

166
Lb-7
13.07/0
Soe
a

DISERTASI

ANALISIS TENTANG RELASI KEPENTINGAN DI ANTARA AKTOR-AKTOR NEGARA, MASYARAKAT DAN PASAR DALAM PROSES PERUMUSAN KEBIJAKAN

(Studi Kasus tentang Eksistensi Malang Town Square)

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA



M. SALEH SOEAIDY

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2009**

UCAPAN TERIMA KASIH

ABSTRACT

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI

UCAPAN TERIMA KASIH	i
RINGKASAN	iv
ABSTRACT	vi
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	x
DAFTAR GAMBAR	xi
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	31
1.3. Tujuan Penelitian	35
1.4. Manfaat Penelitian	36
BAB II PERBINCANGAN TEORITIK	
2.1. Kebijakan dan Perumusan Kebijakan	38
2.1.1. Konsep Kebijakan	38
2.1.2. Proses Perumusan Kebijakan	42
2.1.3. Proses Perumusan Kebijakan Sebagai Proses Politik ...	48
2.1.4. Analisis Kebijakan	54
2.2. Relasi Antara Negara, Pasar, dan Masyarakat	72
2.2.1. Beberapa Ciri Kelembagaan Pemerintah, Pasar, dan Masyarakat	78
2.2.2. Pemerintah (<i>state</i>)	80
2.2.3. Pasar (<i>Market</i>)	81
2.2.4. <i>Civil Society</i>	83
2.3. Beberapa Pendekatan Teoritik	92
2.4. Kepentingan Umum (<i>Public Interest</i>)	100
2.5. Hasil Penelitian Terdahulu	107
BAB III METODE PENELITIAN	
3.1. Perspektif Penelitian	121
3.2. Penetapan Lokasi dan Situs Penelitian	121
3.3. Subyek Penelitian	123
3.4. Fokus Penelitian	124
3.5. Pengumpulan Data	124
3.6. Analisis Data	126
3.7. Keabsahan Data	128

BAB IV	DESKRIPSI SOSIO EKONOMI DAN POLITIK KOTA MALANG	
4.1	Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	131
4.1.1	Keadaan Geografis.....	131
4.1.2	Keadaan Demografi dan Tenaga Kerja	132
4.2	Kondisi Sosial, Budaya dan Pendidikan	135
4.2.1	Keadaan Sosial Budaya.....	135
4.2.2	Bidang Pendidikan	138
4.3	Kondisi di Bidang Pemerintahan dan Pembangunan.....	139
4.3.1	Pemerintahan.....	139
4.3.2	Di Bidang Politik	140
4.3.3	Di Bidang Pembangunan	143
BAB V	HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS DATA	
5.1	Awal Mula Lahirnya Kebijakan Pembangunan Matos	151
5.2	Pembangunan Malang Town Square.....	163
5.3	Aktor yang Terlibat dalam Proses Perumusan Kebijakan Pembangunan Matos.....	168
5.3.1	Aktor Negara / Pemerintah.....	168
5.3.2	Keterlibatan Pasar	173
5.3.3	Aktor Masyarakat (<i>Civil Society</i>).....	176
5.5	Strategi Aktor Dalam Mengartikulasikan Kepentingannya.....	182
5.5.1	Aktor Negara / Pemerintah.....	182
5.5.2	Strategi Pasar (<i>Market</i>) dalam Mengartikulasikan Kepentingannya.....	187
5.5.3	Strategi Aktor dalam Mengartikulasikan Kepentingannya.....	191
5.6	Dari Sisi Normatif.....	194
5.6.1	Alih kepemilikan Tanah APP Malang	194
5.6.2	Penyimpangan Tata Cara Ruislagh	196
5.6.3	Pelanggaran terhadap UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.....	199
5.6.4	Pelanggaran terhadap Undang-undang No. 4 Tahun 1992 tentang perumahan dan Pemukiman	201
5.6.5	Perijinan	206
5.6.6	Opini Hukum Terhadap Keputusan DPRD Kota Malang No. 47 Tahun 2002	213
BAB VI	PEMBAHASAN	
6.1.	Berbagai Kelompok Kepentingan yang Terlibat dalam Proses Perumusan Kebijakan	240
6.2.	Relasi Kekuasaan Diantara Kelompok Kepentingan dalam Perumusan Kebijakan	248

6.3. Kelompok Kepentingan dan Mobilisasi Sumber Daya dalam Mempengaruhi Kebijakan Pemerintah	264
6.4. Model Kebijakan Yang Direkomendasikan.....	274

BAB VII KESIMPULAN DAN SARAN

7.1. Kesimpulan	291
7.2. Implikasi Teoritik.....	300
7.3. Implikasi Praktis	305

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Penduduk Kota Malang Menurut Kecamatan, Kewarganegaraan dan Jenis Kelamin Periode Tahun 2006.....	134
Tabel 2	Jumlah Penduduk Usia 10 tahun ke atas yang Bekerja Menurut Lapangan Pekerjaan Tahun 2006.....	134
Tabel 3	Jumlah Tempat Ibadah di Kota Malang pada tahun 2006	137
Tabel 4	Luas Wilayah, Jumlah Kelurahan/Desa, RW, RT dan Keluarga Menurut Kecamatan Tahun 2006.....	139

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Kedekatan Prosedur Analisis Kebijakan dengan tipe-tipe pembuatan Kebijakan (Dunn, 2000)	41
Gambar 2. Model Metafora Arena Sosial	44
Gambar 3. Analisis Data Model Interaktif	127
Gambar 4. Rancangan Penelitian.....	130
Gambar 5. Aktor yang Terlibat	169
Gambar 6. Proses perumusan kebijakan Pembangunan Matos	266
Gambar 7. Visualisasi Model Kebijakan Yang Diusulkan	290

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penelitian ini dilatarebelakangi oleh adanya fenomena mengenai kebijakan tentang tata ruang kota yang dibuat oleh pemerintah daerah, seringkali tidak banyak menguntungkan kepentingan masyarakat, akan tetapi lebih menguntungkan sekelompok orang tertentu. Untuk memahami hal ini tentunya dapat dilihat dari proses perumusan kebijakan tentang ruang tata kota & ruang wilayah kota (RT/RW). Dalam hal ini penulis mencoba melihat proses perumusan kebijakan tata ruang dan tata wilayah kota dari sudut pandang studi kebijakan karena selama ini studi tentang tata ruang kota kebanyakan didekati dari sudut pandang sosiologi ataupun arsitektur. Tidak banyak studi tata ruang kota dilihat dari sudut pandang studi kebijakan ataupun ilmu politik. Padahal banyak persoalan tata ruang atau kebijakan peruntukan kawasan yang dapat dijelaskan secara memuaskan dari sudut pandang studi kebijakan maupun ilmu politik. Pertanyaan pokok yang biasanya diajukan oleh ilmu politik dalam melihat tata ruang siapa yang membuat dan siapa yang diuntungkan dari kebijakan tata ruang secara empirik dan apakah proses penyusunan tata ruang kota melibatkan sebanyak mungkin kalangan masyarakat ? (Surbakti, 1994). Kenyataan menunjukkan bahwa masalah tata ruang kota kebanyakan dianggap sebagai masalah teknis administratif. Akibatnya hanya para birokrat dan teknokrat saja yang dapat berbicara dalam penyusunan tata ruang kota,

sehingga kontrol masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan tata ruang kota sangat lemah .

Oleh karena itu pentingnya studi kebijakan adalah untuk menjelaskan berbagai persoalan baik di bidang sosial, ekonomi, maupun politik yang ada di masyarakat. Dengan studi kebijakan diharapkan mampu mengembangkan, menganalisis serta menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan pemerintah.

Kebijakan tentang masyarakat kota pada dasarnya terjadi dalam suatu tata ruang tertentu berupa tanah yang bersama faktor produksi lainnya yakni tenaga kerja, modal, dan teknologi yang menjadi alasan dalam menentukan pemilihan tempat bagi penggunaan atau kegunaan tertentu apakah itu kegiatan bisnis maupun politik (pemerintahan), sosial, dan lainnya (Reksohadiprojo, 1984).

Oleh karena itu, tata ruang kota perlu disusun berdasarkan kebutuhan sesuai dengan apa yang telah ditetapkan dalam *master plan* yang dalam penyesuaiannya atau penentuan fungsi tanah di perkotaan melibatkan sebanyak mungkin kalangan masyarakat.

Dalam Repelita IV yang lalu ditekankan bahwa "pembangunan perkotaan perlu dilakukan secara berencana dengan lebih memperhatikan keserasian hubungan antara kota dengan lingkungan dan antara kota dengan daerah pedesaan sekitarnya, serta keserasian pertumbuhan kota itu sendiri." (Sekretariat Negara, 1987:68).

Berlandaskan kebijakan pengembangan kota tersebut maka konsepsi pengembangan dan perencanaan kota di Indonesia adalah sebagai berikut: (1)

pengembangan kota perlu didasari oleh suatu strategi pengembangan kota nasional yang menempatkan kota-kota dengan wilayah di Indonesia sebagai suatu sistem yang saling menunjang secara demokratis, fungsional dan fisik biogeografis; (2) memfungsikan kota-kota sebagai pusat pengembangan dari wilayah sekitarnya yang akan berperan sebagai agen perubahan sosial, pengembangan perekonomian dan sebagai pusat jasa distribusi bagi kota itu sendiri dan wilayah sekitarnya; dan (3) pengembangan kota-kota yang berwawasan lingkungan hidup untuk menjaga kelestarian dan keberadaan berbagai sumber daya yang menunjang kehidupan, mengingat bahwa kota dengan wilayah sekitarnya merupakan suatu sistem fisik geografis yang saling bergantung secara timbal balik.

Di Indonesia terdapat beberapa kaidah penataan ruang, yang meliputi proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang, yang harus dilaksanakan secara berlanjut sesuai dengan tujuan pembangunan (Sugandhy, 1994:47). Namun dalam pelaksanaannya tidak demikian karena banyak daerah (kota) dalam memanfaatkan ruang tidak sesuai dengan kaidah tata ruang sebagaimana dianjurkan. Karena masing-masing daerah memiliki kepentingannya sendiri yang konon kepentingan itu berasal dari kalangan investor atau pengembang sehingga tata ruang kota banyak ditentukan oleh investor.

Hai tersebut dapat dilihat perkembangan di Kota Malang yang dalam kurun waktu 10 tahun terakhir Kota Malang telah mengalami perkembangan yang sangat pesat. Sebagaimana kota-kota lain di Indonesia, Kota Malang lebih dikembangkan sebagai pusat bisnis dan perdagangan serta perumahan mewah.

Setiap jengkal lahan dan sudut kota bernilai tinggi dari sudut pandang ekonomi, dibanding nilai ekologi dan sosial. Berbagai kasus tukar guling (*ruitslagh*) tanah negara, yang semula berfungsi sebagai tanah resapan, hutan kota, kantor-kantor pemerintahan, dan gedung kampus pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi berubah fungsi dan peruntukan menjadi areal pertokoan, rumah toko dan sebagainya seperti *ruitslagh* daerah resapan lahan Indrokilo yang berubah menjadi perumahan Taman Wilis, pertokoan dan rumah toko (ruko), kantor Polresta berubah menjadi hotel dan restoran McDonalds, penjara wanita di alun-alun kota berubah menjadi Mall, kawasan hutan kota dan lahan pendidikan pertanian di kawasan Tanjung yang dikenal sebagai Akademi Penyuluh Pertanian (APP) berubah menjadi kawasan perumahan mewah, dan banyak kasus *ruitslagh* lainnya.

Pembangunan sebagai sarana memperluas akses ekonomi masyarakat dipandang penting dilakukan walaupun kemampuan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) pada dasarnya minim dan tidak mungkin menjangkau semuanya. Kondisi keuangan daerah yang serba terbatas itu, akhirnya menimbulkan spekulasi baru yang oleh pemerintah Kota Malang dijadikan model efektif untuk melakukan aktivitas pembangunan dengan cara mencari terobosan yang dikenal dengan istilah "*ruitslagh*" atau kompensasi alias tukar guling. Dengan terobosan seperti ini, pemerintah praktis tidak memerlukan modal awal, modal berjalan, dan sebagainya karena semua itu akan dipenuhi oleh investor sebagai bagian dari tanggungan kompensasi yang ditimbulkan oleh kesepakatan para pihak dalam melaksanakan *ruitslagh* dengan sebagian besar obyek berupa aset negara. Dengan kata lain, untuk melakukan

pembangunan pemerintah (eksekutif) lebih dulu mencari modal dengan syarat dan atau tidak bersyarat kepada pihak swasta (pemilik modal).

Berkenaan dengan swastanisasi dalam hal ini investor sebagai pemilik sarana dan alat produksi, maka disadari atau tidak, sesungguhnya secara tidak langsung (eksekutif maupun legislatif) tidak lagi berfungsi secara optimal sebagai fasilitator namun lebih dekat dengan wilayah pemilik modal (sebagai pelaku ekonomi). Model-model kooptasi berkedok demi pembangunan seperti ini diduga semakin memperlemah kedudukan pemerintah sebagai pihak yang menggadaikan aset negara di daerah pada investor selaku pembeli. Proses terjadinya pergeseran wilayah politik atas otoritas ekonomi ini, melahirkan fenomena baru akan jungkir baliknya simbol-simbol sosial politik, dimana penguasa (birokrat) menjadi pengusaha sementara konglomerat (pengusaha) cenderung berperilaku sebagai penguasa. Sehingga banyak kebijakan-kebijakan pembangunan yang dibuat oleh pemerintah diwarnai oleh keinginan-keinginan pengusaha (pasar) daripada keinginan masyarakat (Muzakki, 2001:47).

Di Kota Malang aktivitas *ruislagh* dimulai sejak Walikota menjabat oleh Tom Uripan (almarhum) 1983-1988, kemudian diteruskan oleh penggantinya Soesanto yang menjabat dua periode (1988-1998), kemudian dilanjutkan Suyitno (1998-2001). Swastanisasi dengan cara *ruislagh* aset negara, tercatat paling dominan di era jabatan Soesanto seperti kasus tukar menukar lahan Taman Indrokilo mengakibatkan kawasan *open space* (ruang terbuka) itu sekarang berubah menjadi perumahan elit yang dihuni pejabat atau penguasa dan pengusaha secara berdampingan.

Tempat-tempat fasilitas umum seperti terminal ditinggirkan. Terminal Pattimura di jantung kota, dipindahkan ke Arjosari, perbatasan Malang Utara dan terminal Dinoyo digeser ke Landungsari perbatasan Malang Barat. Terminal Bemo di Blimbing sekarang berubah menjadi Kantor Pusat Telkom Cabang Malang. Walikota Soesanto ketika itu juga membangun 3 sub terminal masing-masing Sub Terminal Mulyorejo, Kecamatan Sukun, lalu Sub Terminal Tlogowaru dan Madyopuro di wilayah Kecamatan Kedungkandang yang terbukti kurang efektif pengoperasiannya.

Dengan adanya *ruislagh* tersebut sebagian besar aset negara di Kota Malang kini berubah dari bentuk aslinya atau pindah lokasi dengan ditandai makin maraknya simbol-simbol kapitalisme seperti munculnya alun-alun Mall (dulu lembaga pemasyarakatan wanita) dan McDonalds di emplacement Sarinah Plaza (dulu Gedung Concordia) dan sebagainya. Jika di Jakarta ada kasus *ruislagh* yang melibatkan Hutomo Mandala Putra alias Tommy Soeharto dengan Ricardo Gelael dalam korupsi tukar guling Goro, maka di Kota Malang peristiwa serupa terjadi pada kasus *ruislagh* Kampus Diklat Akademi Penyuluhan Pertanian (APP) terutama di Jalan Veteran Kelurahan Penanggungan yang sekarang berdiri bangunan Gedung Malang Town Square (Matos) yang sempat ramai menimbulkan resistensi dari berbagai kalangan di masyarakat Kota Malang. Proses terjadinya *ruislagh* tersebut diawali dengan lahirnya berbagai kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh pemerintah kota berkaitan dengan pelaksanaan pembangunan Kota Malang.

Untuk mengetahui kebijakan pembangunan, termasuk kebijakan ekonomi dan bisnis di suatu negara, dirumuskan dan kemudian

diimplementasikan (dengan berbagai cara) dan tidak dapat dipahami dengan benar jika hanya melihatnya dari satu sudut pandang akan tetapi juga dilihat dari sudut pandang yang lain. Sebagaimana telah diketahui bahwa perumusan kebijakan pembangunan itu pada dasarnya merupakan proses politik dan melibatkan beragam aktor (negara/state, birokrat, politisi, pengusaha, lembaga swadaya masyarakat/LMS, masyarakat). Masing-masing aktor tentu memiliki kepentingan tertentu, baik tersembunyi atau terang-terangan yang satu dengan yang lain dalam interaksinya mungkin bisa jadi saling berbenturan (*conflict of interest*). Dalam dunia politik untuk mencapai hasil yang maksimal (*win-win solution*) para aktor dituntut untuk melakukan *trade off* dalam berbagai bentuk negosiasi dan kompromi. Dengan demikian untuk memahami kebijakan pembangunan dengan benar perlu ditelusuri secara cermat perilaku, motivasi ataupun preferensi para aktornya sehingga diperoleh jawaban siapa memperoleh apa, berapa banyak, mengapa dan dengan cara bagaimana dari kebijakan pembangunan yang berlangsung di suatu negara dalam kurun waktu tertentu (Abdul Wahab, 1999: 7).

Oleh karena itu studi proses kebijakan utamanya lebih menaruh perhatian pada upaya-upaya untuk mengungkapkan berbagai faktor yang berpengaruh terhadap perumusan kebijakan (*policy formulation*) (Wayne Parsons, 1995: XV).

Perumusan kebijakan adalah bagian dari fungsi politik negara. Sesuai dengan fungsi negara (*state*), maka salah satunya adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat (warganya). Oleh karena itu dalam proses perumusan kebijakan, negara (*state*) sangat berperan untuk mewujudkan hal

tersebut. Akan tetapi dalam prakteknya ternyata tidak demikian karena dalam proses perumusan kebijakan beragam aktor yang ikut terlibat dan menentukan.

Sebagaimana dikemukakan oleh W.I. Jenkins (1978) yang merumuskan kebijakan sebagai "*a. set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actor concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve*" (serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut) (Jenkins, 1978: 15).

Masing-masing aktor bergumul mengartikulasikan kepentingannya. Oleh karena itu dalam menganalisis kebijakan adalah mempelajari bagaimana para aktor itu dalam proses kebijakan membuat keputusan, bagaimana isu-isu yang berkembang dan masuk dalam agenda, apa tujuan-tujuan yang dikemukakan oleh bermacam-macam kelompok, dan bagaimana mereka mengejar tujuan-tujuan tersebut (Cochran, 1995: 5).

Bagaimana pergulatan di antara aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan itu dan siapa memperoleh apa. Karena masing-masing aktor mempunyai kepentingan yang tidak gampang dikompromikan. Oleh karena itu proses perumusan kebijakan publik secara teknis tidak dapat dilihat karena apa

yang dirumuskan dan yang akan dirumuskan ada sesuatu yang tidak pasti (*uncertainty*).

Karena proses perumusan kebijakan itu tidak berjalan secara linier tapi melalui proses pergulatan dan tidak dibuat dalam suasana yang vakum. Dan yang sering menonjol disini adalah aktor pasar (pemilik modal) baik ditingkat nasional maupun lokal. Sehingga tidak menutup kemungkinan terjadinya kolaborasi kepentingan antara penguasa dan pengusaha. Oleh karena itu dalam proses kebijakan publik siapa atau kepentingan siapa yang disingkirkan dan dengan alasan apa?. Karena kebijakan publik itu pada umumnya selalu bias karena selalu sarat dengan nilai (*value added*). Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan Cochran (1995) bahwa "*ultimately public policy is about people, their value and needs, their options and choices. The basic challenge confronting public policy is the fact of scarcity*". *Unfortunately available resources are limited, while for practical purposes human wants are limitless. Scarcity is an ever present attribute of the human condition*", (Cochran, 1995: 5).

Setiap kebijakan pasti melibatkan tiga kelompok sebagai *partnership* yaitu pemerintah / negara, pelaku bisnis (*market*), dan elemen-elemen masyarakat (*civil society*). Ketiga kelompok tersebut sama-sama memiliki kepentingan mereka berinteraksi dengan berbagai cara yang digunakan.

Dalam sistem pemerintahan yang demokratis pembuatan suatu keputusan/kebijakan dilakukan dengan melibatkan publik melalui elemen-elemennya yang ada. Setidaknya ada tiga proses untuk melibatkan masyarakat dalam pembuatan kebijakan. *Pertama*, birokrat (*state*) menginformasikan atau

memberikan akses sebenarnya kepada masyarakat untuk mengetahui apa yang telah dan akan dilakukan oleh birokrasi (pemerintah). *Kedua*, proses konsultasi, yakni harus ada media yang mempertemukan masyarakat dalam hal ini artikulasi kelompok kepentingan dengan birokrasi (pemerintah). Wadah ini dapat berupa dengar pendapat. *Ketiga*, masyarakat diajak terlibat atau berpartisipasi dengan membuat rencana aksi. Setelah itu, baru kemudian pembahasan tingkat pemerintah atau parlemen. Dengan rangkaian prosedur tersebut, didesain besar untuk kebijakan/publik, apalagi menyangkut hajat hidup orang banyak tidak dapat terburu-buru bahkan tidak cukup satu tahun anggaran. Proses yang demokratis memang butuh waktu lama. Namun hasilnya akan lebih matang, efisien serta sesuai dengan kebutuhan masyarakat (Prasojo dalam Kompas, 7 Juni 2005).

Namun dalam kenyataannya pemerintah lebih sering berinteraksi dengan pelaku bisnis (*pemilik modal*) daripada dengan masyarakat (*civil society*), hal yang menjadi sasaran dari keputusan/kebijakan hasil interaksi antara pemerintah (*negara*) dengan pelaku bisnis tersebut adalah masyarakat (*public*). Sehingga tidak jarang menimbulkan resistensi dari publik ketika kebijakan tersebut diimplementasikan. Yang menjadi persoalan sekarang mengapa pemerintah lebih sering dan lebih akrab berinteraksi dengan pengusaha / pemilik modal dibandingkan dengan masyarakat (*civil society*) terutama ketika ada pemilihan umum (pemilu).

Bahkan karena akrabnya antara pengusaha dengan penguasa tidak jarang kekuasaan atau kewenangan pengusaha melebihi bahkan melampaui kekuasaan penguasa / negara. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan

oleh Hertz (2005) bahwa seiring dengan meraksasanya kuasa kapitalisme global kuasa bisnis telah menggantikan kuasa politik negara, sehingga menematikan demokrasi. Kekuasaan bisnis merampas habis negara, dan pebisnis jauh lebih berkuasa ketimbang politisi. Kekuasaan perusahaan dalam mengeksekusi kebijakan publik jauh melampaui kekuasaan politik dan negara. Bahkan terjadi perselingkuhan antara bisnis dan politik. Perselingkuhan tersebut terjadi di level tingkat tinggi, yang menghasilkan konspirasi bisnis – politik tingkat global.

Dengan mengguritanya kekuatan bisnis akan secara perlahan membunuh demokrasi. Dalam filsafat demokrasi, kebijakan publik dibuat sebagai kristalisasi aspirasi rakyat, melalui perwakilan mereka yang dipilih melalui mekanisme pemilihan umum yang demokratis. Para wakil rakyat terpilih yang melakukan eksekusi kebijakan, hanya saja sekarang, seiring dengan menguatnya kapitalisme global, terjadi pergeseran formasi sosial (Hertz, 2005: VI).

Sejak era yang dioperasikan oleh lembaga-lembaga ekonomi dunia seperti World Trade Organization (WTO), perusahaan transnasional (TNC's, MNC's) dan bahkan melibatkan lembaga-lembaga keuangan internasional (IMF/World Bank) sebagai aktor akumulasi modal, negara (*state*) dipinggirkan, bahkan hingga sampai peran tanggung jawab sosialnya. Negara tidak sanggup memenuhi tugas yang menjadi basis filsafat keberadaannya yaitu mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial masyarakat. Akan tetapi pada saat yang sama negara begitu perkasa ketika melakukan dua hal yang merupakan satu-satunya peran negara yang bisa dikatakan membangun basis

legal material operasi kapitalisme dan sebagai penjaga jika ada "gangguan" dari masyarakat atau mahasiswa. Disinilah kematian demokrasi tersebut terjadi, ketika eksekutor kebijakan publik tidak lagi diperankan oleh negara, namun oleh kuasa pasar (*market*). Negara semata-mata sebagai peaksana dari kebijakan yang sudah dirancang oleh pasar (*market*) (Mustafied, 2005: XV).

Seperti negara Indonesia misalnya yang telah dianggap menjadi sebuah negara yang demokratis. Akan tetapi dalam kenyataannya semua keputusan diambil oleh sekelompok elite yang sama sekali terpisah dan tidak mewakili aspirasi arus bawah, jarak yang mewakili dan yang diwakili semakin lebar. Contoh misalnya: para peserta kongres dan muktamar partai-partai lebih tunduk pada kamauan pimpinan dari pada kehendak publik. Keputusan dibuat berdasarkan hubungan kesepakatan antar pimpinan partai. Eksistensi partai dan lembaga legislatif sebagai bagian penting dari bangunan demokrasi lebih memperhatikan aspirasi elite. Para elite dominan yang mengurus kepentingan politik dan publik itu terkategori ke dalam enam kelompok yaitu aktor-aktor eksekutif dan organ-organnya baik di tingkat pusat atau lokal, agen-agen represi yakni polisi, milliter, preman; para politisi partai; anggota parlemen; aktor-aktor bisnis dan organisasi sosial; tokoh-tokoh informal dan lain-lain.

Sumber ekonomi-politik negara dijadikan sandaran kekuasaan para aktor dominan tersebut mereka membangun aliansi yang cukup solid, dan dari persekongkolan itulah seringkali kekuasaan diperoleh. Aliansi elite yang paling kentara adalah aliansi elite politik dengan pelaku bisnis. dalam mengaplikasikan kekuasaannya. Mereka mengupayakan legitimasi dari

parlemen juga dari lembaga peradilan. Gejala ini dapat dipahami dengan wajar. Dari tengah wacana demokratisasi yang cenderung menomorsatukan prosedur semata, para elite dominan itu jelas menganggap penting lembaga parlemen dan yudikatif untuk membenarkan berbagai tindakan mereka. Dari sinilah dapat dimengerti bagaimana berbagai kebijakan publik yang lebih berorientasi pada kepentingan elite dilahirkan melalui prosedur yang demokratis (Priyono dalam Tempo, April 2005).

Pergerakan massa sering dilakukan para elite untuk memperlihatkan adanya dukungan publik terhadap mereka. Tidak jarang cara seperti ini dilakukan dengan mengatasnamakan kepentingan agama atau etnis. Secara langsung tindakan semacam ini telah menjauhkan publik dari praktek demokrasi berbasis kewarganegaraan. Boleh jadi lantaran itulah kini mulai bermunculan sikap sebagian publik yang skeptis terhadap demokrasi. Kekuatan lain yang tidak bisa diremehkan dari gerakan demokrasi di tingkat lokal adalah para pemodal (pasar). Wilayah-wilayah yang kaya sumber daya alamnya menjadi lahan sumber bagi para pengusaha untuk menjadi elite oligarki lokal. Para pengusaha ini tidak bermain sendiri, mereka biasanya bekerja sama dengan pejabat pemerintah setempat dan militer untuk beraliansi membangun kekuatan. Mereka juga memilih jaringan dan kekuatan dengan pemerintah pusat dalam memuluskan usaha mereka.

Kekuatan para pemodal inilah yang sering mempengaruhi dalam proses perumusan kebijakan publik. Dengan kekuatan modal yang mereka miliki, merekalah yang paling berpotensi menggunakan jalur demokrasi untuk kemudian menyalahgunakannya. Elite pengusaha (pemodal) bersikap pasif

terhadap hak dan institusi demokrasi. Politik uang (*money politic*) menjadi signifikan dalam perumusan kebijakan yang mereka ambil. Kenyataan bahwa supremasi sipil tidak akan berarti melawan militer dan lembaga peradilan yang disuplai oleh modal pengusaha makin membuktikan bahwa keadilan masih menjadi barang mewah bagi para aktor pro demokrasi.

Dalam tulisan ini penulis mencoba menganalisis proses perumusan kebijakan pembangunan di daerah dalam kaitannya dengan tata ruang dan tata guna tanah (RT/RW) Kota Malang. Kota Malang sebagai salah satu daerah tingkat II di Jawa Timur termasuk kota yang paling pesat dalam melaksanakan pembangunan. Kendatipun demikian banyak bangunan di Kota Malang yang pembangunannya menyalahi konsep perencanaan kota. Selain itu beberapa titik tertentu di Kota Malang banyak didirikan bangunan yang menyalahi fungsi peruntukan kawasan tersebut. (Sasongko dalam Kompas, Mei 2005). Pembangunan Matos (Malang Town Square) misalnya apabila dilihat dari skala kota jelas mengganggu. Sebab dalam perencanaan kota sebagaimana tertulis dalam Rencana Tata Ruang dan Tata Wilayah Kota Malang, pembangunan kawasan perniagaan skala besar seperti Matos seharusnya diarahkan di kawasan Malang Utara. Selain itu penyimpangan juga terjadi di kawasan Raya Langsep hingga Raya Dieng adalah kawasan yang saat ini banyak digunakan untuk tempat berjualan (toko). Padahal semestinya kawasan tersebut dilindungi karena banyak bangunan yang sudah berusia lebih dari 50 tahun. Pada kenyataannya bentuk-bentuk bangunannya banyak yang sudah dirubah.

Sementara itu Antariksa (2005) juga mengemukakan bahwa konsep perencanaan Kota Malang sebenarnya sejak awal sudah disesuaikan dengan peruntukan-peruntukan tertentu, misalnya untuk pariwisata dan permukiman. Namun dalam perkembangannya perumbuhan ruko (rumah toko) ternyata sangat pesat hingga ke kawasan yang semestinya untuk permukiman. Hal itu menjadi masalah tersendiri yang tidak bisa dihindari dalam perkembangan sebuah kota.

Disisi lain banyak sekali bangunan yang telah berubah fungsi. Di kawasan Ijen saat ini sekitar 38% bangunan sudah banyak yang berubah, kendati demikian hal tersebut tidak bisa sepenuhnya menjadi kesalahan pemerintah kota Malang karena banyak pihak yang terlibat didalamnya.

Ketika masa orde baru, program-program pembangunan banyak ditentukan atau dirancang dari pusat dengan kata lain gagasan pembangunan seringkali bukan berasal dari daerah tetapi dari pemerintah pusat. Kegiatan pembangunan terutama dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah dengan sistem birokrasi yang kaku. Sedangkan sumber dana pembangunan dari pemerintah pusat, dan kecenderungannya adalah menghabiskan dana dan harus menyelesaikan proyek sesuai dengan waktu yang diprogramkan. Program-program pembangunan dilakukan dan diintroduksi dengan berpedoman pada petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis, hasilnya seperti kita rasakan bersama adalah sebuah ketergantungan, masyarakat di daerah banyak kehilangan inisiatif.

Melalui Undang-undang tentang Pemerintah Daerah yang baru (Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999) dimana otonomi daerah dibahas dan

pelaksanaannya dititikberatkan pada daerah tingkat II. Selain itu juga Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan, Pusat-Daerah. Dengan Undang-undang tersebut daerah diberi hak, wewenang dan tanggung jawab untuk mengatur rumah tangganya sendiri.

Dengan kehadiran kedua Undang-undang tersebut tentunya menjanjikan sejumlah harapan dan sekaligus tantangan bagi Pemerintah Daerah, khususnya Daerah Tingkat II. Dikatakan sebagai berikut harapan yang menjanjikan bagi Pemerintah Daerah, karena telah ditetapkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, maka akan terjadi perluasan wewenang daerah. Secara teoritis, dengan adanya perluasan wewenang Pemerintah Daerah ini diharapkan dapat tercipta apa yang Smith (1985) sebut dengan *local accountability*, yakni meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak dari komunitasnya (Hidayat, 2000: 32).

Jika ide dasar perluasan otonomi daerah tersebut dilihat dari perspektif hubungan antara pemerintah dengan masyarakat (*state society relation*) maka dapat dikatakan bahwa salah satu tujuan utama dari perluasan otonomi daerah adalah membuka akses yang lebih besar kepada masyarakat sipil (*civil society*) untuk berpartisipasi baik dalam proses pengambilan keputusan maupun dalam pelaksanaannya.

Namun di sisi lain perlu dipahami bahwa perluasan otonomi daerah tidak menutup kemungkinan juga dapat membuka peluang semakin terkonsentrasinya kekuasaan di tangan birokrat dan politisi (*local state actors*) di daerah (Smith, 1993:15). Jika kecenderungan ini terjadi, maka terlalu dini untuk berharap bahwa kebijaksanaan perluasan otonomi daerah akan

membuka peluang yang lebih luas kepada masyarakat (*civil society*) untuk berpartisipasi baik pada proses pengambilan keputusan publik di tingkat lokal maupun pada tahap pelaksanaan dari berbagai keputusan tersebut.

Akan tetapi ketika Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 diimplementasikan tidaklah cukup dilihat dari seberapa jauh pasal-pasal yang tersirat dalam Undang-undang tersosialisasikan atau telah menjadi komitmen politik. Tetapi lebih daripada itu adalah seberapa jauh institusi-institusi di daerah baik yang berada di sektor publik maupun sektor swasta menjalin interaksi saling ketergantungan dalam membentuk hubungan yang simetris. Dengan demikian kebijakan otonomi daerah akan sukar mendorong proses demokratisasi di daerah apabila formulasi maupun eksekusi keputusan-keputusan politik hanya ditaruh dan dipertaruhkan pada institusi tertentu atau belum terdistribusi merata ke segenap pihak yang punya kepentingan (*stakeholders*) yang ada di daerah.

Demokrasi sebagai sistem politik dalam kaitannya dengan otonomi daerah sedikitnya bertumpu pada dua hal yaitu: (1) berkembangnya orientasi segenap institusi di daerah pada upaya memberdayakan masyarakat di daerah dan (2) berkembangnya mekanisme *checks and balances* di antara institusi-institusi daerah tersebut. Dalam hal ini adaiah kepada siapa mereka berpihak ketika menyusun kebijakan dan merancang serta mengimplementasikan program-program pembangunan. Apabila orientasi yang mereka bangun tidak berpihak pada kepentingan masyarakat (terutama kalangan yang lemah) atau tidak memberdayakan masyarakat, maka kebijakan yang disusun dan program-program yang dirancang dan diimplementasikan akan bersifat elitis dan

menyumbat proses demokratisasi di daerah. Kemudian mekanisme *checks and balance* dalam konteks ini terkait dengan seberapa jauh kebijakan serta program-program tersebut transparan, ada akuntabilitas publik dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Apabila mekanisme *checks and balances* tersebut lemah dan tidak nampak dalam proses penyusunan kebijakan serta implementasi program-program pembangunan di daerah, maka demokrasi yang dibayangkan akan berkembang bersama proses desentralisasi menjadi sulit diwujudkan (Usman, 2004:40).

Di dalam proses reformasi ekonomi implementasi kebijakan seringkali berhadapan dengan rintangan politik. Sebagai mana dikemukakan oleh Haggard bahwa setidaknya ada tiga rintangan politik yang dapat menggagalkan program reformasi ekonomi. Pertama reformasi ekonomi yang menyentuh bidang-bidang publik selalu menimbulkan masalah munculnya penunggang gelap, sehingga pada titik ini sangat mungkin timbul tindakan kolektif. Kedua, dalam pandangan model distributif kebijakan reformasi diasumsikan akan didukung oleh kelompok pemenang dan dilawan oleh kelompok yang kalah, sehingga hasilnya sangat tergantung dari kekuatan politik di antara koalisi pemenang. Ketiga, masalah klasik dari reformasi ekonomi adalah biayanya terkonsentrasi pada satu kelompok tertentu, akan tetapi keuntungannya menyebar kepada banyak kelompok sehingga kadang-kadang tidak ada insentif untuk melakukan program tersebut (Haggard dan Kaufman, 1995: 156-157).

Dewasa ini banyak daerah atau kota dalam melaksanakan pembangunannya tidak selamanya sesuai dengan *master plan* atau

perencanaan yang sudah dimusyawarakan melalui instansi terkait seperti eksekutif, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) serta lembaga lainnya. Kadang-kadang sering berubah atau menyimpang dari apa yang sudah direncanakan semula. Perubahan tersebut tidak jarang disebabkan karena adanya keinginan dari pihak ketiga yang dikenal dengan istilah pengusaha (investor). Dilihat dari kacamata investor sebagai pelaku bisnis, tanah tersebut letaknya strategis, terlepas oleh pemerintah daerah tanah/lahan tersebut akan dibangun suatu bangunan tertentu. Oleh karena itu dengan berbagai cara pihak pengusaha berusaha untuk mendapatkan tanah atau lahan tersebut yang tentunya tidak dengan cara gratis melainkan ada timbal baliknya. Ketika ditanya mengapa pemerintah kota/kabupaten begitu mudahnya melepaskan lahan/tanah tersebut maka alasannya adalah Pemkot/Kabupaten butuh dana untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Padahal ketika lahan/tanah tadi dibangun oleh investor (apakah dibangun gedung perkantoran/pasar swalayan atau hotel, dan sebagainya) seringkali menimbulkan persoalan dengan masyarakat di sekitarnya baik masalah sosial, budaya ekonomi dan sebagainya termasuk berbagai urusan publik yang muncul di kota.

Sejak ditetapkan dan dilaksanakannya Undang-undang tentang Otonomi Daerah tersebut banyak daerah berlomba-lomba membuat kebijakan berupa peraturan daerah yang inti dan tujuan dari Perda tersebut adalah untuk meningkatkan pendapatan daerah seperti misalnya: menaikkan retribusi sampah, tarif PDAM, dan lain-lainnya, sehingga hal tersebut menjadi beban bagi warga kota yang harus dibayar. Apalagi kalau kebijakan daerah itu menyangkut hal yang lebih besar lagi seperti penyediaan lahan/tanah yang

diperuntukkan untuk bangunan tertentu yang diperlukan oleh pemodal/pengusaha dimana lahan/tanah tersebut hasil dari merevisi RT/RW yang sudah disepakati oleh pihak-pihak yang terkait dengan masalah tersebut dan menyangkut kepentingan orang banyak sehingga menimbulkan reaksi/resistensi dari masyarakat dan tidak jarang menimbulkan gejolak di masyarakat.

Hal tersebut kalau dilihat dari sudut pandang Pemerintah Daerah (Pemda) mengapa Pemda membuat kebijakan seperti itu, maka cukup rasional alasannya karena sesuai dengan kebutuhan daerah untuk menambah anggaran belanja daerah. Akan tetapi tidak rasional jika dilihat dari kacamata publik/masyarakat karena kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah tersebut bertentangan dengan kepentingan publik/masyarakat.

Sebagai contoh misalnya terjadi di Kota Surabaya, kendatipun terdapat kebijakan tentang "*master plan*" kota Surabaya tahun 2000. Namun dalam implementasinya kebijakan tersebut seakan-akan tidak berarti karena hasil pansus (Panitia Khusus) DPRD Pemerintah Kota Surabaya menemukan bukti bahwa pembangunan yang berlangsung di Kota Surabaya telah menyimpang sekitar 55 persen dari "*master plan*" Surabaya 2000 (Suyanto, 2002). Bahkan penyusunan Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) dan Rencana Tata Ruang Kota (RTRK) yang disusun belakangan tidak sedikit menyimpang dari *master plan* Surabaya tahun 2000 (Mardiyanto, 2002). Sedangkan contoh lain dapat kita lihat perkembangan pembangunan Kota Malang seperti pembangunan Malang Town Square (Matos).

Oleh karena itu dalam hal ini penulis lebih memfokuskan diri pada analisis kebijakan tentang relasi kepentingan di antara aktor-aktor negara, masyarakat dan pasar dalam proses perumusan kebijakan pembangunan di daerah Kota Malang yang kebetulan tidak jauh berbeda dengan apa yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya. Disamping itu kebijakan pembangunan yang akan kami bahas menjadi perhatian dari berbagai pihak hingga saat ini yaitu pembangunan Malang Town Square (Matos) di Kota Malang dan Matos disini hanya sebagai *political setting* saja dalam apa yang akan penulis bahas disini.

Malang Town Square (Matos) adalah sebuah bangunan yang diperuntukan supermarket yang cukup besarnya. Dengan dibangunnya gedung (Matos) ini telah memunculkan kontroversi di tengah masyarakat. Kontroversi tersebut muncul dari sejumlah elemen masyarakat dari warga sekitar termasuk dari akademisi. Sementara dari pihak Pemerintah Kota Malang yang memberi izin kepada Matos berpendirian bahwa pembangunan Matos tidak menyalahi Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah karena di Jalan Veteran tempat Matos tersebut didirikan merupakan jalan arteri sekunder yang memang dapat diubah peruntukannya baik komersial maupun sosial sebesar 40 persen (Kompas, 5 Februari 2005).

Padahal pada waktu sebelum gedung Matos itu didirikan telah terjadi perdebatan di forum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Malang yang disebabkan karena adanya usulan revisi terhadap Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Malang. Usulan tersebut datang dari Pemerintah Kota yang disinyalir berasal

dari pemilik modal. Akan tetapi setelah masuk ke dalam forum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang terjadi pro dan kontra antara anggota dewan yang setuju dengan yang menolak. Mereka yang setuju menggunakan argumentasi bahwa usulan revisi terhadap Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2001 tentang RTRW tersebut tidak bertentangan, dengan kata lain tidak menyalahi aturan karena di wilayah dimana gedung Matos tersebut didirikan yaitu di Jalan Veteran merupakan jalan arteri sekunder yang memang dapat dirubah peruntukannya dari permukiman menjadi fasilitas pelayanan umum, baik komersial maupun sosial.

Sementara kelompok yang tidak setuju, menggunakan argumentasi bahwa di Jalan Veteran khususnya tempat didirikannya gedung Malang Town Square (Matos) tersebut dalam Peraturan Daerah RT/RW merupakan daerah Ruang Terbuka Hijau (RTH). Disamping itu lokasi tersebut merupakan kawasan pendidikan yaitu terdapat kurang lebih 17 sekolahan mulai dari sekolah taman kanak-kanak, sekolah dasar, dan sekolah menengah serta enam perguruan tinggi beroperasi sesuai dengan apa yang telah ditetapkan dalam RTRW sebelumnya bahkan lahan tempat didirikannya gedung Matos tersebut awalnya adalah kampus Akademi Penyuluhan Pertanian (APP) seluas kurang lebih 28,5 hektar. Kampus APP tersebut awalnya bukan lagi sebagai Ruang Terbuka Hijau (RTH) melainkan hutan kota. Padahal dalam Tata Ruang Nasional (TRN) lahan terbuka hijau walaupun seluas seperempat hektar saja harus dipertahankan karena untuk membuat hutan kota membutuhkan waktu yang cukup lama.

Perdebatan pro dan kontra terhadap usulan revisi terhadap Peraturan Daerah (Perda) RT/RW tersebut di kalangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang berakhir dengan pemecatan/pemberhentian seorang Wakil Ketua DPRD yang kebetulan Ketua Pansus (Panitia Khusus) revisi Perda tersebut (Oetoyo Sardjito) karena dianggap tidak bisa bekerja sama. Kendatipun demikian suara menolak terhadap revisi Perda RTRW tersebut di kalangan masyarakat Kota Malang terus meluas, bahkan sejumlah pemimpin Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) se Malang Raya menyampaikan petisi menolak terhadap revisi Perda RT/RW tersebut (Surya, 5 Agustus 2004).

Sebagaimana kita ketahui bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah (RT/RW) itu adalah gambaran arah pengembangan kota, oleh karena itu jika mau direvisi harus didahului dengan pengkajian yang mendalam.

Meskipun banyak elemen-elemen masyarakat dan organisasi kemahasiswaan menolak terhadap revisi Perda RT/RW tersebut namun revisi berjalan terus seolah-olah dianggap tidak ada masalah. Yang menjadi persoalan di sini adalah aspek yang melatar belakangi Pemerintah Kota mengajukan revisi terhadap Perda RT/RW tersebut dan mengapa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Malang menyetujui dan melegalisir revisi Perda RT/RW tersebut, padahal dari kalangan masyarakat yang nota bene dari kalangan akademis maupun pemerhati lingkungan menolak usulan revisi RT/RW tersebut.

Setelah direvisi Perda RT/RW tersebut maka didirikanlah Gedung Malang Town Square (Matos) meskipun banyak pihak yang meminta supaya pelaksanaan bangunan gedung tersebut dihentikan, namun belum ada tanda-

tanda bahwa pembangunan tersebut akan dihentikan. Bahkan nampak bahwa pihak Matos semakin agresif menunjukkan arogansi kapitalnya. Protes masyarakat dianggap angin lalu. Lokasi tempat Matos didirikan merupakan jantung dunia pendidikan di Kota Malang.

Sejak awal pihak kampus, kalangan pendidik, pemerhati lingkungan dan berbagai elemen mahasiswa secara tegas telah memperingatkan bahwa lokasi pembangunan Matos amat tidak relevan bahkan dapat mencemari atmosfer pendidikan, karena itu segera dihentikan.

Namun segala upaya tersebut tidak dihiraukan sebab pihak Matos berlindung di balik penguasa serta penduduk sekeliling yang sebelumnya telah diiming-imingi pekerjaan. Hingga saat ini Pemerintah Kota (Pemkot) Malang tetap bersikukuh bahwa pembangunan Matos tidak melanggar Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah. Bahkan (Suriono) Kepala Bidang Fisik Sarana dan Prasarana Badan Perencanaan dan Pembangunan Kota Malang, menjelaskan bahwa kawasan Jalan Veteran tersebut merupakan area yang diizinkan untuk diubah menjadi fasilitas umum, baik komersial maupun non komersial. Padahal pada saat yang sama terjadi pengusiran dan penertiban pedagang kaki lima malam yang berada di sepanjang tepi Jalan Veteran tersebut (Kompas, 1 November 2004).

Keberadaan Matos maupun Departement Store lainnya merupakan serpihan kapitalisme yang menyiiiaukan. kemegahan Matos adalah wajah sebenarnya dari keserakahan para kapitalis dalam melipatgandakan modal. Dalam benak mereka segala sesuatu harus dilihat dari segi seberapa ia mampu

menghasilkan keuntungan materi secara maksimal (Kompas, 18 Februari 2005).

Secara geografis – demografis, posisi Matos memang sangat menjanjikan bagi pelipatgandaan modal (*capital*). Jalan Veteran merupakan jalur arteri sekunder, sementara tidak jauh dari Matos didirikan terdapat pemukiman kelompok ekonomi atas, terutama di kawasan perumahan Ijen yang tentu saja memiliki daya beli dan konsumsi tinggi.

Pihak Matos sadar bahwa keberadaannya tidak selamanya mendapat restu dari masyarakat, karena itu pihak Matos berusaha menghimpun dukungan demi kelancaran skenario, kapitalismenya. Penduduk sekitarnya dijanjikan pekerjaan yang memadai sehingga dengan sukarela mendukung rencana Matos. Upaya ini sekilas nampak humanis dan altruistis di tengah tingginya pengangguran serta sempitnya lapangan kerja. Dengan cara ini pihak Matos ingin terkesan sosialis karena telah membagi kesejahteraan dengan rakyat kecil. Akan tetapi jika dilihat lebih jauh terdapat hal yang mengkhawatirkan. Upaya yang dengan sengaja memadukan konsep pembagian kekayaan model sosialisme dengan orientasi mengejar laba sebesar-besarnya dari kapitalisme yang merupakan bagian dari strategi tindakan kapitalisme untuk meredam potensi-potensi krisis struktural yang mengancamnya (Budiman, 1997:89).

Sebagaimana dikemukakan oleh Karl Marx bahwa jika penduduk sekitar dibiarkan miskin maka akan muncul kecemburuan yang dapat melahirkan pertentangan kelas. Untuk itu mereka harus dipelihara demi kejayaan kapitalisme.

Jika kemudian timbul pertentangan dari pihak lain di luar penduduk yang telah dipengaruhi oleh pihak Matos, dengan ancaman alasan hilangnya pekerjaan, maka pihak Matos dapat "memperalat" mereka untuk menentang balik. Hal ini nampak dari berbagai pemberitaan media massa, perjalanan kontroversi Matos sepertinya telah mencapai titik ini meski dalam taraf wacana. Masyarakat tanpa sadar tiba-tiba terbelah dalam dua kutub yang saling menentang. Kondisi seperti ini berbahaya bagi integrasi penduduk sekitar bangunan Matos dengan pihak penentang Matos.

Selain itu para kapitalis (Matos) menyadari bahwa mekanisme pasar tidak selamanya menguntungkan eksistensi kapitalisme. Untuk itu keberadaan *the invisible hands*, sebagaimana dikemukakan oleh Smith, harus diganti dengan kontrol lain yang lebih fungsional. Kontrol tersebut tidak lain adalah negara (*state*). Harus kita sadari bahwa pelaku ekonomi saat ini bukanlah individu-individu yang terpanggil oleh etika protestan sebagaimana dikemukakan oleh Max Weber dalam "*Protestant ethic and the spirit of capitalism*" melainkan institusi-institusi ekonomi raksasa yang tampil sebagai kekuatan impersonal dan menggeser otonomi individu. Bahkan para kapitalis dapat dengan lincah mendeterminasi jalannya pemerintahan (Kompas, Februari 2005).

Di sinilah nampak wajah kapitalis monopolis yang dengan leluasa dapat memainkan kekuasaan negara atau pemerintah daerah. Fenomena ini menandakan terkuburnya kapitalisme liberal dengan memunculkan wajah kapitalisme yang lebih teorganisir (*organized capitalism*) yang secara nyata membuka peluang bagi intervensi politik negara. Campur tangan pemerintah daerah dalam kasus Matos bukan berarti posisi Matos subordinat di bawah

supremasi pemerintah sehingga ia dapat diatur dengan leluasa oleh pemerintah. Dalam hal ini, pemerintah justru diperlukan guna memelihara stabilitas mengatasi pelbagai disintegrasi dalam sistem sosial masyarakat yang ada. Hal ini nampak adanya massa yang mengatasnamakan Forum Peduli Masyarakat Kota Malang (FPMKM) yang menuntut pembangunan Matos tetap dilanjutkan. Sementara massa yang mengatasnamakan Koalisi Masyarakat Anti Matos yang menuntut pembangunan Matos harus dihentikan karena melanggar Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2000.

Jadi perkembangan kapitalisme bukan tergantung pada kebijakan politik pemerintah. Tetapi dapat terjadi sebaliknya kebijakan serta perundang-undangan yang ada dapat dibuat dan dijalankan pemerintah sesuai dengan keinginan kapitalisme. (Budiman, 1997:88)

Dari uraian di atas nampak terdapat konspirasi strategis antara kaum kapitalis dengan pemerintah (negara) dalam memperkokoh dominasi kapitalisme atas kepentingan rakyat yang lebih luas. Perkembangan terakhir dari kontroversi Matos (Malang Town Square) memperlihatkan bahwa pihak yang terlibat seolah-olah hanya antara penduduk sekitar Matos dan Pemerintah Kota (Pemkot) di pihak Matos dengan para penentang Matos. Sementara pihak Matos sendiri tetap dapat melanjutkan pembangunannya dengan leluasa. Hal ini terjadi karena pihak Matos telah mampu memainkan pilar vital kontrol masyarakat (Kompas, 18 Februari 2005).

Mengapa terjadi demikian. Hal ini dapat dilihat dari munculnya kondisi yang secara sistematis menempatkan negara lebih sebagai instrumen sirkuit akumulasi modal dan kekuasaan yang perlu diwaspadai.

Sirkuit akumulasi modal dan kekuasaan merupakan suatu spiral proses sirkulasi yang intinya dapat digambarkan melalui fragmentasi M-P-M (*money-power-more money*). Artinya pemilik modal atau politikus menggunakan kekuatan finansial guna mendapatkan posisi kekuasaan politik, lalu dimanfaatkan guna menghimpun lebih banyak modal yang dapat digunakan lagi demi tujuan akumulasi kekuasaan politik dan seterusnya. Selain itu munculnya berbagai bentuk aliansi antara masyarakat politik dan masyarakat bisnis yang pada tingkat nasional dapat berujung pada terbentuknya aliansi antara negara (*state*) dan berbagai fraksi pemilik modal. Aliansi ini terjadi antara lain karena partai politik, kandidat anggota lembaga legislatif, atau pimpinan lembaga eksekutif di berbagai tingkat pemerintah dihadapkan pada tuntutan untuk menghimpun dana bagi kemenangan Pemilu yang ditandai sebagai kampanye berbiaya besar (*big money campaign*). Usaha-usaha memelihara kekuasaanpun memerlukan praktek *money politic* (Kompas, Maret 2005).

Hal tersebut menyebabkan negara (*state*) secara konstan diayangi krisis representasi. Di satu sisi negara dituntut berperan mengupayakan kesejahteraan masyarakat pemilih. Di sisi lain dalam era dominasi neo liberalisme, negara dipengaruhi kombinasi antara tekanan untuk melakukan liberalisme pasar serta tuntutan untuk memberi konsensi bagi kepentingan akumulasi modal aneka kelompok pebisnis yang telah memberi dukungan finansial dalam melakukan *big money campaign* dan politik uang.

Dalam konteks ini, *economic determinism* harus diartikan secara luas. Artinya kewenangan seorang kandidat tidak hanya ditentukan oleh faktor

kekuatan ekonomi, akan tetapi bagaimanapun kampanye telah menjadi sebuah industri. Oleh karena itu ruang gerak kandidat dibatasi oleh faktor kekuatan ekonomi. Pilihan yang dilakukan publik tidak hanya ditentukan faktor kekuatan finansial kandidat, tetapi pilihan yang tersedia bagi publik telah terstruktur oleh konstelasi kekuatan modal yang ada.

Di tingkat lokal hal tersebut nampak ketika ada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yang diikuti oleh partai politik yang ada di daerah dimana masing-masing parpol mengajukan calonnya sebagai kandidat kepala daerah/Walikota. Kebanyakan partai politik di daerah tidak mempunyai kemandirian di bidang finansial. Oleh karena itu masih mencari dana termasuk mencari sponsor untuk membiayai kampanye yang dilakukan oleh partai tersebut. Ketika kandidat partai tadi menang dalam pemilihan kepala daerah/Walikota maka pihak yang memsponsori tadi menagih kembali semua biaya yang telah dikeluarkan pada masa kampanye yang tentunya dengan menggunakan perhitungan bisnis. Bagaimana kandidat pemenang Pilkada tadi membayar kembali utang atau biaya yang telah dikeluarkan selama kampanye oleh sponsor, maka kepada daerah yang terpilih tadi mengembalikan melalui pembuatan berbagai kebijakan sesuai dengan keinginan sang sponsor. Oleh karena itu seringkali kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh pemerintah daerah (Bupati/Walikota) seringkali kurang bahkan tidak mencerminkan kepentingan publik akan tetapi lebih mencerminkan atau menguntungkan sekelompok orang bahkan individu.

Hal tersebut sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Jeffry Frieden (2000) bahwa kebijakan pemerintah tidak selalu dimotivasi oleh hal-hal yang

berhubungan dengan kesejahteraan masyarakat. Kadang-kadang kebijakan pemerintah seringkali melayani kepentingan-kepentingan yang sempit dari beberapa pemimpin politik atau kelompok-kelompok lobi daripada kepentingan masyarakat kecil secara keseluruhan (Frieden, 2002:35).

Oleh karena itu krisis representasi negara baik di tingkat nasional maupun lokal/daerah nampak nyata. Sebab relasi antara negara-pasar (*state and market*) telah bermutasi, berubah ke bentuk lebih gamblang, yakni tidak hanya ditandai adanya aliansi antara negara dengan pemilik modal, tetapi juga oleh penetrasi pemilik modal yang kian masif ke pengendalian negara secara langsung.

Hal tersebut dilakukan dengan cara merebut posisi di lembaga-lembaga legislatif atau eksekutif melalui proses Pemilu atau melalui berbagai pendekatan dan tawar menawar politik yang lebih dimungkinkan oleh dimilikinya surplus modal. Sebagai contoh Pemilu 2004, menunjukkan banyaknya pemilik modal yang menjadi kandidat anggota lembaga legislatif atau yang dipilih sebagai pasangan dalam Pemilu eksekutif. Beberapa diantaranya bahkan pebisnis yang diuntungkan kapitalisme kroni orde baru. Sehingga komposisi pebisnis dalam lembaga legislatif dan eksekutif kini tampak meningkat.

Pada tataran nasional, maka banyak pebisnis besar yang memegang posisi-posisi kunci, baik di lembaga eksekutif maupun legislatif. Banyak pengusaha yang menempati posisi sebagai penguasa politik baik di tingkat nasional maupun lokal.

Oleh karena itu nampak adanya keterkaitan antara kepentingan ekonomi fraksi-fraksi modal tertentu dalam pemerintahan dengan aneka kebijakan publik yang dijalankan seperti contoh misalnya swastanisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Bahkan di Amerika Serikat dimana pengawasan publik relatif kuat, dapat terjadi kasus dimana sebuah perusahaan (Haliburton) yang kepemilikannya terkait dengan Wakil Presiden Dick Cheney, mendapat porsi besar dalam proyek rekonstruksi Irak. Kasus ini mengungkap adanya intervensi ekonomi di balik kebijakan yang dipropagandakan sebagai upaya demokratisasi dan anti terorisme (Kompas Maret 2005).

Di Indonesia adanya tender 91 proyek infrastruktur senilai Rp 202 triliun yang dibuka pemerintah bulan Maret 2006 lalu mungkin dapat dijadikan *test case*. Demikian juga program rekonstruksi dan rehabilitasi Aceh pasca tsunami yang akan mendapat kucuran hibah luar negeri miliaran dollar AS, tentu mengandung perhatian pejabat dan pengusaha. Apalagi tidak adanya ketentuan hukum yang mencegah munculnya konflik kepentingan. Seolah semua dikembalikan pada etika pejabat. Dengan kata lain dapatkah sebuah struktur ekonomi politik dibangun berdasar asumsi seolah tiap orang memiliki etika dan kemauan baik? Pertanyaan yang lebih mendasar menyangkut kemampuan negara mempertemukan tuntutan publik yang lebih dilandasi logika negara kesejahteraan (*welfare state*), dengan aneka tekanan guna menerapkan berbagai kebijakan yang ramah pasar (*market friendly*) yang dilandasi kaidah-kaidah neoliberalisasi (dengan berbagai modifikasi sesuai dengan kepentingan kelompok bisnis yang terlibat aliansi).

Timbulnya pertar.yaan seperti itu menunjukkan awal terjadinya krisis representasi di tengah bayang-bayang munculnya kondisi di mana negara lebih menempatkan perannya sebagai instrumen akumulasi modal dan kekuasaan... belaka. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan Miliband (1997) bahwa negara dalam masyarakat kapitalis merupakan istruncn kelas penguasa yang mengatur negara, demi kepentingan kelas itu sendiri.

1.2 Rumusan Masalah

Kebijakan publik adalah keputusan politik kolektif yang proses pembuatannya biasanya melibatkan banyak orang atau kelompok dengan beragam keyakinan politik dan kepentingan. Beragamnya keyakinan politik (*political belief*) dan kepentingan (*interest*) itu merupakan fakta kunci yang menjelaskan mengapa mudah terjadi gesekan-gesekan (baik secara tersembunyi maupun terang-terangan) serta alotnya proses perumusan kebijakan politik. Dilihat sebagai persoalan *struggle of power* maka pembuatan kebijakan oleh mereka yang terlibat telah dipersepsikan dan berfungsi sebagai ajang atau arena pertentangan kepentingan dan unjuk kekuatan. Kepada siapa pembuat kebijakan (*policy maker*) akan berpihak dan atas dasar alasan apa keberpihakan itu dilakukan pada gilirannya akan menentukan wujud dan arah kebijakan itu dikelola kemudian hari. Oleh karena itu kebijakan publik tidak ada yang netral. Kemanapun dan dimanapun ia akan selalu memuat kepentingan dan nilai-nilai ekonomi politik.

Selain itu, kebijakan publik, karena menyangkut orang, pasti akan bersinggungan dengan nilai-nilai yang mereka anut, kebutuhannya serta pilihannya. Kebijakan publik dengan begitu tidak dengan sendirinya bersifat

partisipatoris karena konsep partisipasi bukanlah sesuatu kondisi yang bersifat "given" atau dengan sendirinya ada (Abdul Wahab, 1995:2).

Partisipasi itu secara politik harus direbut, diperjuangkan, meski tidak harus lewat jalan kekerasan. Memang akan ideal dan tentu didambakan masyarakat, jika kebijakan publik itu dari sejak awal, menghargai pluralisme nilai dan gaya hidup, serta bersifat inklusif sengaja membuka pintu akses lebar-lebar bagi masuknya beragam opini dan aspirasi dari berbagai lapisan masyarakat (Dryzek, 1996; 2002 dalam Abdul Wahab, 2005:3).

Di tingkat lokal para pembuat kebijakan publik (yang dalam hal ini dilakukan oleh *local state actors*) para pelaku ekonomi; dan *civil society* yang saling imbang dan saling kontrol sangat diperlukan. Secara teoritis proses pembuatan kebijakan publik yang melibatkan 3 elemen tersebut dimaksudkan agar terjadi sinergi. Namun secara empirik yang terjadi justru negara lebih bersinergi dengan pelaku ekonomi (pasar) daripada dengan masyarakat (*civil society*) sehingga nampak terjadi perselingkuhan antara pasar (pelaku ekonomi) dan pembuat kebijakan publik (negara) yang tidak terkontrol oleh masyarakat. Para pelaku ekonomi yang bergerak diberbagai bisnis sangat menyolok, sehingga kebijakan yang diambil tidak didasarkan pada 3 elemen tersebut, dimana *local civil society* selalu tertinggal bahkan ditinggal. (Zuhro, 2004: 62)

Dan kebijakan yang dibuat tidak pro publik nampak seperti yang terjadi misalnya di Kota Malang. Kasus Walikota Malang sekarang dengan proyek Malang Olympic Garden (MOG), proyek yang bisa menjadi sekedar implementasi dari ambisi bisnis yang menumpang lontaran-lontaran simbolik

demi peningkatan kualitas dan semangat olahraga itu justru akan menghancurkan ikon Kota Malang untuk kesekian kalinya.

Ikon kota Malang yang akan hancur adalah lapangan tenis, dan kolam renang yang merupakan peninggalan masa kolonial. Padahal, dua fasilitas olahraga itu dulunya pernah menjadi tempat penyelenggaraan turnamen olahraga tingkat internasional.

Kebijakan walikota saat ini tidak ubahnya dengan rezim orde baru, yaitu kebijakan kontroversial yang sifatnya tabrak lari. Dilakukan dahulu baru kemudian sosialisasi. Terbukti saat ini banyak masyarakat dan kalangan akademisi, termasuk Dewan Perwakilan Rakyat, merasa tidak mendapatkan persetujuan terkait dengan Malang Olympic Garden (MOG) tersebut (Kompas, Agustus 2006).

Kebijakan pemerintah yang ada selama ini justru banyak merugikan daerahnya sendiri, seperti kebijakan tentang Ruang Tata Kota dan Ruang Wilayah (RT/RW) yang telah dibuat sering dilanggar daripada dilaksanakan secara konsisten. Selama ini peraturan tata ruang kota banyak ditentukan oleh kolaborasi kekuatan penguasa kota (negeri) dengan para pengusaha (pasar). Akibatnya perkembangan kota lebih memihak kepada pemilik modal yang berorientasi *profit oriented* daripada memperhatikan kepentingan-kepentingan publik. Peran dominan yang mengarah pada kekuatan ekonomi inilah yang telah menyebabkan aktivitas ekonomi terpusat di tengah kota. Sehingga wajar jika kemudian pusat kota menjadi pusat keramaian yang akhirnya menimbulkan persoalan-persoalan baru, antara lain beralihnya fungsi trotoar,

berkurangnya keindahan kota, serta rusaknya taman kota dan tergusurnya ruang publik yang sebenarnya tidak dapat dialihkan penggunaannya.

Menyempitnya ruang publik serta berubahnya tatanan ruang kota tidak terlepas dari peran kebijakan pemerintah kota. Oleh karena itu problem penataan ruang publik sering muncul karena inkonsistensi kebijakan pembangunan pemerintah kota. Tidak heran bila Kota Malang akhirnya terjebak pada masalah yang pelik karena adanya kebijakan yang dibuat oleh pemerintah kota seperti pengalihan status ruang terbuka hijau kota menjadi hunian eksklusif (Taman Indrokilo) dan sebagainya. Selain itu adanya usulan revisi terhadap Peraturan Daerah (Perda) Nomor 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Kota Wilayah Kota Malang dimana dengan revisi terhadap Perda tersebut ada sasaran yang ingin dicapai, yaitu lahan eks Akademi Penyuluhan Pertanian di Kelurahan Bareng Kecamatan Klojen, dan Lapangan Rampal di Kelurahan Kesatrian serta tidak kalah pentingnya adalah lokasi eks Sekolah Kehewanan Menengah Atas (SNAKMA) dimana gedung bangunan Matos berdiri sekarang. Padahal jelas bahwa daerah APP dan Lapangan Rampal itu dalam RT/RW merupakan daerah RTH (Ruang Terbuka Hijau), tapi mau dirubah menjadi perumahan dan pusat fasilitas olahraga. Sehingga tidak salah kalau banyak pihak yang menilai bahwa perkembangan Kota Malang tidak berdasarkan konsep tata ruang yang matang. Hal ini terbukti pada saat ada banyak investor perumahan melirik Malang, pembangunan perumahan dibangun di berbagai lokasi kosong. Namun pada saat musim investor perumahan tergantikan oleh investor rumah toko (Ruko), kecenderungan pembangunan yang dilakukan pemerintah Kota Malang adalah

membangun ruko, misalnya tergantinya lapangan sepakbola tembangan dan beberapa lahan kosong lain menjadi ruko. Sehingga tidak salah jika banyak pengamat menilai bahwa pengembangan Kota Malang melenceng dari perencanaan yang sudah ada. (Sasongko dalam Kompas, Mei 2005).

Berangkat dari beberapa permasalahan tersebut, maka yang menjadi masalah dalam penelitian ini adalah: "Mengapa pemerintah Kota Malang membuat kebijakan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kota?" Dan "Faktor-faktor apakah yang melatarbelakangi pembuatan kebijakan tersebut?". Pertanyaan-pertanyaan tersebut akan dijawab melalui penelitian ini.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan masalah tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah (1) mengidentifikasi latar belakang aktor yang berpengaruh terhadap proses perumusan kebijakan publik, (2) mengungkapkan dan menyajikan dengan jelas relasi kepentingan di antara aktor dalam proses perumusan kebijakan, dan (3) mengkonstruksi atau merekonstruksi fenomenal relasi kepentingan antara aktor dalam proses perumusan kebijakan berdasarkan data dan dokumen yang dikumpulkan, diamati serta berdasarkan temuan-temuan di lapangan.

Selain itu tujuan penelitian ini juga mendiskripsikan dan menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan tidak munculnya tindakan kolektif yang tidak sinergis antara negara/pemerintah, pasar dan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik tentang Rencana Tata Ruang Kota dan Ruang Wilayah/RT-RW Kota Malang.

Selanjutnya berusaha menemukan model yang efektif dalam proses perumusan kebijakan yang melibatkan pihak-pihak yang berkepentingan (*stake holder*) yaitu negara, pasar dan masyarakat sebagai *partnership* yang bersinergi dalam perumusan kebijakan.

