

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Wilayah bagian selatan Jakarta sejak dulu dirancang menjadi kawasan permukiman, termasuk wilayah Depok. Berada di antara DKI Jakarta dan Kota Bogor, Depok sudah menjadi wilayah transisi antara perkotaan dan perdesaan sejak 1950. Sebelum menjadi kota, Depok merupakan sebuah kecamatan yang berada di lingkungan kewedanaan (pembantu bupati) wilayah Parung, Kabupaten Bogor. Mulai 1960-an, Depok dirancang sebagai *dormitory town* atau kota hunian yang bertujuan untuk menampung para pekerja yang tidak mampu membeli hunian di Ibu Kota (Sutarno, 2017). Lalu, pada 1976, Perum Perumnas dan pengembang swasta lainnya mulai membangun hunian-hunian yang kemudian menstimulasi pembangunan di Depok. Pembangunan kampus Universitas Indonesia kemudian turut meningkatkan laju perdagangan dan jasa (dilansir dari laman depok.go.id 5/3/2019). Pesatnya perkembangan Depok sebagai wilayah hunian di selatan Jakarta membuat bertambah kompleksnya tuntutan perihal pengurusan kota. Akhirnya, pada 1999, status Depok diubah sebagai kota madia tingkat II.

Hayati Sari Hasibuan, dosen Planologi dari Universitas Trisakti, Jakarta, dalam tulisan opininya di harian *Kompas* (17/5/2005) mengatakan bahwa pembangunan perumahan di Depok semakin intens selama enam tahun setelah Depok menyandang status Kotamadia Tingkat II. Pemkot Depok menjadi senang memberi izin bagi pengembang swasta untuk membangun perumahan dan juga berbagai pusat-pusat perbelanjaan. Pembangunan skala besar, sayangnya, hingga hari ini masih cenderung terpusat di sepanjang Jalan Raya Margonda (Sumandoyo, 2018). Masifnya pembangunan kemudian berimbas pada bertambahnya penduduk dan volume kendaraan, serta berkurangnya ruang terbuka hijau dan daerah resapan air di Depok.

Peran Jalan Raya Margonda menjadi krusial lantaran menjadi jalan utama penghubung Depok dan Jakarta. Selain menjadi jalan utama penghubung Depok-Jakarta, jalan sepanjang 4 km ini juga menjadi pusat pemerintahan, bisnis, hingga

hiburan. Pada awalnya, pusat pemerintahan Depok terletak di wilayah Pancoran Mas. Akan tetapi, ketika Depok berubah menjadi kota administratif pada 1997, pusat pemerintahan dipindah ke Jalan Raya Margonda. Sejak perubahan statusnya menjadi kota administratif, di kawasan Margonda berlangsung pembangunan secara masif, mulai dari kantor wali kota, kepolisian, rumah sakit, hingga pusat perbelanjaan (Irfan 2018). Kondisi ini belum ditambah dengan adanya stasiun kereta api, perguruan tinggi, hotel, hingga beragam restoran.

Dinas Perhubungan (Dishub) Kota Depok mencatat bahwa pada saat ini tingkat volume per kapasitas kendaraan di Depok sudah berada di titik 0,8 dan diperkirakan akan berada di titik 1 pada 2021 jika tidak segera ditangani (dilansir dari laman *depok.go.id* pada 5/3/2019 pukul 14:43 WIB). Jika tingkat volume per kapasitas kendaraan berada di titik 1, berarti kendaraan akan berhenti total dan tidak bisa lagi melewati jalanan di Depok. Masalah selanjutnya yang dihadapi adalah tingkat pertumbuhan jalan di Depok hanya 0,7 persen, sedangkan tingkat pertumbuhan kendaraan bermotor adalah 9 persen.

Kemacetan pun harus diterima sebagai bagian dari rutinitas warga Depok sebagai imbas dari pertumbuhan kota dan peningkatan jumlah penduduk. Hal ini, tentu saja, tak bisa dianggap sebagai hal yang wajar, namun di sisi lain juga merupakan sebuah fakta yang niscaya, karena wilayah-wilayah kota megapolitan di bagian bumi lainnya pun mengalami hal yang serupa. Di London, terdapat mobil dan sepeda motor hingga 11 juta setiap harinya yang melakukan perjalanan (Rao 2007). Walaupun 85 persen warga London menggunakan transportasi umum untuk melakukan mobilisasi, kemacetan masih tetap saja terjadi. Wilayah metropolitan London (*Greater London*) pun berupaya mengatasi hal ini dengan membentuk badan *Transport for London* (TfL) yang bertanggung jawab atas jalan raya, bus, kereta api, kereta api bawah tanah, sistem lampu lalu lintas, dan taksi, atau singkatnya mempersiapkan transportasi wilayah metropolitan London secara terintegrasi (Rao, 2007).

Konsep megapolitan sudah menjadi perdebatan sejak awal abad ke-20 dan bahkan hingga saat ini belum ada kesepakatan mengenai pengertiannya. Kuncoro (2018) menyimpulkan bahwa megapolitan memiliki arti sekumpulan pemerintah

kota besar (kota inti) beserta kota-kota sekitar dalam wilayah geografis yang sama dan memiliki perencanaan pembangunan yang dikelola dalam satu koordinasi, tanpa menghilangkan kewenangan tiap-tiap pemerintah kota. Jika dilihat dari definisi ini, sudah pasti wilayah Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (Jabodetabek) bisa disebut sebagai megapolitan. Kelima wilayah ini dalam kesehariannya sudah terkoneksi secara intensif sebagai satu kesatuan wilayah yang saling terkait dan mendukung.

Wakil Menteri Pekerjaan Umum Kabinet Indonesia Bersatu II Hermanto Dardak pernah menyatakan dalam wawancara bersama *detikFinance* (19/2/2014 diakses pada 5/3/2019 12:45 WIB) bahwa Jabodetabek merupakan megapolitan terbesar kedua di dunia dengan jumlah penduduk mencapai sekitar 30 juta penduduk, tepat di bawah Tokyo dan Yokohama yang berpenduduk sekitar 37 juta jiwa. Wawancara *detikFinance* ini dilakukan pada 2014, sehingga jumlah penduduk di wilayah Jabodetabek pada saat ini pun sudah meningkat. Pada 2017 saja penduduk DKI Jakarta, menurut Badan Statistik Daerah Provinsi DKI Jakarta, mencapai 10,37 juta jiwa, tumbuh sebesar 0,94 persen dari tahun sebelumnya. Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya, besarnya jumlah penduduk suatu wilayah ini merupakan salah satu kriteria dari megapolitan.

Pesatnya pertumbuhan penduduk, derasnya arus urbanisasi, meningkatnya partisipasi masyarakat disertai tuntutan untuk memperbaiki pelayanan publik merupakan beberapa masalah umum yang dihadapi oleh pemerintah kota megapolitan di seluruh dunia (Rao, 2007). Respon dari pemerintah di berbagai kota megapolitan di seluruh dunia pun beragam. Ada yang melakukan kerja sama intensif antardaerah yang melibatkan banyak institusi pemerintahan mulai dari lokal hingga nasional. Ada pula yang membuat sebuah badan yang mengontrol wilayah megapolitan demi mewujudkan perencanaan dan pengembangan yang lebih strategis.

