kerjasama maupun persetujuan. Soekanto dalam Madani (2011:50) menjelaskan bahwa proses asosiatif terbagi dalam dua bentuk interaksi yaitu kerjasama (*cooperation*) dan akomodasi (*accommodation*). Menurut para sosiolog, bentuk interaksi paling utama adalah kerjasama diantara orang perorangan atau antar kelompok sebagai suatu usaha bersama untuk mencapai tujuan bersama. Cooley dalam Madani (2011:50) menjelaskan bahwa kerjasama timbul apabila orang menyadari bahwa mereka mempunyai kepentingan-kepentingan yang sama dan pada saat bersamaan

mempunyai cukup pengetahuan dan pengendalian terhadap diri sendiri untuk memenuhi kepentingan tersebut. Kesadaran akan adanya kepentingan yang sama dan adanya organisasi merupakan fakta yang penting dalam kerjasama yang berguna.

Timbulnya kerjasama tentu didasari oleh orientasi masing-masing individu sebagai bagian dari sebuah kelompok (*in-group*) dengan kelompok lainnya (*out-group*). Menguat atau melemahnya kerjasama yang dibangun antara dua kelompok ditentukan oleh berbagai aktivitas eksternal yang berdampak pada kedua kelompok yang saling bekerjasama. Jika aktivitas tersebut mengancam nilai, kepentingan dan eksistensi kelompok-kelompok yang menjalin kerjasama tersebut maka akan terjadi penguatan kerjasama yang dibangun, seperti dijelaskan oleh Soekanto dalam Madani (2011:50).

Bentuk interaksi lainnya yang termasuk dalam proses asosiatif adalah akomodasi (*accommodation*). Bentuk ini pada dasarnya adalah upaya dalam mengatasi pertentangan atau konflik yang terjadi antara organisasi yang satu dengan yang lainnya tanpa menimbulkan kekalahan atau kerugian organisasi yang terlibat di dalamnya. Menurut Soekanto dalam Madani (2011:51), akomodasi memiliki tujuan antara lain untuk mengurangi pertentangan yang terjadi dengan menghasilkan solusi baru yang dapat diterima oleh pihak-pihak yang terlibat dan untuk mengatasi atau mencegah terjadinya konflik sebagai akumulasi pertentangan yang terjadi.

Sementara itu proses disosiatif adalah *oppositional process* yang secara mendasar dapat diartikan sebagai upaya orang perorangan atau kelompok untuk mencapai

tujuan tertentu. Proses disosiatif dapat diidentifikasi dalam tiga bentuk yaitu persaingan (*competition*), kontravensi (*contravention*), dan pertentangan atau pertikaian (*conflict*). Gillin dan Gillin dalam Madani (2011:52) menjelaskan bahwa persaingan dapat diartikan sebagai suatu proses sosial dimana individu atau kelompok-kelompok manusia bersaing, mencari keuntungan melalui bidang-bidang kehidupan yang pada suatu masa tertentu menjadi pusat perhatian umum, baik perseorangan maupun kelompok dengan cara menarik perhatian publik atau dengan mempertajam prasangka yang telah ada tanpa mempergunakan ancaman atau kekerasan.

Proses disosiatif dalam bentuk kontravensi terjadi diantara bentuk persaingan dan pertentangan atau pertikaian yang ditandai oleh sikap atau perilaku ketidaksukaan yang tersembunyi terhadap orang perorang atau kelompok namun tidak sampai mengarah kepada pertikaian ataupun jika terjadi cenderung tertutup. Proses disosiatif dengan bentuk yang ekstrem adalah pertikaian atau pertentangan. Seperti dijelaskan Wiese dan Becker dalam Madani (2011:53), yaitu suatu proses dimana individu atau kelompok berusaha untuk memenuhi tujuannya dengan jalan menentang pihak lawan yang disertai dengan ancaman dan atau kekerasan.

Pertentangan yang terjadi tidak selalu berdampak negatif tetapi juga dapat berakibat positif yang ditentukan oleh fokus permasalahannya serta struktur sosial masyarakat yang menyangkut nilai, tujuan dan kepentingan. Pertentangan tidak akan berdampak negatif jika tidak bertolak belakang dengan pola-pola hubungan sosial yang telah melembaga. Salah satu bentuk pertentangan yang sering muncul dalam

penyelenggaraan pemerintahan adalah pertentangan politik yang menyangkut upaya kelompok-kelompok untuk menjadikan kepentingannya sebagai prioritas kebijakan.

2. Model Stone

Menurut Stone yang dikutip oleh Madani (2011:54) terdapat 4 (empat) tipe interaksi dalam kekuasaan antar institusi yaitu :

1. *Decisional*, interaksi terbentuk karena penggunaan kekuasaan atau wewenang yang dimiliki oleh masing-masing kelompok yang terlibat untuk memperjuangkan kepentingannya atau dalam konteks kebijakan adalah untuk menetapkan pilihan-pilihan akhir kebijakan. Interaksi ini juga dapat terjadi karena adanya kelompok-kelompok bisnis yang secara langsung memberikan dukungan kepada pihak atau kelompok tertentu seperti pada saat pemilihan umum atau kampanye.
2. *Anticipated Reaction*, interaksi yang bersifat langsung namun yang terbentuk karena struktur kekuasaan dan penguasaan atas sumber daya pada situasi tertentu. Dapat terjadi bila pemerintah daerah berupaya mengakomodir keinginan DPRD sepanjang hal tersebut memberikan manfaat kepada pemerintah karena jika tidak dilaksanakan dikhawatirkan reaksi dari DPRD akan berdampak pada terhambatnya penetapan kebijakan.
3. *Nondecision Making*, interaksi yang diidentifikasi adanya kelompok yang kuat atau mayoritas berupaya mempengaruhi kebijakan. Interaksi tipe ini juga dapat melibatkan pihak ketiga atau eksternal untuk mendukung salah satu aktor kebijakan. Pengaruh eksternal ini menjadi bagian dari kekuasaan dan kepentingan elit. Dalam konteks ini dapat terjadi misalnya pemerintah daerah

karena lebih mempunyai sumber daya dapat mempengaruhi proses pengambilan kebijakan.

4. *Systemic*, interaksi secara tidak langsung yang dipengaruhi oleh sistem seperti sistem politik, ekonomi, sosial dan lainnya. Hal ini diidentifikasi melalui perilaku elit atau pejabat yang berpihak kepada kelompok kepentingan tertentu. Dalam tipe interaksi ini penggunaan kekuasaan dilakukan oleh tiga kelompok atau aktor yang menempatkan pejabat publik dalam posisi tengah. Interaksi tidak langsung ditandai terjadinya interaksi antara kelompok kepentingan yang berusaha untuk mempengaruhi elit kebijakan dengan tujuan agar kepentingannya dapat menjadi pilihan kebijakan, namun di satu sisi, penggunaan dukungan kelompok kepentingan dinilai strategis oleh elit kebijakan untuk memperkuat prioritas pilihan kebijakannya.

Berdasarkan pendapat di atas, maka interaksi pemerintah daerah dengan DPRD yang terjadi baik dalam kerangka proses asosiatif maupun disosiatif berlangsung tipe-tipe interaksi yaitu *decisional*, *anticipated reaction*, *nondecision making*, dan *systemic*.

3. Model Levine dan White

Levine dan White dalam Madani (2011:56) menjelaskan tentang model interaksi antar institusi kekuasaan sebagai bentuk spesifik dari model interaksi menurut Stone. Levine dan White membagi tipe interaksi dalam dua kerangka proses yaitu asosiatif dan disosiatif. Tipe interaksi yang berlangsung dalam kerangka asosiatif ini menurut Levine dan White dalam Madani (2011:56) dapat dikategorikan pada pendekatan *organizational exchange*. Interaksi yang terjadi pada pendekatan ini

didasari oleh tujuan bersama serta kekuasaan dan sumber daya yang dimiliki masing-masing kelompok sehingga melalui interaksi, diharapkan penggunaan kekuasaan dan sumber daya secara bersama akan mempermudah tercapainya tujuan serta memberikan keuntungan bersama pada masing-masing kelompok yang terlibat.

Adapun tipe-tipe interaksi yang berlangsung dalam kerangka proses disosiatif menurut Levine dan White, mencerminkan pendekatan *power and resources dependency* dalam Madani (2011:56), yaitu interaksi yang terjadi disebabkan adanya suatu organisasi yang memiliki kekuatan dan sumber daya yang lebih kuat dibanding dengan pihak lainnya sehingga mendominasi dan lebih mempengaruhi, sebaliknya organisasi yang lebih lemah secara kekuasaan dan sumber daya akan mengalami ketergantungan.

a. Tipe-tipe interaksi dalam kerangka proses asosiatif

Tipe interaksi dalam kerangka proses asosiatif terjadi karena adanya kerjasama atau kesepakatan bersama yang berlangsung dalam suatu interaksi. Kerangka asosiatif menurut Levine dan White dalam Madani (2011:56) ini berlangsung tipe-tipe interaksi, yaitu :

1) Interaksi tipe *decisional*

Interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD dalam tipe *decisional* terjadi karena penggunaan kekuasaan atau wewenang yang dimiliki oleh kedua institusi tersebut secara langsung. Perbedaan kepentingan dan isu publik yang menjadi fokus masing-masing institusi tersebut menjadi titik tolak

digunakannya wewenang atau sumber daya yang dimiliki untuk memprioritaskan kepentingan dan isu tersebut. Dalam kerangka proses asosiatif, interaksi kekuasaan ini dapat dilakukan dengan cara tawar menawar dan melalui bentuk akomodasi.