1.4. Manfaat Penelitian

Selain itu tujuan penelitian di atas, hasil penelitian ini dapat diharapkan berguna untuk: (1) memberikan kontribusi akademik yaitu bagi peningkatan dan pengembangan ilmu pengetahuan khusus di bidang kebijakan publik; (2) dapat dipakai sebagai pedoman atau pegangan dalam proses perumusan sebuah kebijakan publik; dan (3) berguna bagi seorang *policy maker* dalam membuat kebijakan serta mengungkap dan mengantisipasi masalah-masalah yang muncul ketika sebuah kebijakan itu diputuskan.

BAB II PERBINCANGAN TEORITIK

BAB II

PERBINCANGAN TEORITIK

2.1 Kebijakan dan Perumusan Kebijakan

2.1.1 Konsep Kebijakan

Istilah kebijakan menurut Charles Linblom (1968) mengemukakan bahwa pembuatan kebijaksanaan negara (*public policy-making*) itu pada hakekatnya merupakan “*an extremely complex, analytical and political process to which there is no beginning or end, and the boundaries of which are most uncertain. Somehow a complex set of forces that we call policy-making all taken together, produces effects called policies*” (merupakan proses politik yang amat kompleks dan analitis dimana tidak mengenal saat dimulai dan diakhirinya, dan batas-batas dari proses itu sesungguhnya yang paling tidak pasti. Serangkaian kekuatan-kekuatan yang agak kompleks yang kita sebut sebagai pembuatan kebijaksanaan negara itulah yang kemudian membuahkan hasil yang disebut kebijaksanaan) (Linblom, 1968).

Sementara pendapat lain tentang kebijakan publik dikemukakan oleh Thomas R. Dye (Winarno, 1989:16) mendefinisikan kebijakan publik sebagai berikut: “*public policy is whatever governments choose to do or not to do*” (kebijakan publik adalah apa saja yang ditetapkan oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan).

Selain itu Chief J.D. (1981) merumuskan secara terperinci pembuatan kebijaksanaan negara sebagai berikut: “*the whole process of*

articulating and defining problems, formulating possible solutions into political demands, channeling those demands into the political systems, seeking sanctions or legitimation of the preferred course of action, legitimation and implementation monitoring and review (feedback)" (keseluruhan proses yang menyangkut pengartikulasian dan pendefinisian masalah, perumusan kemungkinan-kemungkinan pemecahan masalah dalam bentuk tuntutan-tuntutan politik, penyaluran tuntutan-tuntutan tersebut ke dalam sistem politik, pengupayaan pemberian sanksi-sanksi atau legitimasi dari arah tindakan yang dipilih, pengesahan dan pelaksanaan implementasi, monitoring dan peninjauan kembali (umpan balik). Selanjutnya dikatakan bahwa siapa yang berpartisipasi dan apa peranannya dalam proses tersebut untuk sebagian besar akan tergantung pada struktur politik pengambilan keputusan itu sendiri.

Sementara David Easton (1953) memberikan arti kebijaksanaan negara sebagai: "*the authoritative allocation of values for the whole society*" (pengalokasian nilai-nilai secara paksa (syah) kepada seluruh anggota masyarakat). Berdasarkan definisi ini David Easton menegaskan bahwa hanya pemerintahlah yang secara syah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tersebut dirupakan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai pada masyarakat. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam apa yang oleh Easton disebut sebagai "*authorities in a political system*", yaitu para penguasa dalam suatu sistem politik yang terlibat dalam masalah-masalah sehari-hari yang telah menjadi tanggung jawab atau peranannya.

Dari beberapa pengertian tentang kebijakan publik tersebut maka dapat disimpulkan bahwa makna dan hakekat kebijakan publik tersebut adalah suatu keputusan yang ditetapkan oleh pejabat pemerintah atau pihak yang berwenang dengan tujuan untuk memenuhi kepentingan rakyat (*public interest*). Dimana kepentingan rakyat itu merupakan keseluruhan yang utuh dari perpaduan dan kristalisasi pendapat-pendapat, keinginan-keinginan dan tuntutan-tuntutan dari publik/masyarakat. Namun dalam kenyataannya tidak seperti itu, proses kebijakan dilihat sekedar sebagai sebuah proses pencapaian tujuan yang seolah berjalan secara mekanik, linier dan dalam suasana penuh harmoni. Logika proses kebijakan dianggap berjalan lurus, berlangsung tahap demi tahap, ada tahap perumusan kebijakan, implementasi, dan hasil akhir (*outcomes*) begitu jelas.

Jika kebijakan publik dipandang sebagai suatu proses, maka pasti akan tertuju pada siklus kebijakan. Pada umumnya siklus kebijakan terdiri dari beberapa fase, dan fase-fase tersebut adalah formulasi, implementasi dengan evaluasi kebijakan.

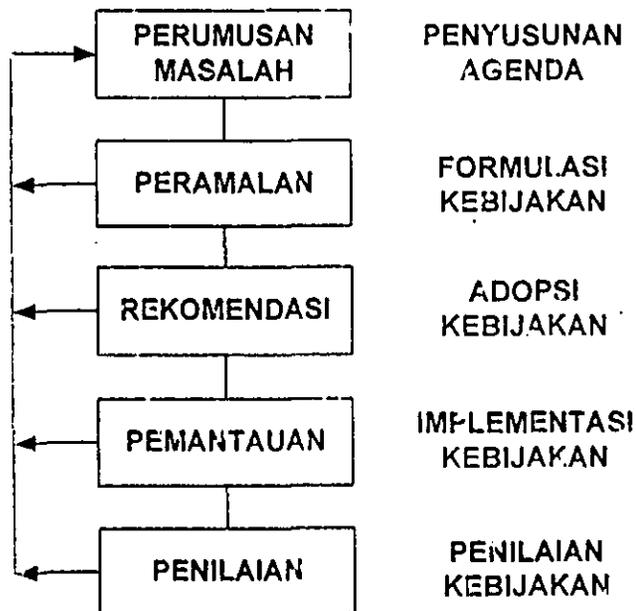
Sementara menurut William N. Dunn (1981) menyebutkan bahwa fase-fase, kebijakan publik adalah sebagai berikut: Proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan yang divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung dan diatur menurut waktu: penyesuaian agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan.

Tahapan atau fase-fase di dalam analisis kebijakan publik mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu. Setiap tahap selalu berkaitan dengan tahap berikutnya. Tahap terakhir kebijakan (penilaian kebijakan) dikaitkan dengan tahap pertama (penyusunan agenda) atau di tengah dalam aktivitas yang tidak linier.

Dalam fase-fase tersebut fase implementasi sebagai salah satu fase yang penting di dalam situasi kebijakan publik.

Selanjutnya menurut William N. Dunn menjelaskan bahwa setiap fase atau tahapan dari proses analisis kebijakan memiliki prosedur analisis tertentu seperti yang digambarkan dengan diagram sebagai berikut:

Gambar 1. Kedekatan Prosedur Analisis Kebijakan dengan tipe-tipe pembuatan Kebijakan (Dunn, 2000)



Dalam realitanya, prosesnya jauh lebih rumit dan tidak sederhana seperti itu. Dalam banyak kasus seperti yang dikemukakan Long (1992) bahwa proses implementasi kebijakan akan selalu terbuka peluang adanya reinterpretasi atau transformasi kebijakan sehingga praktis

tidak ada garis lurus yang membentang serta menghubungkan antara kebijakan dan hasil akhir kebijakan.

Oleh karena itu proses kebijakan sebaiknya dipahami sebagai sebuah peristiwa sosial (*social event*) dan arena perjuangan (*an arena of struggle*), tempat dimana para partisipan (aktor atau kelompok) yang berbeda pandangan dan latar belakang lapisan sosialnya berkompetisi untuk memenangkan kepentingan masing-masing (Crehan and Oppen, 1988 dalam Abdul Wahab, 1999:93). Di sini tiap aktor memainkan peranannya sendiri, menurut strategi atau caranya sendiri dalam upayanya menentukan hasil akhir (*final outcome*) kebijakan. Bahkan apa yang dalam politik kebijakan pembangunan dengan berbagai label politik disebut sebagai "*target group*" atau "*target population*", yakni pihak yang oleh pejabat/birokrat biasanya sekedar dianggap sebagai pemetik manfaat atau korban proyek pembangunan, ternyata merupakan aktor-aktor bermotivasi kuat dan mampu melancarkan pengaruh tertentu menurut cara-cara mereka sendiri.

2.1.2 Proses Perumusan Kebijakan

Untuk lebih jelasnya mengenai proses kebijakan publik sebagai peristiwa sosial dan arena perjuangan, maka dalam menjelaskan posisi serta peran aktor-aktor yang kemungkinan berinteraksi dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan publik maka tulisan ini akan memanfaatkan teori metafora arena sosial (*social arena metaphory*) yang dikembangkan oleh sosiolog Ortwin Renn (1992).

Namun dalam memahami model arena sosial ini ada dua hal yang perlu digaris bawahi, yaitu:

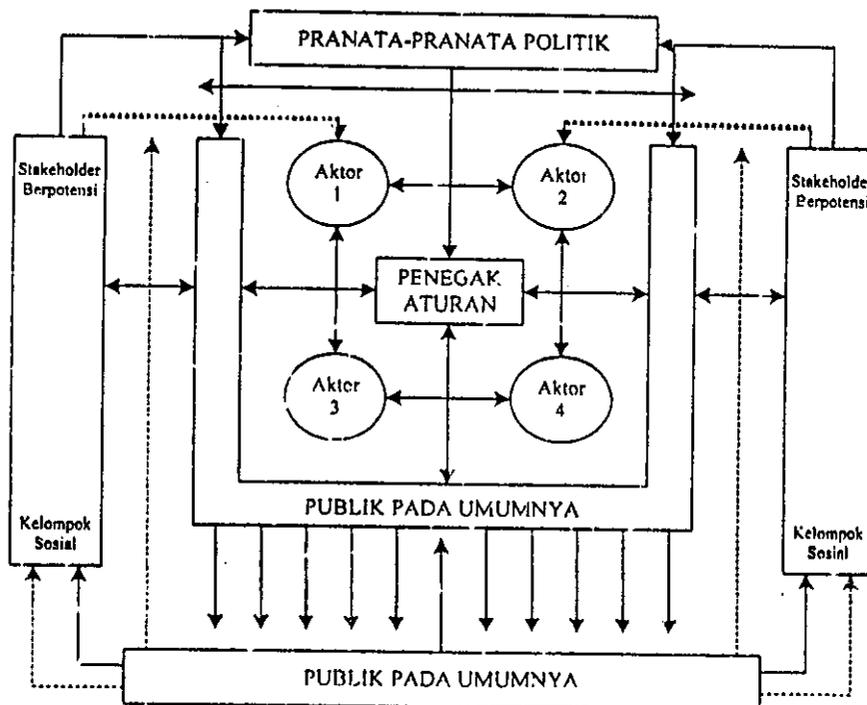
Pertama, model ini tidak memandang proses kebijakan sebagai satu kesatuan yang terintegrasi, melainkan sebagai serentetan upaya negosiasi berlapis-lapis yang melibatkan kelompok-kelompok aktor yang langsung berpartisipasi.

Kedua, dalam melihat peran aktor pada proses kebijakan itu, teori metafora arena sosial sangat selektif. Konkretnya, model ini hanyalah berkepentingan pada perilaku individu atau kelompok-kelompok sosial yang secara sengaja diarahkan untuk mempengaruhi kebijakan tersebut.

Pada Gambar 2 nampak dengan jelas bahwa pusat pentas arena dalam proses kebijakan ditempati oleh aktor-aktor utama (*principal actors*), yakni kelompok-kelompok dalam masyarakat yang berusaha untuk mempengaruhi kebijakan. Pada saat yang bersamaan, ada beberapa kelompok tertentu yang mungkin menaruh perhatian pada sejumlah isu tertentu sehingga mereka terlibat dalam arena yang berbeda-beda; sementara kelompok yang lain hanyalah berkepentingan pada satu jenis isu dalam arena tertentu. Setiap arena ditandai oleh adanya seperangkat aturan tertentu: aturan-aturan formal yang ditetapkan dan dimonitor pelaksanaannya oleh sebuah badan penegak aturan (*rule enforcement agency*), dan aturan-aturan informal yang dipelajari dan dikembangkan selama berlangsungnya proses interaksi diantara para aktor. Termasuk ke dalam aturan-aturan formal itu ialah hukum, Undang-undang dan berbagai bentuk peraturan lainnya yang tingkatannya lebih rendah; sedangkan yang

termasuk aturan-aturan informal ialah gaya penerapan aturan itu sebagaimana diterjemahkan oleh para aktor lewat perilakunya, iklim politik yang berkembang dalam proses interaksi antar kelompok, dan peran yang diharapkan (*role expectation*) bisa dimainkan oleh kelompok-kelompok tersebut.

Gambar 2. Model Metafora Arena Sosial



Caratan : Tanda panah tebal menunjukkan arus komunikasi; Tanda panah putus-putus menunjukkan arah mobilisasi sosial.

Sumber : Ortwin Renn, *The Social Arena Concept of Risk*, Praeger, Westport, London, 1992

Sementara

Sedangkan badan penegak aturan (istilah ini identik dengan pemerintah) ialah menjamin agar para aktor mematuhi aturan formal dan mengkoordinasikan berlangsungnya proses interaksi dan negosiasi. Dalam hubungan ini semua aktor yang terlibat saling berupaya untuk menarik perhatian pembuat keputusan final dan meyakinkannya dengan argumen-

argumen tertentu atau dengan cara mendesak publik untuk menerima pandangan-pandangan mereka.

Secara teoritis proses perumusan kebijakan terdiri dari beberapa model antara lain model kelompok, model elit dan model yang lain. Proses perumusan kebijakan model kelompok pada dasarnya berangkat dari suatu anggapan bahwa interaksi antar kelompok dalam masyarakat adalah merupakan pusat perhatian politik. Dalam hal ini individu-individu yang memiliki latar belakang kepentingan yang sama biasanya akan bergabung baik secara formal maupun secara informal untuk mendesak kepentingan-kepentingan mereka kepada pemerintah. Menurut David Truman (*dalam Dye, 1978:23*), kelompok kepentingan itu pada hakikatnya adalah "*a shared-attitude group that makes certain claims upon other groups in the society*". Artinya suatu kelompok yang mempunyai sikap-sikap yang sama dan mendesak tuntutan-tuntutannya terhadap kelompok-kelompok kepentingan tersebut akan membawa akibat-akibat politik kalau mereka, dalam mengajukan tuntutan-tuntutannya, melalui atau diarahkan terhadap lembaga-lembaga pemerintah.

Dari sudut pandang model kelompok, perilaku individu akan mempunyai makna politik kalau mereka bertindak sebagai bagian atau atas nama kepentingan kelompok. Dengan perkataan lain, kelompok pada hakikatnya dipandang sebagai jembatan yang penting antara individu dan pemerintah, karena politik tidak lain adalah perjuangan yang dilakukan oleh kelompok-kelompok untuk mempengaruhi kebijaksanaan negara.

Oleh sebab itu dari sudut pandang model kelompok ini maka tugas utama yang diemban oleh sistem politik ialah untuk mengelola konflik-konflik yang timbul dalam perjuangan antar kelompok tersebut dengan cara:

- a. menetapkan aturan permainan dalam perjuangan kelompok,
- b. mengatur kompromi-kompromi dan menyeimbangkan kepentingan-kepentingan;
- c. memberlakukan kompromi yang telah dicapai dalam bentuk kebijaksanaan negara; dan
- d. memaksakan kompromi tersebut (Dye, 1978:22).

Model kelompok juga beranggapan bahwa kebijaksanaan negara kapan dan dimanapun juga pada dasarnya mencerminkan keseimbangan yang tercapai dalam perjuangan/pertarungan antar kelompok. Keseimbangan yang tercapai itu pada umumnya dipengaruhi oleh pengaruh-pengaruh yang dimiliki oleh kelompok-kelompok kepentingan tersebut. Perubahan-perubahan yang terjadi dalam pengaruh kelompok kepentingan tertentu akan menyebabkan berubahnya kebijaksanaan negara. Dalam hubungan ini kebijaksanaan negara akan bergerak ke arah yang dikehendaki oleh konsep tertentu yang memerankan pengaruh, sebaliknya akan menjauh dari keinginan-keinginan kelompok yang kehilangan pengaruh.

Dalam proses pembuatan kebijaksanaan negara, model tersebut dapat digunakan untuk menelaah kelompok-kelompok apakah yang saling berkompetisi untuk mempengaruhi pembuatan kebijaksanaan negara tersebut, dan kelompok mana yang kemudian memenangkan pengaruh itu.

Model kelompok dapat dipakai untuk menjelaskan bagaimana sebenarnya proses implementasi kebijaksanaan negara, sebab dalam proses implementasi, kompetisi antar kelompok juga merupakan salah satu faktor yang dapat mempengaruhi proses tersebut.

Sementara perumusan kebijakan model elit mengatakan bahwa kebijaksanaan yang dirumuskan lebih mencerminkan pandangan, sikap dan nilai-nilai yang dianut oleh golongan elit. Para pejabat pemerintah dan administrator dalam kaitan ini hanyalah sekedar menjadi perpanjangan tangan dan pelaksana kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh golongan elite. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan Ralph Miliband mengenai apa yang disebutnya dengan istilah "*instrumentalisme*" (Miliband, 1969). Ia berpendapat bahwa negara bukanlah sebuah badan yang netral, melainkan sebuah instrumen untuk dominasi kelas. Dalam masyarakat kapitalis negara pada hakikatnya merupakan instrumen bagi golongan borjuis (elite) untuk mengkokohkan dominasinya dalam masyarakat. Ada tiga alasan yang diajukan Miliband mengenai hal ini antara lain :

Pertama, ada kesamaan latar belakang sosial antara golongan borjuis dan anggota-anggota elite negara, yakni mereka yang menduduki jabatan-jabatan senior dalam pemerintahan baik dinas-dinas sipil, militer, badan peradilan maupun lembaga-lembaga kenegaraan lainnya.

Kedua, adanya kekuasaan/kekuatan yang dimiliki oleh golongan borjuis yang memungkinkan mereka untuk bertindak sebagai kelompok penekan, melalui kontak-kontak dan jaringan hubungan pribadi yang

dibangunnya serta melalui asosiasi-asosiasi bisnis dan industri yang dikuasainya.

Ketiga, adanya kendala-kendala yang dihadapi oleh negara berkenaan dengan usahanya untuk mempertahankan eksistensinya lewat pemupukan modal.

Dalam hubungan ini terdapat suatu keadaan yang membatasi para pejabat negara untuk bertindak secara leluasa, meskipun bukan berarti bahwa mereka lantas tidak berperan sama sekali. Keinginan untuk mempertahankan eksistensi negara lewat kekuatan modal pada hakikatnya merupakan salah satu faktor kunci yang menyebabkan para pejabat negara ini amat tergantung pada keberhasilan pembangunan ekonomi agar mereka dapat tetap melanggengkan kekuasaannya. Melalui proses yang seperti itulah maka negara bertindak sebagai instrumen atau alat yang melayani kepentingan golongan borjuis.

2.1.3 Proses Perumusan Kebijakan sebagai Proses Politik

Sebagaimana dikemukakan oleh Linblom (1968) bahwa perumusan kebijakan merupakan proses politik yang amat kompleks dan analitis dimana tidak mengenal saat dimulai dan diakhirinya, dan batas-batas proses itu sesungguhnya yang paling tidak pasti. Serangkaian kekuatan-kekuatan yang agak kompleks yang kita sebut sebagai pembuatan kebijakan negara itulah yang kemudian membuahkan hasil yang disebut kebijakan (*an extremely the complex, analitical and political process to which there is no begining or end, and the boundaries of which*

are most uncertain. Somehow complex set of forces that we call policy making all taken together, produces effects policies).

Kebijakan publik adalah keputusan politik kolektif yang proses pembuatannya biasanya melibatkan banyak orang atau kelompok dengan beragam keyakinan politik dan kepentingan. Beragamnya keyakinan politik (*political belief*) dan kepentingan (*interest*) itu merupakan faktor kunci menjelaskan mengapa mudah terjadi gesekan-gesekan (baik tersembunyi atau terang-terangan) dan alotnya proses perumusan kebijakan publik. Dilihat sebagai persoalan *struggle of power* maka pembuatan kebijakan oleh mereka yang terlibat telah dipersepsikan dan berfungsi sebagai ajang atau arena pertarungan kepentingan dan unjuk kekuatan. Kepada siapa pembuat kebijakan (*policy maker*) akan berpihak dan atas dasar alasan apa keberpihakan itu dilakukan pada gilirannya akan menentukan wujud dan arah kebijakan itu di kelak kemudian hari. Karena itu kebijakan publik tidak ada yang netral, kapanpun dan dimanapun ia akan memuat kepentingan dan nilai-nilai ekonomi-politik. Selain itu, kebijakan publik karena menyangkut orang, pasti akan bersinggungan dengan nilai-nilai yang mereka anut, kebutuhannya dan pilihannya (Cochran and Malon, 1995). Oleh karena itu, kebijakan publik tidak dengan sendirinya bersifat partisipatoris. Konsep partisipasi bukanlah sesuatu yang bersifat "given" atau dengan sendirinya ada. Partisipasi itu secara politik harus direbut, diperjuangkan, meski tidak harus lewat jalan kekerasan. Memang akan ideal, dan tentu amat didambakan masyarakat, jika kebijakan publik itu dari sejak awal, menghargai pluralisme nilai dan

gaya hidup serta bersifat inklusif (Dryzek, 1996). Yaitu sengaja membuka pintu akses lebar-leba bagi masuknya beragam opini dan aspirasi dari berbagai lapisan masyarakat. Namun demikian perlu disadari bahwa apa yang disebut kebijakan publik dan partisipasi itu sesungguhnya merupakan dua hal yang berbeda karena itu dalam realitas politik tidak selalu berjalan seiring. Tidak jarang keduanya berjalan sendiri-sendiri bahkan sering bertabrakan. Kebijakan politik dapat saja tetap berlangsung meski tanpa memperhatikan suara-suara masyarakat. Sebaliknya masyarakat bisa saja melakukan berbagai aktivitas kolektif entah di bidang sosial, politik, dan ekonomi, menurut kepentingan nilai-nilai dan preferensinya sendiri, tanpa merasa perlu melibatkan pemerintah. Pengalaman politik di Indonesia ketika masa orde baru yang berlangsung tidak kurang dari 32 tahun telah mengajarkan kepada kita bahwa penguasa saat itu (dengan dukungan penuh birokrasi sipil dan militer) dapat memutuskan apa saja dan kapan saja, sering tanpa harus berdialog terlebih dahulu dengan berbagai segmen masyarakat. Implementasi kebijakan publik yang cenderung represif dapat berjalan mulus untuk waktu yang cukup lama berkat dibangunnya sistem politik yang monolitik.

Oleh karena itu, proses perumusan kebijakan dapat dipahami sebagai sebuah proses sosial (*social event*) dan arena perjuangan (*an arena of struggle*), tempat dimana para partisipan (aktor atau kelompok) yang berbeda pandangan dan latar belakang lapisan sosialnya berkompetisi untuk memenangkan kepentingan masing-masing (Crehan and Oppen, 1988). Di sini tiap aktor memainkan peran sendiri menurut

strategi atau caranya sendiri dalam upaya menentukan hasil akhir (*final outcome*) kebijakan.

Di satu sisi negara (*state*) sebagai representasi dari masyarakat yang mendapat kepercayaan/amanah dari masyarakat yang salah satu fungsinya adalah merumuskan kebijakan yang dapat mewujudkan kesejahteraan sosial masyarakatnya (*welfare state*). Namun dalam kenyataannya tidak demikian karena banyak kebijakan yang dibuat pemerintah tujuannya tidak selalu untuk kesejahteraan masyarakatnya karena tidak jarang kebijakan tersebut sering diwarnai oleh kepentingan-kepentingan pihak lain atau kelompok-kelompok lain. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Jeffry Freeden (2000) bahwa kebijakan pemerintah tidak selalu dimotivasi oleh hal-hal yang berhubungan dengan kesejahteraan masyarakat. Karena kebijakan pemerintah seringkali melayani kepentingan-kepentingan yang sempit dari beberapa pemimpin politik atau kelompok lobi daripada kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Sehingga terjadi krisis representasi negara baik di tingkat nasional maupun lokal. Hal ini disebabkan karena adanya relasi antara pasar (*market*) dengan negara (*state*), akan tetapi juga disebabkan karena adanya penetrasi modal yang kian massif ke pengendalian negara secara langsung.

Di sisi lain dalam proses perumusan kebijakan publik di samping adanya penetrasi modal juga pejabat publik serta pemimpin politik tetap memainkan peranan dalam proses perumusan kebijakan, karena mereka tidak sekedar boneka yang dikendalikan organisasi atau dikendalikan oleh

masyarakat karena mereka bisa memberikan arahan-arahan baru bagi kebijakan publik (Grindle, 2003).

Dalam pendekatan *rational choice* mengasumsikan bahwa sebuah masyarakat politik terdiri dari individu-individu yang mementingkan dirinya sendiri yang berkoalisi/bergabung untuk menjadi kepentingan-kepentingan yang terorganisir. Kelompok-kelompok kepentingan ini yang biasanya terbentuk untuk memajukan masalah-masalah tertentu yang dianggap penting oleh para anggotanya, tercipta dari individu-individu yang berusaha mencapai tujuan-tujuan tertentu bagi dirinya sendiri. Individu bergabung dengan individu lain yang sama-sama mementingkan diri mereka masing-masing supaya bisa mendapatkan akses ke sumber publik (Olson, 1965). Setelah kelompok ini terbentuk mereka menggunakan uang, keahlian, koneksi, politik, suara dan sumber-sumber daya lain untuk mendapatkan keuntungan atau mendapatkan sewa kekuasaan (*rent*) dari pemerintah lewat kegiatan-kegiatan lobi, lewat pemilikan dan bentuk-bentuk keterlibatan politik langsung lainnya atau lewat pemberian ganjaran dan sanksi kepada pejabat publik (Colander, 1984; Srinivasan, 1985). Kegiatan semacam ini sangat sering terjadi dalam konteks-konteks tertentu sehingga istilah masyarakat pencari sewa (*rent seeking societies*) digunakan untuk menyebut keseluruhan sistem politik yang ada dan istilah ini banyak digunakan oleh para ekonom politik neo klasik (Kruger, 1974).

Salah satu di antara kelompok-kelompok kepentingan yang berusaha mendapatkan status yang lebih menguntungkan di dalam

distribusi sumber daya dalam masyarakat adalah pejabat-pejabat publik yang diangkat berdasarkan pemilihan, yang dianggap semata-mata berupaya untuk mempertahankan kekuasaan mereka (Aines, 1987; Anderson dan Hayani, 1986; dan Crystal, 1983).

Untuk mempertahankan kekuasaan itu mereka secara sistematis berusaha memberikan keuntungan kepada sejumlah besar kepentingan yang mereka yakini bisa membantu mereka dalam mempertahankan jabatan mereka. Para pejabat ini secara sistematis memberikan keuntungan kepada kepentingan-kepentingan tertentu dan tidak kepada kepentingan-kepentingan lainnya dan para pejabat ini berusaha memaksimalkan return... (pengembalian modal) yang bisa mereka dapatkan dari pengalokasian pengeluaran publik, barang publik, jasa publik, dan regulasi pemerintah yang mereka lakukan untuk menarik dan memberi ganjaran kepada para pendukung mereka (Anderson dan Hayani, 1986, Bates, 1981).

Dalam teori rational choice dimana fokus perhatiannya adalah pada kekuasaan yang dimiliki oleh pihak-pihak yang memiliki kepentingan pribadi yang terselubung (*vested interest*) sehingga teori ini mampu menunjukkan faktor-faktor apa yang menghambat reformasi yang ditimbulkan oleh kebijakan yang sudah ada sebelumnya dan oleh hubungan-hubungan politik yang ditimbulkan oleh kebijakan-kebijakan itu (Grindle dan Thomas, 1989). Namun demikian teori ini memiliki kelemahan yaitu tidak mampu menjelaskan bagaimana, mengapa, atau kapan reformasi/perubahan dapat terjadi. Sebaliknya teori rational choice justru menjelaskan kebijakan yang sudah ada sebagai akibat dari

rasionalitas dari pejabat-pejabat yang berusaha mendapatkan sewa kekuasaan (*rent seeking*).

Di sisi lain Schattschneider (dalam Prasetyo, 2006:16) menyatakan bahwa proses perumusan kebijakan publik dapat dilihat sebagai konflik antara berbagai kelompok dalam masyarakat yang berbeda, pegawai dan pribadi, perbedaan kepemilikan dan hasrat. Dalam masyarakat modern, sumber konflik yang terbesar adalah sumber-sumber ekonomi atau kegiatan ekonomi. Kelompok-kelompok yang dirugikan secara ekonomi ini akan meminta pemerintah untuk melindungi kepentingannya sehingga mendorong pemerintah untuk melindungi kelompok yang dirugikan tersebut. Oleh karena itu, perumusan kebijakan publik merupakan proses negosiasi, *bargaining*, akomodasi dari berbagai aspirasi dan kepentingan masing-masing aktor yang berinteraksi. Hasil kebijakan publik yang dirumuskan merupakan perpaduan dari masing-masing aktor yang terlibat. Perpaduan ini tidak selalu *win-win solution*, karena perbedaan kekuatan *bargaining* masing-masing aktor sangat dipengaruhi oleh eksistensi sumber daya yang dimiliki oleh masing-masing aktor.

2.1.4. Analisis Kebijakan

Kebijakan publik sebagai keputusan politik kolektif yang proses pembuatannya biasanya melibatkan banyak orang/kelompok dengan beragam keyakinan politik dan kepentingan. Beragamnya keyakinan politik (*political belief*) dan kepentingan (*interest*) itu merupakan faktor kunci yang menjelaskan mengapa mudah terjadi gesekan-gesekan (baik tersembunyi atau terang-terangan) dan alatnya proses perumusan

kebijakan publik. Dilihat sebagai persoalan *struggle of power* maka pembuatan kebijakan ... oleh mereka yang terlibat telah dipersepsikan dan berfungsi sebagai ajang atau arena pertarungan kepentingan dan unjuk kekuatan. Kepada siapa pembuat kebijakan (*policy maker*) akan berpihak dan atas dasar alasan apa keberpihakan itu dilakukan pada gilirannya akan menentukan wujud dan arah kebijakan itu dikelak kemudian hari (Abdul Wahab, 2005).

Oleh karena itu, kebijakan publik tidak ada yang netral, kapanpun dan dimanapun ia akan selalu memuat kepentingan dan nilai-nilai ekonomi politik. Selain itu kebijakan publik karena menyangkut orang, pasti akan bersinggungan dengan nilai-nilai yang mereka anut, kebutuhannya, opsi dan pilihannya (Cochran and Malone, 1995).

Sedangkan analisis kebijakan merupakan bidang yang diterapkan pada sampel semua bidang kegiatan yang terorganisasi baik di sektor birokrasi privat (swasta) maupun di sektor birokrasi publik (pemerintah). Akan tetapi aplikasi pengetahuan analisis kebijakan nampak paling konkrit dan meluas adalah di sektor publik. Hal ini disebabkan karena dampak atau pengaruh politik yang dapat ditimbulkan adanya keputusan-keputusan yang diambil oleh pemerintah terhadap kehidupan masyarakat, di samping itu karena makin meluasnya fungsi dan jaringan pelayanan di sektor publik.

Selain itu pemerintah ternyata tidak selalu berhasil secara geronilang dalam mewujudkan efek atau dampak kebijakan yang diharapkan (*policy intended impacts*). Banyak kebijakan sosial terutama

program-program pemerintah di bidang pendidikan, kesehatan, kesejahteraan sosial dan lain-lain ternyata tidak efektif, sementara banyak dana yang dengan susah payah diperoleh dari hasil menghimpun pajak dari rakyat telah dihambur-hamburkan secara sia-sia (Quade dalam Wahab, 1999:60). Dilihat dari sudut ini, analisis kebijakan dimaksudkan sebagai upaya penilaian evaluatif (*evaluatif research*) yang cermat sebelum pilihan-pilihan kebijakan (*policy choice*) tertentu digariskan dan sebelum cara-cara tertentu untuk mencapai tujuan ditetapkan.

Oleh karena itu perlunya analisis kebijakan publik disebabkan karena kompleksnya tanggung jawab, urusan dan program yang dilaksanakan oleh pemerintah yang menurut Minogue "*embraces the whole of social, economic, and political life, either in practice or potentially*" (Minogue dalam Abdul Wahab, 1999:61).

Sementara Durning (1999:47) mengajukan suatu alternatif berupa konsep yang disebut kebijakan partisipatif (*participative policy analysis*). Analisis kebijakan partisipatif ini diharapkan membantu warga negara untuk bisa berperan sebagai subyek dengan cara berpartisipasi secara aktif dalam proses pembuatan kebijakan. Analisis ini juga diharapkan dapat memberdayakan masyarakat, karena dalam sistem demokrasi partisipatif warga negara akan memerintah diri mereka sendiri dengan keputusan-keputusan yang didasarkan atas keunggulan argumen mereka. Di sini dibutuhkan peran seorang pakar kebijakan publik yang menjadi fasilitator bagi proses dialog dan pemberdayaan yang mampu membawa pengetahuan teoritis dan empiris pada diri dan pikiran partisipasinya.

Dalam proses pembangunan suatu negara terutama negara-negara yang sedang berkembang, kebanyakan negara ikut campur di dalamnya bahkan menentukan sekali dalam proses pelaksanaannya. Dengan kata lain mengapa negara dalam proses pembangunan sangat berperan. Untuk itu terlebih dahulu kita melihat apa yang dimaksud dengan istilah negara. Dalam hal ini Piere James (1990:13) mengemukakan bahwa: "*The state (defined here as the government, bureaucracy and other instruments of the government) is the single most important actor in the economy, society and polity of any nation, and it is the recognition of its importance in less Developed Countries (LDCs) which has led to its popularity as a topic for investigation.* Dalam teori Marxist negara dianggap sebagai: "*state as being an instrument of single ruling class (Sachs (1964) dalam Pierre James: 1990, 113). The ruling class* dalam hal ini diidentifikasi sebagai modal asing (international capital). Seperti yang dikemukakan oleh Petras bahwa: *the domestic elites in less development countries to be primerily a comprador class, a medium through which the third national countries exploit the resources of the nation.* Jadi elite domestic di negara sedang berkembang menjadi kelas komprador yang menjadi perantara mengeksploir sumber-sumber kekayaan negara yang bersangkutan. Dengan menggunakan militer di negara yang bersangkutan untuk melakukan tekanan-tekanan guna menjamin reproduksi dari hubungan-hubungan kapitalis (Petras, 1975: 291).

Dalam teori strukturalis yang lahir dari tulisan-tulisan Marx's menganggap bahwa negara (*state*) sebagai mediator dari konflik diantara

kelas-kelas yang ada. Sebagaimana dikemukakan oleh Paulantras (1974: 85) bahwa *state becomes relatively autonomous of any class or class factions, although one faction can retain a large degree of control over the state, a faction that is always of capital.*

Dalam hubungannya dengan negara yang sedang berkembang terdapat tiga motivasi dalam teori ini yaitu:

Pertama, sebagaimana dikemukakan oleh Anderson (1997) dan Samoff (1982) bahwa: *the state as acting to mediate conflicts between foreign capital domestic elites and the poor. In this context, although the government largely represents the interest of the domestic or foreign elites, it must occasionally grant concessions to the poor and middle classes to avert social disturbances.*

Kedua, *State as a mediator of conflicts between the foreign and local fraction of capital.*

Ketiga, *we look at those structuralist theories which interpret the state as only mediating conflicts between the domestic elites.*

Dari uraian tersebut dapat dikatakan bahwa negara (*state*) ternyata sebagai penengah/*mediator* jika terjadi konflik diantara kelompok-kelompok elit terutama di negara-negara yang sedang berkembang. Akan tetapi dalam fenomena pembangunan tidak selamanya negara (*state*) menjadi mediator justru (*state*) negara cukup berperan dalam proses pembangunan.

Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Mouzelis (dalam David Booth, 1994: 120) bahwa dalam proses industrialisasi

negara (*state*) menggunakan kebijakan proteksionis dan program industrialisasi pengganti import. Akibat dari kebijakan tersebut sektor industri tidak kompetitif secara internasional berkaitan dengan kebijakan lokal dan berbagai sumberdaya mineral negara.

Di sisi lain dikatakan bahwa negara (*state*) harus melakukan intervensi secara fleksibel dan selektif tidak untuk merusak inisiatif swasta, tetapi juga mengembangkan dan mengarahkannya menuju modernisasi pertanian, dan peciptaan hubungan yang kuat antara industri dan sumber-sumber pertanian (Mouzelis, 1994: 132).

Dalam masyarakat kapitalis negara (*state*) sebagai instrumen dari kelas penguasa yang dikuasai oleh berbagai kepentingan kelas tersebut. Sebagaimana dikemukakan oleh Miliband (1969) bahwa "*state in capitalist society was an instrument of a ruling class which ruled in the interest of that class. Politicians, civil servants and business and financial elites were, he argued, people who come from the same social class, had been educated at same schools, and operated in the interest of the capitalist systems*" (Negara dalam masyarakat kapitalis merupakan instrumen kelas penguasa yang mengatur negara demi kepentingan kelas itu sendiri. Politisi, pegawai negeri sipil serta elit bisnis dan finansial adalah orang-orang yang berasal dari kelas yang sama mendapat pendidikan sekolah yang sama dan bekerja demi sistem kepentingan kapitalis). Namun kritik struktural atas teori tersebut sebagaimana dikemukakan oleh Poulanzas (1973) berpendapat bahwa negara sebagai instrumen kapitalisme tidak bisa menerangkan 2 faktor: pertama, bahwa

yang penting di sini bukanlah kelas pegawai negeri sipil, politisi dan lainnya namun yang lebih penting adalah kekuasaan "struktural" dan kapital yang pada akhirnya menyusun proses pembuatan keputusan; kedua, sejauh mana negara bisa membuat keputusan secara otonom dari sistem kapitalis. Model negara dalam masyarakat kapitalis sebagai sesuatu yang otonomi dari mode produksi kapitalis dan dari kepentingan kapitalis ini telah diaplikasikan dalam pendekatan kritis arau radikal terhadap studi pembuatan kebijakan publik.

Lain halnya dengan pandangan Moe's (1990) yang menyatakan bahwa politik pilihan struktural juga menyusun kebijakan publik sebagai susunan/rencana institusional (*institutional arrangements*). Ia mengakui bahwa perubahan institusional dapat dipandang sebagai hasil dari usaha individu secara rasional untuk menghasilkan masalah-masalah tindakan kolektif dan kerjasama untuk saling menguntungkan (Moe, 1990b: 213).

Moe's mengusulkan bahwa teori yang bersifat ekonomi tentang pembangunan institusional harus dilengkapi dengan teori politik yang memandang pengembangan/pembangunan institusional dan modifikasi sebagai proses politik yang terlibat konflik dengan kekuasaan. Memandang bahwa formasi kebijakan publik (dan organisasi yang melaksanakannya) muncul/lahir dari interaksi dari kelompok-kelompok kepentingan, politisi, dan birokrat dalam konteks, demokrasi politik (Moe, 1990: 131). Pada prinsipnya para aktor dalam proses kebijakan mengelompok dan membentuk isu mengenai pembentukan kelompok. Moe mengeksplorasi proses dimana kelompok-kelompok berjuang untuk

menperoleh kontrol pemerintah untuk mencapai apa yang telah direncanakan. Para aktor politik atau menerima pilihan-pilihan dalam proses pembuatan kebijakan yang memisahkan desain/rancangan kebijakan dengan kebijakan yang menginginkan bahwa tujuan kebijakan mereka tidak dicapai melalui proses dan struktur yang mereka lakukan (Moe, 1990b: 228).

Kelompok-kelompok yang diorganisir yang berkepentingan dan memberikan perhatiannya tidak hanya pada isi kebijakan akan tetapi juga pada struktur organisasi yang melaksanakan kebijakan tekanan terhadap kompromi politik dan ketidakpastian secara politik, kelompok-kelompok yang diorganisir menghendaki birokrasi melupakan/mengabaikan aturan-aturan formal dan membutuhkan efektivitas yang merusak serta mengisolasi kontrol demokrasi yang bertentangan (Moe and Wilson, 1994: 5).

Oleh karena itu berdasarkan apa yang telah diuraikan tersebut betapa rumitnya, proses perumusan kebijakan tersebut dan bagaimana peran serta sikap negara dalam proses perumusan kebijakan itu. Dalam kapitalisme liberal pasar (*market*) tidak memikul fungsi-fungsi integrasi sosial sendirian. Hubungan kelas antara buruh dengan pemilik modal berbentuk hubungan politik ketika persyaratan-persyaratan umum bagi kelangsungan eksistensi produksi kapitalis dipenuhi negara. Dengan fungsinya negara sebagai instrumen, dan bukan sebagai objek mekanisme pasar.

Dengan berfungsinya negara sebagai instrumen dan bukan sebagai obyek mekanisme pasar, maka dominasi non-politis bisa terjadi melalui apropriasi (memiliki untuk diri sendiri) sektor swasta atas nilai lebih yang diproduksi secara sosial. Pengolahan modal terjadi dalam situasi persaingan tanpa batas. Kendatipun demikian kondisi-kondisi yang mendukung persaingan yakni landasan sosial dari produksi nilai lebih tidak bisa diproduksi sendiri melalui cara-cara kapitalis. Mereka memerlukan negara yang memposisikan diri di depan kapitalis-kapitalis-perseorangan sebagai bukan kapitalis dalam rangka membantu secara terang-terangan "kehendak kolektif kapitalis" namun ia tidak berada dalam ranah kompetisi. Sehubungan dengan cara-caranya yang non kapitalis, negara membatasi kemampuan produksi kapitalis, dalam hal fungsinya, negara harus mampu menjaga eksistensinya (Habermas, 2004: 190). Hanya ketika negara telah menjadi pelengkap bagi ekonomi, maka ia menjadi "alat" baginya. (Max dalam Poulantzas, *"The Problem of The Capitalist State"*, 1969: 67).

Dalam formulasi Marxis, fungsi utama dari negara adalah untuk memastikan agar hegemonial kekuasaan legal, institusional dan ideologis tetap dipegang oleh kelas yang dominan atau aliansi kelas yang dominan di atas kelas-kelas lain yang menjadi bawahannya (*subordinat*). Dalam kondisi normal, negara adalah sebuah instrumen dominasi struktur dari hubungan antar kelas, dimana instrumen dominasi negara dalam bentuknya yang paling sederhana bertindak sebagai sebuah "organisasi dari kelas pemilik untuk melindungi dirinya dari kelas-kelas bukan

pemilik” (Engels, 1968:291). Dalam aliran Marxisme klasik, karakter represif dari negara ini sangat ditonjolkan dan tujuan dari kebijakan adalah untuk memajukan dan melindungi kepentingan-kepentingan kelas-kelas pengeksploitasi dari kelas-kelas yang dieksploitasi (Tucker, 1969). Akibatnya elit kebijakan dipandang sebagai kepanjangan tangan dari kelas-kelas yang dominan untuk mencapai tujuan dominasi itu, sehingga dipandang bahwa elit kebijakan tidak memiliki otonomi.

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa negara di samping sebagai instrumen bagi kelas yang berkuasa, juga dengan menggunakan kebijakannya melakukan proteksi bahkan intervensi terhadap program-program industri dan swasta.

Akan tetapi sejak berlakunya neoliberalisme yang dioperasikan oleh lembaga-lembaga ekonomi dunia seperti *World Trade Organization* (WTO), perusahaan transnasional (TNC's, MNC's) dan bahkan melibatkan lembaga-lembaga keuangan internasional (*International Monetary Fund/IMF* dan *World Bank/WB*) sebagai aktor akumulasi modal, negara dipinggirkan, bahkan hingga sampai peran dan tanggung jawab sosialnya. Karena negara dianggap tidak mampu memiliki tugas yang menjadi basis filsafat keberadaannya yaitu mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial masyarakatnya. Akan tetapi pada saat yang sama negara begitu perkasa ketika melakukan hal yang merupakan satu-satunya peran negara yang bisa dikatakan membangun basis legal material operasi kapitalisme penjaga jika ada “gangguan” dari masyarakat atau mahasiswa. Di sinilah kematian demokrasi tersebut terjadi, ketika eksekutor kebijakan

publik tak lagi diperankan oleh negara. namun oleh kuasa pasar. Negara semata-mata sebagai pelaksana dari kebijakan yang sudah dirancang oleh pasar (*market*) (Noreena Herzt: 2005:VII).

Kekuatan neoliberalisme yang maha dahsyat ini berhasil mentransformasikan platform partai-partai politik yang cenderung kiri menjadi kanan seperti pemerintahan Tony Blair dari Inggris, Schroder dari Jerman, Rionel Jospin dari Perancis, yang semuanya berasal dari partai buruh.

Banyak dari penerapan neoliberalisme menurut Noreena Herzt (2005) terdapat segelintir negara mengalami kemajuan ekonomi yang fantastis seperti di Inggris, Selandia Baru, Australia, Chili, Singapura, Thailand dan India.

Sementara di Indonesia sejak pertengahan 1980-an sampai awal 1990-an melalui berbagai paket kebijakan, pemerintahan Indonesia melakukan perombakan sistem fiskal, finansial, perdagangan, penanaman modal, pengaturan transport dan berbagai bidang administratif lain, dengan tujuan mendorong beroperasinya mekanisme pasar bebas (Mas' oed *dalam* Chaniago, 2001:XXVI).

Sejak reformasi membuka kran kebebasan politik, konsolidasi neoliberalisme begitu masif dan cepat di Indonesia. Percepatannya melebihi konsolidasi koalisi sipil demokratik sehingga kelembagaan politik yang terjadi pasca dekonstruksi Orde Baru bukan bercorak transformasi demokratik, namun neoliberalisasi ekonomi politik. Sejak

neoliberalisme tersebut dapat dilacak dalam semua bidang yaitu bidang politik, ekonomi, hukum, pendidikan hingga kebudayaan.

Dalam bidang politik, penguatan demokrasi liberal-demokrasi prosedural didukung oleh berbagai lembaga founding yang berperan dalam proses pemikiran umum. Pengawasan pemilihan umum tidak bertujuan memastikan keterwakilan masyarakat, namun agar tidak terjadi pelanggaran, teknis yang dapat menyebabkan krisis legitimasi formal, yang dapat menciptakan instabilitas, sosial politik (yang dihindari dunia bisnis).

Di bidang ekonomi ditandai oleh proses privatisasi massif. Begitu privatisasi dibuka, dengan sekejap terjadi pengambil alihan besar-besaran terhadap aset negara yang sudah dikuasai pemodal asing adalah BRI, BNI, PT Adhi Karya, PT. Kawasan Berikat Nusantara, Telkomsel, Bank Mandiri dan masih banyak yang lainnya.

Dari apa yang dikemukakan tersebut di atas kita dapat mengetahui bagaimana sebetulnya peran dari suatu negara terutama dalam proses pengambilan keputusan, faktor-faktor apa yang ikut mempengaruhi dalam proses pengambilan keputusan tersebut.

Apa yang telah diuraikan pada bagian terdahulu tersebut adalah scop makro atau dalam ruang lingkup negara yaitu pemerintahan pusat. Bagaimana dampaknya terhadap pemerintahan lokal, sebagaimana apa yang dikemukakan oleh Bates (1981:8) bahwa "untuk mendapatkan pemahaman yang lebih baik tentang persoalan mendasar dari pemerintahan pada negara-negara sedang berkembang, para pengamat

hendaknya memberikan perhatian khusus terhadap kapasitas dari elit lokal, baik pada sektor publik maupun swasta, dalam melakukan "*autonomous choices*" (pilihan bebas) dan lebih menitikberatkan perhatian dalam mencermati peran dari pilihan kepentingan para elit lokal tersebut dalam mempertajam pengaruh dari lingkungan luar terhadap struktur komunitas lokal.

Negara Indonesia sebagai suatu negara yang sedang mengalami reformasi dari sistem otoriter birokratik menuju demokratik tentunya dalam masa transisi ini muncul berbagai persoalan lain terutama yang berkenaan dengan proses pengambilan keputusan atau kebijakan lebih-lebih di tingkat pemerintahan lokal.

Ketika otonomi daerah diterapkan melalui Undang-undang No. 29 tahun 1999 dan Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, hampir setiap daerah membuat kebijakan melalui Peraturan Daerah (Perda) dengan tujuan untuk meningkatkan pendapatan daerah. Tidak semua kebijakan yang dibuat tersebut sejalan dengan keinginan masyarakat lokal, terutama kebijakan yang berkenaan dengan industrialisasi di daerah. Karena dengan didirikannya industrialisasi maka akan mengakibatkan degradasi di samping yang lainnya. Struktur sosial yang tumbuh dan berkembang di daerah-daerah industri telah menempatkan pemilik kapital atau pelaku bisnis pada posisi sentral dan dominan mempengaruhi proses pengambilan keputusan yang menyangkut hajat orang banyak. Sementara itu komunitas lain yang tidak terlibat dalam kegiatan industri berada di

pinggiran dan kerap kali dikesampingkan dalam proses pengambilan keputusan. Posisi komunitas ini semakin buruk ketika pemerintah dan para elit politik dengan dalih demi kesejahteraan masyarakat lebih berpihak pada kepentingan para pemilik kapital (Usman, 2004:27).

Bagi pemerintah keberadaan industri dan jalinan kerjasama dengan pemilik modal sangat dibutuhkan sekali terutama dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah melalui pembayaran pajak, retribusi, dan pembagian dana bagi hasil lain.

Bagi para elit politik, keberadaan industri dan jalinan kerjasama dengan para pemilik modal sangat diperlukan sekali terutama ketika partai politik yang mereka pimpin melakukan fungsi eksternal seperti kampanye rekrutmen anggota legislatif dan membentuk pemerintahan. Para pelaku bisnis bisa diminta untuk mengalokasikan dana dalam jumlah cukup besar untuk mendukung program-program yang mereka tawarkan kepada para pemilih, sekaligus memberi jaminan kelak ketika mereka menang, berhasil membentuk pemerintahan dan mengimplementasikan program-program tersebut untuk memperoleh legitimasi, penbenaran atau simpati masyarakat. Baik bagi pemerintah maupun bagi elit politik biasanya melontarkan isu bahwa keberadaan industri atau kerja sama dengan pemilik kapital adalah sesuatu yang tidak dapat dihindari apabila hendak memenangkan kompetisi dengan daerah lain atau negara lain dalam era globalisasi.

Sikap pemerintah daerah tersebut yang cenderung berkolaborasi dengan pemilik kapital (pemodal) dilihat dari kaca mata pemerintah lokal

mungkin rasional akan tetapi dari kaca mata publik mungkin tidak rasional, karena dampak yang ditimbulkannya dari kebijakan tersebut akan merugikan masyarakat/publik. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan dalam teori pilihan publik bahwa tujuan-tujuan yang rasional secara politis baik yang dimiliki oleh kepentingan-kepentingan pribadi maupun oleh pejabat-pejabat resmi pada umumnya membawa hasil yang tidak rasional secara ekonomis karena elit kebijakan bisa jadi akan mendapatkan tekanan yang makin lama makin besar untuk mengambil dan membelanjakan sumber daya publik untuk mempertahankan hubungan politik dari pihak yang memiliki kekuatan ekonomi besar (Grindle, 2003: 25).

Oleh karena itu para pembuat kebijakan dapat menentukan pilihan-pilihan mana yang hendak diambil dalam proses perumusan kebijakan. Adakalanya pemerintah daerah seringkali merubah kebijakan yang telah diputuskan. Misalnya adanya perubahan atau revisi terhadap perubahan tata kota yang dikenal dengan RT/RW. perubahan tersebut disebabkan karena adanya permintaan dari pemilik modal (*capitalis*). Dengan demikian pemerintah lokal demikian mudahnya merevisi kebijakan yang sudah ditetapkan. Perubahan tersebut disinyalir karena adanya interest-interest tertentu dari pejabat lokal di samping juga demi kepentingan daerah.

Memahami kepentingan pemerintah daerah dalam kaitannya dengan perubahan kebijakan yang ada dapat dibedakan dua kategori yaitu kepentingan publik (*public interest*) dan kepentingan individu (*individual*

interest). Mengenai kepentingan publik relatif tidak sulit untuk diidentifikasi. Antara lain kepentingan pemerintah daerah untuk peningkatan prestasi sektor swasta dalam program-program pemerintah. Sedangkan bentuk kepentingan individu nampak lebih rumit dibandingkan dengan "*public interest*" karena *individual interest* lebih banyak bicara kepentingan individu elit lokal yang nampak lebih kompleks. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Mouzelis (1975) bahwa "... (termasuk di kalangan organisasi pemerintah) terdiri dari sejumlah individu yang memiliki tata nilai pribadi, ekspektasi dan pola perilaku tersendiri". Adalah suatu fenomena yang tak dapat dihindari tegas Mouzelis, bila individu-individu yang tergabung di dalam organisasi tersebut juga memiliki sejumlah tujuan pribadi (*individual goal*) dan akan berusaha memperjuangkan pencapaiannya. Dengan demikian setiap keputusan atau kebijakan yang diambil oleh sebuah organisasi pendekatannya merupakan sebuah kompromi dari suatu perjuangan untuk mewujudkan pencapaian tujuan organisasi dan kepentingan individu.

Selanjutnya dalam konteks birokrasi Mouzelis mengatakan bahwa: "Birokrat harus dilihat sebagai bagian dari makhluk hidup (manusia biasa) yang memiliki emosi, keyakinan, dan sejumlah tujuan individu; (dimana) tujuan yang dimiliki (oleh para birokrat tersebut) tidak selamanya selaras dengan tujuan umum dari organisasi. Aspek-aspek dari perilaku individu tersebut (tidak dapat dihindari) akan mempengaruhi struktur dan fungsi dari organisasi secara keseluruhan. (Mouzelis, 1975: 56 - 57).

Lain halnya dengan apa yang dikemukakan Dollary and Walls (1997) yang mengatakan bahwa: "warga negara yang berusaha untuk menyelewengkan sumber-sumber yang langka dari pemerintah untuk dirinya sendiri dikategorikan sebagai *"rent-seeking"*. Sedangkan ciri-ciri *rent-seeking* disini dikemukakan oleh Bucharan (1980) bahwa: *"the term rent-seeking is desgined to describe behaviour in institusional setting where individual efforts to maximize value generate social waste reather than social surplus ... the unintended couseqwnces of individual value maximization shift becouse Individuals become different moral rings and modify their actions accordingly, but because institutional, structure changes. The setting within which individual choices are made is transformed. As institutions have moved away from ordered markets to world the real chaos or direct political allocation rent-seeking has emerged as a significant social phenomena"* (Buchanan, 1980 dalam Dollary 2001: 63).

Analisis tentang kelompok-kelompok kepentingan dalam meredistribusikan kekayaan dan kekuasaan melalui proses politik telah dilakukan pendekatan oleh ahli ekonomi dari tiga teoritis, yaitu: *pertama*, teori *rent-seeking* mencoba menjelaskan cara dimana warga/seseorang mencari kekayaan maksimal dengan menggunakan intervensi pemerintah untuk menghasilkan kekayaan ekonomi untuk dirinya. *Kedua*, *rent-seeking* dimaksudkan untuk memperoleh hasil kekayaan dan memelihara kedudukan yang dimiliki. *Ketiga*, teori kebijakan yang bersifat *endogenous* yang dikembangkan oleh Mac Gee *et. al.* (1989) yang

memberi titik terang dimana kelompok-kelompok kepentingan dapat memanipulasi proses politik untuk menjamin pembagian hasil yang mereka inginkan. Esensi dari perspektif teoritis ini menyelidiki sifat atau ciri dari formulasi kebijakan ekonomi dan sosial dan mencoba menjelaskan mengapa terjadi penyimpangan kebijakan yang mereduksi kesejahteraan, yang tidak rasional menurut pandangan masyarakat secara keseluruhan. Mac Gee *et al.* (1989) membedakan antara pengertian tentang efisiensi ekonomi dan efisiensi politik.

Oleh karena itu pejabat publik yang diangkat lewat pemilihan biasanya menganut sebuah perhitungan "kalkulus strategis" yaitu dimana mereka berusaha menggunakan sumber daya publik untuk mempertahankan kekuasaan mereka sehingga sumber-sumber daya negara itu menjadi "senjata mereka untuk mempertahankan diri" (Ames, 1987 dan Ddilorenzo, 1984). Demikian juga pejabat yang diangkat tidak lewat pemilihan pun juga merespon tekanan dari kelompok-kelompok kepentingan karena mereka bisa mendapatkan sewa (*rents*) kekuasaan dengan cara memberikan akses barang, jasa dan regulasi publik kepada kelompok-kelompok tertentu (Colande, 1984 Brock dan Mac Gee, 1984, Krueger, 1874) maka politik dipandang sebagai total keseluruhan dari individu-individu yang berusaha mendapatkan keuntungan bagi diri mereka sendiri lewat kebijakan publik ditambah dengan pejabat-pejabat yang berusaha mendapatkan keuntungan dari jabatan publik mereka agar mereka dapat terpilih lagi.

Oleh karena itu yang menjadi persoalan sekarang apakah setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah lokal itu termasuk kebijakan yang spektakuler dan mendapat resistensi dari masyarakat ketika diimplementasikan mengandung atau mencari *rent-seeking*. Untuk menjawab hal ini barangkali dapat dijelaskan melalui hasil penelitian yang penulis lakukan di wilayah Pemerintah Kota Malang .

2.2 Relasi Kepentingan Antara Negara, Pasar, dan Masyarakat

Sebagaimana dikemukakan oleh Robert Acher (1994) bahwa tata pemerintahan yang baik harus didukung oleh tiga komponen utama yaitu terbentuknya negara yang kuat, pasar yang kompetitif dan masyarakat sipil yang mandiri. Tiga komponen negara, pasar dan masyarakat sipil akan selalu berinteraksi secara dialektis dalam masyarakat dan apabila masing-masing komponen dapat bekerja sesuai dengan norma-norma politik demokrasi-liberal maka tata pemerintahan yang baik akan terbentuk dengan sendirinya. Ide ini kemudian banyak dijadikan sebagai norma politik dan teori pemerintahan di negara-negara yang sedang dalam rangka menuju pembentukan pasar bebas dan demokrasi (Acher, 1994 dalam Nugroho, 2001:28).

Yang dimaksud dengan negara yang kuat adalah terbentuknya pemerintahan, baik pusat maupun daerah, yang memiliki legitimasi hingga masyarakat lapis bawah. Pemerintahan tersebut harus dibentuk secara demokratis melalui sebuah sistem pemilihan umum yang melibatkan seluruh elemen masyarakat. Pemerintah yang kuat memiliki ciri-ciri umum bahwa pemerintah itu dibentuk oleh masyarakat melalui proses partisipasi politik, sehingga setiap kebijakan yang dikeluarkan merupakan cerminan dari

kehendak masyarakatnya, apakah itu kebijakan ekonomi, sosial dan politik. Dengan kata lain, proses pengambilan kebijakan itu melibatkan partisipasi masyarakat. Bila kebijakan yang diambil hanya berdasarkan pada lapis eksekutif maupun legislatif maka kebijakan itu tidak mengakar dalam masyarakat. Ciri-ciri pemerintahan yang kuat adalah bila sebelum mengambil kebijakan selalu didahului dengan diskusi atau debat publik baik melalui media modern maupun tradisional. Jadi partisipasi masyarakat merupakan unsur yang penting dalam setiap pengambilan kebijakan pemerintah.

Terbentuknya tata pemerintahan yang baik juga harus didukung oleh terwujudnya pasar yang kompetitif. Keyakinan seperti ini muncul dari faham Neo-liberal yang kemudian menjadi "norma politik" yang menganggap bahwa demokrasi membutuhkan persyaratan minimum yang harus dipenuhi yaitu tidak terjadi kemiskinan dan ketimpangan atau didukung oleh perkembangan ekonomi yang memadai. Demokrasi tidak akan jalan kalau tidak didukung oleh perkembangan ekonomi. Perkembangan ekonomi tersebut dapat dicapai melalui mekanisme pasar yang bebas dan kompetitif. Artinya, setiap warga harus memiliki kemampuan yang seimbang dalam mengakses pasar sehingga tidak terjadi monopoli dan terbentuklah harga yang wajar. Pemerintah tidak diperkenankan mengatur pasar karena hanya akan menciptakan distorsi tetapi ia hanya menjadi fasilitator agar terbentuk kompetisi yang sehat.

Kedua hal, yaitu negara dan pasar, dapat berinteraksi dengan baik kalau terbentuk ketertiban sosial. Bagaimana mungkin pemerintah yang kuat muncul dan pasar yang kompetitif terjadi kalau masyarakat selalu dalam kondisi yang tidak stabil, chaos atau anarkhis. Ketertiban sosial dapat dicapai

melalui pembentukan masyarakat yang baradab atau sifat *civility* yang muncul yang ditandai dengan kemampuan menciptakan keberadaban tanpa campur tangan negara. Masyarakat diharapkan mampu mengorganisasi dirinya sendiri atas dasar kebutuhannya sendiri melalui lembaga-lembaga non negara seperti lembaga-lembaga yang beroperasi pada tingkat lokal. Ketertiban yang muncul dalam masyarakat bukan karena ketakutan masyarakat terhadap aparat negara tetapi karena memang ketertiban sosial sebagai kebutuhan bersama. Konflik-konflik yang terjadi dalam masyarakat dapat diselesaikan tanpa harus menggunakan kekuatan aparaturnya. Dialog dan negosiasi lebih dikedepankan dalam penyelesaian persoalan sosial dari pada cara-cara kekerasan. Inilah yang dinamakan sebagai *civil society* atau masyarakat madani.

Mengenai hubungan antara negara dengan pasar menurut pandangan klasik mengatakan bahwa semua yang menyangkut masalah ekonomi diserahkan pada pasar (*market*). Negara tidak melakukan intervensi, negara hanya melayani urusan-urusan non ekonomi. Sedangkan pandangan neo-klasik mengatakan bahwa hampir semua kegiatan yang bersifat non ekonomi diserahkan pada pasar (*market*). Akan tetapi dalam beberapa aspek negara boleh melakukan intervensi seperti misalnya: (1) jika terjadi eksternalisasi, misalnya terdapat suatu perusahaan yang dalam mengelola produksinya terjadi pencemaran lingkungan yang dapat merugikan dan mengganggu masyarakat sekitarnya, (2) menyangkut hak kepemilikan atau hak properti, dan (3) apabila terjadi monopoli di bidang ekonomi dan lain sebagainya (Yustika, 2006).

Lain halnya dengan pandangan dari Keynesian yang mengatakan bahwa negara dapat melakukan intervensi ke dalam pasar jika terjadi krisis.. atau resesi ekonomi yang mana cara penyelesaiannya negara dapat memanipulasi melalui pengeluaran pemerintah (*government expenditure*). Selain itu juga dapat melalui pajak progresif dan lain-lain. Sedangkan pandangan Maxian mengatakan bahwa negara/pemerintah sebagai penyedia jasa kepentingan kelompok buruh. Akan tetapi kenyataan dalam hubungan antara negara dengan pasar tidak demikian justru pasar lebih banyak diuntungkan oleh negara, bahkan negosiasi didominasi oleh pasar terutama di negara yang menganut sistem kapitalis. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan Fred Block (1997) yang lebih struktural dalam menjelaskan mengapa negara dalam sistem kapitalis cenderung menjalankan kebijakan-kebijakan yang menguntungkan kaum pengusaha. Lebih lanjut ia menjelaskan bahwa sistem kapitalisme dapat berjalan dengan lancar apabila: (1) pengembangan modal (*capital accumulation*) dimungkinkan; dan (2) sistem kapitalisme dapat memproduksi dirinya secara terus menerus.

Negara dalam sistem kapitalis dimungkinkan hidup kalau ada pemasukan yang cukup dari pajak terhadap modal. Karena itu, kelangsungan hidup negara sangat erat berkaitan dengan proses pengembangan modal. Pengembangan modal tidak terganggu kalau sistem kapitalis yang ada berjalan dengan stabil. Dengan demikian fungsi dari negara dalam sistem kapitalis adalah: (1) menciptakan kondisi sehingga pengembangan modal dapat berjalan dengan baik. Oleh karena itu tugas negara untuk menciptakan *business confidence* bagi kaum kapitalis, domestik maupun asing; (2)

memeratakan kekayaan secukupnya supaya kaum buruh bisa memproduksi dirinya secara terus menerus juga supaya kaum buruh membuat huru-hara yang dapat merusak *business confidence*; dan (3) berperan sebagai polisi untuk mencegah gangguan-gangguan yang terjadi serta mengembangkan sebuah ideologi yang membuat kaum buruh merasa diperlakukan adil dalam suatu sistem yang sebenarnya mengeksploiter kaum buruh.

Sedangkan relasi antar negara dengan masyarakat disini ibarat hubungan antara penguasa dan yang dikuasai, dalam proses pemerintahan dan pembangunan. Anderson (1983) secara implisit mengatakan bahwa pola hubungan antar negara dengan masyarakat (*state society relation*) pada masa orde baru memiliki karakteristik dasar yang sama dengan pola hubungan antara negara dengan masyarakat pada masa kolonial, yakni dominannya peran dari negara dan hampir diabaikannya peran masyarakat dalam proses pengambilan keputusan (*policy formulation*). Ia menambahkan bahwa hampir semua kebijaksanaan adalah refleksi dari kepentingan negara (*the state interest*) daripada refleksi dari *societal and extra interest*.

Sementara menurut Karl Jackson (1978) mengatakan bahwa kendati baju dari pemerintahan di Indonesia telah berubah dari Orde Lama ke Orde Baru, namun sejak dekade demokrasi parlementer berakhir (1957) pola hubungan negara-masyarakat (*state-society relation*), di Indonesia lebih bercorak *Bureaucratic Polity*, yakni :

"Sebuah sistem politik melalui mana kekuasaan dan partisipasi dalam proses perumusan kebijaksanaan nasional hanya dibatasi pada penyelenggara negara, terutama para pegawai pemerintah dan para pejabat tinggi di birokrasi, termasuk didalamnya para tenaga ahli (akademisi) yang sering dikenal sebagai para teknokrat." (Jackson, 1978)

Lain halnya dengan Liddle (1987) dalam melihat hubungan antar negara dengan masyarakat, yang memberi sebutan *Restricted Pluralism Model*. Perspektif ini berbeda dengan pendapat sebelumnya. Apabila pendapat sebelumnya cenderung bertumpu pada argumen bahwa proses pengambilan keputusan atas kebijaksanaan nasional sangat dimonopoli oleh aktor negara (*state actors*), maka *Restricted Pluralism Model* berargumen bahwa : memang diakui bahwa *state actors* memainkan peran utama, namun pada tingkat-tingkat tertentu masih didapat 'ruangan' bagi *extra state actors* untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan pada tingkat nasional.

Menurut Liddle, harus diakui bahwa elit politik di tingkat pusat memang telah memainkan peran kunci dalam merumuskan kebijaksanaan nasional di Indonesia. Namun perlu diketahui, para elit politik tersebut tidak memonopoli proses pengambilan keputusan, kreaan ternyata masih didapat beberapa aktor peting yang lain, misalnya ; pemerintah daerah, organisasi produsen , organisasi konsumen, anggota dari parlemen, perss, dan kelompok intelektual, yang secara langsung maupun tidak langsung dapat mempengaruhi proses pengambilan keputusan di tingkat nasional.

Padahal, di era otonomi daerah seperti sekarang ini diharapkan adanya hubungan yang harmonis dan partisipatif antar negara dan masyarakat, terutama dalam proses pengambilan keputusan. Namun menurut Vedi R. Hadiz : (2005) terdapat suatu hubungan yang dikotomis dan pada dasarnya bertentangan -- jika bukan antagonis -- antara negara dan masyarakat (*civil society*). Dalam perkembangan ekonomi niscaya menghasilkan suatu sistem *civil society* yang lebih kuat yang akan meningkatkan kemampuan untuk menantang, membatasi dan menjalankan kontrol atas kekuasaan negara.