Di Indonesia, pembagian wewenang pemerintah lokal merupakan hal menarik yang menjadi perbincangan semenjak era Orde Baru runtuh pada 1999. Perubahan bentuk pemerintahan sentralisasi menjadi pemerintahan desentralisasi kemudian menciptakan sebuah euforia tersendiri bagi masyarakat Indonesia. Hal

ini dikarenakan pemerintah lokal berhak untuk mengembangkan potensi daerah yang dimilikinya, tanpa harus menunggu persetujuan pemerintah pusat, selama tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku. Perubahan ini membuat pemerintah lokal membuka kesempatan bagi pihak-pihak yang bisa memberikan dukungan finansial di daerahnya (Parikesit & Susantono, 2007).

Secara global, konsep pemerintahan wilayah megapolitan pertama kali diperkenalkan lewat pembentukan *London County Council* (LCC) pada 1889. Baru pada 1970an, wilayah otoritas metropolitan London diperluas meliputi enam wilayah di sekitarnya, yaitu Birmingham, Leeds, Liverpool, Manchester, Newcastle, dan Sheffield (Heinelt & Kubler, 2005). Perkembangan London yang pesat pada awal hingga pertengahan abad ke-20 menyebabkan keterbatasan dalam sistem pemerintahan kota ini. Muncullah berbagai argumen dari para ilmuwan dan akademisi bahwa sistem pemerintahan yang terfragmentasi tidak akan bisa mempraktikkan pemerintahan yang demokratis sekaligus melaksanakan pelayanan publik yang efisien, sehingga dibutuhkan sebuah pemerintahan yang terintegrasi untuk bertanggung jawab dalam menjalankan semua fungsi pemerintah.

Konsep megapolitan di Indonesia sendiri sudah mempunyai landasan hukum. Konsep megapolitan sudah ada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 227 ayat 3(c) yang berbunyi “*Keterpaduan rencana umum tata ruang Jakarta dengan rencana umum tata ruang daerah sekitar.*”; PP Nomor 47 Tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional pasal 5 ayat 2(c) yang berbunyi “*Strategi dan pedoman kebijakan pada pemanfaatan ruang wilayah nasional meliputi strategi dan pedoman kebijakan pengembangan kawasan tertentu.*”, serta Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Dilansir dari laman tataruang.atr-bpn.go.id (5/3/2019 pukul 01:28 WIB), PP No. 47/1997 mengatakan bahwa arah kebijakan nasional ditujukan ke kawasan tertentu, di antaranya Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi, Puncak, dan Cianjur (Bodetabekpunjur).

Suburbanisasi yang terjadi di Jabodetabek dapat dikatakan merupakan hasil yang disengaja dan tidak disengaja (Firman & Fahmi, 2017). Sudah sejak zaman kolonialisme Belanda wilayah Jakarta dan sekitarnya dipusatkan sebagai sentra

pemerintahan dan perdagangan dan terus berkembang hingga kemerdekaan Indonesia. Pada 1950an, perkembangan Jabodetabek mulai dilakukan dengan menggunakan kombinasi dari warisan pemerintah kolonial Belanda, pandangan global akan kota ideal, dan ekspektasi lokal (Firman & Fahmi, 2017). *Master plan* pembangunan pada 1965 mengharuskan bahwa pembangunan Jakarta harus dilakukan dengan berpijak pada kepentingan regional dan menyarankan untuk dibentuk sebuah badan administratif yang kemudian dinamakan Jabodetabek. Pada 1980an, perencanaan pembangunan Jabodetabek masih sangat sentralistik dikoordinasi oleh pemerintah pusat lewat beberapa kementeriannya. Pembangunan ini ditujukan untuk melakukan manajemen pemanfaatan lahan dan mengembangkan infrastruktur transportasi. Salah satu pengembangan infrastruktur transportasi yang dilakukan pada masa itu adalah pembangunan jalan tol yang dilakukan oleh PT Jasamarga (Firman & Fahmi, 2017).

Jabodetabek pun kemudian disebut sebagai kawasan strategis nasional karena memainkan peranan penting dalam ekonomi nasional. Jabodetabek menyumbang sekitar 25 persen dari pendapatan domestik bruto (PDB) Indonesia non-minyak dan gas (Firman, 2014 dalam Firman & Fahmi, 2017). Sayangnya, problem konektivitas antardaerah di Jabodetabek ini belum sepenuhnya dapat teratasi hingga hari ini. Sebenarnya, koneksi yang terjalin antara Jakarta dan wilayah sekitarnya sudah intensif, bahkan sudah ada hukum yang memayungi perencanaan pembangunan megapolitan, namun proses yang berjalan sekarang masih belum terencana secara terpadu dan berimbang. Hal ini dapat dilihat dari insiatif pembangunan konektivitas transportasi Jabodetabek yang hingga saat ini masih dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah DKI Jakarta, walaupun otonomi daerah sudah terlaksana selama 21 tahun.

Sebagai pemerintah dengan daerah otonomi sebenarnya terdapat satu kewenangan khusus yang bisa dilakukan Pemerintah Kota Depok, yaitu melakukan kerja sama antardaerah. Kerja sama antardaerah, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007, adalah kesepakatan antara gubernur dan gubernur, antara gubernur dan bupati/wali kota, antara bupati/wali kota dan bupati/wali kota yang lain, dan/atau antara gubernur, bupati/wali kota dan pihak ketiga, yang dibuat secara

tertulis, yang menimbulkan hak dan kewajiban. UU Nomor 9 Tahun 2015 *juncto* UU Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan bahwa daerah harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dan daerah lainnya yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan (Rahayu, 2018). Kuncoro (2018) turut mengatakan bahwa megapolitan Jabodetabekjur dapat terwujud jika cara pandang di tingkat kebijakan, sinergisitas dukungan politis dari pihak eksekutif dan legislatif, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, dukungan dan partisipasi seluruh lapisan masyarakat, serta kejelasan kebijakan konsep megapolitan dari pemerintah pusat.

1.2. Rumusan Masalah Penelitian

1. Apa saja peran Pemerintah Kota Depok dalam mengatasi problem konektivitas Kota Depok sebagai penyangga DKI Jakarta dalam wilayah megapolitan Jabodetabek?
2. Bagaimana pola kerja sama yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Depok dengan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam mengatasi problem konektivitas Kota Depok?

1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan pertanyaan penelitian di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan dan memberikan gambaran perihal peran Pemerintah Kota Depok dalam mengatasi problem konektivitas Kota Depok sebagai penyangga DKI Jakarta dalam wilayah megapolitan Jabodetabek. Secara spesifik, penelitian ini bertujuan untuk melihat bagaimana pola jalinan hubungan kerja sama antara Pemerintah Kota Depok dan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Pola dan kondisi hubungan kerja sama antara Pemerintah Kota Depok dengan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta juga akan digambarkan dan dianalisis, dan bagaimana seharusnya kerja sama antardaerah ini dilakukan mengingat kedua daerah ini merupakan wilayah megapolitan yang oleh karena itu membutuhkan perhatian khusus dalam menangani kompleksitas permasalahannya.

Analisis permasalahan konektivitas yang dialami Kota Depok dalam penelitian ini dilihat dengan menggunakan lima asas dalam teori *Governance* yang diusulkan oleh Gerry Stoker, terutama pada asas ketiga, yaitu *governance* mengidentifikasi ketergantungan pada kekuasaan dalam hubungan antarlembaga dalam suatu tindakan kolektif. Penelitian-penelitian terdahulu yang membahas perihal masalah konektivitas di Jabodetabek masih memfokus pada masalah teknis transportasi, seperti penerapan *Transit Oriented Development* (TOD) dalam mengatasi kemacetan, sebagaimana diusung oleh H.S. Hasibuan *et al.* (2014) dan Taki HM *et al.* (2017), namun tidak memfokus pada bagaimana pemerintahannya harus dijalankan.