2) Interaksi tipe *Anticipated Reaction*

Interaksi langsung namun penggunaan kekuasaan atau kewenangan oleh pemerintah daerah dan DPRD bersifat tidak langsung sebagai dampak dari struktur kekuasaan yang terbentuk. Wewenang DPRD untuk ikut menetapkan kebijakan lokal, melakukan pengawasan dan menilai kinerja pemerintah daerah mengakibatkan dilakukannya langkah-langkah antisipatif oleh pemerintah daerah, seperti memenuhi kepentingan DPRD untuk melancarkan kebijakan maupun implementasinya. Dalam kerangka proses asosiatif, interaksi ini dapat terjadi dalam hal kooptasi dan bentuk akomodasi.

3) Interaksi tipe *Nondecisional making*

Pada tipe interaksi ini pemerintah daerah dan DPRD saling menggunakan wewenang maupun sumber daya yang dimilikinya untuk mempengaruhi kebijakan baik menyangkut substansi maupun konteks yang melingkupinya. Interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD pada tipe ini melibatkan kelompok ketiga atau eksternal seperti kelompok bisnis atau *Civil society organization* untuk mendukungnya. Secara tidak langsung pemerintah daerah mempengaruhi DPRD atau sebaliknya, melalui desakan kelompok kepentingan untuk menentukan prioritas kebijakan. Dalam kerangka proses

asosiatif, interaksi ini dapat terjadi dalam hal kooptasi dan bentuk akomodasi.

4) Interaksi tipe *systemic*

Tipe ini dipengaruhi secara tidak langsung oleh sistem (politik, ekonomi, sosial) yang melingkupinya. Dalam konteks ini, pemerintah daerah maupun DPRD dalam menentukan pilihan atau prioritas kebijakan tidak terlepas dari kepentingan dan tuntutan berbagai kelompok kepentingan. Kepentingan dari suatu kelompok kepentingan yang memiliki sumber daya yang lebih besar dibandingkan dengan kelompok lainnya cenderung untuk lebih berpengaruh dan memiliki akses yang lebih luas terhadap proses kebijakan.

b. Tipe-tipe interaksi dalam kerangka proses disosiatif

Tipe dalam kerangka proses disosiatif ini terjadi karena adanya upaya dari masing-masing kelompok yang berinteraksi untuk memperjuangkan kepentingannya, yang dapat memiliki bentuk persaingan, kontravensi dan pertentangan atau pertikaian. Tipe tipe interaksi dalam kerangka proses disosiatif ini, yaitu :

1) Interaksi tipe *decisional*

Penggunaan kekuasaan atau wewenang yang dimiliki pemerintah daerah dan DPRD dalam interaksi tipe ini yang bersifat langsung dapat terjadi pula kerangka disosiatif. Perbedaan isu dan kepentingan yang diusung pemerintah daerah dan DPRD seringkali menjadi landasan bagi masing-masing institusi pemerintah daerah tersebut untuk saling mendominasi dengan menggunakan wewenang yang dimilikinya.

2) Interaksi tipe *Anticipated Reaction*

Interaksi antar pemerintah daerah dan DPRD merupakan wujud dari kekuasaan atau wewenang yang dimilikinya, namun tidak bersifat langsung karena terjadinya adalah dampak dari tatanan struktur kekuasaan yang ada. Penetapan kebijakan yang menjadi wewenang pemerintah daerah dan DPRD mendorong kedua institusi tersebut saling mengakomodasi kepentingannya masing-masing. Tipe interaksi ini juga dapat terjadi dalam kerangka disosiatif. Upaya-upaya pemerintah daerah untuk mengakomodasi kepentingan DPRD dapat bergerak ke arah kontravensi dengan mengurangi tujuan tekanan struktural kekuasaan DPRD yang dalam perjalanannya dinilai dapat menghambat usulan prioritas kebijakan dan implementasinya oleh pemerintah daerah.

3) Interaksi tipe *Nondecisional making*

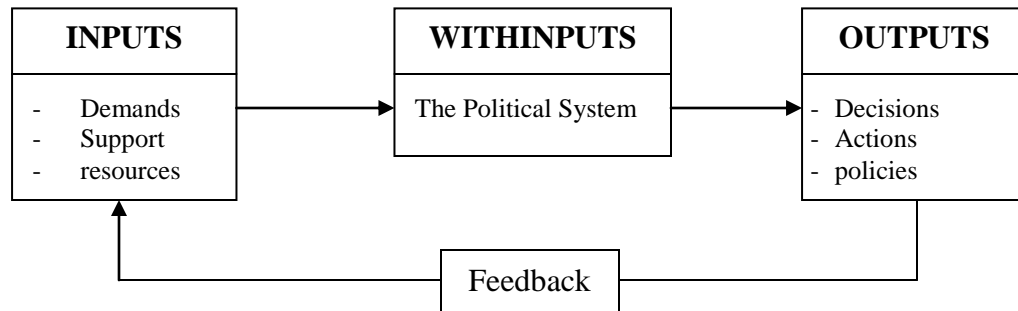
Interaksi dengan tipe ini menunjukkan penggunaan kekuasaan secara tidak langsung oleh pemerintah daerah dan DPRD untuk saling memprioritaskan kepentingannya dalam kebijakan. Proses disosiatif yang melingkupi tipe ini dapat berlangsung melalui bentuk persaingan antara pemerintah daerah dan DPRD untuk saling menggalang dukungan dari berbagai kelompok kepentingan dalam menetapkan prioritas kebijakan. Pemerintah daerah dengan dukungan kelompok kepentingan yang lebih kuat akan mendominasi pilihan kebijakan dalam perumusan anggaran terhadap DPRD, dan sebaliknya.

4) Interaksi tipe *systemic*

Interaksi antara pemerintah daerah dan DPRD dalam proses formulasi kebijakan publik pada dasarnya secara tidak langsung dipengaruhi oleh sistem (politik, sosial, ekonomi) yang melingkupinya. Dalam tipe ini salah satu wujud pengaruh eksternal adalah tuntutan dan kepentingan berbagai kelompok masyarakat seperti pihak swasta maupun *civil society*. Kelompok kepentingan yang memiliki kekuatan dan sumber daya yang lebih besar ini akan memiliki pengaruh yang lebih kuat kepada pemerintah daerah dan DPRD dalam proses formulasi kebijakan publik. Kondisi yang demikian akan berdampak pada tidak terakomodasinya kepentingan dari kelompok lain yang lebih lemah kekuatan dan sumber dayanya.

C. Tinjauan Tentang Kebijakan

Model proses perumusan kebijakan adalah model sistem politik yang dipelopori oleh David Easton dalam Madani (2011:75) yang didasarkan pada konsep-konsep teori informasi (*input, withinputs, outputs* atau *feedback*) dan memandang kebijaksanaan negara/daerah sebagai respon suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan (sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis dan sebagainya). Model ini memandang kebijakan negara/daerah sebagai hasil (*output*) dari sistem politik.



Gambar 1. Model Sistem Politik (David Easton)

Suatu sistem politik akan menyerap berbagai macam tuntutan baik dari dalam (anggota birokrasi atau pejabat pemerintah dan anggota DPRD) atau berasal dari luar sistem politik (anggota masyarakat, kelompok kepentingan, dan sebagainya). Tuntutan-tuntutan (*demands*) ditimbulkan oleh individu atau kelompok setelah memperoleh respon adanya peristiwa dan keadaan yang ada di lingkungannya berupaya mempengaruhi proses pembuatan kebijakan negara/daerah. Dukungan (*support*) dan sumber-sumber (*resources*) diperlukan untuk menunjang berbagai tuntutan yang telah dibuat. Jika sistem politik telah berhasil membuat keputusan/kebijakan yang sesuai dengan tuntutan tersebut maka implementasi keputusan/kebijakan akan semakin mudah dilakukan.

Sistem politik terdiri dari badan-badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, partai-partai politik, kelompok kepentingan, media massa, anggota masyarakat, tokoh masyarakat, struktur birokrasi, prosedur, mekanisme politik, sikap dan perilaku pembuat keputusan. Semua elemen tersebut berinteraksi dalam proses mengubah inputs menjadi outputs. Proses dalam sistem politik disebut dengan nama *withinputs*, *conversion process*, dan *the black box*. Hasil (*outputs*) dari kegiatan

politik tersebut menjadi kebijakan negara/daerah yang akan dialokasikan kepada seluruh anggota masyarakat secara otoritatif (secara sah dapat dipaksakan kepada seluruh masyarakat).

Lingkungan (*empowerment*) yang berasal dari luar sistem politik berupa sosial, ekonomi, politik, kebudayaan, geografis, dan sebagainya dapat berpengaruh pada *inputs*, *withinputs*, dan *outputs*. Pengaruh lingkungan pada *inputs* atau tuntutan bisa langsung ditransformasikan atau juga tidak bisa diteruskan ke dalam sistem politik. Pengaruh lingkungan pada *withinputs* bisa mewarnai kualitas, kuantitas, dan kelancaran proses konversi yang pada intinya dapat juga berpengaruh pada *outputs*. Keadaan lingkungan dapat mempengaruhi dampak positif atau negatif implementasi *outputs* pada masyarakat. Pemanfaatan dampak positif dan negatif dari kebijakan tersebut juga dipengaruhi oleh lingkungan sebagai umpan balik (*feedback*) yang akan dipakai atau tidak sebagai *inputs* baru dalam proses sistem politik berikutnya.

Mengenai perumusan kebijakan Bridgman dan Davis seperti telah dikutip dalam Suharto (2008:23), mengatakan bahwa salah satu tugas pemerintahan adalah sebagai perumus kebijakan publik. Agar kebijakan publik dapat dirumuskan secara sistematis, diperlukan sebuah proses yang sistematis pula. Meskipun proses itu tidak selalu harus bersifat kaku, proses kebijakan memungkinkan sistem pemerintahan dalam merumuskan kebijakan menjadi teratur dan memiliki ritme yang jelas. Proses perumusan kebijakan sering pula disebut sebagai lingkaran kebijakan (*police cycle*).