Persaingan untuk mendapatkan kekuasaan negara antara civil society dan negara pada akhirnya mengakibatkan mundurnya negara dan berkembangnya rezim-rezim politik liberal-demokratis bersamaan dengan matangnya ekonomi(pasar). Elemen-elemen yang paling dianggap progresif dalam civil society adalah kelas menengah dan atau kaum borjuis, karena merekalah yang paling mungkin mengembangkan aspirasi-aspirasi dan nilai-nilai liberal-demokratis, dan oleh karena itu merupakan agen demokratisasi yang paling mumpuni karena kepentingan mereka seringkali diidentikan dan disamakan dengan kepentingan-kepentingan civil society secara keseluruhan (Hafidz, 2005 : 32)

Apabila tiga komponen ini dapat tegak berdiri dalam masyarakat, maka tata pemerintahan yang baik bukan merupakan impian belaka. Atas dasar keyakinan itu dan sejalan dengan semangat demokratisasi, desentralisasi, otonomi daerah cita-cita terbentuknya tata pemerintahan yang baik telah menjadi kebutuhan politik, baik di tingkat pusat maupun daerah. Maka tidak mengherankan kalau saat ini dengan bantuan dana-dana internasional program pembentukan tata pemerintahan yang baik disosialisasikan baik lewat pemerintah daerah maupun lembaga-lembaga non pemerintah (NGO).

2.2.1 Beberapa Ciri Kelembagaan Pemerintah, Pasar, dan Masyarakat

Perbedaan antara sistem sosial pemerintah (*state*), pasar (*market*), dan masyarakat (*civil society*) sudah menjadi pengetahuan umum. Bahwa sebuah negara, atau bahkan lebih sempit pada sebuah masyarakat di tingkat desa

sekalipun, terdiri dari ketiga komponen tersebut, juga sudah disadari semua orang (lihat misalnya Uphoff, 1986).

Integrasi dari ketiga sistem sosial tersebut melahirkan masyarakat (*society*), yang pada level tertentu diformalkan menjadi Negara. Namun demikian, perbedaan secara fundamental dan apa implikasinya dalam pembangunan belum menjadi alat analisis yang implementatif. Dasar pembentukan sebuah pemerintahan pada pokoknya adalah untuk melayani masyarakat. Hal ini sangat berbeda dengan pasar yang orientasi utamanya adalah kepada keuntungan bagi pelakunya. Perbedaan yang sangat berlawanan ini berimplikasi bahwa bidang-bidang peran yang menjadi tanggung jawabnya sangat berbeda pula.

Perbedaan berikutnya, yaitu pada sifat kerja sistem sosialnya, maka pemerintah secara teoritis akan beroperasi sebagai monopoli. Dengan kata lain, tidak akan ditemukan dua pemerintahan dalam satu wilayah tertentu. Sementara pelaku pasar yang mendasarkan kegiatannya sehari-hari kepada kompetisi ekonomi, maka adalah lumrah ditemukannya banyak pelaku dalam satu wilayah. Beda dengan keduanya, komunitas berjalan dalam prinsip-prinsip yang demokratis. Artinya, demokrasi merupakan prinsip yang naluriah yang hidup dalam satu komunitas. Secara konseptual, apa yang dimaksud dengan "demokratis" adalah melekatnya secara erat (*inherent*) pengertian-pengertian tentang persamaan, kebebasan untuk mendapatkan manfaat, serta hak-hak asasi manusia.

Etzioni (1961) mengemukakan bahwa secara jelas, bahwa pemerintah sebagai lembaga bentukan memiliki sandaran sosial yang memaksa (*coersive*

compliance), sementara pasar sangat penuh perhitungan (*renumerative compliance*), dan komunitas kepada sandaran kultural (*cultural compliance*) yang dibangun dan diterima secara sosial.

2.2.2 Pemerintah (*state*)

Orientasi utama kelembagaan pemerintah adalah untuk melayani rakyat (dan sekaligus penguasa), tergantung kepada corak pemerintahannya. Pemerintahan yang demokratis sangat melayani rakyatnya, namun yang bercorak otokratis mengandung pengabdian kepada penguasanya. Struktur kekuasaannya yang monopolis menjadikan demokrasi merupakan sesuatu yang harus diperjuangkan.

Dalam kehidupan bernegara dikenal ada 5 unsur demokrasi (Sargent, 1987:42), yaitu: (1) partisipasi rakyat dalam memutuskan kebijakan politik, (2) persamaan hak antar warga negara, (3) kebebasan dan kemerdekaan bagi semua rakyat, (4) beroperasinya sistem perwakilan politik, dan (5) berfungsinya sistem pemilihan umum.

Fungsi utama pemerintah sebagai kelembagaan politik adalah menjadi wadah untuk berjalannya kelembagaan pasar dan komunitas. Pemerintah dituntut bersikap sedemikian rupa, sehingga seluruh komponen yang ada di masyarakat dapat berjalan sesuai dengan konsep idealnya masing-masing. Selain itu, pemerintah juga bertanggung jawab dalam mengkonstruksi tata hubungan antarkomponen pada setiap level, baik pada level pusat dan daerah, atau nasional dan lokal.

Sebagai kelembagaan politik, pemerintah merupakan wadah dimana pelaku-pelaku ekonomi dan komunitas berinteraksi dalam akses dan distribusi manfaat terhadap sumber-sumber daya yang tersedia. Dalam perannya sebagai pelayan, maka pemerintah harus melayani pelaku bisnis maupun bukan. Pemerintah merupakan wasit yang mengawasi berjalannya sistem sosial sesuai dengan tatanan yang telah disepakati. Dalam pembangunan misalnya, pemerintah tidak harus menjadi pelaku langsung, namun cukup hanya sebagai katalisator, fasilitator, dan regulator. Namun demikian, dalam kondisi kelembagaan pasar belum siap misalnya, maka pemerintah cenderung memiliki peranan yang paling dominan dengan mengambil alih fungsi-fungsi yang semestinya dijalankan oleh kelembagaan pasar. Kebijakan ini dipandang tepat, karena pemerintah memiliki struktur organisasi yang solid dan dengan didukung oleh sumber daya manusia yang cukup. Kebijakan ini dapat menjadi pilihan yang baik, setidaknya dalam kondisi tertentu.

2.2.3 Pasar (*Market*)

Menurut Heilbroner (1982:16), pasar merupakan lembaga yang tujuan dan cara kerjanya paling jelas. Tujuan pokok pasar adalah mencari laba (*profit*). Karena itu, seluruh komponen di dalamnya harus melakukan efisiensi secara maksimum, agar aturan kerjanya tercapai, yaitu memperoleh laba yang setinggi-tingginya.

Secara konseptual, pasar merupakan kelembagaan yang otonom. Dalam bentuknya yang ideal, maka mekanisme pasar diyakini akan mampu mengatasi persoalan-perscalan ekonomi dengan pengawasan politik dan sosial yang minimal dari pemerintah dan komunitas. Ini merupakan pandangan yang

paling ekstrim tentang keberadaan pasar, yang dikenal dengan pandangan fundamentalisme pasar (*market fundamentalism*).

Agar otonominya terjamin, maka pasar membutuhkan wujud sebagai sebuah kelembagaan, untuk melegitimasi otoritas pemerintah dan komunitas. Caranya adalah dengan membangun kelembagaannya sendiri, dengan menciptakan norma dan aturannya sendiri, serta struktur keorganisasiannya sendiri.

Secara keorganisasian, ia membangun garis batas yang tegas dengan pemerintah dan komunitas. Kelembagaan pasar terbentuk tidak secara spontan, namun secara gradual dan evolutif (Martineli, 2002:38).

Derajat ke-otonom-an pasar pada suatu masyarakat tidaklah sama, tergantung salah satunya pada iklim politik yang melingkupinya. Pada negara berkembang, menurut Heilbroner (1982:24), perkembangan ekonomi dalam masyarakat dimulai dari tingkat persiapan yang lebih rendah, yaitu dari belum adanya pasar. Pada perkembangan lebih lanjut, mekanisme pasar dengan cepat menggantikan sistem "ekonomi komando" yang umum berlaku. Ekonomi komando di Indonesia baru terjadi selang beberapa dekade lalu yang juga mendominasi perekonomian pertanian dan pedesaan di Indonesia.

Pasar adalah kelembagaan yang mewujud dalam prinsip-prinsip pertukaran. Sistem pasar berjalan bukan oleh perintah yang terpusat, namun oleh interaksi mutual dalam bentuk transaksi barang dan jasa antar pelaku-pelakunya.

Menurut Lindbom (*dalam* Martineli, 2002: 5): "*Markets are the institutional embodiment of the exchange principle. A market system is a*

system of society-wide coordination of human activities, not by central command but by mutual interaction in the form of transactions”.

Peran pasar dalam masyarakat saat ini sudah sedemikian besar dan diperkirakan akan menjadi semakin besar sejalan dengan semakin sehatnya kehidupan politik dan sosial pada berbagai lapisan masyarakat. Pasar tak lagi bermakna sebagai tempat atau lokasi belaka, namun sudah meluas sebagai bagian penentu aspek moral kehidupan kolektif di tingkat desa hingga nasional. Pasar seolah-olah menjadi penentu segala aturan dan gaya hidup. Kekuatan pasar (*market forces*) diambil oleh masyarakat dan negara sebagai obat mujarab untuk menyembuhkan semua jenis penyakit pembangunan ekonomi. “*Planning is out, market forces are in*” (Evers, 1997: 80).

Ciri khas pasar untuk mendapatkan untung sebesar-besarnya dan rugi sekecil-kecilnya, diperkirakan akan mengenyampingkan golongan masyarakat yang tidak banyak akses terhadap pasar, terutama golongan miskin di pedesaan. Pasar merupakan kelembagaan yang tegas, dan juga sederhana. Kesedehanaannya tampak dari orientasi kerjanya sangat sempit: “hanya mencari keuntungan”. Kompetisi adalah bentuk utama dari semangat kerjanya, dengan kontrol sosialnya yang berbentuk *renumerative compliance* (Etzioni, 1961:28).

2.2.4 *Civil Society*

Salah satu ide penting yang melekat dalam konsep *civil society* adalah keinginan memperbaiki kualitas hubungan antara masyarakat dengan institusi sosial yang berada pada: sektor publik (pemerintah dan partai politik), sektor

swasta (pelaku bisnis) dan sektor sukarela (lembaga swadaya masyarakat, organisasi keagamaan dan kelompok profesional) (Seligman, 1992 :15-58)

Secara politis, melalui konsep *civil society* dapat diciptakan bentuk hubungan yang kurang lebih semetris, sehingga kondusif bagi terciptanya demokrasi. Dasar asumsinya adalah apabila negara terlalu kuat, negara adi kuasa, tetapi masyarakat lemah, maka proses demokratisasi akan *stagnant* atau berjalan di tempat. Secara ekonomis, melalui konsep *civil society* dapat dibangun kegiatan dan hubungan ekonomi yang menciptakan kemandirian. Pesan ideologis yang melekat di dalamnya adalah tidak ada monopoli negara, tidak ada manipulasi, juga tidak ada dominasi pemilikan bagi kelompok yang kuat terhadap kelompok yang lemah. Kemudian secara sosial, melalui *civil society* dapat dibangun keseimbangan kedudukan dan peran orang sebagai individu dan sebagai anggota masyarakat, atau keseimbangan antara *individual participation* dan *social obligations* (Budiman, 1990:5-9).

Kelahiran ide *civil society* kelihatan sebagai bagian dari sebuah kesadaran bahwa menghadirkan kesejahteraan dan keadilan sosial melalui negara ternyata tidak sederhana. Benar memang ada sejumlah negara yang sangat memperhatikan kepentingan masyarakat, tetapi pelbagai bukti memperlihatkan bahwa sejumlah negara justru menempatkan masyarakat pada posisi inferior dan menjadi sapi perahan. Kehidupan masyarakat menjadi semakin sengsara ketika institusi birokrasi dan institusi politik yang seharusnya berperan menghadirkan kesejahteraan dan keadilan sosial tersebut didominasi dan ditentukan oleh kemauan rejim yang berkuasa (*the ruling class*). Ketika kedudukan rejim yang berkuasa terlalu dominan, institusi

birokrasi tidak dapat secara optimal melayani publik, karena selalu memperoleh pelbagai macam tekanan. Keadaannya menjadi semakin runyam ketika rejim yang berkuasa tersebut mencanangkan strategi 'politisasi birokrasi' yang menempatkan para birokrat menjadi aparat yang harus loyal pada rejim. Kondisi ini selanjutnya membuat birokrat tidak mampu mengendalikan kemauan dan mengontrol rejim yang sangat kuat juga dapat membuat institusi politik menjadi mandul. Partai-partai politik yang dalam sistim demokrasi seharusnya membentuk pemerintahan, tidak memiliki ruang gerak politik. Kedudukan partai politik berada di bawah binaan rejim dan harus mengikuti keinginannya. Kongres partai politik difasilitasi oleh rejim, dan pimpinan partai politik yang terpilih harus sesuai dengan pesan rejim tersebut. Dalam kondisi demikian sukar sekali melahirkan politisi yang handal atau yang dapat memperjuangkan kepentingan masyarakat, karena politisi atau kader politik yang kritis terhadap kebijaksanaan rejim selalu dianggap nakal, dianggap tidak loyal dan karena itu harus disingkirkan dari percaturan politik. Kekuasaan negara yang sangat kuat juga menciptakan... institusi bisnis tidak mampu menggerakkan kegiatan ekonomi secara optimal. Negara bisa menentukan besaran modal dan pasar. Besaran dana yang harus dikucurkan juga sangat tergantung pada kemurahan hati rejim yang berkuasa. Bahkan rejim semacam itu kerap kali mengembangkan bisnis keluarga, yang kemudian mendominasi kegiatan ekonomi atau memonopoli sektor yang tergolong strategis.

Dengan demikian, pembahasan masalah *civil society* terkait dengan persoalan eksistensi hak, peluang dan kemampuan masyarakat. Masalah *civil*

society terkait dengan upaya menegakkan kembali *the civil rights* atau menciptakan masyarakat yang mana negara tidak lagi maha atau adi kuasa. Meskipun demikian bukan berarti bahwa *civil society* mengembalikan keadaan menjadi *natural society*, yang ketika itu tidak ada negara. *Civil society* tetap memandang penting kehadiran negara. Hanya saja tidak seperti pada *political society* yang meletakkan peran negara pada posisi yang sangat dominan atau adi kuasa, *civil society* berusaha menciptakan interaksi antara negara dan masyarakat dilekati interdependensi, saling mengisi dan saling menguntungkan satu sama lain. Nilai penting yang melekat dalam *civil society* adalah partisipasi politik dalam arti peran masyarakat sangat diperhitungkan dalam proses pengambilan keputusan publik atau masyarakat dapat mewarnai keputusan publik. Di samping itu juga ada akuntabilitas negara (*state accountability*) dalam arti negara harus bisa memperlihatkan kepada masyarakat bahwa kebijakan publik yang diambil sesuai dengan ketentuan yang berlaku, efisien (mengeluarkan *resources* secara proporsional dengan hasil optimal) dan efektif (tidak merusak atau bertentangan dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat).

Selanjutnya, ide *civil society* menghendaki institusi-institusi yang berada pada sektor publik, sektor swasta maupun sektor sukarela adalah berbentuk forum-forum yang representatif atau berupa asosiasi-asosiasi yang jelas arahnya dan dapat dikontrol. Forum atau asosiasi semacam itu bersifat terbuka, inklusif dan harus ditempatkan sebagai mimbar masyarakat mengekspresikan keinginannya. Melalui forum atau asosiasi semacam itu *civil society* menjamin adanya kebebasan mimbar, kebebasan melakukan diseminasi

atau penyebar luasan opini publik. Itulah sebabnya seringkali dinyatakan bahwa *civil society* adalah awal kondisi yang sangat vital bagi eksistensi demokrasi. Kendatipun karakteristik *civil society* bertentangan dengan karakteristik *political society* (yang menempatkan negara pada posisi sentral), namun tidak berarti bahwa *civil society* harus selalu melawan negara atau harus menghilangkan rambu-rambu politik yang telah dibangun oleh negara, karena status dan peran negara tetap diperlukan.

Dari uraian tersebut di atas jelas bahwa dalam masyarakat terdapat tiga kelompok kepentingan (*stakeholders*) yaitu pemerintah (negara), pelaku bisnis (pasar) dan masyarakat sipil masing-masing memiliki fungsi yang berbeda-beda tetapi sesungguhnya saling berkaitan satu sama lain. Fungsi pemerintah termasuk pemerintah daerah adalah mengatur, memberi pelayanan dan memfasilitasi kebutuhan *stakeholders* yang lain sehingga tercipta situasi yang kondusif bagi setiap upaya menciptakan kesejahteraan masyarakat. Sedangkan pelaku bisnis adalah komunitas yang melakukan kegiatan ekonomi (terutama yang berorientasi profit atau mencari keuntungan) menciptakan kesempatan kerja di samping membayar pajak dan retribusi bagi pendapatan daerah. Selanjutnya masyarakat sipil adalah kalangan yang difasilitasi, dilayani dan diberdayakan. Di samping itu ada lagi bagian dari *stakeholders* yang dikategorikan sebagai kalangan yang bergerak dalam sektor sukarela, antara lain meliputi: lembaga swadaya masyarakat, organisasi keagamaan, kelompok kepentingan, kelompok profesional. Mereka bisa menjadi agen perubahan sekaligus melakukan fungsi kontrol terhadap kinerja pemerintah, komunitas politik dan pelaku bisnis (Usman, 2004:45).

Proses demokrasi akan berjalan manakala hubungan di antara *stakeholders* tersebut menjalin hubungan keseimbangan tanpa harus mereduksi fungsi dan perannya masing-masing. Pertanyaannya sekarang adalah seberapa jauh *stakeholders* tersebut membangun kegiatan kolaboratif yang memiliki implikasi positif bagi pengembangan daerah?

Di era otonomi daerah dewasa ini bentuk hubungan yang terjalin di antara *stakeholders* di daerah cukup beragam. Sejumlah daerah nampak telah mampu meletakkan prinsip-prinsip jalinan hubungan yang harmonis di antara *stakeholders*, bahkan sudah ada daerah yang mampu membangun kolaborasi antara eksekutif dengan para pelaku bisnis dalam usaha meningkatkan pendapatan asli daerah dan menciptakan kesempatan kerja di daerah. Namun demikian sebagian besar daerah dalam era otonomi daerah banyak yang masih belum mampu menciptakan situasi yang kondusif bagi terciptanya kesejahteraan masyarakat. Daerah-daerah semacam ini ditandai oleh hubungan yang kurang harmonis antara eksekutif dengan legislatif, lembaga swadaya masyarakat, pers dan pelaku bisnis. Masing-masing *stakeholders* berjalan menurut konstruksi pikir yang dikembangkannya sendiri. Hubungan antara kekuatan politik juga sering diwarnai konflik tanpa ada alternatif solusi yang efektif. Pemilihan Bupati atau Walikota di daerah semacam itu seringkali diwarnai oleh *money politics*, karena itu yang terpilih sebagai kepala daerah bukan orang yang memiliki kompetensi, visi komitmen tetapi adalah mereka yang memiliki uang. Mereka yang dalam era reformasi ini seharusnya memberantas kolusi, korupsi dan nepotisme, akan tetapi dalam kenyataannya malah terlibat di dalamnya.

Salah satu implikasi penting dari kondisi daerah yang semacam ini adalah melemahnya fungsi dan peran elemen-elemen yang terdapat dalam pemerintah, komunitas politik, pelaku bisnis, masyarakat sipil maupun kalangan sektor sukarela seperti lembaga swadaya masyarakat, pers, organisasi profesional. Konsekuensinya kemudian adalah menjadi distorsi yang sangat memprihatinkan di seputar hubungan di antara elemen-elemen tersebut. Distorsi tersebut terefleksi pada tendensi bahwa masyarakat di daerah-daerah tersebut tidak merasa harus tunduk pada kemauan pemerintah, bahwa pemerintah seperti dikatakan oleh Mochtar Pabotinggi (2001) tidak ditempatkan sebagai pengayom tetapi dianggap sebagai pemangsa atau yang oleh James Scott disebut sebagai *predatory state* atau menurut istilah Yoshihara Kunio sebagai *rent secker* (Usman, 2004:46).

Pemerintah juga tidak berkepentingan mengayom atau menyantuni masyarakat karena merasa bisa berjalan sendiri tanpa harus menyentuh kepentingan masyarakat. Sementara kalangan pelaku bisnis tidak merasa harus mengikuti aturan main yang telah ditetapkan pemerintah karena bagi mereka pemerintah adalah institusi penuh korupsi sehingga harus dipcundangi dengan berbagai cara, apalagi mereka merasa ikut menganiar mereka ke kursi jabatan Bupati atau Walikota. Bagi kalangan pelaku bisnis masyarakat juga tidak perlu disantuni, tetapi sebaliknya adalah lahan yang bisa dieksploitir melalui cara bersekongkol dengan pemerintah. Situasinya menjadi semakin parah ketika kalangan sektor sukarela tidak mampu melakukan fungsi kontrol, tetapi justru terjebak dalam konflik yang tidak perlu.

Di daerah-daerah yang dilanda distorsi semacam itu masyarakat juga melakukan perlawanan baik kepada pemerintah maupun pelaku bisnis. Perlawanan tersebut merupakan bagian dari respons masyarakat terhadap penindasan yang dilakukan oleh pemerintah maupun pelaku bisnis. Karena itu di daerah-daerah tersebut bentuk perlawanan yang terjadi itu tidak kalah seru dengan bentuk penindasan yang dilakukan oleh pemerintah maupun pelaku bisnis. Bentuk perlawanan mereka dijiwai oleh spirit menentang, bersifat antagonistis, sehingga tidak mengherankan apabila yang nampak kemudian adalah sebuah gerakan yang tidak merjunjung tinggi peradaban, tetapi sebuah gerakan yang hendak menempatkan posisi pemerintah dan pelaku bisnis berada pada titik yang tidak layak lagi untuk dihormati. Akan tetapi seringkali gerakan perlawanan masyarakat itu direspon dengan gerakan tandingan yang dibentuk oleh pemerintah dan pelaku bisnis sehingga nyaris terjadi bentrok antara kedua kekuatan kelompok masyarakat tersebut.

Hal tersebut sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Diamond (1994) bahwa apabila gerakan masyarakat berjalan menurut kepentingannya sendiri, maka sangat sulit diciptakan dialog dan itu berarti bahwa proses demokrasi di daerah-daerah semacam itu menjadi stagnan, terutama karena elemen-elemen demokrasi seperti prinsip kompetensi yang sehat, transparansi menjadi tidak berkembang sama sekali (Diamond, 1994:28).

Mengapa sampai terjadi gerakan perlawanan yaitu gerakan masyarakat melawan pemerintah (negara) maupun pelaku bisnis (pasar). Bagaimana sebetulnya hubungan yang terjadi antara pemerintah/negara dengan pasar. Masyarakat sebagai salah satu *stakeholder* yang juga mempunyai kepentingan

bagi setiap keputusan atau kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Tentunya kepentingannya tidak mau diabaikan bahkan dikorbankan akibat adanya hubungan yang harmonis antara pemerintah (negara) dan pelaku bisnis (pasar), sedangkan hubungan dengan masyarakat diabaikan.

Dalam pendekatan ekonomi politik, negara dipandang sebagai instrumen/alat atau sebagai institusi yang dimanfaatkan individu atau kelompok untuk mencapai tujuan pribadi mereka masing-masing (Caporaso, 1992:472). Sedangkan Poulanzas (1969) memandang negara memiliki "otonomi" relatif, artinya bahwa negara bisa memiliki otonomi asalkan tekanan-tekanan yang ditimbulkan oleh kelompok-kelompok masyarakat tidak menghasilkan tuntutan politik yang jelas. Selain itu Krasner (1978) dan Skocpol (1983) memandang bahwa negara bebas atau lepas dari pengaruh eksternal atau pengaruh masyarakat. Pandangan bahwa otonomi adalah kebebasan dari pengaruh "eksternal" memiliki tiga konsekuensi: (1) bahwa negara yang dikatakan bebas akan mampu menang dalam melawan tekanan-tekanan dari masyarakat sipil. Ide dasarnya bahwa para pemimpin negara memiliki tujuan sendiri yang berbeda dari tujuan pemimpin atau pemuka masyarakat. Akibatnya akan terjadi pertarungan politik dimana pimpinan negara berusaha membendung tekanan-tekanan dari kepentingan pribadi dalam masyarakat dan berusaha untuk menterjemahkan keinginan-keinginan mereka sendiri ke dalam kebijakan publik, (2) bahwa tindakan negara dipandang sebagai tidak dipengaruhi oleh suatu kelompok atau koalisi antar kelompok manapun, (3) negara dianggap mampu menolak atau menahan tekanan dari luar dan konsep ini banyak dianut oleh para pemikir tentang

pengambilan kebijakan. Pandangan tentang otonomi negara seperti ini memiliki hubungan erat dengan literatur “negara kuat versus negara lemah”. Negara kuat adalah negara yang mampu menolak tekanan dan menghasilkan inisiatif kebijakan publik sendiri, sementara negara lemah adalah negara yang “tunduk” pada tekanan dari kepentingan-kepentingan ekonomi (Kaporaso, 1992:477).

2.3. Beberapa Pendekatan Teoritik

2.3.1. Pendekatan Strukturasionis

Dalam pendekatan strukturasionis tokoh yang terkenal adalah Anthony Giddens (1984). Sebagai pencetus teori strukturasionis mengatakan bahwa: *“to be a human being is to be a purposive agent. Who both has reasons for his or reasons for his or her activity and is able, if asked to elaborate discursively upon those reasons ...”* (menjadi manusia berarti menjadi agen/aktor pelaku bertujuan, yang keduanya memiliki alasan atas aktivitas-aktivitasnya dan mampu jika diminta untuk menguraikannya secara berulang alasan-alasan itu...) (1984:3).

Hal tersebut menunjukkan bahwa suatu realitas sosial kental dengan dimensi subyektif. Dengan demikian realitas sosial bersifat jamak, tidak tunggal, sebab bergantung pada keragaman makna subyektif di tingkat para agen/aktor praktek sosial. Aktor menurut pandangan pendekatan strukturasionis adalah partisipan yang aktif dalam mengkonstruksi kehidupan sosial. Setiap tindakan manusia selalu mempunyai tujuan, hal ini berarti bahwa aktor/agen secara rutin dan diam-diam memonitor apa yang sedang ia lakukan, sebagaimana reaksi orang terhadap tindakannya dan lingkungan dimana ia melakukan aktivitas tersebut.

Dalam perspektif strukturasionistik, struktur ditempatkan sebagai “tatanan bayangan” (*virtual order*) dan patokan umum (*generalizable procedure*) dalam beraktivitas sehari-hari. Struktur selain dapat membatasi aktivitas manusia (*constraining*) juga memberikan kebebasan bertingkah (*enabling*) kepada manusia. Tindakan sosial aktor/agen dibentuk oleh struktur, akan tetapi struktur itu sendiri juga dibentuk oleh aktor/agen. Antara struktur dan aktor/agen bukanlah suatu dualisme melainkan suatu dualitas. Struktur merupakan medium dari aktor/agen namun pada saat bersamaan juga merupakan hasil (*outcome*) dari aktor/agen. Aktor tidak sekedar mereproduksi struktur tetapi juga memproduksi struktur. Atas dasar itu Giddens memunculkan konsep dualitas struktur yang merupakan konsep sentral dalam teori strukturasi.

Dualitas struktur melihat kekuasaan sebagai alat analisis kehidupan sosial terutama mengenai hubungan antara tindakan manusia dan struktur. Dualitas struktur menganalisis bagaimanakah struktur secara terus menerus direproduksi dalam kegiatan-kegiatan si aktor sepanjang waktu dan dalam ruang yang sangat besar.

Berdasarkan uraian tentang pandangan strukturasionis tersebut di atas (Davis, 1988 dalam Islamy, 1996 : 45 - 49) menyimpulkan bahwa karakteristik utama dari kekuasaan menurut pandangan strukturasionis adalah sebagai berikut:

- (1) Kekuasaan sebagai bagian integral dari interaksi sosial (*power as integral to social interaction*). Di dalam setiap interaksi sosial selalu melibatkan kekuasaan, sehingga kekuasaan dapat diterapkan pada semua jenjang kehidupan sosial mulai dari yang sempit sampai dengan yang luas.

- (2) Kekuasaan adalah yang paling pokok dalam diri manusia (*power as intrinsic to human agency*). Kekuasaan adalah kemampuan aktor untuk mempengaruhi dan mengintervensi serangkaian peristiwa sehingga ia dapat mengubah jalannya peristiwa tersebut. Setiap aktor mempunyai sejumlah kekuasaan yang ia sebar dan pergunakan dalam aktivitas hidupnya setiap hari. Dalam interaksi sosial setiap orang memiliki sumber kekuasaan yang tidak sama walaupun kecil pihak yang lemah tetap dapat menggunakan kekuasaannya.
- (3) Kekuasaan adalah suatu konsep relasional, termasuk hubungan otonomi dan ketergantungan (*power as relational concept involving relations of autonomy and dependency*). Kekuasaan bukan sekedar kapasitas transformasi aktor untuk mencapai tujuannya tetapi juga suatu konsep relasional. Hal ini berarti setiap aktor dapat menggunakan kekuasaannya terhadap aktor lain dengan mempengaruhi lingkungan dimana peristiwa interaksi itu terjadi, agar aktor lain memenuhi keinginannya. Oleh karena itu, aktor dapat memobilisasi sumber-sumber dan keahliannya guna melancarkan interaksinya. Masing-masing aktor tidak mempunyai akses sumber dan keahlian yang sama bagi keberhasilan interaksinya. Oleh karena itu, kekuasaan bergerak antara (a) kapasitas transformasi untuk mengintervensi peristiwa, (b) adanya dominasi kekuasaan akibat adanya struktur akses yang tak seimbang. Kendatipun demikian kekuasaan selalu bersifat resiprokal yaitu hubungan timbal balik antara otonomi dan ketergantungan.
- (4) Kekuasaan sebagai proses (*power as process*)
- Kekuasaan sebagai hakikat kehidupan sosial merefleksikan dualitas struktur yang menggambarkan intervensi antara aktor di satu pihak (adanya kapasitas

aktor yang mempengaruhi lingkungan sekitarnya) dan struktur (dominasi masyarakat, sistem sosial, dan institusi-institusinya terhadap aktor) di pihak lain.

Hubungan dialektik antar aktor dan struktur tidaklah bersifat statis tetapi secara kontinu melakukan produksi dan reproduksi lewat proses strukturasi.

Dari uraian tersebut jelaslah bahwa konsepsi Giddens tentang kekuasaan lebih terfokus pada bagaimanakah aktor-aktor yang terlibat dalam interaksi secara terus menerus dan rutin membangun, memelihara, merubah, dan mentransformasikan hubungan-hubungan kekuasaannya. Hubungan kekuasaan tersebut baik pada level mikro maupun makro mencakup dominasi dan subordinasi yang dibangun secara terus menerus dalam proses interaksi oleh aktor-aktor untuk melihat hubungan kekuasaan tadi. Oleh karena itu kesimpulan dari teori strukturasionis Giddens tersebut dapat disimpulkan bahwa : Individu adalah agen/aktor pelaku bertujuan yang memiliki alasan terhadap aktivitas-aktivitasnya. Individu bukanlah entitas yang ditentukan oleh realitas sosial di luar dirinya, tetapi agen kreatif yang memproduksi sekaligus mereproduksi serta mengkonstruksi dunia sosialnya. Agen / aktor adalah partisipan yang aktif dalam mengkonstruksi kehidupan sosial. Dan dalam setiap tindakannya selalu mempunyai tujuan. Sebagai agen kreatif, individu / manusia dalam menghadapi fakta tidak hanya melakukan konstruksi tetapi juga dekonstruksi dan rekonstruksi.

Namun demikian teori strukturasi Giddens tidak luput dari kritik. Salah satu kritik yang sering ditampilkan adalah masih sedikitnya bukti empirik yang bisa memperkuat validitas. Secara konsepsional, Mouzelis (1989), mengkritik Giddens dengan menyatakan bahwa konsep dualisme struktur yang diabaikan Giddens

mempunyai arti yang sama pentingnya dengan konsep dualitas struktur untuk memahami bagaimanakah aktor mengorientasikan dirinya dalam dialektika interaksi sosial secara terus-menerus (dalam ruang dan waktu).

2.3.2. Pendekatan Pilihan Rasional (Rational Choice)

Tokoh yang terkenal dalam teori pilihan rasional ini adalah James S. Coleman (1989) yang mengatakan bahwa: "tindakan perseorangan mengarah kepada sesuatu tujuan dan tujuan itu (dan juga tindakan) ditentukan oleh nilai atau pilihan (preferensi)". Dalam teori ini aktor memilih tindakan yang dapat memaksimalkan kegunaan atau yang memuaskan keinginan dan kebutuhan mereka (Ritzer-Goodman, 2004:349).

Dalam teori pilihan rasional dikatakan bahwa ada dua unsur utama yakni aktor dan sumber daya. Sumber daya adalah sesuatu yang menarik perhatian dan yang dapat dikontrol oleh aktor. Interaksi antar aktor dan sumber daya secara rinci menuju ke tingkat sistem sosial sebagai berikut: basis minimal untuk sistem sosial tindakan adalah dua aktor. Masing-masing mengendalikan sumber daya yang menarik perhatian pihak yang lain. Perhatian seseorang terhadap sumber daya yang dikendalikan orang lain itulah yang menyebabkan keduanya terlibat dalam tindakan saling membutuhkan... terlibat dalam sistem tindakan ... selaku aktor yang mempunyai tujuan masing-masing bertujuan untuk memaksimalkan, mewujudkan kepentingannya yang memberikan ciri saling tergantung atau ciri sistemik terhadap tindakan mereka (Coleman, 1990:29 dalam Ritzen, 2004:394).

Pemusatan perhatiannya pada tindakan rasional individu ini dilanjutkan dengan memusatkan perhatian pada masalah hubungan mikro-makro atau

bagaimana ciri gabungan tindakan individual menimbulkan perilaku sistem sosial. Selain itu Coleman juga memperhatikan hubungan makro-mikro atau bagaimana cara sistem menaksa cara orientasi aktor.

Dari apa yang diuraikan tersebut menurut Ritzer (2004) setidaknya terdapat 3 kelemahan pendekatan Coleman: *pertama*, ia memberikan prioritas perhatian yang berlebihan terhadap masalah hubungan mikro dengan makro dan dengan demikian memberikan sedikit perhatian pada hubungan lain. *Kedua*, ia mengabaikan masalah hubungan makro-mikro. *Ketiga*, hubungan sebab akibatnya hanya menunjuk pada satu arah, dengan kata lain ia mengabaikan hubungan dialektika di kalangan dan di antara fenomena mikro dan makro.

Sedangkan menurut Grinddle (1991), teori pilihan rasional memfokuskan perhatiannya pada kekuasaan yang dimiliki oleh pihak-pihak yang memiliki kepentingan pribadi yang terselubung (*vested interest*) sehingga teori ini mampu menunjukkan faktor-faktor apa yang menghambat informasi yang ditimbulkan oleh kebijakan yang sudah ada sebelumnya, dan oleh hubungan-hubungan politik yang ditimbulkan oleh kebijakan-kebijakan itu (Grinddle, 1991:26).

Selain itu, teori pilihan rasional menjelaskan kebijakan publik yang sudah ada sebagai akibat dari rasionalitas dari pejabat-pejabat yang berusaha mendapat sewa kekuasaan (*rent seeking*).

Teori pilihan rasional mengasumsikan bahwa sebuah masyarakat politik terdiri dari individu-individu yang mementingkan dirinya sendiri yang berkoalisi/bergabung untuk menjadi kepentingan-kepentingan yang terorganisir. Kelompok-kelompok kepentingan ini, yang biasanya terbentuk untuk memajukan masalah-masalah yang dianggap penting oleh para anggotanya, tercipta dari

individu-individu yang berusaha mencapai tujuan-tujuan tertentu, bagi dirinya sendiri. Individu bergabung dengan individu lain yang sama-sama mementingkan diri mereka masing-masing supaya bisa mendapatkan akses ke sumber daya publik (Olson, 1965 *dalam* Grinddle, 1991:24). Setelah kelompok itu terbentuk, mereka menggunakan uang, keahlian, koneksi politik, suara dan sumber-sumber daya lain untuk mendapatkan keuntungan atau mendapatkan sewa kekuasaan (*rent*) dari pemerintah lewat kegiatan-kegiatan lobi, lewat pemilikan dan bentuk-bentuk keterlibatan politik langsung lainnya, atau lewat pemberian ganjaran dan sanksi kepada para pejabat publik (Coleman, 1984; Srinivasan, 1985:43). Kegiatan semacam ini sering terjadi dalam konteks tertentu sehingga istilah masyarakat pencari sewa (*rent seeking societies*) digunakan untuk menyebut keseluruhan sistem politik yang ada dan istilah ini sudah banyak digunakan oleh para ekonom politik neo klasik (Krenger, 1974).

Salah satu diantara kelompok kepentingan yang berusaha mendapatkan status yang lebih menguntungkan di dalam distribusi sumber daya dalam masyarakat adalah pejabat-pejabat publik yang diangkat berdasarkan pemilihan, yang dianggap semata-mata berupaya untuk mempertahankan kekuasaan mereka (Ames, 1987, Anderson dan Hayami, 1986; Alt dan Chrystal, 1983). Untuk mempertahankan kekuasaan itu, mereka secara sengaja berusaha memberikan keuntungan kepada sejumlah besar kepentingan yang mereka yakini bisa membantu mereka dalam mempertahankan jabatan mereka. Para pejabat ini secara sistematis memberikan keuntungan kepada kepentingan tertentu dan tidak kepada kepentingan-kepentingan lainnya dan para pejabat ini berusaha memaksimalkan *return* (pengembalian modal) yang bisa mereka dapatkan dari pengalokasian

pengeluaran publik, barang publik, jasa publik dan regulasi pemerintah yang mereka lakukan untuk menarik dan memberi ganjaran kepada para pendukung mereka (Anderson dan Hayami, 1986; Bates, 1981).

Ada kalanya tujuan-tujuan yang rasional secara politis baik yang dimiliki oleh kepentingan-kepentingan pribadi maupun oleh kejabat-pejabat resmi pada umumnya membawa hasil-hasil yang tidak rasional secara ekonomis (Grinddle, 1991:25). Hal ini terbukti di daerah (pemerintah lokal) yang sering melakukan atau membuat kebijakan yang rasional menurut pemerintah lokal akan tetapi tidak rasional menurut kacamata publik, karena dianggap merugikan kepentingan publik. Seperti penggusuran tanah dan pembangunan atau perubahan sarana ruang publik (*public space*) menjadi bangunan perumahan mewah.

Teori pilihan rasional banyak dianut oleh ekonom neo klasik karena teori ini bisa menawarkan penjelasan yang koheren dan relatif ringkas terhadap keputusan-keputusan pemerintah yang tampaknya tidak rasional. Masyarakat politik dipandang sebagai sebuah pasar, yaitu dianggap terdiri dari individu-individu yang mementingkan dirinya sendiri yang membentuk koalisi dan bersaing untuk mendapatkan keuntungan dari pemerintah. Namun di dalam pasar, persaingan dan sikap yang mementingkan diri sendiri ini diperkirakan akan menghasilkan efisiensi di dalam pengalokasian sumber daya sementara di dalam arena politik, perilaku yang mementingkan diri sendiri justru akan membawa hasil-hasil yang negatif bagi masyarakat, yaitu menghasilkan sebuah negara (*state*) yang dikuasai oleh kepentingan-kepentingan pribadi, oleh kebijakan-kebijakan yang didistorsi oleh kelompok-kelompok yang memperjuangkan kepentingannya sendiri sehingga menjadi tidak rasional secara ekonomis, dan pejabat-pejabat publik yang tindakan-tindakannya selalu dapat dicurigai (Bates,

1981; Brock dan Mager, 1984, Colander, 1984; Olson, 1982; Srinivasan, 1985; Kruger, 1974).

Oleh karena itu inti dari teori pilihan rasional (*rational choice*) adalah bahwa pilihan, keyakinan, sumber daya dan tindakan memiliki hubungan satu sama lain (Elster, 1987:68). Hubungan antara keempat komponen ini dapat dibagi menjadi dua jenis. Yang pertama adalah bahwa struktur pilihan dan keuntungan tersusun sedemikian rupa sesuai dengan kriteria konsistensi, dan kedua, adalah bahwa ada syarat-syarat yang saling terhubung, sebuah tindakan akan dikatakan rasional kalau tindakan itu memiliki hubungan tertentu dengan pilihan, keyakinan dan sumber daya, yaitu dalam artian bahwa tindakan itu dapat dibuktikan sebagai tindakan yang paling mampu memuaskan pilihan si pelaku sesuai dengan keyakinan yang ia miliki.

Berdasarkan uraian tersebut maka dapat disimpulkan bahwa dalam teori *rational choice* tindakan seseorang / individu untuk mencapai tujuannya ditentukan oleh nilai atau pilihan (referensi). Seorang aktor memilih tindakan yang dapat memaksimalkan kegunaan atau memuaskan keinginan dan kebutuhan mereka. Dalam teori pilihan rasional ada dua unsur utama yaitu : aktor dan sumberdaya. Sumberdaya adalah sesuatu yang menarik perhatian dan yang dapat dikontrol oleh aktor. Basis minimal untuk tindakan sosial adalah terdiri dari dua aktor, masing-masing mengendalikan sumberdaya. Perhatian seseorang (aktor) perhatian sumberdaya yang dikendalikan oleh orang lain itulah yang menyebabkan keduanya terlibat dalam tindakan yang saling membutuhkan.

2.4 Kepentingan Umum (*Public Interest*)

Istilah kepentingan (*interest*) tidak dapat dipisahkan dari kebijakan publik. Sebagaimana dikemukakan oleh William P. Browine (1999:72)

bahwa "*you can't study interest without studying policy*" (Jadi kita tidak dapat mempelajari kepentingan tanpa studi tentang kebijakan). Selanjutnya R. Salisbury menyatakan bahwa: "*Each policy has specific context and its own uniqueness* (Gray Lawery, 1994:65). Selanjutnya Browne menambahkan bahwa: "*study that policy base and the players involved in it. What actual good does it do to study agents of influence if you have no context for what they attempt to influence?*" (Browne, 1999:73). Oleh karena itu kebijakan yang dibuat selalu terkait dengan kepentingan-kepentingan yang ada di dalamnya. Seseorang tidak akan dapat mempelajari kepentingan-kepentingan yang terorganisir tanpa mempelajari kebijakan publik, karena kebijakan publik selalu sarat dengan kepentingan.

Pada masa awal perkembangannya kebijakan publik hanya menjadi bahan pembicaraan di tingkat elit politik saja, yaitu para pemegang kekuasaan politik dan pakar kebijakan publik.

Kondisi ini terus berjalan dalam kurun waktu yang cukup lama. Sampai akhirnya banyak kritik yang muncul, dari Jordan (1998) dan Jenkins Smith (1990) misalnya yang mengungkapkan bahwa kebijakan publik itu seperti *iron cage* atau *iron triagle*, yang berarti kebijakan publik yang bersifat elitis dan eksklusif. Kalau seperti ini, kebijakan publik akan membunuh demokrasi. Sebab masyarakat tidak terlibat pada pembicaraan tentang diri mereka sendiri. Persoalan masyarakat hanya dibicarakan oleh para penguasa dan para pakar, tanpa keterlibatan masyarakat.

Kebijakan publik klasik justru akan meminggirkan kepentingan publik itu sendiri. Ia menjadi alat kekuasaan pada sebuah bangsa untuk

melakukan perbuatan-perbuatan koruptif dan manipulatif demi kepentingan sedikit orang. Kebijakan publik, pada posisi ini hanya dimiliki oleh segelintir orang, dan keuntungan dari produk politik (yang mengatasnamakan banyak orang) itu pun tidak berimbas pada keseluruhan masyarakat. Secara konseptual studi kebijakan publik yang tidak bersinggungan dengan konsep demokrasi ini sering disebut dengan istilah *iron cage* atau ada pula yang menyebutnya dengan *iron triangle* (Parsons, 1997: 580; Jordan, 1998: 713-740).

Secara lebih eksplisit Jaques Ellul (*dalam* Jenkins-Smith, 1990: 205) melontarkan kritik terhadap analisis kebijakan publik yang menurutnya dapat melernahkan demokrasi, sebab analisis kebijakan cenderung akan dikuasai oleh para pakar analisis kebijakan. Studi kebijakan publik menyandarkan dirinya pada persinggungannya dengan konsep demokrasi, dengan indikator akomodasi kepentingan publik. Kepentingan publik yang dimaksud merupakan proses tarik-menarik dari pelbagai kepentingan di masyarakat, yang dapat menjelma menjadi opini publik. Pada kondisi ini, Page (1994) dalam Islamy (2001) membebankan responsifitas demokratik (*democratic responsiveness*) pada setiap kebijakan publik yang ada. Page mengajukan banyak pertanyaan mendasar yang saling berkaitan antara kebijakan publik, demokrasi, dan opini publik. Seperti, seberapa besar dampak opini publik terhadap pembuatan kebijakan? Apakah opini publik hanya dipolitisasi atau benar-benar dijadikan landasan pembuatan? Apakah relasi antara opini publik dan pembuatan kebijakan dengan wacana demokrasi?

Pertanyaan-pertanyaan hipotetis di atas nampak menekankan bahwa jika studi kebijakan publik ingin mendemokraskan dirinya maka ia harus mau menoleh pada opini publik yang beredar. Secara progresif, lalu dari situ ia membangun problem kebijakan yang akan dipcahkan oleh pemerintah. Kendati tidak mudah, namun secara konseptual hal itu harus dilakukan. Apalagi gerakan dunia intelektual mutakhir juga sejalan dengan tuntutan tersebut. Misalnya, Giddens dengan Jalan Ketiga-nya, saat ia sedang berbicara tentang pembangunan demokrasi, maka satu dari enam poin yang ia tawarkan ialah tentang keharusan bagi negara untuk memperluas peran ruang publik. Perluasan ruang publik sama artinya dengan reformasi konstitusional yang diarahkan pada transparansi dan keterbukaan yang lebih besar dalam proses politik yang ada di sebuah bangsa (Giddens, 1999: 83).

Pada perkembangan studi kebijakan publik berikutnya, ditemukan banyak penyimpangan. Terutama ketika pendekatan positivistik dan ekonomik mendominasi dengan sangat kuat. Pada perkembangan ini, kebijakan publik menjadi suatu yang sangat elitis, dan hanya dikuasai oleh kelompok pakar saja, sedangkan publik tidak terlibat. Abdul Wahab (1998) menyebut keadaan analisis kebijakan publik seperti ini dengan "dominasi kalkulasi teknonomi" (teknik dan ekonomi). Wahab mengatakan "dengan itu maka kalkulasi "teknonomi" biasanya lebih menonjol ketimbang kalkulasi sosial politik. Penggunaan analisis model ekonomi ini mengundang resiko, yaitu akan banyak menyingkirkan variabel-variabel yang oleh partisipan lain (misalnya warga masyarakat setempat, para aktifis lingkungan, pengamat dan pecinta lingkungan hidup) dianggap penting dan layak diperhitungkan. Pada

proyek-proyek pembangunan semacam itu, diskursus yang terbuka dan kritis untuk “mempertemukan asumsi” tidak terjadi, sebab interaksi sosial biasanya berlangsung dalam suasana kaku, didominasi oleh para pakar dan birokrat dalam wacana resmi, tak jarang dalam bahasa teknis yang tidak dimengerti oleh masyarakat banyak.” (Abdul Wahab, 1998: 50).

Analisis kebijakan publik dan demokrasi harus bersandingan. Demokrasi seringkali abstrak dan tak jelas bentuknya. Dalam konteks ini Glendon Schubert Jr (1966), dalam Downs (1998: 57-65) membuat 3 (tiga) trend untuk memetakan makna demokrasi dan kepentingan publik:

- 1) Pandangan rasionalis, bahwa demokrasi itu adalah suara terbanyak.
- 2) Pandangan idealis, bahwa demokrasi itu adalah pernyataan bijak dari orang-orang bijak terpilih.
- 3) Pandangan realis, bahwa demokrasi itu adalah hasil irisan dari pelbagai kelompok masyarakat, tanpa peduli besar atau kecil, yang melakukan kompromi dan penyepakatan dialogis.

Pertama, adalah pandangan rasionalis yang mengatakan kepentingan publik adalah kepentingan terbanyak dari total penduduk yang ada. Pandangan ini setuju dengan pola dwi partai, di mana partai mayoritas adalah representasi dari kepentingan publik, sedangkan partai minoritas bukanlah cerminan dari kepentingan publik. *Kedua*, adalah pandangan idealis yang mengatakan bahwa kepentingan publik itu adalah hal yang luhur, sehingga ia tidak boleh direka-reka oleh manusia. Peraka-rekaan kepentingan publik itu bisa berwujud pelembagaan pada partai dominan dan partai minoritas, karena bisa jadi yang minoritas itulah yang murni kepentingan publik. Maka kepentingan publik

harus diserahkan pada alam, bukan reka-reka rasio institusional manusia. *Ketiga*, adalah pandangan realis yang menyatakan bahwa kepentingan publik adalah hasil kompromi dari pertarungan pelbagai kelompok kepentingan. Ini berangkat dari kenyataan bahwa setiap orang memiliki kepentingannya sendiri berdasarkan latar belakangnya masing-masing, sehingga kepentingan publik merupakan hasil akhir dari proses tawar-menawar sekian banyak kepentingan itu.

Melihat penjelasan di atas, kiranya kita harus merefleksikan kenyataan riil kehidupan politik masyarakat modern. Maksudnya, bahwa masyarakat modern yang ideal adalah di mana masyarakat mampu mengorganisir diri mereka sesuai dengan kepentingan mereka masing-masing. Oleh karenanya tatanan masyarakat demokratis ke depan adalah model *civil society*. Dalam tatanan masyarakat seperti ini indikator yang paling nyata adalah adanya pengelompokan-pengelompokan organisasi masyarakat.

Dalam pengorganisasian masyarakat, terdapat saluran yang efektif bagi aspirasi masing-masing basis masyarakat yang demikian beragam. Dengan mempertemukan masing-masing aspirasi itu secara dialogis (*argumentative turn*) kesepakatan darinya merupakan hasil yang paling akomodatif bagi seluruh kepentingan itu. Dalam pengertian tentang kepentingan publik tersebut, pandangan kaum realis nampak lebih tepat, dengan menekankan pada hasil kompromi dari pelbagai pihak.

Titik singgung dari proses pertukaran kepentingan inilah yang harus melandasi formula sebuah kebijakan publik. Dengan demikian kebijakan publik dan demokrasi menjadi sangat dekat. Bahkan kedekatan antara

kebijakan publik dengan demokrasi itu menjadi begitu riil, hingga demokrasi itu dapat menemukan bentuk konkretnya dalam sebuah proses diskusi dan adu argumentasi dari semua elemen masyarakat yang berkepentingan atas topik kebijakan publik yang sedang dibahas. Ini merupakan tindak lanjut yang nyata dari gagasan bahwa kebijakan publik harus didekati dengan pola multidisiplin. Sehingga demokrasi tidak lagi sebatas kata benda, akan tetapi telah menjadi sebuah kata kerja.

Dari konsep demokrasi realis tersebut di ataslah seharusnya kebijakan publik berproses. Jadi, tidak lagi hanya sekumpulan elite, melainkan kumpulan dari kelompok-kelompok yang bersinggungan dengan masalah kebijakan yang sedang dibahas, atau dalam bahasa kebijakan mereka ini disebut sebagai *stakeholders*.

Lembaga-lembaga publik telah menggunakan secara luas istilah *stakeholders* ini ke dalam proses-proses pengambilan dan implementasi keputusan. Secara sederhana, *stakeholders* sering dinyatakan sebagai para pihak, lintas pelaku, atau pihak-pihak yang terkait dengan suatu isu atau suatu rencana.

Freeman (1984) mendefinisikan *stakeholders* sebagai kelompok atau individu yang dapat mempengaruhi dan atau dipengaruhi oleh suatu pencapaian tujuan tertentu; Biset (1998) mendefinisikannya sebagai orang dengan suatu kepentingan atau perhatian pada permasalahan. *Stakeholders* sering diidentifikasi dengan dasar tertentu sebagaimana dikemukakan Freeman (1984), yaitu dari segi kekuatan dan kepentingan relatif *stakeholders* terhadap isu atau Grimble and Wellard (1996), dari segi posisi penting dan pengaruh

yang mereka miliki. Pandangan-pandangan di atas menunjukkan bahwa pengenalan *stakeholders* tidak sekedar menjawab pertanyaan siapa *stakeholders* suatu isu, tapi juga sifat hubungan *stakeholders* dengan isu, sikap, pandangan, dan pengaruh *stakeholders* itu. Aspek-aspek ini sangat penting dianalisis untuk mengenal *stakeholders*.

Salah satu isu pokok yang selalu dipermasalahkan dari dulu sampai sekarang adalah tentang definisi dari kepentingan umum. Diakui bahwa kepentingan umum sebagai suatu konsep tidak sulit untuk dipahami tetapi tidak mudah untuk didefinisikan. Huybers memilih untuk mendefinisikan kepentingan umum sebagai kepentingan masyarakat. Sebagai keseluruhan yang memiliki ciri-ciri tertentu antara lain menyangkut perlindungan hak-hak asasi sebagai warga negara yang menyangkut pengadaan, pemeliharaan serta pelayanan kepada publik (Huybers, 1982: 286).

2.5 Hasil Penelitian Terdahulu

Wendel Cox (2001) dalam jurnalnya yang berjudul: "*Urban Sprawl in Texas: Will Portland's Smart Growth Policies Make A Difference*", berdasarkan analisisnya terhadap kebijakan "*Smart Growth*" di Portland mendiskripsikan bahwa kebijakan pembatasan kota, mencerminkan perkembangan terbaru dari perencanaan kota dan transportasi di Portland. Kebijakan "*Smart Growth*" dijalankan dengan membuat batasan penyebaran area kota, menekan kepadatan penduduk (populasi) yang lebih tinggi, mendorong pembangunan pusat kota dan mengurangi pembangunan daerah pinggiran kota (*suburbia*), sekaligus membagi kebutuhan perjalanan kendaraan dengan kebutuhan transit, bersepeda dan pejalan kaki, untuk

mempertahankan lahan kosong dan lahan pertanian. Kebijakan ini didesain oleh teknokrat dan ekonom, dengan hanya mempertimbangkan aspek efisiensi. Namun dalam perkembangannya kebijakan tersebut menimbulkan problem baru yaitu melambungnya harga hunian yang tidak terjangkau oleh warga kota Portland.

Berdasarkan deskripsi dari jurnal tersebut bahwa kegiatan perumusan kebijakan perencanaan pembangunan daerah/kota tidak bisa hanya dilakukan oleh segelintir aktor dengan hanya menggunakan pendekatan teknokrasi dan ekonomis saja, akan tetapi perumusan kebijakan publik penting untuk melihat, keterlibatan semua aktor-aktor (*stakeholder*) dalam proses perumusan suatu kebijakan, karena siapa aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik akan menentukan seperti apakah kebijakan publik yang nantinya dihasilkan dan keberpihakan serta manfaatnya untuk siapa? Hal ini akan berkenaan dengan legitimasi serta keberlanjutan implementasi kebijakan tersebut.

Syarif Hidayat (1995/1996) dengan penelitiannya di Bandung Utara yang diangkat sebagai studi kasus, terutama yang menyangkut wewenang pemerintah daerah dalam bidang Tata Ruang dan Tata Guna Tanah. Kaitannya dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di era orde baru. Dalam hal ini dimulai dari terbitnya SK. Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Barat No. 181 Tahun 1982, tentang Pengaturan Tata Guna Tanah di kawasan Bandung Utara. Dalam surat keputusan tersebut memuat peruntukan lahan yang dibedakan dalam tiga kategori yaitu: kawasan hutan lindung, kawasan pertanian, tanaman keras dan kawasan pertanian non-tanaman keras. Kriteria yang digunakan dalam penetapan tiga kawasan tersebut antara lain ketinggian

dari permukaan laut, kemiringan tanah, dan sensitivitas terhadap bahaya tanah longsor. Berdasarkan tiga kriteria ini kawasan hutan lindung adalah lokasi yang terletak pada ketinggian lebih dari 1.000 meter di atas permukaan laut, dengan kemiringan tanah lebih dari 25% dan sangat sensitif terhadap bahaya tanah longsor di kawasan ini, segala bentuk kegiatan, pembangunan tidak diizinkan, karena memang difungsikan sebagai daerah konservasi sumber air bawah tanah.

Dari SK Gubernur Nomor 181 Tahun 1982 tersebut nampaknya banyak diabaikan. Hanya selang empat tahun setelah diterbitkan pada bulan Desember 1986, pemerintah Propinsi menyetujui proposal yang diajukan oleh seorang developer untuk pembangunan sebuah kompleks real estate di lokasi yang termasuk pada kawasan Bandung Utara. Hal ini merupakan titik awal dari Bandung Utara dibuka untuk kompleks perumahan real estate. Pada beberapa tahun kemudian, jumlah kompleks perumahan real estate di kawasan ini telah melonjak begitu cepat. Berdasarkan data yang dihimpun oleh Bappeda Propinsi/Dati I Jawa Barat, sampai pada akhir tahun 1993, jumlah izin lokasi untuk pembangunan perumahan real estate yang telah disetujui oleh Pemerintah Daerah (propinsi) adalah sekitar 43 buah.

Dari kasus tersebut nampak bahwa berubahnya kebijakan tersebut karena pemerintah daerah memiliki kepentingan yaitu kepentingan publik (*public interest*) dan kepentingan individu (*individual interest*). Kepentingan publik diidentifikasi bahwa kepentingan pemerintah daerah untuk meningkatkan partisipasi sektor swasta dalam pembangunan perumahan, dan

untuk mendukung program pemerintah pusat dalam pemenuhan stock penyediaan perumahan nasional.

Sementara kepentingan individu (*individual interest*) lebih banyak menyangkut tentang kepentingan individu elit lokal yang mana bentuk kepentingan tersebut sangat kompleks dan saling berkait satu dengan yang lain.

Dari hasil temuan di lapangan sedikitnya ada tiga bentuk kepentingan individu elit lokal yang ikut mewarnai kebijaksanaan Pemerintah Daerah mengizinkan para real estate developer merambah kawasan Bandung Utara yaitu kepentingan ekonomi (*seeking economic ends*), kepentingan untuk pengembangan karier (*carier advancement*), dan kepentingan untuk sponsor politik (*political sponsorship*).

Sementara bentuk dari imbalan yang diperoleh elit lokal berbeda antara yang satu dengan yang lain, karena hal tersebut sangat ditentukan oleh tingkatan otoritas yang dimiliki, khususnya dalam mengontrol izin lokasi. Bagi mereka yang berada pada posisi menengah – bawah (*lower-middle*) dalam strata birokrasi dan tidak memiliki otoritas cukup besar dalam mengontrol izin lokasi, biasanya mendapatkan keuntungan ekonomi dari para developer dalam bentuk tambahan pendapatan. Imbalan ini umumnya diberikan oleh para developer untuk mempercepat proses mendapatkan izin lokasi.

Sementara para elit yang berada pada posisi menengah atas (*upper-middle*) dalam struktur birokrasi lokal mereka memiliki otoritas yang besar dalam mengontrol izin lokasi, maka developer biasanya tidak segan-segan untuk menawarkan “imbalan” yang lebih besar, misalnya memberi

kesempatan sebagai penanam modal (*share holder*) di perusahaan real estate yang bersangkutan (Sunjaya, dalam Hidayat, 2000:54).

Dari apa yang dikemukakan dalam kasus tersebut menurut hemat penulis nampak ada persengkokolan antara para politisi, birokrat atau para pengusaha dalam mengartikulasikan kepentingannya yang kemudian dirumuskan dalam bentuk kebijakan tentang pengelolaan lahan khususnya di wilayah Bandung Utara. Padahal ketika kebijakan tersebut diimplementasikan pasti berhubungan bahkan bertabrakan dengan kepentingan publik, sementara dalam proses perumusan kebijakannya kepentingan publik tidak nampak atau tidak terwakili.

Mencermati dari hasil temuan kasus Bandung Utara tersebut tentang adanya persekongkolan antara elit lokal dengan para pengusaha. Hal tersebut sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Robinson (1988) bahwa: "*one of the force factors underlying the alliances between Indonesian politico-bureaucrats and individual capitalists is because the client capitalists gave the politico-bureaucrats acces to revenue for political and personal needs, as well us entry to world of corporate capitalism, as share holders and investors*" (satu di antara faktor penting yang mendasari terbentuknya aliansi antara politisi dan birokrat di Indonesia dengan para pengusaha adalah karena para pengusaha (mampu) memberikan akses kepada para birokrat dan politisi untuk memperoleh pendapatan guna kepentingan politik dan individu, juga (membuka akses) untuk memasuki dunia bisnis melalui pemegang saham (*share holders*) dan penanaman modal (*investor*). (Robinson, 1988:65)

Dari apa yang dikemukakan oleh Robinson tersebut kaitannya dengan kepentingan elit lokal nampak bahwa keinginan elit lokal untuk mengakumulasi keuntungan ekonomi telah terjadi menjadi salah satu faktor yang memotivasi mereka untuk membangun aliansi dengan para developer real estate di Bandung Utara.

Dalam kaitannya dengan keinginan elit lokal untuk mengakumulasi keuntungan di bidang ekonomi maka hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Grindle (1989) bahwa:

Baik politisi maupun birokrat adalah pemburu-pemburu rente. Secara umum kepentingan mereka adalah mempertahankan kekuasaan (kedudukan) yang dimiliki, dan memperkaya diri (secara ekonomi). Sebagai konsekuensinya maka baik politisi maupun birokrat akan dimotivasi oleh keinginan untuk menggunakan (memanfaatkan) sumber daya (*resources*) yang dimiliki oleh pemerintah guna memberikan ganjaran kepada siapa saja yang mendukung upaya mempertahankan kekuasaan yang dimiliki atau kepada (siapa saja) yang memenuhi pencapaian kepentingan pribadi mereka, dengan cara mengenal sumber daya pemerintah kepada mereka-mereka yang memberikan tawaran tertinggi atau dengan cara mengalokasikan sumberdaya tersebut kepada klien terpilih (Grindle, 1989:18-19).

Bagi pemerintah keberadaan suatu perusahaan atau industri dan jalinan kerjasama dengan para pemilik modal dibutuhkan terutama dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah melalui pembayaran pajak, retribusi, dan pembagian dana bagi hasil lainnya. Peningkatan pendapatan daerah membuat pemerintah merasa leluasa lebih longgar merancang dan mengimplementasikan program-program pembangunan sesuai yang diinginkan. Semakin banyak program yang diimplementasikan akan menambah kepercayaan dan dukungan masyarakat terhadap keberadaannya. Sehingga stabilitas daerah dapat dipelihara.

Penelitian Sulistyono (2006) tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan di Daerah Perkotaan (Analisis Model Interaktif Implementasi Kebijakan Pengadaan Tanah untuk Infrastruktur, Pemukiman, Pusat Perdagangan di Kota Malang) sepakat bahwa permasalahan di daerah perkotaan yang paling menonjol adalah tentang masalah pengadaan tanah bagi pembangunan, yang pada akhirnya sering menimbulkan konflik pertanahan. Tarik menarik kepentingan antara penilik lahan dan pemerintah sering berujung pada dirugikannya rakyat secara mutlak. Kota Malang sebagai salah satu kota besar di Indonesia juga mengalami hal serupa. Pembangunan yang dilakukan justru banyak melanggar RTRW Kota Malang, apalagi ternyata dalam pelaksanaan proyek pembangunan itu juga banyak melanggar HAM. Termasuk dalam hal ini adalah pelaksanaan pembangunan proyek jalan tembus Gadang-Bumiayu, jalan tembus Sulfat-Madyopuro, pemukiman Kutobedah, dan pembangunan pusat perbelanjaan MATOS seperti yang diteliti dalam disertasi ini.

Tujuan Penelitian yang dilakukan adalah (1) memahami dan menganalisis fenomena-fenomena pelaksanaan pengadaan tanah di perkotaan terutama untuk pembangunan infrastruktur, pemukiman dan pusat perdagangan, (2) menyempurnakan konseptualisasi pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan, dan (3) untuk membuat model atau mendesain ulang proses implementasi kebijakan pertanahan dalam konteks dan pengadaan tanah bagi kepentingan pembangunan yang mengedepankan hak dan kepentingan rakyat, (4) mengkonstruksikan, atau merekonstruksikan

fenomena pengadaan tanah untuk pembangunan berdasarkan dokumen yang dikumpulkan, diamati dan berdasarkan temuan-temuan data di lapangan.

Untuk menganalisisnya, penelitian ini menggunakan acuan teori Implementasi Kebijakan, Kepentingan Umum (*Public Interest*) dan Kebijakan Perumahan. Teori utama yang digunakan adalah teori model implementasi kebijakan dari Grindle dan Thomas (1991) yang menekankan pada pelaksanaan kebijakan *bottom-up* sehingga kebijakan dapat pro kepada rakyat. Grindle dan Thomas menekankan bahwa *decision stages* dan *conflict* merupakan dua aspek yang merupakan *starting point* untuk dapat menciptakan kebijakan yang pro pada rakyat.

Dengan menggunakan pendekatan kualitatif, penelitian ini membuktikan bahwa pengadaan tanah selama ini tidak pro kepada rakyat. Hal ini dibuktikan dengan mengkaji tentang keberpihakan kebijakan pengadaan tanah; dinamika para aktor serta strategi mereka serta tarik menarik kepentingan di dalamnya. Pada akhirnya penelitian ini merekomendasikan model kebijakan pengadaan tanah yang pro kepada rakyat.

Penelitian ini menemukan bahwa pembangunan proyek jalan tembus Gadang-Bumiayu, jalan tembus Sulfat-Madyopuro, pemukiman Kutobedah, dan Pusat Perbelanjaan Malang Town Square (MATOS) mengandung unsur pelanggaran baik pelanggaran terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), pelanggaran terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) maupun penyalahgunaan wewenang dan korupsi. Dan kalau dimaknai dari paparan Grindle dan Thomas (1991); keempat proyek ini sangat kental dengan nuansa model linier (*top-down*) karena memuat ciri-ciri sebagai berikut:

1. Kebijakan ditentukan dari atas (sentral, perspektif elit di pusat) dan mengabaikan peranan aktor-aktor yang lain (terutama yang ada di bawah) seperti peran aktor lokal, pihak swasta, dan *policy subsystem* yang lainnya.
2. Pendekatan yang dilakukan bersifat linier yang sangat mengandalkan pada kondisi *status quo* dimana semua hal harus dalam keadaan *ceteris-paribus*, bersifat statis dan tidak membuat peluang bagi adanya perubahan kebijakan.
3. Mengabaikan peran dan strategi pelaksanaan yang dipergunakan oleh aktor pelaksana yang ada di bawah (birokrat lokal), kelompok sasaran dan sebagainya. Untuk menyesuaikan dan atau mengubah kebijakan yang terpusat tersebut sesuai dengan kepentingan dan tujuan mereka sendiri.

Oleh karena itu, jika mengacu pada pendapat Grindle dan Thomas (1991), maka suatu kebijakan itu seharusnya dapat menerapkan metode yang lebih humanis yaitu dengan mengedepankan partisipasi publik dalam pengambilan keputusan (*decision stages*) sehingga konflik (*arena conflict*) yang muncul dapat dikelola dengan baik, bukannya justru menutup pintu partisipasi dan mereduksi konflik, hanya karena alasan efisiensi. Dilihat dari sudut kajian implementasi kebijakan publik, proses pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur, pemukiman, dan pusat perdagangan di Kota Malang ini dapat dianalisis dengan menggunakan model interaktif yang dikemukakan Grindle dan Thomas (1991) yang ditekankan pada 2 (dua) aspek: pengambilan keputusan (*decision stages*) dan konflik (*arena conflict*).