Dengan melakukan analisis sebagaimana telah disebutkan, diharapkan penelitian ini dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Kota Depok dan juga Pemerintah Provinsi DKI Jakarta agar dapat mengatasi permasalahan yang terkait dengan hubungan kerja sama keduanya, sehingga masalah perkembangan kota megapolitan turut teratasi pula.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Memberikan gambaran perihal konektivitas di wilayah megapolitan terhadap mahasiswa, civitas akademika, dan masyarakat luas.
2. Menambah literatur kerja sama antardaerah metropolitan dalam masalah konektivitas.
3. Menambahkan perhatian terhadap bidang kerja sama antardaerah metropolitan dalam masalah konektivitas di Indonesia.

1.5. Kerangka Konseptual

1.5.1. Konektivitas

Konektivitas erat kaitannya dengan hubungan, jaringan, atau sambungan. Konektivitas dapat diartikan sebagai hubungan yang memudahkan dan memperlancar segala kegiatan, keadaan yang saling terhubung, serta kemampuan untuk terhubung dan berkomunikasi (Syaifudin. 2017). Fajriningtias (2016:1-2 dalam Syaifudin 2017) mengatakan bahwa konektivitas wilayah dapat dilihat

melalui seberapa efektif jaringan wilayah tersebut memfasilitasi arus perpindahan manusia atau barang. Oleh karena itu, istilah konektivitas erat hubungannya dengan moda transportasi. Indikator kesuksesan suatu pembangunan infrastruktur transportasi yang terintegrasi dilihat menggunakan indikator aksesibilitas, konektivitas, dan mobilitas (Kuswati dan Herawati, 2017).

May, Kelly, dan Shepherd (2006 dalam Kuswati dan Herawati, 2017) mengatakan bahwa integrasi memiliki beberapa arti, yaitu integrasi antara kebijakan dari masing-masing moda, integrasi antara kebijakan perihal pembangunan sarana dan prasarana, manajemen, informasi dan tiket, integrasi antara transportasi dan tata guna lahan, serta integrasi dengan area kebijakan lainnya seperti kesehatan dan pendidikan. Pembangunan jaringan layanan transportasi publik berada dalam kategori integrasi kebijakan perihal pembangunan sarana dan prasarana. Pembangunan jaringan layanan transportasi publik yang bagus akan menyebabkan mobilitas daerah yang bagus. Kuswati dan Herawati (2017) menyatakan bahwa mobilitas merupakan pergerakan fisik yang terdiri atas jumlah perjalanan, jarak, kecepatan seperti orang per km atau ton-mil untuk angkutan barang. Semakin banyak dan cepat seseorang melakukan perjalanan, semakin banyak tujuan yang dapat terlaksana.

Aksesibilitas juga penting perannya dalam mewujudkan konektivitas wilayah. Litman (2016) menyatakan bahwa aksesibilitas dapat menyatakan kemudahan suatu tempat untuk dicapai (Kuswati dan Herawati, 2017). Interaksi mobilitas di Jabodetabek sangatlah tinggi, terutama mobilitas warganya. Hal ini dapat dilihat dari jumlah penumpang *commuter line* dari pinggiran kota Bodetabek yang masuk ke Jakarta. Setiap hari kerja, 1.105.000 penumpang datang ke Jakarta dan rata-rata jumlah perjalanan di dalam Jakarta mencapai 20,7 perjalanan (Hasibuan *et al.*, 2014). Produk domestik regional bruto Jabodetabek menyumbang sekitar 22 persen dari total produk domestik bruto nasional (Hasibuan *et al.*, 2014).

Pertumbuhan wilayah megapolitan Jabodetabek menjadi penting perannya dalam perekonomian nasional dan jika tak ditangani serius bisa menyebabkan kerugian yang tak hanya dialami pemerintah daerah, namun juga pemerintah nasional. Karena, salah satu aspek potensial pengembangan pasar, menurut Salas-

Olmedo, Gravia, dan Gutierrez (2015) dalam Kuswati dan Herawati (2017), adalah melihat perencanaan pembangunan infrastruktur transportasi untuk mengukur aksesibilitas masyarakatnya. Selain itu, konektivitas yang baik juga akan mempermudah akses layanan, meningkatkan produktivitas, dan daya saing dalam satu wilayah dan secara nasional. Kenyataan ini tentu menuntut penyusunan kebijakan terkait pembangunan sarana dan prasarana transportasi publik di wilayah Jabodetabek agar mobilitas penduduk berjalan lancar serta terwujud integrasi wilayah yang seutuhnya.

1.5.2. Konsep Megapolitan

Menurut *United Nations Development Programme* (UNDP), megapolitan adalah sebuah area di mana terdapat salah satu daerah yang pemerintahannya paling maju dan beberapa pemerintahan daerah lainnya yang lebih kecil serta bekerja sama untuk melakukan pembangunan berkelanjutan melalui bentuk perencanaan jangka panjang yang dibuat oleh otoritas yang ditunjuk oleh pemerintah (Kuncoro 2018). Konsep megapolitan sendiri sudah menjadi perdebatan sejak awal abad ke-20 meskipun hingga saat ini pengertiannya belum ada kesepakatan bersama.

Robert E. Lang dan Dawn Dhavale (2005) mengatakan bahwa suatu daerah dapat dikatakan sebagai area megapolitan jika memenuhi beberapa kriteria, seperti 1) merupakan gabungan dari setidaknya dua kota metropolitan; 2) memiliki penduduk lebih dari 10 juta jiwa pada 2040; 3) daerah-daerah pusatnya terhubung oleh infrastruktur transportasi utama; 4) berada di lingkungan fisik yang serupa; 5) memiliki sejarah dan identitas budaya yang berbeda; 5) memiliki jaringan perkotaan yang fungsional yang ditandai dengan arus barang dan jasa; serta 6) terdiri atas kabupaten sebagai unit wilayah yang paling rendah (Ingram, 2014). Kuncoro (2018) kemudian menyimpulkan bahwa megapolitan memiliki arti sekumpulan pemerintah kota besar (kota inti) beserta kota-kota sekitar dalam wilayah geografis yang sama dan memiliki perencanaan pembangunan yang dikelola dalam satu koordinasi, tanpa menghilangkan kewenangan tiap-tiap pemerintah kota.

Heinelt dan Kubler (2005) menuliskan ada empat pendekatan dalam melihat permasalahan struktur pemerintahan wilayah metropolitan, yaitu: 1) terdapat ketidakpercayaan antarsistem otonomi daerah, sehingga tak ada pihak yang melakukan sesuatu; 2) integrasi pemerintah seluruh wilayah di area metropolitan yang mulai dilirik pada awal abad ke-20; 3) reformasi kelembagaan dan teritorial yang mulai diperkenalkan pada 1960-an dan 1970-an; dan 4) kerja sama sukarela yang pada umumnya masih diinisiasi oleh pemerintah pusat. Keberhasilan dan kegagalan sistem sukarela ini bergantung faktor kondisi keuangan yang tersedia serta kualitas pemimpin politik lokal, terutama keterampilan mereka dalam membangun dan mempertahankan koalisi dan rezim (Heinelt & Kubler, 2005).

Sebagai contoh, Pemerintahan Kota London sudah mengalami semua pendekatan yang disebutkan di atas selama bertahun-tahun. *London County Council* (LCC) yang terbentuk pada 1889 hadir sebagai badan multifungsi yang mencakup urusan sebagian besar wilayah metropolitan pada saat itu. Saat itu, sudah ada sekitar empat juta orang yang mulai merambah Kota London dan batas-batas baru pinggiran area metropolitannya (Rao, 2007). Populasi London sejak tahun itu hingga 1920-an hingga 1930-an cenderung stabil dan hanya berkurang drastis akibat dampak Perang Dunia I. PD I juga menyebabkan warga London mulai tinggal di luar batas wilayah daripada tinggal di dalam kota. Hal ini kemudian menyebabkan batas-batas luar London menjadi aktif dan meluas.