Menurut Suharto (2008:3), kebijakan publik (*policy*) adalah sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti *government* yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh pengelolaan sumber daya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi dari berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.

Sebagai kebijakan negara, menurut Winarno dalam kutipan Madani (2008:23), perumusan kebijakan publik pada dasarnya 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. Para pemain kebijakan yang terlibat dalam perumusan kebijakan berbeda antara negara maju dan berkembang.

Negara-negara berkembang seperti Indonesia, perumusan kebijakan lebih dikendalikan oleh elit politik dengan pengaruh massa rakyat relatif kecil. Struktur pembuatan kebijakan di negara-negara berkembang cenderung lebih sederhana dibandingkan dengan negara-negara maju, seperti Eropa Barat dan Amerika Serikat. Negara-negara maju setiap penduduk pada umumnya telah memiliki kesadaran tinggi terhadap hak-hak politik warga negara. Mereka mempunyai kepentingan terhadap kebijakan publik dan sedapat mungkin ambil bagian dalam proses

perumusannya. Karenanya, proses dan struktur pembuatan kebijakan di negara-negara maju lebih kompleks.

Seperti diungkapkan oleh Lindblom, dkk. dalam kutipan Suharto (2008:24), secara garis besar, para pemain kebijakan dapat dikelompokkan ke dalam dua kategori, yaitu pemain resmi atau formal dan pemain tidak resmi atau non-formal. Pemain kebijakan formal meliputi presiden termasuk menteri dan pejabat publik yang membantunya (eksekutif), badan-badan administrasi pemerintah, lembaga-lembaga yudikatif, dan lembaga legislatif. Sedangkan pemain kebijakan non-formal mencakup kelompok-kelompok kepentingan, partai-partai politik, dan warga negara individu.

Kelompok-kelompok kepentingan memainkan peranan penting di hampir semua negara. Namun, peranan mereka tergantung pada apakah negara yang bersangkutan menganut sistem demokratis atau otoriter. Kelompok ini antara lain mencakup pegiat dan aktivis organisasi non-pemerintah, media massa dan lembaga-lembaga analisis dan pemikir kebijakan (*Think Tank*) yang independen.

Istilah lain untuk pemain kebijakan adalah *stakeholder* kebijakan. *Stakeholder* (pemangku kepentingan) yang dimaksudkan di sini adalah individu, kelompok atau lembaga yang memiliki kepentingan terhadap suatu kebijakan. *Stakeholder* kebijakan bisa mencakup aktor yang terlibat dalam proses perumusan dan pelaksanaan suatu kebijakan publik, para penerima manfaat, maupun para korban yang dirugikan sebuah kebijakan publik. Dengan demikian, *stakeholder* kebijakan bisa mereka yang mendukung ataupun yang menolak. Secara garis besar,

stakeholder kebijakan publik dapat dibedakan ke dalam tiga kelompok menurut Putra dalam kutipan Madani (2008:25) :

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. Misalnya *Stakeholder* kunci untuk suatu kebijakan di bidang pendidikan di tingkat kabupaten adalah :

- a. Pemerintah Kabupaten
- b. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- c. Dinas pendidikan yang membawahi langsung program-program pendidikan di daerah tersebut.

2. **Stakeholder Primer**

Mereka yang memiliki kaitan kepentingan secara langsung dengan suatu kebijakan, program atau proyek. Mereka biasanya dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan, terutama dalam penyerapan aspirasi publik. *Stakeholder* primer bisa mencakup :

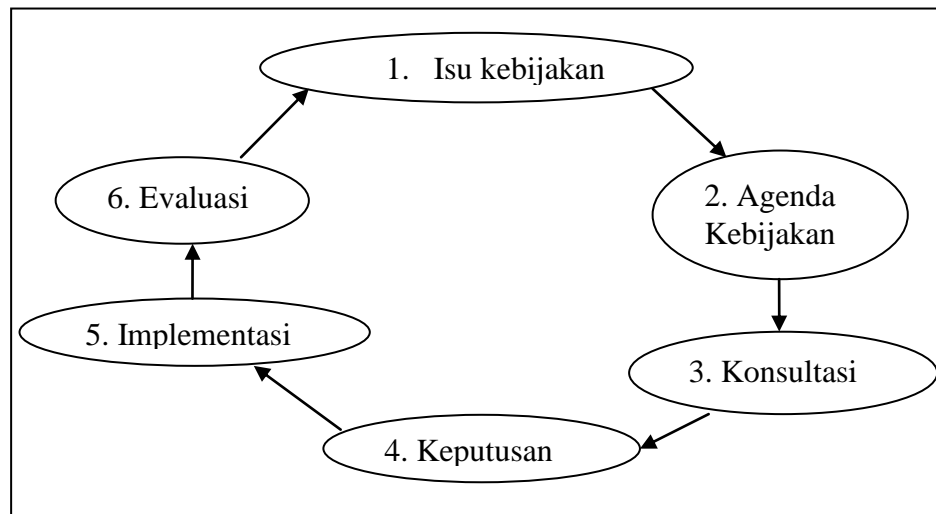
- a. Masyarakat yang diidentifikasi akan terkena dampak (baik positif maupun negatif) oleh suatu kebijakan
- b. Tokoh masyarakat
- c. Pihak manajer publik, yakni lembaga atau badan publik yang bertanggungjawab dalam penentuan dan penerapan suatu keputusan

3. **Stakeholder Sekunder**

Mereka yang tidak memiliki kaitan kepentingan langsung dengan suatu kebijakan, program dan proyek, namun memiliki kepedulian dan perhatian sehingga mereka turut bersuara dan berupaya untuk mempengaruhi keputusan legal pemerintah. Kelompok-kelompok kritis, organisasi profesional, Lembaga Swadaya Masyarakat, Organisasi Sosial, dan Lembaga-lembaga Keuangan Internasional dapat dikategorikan sebagai *stakeholder* sekunder.

Bridgman dan Davis dalam Suharto (2008:26) mengemukakan bahwa, hampir semua penjelasan mengenai proses perumusan kebijakan bergerak melalui tiga tahapan, yaitu pengembangan ide, melakukan aksi, dan mengevaluasi hasil. Secara formal, ketiga langkah itu bisa disederhanakan menjadi: pengembangan ide (*ideation*), realisasi (*realisation*), dan evaluasi (*evaluation*). Secara kurang formal, ketiga tahapan itu bisa pula diformulasikan menjadi : berfikir (*thinking*), bertindak (*doing*), dan menguji (*testing*).

Menurut Suharto dalam bukunya *Kebijakan Sosial* (2008:26), perumusan kebijakan dapat dilakukan melalui lingkaran kebijakan yang akan dimulai dari identifikasi isu, merumuskan agenda kebijakan, melakukan konsultasi, menetapkan keputusan, menerapkan kebijakan, dan mengevaluasi kebijakan. Keenam langkah tersebut dapat dilihat secara ringkas dalam lingkaran kebijakan di bawah ini :



Gambar 2. Lingkaran Kebijakan

D. Tinjauan Tentang Proses Penyusunan dan Penetapan Perda Tata Ruang

1. Proses Penetapan Peraturan Daerah Tata Ruang Wilayah Kota Bandar Lampung

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Peraturan Perundang-undangan menjadi landasan hukum dalam penyusunan peraturan daerah mulai dari penyusunan rancangan peraturan daerah sampai pada penetapan peraturan daerah. Demikian pula pada penyusunan Peraturan Daerah Tata Ruang Wilayah Kota Bandar Lampung yang di dalam prosesnya terjadi relasi atau hubungan antar institusi antara DPRD Kota Bandar Lampung dan Pemerintah Kota Bandar

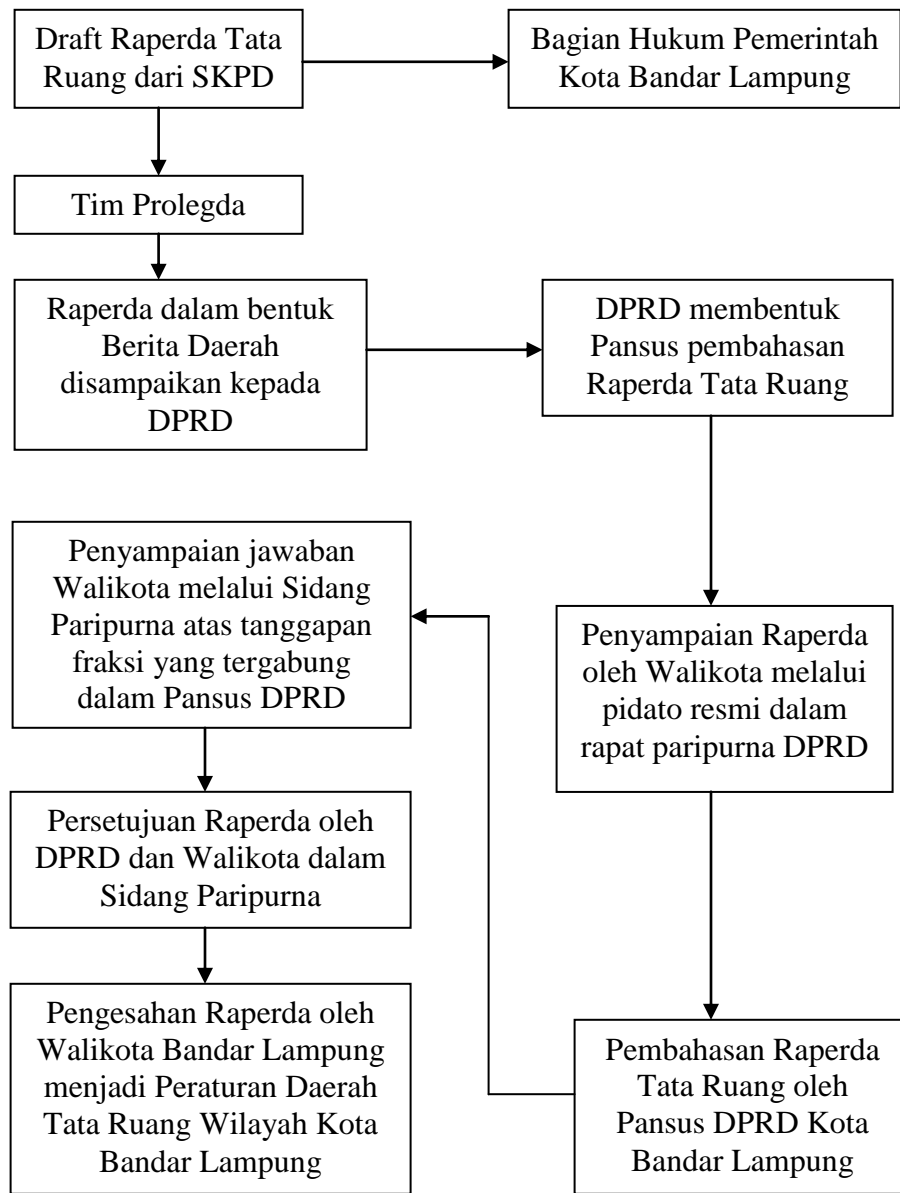
Lampung. Proses penyusunan dan penetapan Peraturan Daerah Tata Ruang Wilayah Kota Bandar Lampung dimulai dengan penyampaian draft rancangan peraturan daerah tata ruang dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang dalam hal ini adalah Badan Perencana dan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Bandar Lampung ke Bagian Hukum Pemerintah Kota Bandar Lampung untuk dikoreksi sesuai dengan ketentuan dan peraturan yang berlaku.