Kesimpulan dari hasil penelitian ini adalah bahwa, *pertama*, kesesuaian dan konsistensi antara ketentuan normatif dengan perencanaan yang dibuat, didukung oleh konsistensi untuk mengedepankan kepentingan umum, yang diwujudkan dengan realisasi kebijakan yang responsif, dapat memperlancar pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. *Kedua*, konsistensi dan *political will* pemerintah untuk melaksanakan musyawarah yang dialogis dapat mengeliminir konflik dengan masyarakat. *Ketiga*, konflik kepentingan dalam implementasi harus disikapi dengan melakukan negosiasi yang partisipatif yang didukung dengan memberikan kebebasan bagi warga, disertai dengan komitmen sosialisasi yang konsisten dan tepat, dapat memperlancar pengadaan tanah. *Keempat*, kesepakatan yang dilakukan dengan mengedepankan HAM dan prinsip akan membantu dicapainya implementasi yang sukses (*succesfully implementation*).

Dari paparan di atas dapat dikonsultasikan bahwa model implementasi kebijakan pengadaan tanah di Kota Malang seperti telah diuraikan pada proyek jalan tembus Gadang-Buniayu, jalan tembus Sulfat-Madyopuro, pemukiman Kutobedah, dan pusat perbelanjaan MATOS; kalau dimaknai dari paparan Grindle dan Thomas (1991); keempat proyek ini menggunakan model linier (*top-down*) karena memuat ciri-ciri sebagai berikut.

- 1) Tidak adanya proses perjumpaan asumsi dari aktor-aktor yang ada.
- 2) Perubahan kebijakan tidak dimungkinkan terjadi, karena tidak dibukanya pintu partisipasi dan komunikasi dialogis sebagai media penyampaian masukan.
- 3) Tidak ada pelibatan dan partisipasi aktor lain.

- 4) Agenda kebijakan (*policy agenda*) tidak berisi masalah-masalah kebijakan esensial yang disuarakan masyarakat, tetapi hanya permasalahan teknis operasional kebijakan.
- 5) Pengambilan keputusan dilakukan tidak melibatkan aktor lain di luar pemerintah.

Sementara Penelitian Prasetyo (2006) yang berjudul Orientasi Aktor dalam Kebijakan Publik (Analisis Perumusan Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat Pengelolaan Waduk Dawuhan (PPMPWD) didasari pemikiran bahwa dalam proses perumusan kebijakan publik perlu memperhitungkan secara seksama orientasi dan kepentingan aktor-aktor yang terlibat sebagai stakeholder dari kebijakan yang akan dibuat. Apalagi dalam kenyataannya bahwa tingkat *bargaining* masing-masing aktor tidaklah sama, sehingga untuk menghindari dominasi kepentingan dari salah satu aktor perlu mekanisme orientasi aktor secara intensif dan *interface*. Dan ke depannya nanti kebijakan publik yang partisipatif merupakan paradigma yang harus diperjuangkan dan dapat terwujud melalui proses orientasi aktor yang intensif yang memungkinkan pergeseran pola sikap dan orientasi sebagai bentuk akomodasi orientasi aktor yang terlibat.

Pemilihan program Proyek Pemberdayaan Masyarakat Pengelolaan Waduk Dawuhan (PPMPWD) sebagai obyek kajian karena dalam kacamatan optimis, program PPMPWD ini dapat dimaknai sebagai paradigma baru dalam kebijakan publik tentang pembangunan di Indonesia. Selain itu juga PPMPWD merupakan sebuah program perumusan kebijakan yang interaktif disusun bersama antara pemerintah dan masyarakat dalam pengelolaan dan

menjaga kelestarian waduk Dawuhan dan disisi yang lain mampu meningkatkan tidak hanya dilihat dari sisi bagaimana masyarakat bisa lebih berdaya, melainkan juga bagaimana pemerintah mampu merumuskan perubahan paradigma kebijakan publik yang partisipatif dalam arti meletakkan posisi masyarakat sebagai mitra yang setara dan saling bertanggung jawab. Selain itu dalam perspektif kebijakan publik, proses orientasi aktor dalam program ini menggambarkan model kebijakan pembangunan masyarakat yang berorientasi pada manusia (*people oriented*). Model pembangunan inilah yang dianggap lebih manusiawi dan tidak sekedar *economy oriented*.

Secara spesifik penelitian ini mengkaji tentang proses perumusan kebijakan publik dalam kegiatan PPMPWD serta orientasi aktor berperan dalam kegiatan PPMPWD tersebut. Kemudian juga mencoba menemukan faktor-faktor apa saja yang menghambat dan memperlancar proses orientasi dalam perumusan kebijakan PPMPWD ini.

Secara makro, kerangka teori yang digunakan mengacu kepada menguatnya teori pembangunan yang partisipatif sebagai paradigma dasar dalam memberikan alasan bagi pentingnya perumusan adalah teori perumusan kebijakan publik dari Palumbo (1997). Perspektif orientasi aktor menggunakan beberapa kajian seperti perspektif intensitas interaksi Long dan Long (1992) sebagai dasar pembahasan pentingnya interaksi yang setara, intensif dan *interface* dalam perumusan kebijakan publik Pola-pola orientasi dan posisi orientasi aktor dalam mendefinisikan kepentingan publik serta variasi model gaya (karakter) kebijakan yang dihasilkan dalam proses interaksi tersebut mengacu kepada perspektif kepentingan publik (Harmon, 1969). Perspektif

kommunikasi politik (Zeeuw, 2001) dan budaya politik dari Almond dan Verba (1985).

Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan deskriptif kualitatif dengan menggabungkan data-data baik yang diperoleh secara primer melalui *indepth interview* maupun data sekunder yang diperoleh melalui referensi penelitian terdahulu maupun data-data lapangan hasil observasi partisipatif.

Kesimpulan dari hasil penelitian ini adalah bahwa, *pertama*, pada tahapan *agenda setting* dan *problem definition* sebagai bagian dari perumusan kebijakan, merupakan tahapan penting untuk memahami dan mengakomodasi eksistensi orientasi dan masalah masing-masing aktor sehingga diperoleh kepentingan publik yang merupakan perwujudan dari kepentingan semua aktor yang berinteraksi. *Kedua*, perpaduan (*resultant*) dari kepentingan publik yang didialogkan akan menentukan gaya (karakter) kebijakan publik yang dirumuskan. *Ketiga*, kualitas akomodasi dan partisipasi keseluruhan proses perumusan akan mempengaruhi penerimaan *stakeholder* pada tahap *policy legitimation* di samping perlunya komitmen yang kuat antara *stakeholder*. Keempat, dalam skala makro, orientasi aktor sangat mempengaruhi proses perumusan kebijakan publik.

Temuan penelitian merupakan kritik teori sekaligus rekonstruksi terhadap teori analisis kebijakan publik yang disampaikan Palumbo (1987) adalah sebagai berikut:

1. Komponen *agenda setting* ini adalah selain mendefinisikan *the nature of problem, the size of problem and distribution of problem* juga

memperhitungkan *relevant problem* antara permasalahan kebijakan yang dirumuskan dengan permasalahan riil yang dihadapi di lapangan oleh seluruh aktor.

2. Komponen *problem definition* perlu diinasukkan kajian tentang "combining needs" di luar perkiraan kebutuhan dan penentuan target kebijakan sebagaimana yang dipaparkan dalam model teoritik Palumbo.
3. Komponen *policy design* perlu memperhatikan karakter kebijakan yang sesuai dengan orientasi para aktor untuk mendapatkan efektivitas dan efisiensi pemecahan masalah.
4. Komponen *policy legitimation* perlu ditambahkan dengan komitmen dari masing-masing aktor dalam mempertahankan hasil perumusan kebijakan yang telah disusun secara partisipatif untuk dilaksanakan secara proporsional.

BAB III METODE PENELITIAN

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Perspektif Penelitian

Penelitian ini memandang tindakan sebagai hasil dari bekerjanya faktor-faktor struktural (seperti kelas dan ideologi) dan individual (seperti penafsiran subyek atas lingkungan sosialnya berdasarkan pengalaman dan harapan yang bersifat subyektif. Ini berarti bahwa selain yang bersifat obyektif, tindakan manusia juga ditentukan oleh penafsiran, subyektif atas faktor-faktor struktural yang membuat tindakan manusia selalu bersifat dinamis namun juga merupakan sebuah proses refleksif yang ditandai oleh berbagai kompleksitas kekuatan-kekuatan makro dan mikro.

Telaah atas tindakan dilakukan dengan memperhatikan bahwa selalu terdapat sebuah arena yang kompleks dalam mana kekuatan-kekuatan kelas, ideologi, kepercayaan dan sentimen dinegoisasikan dalam posisi yang bersifat unik dan spesifik untuk setiap individu dalam ruang dan waktu yang tertentu.

3.2. Penetapan Lokasi dan Situs Penelitian

Penelitian ini dilakukan di wilayah Pemerintah Kota Malang Propinsi Jawa Timur. Kota Malang dipilih karena Malang sebagai salah satu daerah Tingkat II di Jawa Timur memiliki karakteristik tersendiri. Di samping Malang, sebagai kota pendidikan, kota pariwisata dan kota industri juga memiliki penduduk yang beragam juga artinya Kota Malang memiliki penduduk yang terdiri dari berbagai etnis suku bangsa, hal ini nampak ketika mulai awal tahun

ajaran baru banyak penduduk pendatang di kota Malang untuk mengikuti Ujian Masuk Perguruan Tinggi Negeri (UMPTN) mereka datang dari berbagai pulau yang ada di wilayah negara Republik Indonesia.

Selain itu yang tidak kalah pentingnya adalah perkembangan atau pengembangan Kota Malang yang cukup pesat. Banyak pasar swalayan dan supermarket yang dibangun di Kota Malang karena dinilai penduduk Kota Malang memiliki daya beli yang cukup tinggi dibandingkan dengan beberapa kota lain di Jawa Timur, karena terlalu pesatnya perkembangan dan pembangunan Kota Malang maka banyak pengamat perkotaan menilai perkembangan atau pengembangan Kota Malang dinilai melenceng dari perencanaan (Kompas, Mei 2005).

Oleh karena itu mengapa banyak terjadi perubahan terhadap apa yang telah dirancang sedemikian rupa dan kepentingan-kepentingan apa saja yang ada di balik perubahan terhadap perencanaan yang sudah direncanakan tersebut. Sehingga membuat peneliti tertarik untuk melakukan penelitian di Kota Malang karena berbagai kebijakan pembangunan yang telah dibuat oleh pemerintah Kota Malang.

Situs penelitian merupakan tempat dimana peneliti dapat menangkap sebenarnya dari obyek yang diteliti. Dalam upaya ini peneliti memasuki lokasi penelitian dari institusi pemerintah/negara yang terdiri dari dari Kantor Walikota Malang terutama Bappeko dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Malang sebagai tempat untuk memperoleh gambaran awal mengenai kebijakan pertanahan di Kota Malang dan Dinas Perijinan serta Dinas Kimpraswil Kota Malang. Selain itu juga peneliti juga menggali data dari

pihak investor/developer yang melaksanakan proyek pembangunan MATOS. Di samping itu peneliti juga mendatangi organisasi kemasyarakatan yang banyak menentang pembangunan MATOS tersebut. Di sini peneliti banyak menggali data dari berbagai pihak untuk menjawab permasalahan penelitian.

3.3. Subyek Penelitian

Fokus utama penelitian ini adalah kebijakan Pemerintah Kota Malang dalam proyek pembangunan Matos. Dalam hal ini yang dimaksud dengan kebijakan pemerintahan adalah segala bentuk penetapan dan atau keputusan, baik yang tertulis maupun tidak tertulis, yang sesuai maupun yang tak resmi atau setengah resmi, yang berhubungan dengan pembangunan Matos.

Memperhatikan bahwa kebijakan adalah sebuah respon yang mencerminkan bekerjanya berbagai kepentingan negara, pasar dan masyarakat, maka subyek penelitian ditentukan secara purposif didasarkan wilayah kepentingan yang dikuasainya. Di lingkungan negara, para subyek mencakup individu-individu pengambil keputusan yang secara langsung maupun tidak langsung terkait dengan proyek Matos. Para subyek mencakup mereka yang berada di Dewan Perwakilan Rakyat dan Kantor Walikota, Kecamatan serta Kelurahan.

Sementara itu wilayah pasar, para subyek dipilih dari kalangan investor, developer dan pihak lain yang terkait dalam aspek bersama dalam kebijakan pembangunan di atas. Di lingkungan masyarakat para subyek mencakup mereka yang berasal dari berbagai kelompok yang mewakili: pemodal/penyedia tanah, para aktivis dan masyarakat sekitarnya.

3.4. Fokus Penelitian

Dalam penelitian ini fenomena yang diteliti adalah: analisis kebijakan tentang relasi kepentingan diantara aktor negara, pasar, dan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan. Berdasarkan latar belakang penelitian mengenai analisis kebijakan serta relasi kepentingan diantara aktor negara, pasar, dan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan maka yang menjadi fokus penelitian disusun untuk memberikan arah terhadap penelitian yang dilakukan peneliti. Oleh karena itu yang menjadi fokus penelitian disini adalah sebagai berikut:

- Kepentingan-kepentingan apa sajakah yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan (pembangunan) tersebut.
- Bagaimana relasi kekuasaan di antara kelompok-kelompok kepentingan itu .. dengan kata lain siapa memperjuangkan apa dan dalam hubungannya dengan itu siapa memihak siapa.
- Bagaimana kelompok kepentingan yang terlibat itu memobilisasi sumber daya dalam rangka mempengaruhi kebijakan pemerintah.
- Kelompok-kelompok kepentingan manakah yang paling diuntungkan oleh kebijakan tersebut.

3.5. Pengumpulan Data

Sesuai dengan jenis penelitian ini, yaitu penelitian kualitatif dengan data deskripsinya, memandang perilaku manusia (apa yang dikatakan dan dilakukan orang) sebagai produk dari orang tersebut menafsirkan dunianya. Peneliti telah berusaha menangkap proses penafsiran tersebut melalui metode "*Verstehen*" yang diartikan sebagai kemampuan menangkap pengertian

subyektif dari si aktor, yang kemudian dikeluarkan kembali dalam pikiran-pikiran peneliti tentang perasaan, motif dan pikiran-pikiran yang ada dibalik tindakan aktor tersebut. Hubungan yang terjadi antara peneliti dan subyek yang diteliti, bersifat dialogis (*dialogical interpretation*) dimana interpretasi terhadap makna tadi adalah merupakan hasil negosiasi antara peneliti dan subyek yang diteliti (*negotiated meaning*).

Untuk memperoleh data deskriptif sebagaimana digambarkan tersebut di atas, teknik pengumpulan data yang dipakai adalah melakukan observasi (*observation*), wawancara mendalam (*in depth interview*) dan dokumentasi.

Metode observasi yang digabung dengan wawancara mendalam banyak dipergunakan karena yang menjadi sasaran adalah individu sebagai aktor. Namun peneliti menyadari bahwa yang hendak dilihat atau dipotret adalah tindakannya (*actingnya*) dalam berinteraksi dengan aktor-aktor yang lain. Tindakan aktor diinterpretasikan sesuai dengan makna subyektifnya berdasarkan fenomena sosiologis yang ada. Analisis emik yang dapat menghasilkan *self validating (snowballing)* yaitu dengan mencari data banding dari informan-informan kunci yang lain baik di kalangan aktor pasar, negara maupun masyarakat.

Konfirmasi data juga dilakukan dengan wawancara mendalam dengan informan kunci. Sumber data yang berasal dari dokumen resmi, dipergunakan untuk menggali dan melacak sejarah aktor yang nantinya dapat dipergunakan untuk mengkonfirmasi data lainnya.

Pencatatan data dan penulisannya dilakukan dengan memanfaatkan bentuk-bentuk *field notes*, *interview write ups*, *mapping*, *photogrphing*, *sound recording* dan *copy* dari *document collections* (Lofland & Lofland dan Marshall & Rossman, 1989:85 dalam Islamy, 1996:82).

3.6. Analisis Data

Proses analisis data di sini adalah analisis yang dilakukan secara terus menerus selama pengumpulan data di lapangan hingga pengumpulan selesai dilaksanakan yang mencakup beberapa kegiatan yaitu menelaah data, mengelompokkan data, pengelompokan data, menemukan apa yang penting sesuai dengan fokus penelitian dan mempelajari serta memutuskan apa yang akan dilaporkan.

Analisis data selama pengumpulan data dilakukan setiap kali peristiwa yang menjadi fokus penelitian selesai direkam dan dirupakan dalam bentuk laporan lapangan. Analisis datanya telah diusahakan dapat mengungkapkan: (1) data apa yang masih perlu dicari, (2) hipotesis apa yang harus dites, (3) pertanyaan apa yang harus dijawab, (4) metode apa yang harus dipakai untuk mencari informasi baru, (5) kesalahan apa yang harus diperbaiki. (Nasution, 1988:130).

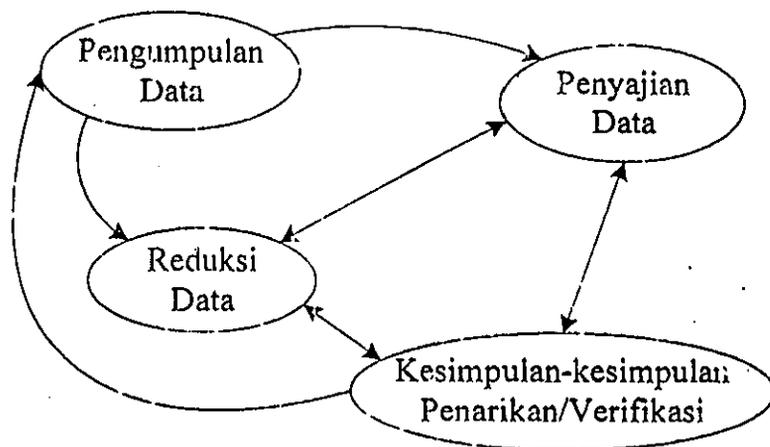
Dalam menganalisis data penelitian ini mengacu pada teori yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman (1992: 21) yang meliputi beberapa tahap sebagai berikut:

1. Reduksi Data, dalam proses ini data dipilah-pilah dan disederhanakan, sedangkan data yang tidak diperlukan diseleksi agar memberikan

kemudahan dalam menampilkan, menyajikan, dan menarik kesimpulan sementara.

2. Penyajian Data, data yang telah dipilah dan disisihkan tersebut menurut kelompok data serta disusun sesuai dengan kategori yang sejenis untuk ditampilkan sesuai dengan permasalahan yang dihadapi, termasuk kesimpulan sementara yang diperoleh setelah data direduksi.
3. Menarik Kesimpulan, dalam proses menarik kesimpulan ini diambil dari kategori-kategori data yang telah direduksi yang disajikan untuk menuju pada kesimpulan akhir yang mampu menjawab permasalahan penelitian.

Gambar 3. Analisis Data Model Interaktif



Sumber: Miles and Huberman (1992:20)

3.7. Keabsahan Data

Untuk melihat keabsahan hasil penelitian maka dalam setiap penelitian diperlukan standarisasi untuk melihat sejauh mana keabsahan suatu data. Menurut Lincolen dan Guba (dalam Meleong 1990:173) ada 4 (empat) standar atau kriteria utama guna menjamin keabsahan hasil penelitian kualitatif yaitu: kredibilitas (*credibility*), keteralihan (*transferability*), ketergantungan (*idependability*) dan kepastian (*confirmability*).

Kredibilitas data dilakukan dengan mengadakan pengumpulan data secara berulang-ulang (triangulasi), baik tentang data, sumber data maupun caranya. Prosedernya dilakukan dengan cara pengumpulan data hingga diperoleh data atau informasi yang dikategorikan berada pada titik jenuh.

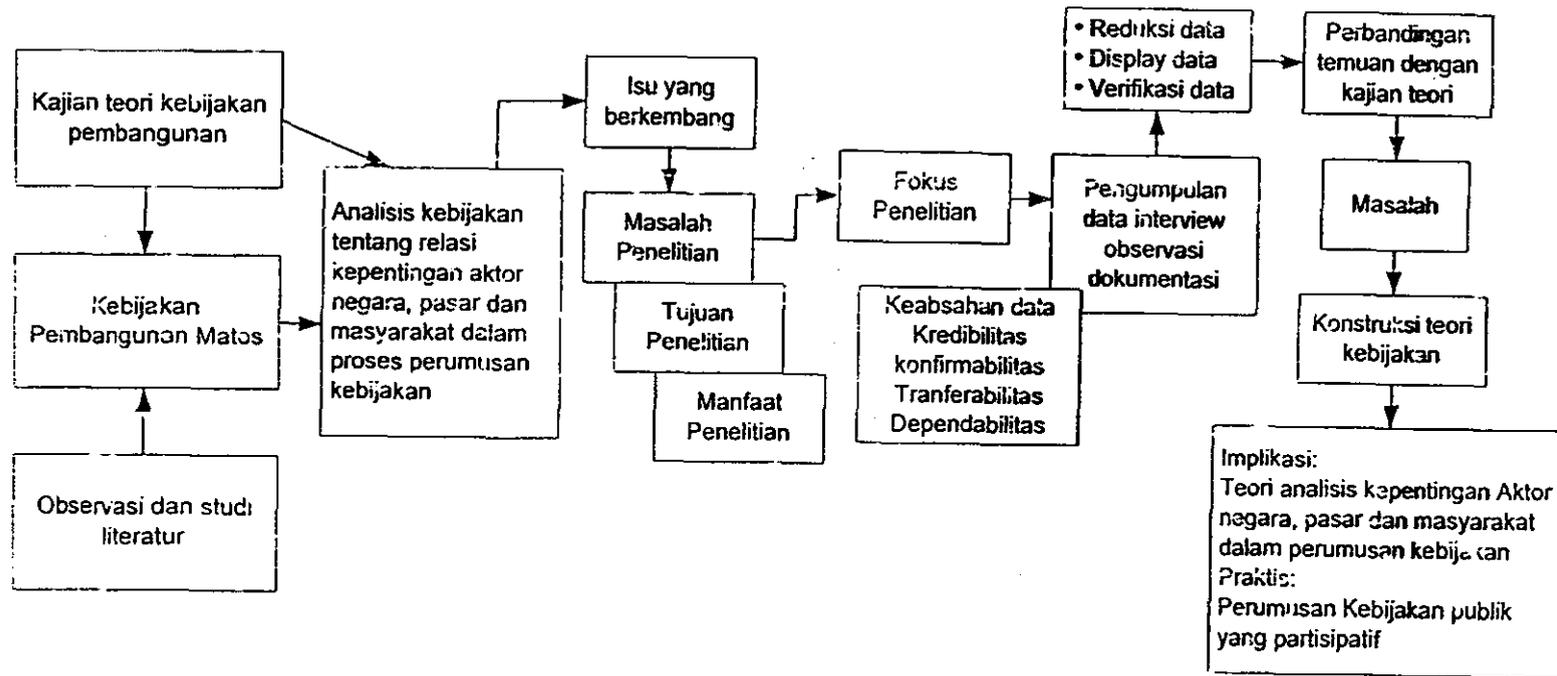
Keteralihan data dilakukan dengan konfirmasi ulang (*negotiated outcomes*) kepada tokoh-tokoh masyarakat (*key informan*) yang dianggap tahu tentang seluk beluk isu mengenai Matos (Malang Towns Square) di Kota Malang terhadap temuan penelitian. Selain itu juga dilakukan dengan mengadakan diskusi dengan teman atau orang yang dianggap mengetahui dan memahami terhadap masalah yang sedang diteliti (*peer group*).

Ketergantungan dilakukan dengan mengadakan diskusi atas temuan penelitian, kemudian data tersebut direduksi menjadi data yang siap disajikan. Selanjutnya sajian data tersebut akan dibaca sehingga menimbulkan interpretasi yang menjadi bahan untuk mengambil suatu kesimpulan.

~~Sedangkan~~ ^{dan} kepastian dilakukan dengan mengadakan diskusi atas temuan penelitian dengan pakar yang terkait dengan fokus penelitian misalnya

tentang bagaimana relasi kepentingan terjadi diantara aktor negara, pasar dan masyarakat. Selain itu juga menggali komentar, pendapat dan saran dari para pakar terkait (*expert opinionion*) yaitu orang yang memahami dan menguasai terhadap temuan penelitian.

Gambar 4. Rancangan Penelitian



BAB IV
DESKRIPSI SOSIO
EKONOMI DAN POLITIK
KOTA MALANG

BAB IV

DESKRIPSI SOSIO EKONOMI DAN POLITIK KOTA MALANG

4.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian

4.1.1 Keadaan Geografis

Kota Malang yang berdiri sejak 1 April 1914 adalah kota terbesar kedua di Jawa Timur setelah Surabaya. Secara geografis Kota Malang terletak pada ketinggian antara 440 – 667 meter di atas permukaan laut pada $112,06^{\circ}$ – $112,07^{\circ}$ BT dan $7,06^{\circ}$ – $8,02^{\circ}$ LS dengan luas wilayah $110,06 \text{ km}^2$. Selain itu Kota Malang dikelilingi oleh gunung-gunung yaitu Kelud di sebelah selatan dan pegunungan Tengger di sebelah timur. Kota Malang juga dilalui oleh sungai Brantas yang membelah kota, sungai Metro, Amprong dan Bango yang fungsi utamanya untuk pengairan pertanian dan sebagai saluran pembuangan air limbah. Sedangkan suhu rata-rata Kota Malang berkisar antara 22°C – 24°C dengan kelembapan udara 72% dan curah dengan 1,83 mm/tahun.

Dalam konteks regional Jawa Timur, kedudukan geografis Kota Malang mempunyai peran strategis dalam menunjang laju pertumbuhan dan perkembangan daerah sekitarnya.

Dari segi geologi dan topografi menggambarkan daerah selatan berupa daratan tinggi yang cukup luas untuk kawasan perumahan. Di bagian tengah merupakan pusat kegiatan kota, bagian utara dan timur

berupa kawasan perumahan dan lahan pertanian. Sedangkan di bagian barat merupakan kompleks perguruan tinggi.

Dalam menunjang pertumbuhan dan perkembangan Kota Malang mempunyai program yang dikenal dengan Tri Bina Citra Kota Malang yaitu: Malang sebagai kota pendidikan, kota industri dan kota pariwisata melalui suatu keputusan hasil sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRDGR) Tahun 1962.

4.1.2 Keadaan Demografi dan Tenaga Kerja

Adanya kebijakan regional Propinsi Jawa Timur yang bertujuan menyeimbangkan kesenjangan antara daerah pantai utara dan daerah pegunungan kapur selatan yang tertinggal, Kota Malang yang ditetapkan sebagai pusat pertumbuhan wilayah dataran tinggi tengah mulai berbenah diri pada tahun 1990an. Sejak itu pembangunan Kota Malang mulai bergerak dengan diawali pembangunan beberapa pusat kegiatan ekonomi terutama sekitar alun-alun kota (seperti pembangunan gedung pertokoan di Kayu Tangan, Malang Plaza, Gajah Mada Plaza, Gedung Mitra dan lain-lain), berjalan terus hingga akhir kepemimpinan Walikota Tom Uripin Nitiharjo (seorang dokter dan sarjana hukum, anggota ABRI aktif berpangkat Letnal Koloner).

Mengingat pembangunan Kota Malang yang sedemikian berkembang, maka pada tahun 1987 wilayah Kota Malang diperluas menjadi 110.056 km² berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 1987 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang dan Kabupaten Daerah Kabupaten Tingkat II Malang. Menurut

Peraturan Pemerintah tersebut Kota Malang menerima pelimpahan 12 desa dari Kabupaten Malang yang meliputi desa-desa: Bandulan, Karangbesuki, Tlogowaru, Arjowinangun, Bakalan Krajan, Mulyorejo, Comorokandang, Balai Arjosari Merjosari, Tlogomas, Tunggulwulung dan Tasikmadu. Berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut secara administratif wilayah Kota Malang dibatasi oleh wilayah Kabupaten Malang.

Dari segi populasi Kota Malang dalam tiga tahun terakhir mengalami peningkatan sebesar 3,12% yaitu dari jumlah 720.984 jiwa menjadi 743.508 jiwa pada tahun 2001, dan pada tahun 2004 jumlah penduduk bertambah menjadi 808.358 jiwa yang terdiri dari laki-laki sebanyak 396.301 jiwa dan perempuan 413.580 jiwa. Kota Malang yang memiliki luas wilayah kurang lebih 110.056 km² terbagi 5 kecamatan dan 57 kelurahan masing-masing kecamatan tersebut adalah Kecamatan Sukun, dengan jumlah penduduk 170.546 jiwa Kecamatan Blimbing dengan jumlah penduduk 164.707 jiwa, Kecamatan Lowokwaru dengan jumlah penduduk 158.396 jiwa, Kecamatan Klojen dengan jumlah penduduk 143.275 jiwa, dan Kecamatan Kedung Kandang dengan jumlah penduduk 149.833 jiwa. Seperti kondisi kota pada umumnya bahwa hunian terpadat berada di pusat kota yaitu Kecamatan Klojen yang memiliki kepadatan penduduk mencapai 14.367 jiwa/km². Sedangkan tingkat kepadatan penduduk terendah berada di Kecamatan Kedung Kandang dengan tingkat kepadatan penduduk 3.959 jiwa/km². Untuk mengetahui lebih rinci jumlah penduduk Kota Malang disajikan pada tabel berikut.

Tabel 1
Penduduk Kota Malang Menurut Kecamatan
dan Jenis Kelamin Periode Tahun 2008

Kecamatan	WNI		WNA		Jumlah	%
	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan		
Kedung Kandang	84.200	86.336	204	229	170.997	21,11
Klojen	58.683	84.592	198	198	143.671	17,74
Blimbing	82.515	82.354	158	159	165.176	20,40
Lowokwaru	84.196	75.006	89	89	159.382	19,68
Sukun	85.935	84.521	98	94	170.650	21,07
Jumlah Total	395.549	412.809	752	771	809.830	100

Sumber: Malang dalam angka, 2008.

Kondisi penduduk menurut mata pencaharian di Kota Malang selama dua tahun terakhir secara sektoral menunjukkan di sektor pertanian mengalami peningkatan sebesar 51,24%, pertambangan dan penggalian meningkat sebesar 45,51%, industri meningkat 6,23% listrik, air dan gas menurun sebesar 64,98%, konstruksi meningkat 4,36%, keuangan menurun sebesar 34,84%, jasa-jasa menurun 9,19% dan lainnya meningkat 36,7% untuk mengetahui jumlah tenaga kerja menurut lapangan kerja dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 2
Jumlah Penduduk Usia 10 tahun ke atas yang Bekerja
Menurut Lapangan Pekerjaan Tahun 2008

No.	Lapangan Pekerjaan	Jumlah	%
1.	Pertanian	26.885	8,59
2.	Pertambangan dan Penggalian	664	0,21
3.	Industri	67.692	21,66
4.	Listrik, Gas dan Air	322	0,10
5.	Konstruksi	16.115	5,16
6.	Perdagangan	90.071	28,82
7.	Komunikasi	22.877	7,32
8.	Keuangan	11.379	3,64
9.	Jasa-jasa	76.002	24,32
10.	Lain-lain	592	0,19
	Jumlah Total	312.549	100

Sumber: Malang dalam angka, 2008.

Di bidang tenaga kerja nampak adanya peningkatan angka pengangguran akibat krisis ekonomi menyebabkan meningkatnya pencari kerja. Selama dua tahun terakhir menunjukkan bahwa pencari kerja yang ada di Kota Malang meningkat sebesar 17,46% dari 12.533 jiwa menjadi 14.721 jiwa.

4.2 Kondisi Sosial, Budaya dan Pendidikan

4.2.1 Keadaan Sosial Budaya

Secara umum kondisi sosial budaya masyarakat di wilayah Kota Malang bersifat heterogen karena hampir semua etnis yang ada di Indonesia serta latar belakang budayanya ada di Kota Malang. Mereka pada umumnya datang ke Malang untuk menuntut pendidikan yaitu sedang kuliah di berbagai perguruan tinggi baik negeri maupun swasta,

sehingga memungkinkan terciptanya kehidupan kota yang cenderung dinamis.

Sebagai salah satu kota pendidikan, masyarakat Kota Malang dengan budaya lokalnya telah lama berintegrasi dan berasimilasi dengan adat kebiasaan dan budaya dari berbagai macam suku bangsa yang ada di Kota Malang. Dari beberapa suku yang berada di Kota Malang, mayoritas penduduk berasal dari etnis Jawa dan Madura. Bahasa pergaulan sebagai wahana komunikasi sehari-hari antar penduduk adalah bahasa jawa malangan, bahasa madura dan bahasa Indonesia.

Ciri khas lain masyarakat Kota Malang yang cukup majemuk adalah sifat toleransi dan kerja samanya yang tinggi dalam kehidupan beragama, sehingga menjadikan Kota Malang cukup aman dengan terciptanya kerukunan dan kebersamaan antar umat beragama.

Sementara agama yang dianut oleh masyarakat Kota Malang cenderung heterogen, hal ini dapat dilihat dari jumlah tempat peribadatan sampai dengan tahun 2005 ini yang ada di Kota Malang adalah sebanyak 372 masjid, 1132 musholla, 53 gereja protestan, 54 gereja katolik, 6 pura, dan 6 Vihara. Adapun perincian tentang jumlah tempat ibadah di Kota Malang disajikan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 3
Jumlah Tempat Ibadah di Kota Malang pada tahun 2008

Kecamatan	Masjid	Musholla	Gereja Protestan	Gereja Katholik	Pura	Wihara
Kedung Kandang	10	374	4	-	1	-
Klojen	54	149	23	34	1	4
Blimbing	82	233	9	1	1	-
Lowokwaru	85	209	-	6	1	2
Sukun	81	167	15	13	2	2
Jumlah Total	372	1132	53	54	6	6

Sumber: Malang dalam angka, 2008.

Sedangkan kondisi keluarga miskin di Kota Malang sebanyak 24.116 keluarga dari keseluruhan jumlah sebanyak 718.804 jiwa. Dengan tingkat kemiskinan sebesar 3,36%.

Sarana dan prasarana kesehatan yang ada di Kota Malang pada tahun 2004 terdiri dari Rumah Sakit Umum (RSU) dan rumah sakit swasta yang berjumlah 7 buah, rumah sakit bersalin 4 buah, rumah bersalin 10 buah, puskesmas 15 buah, puskesmas pembantu 33 buah, puskesmas keliling 21 buah, balai pengobatan gigi di luar rumah sakit 18 buah, klinik keluarga berencana (KB) 52 buah, apotik 100 buah, rumah obat 10 buah dan laboratorium obat 11 buah.

Sementara tenaga medis tahun 2003 meliputi 15.136 dokter, khusus pelayanan di puskesmas sebanyak 48 dokter, bidan sebanyak 45.344 orang, tenaga medis lainnya yang melayani posyandu sebanyak 480 orang.

4.2.2 Bidang Pendidikan

Fasilitas pendidikan yang berupa gedung sekolah yang tersedia di Kota Malang pada tahun 2005 dapat dijelaskan bahwa untuk sekolah dasar/Madrasah Ibtidaiyah sebanyak 419 unit, sekolah lanjutan tingkat pertama/Madrasah Tsanawiyah (MTs) sebanyak 123 unit, Sekolah Menengah Atas/Sekolah Menengah Kejuruan sebanyak 104 unit dan akademi serta perguruan tinggi sebanyak 40 unit.

Sementara jumlah murid yang ada di Kota Malang adalah untuk Sekolah Dasar/Madrasah Ibtidaiyah Negeri/Swasta 64.264 siswa, untuk Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama/Madrasah Tsanawiyah negeri/swasta sebanyak 29.678 siswa dan untuk Sekolah Menengah Umum/Sekolah Menengah Kejuruan/Madrasah Aliyah negeri/swasta sebanyak 33.069 siswa. Sedangkan anak putus sekolah yang ada di Kota Malang adalah sebagai berikut: untuk sekolah dasar sebanyak 124 siswa, madrasah ibtidaiyah 63 siswa, untuk SLTP sebanyak 232 siswa dan MTs sebanyak 51 siswa dan untuk SMU sebanyak 299 siswa, SMK sebanyak 434 siswa dan Madrasah Aliyah 21 siswa.

Sedangkan jumlah guru yang ada di Kota Malang sebanyak 3.620 guru SD/MTs terdiri dari guru tetap (GT) 3.296 guru dan guru tidak tetap (GTT) sebanyak 324 guru. Dan guru SLTP/MTs yang terdiri dari guru tetap 987 dan guru tidak tetap (GTT) sebanyak 1.832 guru dan untuk SMU/SMK/MA sebanyak 3.461 guru terdiri dari 1.239 guru tetap dan 2.222 guru tidak tetap (GTT).

4.3 Kondisi di Bidang Pemerintahan dan Pembangunan

4.3.1 Pemerintahan

Di bidang pemerintahan Kota Malang mempunyai sistem yang tidak jauh berbeda dengan kabupaten/kota yang lain yakni unit/pemerintahan di bawah kota secara langsung adalah kecamatan. Setiap kecamatan mempunyai beberapa kelurahan/desa yang terbagi dalam Rukun Warga (RW) dan Rukun Tetangga (RT).

Dalam penyelenggaraan pemerintahan Kota Malang terbagi menjadi 5 kecamatan, 57 kelurahan/desa, 500 Rukun Warga (RW) dan 3.661 Rukun Tetangga (RT). Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel 4
Luas Wilayah, Jumlah Kelurahan/Desa, RW, RT
dan Keluarga Menurut Kecamatan Tahun 2006

Kecamatan	Kelurahan/ Desa	RW	RT	Keluarga	L. Wilayah (km)
Kedung Kandang	12	97	734	36.478	39,89
Klojen	11	89	674	31.227	8,83
Blimbing	11	121	854	36,245	17,77
Lowokwaru	12	119	698	33,126	22,60
Sukun	11	84	754	36,158	20,97
Jumlah Total	57	510	3.714	174.244	110,06

Sumber: Malang dalam angka, 2005.

Sementara batas-batas wilayah administratif Kota Malang adalah sebagai berikut:

- Sebelah utara berbatasan dengan kecamatan Singosari dan Kecamatan Karangploso Kabupaten Malang.

- Sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Pakis dan Kecamatan Tumpang Kabupaten Malang
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Tajinan dan kecamatan Pakisaji Kabupaten Malang.
- Sebelah barat berbatasan dengan Kecamatan Wagir Kabupaten Malang dan Kecamatan Dau Kota Batu.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1987 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang dan Kabupaten Daerah Tingkat II Malang. Berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut Kota Malang menerima pelimpahan 12 (dua belas) desa dari Kabupaten Malang. Desa-desa tersebut adalah: Balearjosari, Comorokandang, Tlogowaru, Arjowinangun, Bakalan Krajan, Mulyorejo, Karang Besuki, Bandulan, Merjosari, Tlogomas, Tunggul Wulung dan Tasik Madu. Secara administratif wilayah Kota Malang dibatasi oleh Kabupaten Malang.

3.2. Di Bidang Politik

Gerakan reformasi tahun 1998 di Indonesia, menghasilkan keterbatasan politik yang cukup signifikan di hampir seluruh wilayah nusantara. Berbeda dari era Orde Baru pimpinan Soeharto, dewasa ini masyarakat relatif dalam dapat menikmati kemerdekaan di bidang politik, seperti kebebasan menyatakan pendapat. Tidak hanya masyarakat perkotaan saja yang bisa menikmati hal itu tapi masyarakat di tingkat pedesaan pun dapat menikmati juga tanpa harus merasakan ketakutan.

Perubahan memunculkan kebangkitan politik lokal yang ditandai dengan mobilisasi di tingkat akar rumput (*grass root*).

Setidaknya ada dua faktor yang mendorong terjadinya repolitasi masyarakat lokal. Pertama, demokrasi melalui kebebasan menyatakan pendapat dan berasosiasi dan berkembangnya masyarakat madani (*civil society*) di tingkat akar rumput. Kedua, tak kalah pentingnya juga untuk politik lokal adalah kebijakan pelaksanaan otonomi daerah (UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah) sejak Januari 2001. Secara relatif baik otonomi maupun desentralisasi memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk mengatur daerahnya sendiri. Salah satu yang menjanjikan dari otonomi daerah adalah kemungkinan membuka bagi rakyat untuk mengambil peran aktif dalam memerintah masyarakatnya sendiri. Oleh karena itu, implikasi dari otonomi daerah dan desentralisasi diharapkan dapat mendorong rakyat untuk menggunakan hak demokrasi atas masalah-masalah publik dengan mendorong pembuatan kebijakan pembuatan kebijakan yang dilandaskan pada kebutuhan masyarakat lokal.

Di Kota Malang perkembangan politik masyarakat dewasa ini berbeda dengan kondisi ketika masa Orde Baru yang mana jumlah organisasi partai politik sangat terbatas sekali setelah disederhanakan tinggal Partai Golongan Karya, Partai Persatuan Pembangunan, dan Partai Demokrasi Indonesia. Di dalam parlemen (DPR) hanya terdiri dari dari partai tersebut ditambah perwakilan fraksi TNI/Polri sehingga dalam pembuatan kebijakan ketika eksekutif mengajukan ke forum parlemen

maka demikian mudahnya untuk disetujui karena ketika itu memang eksekutif jauh lebih kuat dibandingkan legislatif. Oleh karena itu tidak jarang eksekutif melakukan intervensi ke dalam legislatif.

Akan tetapi pada saat sekarang ini terutama ketika kebijakan otonomi dilaksanakan maka jumlah partai politik di Kota Malang jauh lebih banyak daripada ketika masa Orde Baru. Implementasi tiga UU Politik tentang Pemilu, Partai Politik (Parpol) dan susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD masing-masing mempunyai kontribusi meningkatkan pemberdayaan politik masyarakat. UU Partai Politik relatif memberdayakan masyarakat secara politik melalui wadah partai politik yang majemuk, yang bertanggung jawab pada anggota, yang terorganisasi sampai pedesaan, otonom dan bebas dari pembinaan pemerintahan dan birokrasi.

Meskipun jumlah partai politik di parlemen jauh lebih banyak dibandingkan dengan ketika pada masa Orde Baru. Namun jarang mempunyai kemandirian di tingkat finansial (keuangan) terutama ketika ada pemilihan kepala daerah (Bupati/Walikota) sehingga golongan partai politik yang ingin mencalonkan sebagai Bupati/Walikota di daerah tertentu masih mencari sponsor untuk bisa ke jabatan ke Bupati/Walikota. Sponsor tersebut biasanya dari pengusaha (kapitalis) daerah atau dari luar daerah. Apabila calon Bupati/Walikota terpilih maka di sinilah terjadi keterikatan Bupati/Walikota terpilih dengan pengusaha daerah (sponsor) yang telah mendanai kemenangannya. Sehingga Bupati/Walikota tersebut tidak bisa lagi independen dalam membuat suatu kebijakan melainkan

banyak diwarnai oleh kepentingan pemodal/kapitalis yang telah mensponsornya, sehingga Bupati/Walikota tadi tidak bisa lagi secara akuntabel memenuhi aspirasi masyarakat pemilih karena terikat oleh kepentingan sponsor tadi. Dengan demikian nampak bahwa pasar (market) tetap menguasai partai politik dengan kerja sama melalui elit politiknya meskipun golongan partai politik tersebut dominan atau mayoritas dalam parlemen karena masih dapat dikuasai pengusaha. Demikian juga kondisi perkembangan partai politik yang terjadi di Kota Malang.

4.3.3. Di Bidang Pembangunan

Dalam bidang pembangunan Kota Malang sebagai salah satu daerah tingkat II di Jawa Timur boleh dikatakan cukup pesat sesuai dengan apa yang telah ditetapkan dalam salah satu sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR) Kota Praja Malang pada tahun 1962 bahwa Kota Malang ditetapkan sebagai: (1) kota pelajar (sekarang diistilahkan kota pendidikan), (2) kota industri, dan (3) kota pariwisata. Ketiga sebutan tersebut menjadi cita-cita masyarakat Kota Malang yang terus dibina. Oleh sebab itu kemudian disebut "Tribina Cita Kota Malang" (Hunas KMM, 1998) sebagai daerah yang memiliki peran mengatur arus barang dan jasa, Kota Malang mengalami pertumbuhan ekonomi yang cukup pesat dilihat dari pertumbuhan penduduk yang terus meningkat, diiringi pertumbuhan ekonomi yang semakin baik pada gilirannya melahirkan kebutuhan perbaikan sarana dan prasarana dimaksud berupa aktivitas pembangunan antara lain, merombak gedung-gedung bersejarah menjadi pusat bisnis seperti plaza dan pertokoan

dengan cara *ruislagh* aset negara dengan menggunakan sistem kompensasi bagi hasil.

Pembangunan sebagai sarana memperluas akses ekonomi masyarakat dipandang penting dilakukan walaupun kemampuan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) pada dasarnya minim dan tidak mungkin terjangkau seandainya. Kondisi keuangan daerah yang serba terbatas itu akhirnya menimbulkan spekulasi baru yang oleh eksekutif dijadikan model efektif untuk melakukan aktivitas pembangunan dengan cara mencari terobosan yang belakangan populer disebut *ruislagh* atau kompensasi alias tukar guling. Dengan terobosan seperti ini, pemerintah praktis tidak memerlukan modal awal, modal kegiatan dan sebagainya, karena semua itu akan dipenuhi oleh investor sebagai bagian dari tanggungan kompensasi yang ditimbulkan oleh kesepakatan para pihak dalam melaksanakan *ruislagh* dengan sebagian besar obyek berupa aset negara. Dengan kata lain untuk melakukan pembangunan eksekutif lebih dulu mencari modal dengan cara menjual atau melepas aset negara dengan syarat dan atau tidak bersyarat kepada pihak swasta.

Berkenaan dengan swastanisasi dalam hal ini investor sebagai pemilik sarana dan alat produksi maka disadari atau tidak sesungguhnya secara tidak langsung pemerintah (eksekutif maupun legislatif) tidak lagi berfungsi optimal sebagai fasilitator namun lebih dekat dengan wilayah pemilik modal.

Model kooptasi berkedok demi pembangunan diduga semakin memperlemah kedudukan pemerintah sebagai pihak yang menggadaikan

aset pada investor selaku pembeli. Proses terjadinya pergeseran wilayah politik atas otoritas ekonomi itu melahirkan fenomena baru akan jungkir baliknya simbol-simbol sosial politik, dimana penguasa (birokrat) menjadi pengusaha sementara pengusaha cenderung berperilaku sebagai penguasa.

Ruislag adalah model pembangunan yang dilakukan dengan cara tukar guling atau tukar menukar aset antara dua belah pihak atau lebih untuk maksud dan tujuan pembangunan. Ruislag dilakukan dengan bekerjasama antara negara atau pemerintah dengan pihak swasta, perorangan maupun kelompok organisasi, usaha yang bersifat saling menguntungkan. Sedangkan aset negara adalah benda bergerak maupun tidak bergerak dalam penguasaan dan atau sebagai milik negara baik yang dikuasai atau dikelola oleh pemerintah pusat atau daerah maupun pemerintah setingkat desa.

Di Kota Malang, aktivitas pembangunan dimulai ketika walikota dijabat oleh Tom Uripin (almarhum) 1983-1988, kemudian diteruskan penggantinya, Soesanto yang menjabat selama dua periode (1988-1998) dan penerusnya adalah Suyitno (1998-2003) kemudian Peni Suparto (2003 – hingga sekarang). Swastanisasi dengan cara *ruislag* aset negara tercatat paling dominan di era Soesanto. Kasus tukar menukar lahan seperti Taman Indrokilo mengakibatkan ruang terbuka (*open space*) itu sekarang berubah menjadi perumahan elit yang dihuni pejabat atau penguasa dan pengusaha secara berdampingan.

Tempat-tempat fasilitas umum seperti terminal Pattimura yang terletak di jantung kota dipindahkan ke Arjosari perbatasan Malang utara.

Demikian juga terminal Dinoyo digeser ke Landungsari, perbatasan Malang barat. Terminal bemo di Blimbing sekarang berubah jadi Kantor Pusat Telkom cabang Malang. Walikota Soesanto juga membangun tiga sub terminal masing-masing sub Terminal Mulyorejo, Kecamatan Sukun. Selain itu sub terminal Telogowaru dan Madyopuro di wilayah Kecamatan Kedung Kandang yang terbukti kurang efektif pengoperasiannya.

Akibat *ruislagh* ini sebagian besar aset negara di Kota Malang kini berubah dari bentuk aslinya atau pindah ke lokasi dengan ditandai makin maraknya simbol-simbol kapitalisme seperti munculnya alun-alun mall (dulu Lembaga Pemasyarakatan Wanita) dan McDonald di emplacement Sarinah Plaza (dulu Gedung Concordea) dan sebagainya.

Akibat *ruislagh* tersebut memunculkan perlawanan dari rakyat yang disebabkan karena gagalnya dicapai kompromi antara warga dengan investor yang sudah mendapat dukungan dari pemerintah daerah. Dalam kasus ini, perwakilan warga bahkan protes langsung ke Jakarta. Setelah aksi demo yang mereka gelar kurang mendapat perhatian, mereka menilai bahwa dewan (sebelum reformasi) terkesan main-main, tidak serius memperjuangkan aspirasi rakyat yang diwakilinya. Para legislator dinilai lamban dalam menuntaskan penanganan masalah seperti masalah Gedung Ampera yang mau diruislagh tapi ditentang oleh masyarakat.

Perlawanan yang muncul sebagai reaksi penolakan atas pembangunan bermodel *ruislagh* juga dilakukan para wartawan Malang ketika Gedung Balai Persatuan Wartawan Indonesia (PWI) di Jalan Raya Langsep 2D yang menjadi kantor mereka diminta pemerintah daerah

(Pemda) karena ada investor yang berminat akan membelinya dengan *ruislagh* lahan yang ditempati para kuli disket di Gedung PWI seluas 748 m². Sebagai reaksi, bentuk perlawanan yang mereka lakukan antara lain dengan menggalang dana peduli PWI untuk menutup kekurangan sewa tanah aset supaya dapat bertahan di gedung yang ditempati sejak tanggal 25 Mei 1980. Bentuk perlawanan yang lain, kalangan aktivis eksponen '66 Malang juga berhasil menggagalkan rencana *ruislagh* Gedung KNPI di Jalan Kawi Kecamatan Klojen Malang.

Secara umum, penolakan pembangunan berwatak kapitalistis terjadi karena tidak aspiratifnya keputusan atau kebijakan yang dibuat oleh walikota Malang (semasa dijabat oleh Soesanto). Dalam menggelar aksinya, demo-demo yang terjadi sebagai ekspresi penolakan terhadap *ruislagh* itu kebanyakan dilakukan secara damai dengan cara berorasi secara bergantian di Gedung DPRD Kota Malang. Memasuki era reformasi, penyampaian aspirasi yang mereka lakukan umumnya lebih berani dan progresif dibanding sebelum ambruknya rezim orde baru (Orba). Anggota Dewan yang baru (DPRD Reformasi) hasil pemilu 1994 dinilai sedikit lebih memberi peluang dan harapan akan adanya perubahan daripada sistem perwakilan yang cenderung pasif pada era sebelumnya.

Mencermati terjadinya proses "negeranisasi" dalam berbagai aspek kehidupan seperti itu, masyarakat di tingkat akar rumput (bawah) cenderung melakukan penolakan-penolakan terhadap domestikasi negara baik secara terbuka maupun terselubung, ketergantungan dunia usaha terhadap berbagai fasilitas negara telah memaksa hampir semua pengusaha

yang ingin berusaha di Indonesia untuk mencari patron dalam lingkungan birokrasi (Muhaimin, 1996).

Hal tersebutlah yang membuat pihak pemerintah daerah dalam memaknai pembangunan di segala bidang mengartikannya sebagai dalam satu frame semangat pembangunanisme yang oleh pemerintah orde baru (ketika itu) dijabarkan dalam tahap-tahap Repelita (Rencana Pembangunan Lima Tahun). Pembangunan sebagai sarana memperluas akses ekonomi masyarakat dipandang penting dilakukan walaupun kemampuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada dasarnya minim dan tidak mungkin menjangkau semuanya. Kondisi keuangan daerah yang serba terbatas itu, akhirnya menimbulkan spekulasi baru yang oleh eksekutif dijadikan model efektif untuk melakukan aktivitas pembangunan dengan cara mencari terobosan yang belakangan populer disebut *ruislagh* atau kompensasi, alias tukar guling. Dengan terobosan seperti ini pemerintah praktis tidak memerlukan modal awal, modal berjalan dan sebagainya, karena semua itu akan dipenuhi oleh investor sebagai bagian dari tanggungan kompensasi yang ditimbulkan oleh kesepakatan para pihak dalam melaksanakan *ruislagh* dengan sebagian besar obyek berupa aset negara. Dengan kata lain untuk melakukan pembangunan, eksekutif lebih dulu mencari modal dengan cara menjual atau melepas aset negara dengan syarat dan atau tidak bersyarat kepada pihak swasta.

Dengan wilayah yang cukup luas tersebut Kota Malang di bidang pembangunan mengalami pertumbuhan yang cukup pesat terutama ketika

jabatan walikota dijabat oleh Soesamto, periode 1988-1998. Melalui kebijakannya yang seringkali dinilai bablas (bahasa Jawa, tanpa konsultasi) karena hanya diputuskan sendiri oleh pemerintah daerah tanpa melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan berbagai kebijakannya yang dibuat wajah tradisional Kota Malang kemudian mengalami pembuktian pembangunan ke arah kota modern yang ditandai dengan pembangunan gedung-gedung untuk menunjang kegiatan-kegiatan pertokoan, kantor bank, kantor Telkom, fast food, mall, plaza, tempat-tempat kursus dan lingkungan industri di daerah Blimbing.

Sejalan dengan pertumbuhan Malang sebagai kota pendidikan dengan beberapa perguruan tinggi yang cukup terkenal seperti Universitas Brawijaya, Universitas Negeri Malang (dulu IKIP Malang), Universitas Merdeka, Universitas Muhamadiyah, Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi dan Perguruan Tinggi lainnya, tumbuh pula pemukiman baru yang juga mengalami perkembangan, sangat menyolok di wilayah kota seperti di sebelah utara tumbuh pemukiman yang cukup besar dan terkenal dengan nama Perumahan Pondok Blimbing Indah, di sebelah timur berdiri pemukiman yang dibangun oleh Perumnas di Sawojajar, di sebelah selatan berdiri perumahan Puri Cempaka Putih, dan di sebelah barat berdiri pula perumahan yang cukup prestisius yakni perumahan Bukit Cemara Tujuh.

Perubahan dan perkembangan Kota Malang yang demikian pesatnya itu berjalan seiring dengan masalah-masalah perkotaan pada umumnya, terutama masalah pertanahan. Masalah pertanahan memang

tidak terjadi begitu saja, tetapi sangat terkait dengan implikasi dari kebijakan yang dijadikan landasan dalam pembangunan kota.

Kota Malang pada awalnya dikembangkan sesuai dengan kebijakan pola dasar pembangunan kota yang nampak otoritatif diikuti dengan rencana umum tata ruang kota, dimana kebijakan itu berubah secara signifikan pada tahun 1993 melalui Peraturan Pemerintah Daerah yang baru tentang Rencana Tata Ruang Wilayah yang kemudian berubah lagi pada tahun 2001 melalui Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang 2001-2011.

BAB V

HASIL PENELITIAN DAN

ANALISIS DATA

BAB V**HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS DATA****5.1 Awal Mula Lahirnya Kebijakan Pembangunan Matos**

Pembangunan yang dicanangkan Pemerintah Kota Malang yaitu pembangunan kawasan lingkungan yang menandakan bahwa pembangunan tidak hanya bertujuan meningkatkan kesejahteraan dengan memanfaatkan segala sumber daya yang ada, tetapi juga berusaha menjaga hubungan antara kegiatan pembangunan dengan lingkungan secara sadar dan bijaksana. Pembangunan berwawasan lingkungan hidup sebagai jaminan kelangsungan hidup manusia saat ini maupun masa yang akan datang.

Pembangunan Matos yang dilaksanakan di Jalan Veteran Malang merupakan usaha memanfaatkan lahan kosong yang tidak produktif menjadi lahan yang bermanfaat dan mampu menggerakkan sektor perekonomian menjadi lebih maju serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kegiatan pembangunan dilaksanakan melalui beberapa tahap dengan menggunakan berbagai macam teknologi yang tepat. Kegiatan pembangunan tersebut diperkirakan akan merubah kondisi ekosistem pada saat ini sehingga akan menimbulkan dampak positif maupun negatif.

Pemerintah Kota Malang memandang bahwa pembangunan Matos ini dilakukan untuk mendukung agar pembangunan berkelanjutan dan konsisten (*sustainable development*) tercapai. Anggapan ini kemudian direalisasikan dengan berusaha pemanfaatan potensi dan sumber daya secara efisien dan efektif (sumber daya manusia, alam, atau buatan) dan berwawasan

lingkungan, yang berarti bahwa pembangunan selalu berorientasi bagi kelestarian lingkungan yang dapat menjamin generasi saat ini maupun generasi mendatang. Akan tetapi dalam kenyataannya ternyata hal inilah yang dilanggar oleh Pemerintah kota. Karena ternyata pembangunan Malang Town Square (Matos) sendiri telah melanggar Ruang Tata Kota dan Ruang Wilayah (RT RW) yang telah dibuat oleh Pemkot Malang. Karena dengan dibangunnya Matos tersebut menimbulkan masalah bahkan konflik antara Pemerintah kota pengusaha (investor) dengan masyarakat.

Pemerintah menyatakan bahwa tujuan dari pembangunan Malang Town Square yang berlokasi di Jalan Veteran Kota Malang adalah untuk menunjang ekonomi Kota Malang maupun Propinsi Jawa Timur melalui kegiatan perkantoran dan perdagangan. Diharapkan pembangunan Matos ini tidak hanya akan meningkatkan pendapatan para tenaga kerja maupun pengelola proyek yang terkait, tetapi juga akan meningkatkan roda perekonomian termasuk pemasukan pendapatan devisa bagi Kota Malang. Lebih jauh pembangunan Matos ini diharapkan akan cukup berperan dalam menstimulasi kegiatan-kegiatan ekonomi lain di Kota Malang. Karena sub sektor perdagangan dan perkantoran ini juga memerlukan dukungan dari berbagai kegiatan dan sektor jasa dan konstruksi, diharapkan pula bahwa pada akhirnya pembangunan Matos ini akan dapat ikut mendorong pembangunan di tingkat lokal maupun regional.

Dalam kenyataannya ketentuan atau aturan tersebut dilanggar sendiri oleh Pemerintah Kota Malang sebagai contoh seperti pembangunan Malang Town Square tersebut jika dilihat secara kronologi awalnya berasal dari

ruislagh tanah dan bangunan yang ada di atasnya yaitu tanah milik dari Akademi Pendidikan Pertanian (APP) yang terletak di dua tempat yaitu di Jalan Ir. Rais (Daerah Tanjung) dengan luas 224.230 m² dan di Jalan Veteran (daerah Penanggungan) dengan luas 280.300 m². Ruislagh dilakukan antara pengusaha/investor yang terdiri dari (PT. Bangun Karsa Bentala, PT. Sumber Bening, PT. Hakim Sentausa) dengan instansi pemilik tanah/gedung kampus tersebut yaitu Departemen Pertanian. Namun sebelum terjadi *ruislagh* ada permintaan dari pihak pengembang dengan menyebarkan isu tentang keamanan. Dengan kata lain bahwa di wilayah/sekolah Akademi Pendidikan Pertanian (APP) terjadi kondisi tidak aman, sehingga APP harus dipindah. Anehnya isu ini diperkuat oleh surat keterangan dari Kansospol Kodya Malang nomor 800/346/428.56 tanggal 10 Nopember Tahun 1990 yang isinya keterangan tentang ketidak amanan situasi kampus dan disarankan agar kampus APP/SPP Malang dipindah ke lokasi yang memungkinkan. Akan tetapi pada tanggal 21 Nopember 1995, di depan Forum Pemerhati Lingkungan dan monumen sejarah (FPLMS), Kansospol membantah telah mengeluarkan surat tersebut, bahkan mengatakan bahwa kode 800 bukan kode Kasospol (keamanan), melainkan kode bidang keuangan. (Laporan, Pemantauan LBH Surabaya Pos Malang atas Kasus APP Malang tahun 2001). Kemudian pada bulan Desember tahun 1990 CV. ELTRI mengajukan permohonan kepada Badan Diklat Departemen Pertanian yang dilanjutkan ke Menteri Pertanian untuk dapatnya di *ruislagh* lahan APP tersebut.

Pada tanggal 31 Desember 1990 walikotamadya Malang Soesanito mengirimkan surat kepada C.V. ELTRI di Jalan Raya Dieng Terusan 51

Malang yang isinya menjelaskan bahwa sesuai dengan Ruang Umum, Tata Ruang Kota (RUTRK), lokasi Diklat APP. Jl. Ir. Rais diperuntukkan sebagai kawasan pendidikan sehingga perlu dipertahakan sekaligus berfungsi sebagai Ruang Terbuka Hijau (RTH). Selain itu lokasi SNAKMA Jl. Veteran diperuntukkan sebagai kawasan pemukiman.

Setelah itu Kepala Biro Rumah Tangga dan perlengkapan Sekretaris Jenderal Departemen Pertanian mengirim surat ke Diklat Pertanian dengan No. PL 230/10/134/1/1991, yang isinya mengajukan permohonan kelengkapan data asset Diklat Malang untuk mengetahui berapa semua aset yang dimiliki oleh Diklat di Malang. Kemudian pada tanggal 25 Juli 1991 Walikotaamadya Malang Soesanto membuat surat keterangan (sepihak) yang isinya bahwa lahan SPMA (Sekolah Pertanian Menengah Atas Malang) yang berlokasi di Jalan Ir. Rais Bareng, berdasarkan RUTRK Kotamadya Malang, penggunaan tanahnya termasuk kawasan pemukiman. Padahal pada tahun itu (1991) Perda RTRW menyatakan bahwa kawasan tersebut untuk pendidikan dan ruang terbuka hijau, hal ini dibantah sendiri oleh Walikotaamadya Malang dengan surat pernyataan No: 593/979/428/139/1998.

Selanjutnya Departemen Pertanian atas nama Sekretaris Jenderal, Kepala Rumah Tangga dan perlengkapan Ir. Drs. Bagus Ruhnayat mengirim surat kepada Dirjen/Badan dan Inspektur Jenderal Departemen Pertanian dengan nomor: PL. 010/816/34/VI/II/1991 pada tanggal 23 Agustus 1991 yang isinya tentang Prosedur Tukar Menukar (*ruislagh*) antara lain:

1. Harus ada surat persetujuan dari Departemen Keuangan
2. Harus ada S.K Menteri Pertanian tentang *Ruslagh* tanah dan bangunan

3. Ada Team Seleksi Developer oleh Sckjen Departemen Pertanian
4. Surat penunjukan developer pemenang oleh Menteri Pertanian
5. Ada Panitia Penaksir Harga antar departemen oleh Menteri Pertanian
6. Ada Surat Perjanjian *Ruislag*
7. Ada Berita Acara Serah Terima
8. Laporan oleh Kepala Biro Rumah Tangga dan Perlengkapan Menteri Pertanian, menteri keuangan, BPK dan Irjen Departemen Pertanian

Sedangkan Tim Seleksi developer harus diketuai oleh Sekretaris Eselon I/Kabiro Tata Usaha (BP Bimas).

Pada tanggal 28 Januari 1992 Sekretaris Badan Diklat Pertanian, Ir. Moch. Sobirin membuat/mengirim surat ke Kepala Biro Rumah Tangga dan Perlengkapan Sekretaris Jenderal Departemen Pertanian dengan Nomor: PL. 230/522/I/192 K yang isinya menjelaskan Rincian luas tanah APP (Akademi Penyuluhan Pertanian) daerah Tanjung dan di Kelurahan Penanggung serta Rencana asset penggantinya.

Pada tahun yang sama menteri Pertanian Republik Indonesia mengirimkan surat dengan nomor: PL 810/115/Mentan/III/92 kepada Menteri Keuangan yang isinya permohonan pemindahan/Ruslag Diklat APP Malang, kemudian dijawab oleh Menteri Keuangan yang diwakili oleh Dirjen Anggaran (Benyamin Parwoto) waktu itu melalui surat nomor: S-3130/A/45/0792 tertanggal 29 Juli 1992 kepada Menteri Pertanian yang isinya Pemberian ijin Pemindahan/*ruislag* Diklat APP Malang. Berdasarkan surat dari Menteri Keuangan tersebut kepada Badan Diklat Ir. Syamsuddin Abbas membuat surat keputusan dengan nomor: 166/SK/PL.

420/8/1982. Tanggal 20 Agustus 1992 tentang Pembentukan Tim Seleksi Developer dalam rangka Pertukaran Tanah dan Bangunan Diklat APP Malang dari Surat Keputusan itu maka terbentuklah Tim Seleksi Developer yang diketuai oleh Ir. Moch. Sobirin, Sekretaris Badan Diklat Pertanian/Pejabat Eselon II/Saudara Ipar Ir. Soeharmis, Direktur APP Malang. Padahal berdasarkan surat No. PL. 010/816/34/III/1991, tanggal 23 Agustus 1991 Ketua Tim Seleksi Developer harus Sekretaris Eselon I/Kepala Biro Tata Usaha bukan oleh Sekretaris Badan Diklat Pertanian, karena berdasarkan Surat dari Sekjen Departemen Pertanian nomor: PL. 010/816/34/VI/II/1991 tersebut bahwa Tim Seleksi Developer dibentuk oleh Sekjen Departemen Pertanian, bukan oleh Kepala Badan Diklat APP.

Kemudian Kepala Badan Diklat APP Malang membuat surat dengan nomor: K/PL/420/25/XII 92K tertanggal 3 Desember 1992 yang dikirim ke Menteri Pertanian yang isinya tentang Usulan Calon Pemenang dalam tukar menukar aset diklat Akademi Penyuluh Pertanian (APP) Malang yang terdiri atas:

1. PT. Bangun Karsa Bentala, Malang
2. Cadangan I : PT. Sumber Bening Surabaya
3. Cadangan II : PT. Hakim Sentausa

Dalam pembukaan penawaran Tukar Menukar aset APP Malang sebagaimana tertuang dalam BAP Nomor PLh.20/62/X/1992 penawaran yang diperoleh sebagai berikut:

1. PT. Sumber Bening menawar Rp 25.997.092.000,-
2. PT. Bangun Karsa Bentala Rp 23.181.745.000,-
3. PT. Hakim Sentausa menawar Rp 20.403.817.000,-

Kemudian Bupati Malang Abdul Hamid ketika itu mengirim surat kepada Kepala Diklat APP Malang dengan Nomor 050/134/429.201/1993 yang isinya keterangan fatwa Rencana Tata Ruang bahwa desa Randu Agung dalam RUTRK diprioritaskan untuk pendidikan bukan untuk kompleks perumahan.

Setelah itu pada tanggal 22 Agustus 1995 diadakan ekpose lahan kampus APP (Akademi Penyuluhan Pertanian) Malang oleh Tim dari Puslit (Pusat Penelitian tanah) dan Agroklimat, Bogor yang isinya antara lain:

1. Pada calon kampus baru, terdapat tanah seluas $\pm 400 \text{ m}^2$ yang belum dilepaskan oleh developer.
2. Tingkat kesuburan calon lahan kampus yang dipetakan seluas 38 ha adalah rendah/kurang subur.
3. Untuk hamparan lahan tidak kompak/menyatu berbentuk jari-jari.
4. Terdapat lahan yang curam lebih dari 46%.
5. Masih ada penambangan batu oleh masyarakat.
6. Lahan bagian atas calon sulit dijangkau traktor.