LCC kemudian digantikan oleh *Greater London Council* (GLC) pada 1965 dengan tanggung jawab mengurus transportasi publik, skema jalan, serta pembangunan perumahan. GLC dinonaktifkan pada 1986, kemudian perannya digantikan oleh *Greater London Authority* (GLA) yang dibentuk pada 2000 dan aktif hingga kini. GLA dipimpin oleh wali kota London dengan fungsi eksekutif dan fungsi legislatifnya dijalankan oleh 25 anggota *London Assembly*. GLA bertanggung jawab mengurus urusan transportasi, pembuatan kebijakan, pengembangan ekonomi, serta pusat pemadam kebakaran dan pelayanan darurat dengan tiga organisasi inti di bawahnya, yaitu *Transport for London*, *Mayor's Office for Policing and Crime*, dan *London Fire Commissioner*.

Konsep megapolitan di Indonesia sendiri sudah mempunyai landasan hukum. Konsep megapolitan sudah ada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 227 ayat 3(c) yang berbunyi “Keterpaduan rencana umum tata ruang Jakarta dengan rencana umum tata ruang daerah sekitar.”, PP Nomor 47 Tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional pasal 5 ayat 2(c) yang berbunyi “Strategi dan pedoman kebijakan pada pemanfaatan ruang wilayah nasional meliputi strategi dan pedoman kebijakan pengembangan kawasan tertentu.”, serta Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Dilansir dari laman *tataruang.atr-bpn.go.id* (diakses pada 5/3/2019 pukul 01:28 WIB), PP No. 47/1997 mengatakan bahwa arah kebijakan nasional ditujukan ke kawasan tertentu, antara lain Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi, Puncak, dan Cianjur (Bodetabekpunjur). Jabodetabek pun kemudian disebut sebagai kawasan strategis nasional, bersama dengan megapolitan Surabaya, Sidoarjo, Bangkalan, dan Gresik di Jawa Timur (*finance.detik.com* diakses pada 5/3/2019 pukul 01:33 WIB).

Wakil Menteri Pekerjaan Umum Kabinet Indonesia Bersatu II, Hermanto Dardak, mengatakan kepada *detikFinance* (19/2/2014 diakses pada 5/3/2019 12:45 WIB) bahwa Jabodetabek merupakan wilayah megapolitan terbesar kedua di dunia dengan jumlah penduduk mencapai sekitar 30 juta penduduk, tepat di bawah Tokyo dan Yokohama yang berpenduduk sekitar 37 juta jiwa. Wawancara *detikFinance* ini dilakukan pada 2014, sehingga kini jumlah penduduk di wilayah Jabodetabek sudah meningkat. Pada 2017 saja penduduk DKI Jakarta, menurut Badan Statistik Daerah Provinsi DKI Jakarta, mencapai 10,37 juta jiwa, tumbuh sebesar 0,94 persen dari tahun sebelumnya. Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya, besarnya jumlah penduduk suatu wilayah merupakan salah satu kriteria dari megapolitan.

PP Nomor 47 Tahun 1997 menetapkan kawasan Jabodetabek-Punjur sebagai sebuah kawasan yang penyusunan rencana tata ruangnya dikoordinasikan oleh pemerintah pusat dan ditetapkan dalam peraturan presiden (Irsyam, 2017). Kawasan integrasi ini berperan sebagai pusat pengembangan kegiatan perekonomian wilayah yang produktif, namun tetap memperhatikan konservasi air

dan tanah, serta penanggulangan banjir. Sebagai kota inti, Jakarta dimaksudkan sebagai wilayah pemukiman dengan kepadatan tinggi, serta perdagangan dan jasa dengan skala nasional dan internasional. Sementara itu, kota satelitnya, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi diperuntukkan untuk pemukiman dengan kepadatan tinggi hingga rendah, serta perdagangan dengan skala nasional.

Bekasi dan Tangerang, diperuntukkan untuk industri ringan berorientasi pasar dan tenaga kerja, sedangkan untuk Bogor dan Depok, industri yang ada hanya industri ringan berorientasi pasar, bukan tenaga kerja. Depok memang tak memiliki sumber daya alam mineral, namun posisinya sangat strategis, sehingga perencanaan pengembangannya dalam sistem Jabodetabek menjadi penting. Depok, sebagai subpusat kedua dalam Jabodetabek, berfungsi sebagai pusat pemerintahan daerah, dan pusat-pusat pelayanan setempat, sehingga bisa disimpulkan bahwa Jakarta sebenarnya yang mempersiapkan Depok sebagai penyangga Kota Jakarta lewat Peraturan Pemerintah Nomor 47 tahun 1997 (Irsyam, 2017).

1.5.3. Kerja Sama Antardaerah

Kerja sama antardaerah, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007, adalah kesepakatan antara gubernur dan gubernur, antara gubernur dan bupati/wali kota, antara bupati/wali kota dan bupati/wali kota yang lain, dan/atau antara gubernur, bupati/wali kota dengan pihak ketiga, yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban. Dalam UU Nomor 9 Tahun 2015 *juncto* UU Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa daerah harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dan daerah lainnya yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan. Suatu daerah dituntut untuk membangun kerja sama antardaerah agar dapat mewujudkan kesejahteraan bersama serta mencegah terjadinya ketimpangan antardaerah dan perselisihan antardaerah dalam koridor keutuhan NKRI (Rahayu, 2018).

Kerja sama antardaerah dapat juga menjadi sarana untuk mempererat hubungan dan keterikatan daerah, menyerasikan pembangunan daerah, mensinergikan potensi antardaerah dan/atau dengan pihak ketiga, serta meningkatkan pertukaran pengetahuan, teknologi, dan kapasitas fiskal. Pihak-pihak

yang terlibat dalam kerja sama antardaerah juga turut diberi wadah untuk memperjuangkan kepentingan bersama dalam menghadapi pihak lain, terutama pemerintah pusat/pemerintah tingkat di atasnya, serta pelaku swasta, baik lokal maupun internasional (Rahayu, 2018).

Kerja sama antardaerah sudah seharusnya menjadi pendekatan utama dalam menyelesaikan masalah regional agar dapat meningkatkan keseimbangan dan keserasian perkembangan antarwilayah dan antarsektor serta mewujudkan efisiensi pemanfaatan ruang sebagai tempat berlangsungnya kegiatan-kegiatan ekonomi, sosial budaya, dan pelestarian lingkungan hidup di suatu kawasan. Kerja sama antardaerah yang optimal dan saling menguntungkan penting untuk diwujudkan agar terjalin sinergisitas dalam optimalisasi potensi daerah dan pembangunan daerah demi terlaksananya pembangunan yang berkelanjutan.

Kerja sama antardaerah merupakan salah satu kewenangan yang dapat dilakukan pemerintah daerah untuk mengembangkan potensi yang dimiliki daerahnya. Kerja sama antardaerah ini merupakan hal yang seharusnya dapat dikembangkan lebih lanjut oleh pemerintah-pemerintah daerah di Indonesia setelah diberlakukannya desentralisasi pemerintahan daerah. Pemberian otonomi daerah ini juga ditujukan agar kesejahteraan masyarakat dapat dengan cepat terwujud lewat peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat (Rahayu 2018).