Draft yang telah diperiksa oleh Bagian Hukum dikembalikan kepada SKPD untuk diperbaiki. Setelah itu, SKPD bersama-sama dengan tim prolegda (program legislasi daerah) kembali membahas rancangan peraturan daerah dan naskah akademik (NA). Tim prolegda adalah tim atau panitia yang dibentuk oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung untuk membahas draft rancangan peraturan daerah yang terdiri dari staf ahli dari Pemerintah Kota Bandar Lampung, tenaga ahli bidang tata ruang, akademisi perguruan tinggi negeri, dan tenaga ahli bagian hukum.

Pembahasan yang telah dilakukan oleh Tim Prolegda, draft rancangan peraturan daerah disampaikan melalui berita daerah yang ditandatangani Walikota kepada DPRD Kota Bandar Lampung untuk dibahas. Setelah rancangan peraturan daerah sampai di DPRD, kemudian DPRD mengagendakan pembahasan rancangan peraturan daerah oleh panitia khusus (pansus) DPRD Kota Bandar Lampung. Panitia khusus Rancangan Peraturan Daerah Tata Ruang Wilayah Kota Bandar Lampung terdiri atas fraksi-fraksi gabungan yang ada di DPRD Kota Bandar Lampung. Selanjutnya, DPRD Kota Bandar Lampung menyampaikan surat kepada

Walikota Bandar Lampung untuk agenda penyampaian rancangan peraturan daerah secara resmi dihadapan para dewan dalam Sidang Paripurna.

Rancangan peraturan daerah kemudian dibahas oleh fraksi-fraksi yang tergabung dalam pansus Rancangan Peraturan Daerah Tata Ruang Wilayah Kota Bandar Lampung. Setelah pembahasan rancangan peraturan daerah selesai dilakukan oleh pansus, selanjutnya pansus menyampaikan surat kepada walikota untuk menetapkan rancangan peraturan daerah yang disampaikan kepada DPRD Kota Bandar Lampung untuk disahkan oleh Walikota Bandar Lampung dalam sidang paripurna. Dalam sidang paripurna tersebut walikota memberikan jawaban atas tanggapan fraksi-fraksi yang tergabung dalam pansus rancangan peraturan daerah tata ruang. Tahap terakhir, Pemerintah Kota Bandar Lampung mengajukan rancangan peraturan daerah yang telah disahkan oleh DPRD Kota Bandar Lampung untuk disampaikan kepada Walikota Bandar Lampung untuk ditandatangani sehingga secara resmi Rancangan Peraturan Daerah Tata Ruang Wilayah Kota Bandar Lampung tersebut dinyatakan sah menjadi Peraturan Daerah Tata Ruang Wilayah Kota Bandar Lampung. Deskripsi mengenai alur proses penyusunan dan penetapan Peraturan Daerah Tata Ruang Wilayah Kota Bandar Lampung di atas dapat dilihat pada bagan proses berikut ini:



Gambar 3. Alur proses penetapan Perda Tata Ruang Kota Bandar Lampung

2. Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Bandar Lampung Tentang Proses Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah

Peraturan Tata tertib DPRD Kota Bandar Lampung telah mengatur tata cara dalam proses pembuatan peraturan daerah. Tata cara dalam pembuatan peraturan daerah tersebut tertuang dalam Bab X tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah Bagian Ketiga tentang Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Bandar Lampung antara lain, yaitu pasal 136, pasal 137, pasal 138, pasal 139, pasal 140, 141, pasal 142. Pasal-pasal tersebut menjelaskan tentang tata cara penyusunan rancangan peraturan daerah oleh legislatif dan eksekutif yakni DPRD Kota Bandar Lampung dan Pemerintah Kota Bandar Lampung.

Berdasarkan Pasal 136 Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Bandar Lampung, rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD dapat diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Badan Legislasi Daerah. Rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik, daftar nama dan tanda tangan pengusul, dan diberikan nomor pokok oleh sekretariat DPRD. Rancangan peraturan daerah tersebut oleh pimpinan DPRD disampaikan kepada Badan Legislasi Daerah untuk dilakukan pengkajian. Pimpinan DPRD kemudian menyampaikan hasil pengkajian Badan Legislasi Daerah kepada rapat paripurna DPRD yang sebelumnya telah disampaikan kepada semua anggota DPRD selambat-lambatnya tujuh hari sebelum rapat paripurna DPRD. Rancangan peraturan daerah dibahas dalam rapat paripurna DPRD yang berisikan kegiatan antara lain, yaitu:

- a. Pengusul memberikan penjelasan;
- b. Fraksi dan anggota DPRD memberikan pandangan melalui pandangan fraksi;
- c. Pengusul memberikan jawaban atas pandangan fraksi.

Rapat paripurna DPRD memutuskan usul rancangan peraturan daerah setelah melalui proses penjelasan pengusul dan pandangan fraksi dan anggota DPRD, berupa:

- a. Persetujuan;
- b. Persetujuan dengan perubahan; atau
- c. Penolakan.

Jika dalam hal persetujuan dengan perubahan, maka DPRD menugasi komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi Daerah, atau panitia khusus untuk menyempurnakan rancangan peraturan daerah tersebut. Rancangan peraturan daerah yang telah disiapkan oleh DPRD disampaikan dengan surat pimpinan DPRD kepada walikota.

Pasal 137 Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Bandar Lampung menjelaskan bahwa rancangan peraturan daerah yang berasal dari walikota diajukan dengan surat walikota kepada pimpinan DPRD. Selanjutnya, dalam pasal 138 menjelaskan apabila dalam satu masa sidang walikota dan DPRD menyampaikan rancangan peraturan daerah mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan yang disampaikan oleh walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan. Rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD atau walikota dibahas

bersama oleh DPRD dan walikota untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pembahasan rancangan peraturan daerah tersebut dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan sebagaimana diatur dalam Pasal 139 Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Bandar Lampung, yaitu:

Pembicaraan tingkat I, meliputi:

- a. Dalam hal rancangan peraturan daerah berasal dari walikota dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:
 1. Penjelasan walikota dalam rapat paripurna mengenai rancangan peraturan daerah;
 2. Pemandangan umum fraksi terhadap rancangan peraturan daerah; dan
 3. Tanggapan dan/atau jawaban walikota terhadap pandangan umum fraksi.
- b. Dalam hal rancangan peraturan daerah berasal dari DPRD dilakukan kegiatan sebagai berikut:
 1. Penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Badan Legislasi Daerah, atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai rancangan peraturan daerah;
 2. Pendapat walikota terhadap rancangan peraturan daerah; dan
 3. Tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat walikota.
- c. Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan walikota atau pejabat yang ditunjuk mewakilinya.

Pembicaraan tingkat II, meliputi:

- a. Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan:
 1. Penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi proses pembahasan, pendapat fraksi dan hasil pembicaraan sebagaimana dimaksud pada pembicaraan I huruf c; dan
 2. Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna.
- b. Pendapat akhir walikota.

Bilamana permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna sebagaimana dimaksud pada pembicaraan tingkat II huruf a nomor dua tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, maka keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Sedangkan dalam hal rancangan peraturan daerah tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan walikota, rancangan peraturan daerah tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam masa persidangan DPRD yang sama.

Rancangan peraturan daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD dan walikota sebagaimana diatur dalam Pasal 140 Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Bandar Lampung. Penarikan kembali rancangan peraturan daerah tersebut oleh DPRD, dilakukan dengan keputusan pimpinan DPRD dengan disertai alasan penarikan. Sedangkan penarikan kembali rancangan peraturan daerah oleh walikota disampaikan dengan surat walikota disertai alasan penarikan. Rancangan peraturan daerah yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan walikota. Penarikan kembali rancangan tersebut hanya dapat dilakukan dalam rapat

paripurna DPRD yang dihadiri oleh walikota. Rancangan peraturan daerah yang ditarik kembali tidak dapat diajukan lagi pada masa sidang yang sama.