Setelah mengetahui hasil dari tim puslit tersebut maka Ketua Tim Pemantauan (Ir. Moch. Sobirin) mengirim surat dengan nomor: PL.420/IX/95 pada tanggal 22 September 1995 kepada Direktur PT. Bangun Karsa Bentala yang isinya adalah bahwa setelah diadakan pemantauan, diperkirakan jadwal waktu serah terima seperti dalam kontrak (tanggal 23 Oktober 1995) tidak akan mungkin dilaksanakan. Untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan di kemudian hari, diharapkan agar PT. Bangun Karsa Bentala

mengusulkan perpanjangan waktu dalam kontrak dengan alasan keadaan memaksa (*force majeure*) untuk dipertimbangkan dalam adendum kontrak.

Kemudian pada tanggal 25 Juli 1996 keluar surat kuasa dari Sekretaris Badan Diklat Pertanian Ir. Moch. Sobirin memberikan kuasa kepada Ir. Suharnis Direktur APP Malang untuk bertindak atas nama Direktur APP Malang menandatangani penerimaan pelepasan hak atas tanah dari PT. Bangun Karsa Bentala. Meskipun banyak terjadi protes dari para dosen Akademi Penyuluhan Pertanian (APP) Malang yang menentang menolak terhadap rencana *ruislagh* namun pada tanggal 16 Agustus 1996 terjadilah serah terima pendahuluan atas tanah dan bangunan kampus APP Malang di Desa Randu Agung dimana pihak APP diwakili oleh Sekretaris Badan Diklat (Ir. Moch. Sobirin) dengan Edy Sutjipto sebagai Direktur PT. Bangun Karsa Bentala.

Pada tanggal 4 Januari 1998 Direktur APP Malang (Ir. Soeharnis) membuat Surat Keputusan dengan nomor KP 740/13/I/96.K/Rhs yang ditujukan kepada Ir. Hindarsih Carjadi (dosen Widyaiswara) untuk mengikuti Litsus yang mana surat tersebut diindikasikan sebagai peringatan untuk menekan dosen APP yang getol menolak rencana Ruislagh.

Kemudian pada tanggal 9 Februari 1998 dilaksanakan serah terima Lanjutan Tanah dan Bangunan Kampus APP Malang antara Ir. Moch Sobirin (dari Sekretaris Badan Diklat Pertanian) dan Harry Fernandez (kuasa Direktur Utama PT. Bangun Karsa Bentala) diketahui/disaksikan oleh Sekjen Departemen Pertanian Dr. Ir. Syarifudin Karama. Hal ini juga menimbulkan tanda tanya mengapa serah terima dilakukan di Jakarta bukan di Malang,

padahal letak dari Sekolah Akademi Penyuluhan Pertanian (APP) berada di Malang.

Beberapa bulan kemudian tepatnya tanggal 20 Agustus 1998 keluarlah Surat Keputusan KP.430/027/AS/B2.3/VII/1998 atas nama Menteri Pertanian tentang Mutasi Alih Tugas Pejabat Fungsional Widyaiswara yang memindah Ir. Hindarsih Carnadi dari APP (Akademi Penyuluhan Pertanian) Malang ke Balai Penataran dan Pelatihan Fungsional Pertanian (BPPFP) Ciawi Bogor.

Mutasi tersebut diindikasikan untuk menyingkirkan Ir. Hindarsih Carnadi yang selalu menolak ruislagh. Akan tetapi pada waktu sebelumnya tepatnya tanggal 10 Juni 1998 Walikotamadya Malang H.M. Soesanto membuat surat pernyataan dengan Nomor 593/979/428.138/1998 yang isinya menyatakan bahwa: Surat Keputusan Nomor 1965 tahun 1991 tentang Penetapan Penggunaan Lahan SPMA (Sekolah Pertanian Menengah Atas) diragukan kebenarannya/keabsahannya dan dinyatakan bahwa SK (Surat Keputusan) tersebut dianggap tidak pernah ada.

Jika dilihat dari Surat Keputusan tersebut nampak menunjukkan adanya "ketidakberesan" dalam kasus ruislagh Akademi Penyuluhan Pertanian (APP) Malang oleh karena itu harus ada klarifikasi atas sikap Walikotamadya Malang waktu itu Soesanto yang dinilai "plin plan" dan "bermain-main" dengan kebijakan.

Kemudian pada tanggal 12 Juni 1998 Walikotamadya Malang H.M. Soesanto membuat surat dengan Nomor 5931/985/428.401/1998 yang ditujukan kepada Ketua DPRD Kotamadya Malang yang isinya tentang

usulan perubahan peruntukan kawasan Akademi Penyuluhan Pertanian (APP) menjadi kawasan Pendidikan dan Ruang Terbuka Hijau.

Hal tersebut memang sesuai dengan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah/Perda Nomor 7 Tahun 2001 menyebutkan bahwa lokasi APP (Akademi Penyuluhan Pertanian) digunakan untuk pendidikan dan Ruang Terbuka Hijau (RTH).

Di sisi lain Perda No. 7 Tahun 2001 oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dinilai sebagai cacat hukum, hal ini dilontarkan oleh Wakil Ketua DPR ketika itu (Pernyataan Achmad Syafie) dinilai sebagai cacat hukum (formal) karena gambar tidak ada. Padahal pengertian cacat hukum adalah apabila *pertama*, secara prosedur tidak memenuhi tahapan yang seharusnya dilakukan; *kedua*, secara substansi bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi atau tidak mencerminkan keadilan material bagi masyarakat banyak (bukan kelompok pemodal).

Setelah mengalami perdebatan dan proses yang panjang tentang tarik menarik di antara pihak yang berkepentingan tersebut maka pada awal tahun 2002 di lokasi mulai dipasang plang nama "PT. Jenaka Agung dan PT. Duta Perkasa Unggul Lestari" dimana pembangunan dimulai dengan pemboldoseran tanah, tanaman dan lain-lain. Namun kegiatan pemboldoseran tersebut sempat dihentikan oleh Sekretaris Kota Malang (Moh. Nur, SH., M.Si.) karena tidak memiliki ijin, pernyataan senada juga dilontarkan oleh Kapolresta Malang waktu itu (Syahrul Maman) dan Wakil Ketua DPRD Kota Malang Oetojo Sardjito.

Dengan dihentikannya kegiatan pemboldoseran tersebut maka Direktur PT. Duta Perkasa Unggul Lestari mengajukan protes atas penghentian kegiatan tersebut dengan dalih bahwa dia telah melakukan pemaparan proyek ke Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Malang. Dasar mereka yang dijadikan dalih adalah Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 1995 yaitu tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kotamadya Dati II Malang tahun 1993/1994 – 2003/2004 Lampiran I halaman III-9 poin 2 dinyatakan bahwa areal bekas Sekolah Pertanian Menengah Atas (SPMA) di Tanjung diperuntukan bagi perumahan.

Akan tetapi berdasarkan surat Walikota Malang No. 5931/985/428.401/1998 tertanggal 12 Juni 1998 tentang usulan perubahan-peruntukan Akademi Penyuluhan Pertanian (APP) maka oleh Walikota Malang diusulkan perubahan peruntukan menurut Peraturan Daerah No. 8 Tahun 1995 dari kawasan perumahan diusulkan menjadi kawasan pendidikan dan Ruang Terbuka Hijau (RTH). Surat Walikota Malang menunjuk pada RUTK 1990-2000 yang peruntutannya bagi kawasan pendidikan sekaligus berfungsi sebagai ruang terbuka hijau.

Dengan demikian dasar yang dipakai untuk protes oleh PT. Duta Perkasa Unggul Lestari tersebut lemah. Walaupun kemudian Walikota Malang mengajukan permohonan perubahan Perda No. 7 Tahun 2001 kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, namun DPRD Kota Malang menolak terhadap permohonan walikota tersebut. Kemudian empat fraksi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang (TNI/Polri, Golkar, PKB, Gabungan) mengajukan permohonan untuk dibentuk Panitia Musyawarah (Panmus) guna

melakukan perubahan terhadap Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2001. Kemudian setelah diadakan pemilihan maka terpilihah Wakil Ketua DPRD dari fraksi gabungan yaitu Bapak Oetojo Sarajito sebagai ketua panmus tersebut.

Pada saat terbentuknya panitia musyawarah ini nampak tentang bagaimana para aktor terutama dari aktor pasar (pengembang) berusaha untuk mempengaruhi panitia musyawarah agar mau mengikuti kemauan pengembang sehingga perubahan peruntukan lahan tersebut sesuai dengan keinginan pengembang. Kelompok pengembang (aktor pasar) berusaha dengan berbagai cara agar Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mau mengikuti sesuai dengan keinginannya. Bahkan aktor pasar tidak segan menggunakan eksekutif agar dapat mempengaruhi Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal ini Panitia Musyawarah (Panmus) yang ditugasi untuk mengadakan perubahan terhadap apa yang diusulkan oleh Walikota Malang ketika itu. Bahkan pihak pasar tidak hanya berusaha mempengaruhi eksekutif tapi juga legislatif dipengaruhi. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara yang dilakukan dengan responden yang menyatakan bahwa:

... saya berkali-kali berusaha dipengaruhi oleh pihak yang berkepentingan agar saya menyetujui terhadap apa yang diusulkan/diinginkan oleh mereka. Akan tetapi saya tetap tidak mau karena keinginan mereka bertentangan dengan peraturan yang ada ... (wawancara 12 Februari 2006).

Dengan demikian pihak yang berkepentingan berusaha dengan berbagai cara agar apa yang diinginkan dapat terpenuhi.

5.2. Pembangunan Malang Town Square (Matos)

Pembangunan Malang Town Square (Matos) ini dibangun di Jalan Veteran Kelurahan Penanggungan Kecamatan Klojen. Bangunan Malang Town Square ini dibangun di atas tanah seluas $\pm 18.500 \text{ m}^2$ di atas tanah bekas milik APP (Akademi Pendidikan Pertanian) Malang. Pemilik gedung Matos adalah PT. Lippo Karawaci. Ide dasar/gagasan rencana membangun gedung Matos tersebut pertama muncul dari PT. Pendopo Niaga yaitu sebuah perusahaan yang dibentuk oleh PT. Lippo Karawaci. Dari PT. Pendopo Niaga ini muncul ide/gagasan rencana untuk membuat mall/supermarket yang disebut dengan Matos, kemudian ide atau gagasan-gagasan tersebut dituangkan dalam bentuk gambar/panduan-panduan rencana kerja serta syarat-syaratnya baik yang menyangkut masalah elektrikal, arsitek, struktur dan mechanical serta yang lainnya. Setelah semua rencana gambar dan lain sebagainya disusun kemudian ditenderkan ke kontraktor sipil maka terpilihlah PT. Surya Bangun Persada Indah (SBPI) sebagai pihak yang akan melaksanakan pembangunan Matos tersebut, sebagai kontraktor Induk. Kemudian dari kontraktor induk disubkan lagi ke beberapa kontraktor lagi sesuai dengan spesialisasinya masing-masing. Sedangkan nama dari masing-masing kontraktor tersebut adalah:

1. PT. Inter Design adalah PT yang bertugas untuk menangani pembangunan plafon (spesialis/plafon) mulai dari lantai satu sampai ke lantai atas secara keseluruhan.
2. PT. Masgo adalah PT yang bertugas untuk menangani material yang khusus di bidang Gitel (Jok Metal)

3. PT. Index yaitu PT yang menangani atau mensuplai material khusus di bidang kaca dan aluminium secara keseluruhan.
4. PT. Rusa Dahaga yaitu PT yang menangani/mensuplai material khusus di bidang baja secara keseluruhan.
5. PT. Karya Indah adalah PT yang menangani kebutuhan material yang bersifat lokal.
6. PT. Haryono Motor adalah PT yang juga menangani atau mensuplai segala kebutuhan yang bersifat lokal.
7. PT. Jof Metal yaitu PT yang melaksanakan pembangunan khusus di bidang Roling Door secara keseluruhan bangunan Matos tersebut.
8. PT. Dwi Prakarsa yaitu PT yang melaksanakan tugas khusus di bidang pengecatan seluruh bangunan Matos.

Jadi dengan demikian pembangunan Matos tersebut yang sedemikian besarnya pelaksanaan pembangunannya tidak dikerjakan oleh satu PT. akan tetapi dilaksanakan atau disubkan ke beberapa PT untuk menangani bangunan Matos tersebut sesuai dengan bidang (spesialisasinya) masing-masing.

Sedangkan pengerjaannya dimulai sejak pemasangan tiang pancang pertama Malang Town Square pada tanggal 10 Agustus 2004. Pada pemancangan tiang pertama Matos ini diwarnai ketegangan antara kelompok yang masyarakat yang pro Matos dengan kelompok masyarakat yang kontra dengan Matos.

Pelaksanaan pembangunan Matos ini memakan waktu kurang lebih 8 bulan yaitu dari sejak pemancangan tiang pertama Matos tanggal 10 Agustus 2004 hingga tanggal 26 Mei 2005 karena pada tanggal tersebut pembukaan,

hipermarket Matos dimulai akan tetapi secara resmi Matos dibuka tanggal 5 Juli 2005.

Bangunan Matos yang dibangun dengan megah serta spektakuler ini merupakan gedung hypermarket yang paling besar di Jawa Timur di luar Kota Surabaya dengan luas bangunan seluas 47.500 m². Sedangkan lantai terbuat dari lantai granito tile 40 x 40 cm menggunakan AC (Air Condition) Central dengan Ceiling 3,5 m (sesuai dengan tinggi plafon setempat).

Malang Town Square ini terletak di lokasi emas karena letaknya paling strategis di jalan raya 4 (empat) jalan dekat dengan kampus Universitas Brawijaya yang memiliki jumlah mahasiswa kurang lebih 32.000 mahasiswa. Kampus Universitas Malang Negeri dengan jumlah mahasiswa ± 8.200 mahasiswa dan dekat dengan kampus Universitas Merdeka Malang yang memiliki mahasiswa ± 13.300 mahasiswa serta terletak di daerah paling elit di Malang karena terutama letaknya yang sangat strategis.

Malang Town Square termasuk hypermarket yang paling besar di Malang dan isinya paling lengkap terdiri dari hypermarket, Matahari Department Store, Time Zone, Gramedia, Bioskop serta, Food Court, sedangkan jumlah kios yang ada berjumlah kurang lebih 760 unit. Dari segi parkir paling banyak termpat parkirnya yaitu terdiri dari 7 lantai dan bisa masuk langsung ke tiap lantai mall. Sedangkan tempat pamerannya nampak luas yaitu terdiri kurang lebih 3.300 m², secara keseluruhan dan kepemilikannya terjamin karena menggunakan hak milik Strata Title dengan bebas pengalihan hak 1 (satu) kali.

Sementara kalau dilihat dari segi biaya pembangunan Gedung Malang Towns Square cukup tinggi berdasarkan informasi yang diperoleh dikatakan bahwa luas keseluruhan bangunan Matos tersebut kurang lebih 45.000 m². Sedangkan harga tiap m² ± 2.500.000 (dua juta lima ratus ribu rupiah), sehingga jika ditotal secara keseluruhan mencapai ± 45.000 m² x Rp 2.500.000 = Rp 11.250.000.000.

Yang menjadi persoalan dalam pembangunan Matos tersebut adalah: pertama adalah perolehan tanah/hak kepemilikan tanah. Tanah yang dibangun gedung Matos tersebut pada awalnya adalah Sekolah Akademi Penyuluhan Pertanian (APP) di bawah Departemen Pertanian Republik Indonesia. Sekolah Akademi Penyuluhan Pertanian tersebut terletak di dua lokasi yaitu Ir. Rais Tanjung Kelurahan Bareng seluas 224.230 m² dan di Jalan Veteran Kelurahan Penanggungan seluas 39.620 m².

Dalam Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) Kotamadya Malang, kawasan APP (Akademi Penyuluhan Pertanian) dinyatakan sebagai kawasan pendidikan dan Ruang Terbuka Hijau (RTH). Hal ini juga ditegaskan oleh Walikota Malang (H. Soesanto) dalam suratnya kepada CV. Eltri Nomor 050/2923/428.41/90 tanggal 31 Desember 1990. CV. Eltri termasuk salah satu pengembang (*developer*) yang juga menghendaki ruislagh/tukar guling tanah APP tersebut. Selain itu ada juga pengembang/developer lain yang menginginkan ruislagh terhadap tanah milik APP tersebut seperti PT Bangun Kuasa Bentala dan PT. Duta Perkasa Unggul Lestari.

Sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK), lokasi Diklat Akademi Penyuluhan Pertanian di Jl. Ir. Rais Tanjung diperuntukan

sebagai kawasan pendidikan sehingga perlu dipertahankan sekaligus berfungsi sebagai Ruang Terbuka Hijau (RTH). Selain itu lokasi Sekolah Pertanian Malang (SNAKMA) di Jalan Veteran diperuntukkan sebagai kawasan pemukiman. Kemudian pada tanggal 25 Juli 1991 Walikota Malang (H. Soesanto) waktu itu membuat Surat Keterangan (sepihak) yang isinya bahwa lahan Sekolah Pertanian Menengah Atas (SPMA) Malang yang berlokasi di Jalan Ir. Rais Tanjung Kelurahan Bareng, berdasarkan RUTRK Kotamadya Malang, penggunaannya termasuk kawasan pemukiman. Padahal pada tahun itu (1991) Peraturan Daerah RT RW menyatakan bahwa kawasan tersebut untuk pendidikan dan Ruang Terbuka Hijau. Hal ini dibantah sendiri oleh Walikota Malang dengan Surat Pernyataan Nomor: 593/979/428/131/1998 dinyatakan diragukan kebenaran/keabsahannya dan dinyatakan tidak pernah ada.

Dalam Peraturan Daerah No. 8 Tahun 1995 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kotamadya Dati II Malang Tahun 1993/1994-2000/2004, lampiran I halaman III, poin 2 dinyatakan bahwa areal bekas Sekolah Peternakan Menengah Atas/APP di Tanjung diperuntukkan bagi perumahan.

Berdasarkan Surat Walikota Malang No. 5931/985/428.401/1998 tertanggal 12 Juni 1998 tentang usulan Perubahan Peruntukan Akademi Penyuluh Pertanian (APP) maka oleh Walikota Malang dimaksudkan perubahan peruntukan, menurut Peraturan Daerah No. 8 Tahun 1995 dari kawasan perumahan diusulkan menjadi kawasan pendidikan dan ruang terbuka hijau (RTH). Surat Walikota Malang menunjuk pada RUTRK 1990-2000 yang peruntukannya bagi kawasan pendidikan sekaligus berfungsi

sebagai ruang terbuka hijau. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1987 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota Pasal 33 ayat (3) revisi rencana kota dilaksanakan apabila hasil peninjauan kembali yang dimaksud ayat (2). Pasal ini menunjukkan perubahan dan penyimpangan yang mendasar. Mengenai tata cara atau prosedur peninjauan kembali serta revisi rencana diatur lebih lanjut oleh Menteri (yang dimaksud adalah Menteri Dalam Negeri).

Kemudian pada tanggal 18 Juni 1998 tertuang dalam Keputusan DPRD Kotamadya Dati II Malang No. 11 Tahun 1998 dilakukan perubahan menjadi kawasan pendidikan dan ruang terbuka hijau dengan persentase ruang terbuka hijau yang lebih dominan.

Menyusul dikeluarkannya Peraturan Daerah Kota Malang No. 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang tahun 2001-2011 Pasal 20 ayat (5) huruf I dinyatakan bahwa kawasan APP keberadaannya diperuntukkan sebagai ruang terbuka hijau yang ramah lingkungan juga diarahkan sebagai obyek wisata yang berorientasi pada pelestarian alam yang ada dan pendirian lingkungan. Pasal dan ayat yang sama huruf m tegas menyatakan bahwa ruang terbuka hijau (RTH) yang ada sekarang keberadaannya tetap dipertahankan dan dihindari peralihan fungsi maupun pemanfaatan selain ruang terbuka hijau (RTH) atau sejenisnya.

5.3. Aktor yang Terlibat dalam Perumusan Kebijakan Pembangunan Malang Town Square

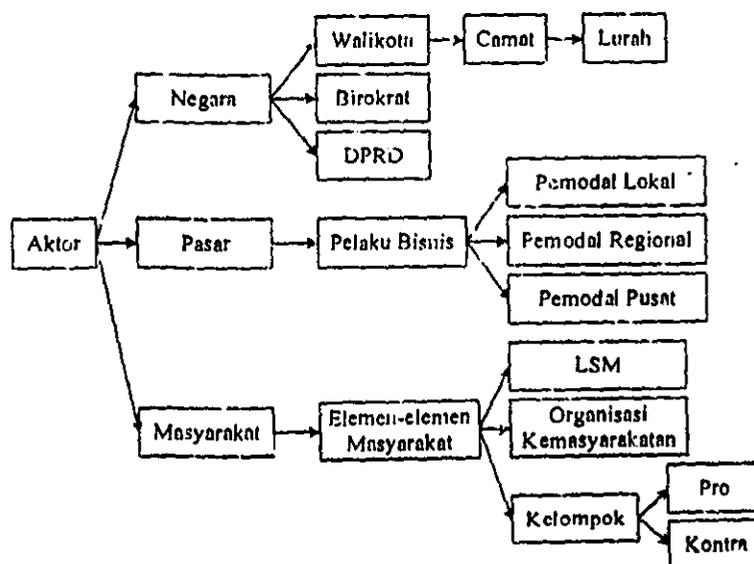
5.3.1. Aktor Negara / Pemerintah

Dalam proses perumusan suatu kebijakan pasti melibatkan berbagai aktor yang mempunyai kepentingan dengan kebijakan tersebut. dengan kata

lain setiap kebijakan pasti melibatkan para *stakeholders* yang berkepentingan dengan kebijakan tersebut.

Dalam proses perumusan kebijakan pembangunan Matos terdapat beberapa aktor yang terlibat yaitu: aktor negara yang meliputi walikota, camat, dan lurah, serta kirapraswil dan Badan Pertanahan Nasional Kota Malang, selain itu juga Dewan Perwakilan Rakyat Kota Malang. Sedangkan aktor pasar yaitu terdiri dari pelaku ekonomi (pemodal) yang meliputi: PT. Bangun Karsa Bentala Malang, PT. Lippo Karawaci Tbk, PT. Pendopo Niaga, serta PT. Duta Perkasa Unggul Lestari. Aktor masyarakat terdiri dari elemen-elemen masyarakat yang meliputi LSM (Lembaga Sosial Masyarakat), organisasi kemasyarakatan baik yang pro maupun yang kontra dengan pembangunan Malang Town Square seperti KOMA (Koalisi Masyarakat Anti Matos), SORAK (Solidaritas Rakyat Anti Korupsi), Aliansi Masyarakat Peduli Kota Malang dan Forum Peduli Pembangunan Kota Malang (FPPKM), sehingga kalau dideskripsikan dapat dilihat sebagai berikut:

Gambar 5. Aktor yang Terlibat



Dari deskripsi atau gambaran tersebut di atas, dapat dilihat aktor-aktor yang terlibat kepentingannya dalam pembangunan Malang Town Square di Kota Malang.

Aktor negara/pemerintah yang terlibat terutama dalam hal pembebasan tanah dalam pembangunan Malang Town Square (Matos) adalah pemerintah Kota Malang beserta jajaran, birokrasinya dan Badan Pertanahan Nasional. Selain itu Gubernur Jawa Timur dan Menteri Dalam Negeri. Dari aktor-aktor tersebut yang terlibat secara langsung adalah Pemerintah Kota Malang. Sedangkan Gubernur Jawa Timur hanya memberikan rekomendasi dan izin lokasi pembebasan tanah aset milik Departemen Pertanian. Demikian juga Menteri Dalam Negeri hanya mengesahkan Surat Keputusan Walikota Malang tentang pelayanan hak atas tanah dan bangunan milik Departemen Pertanian yaitu tanah eks/bekas APP (Akademi Penyuluhan Pertanian) yang terletak di Jalan Veteran kepada PT. Bangun Karsa Bentala, sehingga lepaslah tanah milik Departemen pertanian tersebut dan berada di bawah kekuasaan PT. Bangun Karsa Bentala sebagai pengembang. Sedangkan sekolah APP tersebut diganti atau dipindah di daerah Randu Agung Kecamatan Lawang. Selanjutnya tanah yang telah dikuasai oleh PT. Bangun Karsa Bentala tersebut diproses untuk mendapatkan permohonan pembuatan izin lokasi kepada Walikota Malang dan Badan Pertanahan Nasional, padahal tanah tersebut masih dalam sengketa dengan warga penghuni di lokasi tersebut sebagaimana telah diuraikan pada bagian terdahulu. Namun ada komentar dari jajaran Pemerintah Kota yang mengatakan bahwa pembangunan Matos tersebut tidak menyalahi aturan sebagaimana tertuang dalam Peraturan Daerah No. 7 Tahun

2001. Hal tersebut dikemukakan oleh Kepala Seksi Badan Pengawasan Pembangunan dan Dampak Lingkungan sebagai berikut:

“... Pada waktu permohonan pembuatan ijin lokasi untuk pembangunan Matos ini sesuai dengan Perda No. 7 Tahun 2001 tentang Tata Ruang Kota Malang yang mana kawasan tersebut sesuai dan merupakan kawasan untuk pembangunan fasilitas umum dan sosial ... oleh karena itu begitu ada permohonan untuk membangun di daerah ini kami pikir sesuai dan kami ijin (Wawancara, 19 Nopember 2005).

Selain itu dari kacamata pemerintah Kota Malang menganggap bahwa pendirian/pembangunan Matos di wilayah pendilikan itu adalah hal yang legal dan tidak melanggar RTRW. Komentar yang dikemukakan adalah sebagai berikut:

“Untuk kawasan pemukiman yang terletak di jalan utama (jalan arteri dan kolektor) diijinkan untuk berubah menjadi fasilitas pelayanan umum baik komersial maupun fasilitas sosial maksimum 40% dari luas yang telah ditetapkan” (Wawancara, 19 Nopember 2005).

Padahal dalam kenyataannya, berdasarkan RTRW Kota Malang Tahun 2001 kawasan sekitar Jalan Veteran diperuntukkan sebagai kawasan perumahan dan fasilitas umum dan sosial terutama penunjang pendidikan. Maka keberadaan bangunan yang berupa pusat perdagangan skala regional di sekitar Jalan Veteran bertentangan dengan Perda No. 7 Tahun 2001 tentang RTRW Kota Malang, hal inilah yang kemudian menimbulkan kontroversi di kalangan publik, mulai dari awal pemancangan tiang bangunan tersebut hingga berdirinya bangunan gedung Matos.

Sementara Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) sebagai representasi dari masyarakat daerah sekaligus berfungsi untuk mengartikulasi kepentingan masyarakat di daerah. Di samping itu juga berfungsi sebagai regulator bersama eksekutif dalam merancang dan membuat peraturan daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga legislatif daerah memiliki fungsi yang berbeda, di satu sisi DPRD Kota Malang berfungsi sebagai wakil rakyat dan di sisi lain DPRD berfungsi sebagai instrumen pemerintah. Dalam kasus Malang Town Square DPRD Kota Malang ketika itu memiliki argumen dan sikap tersendiri.

Di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang masalah Matos yang banyak dibicarakan dan ditentang oleh masyarakat dibahas oleh komisi D yang membahas tentang tata ruang kota. Dalam sidang komisi D dalam membahas masalah Matos tidak pernah tuntas karena tidak pernah memenuhi quorum. Oleh karena dalam sidang komisi D tidak pernah memenuhi quorum maka masalah Matos di bawa ke dalam sidang pleno. Dimana dalam sidang pleno ini terdiri dari banyak wakil partai, menyebabkan pengkritisan terhadap kasus Matos tersebut sulit untuk dibahas apalagi diputuskan, sehingga masalah Matos menjadi ngambang. Mengapa setiap pertemuan yang diadakan oleh Komisi D jumlah anggota komisi tidak pernah memenuhi quorum. Hal ini disinyalir bahwa situasi Dewan sengaja dibuat sedemikian rupa sehingga setiap ada sidang komisi tidak pernah menghasilkan keputusan dan tidak pernah menentukan sikap, karena sebelumnya telah dipengaruhi oleh pihak lain. Masalah ini sesuai dengan apa yang pernah dikemukakan oleh mantan Wakil Ketua DPRD Kota Malang sebagai berikut:

“... memang ide awal adanya perubahan RT/RW datang dari pemodal dengan cara mengirim surat ke Walikota kemudian ke DPR dengan alasan kurang layak atau ada sesuatu dibalik itu. Selain itu mereka juga mempengaruhi anggota DPR agar mau menyetujui adanya perubahan RTRW tersebut dengan cara 26 dari 45 anggota DPR telah dikuasai dan dipengaruhi oleh pemodal ...” (wawancara, 11 Februari 2006).

Selain itu komentar dari salah satu anggota DPRD dari komisi D mengatakan sebagai berikut:

“... kami di DPRD ini memang melakukan pembahasan terhadap kasus Matos, tetapi karena memang sulitnya tercapai quorum maka sedang pleno untuk membahas Matos ini sulit untuk terlaksana ...” (Wawancara, 27 Februari 2006).

Padahal DPRD sebenarnya mempunyai beberapa hak yang seharusnya dapat dimanfaatkan antara lain hak interpelasi. Hak ini dapat dimanfaatkan oleh DPRD untuk bertanya kepada Walikota Malang sebagai pengambil keputusan tentang keberadaan Matos di luar lahan peruntukannya. Akan tetapi kenyataannya hak inipun tidak pernah digunakan.

Selain itu banyak sikap sebagian elit politik di DPRD dalam menyikapi masalah Matos dan keberatan yang dilakukan oleh masyarakat tidak jelas, sehingga kesan yang muncul DPRD nampak lebih berfungsi sebagai instrumen pemerintah daerah (eksekutif) daripada sebagai representasi dari rakyat yang memilihnya.

Posisi DPRD dalam hal ini masih sebatas meneliti, mempelajari dan membahas kembali tentang proyek Matos tersebut. akhirnya, DPRD berada dalam posisi yang terperangkap oleh kepentingan eksekutif dan kepentingan pasar, sehingga tidak dapat mendeskripsikan sejauh mana kepentingan publik diartikulasikan dalam proyek pembangunan Matos tersebut.

5.3.2 Keterlibatan Pasar (Pengusaha)

Pasar yang dikenal sebagai suatu usaha baik dalam bentuk badan/institusi maupun perorangan yang dikenal dengan orientasinya selalu berorientasi pada keuntungan (*profit oriented*) tentunya setiap langkah selalu

dihitung dengan perhitungan bisnis. Oleh karena itu, setiap pengusaha (investor) sebelum menginvestasikan modalnya melihat terlebih dahulu dalam bentuk apa modal diinvestasikan termasuk lokasi serta letak geografis sangat diperhitungkan apalagi dalam hal pendirian super market, mall dan pusat perbelanjaan.

Dalam kaitannya dengan pembangunan Malang Town Square (Matos) yang terletak di Jalan Veteran, yang menurut peruntukannya dalam Perda No. 7 Tahun 2001 tentang RTRW di lokasi tersebut adalah untuk Ruang Terbuka Hijau (RTH) dan kawasan pendidikan sepanjang kurang lebih 2 km yaitu di Jalan Bandung – Veteran. Sulit dipahami pada kawasan padat pendidikan Pemerintah Kota Malang menerbitkan izin pendirian pusat perdagangan Matos yang memiliki 791 toko/kios dengan luas lantai 3.300 m² untuk menampung kegiatan pameran, hypermarket, bioskop, dan sebagainya.

Dalam kasus Matos ini lahan yang digunakan adalah lahan kampus Akademi Penyuluhan Pertanian (APP), dalam RTRW sesuai Perda No. 7/2001 maupun analisis Buku Revisi/Evaluasi RTRW areal tersebut adalah untuk Ruang Terbuka Hijau (RTH) dimana perubahan peruntukan tidak diijinkan.

Fenomena inilah yang kemudian menjadi pemicu munculnya sikap kontra dan demonstrasi dari kalangan publik terutama para akademisi yang berasal terutama dari beberapa universitas yang ada di sekitar bangunan Matos tersebut. Akan tetapi pihak Lippo Karawaci, Tbk. sebagai pihak yang mendirikan bangunan Matos tersebut mempunyai alasan serta komentar sendiri tentang pendirian, gedung Matos tersebut, sebagaimana dikemukakan sebagai berikut:

"... tujuan pembangunan Matos ini adalah sebagai pusat perbelanjaan dan arena rekreasi terpadu di Kota Malang ... karena bagaimanapun dengan adanya Matos ini akan dapat meningkatkan kualitas kehidupan dan penghidupan warga kota. Selain itu dengan dibangunnya Matos akan membuka lapangan kerja baru bagi penduduk kota ... Selain itu juga Kota Malang dengan adanya Matos ini akan dapat berkembang sebagai kota berskala tidak hanya lokal tetapi akan berkembang sebagai lokasi perbelanjaan berskala regional bahkan mungkin nasional ..." (Wawancara, 16 Maret 2006).

Selain itu argumentasi lain yang dikemukakan oleh pihak Lippo Karawaci, Tbk. menyatakan sebagai berikut:

"...Kami dari pihak Lippo Karawaci, Tbk. sebelum membangun Matos ini sudah mengekspose atau mengumumkan kepada masyarakat khususnya masyarakat Kota Malang melalui berbagai harian surat kabar yang ada seperti: harian Kompas, Jawa Pos dan Surya bahwa di sini akan dibangun gedung Matos. Dengan adanya Matos ini Kota Malang akan dapat berkembang sebagai kota perdagangan dan diharapkan akan dapat menambah penghasilan masyarakat serta pendapatan pemerintah kota, di sisi lain juga dapat terjaminnya penyediaan bahan-bahan kebutuhan masyarakat sekaligus akan dapat menjamin stabilitas perekonomian Kota Malang juga". (Wawancara, 27 Maret 2006).

Dari segi geografis bangunan Matos ini memang strategis karena tidak ada saingan pusat perbelanjaan lain yang ada di sekitarnya. Di samping itu juga lokasi parkir sangat memungkinkan apabila dibandingkan dengan supermarket yang lain yang ada di Kota Malang apalagi di depannya terdapat jalan kembar yang langsung menuju ke pusat kota.

Mengenai tata cara dan prosedur pendirian Matos berikut komentar dari pihak pengembang sebagai berikut:

"... Bangunan gedung Matos ini didirikan menurut kami sudah sesuai dengan prosedur melalui pemerintah Kota Malang jadi tidak ada lagi yang perlu dipersoalkan karena telah sesuai dengan ketentuan dan aturan yang ada" (Wawancara, 29 Maret 2006).

Dari berbagai argumentasi tersebut mulai kemajuan perdagangan dan devisa serta pendapatan daerah ternyata menjadikan PT. Lippo Karawaci Tbk

berupaya untuk melakukan pembangunan Matos sebagai salah satu proyek besarnya. Bahkan PT. Lippo Karawaci, Tbk. tidak hanya melakukan investasi di Kota Malang dengan Matosnya akan tetapi selang beberapa waktu pihak Lippo Karawaci, Tbk. juga melakukan investasi di Kota Surabaya Jawa Timur yang dikenal dengan "*City of Tomorrow*" yang juga menuai konflik tidak dengan publik/masyarakat karena lokasinya agak terpisah dengan pemukiman penduduk tetapi kontroversi dengan pemerintah propinsi dan Departemen Perhubungan Jawa Timur karena ketinggian bangunan *City of Tomorrow* yaitu ± 115 m sedangkan ketentuan aturan ketinggian gedung bangunan di Kota Surabaya maksimum 97 m.

Akan tetapi meskipun diprotes atau ditegur oleh kedua instansi tersebut pihak Lippo Karawaci tetap jalan terus pembangunannya karena merasa mendapat restu dari Pemerintah Kota Surabaya.

5.3.3. Aktor Masyarakat (*Civil Society*)

Keterlibatan masyarakat terutama dari kalangan akademisi terhadap pembangunan Matos karena mereka melihat adanya ketidakkonsistenan Pemerintah Kota Malang dalam menjalankan kebijakannya terutama yang menyangkut kebijakan RTRW. Selain itu juga erat kaitannya dengan citra Kota Malang sebagai kota pendidikan. Kota Malang sejak lama dikenal dan dicitrakan sebagai Kota Pendidikan, Perdagangan dan Pariwisata atau "Tri Bina Citra" Kota Malang. Mereka menilai bahwa dalam perkembangannya Kota Malang lebih dicitrakan sebagai kota pendidikan dan yang keberadaannya mulai dikenal di kalangan nasional. Citra Malang sebagai Kota Pendidikan sejak tanggal 4 Oktober 2004 dikembangkan dan disejajarkan dengan negara-

negara yang telah maju di bidang pendidikan. Pemerintah Kota Malang pada tanggal tersebut mendeklarasikan Malang sebagai Kota Pendidikan Internasional.

Namun dalam kenyataannya konsistensi Kota Malang mempertahankan citra sebagai kota pendidikan saat ini patut dipertanyakan berkaitan dengan kebijakan Pemerintah Kota Malang yang kontroversial dengan menerbitkan ijin pendirian pusat perdagangan Matos di kawasan pendidikan Jalan Veteran Malang. Sulit, dipahami pada kawasan padat pendidikan Jalan Bandung-Veteran sepanjang tidak lebih 2 km, dimana terdapat 18 lembaga pendidikan dasar dan menengah, 7 perguruan tinggi dan lembaga pendidikan lainnya diijinkan pembangunan Matos sebagai pusat perdagangan. Bagaimana mungkin pendirian pusat perdagangan terbesar bisa dilakukan di tengah kawasan padat pendidikan? Bagaimana kajian terhadap dampak yang ditimbulkannya, bagi dunia pendidikan? Bagaimana kajian daya dukung lingkungannya dan bagaimana kajian dampak sosial budayanya?

Masyarakat juga melihat berbagai kebijakan yang kontroversial pernah dilakukan oleh Pemerintah Kota Malang pada periode kepemimpinan Walikota Malang sebelumnya yaitu pengusuran lembaga pendidikan untuk kegiatan perdagangan misalnya seperti Sekolah Kehewanan di Jalan Raya Lansip digusur untuk pusat perdaganga Plaza Dieng, Kampus APP Tanjung diruislag untuk perumahan elit tetapi dipertahankan rakyat sebagai Ruang Terbuka Hijau, dan kini kampus APP Jalan Veteran diruisiagh untuk perumahan elit, pendirian Matos, dan tanah APP seluas kurang lebih 5.000 m² di lokasi yang sama dibangun Playground tempat bermain dan rekreasi.

Contoh-contoh kebijakan ini sangat paradoks dan tidak kondusif bahkan bertentangan dengan citra Kota Malang sebagai Kota Pendidikan yang telah dicanangkan.

Berbagai kebijakan yang tidak akomodatif dan bahkan merusak citra Kota Malang sebagai Kota Pendidikan, saat ini semakin transparan dengan munculnya berbagai aktivitas pembangunan sarana pertokoan di pusat-pusat kota yang cenderung mengabaikan tata ruang wilayah kota. Berbagai kasus ruislagh (tukar guling) tanah negara yang semula berfungsi sebagai tanah resapan, hutan kota, kantor-kantor pemerintahan dan pusat pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi berubah fungsi dan peruntukan menjadi areal pertokoan, rumah toko, mall, perumahan mewah, hotel, dan restoran fast food.

Untuk menanggapi berbagai masalah tersebut, khususnya masalah Matos kelompok paguyuban Rektor Malang peserta penyelenggara pendidikan di kawasan Jalan Veteran secara tegas telah membuat pernyataan keprihatinan dan penolakan terhadap pembangunan Matos yang disampaikan kepada Menteri Pendidikan Nasional.

Selain itu, dari Universitas Brawijaya mulai dari pimpinan universitas, pimpinan fakultas serta lembaga kemahasiswaan telah menyampaikan petisi penolakan pembangunan Matos yang diberikan kepada Pemerintah Kota Malang dan pengembang. Namun tidak mendapatkan respon sebagaimana yang diharapkan.

Menghadapi sikap tidak responsif Pemerintah Kota Malang terhadap protes yang dilakukan oleh berbagai pihak maka kalangan kampus tak tinggal diam. Berbagai aksi mulai muncul dan digelar baik berupa diskusi aksi turun

ke jalan maupun bentuk-bentuk lain yang merupakan representasi wujud penolakan. Dalam gerakan unjuk rasa yang melibatkan melibatkan berbagai elemen masyarakat yang ada di Malang antara lain, KOMA (Koalisi Masyarakat Anti Matos), SORAK (Solidaritas Rakyat Anti Korupsi Kolusi) Malang dan yang lainnya termasuk mahasiswa yang tergabung dalam aliansi mahasiswa Malang yang berasal dari berbagai elemen badan eksekutif mahasiswa serta organisasi ekstra kampus telah mengorganisasir diri dan merapatkan barisan. Tidak ketinggalan pula para Rektor yang tergabung dalam Paguyuban Rektor juga telah melakukan berbagai pertemuan khusus untuk melakukan konsolidasi dalam menghadapi pemaksaan pembangunan Matos yang terus berlangsung.

Pemerintah Kota Malang dalam melaksanakan kebijakan RTRW Kota Malang dinilai oleh kalangan akademisi dan publik tidak konsisten. Ditambah lagi dengan banyaknya cacat hukum dalam pelaksanaan pengalihan hak atas tanah dari pemilik sebelumnya kepada pihak pengembang. Demikian juga cacat hukum yang terjadi dengan dikeluarkannya/diterbitkannya sertifikat tanah oleh Badan Pertanahan Kota Malang serta IMB yang juga dikeluarkan oleh Dinas Perijinan Pemerintah Kota Malang.

Dalam kasus Matos ini memang menggunakan lahan yang sebelumnya digunakan kampus APP. Lahan ini adalah kawasan RTH baik berdasar Perda No. 7/2001 maupun analisis Buku Revisi/Evaluasi RTRW dimana perubahan peruntukannya tidak diijinkan. Perda RTRW harusnya menjadi acuan semua pihak dalam pelaksanaan pembangunan.

Sementara buku kajian tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat, karena merupakan sebuah analisis. Di sinilah kekeliruan Pemkot Malang yang telah menerbitkan perjinan pembangunan Matos berdasar pada cuplikan kajian Buku Evaluasi/Revisi RTRW, bukan berdasar pada peraturan perundang-undangan. Mereka melihat bahwa kesalahan berikutnya yang dilakukan pemberi ijin adalah tidak mempelajari Buku Evaluasi/Revisi secara menyeluruh, akibatnya tidak memahami semangat analisisnya secara utuh.

Lahan yang sebelumnya digunakan kampus APP adalah kawasan RTH baik berdasar Perda No. 7/2001 maupun analisis Buku Revisi/Evaluasi RTRW dimana perubahan peruntukannya tidak diijinkan. Dengan demikian pemberian ijin pendirian Matos bertentangan dengan peruntukan dan tata guna lahan.

Sangat jelas bahwa pusat perdagangan baru dipusatkan pada pusat pelayanan yang telah ditetapkan. Pada kawasan baru dimungkinkan didirikan pertokoan. Toko dan warung untuk kebutuhan sehari-hari pengembangannya menjadi satu dengan kawasan pemukiman. Sedangkan pusat pelayanan perdagangan yang sekaligus berfungsi untuk pameran dan kegiatan lain disediakan pengembangan Malang Trade Centre, diarahkan di Kelurahan Mojolangu dan Tunjungsekar. Konsep perdagangan seperti Matos yang terlengkap, terbesar di Jatim dengan berbagai fasilitas yang ditawarkan akan memiliki tingkat pelayanan tidak lagi lokal. Harusnya berada pada kawasan Malang Trade Centre, dan bukan kawasan Kelurahan Penanggungan seperti sekarang.

Dalam konteks Buku Evaluasi/Revisi RTRW terdapat kesalahan yang dilakukan Pemkot Malang antara lain:

1. Cuplikan Buku Evaluasi/Revisi dijadikan landasan penerbitan ijin pendirian Matos. Padahal buku tidak memiliki kekuatan hukum.
2. Pemkot tidak mempelajari Buku Evaluasi/Revisi secara menyeluruh sehingga tidak memahami semangat isinya. Ini disebabkan hanya mengambil cuplikan, karenanya, sangat parsial.
3. Cuplikan yang diambil dalam Buku Evaluasi/Revisi RTRW merupakan bagian dari arahan pengembangan pemukiman. Mestinya untuk pendirian Matos mempelajari bab Pengembangan Perdagangan.
4. Karena itu kesan yang ada, Pemkot Malang mencari alasan pembenar/justifikasi sekenanya untuk melegitimasi pemberian ijin pendirian Matos.

Akademisi kampus juga melihat bahwa cacat hukum yang terjadi sangat jelas, karena jika mengacu pada Perda No. 7 Tahun 2001 tentang RTRW ditemukan banyak pelanggaran terhadap Perda ini. Di dalam Perda No. 7 Tahun 2001 tentang RTRW tidak ditemukan landasan yang dapat dijadikan pembenar pembangunan Matos di Jl. Veteran. Dari penelusuran Perda No. 7 Tahun 2001 tentang RTRW dapat disimpulkan:

- 1) Lahan yang sekarang didirikan Matos peruntukannya adalah RTH ramah lingkungan yang juga diarahkan sebagai obyek wisata, berorientasi pada pelestarian alam yang ada, dan pendidikan lingkungan. RTH tidak dapat dialihkan peruntukannya.

- 2) Jalan Veteran termasuk golongan jalan koridor utama menuju pusat kota (kolektor sekunder) dimungkinkan untuk kegiatan Perdagangan dan Jasa namun intensitasnya rendah dan sedang.
- 3) Perdagangan dengan tingkat pelayanan regional dan fasilitas yang luas semacam konsep Matos telah disediakan areanya disebut dengan Pengembangan Malang Trade Centre terletak pada bagian utara Kota Malang, yaitu di antara Mojolangu dan Tunjungsekar.

5.5. Strategi Aktor dalam Mengartikulasikan Kepentinganannya

5.5.1. Aktor Negara / Pemerintah

Strategi Pemerintah Kota Malang dalam memperjuangkan kepentingannya terutama untuk pembangunan Matos setelah menerima atau menyetujui ruislagh tanah yang merupakan aset negara atas desakan pengembang/pasar (PT. Bangun Karsa Bentala Malang dan PT. Duta Unggul Lestari) dan setelah melalui perundingan/lobbi antara Pemerintah Kota Malang dengan pengembang (pasar) waktu itu maka setelah sepakat Pemerintah Kota Malang mengajukan permohonan ke instansi yang lebih tinggi yaitu propinsi dan pemerintah pusat Jakarta. Dengan memakan waktu yang cukup lama serta berbagai persoalan yang muncul ketika itu kemudian diserujui oleh pusat terutama Departemen Pertanian karena tanah yang digunakan untuk pembangunan Matos itu adalah tanah milik Departemen Pertanian RI yang mana di atasnya berdiri kampus APP (Akademi Penyuluhan Pertanian). Kemudian setelah disetujui ruislagh tersebut maka Pemerintah Kota Malang mengeluarkan ijin lokasi No. 460.135.06-O.NF.I.S-2003 tanggal

27 Januari 2003 seluas $\pm 86.230 \text{ m}^2$. Surat ijin lokasi tersebut ditanda tangani oleh Walikota Malang bersama Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Akan tetapi dalam ijin lokasi yang diberikan oleh Walikota Malang itu bukan untuk pendirian Matos tapi sesuai permohonan dari pengembang adalah untuk keperluan pembangunan perumahan, pendidikan, rumah sakit dan perkantoran bukan untuk pembangunan gedung Malang Town Square (Matos).

Setelah itu Walikota Malang berusaha untuk memberlakukan peraturan daerah yang lama yaitu Perda No. 8 Tahun 1995 tentang RT/RW sehingga memudahkan pelaksanaan pembangunan bagi pengembang untuk mengoperasionalkan pelaksanaan pembangunannya. Padahal, perda tersebut sudah tidak berlaku lagi dan digantikan oleh Perda No.7 Tahun 2001 tentang RT/RW. Caranya, dengan jalan mengundang ketua fraksi DPRD Kota Malang dengan acara sarasehan bertempat di Ruang Pertemuan Balai Kota Malang. Kemudian oleh Ketua DPRD beserta ketua-ketua fraksi DPR hasil pertemuan tadi dibawa ke forum sidang pleno yang isinya menyampaikan hasil pertemuan di Balai Kota bahwa Perda No. 5 Tahun 1995 tentang RT/RW diberlakukan kembali dengan alasan Perda No. 7 Tahun 2001 tidak sah karena belum ada petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknisnya, dengan kata lain cacat hukum. Disinilah terjadi pro dan kontra dalam sidang DPR tersebut, sehingga ada usulan untuk membentuk Panitia Khusus (Pansus) untuk perubahan tersebut. Disamping itu, Pansus juga dibentuk untuk merevisi peruntukan lahan yang sebenarnya telah ditentukan dalam Perda No. 7 Tahun 2001.

Kemudian Pemerintah Kota Malang c.q. Dinas Perijinan mengeluarkan surat Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) untuk pendirian Matos. Dengan dikeluarkannya IMB ini justru membuat masyarakat semakin resah karena Pemerintah Kota Malang telah melegalkan pendirian gedung Matos yang telah jelas menyalahi peruntukan lahan yang telah ditetapkan dalam Perda RTRW No. 7 Tahun 2001. Hal inilah yang kemudian menimbulkan konflik antara Pemerintah Kota Malang dengan publik/masyarakat terutama dari kalangan kampus.

Dinas Perijinan semestinya tidak asal memberikan surat ijin mendirikan bangunan (IMB) kepada pengembang, akan tetapi Dinas Perijinan harus melihat terlebih dahulu gambar layout Kota Malang sesuai dengan Perda No. 7 Tahun 2001 sesuai atau tidak. Selain itu Dinas Perijinan harus memperoleh *advice planning* dari bagian Tata Kota/Kimpraswil. Jika sudah mengetahui *layout/gambar* tentang Kota Malang dan dahulu mendapat *advice planning* dari bagian Tata Kota/Kimpraswil baru dibenarkan Dinas Perijinan memberikan Surat Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) kepada pengembang. Hal ini sesuai dengan Pasal 59 Peraturan Daerah 2001 bahwa RTRW Kota Malang menjadi pedoman untuk penerbitan perijinan lokasi pembangunan.

Dari apa yang diuraikan tersebut jelas bahwa RTRW menjadi acuan/ arahan dalam melaksanakan pembangunan wilayah kota, akan tetapi mengapa Pemerintah Kota Malang melanggar terhadap aturan yang telah ditetapkan sendiri, bahkan merubah dengan jalan mengevaluasi/merevisi RTRW Kota Malang hanya karena memenuhi permintaan para pengembang (pasar).

Dengan dikeluarkannya Surat Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) tersebut justru membuat masyarakat semakin resah, karena Pemerintah Kota berarti melegalkan pendirian Gedung Matos yang telah menyalahi peruntukan lahan yang telah ditetapkan. Hal inilah yang kemudian menimbulkan konflik antara Pemerintah Kota Malang dengan publik/masyarakat terutama dari kalangan kampus/akademisi. Masyarakat menilai Pemerintah Kota dalam membuat kebijakan telah berpihak kepada pengembang/pemilik modal. Pemerintah Kota tidak netral melainkan telah dikendalikan oleh kaum kapitalis. Hal ini terbukti dari kasus pembangunan gedung Matos mulai dari cara perolehan tanah hingga proses pelaksanaan pembangunan Malang Town Square.

Sedangkan DPRD Kota Malang dengan alasan demi menjaga kelangsungan serta untuk meningkatkan pembangunan di Kota Malang, maka DPRD memberikan persetujuan untuk mengadakan peninjauan kembali dengan mengadakan revisi/evaluasi terhadap Peraturan Daerah Kota Malang No. 7 Tahun 2001 tentang RTRW walaupun di dalam intern antar fraksi di DPR Kota Malang terjadi pro dan kontra terhadap perubahan RTRW tersebut. karena fraksi yang kontra tahu bahwa usul adanya perubahan terhadap Perda No. 7 Tahun 2001 tentang RTRW itu berasal dari pemodal/pengembang. Karena dengan dirubahnya RTRW tersebut akan lebih memudahkan bagi pemodal untuk membangun daerah-daerah atau tempat-tempat tertentu di dalam wilayah Kota Malang yang peruntukannya sudah ditentukan di dalam peraturan daerah tentang RTRW.

Selain itu sebelum Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2001 dievaluasi/direvisi unsur pimpinan DPR Kota Malang telah diberi tahu oleh pihak eksekutif (Walikota Malang) dalam acara ssiaturahmi pada hari Kamis tanggal 17 Oktober 2002 bertempat di Ruang Rapat Walikota yang mengatakan bahwa:

"...pada saat ini ketentuan hukum/Perda No. 8 Tahun 1995 tentang RT/RW masih tetap dipakai sebagai dasar hukum dalam rangka memberikan pelayanan ijin bidang penataan ruang dan penataan pembangunan. Oleh karenanya Perda No. 7 Tahun 2001 belum bisa dilaksanakan mengingat tidak didukung dengan peraturan yang lebih operasional. Ruang Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) dan Rencana Tata Bangunan dari Lingkungan (RTBL) nya belum ada serta lampiran gambar yang belum selesai" (Wawancara, 12 Februari 2006).

Sehingga dengan demikian pihak DPRD Kota Malang menerima begitu saja terhadap apa yang disampaikan oleh Walikota Malang pada waktu itu mestinya pihak DPRD Kota Malang harus lebih bersikap kritis terhadap apa yang disampaikan oleh Walikota Malang apalagi Perda No. 7 Tahun 2001 itu yang membuat dan membahas adalah DPRD Kota Malang. Mengenai peraturan yang lebih operasional (RDTRK dan RTRK RTBLnya belum ada) serta lampiran gambar yang belum selesai adalah menjadi tugas eksekutif bersama DPRD untuk melengkapinya jangan lalu dijadikan alasan untuk tidak memberlakukan Perda No. 7 Tahun 2001 dan kembali memberlakukan Perda No. 8 Tahun 1995. Padahal selama Perda No. 7 Tahun 2001 itulah yang harus dijadikan sebagai landasan dan harus dilaksanakan oleh eksekutif. Di sini nampak bahwa DPRD diikte untuk melegitimasi semua kebijakan pemerintah dengan alasan demi kepentingan pembangunan. Oleh karena itu, dalam kaitannya dengan Matos DPRD tidak mengacu pada Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2001 akan tetapi mengacu pada Perda No. 8 Tahun 1995 yang

sebetulnya sudah tidak berlaku lagi karena digantikan dengan Perda No. 7 Tahun 2001. Hal ini nampak ketika pembebasan tanah APP di Kelurahan Penanggungan dan sekarang didirikan bangunan Matos, perumahan ruko dan *playground*.

5.5.2. Strategi Pasar (*Market*) dalam Mengartikulasikan Kepentingannya

Dalam eksplanasi ekonomi politik menggambarkan bahwa struktur sosial yang tumbuh dan berkembang di daerah-daerah industri telah menempatkan pemilik kapital atau pelaku bisnis pada posisi sentral dan dominan mempengaruhi proses pengambilan keputusan yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Sementara komunitas lain atau yang tidak terlibat dalam kegiatan industri berada di pinggiran dan kerap kali dikesampingkan dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Posisi komunitas ini semakin buruk ketika pemerintah dan para elit politik dengan dalih demi kesejahteraan masyarakat lebih berpihak kepada kepentingan para pemilik modal.

Bagi pemerintah jalinan kerja sama dengan para pemilik modal sangat dibutuhkan sekali terutama dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah melalui pembayaran pajak, retribusi dan pembagian dana bagi hasil yang lain. Peningkatan pendapatan daerah membuat pemerintah merasa lebih leluasa, lebih longgar dalam merancang dan mengimplementasikan program-program pembangunan seperti yang diinginkan.

Sementara bagi para elit politik jalinan kerjasama dengan para pemilik modal amat diperlukan sekali terutama ketika partai politik yang mereka pimpin melakukan fungsi elektoral seperti kampanye, rekrutmen

anggota legislatif dan membentuk pemerintahan. Para pelaku bisnis bisa diminta untuk mengalokasikan dana dalam jumlah yang cukup besar untuk mendukung program-program yang mereka tawarkan kepada para pemilih. Sekaligus memberi jaminan kelak ketika mereka menang.

Selain itu hubungan pribadi antara pengusaha dengan pejabat birokrasi (pemerintah) merupakan salah satu faktor yang cukup menentukan. Keberhasilan terhadap akses politik lebih ditentukan oleh kemakhiran mereka dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan pejabat birokrasi, mereka memperoleh penghasilan dari keuntungan jabatannya. Sementara para pemilik modal/pengusaha memperoleh perlindungan dan konsesi dari para pejabat tersebut. Semakin dekat mereka dengan pusat kekuasaan maka semakin mudah mereka memperoleh konsesi atau kemudahan-kemudahan yang lain. Pada sebuah *state/negara* sesuai dengan tujuannya adalah untuk menciptakan kesejahteraan masyarakatnya. Demikian juga dalam membuat keputusan dia harus selalu berorientasi pada kepentingan umum (*public interest*) bukan sebaliknya yaitu memihak kepada kelompok atau golongan tertentu.

Dalam kaitannya dengan pembangunan Malang Town Square (Matos) sebelum dibangun, strategi pasar/pengusaha (PT. Bangun Karsa Bentala dan PT. Duta Perkasa Unggul Lestari) menyuap pemerintah untuk menyalahgunakan kewenangannya demi keuntungan pribadi. Kemudian Walikota Malang mengajukan permohonan untuk merubah Perda No. 7 Tahun 2001, namun DPRD Kota Malang menolak. Akan tetapi, 4 fraksi DPRD Kota Malang (TNI/POLRI, Golongan Karya, Partai Kebangkitan Bangsa, dan Fraksi Gabungan) mengajukan permohonan kepada Panitia Musyawarah

untuk perubahan Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2001. Pada saat inilah, melalui Kimpraswil, pengembang (pasar) meyuap Ketua DPRD dengan uang sejumlah Rp50.000.000,00 dan melalui Ketua DPRD ini pula Ketua Pansus disuap dengan uang sebesar Rp50.000.000,00. Selain itu, pengembang (pasar) melalui teman akrab ketua Pansus melakukan penyyuapan uang sebesar Rp500.000.000,00 kepada Ketua Pansus agar dalam pembahasan perubahan RT/RW tersebut dapat berjalan lancar sesuai dengan keinginan pihak pasar (pengembang). Akan tetapi, upaya itu sia-sia karena pemberian suap tersebut ditolak oleh ketua Pansus yang pada akhirnya terjadi pemecatan/pemberhentian kepada ketua Pansus yang juga sebagai salah satu wakil ketua DPRD ketika itu, karena dianggap tidak bisa bekerja sama.

Strategi berikutnya yang dilakukan oleh pengembang adalah mengadakan perundingan dengan Walikota untuk pengembangan serta pembangunan Matos di wilayah yang telah didapatkan ijin lokasinya.

Kemudian strategi yang dilakukan oleh PT. Bangun Karsa Bentala adalah melepas atau menjual sebagian tanah yang sudah mendapatkan ijin lokasi dari Walikota kepada PT. Lippo Karawaci, Tbk. Setelah tanah tersebut dibeli/dikuasai oleh PT. Lippo Karawaci, Tbk. maka dengan menggunakan PT. Pendopo Niaga, PT. Lippo Karawaci, Tbk. mengajukan surat ijin mendirikan bangunan kepada Dinas Perijinan Pemerintah Kota Malang dan setelah mendapatkan surat IMB Pemerintah Kota Malang maka dibangunlah gedung Malang Town Square (Matos) di lokasi tersebut yang sebetulnya dalam RT/RW areal tersebut peruntukannya tidak untuk bangunan Matos, akan tetapi untuk kawasan Ruang Terbuka Hijau (RTH). Mengapa tanah yang

ijin lokasinya sudah dikuasai oleh PT. Bangun Karsa Bentala bisa lepas atau pindah tangan ke PT. Lippo Karawaci, Tbk.? sesuai dengan hasil wawancara diperoleh informasi sebagai berikut:

“... tanah yang tadi berada dalam kekuasaan PT. Bangun Karsa Bentala, kemudian sebagian pindah tangan atau bisa dikuasai oleh PT. Lippo Karawaci, Tbk. mungkin karena PT. Bangun Karsa Bentala sudah banyak mengeluarkan biaya (ongkos) untuk menguasai tanah di Jalan Veteran itu sampai keluarnya ijin lokasi dari Walikota Malang. Jadi mencari ganti kerugian dan kebetulan ada pengusaha lain yang berani membeli lebih mahal, sehingga pengeluaran untuk ongkos tadi dapat diganti/ tertutupi” (Wawancara, 13 Maret 2006).

Oleh karena itu, maka dibangunlah gedung Matos yang akhirnya menimbulkan reaksi dari publik masyarakat karena dinilai menyalahi aturan peruntukan lahan sesuai dengan RT/RW. Di samping itu masyarakat umum mengetahui bahwa di daerah tempat dibangunnya Matos itu adalah kawasan pendidikan sehingga tidak sesuai dengan peruntukan lahan yang sudah ditetapkan dalam Perda No. 7 tentang RT/RW. Akan tetapi bagi pihak PT. Lippo Karawaci, Tbk. merasa tidak ada masalah karena apa yang ia lakukan tidak menyalahi aturan karena telah sesuai dengan prosedur, mengapa masyarakat harus protes karena semua aturan sudah kami tempuh sesuai prosedur. Masyarakat memperlmasalahkan bangunan Matos tersebut tidak hanya menyangkut pembebasan tanah yang berhasil dikuasai akan tetapi juga masalah Surat Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) untuk pembangunan Matos begitu cepat dan lancar karena eksekutif dan legislatif telah dikuasai/ dipengaruhi oleh pasar/pengembang sehingga untuk keperluan pembangunan Matos yang berhubungan dengan Pemerintah Kota Malang tidak ada masalah karena pemerintahan kota (negara) telah dipengaruhi atau dikuasai oleh pasar. Sehingga kalau ada demo/unjuk rasa dari masyarakat seolah-olah masyarakat

berhadapan dengan Pemerintah Kota, bukan dengan pasar. Bahkan pasar/pengembang tidak hanya menguasai negara/eksekutif akan tetapi DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) juga telah dikuasai dan dipengaruhi sehingga wajar kalau DPR hendak mengadakan sidang khusus tentang Matos jumlah yang hadir tidak pernah mencapai quorum.

Jika telah terjadi demikian maka nampak negara tidak dapat berbuat banyak untuk kepentingan publik melainkan telah terkooptasi penikirannya oleh pasar, dengan kata lain negara telah didikte oleh pasar. Sehingga keputusan/kebijakan yang dibuat oleh negara seringkali merupakan hasil dari apa yang telah dirancang oleh pasar.

5.5.3 Strategi Aktor Masyarakat dalam Mengartikulasikan Kepentingan

Strategi masyarakat (*civil society*) terutama dari Aliansi Masyarakat Peduli Kota Malang (AMPKM) dan Koalisi Masyarakat Anti Matos (KOMA) dan dari kalangan kampus sebelum memberikan reaksi terhadap pelaksanaan pembangunan Malang Town Square pertama melihat dengan kritis Peraturan Daerah/Perda tentang RTRW yang berlaku di Kota Malang. Sekaligus melihat apakah lokasi tempat didirikannya gedung Matos itu sesuai dengan lahan serta peruntukan lahan tersebut sebagaimana yang tercantum dalam Perda tentang RT/RW Kota Malang.

Selain itu langkah kedua adalah mengajukan keberatan kepada Pemerintah Kota Malang atas pembangunan Matos di kawasan pendidikan dan menyatakan bahwa pembangunan gedung Matos telah melanggar RTRW yang ada, terutama melanggar Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2001 tentang RT/RW. *Ketiga*, publik/masyarakat meminta kepada Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah Kota Malang untuk memanggil Walikota Malang atas diijinkannya pembangunan gedung Matos. Karena dari Pemerintah Kota Malang tidak merespon terhadap apa yang telah diajukan oleh publik tersebut, maka langkah keempat adalah melakukan aksi turun ke jalan yaitu melakukan demonstrasi ke kantor Walikota Malang dan DPRD atas pembangunan Matos tersebut. Berbagai aksi mulai muncul dan digelar, baik berupa diskusi terbatas, aksi turun ke jalan maupun bentuk-bentuk lain yang merupakan representasi wujud penolakan terhadap pembangunan Matos tersebut. Mahasiswa yang tergabung dalam aliansi mahasiswa Malang yang berasal dari berbagai elemen dan Badan Eksekutif Mahasiswa serta organisasi ekstra kampus mengorganisir diri dan merapatkan barisan. Tidak ketinggalan pula para aktor yang tergabung dalam paguyuban rektor juga telah melakukan berbagai pertemuan khusus untuk melakukan koordinasi dalam menghadapi pemaksaan pembangunan yang terus berjalan. Kemudian langkah kelima, Paguyuban Rektor Malang beserta penyelenggara kawasan Veteran secara tegas telah membuat pernyataan keprihatinan dan penolakan pembangunan Matos yang disampaikan kepada Menteri Pendidikan Nasional.

Dari universitas, para anggota Senat Guru Besar, pimpinan universitas, pimpinan fakultas, dosen, karyawan serta lembaga kemahasiswaan telah menyampaikan petisi penolakan pembangunan Matos yang diberikan kepada Pemerintah Kota Malang dan pengembang. Namun dari Pemerintah Kota Malang belum juga mendapatkan respon sebagaimana diharapkan. Agar sikap penolakan dari kalangan kampus atas kebijakan Walikota Malang tidak mengarah pada gerakan anarkhis yang liar, maka

mereka membuat naskah akademis perolakan kebijakan Walikota tersebut yang di dalamnya berisi tentang berbagai analisis kritis dan komprehensif serta lintas disiplin keilmuan yang meliputi analisis hukum, analisis teknis dan analisis dampak. Hasil dari analisis ini digunakan untuk merumuskan rekomendasi bagi Pemerintah Kota Malang untuk meninjau kembali pembangunan Matos tersebut.

Karena berbagai upaya yang telah dilakukan oleh publik/masyarakat dalam menentang kebijakan Pemerintah Kota Malang tentang pembangunan Matos itu tidak digubris maka pihak masyarakat mengadakan aksi turun ke jalan untuk kesekian kalinya. Aksi unjuk rasa ditujukan kepada Walikota Malang dan DPRD Kota Malang. Akan tetapi kendatipun berbagai langkah dan tindakan telah dilakukan oleh masyarakat, respon pemerintah kota tetap mengatakan bahwa pembangunan Matos itu tetap tidak menyalahi aturan karena telah sesuai dengan RT/RW Kota Malang. Padahal RT/RW Kota Malang itu dirubah atau direvisi oleh Pemerintah Kota Malang hanya untuk memenuhi keinginan pasar (pengembang).

Selain itu strategi aktor masyarakat dalam mengartikulasikan kepentingannya adalah memperkarakan atau mengadu ke Pengadilan Tata Usaha Negara atas pelanggaran-pelanggaran yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Malang atas pembangunan Matos tersebut. seperti pemberian ijin lokasi, penerbitan sertifikat tanah oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Malang dan lain-lain.

Selain Pemerintah Kota Malang yang diadukan ke Peradilan Tata Usaha Negara, masyarakat juga mengadakan pengembang/*developer* seperti

PT. Bangun Karsa Bentala dan PT. Lippo Karawaci, Tbk. ke Peradilan Tata Usaha Negara di Surabaya. Di samping itu juga mengadukan Kepala Kanwil Badan Pertanahan Nasional Jawa Timur dan Kepala Kantor Pertanahan Kota Malang karena telah menerbitkan sertifikat hak guna bangunan. Selain itu juga Kepala Dinas Perijinan Kota Malang karena menerbitkan Surat Ijin Mendirikan Bangunan (IMB).