Di Indonesia, pembagian wewenang pemerintah lokal merupakan primadona baru tepat setelah keruntuhan era Orde Baru pada 1999. Hal ini dikarenakan pemerintah lokal menjadi berhak untuk mengembangkan potensi daerah yang dimilikinya, tanpa harus menunggu persetujuan pemerintah pusat, selama tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku. Perubahan ini juga membuat pemerintah lokal membuka kesempatan bagi pihak-pihak yang bisa memberikan dukungan finansial di daerahnya (Parikesit dan Susantono, 2007). Pemerintah daerah menjalankan otonomi daerah dimulai semenjak diberlakukannya Undang-Undang Otonomi Daerah Tahun 1999, yang kemudian diperbarui menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, lalu kemudian disempurnakan menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 *juncto* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

UU No. 23 Tahun 2014 menjelaskan bahwa pemerintahan daerah didefinisikan sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Rahayu, 2018). Di Indonesia, yang dimaksud pemerintahan daerah adalah pemerintahan di tingkat provinsi dan kabupaten atau kota yang terdiri atas kepala daerah (gubernur/bupati/wali kota) serta DPRD yang dibantu oleh perangkat daerah.

Terdapat dua pola hubungan antarpemerintah daerah, yakni *intergovernmental relation* dan *intergovernmental management*. *Intergovernmental relation* adalah pola organisasi antardaerah yang hanya memungkinkan koordinasi dalam aspek umum di seluruh wilayah kerja sama, sedangkan *intergovernmental management* adalah pola organisasi antardaerah yang memberikan kemungkinan penyelenggaraan manajemen yang terkendali dengan sektor kerja sama yang jelas, serta mengedepankan karakter kedua belah pihak (Rahayu, 2018). Lalu, sesuai dengan UU Nomor 9 Tahun 2015 *juncto* UU Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 363 ayat (2), kerja sama antardaerah dikategorikan menjadi dua, yaitu kerja sama wajib dan kerja sama sukarela.

Kerja sama wajib merupakan kerja sama antardaerah yang berbatasan untuk melaksanakan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat lintas daerah dan efisiensi penyediaan layanan publik jika dikelola bersama. Kerja sama ini mencakup 1) kerja sama antardaerah provinsi; 2) kerja sama antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dalam wilayahnya; 3) kerja sama antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dari provinsi yang berbeda; 4) kerja sama antardaerah kabupaten/kota dari daerah provinsi yang berbeda; dan 5) kerja sama antardaerah kabupaten/kota dalam suatu daerah provinsi. Kerja sama wajib yang disebutkan pada nomor 1 sampai 4 tidak dilaksanakan oleh daerah, namun oleh pemerintah pusat. Sementara itu, kerja sama yang disebutkan pada nomor 5 juga tidak dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota, namun oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Kerja sama sukarela merupakan kerja sama yang dilakukan

daerah yang berbatasan atau tidak berbatasan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah (Rahayu, 2018).

Rahayu (2018) menuliskan bahwa dalam UU Nomor 9 Tahun 2015 *juncto* UU Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 363 ayat (2) dijelaskan bahwa pelaksanaan kerja sama antardaerah meliputi 1) kerja sama dalam penyediaan pelayanan publik; 2) kerja sama dalam pengelolaan aset untuk meningkatkan nilai tambah yang memberikan pendapatan bagi daerah; 3) kerja sama investasi; dan 4) kerja sama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kontrak kerja sama yang dituangkan melalui kerja sama antardaerah tersebut setidaknya meliputi 1) hak dan kewajiban para pihak; 2) jangka waktu kerja sama; 3) penyelesaian perselisihan; dan 4) sanksi bagi pihak yang tidak memenuhi perjanjian. UU Nomor 9 Tahun 2015 *juncto* UU Nomor 23 Tahun 2014 juga mengatur perihal pemantauan dan evaluasi kerja sama, tepatnya dalam Pasal 368 ayat (1) yang berbunyi:

“Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap kerja sama yang dilakukan daerah kabupaten/kota dalam satu daerah provinsi.”

Dan ayat (2) yang berbunyi:

“Menteri melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap kerja sama antardaerah provinsi, antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota di wilayahnya, serta antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota di luar wilayahnya.”

1.5.4. Urban Sprawl

Urban sprawl memiliki arti harfiah adalah ketidakteraturan perkembangan kota yang meluas ke daerah-daerah pinggiran kota. Penggunaan kata “*sprawl*” ini pertama kali pada 1937 oleh Earle Draper (Nechyba & Walsh, 2004). Kata kunci dalam definisi *urban sprawl* adalah ketidakteraturan dan berlebihan. Walaupun memang sebuah kota harus tumbuh secara spasial untuk mengakomodasi pertumbuhan penduduk, namun pertumbuhan penduduk selalu terjadi lebih besar dari yang diperkirakan (Brueckner, 2000). Pemerintah kota setempat tentunya dituntut untuk responsif dengan permasalahan yang terjadi lewat perumusan kebijakan yang tepat guna agar tidak semakin memperparah keadaan.

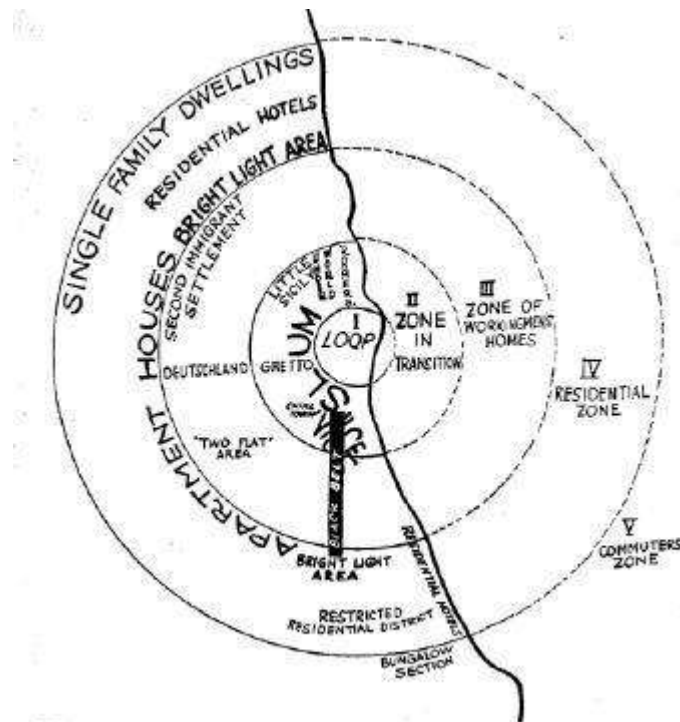
Urban sprawl kemudian menyebabkan beberapa fenomena baru, seperti 1) investasi di kota inti menurun; 2) ketergantungan pada penggunaan kendaraan pribadi yang kemudian berdampak pada meningkatnya jarak tempuh kendaraan, kemacetan, dan penurunan kualitas udara; dan 3) hilangnya ruang terbuka di dalam dan sekitar wilayah metropolitan (Dieleman & Wegener, 2004). Di Amerika, kebijakan yang diambil untuk mengatasi *urban sprawl* adalah membatasi lahan untuk membangun permukiman (Brueckner, 2000). Hal ini menyebabkan meningkatnya harga tanah dan rumah, disertai ukuran perumahan yang kecil. Kebijakan ini diharapkan dapat membuka akses untuk ruang terbuka hijau dan menurunkan angka kemacetan lalu lintas. Salah satu kebijakan yang dapat digunakan untuk menyikapi *urban sprawl* adalah penggunaan peraturan zonasi dan alat-alat lain perencanaan kota agar dapat dilakukan pengalihan fungsi lahan ke hal yang lebih bermanfaat bagi kota.