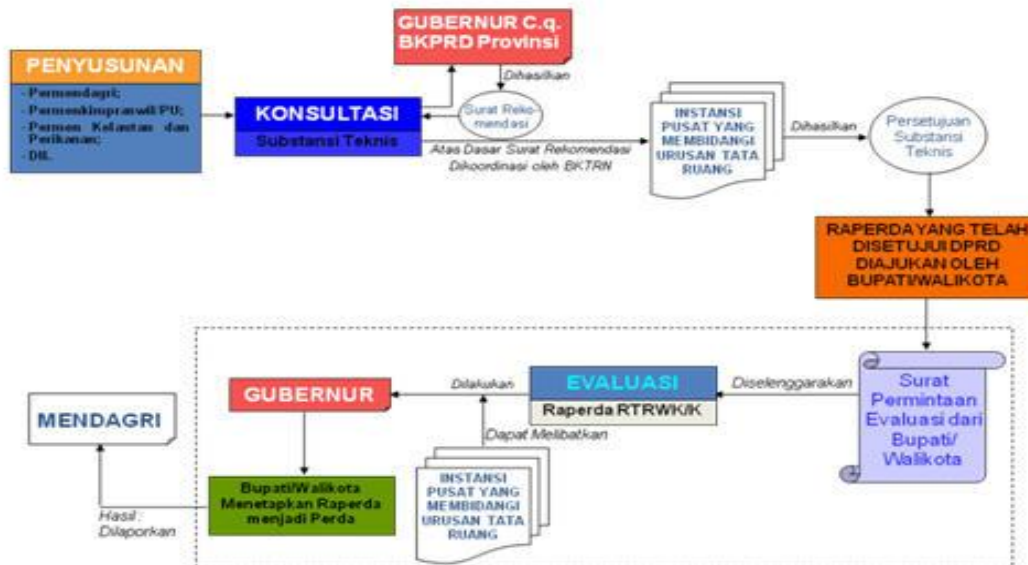
Proses persetujuan dan penetapan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah sampai pada pengundangan naskah peraturan daerah ke dalam lembaran daerah tercantum dalam Pasal 141 dan 142 Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Bandar Lampung. Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Walikota untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 141 Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Bandar Lampung. Penyampaian rancangan peraturan daerah tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lambat tujuh hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan walikota ditetapkan oleh walikota dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan peraturan daerah disetujui bersama oleh DPRD dan walikota sebagaimana diatur dalam Pasal 142 Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Bandar Lampung. Dalam hal rancangan peraturan daerah tidak ditandatangani oleh walikota, rancangan peraturan daerah tersebut sah menjadi peraturan daerah dengan kalimat pengesahan yang berbunyi “Peraturan daerah ini dinyatakan sah” dan wajib diundangkan dalam lembaran daerah. Kalimat pengesahan dalam rancangan peraturan daerah yang telah disetujui tersebut harus dibubuhkan pada halaman terakhir peraturan daerah sebelum pengundangan naskah peraturan daerah ke dalam lembaran daerah. Peraturan daerah berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

Melihat deskripsi pasal-pasal dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Bandar Lampung di atas, peneliti dapat mengambil simpulan bahwa pasal-pasal tersebut dapat dijadikan acuan sebagai instrumen dalam penelitian ini karena pasal-pasal tersebut menjelaskan tentang proses penyusunan dan penetapan rancangan peraturan daerah sampai menjadi peraturan daerah yang dalam proses penyusunan dan penetapan peraturan daerah tersebut terjadi relasi atau hubungan antar institusi DPRD Kota Bandar Lampung dan Pemerintah Kota Bandar Lampung.

3. Mekanisme Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Tata Ruang (RTR) Kabupaten/Kota

Demikian halnya dengan mekanisme yang dilakukan di kabupaten/kota, pemerintah provinsi mempunyai peran mewakili pemerintah pusat dalam melakukan proses evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah tentang rencana tata ruang kabupaten/kota. Mekanisme penyusunan raperda tentang rencana tata ruang kabupaten/kota secara garis besar dilakukan melalui dua tahap yaitu tahap konsultasi dan tahap evaluasi seperti yang tergambar pada diagram berikut ini :



Gambar 4. Mekanisme penyusunan raperda kabupaten/kota

Pada tahap konsultasi bupati/walikota dibantu BKPRD (Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah) kabupaten/kota mengkonsultasikan rancangan perda tentang RTRWK/K, RTR kawasan strategis kabupaten/kota, dan RDTRK/K kepada instansi pusat yang membidangi urusan tata ruang yang dikoordinasikan oleh BKTRN guna mendapatkan persetujuan substansi teknis. Rancangan perda harus dilampiri dokumen RTR kabupaten/kota dan album peta. Pengajuan permintaan persetujuan substansi teknis ke pemerintah pusat dilakukan setelah rancangan perda dibahas di BKPRD Provinsi dan mendapatkan rekomendasi dari gubernur.

Setelah keluar surat persetujuan substansi teknis dari instansi pusat yang membidangi urusan tata ruang, dilanjutkan oleh bupati/walikota untuk mendapat persetujuan bersama dengan DPRD. Kedua bahan tersebut yaitu surat persetujuan substansi teknis dari menteri yang membidangi urusan penataan ruang dan surat persetujuan bersama dengan DPRD menjadi bahan gubernur dalam melakukan evaluasi terhadap rancangan

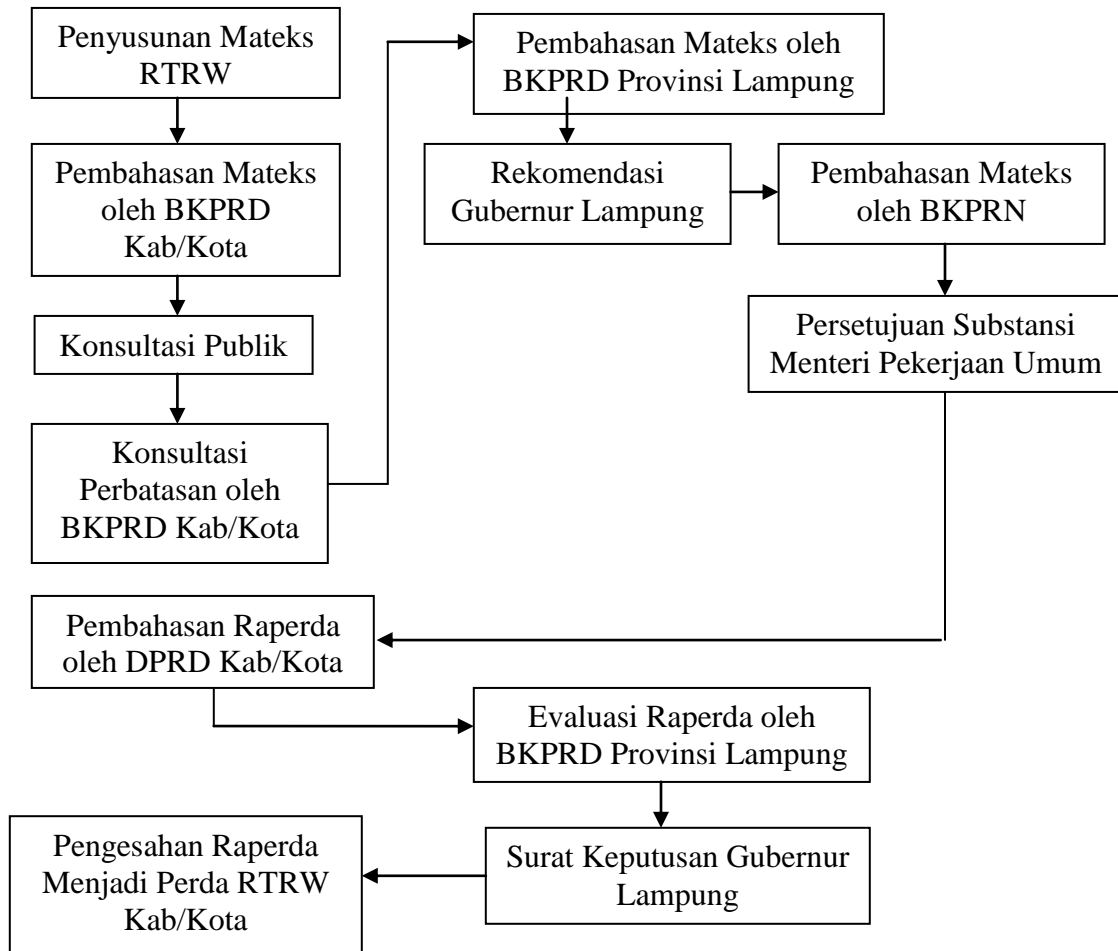
perda tentang RTRWK/K, rancangan perda tentang RTR kawasan strategis kabupaten/kota, dan rancangan perda tentang RDTR kabupaten/kota serta klarifikasi terhadap perda tentang RTRWK/K, perda tentang RTR kawasan strategis kabupaten/kota, dan perda tentang RDTR kabupaten/kota. (<http://www.google.com/26/01/2011>)

4. Proses Perumusan dan Penetapan Perda RTRW Kabupaten/Kota

Pasal 3 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tanggal 26 April 2007 tentang penataan ruang disebutkan bahwa penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan keberlanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional. Undang-undang tersebut mengamanatkan agar dibentuk peraturan pelaksanaan sebagai landasan operasional dalam mengimplementasikan ketentuan-ketentuan Undang-undang tersebut.

Peraturan pelaksanaan yang dimaksud terdiri atas 18 (delapan belas) substansi mengenai aspek-aspek dalam penyelenggaraan penataan ruang. Untuk mewujudkan harmonisasi dan keterpaduan pengaturan penyelenggaraan penataan ruang, pemerintah pusat telah memberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang yang memadukan berbagai substansi yang belum diatur secara tegas dalam Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tersebut dan diatur lebih lanjut sebagai landasan hukum bagi praktik penyelenggaraan penataan ruang.