5.6. Dari Sisi Normatif

5.6.1. Alih kepemilikan Tanah APP Malang

Sesuai dengan sertifikat Hak Pakai No. 16 dan 17 Juni 1998 yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan Kota Malang atas hak pemegang pertama (Departemen Pertanian sebagai lembaga yang dibawahnya bernaung APP) adalah Hak Pakai yang dalam buku tanah tertulis jangka waktu sepanjang tanah tersebut digunakan untuk pendirian dan latihan pertanian dengan luas 224.260 m² untuk lokasi Tanjung. Sertifikat hak pakai No. 23 tanggal 17 November 1998 untuk lokasi Jl. Peranggungan/Veteran luasnya 39.620 m² (yang sekarang dibangun Matos). Selanjutnya Kepala Kantor Pertanahan Kota Malang menegaskan dalam suratnya tanggal 17 Juni 1998 bahwa sertifikat hak pakai tetap atas nama Departemen Pertanian dan belum dialihkan ke pihak manapun. Dengan demikian merujuk pada proses yang mendahului yaitu tukar menukar berda tetap/ruislagh antara Departemen Pertanian dengan pemenang tender PT. Bangun Karsa Bentala belum diikuti dengan pendaftaran perubahan hak yang berimplikasi pada perubahan data dan sertifikat sebagaimana dimaksud oleh PP. No. 24 tahun 1996.

Mengenai ijin lokasi kawasan Akademi Penyuluhan Pertanian/Sekolah Pendidikan Pertanian No. 02 Tahun 1995 diberikan kepada PT. Duta Perkasa Unggul Lestari (DPUL) (bukan Bangun Karsa Bentala/BKB) tanggal 21 Januari 1995 untuk lahan seluas 280.300 m² dengan beberapa kewajiban yang perlu digarisbawahi yaitu:

- a. Melakukan pengadaan tanah melalui mekanisme jual beli sebagaimana diatur dalam Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 dengan acara pelepasan hak selama 1 tahun dan perpanjangannya 1 tahun.
- b. Dilakukan kegiatan pembangunan di atasnya paling lambat 24 bulan sejak diperolehnya hak.
- c. Diwajibkan memelihara dan menjaga kelestarian tanah dan lingkungan hidup sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan jangka waktu yang tertera dalam ijin lokasi, ternyata telah habis sejak 21 Januari 1997 dan Kepala Kantor Pertanahan Kota Malang telah menegaskan bahwa ijin lokasi yang telah habis jangka waktunya tidak akan diperpanjang ijin lokasinya. Di samping itu sejak awal telah terjadi kejanggalan bahwa menurut Surat Menteri Pertanian No. PI/420/40/Mentan/II/93/RHS tanggal 19 Februari 1993 tentang penunjukan ruislagh APP/SPP atas nama PT. Bangun Karsa Bentala (BKB) ternyata pihak yang menerima ijin prinsip dan ijin lokasi adalah PT. Duta Perkasa Unggul Lestari (DPUL) sehingga secara tegas dikatakan telah bertentangan dengan:

- a. Pasal 13 Kepres No. 16/1994 tentang Pelaksanaan APBN sebagaimana diubah dengan Kepres No. 24/1995 tentang Perubahan Kepres 16/1994 Pasal 13 Ayat (4).
- b. Keputusan Menteri Keuangan No. 350/KMK.03/1994 Tentang Tata Cara Tukar Menukar Barang Milik/Kekayaan Negara.
- c. Keputusan Menteri Pekerjaan Umum No. 193/KPTS/1988.
- d. Pasal 1320 yo 1541 Kitab Undang-undang Hukum Perdata.

Konklusi yang dapat diambil dari poin ini adalah bahwa secara yuridis terjadi penyimpangan tata cara ruislagh yang mengakibatkan cacat hukum yang berimplikasi hak demikian dapat dimohon pembatalan ke pengadilan (tak terpenuhinya syarat esensial perjanjian Pasal 1320 yo 1541 KUH Perdata).

5.6.2. Penyimpangan Tata Cara Ruislagh

Sebagaimana telah dikemukakan di muka maka ruislagh atau tukar menukar benda tetap yang bukan aset privat/perorangan melainkan aset negara didasarkan pada peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah: (1) Pasal 13 Kepres No. 16/1984 tentang Pelaksanaan APBN sebagaimana diubah dengan Kepres No. 24/1995 tentang Perubahan Kepres 16/1994 Pasal 13 ayat (4); (2) Keputusan Menteri Pekerjaan Umum No. 193/KPTS/1988; (3) Pasal 1320 yo 1541 Kitab Undang-undang Hukum Perdata.

Sementara tujuan dilakukan ruislagh adalah: (1) terkena perubahan planologi/tata ruang wilayah yang bersangkutan; (2) aset lembaga/departemen tersebut belum dimanfaatkan secara optimal (idle); (3)

Penyatuan aset dalam rangka koordinasi dan efisiensi dana dan daya yang ada; (4) Pemenuhan kebutuhan operasional pemerintah karena pengembangan organisasi; (5) pertimbangan khusus pelaksanaan rencana strategik Hankam.

Berdasarkan uraian prosedural ruislagh tersebut merujuk pada hukum positif yang ada seperti diulas di n.uka, maka nampak terjadi beberapa penyimpangan hukum yaitu:

- a. Berdasarkan hasil riset Tim Pusat Penelitian Tanah dan Agro Klimat Bogor tanggal 22 Agustus 1995 ditemukan kejanggalan yaitu:
 1. Terdapat sekitar 400 m² tanah yang belum dibebaskan.
 2. Tingkat kesuburan tanah pengganti aset merupakan tanah dengan kesuburan rendah/kurang subur;
 3. Bentuk hamparan lokasi lahan pengganti curam lebih dari 40% dan tidak menyatu.
 4. Masih terdapat penambangan batu oleh masyarakat.
- b. Surat permintaan dari tim Pemantau No. PI. 420/../IX/95K agar PT. Bangun Karsa Bentala mengusulkan perpanjangan/adendum kontrak dengan alasan keadaan memaksa (*force majeure*).

Padahal adendum perpanjangan kontrak seharusnya dilakukan oleh pihak PT. Bangun Karsa Bentala maksimal satu kali serta memperoleh persetujuan tertulis dari Direktur Jenderal Anggaran Departemen Keuangan. Merujuk pada isi/substansi perjanjian tukar menukar dan bangunan No. 62 yang dibuat oleh dan di hadapan notaris Suhardiman, SH pada tanggal 23 April 1993 khususnya Pasal 13 angka 1 kriteria *force*

majeure/keadaan memaksa tidak dikemukakan sebagai alasan adendum. Demikian pula merujuk Pasal 5 tentang jangka waktu serah terima pendahuluan aset APP dilakukan tanggal 23 Oktober 1995 dan setelah dilakukan pemantauan tidak mungkin dilakukan. Ternyata serah terima pendahuluan baru dilaksanakan pada tanggal 16 Agustus 1996 sehingga mundur selama kurang lebih 11 bulan. Sedangkan serah terima lanjutan dilakukan pada tanggal 9 Februari 1998 tetap kepada PT. Bangun Karsa Bentala bukan PT. Duta Perkasa Unggul Lestari.

Berdasarkan surat pengakuan petani eks pemilik tanah pengganti dalam proses pengadaan tanah dipaksa untuk melakukan pelepasan hak milik atas tanahnya dengan cara melakukan penekanan baik secara fisik maupun secara mental oleh pihak-pihak tertentu. Hal demikian secara yuridik bertentangan dengan Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993.

Selain ditemukan kejanggalan pula mengenai penetapan harga tanah berdasarkan taksasi riil/harga pasar pada tahun 1993 sekitar Rp 500.000,-/m², jika dihitung harga pembelian oleh pihak developer (PT. Bangun Karsa Bentala) senilai Rp 23.81 milyar maka harga rata-rata tanah hanya sebesar Rp 81.000,-/m² belum termasuk harga benda tetap yang ada di atasnya dan harus dilakukan perhitungan tersendiri.

Dari kesimpulan ini adalah bahwa sesungguhnya pihak developer melakukan pelanggaran isi perjanjian yang disepakati dengan Departemen Pertanian maka dapat dibatalkan menurut Pasal 1338 ayat (3) KUH Perdata bahwa isi perjanjian tidak dilaksanakan dengan itikad baik oleh pihak PT. Bangun Karsa Bentala.

5.6.3 Pelanggaran PT. Duta Perkasa Unggul Lestari eks APP Malang terhadap UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

Pelanggaran PT. Duta Perkasa Unggul Lestari eks APP Malang terhadap UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, yakni:

- Melakukan perusakan lingkungan di lokasi dengan jalan memboduser lahan seluas 15-20 Ha yang terdiri dari kebun cacao, kebun kopi, tanaman-tanaman langka, habitat burung-burung, ular-ular besar, dan binatang lainnya, sawah beririgasi teknis, saluran irigasi teknis, sungai dan lain-lain.
- Menggunakan dokumen-dokumen yang sudah tidak berlaku lagi, karena dibatasi waktu tertentu, seperti ijin AMDAL, Ijin Prinsip, Ijin Lokasi dan ijin-ijin yang lain.

Berdasarkan pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan PT. Duta Perkasa Unggul Lestari di atas, telah terjadi baku mutu dan kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, pengecepan secara sewenang-wenang dengan jalan intimidasi dan kekerasan, hilangnya asset saluran irigasi teknis, hilangnya sungai yang mengalir di lingkungan yang digunakan oleh masyarakat, telah terjadi perpecahan di antara masyarakat Tanjung dan Bareng, telah membuat kebohongan publik dengan membuat papan nama, baik di Jalan Terusan Ijen maupun di Jalan Ir. Rais, dengan jelas mencantumkan dokumen-dokumen yang sudah kadaluarsa tersebut, merekayasa (dengan jalan meminta 'kebijaksanaan') kepada pejabat yang

berwenang baik di eksekutif maupun di legislatif, sehingga terbitlah Keputusan DPRD tentang Evaluasi/Revisi Perda No. 7 Tahun 2001.

Berdasarkan uraian di atas, pasal-pasal Undang-undang PLH yang dilanggar adalah sebagai berikut:

- (1) Pasal 14 ayat (1) yang berbunyi: Untuk menjamin pelestarian fungsi lingkungan hidup, setiap usaha dan/atau kegiatan dilarang melanggar baku mutu dan kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.
- (2) Pasal 15 ayat (1) yang berbunyi: setiap rencana usaha dan/atau kegiatan kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan.
- (3) Pasal 18 ayat (1) yang berbunyi: setiap usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan hidup untuk memperoleh ijin melakukan usaha dan/atau kegiatan.
- (4) Pasal 19 ayat (1): Dalam menerbitkan ijin melakukan usaha dan/atau kegiatan wajib diperhatikan: rencana tata ruang, pendapat masyarakat, pertimbangan dan rekomendasi pejabat yang berwenang yang berkaitan dengan usaha/kegiatan tersebut. Ayat (2) keputusan ijin melakukan usaha dan/atau kegiatan wajib diumumkan.

Adapun pelanggaran terhadap pasal-pasal di atas, telah memenuhi ketentuan pidana dalam Undang-undang dimaksud, yakni:

- (1) Pasal 41 ayat (1) : Barang siapa yang secara melawan hukum dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran

lingkungan hidup dan/atau merusak lingkungan hidup, diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

- (2) Pasal 45: Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Bab ini dilakukan oleh dan atau atas nama suatu badan hukum, perseroan, perserikatan, yayasan atau organisasi lain, ancaman pidana denda diperberat dengan sepertiga.
- (3) Pasal 46 dan 47 unsur-unsurnya pun telah dipenuhi oleh para terlapor.
- (4) Pasal 48: tindak pidana yang diatur dalam bab ini (ketentuan pidana) adalah kejahatan.

5.6.4 Pelanggaran terhadap Undang-undang No. 4 Tahun 1992 tentang perumahan dan Pemukiman

Pelanggaran terhadap Undang-undang No. 4 Tahun 1992 tentang perumahan dan Pemukiman antara lain:

- PT. DPUL tidak mengikuti persyaratan teknis ekologis, dan administrasi yang sah dan benar, yakni tidak memperhatikan keselamatan dan kenyamanan bangunan dan keandalan sarana serta prasarana lingkungannya sebagai persyaratan teknis, tidak mengindahkan keserasian dan keseimbangan, baik antara lingkungan buatan dengan lingkungan alam maupun dengan lingkungan sosial budaya, termasuk nilai-nilai budaya bangsa yang perlu dilestarikan, sebagai persyaratan ekologis, dan tidak menggunakan dokumen yang sah, baik masih bermasalah dalam kepengurusannya maupun menggunakan dokumen yang sudah kadaluwarsa, yakni dengan

menggunakan ijin usaha, ijin lokasi, dan ijin mendirikan bangunan serta pemberian hak atas tanah, yang ditengarai banyak pihak 'penuh rekayasa'.

- Belum dipenuhinya persyaratan-persyaratan berdasarkan UU Perumahan dan Pemukiman tersebut di lokasi telah terjadi pemasangan papan dengan jalan membuldoser secara besar-besaran dengan mengabaikan aturan hukum yang berlaku, baik berdasarkan Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup maupun Undang-undang Perumahan dan Pemukiman.

Berdasarkan uraian di atas, PT DPUL telah melanggar Undang-undang Perumahan dan Pemukiman pasal 7 ayat (2) yang berbunyi:

- (2) dalam Pasal 7 (1) : setiap orang atau badan yang membangun rumah atau perumahan wajib:
 - a. mengikuti persyaratan teknis, ekologis dan administratif;
 - b. melakukan pemantauan lingkungan yang terkena dampak berdasarkan rencana pemantauan lingkungan;
 - c. melakukan pengelolaan lingkungan berdasarkan rencana pengelolaan lingkungan.

Dalam penjelasan pasal 7 ayat (1) tersebut: yang dimaksud dengan membangun rumah atau perumahan termasuk membangun rumah baru, memugar, memperluas rumah atau perumahan dengan mempertimbangkan faktor-faktor setempat mengenai keadaan fisik, ekonomi, sosial, dan budaya serta keterjangkauan masyarakat, baik di daerah perkotaan maupun di daerah pedesaan.

Pengertian setiap orang atau badan adalah Warga Negara Indonesia dan badan hukum Indonesia serta warga negara asing penduduk Indonesia dan badan asing yang berkedudukan di Indonesia, yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku telah dibenarkan untuk membangun rumah atau perumahan.

Untuk mewujudkan rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi dan teratur, maka pembangunan rumah atau perumahan wajib mengikuti persyaratan teknis, ekologis, dan administratif serta wajib melakukan penantauan dan pengelolaan lingkungan. Persyaratan teknis berkaitan dengan keselamatan dan kenyamanan bangunan dan keandalan sarana serta prasarana lingkungannya. Persyaratan ekologis berkaitan dengan keserasian dan keseimbangan, baik antara lingkungan buatan dengan lingkungan alam maupun dengan lingkungan sosial budaya, termasuk nilai-nilai budaya bangsa yang perlu dilestarikan. Persyaratan administratif berkaitan dengan pemberian ijin usaha, ijin lokasi, dan ijin mendirikan bangunan serta pemberian hak atas tanah.

Pemantauan lingkungan bertujuan untuk mengetahui dampak negatif yang terjadi selama pelaksanaan pembangunan rumah atau perumahan, sedangkan pengelolaan lingkungan bertujuan untuk dapat mengambil tindakan koreksi bila terjadi dampak negatif dari pembangunan rumah atau perumahan. Rencana pemantauan dan pengelolaan lingkungan disusun dan dilaksanakan dengan

mempertimbangkan tingkatan dampak yang timbul sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Persyaratan-persyaratan tersebut di atas, oleh PT. DPUL telah tidak dapat dipenuhi secara sempurna, sehingga sama sekali kegiatan pengolahan dan pematangan lahar untuk perumahan, seharusnya tidak boleh dilaksanakan, dan pada kenyataannya hal tersebut telah dilakukan, sehingga harus dikenakan pasal-ketentuan pidana yang diatur dalam UU Perumahan dan Pemukiman tersebut, yakni:

- Pasal 36 (1): setiap orang atau badan dengan sengaja melanggar ketentuan dalam pasal 7 ayat (1), pasal 24 dan pasal 26 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya 10 (sepuluh) tahun dan atau denda setinggi-tingginya Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
- Pasal 36 (2): setiap orang karena kelalaiannya mengakibatkan pelanggaran atas ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat (1) dipidana dengan pidana kurungan selama-lamanya 1 (satu) tahun dan atau denda setinggi-tingginya Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
- Pasal 36 (3): setiap badan karena kelalaiannya mengakibatkan pelanggaran atas ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat (1), pasal 24, pasal 26 ayat (1) dipidana dengan pidana kurungan selama-lamanya 1 (satu) tahun dan atau denda setinggi-tingginya Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

- Pasal 38: Penerapan ketentuan pidana sebagaimana dimaksud dalam pasal 36 tidak menghilangkan kewajibannya untuk tetap memenuhi ketentuan Undang-undang ini.
- Pasal 39: Jika kewajiban sebagaimana dimaksud dalam pasal 38 tidak dipenuhi oleh suatu badan usaha di bidang pembangunan perumahan dan pemukiman, maka ijin usaha badan tersebut dicabut.

Terhadap pelanggaran-pelanggaran aturan-aturan di atas, masyarakat yang terdiri dari komponen-komponen mahasiswa, Perguruan Tinggi, LSM, petani, tokoh agama dan lain-lain telah melakukan upaya-upaya sebagai berikut:

1. Mempertanyakan, melaporkan, mengadukan dan meminta perlindungan hukum kepada Pemerintah Kota Malang.
2. Mempertanyakan, melaporkan, mengadukan dan meminta perlindungan hukum kepada DPRD Kota Malang.
3. Melaporkan, mengadukan dan meminta perlindungan hukum kepada Kepala Kepolisian Resort Kota Malang, dengan surat pengaduan.

Upaya-upaya di atas secara maksimal belum mendapat tanggapan yang positif dari pejabat-pejabat yang berkepentingan, baik itu di eksekutif, legislatif maupun di Kepolisian Resort Kota Malang. Pengaduan-pengaduan tersebut sampai sekarang belum diproses secara hukum berdasarkan kewenangan masing-masing pejabat di atas, meskipun Kapolwil Malang telah mendapat teguran dari Komisi Ombudsman.

5.6.5. Perijinan

Perijinan yang diklaim secara sepihak oleh developer (PT. DPUL) dalam melaksanakan pembangunan perumahan tersebut adalah sebagai berikut di bawah ini:

1. Ijin prinsip Walikotamadya KDH Tingkat II Malang No.050/2669/428/41/1994 tertanggal 31 Oktober 1994.
2. Ijin lokasi dari BPN Kotamadya Malang No. 02 Tahun 1995 dan Perpanjangan No. 02 Tahun 1996, Pembaruan Ijin Lokasi sesuai surat Permohonan No. IL/ER-BPN/007/2002 tanggal 7 Mei 2002 dan No. IL/ER-BPN/008/2002 tanggal 28 Mei 2002.
3. Ijin AMDAL dari Kepala Kantor Wilayah Departemen Pekerjaan Umum Propinsi Jawa Timur No. PR01.06-W13/1309 tanggal 15 Agustus 1997;
4. Ijin Blok Plan dari Walikotamadya KDH Tingkat II Malang No. 650/187/428.308/1998.

Dari perijinan yang telah disebut di atas, terdapat kejanggalan-kejanggalan sebagai berikut:

1. Ijin Prinsip Walikotamadya KDH Tingkat II Malang No.050/2669/428/41/1994 tertanggal 31 Oktober 1994, terdapat klausula yang berbunyi: *agar saudara dapat melaksanakan semua peraturan dan ketentuan yang berlaku sebelum pembangunan fisiknya dimulai.* Dari klausula tersebut, PT DPUL banyak menyalahi aturan dan ketentuan yang berlaku, sehingga Ijin Prinsip tersebut secara hukum sudah tidak dapat lagi dipergunakan, karena substansi

materinya bertentangan dengan Ijin Prinsip itu sendiri. Di samping itu, waktu pemberian Ijin Prinsip (1994) dengan pelaksanaan di lokasi (2002) terdapat perbedaan rentang waktu sekitar 8 tahun, yang mana telah terjadi banyak sekali perubahan-perubahan, baik substansi (materi) lokasi maupun hukum yang mendasari rencana pembangunan perumahan tersebut.

Substansi lokasi, telah terjadi perubahan yang berupa perusakan lingkungan secara liar dan tidak bertanggung jawab, telah merubah kondisi alam lokasi, sehingga tidak sesuai lagi dengan Ijin Prinsipnya (kejahatan melanggar aturan pidana Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup).

Substansi hukumnya, sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi pada saat Ijin Prinsip itu diberikan, seperti RTRW yang bukan untuk perumahan, persyaratan-persyaratan yang harus ditempuh berdasarkan Undang-undang Perumahan dan Pemukiman dan lain-lain.

Dengan terjadinya perubahan-perubahan mendasar tersebut maka ijin prinsip tersebut tidak dapat dipergunakan baik karena lampau waktu maupun karena bertentangan dengan aturan-aturan lainnya.

2. Ijin lokasi dari BPN Kotanadya No. 02 Tahun 1995 dan Perpanjangan No. 02 Tahun 1996, Pembaruan Ijin Lokasi sesuai Surat Permohonan No. IL/ER-BPN/007/2002 tanggal 7 Mei 2002 dan No. IL/ER-BPN/008/2002 tanggal 28 Mei 2002; terdapat ijin lokasi

ini terdapat 2 hal yang harus dikritisi, yakni (1) Ijin Lokasi No. 2 Tahun 1995 dan perpanjangan No. 2 Tahun 1996, kedua ijin tersebut saat ini sudah dianggap tidak ada dan tidak berlaku lagi (vide Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 2 Tahun 1999 tentang Ijin Lokasi tanggal 10 Februari 1999 pasal 5), dengan jelas memberikan batasan waktu in casu 1 tahun dan dapat diperpanjang 1 tahun lagi, sehingga ijin lokasi selain kadaluwarsa juga bertentangan dengan fakta dan hukum yang berlaku, (2) Surat Permohonan No. IL/ER-BPN/007/2002 tanggal 7 Mei 2002 dan No. IL/ER-BPN/008/2002 tanggal 28 Mei 2002, adalah bukan ijin lokasi sebagaimana yang dikehendaki oleh Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 2 Tahun 1999, kedua surat tersebut hanyalah surat permohonan yang belum dikabulkan oleh pejabat atau instansi pemberi ijin, sehingga pekerjaan yang dilakukan di lokasi adalah bertentangan dengan peraturan dan hukum yang berlaku, klaim bahwa kedua surat ini adalah ijin lokasi adalah pernyataan palsu dan bohong dan tidak sesuai dengan hukum.

Pemberian Ijin Lokasi dipersyaratkan harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (pasal 2 dan 3 Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 2 Tahun 1999 Tentang Ijin Lokasi). Untuk lokasi dimaksud sampai sekarang belum ada perubahan, peruntukan, yakni untuk kawasan pendidikan dan ruang terbuka hijau, sehingga merubah peruntukan untuk pembangunan perumahan, adalah bertentangan dengan hukum (vide Perda Kota Malang 7 Tahun 2001

tentang RTRW Kota Malang, Perda No. 8 Tahun 1998 tentang Revisi RTRW Kota Malang, Surat Walikota Malang No. 5931/1985/428.401/1998 tanggal 12 Juni 1998 tentang Usulan Perubahan Peruntukan Kawasan APP, Surat Pernyataan Walikota Malang No. 593/979/428.136/1998 tanggal 10 Juni 1998 tentang ketidakabsahannya Surat Keterangan Walikota No. 1965 Tahun 1991 yang dibuatnya sendiri).

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa RTRW di lokasi tidak pernah mengalami perubahan, yakni sebagai kawasan pendidikan dan ruang terbuka hijau, sehingga hal-hal yang bertentangan dengan RTRW, sudah seharusnya tidak dapat diberlakukan lagi, karena cacat hukum, termasuk ijin-ijin yang lain.

Pasal-pasal Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 2 Tahun 1999 Tentang Ijin Lokasi Tanggal 10 Februari 1999 yang dilanggar oleh PT. DPUL, diuraikan sebagai berikut:

- Pasal 2 ayat (2) alinea terakhir, "... dengan ketentuan bahwa tanah-tanah tersebut terletak di lokasi yang menurut Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku diperuntukkan bagi penggunaan yang sesuai dengan rencana penanaman modal yang bersangkutan."
- Pasal 3, "Tanah yang dapat ditunjuk dalam ijin lokasi adalah tanah yang menurut Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku diperuntukkan bagi penggunaan yang sesuai dengan rencana penanaman modal yang akan dilaksanakan oleh perusahaan menurut persetujuan penanaman modal yang dipunyainya".

- Pasal 5 ayat (1), "Ijin lokasi diberikan untuk jangka waktu sebagai berikut: (a) ijin lokasi seluas sampai dengan 25 Ha: 1 tahun, (b) ijin lokasi seluas lebih dari 25 Ha sampai dengan 50 Ha: 2 tahun, (c) ijin lokasi seluas lebih dari 50 Ha: 3 tahun".
- Pasal 5 ayat (2), "Perolehan tanah oleh pemegang ijin lokasi harus diselesaikan dalam jangka waktu ijin lokasi".
- Pasal 5 ayat (3), "Apabila dalam jangka waktu ijin lokasi sebagaimana dalam ayat (1) perolehan tanah belum selesai, maka ijin lokasi dapat diperpanjang jangka waktunya selama 1 tahun, apabila tanah yang diperolehnya mencapai 50% dari luas tanah yang ditunjuk dalam ijin lokasi".
- Pasal 5 ayat (4), "apabila perolehan tanah tidak dapat diselesaikan dalam jangka waktu ijin lokasi termasuk perpanjangannya, maka perolehan tanah tidak dapat lagi dilakukan oleh pemegang ijin lokasi".
- Pasal 6 ayat (1), "Ijin lokasi diberikan berdasarkan pertimbangan mengenai aspek penguasaan tanah dan teknis tata guna tanah yang meliputi keadaan hak serta penguasaan tanah yang bersangkutan, penilaian fisik wilayah, penggunaan tanah, serta kemampuan tanah".

Terkait dengan pasal-pasal di atas, in casu tentang perolehan tanah haruslah diselesaikan dalam jangka waktu ijin lokasi diberikan (1 tahun tersebut), dengan demikian Ijin Lokasi No. 2 Tahun 1996 (yang merupakan perpanjangan Ijin Lokasi No. 2 Tahun 1995) telah

tidak dapat memenuhi kewajibannya menyelesaikan perolehan tanah sebagaimana yang diharuskan dalam ketentuan, termasuk perolehan tanah 50% (persyaratan perpanjangan) yang ditunjuk dalam ijin lokasi, sehingga Ijin Lokasi tersebut, tidak memenuhi persyaratan aturan yang berlaku, dengan demikian Ijin Lokasi tersebut adalah bertentangan dengan hukum dan tidak sah keberadaannya.

Jika perolehan tanah tidak dapat diselesaikan selama ijin lokasi dan perpanjangannya, maka perolehan tanah tidak dapat dilakukan lagi oleh pemegang ijin lokasi, dengan demikian PT DPUL telah tidak memenuhi persyaratan aturan yang berlaku.

Di samping itu dalam pertimbangan pemberian ijin lokasi adalah: (1) aspek penguasaan tanah dan; (2) teknis tata guna tanah yang meliputi: (a) keadaan hak penguasaan tanah yang bersangkutan, (b) penilaian fisik wilayah, (c) penggunaan tanah, dan (d) kemampuan tanah.

Dari aspek penguasaan tanah, jelas PT. DPUL telah tidak dapat menunjukkan bahwa ia telah sah berdasarkan hukum menguasai tanah negara tersebut (dalam hal ini sertifikat masih berstatus hak pakai atas nama Departemen Pertanian Republik Indonesia).

Dari aspek teknis tata guna tanah, PT. DPUL telah tidak dapat memenuhi persyaratan keadaan hak penguasaan atas tanah (Bumi Tanjung), penilaian fisik wilayah yang bertentangan dengan nilai historis dan akses publik bagi hutan Kota Malang, berlawanan

dengan penggunaan tanah yang merupakan area pendidikan dan ruang terbuka hijau dan bukan untuk pemukiman dan perumahan.

3. Ijin Amdal dari Kepala Kantor Wilayah Departemen Pekerjaan Umum Propinsi Jawa Timur No PRO1.06-W13/1309 tanggal 15 Agustus 1997; Ijin AMDAL ini harusnya berlaku atau dilaksanakan pada tahun 1997, sesuai dengan kondisi lingkungan pada saat itu (saat ijin dikeluarkan), dan sesuai pula dengan aturan pada saat itu, namun karena pelaksanaan pembangunan dilaksanakan pada tahun 2002 (5 tahun setelah ijin dikeluarkan) ijin dimaksud seharusnya diperbaharui karena selama 5 tahun telah terjadi banyak sekali perubahan kondisi lingkungan di lokasi, termasuk juga undang-undangnya. Acuan ijin Amdal yang dimiliki PT. DPUL adalah UU Lingkungan Hidup yang lama tahun 1982, sementara saat ini yang berlaku adalah Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang baru (UU No. 23 Tahun 1997), dengan demikian tidak pada tempatnya mempergunakan ijin Amdal yang sudah usang tersebut.
4. Ijin Blok Plan dari Walikotaamadya KDH Tingkat II Malang No. 650/187/428.308/1998. Ijin Elok plan ini pun, diberikan pada zaman Walikotaamadya Susanto 4 tahun yang lalu, dimana peruntukan dari lokasi sejak tanggal 18 Juni 1998 telah dievaluasi dan direvisi berdasarkan Keputusan DPRD Kotamadya Dati II Malang No. 11 Tahun 1998 tentang Persetujuan Diadakan Evaluasi dan Revisi Perda Kotamadya Dati II Malang Tahun 1993/1994-2000/2004, yang kemudian dituangkan dalam Perda No. 8 Tahun 1998 tentang Revisi

RTRW Kota Malang dan kemudian dituangkan lagi dalam Perda Kota Malang No. 7 Tahun 2001 tentang RTRW Kota Malang yang mana di lokasi disebutkan sebagai sarana pendidikan dan ruang terbuka hijau, sehingga ijin blok plan developer sudah bertentangan dengan Perda tentang Rencana Tata Ruang Wilayah, yang mana secara otomatis tidak berlaku lagi (lihat pula Surat Walikota Malang No. 5931/985/428.401/1998 tanggal 12 Juni 1998 tentang Usulan Perubahan Peruntukan Kawasan APP, Surat Pernyataan Walikota Malang No. 593/979/428.136/1998 tanggal 10 Juni 1998 tentang ketidakabsahannya Surat Keterangan Walikota No. 1965 Tahun 1991).

5.6.6. Opini Hukum Terhadap Keputusan DPRD Kota Malang No. 47 Tahun 2002

Bahwa pada tanggal 3 Desember 2002 DPRD Kota Malang telah mengeluarkan Keputusan DPRD Kota Malang Nomor 47 Tahun 2002 tentang Persetujuan Evaluasi/Revisi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2001-2011.

Bahwa pertimbangan hukum dikeluarkannya Keputusan DPRD Kota Malang tersebut sebagaimana dinyatakan dalam konsidera:

- a. Bahwa sampai saat ini Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Tahun 2001-2011 tidak dapat dijalankan karena secara materiil belum memenuhi unsur kebenaran yuridis, keadilan, kepastian hukum dan kegunaan, serta secara teknis belum ada aturan-aturan pelaksanaannya, yaitu Rencana Detail Tata Ruang Kota

(RDTRK), Rencana Tata Ruang Kota (TRRK) dan Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan (RTBL) sehingga perlu untuk mengevaluasi terhadap Peraturan Daerah dimaksud.

- b. Bahwa berdasarkan Surat Walikota Malang tanggal 30 Mei 2002 Nomor 050/736/420-123/2002 perihal penataan dan perantukan tanah eks APP Kelurahan Bareng Kecamatan Klojen Kota Malang dan Surat Walikota Malang tanggal 17 Juni 2002 Nomor 520/843/420-420/2002 perihal perubahan fungsi jalan di kawasan Perumnas Malang serta Surat Walikota Malang tanggal 13 September 2002 Nomor 650/1463/420-420/2002 perihal pembangunan prasarana jalan di lokasi Perumnas Sawojajar I maka perlu mengakomodasi aspirasi tersebut dengan mengadakan perubahan terhadap Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Tahun 2001-2011 dengan menetapkannya dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang.

Bahwa isi dari keputusan DPRD Kota Malang Nomor 47 Tahun 2002 tentang Persetujuan Evaluasi/Revisi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2001-2011 meliputi:

- a. Pasal 1, menyetujui Evaluasi/Revisi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2001-2011.
- b. Pasal 2, selama proses evaluasi/revisi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2001 masih berlangsung maka untuk menghindari stagnasi pembangunan, segala yang terkait dengan kegiatan pembangunan baik yang

dilakukan oleh Pemerintah maupun pihak swasta, maka Pemerintah Daerah harus mempergunakan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Tahun 1993/1994-2003-2004.

- c. Pasal 3, selambat-lambatnya pada bulan Januari 2003 setelah Surat Keputusan ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang segera membentuk Panitia Khusus dalam rangka mempersiapkan Rancang Evaluasi/Revisi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2001 dan mengeluarkan rekomendasi kepada Walikota untuk melanjutkan kegiatan pembangunan fisik.
- d. Pasal 4, usul, saran dan pendapat fraksi-fraksi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang dalam Rapat Paripurna Khusus tanggal 30 November 2002 dan dilanjutkan 3 Desember 2002 merupakan bagian yang tak terpisahkan dari keputusan ini.
- e. Pasal 5, keputusan ini berlaku sejak tanggal ditetapkan.
- f. Pasal 6, mengumumkan keputusan ini dalam Lembaran Daerah Kota Malang.

Jika dilihat dari bentuk Keputusan DPRD Kota Malang Nomor 47 Tahun 2002 tentang Persetujuan Evaluasi/Revisi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2001-2011 berdasarkan ilmu perundang-undangan sebagai berikut:

1. Materi Muatan

Berdasarkan ilmu perundang-undangan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah termasuk sebagai *Beschikking* yang hanya mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam instansi pembuatnya. Sehingga materi muatan yang bisa diatur adalah ketentuan-ketentuan yang

sifat keberlakuannya internal dan tidak mengatur masyarakat umum atau instansi lainnya.

Substansi Keputusan DPRD Kota Malang Nomor 47 Tahun 2002 tentang Persetujuan Evaluasi/Revisi Peraturan Daerah Kota Malang Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2001-2011 sebagaimana ketentuan Pasal 2 telah mengakibatkan tidak berlakunya Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2001-2011 dan memberlakukan kembali Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Nomor 8 Tahun 1995 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Tahun 1993/1994-2003-2004. Ketentuan yang demikian ini telah melebihi material muatan sebuah Keputusan DPRD yang bersifat mengikat ke dalam karena:

- a. Membatalkan keberlakuan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2001-2011, dengan memberlakukan kembali Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Nomor 8 Tahun 1995 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Tahun 1993/1994-2003-2004, padahal berdasarkan TAP MPRS No. III/MPR/2000 kedudukan Perda tidak termasuk peraturan perundang-undangan. Sehingga Keputusan DPRD tidak dapat membatalkan keberlakuan Perda sebagai peraturan perundang-undangan.
- b. Mengharuskan Pemerintah Daerah untuk menggunakan Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Nomor 8 Tahun 1995 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Tahun 1993/1994-2003-2004 berarti Keputusan tersebut telah mengikat keluar.

2. Bentuk Keputusan DPRD

Berdasarkan ilmu perundang-undangan bentuk sebuah produk hukum keputusan adalah mengikuti format yang lazim dan terdiri dari: Judul, Pembukaan, Batang Tubuh, Penutup, Penjelasan (jika diperlukan) dan Lampiran (jika diperlukan). Jika dilihat dari bentuk keputusan DPRD tersebut maka dapat dilihat sebagai berikut:

- a. Dari segi judul Keputusan DPRD Kota Malang Nomor 47 Tahun 2002 ini kabur/tidak jelas. Disebutkan dalam judul: .. TENTANG PERSETUJUAN EVALUASI/REVISI PERATURAN..... Pencantuman Evaluasi dipersamakan dengan revisi dengan meletakkan tanda baca (/) adalah tidak tepat. Mengingat bahwa evaluasi dan revisi punya makna yang sangat berbeda dalam ilmu perundang-undangan. Evaluasi berarti penilaian atas berlakunya suatu peraturan sehingga dapat diketahui efektivitas suatu peraturan dan akhirnya dapat dilakukan perubahan, pencabutan atau mempertahankan peraturan tersebut. Sedangkan revisi atau perbaikan adalah termasuk dalam pengertian perubahan peraturan. Di dalam perubahan ini tidak ada lagi ada evaluasi, namun yang ada adalah pengkaidahan untuk menyempurnakan substansi peraturan yang dirubah. Dengan demikian judul Keputusan DPRD tersebut tidak jelas mau melakukan evaluasi atau mau melakukan perubahan Peraturan Daerah.

b. Dilihat dari segi pembukaan yang terdiri dari:

1. Konsideran

Disebutkan dalam Menimbang huruf (a) bahwa sampai saat ini Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2001-2011 tidak dapat dijalankan karena secara materiil belum memenuhi unsur kebenaran yuridis, keadilan, kepastian hukum, dan kegunaan, serta secara teknis belum ada aturan-aturan pelaksanaannya, yaitu Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK), Rencana Tata Ruang Kota (RTRK) dan Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan (RTBL) sehingga perlu untuk mengevaluasi terhadap Peraturan Daerah dimaksud.

Dasar pertimbangan ini menggunakan logika hukum terbalik dengan mengesampingkan keberlakuan Perda karena tidak ada aturan-aturan pelaksanaannya, yaitu Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK), Rencana Tata Ruang Kota (RTRK) dan Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan (RTBL) aturan pelaksanaan. Seharusnya justru ketika aturan-aturan pelaksanaannya tidak ada maka dibuatkan dan bukan malah tidak memberlakukan Perda yang sudah ada. Justru dalam logika hukum yang demikian ini maka tidak terjadi kepastian hukum, dan ketidakadilan. Dengan demikian pertimbangan bahwa belum memenuhi unsur kebenaran yuridis, keadilan, kepastian hukum dan kegunaan adalah menyesatkan.

Dasar pertimbangan kedua sebagaimana dinyatakan dalam huruf (b) hanya melihat dari satu aspek saja yaitu Pemerintah Kota Malang melalui tiga Surat Walikota yang dikirimkan ke DPRD Kota Malang. DPRD Kota Malang tidak menimbang bahwasanya ada aspirasi lain dari masyarakat tidak setuju dengan peralihan fungsi lahan terutama lahan eks APP menjadi kawasan perumahan. Dengan demikian DPRD Kota Malang sangat berat sebelah dan tidak melakukan fungsi penyaluran aspirasi masyarakat. Fungsi DPRD Kota Malang dalam masalah ini lebih pada penyaluran aspirasi pemerintah Kota Malang yang sebetulnya keinginan dari developer bukan menyalurkan aspirasi Pemerintah Kota Malang.

Dengan demikian Keputusan DPRD Kota Malang tersebut juga mengandung unsur Korupsi antara Developer, Pemerintah Kota Malang dan DPRD Kota Malang karena prosesnya yang tidak wajar. Pihak developer telah mengirimkan surat permohonan kebijakan DPRD mengenai lahan eks APP No. 062/ER-Wal/DPUL/IX/2002 kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang dengan tembusan Walikota Malang agar dapatnya DPRD Kota Malang memberikan kebijakan politik bahwa pembangunan perumahan di lahan eks APP dapat dilaksanakan berdasarkan ketentuan Perda No. 8 Tahun 1995.

Pihak developer juga telah mengajukan surat permohonan kepada Walikota Malang tanggal 18 September 2002 Nomor 062/ER-Wal/DPUL/IX/2002 agar memberikan rekomendasi

pelaksanaan kegiatan, sesuai dengan perijinan yang telah ada. Kemudian Walikota menindaklanjuti dengan surat Walikota kepada DPRD Kota Malang No. 050/736/420-123/2002 tanggal 30 Mei 2002, perihal penataan dan peruntukan tanah eks APP Kelurahan Barend Kecamatan Klojen Kota Malang. Dalam proses ini maka dengan dikabulkannya permohonan kebijakan pihak developer untuk menyimpangi Perda No. 7 Tahun 2001 dan memberlakukan Perda Nomor 8 Tahun 1995 dengan dikeluarkannya Keputusan DPRD Kota Malang Nomor 47 Tahun 2002 tentang Persetujuan Evaluasi/Revisi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2001-2011 maka Walikota Malang dan DPRD Kota Malang telah menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi (developer).

2. Sedangkan dilihat dari dasar hukum yang dipakai maka nampak adanya inkonsistensi antara materi muatan Keputusan Dewan ini dengan dasar hukum yang dipakai, seperti misalnya:
 1. Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang bahwa di dalam Pasal 3 huruf c angka 4 disebutkan tujuan pemanfaatan ruang berkualitas adalah untuk mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan. Sedangkan apabila

menunjuk isi Keputusan Dewan ini dengan memberlakukan Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Nomor 8 Tahun 1995 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Tahun 1993/1994-2003-2004 maka terjadi perubahan fungsi ruang dari Ruang Terbuka Hijau sebagai konservasi lingkungan menjadi fungsi ruang perumahan. Hal demikian tentunya akan terjadi kerusakan lingkungan terutama di lahan eks APP.

2. Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman. Bahwa di dalam Pasal 3 disebutkan bahwa penataan perumahan dan pemukiman berlandaskan pada asas manfaat, adil dan merata, kebersamaan dan kekeluargaan, kepercayaan diri sendiri, keterjangkauan, kelestarian lingkungan hidup. Sedangkan apabila menunjuk substansi Keputusan DPRD ini maka akan terjadi kerusakan lingkungan hidup, bukan kelestarian lingkungan hidup karena lahan eks APP merupakan Ruang Terbuka Hijau yang memiliki keanekaragaman varietas tanaman langka dan berbagai sumber daya hayati lainnya serta fungsi resapan air. Akan dibangunnya proyek perumahan di lahan eks APP akan mengakibatkan kerusakan lingkungan.
3. Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme bahwa diakui Asas Kepastian Hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan,

kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara. Dengan adanya Keputusan DPRD ini justru tidak terjadi kepastian hukum, karena Perda dibatalkan keberlakuannya hanya dengan Keputusan DPRD yang bukan merupakan peraturan perundang-undangan. Bahwa diakui Asas Kepentingan Umum yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif. Dengan adanya Keputusan DPRD ini tampak bahwa demi kepentingan segolongan/sekelompok orang maka hukum (Perda dirubah dan kepentingan masyarakat untuk menikmati lingkungan yang sehat dan kelestarian lingkungan demi kelangsungan hidup orang banyak terabaikan. Selain itu Keputusan DPRD ini juga melanggar Asas Keterbukaan, Asas Tertib Penyelenggaraan Negara dan Asas Profesionalitas.

4. Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2001-2011. Perda ini adalah Perda yang akan direvisi maka tentunya tidak dapat dijadikan dasar hukum. Sekali lagi terjadi logika hukum yang menyesatkan dengan menyandarkan pada Perda yang akan direvisi. Perda Nomor 7 tersebut dinyatakan belum memenuhi kebenaran yuridis, namun ternyata dijadikan dasar hukum, maka apa nantinya hasil revisi Perda tersebut tidak lebih tidak memenuhi kebenaran yuridis.

c. Dalam Batang Tubuh/Isi nampak bahwa:

- Substansi Pasal 1 kabur/obscur karena menyamakan evaluasi dan revisi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2001-2011.
- Substansi Pasal 2 melebihi materi muatan keputusan karena menyatakan tidak berlakunya Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2001-2011 dan mengharuskan Pemerintah Kota untuk mempergunakan Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Nomor 8 Tahun 1995 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Tahun 1993/1994-2003-2004 padahal secara yuridis Perda Nomor 7 Tahun 2001 tersebut masih berlaku dengan tidak ada peraturan perundang-undangan lain yang menyatakan tidak berlaku.
- Substansi Pasal 6 tidak sesuai dengan ketentuan penyusunan peraturan perundang-undangan dengan mengumumkan Keputusan DPRD ini dalam Lembaran Daerah Kota Malang. Secara ilmu perundang-undangan, suatu peraturan diumumkan dalam Lembaran Daerah adalah karena untuk memenuhi unsur publisitas peraturan perundang-undangan yang berlaku umum. Sedangkan Keputusan DPRD adalah bersifat internal dan hanya mengikat bagi para anggota DPRD Kota Malang, sehingga tidak perlu diumumkan dalam Lembaran Daerah.

d. Sedangkan dalam kesimpulan terdiri dari:

1. Materi muatan yang menjelaskan bahwa: Substansi Keputusan DPRD Kota Malang Nomor 47 Tahun 2002 tentang Persetujuan Evaluasi/Revisi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2001-2011 sebagaimana ketentuan Pasal 2 telah mengakibatkan tidak berlakunya Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2001-2011 dan memberlakukan kembali Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Nomor 8 Tahun 1995 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Malang Tahun 1993/1994-2003-2004. Ketentuan yang demikian ini telah melebihi materi muatan sebuah Keputusan DPRD yang bersifat mengikat ke dalam.
2. Dilihat dari Bentuk Keputusan DPRD nampak di sini bahwa:
 - a. Judul keputusan DPRD Kota Malang Nomor 47 Tahun 2002 ini kabur/tidak jelas dan obscur karena mempersamakan antara evaluasi dan revisi Perda.
 - b. Sedangkan pembukaan yang terdiri dari:
 - 1) Konsideran, bahwa dasar pertimbangan Keputusan DPRD ini menggunakan logika hukum terbalik dengan mengesampingkan keherlakuan Perda karena tidak ada aturan-aturan pelaksanaannya. Seharusnya justru ketika aturan-aturan pelaksanaannya tidak ada maka dibuatkan dan bukan malah tidak memberlakukan Perda yang sudah ada.

- 2) Dasar Hukum, bahwa adanya inkonsistensi antara materi muatan Keputusan Dewan ini dengan dasar hukum yang dipakai yaitu: Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang, Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman, Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bebas dari korupsi, kolus dan Nepotisme, dan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2001-2011 padahal Perda ini adalah Perda yang akan direvisi maka tentunya tidak dapat dijadikan dasar hukum.
- 3) Dalam Batang Tubuh/Isi nampak bahwa substansi Pasal 1 kabur/obscur, substansi Pasal 2 melebihi materi muatan Keputusan, Substansi Pasal 6 tidak sesuai dengan ketentuan penyusunan peraturan perundang-undangan.

Sementara khusus tanah APP/SNAKMA yang berada di Jalan Veteran seluas $\pm 86.230 \text{ m}^2$ yang telah dikuasai oleh PT. Bangun Karsa Bentala (BKB) melalui *ruislah* yang prosesnya cukup panjang serta agak rumit karena tidak seperti biasanya proses *ruislah* yang kita ketahui.

Sesuai dengan Surat Keputusan Walikota Malang (H. Suyitno) Nomor 4060.135.06-03-NF.I.S-2003 tertanggal 27 Maret tahun 2003 tentang pemberian izin lokasi untuk keperluan pembangunan kampus pendidikan, perumahan, rumah sakit dan perkantoran kepada PT. Bangun Karsa Bentala. Jadi jelas di sini bahwa ijin lokasi yang diberikan kepada PT. Bangun Karsa

Bentala untuk keperluan pembangunan kampus pendidikan, perumahan, rumah sakit dan perkantoran. Akan tetapi dalam kenyataannya bangunan yang didirikan di situ adalah pusat perdagangan (MATOS), Ruko (rumah toko), perumahan dan tempat rekreasi playground.

Sesuai dengan surat izin mendirikan bangunan (IMB) Matos yang dikeluarkan oleh Dinas Perijinan Kota Malang Nomor 640/372/420.318/2004 tertanggal 30 Maret 2004 yang diberikan kepada PT. Pendopo Niaga yang mana IMB ini diperuntukkan untuk pembangunan area perdagangan (pusat perbelanjaan) 4 (empat) lantai dengan basementnya. Sebelum Matos dibangun sebetulnya masih ada tanah beserta bangunan rumah warga yang sudah mendiami rumah tersebut \pm 25 tahun yang berada dalam lingkungan kompleks perumahan Sekolah Menengah Peternakan Malang (SNAKMA) sebelum tanah tersebut diruisslagh dengan PT. Bangun Karsa Bentala. Jika dilihat dari *master plan* Kota Malang, jelas lokasi dimana Matos berdiri berdasarkan pemetaan wilayah dan detail penggunaan lahannya, sebenarnya diperuntukkan untuk fasilitas umum dan sosial berdasarkan pada RT/RW Kota Malang, tetapi justru dibuat sebagai tempat perdagangan dan jasa. Hal ini jelas merupakan kekeliruan dan kesalahan dari pemerintah kota sehingga wajar jika banyak pihak yang menentang terhadap keberadaan Matos tersebut.

Berdasarkan RT/RW Kota Malang terlihat bahwa tempat dibangunnya Matos ini adalah daerah berwarna merah, yang artinya dalam ilmu tata ruang berarti termasuk daerah yang memiliki fungsi untuk membangun fasilitas umum. Fasilitas umum yang termasuk di dalamnya adalah perkantoran, kesehatan, pendidikan, gedung serbaguna, gedung kesenian, gedung olahraga,

stasiun/ terminal dan tempat wisata. Dengan demikian jelas keberadaan Matos di wilayah tersebut menyalahi PT/RW Kota Malang. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh staf bidang fisik dan prasarana Bappeko Kota Malang yang menyatakan bahwa:

"... Sebenarnya untuk kawasan Matos sendiri memang awalnya adalah lahan dari Departemen Pertanian yang di atasnya didirikan SNAKMA, dan berdasarkan Perda No. 8 tahun 1995 memang kawasan ini adalah kawasan perumahan, jadi peruntukannya memang untuk perumahan dan fasilitas pendukungnya ... tetapi setelah dikeluarkan Perda pengganti yaitu Perda No. 7 Tahun 2001 fungsi lahan ini dikembalikan pada fungsi semula yaitu sebagai areal pendidikan ... dengan demikian memang ada ketidaksesuaian yang terjadi antara RTRW dan implementasinya ..." (Wawancara, 3 April 2006).

Selain itu yang diteliti dalam penelitian ini adalah masalah pelepasan hak atas tanah yang dilanjutkan dengan pendistribusian kapling pemilikan tanah yang baru saja penyelesaian sertifikat tanah kepada para peserta.

Untuk masalah sertifikat tanah, kasus yang banyak terjadi adalah pemerintah Kota Malang beserta jajarannya yang mengurus masalah pertanahan terutama BPN (Badan Pertanahan Nasional) Kota Malang ternyata belum menjalankan fungsinya sebagaimana mestinya.

Pusat perbelanjaan Matos yang dibangun di atas tanah seluas 8,6 ha rencananya akan dibangun perumahan, rumah sakit serta fasilitas lainnya sebagaimana tercantum dalam surat ijin lokasi. Akan tetapi dalam kenyataannya ternyata dibangun dalam konflik pertanahan dengan warga yang menghuni di dalam areal tanah tersebut dengan pihak pengembangan/developer, yang kendatipun demikian Badan Pertanahan Nasional telah mengeluarkan sertifikat tanah. Padahal menurut aturan pertanahan yang berlaku adalah BPN tidak dibenarkan mengeluarkan atau

menerbitkan sertifikat tanah apabila tanah tersebut masih dalam sengketa. Akan tetapi yang terjadi adalah sebaliknya yaitu BPN menerbitkan sertifikat tanah kepada PT. Bangun Karsa Bentala (pengembang) dengan alasan bahwa ketika PT. Bangun Karsa Bentala mengajukan hak atas tanah telah memenuhi salah satu persyaratan yang harus dipenuhi yaitu ijin lokasi dan SK Walikota Malang tanggal 27 Januari 2003 Nomor 460.135.06.NF.1.S.2003. Sehingga yang terjadi adalah tuntutan atas nama masyarakat kepada Badan Pertanahan Nasional Kota Malang atas penyalahgunaan wewenang dan tindak pidana korupsi yang dituduhkan di pengadilan.

Tuntutan yang dialamatkan kepada Pemerintah Kota Malang ini terbagi menjadi 2 (dua) jenis. Pertama, tuntutan yang terkait dengan sertifikat tanah yang diterbitkan oleh BPN. Mengingat syarat bahwa sertifikat tidak dapat diterbitkan jika sengketa masih terjadi di atas tanah tersebut, seperti contoh adanya warga (Ibu Soetjiati) yang masih bersengketa dengan pihak pengembang/*developer*.

Ibu Soetjiati adalah salah satu dari beberapa warga yang lahan beserta bangunan rumah yang ada di atasnya terkena proyek Matos. Ibu Suci menempati tanahnya ± sudah 25 tahun yang menempati lahan beserta bangunan rumah yang diberi oleh Departemen Pertanian yang di atas tanah tersebut dahulu dibangun SNAKMA (Sekolah Peternakan Malang). Bukti kepemilikan yang dipegang Ibu Suci atas tanah tersebut adalah surat keterangan dari Departemen Pertanian. Ketika Matos direncanakan untuk didirikan/dibangun, Ibu Suci diminta untuk melepaskan tanahnya guna pembangunan Matos tersebut. akan tetapi Ibu Suci tidak mau melepasnya

karena tanah dan bangunan rumah tersebut adalah tanah turun temurun yang ia dapat dari ayahnya. Ayahnya sendiri telah menempati tanah ini sejak sebelum ia lahir.

Kedua, tuntutan yang terkait dengan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) yang diterbitkan oleh Dinas Perijinan Kota Malang. Tuntutan yang diajukan atas nama masyarakat yang ditujukan kepada BPN dan Dinas Perijinan Kota Malang. BPN dituntut karena BPN adalah pihak yang menerbitkan sertifikat dan ijin lokasi bagi pembangunan Matos ini, padahal jelas sekali ini telah menyalahi ketentuan yang ada. Sedangkan Dinas Perijinan dituntut karena ia telah mengeluarkan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), padahal IMB inipun cacat secara hukum karena mendasarkan diri pada Perda yang salah. Karena Perda yang berlaku saat ini adalah Perda No. 7 Tahun 2001 dan bukannya Perda No. 8 Tahun 1995. Selain itu juga IMB dari Matos ini adalah ijin untuk untuk pembuatan ruko 3 lantai serta pusat perdagangan 4 lantai dengan *basement*-nya. Dengan dibangunnya Matos yang merupakan pusat perbelanjaan yang berskala regional, otomatis IMB ini tidak sah dan seharusnya pemerintah menindak pihak pengembang dan Matos bukan justru mengijinkannya berdiri tanpa syarat yang memberatkan.

Dalam penelitian ini, keberadaan Matos sebagai salah satu obyek pembangunan di Kota Malang jika dilihat dari aspek pencabutan Hak Atas Tanah demi kepentingan pembangunan, berkaitan dengan upaya memperoleh sesuatu hak atas tanah serta mendapatkan sertifikat hak atas tanah sebagai tanda bukti kepemilikan.

Berdasarkan data lapangan yang diperoleh diketahui bahwa pembangunan Matos ini prosesnya dimulai dengan dilakukannya ruislag tanah yang dimiliki oleh Departemen Pertanian yang di atasnya dibangun Sekolah Peternakan Menengah Atas (SNAKMA). Proses ruislag ini dilakukan pada tahun 1995. Dengan dilakukannya ruislag ini maka tanah seluas 8,6 ha ini menjadi milik pihak ketiga yang dalam hal ini adalah PT. Bangun Karsa Bentala.

Tetapi ternyata dari 8,6 ha luas lahan tersebut masih ada tanah milik dari warga masyarakat. Ibu Suci adalah salah satu dari beberapa anggota masyarakat yang menempati lahan yang tidak mau pindah dari lokasi tersebut. Alasannya adalah bahwa tanah ini telah ditematinya selama 25 tahun dan juga ia telah memiliki surat keterangan dari pihak APP yang mengelola Sekolah Peternakan Menengah Atas, bahwa memang Ibu Suci menempati lahan tersebut dan diijinkan oleh pihak APP.

Kasus ini tidak selesai sampai di sini saja, karena ternyata masalah ini kemudian menyeret Ibu Sutjiati ke pengadilan. Argumen yang dikemukakan oleh pihak pengembang adalah bahwa mereka telah memiliki sertifikat atas tanah tersebut. sedangkan Ibu Sutjiati tidak memiliki sertifikat tanah tetapi hanya memiliki surat keterangan dari pihak APP.

Pencabutan hak atas tanah yang dialami Ibu suci sepertinya tidak manusiawi karena hak atas tanah yang dimilikinya tidak diakui oleh negara. Tetapi poin penting yang seharusnya diingat adalah, Ibu Suci walaupun tidak memiliki sertifikat tanah, tetapi ia memiliki surat keterangan dari pemilik tanah sebelumnya. Jika kita lihat dari aspek yuridis maka sebenarnya sertifikat

yang dimiliki oleh PT. Bangun Karsa Bentala itu tidak sah, karena dibuat ketika masih terjadi konflik atas hak tanah tersebut. Oleh karena itu, BPN sebagai pihak yang mengeluarkan sertifikat kemudian justru dituntut karena telah melakukan penyalahgunaan wewenang dan melakukan tindakan cacat hukum.

Dari apa yang diuraikan tersebut di atas maka dapat dijelaskan bahwa dalam rangka pembangunan Malang Town Square (Matos) di Kota Malang ini telah terjadi pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan baik oleh pengembang maupun Pemerintah Kota sendiri. Adapun jenis pelanggaran yang dilakukan dalam pembangunan proyek Matos tersebut antara lain:

1. Apabila dilihat dari kebijakan tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang khususnya berdasarkan Perda No. 7 Tahun 2007 tentang RT/RW jelas bahwa lokasi tempat dibangunnya Malang Town Square bertentangan dengan Perda tersebut yaitu bahwa: Di dalam Perda No. 7 tahun 2001 tentang RTRW tidak ditemukan landasan yang dapat dijadikan pembenaran /justifikasi pembangunan Matos di Jl. Veteran dan lokasi eks APP, ditemukan sebagai berikut:

1. Pasal 16 mengenai Pengembangan Pariwisata
 - a. Ayat (2) huruf g, "Pengembangan APP sebagai obyek atau taman wisata yang berorientasi pada pelestarian alam yang ada dan ilmu pengetahuan (pendidikan) lingkungan".
 - b. Lokasi yang sekarang dibangun Matos merupakan lahan yang sebelumnya digunakan pendidikan APP Arahan Perda RTRW di atas sangat jelas bahwa lokasi tersebut merupakan pengembangan obyek wisata yang berorientasi pelestarian alam dan ilmu pengetahuan lingkungan.
2. Pasal 19 mengenai Pengembangan Kawasan Perdagangan dan Jasa
 - a. Ayat (5) "Untuk perdagangan dan jasa selain yang dimaksud dalam ayat (2), (3), (4) yang berada di sekitar koridor jalan-jalan utama Kota Malang yang menuju pusat kota diarahkan untuk jenis perdagangan dan jasa dengan intensitas yang rendah dan sedang". Pengembangan perdagangan dan jasa selain yang telah ditentukan dalam ayat (2), (3), (4) dimungkinkan pada sekitar koridor jalan utama yang menuju pusat kota. Meskipun Jl. Veteran tidak disebut secara implisit, namun dapat digolongkan sebagai jalan utama menuju pusat kota. Jadi di sepanjang Jl. Veteran menurut Perda RTRW memang dimungkinkan dibangun kegiatan perdagangan dan jasa namun intensitasnya hanya rendah dan sedang. Perdagangan dan jasa intensitas rendah dan sedang dalam planologi merupakan kriteria tingkat pelayanannya bersifat lokal. Sedangkan konsep Matos pelayanannya bersifat regional.

- b. Ayat (7) "Pengembangan Malang Trade Centre pada bagian utara Kota Malang, yaitu di antara Mojolangu dan Tunjungsekar atau kawasan LIK selain dimaksud ayat (2), (3), (4), (6)".

Konsep pembangunan Matos dengan tingkat pelayanan regional dengan berbagai fasilitas yang ditawarkan harusnya menempati lokasi pengembangan Malang Trade Centre.

3. Pasal 20 ayat (5) mengenai Ruang Terbuka Hijau (RTH) dan Olah Raga

- Huruf l "Lokasi-lokasi penting seperti kawasan Unibraw serta kawasan lain yang memiliki lahan cukup luas dikembangkan konsep ruang terbuka hijau yang ramah lingkungan, serta untuk kawasan perkantoran dan perguruan tinggi, khusus untuk kawasan APP keberadaannya selain peruntukan sebagai RTH yang ramah lingkungan juga diarahkan sebagai obyek wisata yang berorientasi pada pelestarian alam yang ada dan pendidikan lingkungan".
- Kawasan Unibraw dan kawasan lain yang memiliki lahan cukup luas arah pengembangannya sebagai RTH. Demikian juga kawasan APP (lahan yang kini ditempati pembangunan Matos semula kampus APP) sesuai dengan Perda RTRW diarahkan selain untuk RTH juga sebagai obyek wisata yang berorientasi pada pelestarian alam dan pendidikan lingkungan.

4. Dalam Pasal 27 (2) mengenai Jaringan Jalan Sekunder

- Sub b, "Jalan kolektor sekunder yaitu diarahkan yang menghubungkan rencana pusat BWK dengan pusat pelayanan BWK ... Jalan Bandung – Jalan Veteran – Jalan Sigura-gura terus belok ke utara ...".
- Jl. Veteran termasuk jaringan jalan kolektor sekunder, dimana untuk intensitas bangunan komersial yang diijinkan sebagaimana diatur dalam pasal 22 sub c "perdagangan dan jasa yang berada di sekitar koridor jalan utama (arteri dan kolektor) tetapi tidak berada di pusat kota sebagaimana dimaksud dalam huruf a, untuk Koefisien Dasar Bangunan (KDB) 80-90%, Koefisien Lantai Bangunan (KLB) 0,80-2,40 dan Tinggi Lantai Bangunan (TLB) 1-3 lantai".
- Dengan pembatasan-pembatasan tersebut, walaupun ketentuan ini digunakan; maka tinggi lantai maksimal 3 lantai. Pembangunan Matos yang sedang berjalan sudah melebihi yang diperbolehkan".

Dari penelusuran Perda No. 7 Tahun 2001 tentang RTRW, dapat disimpulkan bahwa:

1. Lahan yang sekarang didirikan Matos peruntukannya adalah RTH ramah lingkungan yang juga diarahkan sebagai obyek wisata, berorientasi pada pelestarian alam yang ada, dan pendidikan lingkungan. RTH tidak dapat dialihkan peruntukannya
2. Jalan Veteran termasuk golongan jalan koridor utama menuju pusat kota (kolektor sekunder) dimungkinkan untuk kegiatan Perdagangan

dan jasa namun intensitasnya rendah dan sedang. Pada golongan ini bangunan yang diijinkan untuk Koefisien Dasar Bangunan (KDB) 80-90%, Koefisien Lantai Bangunan (KLB) 0,80-2,40 dan Tinggi Lantai Bangunan (TLB) 1-3 lantai.

3. Perdagangan dengan tingkat pelayanan regional dan fasilitas yang luas semacam konsep Matos telah disediakan areanya disebut dengan Pengembangan Malang Trade Centre terletak pada bagian utara Kota Malang, yaitu di antara Mojolangu dan Tunjungsekar.

II. Pembangunan Matos telah melanggar Undang-undang Lingkungan Hidup karena Amdal (Analisa Mengenai dampak lingkungan) Matos baru dibuat setelah Matos dibangun. Hal ini nampak dari apa yang dikemukakan oleh (Hari Supriyanto) pengacara dari lembaga Bantuan Hukum Solidaritas Rakyat, anti korupsi dalam Rapat Komisi Analisa Mengenai Dampak Lingkungan Pemerintah Kota Malang pada tanggal 29 April 2005 yang mengingatkan bahwa Pasal 7 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 27 Tahun 1999 tentang Amdal menyatakan bahwa Amdal wajib dibuat sebelum surat ijin lain diberikan seperti ijin mendirikan bangunan (IMB). Akan tetapi dalam kenyataannya surat ijin mendirikan bangunan (IMB) telah keluar terlebih dahulu sehingga mendapat protes dari masyarakat.

Rapat Komisi Amdal yang dilaksanakan sebagai bagian dari pengurusan dokumen Amdal Matos tersebut dinilai tidak sah, karena Komisi Amdal Pemerintah Kota Malang hanya melaksanakan kegiatan tersebut sebagai bagian atau formalitas sehingga dapat dinilai atau diklaim

bahwa telah memenuhi persyaratan konsultasi dengan masyarakat sebagaimana perintah Undang-undang.

Di dalam rapat komisi Analisa Mengenai Dampak Lingkungan Pemkot Malang ketika itu diwarnai kejanggalan-kejanggalan yang dikemukakan oleh sejumlah aktivis yang tergabung dalam Aliansi Masyarakat Peduli Lingkungan (AMPL). Akibat kegagalan tersebut Pemerintah Kota Malang yang diwakili oleh Kepala Bagian Lingkungan Hidup (Haryono) dan kepada bagian hukum (Wasto) diminta untuk memerintahkan satuan polisi pamong praja menghentikan pembangunan Matos, karena dokumen Amdalnya baru dibuat sementara bangunan Matos yang menimbulkan kontroversial sudah berdiri. Karena Pemkot menolak untuk memerintahkan Satuan Polisi Pamong Praja menghentikan kegiatan pembangunan Matos maka Pemerintah kota dinilai telah melanggar Undang-undang Lingkungan Hidup.

III. Dinas Perijinan Pemerintah Kota Malang dinilai oleh publik telah melanggar aturan karena menerbitkan surat ijin mendirikan bangunan (IMB) untuk pembangunan Matos seharusnya Dinas Perijinan mengeluarkan IMB apabila telah mendapatkan *advice planning* dari bagian tata kota dan warga sekitarnya apakah keberatan atau tidak dengan dibangunnya bangunan Matos tersebut. selain itu, Dinas Perijinan juga harus mengacu kepada RTRW yang berlaku yaitu Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang wilayah Kota Malang tahun 2001-2010, jika melanggar atau tidak sesuai dengan RTRW yang berlaku sebaiknya tidak usah mengeluarkan Surat Ijin Mendirikan Bangunan

Oleh karena itu surat keputusan yang dikeluarkan oleh Dinas Perijinan yaitu Surat Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) Nomor 640/372/450.3:8/2004 tanggal 30 Maret 2004 yang diberikan kepada PT. Pendopo Niaga (Matos) dituntut untuk dicabut kembali karena dianggap tidak tepat. Akan tetapi jawaban dari pihak Dinas Perijinan mengatakan bahwa untuk mencabut Surat IMB tersebut bukan kewenangannya melainkan kewenangan Walikota karena pihak perijinan sekedar melaksanakan kewenangan Walikota yang didelegasikan kepada Dinas Perijinan sebagaimana tertera dalam Surat Keputusan Walikota Malang Nomor 133 Tahun 2001, tanggal 9 Januari 2001 tentang Pendelegasian sebagian tugas dan wewenang Walikota Malang kepada Dinas Perijinan Kota Malang untuk menyelesaikan surat ijin mendirikan bangunan.

IV. Dari segi pengadaan tanah sebelum didirikan bangunan Matos di lokasi tersebut sebenarnya masih terjadi sengketa antara pengembang (PT. Bangun Karsa Bentala) dengan penghuni yang masih bertempat tinggal di lokasi dimana Matos didirikan yaitu salah satunya Ibu Soetjiati, SH. yang sudah menempati rumah di lokasi tersebut selama kurang lebih 25 tahun waktu itu masih terjadi sengketa dengan pengembang, karena Ibu Soetjiati tidak mau diisuruh pindah. Akan tetapi pihak Badan Pertanahan Nasional (BPN) Malang telah menerbitkan Sertifikat Tanah untuk pengembang (PT. Bangun Karsa Bentala). Padahal BPN tidak dibenarkan menerbitkan sertifikat apabila tanah tersebut masih dalam sengketa. Oleh karena itu BPN Kota Malang sebagai pihak yang mengeluarkan sertifikat kemudian dituntut karena telah melakukan penyalahgunaan wewenang dan melakukan tindakan cacat hukum.