Di Eropa, upaya pengaturan kebijakan ini disebut kebijakan kota padat dan promosi penggunaan lahan multifungsi (Dieleman & Wegener, 2004). Konsep penggunaan lahan multifungsi ini merupakan bagian yang tidak terpisah dari literatur dan perdebatan tentang bentuk perkotaan dan konsekuensinya. Menggabungkan fungsi lahan di lokasi tertentu dapat menyebabkan sinergisitas ekonomi, penghematan ruang, dan ramah lingkungan (Dieleman & Wegener, 2004). Penggunaan lahan multifungsi paling sering dilihat di lingkungan perkotaan dengan kepadatan tinggi, terutama pada titik-titik aksesibilitas tinggi seperti stasiun dan halte. Dalam literatur, penggunaan lahan multifungsi di sekitar moda transportasi umum sering disebut sebagai *Transit Oriented Developments (TOD)*.

Terdapat kesepakatan bersama bahwa *urban sprawl* merupakan efek gabungan dari pengaruh pertumbuhan, perubahan gaya hidup, dan kemajuan besar dalam mobilitas, terutama dalam penggunaan kendaraan pribadi (Dieleman & Wegener, 2004). Karena, penting untuk melihat interaksi antara transportasi dan bentuk perkotaan dalam memahami *urban sprawl*. Interaksi antara penggunaan lahan perkotaan dan transportasi membahas perihal mobilitas penduduk dari pemukiman menuju tempat bekerja terhadap perubahan penggunaan lahan perkotaan dan sistem transportasi kawasan regional tersebut.

Penggunaan transportasi dan perencanaan kota memang berkaitan erat. Pemisahan spasial dari aktivitas manusia menciptakan kebutuhan untuk perjalanan dan transportasi barang dan jasa. Suburbanisasi kota terkait dengan peningkatan pembagian spasial para tenaga kerja dengan tempat bekerjanya, sehingga menyebabkan meningkatkan angka mobilisasi penduduk. Konsekuensi dari *urban sprawl* pada abad ke-20 juga disebabkan oleh menurunnya biaya transportasi yang kemudian disertai dengan penyebaran populasi. *Sprawl* atau penyebaran ini menyebabkan kecenderungan menurunnya kepadatan kota inti namun meluasnya jejak kaki penduduk kota tersebut ke pinggiran kota.

Perumusan kebijakan penataan kota secara spasial diawali oleh *Chicago School of Urban Sociology* pada 1920an. Penataan kota secara spasial ini mengidentifikasi dan membedakan daerah-daerah di dalam kota (*intra-urban zones*) yang mencakup karakteristik fisik dan sosial yang berbeda (DeVerteuil, 2008). Model Zona Konsentris Burgess membedakan sejumlah daerah intra-kota, mulai dari pusat kota atau *Central Business District* (CBD). Setelah itu bergerak keluar ada zona dalam transisi, zona rumah pekerja, zona permukiman, dan terluar zona komuter. Masing-masing zona intra-kota ini mewakili hasil invasi dan suksesi berbagai kelompok sosial-ekonomi dan etnis dalam mencari tempat tertentu untuk memaksimalkan jarak sosial dan spasial. Berikut dipaparkan gambar Model Zona Konsentris Burgess.



Gambar 1.1. Model Zona Konsentris Burgess

Sumber: <http://mchp-appserv.cpe.umanitoba.ca/viewConcept.php?conceptID=1170>

1.5.5. Teori *Governance*

Perlu dikemukakan, pengertian *governance* sangatlah beragam dan hingga hari ini belum ada kesepakatan. Seperti yang dikatakan Pierre dan Peters (2000), konsep *governance*, yang jika diterjemahkan secara bebas ke dalam Bahasa Indonesia bermakna “tata kelola”, sering kali digunakan oleh para ilmuwan sosial dan juga pejabat pemerintah tanpa sebuah definisi yang disepakati (Osborne, 2010). Hal ini sebenarnya wajar dalam dunia ilmu sosial, mengingat juga tidak ada kesepakatan misalnya dalam menentukan definisi konsep “demokrasi” atau “keadilan”.

Hughes, dalam *The New Public Governance?* (2010), menuliskan bahwa kata *govern* merupakan kata kerja turunan dari bahasa Latin, *gubernare*, yang artinya adalah mengarahkan dan memerintah. Kata *govern* ini kemudian mendapatkan imbuhan *-ance* yang mengubahnya menjadi kata benda. Dalam *The New Shorter Oxford*, terdapat tiga arti untuk *governance*, yaitu 1) sebuah tindakan atau cara memerintah; 2) kewenangan untuk memerintah; dan 3) perilaku hidup

atau berbisnis. *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) mendefinisikan *governance* sebagai pengaturan formal dan informal yang menentukan bagaimana keputusan publik dibuat dan diterapkan dalam menghadapi berbagai permasalahan, aktor, dan lingkungan sembari mempertahankan nilai-nilai konstitusional suatu negara (Osborne, 2010). Bevir (2013) mengatakan bahwa luasnya konsep *governance* ini juga disebabkan oleh pemakaian istilah *governance* oleh beragam komunitas ilmiah untuk membahas berbagai permasalahan, mulai dari bidang studi pembangunan, ekonomi, geografi, hubungan internasional, perencanaan, ilmu politik, administrasi publik, hingga sosiologi.

Akan tetapi, yang jelas para ilmuwan sepakat bahwa *governance* merupakan konsep yang jauh lebih luas dari *government*, karena *governance* tidak hanya berfokus pada negara dan lembaga-lembaganya saja, namun juga pada perumusan aturan dan kebijakan dalam praktik sosial (Bever, 2013). *Governance* mengacu pada semua proses tata kelola, baik yang dilakukan oleh pemerintah atau pasar; kepada keluarga, suku, atau perusahaan; atau berdasarkan hukum, norma, kekuasaan, atau bahasa. Juga, secara ideal, teori *governance* harus mencakup analisis abstrak hierarki, pasar, dan jaringan sebagai jenis-jenis organisasi, serta perdebatan empiris perihal perubahan kehidupan sosial dan politik (Bever, 2013).

Di sisi lain, *government* dikarakteristikan sebagai sebuah lembaga yang memiliki kemampuan untuk membuat keputusan dan memiliki kapasitas untuk melaksanakan keputusan tersebut (Stoker, 1998). Ilmuwan politik dari negara Anglo-Amerika menggunakan istilah *government* untuk merujuk pada sebuah institusi formal negara dan memiliki legitimasi untuk memonopoli dan memaksakan kekuatannya. Singkatnya, *government* digambarkan sebagai proses formal dan institusional yang bekerja dalam level negara untuk menciptakan ketertiban publik serta memfasilitasi tindakan kolektif. Perubahan pola tata kelola dalam tatanan negara di dunia kemudian menyebabkan para ilmuwan politik mulai tertarik untuk beralih membahas berbagai gaya tata kelola pemerintahan negara.

Hal ini kemudian menyebabkan peralihan tren dari yang semula memakai konsep *government*, kemudian menjadi *governance* karena dianggap lebih sesuai dengan perkembangan zaman. Rhodes (1996) menjelaskan bahwa di dalam konsep

governance, dijelaskan bahwa perubahan makna ini terjadi akibat adanya perubahan proses dalam mengelola pemerintahan suatu negara, perubahan kondisi peraturan, dan bisa pula dipicu oleh metode-metode baru yang dilakukan oleh pemerintah (Stoker, 1998). Walaupun sebenarnya hasil akhir dari *governance* tidak jauh berbeda dengan yang dihasilkan *government*, hanya saja perbedaan proses yang terjadi di dalamnya yang menjadi perhatian utama.

Stoker (1998) kembali menegaskan bahwa *governance* mengacu pada perkembangan tata kelola pemerintahan yang menyebabkan batasan-batasan antara sektor publik dan privat menjadi kabur. *Governance* tak lagi berfokus pada otoritas dan sanksi dari pemerintah, namun berfokus pada pembentukan sebuah struktur atau peraturan yang tak dapat dipaksakan secara eksternal, namun merupakan hasil dari interaksi dari berbagai aktor-aktor yang berpengaruh (Kooiman dan Van Vliet, 1993, dalam Stoker, 1998).

Dalam tulisannya, *Governance as Theory, Five Propositions* (1998), Stoker berargumen bahwa *governance* bukan sekadar seperangkat alat baru dalam mengelola pemerintahan, bukan sekadar untuk menciptakan pelayanan publik yang efisien, atau bukan sekadar alat untuk meminimalisir anggaran yang dikeluarkan. Ia berargumen bahwa *governance* memiliki peran penting dalam menciptakan sebuah kerangka kerja pengorganisasian. *Governance* dilihat melalui kapasitasnya dalam menyediakan kerangka kerja untuk memahami perubahan proses pemerintahan. Judge *et al.* (1995) mengatakan bahwa konsep kerangka kerja ini dapat menyediakan bahasa dan kerangka referensi melalui realitas yang terjadi, yang kemudian dapat dibuktikan oleh para ilmuwan apakah realitas yang terjadi ini dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan yang belum terjawab sebelumnya (Stoker, 1998). Dengan demikian, perspektif *governance* bekerja dengan sempurna jika dapat membantu untuk mengidentifikasi pertanyaan-pertanyaan penting yang diajukan oleh para ilmuwan.

Pertanyaan atau isu yang sering diajukan dalam diskusi perihal *governance* adalah a) adanya pemisahan antara realitas kompleks pengambilan keputusan yang terkait dengan *governance* dan kode normatif yang digunakan untuk menjelaskan *government*; b) tidak jelasnya tanggung jawab yang kemudian menyalahkan

tindakan menghindar dan pengkambinghitaman; c) ketergantungan akan kekuasaan memperburuk permasalahan yang tidak diinginkan oleh *government*; d) munculnya *self-governing networks* (jaringan pemerintahan yang mandiri) yang menimbulkan kesulitan akan akuntabilitas; serta e) kegagalan *governance* yang tetap terjadi walaupun *government* sudah beroperasi dengan fleksibel untuk memicu tindakan kolektif. Kelima isu ini berkaitan langsung dengan apa yang disebut Stoker sebagai lima asas *governance*, yaitu:

1. *Governance* mengacu pada seperangkat institusi dan aktor yang ada di dalam dan di luar pemerintah;
2. *Governance* mengidentifikasi kaburnya batas-batas dan tanggung jawab untuk mengatasi masalah sosial dan ekonomi;
3. *Governance* mengidentifikasi terdapat ketergantungan kekuasaan dalam hubungan antarlembaga dalam suatu tindakan kolektif.;
4. *Governance* merupakan jaringan aktor-aktor yang mengatur dirinya sendiri secara otonom; dan
5. *Governance* mengakui kapasitas untuk menyelesaikan sesuatu yang tidak bergantung pada kekuatan pemerintah untuk memerintah. Ia melihat pemerintah mampu menggunakan berbagai macam alat dan teknik baru untuk memberikan arahan dan bimbingan.

Lewat lima asas *governance* ini pula dapat dipahami bahwa aktor yang terlibat dalam *governing* tidak hanya berasal dari institusi pemerintahan saja (Stoker, 1998). Batas-batas dan tanggung jawab dalam mengatasi isu sosial dan ekonomi menjadi kabur. Terdapat pihak di luar pemerintah yang berperan dan berwenang dalam menjalani *governance*.

***Governance* mengidentifikasi bahwa terdapat ketergantungan kekuasaan di dalam hubungan antarlembaga dalam suatu tindakan kolektif.**

Ketergantungan kekuasaan yang dimaksud di sini menyiratkan bahwa 1) organisasi yang berkomitmen pada aksi kolektif tergantung pada organisasi lain; 2) organisasi harus bertukar sumber daya dan menegosiasikan secara bersama-sama demi mencapai tujuannya; dan 3) hasil dari pertukaran ditentukan tidak hanya oleh sumber daya organisasi yang berkomitmen, tetapi juga oleh aturan main dan

konteks pertukaran yang dilakukan (Stoker, 1998). Menjalin hubungan dalam menjalankan *governance* berarti tidak ada satu pun organisasi yang bisa diperintah dengan mudah, walau pun dalam kenyataannya tetap ada satu organisasi yang mendominasi organisasi lain dalam menjalankan proses pertukaran.

Pemerintah atau institusi nasional cenderung untuk melakukan kontrol terhadap organisasi lainnya. Akan tetapi, tekanan antara keinginan melakukan tindakan otoriter dengan ketergantungan pada tindakan pemenuhan dari organisasi lain selalu terjadi (Rhodes, 1996, dalam Stoker, 1998). Hal ini disebabkan karena memerintah dalam perspektif *governance* merupakan sebuah proses interaktif di antara aktor, baik publik maupun privat, dan tidak ada satu pun aktor yang mempunyai pengetahuan dan kapasitas sumber daya untuk menangani permasalahan secara sepihak (Kooiman, 1993, dalam Stoker, 1998).

Pemerintah lokal dalam perspektif *governance* sudah tidak lagi berarti (Stoker, 1998). Setiap menghadapi permasalahan sosial dan ekonomi, sebuah komunitas mau tidak mau harus bekerja sama dengan aktor-aktor lain, seperti aktor swasta dan aktor lainnya yang berkenan. Pemerintah lokal juga cenderung membutuhkan kerja sama dengan tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. *Governance* sebagai proses interaktif melibatkan beragam bentuk kemitraan, di antaranya adalah hubungan antarpihak, negosiasi antarorganisasi, dan koordinasi sistemik (Stoker, 1998).

Hubungan antarpihak terbentuk dari satu pihak (pelaku utama) yang merekrut atau mengontrak pihak lain (agen) untuk melakukan tugas tertentu (Broadbent *et al.*, 1996 dalam Stoker 1998). Negosiasi antarorganisasi melibatkan organisasi dalam negosiasi proyek bersama yang memadukan kapasitas masing-masing organisasi tersebut untuk memenuhi tujuan masing-masing organisasi itu sendiri (Jessop, 1996, dalam Stoker, 1998). Koordinasi sistemik membentuk kemitraan yang selangkah lebih jauh dengan membangun kepercayaan dan keterikatan bahwa organisasi mengembangkan visi bersama dan kapasitas kerja bersama yang mengarah pada pembentukan jaringan pemerintahan mandiri (Stoker, 1998).

Keragaman pihak ini tentunya memunculkan sejumlah kepentingan yang saling bertentangan. Tentunya akan ada konflik antardepartemen, bahkan di pemerintahan lokal sendiri. Contohnya, bagaimana tiap dinas menentukan bagiannya masing-masing dalam masalah anggaran (Stoker, 1988). Fragmentasi ini membantu menciptakan berbagai jaringan kebijakan. Ada kecenderungan para dinas untuk menjalin hubungan yang terpisah dengan lembaga dan kelompok pemerintah dan semi-pemerintah yang menerapkan dan mengembangkan kebijakan di wilayah mereka. Hal ini juga dapat menjelaskan bagaimana posisi hubungan supra-otoritas pemerintah pusat yang kemudian dapat memberikan pengaruh kuat dalam menentukan pengambilan kebijakan di suatu daerah (Stoker, 1988).