Alur proses perumusan dan penetapan peraturan daerah tentang rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang dapat dilihat pada bagan proses berikut:



Gambar 5. Alur proses perumusan dan penetapan perda RTRW kabupaten/kota

Perencanaan tata ruang pada akhirnya akan menjadi kebijakan pemerintah, daerah merupakan salah satu faktor pemicu pertumbuhan suatu kawasan disamping kegiatan ekonomi dan transportasi wilayah. Oleh karena itu diperlukan adanya suatu perencanaan yang komprehensif dan bersinergis dengan produk-produk perencanaan daerah sebelumnya yang saat ini masih berlaku, sehingga di dalam implementasinya akan terlihat suatu rangkaian kegiatan yang saling terkait, terstruktur dan tepat sasaran sesuai dengan tujuan awal maupun skala prioritas yang telah ditetapkan sebelumnya.

Peraturan Daerah Provinsi Lampung No. 1 Tahun 2010 Tentang RTRW Provinsi Lampung, Kota Bandar Lampung ditetapkan sebagai Pusat Kegiatan Nasional yang memiliki fungsi utama sebagai pusat pemerintahan provinsi, pusat perdagangan dan jasa regional, pusat distribusi dan koleksi, pusat pendukung jasa pariwisata, dan pusat pendidikan tinggi. Kota Bandar Lampung sebagai Ibu Kota Provinsi Lampung dan pusat pemerintahan dengan laju pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi dan laju perkembangan pembangunan yang cukup pesat, memberikan pengaruh yang cukup signifikan terhadap pemanfaatan ruang, disamping itu juga memberikan dampak bagi lingkungan sekitarnya.

Untuk itu diperlukan upaya dari Pemerintah Kota Bandar Lampung untuk memformulasikan kebijakan pokok mengenai pola, struktur dan strategi pemanfaatan ruang kota serta merumuskan arahan pengelolaan dan pengembangan potensi sumber daya alami dan buatan serta sumber daya manusia dan juga merumuskan arahan pengendalian ruang melalui sebuah peraturan daerah. Hal penting yang harus menjadi perhatian dalam pembangunan Kota Bandar Lampung adalah masalah lingkungan alami yang sudah mulai berkurang fungsi ekologisnya dampak dari pembangunan fisik dan dampak dari pemanasan global, serta masalah sosial yang berdampak pada kemajuan Kota Bandar Lampung.

Ruang terbuka hijau yang sangat minim akan berdampak buruk pada fungsi ekologis yang akan merembet kepada masalah sosial. Urbanisasi berdampak pada kepadatan penduduk dan penggunaan prasarana dan sarana perkotaan juga akan menimbulkan masalah tersendiri. Oleh karena itu penetapan penyediaan ruang terbuka hijau 30% dan

hutan kota diharapkan dapat terlaksana disamping pelestarian sumber daya alam yang ada dan memaksimalkan potensinya. Pembangunan sarana dan prasarana yang berwawasan lingkungan menjadi bagian penting bagi pembangunan Kota Bandar Lampung menuju Bandar Lampung sebagai kota **pendidikan, perdagangan dan jasa yang aman, nyaman, dan berkelanjutan.**

Adapun isi Raperda RTRW Kota Bandar Lampung terdiri dari:

1. Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah Kota Bandar Lampung
2. Rencana struktur ruang wilayah
3. Rencana pola ruang wilayah
4. Penetapan kawasan strategis kota
5. Arahan pemanfaatan ruang wilayah, dan
6. Ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah

Pembahasan terhadap raperda RTRW ini berpedoman antara lain pada:

1. Undang-undang No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang
2. Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN)
3. Naskah Raperda RTRW yang disampaikan oleh Walikota Bandar Lampung pada rapat paripurna tanggal 7 Maret 2011
4. Pemandangan umum yang disampaikan oleh fraksi-fraksi pada rapat paripurna tanggal 9 Maret 2011
5. Jawaban walikota atas pandangan umum fraksi yang disampaikan pada rapat paripurna tanggal 10 Maret 2011

6. Penjelasan tambahan dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan instansi terkait yang disampaikan pada saat rapat kerja dengan Pansus.

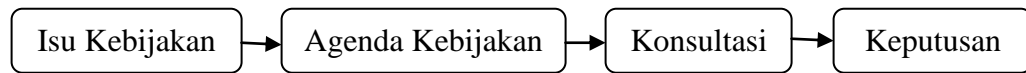
Setelah melalui pembahasan yang dilakukan secara maraton serta dilandasi rasa tanggung jawab atas tugas yang diberikan kepada pansus, akhirnya pansus dapat menyelesaikan pembahasan dan seluruh keputusan yang ditetapkan dilaksanakan secara musyawarah mufakat.

5. Proses Perumusan dan Penetapan Perda Menurut Teori Perumusan Kebijakan

Menurut Bridgman dan Davis dalam Suharto (2008:26), proses perumusan kebijakan bergerak melalui tiga tahapan, yaitu pengembangan ide, melakukan aksi dan mengevaluasi hasil. Secara formal, ketiga langkah itu bisa disederhanakan menjadi: pengembangan ide (*ideation*), realisasi (*realisation*), dan evaluasi (*evaluation*). Secara kurang formal, ketiga tahapan itu bisa pula diformulasikan menjadi : berfikir (*thinking*), bertindak (*doing*), dan menguji (*testing*). Lingkaran kebijakan menurut Edi Suharto (2008:26) seperti yang telah disampaikan peneliti pada subbab sebelumnya, Edi Suharto menjelaskan proses perumusan kebijakan mulai dari isu kebijakan, agenda kebijakan, konsultasi, keputusan, implementasi, sampai pada evaluasi.

Mengacu pada lingkaran kebijakan oleh Suharto, sesuai dengan tujuan penelitian ini yaitu untuk mengetahui relasi antar institusi antara DPRD dan pemerintah daerah pada perumusan kebijakan tata ruang wilayah Kota Bandar Lampung dalam perspektif model Levine dan White, peneliti membatasi tahapan proses perumusan kebijakan hanya sampai pada penetapan keputusan kebijakan atau penetapan peraturan daerah.

Tahapan proses perumusan kebijakan yang dilalui peneliti dalam penelitian ini, yaitu:



Gambar 6. Proses perumusan kebijakan

1. Mengidentifikasi Isu Kebijakan

Isu-isu kebijakan dalam Suharto (2008:27), pada hakikatnya merupakan permasalahan sosial yang aktual, mempengaruhi banyak orang, dan mendesak untuk dipecahkan. Misalnya, masalah kekerasan terhadap istri dan anak yang meningkat belakangan ini, korban HIV/AIDS yang menimpa remaja pecandu narkoba karena tukar-menukar jarum suntik yang tidak steril, pengangguran akibat pemutusan hubungan kerja sepihak dari perusahaan, meningkatnya jumlah anak jalanan dan pekerja anak yang terkait dengan biaya sekolah dasar yang semakin mahal adalah beberapa masalah sosial yang biasanya dijadikan isu kebijakan. Isu-isu tersebut biasanya muncul berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan perguruan tinggi atau organisasi non-pemerintah. Isu kebijakan dari perumusan kebijakan dalam penelitian ini adalah pembentukan kawasan strategis metropolitan Kota Bandar Lampung yang termuat dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Bandar Lampung 2011-2030.

2. Merumuskan Agenda Kebijakan

Identifikasi dan perdebatan mengenai isu-isu kebijakan di atas melahirkan agenda kebijakan. Agenda kebijakan merupakan sebuah masalah sosial yang paling memungkinkan direspon oleh kebijakan. Agenda kebijakan juga dapat dianalogikan dengan sebuah “topik diskusi” atau “agenda rapat” yang dibahas dalam sebuah

pertemuan besar para pejabat pemerintah. Kingdon dalam Suharto (2008:29) memberi definisi mengenai agenda kebijakan seperti ini:

“A policy agenda is that list of subjects or problems to which government officials, and people outside of government closely associated with these officials, are paying some serious attention at any given time”.

Agenda kebijakan adalah daftar subjek atau masalah dengan mana pejabat pemerintah beserta orang-orang di luar pemerintah yang memiliki hubungan dengan pemerintah, memberi perhatian serius pada suatu waktu tertentu. Adakalanya sebuah isu yang dianggap penting segera mendapat perhatian. Isu seperti ini kemudian menjadi agenda kebijakan yang akan dibicarakan oleh para pemain kebijakan formal. Ada saatnya pula dimana sebuah isu hangat kemudian mendingin dan pada akhirnya dilupakan.

3. Melakukan Konsultasi

Arsitektur pemerintahan cenderung bersifat multi-ragam, melibatkan banyak lembaga dan sektor kehidupan. Untuk menghindari tumpang tindih kepentingan dan memperoleh dukungan yang luas dari publik setiap agenda kebijakan perlu didiskusikan dengan berbagai lembaga dan pihak, inilah yang dalam Suharto (2008:33) disebut dengan melakukan konsultasi. Melalui konsultasi, ide-ide dapat diuji dan proposal kebijakan disempurnakan. Ada beberapa alasan pemerintah perlu mengkonsultasikan agenda kebijakan, antara lain yaitu:

- Sesuai nilai-nilai demokratis yang menekankan pentingnya keterbukaan, partisipasi dan masukan dari banyak orang;
- Membangun konsensus dan dukungan politik;

- Meningkatkan koordinasi diantara berbagai lembaga yang terkait dengan agenda kebijakan dan lembaga yang akan merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan tersebut;
- Meningkatkan kualitas agenda kebijakan melalui pengumpulan informasi dari beragam pihak dan dengan menggunakan beragam media;
- Mempercepat respon dan perumusan strategi-strategi kebijakan yang akan ditetapkan untuk mengatasi agenda kebijakan prioritas.