Selain itu jika dilihat dari ijin lokasi yang diberikan oleh Walikota Malang kepada PT. Bangun Karsa Bentala yaitu berupa Keputusan Walikota Malang Nomor 460.135.06-03-NF.1.S-2003 bertanggal 27 Januari tahun 2003 tentang Pemberian Ijin Lokasi untuk keperluan pembangunan Kampus Pendidikan, Perumahan, Rumah Sakit dan Perkantoran kepada PT. Bangun Karsa Bentala. Jadi jelas dalam ijin lokasi tidak tercantum bahwa di lokasi tersebut akan dibangun hypermarket, seperti Matos yang menimbulkan kontroversial itu. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh mantan kepala Badan Pertanahan Nasional Kota Malang ketika itu menyatakan bahwa:

“... saya juga kaget kenapa berubah bangunan jadi Matos padahal di ijin lokasi dari Walikota Malang jelas itu untuk keperluan pembangunan kampus pendidikan, perumahan, rumah sakit, dan perkantoran. Bukan untuk Matos, akan tetapi kita lihat mungkin bahwa penerima ijin lokasi itu sudah banyak pengeituran yang telah dikeluarkan untuk biaya atau ongkos macam-macam sehingga tanah itu kemudian dijual ke FT. Lippo Karawaci sehingga oleh pihak Lippo Karawaci kemudian dibangun gedung Matos tersebut” (wawancara 26 Desember 2006).

Dari apa yang diuraikan tersebut jelas telah terjadi penyimpangan dan penyalahgunaan peruntukan dari ijin lokasi yang diperoleh dari Walikota Malang sehingga terjadilah protes dari kalangan publik (masyarakat). Akan tetapi walaupun diprotes oleh masyarakat melalui elemen-elemen masyarakat yang ada di Kota Malang, mengapa dari pihak pemerintah Kota Malang diam saja tidak mengambil tindakan baik berupa teguran atau memanggil pihak yang terkait dengan masalah tersebut sehingga menimbulkan kecurigaan di kalangan masyarakat.

BAB VI

PEMBALASAN

BAB VI

PEMBAHASAN

Pembahasan yang akan disajikan pada bab VI ini didasarkan pada apa yang telah diuraikan pada bab V tentang hasil penelitian dan analisis yang meliputi berbagai kepentingan yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan pembangunan Malang Town Square (Matos), relasi kekuasaan di antara kelompok-kelompok kepentingan mobilisasi sumber daya dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah dan kelompok yang diuntungkan dalam kebijakan tersebut.

6.1. Berbagai Kelompok Kepentingan yang Terlibat dalam Proses Perumusan Kebijakan

Dalam masyarakat terdapat tiga kelompok kepentingan (*stakeholder*) yaitu pemerintah (negara), pelaku bisnis (pasar) dan masyarakat (*civil society*). Di antara kelompok tersebut masing-masing memiliki fungsi yang berbeda walaupun sesungguhnya saling berkaitan antara satu dengan yang lain. Fungsi pemerintah termasuk pemerintah daerah adalah mengatur memberi pelayanan dan memfasilitasi kebutuhan *stake holders* yang lain sehingga situasi yang kondusif bagi setiap usaha menciptakan kesejahteraan masyarakat. Sedangkan pelaku bisnis adalah komunitas yang melakukan kegiatan ekonomi yang berorientasi profit (mencari keuntungan). Dan masyarakat sipil adalah kalangan yang difasilitasi, dilayani dan diberdayakan.

Proses demokrasi akan berjalan manakala hubungan di antara *stake holders* tersebut menjalin hubungan keseimbangan tanpa harus mereduksi fungsi dan perannya masing-masing. Dalam proses perumusan kebijakan pembangunan

Malang Town Square (Matos) terutama dalam hal perolehan tanah melalui ruislagh antara tanah Akademi Penyuluhan Pertanian (APP) milik Departemen Pertanian Republik Indonesia dengan PT. Bangun Karsa Bentala. Di sini tampak bagaimana pemerintah dalam membuat keputusan tentang peruntukan lahan yang diminta atau diinginkan pengembang (pasar) seperti contoh misalnya dalam Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK) Kota Malang kawasan APP (Akademi Penyuluhan Pertanian) dinyatakan sebagai kawasan pendidikan dan Ruang Terbuka Hijau (RTH). Akan tetapi pada tanggal 25 Juni 1999 Walikota Malang (H. Susanto) pada waktu itu membuat surat keterangan sepihak yang isinya baliwa lahan Sekolah Pertanian Menengah Atas (SPMA) yang berlokasi di Jl. Ir Rais daerah Tanjung Kelurahan Bareng berdasarkan RUTRK Kotamadya Malang penggunaannya termasuk kawasan pemukiman. Padahal jelas dalam Perda tentang RT/RW tahun 1991 kawasan tersebut adalah untuk pendidikan dan Ruang Terbuka Hijau (RTH). Kemudian surat tersebut dibantah sendiri oleh Walikotaamadya Malang dengan surat pernyataan Nomor: 593/979/1128/131/J/1998 yang menyatakan surat tersebut diragukan kebenaran atau keabsahannya dan dinyatakan tidak pernah ada. Akan tetapi dalam Peraturan Daerah No. 8 Tahun 1995 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kotamadya Dati II Malang Tahun 1993/1994-2000/2004, Lampiran 1 halaman iii, poin 2, dinyatakan bahwa areal bekas Sekolah Peiternakan Atas (APP) di Tanjung diperuntukan bagi perumahan. Kemudian berdasarkan Surat Walikota Malang Nomor 593/985/428.401/1998 tanggal 12 Juni 1998 yang isinya mengusulkan perubahan peruntukan Akademi Penyuluh Pertanian (APP) yaitu dari kawasan perumahan menjadi kawasan pendidikan dan Ruang Terbuka Hijau (RTH).

Akhirnya usulan tadi tertuang dalam Keputusan DPRD Kotamadya Dati II Malang No. 11 Tahun 1998 dilakukan perubahan menjadi kawasan pendidikan dan ruang terbuka hijau. Kemudian menyusul dikeluarkannya Peraturan Daerah Kota Malang No. 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang Tahun 2001-2011 Pasal 20 ayat 5 huruf I dinyatakan bahwa kawasan APP keberadaannya diperuntukan ruang terbuka hijau yang ramah lingkungan juga diarahkan sebagai obyek wisata yang berorientasi pada pelestarian alam yang ada dan pendidikan lingkungan. Dalam pasal dan ayat yang sama huruf m tegas menyatakan bahwa ruang terbuka hijau (RTH) yang ada sekarang keberadaannya tetap dipertahankan dan dihindari peralihan fungsi maupun pemanfaatan selain ruang terbuka hijau (RTH) atau sejenisnya.

Dari apa yang dikemukakan tersebut bahwa dengan adanya perubahan keputusan/kebijakan dari pemerintah/Walikota terhadap apa yang telah ditetapkan/diputuskan (Perda tentang RT/RW) maka patut dicurigai mengapa Peraturan Daerah tentang RT/RW dapat diubah-ubah, ada apa dibalik perubahan tersebut dan dari siapa ide atau gagasan awal perubahan tersebut. Padahal untuk mengubah suatu kebijakan tentang RT/RW dalam suatu kota, tidak cukup hanya dari Walikota atau Bupati sebagai kepala daerah. Akan tetapi harus melalui suatu pertemuan/musyawarah yang melibatkan *stakeholders* dan harus jelas untuk apa diadakan perubahan terhadap Perda RT/RW yang telah ditetapkan bersama instansi terkait. Sebab masing-masing pihak (*stakeholders*) mempunyai kepentingan dengan adanya perubahan tersebut. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Allen dan Kilvington (2004) bahwa pemangku kepentingan adalah orang-orang atau kelompok-kelompok yang memiliki kepentingan dalam

sebuah kebijakan program atau proyek. Sesuai dengan apa yang dibahas dalam penelitian ini adalah negara, pasar dan masyarakat, masing-masing sebagai aktor yang mempunyai kepentingan dengan kebijakan pemerintah. Kaitannya dengan kebijakan pemerintah (Walikota Malang) yang sering mengubah kebijakan *master plan* tentang RT/RW disinyalir bukan atas inisiatif dari Walikota sendiri akan tetapi datang dari pasar (pengembang), karena pihak pasar mempunyai kepentingan dengan daerah atau lokasi yang sudah ditetapkan peruntukannya. Mengapa pasar mendekati atau menggunakan Walikota untuk mendapat daerah/lokasi yang diinginkan karena Walikota adalah orang nomor satu di jajaran eksekutif sekaligus sebagai pembuat keputusan (*policy maker*). Oleh karena itu sangat memungkinkan untuk melakukan perubahan terhadap keputusan atau kebijakan yang telah ditetapkan. Akan tetapi mengapa demikian mudahnya seorang Walikota mengubah kebijakan yang telah ditetapkan. Dalam hal ini tentunya tidak lepas dari kepentingan yang ada baik dari kalangan pasar (pengembang) maupun dari kepentingan kalangan pemerintah/negara. Pihak pasar (*market*) berusaha untuk mendapatkan lahan yang telah ditetapkan peruntukannya dalam RT/RW kendatipun harus mengeluarkan ongkos yang mahal karena dari segi ekonomi lahan atau lokasi yang diinginkan pasar tadi letaknya sangat strategis. Sedangkan dari pihak negara kepentingan yang ada adalah kepentingan pribadi (individu pejabat yang bersangkutan). Dalam hal ini bentuk kepentingan individu nampak lebih rumit dibandingkan dengan *public interest* karena *individual interest* lebih banyak bicara kepentingan individu elit lokal yang nampak lebih kompleks. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Mouzelis (1975) bahwa: "... (termasuk di kalangan pemerintah) terdiri dari

sejumlah individu yang memiliki tata nilai pribadi, ekspektasi, dan pola perilaku tersendiri". Adalah fenomena yang tidak dapat dihindari tegas Mouzelis bila individu-individu yang tergabung dalam organisasi tersebut juga memiliki sejumlah tujuan pribadi (*individual goal*); dan akan memperjuangkan pencapaiannya. Dengan demikian setiap keputusan atau kebijakan yang diambil suatu organisasi pendekatan merupakan sebuah kompromi dari suatu perjuangan untuk mewujudkan pencapaian tujuan organisasi dan kepentingan individu.

Selanjutnya dalam konteks birokrasi Mouzelis mengatakan bahwa: "Birokrat harus dilihat sebagai bagian dari makhluk hidup (manusia biasa) yang memiliki emosi, keyakinan, dan sejumlah tujuan individu; (dimana) tujuan yang dimiliki (oleh para birokrat tersebut) tidak selamanya selaras dengan tujuan umum dari organisasi. Aspek-aspek dari perilaku individu tersebut (tidak dapat dihindari) akan mempengaruhi struktur dan fungsi dari organisasi secara keseluruhan. (Mouzelis, 1975:56-57).

Lain halnya dengan apa yang dikemukakan Dollary and Wallis (1997) yang mengatakan bahwa: "warga negara berusaha untuk menyelewengkan sumber-sumber yang langka dari pemerintah untuk dirinya sendiri dikategorikan sebagai *"rent-seeking"*. Sedangkan ciri-ciri *rent-seeking* disini dikemukakan oleh Bucharan (1980) bahwa: "*the term rent-seeking is designed to describe behavior in institutional setting where individual efforts to maximize classified as "good" to those that seen clearly to be bad not value generate social waste rather than social surplus ... the unintended consequences of individual value maximization shift room those that maybe become different moral night and modify their actions accordingly, but because institutional structure changes. The setting within which*

individual choices are made is transformed. As institutions have moved away from ordered markets toward the real chaos model direct political allocation rent-seeking has emerged as a significant social phenomenon". (Buchanan, 1980 dalam Dollary 2001:63).

Dalam kaitannya dengan pembangunan Matos yang berlokasi di Jalan Veteran yang mana tanah yang dibangun gedung matos tersebut merupakan hasil dari Ruislag antara sekolah APP di bawah Departemen Pertanian Republik Indonesia dengan PT. Bangun Karsa Bentala. Dalam Perda No. 7 Tahun 2001 disebutkan bahwa tanah yang dibangun Matos tersebut adalah kawasan pendidikan dan ruang terbuka hijau (RTH), tapi mengapa berubah menjadi bangunan Matos. Dilihat dari segi letak/posisi memang cukup strategis karena belum ada saingan gedung pusat perbelanjaan yang lain. Akan tetapi tanah atau lahan yang dibangun pusat perdagangan level regional itu dalam Perda tentang RT/RW peruntukkan bukan untuk pusat perbelanjaan seperti Matos. Akan tetapi adalah diperuntukkan ruang terbuka hijau (RTH) dan pendidikan. Oleh karena itu masyarakat/publik menentang dengan dibangunnya gedung Matos tersebut. Masyarakat dengan berbagai elemen-elemennya sebagai salah satu *stakeholder* menentang dengan kebijakan pemerintah kota yang melegalisasi keberadaan pembangunan Gedung Matos tersebut, dengan jalan merubah kebijakan/Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2001 tentang RT/RW.

Di sinilah pemerintah (negara), pasar (*market*) dan masyarakat (*civil society*) sebagai pihak yang sama-sama mempunyai kepentingan saling bertarung mengartikulasikan kepentingannya dalam memperbutkan lahan yang sudah ditetapkan sebagai kawasan pendidikan dan ruang terbuka hijau (RTH). Namun

masing-masing pihak yang memiliki kekuasaan tidak seimbang antara negara, pasar dan masyarakat yang mana pemerintah (negara) dengan kekuasaannya yang dimiliki, pasar (*market*) dengan kekuasaan modal yang dimilikinya, sedangkan masyarakat yang hanya mampu menggalang massa serta kekuatan intelektualnya nampaknya kalah menghadapi kekuasaan pemerintah dengan jajaran birokrasinya dan pasar (*market*) dengan kekuasaannya ekonominya apalagi jika kedua aktor (pasar dan negara) ini berkolaborasi untuk memperjuangkan kepentingannya. Padahal di era otonomi seperti sekarang ini ketiga *stakeholders* harus saling bersinergi untuk merumuskan kebijakan publik di daerah. Akan tetapi kenyataannya tidak demikian justru negara lebih dekat dan bersinergi atau berkolaborasi dengan pasar (PT. Bangun Karsa Bentala, PT. Pendopo Niaga, dan PT. Lippo Karawaci Tbk.), dan pasar lebih dominan dalam mempengaruhi pemerintah (negara). Bahkan sikap pemerintah daerah yang cenderung berkolaborasi dengan pemilik kapital (pemodal) dilihat dari kaca mata pemerintah lokal mungkin rasional akan tetapi dari kaca mata pemerintah lokal mungkin tidak rasional karena berkolaborasi dengan pemilik kapital mendatangkan keuntungan baik untuk meningkatkan PAD maupun keuntungan pribadi, akan tetapi dari kaca mata publik mungkin tidak rasional, karena dampak yang ditimbulkannya dari kebijakan tersebut akan merugikan masyarakat/publik. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan dalam teori pilihan rasional bahwa tujuan yang rasional secara politik baik yang dimiliki oleh kepentingan-kepentingan pribadi maupun oleh pejabat-pejabat resmi pada umumnya membawa hasil yang tidak rasional secara ekonomis karena elit kebijakan bisa jadi akan mendapatkan tekanan yang makin lama makin besar untuk mengambil dan “membelanjakan” sumber daya publik untuk

menjaga dukungan politik dari pelaku yang memiliki kekuatan ekonomi besar (Grindle, 2003:25). Salah satu perspektif yang sudah digunakan banyak kalangan untuk diterapkan pada perpolitikan di negara-negara berkembang adalah para pembuat kebijakan menjadi terperangkap dalam lingkaran setan dimana dukungan yang mereka dapatkan tidak menentu, legitimasi mereka makin menurun dan pengeluaran mereka makin besar, tapi tetap tidak mampu mengubah kebijakan karena pihak-pihak yang menerima keuntungan dari status quo memiliki kekuasaan politik yang besar (Bates, 1981).

Bahkan karena akrabnya antara pengusaha dengan penguasa tidak jarang kekuasaan atau kewenangan pengusaha melebihi bahkan melampaui kekuasaan penguasa (negara). Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Hertz (2005) bahwa seiring dengan meraksasanya kuasa kapitalisme global kuasa bisnis telah menggantikan kuasa politik negara, sehingga mematikan demokrasi. Kekuasaan bisnis merampas habis negara, dan pebisnis jauh lebih berkuasa ketimbang politisi. Kekuasaan perusahaan dalam mengeksekusi kebijakan publik jauh melampaui kekuasaan politik dan negara. Bahkan terjadi perselingkuhan antara bisnis dan politik. Perselingkuhan tersebut terjadi di level tingkat tinggi, yang menghasilkan konspirasi bisnis – politik tingkat global.

Di sinilah kematian demokrasi terjadi, ketika eksekutor kebijakan publik tak lagi diperankan oleh negara (*state*), namun oleh kuasa pasar (*market*). Negara (*state*) semata-mata sebagai pelaksana dari kebijakan yang sudah dirancang oleh pasar (*market*) (Mustafied, 2005:XV).

Dengan mengguritanya kekuasaan bisnis akan secara perlahan membunuh demokrasi. Dalam filsafat demokrasi, kebijakan publik dibuat sebagai kristalisasi

aspirasi rakyat, melalui perwakilan mereka yang dipilih via mekanisme pemilihan umum yang demokratis. Para wakil rakyat terpilih yang melakukan eksekusi kebijakan. Hanya saja sekarang, seiring dengan menguatnya kapitalisme global, terjadi pergeseran formasi sosial (Hertz, 2005:VI).

Oleh karena itu dalam proses kebijakan publik siapa atau kepentingan siapa yang disinkirkan dengan alasan apa. Karena kebijakan publik itu pada umumnya selalu bias karena selalu sarat dengan nilai (*value added*). Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan Cochran (1995) bahwa "*ultimately public is about people, their value and needs, their options and choices. The basic challenge confronting public is the fact of scarcity*". *Unfortunately available resources are limited, while format practical purpose human wants are limitless. Scarcity is and ever present attribute of the human condition*" (Cohran, 1995:5).

Dari apa yang diuraikan tersebut nampak berbagai kepentingan aktor dalam mengartikulasikan kepentingannya dengan berbagai cara untuk mencapai tujuan mereka. Oleh karena itu proses perumusan kebijakan tidak berjalan secara linier sebagaimana dalam teori kebijakan akan tetapi selalu bias karena sarat dengan nilai.

6.2. Relasi Kekuasaan Diantara Kelompok Kepentingan dalam Perumusan Kebijakan

Dalam pemerintahan yang mengedepankan nilai-nilai demokratis dimensi politik, mau tidak mau harus menjadi fokus penelitian dalam pembuatan kebijakan publik. Kebijakan publik adalah sebuah kompleksitas tarik ulur berbagai pengaruh dari pihak-pihak yang berkepentingan. Dalam politik yang demokratis terbuka

ruang untuk debat publik dari berbagai pihak untuk bersama-sama melakukan analisis formulasi kebijakan publik walaupun hasil masing-masing berbeda.

Peran pemerintah, swasta (pasar) dan masyarakat sipil seharusnya menyatu dan mempunyai kepentingan bersama untuk mengatasi masalah-masalah sosial ekonomi di daerahnya. Hal ini sesuai dengan wacana *good governance* yang lebih mementingkan tindakan kolektif (*collective action*) dalam proses pembuatan kebijakan publik yang lebih demokratis, partisipatif dan dialogis. Karena nilai-nilai demokratis, kerakyatan dan kepentingan publik merupakan keunggulan dari administrasi publik.

Yang dimaksud dengan partisipasi dalam proses pembuatan kebijakan publik adalah keterlibatan *stakeholders* dalam forum pengambilan keputusan, bukan hanya sebatas dengar pendapat atau konsultasi. Dalam proses tersebut dimungkinkan adanya negosiasi antara kepentingan para *stakeholders*, dengan kata lain dalam forum tersebut semua pihak yang memiliki kepentingan atas kebijakan publik yang hendak diputuskan dapat menyatakan sebuah kepentingannya dalam forum dialog.

Oleh karena itu untuk menumbuhkan partisipasi rakyat yang utuh dan kuat dibutuhkan langkah-langkah politik yang terarah untuk menciptakan suatu kondisi yang dapat memperkuat partisipasi rakyat dan bukan sebaliknya memajukan demokrasi berarti memajukan partisipasi rakyat atau rakyat dimungkinkan untuk mengambil bagian dalam proses politik secara sadar. Untuk itu perlu dimanfaatkan ruang publik (*public space*) untuk mendorong harmonisasi antar *stakeholders*. Adanya ruang publik memungkinkan *stakeholders* memiliki

kesempatan untuk berdialog dengan lembaga-lembaga politik, khususnya dengan struktur supra politik di daerah.

Esensi dialog dapat membantu orang untuk melihat pola pikir yang bersifat mewakili serta partisipatif dari pikiran, dan menjadi lebih peka serta mengetahui adanya ketidakserasian dalam pikiran kita. Dialog yang benar akan dapat memberikan masalah yang positif bagi suatu keputusan yang dihasilkan.

Munculnya masalah yang terkait dengan pembangunan Malang Town Square (Matos) di Kota Malang karena tidak adanya proses dialog yang melibatkan para *stakeholders*. Di samping itu isu yang berkembang dengan adanya pembangunan Matos tersebut ditengarai menyalahi aturan yang ada sesuai dengan Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2001 tentang RT/RW Kota Malang bahwa lokasi tempat dibangunnya gedung Matos tersebut bukan untuk pusat perdagangan melainkan untuk Ruang Terbuka Hijau (RTH) di samping untuk kawasan pendidikan.

Hal tersebut mencuat ke permukaan sejak awal ketika pemerintah kota hendak merubah Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang. Rencana perubahan terhadap Perda tersebut disebabkan karena adanya permintaan atau keinginan dari pasar (pengembang). Padahal Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah sebuah kota baru bisa dirubah ketika sudah berjalan kurang lebih 5 tahun karena jangka waktu berlakunya RT RW itu 10 tahun, sedangkan RT/RW Kota Malang yang hendak dirubah itu baru berusia atau berlangsung kurang lebih 2 tahun. Rencana tata ruang wilayah kota yang sudah disahkan itu merupakan sebuah kebijakan daerah

yang merupakan produk dari hasil musyawarah diantara pihak yang saling terkait, mengapa harus diubah lagi.

Tindakan Pemerintah Kota Malang yang hendak merubah kebijakan (Perda No: 7 tahun 2001) tentang RT RW jika didekati dari pandangan strukturasionis Gidden (1984) maka pemerintah Kota Malang sebagai aktor negara dengan merubah *master plan* itu berarti telah mendekonstruksi kebijakan yang telah ditetapkan kemudian merekonstruksi kembali dan mentransformasikannya kedalam struktur.

Karena itu aktor menurut pandangan strukturasionis adalah patisipan yang aktif dalam mengkonstruksi kehidupan sosial (Ritzer, 2004: 510). Ketika aktor negara tadi merekonstruksi kebijakan kemudian mentransformasikan ke dalam struktur maka aktor tersebut melakukan institusionalisasi dengan kata lain aktor melakukan obyektivasi. Struktur itu menjadi ada hanya melalui aktor (*agen*). Pendekatan strukturasionis tidak memandang struktur atau aktor (*agen*) sebagai dual hal yang dikhotomis sehingga menghasilkan dualisme struktur yang saling berhubungan. Dalam teori struktrukrisasi Giddens memberi kekuasaan dan tindakan kepada aktor.

Setiap tindakan manusia selalu mempunyai tujuan yang berarti bahwa aktor secara rutin memonitor terhadap apa yang sedang dilakukan, sebagaimana reaksi orang terhadap tindakannya dan lingkungan dimana ia melakukan aktivitas tersebut. Sedangkan struktur selain dapat membatasi aktivitas, manusia (*constraining*) tetapi juga memberikan kebebasan bertindak (*enabling*) kepada manusia.

Pemerintah Kota Malang melakukan perubahan atau penafsiran ulang terhadap kebijakan yang telah ditetapkan tentunya bukan tanpa tujuan melainkan ada maksud tertentu. Oleh karena itu kita harus mengetahui apa makna dari tindakan aktor (negara) tersebut. Menurut Weber makna tindakan seseorang identik dengan motif untuk tindakan (*in order to motive*), artinya untuk memahami tindakan individu haruslah dilihat dari motif apa yang mendasari tindakan itu. Sedangkan Schutz (1994) menambahkan bahwa dengan motive asli (*because of motive*) yang benar-benar mendasari suatu tindakan yang dilakukan oleh individu (Waters, 1994: 33).

Dalam teori strukturasi dualitas struktur melihat kekuasaan sebagai alat analisis kehidupan sosial terutama mengenai hubungan antara tindakan manusia dengan struktur.

Sementara Davis (1988) tentang pandangan strukturasionis menyimpulkan bahwa karakteristik utama dari kekuasaan adalah sebagai berikut (1) kekuasaan sebagai bagian integral dari interaksi sosial (*power as integral to social interaction*). Di dalam interaksi sosial selalu melibatkan kekuasaan (2) karena kekuasaan yang paling pokok dalam diri manusia (*power as intrinsic to human agency*). Oleh karena itu kemampuan aktor untuk mempengaruhi dan mengintervensi serangkaian peristiwa sehingga ia dapat mengubah jalannya peristiwa tersebut. (3) Kekuasaan adalah suatu konsep relasional, termasuk hubungan otonomi dan ketergantungan (*power as relational concept involving relation of autonomy an dependency*). Kekuasaan bukan sekedar kapasitas transformasi aktor untuk mencapai tujuannya, tetapi juga suatu konsep relasional. Oleh karena itu setiap aktor dapat menggunakan kekuasaannya terhadap aktor lain

dengan mempengaruhi lingkungan dimana peristiwa interaksi terjadi, agar aktor lain memenuhi keinginannya.

Dalam kaitannya dengan hubungan antara negara, pasar dan masyarakat masing-masing aktor tersebut mempunyai kekuasaan dan juga mempunyai kepentingan. Bagaimana relasi kepentingan tersebut dapat tercipta di antara aktor tersebut. Aktor negara di samping memiliki kekuasaan struktural juga memiliki jaringan birokrasi serta sumber daya yang lain yang dapat membantu mengimplementasikan setiap keputusan yang dibuat. Sedangkan pasar (*market*) mempunyai kekuasaan karena kekuatan modal ekonomi yang dimilikinya sehingga mudah mempengaruhi aktor lain, sementara masyarakat sebagai pihak yang menjadi sasaran dalam pembuatan kebijakan tersebut mempunyai kekuasaan untuk mengontrol bahkan meresistensi apabila kebijakan tersebut dianggap merugikan kepentingan umum. Seperti kasus pemerintah Kota Malang dalam membuat kebijakan pembangunan Matos dapat diimplementasikan dengan lancar meskipun banyak mendapatkan tantangan bahkan diresistensi oleh masyarakat. Mengapa pemerintah bersama DPRD Kota Malang mau merubah *master plan* yang dituangkan dalam bentuk kebijakan (Perda No.7 tahun 2001 tentang RT RW). Padahal untuk merubah master plan itu paling tidak setelah 5 tahun berjalan yang dalam merubahnya tidak cukup hanya dilakukan pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, akan tetapi harus melibatkan pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) sehingga hasil kebijakan yang dirumuskan itu betul-betul merupakan representasi dari para *stakeholders* yang mempunyai kepentingan dengan permasalahan tersebut.

Dalam proses perumusan kebijakan, sebagaimana dikemukakan oleh Durning (1999) tentang kebijakan partisipatif dimana warga diharapkan berperan sebagai subyek dengan berpartisipasi aktif dalam proses pembuatan kebijakan. Namun kenyataannya tidak demikian justru warga (publik) malah ditinggal tidak dilibatkan dalam perumusan kebijakan tersebut. Karena negara lebih akrab berinteraksi dengan pasar (*market*). Sehingga tidak jarang kebijakan yang dibuat lebih mencerminkan kepentingan pasar, dalam hal ini nampak bahwa negara mudah dipengaruhi untuk kepentingan mereka. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan dalam teori Marxis sebagaimana dikemukakan oleh Sachs (1964) bahwa: *"state as being an instruments of single ruling class,"* yaitu negara dianggap sebagai instrumen bagi kelas yang berkuasa. Dalam teori strukturalis menganggap negara (*state*) sebagai mediator dari konflik diantara kelas-kelas yang ada. Sedangkan Poulanzas (1974) mengemukakan bahwa: *"state become relatively autonomous of any class or class factions, although one fraction can retain a large degree of control over the state, a fraction that always of capital."* Jadi negara meskipun mempunyai otonomi namun keotonomiannya bersifat relatif, tergantung pada perkembangan situasi yang ada. Sedangkan Milliband (1969) mengatakan bahwa negara dalam masyarakat kapitalis merupakan instrumen kelas yang mengatur negara demi kepentingan kelas itu sendiri. Hal ini nampak sebagaimana telah dilakukan pemerintah Kota Malang ketika hendak merubah kebijakan RT/RW yang pada akhirnya melahirkan kebijakan Malang Town Square, meskipun ditentang oleh masyarakat tetapi pembangunan Matos jalan terus. Ketika didesak dengan berbagai pertanyaan oleh publik dalam berbagai pertemuan akan tetapi jajaran birokrasi pemerintah Kota Malang yang terkait termasuk anggota DPRD Kota Malang tetap mengatakan bahwa pembangun Matos tidak menyalahi aturan dan mereka mencari justifikasi

dengan tindakan yang dilakukannya. Dari pengamatan masalah tersebut nampak seolah-olah ada sesuatu yang tersembunyi (*hidden interest*).

Di sini nampak adanya kepentingan-kepentingan yang ada terutama kepentingan dari pasar. Kepentingan pasar (*kapitalisme*) ternyata bukan tergantung kebijakan politik pemerintah, justru sebaliknya kebijakan serta perundang-undangan yang ada dapat dibuat dan dijalankan pemerintah sesuai dengan keinginan kapitalisme (Budiman, 1997:88). Di sinilah kematian demokrasi terjadi karena eksekutor kebijakan publik tak lagi diperankan oleh negara (pemerintah), namun oleh kuasa pasar, negara semata-mata sebagai pelaksana dari kebijakan yang sudah dirancang oleh pasar (*market*) (Herzt, 2005). Apalagi sejak diberlakukannya neo liberalisme yang dioperasikan oleh lembaga-lembaga dunia seperti WTO, World Bank sebagai aktor akumulasi modal, negara dipinggirkan bahkan hingga sampai peran tanggung jawab sosialnya.

Oleh karena itu bank dunia mengatakan bahwa tugas negara-negara developmentalis hanyalah sekedar memfasilitasi dan mengantisipasi keputusan-keputusan pasar (*World Bank*, 1993 dalam Hadizi, 2005:106). Sedangkan A. Amsden (1990) mengatakan bahwa kapitalisme modern pada dasarnya dapat berlangsung diberbagai kerangka instusional mengingat kapitalisme Asia bukan sekedar tahap transisi melainkan bentuk lain dari kapitalisme itu sendiri. Di sinilah tampak betapa kuatnya dominasi pasar terhadap negara sehingga negara tidak dapat berbuat banyak kecuali didikte pasar (*market*) sesuai dengan keinginannya.

Adanya perubahan terhadap kebijakan (*master plan*) Kota Malang tidak lain karena adanya permintaan dari pasar (pengembang) kepada Pemerintah Kota Malang dan DPRD dengan alasan sudah tidak layak lagi dan lain sebagainya.

Pihak pemerintah sebagai aktor negara mau melakukan atau menafsir ulang terhadap kebijakan (*master plan*) yang sudah dibuatnya karena disamping ada *reward* dari pasar juga ada faktor lain yang ikut mempengaruhinya. Sehingga nampak seolah-olah pihak aktor pasar (pengembang) mampu mempengaruhi pemerintah kota sebagai aktor negara. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Moe's (1990) yang mengatakan bahwa politik pilihan struktural menyusun kebijakan publik sebagai rencana institusional (*institutional arrangement*). Perubahan institusional dapat dipandang sebagai hasil dari usaha individu secara rasional untuk menghasilkan tindakan kolektif dan kerja sama untuk saling menguntungkan. Sedangkan Robinson (1988) mengatakan bahwa: "satu di antara faktor penting yang mendasari terbentuknya aliansi antara politisi dan birokrat di Indonesia dengan para pengusaha adalah karena para pengusaha (mampu) memberikan akses kepada para birokrat dan politisi untuk memperoleh pendapatan guna kepentingan politik dan individu, juga (membuka akses) untuk memasuki dunia bisnis melalui pemegang saham (*share holders*) dan penanaman modal (*investor*) (Robinson, 1988: 65).

Selain itu Grindle (1989) mengemukakan bahwa: "Baik politisi maupun birokrat adalah pemburu-pemburu rente. Secara umum kepentingan mereka adalah mempertahankan kekuasaan (kedudukan) yang dimiliki dan memperkaya diri (secara ekonomi). Sebagai konsekuensinya maka baik politisi maupun birokrat akan dimotivasi oleh keinginan untuk menggunakan (memanfaatkan) sumber daya (*resource*) yang dimiliki atau kepada (siapa saja) yang memenuhi pencapaian kepentingan pribadi mereka dengan cara mengenakan sumber daya pemerintah kepada mereka yang memberikan tawaran tertinggi atau dengan cara

mengalokasikan sumber daya tersebut kepada klien terpilih (Grindle, 1989: 18-19).

Negara (pemerintah) sebagai aktor/agen dalam konsepsi Giddens memiliki kekuasaan untuk melakukan produksi dan reproduksi lewat proses strukturasi. Kendatipun peraturan atau kebijakan yang telah dibuat dan ditetapkan sewaktu-waktu dapat dirubah atau ditafsir ulang manakala diperlukan. Mengapa penafsirannya seperti itu, artinya mengapa daerah atau Kawasan Ruang Terbuka Hijau (RTH), berubah menjadi perumahan atau berubah menjadi pusat perbelanjaan (seperti kasus Matos di Malang). Meskipun dalam Perda No.7 tahun 2001 daerah dimana Gedung Matos tersebut didirikan sebelumnya adalah untuk Ruang Terbuka Hijau dan untuk kawasan pendidikan, jika aktor pasar (pemodal) menghendaki karena mungkin dinilai strategis dari segi ekonomis dan belum ada saingan maka melalui interaksi antara aktor pasar dengan aktor negara (pemerintah kota) bisa saja dirubah dengan cara mendekonstruksi dan merekonstruksi keputusan atau kebijakan dan mentransformasikannya kembali ke dalam struktur.

Oleh karena itu siapa sebenarnya dibalik *master plan* (RT RW) Kota Malang itu dengan kata lain siapa di balik adanya perubahan terhadap RT RW itu adalah "pasar" (aktor pasar). Hal ini sesuai dengan hasil wawancara peneliti dengan salah satu mantan wakil ketua DPRD Kota Malang pada waktu itu mengatakan bahwa: "ide awal adanya perubahan terhadap RT RW itu adalah datang dari pemodal (pasar)". Sedangkan yang melakukan perubahan adalah aktor negara (Pemkot) bersama Badan Perencanaan Pembangunan Pemerintah Kota

(Bappeko). Sedangkan yang melaksanakan adalah Pemerintah Kota bersama jajaran birokrasinya.

Dalam hal ini mengapa pemerintah sebagai (aktor negara) begitu mudahnya merubah dan merekonstruksi kembali terhadap kebijakan yang telah ditetapkan bahkan sedang diimplementasikan? Hal ini tidak lepas dari interaksi dan peran yang telah dimainkan oleh aktor pasar (sebagai pemodal) dalam mempengaruhi dan menciptakan hubungan yang bersifat relasional antara pasar (kapitalis) dengan penguasa sebagai aktor negara. Lebih-lebih apabila penguasa lokal (Bupati/Walikota) dalam menduduki jabatannya bukan hasil dari prestasi perjuangannya sendiri atau dengan kata lain bukan dipilih oleh rakyat akan tetapi karena mendapat sponsor yang mendanai pemilihan dalam forum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ketika itu, sehingga ia terpilih sebagai Bupati/Walikota di suatu daerah tertentu. Dan apabila ini yang terjadi maka kepala daerah terpilih akan terikat kepada aktor pasar (pengusaha yang mendanai kemenangannya) terutama dalam membuat kebijakan atau keputusan daerah sehingga kepala daerah yang bersangkutan tidak bisa lagi secara akuntabel memenuhi aspirasi masyarakat pemilih. Karena nantinya banyak kebijakan atau keputusan-keputusan yang dibuat tidak banyak mencerminkan kepentingan rakyat akan tetapi lebih banyak diwarnai oleh kepentingan aktor pasar. Kepala Daerah yang seperti ini apabila menggunakan ungkapan Marxian bisa diibaratkan sebagai "komisi eksekutif kaum kapitalis" (Waters, 1994). Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Panitch (1998) bahwa di Indonesia dewasa ini cenderung menggemakan kembali tentang rumusan Marx dan Engels yang terkenal tentang "Eksekutif negara modern" yang bertindak sebagai suatu komite yang mengelola urusan bersama

kaum borjuis. Dengan memanfaatkan kekuasaan dan lembaga-lembaga negara untuk tujuan-tujuan mereka sendiri, keluarga-keluarga birokratis dan korporatif yang memiliki posisi kuat mampu mengendalikan kebijakan ekonomi.

Hal tersebut dapat terjadi karena kalau ~~kita~~ dilihat dari tingkat kemandirian partai politik di Indonesia, khususnya di daerah banyak partai politik yang tidak mempunyai kemandirian di bidang finansial. Sehingga apabila ada pemilihan Kepala Daerah banyak partai politik yang mencari sponsor untuk membawa kandidatnya guna mengikuti pemilihan kepala daerah. Sehingga apabila kandidat yang disponsori tadi memenangkan pemilihan Kepala Daerah, maka aktor yang mensponsori (pasar) tadi akan menagih janji untuk menutup biaya yang telah dikeluarkan kepada kandidat/calon terpilih tersebut. Aktor pasar di sini tidak selamanya seorang diri dalam mendanai/mensponsori seorang kandidat dalam pemilihan Kepala Daerah akan tetapi ada kalanya bergabung dengan aktor pasar (politisi Pengusaha Daerah) yang lain untuk memenangkan pemilihan Kepala Daerah. Aktor pasar dalam memilih kandidat yang hendak disponsori tentunya tidak asal memilih, akan tetapi mencari kandidat yang nampak representatif dan diterima oleh masyarakat publik.

Interaksi antara aktor negara dengan aktor pasar dapat tercipta karena masing-masing aktor itu saling membutuhkan. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Coleman (1992) bahwa: "Basis minimal untuk sistem sosial tindakan adalah dua orang aktor, masing-masing mengendalikan sumber daya yang menarik perhatian pihak yang lain. Perhatian satu orang terhadap sumber daya yang dikendalikan orang lain itulah yang menyebabkan keduanya terlibat dalam tindakan saling membutuhkan... terlibat dalam satu tindakan ... selalu

aktor yang mempunyai tujuan, masing-masing bertujuan untuk memaksimalkan perwujudan kepentingannya yang memberikan ciri saling tergantung atau ciri sistemik terhadap tindakan mereka" (coleman, 1992:29).

Oleh karena itu kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah sebagai aktor negara tidak jarang lebih berpihak kepada kepentingan pasar daripada memihak kepada kepentingan publik. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh teori pilihan rasional bahwa kebijakan publik yang sudah ada sebagai akibat dari rasionalitas dari pejabat-pejabat yang berusaha mendapatkan sewa kekuasaan (*rent seeking*).

Seringkali tujuan-tujuan yang rasional secara politis baik yang dimiliki oleh kepentingan-kepentingan pribadi maupun oleh pejabat-pejabat resmi pada umumnya membawa hasil yang tidak rasional secara ekonomis (Grindle, 1991:25). Hal ini terbukti di daerah (pemerintah lokasi) yang sering melakukan atau membuat kebijakan yang rasional menurut pemerintah lokal akan tetapi tidak rasional dari kacamata publik, karena dianggap merugikan kepentingan publik seperti penggusuran tanah demi pembangunan atau perubahan sarana ruang publik (*public space*) menjadi bangunan perumahan mewah dan yang tidak kalah pentingnya adalah pembangunan Malang Town Square di Kota Malang sebagai contohnya.

Dalam teori pilihan rasional (*rational choice*) masyarakat paling dipandang sebagai sebuah pasar, sejak itu dianggap terdiri dari individu-individu yang mementingkan dirinya sendiri yang membentuk koalisi dan bersaing untuk mendapatkan keuntungan dari pemerintah (negara). Namun di dalam pasar, persaingan dan sikap yang mementingkan diri sendiri ini akan menghasilkan

efisiensi di dalam pengalokasian sumber daya, sementara di dalam arena politik perilaku yang mementingkan diri sendiri justru akan membawa hasil-hasil yang negatif bagi masyarakat, yaitu menghasilkan sebuah negara (*state*) yang dikuasai oleh kepentingan-kepentingan pribadi, oleh kebijakan-kebijakan yang didistorsi oleh konsep-konsep yang memperjuangkan kepentingannya sendiri sehingga menjadi tidak rasional secara ekonomis, dan pejabat-pejabat publik yang tindakan-tindakannya selalu dapat dicurigai (Bates, 1981; Brock dan Mager, 1984; Colander, 1984; Olson; Srinivasan, 1985; Kruger, 1974).

Menurut Coleman (1989) dalam teori pilihan rasional ada dua unsur utama yakni aktor dan sumber daya yang merupakan sesuatu yang menarik perhatian dan yang dapat dikontrol oleh aktor, tindakan seseorang mengarah kepada sesuatu tujuan dan tindakan yang ditentukan oleh nilai atau pilihan, aktor akan memilih tindakan yang dapat memaksimalkan kegunaan atau yang memuaskan keinginan dan kebutuhan mereka (Ritzer, 2004:394).

Oleh karena itu, tindakan aktor negara (pemerintah kota) membuat kebijakan pembangunan MATOS di Malang karena mendatangkan keuntungan bagi aktor negara walaupun tindakannya bertentangan dengan kepentingan umum.

Sementara dalam teori strukturalis negara (*state*) sebagai mediator jika terjadi konflik di antara kelompok-kelompok elit terutama di negara sedang berkembang. Akan tetapi dalam fenomena pembangunan tidak selamanya negara (*state*) menjadi mediator justru cukup berperan dalam proses pembangunan. Akan tetapi lain halnya dengan Miliband (1969, 1977) yang mengatakan bahwa: "negara dalam masyarakat kapitalis merupakan instrumen kelas penguasa yang mengatur negara demi kepentingan kelas itu sendiri" (Miliband, 1977:257). Hal

ini nampak dalam kebijakan pembangunan MATOS dimana negara yang memfasilitasi kebutuhan persyaratan yang berkenaan dengan pembangunan MATOS tersebut seperti: Surat Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Amdal dan lain sebagainya yang dalam realitanya banyak melanggar atau tidak sesuai dengan aturan/ketentuan yang ada. Akan tetapi, kritik struktural sebagaimana dikemukakan oleh Poulanzas (1973) bahwa pandangan negara sebagai instrumen kapitalisme tidak dapat menerangkan dua faktor, yaitu pertama, bahwa yang penting di sini bukanlah Pegawai Negeri Sipil, politisi dan lain-lain namun yang lebih penting adalah kekuasaan "struktural" dari kapital yang pada akhirnya menyusun proses pembuatan keputusan; kedua, sejauh mana negara bisa membuat keputusan secara relative otonom dari sistem kapitalis (Poulanzas, 1973: dalam W. Persons: 258).

Dalam pandangan pluralisme Marxis mengatakan bahwa pembuatan keputusan di dalam masyarakat kapitalis lebih kompleks ketimbang yang dinyatakan oleh instrumental (Parsons, 2005: 258). Hal ini terbukti dari apa yang dialami oleh aktor negara (Pemerintah Kota Malang). Ia mau membuat keputusan sebagaimana mestinya yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan sosial dan untuk kepentingan publik. Akan tetapi ia terikat dengan kepentingan pasar (pemodal) yang banyak bertentangan dengan kepentingan umum. Sehingga terjadilah konflik antara publik dengan pemerintah kota padahal penyulut konflik yang terjadi adalah adanya kepentingan pasar (kapitalis) seharusnya publik tidak konflik dengan pemerintah kota (negara) tetapi harus berkonflik dengan pasar. Karena pintarnya pasar (kapitalis) memainkan perannya dalam mempengaruhi negara sehingga pasar (kapitalis) seolah-olah lepas tangan. Padahal, penyebab terjadinya

konflik di masyarakat terhadap pembangunan MATOS tersebut karena adanya keinginan pasar yang hendak menguasai terhadap lahan yang dalam RT/RW peruntukannya bukan untuk pembangunan pusat perbelanjaan melainkan untuk Ruang Terbuka Hijau (RTH) sehingga muncullah konflik antara publik dengan pemerintah kota dan pasar (kapitalis) akibat kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah kota. Mengapa Pemerintah Kota Malang membuat kebijakan seperti itu tidak lain karena adanya interaksi antara negara dengan pasar yang bekerja sama untuk saling menguntungkan. Hal ini diakui oleh Moe's (1990) yang mengatakan bahwa perubahan institusional dapat dipandang sebagai hasil dari usaha individu secara rasional untuk menghasilkan tindakan kolektif dari kerja sama yang saling menguntungkan Moe's (1990:213).

Dari apa yang telah diuraikan tersebut nampak bahwa aktor negara telah melakukan dekonstruksi terhadap kebijakan (Peraturan Daerah) No. 7 Tahun 2001 tentang RT/RW. Perubahan itu dilakukan karena adanya permintaan dari pasar (pemilik modal) tentu permintaan di sini bukanlah gratis atau cuma-cuma melainkan ada dana yang dipakai oleh aktor pasar untuk menyuap aktor negara. Kendatipun demikian tidak semua aktor negara setuju atau menerima adanya surat tersebut sehingga terjadi pro dan kontra di antara aktor negara dalam menyikapi adanya perubahan kebijakan tersebut.

Setelah aktor negara melakukan dekonstruksi terhadap tujuan tersebut kemudian merekonstruksi kembali dan mentransformasikan ke dalam struktur yang berarti bahwa kebijakan yang dilakukan adalah kebijakan yang telah mengalami perubahan. Dengan demikian hasil dari perubahan tersebut kemudian diinstitusionalisasikan dan menjadi sah keberlakuannya. Sedangkan dalam

pendekatan teori pilihan rasional (*rational choice*) yang memfokuskan perhatiannya pada kekuasaan yang dimiliki oleh pihak-pihak yang memiliki kepentingan pribadi yang terselubung (*vested interest*). Selain itu, menurut Grindle (1991) kebijakan publik yang sudah ada sebagai akibat dari rasionalitas dari pejabat-pejabat yang berusaha mendapatkan sewa kekuasaan (*rent seeking*).

6.3. Kelompok kepentingan dan mobilisasi sumber daya dalam perumusan kebijakan pemerintah

Sebagaimana dikemukakan oleh James Coleman (1989) bahwa dalam teori pilihan rasional ada dua unsur utama yaitu, aktor dan sumber daya. Sumber daya adalah sesuatu yang menarik perhatian dan yang dapat dikontrol oleh aktor. Basis minimal untuk sistem sosial tindakan adalah dua aktor. Masing-masing aktor mengendalikan sumber daya yang menarik perhatian pihak lain. Perhatian seseorang terhadap sumber daya yang dikendalikan orang lain itulah yang menyebabkan keduanya terlibat dalam tindakan saling memengaruhi.

Dalam kaitannya dengan relasi kepentingan antara aktor pasar, negara dan masyarakat dimana masing-masing aktor memiliki sumber daya yang dapat dipergunakan untuk mengartikulasikan kepentingannya. Sebagai contoh misalnya negara sebagai salah satu aktor yang memiliki kekuasaan yang dapat digunakan untuk memaksakan kehendaknya dengan di dukung oleh jaringan birokrasi yang ada dibawahnya termasuk regulasi yang dibuatnya. Demikian juga aktor pasar (kapitalis) yang memiliki kemampuan untuk mencapai keinginannya dengan modal kekayaan/keuangan yang dimilikinya.

Seperti kasus kebijakan pembangunan MATOS, aktor pasar (kapitalis) bisa mempengaruhi aktor negara untuk membuat kebijakan tentang perubahan

Perda RT/RW dan pembuatan kebijakan pembangunan Gedung Malang Town Square.

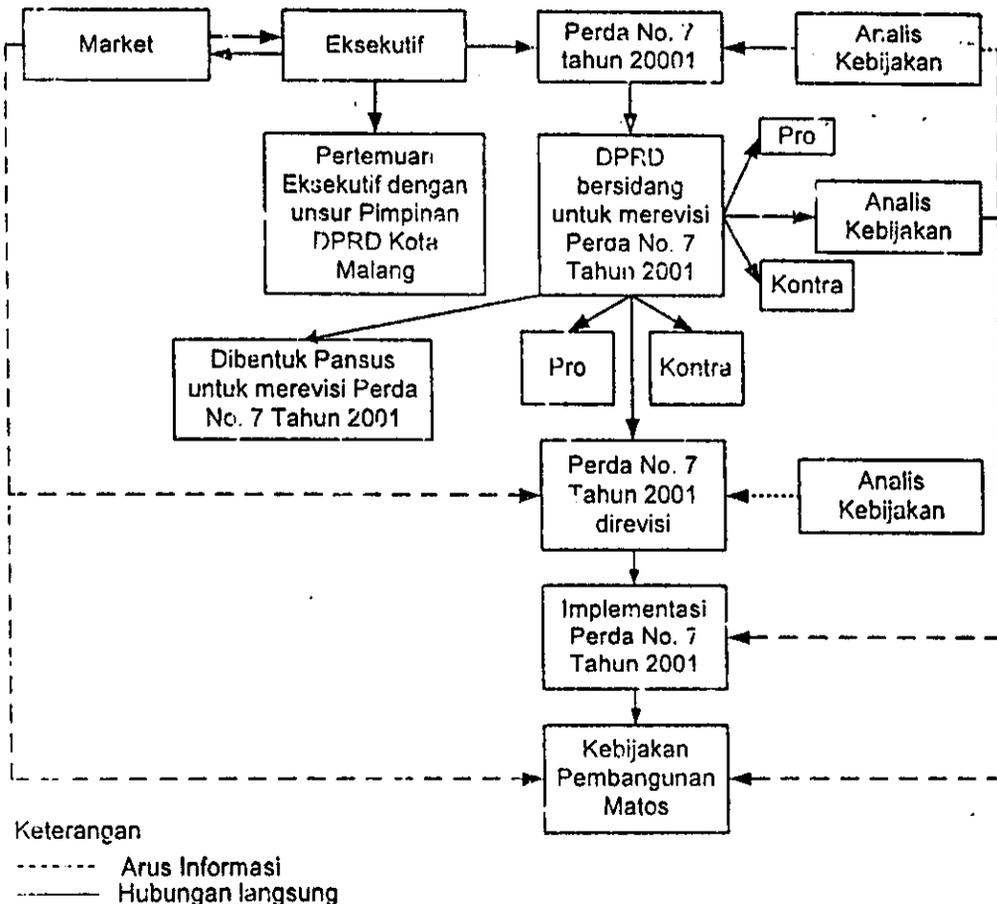
Pada waktu sebelum Walikota Malang membuat keputusan tentang Pemberian Ijin Lokasi untuk keperluan pembangunan di daerah tanah bekas gedung Akademi Penyuluh Pertanian (APP) Jalan Veteran Malang, maka aktor pasar berusaha mempengaruhi aktor negara (Pemerintah Kota Malang) dengan jalan pertama kali mengajukan surat permohonan ruislagh kepada Walikota dan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang. Kemudian langkah berikutnya Walikota Malang mengundang unsur-unsur pimpinan DPRD dalam acara silaturahmi di ruang rapat Walikota Malang. Dalam acara silaturahmi tersebut dikemukakan oleh walikota bahwa ketentuan hukum/Perda No.8 tahun 1995 tentang RT/RW masih tetap dipakai sebagai dasar hukum dalam rangka memberikan pelayanan ijin bidang panataan ruang dan penataan pembangunan Kota Malang. Oleh karena itu Perda No.7 tahun 2001 belum bisa dilaksanakan karena tidak didukung dengan peraturan yang lebih operasional (Wawancara, 2 Maret 2006).

Kemudian apa yang telah dibicarakan dalam temu silaturahmi tersebut oleh unsur-unsur pimpinan DPRD tersebut dibawa ke forum sidang pleno untuk menindaklanjuti hasil pertemuan dengan walikota tadi. Nah, dalam sidang pleno di DPRD ini timbul kelompok yang pro dan kontra dari masing-masing fraksi. Sebelumnya aktor pasar di samping mempengaruhi eksekutif juga mempengaruhi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara 26 anggota dari 45 anggota DPRD Kota Malang telah dipengaruhi oleh aktor pasar (kapitalis). Akhirnya dari forum sidang DPRD tersebut diputuskan untuk membentuk Pansus (Panitia Khusus)

guna membahas revisi/evaluasi terhadap Perda No. 7 Tahun 2001 tentang RT/RW.

Dalam panitia khusus ini membahas tentang Perda tersebut, aktor pasar juga berusaha dengan berbagai cara untuk mempengaruhi agar apa yang diinginkan dapat tercapai. Untuk lebih jelasnya proses perumusan kebijakan tentang pembangunan gedung Malang Town Square (Matos) dapat dilihat pada gambar berikut ini:

Gambar 6. Proses perumusan kebijakan Pembangunan Matos



Dari gambar tersebut dapat dilihat bahwa adanya perubahan terhadap Perda tersebut pada awalnya datang dari pihak pasar (pemodal) kepada eksekutif kemudian oleh eksekutif dimusyawarahkan kepada unsur-unsur pimpinan DPRD kemudian Perda dibahas di forum DPRD dan ketika dibahas di forum DPRD ini muncul kelompok DPRD yang menentang/kontra terhadap rencana perubahan Perda No.7 tahun 2001 dan ada juga yang pro/setuju dengan adanya perubahan tersebut sehingga akhirnya dibentuk panitia khusus (pansus) untuk merubah/merevisi Perda tersebut.

Setelah itu maka muncullah revisi/evaluasi terhadap RT RW Kota Malang tahun 2001-2002 yang kemudian disahkan sebagai Peraturan Pemerintah Daerah No.7 tahun 2001. Didalam proses tersebut tidak nampak informasi dari opini masyarakat padahal opini publik merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam proses perumusan suatu kebijakan.

Di dalam diagram tersebut juga tidak menunjukkan adanya peran analisis kebijakan pada saat proses perubahan dan penyusunan Perda tersebut. padahal analisis kebijakan mempunyai peran yang sangat penting dalam menentukan prioritas kepentingan dari *stakeholders* karena seorang analisis biasanya bersifat netral tidak memihak kepada salah satu *stakeholders*. Para analisis ini bekerja dengan menggunakan ilmu pengetahuan sebagai dasar analisisnya. Sehingga dengan analisis ini diharapkan dampak dari kebijakan tersebut lebih mengarah kepada hal-hal yang bersifat positif.

Demikian juga alasan diagram tersebut tidak nampak adanya diskursus yang terbuka antara *stakeholders* dan pihak-pihak yang terkait dalam masalah tersebut. Dalam banyak kasus alur kebijakan seperti di atas bukan menjadikan

kebijakan semakin membaik dalam arti semakin mendekatkan diri pada tata kehidupan yang demokratis tetapi malah memperburuk kondisi kehidupan sosial, ekonomi, dan politik dalam masyarakat.

Setelah itu Walikota Malang mengeluarkan ijin lokasi yang tertuang dalam keputusan Walikota Malang No. 360.135.06.03.NF.I.S-2003 yang diberikan kepada pengembang (PT Bangun Karsa Mentala) sebagai aktor pasar.

Dengan dikeluarkannya ijin lokasi tersebut maka oleh jajaran instansi pemerintah dijadikan landasan untuk mengeluarkan Surat Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) dan lain sebagainya termasuk Surat Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) Gedung Matos yang mendapat tanggapan dari masyarakat padahal Surat Ijin lokasi tersebut masih dipermasalahkan. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Hertz (2005) kematian demokrasi terjadi ketika eksekutor kebijakan publik tidak lagi diperankan oleh negara (*state*), namun oleh kuasa pasar (*market*). Negara semata-mata sebagai pelaksana dari kebijakan yang sudah dirancang oleh pasar (*market*) (Hertz, 2005:XV).

Hal tersebut juga dikemukakan oleh Winter (1996) bahwa kekuasaan struktural yang mereka miliki untuk pengambilan keputusan dalam hal dimana, seberapa besar dan kapan saat yang tepat menginvestasikan sumber daya yang mereka kendalikan (Winter, 1996:11).

Oleh karena itu begitu pembangunan Gedung Malang Town Square (MATOS) dilaksanakan karena merasa telah memenuhi syarat untuk didirikan maka muncul reaksi dari kalangan masyarakat (sebagai aktor masyarakat). Dalam meresistensi kebijakan pembangunan MATOS tersebut masyarakat dengan berbagai elemen dan organisasi yang ada seperti koalisi masyarakat anti Matos,

solidaritas rakyat anti korupsi kolusi (SORAK) serta elemen-elemen masyarakat yang lain ikut menyuarakan menentang pembangunan Matos tersebut.

Berkali-kali berbagai elemen masyarakat itu melakukan demo/unjuk rasa menentang kebijakan pembangunan Matos tersebut, akan tetapi tidak banyak membawa hasil. Walaupun sempat dialog baik dengan pihak eksekutif maupun legislative pelaksanaan pembangunan gedung Matos berjalan lancar seolah-olah tidak ada masalah.

Kelompok masyarakat tersebut melakukan unjuk rasa, menentang pembangunan Matos karena dianggap telah melanggar kebijakan Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2001 tentang Ruang Tata Wilayah Kota Malang, karena lokasi tempat dibangunnya gedung Matos untuk peruntukannya adalah untuk Ruang Terbuka Hijau (RTH) dan sebagai kawasan pendidikan. Oleh karena itu kelompok masyarakat menentang terhadap pembangunan Matos tersebut.

Dalam memobilisasi sumber daya tersebut, masyarakat juga menggerakkan forum rektor se-Malang untuk menentang pembangunan Matos karena dianggap tidak sesuai dengan ketentuan yang ada. Dan perjuangan forum Rektor ini tidak hanya di wilayah Kota Malang akan tetapi juga ke Jakarta melalui instansi Pendidikan Nasional. Meskipun kelompok masyarakat telah memobilisasi segala sumber daya, namun tidak membuahkan hasil sebagaimana yang diharapkan.

Di sini nampak bahwa negara tidak sanggup memenuhi tugas yang menjadi basis filsafat keberadaannya yaitu mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial masyarakat. Akan tetapi pada saat yang sama negara begitu perkasa ketika melakukan dua hal yang merupakan satu-satunya peran negara

membangun basis legal material operasi kapitalisme dan sebagai penjaga jika ada "gangguan" dari masyarakat. Disinilah kematian demokrasi terjadi (Herzt, 2005:XV).

Selain itu aktor negara dan aktor pasar dalam memobilisasi sumber daya guna memperjuangkan dan mempertahankan kepentingannya berusaha menguasai berbagai kelompok seperti: pers dan kelompok preman yang diorganisir untuk menjaga dan mempertahankan kepentingannya.

Sementara sebagian dari kelompok masyarakat yang bergerak di DPR dan mengadakan dialog dengan DPRD sebagai wakil rakyat yang seharusnya mengakomodir dan memperjuangkan kepentingan masyarakat. Bahkan dalam dialog tersebut justru memilih diam dengan kata lain tidak banyak berbuat dengan alasan: "Itu masalah tingkat tinggi", sehingga mereka lebih suka memilih diam.

Di sini nampak bahwa lembaga legislatif sebagai representasi dari masyarakat ternyata tidak dapat melakukan fungsinya sebagai wakil rakyat untuk memperjuangkan apa yang diartikulasikan oleh masyarakat karena sebagian besar atau lebih dari separoh anggota DPR telah dikuasai oleh pasar dengan menggunakan kekuatan finansial.

Anehnya ketika kelompok masyarakat dengan berbagai elemen yang ada melakukan unjuk rasa berdemonstrasi secara besar-besaran menentang pembangunan Matos, gerakan tersebut direspon dengan demo tandingan yang berasal dari kelompok Banteng Muda dan kelompok daerah Penanggungan (tempat gedung Matos didirikan), beserta kelompok preman baik dari Penanggungan maupun dari luar daerah tersebut. Karena kelompok preman yang ada di Malang

sudah terbeli oleh pihak aktor yang berkepentingan dengan pembangunan gedung Matos tersebut.

Demikian juga aktor masyarakat dalam memobilisasi sumber daya kendatipun segala sumber daya yang ada baik melalui gerakan non fisik lewat seminar, dialog maupun gerakan fisik (demonstrasi). Akan tetapi tetap tidak tergoyahkan pembangunan gedung Matos tetap berdiri dan megah. Betapa kuatnya aktor pasar (kapitalis) dalam memobilisasi sumber daya yang ada bahkan hasil wawancara peneliti dengan responden dengan mengatakan bahwa proses pelaksanaan gedung Matos itu lancar meskipun mendapat tantangan dari masyarakat, karena ada titipan dari orang No. 1 di Indonesia kepada orang Nomor 1 di Kota Malang pada waktu itu. Hal ini terbukti dari apa yang dikemukakan oleh responden yang mengatakan bahwa: "..... ketika saya berunjuk rasa, kemudian berdialog dengan jajaran pemerintah kota, maka orang nomor 1 di Malang mengatakan: "Silahkan saya *digebuki* atau diapakan tapi saya tidak akan mengubah kebijakan tersebut (pembangunan Matos) karena ada titipan dari orang nomor 1 di negara ini."

Jika ditelaah lebih jauh pernyataan tersebut maka dapat dijelaskan bahwa orang No. 1 di Indonesia ketika itu Presiden Republik Indonesia adalah Megawati yang berasal dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan. Sedangkan pendiri atau pemilik gedung Malang Town Square (Matos) adalah PT. Lippo Karawaci Tbk. adalah milik seorang pengusaha yaitu James Riyadi seorang pengusaha tidak hanya kelas nasional tapi kelas internasional. Ia juga yang pernah menjadi salah satu sponsor dalam pemilihan presiden Amerika Serikat waktu itu Bill Clinton, dan tidak menutup kemungkinan ketika pemilihan Presiden di Indonesia yang lalu

ia juga mensponsori Megawati sebagai calon Presiden tapi gagal karena pemilihan presiden waktu itu dimenangkan oleh Susilo Bambang Yudhoyono yang berasal dari Partai Demokrat. Oleh karena itu ternyata eksistensi partai politik di negara Indonesia ini juga ikut berperan dalam memainkan kepentingannya. Dan banyak partai politik tidak memiliki kemandirian di bidang finansial, sehingga tidak jarang dalam setiap ada pemilihan baik kepala daerah, pemilihan gubernur maupun pemilihan presiden banyak partai politik yang mencari sponsor bekerjasama dengan pengusaha untuk ikut membiayai pemilihan tersebut. Akan tetapi jika calonnya tadi menang maka sang sponsor tadi akan menagih kembali biaya yang telah digunakan dalam pemilihan tersebut.

Dari apa yang telah diuraikan tersebut jika dikaitkan dengan teori Strukturalis Giddens (1984) maka telah terjadi interaksi antara aktor negara dengan aktor pasar dan setiap aktor dapat menggunakan kekuasaannya terhadap aktor lain dengan mempengaruhi lingkungan dimana peristiwa itu terjadi. Kekuasaan merupakan hal yang paling pokok dalam diri manusia (*power as intrinsic to human agency*). Oleh karena itu kemampuan aktor dalam mempengaruhi dan mengintervensi serangkaian peristiwa sehingga ia dapat mengubah jalannya peristiwa tersebut (Devis, 1988). Hal ini terbukti dari hasil penelitian bahwa aktor pasar telah berhasil mempengaruhi aktor negara (walikota) dalam perumusan kebijakan. Dengan kekuasaan finansial yang dimiliki aktor pasar telah mampu mendikte aktor negara untuk merubah kebijakan yang telah ditetapkan. Asas legalitas dikalahkan oleh kekuatan finansial yang telah dimainkan oleh aktor pasar. Namun demikian tidak semua aktor negara setuju dan menerima apa yang diberikan oleh aktor pasar. Bahkan ada aktor negara yang

secara terang-terangan menolak atas kebijakan tersebut. Akibatnya aktor pasar dalam melakukan penyusunan tidak dilakukan sendiri melainkan menggunakan aktor negara yaitu orang jajarannya instansi terkait untuk melakukan revisi terhadap kebijakan atau Perda yang telah ditetapkan.

Dari apa yang telah diuraikan tersebut jelas bahwa begitu kuatnya aktor pasar (kapitalis) dalam mempengaruhi aktor negara untuk memperjuangkan kepentingannya. Dengan tidak tanggung-tanggung jika kepentingannya di daerah mendapatkan gangguan maka ia menggunakan kekuatan struktural yang ada di pusat. Di sini nampak kekuasaan atau kewenangan pengusaha sebagai aktor pasar meliputi bahkan melampaui kekuasaan penguasa (*state*). Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Herzt (2005) bahwa dengan meraksasanya kuasa kapitalisme global, kuasa bisnis telah menggantikan kuasa politik negara, sehingga mematikan demokrasi. Kekuasaan bisnis merampas habis negara pebisnis jauh lebih berkuasa ketimbang politisi. Kekuasaan perusahaan dalam mengeksekusi kebijakan pemerintah jauh melampaui kekuasaan politik negara. Bahkan terjadi perselingkuhan antara bisnis dan politik. Perselingkuhan tersebut terjadi di level tingkat tinggi yang menghasilkan konspirasi bisnis-politik tingkat global (Herzt, 2005:14).

Berdasarkan pola hubungan atau relasi kepentingan di antara aktor negara, pasar dan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan sebagaimana diuraikan pada bagian terdahulu, berdasarkan data empirik maka dapat dikatakan bahwa dalam proses perumusan kebijakan pembangunan Matos ternyata tidak mencerminkan perumusan kebijakan yang demokratis karena dari ketiga aktor (negara, pasar dan masyarakat) dalam berinteraksi tidak saling bersinergi

sebagaimana diharapkan. Karena ada dominasi di antara aktor pasar terhadap aktor negara, sehingga hasil perumusan kebijakan yang dibuatnya tidak mencerminkan demokratisasi. Karena aktor masyarakat tidak banyak dilibatkan. Padahal dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) yang ditekankan pada proses perumusan kebijakan pembangunan baik di tingkat nasional maupun lokal, yang mana dalam hal ini pihak-pihak yang berkepentingan (*state holders*) ikut terlibat aktif dalam proses perumusan kebijakan pembangunan tersebut.

Adanya dominasi aktor pasar terhadap aktor negara karena aktor pasar telah berhasil mempengaruhi aktor negara sehingga hasil perumusan kebijakan yang dibuatnya bukan merupakan representasi dari ketiga aktor tersebut melainkan merupakan representasi dari kepentingan aktor pasar.

Namun demikian reaksi penolakan masyarakat terhadap pembangunan/ pendirian Matos tidak hanya beragam di dalam ekspresinya, namun juga tidak berubah dalam intensitas (proyek) terkait dengan berjalannya waktu. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya warga yang mengunjungi matos terutama pada hari-hari tertentu misalnya hari Sabtu dan Minggu.