Mengetahui bahwa ketergantungan akan kekuasaan berarti menerima kenyataan bahwa apa yang ingin dituju tidak selalu sejalan dengan hasil. Perilaku oportunistik pun dinilai bisa menjadi bumbu tambahan untuk menyikapi kompleksitas dan ketidakpastian dari hasil proses *governance*. Segala sesuatu yang tidak dihendaki tak berarti serta-merta menjadi sesuatu yang tidak diinginkan. *Governance* menyiratkan kehendak yang lebih besar untuk mengatasi ketidakpastian dan keterbukaan hasil akhir pada bagian dari kerangka kebijakan (Stoker, 1998).

Namun, *governance* menuntut interaksi aktif antaraktor. Walaupun terdapat pengaruh yang kuat dari salah satu pihak, peran para aktor tetap penting, tak terkecuali peran pemerintah daerah. Hal ini dikarenakan gagasan dan pengaruh penting sebagai sumber ide dan nilai dalam pemerintahan daerah tersebut (Stoker, 1988). Ini memberikan suatu situasi untuk pemerintah daerah setempat menempatkan diri dan mengatasi masalah sendiri dengan mencari inisiatif atau solusi kebijakan baru yang sesuai dengan kebutuhan mereka.

Setiap pemerintahan daerah wajib berkontribusi dalam menciptakan lingkungan yang ramah inovasi kebijakan (Stoker, 1988). Inovasi kebijakan dalam bidang pelayanan ini tentu menambah gambaran nasional. Pengembangan inisiatif ekonomi lokal atau strategi peluang yang setara melibatkan penyebaran jaringan inovasi dan diskusi kepada pemerintah daerah lainnya. Nantinya juga inovasi kebijakan ini akan dapat diambil dan dipromosikan oleh pemerintah pusat (Stoker,

1988). Stoker (1988) juga menyatakan bahwa terdapat beberapa jaringan yang kuat dalam melakukan hubungan antarpemerintah daerah di Inggris. Lembaga-lembaga ini adalah *Association of County Councils (ACC)*, *Association of Metropolitan Authorities (AMA)*, dan *Association of District Councils (ADC)*.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Desain Penelitian

Penelitian ini dilakukan melalui pengumpulan data dan informasi dengan wawancara mendalam (*indepth interview*) serta tinjauan literatur dan verifikasi data yang didapatkan oleh penulis. Wawancara mendalam meningkatkan banyak perhatian akan isu metodologis, pribadi, politik, dan moral subjek penelitian (Harrison, 2001). Hasil wawancara ini kemudian dianalisis menggunakan kerangka konseptual untuk memahami pola dan bentuk kerja sama antardaerah wilayah megapolitan dalam masalah konektivitas di Indonesia.

1.6.2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif yang dilakukan lewat wawancara mendalam (*indepth interview*) dan tinjauan literatur sesuai dengan bahasan penulis. Hasil penelitian ini kemudian ditelaah dan dirajut satu demi satu sehingga menghasilkan penelitian yang dapat mendeskripsikan kenyataan-kenyataan jamak yang terdapat dalam data yang dikumpulkan (Moleong, 2006).

1.6.3. Metode Pengumpulan Data

Peneliti mengumpulkan data melalui wawancara mendalam (*indepth interview*), catatan lapangan, dokumen resmi, dan tinjauan literatur sesuai dengan bahasan penulis. Kajian literatur yang digunakan penulis bersumber dari buku, jurnal, dan *website*.

1. Wawancara

Wawancara adalah pertemuan antara peneliti dan narasumber, di mana jawaban narasumber memberikan data mentah untuk diinterpretasi oleh peneliti

(Harrison, 2001). Wawancara juga merupakan metode terbaik dalam mendapatkan data perihal subjek terkini yang belum diteliti secara masif dan mempunyai sedikit literatur yang membahasnya. Interpretasi peneliti terhadap wawancara kemudian menjadi sumber data utama setelah melalui usaha gabungan peneliti dalam melihat, mendengar, dan bertanya (Moleong, 2006).

2. Kajian Literatur

Sumber literatur merupakan sumber kedua dalam penelitian, namun posisinya tetap penting dalam melengkapi penelitian ini. Dalam menjawab suatu pertanyaan penelitian ilmu politik, dibutuhkan analisa terhadap data yang sudah ada sebelum mengumpulkan data baru (Harrison, 2001). Hal ini penting dilakukan karena peneliti butuh memahami konteks penelitian yang sudah ada sebelumnya.

1.6.4. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di beberapa instansi yang berkaitan langsung dengan kerja sama antardaerah dalam bidang konektivitas di Depok dan Jakarta, yaitu 1) Badan Perencanaan Pembangunan dan Penelitian Pengembangan Daerah Kota Depok; 2) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi DKI Jakarta; 3) Dinas Perhubungan Kota Depok; 4) DPRD Kota Depok; 5) Biro Tata Pemerintahan Sekretaris Daerah Kota Depok; dan 6) Biro Tata Pemerintahan Sekretaris Daerah Provinsi DKI Jakarta.

1.6.5. Subjek Penelitian

Subjek dalam penelitian ini berfungsi sebagai informan yang mendukung data dan hasil penelitian ini. Penggunaan tipe penelitian kualitatif dalam penelitian ini menjadikan informan dalam posisi penting. Pemilihan subjek didasari oleh peran para subjek sebagai aktor yang terlibat langsung dalam permasalahan penelitian yang dilakukan. Subjek dalam penelitian ini adalah:

1. Ikhrany Hilman, selaku Anggota Komisi A DPRD Kota Depok 2019-2024;
2. Tonny Depriyana TS, selaku Kepala Subbagian Kerja Sama Perkotaan Biro Tata Pemerintahan Sekretaris Daerah Provinsi DKI Jakarta;

3. Ahmah Imaduddin Tarigan, selaku Dinas Perhubungan Kota Depok;
4. Herniwaty, ST, M.Eng, Sc, selaku Kasubid Sarana dan Prasarana Wilayah Bappeda Kota Depok, dan
5. Yudi Douglas Batubara, selaku Kepala Subbidang Perhubungan dan Pariwisata Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi DKI Jakarta.

1.6.6. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis data secara kualitatif dengan metode penelitian deskriptif. Agar analisis data bisa dilakukan secara akurat, peneliti harus dapat mengidentifikasi tema penelitian sebelum turun ke lapangan, yang nantinya dimasukkan dalam pertanyaan wawancara. Dari wawancara yang dilakukan dengan informan, peneliti kemudian dapat menentukan bahwa data dari informan sesuai dan cukup untuk penelitian ini.

Setelah dirasa cukup, peneliti kemudian akan melakukan transkrip wawancara dan mereduksi serta melakukan kategorisasi data. Pengolahan data ini penting, karena mutu hasil analisis data diputuskan lewat kualitas data yang didapatkan dibandingkan oleh jenis data yang dikumpulkan (Harrison, 2001). Data yang sudah dikategorisasi ini kemudian akan ditarik abstraksinya dan akan dianalisis lewat teori *Governance*.

1.6.7. Sistematika Pembahasan

Penelitian ini disusun secara sistematis sesuai dengan urutan penulisan dalam pedoman yang berlaku, yaitu sebagai berikut.

1. BAB I Pendahuluan
2. BAB II Gambaran Umum Penelitian
3. BAB III Temuan dan Analisa Data
4. BAB IV Kesimpulan dan Saran