Selanjutnya ada beberapa instrumen atau alat yang biasa digunakan dalam proses konsultasi kebijakan publik, diantaranya adalah:

- ❖ Sosialisasi. Memberi informasi awal kepada khalayak ramai mengenai kebijakan yang akan ditetapkan. Sosialisasi dapat dilakukan dengan survey, penelitian kelompok terfokus, dan kampanye publik.
- ❖ Pertemuan. Konsultasi bisa dilakukan melalui berbagai bentuk pertemuan dengan beragam *stakeholder* dan kelompok kepentingan, seperti kontak dan *lobby* dengan *stakeholder* kunci, seminar, atau dengar pendapat (*public hearing*) dengan tokoh-tokoh masyarakat.
- ❖ Kerjasama. Kerjasama adalah salah satu bentuk konsultasi yang mendalam. Beberapa pihak yang berkepentingan tidak hanya bisa mengekspresikan pendapatnya, melainkan dapat sekaligus menjalin koalisi untuk menyempurnakan proposal kebijakan. Kerjasama bisa dilakukan melalui pembentukan dewan penasihat atau juga secara langsung antara pihak pembuat

kebijakan dengan pihak lain melalui penetapan naskah kerjasama atau *Memorandum of Understanding* (MoU).

- ❖ Delegasi. Delegasi adalah pemberian wewenang mengenai pengendalian agenda kebijakan kepada kelompok lain di luar pemerintahan, seperti analis kebijakan, organisasi non-pemerintah (organisasi sosial dan lembaga swadaya masyarakat) atau komunitas. Artinya, mereka yang diberi delegasi merancang sebuah mekanisme konsultasi untuk menyempurnakan agenda kebijakan.

4. Menetapkan Keputusan

Setelah isu kebijakan teridentifikasi, agenda kebijakan dirumuskan, dan konsultasi dilakukan, maka tahap berikutnya adalah menetapkan alternatif kebijakan apa yang akan diputuskan. Jika kebijakan diwujudkan dalam bentuk program pelayanan sosial, tahap penetapan keputusan kebijakan melibatkan pembuatan pertimbangan oleh kabinet. Jika kebijakan berbentuk peraturan dan perundang-undangan, maka pembuatan keputusan melibatkan pihak eksekutif dan legislatif. Kebijakan yang dikaji dalam penelitian ini adalah kebijakan tentang Peraturan Daerah Tata Ruang Wilayah Kota Bandar Lampung, maka pembuatan keputusan kebijakan melibatkan pihak eksekutif dan legislatif.

Sebuah kebijakan yang akan ditetapkan dalam bentuk undang-undang biasanya dibuat dalam dua format, yakni draft atau rancangan undang-undang (RUU) dan naskah akademik (NA). Rancangan undang-undang (RUU) merupakan naskah yang terdiri dari pasal-pasal beserta penjelasannya. Sedangkan naskah akademik (NA) pada dasarnya

merupakan naskah kebijakan (*policy paper*) yang menjelaskan konsep-konsep ilmiah yang mendukung peraturan atau pasal-pasal yang dinyatakan dalam RUU.

Melalui empat tahapan proses perumusan kebijakan di atas, peneliti dapat mengambil simpulan bahwa empat tahapan proses perumusan kebijakan tersebut dapat dijadikan acuan sebagai instrumen dalam penelitian ini karena empat tahapan proses perumusan kebijakan tersebut dapat menggambarkan tentang proses perumusan kebijakan tata ruang dalam hal ini penyusunan dan penetapan rancangan peraturan daerah sampai menjadi Peraturan Daerah tentang Tata Ruang Wilayah Kota Bandar Lampung yang dalam proses penyusunan dan penetapan peraturan daerah tersebut terjadi relasi atau hubungan antar institusi DPRD Kota Bandar Lampung dan Pemerintah Kota Bandar Lampung.

E. Tinjauan Mengenai Pembangunan Wilayah

1. Tinjauan Mengenai Pembangunan

Soedjono Hoemardani dalam Hadiawan (2006:4) mengatakan bahwa, Istilah pembangunan merupakan salah satu istilah yang relatif masih baru yang masih muda dan belum begitu lama dikenal dan dipakai dalam perbendaharaan kata. Istilah pembangunan merupakan terjemahan dari kata *development* baru dikenal setelah Perang Dunia kedua.

Menurut Agus Hadiawan dalam *Buku Ajar Teori Pembangunan* (2006:5), dalam pengertian pembangunan terkandung arti adanya suatu usaha untuk mengembangkan, memperbaharui, mengganti yang tidak atau kurang baik dengan yang baik, membuat yang baik menjadi lebih baik, yang sudah baik diusahakan agar semakin baik. Dalam

pengertian pembangunan tersebut terkandung pula arti adanya suatu usaha agar benar-benar lebih maju, lebih modern, usaha untuk maju terus dengan modernisasi dan pembaharuan.

Ron Witton dalam kutipan Hadiawan (2006:5) mengatakan, istilah pembangunan sering disamakan dengan pertumbuhan ekonomi. Kalau kita hanya memakai statistik-statistik ekonomi yang sempit, yaitu statistik yang dibuat oleh para ekonom dan instansi-instansi Bank Dunia, sering ada pendekatan bahwa asal ada pertumbuhan dalam ekonomi boleh dikatakan ada pembangunan.

Meskipun ekonomi tradisional merosot, umpamanya mata pencaharian orang jelata yang terdiri dari para pembuat alat dari bahan alamiah diruntuhkan oleh pemasaran barang-barang dari plastik, atau sebagai contoh lain, mata pencaharian pemilik warung dihancurkan oleh berdirinya suatu kompleks supermarket yang baru, masih dianggap oleh para ahli ekonomi ada pembangunan karena statistik ekonomi yang mudah dihitung, yaitu sektor modern naik terus.

Asumsi peneliti berdasarkan paparan pendapat para ahli tersebut, bahwa pembangunan adalah suatu usaha yang secara sadar yang dilakukan oleh pemerintah untuk melakukan perubahan disegala bidang kehidupan ke arah yang lebih baik dengan perencanaan yang optimal untuk mencapai suatu tujuan yaitu sasaran pembangunan dan perubahan di masa mendatang.

2. Tinjauan Mengenai Perencanaan dan Pengembangan Wilayah

Konteks pembangunan wilayah, Mautis dalam kutipan skripsi Rizkyarobbi (2011:27) mengatakan bahwa pendekatan wilayah adalah suatu cara untuk memahami kondisi, ciri, dan hubungan sebab akibat (fenomena) dari unsur-unsur pembentuk wilayah (tata ruang wilayah) seperti penduduk, sumber daya buatan, sosial ekonomi dan lingkungan fisik. Poernomosidi dalam kutipan skripsi Rizkyarobbi (2011:27) juga menyebutkan bahwa pembangunan wilayah tidak terlepas dan berkaitan dengan perbaikan kemakmuran rakyat. Hal ini dimaksudkan untuk memenuhi kepentingan dan perbaikan masyarakat setempat, disamping memenuhi fungsinya dalam bangsa dan negara, yang berarti pula bahwa pengembangan dan pembangunan wilayah lebih dititikberatkan pada upaya perwujudan secara lebih terukur jumlah dan jenis kegiatan masyarakat serta pendistribusiannya dalam tatanan ruang.

Hubungan keterkaitan antar wilayah dapat dilihat sebagai hubungan inter regional dan intra regional. Hubungan inter regional ditujukan melalui adanya pergerakan dalam satu wilayah seperti kota besar yang melayani seluruh wilayahnya, sedangkan hubungan intra regional diartikan sebagai keterkaitan antara suatu wilayah dengan wilayah lainnya.

F. Tinjauan Mengenai Tata Ruang Kota

1. Pengertian Lingkungan Kehidupan Perkotaan

Kota sebagai lingkungan kehidupan mempunyai ciri non agraris dalam aspek perekonomian, membedakan desa dan kota, dimana desa adalah lingkungan kehidupan pedesaan yang berciri agraris. Selain aspek perekonomian maka dalam aspek sosial budaya, kota juga menunjukkan ciri sendiri. Seperti dikemukakan oleh

Constandse dalam kutipan skripsi Rizkyarobbi (2011:28), bahwa spirit kota berciri mandiri, rasional dinamis dan berorientasi ke arah kemajuan. Dapat diuraikan lebih lanjut beda antara kota dan desa sebagai berikut :

- a. Berbeda dengan desa, kota adalah lingkungan kehidupan dengan konsentrasi penduduk yang tinggi karena kegiatannya non agraris yaitu industri dan jasa yang terpusat membutuhkan tenaga kerja yang banyak.
- b. Konsentrasi penduduk itu juga mengakibatkan konsentrasi bangunan sehingga di kota akan terdapat bangunan yang rapat dan oleh karena itu daerah perkotaan sering disebut dengan daerah yang terbangun, yang mengganbarkan bangunan yang rapat maupun yang bertingkat. Oleh karena itu, ada juga yang mengambil luas daerah yang terbangun menjadi kriteria dari daerah perkotaan.
- c. Kegiatan ekonomi, industri, dan jasa akan mengakibatkan mobilitas penduduk yang tinggi, karena setiap komponen kegiatan pada umumnya menghendaki hubungan dengan yang lainnya. Mobilitas yang tinggi ini mengakibatkan lalu lintas kota yang sangat sibuk dibandingkan dengan pedesaan.
- d. Kegiatan perindustrian akan mengakibatkan suasana kota lain dari pedesaan.
- e. Dinamika kehidupan di kota lebih tinggi dari pada di desa dan perubahan dapat terjadi dengan cepat.
- f. Penduduk kota umumnya bersifat mandiri, artinya cenderung berjuang dengan kekuatan sendiri tanpa tergantung pada kekuatan orang lain.
- g. Penduduk kota berorientasi pada kemajuan, tidak seperti tradisi di desa. Oleh karena itu, kota pada umumnya lebih mudah berhubungan dengan dunia luar maka pengaruh lebih cepat masuk pada masyarakat perkotaan.

2. Tata Ruang Kota

Tata ruang kota merupakan suatu usaha pemegang kebijakan untuk menentukan visi ataupun arah dari kota yang menjadi tanggung jawab pemegang kekuasaan di wilayah tersebut, dalam upaya mewujudkan tata ruang yang dapat mewadahi kegiatan seluruh warga secara berkesinambungan. Peraturan daerah kota Bandar Lampung tentang rencana tata ruang wilayah (RTRW) tahun 2011-2030 Kota Bandar Lampung dalam Bab 1 Ketentuan umum Bagian kesatu tentang pengertian, pasal 1 dijelaskan bahwa yang dimaksudkan dengan :

1. Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.
2. Tata Ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang.
3. Rencana Struktur Ruang Wilayah Kota adalah rencana yang mencakup sistem perkotaan wilayah kota dalam wilayah pelayanannya dan jaringan prasarana wilayah kota yang dikembangkan untuk mengintegrasikan wilayah kota selain untuk melayani kegiatan skala kota, meliputi sistem jaringan transportasi, sistem jaringan energi dan kelistrikan, sistem jaringan telekomunikasi, sistem sumber daya air, dan sistem jaringan lainnya.
4. Rencana Pola Ruang Wilayah Kota adalah rencana distribusi peruntukan ruang wilayah kota, meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan budi daya yang dituju sampai dengan akhir masa berlakunya RTRW kota yang dapat memberikan gambaran pemanfaatan ruang wilayah kota hingga 20 (dua puluh) tahun mendatang.

5. Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.
6. Rencana Tata Ruang adalah hasil perencanaan tata ruang.
7. Wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan / atau aspek fungsional.
8. Rencana Tata Ruang Wilayah Kota yang selanjutnya disingkat RTRW Kota adalah RTRW Kota Bandar Lampung.

Rencana umum tata ruang kota yang disebut juga sebagai *Master Plan* kota atau Rencana Induk Kota (RIK) dan dalam UU. No. 24 tahun 1992 disebut Rencana Tata Ruang Wilayah Kota (RTRWK), merupakan rencana bersifat umum yang berisi strategi dan kebijakan dasar pembangunan kota. Pada prinsipnya Rencana Tata Ruang Wilayah Kota berisi :

- a. Kebijaksanaan dasar pembangunan kota
- b. Struktur pemanfaatan ruang kota
- c. Struktur utama tingkat pelayanan kota
- d. Sistem utama jaringan transportasi

Asumsi peneliti mengenai pembangunan tata ruang wilayah Kota Bandar Lampung adalah suatu perencanaan yang disusun untuk mengelola wilayah Kota Bandar Lampung dengan menata pola ruang wilayah Kota Bandar Lampung dalam rangka pembangunan, pengembangan, pemanfaatan, dan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah Kota Bandar Lampung.

G. Kerangka Pikir

Relasi merupakan hubungan, yaitu suatu kegiatan tertentu yang membawa akibat kepada kegiatan lain. Hubungan juga dapat diartikan sebagai suatu proses, cara, atau arahan yang menceritakan/mengambarkan suatu objek tertentu yang membawa dampak atau pengaruh terhadap objek lainnya.

Bentuk interaksi paling utama seperti dijelaskan oleh Cooley dalam Madani (2011:50) adalah kerjasama diantara orang perorangan atau antarkelompok sebagai suatu usaha untuk mencapai tujuan bersama. Kerjasama yang dijalin oleh dua orang atau lebih atau kelompok ini memiliki fungsi penting. Interaksi tersebut terdapat dalam relasi DPRD Kota Bandar Lampung dan Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam perumusan dan penetapan Perda Tata Ruang Wilayah kota Bandar Lampung.

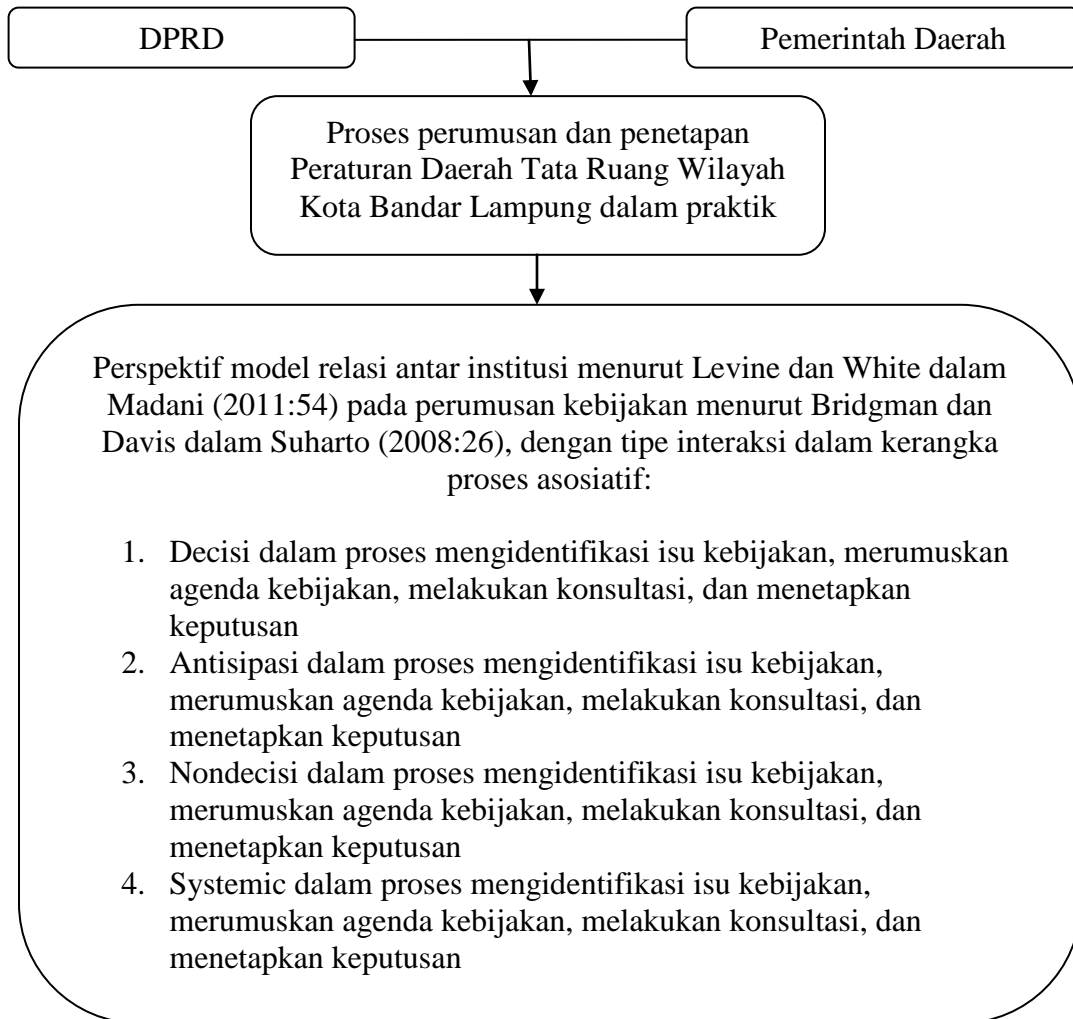
Peneliti akan mengkaji tentang relasi DPRD dan pemerintah daerah pada perumusan dan penetapan Perda Tata Ruang Wilayah Kota Bandar Lampung dalam perspektif model Levine dan White menggunakan teori proses perumusan kebijakan menurut Bridgman dan Davis melalui kerangka asosiatif dengan tipe interaksi menurut Levine dan White dalam Madani (2011:56) sebagai berikut:

1. Decisi dalam proses mengidentifikasi isu kebijakan, merumuskan agenda kebijakan, melakukan konsultasi, dan menetapkan keputusan
2. Antisipasi dalam proses mengidentifikasi isu kebijakan, merumuskan agenda kebijakan, melakukan konsultasi, dan menetapkan keputusan
3. Nondecisi dalam proses mengidentifikasi isu kebijakan, merumuskan agenda kebijakan, melakukan konsultasi, dan menetapkan keputusan

4. Systemic dalam proses mengidentifikasi isu kebijakan, merumuskan agenda kebijakan, melakukan konsultasi, dan menetapkan keputusan

Levine dan White dalam Madani (2011:56) menjelaskan tentang model interaksi antarinstansi kekuasaan sebagai bentuk spesifik dari model interaksi menurut Stone. Levine dan White membagi tipe interaksi dalam dua kerangka proses yaitu asosiatif dan disosiatif. Tipe interaksi yang berlangsung dalam kerangka asosiatif ini menurut Levine dan White dalam Madani (2011:56) dapat dikategorikan pada pendekatan *organizational exchange*. Interaksi yang terjadi pada pendekatan ini didasari oleh tujuan bersama serta kekuasaan dan sumber daya yang dimiliki masing-masing kelompok sehingga melalui interaksi, diharapkan penggunaan kekuasaan dan sumber daya secara bersama akan mempermudah tercapainya tujuan serta memberikan keuntungan bersama pada masing-masing kelompok yang terlibat.

Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui relasi DPRD dan Pemerintah daerah pada perumusan kebijakan tata ruang wilayah kota Bandar Lampung dalam perspektif model Levine dan White dengan tipe interaksi antarinstansi dalam kerangka proses asosiatif. Atas dasar uraian di atas, kerangka pikir dalam penelitian ini dapat dilihat melalui ilustrasi gambar pada bagan berikut:



Gambar 7. Kerangka Pikir