6.4. Model Kebijakan Yang Direkomendasikan

Berdasarkan pembahasan dari hasil penelitian tersebut maka penulis merekomendasikan model perumusan kebijakan yang bersifat interaktif. Hal ini dilandasi hasil penelitian tentang implementasi kebijakan pembangunan Malang Town Square di Kota Malang. Model yang direkomendasikan dalam hal ini mengacu pada pendapat dari Grindle dan Thomas (1991) yang merekomendasikan suatu model implementasi kebijakan publik. Elemen utama dalam model ini

adalah bahwa sebuah inisiatif reformasi kebijakan bisa dirubah pada semua tahap oleh karena adanya tekanan dan reaksi dari orang-orang yang menentanginya. Berbeda dengan model linier, model interaktif memandang reformasi kebijakan sebagai sebuah proses dimana pihak-pihak yang berkepentingan dapat memberikan tekanan untuk melakukan perubahan. Mereka berpendapat bahwa fase implementasi dari proses kebijakan akan menentukan sifat dan kesuksesan dari implementasi kebijakan tersebut. Dalam tulisannya kedua pakar tersebut memfokuskan pada contoh-contoh dari kesalahan implementasi dan mencoba mencari solusi. Dari kasus-kasus yang ada menunjukkan betapa menentukannya sifat/karakteristik implementasi di dalam proses reformasi kebijakan agar para pembuat kebijakan bisa mengelola implementasi dengan baik, Grindle dan Thomas mengembangkan sebuah model interaktif bagi implementasi yang bertolak belakang dengan model linier yang sering kali diasumsikan secara implisit di dalam upaya untuk melaksanakan dan dalam konteks institusional dari pembangunan.

Pendekatan yang diusulkan untuk menganalisa implementasi juga dapat memberikan alat untuk mengantisipasi reaksi-reaksi terhadap perubahan, mempertimbangkan prospek-prospek dalam mempertimbangkan kesinambungan reformasi dalam tahap implementasi, dan menilai apakah sumber daya yang digunakan untuk implementasi itu benar-benar ada dan cukup atau perlu ditambah lagi. Proposisinya adalah karakteristik kebijakan akan menentukan jenis konflik dan oposisi yang timbul di dalam implementasinya. Kedua pakar tersebut menjelaskan bahwa model implementasi linier, masalah kebijakan (*issue*) yang diusulkan bisa masuk ke dalam agenda tindakan (*policy agenda*) pemerintah,

kemudian keputusan tentang usulan kebijakan atau pengaturan institusional yang baru itu dibuat untuk diimplementasikan dan hasilnya bisa sukses atau tidak sukses.

Visualisasi dari model ini adalah berbentuk pohon keputusan, dimana keputusan dipandang sebagai pilihan yang menentukan serta menjadi fokus dari para pembuat kebijakan, sementara implementasi diabaikan atau dianggap sebagai tanggung jawab dari kelompok lain yaitu para pelaksana. Implementasi dianggap sebagai masalah pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan dan kesuksesan implementasi dipandang sebagai pertanyaan tentang apakah badan yang melakukan implementasi cukup kua/berkuasa atau tidak untuk melakukannya.

Model linier hanya menggambarkan bahwa analisa yang baik akan menghasilkan pengambilan keputusan yang baik sehingga bisa menghasilkan kebijakan yang baik. Dengan kata lain pilinan-pilihan kebijakan yang lebih baik bisa didapatkan lewat analisa kebijakan secara rasional. Hasil analisa menunjukkan diperlukan reformasi institusi yang lebih spesifik yang diarahkan pada badan-badan dan fungsi-fungsi yang menentukan. Hal ini diperlukan untuk penguatan kapasitas institusi dalam implementasi. Pandangan terhadap proses dan peran dari implementasi di dalam perubahan kebijakan sangat berbeda dari model linier ini. Pengamatan yang telah sering kali dilakukan selama beberapa tahun mengindikasikan bahwa implementasi sering kali merupakan aspek yang paling penting dari proses kebijakan, tapi selain itu masih ada lagi kemungkinan diperoleh hasil dari yang tak terhingga jumlahnya.

Perkiraan dari hasil implementasi yang tak terhingga jumlahnya ini disebabkan oleh fakta bahwa implementasi merupakan sebuah proses

pengambilan keputusan secara interaktif yang berjalan terus menerus oleh para elit kebijakan dan manajer kebijakan di dalam merespon reaksi aktual maupun reaksi yang diperkirakan akan muncul terhadap inisiatif-inisiatif kebijakan. Proses perubahan kebijakan sebagai sebuah proses kebijakan yang dibentuk secara signifikan oleh tindakan-tindakan dari individu yang berada dalam posisi yang strategis dalam memperoleh kebijakan tersebut.

Para pembuat kebijakan dan para pelaksana mau tidak mau akan menghadapi tantangan dalam memperjuangkan inisiatif kebijakan. Maka yang perlu dipertimbangkan adalah kemungkinan pelaksanaan kebijakan dalam artian dukungan dan oposisi terhadap perubahan, andil apa yang dipertaruhkan para elit kebijakan dalam mempertahankan kebijakan itu serta sumber daya politik dan birokratis apa yang diperlukan untuk mempertahankan kelangsungan inisiatif itu dan untuk itu jawabannya adalah dengan menggunakan implementasi dengan model interaktif.

Asumsi model ini adalah ada sebuah keseimbangan pada berbagai kebijakan yang telah diputuskan. Hal ini timbul karena kebijakan atau pengaturan institusional yang telah diterima oleh orang-orang yang dipengaruhi oleh kebijakan. Elemen utama dalam model ini adalah sebuah inisiatif kebijakan bisa diubah atau tidak (interaktif) pada semua tahap dalam siklus hidup oleh karena adanya tekanan dan reaksi dari orang-orang yang menentanginya.

Berbeda dengan model linier di atas, model interaktif memandang implementasi kebijakan sebagai sebuah proses dimana pihak-pihak yang berkepentingan dapat memberikan tekanan untuk melakukan perubahan pada

pinak yang berkepentingan dapat memberikan tekanan untuk melakukan perubahan pada inisiatif tersebut pada banyak titik sepanjang proses.

Pemahaman tentang lokasi/letak, kekuatan dan andil yang dipertaruhkan dalam upaya untuk menjalankan, mengubah atau membalikkan inisiatif implementasi kebijakan ini sangat penting bagi pemahaman tentang hasil apa yang akan didapatkan.

Dalam model ini tekanan-tekanan untuk memasukkan masalah reformasi ke dalam agenda kebijakan berasal dari banyak sumber, termasuk dari "seruan implementasi" yang seringkali dibuat oleh para elit kebijakan dan agenda kebijakan ini merupakan kumpulan dari usulan perubahan. Agenda selalu berisi banyak masalah yang semuanya akan ditindaklanjuti serta juga berisi masalah-masalah yang telah diputuskan tapi tidak diimplementasi.

Proses pengambilan keputusan bisa dipandang sebagai sederetan tahapan formal dan informasi yang melibatkan banyak aktor yang memiliki kepentingan dan perhatiannya sendiri. Dampak dari sebuah perubahan dalam kebijakan menjadi agenda makin menyolok setelah mulai dijalankan, dan kemungkinan besar akan muncul lebih banyak tantangan terhadap konsep implementasi yang semula diterapkan. Dalam proses ini karakteristik kebijakan ini akan mempunyai pengaruh yang sangat penting terhadap sifat dari reaksi atau respon terhadap perubahan itu. Dari proses ini karakteristik kebijakan akan memiliki pengaruh yang penting terhadap sifat dari reaksi atau respon terhadap perubahan ini. Terlebih lagi distribusi biaya dan keuntungan dari sebuah perubahan kebijakan atau perubahan kebijakan itu mendorong terjadinya partisipasi akan menentukan

apakah reaksi atau respon terhadap inisiatif itu akan terjadi dalam arena publik atau dalam arena birokrasi.

Karakteristik kebijakan juga menentukan sumber daya yang diperlukan oleh para elit kebijakan dan pelaksana kebijakan jika perubahan itu hendak diupayakan dengan sukses. Dalam proses implementasi sumber daya politik, keuangan, manajerial dan teknis kemungkinan besar akan diperlukan untuk mempertahankan kelanjutan dari rekomendasi itu. Mobilisasi terhadap sumber-sumber daya merupakan salah satu dari tantangan yang dihadapi para pembuat keputusan dan manajer kebijakan. Oleh karena itu, jika mengacu pada pendapat Grindle dan Thomas (1991), maka suatu kebijakan itu seharusnya dapat menerapkan metode yang lebih humanis yaitu dengan mengedepankan partisipasi publik dalam pengambilan keputusan (*decision stages*) sehingga konflik (arena konflik) yang muncul dapat dikelola dengan baik dan bukannya untuk menutup pintu partisipasi dan mereduksi konflik hanya karena alasan efisiensi.

Dalam kasus kebijakan pengadaan tanah misalnya tidak hanya menunjukkan luasnya perkiraan hasil dari implementasi, tapi juga mengindikasikan bahwa kita bisa mengantisipasi dan mempengaruhi hasil implementasi kebijakan. Untuk bisa melakukan hal ini kita perlu beralih dari kerangka analisis yang membantu untuk menyusun memikirkan sejumlah hubungan tertentu sebagai wujud penerapan kerangka dalam konteks pengambilan keputusan. Oleh karena itu, analisa harus: (1) ditekankan pada pemahaman terhadap lingkungan politik dan ekonomi dimana perubahan kebijakan itu terjadi dan (2) menekankan pada bagaimana karakteristik dari kebijakan tertentu bisa mempengaruhi lingkungan ekonomi politik itu. Dari sini akan dapat tercipta

strategi untuk mengelola implementasi kebijakan dengan memperkirakan kisaran dari faktor-faktor yang berpotensi untuk diubah melalui kegiatan para pembuat kebijakan dan manajer kebijakan.

Agar supaya sebuah implementasi bisa berhasil, para pendukung kebijakan harus menanggulangi oposisi, baik secara pasif yaitu dengan mempertahankan kekuasaan sampai oposisi itu reda dengan sendirinya atau secara aktif, dengan menggunakan strategi tertentu untuk mengatasi oposisi itu. Dalam prakteknya justru pola yang terjadi lebih selaras dengan model linier yaitu para pembuat kebijakan memutuskan untuk melakukan namun kemudian memisahkan diri mereka dari implementasi.

Pada umumnya keterpisahan pengambilan keputusan (formulasi) dengan pelaksana implementasi di dalam banyak kasus bisa dianggap sebagai akibat dari adanya pandangan para pengambil keputusan bahwa kegiatan pengambilan keputusan berbau politik, sementara implementasi adalah kegiatan administrasi belaka. Ada banyak campur tangan politik dan pengakomodasian yang terjadi selama proses implementasi kebijakan, ini menunjukkan bahwa kegiatan implementasi perlu dinilai dari sebuah perspektif yang mendorong dilakukan analisa politik telaah terhadap konflik serta pengembangan kemampuan manajemen strategis. Untuk mengembangkan strategis seperti yang disarankan, para pembuat keputusan dan manajer kebijakan perlu mengantisipasi reaksi atau respon terhadap keputusan reformasi dan memahami dimana reaksi atau respon itu kemungkinan besar akan muncul, yaitu apakah di dalam arena publik atau dalam arena birokrasi. Ini adalah dua skenario umum tentang kemunculan reaksi atau respon terhadap perubahan kebijakan. Karakteristik dari kebijakan itu sendiri

menentukan mana dari kedua skenario tersebut yang memiliki kemungkinan lebih besar untuk terjadi. Apakah inisiatif reformasi dalam arena publik, dimana andi' yang dipertaruhkan pemerintah dan elit yang sedang berkuasa cenderung sangat besar dan dimana sumber daya yang diperlukan untuk menjaga kesinambungan implementasi juga sangat besar, atau respon di dalam arena birokrasi dimana andi' yang dipertaruhkan jauh lebih kecil. sumber daya yang diperlukan untuk menjaga kelangsungan reformasi juga tetap besar tetapi sifatnya cenderung berbeda dari sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan di dalam arena publik.

Pelaksanaan pengadaan tanah di Kota Malang berada dalam arena publik, seperti halnya implementasi pengadaan tanah untuk pembangunan pusat perbelanjaan Malang Town Square. Oleh karena itu, pada bagian ini dipaparkan tentang bagaimana melakukan implementasi kebijakan yang direkonstruksikan agar kebijakan pengadaan tanah yang lebih cocok untuk diimplementasikan dengan memberi perhatian khusus pada kelemahan-kelemahan sebagaimana telah dipaparkan dari beberapa aspek agar tercipta pengadaan tanah yang adil bagi semua dengan menggunakan manajemen strategis untuk implementasi kebijakan.

Model yang akan dibuat berikut ini adalah skenario kebijakan untuk implementasi kebijakan yang berada di arena publik, antara lain:

1. Karakteristik kebijakannya antara lain memiliki dampak langsung terhadap sektor-sektor luas dalam masyarakat atau terhadap kepentingan-kepentingan yang penting secara politik di dalam masyarakat dan terlihat secara menyolok oleh publik yang terpengaruh oleh reformasi kebijakan itu.

2. Andil yang dipertaruhkan sangat tinggi dan bahkan bisa mengancam kelangghengan rezim, oleh karena itu para pelaksana harus memiliki modal politik yang jika mereka ingin agar reformasi itu dilanjutkan. Apabila kekuatan politik yang besar tidak tersedia maka mereka perlu mengumpulkan dukungan dan mengelola oposisi publik sesuai dengan antisipasi mereka terhadap reaksi yang mungkin timbul.
3. Berdasarkan bukti-bukti yang ada dalam beberapa kasus memiliki ciri yang sama, yaitu menimbulkan reaksi publik, menimbulkan andil yang besar dalam mengelola respon publik, dan memerlukan dukungan politik yang kuat dan stabil serta legitimasi rezim yang besar supaya reformasi itu bisa dilanjutkan.
4. Ciri-ciri tersebut reformasi yang memunculkan reaksi dalam arena publik yaitu dispersi/penyebaran biaya dan durasi yang pendek.

Model non linier yang dikembangkan memberikan kesempatan untuk dilakukannya perbaikan dan reformulasi kebijakan dalam model implementasi kebijakan akan selalu terbuka peluang adanya reinterpretasi atau reformulasi kebijakan sehingga praktis tidak ada garis lurus yang membentang serta menghubungkan antara kebijakan dan hasil akhir kebijakan. Mekanisme yang dijalankan lebih mengedepankan formulasi dan implementasi kebijakan yang partisipatif. Artinya, mulai dari tingkat isu hingga implementasi yang di dalamnya tidak dapat dihindari adanya konflik, telah dimungkinkan bahkan memang dibuka pintu aspirasi bagi para aktor yang konsen terhadap masalah kebijakan tersebut.

Dengan terjadinya dinamika pada tataran isu tersebut, maka akan mendorong suatu masalah kebijakan masuk dan menjadi agenda kebijakan yang untuk tahap selanjutnya akan dibahas untuk diputuskan keberlangsungannya.

Dalam tahap *policy agenda* ini nanti akan terlihat siapa saja aktor yang terlibat, apa motivasi mereka serta bagaimana cara mereka memperjuangkan agar tujuan mereka tercapai. Bagaimana aktor-aktor itu memandang sesuatu dan strategi apa yang mereka kembangkan maka harus dijelaskan dari sudut konteks historis yang lebih luas.

Dinamika dalam agenda kebijakan di atas kemudian harus diputuskan keberlanjutannya. Dengan kata lain *decision stages* ini akan terjadi tarik menarik kepentingan yang kuat dan di sini akan diuji bagaimana kepercayaan politik para aktor terhadap pelaksanaan kebijakan. Reaksi dan respon akan bermunculan sebagai wujud peran para aktor kebijakan untuk mempengaruhi kebijakan.

Kondisi di atas secara langsung maupun tidak akan menentukan karakteristik (*policy characteristic*) seperti apa yang ada dalam implementasi kebijakan itu. Respon atau reaksi yang muncul menjadi warna karakteristik dari kebijakan tersebut. Respon dan reaksi bisa muncul dari publik ataupun dari birokrasi karena keduanya sama-sama akan menjadi penentu sukses atau tidaknya kebijakan. Hal ini juga akan terkait erat dengan sumber daya yang dimiliki untuk mempertahankan ataupun meminimalisir hambatan yang muncul akibat dari reaksi dan respon.

Ketika respon dan reaksi yang muncul kuat, baik pada arena publik maupun birokrasi adalah wujud dari terjadi konflik dalam kebijakan. Konflik tidak hanya diartikan sebagai sesuatu yang buruk tetapi juga sesuatu yang konstruktif. Di dalam arena konflik ini akan terlihat bagaimana para aktor akan mengeluarkan segenap sumber daya yang dimiliki untuk mencapai tujuannya serta bagaimana pentas konflik itu terjadi.

Pertukaran adalah hasil konkrit yang terlihat dari dinamika di atas. Pertukaran yang dimaksud di sini terkait dengan kemampuan dan upaya analisis kebijakan untuk mendesain sebuah usulannya alternatif kebijakan yang sekiranya dapat memenuhi dukungan politik yang diperlukan yaitu dengan melakukan modifikasi tertentu yang diperlukan agar usulan alternatif kebijakan itu bisa diterima oleh *policy stakeholder*. Dan hal ini dilakukan dengan menggalang koalisi dengan para aktor lewat pasar pertukaran sumber daya. Dalam pandangan Grindle dan Thomas (1991) dilihat dari sudut kajian implementasi kebijakan publik, proses pengadaan tanah untuk pembangunan khususnya pusat perdagangan seperti Malang Town Square di Kota Malang dapat dianalisis dengan menggunakan model interaktif yang menekankan pada 2 aspek: pengambilan keputusan (*decision stages*) dan konflik (arena konflik).

1. Aspek *Decision Stages*

1.1. Peruntukan dan Pelaksanaan Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah untuk keputusan umum setelah diatur dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 yang di dalamnya telah disyaratkan bahwa pengadaan tanah:

- (1) Hanya digunakan untuk pemenuhan kebutuhan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.
- (2) Dilaksanakan sesuai dengan dan berdasarkan pada rencana umum tata ruang (RTRW) yang telah ditetapkan terlebih dahulu.

Dengan demikian jelas sekali terlihat bahwa ketika pemerintah ingin melakukan pengadaan tanah untuk pembangunan harus merencanakannya sesuai dengan ketentuan ini. Sedangkan untuk

pembangunan Matos jelas telah terjadi pelanggaran terhadap RTRW Kota Malang. Peruntukan lahan tempat dimana Matos ini berdiri adalah wilayah yang diperuntukkan untuk pendidikan. Dengan motivasi untuk mendapatkan keuntungan secara ekonomi pemerintah justru banyak mengorbankan hak-hak masyarakat, ruang publik semakin sempit, konsumerisme semakin meningkat, di tengah-tengah wilayah pendidikan dan berbagai aspek lainnya.

Dengan demikian jelas terlihat ketika persyaratan tentang kepentingan umum tidak terpenuhi maka pemerintah sebenarnya tidak dapat melaksanakan kebijakan itu. Tetapi karena keberpihakan kepada rakyat sangat kecil, dan adanya *hidden interest* yang berkaitan dengan kepentingan pemerintah dan pemilik modal.

Hal ini kemudian berdampak pada munculnya banyak isu dalam masyarakat, ketika suatu proyek pembangunan ingin dilaksanakan. Isu dalam konteks kebijakan dapat disebut sebagai *controversial public problem* atau masalah kebijakan yang dirasakan oleh publik. Publik di sini diartikan sesuai dengan konteks kebijakan itu sendiri, apakah kebijakan lokal, nasional maupun internasional. Untuk kebijakan pengadaan tanah untuk pembangunan maka isu yang dimaksud adalah masalah yang muncul yang dirasakan dalam konteks pengadaan tanah suatu proyek pembangunan tertentu. Di sini memungkinkan adanya suatu hambatan ketika kebijakan akan dilaksanakan atau adanya evaluasi terhadap perumusan kebijakan tersebut.

Indikasi konsistensi antara syarat kepentingan umum yang dimaksud di atas sebenarnya juga merupakan suatu *warning* kepada para pelaku kebijakan, bahwa isu tentang sejauh mana proyek itu memenuhi kriteria kepentingan umum seperti yang dimaksud telah terpenuhi? Hal ini pada sisi lain memungkinkan dalam masyarakat timbul preferensi sendiri tentang proyek tersebut.

1.2. Musyawarah

Pengkritisasi dengan *decision stages* selanjutnya adalah menyangkut musyawarah. Musyawarah merupakan mekanisme lanjutan dalam proses pengadaan tanah untuk melakukan transaksi pemberian kompensasi terhadap tanah rakyat yang digunakan sebagai lokasi proyek. Sesuai dengan ketentuan yang berlaku, maka musyawarah ini harus dilakukan dengan cara: (1) mengundang para pemegang hak atas tanah yang tanahnya digunakan sebagai lokasi proyek pembangunan; (2) melaksanakan musyawarah secara langsung antara pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah; (3) kemudian musyawarah ini dipimpin oleh panitia pengadaan tanah.

Dalam kasus tersebut memang mekanisme musyawarah dilakukan tetapi banyak mengecewakan masyarakat karena mekanisme yang seharusnya menjadi arena mengungkapkan aspirasi atas ganti rugi justru menjadi arena intimidasi terhadap hak masyarakat atas tanahnya. Permasalahan dalam musyawarah terkait dengan masalah: (1) sosialisasi, kebebasan untuk memilih alternatif kompensasinya; (2) penutupan

secara sepihak atas tanah yang akan dibebaskan; (3) materi sosialisasi yang dirasakan kurang transparan, utamanya berkaitan dengan harga ganti rugi lahan dan sebagainya. Hal ini terjadi karena pemerintah memaknai proses musyawarah sebagai media awal untuk menyampaikan dan mengemukakan suatu proyek yang diikuti dengan penjelasan mekanisme ganti rugi. Tetapi lebih pada cara untuk memaksa masyarakat setuju dengan proyek pembangunan tersebut. seharusnya musyawarah adalah media untuk menjajaki sekaligus melihat kemungkinan pelaksanaan suatu proyek pembangunan, apalagi jika proyek itu terkait dengan hasil orang banyak (masyarakat). Sosialisasi inilah yang seharusnya menjadi media untuk membicarakan nasib bersama, sehingga tidak ada lagi pihak yang merasa dikorbankan.

Akan tetapi dalam pelaksanaan proyek pembangunan tersebut yang terjadi justru kebalikannya, musyawarah hanya sebuah formalitas pertemuan yang merupakan alat pemaksaan pemerintah terhadap rakyatnya. Masyarakat hanya diberitahu tentang kapan, dimana dan manfaat apa yang akan dirasakan nantinya dari keberadaan proyek pembangunan itu. Tetapi masyarakat tidak difungsikan sebagai salah satu subyek pembangunan yang juga memiliki andil dalam menentukan pelaksanaan pembangunan. Masyarakat hanya diposisikan sebagai obyek pembangunan bahwa yang lebih parah adalah obyek penderita dari pembangunan tersebut.

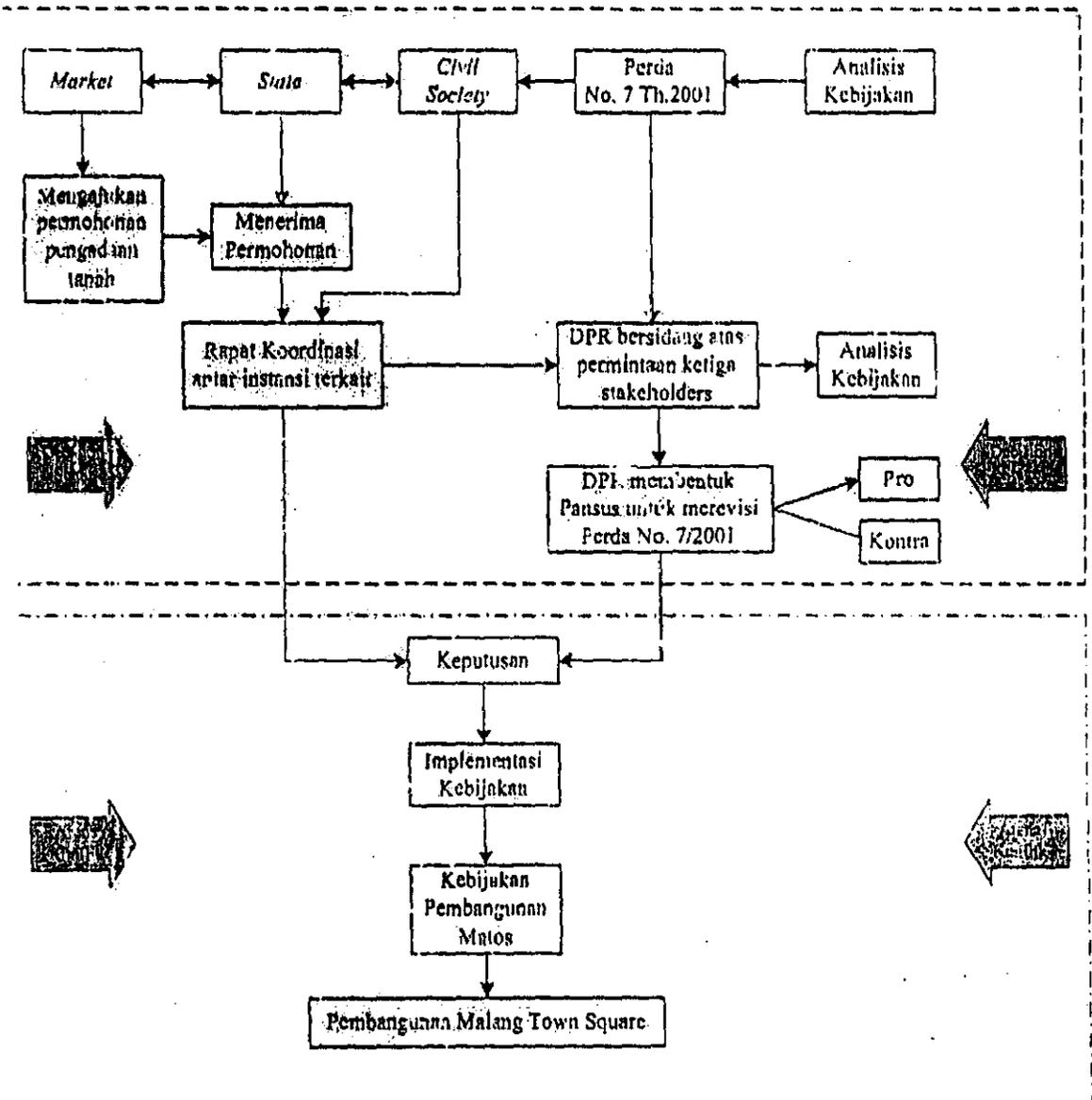
2. Aspek Konflik

Untuk mendapatkan pengadaan tanah yang adil dan demokratis di dalam pelaksanaan pengadaan tanah konflik merupakan aspek dari dinamika aktor yang juga merupakan nilai positif bagi pembangunan demokrasi dalam pelaksanaan kebijakan publik. Konflik jangan hanya dilihat sebagai sesuatu yang negatif, tetapi merupakan nilai positif untuk pengembangan partisipasi yang demokratis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Secara umum konflik yang banyak terjadi dalam pengadaan tanah ini adalah konflik kepentingan. Hal ini terlihat dari analisis tentang pentas konflik seperti yang dikemukakan Abdul Wahab (1999:106), pentas ini terkait dengan sistem politik yang mendukung pelaksanaan kebijakan pembangunan pusat perbelanjaan Matos. Terutama tentang konflik kepentingan antara mengorbankan atau memperjuangkan nasib rakyat. Sedangkan untuk pembangunan pusat perbelanjaan Matos, juga banyak terjadi konflik kepentingan yang tidak bisa dihindari, antara lain: (1) musyawarah yang dilakukan hanya berupa pemberitahuan bahwa di lokasi tersebut akan dibangun Malang Town Square. Sehingga masyarakat diminta untuk segera mengosongkan tanah. (2) Matos sebagai salah satu pembangunan pusat perbelanjaan (Mall), oleh karena itu bukan salah satu obyek pembangunan demi kepentingan umum karena bukan termasuk kategori fasilitas umum seperti yang tercantum dalam Keppres No. 55 Tahun 1993, maka sifat proyek ini adalah tidak murni *public service* lagi, tetapi sudah mengarah kepada *profit oriented*. (3) Proyek pembangunan Matos bukan termasuk jenis kegiatan

pembangunan untuk kepentingan umum, oleh karena itu harus dipantau pelaksanaannya.

Dalam realitanya kasus perabangunan Matos tidak meliputi mekanisme yang ditentukan, meskipun dilakukan hanya sebatas formalitas saja. Implementasi kebijakan yang berkarakteristik publik (berada dan berimplikasi besar terhadap publik) seperti yang terjadi pada kasus tersebut, konflik pasti terjadi dalam arena publik juga. Konflik tidak hanya diartikan sebagai sesuatu yang buruk, tetapi juga sesuatu yang konstruktif. Di dalam arena konflik ini akan terlihat bagaimana para aktor akan memobilisasi segala sumber daya yang dimiliki untuk mencapai tujuannya serta bagaimana pentas konflik itu berjalan. Grindle dan Thomas (1991) menyebutkan bahwa agar suatu kebijakan dapat dilaksanakan dengan sukses maka harus dilakukan dengan sumber daya yang cukup, dan hal ini tergantung juga seperti apa reaksi dan respon yang muncul atas pelaksanaan kebijakan tersebut. Jika reaksi dan respon itu muncul dalam arena publik maka pemerintah harus memiliki sumber daya politik yang kuat, karena ini akan terkait dengan kepercayaan politik masyarakat yang dalam istilah Grindle dan Thomas disebut ketertahanan rezim yang berkuasa. Sebaliknya, jika reaksi itu lebih besar muncul dalam birokrasi maka pemerintah selaku implementor harus memiliki sumber daya politik yang besar juga.

Gambar. 7
Visualisasi Model Kebijakan Yang Diusulkan



Legenda:

--- : Tahap perumusan kebijakan

--- : Arena konflik

BAB VII

KESIMPULAN DAN SARAN

BAB VII

KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini disajikan kesimpulan dari hasil kajian tentang analisis relasi kepentingan di antara aktor negara, aktor pasar dan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan.

7.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil temuan serta pembahasan yang telah dilakukan dalam proses pembangunan pembangunan Malang Town Square (Matos) sebagai *setting* politik dan juga sebagai studi kasus maka dapat disimpulkan bahwa dalam proses perumusan suatu kebijakan setidaknya melibatkan tiga kelompok *partnership* yaitu pemerintah (*state*), pelaku bisnis (pengembang) dan masyarakat (*civil society*). Ketiga kelompok tersebut sama-sama memiliki kepentingan, mereka berinteraksi untuk mengartikulasikan kepentingannya dengan berbagai cara yang digunakan.

Dalam kasus pembangunan Pusat Perbelanjaan Malang Town Square (Matos) yang awalnya berangkat dari pembebasan tanah bekas gedung kampus Akademi Penyuluh Pertanian (APP) yang terletak di daerah Tanjung dan Penanggung kasus *Ruislagh* tersebut yang dimulai sejak tahun 1992 hingga tahun 1997 cukup menarik perhatian untuk dicermati karena nampak ada ketidaksesuaian atau kejanggalan dalam *ruislagh* tersebut karena tidak sesuai dengan proses dan prosedur sebagaimana mestinya.

Berdasarkan hasil temua tentang relasi kepentingan antara aktor negara, pasar dan masyarakat, dalam perumusan pembangunan Matos, ternyata proses

perumusannya tidak seperti apa yang diteorikan dalam proses pengambilan keputusan. Karena pertama, keputusan/kebijakan yang diambil lebih bersifat linier (*top down*), dimana kebijakan ditentukan dari atas (berdasarkan perspektif elit), mengabaikan peranan aktor-aktor yang lain. Kedua, kebijakan yang diambil tidak melibatkan masyarakat sebagai salah satu *stakeholders*, sehingga tidak mencerminkan nilai-nilai demokratis. Ketiga, relasi yang terjadi di antara aktor negara, pasar, dan masyarakat kenyataannya tidak sebagaimana yang diharapkan, yaitu terjadinya hubungan yang simetris, sehingga kondusif bagi terciptanya demokrasi, dalam kenyataannya ternyata tidak demikian, karena berdasarkan hasil temuan di lapangan, aktor pasar (pengusaha/pengembang) lebih aktif dan lebih sering berinteraksi dengan aktor negara (pemerintah/walikota beserta jajaran birokrasinya) untuk memperjuangkan kepentingannya, terutama dalam hal perolehan lahan.

Penelitian pendirian Matos ini merupakan bukti dari tidak berdayanya birokrasi (negara) menghadapi modal (pengusaha/pengembang) hal ini terbukti dari pemberian izin lokasi tempat Matos yang membuktikan tidak berdayanya Badan Pertanahan Kota Malang (BPN) dengan mengeluarkan surat Sertifikat tanah untuk pembangunan Matos di atas tanah bekas kampus APF di Jalan Veteran padahal pembebasan tanah tersebut masih menjadi sengketa diantara warga yang menghuni tanah tersebut.

Untuk memperjuangkan kepentingannya diantara aktor pasar, negara dan masyarakat masing-masing aktor memiliki cara dan pengaruh sendiri-sendiri. Dan diantara aktor yang paling dominan disini adalah aktor pasar (pengembang) dibandingkan dengan aktor-aktor yang lain. Oleh karena itu dalam

mengartikulasikan kepentingannya aktor pasar lebih nampak, terlihat dalam proses pengambilan keputusan/kebijakan pembangunan Kota Malang terutama dalam merubah atau merevisi Peraturan Daerah Kota Malang tentang RTRW. Bagaimana aktor pasar (kapitalis) mempengaruhi aktor negara sehingga semua kepentingannya terpenuhi.

Penciptaan dan pembinaan hubungan yang lebih bersifat relasional antara aktor negara, pasar dan masyarakat, justru lebih nampak komunikatif antara aktor pasar dengan aktor negara ketimbang dengan aktor masyarakat, bahkan disinyalir telah terjadi konspirasi antara aktor negara dengan pasar dalam proses perumusan kebijakan pembangunan Matos.

Dalam proses pembuatan keputusan/kebijakan tentang Malang Town Square (Matos) tersebut jelas yang paling banyak menikmati keuntungan adalah kelompok (aktor pasar) dan aktor negara dibandingkan dengan aktor masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari tata cara dan proses perumusan kebijakan yang dibuatnya yang tidak mencerminkan demokratisasi, akan tetapi lebih mementingkan kepentingan kapitalis.

Hal tersebut tidak sesuai dengan apa yang dikemukakan dalam teori *Good Governance* bahwa pola penyelenggaraan pemerintahan yang baik lebih-lebih di era otonomi daerah adalah dititikberatkan pada proses perumusan kebijakan yang demokratis, artinya bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab serta efisien dan efektif dengan menjaga kesinergian interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat tidak saling intervensi bahkan dominasi. Jika ini yang terjadi maka tidak akan mungkin sistem penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) itu akan terwujud.

Meskipun demikian, ternyata negara tidak homogen dalam merespon kebijakan Motos tersebut. karena negara yang terdiri atas berbagai aktor, kerap kali memiliki kepentingan yang berbeda, bahkan mungkin berlawanan dalam arahnya.

Selain itu, pada umumnya eksistensi partai politik di Indonesia banyak tidak memiliki kemandirian di bidang financial, sehingga mereka mencari sponsor untuk membiayai kampanye guna pemenangan dalam setiap ada pemilihan kepala daerah, baik di tingkat lokal, regional bahkan nasional. Akibatnya, berdampak pada proses pengambilan keputusan/kebijakan. Oleh karena itu, tidak jarang suatu kebijakan kadang dibuat tidak berdasar kepentingan publik, melainkan merupakan representasi kekuatan partai politik yang ada.

Kebijakan pembangunan Motos tersebut kendatipun diresistensi dan ditentang dari berbagai elemen yang ada dalam masyarakat seperti KOMA (Koalisi Mahasiswa Anti Motos) maupun organisasi/keiompok Aliansi Masyarakat Peduli Kota Malang (AMPKM) serta dari kelompok Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Surabaya Post Malang, namun tidak bergeming dan dianggap tidak ada masalah. Karena disini nampak adanya kesatuan bahasa serta sikap antara eksekutif, legislatif, dan pengembang (pasar) dalam mengartikulasikan kepentingan.

Mengapa terjadi demikian, hal ini dapat dilihat dari munculnya kondisi yang secara sistematis menempatkan negara (*state*) lebih sebagai instrumen sirkuit akumulasi modal dan kekuasaan. Artinya pemilik modal (*market*) atau politikus menggunakan kekuatan finansial guna mendapatkan kekuasaan politik lalu dimanfaatkan guna menghimpun lebih banyak modal yang dapat digunakan

lagi demi tujuan akumulasi kekuasaan politik. Selain itu munculnya berbagai bentuk aliansi antara masyarakat politik dan masyarakat bisnis yang pada tingkat nasional dapat berujung pada terbentuknya aliansi negara dan berbagai fraksi pemilik modal (*market*). Aliansi ini terjadi karena partai politik kandidat anggota legislatif, ataupun pimpinan lembaga eksekutif di berbagai tingkat pemerintahan dihadapkan pada tuntutan untuk menghimpun dana berbagai pemenang pemilu yang ditandai sebagai kampanye berbiaya besar (*big money campaign*). Hal inilah yang menyebabkan secara konstan dibayangi krisis representasi. Di satu sisi negara dituntut berperan mengupayakan kesejahteraan masyarakat pemilih di sisi lain terutama dalam era neoliberalisme, negara dipengaruhi kombinasi antara tekanan untuk melakukan liberalisme pasar serta tuntutan untuk memberi konsesi bagi kepentingan akumulasi modal aneka kelompok pemilik modal.

Kepentingan-kepentingan yang ada dalam perumusan kebijakan yang terdiri dari 3 (tiga) aktor *state*, *market* dan *civil society*. Aktor *state* terdiri Walikota dan jajarannya (Beppeko, Kimpraswil, Badan Pengawas Pembangunan dan Dampak Lingkungan, dan BPN). Kepentingan dan preferensi dari aktor *state* tercermin dari sikap mereka akan atas pendirian Matos dimana *state* bersikap bahwa pendirian MATOS adalah legal dan tidak menyalahi RTRW dan juga keberadaan MATOS sangat penting karena akan memberikan kontribusi secara ekonomi bagi Kota Malang dan menarik investor.

Kemudian DPRD yang termanifestasikan dalam Komisi D dan Panitia Khusus (Pansus) Matos tidak dapat berbuat banyak karena DPRD sebagai representasi rakyat juga tidak dapat memperjuangkan kepentingan masyarakat dalam pembangunan Matos. Hal ini terjadi karena terlalu banyak kepentingan

dari wakil partai yang ada dalam pembahasan sidang pleno DPRD. Inilah yang menyebabkan sulitnya melakukan pengkritisan terhadap kasus Matos apalagi membuat keputusan tegas atas Matos.

Market yang dalam hal ini adalah PT Bangun Karsa Bentala dan PT Lippo Karawaci, Tbk sebagai pengembang memiliki preferensi yang sangat mengedepankan profit. *Market* lebih melihat Kota Malang sebagai kota yang sangat potensial secara ekonomi dan bisnis karena Kota Malang sebagai Kota Pendidikan dan Industri. Apalagi Kota Malang memiliki pangsa pasar yang tinggi dan sangat cocok sebagai tempat pertumbuhan dunia rekreasi dan belanja yang pesat. Apalagi memang Pemkot memberikan peluang untuk membangun Matos melalui pemberian IMB.

Aktor lain adalah *Civil Society* termasuk didalamnya adalah masyarakat pemilik lahan. Preferensi dan kepentingannya mencerminkan penolakan yang keras atas pendirian Matos, dimana pendirian Matos merupakan pelanggaran hak atas tanah masyarakat. Masyarakat juga menuntut agar hak mereka atas tanah dikembalikan dan juga mereka menuntut agar Pemkot mencabut pemberian ijin atas pendirian Matos.

Aktor *civil society* lain adalah Masyarakat kampus dan LSM. Mereka menilai bahwa telah terjadi pelanggaran atas RT/RW Kota Malang dan juga menilai bahwa Pemkot tidak konsisten untuk menegakkan Malang sebagai Kota Pendidikan. Oleh karena itu Pemkot diminta harus tegas menindak pelanggaran atas Perda No. 7 Tahun 2000 dan bahkan harus mencabut ijin pendirian Matos.

Kasus pendirian Matos ini terjadi relasi kepentingan antara negara (Pemekot) dengan *market* (pengembang) terutama dalam hal pemberian ijin

pendirian. Relasi ini juga dapat dibuktikan dengan dilakukannya revisi atas Perda No. 8 Tahun 1995 dengan Perda No. 7 Tahun 2001 yang secara total merevisi fungsi lahan di Jalan Veteran sebagai wilayah perdagangan dan bukan lagi wilayah pendidikan.

Relasi juga terjadi antara negara dan masyarakat. Dimana relasi yang terjadi berupa konflik kepentingan dan dalam hal ini *civil society* cenderung kontra dan menolak pendirian Matos dan negara dianggap sangat tidak demokratis dalam merumuskan Matos bahkan perumusan keputusannya dinyatakan sangat linter (menafikan kepentingan masyarakat). Hal ini terjadi karena state sangat dominan dalam pengambilan keputusan bahkan menafikan keberadaan *civil society*.

Kemudian selanjutnya terlihat bahwa relasi antara *market* dan *civil society* sangat semu atau dapat dikatakan tidak ada. *Market* yang hanya berorientasi pada profit (*profit oriented*) sedangkan *civil society* mengedepankan hak mereka. *Market* sangat dominan sehingga dapat mempengaruhi keputusan Pemkot untuk melegalkan Matos, sedangkan *civil society* tidak berdaya.

Mobilisasi sumber daya oleh kelompok kepentingan dalam mempengaruhi kebijakan terjadi dengan pola yang berbeda-beda. Negara dalam hal ini adalah Pemkot Malang yang terdiri dari Walikota dan jajarannya (Beppeko, Kimpraswil, Badan Pengawas Pembangunan dan Dampak Lingkungan, BPN, dan lain-lain) melakukan pola dengan memobilisasi sumberdaya manajerial dan teknis yang dimiliki berupa: (a) Merevisi Perda No. 8 Tahun 1995 tentang RT/RW Kota Malang dengan Perda No. 7 Tahun 2001; (b) Walikota Malang mengeluarkan ijin lokasi No. 460.135.06-0-NF.1.S-2003 tanggal 27 Januari 2003 seluas ± 86.230

M² yang sebelumnya dikuasai dan dikelola oleh APP termasuk bagian dari ijin lokasi tersebut, yaitu 1) aktivitas membangun; dan 2) ijin gangguan (1 tahun); (c) Pembebasan lahan (yang dilakukan sejak tahun 1992) yang merupakan tanah yang awalnya dimiliki oleh Departemen Pertanian RI yang kemudian dilakukan *ruislagh*; (d) melakukan *advice planning* yaitu untuk menentukan boleh tidaknya suatu kawasan dibangun untuk proyek tertentu (sesuai fungsinya); (e) mengeluarkan Ijin Lokasi tanah tersebut; dan (f) mengeluarkan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) untuk pendirian MATOS.

Kemudian untuk DPRD (Komisi D dan Pansus Matos) melakukan mobilisasi sumberdaya politik dan manajerial yang dimiliki berupa: (a) pembahasan dalam sidang pleno tentang kasus Matos; (b) polarisasi politik yang ada dalam tiap partai yang terwakili pada DPRD Kota Malang; (c) memanfaatkan kekuatan perwakilan partai yang ada di dewan; dan (d) dominasi partai masih terlihat jelas dalam menyikapi Matos sehingga tidak pernah sampai pada kata sepakat karena tidak pernah memenuhi *quorum*.

Pasar (PT Bangun Karsa Bentala dan PT Lippo Karawaci, Tbk, dan lain-lain) melakukan mobilisasi sumberdaya keuangan dan manajerial yang dimiliki berupa: (a) memanfaatkan kesempatan yang diberikan Pemkot untuk mendirikan Matos dengan mengajukan IMB; (b) memanfaatkan slogan Kota Malang sebagai Kota Pendidikan dan Industri dengan menawarkan kerjasama investasi dengan Pemkot; (c) Kota Malang memiliki pangsa pasar yang tinggi melalui pengajuan kepada Pemerintah Kota Malang sedangkan Gubernur Jawa Timur memberikan rekomendasi dan ijin lokasi pembebasan tanah aset milik Departemen Pertanian, demikian juga Menteri Dalam Negeri hanya mengesahkan Surat Keputusan

Walikota Malang tentang pelepasan hak atas tanah dan bangunan milik Pemerintah eks APP yang terletak di Jalan Veteran kepada PT Bangun Karsa Bentala.

Civil Society yang dalam hal ini adalah masyarakat pemilik lahan, sebagai *most powerless people* mereka hanya bisa pasrah dan mengharapkan keadilan dari *state* dan pihak lain atas nasib mereka. Masyarakat menuntut kepada Pemkot untuk mengembalikan hak tanah mereka; serta menuntut Pemkot harus mencabut pemberian ijin atas pendirian Matos.

Kemudian dalam hal untuk masyarakat kampus dan LSM sebagai manifestasi dari *civil society* melakukan mobilisasi sumberdaya politik dan manajerial yang dimiliki berupa : (a) menuntut Pemkot atas pelanggaran atas RT/RW Kota Malang di PFUN; (b) menuntut Pemkot untuk konsisten untuk menegakkan Malang sebagai Kota Pendidikan melalui demo dan pernyataan sikap bersama; dan (c) menuntut Pemkot untuk mencabut ijin pendirian Matos melalui demo dan pernyataan sikap bersama.

Dengan demikian kelompok yang paling diuntungkan dalam kasus Matos ini tidak lain adalah *market* dan *state*. *Market* memperoleh keuntungan karena ijin pembangunan Matos yang diberikan oleh Pemkot. Hal ini berarti *market* dapat melanjutkan perdagangan serta memperoleh *profit* yang besar disana. Sedangkan *state* juga diuntungkan karena secara institusi dan personal, *state* akan mendapatkan *profit sharing* dari *market*. Sedangkan *Civil Society* sebagai *most powerless people* hanya bisa pasrah dan mengharapkan keadilan dari *state* dan pihak lain akan nasib mereka.

7.2. Implikasi Teoritik

Disertasi ini mencoba memahami relasi kepentingan di antara aktor negara, pasar dan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan pembangunan di Kota Malang. Pada dasarnya, studi ini diarahkan untuk menjelaskan bagaimana relasi yang terjadi di antara aktor-aktor tersebut dalam perumusan kebijakan. Disertasi ini diarahkan untuk menganalisis teori-teori serta konsep-konsep yang relevan dengan fenomena di lapangan. Penekanan kerangka teori, terutama datang dari pemikiran Ortwin Renn (1992), yang dalam melihat proses kebijakan tidak memandang sebagai suatu kesatuan yang terintegrasi, melainkan sebagai suatu rangkaian upaya negoisasi berlapis-lapis yang melibatkan kelompok-kelompok aktor yang langsung berpartisipasi.

Sementara pendekatan strukturasionis sebagaimana dikemukakan oleh Giddens (1984), yang mengemukakan bahwa individu adalah aktor pelaku yang bertujuan yang memiliki alasan terhadap aktivitas-aktivitasnya. Individu bukanlah entitas yang ditentukan oleh realitas sosial di luar dirinya, tetapi agen kreatif, yang memproduksi serta mengkonstruksi dunia sosialnya. Sebagai agen kreatif, individu dalam menghadapi fakta, tidak hanya melakukan konstruksi, tetapi juga dekonstruksi dan rekonstruksi.

Sedangkan James S. Coleman (1989) dengan pendekatan *rational choice* mengemukakan bahwa tindakan individu/aktor untuk mencapai tujuannya ditentukan oleh nilai atau pilihan (preferensi). Seorang aktor memilih tindakan yang dapat memaksimalkan kegunaan atau memuaskan keinginan dan kebutuhan mereka. Dalam teori pilihan rasional ada 2 unsur utama yaitu aktor dan sumber daya. Sumber daya adalah sesuatu yang menarik perhatian dan yang dapat

dikontrol oleh aktor. Perhatian seorang aktor terhadap sumber daya yang dikendalikan oleh orang lain itulah yang menyebabkan keduanya terlibat dalam tindakan yang saling membutuhkan. Kedua pendekatan baik strukturalis maupun *rational choice* dipakai sebagai pijakan dalam melihat fenomena yang ada di lapangan. Dalam kenyataannya meskipun aktor negara telah melakukan dekonstruksi terhadap kebijakan yang ada namun tidak semua aturan (peraturan daerah) yang ada didekonstruksi melainkan hanya sebagian saja. Terjadinya relasi antar aktor negara dan aktor pasar disebabkan karena keduanya terlibat dalam tindakan yang saling membutuhkan sehingga masing-masing kepentingannya dapat terpenuhi.

Dalam disertasi ini sangat jelas menunjukkan bahwa relasi di antara aktor negara, pasar dan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan. Relasi antara negara dan pasar terjadi lebih intensif dibandingkan dengan relasi antara negara dengan masyarakat atau masyarakat dengan pasar. Karena masing-masing aktor negara dan aktor masyarakat sama-sama memiliki sumber daya. Aktor negara dengan sumber daya yang dimiliki berupa kekuasaan, kewenangan serta jajaran birokrasinya dalam membuat regulasi, dan lain sebagainya. Sedangkan pasar dan sumber daya yang dimiliki berupa pemilikan modal (*capital*) untuk melakukan usaha di bidang ekonomi. Dan masyarakat dengan sumber daya yang dimiliki berupa yang dimiliki berupa kekuatan serta kemampuan untuk melakukan kontrol terhadap setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Meskipun negara dalam proses perumusan kebijakan bebas atau lepas dari pengaruh eksternal atau pengaruh masyarakat sebagaimana dikemukakan oleh Skocpol (1987), namun dalam kenyataannya tidak demikian. Karena dalam

disertasi ini menunjukkan bahwa negara lebih banyak dipengaruhi oleh pasar dalam proses perumusan kebijakan pembangunan Matos. Meskipun hal tersebut jelas bertentangan dengan kebijakan yang telah ada, justru pasar dengan kekuatan modal (*financial*) yang dimilikinya telah mampu merubah atau mendekonstruksi kebijakan yang sudah ada.

Dalam disertasi ini jelas memperlihatkan bahwa relasi kepentingan di antara negara, pasar dan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan pembangunan Matos nampak berjalan tidak seimbang. Karena lebih memperlihatkan hubungan antara negara dengan pasar dibandingkan dengan relasi antara negara dengan masyarakat atau pasar dengan masyarakat. Padahal ketiga aktor tersebut sebagai *stakeholders* sama-sama memiliki fungsi dan peran masing-masing. Negara/pemerintah mempunyai fungsi mengatur memberi pelayanan dan memfasilitasi kebutuhan *stakeholders* yang lain sehingga tercipta situasi yang kondusif bagi setiap usaha menciptakan kesejahteraan masyarakat. Sedangkan pasar sebagai pelaku bisnis adalah komunitas yang melakukan kegiatan ekonomi (terutama yang berorientasi profit atau mencari keuntungan), menciptakan lapangan pekerjaan, membayar pajak dan retribusi bagi pendapatan daerah. Selanjutnya masyarakat (*civil society*) adalah kalangan yang difasilitasi, dilayani dan diberdayakan. Proses demokratisasi akan berjalan manakala hubungan di antara ketiga *stakeholders* tersebut menjalin hubungan keseimbangan tanpa harus mereduksi fungsi dan perannya masing-masing.

Dalam kaitannya dengan kebijakan pembangunan Malang Town Square ternyata relasi yang terjadi di antara ketiga aktor tersebut lebih memperlihatkan relasi antara aktor negara dengan aktor pasar (pengembang) dibandingkan relasi

dengan masyarakat. Pasar selaku pengembang mengadakan relasi dengan negara/pemerintah karena pasar ingin menguasai bahkan mendapatkan aset negara yang ada di daerah, meskipun itu bertentangan dengan kebijakan yang ada. bagaimana cara pasar untuk menguasai dan mendapatkan aset negara yang ada di daerah berupa lahan yang letaknya cukup strategis. Berbagai cara dilakukan oleh pasar dengan menggunakan kekuatan *financial* yang dimiliki mempengaruhi negara untuk melakukan tindakan sesuai dengan keinginannya.

Dari apa yang dikemukakan tersebut nampak bahwa negara/pemerintah tidak dapat berbuat banyak kecuali melayani kepentingan para pengusaha meskipun hal ini bertentangan dengan peraturan atau kebijakan yang sudah ada, negara dalam hal ini tidak memainkan peran politiknya sebagai representasi di masyarakat.

Demikian juga Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) sebagai representasi dari rakyat tidak dapat menjalankan fungsinya, karena lebih dari separuh dari jumlah anggota dewan sudah dikuasai oleh pasar. Sehingga setiap ada rapat/sidang yang hendak membahas masalah Matos tidak pernah memenuhi quorum, sehingga tidak pernah tuntas dan selalu mengambang dalam membahas masalah pembangunan Matos.

Sementara dalam ranah politik disertasi ini memperlihatkan bahwa adanya keterkaitan antara kekuatan politik politik dalam proses pengambilan keputusan. Pada umumnya eksistensi organisasi partai politik tidak memiliki kemandirian di bidang financial, sehingga banyak partai politik yang mencari sponsor untuk pemenangan dalam setiap ada pemilihan umum baik di tingkat lokal, regional maupun nasional. Seperti kasus pembangunan Malang Town Square (Matos) yang

dikelola oleh PT. Lippo Karawaci, Tbk. yang pemiliknya adalah James Riady seorang pelaku bisnis (kapitalis) yang bergerak tidak hanya level nasional tapi juga level internasional bahkan pernah menjadi salah satu sponsor dalam pemilihan presiden di Amerika Serikat yang dimenangkan oleh Bill Clinton. Jika di negara Amerika Serikat ia bisa bermain apalagi hanya di negara Indonesia, khususnya dengan partai politik yang ada. Kasus Matos meskipun di resistensi oleh masyarakat namun pelaksanaan pembangunannya tetap berjalan lancar karena merasa ada jaminan serta perlindungan dari penguasa/pemerintah kota. Di samping itu juga karena adanya relasi antara PT. Lippo Karawaci, Tbk. dengan negara/penguasa baik di tingkat lokal maupun di tingkat pusat. Di tingkat pusat pada waktu itu penguasa negara kebetulan berasal dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, demikian juga di tingkat lokal penguasa pemerintah kota juga dari partai yang sama. Sehingga dengan demikian nampak sekali bagaimana relasi yang terjadi antara negara/pemerintah dengan pasar dan dampaknya adalah dalam proses pengambilan keputusan yang dibuat oleh pemerintah tidak mencerminkan kepentingan masyarakat banyak akan tetapi lebih diwarnai oleh kepentingan pasar.

Dari hasil temuan disertasi ini jelas merupakan penguatan terhadap studi yang dilakukan oleh Hidayat (1996). Melalui disertasi ini terlihat bahwa relasi yang terjadi antara aktor pasar dan aktor negara didasari oleh adanya kepentingan yang sama antara aktor negara dan aktor pasar, namun tawaran pertama datang dari aktor pasar/pemodal. Meskipun demikian tidak semua aktor negara bersikap homogen dalam merespon kebijakan tersebut karena negara yang terdiri dari

berbagai aktor yang kerap memiliki kepentingan yang berbeda bahkan mungkin berlawanan dalam arahnya.

Reaksi penolakan masyarakat terhadap pendirian Matos tidak hanya beragam di dalam ekspresinya namun juga berubah dalam intensitas/proyek terkait dengan berjalannya waktu, sehingga pada akhirnya mereka kehilangan ideologi. Dan yang dirugikan dengan berdirinya gedung Matos tersebut jelas lingkungan karena jika hujan sering terjadi banjir, lalu lintas sering macet, serta merambah beban bagi aparat kepolisian yang mengatur lalu lintas jalan.

7.3. Implikasi Praktis

Disertasi ini merupakan hasil penelitian tentang proses perumusan kebijakan pembangunan di Kota Malang. Terutama yang menyangkut relasi kepentingan di antara aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan. Untuk masa yang akan datang hendaknya Pemerintah Kota Malang dalam membuat kebijakan pembangunannya betul-betul melibatkan para *stakeholders* yang berkepentingan dengan pembangunan yang akan dilaksanakan terutama masyarakat (*civil society*) sebagai salah satu *stakeholders*. Namun keterlibatan mereka hendaknya jangan hanya bersifat semu tapi betul-betul merupakan keterlibatan masyarakat dalam mengartikulasikan kepentingannya sehingga kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Kota betul-betul merupakan representasi dari hasil sinergi antara para *stakeholders* yang ada, sehingga nampak bahwa proses pengambilan tersebut betul-betul bersifat demokratis.

Khusus kepada para elit lokal terutama mereka yang sering terlibat dalam pengambilan keputusan pembangunan di Kota Malang hendaknya tidak hanya berorientasi kepada interest pribadi dan institusi akan tetapi juga diperhatikan pula

kepentingan masyarakat (*public interest*) karena bagaimanapun juga kebijakan yang dibuat tersebut ketika diimplementasikan pasti berbenturan dengan masyarakat.

Dalam hal pemberian ijin untuk pembangunan pusat-pusat pembelanjaan seperti mall, Matos, dan Malang Olympic Garden (MOG) dan lain sebagainya pemerintah kota hendaknya perlu membuat aturan/peraturan daerah yang sifatnya memberikan proteksi jaminan terhadap eksistensi tempat-tempat pembelanjaan yang lebih kecil sehingga eksistensi serta kelangsungan hidup mereka dalam berusaha terjamin, tidak tergerus habis karena hadirnya pusat-pusat perbelanjaan yang lebih besar (spektakuler) seperti kita ketahui bersama dewasa ini.

Pemerintah Kota Malang wajib menjaga dan menjamin eksistensi pusat-pusat pembelanjaan yang kecil-kecil yang ada di Kota Malang, karena eksistensi mereka juga penting sebagai penyangga sistem perekonomian masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR PUSTAKA

- Baerth, Patrick, *Social Theory Twentieth Century*, Policy Press, Cambridge, 1998.
- Bodenhimer, S (1970) "*Dependency and Imperialism The Roots of Return American Underdevelopment North American Congues in Latin America (NACLA)*" dalam Suwarsono dan Alvin, *Perubahan Sosial dan Pembangunan*. LP3ES, Jakarta.
- Bogdan, RC, dan Biklen, SK, *Qualitative Research format Education*, Boston Allyn and Bacon, Inc. 1982.
- Booth, Devid, *Rethinking Social Development Theory*, Research and Practice, Longman Group Limited, 1994.
- Budiman, Arief, *State and Civil Society in Indonesia*, Monash Paper on Southeast Asia, No.22. 1990.
- Caporaso, James A., *Theories of Political economy*, 1992 Cambridge Unnersity Press, Itisika
- Cardoso, Fernando Henrique (1973) "*Associated Dependent Development Theoretical and Practical Implicatonis*", dalam Arif Budiman *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Jakarta, 2000.
- Chaniago A, *Gagalnya Pembangunan, Kajian Ekonomi Politik terhadap Akar Krisis Indonesia*, PT. Pustaka LP3ES, Jakarta, 2001.
- Colemen, James S. and Thomas J. Fararo. *Rational Choice Theory, Advocacy and Critique*, Sage Publications, Inc. Newj uzzy Park, California, 1992.
- Considine, Mark, *Public Policy, A Critical Approach*, MacMillan Education, Australia PTY Ltd, South Melbourne, 1994.
- Craib I, *Teori-teori Sosial Modern dari Parsons Sampai Habermas*, Rajawali, Jakarta, 1986.
- Creswoel, John W. *Research Design Qualitative and Quantitative Approach*, London, New Delhi, Sage Publications, 1994.
- Dollery, Brian E, and Joe L, Willis, *The Political Economy of Local Government*, Edward Elgar Publishing Inc, Northampton, Massachusetts, 2001.
- Drorr, Yehezkel, *Public Policy Making. Re-Examined*, Scranton, Chandler Publishing Co, 1968.
- Dunleavy, Patrick and Brendand O'Leary. *Theories of The State, The Poities of Liberal Democracy*, MacMillan Education Led, London, 1987.

- Dunn, William N. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1999.
- Elster, Jon, *The Nature and Scope of Rational Choice Explanation*, Edited by E. Lapore and B. Mc. Laughim. London, 1985.
- Erik Rane-Jan: *The Public Sector, Concepts, Models and Approaches*, Sage Publications London – Newbury Park, New Delhi, 1995.
- Faisal, Sanafiah, *Filosofi dan Akar Tradisi Penelitian Kualitatif*. Badan Musya Perguruan Tinggi Swasta Indonesia Wilayah VII, Surabaya; Jawa Timur 1998.
- Gafar, Afan, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta, Pustaka Palajar, 2000.
- Giddens, Anthony, *The Third Way. Jalan Ketiga Peinbaruan Demokrasi Sosial*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999.
- Grindle Merille, S and John W. Thomas. *Public Choice and Policy Change, The Political Economy of Reform in Developing Countries*. The John Hopkins University Press, Maltimore, Merriand, 1991.
- Grindle, M.S. *The Nero Political Economy: Positive Economics and Negative Politics*, Working Paper, Country Economic Departement, The World banks, WPS. 304.1989.
- Hadizt, Vedi. R., *Dinamika Kekuasaan Ekonomi Politik Indonesia Pasca*. Soekrilo, 2005 LP3ES Jakarta.
- Haggard Stephen and Robert R. Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Priceton University Press, New Jersey, 1995.
- Harian *Kompas*, Kamis 5 Agustus 2004.
- Harry Diamon, *Political Cultur and Democracy in Depeloping Couritis*, 1994 London, Lynnerunnel Publishis, Inl.
- Herzt, Norena (2005), *Perampok Negara, Kuasa Kapitalisme Global, dan Matinya Demokrasi*, Alenia, Yogyakarta.
- Homans, George, *Social Behavior: Its Elementary Formis*. New York: Horcount. Bruce and World, 1961.
- Huntington, Samuel P. *The Third Wave, Democratization in The Late Twentieth Century*, Oklahoma University Press, Norman, Oklahoma, 1991.
- Islami. M. Irfan. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta, Bumi Akasara, 2002.

- Jurnal *Ethics and Public Policy Analysis: Stakeholders Instusts and Regulatory Policy*, L.Katharine Harriington,
- Jurnal *Bridging and Rational – choice/constructivist Gap? Theorizing social interaction in European Institutions*, Jeffrey T. Checkel, Arena and University of Oslo. Blindern, 2000.
- Jurnal *National vs. European Mandate: A Rasional Choice, Moedel of Interest Rate Decision by the European Central Bank*. Diego varela and Jose Mannel Sanchez-Santos, University of A coruna paper prepared for the annals of VACES, New Castle, September, 2003.
- Jurnal *Perubahan Kebijakan Pemanfaatan Kawasan di Kota Surabaya*. Studi Kasus Kawasan Surabaya Barat, ... UNAIR, Surabaya, 2003.
- Jurnal *Policy Studies Rational Choice Theory and the Evaluation of Public Polity*, Volume 26. Obl Max Neimas and Stephen J. Stambough, 1998.
- Jurnal *Rational Choice and Urban Polities, Party Policies and Policies Public Policies in Britain. Ideological choice of Rational choice?* Adapted by George A Boyne, University of Lamorgan. 1994.
- Jurnal *Rational Choice Explanations for Economics the Rationality of Individual Autonomy as an Example*. Kurt Annen, Grishc Ruegger, 1998.
- Jurnal *Rational Ehoiel Nuory and the Evaluation of Public Policy*, Volume 26, Max Neiman and Stephen J. Stanborgh, 1998.
- Jurnal *Studying Intuusts and Policy From the inside*, Volume.27, William P. Purnune, 1999
- Khor, Martin, 2002. *Globalisasi dan Krisis Pembangunan Berkelanjutan*, Cinderalas Fustaka Rakyat Cerdas, Yogyakarta.
- Lembaga Administrasi Negara, Akuntabilitas dan *Good Governance Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instarsi Pemerintah*. (AKIP). Jakarta, 2000.
- Linblom. C.E. *The Policy Making Process*, Englewood Chifts. N.J. Prentice Hall, 1968.
- _____ . *Proses Penetapan Kebijaksanaan*, Penerbit Eriangga, Jakarta, 1980.
- Mc. Cleliand, Devid C (1971) "*The Achievement Motive in Economic Growth*", dalam Budiman, hal. 25-26.
- Monroe, Kristen Renwick, *The Economic Approach to Politics*, Harpel Collins Publishers, New York, 1991.

- Nasution, S, 1988 *Metode Pendidikan Naturalis Terhadap Kualitatif*, Bandung: Tarsito.
- Nasution. S. *Metode Penelitian Naturalistik Kuantitatif*, Bandung Tarsito, 1998.
- Parsons, Wayne. *Public Policy: An Introduction to The Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar Publishing Inc. Cheltenham, UK. Lyme, 1995.
- Petras, J.F. New Perspective on Imperialisme and Social Class in The Periphery, *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 5:3 (1975) pp. 291 p. 85
- Rachbini, D.J. *Ekonomi Politik Paradigma dan Teori Pilihan Publik*. Ghalia Indonesia. Jakarta. 2002.
- Rachbini, D.J. *Ekonomi Politik, Kebijakan dan Strategi Pembangunan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002.
- Ritzer, G. *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Rajawali Pers, Jakarta, 1992.
- Roestow, W.W. (1996) *The Stages of Economic Growth, A non communist Manifestor*, Cambudge University Press.
- Sach, J., *Pattern of Public Sector in Undevelopped Economics*, Asia Publishing House, Bombay, 1964. pp. 52-53.
- Singarimbun, Masri dan Effendi Soñan, *Metode Penelitian Survei*, Jakarta LP3ES, 1989.
- Soekanto, Soejono, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Yayasan Penerbit Universitas Indonesia. Jakarta, 1970.
- Susanto, Astrid. *Sosiologi Pembangunan*. Binaputra, Jakarta. 1984.
- Suwarsono dan Alvin Y. So (1994) *Perubahan Sosial dan Pembangunan*". LP3ES, Jakarta.
- Suyanto (1996) *Persengketaan Tanah dan Pembangunan Kota, Kasus Kotamadya Surabaya*" Prisma No.9 Tahun 1996.
- Tuner, Jonathan H. *The Structure of Sociological Theory*, The Darsey Press, Georgetown Ontario, 1974.
- Udoji, Chief J.O, *The African Pubic Servant as Public Policy Make, Public Policy in Africa, African Association for Public Administration and Management*, Addis Abeba, 1981.
- Usman Sunyoto, *Aspek Sosial Ekonomi Sustainable City*, Makalah Yogyakarta, 2003.

- Usman Sunyoto, *Jalan Terjal Perubahan Sosial*, Center for Indonesian Research and Development (CIReD) dan Jejak Pena, Yogyakarta, 2004.
- Wahab, S.A. *Analisis Kebijakan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.
- Wahab, S.A. *Ekonomi Politik Pembangunan Bisnis Indonesia Era Orde Baru dan di Tengah Krisis Moneter*, PT. Dunar Wijaya, Brawijaya University Press, Malang, 1999.
- Weber, Marx (1958) *The Protestant Ethic and Spirit of Capitalism*. New York, Charles Scribners Sons.
- Widodo, Joko, *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Insan Cendikia, Surabaya, 2001.
- Willer, David and Barry Markovsky. Inpress. *The Thory of Elementary Relations: "Intensitas Development and Research Program" In Theoretical Research Program: Studies in theory Grawth*, edited by Jeseeph Bergee and Morris Zelartch Stanford, CA: Stanford University Press 1989.
- Winter, Jeffry A, *Power in Motion, Capital Mobily and The Indonesian State*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1996.
- Keputusan DPRD Kota Malang Nomor 47 Tahun 2002 tentang Persetujuan Evaluasi/Revisi terhadap Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2001 tentang RT/RW kota Malang tahun 2001-2011.
- Keputusan Menteri Keuangan Nomor 350/KMK.03/1994 tentang Tata Cara Tukar Menukar Barang Milik/Kekayaan Negara
- Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2001 tentang Rencana Tata Ruang dan Rencana Wilayah Kota Malang.
- Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 1995 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kota Kodya Malang.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1987 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota.
- Undang-undang Nomor 22 Tahun, 1999 tentang
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang
- Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah
- Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman.