

LINGKUNGAN DAN TATA RUANG DI BANDUNG UTARA

Oleh
ASEP SUMARYANA

UNPAD PRESS
2010

DAFTAR ISI

	halaman
KATA PENGANTAR	
DAFTAR ISI	i
BAB I BANDUNG : TATA RUANG YANG BERUBAH.....	1
Latar Belakang	1
Benturan Kepentingan.....	14
Persoalan Lingkungan	17
Faktor Nilai.....	34
Pemanfaatan Ruang.....	38
BAB II KEDUDUKAN LINGKUNGAN.....	51
Pentingnya Lingkungan	54
Beberapa Pandangan Tentang Lingkungan.....	58
Pandangan Griffin.....	59
Pandangan Stephen P. Robbins	62
Pandangan Kast dan Rosenzweig	65
Pandangan Salusu	68
Pandangan Bryson.....	71
BAB III LINGKUNGAN SOSIAL	113
Budaya	113
Teknologi	117
Pendidikan.....	121
Politik.....	123
Hukum	126
Sumber Daya Alam	127
Penduduk.....	137
Hubungan Sosial.....	143
Ekonomi.....	146
BAB IV LINGKUNGAN KERJA.....	153
Partai Politik.....	153
Warga	155
Kelompok Kepentingan.....	160
Keuangan.....	165

Generasi Mendatang	166
Pembayar Pajak	172
Penerima Layanan	176
Perserikatan.....	182
Pegawai	183
Media Massa.....	192
Persaingan	194
Pemasok.....	200
BAB V PENUTUP	205
DAFTAR KEPUSTAKAAN	206
TENTANG PENULIS	

BAB I

BANDUNG : TATA RUAG YANG BERUBAH

Latar Belakang

Kota Bandung yang berudara sejuk berada pada ketinggian di sekitar 791 meter di atas permukaan laut (dpl) dengan titik tertinggi di sebelah Utara 1.050 meter dpl dan titik terendah berada pada 675 meter dpl. Morfologi tanahnya terbagi dua yakni Utara berbukit dan Selatan hamparan, atau bisa disebut sebagai hulu untuk Utara dan hilir untuk Selatan. Dari sisi topografi, kota ini memiliki kesuburan tanah yang relatif baik karena terdiri dari endapan danau dan sungai. Kesuburan ini dapat dimaknai sebagai kekuatan untuk dimanfaatkan sebagai agro ataupun *urban forestry*.

Dari tingkat ketinggian wilayah dan kesuburan tanah, kota Bandung lebih layak memiliki banyak tanaman pelindung atau tanaman yang tumbuh di kebun ataupun taman. Jika kemudian Bandung digelar Parisj Van Java, maka gelar tersebut sangat layak bagi kota Bandung yang rindang dan sejuk. Oleh sebab itu, amat disayangkan bila kota ini kemudian mengubah tanam yang tumbuh di lahan subur menjadi tanaman berbeton yang kian lama kian semarak saja. Kendati wilayah bawah kota ini sudah semakin padat, yang kemudian dapat diselamatkan adalah lahan yang masih terbuka untuk menjadi hijau. Tepat sekali jika dalam suatu kesempatan halal bilhalal di FISIP Unpad 2009, walikota Bandung, Dada Rosada menyampaikan kata bijak agar tidak berani menebang jika belum bisa menanam pohon.

Haryoto Kunto (1986: 155-164), mencatat akan banyaknya lahan terbuka hijau di kota Bandung. Menurutnya, lahan tersebut dibagi dalam lima bentuk, yakni (1) *park* yang berisi tanaman lindung, bunga, rumput, tanaman hias, dan dipagari. Didalamnya juga terdapat lorong, bangku tempat duduk dan lampu penerangan. (2) *Plein* sebagai lapangan datar yang tidak banyak ditumbuhi pohon pelindung, berumput dan sering digunakan untuk kegiatan rekreasi seperti olahraga, pramuka serta bermain layang-layang anak-anak. (3) *Plantsoen* berbeda lagi karena biasanya bentuknya memanjang menyusuri sungai yang ada dan digunakan sebagai kebun bibit tempat memelihara dan membudidayakan berbagai jenis tanaman keras. (4) *Stadstuin* merupakan lahan hijau yang dimiliki pemda tempat persemaian segala macam tanaman pohon pelindung jenis tanaman keras, tanaman hias dan bunga serta tempat membudidayakan berbagai jenis rumput. Sedangkan (5) *boulevard* merupakan jalur hijau yang memanjang mengikuti jalur jalan yang kiri-kanannya ditumbuhi pohon pelindung, tempat pejalan kaki (*trottoir*) dan ditengah pemisah jalan ditanamai berbagai bunga.

Di wilayah Bandung Utara, menurut Kunto, banyak terdapat *boulevard* karena Bandung sebelah Utara tersebut banyak dihuni oleh kalangan elite Belanda. Dalam catatan Herbert Lehmann (1936), terdiri dari 12% bangsa Eropa yang menghuni 52% lahan Bandung, 10% bangsa Cina dengan lahan 8%, dan 77% penduduk pribumi Indonesia dengan luas lahan 40%. Dengan keasrian seperti itu, kota Bandung yang dipenuhi dengan pohon pelindung seringkali disebut sebagai Parisj Van Java. Pandangan ini menyiratkan bahwa semakin ke Utara kota, penduduk semakin sedikit dan lahan hijau semakin luas. Penghuninya

juga termasuk kategori elite. Konon juga menurut banyak ceritera yang penulis tangkap, wilayah Utara kota banyak tempat-tempat angker yang membuat pribumi tidak terlalu menyukai tempat itu.

Penduduk pribumi yang masih mempercayai alam gaib semacam itu, menjadi faktor penghambat laju pertumbuhan penduduk di wilayah Utara. Pepohonan pelindung yang banyak dan mengesankan keangkeran, serta keterbatasan sarana dan prasarana penghubung dan penerangan, menyebabkan wilayah tersebut terhambat perkembangannya. Hanya saja sejak kepadatan wilayah bawah kota semakin tinggi, penyebaran sarana dan prasarana semakin tinggi, serta kepercayaan kepada hal-hal gaib berkurang, maka wilayah yang tadinya angker pun lambat laun menjadi wilayah yang disukai banyak orang. Tidak heran jika kemudian lahan-lahan disana pun semakin banyak dikuasai oleh orang yang bukan penduduk setempat.

Pertumbuhan penduduk yang mengikuti fungsi kota sebagai pusat pendidikan, pemerintahan, perdagangan dan industri, mempercepat perubahan fungsi lahan. Bukan hanya di wilayah kota Bandung secara keseluruhan, namun juga diperbukitan sebelah Utara yang berdekatan dengan pusat bu kota Jawa Barat. Ketika LPPM ITB melakukan foto udara tahun 1997, misalnya, permukaan kawasan inti Bandung Utara yang meliputi kabupaten Bandung dan kota Bandung, luasnya tinggal 33.294 ha. Konon luas itu berkurang dari sekitar 38.000 ha dari yang perlu diselamatkan pada tahun 1982. pada tahun tersebut upaya dilakukan melalui dikeluarkannya SK Gubernur No 181.1/1624-Bappeda/1982.

SK ini diharapkan dapat mempertahankan luas wilayah dari penjarahan dengan fungsi lain.

**Tabel 1.1 : Penggunaan Lahan di wilayah inti Bandung Utara
Berdasarkan Interpretasi Foto Udara Tahun 1997**

No	Tata Guna Lahan	Luas (ha)	%
A	Hutan dan tanaman keras	2.520	7,569
B	Aneka pertanian non tanaman	24.245	72,821
C	Pemukiman tak terorganisasikan	4.222	12,681
D	Pemukiman Terorganisasikan	830	2,493
E	Terbangun untuk berbagai kegiatan	321	0,964
F	Kawasan terbangun lainnya	664	1,994
G	Lahan siap bangun	370	1,111
H	Perairan (situ dan kolam)	23	0,070
I	Lain-lain (lapangan, kuburan, dsb)	99	0,297
Jumlah		33.294	100

Sumber: Interpretasi Foto Udara LPM-ITB, 1997

Catatan Dewan Pemerhati Kehutanan dan Lingkungan Tatar Sunda (DPKLTS)¹, lebih ekstrim lagi, yakni selama kurun waktu 1994-2001 terjadi perubahan besar-besaran terhadap kawasan Bandung Utara (KBU). Hutan sekunder yang semula luasnya 39.349,3 ha menjadi tinggal 5.541,9 ha. Sebaliknya dalam kurun waktu yang sama kawasan permukiman mengalami peningkatan dari 29.914,9 ha menjadi 33.025,1 ha, sementara kawasan industri meningkat dari 2.356,2 ha menjadi 2.478,8 ha. Pergeseran fungsi seperti itulah yang menyebabkan KBU banyak mendapat sorotan. Sementara itu dalam kurun waktu

¹ Kompas.com/kompas-cetak/0504/04/teropong/1659932, 31/07/2007

2001-2004 telah diterbitkan izin lokasi baru seluas 110,9 Ha; dan 128, 2 Ha pada tahun 2004.

Wilayah kota Bandung, sebagiannya masuk dalam kawasan Bandung Utara. Bedanya KBU ini tidak meliputi seluruh wilayah kota Bandung yang berketinggian 70 m dpl. Kecamatan Cidadap merupakan wilayah paling banyak masuk KBU, sementara itu Coblong dan Cibeunying Kaler sebagian kecil saja. Sementara wilayah kota Bandung berketinggian seperti itu memanjang dari mulai Kecamatan Sukasari sampai kecamatan Cibiru merupakan wilayah yang memiliki ketinggian yang patut turut diselamatkan dari gangguan peangalihfungsian lahan. Hanya saja upaya kearah sana masih belum maksimal mengingat konsentrasi perhatian publik masih tertuju pada KBU seperti Punclut dan perubahan fungsi lahan disana.

Dengan konsentrasi ke Punclut bisa saja pengalihfungsian yang berada di kecamatan lain terus berjalan. Dampaknya, persoalan KBU yang berada di kota Bandung tidak selesai tuntas sementara wilayah lain yang berfungsi sama terus rusak. Tampaknya penulis sepakat dengan Susanti (2004) bahwa ketersediaan jaringan jalan (aksesibilitas) dan kepadatan penduduk merupakan faktor yang memiliki hubungan paling kuat terhadap perkembangan pemaafaatan lahan komersial di kota Bandung. Dikatakan demikian mengingat ketersediaan jalan dan upaya pengaspalannya sering mendorong minat pihak luar untuk memiliki lahan di wilayah Utara. Dari sisi pengembang pun ternyata memiliki pandangan yang sama, yakni ketersediaan jalan merupakan keuntungan untuk memperkecil biaya dalam membangun sebuah perumahan.

Tidak mengherankan jika banyak perumahan dibangun di sepanjang perbukitan yang berada di wilayah kota Bandung. Ada diantaranya yang *diblokir* Pemerintah kota karena pelanggaran jumlah rumah yang dibangun. Namun beberapa pengamatan, masih terus berjalan seperti yang ada di wilayah kecamatan Cibiru. Dari perkembangan ini wilayah Utara kota pun sudah mulai bergeser dari kebun dan lahan kosong menjadi bangunan. Yang kemudian mengkhawatirkan jika pembangunan yang berada di *hulu* kota tidak dapat diatur sesuai dengan tata ruang yang mengatur peruntukkan lahan yang ada. Bisa jadi ruang terbuka hijau akan semakin menyempit. Dampaknya akan semakin kekurangan suplai oksigen bagi warga kota. Pemanasan udara kota juga tampaknya berkaitan dengan persoalan semacam itu..

Pandangan Abiyoso (2006) tampaknya menarik untuk disimak. Menurutnya, dua tujuan yang dapat dikemukakan, yaitu *pro-ekologi* dan yang *pro populasi*. Tujuan yang pertama diarahkan untuk pelestarian dan perlindungan alam serta lingkungan, sementara yang terakhir menyangkut tata ruang untuk aktivitas dan permukiman manusia serta kawasan budidaya bagi penopang kebutuhan hidup manusia. Kendati demikian, tata ruang *pro-populasi* harus tunduk kepada yang *pro-ekologi*. Kerusakan lingkungan adalah sesuatu yang harus dihindari agar konsekuensi negatif dapat dikurangi seperti pemanasan global, penurunan kualitas dan kuantitas air, serta hilangnya species tanaman yang diakibatkannya putusnya mata rantai kehidupan.

Dalam perkembangannya, *pro-populasi* tampaknya cenderung menonjol. Pertumbuhan pendudukan serta kebutuhannya akan tempat tinggal bisa

mendorong orientasi pembangunan bergeser. Kerusakan lingkungan menjadi konsekuensi logis dalam upaya manusia memenuhi kebutuhan papan. Mubyarto (2004) menapikan jika penduduk miskin sebagai perusakannya². Menurutnya, bahwa kerusakan lingkungan disebabkan oleh para pemodal yang haus keuntungan. Untuk itu keserakahan orang kaya harus dihentikan. Dalam konteks pembangunan, tampaknya pemodal memiliki kekuatan untuk memenuhi keinginannya daripada orang miskin. Hasil penelitian Rianawati (2004) misalnya, menunjukkan bahwa pembangunan Vila Istana Bunga di daerah Lembang juga melanggar SK Gubernur No 181.11624-Bappeda/1982 yang peruntukkannya sebagai hutan produksi atau perkebunan³. Tentu saja pelanggaran semacam itu bisa diamati dalam pembangunan perumahan yang dilakukan di wilayah kota Bandung sebelah Utara.

Pertumbuhan wilayah kota Bandung yang menjadi ibukota propinsi dan pusat pendidikan, industri dan perdagangan, perubahan fungsi ruang bisa mengarah kepada pelanggaran peruntukkan ruang. Kehadiran Perda No 2 Tahun 04 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang kemudian beberapa pasalnya diubah oleh Perda No 03/2006. perubahan tersebut bisa dipandang sebagai penyempurnaan, bisa juga dilakukan sebagai penyesuaian dengan dinamika yang terjadi. Perubahan yang dilakukan tidak seluruhnya dilakukan. Beberapa pasal yang mendapat perubahan adalah pasal 1, pasal 14, pasal 17, pasal 42, pasal 49, pasal 79, pasal 100 dan pasal 118. Sementara pasal-pasal di luar itu

² Mubyarto. 2004. Ekonomi Rakyat dan Reformasi Kebijakan. Yogyakarta : Jurnal Ekonomi Rakyat.

³ Rianawati.2004. Kajian Teknologi Pengembalian Fungsi Hidrologis Lahan Perumahan di Kawasan Kota Inti Bandung Raya Utara (Studi Kasus: Villa Istana Bunga). ITB : Digilib.

masih tetap berlaku sebagaimana mestinya. Dengan demikian perubahan tidak berlaku bagi seluruh pasal dan konstruksi Perda No 2 tahun 2004 sehingga masih memperkuat Undang-Undang No 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang kemudian berubah pula menjadi UU No 26 tahun 2007 dengan fokus perhatian yang sama. Namun demikian, keberadaan UU dan Perda tidak serta merta bisa mengatasi pergeseran fungsi ruang di kota ini. Dalam RTRW kota Bandung 2013, posisi kawasan Bandung Utara untuk menjadi perhatian semua pihak dan diarahkan sebagai wilayah yang diperuntukkan bagi resapan air dan keseimbangan tanah. Pembangunan fisik di wilayah ini terus dibatasi agar tidak mengembang.

Fungsi Bandung Utara dijelaskan RTRW terkait dengan wilayah lainnya adalah :

1. Limitasi dan kendala fisiografis Bandung Utara yang terutama berfungsi sebagai wilayah resapan air dan pengamanan keseimbangan tanah;
2. Limitasi dan kendala fisiografi Bandung Selatan terutama Daerah Aliran Sungai (DAS) Citarum;
3. Limitasi dan kendala fisiografi Bandung Timur (Gedebage) yang memiliki jenis tanah yang lembek karena merupakan rawa-rawa;
4. Pengurangan dan pengendalian kemungkinan gangguan terhadap keseimbangan lingkungan hidup di dalam kota Bandung sendiri sebagai akibat dari perkembangan fisik.

Fungsi diatas tampaknya masih sulit direalisasikan. Fungsi resapan air terancam dengan merebaknya pembanguana fisik di wilayah Utara Demikian halnya dengan pasal lain seperti Pasal 12 Perda 02/04⁴ tentang RTRW ayat 2 bahwa arah pengembangan pemanfaatan ruang adalah :

- a. mengarahkan dan memprioritaskan perkembangan ke wilayah Bandung Timur;
- b. mengendalikan perkembangan di wilayah Bandung Barat;
- c. membatasi pembangunan di wilayah Bandung Utara.

⁴ Pasal ini tidak termasuk yang diubah oleh Perda No 03 Tahun 2006

Pembatasan tersebut dimaksudkan untuk mengarahkan agar wilayah Bandung Utara (WBU) tetap sebagai kawasan lindung mengingat kontur tanahnya berbukit dan memiliki tingkat kesuburan yang baik. Oleh sebab itu, kebijakan pengembangan kawasan lindung yang diatur oleh pasal 13 ayat 1 Perda tersebut adalah :

- a. mengembangkan kawasan lindung minimal menjadi 10% dari luas lahan kota;
- b. memanfaatkan kawasan budidaya yang dapat berfungsi lindung;
- c. mengendalikan pemanfaatan sumberdaya alam dan buatan pada kawasan lindung.

Dengan pola di atas, maka dalam pasal 13, ayat 2 Perda tersebut dijelaskan bahwa pengembangan kawasan lindung secara khusus dilakukan dengan :

- a. mempertahankan dan merevitaliasi kawasan-kawasan resapan air atau kawasan yang berfungsi hidrologis untuk menjamin ketersediaan sumber daya air dan kesuburan tanah serta melindungi kawasan dari bahaya longsor dan erosi;
- b. melestarikan dan melindungi kawasan lindung yang ditetapkan dari alih fungsi;
- c. intensifikasi dan ekstensifikasi ruang terbuka hijau;
- d. mempertahankan fungsi dan menata RTH yang ada dan mengendalikan alih fungsi ke fungsi lain;
- e. mengembalikan fungsi RTH yang telah beralih fungsi secara bertahap;
- f. menyelamatkan keutuhan potensi keanekaragaman hayati, baik potensi fisik wilayahnya (habitatnya), potensi sumberdaya kehidupan serta keanekaragaman sumber genetiknya...

Ketentuan Perda di atas menempatkan WBU sebagai wilayah strategis yang perlu terus dilestarikan dari gangguan pembangunan yang bersifat fisik. Dalam Perda 02/04 pasal 1 poin 19 dijelaskan bahwa wilayah Bandung Utara

adalah wilayah Bandung bagian Utara yang mencakup wilayah antara kontur 750 m dpl sampai batas Utara wilayah kota Bandung.

Dengan luas wilayah kota Bandung- setelah pengembangan 167,53 km² pada tahun 2004 jumlah penduduk serta berbagai fasilitas pendukungnya telah mengancam lahan yang dipertahankan sebagai lahan yang dilestarikan untuk perlindungan. Pada tahun 2004 kota Bandung ditempati oleh sekitar 2.232.624 jiwa⁵. Dari data tersebut, kepadatan kota Bandung mencapai 13.649 jiwa per-km-nya. Perkembangan kepadatan penduduk terus meningkat sejalan dengan pertumbuhan kegiatan ekonomi yang ada di kota Bandung. Kunjungan pariwisata ke Bandung serta akses ke ibukota dengan dibukanya jalur tol Cipularang dapat meningkatkan minat orang luar-khususnya warga DKI- untuk memiliki tempat peristirahatan di Bandung. Bertambahnya orang yang ada di Bandung membuat pertumbuhan kota menjadi sulit dikendalikan dan banyak mempersulit pemanfaatan lahan yang sesuai dengan RTRW yang berlaku.

Dari Dinas Kependudukan (Disduk) Kota Bandung tahun 2005, luas dan jumlah penduduk kota Bandung sedikit berbeda dengan data Susenas 2004 diatas. Menurut Disduk, jumlah penduduk kota Bandung pada tahun 2004 berjumlah 2.510.982 jiwa yang menempati luas wilayah kota Bandung 16.729,640 km. Jumlah penduduk tersebut diatas adalah jumlah penduduk yang didasarkan pada penduduk yang menetap di kota Bandung. Sementara bila dilihat pada jumlah orang yang berada di kota tersebut, maka jumlah siang berbeda dengan jumlah penduduk malam. Jumlah penduduk siang dapat mencapai 3,5 juta jiwa.. Kondisi

⁵ Berdasarkan hasil survey Susenas, 2004.

populasi penduduk yang demikian padat membutuhkan lahan sebagai tempat pemukiman yang memadai sehingga terjadi perubahan fungsi lahan. Harga lahan pun menjadi semakin mahal karena lahan di kota Bandung memiliki akses yang cukup tinggi terhadap kegiatan ekonomi yang ada⁶.

Dilihat dari kecamatan yang ada pada tahun 2004, penduduk terbanyak berada di kecamatan Cibeunying Kidul dengan populasi 141.005 jiwa, sementara yang paling sedikit adalah kecamatan Bandung Wetan dengan penduduk 49.417 jiwa. Dilihat dari tingkat kepadatan penduduk, Cibeunying Kidul merupakan daerah terpadat di kota Bandung karena dengan luas wilayah 335 Ha dihuni oleh 141.005 jiwa yang berarti tingkat kepadatannya sekitar 421 jiwa per-ha-nya, sementara Bojongloa Kaler yang sering disebut daerah terpadat memiliki luas wilayah 546 Ha dengan penduduk 126.680 jiwa, tingkat kepadatannya berkisar 232 jiwa per-ha.

Dari 26 kecamatan di kota Bandung (2004) dan 31 buah kecamatan hasil pemekaran 2007, terdapat lima buah kecamatan yang wilayahnya sebagian besar atau seluruhnya berada pada ketinggian 750 meter dpl berdasarkan RTRW kota Bandung tahun 2013, yakni Kecamatan Sukasari, Cidadap, Coblong, Cibiru dan Cibeunying Kaler. Dari kelima kecamatan tersebut dapat digambarkan kepadatan penduduknya dalam tabel berikut ini :

⁶ Sukanto, 1997, memandang lahan yang dekat dengan kepentingan tertentu memiliki nilai ekonomis yang tinggi

Tabel 1.3 : Kepadatan Penduduk Dalam Jiwa/Km²

No	Kecamatan	Tahun 2000	Tahun 2004	Tahun 2005
1	Cibiru	6.973	7.340	7.467
2	Cibeunying Kaler	14.975	15.548	15.809
3	Coblong	15.534	16.031	16.297
4	Sukasari	11.682	12.199	12.410
5	Cidadap	7.241	7.971	8.106

Sumber : Profil Statistik Gender Kota Bandung 2001, 2005, dan 2006

Pertumbuhan penduduk di lima kecamatan yang ada di ketinggian tersebut akan mempengaruhi kebutuhan lahan bagi tempat tinggal di wilayah tersebut. Dengan posisi kota Bandung sebagai kota pariwisata, pendidikan dan jasa cenderung akan mempercepat pertumbuhan penduduk di kelima kecamatan tersebut. Dampaknya akan dirasakan terhadap lahan-lahan yang peruntukannya telah diatur sehingga pelanggaran atas peruntukan tersebut cenderung mendapat penyimpangan. Dari hasil wawancara dengan beberapa petugas kecamatan di tiga kecamatan yang ada di wilayah tersebut mencuat bahwa terdapat pergeseran lahan sekitar 20% setiap tahunnya sehingga kemungkinan besar mengganggu lahan yang diproyeksikan sebagai lahan konservasi yang ada di wilayah kota Bandung sebelah Utara.

Kondisi seperti diatas mempengaruhi kondisi lingkungan yang semakin lama terseret oleh kegiatan yang bersifat fisik tersebut. Hasil pemantauan peneliti di wilayah Cibiru, terdapat beberapa kompleks Perumahan sedang dibangun di daerah sebelah atas seperti di depan SMP Negeri 46 dan kompleks Griya Tira sebagai kompleks paling baru. Dampaknya terjadi perluasan pembangunan fisik

yang terus bertambah sampai pada lahan-lahan yang awalnya dipandang tidak pernah bernilai ekonomis untuk kemudian menjadi sangat bernilai ekonomis.

Perluasan pembangunan seperti itu seringkali tidak disertai dengan pemikiran terhadap resiko yang mungkin terjadi secara lebih matang sehingga berdampak pada kerusakan lingkungan pada kawasan yang justru perlu dilindungi. Bertambahnya pemukiman di perbukitan sebelah Utara kota Bandung selain bisa juga dilakukan tanpa harus melalui pengembang. Tersedianya lahan siap bangun yang dijual dalam bentuk kavling dapat mempercepat pertumbuhan bangunan di wilayah tersebut. Pertumbuhan penduduk seperti yang ada di tabel diatas sangat terkait erat dengan pertumbuhan penduduk yang ada di kelima kecamatan tersebut. Kecenderungan tersebut dapat mengindikasikan bahwa kebutuhan lahan tidak hanya terhadap lahan kosong dan pertanian, namun juga lahan-lahan yang dapat mengundang bahaya longsor dan banjir. Bahaya banjir dan longsor yang sering mengancam warga kota Bandung tidak lepas dari perubahan kondisi fisik kawasan hulu. Sedangkan bila musim kemarau, seringkali warga kota Bandung kehabisan persediaan air bersih untuk mandi, cuci dan kakus (MCK). Kondisi seperti ini tentunya akan mengancam kenyamanan hidup di Bandung yang bermottokan: BERMARTABAT (*bersih, makmur, taat dan bersahabat*).

Dengan uraian di atas, maka kota Bandung terbagi menjadi dua bagian wilayah. Pertama kawasan yang memiliki ketinggian diatas 750 dpl dimasukkan kedalam kawasan yang memberikan perlindungan kepada kawasan dibawahnya

serta kawasan yang memberikan perlindungan setempat⁷. Dengan ketinggian seperti disebutkan sebelumnya, KBU di kota Bandung berada pada ketinggian >750 m diatas permukaan laut sampai batas Utara kota Bandung (Perda 2/2004, pasal 1, point 19). Tercatat seperti wilayah kecamatan Cibeunying Kaler, Coblong, dan Cidadap yang kesemuanya berada di wilayah pengembangan (WP) Cibeunying. Diluar WP Cibeunying ada kecamatan Cibiru dan Sukasari.

Ketentuan di atas diharapkan mampu mengurangi krisis air dan udara karena kemampuan tanah menyerap air lebih besar yang kemudian disimpan dalam akar pepohonan yang tumbuh. Di samping itu ketentuan tersebut terlihat kontradiksi dengan kenyataan di lapangan sehingga wilayah Punclut yang diperuntukkan bagi wilayah resapan air pada saat ini sedang dilakukan pembangunan yang memakan sebagian luas wilayahnya. Pembangunan Punclut tampaknya belum menunjukkan kegiatan penghijauan yang memadai sehingga kegiatan tersebut lebih bersifat kegiatan pembangunan fisik bangunan.

Dalam Perda kota Bandung No 2 tahun 2004, kawasan lindung meliputi :

- a. kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya;
 - b. kawasan perlindungan setempat;
 - c. kawasan pelestarian alam;
 - d. kawasan cagar budaya
- (Pasal 36, ayat 1 Perda No 2/04)

Benturan Kepentingan

WBU tampaknya perlu mendapat perhatian bersama. Kelahiran Perda Propinsi Jawa Barat No I tahun 2008 yang khusus mengatur Kawasan Bandung

⁷ Dalam PP 47/1997 diatur mengenai kedua kawasan tersebut dengan rinci.

Utara. Hal tersebut berimbas pada penyelamatan WBU. Bahkan pemangku kepentingan pun konon telah bersepakat untuk mengawal Perda tersebut (PR, 16/2/10). Dengan demikian WBU yang masuk KBU dapat dibantu penyelamatannya oleh Perda Propinsi tersebut, yang kemudian perlu mendapat perhatian khusus adalah WBU yang berada diluar KBU. Kemampuan pemerintah kota untuk menjaga peraturan yang dibuatnya juga sering berbenturan dengan sikap aparat dalam menyikapi penggunaan lahan di wilayah *terlarang*. Benturan kepentingan semacam itu tampaknya semakin mengedepan seiring dengan banyaknya kebutuhan akan lahan yang diperlukan untuk kepentingan tertentu. Dengan benturan semacam ini pemerintah kota Bandung dihadapkan dalam posisi sulit antara mempertahankan ~~ta~~ ruang yang telah disepakatinya dengan memenuhi desakan pihak tertentu yang membutuhkan lahan dengan melanggar peraturan yang berlaku.

Pengembangan wilayah kota Bandung ke arah Timur tampaknya bisa mengurangi tekanan pemakaian lahan di WBU. Hanya saja, sebagian WBU telah memiliki nilai prestise tertentu justru lebih banyak digemai oleh pihak-pihak yang memiliki harta dan tahta yang berlebih. Pertimbangan lainnya memilih WBU adalah meminimalisir kemungkinan terkena bencana banjir yang semakin meluas di wilayah kota Bandung Hilir. Hal seperti ini tentu saja ~~men~~gancam aspek ekologis yakni kepentingan lingkungan hidup yang diperlukan warga kota semakin terseret. Perluasan pembangunan di wilayah Timur pun bisa memperbesar ancaman bagi WBU yang berada tidak terlalu jauh dari wilayah Gedebage dan sekitarnya

Penegakan aturan yang berlaku bisa saja dipertahankan oleh seluruh elemen pemerintah kota sepanjang kebutuhan untuk menggali sumber PAD tidak demikian besar pula. Bila kebutuhan tersebut membesar, bisa menyebabkan pelepasan wilayah-wilayah yang memiliki nilai jual cukup tinggi. Atau barangkali pelepasan tersebut dipandang memiliki nilai tukar untuk memperoleh dukungan membangun kota dari pihak yang diberikan lahan tersebut. Kemungkinan lainnya adalah munculnya lahan pejabat yang digunakan untuk kebutuhan pribadi. Benturan kepentingan seperti itu bisa terjadi sewaktu-waktu dan berakibat pengecualian pada kasus-kasus lahan tertentu. Bila hal demikian terjadi berulang, niscaya akan semakin luas pelanggaran dan semakin sempit ruang WBU yang bisa diselamatkan untuk peruntakan ekologis.

Melihat kepemilikan lahan yang ada di WBU semakin meluas sehingga banyak dimiliki pihak luar kota Bandung, maka bisa membuka dugaan akan semakin terjepitnya posisi pemerintah kota dalam menghadapinya. Tampaknya uang dan kekuasaan juga bermain dalam pengalihfungsian lahan di WBU sehingga diduga bisa memengaruhi kebijakan dan pelaksanaannya di lapangan. Ada kemungkinan juga aparat ataupun pejabat tidak mampu bertahan kecuali melakukan upaya simbiosis mutualistik. Dilihat dari perubahan ruang yang terjadi dikaitkan dengan kebijakan RTRW yang ada, tampaknya pelanggaran aturan tersebut berkaitan dengan tekanan dan harapan yang mungkin bisa dipenuhi dari pihak lain. Sebagai contoh meluasnya kasus Punclut yang tidak pernah selesai. Pemerintah kota menjadi kesulitan dengan persoalan kasus tersebut.

Munculnya kepentingan pihak terkait dapat saja berangkat dari pihak lain yang berada sekitar dirinya. Bisa jadi ada pihak yang dekat dengan aparat ataupun pejabat mampu melobi sehingga memberikan peluang untuk menggeser ruang sesuai RTRW, atau mungkin ada kekuasaan yang lebih tinggi yang dimiliki pemilik lahan untuk melakukan pembangunan fisik yang sulit ditolak aparat ataupun pejabat. Pengaruh pihak-pihak terkait yang ada disekitar aparat ataupun pejabat seperti itu bisa mengubah fungsi ruang sesuai RTRW yang berlaku. Dampaknya terjadilah banyak kejanggalan dan pelanggaran dalam implementasi kebijakan RTRW. Pelanggaran tersebut tidak mungkin tanpa sepengetahuan aparat ataupun pejabat. Memang ada yang ditindak beberapa bangunan yang ada tanpa IMB, namun lebih banyak yang tetap berdiri tegak bahkan ada yang lebih besar akan dibangun. Hal demikian tidak mungkin tanpa kemampuan menekan ataupun memengaruhi pemilik rencana pembangunan tersebut, dan tidak mungkin hal demikian dilakukan tanpa izin dari aparat dan pejabat setempat. Melalui data dan informasi, aparat ataupun pejabat bisa memengaruhi pengambil keputusan untuk memberikan izin pembangunan di ruang yang semestinya tetap dijaga sebagai ruang terbuka.

Persoalan Lingkungan

Lingkungan yang dimaksud bukanlah lingkungan fisik atau lingkungan alam, namun lebih kepada individu atau kelompok yang berinteraksi dengan figur atau pelaksana kebijakan publik. Bukan mustahil jika persoalan WBU juga diwarnai persoalan yang sama. R. Dye dalam Wahab (2001: 14) menyebutkan bahwa kondisi lingkungan sebagai kondisi yang saling berkaitan dengan

kebijakan negara serta perilaku politik. Pandangan ini menunjukkan bahwa lingkungan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam kajian kebijakan negara ataupun kebijakan daerah.

Dari stratifikasi kebijakan Gladden (dalam Tjokroamidjojo, 1990:115) misalnya, level kebijakan politik yang melibatkan eksekutif dengan legislatif tidak lepas pula dari lingkungan yang takala dirumuskan, diimplementasikan ataupun dievaluasinya. Bisa saja warnanya bisa berubah sesuai dengan besar-kecilnya warna yang diberikan oleh lingkungan terdekat dengan aktor yang ada di legislatif ataupun eksekutif. Demikian halnya dengan kebijakan eksekutif, administratif dan juga operasional, semuanya tidak dapat lepas dari lingkungan yang berada disekitarnya. Kondisi ini, sebuah kebijakan secara formal merupakan produk pejabat terkait yang mengejawantahkan pemerintahan tertentu, namun secara informal bisa saja ada kepentingan lingkungan tertentu yang menyusup dan mewarnainya.

Dalam hal implementasi kebijakan, lingkungan yang mengitari aktor-aktor politik turut mewarnai bentuk implementasi yang dilaksanakan. Melalui informasi yang diberikannya, lingkungan bisa memengaruhi keputusan pejabat yang menjadi implementor kebijakan tersebut. Informasi yang masuk dalam kegiatan tersebut menjadi sumber pertimbangan penting sebelum pelaksanaan kebijakan dilakukan. Mungkin saja informasi yang masuk dari lingkungan tersebut sudah diramu sesuai dengan kepentingan lingkungan yang menghendaknya. Bila kondisi ini yang terjadi kemungkinan implementasi kebijakan pun bisa tidak lagi sesuai dengan kebijakan yang mengaturnya.

Hogwood (1984:199) mengisyaratkan bahwa kondisi eksternal yang memiliki pengaruh kecil terhadap suatu implementasi kebijakan memungkinkan pelaksanaannya tidak terlalu banyak diwarnai. Logikanya adalah jika kondisi eksternal tersebut memiliki pengaruh besar, maka bisa sebaliknya. Oleh sebab itu tampaknya hubungan ketergantungan antara keduanya relatif kecil. Untuk memperkecil hubungan tersebut dapat dilakukan dengan komunikasi dan koordinasi yang efektif. Namun dalam kenyataannya kepentingan lingkungan selalu beragam sesuai dengan keragaman lingkungan yang ada serta kekuatan pengaruh terhadap implementasi itu sendiri.

Pengaruh lingkungan terhadap implementasi kebijakan biasanya tidak langsung kepada kebijakan itu sendiri, namun seringkali mewarnainya melalui aktor pelaksana atau melalui orang yang memiliki pengaruh terhadap pelaksana itu sendiri. Dengan demikian ketika kebijakan diarahkan untuk melakukan regulasi terhadap individu, kelompok dan organisasi komunitas politik (Rosenbloom,1993: 320), maka dalam konteks tersebut tidak dapat diartikan bahwa pelaksana kebijakan hanya memengaruhi pihak-pihak tersebut saja, namun sebaliknya ada pengaruh dari pihak terkait terhadap pelaksana kebijakan.

Dari tujuan kebijakan publik yang berorientasi pada pemeliharaan ketertiban umum dan memajukan perkembangan masyarakat dalam berbagai hal (Sunggono,1994:12) lingkungan turut pula memberikan pengaruh melalui penyusupan kepentingannya yang menghendaki untuk diakses oleh pejabat ataupun aparat terkait. Oleh sebab itu posisi aparat pemerintah akan menjadi sangat penting dan menjadi sasaran banyak pihak yang memiliki kepentingan.

Kepatuhan aparat terhadap tugas dan kewajibannya serta komitmennya terhadap negara dan bangsa bisa memperkuat upayanya dalam melayani semua tujuan negara tersebut, namun hal demikian bisa mengganggu ketika lingkungan terdekat ataupun pihak yang menjadi pantiannya memengaruhinya agar kebutuhan pihaknya bisa dipenuhi melalui jabatan yang melekat pada pejabat atau aparat tersebut.

Sebagai organisasi publik, kebijakan publik dimaksudkan sebagai acuan aparatur negara dalam melayani lingkungan serta acuan masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara⁸. Kedua belah pihak perlu taat terhadap kebijakan yang berlaku serta turut serta menegakkannya dari berbagai gangguan yang dapat muncul. Dalam praktiknya, kebijakan public dilaksanakan dengan cara berjenjang mengingat dalam struktur pemerintah terdapat penjenjangan yang satu dengan lainnya saling terkait. Oleh sebab itu jenjang yang paling tinggi dianggap sebagai acuan dari jenjang dibawahnya. Dalam manajemen penjenjangan tersebut bisa memperlambat pelaksanaan kebijakan public tersebut, namun secara legal formal penjenjangan tersebut bertumpu pada otoritas dan tanggung jawab sekaligus juga mengindikasikan keajegan (konsistensi) pemerintah dalam menjalankan fungsinya.

Otoritas yang dapat didelegasikan kepada unit-unit dibawahnya, tidak berarti tanggung jawab berada sepenuhnya pada unit terkait. Tanggung jawab masih melekat pada pemberi otoritas. Dengan demikian kesalahan tidak boleh hanya ditimpakan kepada unit dibawah ketika terjadi penyimpangan, namun juga

⁸ Bandingkan dengan Thoha

harus tanggung renteng dengan pemberi otoritas tersebut. Katakanlah tatkala kebijakan yang diambil oleh pucuk pimpinan diwarnai oleh lingkungan pimpinan tersebut, maka unit dibawahnya diberi otoritas untuk melaksanakan tugas. Dengan demikian tatkala terjadi ketidak-sepakatan dari pihak stakeholder lain, maka pengambil kebijakan mestinya turut bertanggungjawab. Oleh sebab itu manajemen puncak dalam suatu organisasi akan menjadi penanggung-jawab seluruh kegiatan yang dilaksanakan organ yang ada di organisasi yang menjadi tanggung jawabnya. Dalam konteks ini seluruh komponen dalam sebuah organisasi perlu melakukan komunikasi ataupun disposisi sebagaimana dikatakan Edwards III (1980) agar kesinambungan perintah maupun masukan dapat dipertahankan secara intensif, baik vertikal maupun horizontal.

Pandangan Edwards III (1980), dan Grindle (1980), lebih berkonsentrasi pada hubungan internal secara vertikal ataupun horzontal dalam suatu organisasi serta tidak mengungkap persoalan lingkungan secara jelas. Edwards III banyak mengupas bagaimana perilaku aparat dalam menjalankan tugasnya ditentukan oleh struktur dan komunikasi internal. Dengan komunikasi, sumber daya, sikap/kecenderungan dan struktur birokrasi implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik. Bisa jadi hal demikian benar adanya tatkala faktor lingkungan bisa dieliminasi atau diabaikan. Bahkan dengan komunikasi yang melalui mekanisme tertentu dengan jelas dan konsisten, kemungkinan terjadinya penyimpangan dalam implementasi kebijakan akan dapat dihindarkan.

Berbicara Edwards III, penulis buku *Implementing Public Policy* (1980) memandang studi implementasi kebijakan menjadi penting dalam administrasi

public dan kebijakan public. Implementasi kebijakan adalah tahapan pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan seperti dikatakan Edwards berikut ini

“ the study of impenetation is crucial for the public administration and public policy. Policy implementation as we have seen, is the stage of policy making between the establishment of a policy and the consequences of the policy for the people whom it affect” (Edwards III, 1980 : 1).

Ada empat factor dalam implementasi kebijakan yang perlu mendapat perhatian, yaitu : komunikasi, sumber daya, sikap/kecenderungan dan struktur birokrasi.

“...four critical factors or variables in implementing public pdicy: communication, resources, dispositions or attitudes, and bureaucratic structure”

Untuk lebih jelasnya keempat factor diatas dapat dijelskan sbagai berikut:

a. Komunikasi (communication)

Komunikasi merupakan factor penting agar sebuah kebijakan dapat diimplementasikan. Dengan komunikasi hubungan antar personal terkait dapat dilaksanakan secara tepat, cepat, jelas dan akurat.

Dalam komunikasi terdapat tiga (3) aspek penting yang terdiri dari : transmisi, kejelasan, konsistensi.

- a. Transmisi (transmission). Sebelum pejabat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan.

- b. Kejelasan (clarity). Jika kebijakan-kebijakan akan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaannya tidak hanya harus diterima, namun harus jelas (clear).
- c. Konsistensi (consistency). Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung secara efektif, maka perintah-perintah pelaksanaannya harus konsisten dan jelas.

b. Sumber daya (Resources)

Sebuah implementasi kebijakan tidak dapat berjalan efektif apabila para implementatornya kekurangan sumber daya yang penting untuk melaksanakan kebijakan tersebut. *“implementation orders may be accurately transmitted, clear, and consistent, but if implementers lack the resources necessary to carry out policies, implementation is likely to be ineffective”*

Ada empat (4) sumber daya dalam pandangan Edwards III (1980 : 53-77), yakni :

- a. Staf, yang mencakup jumlah dan keahlian yang memadai untuk melaksanakan tugas-tugas.
- b. Informasi yang terdiri dari dua bentuk : (1) informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. (2) data tentang kekuatan personil-personil lain terhadap peraturan pemerintah. Pelaksana perlu tahu mengenai ketaatan pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan.
- c. Wewenang (Authority). Hal ini akan berbeda dari satu program ke program lain serta memiliki bentuk yang beragam seperti hak untuk mengeluarkan surat panggilan untuk datang ke pengadilan, mengeluarkan

perintah kepada pejabat lain, menarik dana dari suatu program, menyiapkan dana, staf dan bantuan teknis kepada pemerintahan di tingkat yang lebih rendah,

- d. Fasilitas-fasilitas yang terdiri dari bangunan-bangunan perlengkapan dan pembekalan.

c. Sikap (Disposition)

Sikap pelaksana dapat menjadi penghambat bagi implementasi kebijakan yang efektif seperti dikatakan Edwards III (1980: 89) *“Because implementors generally have discretion, their attitudes toward policies may be obstacles to effective policy implementation”*

Melaksanakan kebijakan sesuai dengan keinginan para pembuat keputusan awal merupakan sikap baik dari para pelaksana. Demikian sebaiknya, maka proses pelaksanaannya akan semakin sulit. Edwards III (1980: 89) menyatakan:

“if implementors are well disposed toward a particular policy they are more likely to carry it out as the original decision makers intended. But when implementers attitudes or perspectives different from the decision makers, the process of implementing a policy becomes infinitely more complicated”

Selanjutnya Edwards III (1980: 115) menambahkan :

“disposition may hinder implementation when implementers simply disagree with the substance of a policy and their disagreement leads them not to carry it out. Sometimes implementation is impeded by more complex situations, such as when implementers delay in implementing a policy of which they may approve in the abstract in order to create the chances of achieving another, competing policy goal”

Edwards III mengemukakan bahwa salah satu teknik yang potensial untuk mengatasi masalah kecenderungan para implementator adalah merubah sikap (kecenderungan-kecenderungan) implementator melalui manipulasi insentif

insentif. “ *another potential technique to deal with the problem of implementers dispositions is to alter the dspositions of existing implementors through the manipulation of incentives*” (1980:107).

d. Struktur Birokrasi (Bureaucratic Structure)

Dua karakteristik utama dari struktur birokrasi yakni prosedur kerja standar (SOP : standard operating procedures) dan pragmentasi. Prosedur ini dikembangkan sebagai respon internal terhadap keterbatasan waktu dan sumberdaya dari pelaksanaan dan keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. SOP bersifat rutin dan didesain untuk situasi tipikal di masa lalu. Dengan demikian SOP dapat saja dipandang sebagai penghambat perubahan dalam kebijakan karena tidak sesuai dengan situasi dan program baru. Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang rutin dari suatu organisasi sehingga semakin besar probabilitas SOP akan menghambat implementasi.

Fragmentasi bisa berasal (terutama) dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi seperti komite legislative, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi public. Edward III (1980:134) menjelaskan bahwa fragmentasi merupakan pendistribusian tanggung jawab terhadap suatu wilayah kebijaksanaan diantara beberapa unit organisasi. “ *fragmentation is the dispersion of responsibility for a policy area among several organizational units*”. Semakin banyak actor dan badan yang terlibat dalam suatu kebijakan tertentu dan semakin saling berkaitan keputusan-keputusan mereka, maka semakin kecil kemungkinan

yang diantaranya informasi. Konteks informasi dapat berarti internal ataupun eksternal.

Informasi dimasukkan kedalam pangkalan data seperti dikemukakan oleh Rosadi (1997). Informasi ini bisa eksternal ataupun internal. Pihak internal sebagaimana dikemukakan Rosadi (1997:44) yaitu :

Pihak internal memiliki dua bentuk, yakni bentuk yang mengarah kepada hal yang bersifat fisik (konkrit) dan yang non fisik (abstrak). Yang bersifat fisik meliputi sumber daya manusia dan berbagai sarana lainnya yang diperlukan oleh organisasi dalam menjalankan fungsinya. Sedangkan non fisik berbentuk nilai-nilai yang digambarkan dalam bentuk interaksi para manajer dengan bawahan di lingkungan organisasi.

Dalam konteks implementasi kebijakan informasi dapat bersumber dari pihak yang berkepentingan atau disesuaikan dengan kepentingan pihak-pihak tertentu. Bila kondisinya demikian, maka informasi yang dijadikan dasar mengambil keputusan atau melaksanakan tugas bisa tidak sesuai dengan kondisi empirik. Posisi informasi ini menjadi penting dalam memengaruhi implementasi kebijakan. Kecermatan pengambil keputusan menjadi penting untuk mencermati informasi yang masuk agar bisa dilihat secara holistik. Keterbatasan waktu membuat kebijakan dengan sumber informasi terbatas bisa menyesatkan dan merugikan banyak pihak. Oleh sebab itu, kegiatan riset yang proporsional oleh pihak yang kompeten menjadi perlu sering dilakukan.

Riset oleh pihak kompeten pun bisa menjadi bias, jika sejak awal ada pesanan hasil yang diinginkan. Oleh sebab itu, pelaksanaan riset tidak boleh dirongrong agar hasilnya bisa menjadi informasi penting untuk tindakan yang diambil berikutnya. *Kesesatan* pelaksanaan kebijakan bisa terkait dengan

pemilihan sumber informasi ketika data dikumpulkan. Hal demikian mengingat sumber informasi tidak dapat lepas dari warna lingkungan yang ada dan kepentingannya sendiri. Oleh sebab itu, menempatkan sumber informasi menjadi obyektif membutuhkan waktu dan penelusuran yang baik. Kendati pun akhirnya tetap ada pengaruh dari lingkungannya, maka perlu dipastikan bahwa pengaruhnya tersebut lebih jernih yang bertumpu pada kepentingan bersama, bukan kepentingan pribadi atau kelompok. Kemampuan menyeleksi menjadi penting baik bagi periset ataupun pelaksana kebijakan agar tidak *kabobodo tenjo kasamaran tingali*⁹. Oleh sebab itu, lingkungan bisa membantu mengimplementasikan kebijakan secara obyektif dan adil, bisa juga membuatnya lebih rumit dan subyektif..

Van Horn dalam Wahab (2001) memandang lingkungan ekonomi, sosial dan politik (esopol) sebagai bagian tidak terpisahkan dalam implementasi kebijakan. Suatu kebijakan tentu didasarkan oleh kepentingan esopol tersebut. Kebijakan yang tidak bertumpu pada lingkungan tersebut dapat menghadapi kegagalan dalam pelaksanaannya. Disamping itu, kebijakan juga akan mendapat pengaruh dalam implementasinya dari lingkungan. Perubahan implementasi kebijakan dari aturan yang mengaturnya tidak dapat dilepaskan dari pengaruh tersebut. Bisa jadi penyimpangan aturan dalam implementasi kebijakan berkaitan dengan berbagai kebutuhan lingkungan yang tidak dapat diakomodasikan oleh kebijakan tersebut. Kebutuhan yang mendesak akan mengancam aturan sebagai nilai dan komitmen yang semestinya dapat dipertahankan. Namun juga, jika

⁹ Peribahasa sunda yang berarti tertipu oleh apa yang dilihat secara kasat mata.

lingkungannya baik akan mendukung sepenuhnya secara positif agar kebijakan dapat dijalankan dengan baik.

Lingkungan tampaknya tidak sederhana yang dibayangkan. Griffin (1996) membagi tiga jenis lingkungan yakni lingkungan internal, eksternal dan global. Lingkungan internal merupakan lingkungan yang dimiliki oleh masing-masing organisasi secara spesifik, sehingga dalam konteks ini akan terjadi perbedaan satu organisasi dengan organisasi lainnya tergantung elemen internal yang ada. Sementara eksternal terdapat hampir di semua organisasi secara merata, dan akan menunjukkan kesamaan antara lingkungan eksternal organisasi satu dengan lainnya. Global malah lebih kuat lagi sebab lingkungan ini menjadi lingkungan yang menentukan organisasi sehingga organisasi harus beradaptasi dengan lingkungan tersebut. Lingkungan kemudian memiliki elemen penting yang dapat memengaruhi organisasi. Ada 13 elemen lingkungan yang dikemukakan oleh Griffin (1996:113) yang meliputi pihak-pihak terkait dalam organisasi Kreditor, konsumen, komunitas lokal, supplier, pegawai, kelompok kepentingan, asosiasi usaha, pemilik, lembaga peradilan, lembaga pendidikan, pemerintah lain, pemerintahan federal sampai pemerintah daerah merupakan lingkungan yang penting.

Dalam konteks organisasi pemerintah, Bryson (2000) memaparkan 14 (empat belas) elemen lingkungan yang berinteraksi dengan pemerintah. Partai politik, warga, komunitas keuangan, generasi mendatang, kelompok kepentingan, pembayar pajak, penerima pelayanan, peserikatan, pegawai, media, pesaing, pemasok, pemerintah lainnya serta badan yang memerintah daerah, tampaknya

lingkungan tersebut dapat digeser sesuai dengan kebutuhan kajian. Komunitas lokal tampaknya menjadi lingkungan penting untuk mendapat perhatian. Komunitas ini bereaksi mengingat pihaknya akan mendapatkan akibat yang langsung atas aktivitas pembangunan. Oleh sebab itu warga sekitar kegiatan dapat menjadi pihak yang harus diminimalisir dampak negatif atas kegiatan pembangunan apapun.

Kast (1981:131) membagi lingkungan menjadi dua, lingkungan sosial dan lingkungan kerja. Kedua lingkungan ini senantiasa mengitari pejabat dan aparat publik untuk memengaruhi sehingga keputusan dalam melaksanakan tugasnya bisa bergeser. Pandangan Kast berdekatan dengan Salusu (2000) yang mengakui kedua lingkungan tersebut. Demikian halnya dengan Griffin (1996) yang memiliki pendapat yang hampir sama dengan Salusu dan Kast. *Societal Enviromental* disebut oleh Griffin sebagai *general environment*. Hanya saja unsurnya yang memiliki variasi agak berlainan. Menurut Griffin ada lima unsur yang termasuk kedalam lingkungan tersebut, yaitu Internasional Dimencion, Economic Dimencion, Technological Dimencion, Sociocultural Dimencion dan Polictical Legal Dimencion (Griffin, 1996 : 71).

Untuk lingkungan kerja perbedaan satu organisasi dengan organisasi lainnya tampak bisa terjadi. Demikian halnya antara organisasi bisnis dengan non profit dan pemerintah. Secara spesifik untuk lingkungan pemerintah, pandangan Bryson (2000) akan lebih lengkap dan mengena dibandingkan Duncan yang dikutip Kast. Sejumlah pihak yang dianggap stakeholder oleh Bryson menjadi penting untuk diperhatikan sebab pihak-pihak tersebut mempunyai pengaruh

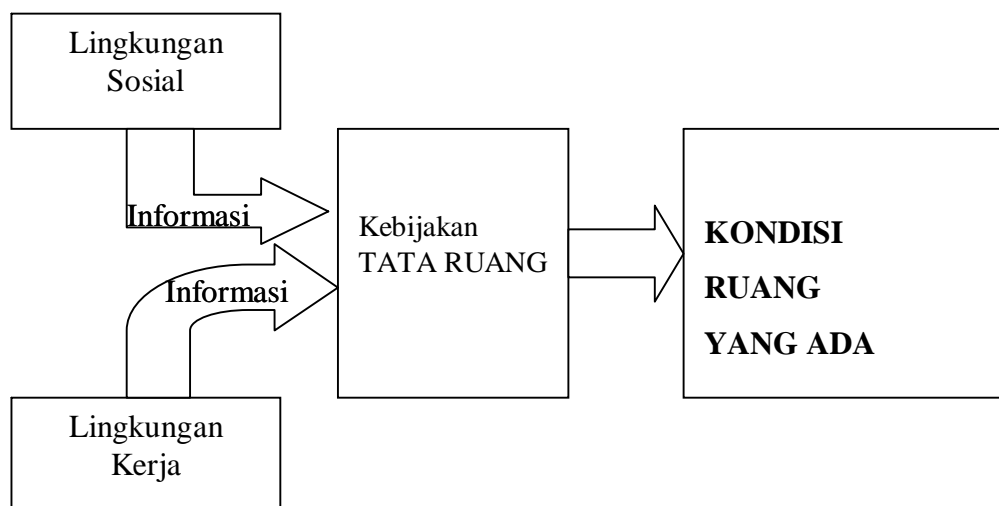
terhadap pemerintah. Untuk melihat siapa saja lingkungan yang menjadi stakeholder pemerintah, Bryson (2000: 121) menyusunnya menjadi : (1) warga, (2) komunitas keuangan, (3) generasi mendatang, (4) kelompok kepentingan, (5) pembayar pajak, (6) penerima pelayanan, (7) perserikatan, (8) pegawai, (9) media, (10) pesaing, (11) pemasok, (12) pemerintah lainnya, (13) badan yang memerintah, (14) partai politik.

Kendati setiap organisasi memiliki sasaran yang sama yaitu *enviromental serving organization* (Anshoff, 1980: 23). Namun pebedaannya terletak pada sifat dan konteks politik yang dihadapi kalangan pemerintah dengan bisnis dan non bisnis. Perbedaan itu terletak pada ambisi dan peranan politik dari aktor-aktor politik pemerintahan dan birokrasi yang lebih menonjol dibandingkan pelaku bisnis dan non bisnis (Salusu, 2000:15). Perbedaan ini bisa dijadikan alasan bahwa elemen lingkungan kerja Kast dapat dirujuk kepada Bryson. Dengan demikian elemen Bryson akan menjadi lebih cocok ketimbang rujukan yang lain dilihat dari peranan politik aktor pemerintahannya.

Dalam praktiknya, kebijakan yang dibuat secara kolektif untuk kepentingan yang berdampak luas dapat diimplementasikan dengan menggunakan otoritas pejabat terkait. Dampaknya, kegiatan atas implementasi kebijakan dapat dikaitkan dengan kepentingan serta tekanan pengaruh dari lingkungan sekitar. Salusu (2000:150) melihatnya dari dua sisi teori. Teori pluralis menganggap bahwa kekuasaan itu tersebar diantara kelompok dalam masyarakat sehingga konsekwensinya ialah keputusan masyarakat adalah hasil konflik kelompok dalam mana pemerintah berperan sebagai arbiter diantara kepentingan kelompok-

kelompok itu. Sedangkan teori elite memberikan tekanan pada konsentrasi kelompok minoritas yang cenderung mengunggulkannya..

Kast (1981:134) tampaknya benar bahwa lingkungan bisa memengaruhi perumusan, implementasi ataupun evaluasi kebijakan melalui informasi yang masuk kepada aktor yang menyusun dan melaksanakan kebijakan, baik informasi tentang kondisi sebenarnya atau melalui sumber yang memiliki kepentingan. Gambaran ini menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan terkait dengan beberapa pihak yang satu dengan lainnya dapat saling mengabaikan atau saling menguatkan antar kepentingan sehingga mempengaruhi pemilihan informasi yang digunakan. Melalui pemilihan informasi pelaksana kebijakan membuat persepsi dan berpikir dinamis untuk menentukan langkah penting yang sepadan dengan kepentingan lingkungan. Ketika kepentingan lingkungan sejalan dengan aturan yang memayunginya, maka implementasi kebijakan akan berjalan sepadan, sementara jika sebaliknya akan terjadi benturan antara kebutuhan untuk mematuhi aturan sebagai nilai dengan kebutuhan untuk melanggarnya dengan keuntungan yang sedang menunggunya. Dengan demikian, hasil yang diperoleh merupakan perpaduan dari kelompok lingkungan yang berkepentingan. Dari gambaran Kast diatas dapat penulis modifikasi kembali untuk kepentingan penelitian menjadi gambar sebagai berikut:



Sumber : Kast (1981:134) Dimodifikasi penulis

Gambar : Lingkungan Dalam Tata Ruang

Dari gambar di atas dimaksudkan bahwa konsepsi melayani lingkungan harus tetap dipertahankan sehingga lingkungan sebagai pihak yang dilayani akan menerima output kebijakan berupa peraturan yang kemudian diberlakukan dengan tidak merasa dirugikan atau kebijakan yang dihasilkan sesuai dengan kepentingan lingkungan dengan cara diperhatikan keberadaannya. Rosadi (1997: 22) berpendapat bahwa kemajuan masyarakat mendorong kemampuan untuk menuntut hal-hal yang lebih banyak dan lebih baik terhadap organisasinya. Hal demikian bisa berartibahwa tingkat pendidikan suatu komunitas akan mendorong masyarakatnya menuntut lebih baik kepada pemerintahnya. Namun demikian, kekuatan harta dan tahta dapat lebih memperkuat orang untuk memengaruhi pemerintah agar memenuhi kebutuhan dan keinginannya. Oleh sebab itu kekuatan yang ada dalam lingkungan sosial maupun lingkungan kerja akan saling tarik menarik untuk saling memperkuat pengaruhnya terhadap pemerintah. Dengan

implementasi kebijakan tata ruang (RTRW) bisa saja kekuatan tersebut dikerahkan untuk bisa memenangkan kepentingannya masing-masing.

Dari kerangka pikir tersebut, masing-masing unsur memiliki komponen yang satu dengan yang lainnya berbeda. Menurut Griffin ada lima unsur yang termasuk kedalam lingkungan kerja (Task Environment), yaitu : regulator, competitors, customer, strategicallies dan supplier (Griffin, 1996 : 71). Kelima unsur task environment satu dengan yang lainnya saling berkaitan sehingga disebut oleh Barnard sebagai faktor strategis (Barnard, 1982). Dari kedua penulis diatas penulis memandang bahwa unsur lingkungan kerja yang berpengaruh yaitu pelanggan, supplier, pesaing dan regulator. Sementara itu societal environment menurut Salusu memiliki elemen-elemen yang terdiri dari socio-kultural, ekonomi, teknologi, elemen hukum dan politik, serta kondisi ekologi (Salusu, 2000:326-334). Griffin memiliki pendapat yang hampir sama dengan Salusu. Sociatal Enviromental disebut oleh Griffin sebagai general environment. Menurut Griffin ada lima unsur yang termasuk kedalam lingkungan tersebut, yaitu *Internasional Dimencion, Econonic Dimencion, Technoligocal Dmencion, Sociocultural Dimencion* dan *Polictical Legal Dimencion* (Griffin, 1996 : 71). Dilihat dari unsurnya, pendapat Salusu tentang Soietal enviromental sama dengan pendapat Griffin tentang general environment. Namun demikian secara spesifik penulis membatasi unsur-unsur lingkungan sosial yang terdapat dalam perumusan kebijakan socio-kultural, ekonomi, teknologi hukum-hukum politik atau peraturan-peraturan yang ada, serta kondisi ekologis.

Dilihat dari pemikiran Kast and Rozenweig (1981) , maka lingkungan sosial dengan lingkungan kerja merupakan variabel penting dalam pemanfaatan ruang yang dinaungi oleh kebijakan pemerintah. Mengabaikan kedua variabel tersebut, maka sebuah implementasi kebijakan pemanfaatan ruang akan mengalami gangguan. Dalam konteks tersebut, faktor-faktor lingkungan diatas memiliki pengaruh terhadap tata ruang.

Faktor Nilai

Faktor nilai dan kebutuhan merupakan faktor penting yang memudahkan implementasi kebijakan bisa dilaksanakan secara konsekwen atau terjadi penyimpangan dalam perjalanannya. Nilai yang dipandang Burhan (1994:127) sebagai tingkah laku yang telah mendarah daging dalam hal melihat dan sikap menghadapi kejadian-kejadian atau gejala dan menjadi kepercayaan dasar dan pandangan seseorang, dapat menjadikan apa yang dipandanginya baik atau buruk. Lingkungan yang terbangun dengan nilai-nilai agamis yang dikembangkan dengan kearifan lokal yang ada akan bisa menjadi pendukung implementasi kebijakan oleh aparat pemerintah secara tegak, *teu unggut kalinduan teu gedag kaanginan*¹⁰.

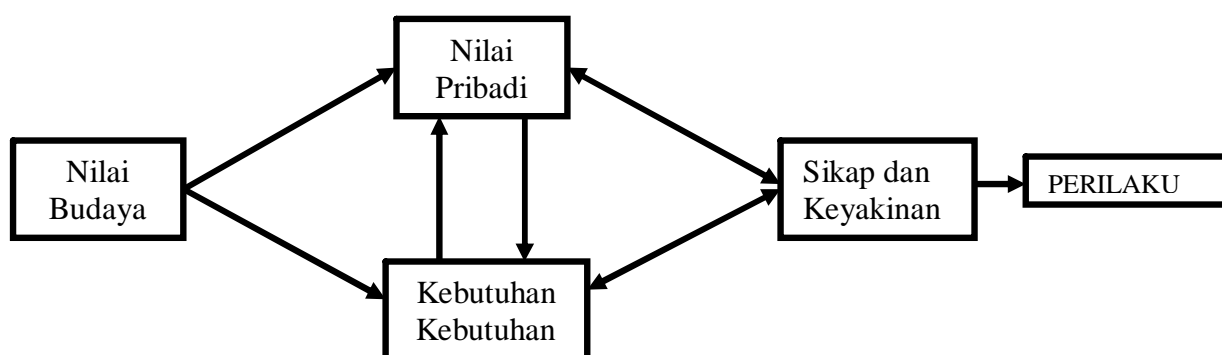
Dari gambar diatas dapat dikatakan bahwa nilai merupakan factor yang tersembunyi karena tidak dapat dilihat dan didengar tetapi dapat dirasakan. Dananjaya (1986:9) mengatakan bahwa : ...pengertian tentang nilai-nilai memberikan tantangan yang tidak kecil bagi orang yang ingin merumuskannya dalam suatu simpul pengertian yang rapi dan jelas”.

¹⁰ Peribahasa Sunda yang menunjukkan keteguhan hati yang tidak mudah dipengaruhi.

Selanjutnya Siagian (1995:113-115) merangking tingkatan nilai yang tumbuh dan berkembang dalam diri manusia, yaitu:

1. Nilai yang bersifat reaktif. Nilai tahapan ini sekedar beraksi terhadap situasi tertentu yang dihadapi Sifat seperti ini tidak lagi dianut karena kehidupan organisasional seseorang tidak lagi hanya ingin memenuhi kebutuhan yang bersifat mendasar, tetapi juga memuaskan kebutuhan – kebutuhan lainnya
2. Nilai yang bersifat tribalistik. Nilai ini ditandai dengan ketaatan pada norma-norma sosial atau norma-norma kelompok dimana yang bersangkutan sebagai anggotanya, dan juga kepada pimpinan formal. Ketergantungan pada orang lain yang berkuasa dan kepada norma-norma hidup yang telah disepakati bersama akan mengakibatkan hidup ini penuh dengan keserasian dan keseimbangan.
3. Nilai ego-sentris dengan mementingkan diri sendiri dengan segala kebutuhan dan kepentingannya. Mereka akan taat pada norma-norma sosial dan kelompok bila ada pemimpin yang kuat yang mampu menuntut ketaatan kepada norma-norma yang telah ditetapkan. Egosentris ini tidak boleh dikembangkan terlalu jauh karena nilai-nilai organisasi yang harus diutamakan sehingga dapat mengatasi semua kepentingan anggota organisasi.
4. Nilai Komformitas yang berintikan tuntutan seseorang untuk menerima nilai-nilai pribadi orang lain yang berbeda dengan yang bersangkutan.
5. Nilai manipulatif adalah nilai yang dimiliki oleh orang yang berusaha mencapai tujuan pribadi dengan manipulasi oranglain sedemikian rupa sehingga orang lain itu membenarkan tindakannya.
6. Nilai sosio-sentris. Penempatan kebersamaan jauh lebih penting ketimbang nilai materialistik, manipulatif atau komformitas. Penganut nilai seperti ini sangat memperhatikan keberadaan orang lain.
7. Nilai eksistensial adalah orang yang memiliki tingkat toleransi yang tinggi terhadap pandangan orang lain yang berbeda dari pandangannya sendiri.

Dananjaya (1986:5) menggambarkannya sebagai berikut:



Sumber : Dananjaya (1986: 5)

Keteguhan hati aparatnya tersebut tampaknya diperlukan oleh pemerintah dalam mempercepat pembangunan dalam kerangka memajukan kehidupan bangsa serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Namun nilai seperti itu dapat dikorbankan ketika munculnya kebutuhan yang demikian kuat dalam diri serta pihak-pihak terkait dengan dirinya. Dananjaya (1986) membenarkan jika nilai bisa berbenturan dengan kebutuhan sehingga memunculkan suatu perilaku yang merupakan keputusan sikap yang didasarkan oleh kebutuhan atau nilai yang dianutnya. Perilaku yang sesuai dengan nilai menunjukkan bahwa kebutuhan dapat dipenuhi dengan mengamalkan nilai yang ada, sementara perilaku yang berbeda dengan nilai menunjukkan kebutuhan tidak dapat dipenuhi dengan mengamalkan nilai.

Karena memiliki nilai yang berbeda dipengaruhi oleh kebutuhan-kebutuhan seperti digambarkan Dananjaya, maka lingkungan juga akan bereaksi beda kepada kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Adakalanya satu dengan yang lainnya berjalan bertolak belakang, dan tidak mustahil pula semua lingkungan saling memanfaatkan demi tercapainya kepentingannya sendiri. Kegagalan memanfaatkan satu dengan lainnya sangat berpotensi terjadinya konflik yang diterjemahkan Thompson (1960:389) sebagai perilaku anggota organisasi yang berposisi dengan anggota organisasi lainnya. Ada dua pandangan atas konflik yang disebutkan Robbins (1994:453-455). Pertama, pandangan tradisional yang menganggap konflik negatif terhadap keefektifan organisasi. Kedua, pandangan interactionist yang memandang berlawanan dengan tradisional. Menurut

pandangan kedua tersebut, konflik justru fungsional kalau dapat menemukan cara-cara baru dan mengurangi rasa puas dalam organisasi. Di lapangan ternyata banyak manager tidak menyukai konflik karena tidak didukung oleh budaya.

Hal yang bersinggungan dengan konsep pertukaran sosial disampaikan pula oleh Hommans dalam Yudistira (1996). Kebutuhan yang melampaui kapasitas penegakkan nilai bisa mengganggu dan mengorbankan nilai itu sendiri. Demikian halnya jika dengan perilaku yang mengarah pada pemenuhan kebutuhan dan menguntungkan, akan menimbulkan pengulangan perilaku tersebut sehingga bisa menjadi kebiasaan. Sebaliknya jika perilaku tersebut menimbulkan kerugian, maka perilaku tersebut akan segera dihentikan. Penulis berpendapat bahwa keuntungan dan kerugian tampaknya perlu dipandang dari beberapa sisi. *Pertama*, sisi ekonomis, yakni ketika secara ekonomis yang bersangkutan mendapat keuntungan maupun kerugian, seperti memperoleh uang dari pihak yang dibantu dengan melakukan penyimpangan aturan. *Kedua*, sosial. Dari sisi ini, akan terasa dari pengakuan lingkungan sekitar terhadap dirinya sebagai figur yang dihormati atau diasingkan. Bisa saja pejabat yang melakukan penyimpangan untuk memenuhi kebutuhannya mendapat perlakuan kurang menyenangkan di lingkungan keluarga, tempat tinggal ataupun tempatnya bekerja. Perlakuan yang diterima semacam ini bisa mengurungkan niatnya untuk terus melanjutkan perilaku yang keliru. Jika yang terjadi sebaliknya, maka perilaku keliru akan terus berjalan sejalan dengan penghargaan berbagai pihak terhadap hasil perbuatan keliru tersebut.

Dari gambaran yang dikemukakan Griffin, Kast, Salisu, Robbins dan Bryson, dapat diambil benang merah bahwa pemerintah sebagai pelayan masyarakat harus tetap berada dalam konsepsi melayani lingkungan dengan memperhatikan nilai-nilai yang ada sehingga lingkungan sebagai pihak yang dilayani akan menerima output kebijakan dengan tidak merasa dirugikan atau kebijakan yang dihasilkan sesuai dengan kepentingan lingkungan dengan cara diperhatikan keberadaannya. Kendati demikian secara internal dari pihak pelaksana kebijakan, terdapat unsur-unsur melekat yang turut mempertimbangkan informasi yang diterima dari lingkungan. Dari sisi pelaksana tidak hanya menerima informasi dari lingkungan tentang apa yang harus diperhatikan, namun juga memiliki kepentingan-kepentingan dan pertimbangan-pertimbangan yang melekat dalam diri dan posisinya.

Pemanfaatan Ruang

Pemanfaatan ruang berada dalam konteks tata ruang dengan maksud supaya ruang yang terbatas adanya dapat digunakan sesuai dengan kepentingan bersama tanpa meninggalkan kerusakan bagi penerusnya. Kehadiran UU No 24 Tahun 1992 yang kemudian diganti dengan UU 26 tahun 2007 tentang Tata Ruang dimaksudkan agar menjadi acuan penataan ruang bagi seluruh wilayah Indonesia. Demikian halnya kelahiran Peraturan Daerah yang berkenaan dengan Tata Ruang menempati posisi yang sama. Kendati demikian, seluruh proses pembuatan dan implementasinya memerlukan keterlibatan masyarakat agar bisa sesuai dengan kebutuhan seluruh komponen manusia dan juga lingkungan alam. Kelahiran seluruh aturan yang dibuat oleh pemerintah, bertalian juga dengan

fungsi manusia sebagai khalifah di bumi untuk merwat dan memanfaatkan ruang supaya berguna bagi semua dan tidak menimbulkan bencana.

Munculnya bencana, bisa saja ditelusuri dari pemanfaatan ruang yang tidak mengindahkan peraturan yang berlaku atau bisa saja ketika peraturan yang dibuat tidak sesuai dengan sunnatullah. Dalam pengamatan Budihardjo (1997:9-12) terdapat beberapa hal yang menarik :

1. Perencanaan terlalu berorientasi pada pencapaian tujuan ideal berjangka panjang yang sering meleset akibat banyaknya ketidak-pastian (*uncertainties*);
2. produk akhir berupa rencana tata ruang yang baik tidak selalu menghasilkan penataan ruang yang baik pula tanpa didukung oleh para pengelola perkotaan dan daerah (*urban and regional managers*);
3. terlihat kecenderungan yang kuat bahwa perencanaan tata ruang terlalu ditekankan pada aspek penataan ruang dalam arti fisik dan visual (biasanya menyangkut tata guna lahan, sistem jaringan jalan dan infrastruktur atau prasarana lingkungan);
4. keterpaduan dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan selama ini terkesan sekedar sebagai slogan;
5. peran serta masyarakat dalam proses perencanaan tata ruang dan lingkungan hidup masih sangat terbatas;
6. terlihat adanya “gigi ompong” atau kata gagahnya “*grey areas*” yaitu yang berupa rencana kawasan “*urban design*” yang sesungguhnya merupakan titik temu antara perencanaan kota yang berdimensi dua dengan perencanaan arsitektur yang berdimensi tiga;
7. yang cukup merisaukan adalah kekurang-pekaan para penentu kebijakan, dan juga beberapa kalangan profesional terhadap warisan peninggalan kuno yang pada hakekatnya merupakan bagian tak terpisahkan dalam sejarah perkotaan;
8. penekanan perencanaan kota dan daerah cenderung lebih berat pada aspek lingkungan binaan (*man made environment*) dan kurang memperhatikan pendayagunaan atau optimalisasi lingkungan alamiah (*natural environment*).

Oleh sebab itu ruang yang dalam bahasa latin disebut *spatium* dan dalam bahasa Inggrisnya *spatial* bisa dipandang sebagai tempat atau wadah. Dengan demikian bisa juga disama-artikan sebagai tempat atau wadah. Sugijoko (1998:3)

memandang ruang sebagai wadah yang dapat memfasilitasi berbagai kebutuhan manusia yang mendiaminya. UU 24/1992 yang kemudian diubah menjadi UU No 26 tahun 2007 menyebutkan bahwa ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan dan ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya. Sedangkan tata ruang adalah wujud structural dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak.

Pemanfaatan ruang adalah pelaksanaan penggunaan ruang beserta pembiayaannya yang didasarkan atas rencana tata ruang. Pemanfaatan ruang termasuk didalamnya pemanfaatan lahan yang meliputi lahan yang diperuntukkan bagi kegiatan tertentu yang diatur oleh peraturan terkait. Dalam pemanfaatan ruang, Budiharjo (1997:40) memandang bahwa dalam masyarakat modern yang jamak, tidak pernah ada struktur tunggal yang serba rapih tanpa friksi. Penataan yang berkonotasi fisik (spasial) seyogyanya diperkaya dengan wawasan nir-fisik (kultural).

Kebijakan public berkaitan dengan substansi bahasan dengan rentang yang luas: pertahanan, energi, lingkungan, masalah luar negeri, pendidikan, kesehatan, kepolisian, jalan raya, perpajakan, perumahan, keamanan social, kesehatan, kesempatan ekonomi, pengembangan kota, inflasi dan sebagainya (Dye, 1992 : 2)

Dari penjelasan Dye, rencana dan pengembangan kota menjadi bagian dari kebijakan public. Dalam konteks tersebut perwujudannya dilakukan dalam bentuk dokumen rencana tata ruang yang dibuat oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah. Dari sisi pelaku pembuatnya, tata ruang dapat dikatakan sebagai kebijakan public mengingat dibuat dan diputuskan oleh pemerintah yang memberikan implikasi kepada public dalam pemanfaatan ruang.

Anderson (1997) mengelompokkan tata ruang sebagai kebijakan yang berkategori regulatory yang memberikan batasan dan limitasi terhadap perilaku individu maupun kelompok. Dalam kaitan ini pengaturan dilakukan terhadap pemanfaatan lahan yang memiliki kaitan dengan kepentingan public. Pelanggaran semestinya dapat dihindari bersama. Kerakusan individual ataupun kelompok seringkali menyebabkan ruang yang diatur menjadi kacau. Kerakusan yang ditunggangi kekuasaan seringkali mempercepat kerusakan ruang. Dampaknya ruang untuk memenuhi kebutuhan menjadi sangat berkurang. Yang juga sering terjadi adalah kekurangan ruang terbuka yang diperlukan oleh banyak orang. Anak-anak yang membutuhkan ruang terbuka sering kerepotan untuk melakukan ekspresi dan kreativitas diri. Sekolah yang diharapkan dapat memenuhi ruang terbuka pun sudah mulai tidak mengindahkan dengan alasan kebutuhan ruang kelas lebih penting.

Dalam kaitan dengan tingkatan wilayah, UU 24/1992 menyebutkan bahwa penataan ruang berdasarkan aspek administratif yang meliputi ruang wilayah nasional, regional dan kabupaten/kota. Rencana tata ruang wilayah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, sedangkan rencana tata ruang wilayah propinsi/kabupaten/kota ditetapkan dengan peraturan daerah. Dalam UU 26/2007 tentang Rencana Tata Ruang disebutkan bahwa tujuan penataan ruang adalah mewujudkan ruang nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan berlandaskan wawasan Nusantara dan ketahanan Nasional dengan :

- a. Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- b. Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan

- c. Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negative terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Dalam pemanfaatan ruang, UU 26/2007 pasal 32 mengatur hal-hal sebagai berikut:

1. pemanfaatan ruang dilakukan melalui pelaksanaan program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya.
2. pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud ayat (1) dapat dilaksanakan dengan pemanfaatan ruang, baik pemanfaatan ruang secara vertical maupun pemanfaatan ruang di dalam bumi.
3. program pemanfaatan ruang beserta pembiayaannya sebagaimana dimaksud ayat (1) termasuk jabaan dari indikasi program utama yang termuat di dalam rencana tata ruang wilayah.
4. pemanfaatan ruang diselenggarakan secara bertahap sesuai dengan jangka waktu indikasi program utama pemanfaatan ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang.
5. pelaksanaan pemanfaatan ruang di wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disinkronisasikan dengan pelaksanaan pemanfaatan ruang wilayah administratif sekitarnya.
6. pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan memperhatikan standar pelayanan minimal dalam penyediaan sarana dan prasarana.

Dalam pasal 33 UU 26/2007 ditgaskan secara rinci tentang pemanfaatan ruang sebagai berikut :

- (1) Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, enatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lainnya.
- (2) Dalam rangka pengembangan penatagunaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan kegiatan penyusunan dan penetapan neraca penatagunaan tanah, neraca penatagunaan sumber daya air, neraca penatagunaan udara, dan neraca penatagunaan sumber daya alam lain.

- (3) Penatagunaan tanah pada ruang yang direncanakan untuk pembangunan prasarana dan sarana bagi kepentingan umum, memberikan hak prioritas pertama bagi Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah.
- (4) Dalam pemanfaatan ruang pada ruang yang berfungsi lindung, diberikan prioritas pertama bagi Pemerintah dan pemerintah daerah untuk menerima pengalihan hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah dari pemegang hak atas tanah jika yang bersangkutan akan melepaskan haknya.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai penatagunan tanah, penatagunaan air, penggunaan udara, dan penagunan sumber daya alam lainnya sebagaimana dimaksudkan pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan peraturan pemerintah.

Pemanfaatan ruang dimaksudkan agar kualitas tata ruang dapat terjaga. Sugandhy (1999:117) menjelaskan bahwa kualitas tata ruang adalah mutu struktur dalam pola pemanfaatan ruang yang serasi, selarasa dan seimbang antara berbagai kegiatan pemanfaatan ruang demi terjaganya mutu ruang bagi kehidupan. Dalam sistem ruang, Sugandhy (1999:59) membagi ruang menjadi dua bagian besar, yakni : kawasan lindung dengan kawasan budidaya. Kawasan lindung tentulah sehamparan luas ruang yang tidak boleh diganggu oleh kepentingan pembangunan yang bersifat fisik sebab peruntukkannya untuk menjaga keasrian, konservasi air dan paru-paru suatu wilayah. Sementara kawasan budidaya dimaksudkan untuk digunakan perkebunan ataupun tanaman produktif lainnya yang secara reguler bisa menghasilkan pendapatan dan pemenuhan kebutuhan bagi penanamnya. Sejalan dengan Sugandhy, Harun (1992:48) memandang bahwa dalam

pembangunan wilayah dibagi kedalam dua fungsi utama, yaitu sumber daya lahan yang dapat dimanfaatkan untuk kegiatan produksi yang disebut kawasan budidaya, dan lahan yang berfungsi untuk melindungi kelestarian lingkungan hidup disebut kawasan non budidaya.

Dalam kenyataannya, dikawasan lindung ataupun budidaya tidak dapat dihindari adanya bangunan yang dimiliki orang tertentu. Hal demikian berarti bahwa kawasan lindung sudah mulai bergeser dari fungsi awal. Bahkan yang menariknya, jaringan listrik dan jalan pun sudah mengakses kearah sana. Hal demikian menunjukkan bahwa pelayanan PLN terhadap pemilik rumah yang ada disana tidak sejalan dengan program yang dicanangkan pemerintah kota. Demikian halnya rumah yang terus bertambah disana pun tidak mendapat penanganan yang tegas dari pihak terkait.

Di kawasan budidaya sama halnya dengan di kawasan lainnya. Beberapa wilayah yang ada di perbukitan Utara Bandung menunjukkan peningkatan pembangunan bangunan fisik cukup pesat. Di Punclut misalnya telah dibangun Singapore International School (SIS). Hal ini bisa merangsang tumbuhnya pembangunan rumah disana. Demikian halnya persoalan pengembang PT DAM Utama Sakti Prima (DUSP) yang memiliki konsesi 140 ha lahan untuk pembangunan hotel, perumahan, sport center, yang dianggap bertolak belakang dengan Perda 02/04 tentang area penyangga kota dengan mengedepankan hutan lindung dan budi daya. Persoalan tersebut masih terus berlanjut. Pengembang ini sudah membuat maket untuk membangun lokasi pariwisata terpadu, dan juga jalan

menuju lokasi dengan lebar 20 meter dan panjang 2,2 km yang pelaksanaannya kemudian terhenti¹¹.

Tentu saja perhatian tidak boleh terfokus kepada Punclut saja karena dengan pengertian WBU yang dibatasi oleh ketinggian minimal 750 mter dpl, maka masih tersedia luas lahan WBU yang juga perlu mendapat perhatian untuk diselamatkan. Di kecamatan Cibiru, pembangunan perumahan pun berkembang meluas seperti yang dilakukan persis depan SMPN 46. Wilayah ini seperti Punclut jika hari minggu karena digunakan tempat jalan kaki sambil belanja. Hanya saja kondisi ekologisnya menjadi tidak terawat seperti sistem pembuangan air dari masing-masing rumah yang ada atau dari air hujan. Dampaknya air hujan bisa menjadi lebih besar dengan menggunakan jalan sebagai sungai. Kondisi ini mempercepat kerusakan jalan yang ada dan diduga memperparah banjir yang dialami oleh wilayah Gedebage.

Salah satu Perumahan yang berada di wilayah Cibiru ini, berada diatas 750 m dpl dan dibawah aliran listrik PLN tegangan tinggi. Peminatnya cukup banyak juga. Sebelah Utara SMPN 46 juga telah dibuat kavling untuk dijual kepada umum dengan harga yang cukup mengejutkan. Pemiliknya bukan orang setempat. Ini menunjukkan minat yang besar terhadap lahan yang berada di KBU. Hanya saja umumnya pemilik rumah memanfaatkan jalan dan jaringan listrik yang telah tersedia. Rumah pun dibangun sampai rasio 60:40 tidak lagi diperhatikan. Fasilitas sosial dan fasilitas umum yang semestinya kewajiban pengembang sering

¹¹ Lihat http://www.walhi.or.id/kampanye/psda/050128_punclut_bandung

diabaikan pula. Hal demikian menunjukkan bahwa program yang dibuat oleh pemerintah kota Bandung seringkali terabaikan di lapangan.

Ketersediaan fasilitas jalan dan listrik yang ada di lahan budidaya ataupun hutan lindung tampaknya mempercepat proses alih fungsi lahan yang ada disekitar itu. Dengan adanya jalan, aksesibilitas ke tempat lain menjadi mudah. Dengan demikian, kondisi lahan yang curam dan bertebing tidak menjadi masalah bagi orang yang memiliki dana cukup. Dengan kecukupan dana tersebut lahan curam pun berubah menjadi rumah atau tempat peristirahatan yang digunakan setiap akhir pekan atau hari libur ketersediaan jalan juga membuat lahan yang ada menjadi mahal dan hampir sebagian besar lahan yang ada sudah bukan milik masyarakat setempat. Masyarakat yang ada hanyalah sebagai penunggu rumah yang dibayar oleh pemilik.

Para pemilik rumah ataupun lahan menjadi senang memiliki lahan di tempat tinggi karena alasan eksklusif. Pertama suasana pegunungan yang dapat memandang kota Bandung dari rumahnya. Kedua, tidak padat dan kumuh. Ketiga, memiliki kualitas udara yang segar dan menyehatkan. Keempat, sebagai investasi. Dengan kondisi seperti itu, pemilik lahan ataupun rumah umumnya berada pada golongan menengah keatas yang telah memiliki tempat tinggal. Oleh sebab itu, rumah ataupun vila yang ada merupakan rumah kedua yang tidak ditempati setiap saat. Kini ini membangun persepsi bahwa memiliki rumah di KBU merupakan kebanggaan tersendiri yang kemudian mendorong banyak pengembang mencoba bisnis rumah di perbukitan sebelah Utara kota Bandung.

Perhatian terhadap WBU sepertinya harus diarahkan kepada setiap jengkal lahan yang memiliki kriteria ketinggian yang diatur Perda 02/04. Bertambah luasnya lahan yang berubah fungsi menjadi perumahan, menunjukkan efektivitas pemanfaatan ruang bergeser dari program yang telah dibuat. Perubahan luas lahan terbuka dan dijadikan budidaya berkaitan dengan ketidak efektifan pemanfaatan ruang sesuai peruntukannya. Hal demikian berarti bahwa pemanfaatana ruang perlu melibatkan warga yang ada disekitarnya agar lahan yang ada dapat diawasi dan tidak cepat berpindah tangan kepada pihak lain untuk tujuan komersil.

Berpindahnya banyak lahan di WBU kepada pihak lain, berkaitan erat dengan lingkungan kerja sebab perubahan tersebut tidak lepas dari kegiatan aparat dan pejabat terkait. Kemungkinan aparat terkait tidak melakukan pemantauan lapangan secara rutin bisa menyebabkan pergeseran fungsi lahan tidak dapat dipantau dengan intensif. Perhatian dan kecenderungan setiap orang memperhatikan generasi penerusnya juga mengakibatkan perhatian terhadap pekerjaan bisa dikalahkan oleh perhatiannya terhadap anak. Oleh sebab itu, generasi mendatang inipun memiliki keterkaitan dengan lingkungan kerja. Pelibatan warga dalam pemanfaatan ruang di WBU memiliki keuntungan sehubungan warga berada terus di lokasi, sementara aparat tidak demikian adanya.

Sementara itu, efektivitas pemanfaatan ruang yang ada di WBU perlu memperhatikan sumber daya alam yang berada didalamnya. Kehadiran penduduk yang memanfaatkan lahan yang ada mempercepat kerusakan sumber daya alam yang tersedia sekaligus mempersempit ruang terbuka sesuai peruntukkan ruang yang diatur oleh Perda 02/04 dan Perda No 03 tahun 2006. Oleh sebab itu,

efektivitas pemanfaatan ruang di WBU berkaitan erat dengan lingkungan sosial dan lingkungan kerja. Dalam lingkungan sosial terdapat penduduk yang semakin banyak dan memerlukan lahan untuk hidup, sumber daya alam yang bisa menopang kehidupan manusia yang ada. Demikian halnya dengan lingkungan kerja, terdapat dua indikator kuat yang memengaruhi efektivitas pemanfaatan ruang. Pertama warga dan keduanya generasi mendatang.

Pemanfaatan ruang yang ada di WBU perlu mengaitkannya dengan elemen terkait lainnya. Harga lahan disekitar Punclut terus naik, sementara lahan lain yang berada di kecamatan Cibiru terus bertambah dengan bangunan perumahan yang bermunculan. Beberapa perumahan menawarkan rumah kepada konsumen sebelum rumah dibangun dengan alasan supaya sesuai dengan keinginan pemesan. Sementara itu, izin pembangunannya terus diusahakan sampai bertambah banyak. Mempertahankan ruang seperti yang dikehendaki oleh Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku, tampaknya tidak lepas dari keterlibatan warga setempat.

Menurut Ohama (2001) bahwa pelembagaan partisipasi masyarakat dalam kegiatan administrasi publik, sebenarnya telah termanifestasikan dalam sistem nilai budaya masyarakat (utamanya pada masyarakat Timur), hal tersebut telah nampak dalam sistem nilai gotongroyong, atau nilai kebersamaan masyarakat yang terhimpun dalam nilai-nilai tradisi masyarakat agraris yang bermanfaat untuk menggerakkan kegiatan-kegiatan pertanian maupun dalam mengikat sistem kekerabatan masyarakatnya. Pelembagaan partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik menurut Sastropetro (1988) adalah sebagai bentuk manifestasi dari nilai-nilai tradisi dalam mengatur sistem kemasyarakatan secara luas, dimana

keberadaannya dalam kebijakan resmi negara merupakan struktur dasar hidup bermasyarakat secara nasional, serta menjadi pendorong semangat loyalitas warga masyarakat untuk mencintai negaranya, dengan sikap rela berkorban untuk menyumbangkan tenaga, pikiran, dan materi, demi terciptanya kehidupan yang harmonis antara warga masyarakat dengan pemerintah dan negara.

Berbagai aspek tentang pentingnya pelebagaan partisipasi masyarakat untuk mengendalikan kawasan konservasi telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Bandung. Aspek yang diidentifikasi sebagai langkah-langkah penyadaran pelebagaan partisipasi segenap anggota masyarakat adalah motto tentang kota Bandung yakni sebagai kota BERMARTABAT (bersih, makmur, taat, dan bersahabat). Pelebagaan motto tersebut juga ditetapkan dalam lembaran kebijakan pembangunan kota Bandung, dimana sasarannya adalah agar semangat partisipasi masyarakat dalam seluruh kegiatan pembangunan tidak hanya digerakkan oleh pemerintah saja namun juga oleh segenap komponen masyarakat di berbagai bidang dalam membangun solidaritas dan soliditas yang berbasiskan partisipasi masyarakat.

Adapun sasaran motto tersebut dikaitkan dengan upaya-upaya partisipasi masyarakat dalam kegiatan pengendalian kawasan konservasi, ini erat kaitannya dengan upaya-upaya masyarakat dalam melembagakan rasa cinta dan ramah terhadap keselamatan lingkungan alamiah, dengan melaksanakan gerakan sosial seperti: upaya penghijauan, perlindungan satwa langka, dan perlindungan terhadap bangunan ataupun gedung yang masuk kategori konservasi (memiliki nilai sejarah dan antik). Dengan motto demikian maka harapan semua pihak

adalah agar peran warga untuk ikut dalam partisipasi masyarakat (memberikan sumbangsinya ataupun memantau kegiatan-kegiatan tersebut) secara spontan akan terdorong dengan sendirinya semangat solidaritas sosial dan soliditas hidup bermasyarakat, sehingga secara berkesinambungan akan tercipta pola pemberian perlindungan baru dimana pemberian tidak lagi karena dorongan masyarakatnya namun secara spontanitas telah menjadi tanggungjawab warga masyarakat secara keseluruhan.

Suharto (2005:134-135) berpandangan bahwa ada tujuh kendala yang dihadapi karena kurang harmonisnya hubungan secara internal maupun eksternal yang menghambat partisipasi masyarakat dalam pembangunan, yaitu : sikap otoriterisme, monopolisme, sukuisme, keluargaisme, patrilinealisme, yang menyebabkan membudayanya praktek-praktek yang lebih menonjolkan kepentingan pribadi dan golongan; lemahnya solidaritas sosial antar kelompok dalam masyarakat, khususnya kelompok yang kuat kurang melindungi kepentingan kelompok yang lemah; terbatasnya kualitas sumber daya manusia yang menyebabkan lemahnya partisipasi masyarakat; lembaga-lembaga dalam masyarakat belum berfungsi secara optimal dalam melaksanakan peranannya; masih rendahnya partisipasi masyarakat luas dalam melaksanakan proses pembangunan mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai pengawasan jalannya pembangunan; masih enggannya lembaga-lembaga pemerintah untuk menjalankan transparansi dan *good governance*.

BAB II

KEDUDUKAN LINGKUNGAN

Tata ruang merupakan produk pemerintah yang dituangkan dalam Peraturan Daerah di tingkat daerah dan Undang-Undang untuk tingkat pusat. Kemudian diturunkan kedalam aturan pelaksanaannya oleh institusi dibawahnya. Dengan demikian, tata ruang merupakan kebijakan yang perlu dipatuhi oleh seluruh stakeholder. Hanya saja tidak sedikit kebijakan tentang tata ruang yang telah dirumuskan gagal diimplementasikan di lapangan. Tidak jarang juga implementasi kebijakan tidak sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan. Berbagai kajian terkait dengan hal tersebut sudah banyak dilakukan. Perampingan organisasi ataupun memperpendek rentang kendali sudah seringkali dilakukan. Hasilnya seperti belum maksimal untuk mengefisienkan dan mengefektifkan implementasi kebijakan.

Bisa jadi Salusu (2000:150) benar bahwa dalam menjalankan kekuasaannya, pemerintah perlu memperhatikan kelompok yang ada ataupun sebaliknya. Dalam pandangannya, tidak selalu pemerintah harus memperhatikan kelompok masyarakat yang ada, namun juga bisa saja diperhatikannya. Interaksi pemerintah dengan lingkungannya, terjadi juga dengan aparat dan pejabat yang ada dalam tubuh pemerintah itu sendiri. Jika pemerintah direpresentasikan oleh pejabat dan aparatnya, maka lingkungan kedua aktor pemerintah pun menjadi penting untuk mendapat perhatian. Lingkungan tidak dapat ditempatkan pasif, karena secara dinamis turut mewarnai banyak aktivitas pemerintah.

Kegagalan melaksanakan tata ruang bisa saja karena lingkungan ditempatkan sebagai sesuatu yang pasif, atau dianggap sebagai pihak yang tidak memiliki pengaruh terhadapnya. Dari pandangan Salusu (2000) mengenai teori pluralis dan teori elite mengemuka bahwa secara pluralis, kekuasaan tersebar diantara kelompok dalam masyarakat. Hal demikian berarti keputusan masyarakat diperoleh sebagai hasil benturan diantara mereka. Hanya saja dengan cara itu, semua pihak yang ada dalam masyarakat bisa memahami posisi masing-masing dan mengetahui kebijakan yang sedang dijalankan karena posisi pemerintah sebagai "penengahnya". Berbeda dengan pluralis, elitis justru menempatkan pemerintah menjadi sentral dalam pengambilan keputusan. Yang perlu diperhatikan adalah penempatan kedua teori tersebut. Keputusan yang menyangkut kepentingan banyak orang sepatutnya tidak diambil secara elitis karena akan menimbulkan gangguan dalam proses pengambilan keputusannya ataupun dalam pelaksanaannya.

Dalam tata ruang, pluralisme menjadi mengedepan karena lahan berkaitan dengan kepentingan banyak orang pemilik ataupun pengguna. Pengaturan yang dilakukan tentu saja perlu mempertimbangkan keadilan dan kepentingan bersama, baik secara populis maupun ekologis. Membolehkan penggunaan ruang tanpa mempertimbangkan kebutuhan ekologis dan generasi yang akan datang bisa mempercepat kepunahan dan kerusakan alam itu sendiri. Banjir yang kian meluas serta tingkat kesadaran masyarakat dalam menjaga lingkungan merupakan problematika yang perlu diantisipasi dan diselesaikan pemerintah mana saja termasuk pemerintah kota Bandung. Rencana politis yang dibuat oleh kepala daerah diikuti dengan rencana teknokratik sebagai terjemahan rencana diatas melalui lembaga terkait di daerah tersebut. Selanjutnya, dilakukan pembahasan yang

melibatkan masyarakat luas sebagai bentuk penyempurnaan rencana yang telah disusun. Dalam konteks musyawarah rencana pembangunan (musrenbang) kehadiran masyarakat sebagai wujud akomodasi aspirasi masyarakat, disamping *top down* maupun *bottom up*.

Keterlibatan masyarakat dalam pembangunan dan tata ruang juga tidak sebatas dalam tahap perencanaan. Dalam pelaksanaan seringkali tidak banyak terlihat berperan, entah karena teah merasa turut merencanakan, atau karena merasa bukan tugasnya. Dalam kenyataannya, banyak juga penyimpangan kurang mendapat sorotan masyarakat yang sebelumnya terlibat dalam Musrenbang. Kondisi ini perlu pemacuan tanggung jawab dari seluruh pihak terkait agar bisa mengurangi resiko yang muncul belakangan. Dengan membiarkan pembelian lahan oleh pihak luar misalnya, akan memberikan dampak negatif bagi lingkungan masyarakat sekitar. Dengan pertimbangan bisnis, pembeli bisa saja memanfaatkan lahannya untuk tujuan komersil seperti perumahan. Dampaknya kondisi ekologis bergeser. Pergeseran ini bisa menimbulkan *mudharat* bagi masyarakat sekitar.

Terkait dengan konteks diatas, Islamy (1984:23) mempersyaratkan tiga unsur pokok yang perlu dipenuhi oleh sebuah kebijakan, yaitu :

1. identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai;
2. taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan;
3. penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Tampaknya ketiganya berhubungan dengan faktor lingkungan karena identifikasi tujuan dalam banyak kegiatan pemerintah bukan sebuah kegiatan yang berada diluar angkasa¹. Konteks ini menunjukkan pemilihan kegiatan yang akan dilakukan dengan

¹ Lihat David C. Korten. Menuju Abad Ke-21 yang menguraikan tentang pembangunan dengan cadangan terbatas untuk mempertahankan kehidupan

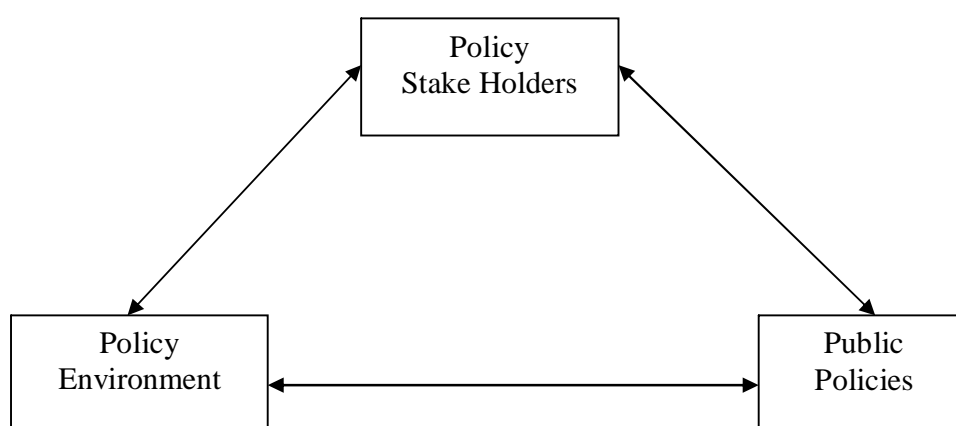
keterbatasan yang ada. Kesalahan dan ketidak-akuratan dalam menimbang faktor lingkungan yang berada disekitar kegiatan bisa menyebabkan “pesawat ruang angkasa” tersebut jatuh tersungkur dang mengorbankan semua. Dengan identifikasi tersebut, diharapkan kegagalan akan semakin dapat dimimalisasikan dan hasilnya dapat dinikmati oleh masyarakat luas tanpa dampak negatif yang berarti. Adanya kepentingan masyarakat yang terkena kebijakan perlu diperhatikan dan diperhtungkan untuk mengurangi resiko. Oleh sebab itu, input dari berbagai pihak yang kelak akan menerima manfaat dari kebijakan perlu digali. Dengan penggalian input, tentu saja kepentingan terkait dengan lingkungan bisa mengedepan untuk kemudian direspons agar implemtasi kebijakan bisa berjalan dengan baik. Barangkali hasilnya tidak akan optimal, namun resiko pun tidak terlalu besar. Pemaduan berbagai kepentingan merupakan hal penting dari ketiga point diatas.

Pentingnya Lingkungan

Dunn (1981:46) tampaknya memperkuat pandangan mengenai pentingnya faktor lingkungan untuk diperhatikan. Dengan menunjuk tiga element dalam *system Policy* yang terdiri dari *policy stakeholders*, *policy environment* dan *public policies*, maka Dunn ingin menunjukkan bahwa ketiganya saling berinteraksi dan memengaruhi satu dengan yang lainnya. Oleh sebab itu satu kondisi dengan kondisi lainnya tidak berdiri sendiri dan saling berinteraksi. Faktor lingkungan dapat mempengaruhi dua hal lainnya, demikian sebaliknya.

Tampaknya Dunn juga ingin mengingatkan bahwa mengabaikan lingkungan bisa menyebabkan kebijakan gagal dimplementasikan atau tidak sesuai target yang diinginkan. Kebijakan, menurutnya, terkait dengan stakeholder dan lingkungan. Sebuah

kebijakan berisi pengaruh lingkungan, demikian halnya stakeholder pun berkaitan erat dengan lingkungannya sendiri. Oleh sebab itu, lingkungan perlu direspon sebagai input yang memberikan warna kepada kebijakan supaya dalam implementasinya dapat lebih tepat, efisien dan efektif. Gambar 2.1 yang diambil dari Dunn (1981 : 46) di bawah ini kiranya dapat menggambarkan hal tersebut.

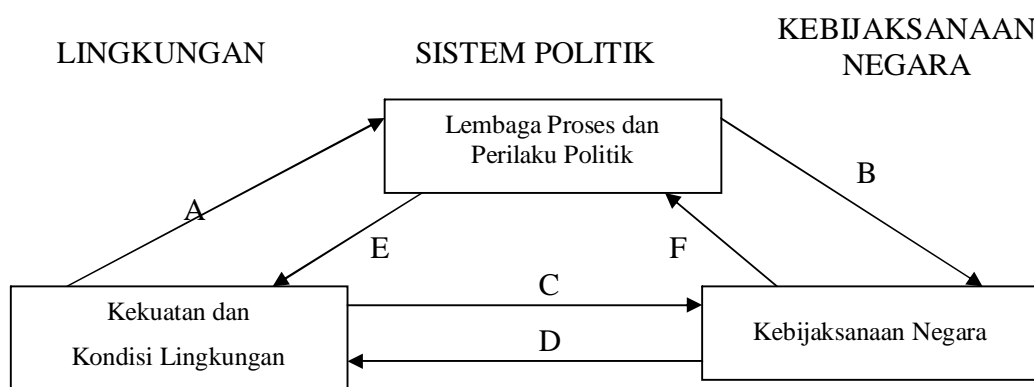


Gambar 2.1 : Elemen Dalam System

Ketiga elemen yang dikemukakan oleh Dunn diatas berkaitan secara sistem sehingga satu dengan yang lainnya saling mempengaruhi dan tidak dapat berdiri sendiri. Dari gambar diatas terlihat bahwa gangguan pada satu elemen akan menyebabkan gangguan pada elemen yang lainnya. Keberhasilan suatu kebijakan ditentukan oleh stakeholder dan juga oleh lingkungan yang mempengaruhinya. Akibatnya pengaruh lingkungan kebijakan tidak dapat ditolerir sebagai penyebab berlakunya suatu kebijakan. Demikian juga keberhasilan pelaksanaan dilapangan dipengaruhi oleh pelaksana yang menjalankan kebijakan.

Dye yang disusun ulang Wahab (2001: 14) juga menyampaikan hal yang sama dan sekaligus memperkuat pernyataan diatas, dikatakanya bahwa kebijakan Negara

berkaitan dengan lingkungan sebagai variable bebas dan variable tergantung. Lingkungan yang ada dijelaskan dalam gambar berikut:



Sumber : Dye dalam Wahab (2001 : 15)

Gambar 2.2 : Kebijakan Negara Dilihat Sebagai Variabel Bebas Terikat

Keterangan gambar diatas dijelaskan Dye dalam Wahab (2001 : 15) sebagai berikut:

Garis penghubung	A : dampak kekuatan-kekuatan dan kondisi lingkungan terhadap lembaga-lembaga politik dan pemerintahan, proses politik dan perilaku politik.
Garis penghubung	B : dampak lembaga-lembaga politik dan lembaga pemerintahan, proses-proses politik dan perilaku politik terhadap kebijaksanaan negara.
Garis penghubung	C : dampak kekuatan-kekuatan dan kondisi-kondisi lingkungan terhadap kebijaksanaan negara.
Garis penghubung	D : dampak (umpan-balik) kebijaksanaan negara terhadap kekuatan-kekuatan dan kondisi-kondisi lingkungan.
Garis penghubung	E : dampak (umpan-balik) lembaga-lembaga politik, lembaga-lembaga pemerintahan, proses-proses politik dan perilaku politik terhadap kekuatan-kekuatan dan kondisi-kondisi lingkungan.
Garis penghubung	F : dampak (umpan-balik) kebijaksanaan negara terhadap lembaga-lembaga politik, lembaga-lembaga pemerintahan, proses-proses politik dan perilaku politik.

Keterkaitan antar-elemen dalam gambar diatas mendorong untuk melihat kebijakan secara holistik dengan berbagai ikatan yang turut mempengaruhinya. Kekuatan yang saling berinteraksi tentunya dapat menyebabkan suatu kebijakan berbeda pada saat disusun dengan saat diimplementasikannya. Kondisi sosia-ekonomi lingkungan masyarakat ataupun aktor pelaksana kebijakan dapat mempengaruhi implementasi kebijakan itu sendiri.

Dalam banyak peraturan yang merupakan kebijakan yang harus diimplementasikan, seringkali tidak seperti demikian di lapangan. Tata Ruang tentu saja perlu dibuat secara pluralis sesuai konsepsinya Salusu (2000) dengan memperhatikan kepentingan dan kondisi lingkungan masyarakat yang ada. Dengan memperhatikan faktor-faktor tersebut resiko kegagalan implementasinya akan semakin kecil mengingat berbagai hal yang berhubungan dengan dinamika lingkungan telah diakomodasi.

Dalam pandangan Public Policy, Mc Lennan (1980: XIII) faktor lingkungan terakomodasi dalam klasifikasikan kebijakan publik yang memuat tiga kategori sebagai berikut:

1. *policy designed to improve the level of economic development and rate of economic growth;*
2. *policy designed to improve day to day living conditions and;*
3. *policy relating to security in the international area. The conversion processes of the political system can also be described as "policy making". Policy making – the transformation of public action- is always a very complex process. In modern state policy is theoretically regarded as the product of the "popular will", and different procedures have been adapted in various states for achieving the appearance of popular support and representation.*

Dari pandangannya, keterkaitan antara pertumbuhan ekonomi, kondisi keseharian serta keterkaitan secara internasional menjadi faktor yang perlu diperhitungkan dalam

kebijakan publik. Hal demikian berarti bahwa faktor lingkungan masyarakat merupakan faktor penting yang tidak dapat diabaikan oleh pembuat dan pelaksana kebijakan.

Kebijakan apapun tidak mungkin lepas dari lingkungan sebagai aspek yang turut mempengaruhi sehingga memungkinkan pelaksanaan kebijakan bergeser dari kebijakan yang semestinya ditegakkan secara konsisten. C. Homans dalam Yudistira (1996:77) menyatakan sebagai berikut:

1. tindakan masa lalu memperoleh imbalan, maka tindakan itu akan dilakukan ulang pada masa kini;
2. aktifitas seseorang yang dilakukan pada waktu tertentu selalu memperoleh imbalan, maka aktifitas yang sama akan sering dilakukan orang lain;
3. aktifitas itu memberikan nilai-nilai bagi seseorang, maka aktifitas tersebut akan sering kali dilakukan;
4. dalam jangka waktu tertentu aktifitas itu selalu memperoleh imbalan, maka nilai imbalan tersebut akan menurun sehingga tak menarik orang melakukannya lagi;
5. dalam jangka waktu tertentu aktifitas dilakukan seseorang bagi orang lain memperoleh imbalan tak setimpal, maka kemungkinan besar orang itu memperlihatkan prilaku tak menyenangkan (kecewa, marah atau bersifat agresif);
6. dalam pertukaran sosial, selain menerima imbalan, diharapkan tak kena marah atau hukuman apabila ia berbuat suatu kesalahan.

Jika memang lingkungan memberikan keuntungan terhadap pemenuhan kebutuhan aparat ataupun pejabat, bisa saja prilaku semacam itu terus berulang. Oleh sebab itu lingkungan perlu mendidik agar siapapun dapat menjadi anggota masyarakat yang baik. Hal demikian berarti setiap prilaku terpuji dan disiplin perlu mendapat imbalan, sebaliknya, jika kesalahan yang dilakukan, perlu ada kontrol agar prilaku tersebut dihentikan.

Beberapa Pandangan Tentang Lingkungan

Dari uraian dan pandangan beberapa pakar diatas, tampak bahwa ada factor lain yang perlu mendapat perhatian. Lingkungan banyak dipandang sebagai factor “netral” yang tidak turut diperhitungkan dalam kegiatan public. Jika merujuk pandangan

Saefullah (1992:32) bahwa lingkungan menyangkut aspek fisik, agama, social-ekonomi dan karakteristik social budaya yang dianut masyarakat setempat, maka lingkungan perlu dipandang sebagai aspek penting yang harus diperhatikan. Interaksi pribadi yang berposisi sebagai pejabat tertentu tentu saja akan saling berpengaruh dengan lingkungannya. Bisa saja kebijakan yang baik tidak dapat diimplementasikan ketika lingkungannya tidak mendukung untuk dijalankan, demikian juga sebaliknya.

Lingkungan yang ada dapat dibagi menjadi dua lingkungan besar, yakni (1) lingkungan fisik dan (2) non-fisik. Lingkungan fisik biasanya lebih bersifat statis, sementara non-fisik bersifat dinamis. Lingkungan non fisik tidak hanya melingkungi pribadi namun juga dalam pusran organisasi. Dalam lingkungan organisasi, tampaknya lingkungan lebih bersifat dinamis sehingga interaksi lingkungan dengan organisasi akan lebih saling mempengaruhi secara intensif.

Pandangan Griffin

Dalam pandangan Griffin (1996:70), lingkungan organisasi dapat dibedakan menjadi dua, yakni (1) lingkungan internal dan (2) lingkungan eksternal.

The external environment is everything outside an organization that might affect it. Of course, the boundary that separates the organization from its external environments its not always dear and precise. In one sense, for example, stockholders are part of the organization, but in another sense they are part of its environment....

An organizations internal environment consist of conditions and forces within the organization. Its major components include its owners, the board of directors, employees and organized labor, and the organizations culture. Of course, not all aspects of the environment are equally important for all organizations. A small, nonunion firm does not need to concern itself too much with unions, for example....

Dalam lingkungan external, Griffin nenbagi lagi menjadi dua kelompok. Pertama lingkungan umum (*general Environment*) yang terdiri dari dimensi ekonomi, teknologi, sosial-budaya, politik legal, dan internasional. Kedua lingkungan kerja (*task*

environment) yang meliputi competitor, pelanggan, regulator, pemasok, dan kelompok strategis. Lingkungan kerja merupakan lingkungan khusus yang bisa berbeda dalam satu organisasi dengan yang lainnya, sementara lingkungan umum berlaku sama dalam setiap organisasi dimana pun.

Dari sisi pihak yang berhadapan dan harus dilayani sebuah organisasi (konstituentnya), Griffin (1996:112-114) memiliki 13 aspek lingkungan yang berinteraksi dengan sebuah organisasi. Lebih jelasnya gambaran Griffin dapat dijelaskan dalam gambar 2.6 dibawah ini:



sumber : Ricky W. Griffin. *Management*, 5 Th Edition, Houghton Mifflin Company, 1996 , halaman 113.

Gambar 2.3: Pengelompokkan Lingkungan

Dilihat aspek yang melingkungi organisasi, maka setiap organisasi akan berada pada posisi seperti digambarkan Griffin tanpa lepas dari pertimbangan organisasi public ataupun bisnis. Dengan demikian, maka berbagai upaya organisasi pemerintah pun akan menjadi tersendat apabila tidak mempertimbangkan posisi serta kondisi lingkungan yang

mengitarinya. Dalam konteks tersebut lingkungan yang disebutkan Griffin secara inheren tidak lepas dari factor manusia di dalamnya. Soemarwoto (1997:26) memandang bahwa manusia merupakan aspek lingkungan yang dapat mempengaruhi lingkungannya dan juga dipengaruhi oleh lingkungannya. Organisasi yang isinya manusia dan lingkungan eksternal juga berisi kelompok manusia, sangat logis kalau saling mempengaruhi dengan manusia secara internal maupun eksternal. Bahkan dalam tubuh organisasi juga terjadi interaksi manusia secara vertikal maupun horizontal sehingga dapat mewarnai keputusan yang dilakukan oleh pejabat terkait.

Dari gambaran di atas, sebenarnya organisasi pemerintah juga tidak lepas dari lingkungan yang ada disekitarnya. Demikian juga pemerintah daerah yang tidak hanya dikelilingi oleh pemerintah daerah lain, dan juga pemerintah di atasnya tetapi juga harus memperhitungkan masyarakat setempat yang memilih dan sekaligus menjadi warga denganyang harus mendapat pelayanan maksimal. Kalaupun harus menurut kepada pemerintah di atasnya, namun keharusan itu tidak diperlihatkan secara mencolok, namun perlu dilakukan secara hati-hati serta dicocokkan dengan kondisi dan situasi lingkungan setempat yang ada.

Ada dua kelompok penting dari gambar Griffin yang ada di masyarakat setempat, yakni local community dan interest groups. Dua kelompok ini memiliki pengaruh yang kuat sehingga pengabaianya dapat menyebabkan laju program pemerintah terhambat. Dalam konteks pendekatan sistem, kedua kelompok dapat dikategorikan sebagai environmental influences. Pengaruh semacam ini bukan tanpa akibat. Perbedaan data lapangan dengan official report, menunjukkan pemerintah lokal melakukan kegiatan yang tidak seimbang. Ada indikasi untuk mendengar terlalu lama dan kuat kepada atasan

serta terlalu mengesampingkan aspirasi bawah atau pengabaian kelompok lingkungan tadi. Barangkali pembangunan rumah taman, yang tumbuh dan berkembang, misalnya, dipandang tepat oleh kepentingan pemerintah pusat atau pejabat tertentu yang mengenyam pendidikan luar negeri, namun rumah biasa yang mengelilinginya dan tumbuh menjadi kumuh akan mengimbangi pertumbuhan rumah taman tersebut.

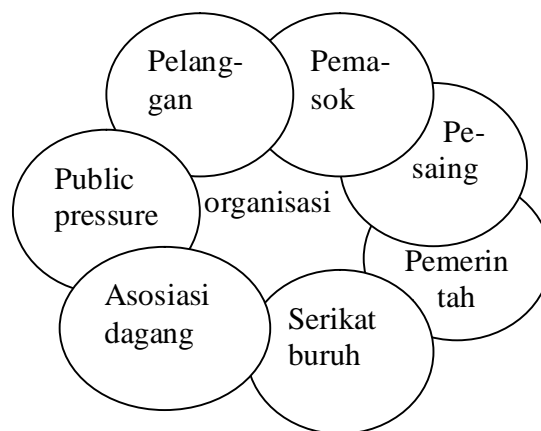
Dalam konteks tersebut pelanggan merupakan lingkungan yang harus dipenuhi kepentingannya. Osborne (1997:171) menganggap pengembang atau kalangan bisnis dianggap sebagai pelanggan sektor pemerintah. Itu artinya juga bahwa kelompok tersebut sebagai lingkungan yang dapat mempengaruhi pengambilan keputusan publik. Dalam mengambil keputusan, lingkungan ini sangat berperan sehingga turut mewarnai keputusan yang diambil. Pada saat menentukan identifikasi tujuan, penentuan taktik dan strategi pihak pembuat kebijakan lebih menekankan kepada aspek idea sehingga pada tahap ini belum dipengaruhi oleh pihak-pihak tertentu, sedangkan pada tahapan ketiga mulai tampak pengaruh dari pihak tertentu mengingat adanya input-input yang harus melibatkan pihak lain dalam pembuatan kebijakan. Input yang masuk tidak semua bersifat mendukung faktor yang pertama dan kedua, namun dapat saja mementahkan kembali kedua faktor diatas. Dengan demikian pembuat kebijakan perlu memperhitungkan semua aspek yang mungkin dapat berpengaruh terhadap kebijakan yang dibuatnya.

Pandangan Stephen P. Robbins

Stephen P. Robbins (1994:226-229) membagi lingkungan menjadi dua kelompok, yakni (1) lingkungan umum dengan (2) lingkungan khusus. Lingkungan umum mencakup kondisi yang mungkin mempunyai dampak terhadap organisasi, namun relevansinya

tidak demikian jelas dan sifatnya baru kemungkinan atau potensial (1994:226). Lingkungan khusus adalah bagian dari lingkungan yang secara langsung relevan bagi organisasi dalam mencapai tujuannya. Kapan pun lingkungan ini adalah bagian dari lingkungan yang menjadi perhatian manajemen karena terdiri dari konstituensi kritis yang secara positif ataupun negatif mempengaruhi keefektifan organisasi (1994:227).

Beberapa elemen lingkungan khusus digambarkan Robbins sebagai pihak yang perlu mendapat perhatian digambarkan dalam gambar berikut ini :



(Sumber : Robbins, 1994:227)

Gambar 2.4 : Organisasi dan Lingkungan Khusus

Disamping membagi dua kelompok lingkungan, Robbins juga membagi lingkungan menjadi dua, yakni lingkungan aktual dan lingkungan yang dipersepsikan. Menurutnya, ukuran karakteristik aktual dari lingkungan dan ukuran karakteristik dari yang dipersepsikan tidak berkorelasi tinggi. "apa yang anda lihat tergantung dimana anda duduk...". Menurutnya lingkungan tidak seperti gorila yang langsung dapat dikenali.

Tidak setiap lingkungan sama. Sebagian organisasi menghadapi lingkungan statis. Organisasi lainnya menghadapi lingkungan dinamis. Lingkungan statis menciptakan ketidakpastian lebih sedikit bagi para manager daripada lingkungan dinamis. Karena

ketidakpastian merupakan ancaman bagi keefektifan organisasi, maka para manager mencoba meminimalisasikannya.

Robbins memberikan contoh Amerika Serikat, Kanada dan Eropa yang menanamkan rasa takut pada konflik. Itu berarti konflik masih dipandang secara tradisional oleh negara maju sekalipun. Tetapi untuk di Indonesia konflik itupun tidak disukai secara kultural. Budaya *ewuh pakewuh serta mikul duwur mendem jero*, serta budaya minta restu mengisyaratkan bahwa konflik tidak baik untuk dikembangkan. Banyak penyebab yang menimbulkan konflik, seperti saling ketergantungan pekerjaan, pengambilan keputusan partisipatif atau kolektif, serta keragaman anggota organisasi. Oleh karena itu sangat mungkin konflik berkembang dalam kondisi perebutan kepentingan dari pihak-pihak yang ada kendati secara kultural konflik bisa dihindari. Pihak yang satu berebut pengaruh dengan lainnya agar kepentingannya terwakili. Dalam mewakili kepentingannya, masyarakat mempunyai kehendak agar ruang dapat digunakan secara optimal, selama lahan tersebut sah secara kepemilikan. Kepentingan ini misalnya, menurut Reksohadiprodjo (1997:19-20) mempertimbangkan faktor kedekatan yang dekat dengan semua kegiatan. Dekat yang dimaksud menurut peneliti mengandung dua konotasi. Pertama dekat secara fisik yang berarti lokasi kegiatan berdekatan dengan tempat tinggal. Kedua, dekat dalam arti akses yang ditunjukkan jarak tempuh ke tempat kegiatan tidak memerlukan banyak waktu, atau sarana dan prasarana kearah sana telah tersedia. Konteks pendapat ini tentunya akan berpengaruh dengan penyebaran tempat kegiatan. Berpencarnya lokasi kegiatan menjadikan rumah tinggal pun berpencar pula sehingga hampir semua lahan diperkotaan terisi dengan cepat, bahkan bila berpencarnya sampai kepinggiran kota, maka lahan pinggiran pun segera dipenuhi

oleh perumahan. Kekuatan yang tidak seimbang antara pihak luar yang mempunyai akses ke dalam dibandingkan pihak luar yang tidak punya akses, menyebabkan ketimpangan kegiatan pembangunan yang telah disepakati oleh kebijakan yang dibuat. Akibatnya pembangunan dapat memihak kepada kepentingan dan harapan pihak-pihak yang memiliki kekuasaan atau memiliki modal yang cukup kuat, sedangkan pihak yang lemah modal dan juga tidak punya kekuasaan apapun, dapat menjadi pihak yang diabaikan harapannya.

Pandangan Kast dan Rosenzweig

Keduanya memandang bahwa terdapat dua lingkungan yang berpengaruh terhadap persepsi managerial. Keduanya yakni lingkungan sosial dan lingkungan kerja. Lingkungan sosial berlaku umum bagi setiap organisasi, sementara lingkungan kerja lebih bersifat khusus. Dalam konsepnya Kast, sebuah organisasi dibatasi oleh dua lingkungan ini. komponen lingkungan sosial menurut Kast (1981 : 131) sebagai berikut :

Cultural. Including the historical background, ideologis, values and norms of the society. View on authority relationship, leadership patterns, interpersonal relationships, rationalism, science and technology define the nature of social institutions.

Technological. The level of scientific and technological advancement in society including the physical base (plant, equipment, facilities) and the knowledge base of technology. Degree to which the scientific and technological community is able to develop new knowledge and apply it.

Educational. The general literacy level of the population. The degree of sophistication and specialization in the educational system. The proportion of the people with a high level of professional and/or specialized training.

Political. The general political climate of society. The degree of concentration of political power. The nature of political organization (degree of decentralization, diversity of functions, etc). the political party system.

Legal. Constitutional considerations, nature of legal system, jurisdictions of various governmental units. Specific laws concerning formation, taxation, and control of organizations.

Natural resources. The natural quantity and availability of natural resources, including climatic and other conditions.

Demographic. The natural of human resources available to the society, their number, distribution, age and sex. Concentration or urbanization of population is a characteristic of industrialized societies.

Sociological. Class structure and mobility. Definition of social roles. Nature of the social organization and development of social institutions.

Economic. General economic framework, including the type of economic organization-private versus public ownership, the centralization or dezentralization of economic planning, the banking system and fiscal policies. The level of the investment in physical resources and consumption characteristics.

Adapun lingkungan kerja tidak spesifik pada area publik namun menjelaskan pada perusahaan industri. Konsepsi Kast yang merujuk pada Duncan (1972) mencakup beberapa hal dibawah ini.

Customer component

Distributors of product or service

Actual users of product or service

Suppliers component

New materials suppliers

Equipment suppliers

Product parts suppliers

Labor suppliers

Competitor component

Competitors for suppliers

Competitors for customers

Socio-political component

Government regulatory control over the industry

Public political attitude towards industry and its particular product

Relationship with trade unions with jurisdiction in the organization

Technological component

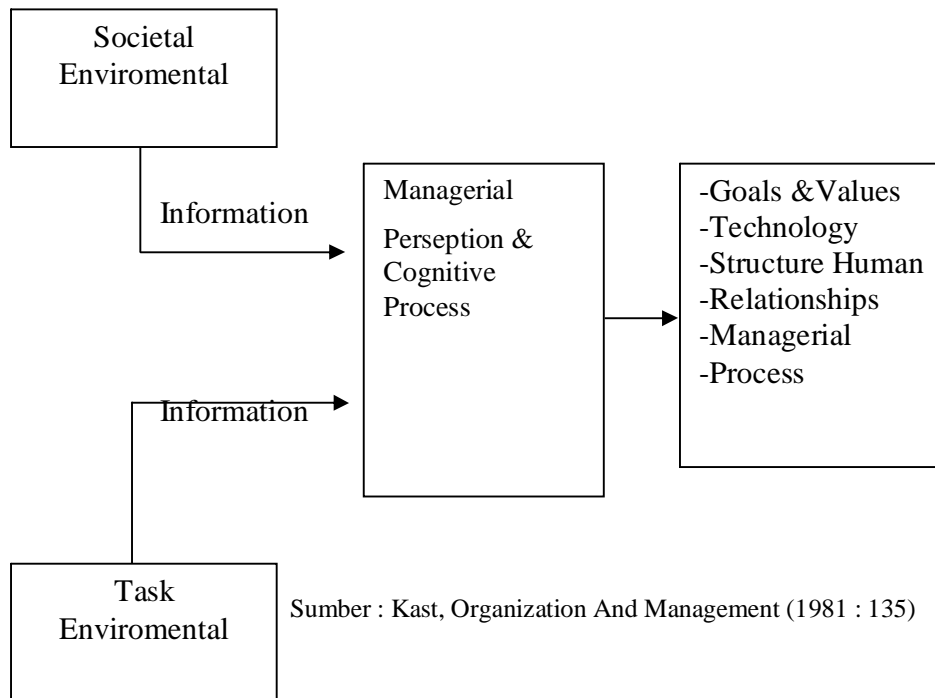
Meeting new technological requirements of own industry and related industries in production of product or service

Improving and developing new products by implementing new technological advances in the industry

Gambaran yang diberikan Kast menunjukkan bahwa lingkungan, baik sosial maupun kerja, memberikan informasi untuk menimbulkan persepsi managerial dan proses kognitif dalam manajemen. Itu berarti bahwa keputusan yang dibuat oleh manajemen tidak dapat lepas dari informasi yang diterima dari lingkungan sehingga

output yang dihasilkan pun sangat berkaitan dengan informasi yang diterima dari lingkungan. Dalam pembuatan kebijakan, informasi dari lingkungan juga merupakan hal penting yang tidak dapat diabaikan mengingat kedua lingkungan itu sangat erat dengan pembuat kebijakan sekaligus pembuat kebijakan tidak dapat mengabaikan informasi yang datang dari kedua lingkungan itu sangat erat dengan pembuat kebijakan sekaligus pembuat kebijakan tidak dapat mengabaikan informasi yang datang dari kedua lingkungan tersebut. Akibatnya kebijakan akan tergantung dari proses pembuatan kebijakan beserta informasi yang diterima dari kedua lingkungan tersebut.

Bila dilihat dari komponen lingkungan sosial dan lingkungan kerja pendapat Kast (1981:134), maka hal pembuatan kebijakan tentang tata ruang, aparat ataupun pejabat pelaksana dan/atau penentu kebijakan menerima informasi dari lingkungan, baik berupa kondisi yang telah ada berupa sosio-kultural, ekonomi, kondisi ekologis dan peraturan yang melingkupinya, maupun pesaing, pemasok informasi serta pengguna dari output kebijakan yang kelak dihasilkan. Gambaran ini menunjukkan bahwa pelaksana kebijakan terkait dengan beberapa pihak yang satu dengan lainnya dapat saling mengabaikan atau saling menguatkan antar kepentingan sehingga mempengaruhi pemilihan informasi yang digunakan oleh pihak perumus kebijakan. Melalui pemilihan informasi perumus kebijakan membuat persepsi dan berpikir dinamis untuk menentukan langkah penting yang sepadan dengan kepentingan lingkungan. Dengan demikian, hasil yang diperoleh merupakan perpaduan dari kelompok lingkungan yang berkepentingan. Keterhubungan kedua lingkungan dalam konsep Kast dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.5 : Persepsi-persepsi Managerial Terhadap Lingkungan

Pandangan Salusu

Salusu memandang bahwa organisasi manapun tidak lepas dari lingkungan. Lingkungan yang berupa kondisi peristiwa dan pengaruh-pengaruh yang mengelilinginya dan mempengaruhi perkembangan organisasi. Dengan mengambil pendapat Wheelen dan Hunger, Salusu (2000:323) membagi lingkungan menjadi dua. Pertama lingkungan kerja (task environment) yang dianggap berpengaruh langsung terhadap organisasi, sementara societal environment lebih bersifat umum dan tidak mempengaruhi langsung.

Variabel lingkungan kerja terdiri dari karyawan, klien, konsumen, pemerintah, kelompok kepentingan pesaing, dan masyarakat. Menurut Salusu, pimpinan organisasi semestinya memperhatikan variabel ini karena mereka sangat peka terhadap kegiatan organisasi. Lingkungan ini pula yang mengantarkan organisasi mengadakan kontak

dengan lingkungan sosial. Menurut pandangannya, suatu organisasi akan sukses apabila dekat dengan konsumen atau kliennya. Oleh sebab itu fungsi utama dari organisasi publik adalah memberikan pelayanan yang berkualitas kepada konsumennya.

Lingkungan sosial memiliki elemen penting yang terdiri dari sosiokultural yang memiliki komponen antara lain perubahan gaya hidup masyarakat, harapan tentang lapangan kerja, susunan keluarga, angka pertumbuhan penduduk, distribusi usia penduduk, kecenderungan anak-anak yang semakin konsumtif, keagamaan, pergeseran penduduk antar-wilayah, rata-rata usia harapan hidup dan angka kelahiran.

Sosio-kultural juga mencakup pemenuhan kebutuhan pelayanan lainnya seperti pendidikan, rumah sakit, pusat kesehatan masyarakat, pemasangan jaringan telepon atau penetapan proyek-proyek pemerintah. Kondisi kultural lainnya yang perlu mendapat perhatian adalah nilai-nilai masyarakat yang sangat dominan, sikap, kebiasaan sosial, proses sosialisasi seperti struktur keluarga. Perkembangan perilaku sosial yang kadang-kadang emosional, labil dan tidak stabil biasanya saling berinteraksi dengan faktor lainnya. Bagi organisasi pemerintah, elemen sosiokultural memainkan peranan penting untuk dapat menyesuaikan kebijaksanaan dan berbagai keputusan strategiknya.

Dalam sektor ekonomi, informasi yang diperlukan berhubungan dengan kecenderungan dengan pendapatan nasional, inflasi, tingkat pengangguran, gaji dan upah, devaluasi, tingkat pendapatan masyarakat dan tidak ketinggalan faktor-faktor yang berhubungan dengan pemasaran produk dari organisasi publik. Apabila pendapatan perkapita masyarakat meningkat, mereka akan rela membayar produk yang lebih baik dan bermutu. Misalnya, mereka lebih senang mengirimkan anaknya ke sekolah yang bermutu sungguh pun mahal.

Teknologi merupakan elemen lingkungan yang paling banyak berpengaruh terhadap ketidakseimbangan organisasi. Ia adalah unsur yang paling dinamis yang memaksa pengambil keputusan untuk terus menerus menyesuaikan dengan perkembangannya. Namun demikian tidak mudah untuk memahami karakter dari lingkungan tersebut. Dengan mengutip pandangan Bridges, Salusu (2000:33) menyampaikan beberapa rintangan sebagai berikut :

- a. persepsi manusia yang kompleks terutama dalam menyeleksi, mengorganisasi dan menginterpretasikan gejala lingkungan kedalam suatu gambaran yang bulat,
- b. perubahan teknologi yang cepat menyulitkan para ahli , terutama kaum awam untuk mengerti makna dari semuanya sehingga mengancam pembuat keputusan,
- c. sejauhmana perkembangan logis teknologi tidak dapat diduga. Komputer, misalnya, dulu hanya seolah milik para ahli dan peneliti dan sekarang sudah menjadi milik kebanyakan orang dalam waktu yang begitu singkat.

Politik dan hukum. Dalam bidang ini perlunya mengetahui berbagai peraturan perundang-undangan terutama yang berkaitan dengan ruang lingkup misi organisasi. Pergantian pimpinan pemerintahan atau pergantian seorang menteri, gubernur ataupun bupati/walikota sudah memberikan peluang ataupun kendala. Kegoncangan dan krisis politik biasanya menghambat pencapaian tujuan organisasi. Sebaliknya bila misi organisasi mempunyai dampak luas bagi perkembangan masyarakat, tidak tertutup kemungkinan dapat mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah.

Kondisi ekologi. Kondisi ini menggambarkan karakteristik dalam lingkungan fisik. Antara lain iklim, geografis, sumber alam serta masalah kepadatan penduduk. Kondisi ekologi cukup besar terhadap organisasi pemerintah yang dibuktikan dengan berdirinya banyak badan serta pejabat pemerintahan untuk menanganinya. Kondisi lingkungan ini justru sangat berdampak luas bagi aktivitas operasional badan-badan

pemerintah. Malahan dapat dikatakan bahwa salah satu inti organisasi pemerintahan adalah mengatur lingkungan.

Pandangan Bryson

Bryson (2000:118-119) menyampaikan beberapa hal penting yakni :

Pertama, bahwa organisasi, tetapi secara khusus suatu pemerintahan, berada dalam gelanggang dimana para individu dan kelompok saling bersaing atas control terhadap perhatian, sumber daya dan hasil-hasil organisasi.

Kedua, harus dibuat catatan khusus mengenai generasi masa depan. Pemerintah berkewajiban mewariskan dunia ini sebaik bentuk yang mereka alami-jika tidak lebih baik. Dalam zaman ini, penting kiranya kelompok kepentingan khusus senantiasa mengingat kepercayaan public ini. Seperti dikatakan Theodore Roosevelt, "kita tidak mewarisi bumi ini dari para leluhur kita, kita meminjamnya dari anak cucu kita".

Ketiga, sangatlah penting bagi kelompok pekerja untuk diidentifikasi secara eksplisit. Tidak semua pegawai sama. Kelompok yang berbeda dengan peran berbeda yang dimainkannya akan menggunakan criteria yang berbeda untuk menilai kinerja organisasi.

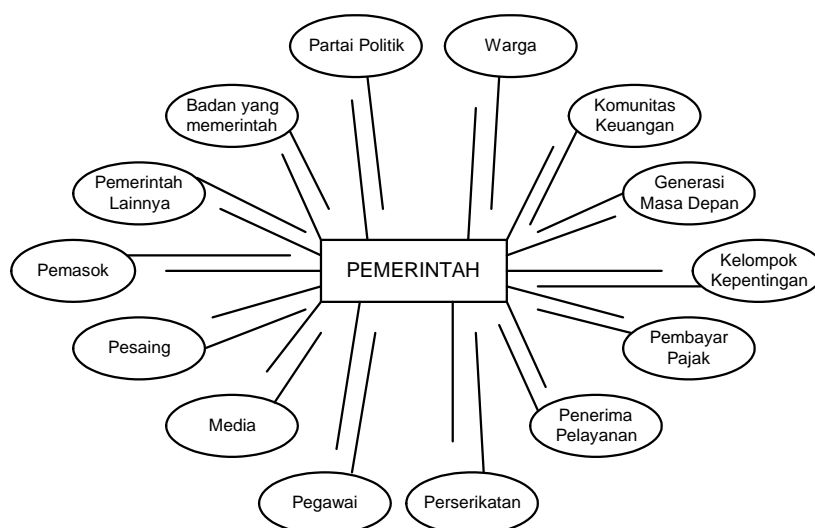
Pendapat Bryson diatas tampaknya cukup menarik dalam konteks pengaruh lingkungan dalam menyusun suatu aktifitas program pemerintah. Lingkungan yang cukup dominan mempengaruhi organisasi pemerintah adalah stakeholder karena pihak ini memiliki kepentingan dengan aktifitas pemerintah. Akibatnya, dalam menghadapi lingkungan semacam ini pemerintah seharusnya membuat prakiraan sendiri atas suatu rencana yang akan dituangkan dalam bentuk kebijakan. Pembuatan prakiraan sendiri dimaksudkan supaya pemerintah tidak tergantung atas masukan dan informasi yang berasal dari stakeholder. Alasan penting pembuatan prakiraan yang independent menurut Bryson (2000: 120) adalah: *Pertama*, hal itu lebih cepat. *Kedua*, Stakeholder mungkin tidak sepenuhnya jujur.

Lingkungan kemudian dibagi dua oleh Bryson menjadi lingkungan internal dan eksternal. Dengan mengutip Pflaum dan Dedmont, Bryson (2000;141-143) membagi lingkungan eksternal menjadi enam (6) komponen, yaitu : (1) isu dan kecenderungan

yang berkaitan dengan pajak. (2) perubahan nilai sosial dan politik seperti nilai-nilai bay-boom bisa mempengaruhi pendaftaran ke universitas serta pengakuan dan perencanaan bagi konstituensi politik yang sedang muncul. (3) kecenderungan komputasi, komunikasi dan sistem informasi. (4) peningkatan dalam beban tanggung jawab dan manajemen resiko seperti misalnya mengembangkan strategi untuk memperkecil tanggung jawab warga, menajagi onsorsium untuk menanggulangi biaya bahan bakar yang mengancam. (5) perawatan kesehatan. (6) isu-isu lainnya seperti pemulihan akibat bencana dan kehamilan di usia muda.

Lingkungan internal terbagi menjadi tiga yaitu (1) sumber daya (input) seperti gaji, suplai, infrastruktur, personalia; (2) strategi (proses); dan (3) kinerja (output). Kedua yang disebutkan terakhir banyak organisasi publik yang tidak memiliki informasi dan gagasan yang jelas tentang apa yang menjadi strategi sekarang serta bagaimana kinerjanya.

Tanpa melihat kedua lingkungan diatas Bryson (2000: 121) menyusun lingkungan yang menjadi stakeholder pemerintah dalam gambar berikut:



Sumber: Bryson (2000:121)

Gambar 2. 6 : Lingkungan Sebagai Stakeholder Pemerintah

BAB III

LINGKUNGAN SOSIAL

Budaya

Persoalan lingkungan sosial merupakan persoalan menarik untuk disimak. Lingkungan ini seperti dipersepsikan Kast (1980) merupakan lingkungan yang berkaitan dengan budaya, teknologi, politik, peraturan formal, sumber alam, kependudukan, hubungan sosial dan kondisi ekonomi. Bisa banyak yang terkait dengan budaya seperti nilai dan norma yang terkait dalam kehidupan sosial. Nilai menurut Burhan (1994: 127) berkaitan dengan tingkah laku yang telah mendarah daging dalam hal melihat ataupun menghadapi kejadian atau gejala. Sementara itu norma berkaitan dengan kesepahaman dan ketaatan terhadap peraturan dan ketentuan yang ditegakkan secara lisan ataupun tulisan yang bersumber dari kondisi masyarakat.

Budaya dengan indikator latar belakang kehidupan, kebiasaan yang diajarkan keluarga dan lingkungan pergaulan. Latar belakang kehidupan bisa mendorong seseorang untuk menjalankan apa yang sebelumnya dilakukan. Latar belakang kehidupan agamis bisa terbawa sampai dirinya besar dan menghindari perbuatan yang tidak diperkenankan oleh perjalanan kehidupannya. Keluarga pun menempati posisi penting dalam kehidupan. Dalam kehidupan sehari-hari keluarga sunda, misalnya, figur ibu lebih erat dengan pendidikan keluarga daripada figur bapak.

Dengan posisi seperti diatas, keberadaan ibu lebih penting dalam mengasuh anak. Ketika ibu bekerja pun, anak bisa menjadibagian tidak

terpisahkan dalam pekerjaan ibu tersebut. Untuk itu kebiasaan bekerja yang melekat dengan rumah seperti buka warung merupakan pemandangan biasa dalam tatar Priangan. Dengan demikian, ibu bisa bekerja sambil mengasuh anak, atau kebutuhan anak bisa dicukupkan dari dagangan yang ada di warung tersebut. Melekatnya figur ibu dengan anak diperkuat oleh ajaran Islam yang menyebut ibu tiga kali kemudian ayah. Penguatan tersebut semakin kental dengan prinsip “surga berada dibawah telapak kaki ibu”. Secara harfiah, orang sunda seringkali melakukan pembasuhan kaki ibu pada hari-hari besar atau menjelang kegiatan sakral seperti lebaran, ataupun menjelang pernikahan. Bahkan masih ada yang hasil basuhan kaki ibu tersebut diminumnya sebagai bukti kepatuhan dan restu. Secara filosofis, kalimat diatas menunjukkan bahwa hidup seseorang ditentukan oleh keridhoan ibunya. Cerita “Malin Kundang” di Sumatera Barat dan “Boncel” di Priangan yang durhaka terhadap ibu mencerminkan bahwa figur ibu tidak boleh disepelkan. Dengan demikian figur ini masih memegang kekuatan dalam faktor budaya sehingga mendapat dukungan besar dari responden.

Melalui pola didik seperti itu, anak menjadi lebih mengerti jerih payah orangtuanya karena langsung melihat dan merasakan. Namun demikian tingkat kecerdasan orang tua bisa berpengaruh terhadap pola pendidikan. Dalam kaitan tersebut Goleman (1995: 267-269) menjelaskan bahwa keluarga adalah sekolah pertama untuk mempelajari emosi; dalam lingkungan yang lebih akrab ini, kita belajar bagaimana merasakan perasaan kita; bagaimana orang lain menanggapi perasaan kita. Pembelajaran emosi ini bukan hanya apa yang dikatakan, namun

juga apa yang dicontohkan sewaktu menangani perasaan mereka atau perasaan yang bisa muncul antara suami dan istri.

Pemahaman terhadap perasaan sendiri dan orang lain bisa menyebabkan toleransi dan simpati yang berkembang dalam hubungan antar-personal dalam keluarga. Bisa jadi semangat untuk sekolah dan bekerja ditularkan orangtua terhadap anaknya sepanjang hubungan semacam itu erat terjalin. Dibalik itu, semangat materialisme bisa juga berkembang dengan melihat kedua orangtuanya bekerja dengan tujuan materi secara berlebihan sehingga *dug hulu pet nyawa*¹ dikorbankan untuk mengejar hal tersebut. Mungkin hal tersebut tidak melanggar norma sepanjang dilaksanakan dengan kesungguhan mengajarkan bagaimana mengelola emosi dalam kesibukan dan keharusan mengurus anak. Yang tidak boleh terjadi adalah meninggalkan anak demi mengejar materi sehingga *cul dog-dog tinggal igel*².

Lingkungan pergaulan semula ditentukan oleh keluarga untuk kemudian berkembang luas menjadi pergaulan seusia dan sepermainan. Pada usia balita, anak memiliki pengalaman berkesan dengan teman sepermainannya. Dalam pergaulan seperti itu, peran pengasuh masih cukup besar agar anak tidak terjerumus dalam pertikaian yang berlebihan. Pada usia seperti itu, pertikaian dan kemesraan sangat tipis bedanya sehingga kehadiran pengasuh menjadi penting. Menjadi luntur tatkala posisi pengasuhan keluarga bergeser ke pengasuhan pembantu atau suster. Nilai pun bergeser dari nilai keluarga menjadi nilai yang dibawa oleh pembantu atau suster. Bisa jadi nilai keluarga lebih besar daripada

¹ Bahasa sunda : bekerja mati-matian

² Bahasa sunda : lupa diri

nilai pembantu, namun dengan kesibukan yang tinggi penyerapan nilai pembantu akan jauh lebih besar ketimbang nilai keluarga. Dampaknya, pergaulan keseharian pun bisa berangkat dari ajaran pembantu bukan dari ajaran ibu-bapaknya. Kendati ajarannya baik, namun kandungan nilainya bisa menurun. Kendati demikian, lingkungan semacam ini mengajarkan kebaikan yang diingat dan menjadi landasan berpikir dan berperilaku dalam menapaki karirnya dikemudian hari.

Persepsi akan budaya semacam diatas tentu saja berkaitan dengan pemahaman yang dipertahankan bahwa perjuangan untuk mencari nafkah merupakan keharusan yang dimaksudkan untuk anakistri. Persepsi ini direalisasikan dalam bentuk perhatian dalam bentuk materi sehingga bisa terjadi bahwa materi akan terus dicukupkan sebagai bentuk kasih sayang tersebut. Dengan pola pikir semacam ini bisa terjadi perilaku salah dilakukan demi kecintaannya kepada keluarganya. Dampak yang terjadi adalah terjadinya berbagai upaya pemenuhan kebutuhan untuk menyenangkan dan membahagiakan keluarga.

Dananjaya (1986:5) memandang bahwa budaya berkaitan dengan nilai pribadi dan juga kebutuhan. Perilaku bisa menjadi akibat dari keputusan seseorang untuk mematuhi nilai yang dianut atau kebutuhan yang yang dirasakan. Penafsiran yang lainnya dari pandangan Dananjaya terkait dengan pengorbanan penganut nilai untuk memenuhi kebutuhan sejalan dengan pengamalan nilai tersebut. Keduanya menjadi menarik dalam kehidupan. Keduanya juga bisa terjadi. Tatkala orang memutuskan untuk mematuhi nilai, setidaknya ada pengorbanan untuk memenuhi kebutuhan agar nilai dapat ditegakkan, namun juga kan

mengorbankan nilai jika kebutuhan pribadi demikian besar sehingga nilai bisa dikorbankan untuk hal-hal tertentu.

Penegakan budaya dalam tataran perilaku tampaknya bisa dijalankan dengan meminimalisir perbedaan nilai dengan kebutuhan. Kehidupan materialisme yang menyusup melalui pendidikan keluarga menjadi penyebab menguatnya pertimbangan materi dalam hubungan di keluarga, seperti memisahkan kehidupan bekerja terbagi menjadi pekerjaan bagi bapak dan bagi ibu. Ibu seringkali dalam kehidupan masyarakat Bandung. Demikian halnya bagi pelaksana kebijakan yang menjadi responden. Kesepakatan terhadap budaya merupakan komitmen yang masih tinggi terhadap budaya lokal. Pendidikan yang dimulai dari keluarga menjadi penting dan masih dipercaya sebagai fundamen dalam membangun pribadi yang berkepribadian. Keluarga masih dianggap sebagai pilar dalam melaksanakan pendidikan sehingga pendidikan keluarga memberikan warna terhadap pribadi seseorang. Kejujuran dan kerja keras yang diajarkan keluarga merupakan persoalan penting yang perlu terus dipertahankan. Perubahan tumpuan pendidikan dari keluarga kepada sekolah bisa mengubah perilaku masyarakat kedepan.

Teknologi

Tidak dapat dipungkiri jika teknologi telah menjadi kebutuhan primer untuk waktu saat ini. Teknologi bertumpu pada perubahan input menjadi output³. Kegiatan birokrasi pun dapat dipercepat dengan jumlah tenaga manusia yang terus dikurangi. Hal demikian berarti bahwa teknologi mempercepat dan

³ Robbin.1994. Teori Organisasi, hal 194.

menyempurnakan perubahan semacam itu. Kendati skornya lebih rendah sedikit daripada budaya, namun kehadirannya bisa terus menguat dikemudian hari. Melalui kemajuan teknologi batas-batas wilayah dan budaya sudah semakin tipis. Komunikasi informasi pun semakin cepat. Saringan sudah semakin sulit dilakukan sehingga apapun yang dialami nun jauh disana bisa segera diketahui. Bisa jadi teknologi ini bersaing dengan budaya lokal. Pengaruh buruk teknologi pun bisa saja terjadi seperti yang terjadi belakangan ini seperti pembobolan rekening bank, facebook ataupun situs porno. Antisipasi pemerintah seringkali berada dibelakang kelincahan pengelola situs internet sehingga masih tetap bocor.

Teknologi pun tidak hanya menghasilkan potret buram saja. Bisa banyak kemajuan yang diperoleh dengan kemajuan teknologi. Kecepatan menguasai teknologi bisa mempercepat kemajuan hidup. Dalam konteks ini teknologi informasi menjadi penting untuk dikuasai lebih dahulu. Naisbit (1994) mengemukakan bahwa yang akan menguasai dunia adalah yang menguasai informasi. Tidak berlebihan jika hal demikian terungkap. Dengan penguasaan teknologi, perencanaan bisa lebih cepat, kontrol pun bisa lebih akurat. Dalam hubungan personal, kehadiran fisik sudah mulai bisa dikesampingkan. Komunikasi dengan teknologi mulai mengedepan. Perkawinan pun bisa terselenggarakan kendati pasangan mempelai berada pada jarak jauh. Hubungan antar-orang juga bisa tampak dekat dengan hubungan telepon seluler. Hanya saja tidak setiap kegiatan bisa dilakukan dengan kemajuan teknologi semacam itu. Dalam pekerjaan, kemajuan teknologi masih belum sepenuhnya dijalankan sehubungan dengan kebutuhan biaya pengadaan awal yang cukup besar.

Dalam kaitan dengan kebutuhan personal, ketergantungan terhadap teknologi ini menjadikan kebutuhan akan biaya hidup meningkat. Tidak cukup satu buah telepon, misalnya, anak, istri dan suami membutuhkan ponsel. Dampaknya perlu ada anggaran untuk pengadaan pesawatnya serta pulsa. Dalam kehidupan rumahtangga, sudah terbiasa menggunakan perabotan dapur yang serba elektrik sehingga kebutuhan listrik meningkat. Biaya tagihan listrik bisa lebih besar. Pengadaan barang elektronik rumah tangga bisa membesar. Dampaknya biaya rumah tangga bisa lebih besar. Dengan pendapatan yang standar PNS, bisa jadi peningkatan kebutuhan ini tidak dapat diakomodasikan. Mungkin perlu pendapatan sampingan yang bisa membantu menutupi kebutuhan tersebut. Bisa jadi kondisi semacam ini mendorong suami-istri bekerja diluar rumah.

Bisa jadi asumsi komunikasi bisa dengan jarak jauh terpenuhi, namun mengasah tidaklah demikian. Tidak sedikit yang kemudian bekerja sampai larut malam sehingga keluarga menjadi terlantar dan dipercayakan kepada pembantu ataupun suster. Teknologi ini bisa melahirkan materialisme sebagai dampak langsungnya. Kebutuhan yang tidak dapat dipenuhi, bisa melahirkan usaha kartu kredit yang hampir dimiliki setiap PNS termasuk PNS di kota Bandung. Dengan fasilitas ini, orang didorong menjadi konsumtif dan pengutang. Banyak yang "tutup lubang gali lubang" dengan memiliki banyak kartu gesek tersebut. Bukan hal yang luar biasa jika PNS banyak yang tidak membawa gaji ke rumah karena dipakai membayar kartu. Sepanjang dapat ditutupi dengan pendapatan, kebutuhan biaya akibat teknologi itu tidak mengganggu. Namun tatkala sudah mulai

membengkak melebihi kapasitas keuangan, bisa mendorong lahirnya ”komersialisasi jabatan”.

Teknologi semacam diatas juga masih dipandang sebatas prestise atas kemajuan hidup seseorang secara ekonomis. Dampaknya, kepemilikan barang berteknologi dianggap lebih maju daripada orang lain. Dengan kemudahan kredit untuk memperoleh apapun, maka keinginan memiliki barang berteknologi pun mengiris konsepsi *rik-rik gemi*⁴. *Ngeureut neundeun*⁵ yang orangtua ajarkan menjadi melemah digantikan oleh konsepsi hidup *biar kere asal keren*. Kemajuan teknologi semacam ini mendorong orang tidak perlu memiliki tabungan, tidak perlu hidup hemat karena hidup sengsara dengan banyak utang pun bisa hidup mewah.

Tampaknya terdapat hubungan prinsip hidup semacam diatas dengan pekerjaan aparat publik. Kebutuhan hidup yang belum terpenuhi bisa mengganggu pekerjaan. Upaya memenuhi kebutuhan hidup yang didesakkan keluarga bisa berakibat melemahnya kinerja. Banyaknya PNS yang berkeliaran pada jam kerja bisa terkait dengan pemenuhan kebutuhan hidup yang ditawarkan pengusaha mall. Tidak perlu membawa uang karem dengan kartu gesek pun bisa dilakukan. Pekerjaan akan terbengkalai dan pelayanan menjadi lamban. Jika standar pelayanan dipacu, banyak PNS yang bermain dengan persyaratan yang perlu dipenuhi. Kekurangan persyaratan bisa menyebabkan pelayanan tertunda. Namun bisa juga kurangnya syarat tidak memengaruhi pelayanan sepanjang ada tambahan biaya.

⁴ Bahasa sunda : hemat

⁵ Bahasa sunda : menyisihkan penghasilan untuk menabung

Kebutuhan akan teknologi tampaknya tidak mesti disertai dengan perubahan hidup yang semakin konsumtif. Teknologi perlu ditempatkan sebagai pemenuhan kebutuhan untuk meningkatkan kualitas hidup. Dengan cara demikian, teknologi akan memudahkan penyelesaian pekerjaan, bukan prestise. Dengan demikian perlu ada upaya menempatkan teknologi menjadi penopang pelestarian budaya sehingga tidak semakin menipis karena digusur oleh teknologi.

Pendidikan

Pendidikan tidak sama dengan sekolah sebab sekolah bagian dari pendidikan formal. Pendidikan terselenggara dalam lingkungan keluarga, masyarakat dan juga sekolah. Dengan demikian, keseimbangan semua pilar pendidikan perlu ditumbuh-kembangkan secara simultan. Hanya saja sering lahir pemikiran bahwa sekolah menjanjikan penghasilan. Bisa jadi ada dua hal yang sedang berkembang. Pertama, kepercayaan kepada pendidikan keluarga menurun karena setiap orangtua sudah mulai memiliki kesibukan yang membesar di luar rumah. Dengan kesibukan ini, pendidikan anak dipercayakan kepada pihak sekolah. Lahirnya *full day school* atau merebaknya sekolah berstandar internasional bisa jadi lahir karena pemikiran semacam ini.

Melalui jenis sekolah seperti itu, biaya pendidikan bisa bertambah menjadi lebih besar. Namun, pendidikan semacam ini lebih baik ketimbang anak dijaga oleh pembantu. Dinamika ini bisa saja diterjemahkan bahwa pendidikan keluarga terus merosot perannya. Peran ibu-bapak dalam pendidikan itu tidak semakin besar, sementara peran sekolah terus *dipaksakan* semakin besar. Bisa jadi hal demikian melahirkan nilai-nilai baru yang diterima anak sepanjang berinteraksi

dengan pengasuhnya di sekolah, sementara nilai orangtuanya tidak menetes dengan instensif sehingga membuka kemungkinan perbenturan nilai.

Perbenturan nilai yang dihasilkan pendidikan di sekolah dengan nilai yang dianut orangtua sebagai hasil produk pendidikan lama membuka konflik yang besar dalam keluarga. Kemungkinan besar kerapuhan mental anak dilahirkan oleh kondisi itu. Lahirnya geng moor, anak frustrasi dan bahkan diantaranya melakukan tindakan memalukan pun tidak lepas dari akibat benturan nilai yang dihasilkan oleh pendidikan yang berbeda dengan pola asuh yang tidak sama. Pandangan pendidikan adalah sekolah yang tampaknya berkembang dalam keluarga saat ini memperberat tugas sekolah dalam mencerdaskan anak didiknya. Hal demikian akibat pelepasan peran keluarga yang ditumpahkan kepada pihak sekolah. Sementara dalam pendidikan, konsepsi *long life education* mestinya tetap dijalankan. Itu berarti bahwa tidak ada lorong waktu kosong yang tidak diisi dengan pendidikan. Keluarga tampaknya perlu menyisihkan waktu untuk anak-anaknya dirumah sehingga sepulang sekolah, anak masih berkesempatan bertemu dan berinteraksi dengan orangtuanya, ketimbang anak *dipaksa* dengan jadwal padat untuk melakukan kursus-kursus yang ada diluar rumah.

Disamping persoalan diatas kepercayaan terhadap sekolah *eksklusif* berkecenderungan meningkat, terutama yang memiliki dana memadai, kendati ada resiko perbenturan nilai. Namun pendidikan semacam diatas sudah mulai menempati prestise tertentu dalam banyak keluarga. Dengan prestise semacam itu, besarnya biaya menjadi tidak terlalu diperhatikan. Ujungnya bisa terjadi pengeluaran lebih besar ketimbang pendapatan dan dilakukan dengan penuh

kebanggaan. Meningkatnya kebutuhan biaya tidak lepas dari pemikiran untuk memenuhinya. Ketika orientasi prestise dalam pendidikan sudah melanda para PNS, maka hal tersebut dapat mengganggu konsentrasi kerja. PNS yang memiliki anak di sekolah semacam ini bisa berhitung cermat dari sisi pembiayaan, disamping kemungkinan perbenturan nilai dengan pihaknya. Kebutuhan dana yang diperlukan menuntut kerja berorientasi uang bagi yang tidak memiliki gaji yang memadai. Mungkin kondisi ini bisa menghasilkan kinerja yang lebih besar jika dapat menghasilkan tambahan pendapatan dari pekerjaannya, namun juga bisa sebaliknya.

Orientasi keliru dalam pendidikan bisa menghasilkan pendidikan menjadi terasa lebih mahal dan komersial. Dampaknya biaya yang perlu ditanggung orangtua yang anaknya sekolah bisa lebih mahal. Ujung dari ceritera seperti itu bisa mendorong pemikiran kreatif dan nakal yang direalisasikan menjadi komersialisasi jabatan. Bisa saja tanpa pengawasan dan pembinaan yang baik akan memunculkan prinsip "ada uang ada pelayanan".

Politik

Berbicara politik paling tidak berbicara hak dan kewajiban, baik pemerintah maupun warganegaranya. Dimulai dari hak warganegara yang perlu dipenuhi pemerintah, hak warganegara tidak lebih penting daripada kewajiban, menentukan pemimpin bangsa sebagai tindakan penting, kebebasan berserikat dan saling menghormati pilihan politiknya. Dalam praktiknya, persoalan politik seringkali tampil menjadi urusan parpol. Ujungnya anggota dewan yang telah menjadi wakil rakyat pun tetap saja bersikukuh menjadi wakil parpol. Kasus bank

century yang menimbulkan kekisuhan dalam rapat DPR menunjukkan kemampuan untuk memisahkan fungsi wakil rakyat dari wakil parpol masih rendah.

Kesepakatan parpol dan juga pemerintah untuk melakukan pendidikan politik menjadi penting, bukan dengan cara ceramah dan diklat, namun dengan teladan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Kewajiban pemerintah dan juga parpol yang ada untuk melakukan upaya membuka kebebasan menentukan hak politiknya, baik dalam menentukan pemimpin lokal maupun pemimpin nasional. Kewajiban pemerintah pula untuk mendorong masyarakat mengedepankan kewajibannya daripada haknya sebagai warganegara. Dengan kemampuan mendorong kesadaran politiknya, masyarakat akan memiliki peran penting dalam mempercepat proses perubahan paradigma dari *administration of publik, administration for publik* ke *administration by publik* (Utomo, 2004)

Dengan peran masyarakat semakin besar, maka peran pemerintah bergeser menjadi fasilitator yang menyiapkan kebutuhan masyarakat dalam menjalankan tugas kolektifnya terhadap bangsa dan negara. Hadirnya berbagai lembaga publik seperti Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Pemilihan Umum dapat dipandang sebagai upaya kearah itu. Namun demikian kehadiran lembaga semacam itu masih menjadi alat politik pejabat pemerintah dalam memperlancar tujuan dan kepentingannya. Untuk itu, independensi perlu terus dibangun dengan pola *satata sariksa sabobot sapihanean⁶, silih igelan, silih ayunkeun⁷*. Konsepsi yang dimaksud adalah kemampuan untuk saling mengontrol dan berbagi

⁶ Bahasa sunda : saling mengontrol

⁷ Bahasa sunda : harmonisasi

tanggung jawab secara proporsional tanpa saling mengganggu dengan semangat saling menghargai dan saling menyemangati antara pemerintah maupun masyarakat.

Dengan semangat diatas, saling menjerumuskan dan saling jengah merupakan perilaku keliru yang perlu dikoreksi bersama. Pemerintah maupun masyarakat perlu dapat dipegang janjinya. Banyaknya kontrak politik yang didorong elemen masyarakat terhadap figur yang ingin maju sebagai pemimpin, bisadijadikan bukti bahwa janji yang diucapkan seringkali lip-service yang tidak dapat dipercaya. Jika demikian, maka krisis kepemimpinan akan menjadi lebih panjang dan rumit. Masyarakat akan bersikap apatis terhadap kegiatan politik seperti pemilu dengan tingkat golput yang terus meningkat. Bisa jadi sebagian besar dilakukan oleh anggota masyarakat yang telah memiliki pendidikan lebih baik dengan akses terhadap informasi yang baik pula.

Independensi PNS tampaknya perlu terus digiring untuk menjadi pengawal politik dalam berbagai *event* politik yang dilakukan oleh bangsa ini. Dengan independensinya, PNS bisa menjadi pelaksana tugas negara tanpa harus dibebani oleh afiliasi politik tertentu. Tidak boleh ada lagi PNS yang menjadi simpatisan parpol yang memenangi pemimpin daerah lebih menonjol karirnya, sementara yang tidak malah meredup. Bila demikian, PNS akan menjadi bingung karena dihadapkan pada situasi yang tidak pasti ketika sedang pemilu ataupun pilkada. Namun demikian, untuk memberikan kontribusi politiknya, diperlukan kesempatan untuk melakukan kebebasan berserikat agar aspirasi dan pandangan politiknya bisa tersalurkan dengan sehat. Mungkin tidak mendukung parpol

tertentu, namun mendukung program tertentu yang ditawarkan parpol ataupun calon pemimpin. Bisa juga terlibat dalam dialog terbuka dengan para figur tersebut tanpa dihantui oleh ketakutannya dalam karir.

Hukum

Hukum adalah norma formal yang menjadi landasan bertindak warganegaranya, termasuk aparat pemerintah. Penegakan hukum yang obyektif merupakan harapan agar hukum memiliki kewibawaan. Peraturan kepegawaian juga adalah hukum yang perlu ditegakkan, demikian halnya dengan peraturan produk bersama antara legislatif dengan eksekutif. Kasus Sengkong Kartatuhun 1980-an merupakan *perselingkuhan* dalam penegakan hukum yang menghasilkan ketidak-adilan dalam penegakannya. Zaman reformasi ini, ketidak-adilan bisa diminimalisasikan dengan cepat agar hukum memiliki wibawa.

Penindakan yang salah dan memberikan penghargaan bagi yang menatai hukum tampaknya menjadi pekerjaan rumah bagi setiap elemen bangsa. Bertahannya korupsi, nepotisme dan juga kolusi merupakan indikasi bahwa penegakan hukum masih dalam tahap awal yang perlu terus ditingkatkan. Tatkala penangkapan besan presiden dalam kasus BLBI, misalnya, bisa dipandang sebagai upaya kearah itu kendati tidak terlalu signifikan. Masih perlu dilihat kecermatan emosional dalam hubungan keduanya. Berbagai kasus yang menuat masih menunjukkan adanya kekeliruan dan diskrimasi dalam penegakan hukum yang perlu terus disempurnakan.

Sumber Daya Alam

Rusaknya alam terkait dengan menipisnya sumber daya alam yang tersedia. Keharusan melakukan analisis dampak lingkungan (Amdal) bagi pengusaha yang akan melakukan pembangunan merupakan upaya pencegahan rusaknya sumber daya alam yang ada. Namun pada kebanyakan kasus, Amdal dipandang sebagai persyaratan administratif dalam pengajuan izin kegiatan usaha. Dampaknya alam tidak bisa dicegah dari kerusakan. Berbagai gangguan alam yang terjadi seperti banjir dan megejutkan ambrolnya bendungan situ Gintung merupakan bahan pengkajian ulang agar sumber daya alam bisa diselamatkan.

Di daerah hulu, longsor menjadi pemandangan menarik untuk disimak dan dihayati. Barangkali alam sedang mengingatkan manusia agar pandai merawat apa yang telah dianugerahkan Tuhan kepadanya. Mungkin juga mengingatkan agar manusia bisa bersyukur atas limpahan karuni-Nya. Atau alam meminta perhatian agar manusia memiliki empathy kepada alam dan isinya. Bila hal itu yang terjadi, maka sebenarnya manusia sudah mengingkari kodratnya sebagai khalifah di bumi ini. Banyak yang sudah merampas ruang gerak alam sehingga keseimbangan terganggu. Kekeringan disaat kemarau dan banjir disaat hujan bukan kejadian langka. Tatkala ada longsor di hulu, bisa jadi isyarat akan adanya ancaman banjir di hilir.

Kecanggihan teknologi yang diciptakan manusia tampaknya kewalahan mengatasi kerusakan alam yang ditimbulkannya. Alam yang dieksploitasi besar-besaran tentu saja menjadi marah. Kemarahan alam ini yang tidak diperhitungkan teknokrat karena hal itu berada diluar hitungan matematis. Mungkin sebelumnya

alam memberikan isyarat yang dipahami oleh sesepuh yang memiliki kearifan lokal. Hanya saja kearifan tersebut kadang dianggap tertinggal sementara kesombongan manusia *cerdas* dengan teknologi tingginya kadang dideklarasikan sebagai keperkasaan manusia modern.

Pertumbuhan populasi manusia seringkali menuntut pemenuhan rumah yang dipersepsikan sebagai peluang keuntungan material. Semakin banyak rumah didirikan, semakin besar keuntungannya. Dengan mengatasnamakan pembangunan, sawah pun *digelandang* menjadi rumah, kantor, pabrik serta tempat bisnis dan hiburan. Sejumlah pepohonan ditumbalkan untuk melengkapi pembangunan tersebut. Populasi pohon besar berbanding terbalik dengan populasi manusia. Ujungnya pembangunan itupun merambah ke perbukitan seperti Bopuncur dan Bandung Utara yang ditumbuhi rumah dan vila.

Konon sawah menjadi tampungan air yang mengalir dari hulu. Pepohonan besar di hulu pun menjadi *manajer* untuk mengatur air sebelum mengalir ke hilir. Debit air *dikelola* di hulu sebagai persediaan air sebelum dikirimkan ke hilir. Tidak ada erosi karena kekokohan akar pepohonan besar yang tidak dicampuri manusia menjadi *benteng* alam yang kokoh. Dampaknya sawah pun bisa diairi sepanjang musim. Padi pun sehat berbinar dan bernapas lega sehingga memberikan sumbangan panen berlimpah kepada manusia.

Bagi masyarakat sunda misalnya, sawah⁸ bukan hanya mata pencaharian. Ada kearifan lokal didalamnya. Sawah bisa ditafsirkan hidup harmoni dengan alam. Tidak sedikit upacara dalam rangka menanam padi dan panen. Bahkan ada

⁸ Asep Sumaryana, Kompas, 4 Maret 2009

*pamali*⁹ jika padi dijual langsung dari sawah saat panen. Padi justru diangkut ke *leuit*¹⁰ sebagai persediaan hidup sepanjang musim. Hal itu berarti bahwa sawah patut dipertahankan dari alih fungsi lahan.

Pergeseran nilai yang disebabkan perkembangan ilmu pengetahuan menyebabkan pandangan terhadap sawah pun berubah. Sawah tidak lagi dipandang sebagai warisan leluhur yang didalamnya terkandung muatan budaya leluhur. Sawah pun telah terseret oleh kebutuhan perumahan ataupun industri. Sangat mungkin demikian, karena upaya mempertahankan sawah pun semakin rendah tergilas oleh pandangan baru dari generasi yang memiliki nilai dari pesatnya ilmu pengetahuan yang dihirupnya.

Musim tanam sudah berjalan mekanistik. Upacara yang biasa dilaksanakan sudah semakin pudar ditinggalkan. Demikian halnya dengan panen. Petani sudah menganggap bertani sebagai pekerjaan golongan rendahan. Anak petani yang bersekolah menengah keatas pun tidak didorong menjadi petani yang inovatif, namun didorong menjadi birokrat atau eksekutif muda. Yang menarik bahwa lulusan fakultas pertanian pun dipastikan tidak banyak yang kembali membangun pertanian untuk kejayaan bangsa.

Bisa jadi orangtua petani menganggap pertanian sebagai usaha yang selalu merugi. Kelangkaan pupuk semakin memicu *antipati* banyak generasi petani untuk *hengkang* dari dunia yang menyebabkan dirinya lahir dan berkembang. Lahan pertanian yang dijual kemudian dialihfungsikan seakan tidak menjadi pikiran komponen petani. Pertanian yang meninggalkan kerugian ketimbang

⁹ Larangan dalam bahasa sunda yang tidak dilandasi alasan rasional

¹⁰ Tempat menyimpan padi yang umumnya terbuat dari kayu

keuntungan melahirkan guyonan *tani tinggal daki*¹¹. Yang berarti bertani tidak menyebabkan hidupnya mujur dan *nanjeur*¹².

Pemikiran semacam demikian sudah menempatkan sawah sebagai *pangupa jiwa*¹³ belaka. Kondisi ini memudahkan perubahan terhadap kegiatan yang lebih menguntungkan. Bisa jadi penggej ataupun buruh pabrik dianggap lebih menguntungkan ketimbang bertani. Rasa mencintai bergeser kearah yang lebih rasional. Bisa saja hal semacam ini mempermudah orang untuk mengubah fungsi sawah ke fungsi lain yang dianggap lebih menjanjikan.

Ada upaya pemerintah memperketat perubahan sawah ke fungsi lain. Hanya saja upaya ini bisa dianggap diskriminasi jika sawah dianggap sebagai pencari nafkah. Artinya jika perubahan sawah menyebabkan mantan petani memperoleh keuntungan lebih besar, maka peluang semacam itu tidak boleh ditutupnya. Jika ditutup, elemen petani akan menganggap bahwa dirinya sebagai tumbal mempertahankan swasembada atau kecukupan pangan tanpa ada *rewads* yang diterimanya. Jika memang seperti itu keadaannya, maka kecemburuan sosial dari para petani akan semakin besar saja.

Mungkin saja pemerintah daerah belum sepakat terhadap pengetatan alih fungsi sawah. Masih ada saja pemda menganggap alih fungsi sebagai sumber PAD, penyerapan tenaga kerja bkal serta memenuhi kebutuhan rumah bagi penduduknya. Di kota Bandung, penyempitan luas lahan pun terus berjalan. Namun demikian institusi daerah yang ditugaskan mengelola pertanian tetap saja ada. Ini berarti ada pemborosan dari sisi anggaran atas tugas pokok yang tidak

¹¹ Tidak menguntungkan dan lusuh

¹² Sunda : maju

¹³ Ajang pencari nafkah

signifikan. Perkembangan perubahan lahan sawah umumnya berubah menjadi perumahan atau industri. Hanya saja, dampak negatif susulannya sering tidak dipertimbangkan. Kasus pencemaran sawah oleh industri yang dibangun di bekas masih menjadi potret buram perubahan fungsi tersebut, disamping luputnya tenaga lokal yang bisa diserap di industri tersebut.

Mempertahankan sawah sebagai identitas masyarakat petani perlu mengubah pertanian dari sekedar pekerjaan menjadi lebih prestisius. Pengadaan pupuk murah, sistem irigasi yang memadai, bantuan benih dan modal yang mudah, penghargaan bagi penduduk yang menggeluti pertanian serta melestarikan nilai-nilai yang terkandung didalamnya pun perlu terus dikembangkan. Pemahaman pemerintah dan masyarakat terhadap nilai sawah perlu dikembangkan dalam pendidikan yang bermuatan lokal di sekolah.

Bisa jadi pemerintah lokal juga memeriahkan keberhasilan panen petani dengan syukuran yang diselenggarakan pemerintah setempat. Bisa saja ada pameran pertanian yang diaktori petani dengan biaya pemerintah. Bisa ada wayang golek atau hiburan lain bagi kesuksesan petani sekaligus menghibur para petani yang bekerja keras mempertahankan sawah dari alih fungsi lain. Bisa ada penghargaan petani terbaik dalam acara semacam itu sebagai bentuk perhatian pemerintah.

Jika memang berbagai kemudahan dan penghargaan bagi petani tidak pernah terwujudkan, apalagi tanah dipandang sebagai sumber PAD, maka sama artinya melakukan *eksploitasi* terhadap petani. Bila hal tersebut terus berjalan, maka kearifan lokal sawah pun tergerus oleh semangat komersialisasi lahan dan

pangupa jiwa. Sangat mungkin kemudian anak cucu tidak lagi mengenal tandur, ngarambet, gacong, ngawuluku, leuit dan simbol yang kerkaitan dengan pertanian. Jika sudah demikian, maka kearifan lokal pun sedikit-sedikit akan pula.

Bukan hanya sawah, kebun pun memiliki nasib yang hampir serupa. Kegiatan perkebunan sering dianggap sebagai pengrusakan terhadap lingkungan karena ada usaha pembakaran dan penjarahan. Kasus Palintang¹⁴ yang pernah terjadi tahun 2005 misalnya memberikan arti bahwa petani ladang dianggap *musuh* yang mengganggu. Padahal dengan pemberdayaan petani semacam ini, bisa jadi pengawasan terhadap sumber daya alam yang ada bisa lebih besar dan efektif ketimbang dengan merekrut pihak lain yang tidak memiliki keterikatan emosional dengan alam sekitarnya.

Pertumbuhan ekonomi dan hiruk-pikuknya kehidupan perkotaan membuat sebagian penduduknya melirik suasana perbukitan. Didukung oleh penghargaan terhadap pekerjaan yang berkaitan dengan pelestarian alam yang rendah, maka pengrusakan alam pun tidak dirasakan sebagai kedzoliman terhadap kehidupan. Bukit rindang pun menjadi sasaran kelompok *the have* semacam itu. Pengembang membacanya sebagai peluang bisnis. Sebagian pepohonan dibinasakan, sebagian lagi di bonsai. Kehidupan pohon pun tidak senyaman sebelumnya. Mungkin banyak pohon menderita, sakit kemudian mati dan tumbang tanpa diduga manusia. Tumbangnya pohon bisa menyebabkan penghuninya kehilangan tempat tinggal sehingga *gentayangan* mengganggu manusia yang invasi ke *hutan*.

¹⁴ Kampung dipegunungan yang masuk wilayah kabupaten Bandung dan berbatasan dengan Sumedang

Orang hilir mengalami kerugian pula. Musim hujan sawahnya terendam, sementara musim kemarau kekeringan. Orang pun tidak lantas mencari solusi dengan arif, namun memvonis sawah sebagai penyebab kerugian. Keadaan ini pun dianggap peluang oleh pebisnis untuk mengalih-fungsikan sawah. Dengan perubahan tersebut, penghuni sawah pun kehilangan habitatnya. Tikus dan sebangsanya yang digambarkan sebagai siklus kehidupan dalam pelajaran biologi kehilangan mata rantainya. Siklus hidup terganggu, kesehatan alam terancam.

Bagi masyarakat kota Bandung kerusakan alam di WBU merupakan gangguan bagi masyarakat dibawahnya. Banjir dan gangguan lainnya muncul akibat penghijauan diatas tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Konsepsi rumah taman yang dilakukan di WBU tampaknya tidak banyak dilakukan dan hanya menjadi kedok agar izin bisa keluar. Kenyataannya, rumah yang ada menjadi sarat dengan beton yang kedap penyerapan air. Dampaknya air lebih banyak dialirkan ke bawah pada saat hujan berlangsung. Kondisi ini menyebabkan volume air dibawah menjadi sangat besar dan menyebabkan banjir. Dengan peninggian beberapa jalan di daerah bawah kota Bandung,

Berubahnya suhu udara kota Bandung yang semakin panas, bisa saja terkait dengan kesenjangan kebutuhan oksigen dengan suplai yang dihasilkan oleh banyak ragamnya tanaman penghasil kesejukan dan kerindangan. Dengan gerakan pembuatan taman yang berjalan, tidak berarti kebutuhan tersebut akan dapat dipenuhi jika konsepsi taman berkisar pada pemenuhan ruang hijau dengan bunga dan pot yang dipajang di perempatan jalan. Konsepsi taman tampaknya mesti diubah menjadi penghijauan yang selain memberikan kerindangan dan

kenyamanan, juga memiliki kemampuan menyerap air dalam tanah sebagai persediaan air resapan untuk mengurangi kurangnya air tanah bagi kehidupan.

Dengan banyaknya tanaman hijau, bukan hanya siklus kehidupan terus berjalan sehingga keseimbangan hidup terjaga, namun juga akan berakibat mengurangi efek penyakit yang ditimbulkan oleh kerusakan alam. Tanpa keseimbangan ekosistem, penyakit yang sebagian diredam alam, kini ditumpahkan kepada manusia. Banyak penyakit baru yang diderita manusia. Semakin banyak dokter yang mencoba membuat terapinya. Tidak semua bisa diatasi sehingga memunculkan pengobatan alternatif. Manusia banyak yang kewalahan. Mungkin itu akibat *kutukan* alam yang suaranya tidak diindahkan. Hubungan hulu dan hilir pun seakan terputus dengan ulah manusia yang semakin serakah. Alam pun menjadi enggan bersahabat dengan manusia yang khianat.

Butuh kearifan untuk membaca dan mendengarkan keluhan alam. Berbagai bencana yang timbul seperti banjir yang semakin meluas di kota Bandung serta bencana tanah longsor Dewata Ciwidey tahun 2010, bisa jadi ciri keperkasaan alam jika sedang murka. Atau juga kelemahan manusia yang sombong. Kebiasaan menghitung keuntungan material perlu diubah dengan keuntungan sosial, spiritual dan ekologis. Keharmonisan dengan alam perlu dilakukan dengan menempatkan alam sebagai sesama makhluk Tuhan. Hal itu bisa sama artinya dengan menyelamatkan kehidupan anak-cucu. Tentu tidak berguna materi melimpah jika bencana selalu mengintip. Percuma juga kendaraan bagus jika dintai pohon tumbang. Demikian dengan kemampuan membangun jalan yang kemudian rusak oleh arus banjir.

Mungkin tidak perlu lagi kikir untuk tumbuh-kembangnya pepohonan disekitar kita. Tidak perlu kikir untuk meluangkan waktu merawat ciptaan Tuhan yang ada. Tidak boleh berhitung untung-rugi secara material. Mungkin perlu menghentikan dikalkulasi profit materi yang dihasilkan tiap jengkal tanah yang dimiliki. Pengembang pun tidak boleh kikir dengan penyediaan ruang terbuka yang hijau yang menjadi paru-paru warga serta tempat bermain anak. Jangan pula *jijik* dengan jalan tanah sehingga perlu dibeton dan kedap serapan air. Kalau perlu gunakan paving block agar air tetap bisa meresap.

Pemerintah adalah pihak yang paling kompeten untuk menyelamatkan alam. Dengan kebijakan yang bertumpu pada kearifan lokal, sawah pun dicegah dari kekeringan dan alih fungsi. Penggundulan bukit pun perlu dicegah dengan tangan perkasa pemerintah. Tidak boleh ada pejabatnya yang justru memiliki vila di bukit. Komposisi ruang terbuka dengan ruang terbangun perlu ditegaskan dan ditegaskan. Pengembang yang membangkang selayaknya diberikan sanksi kurungan dan denda, sementara masyarakat yang berkorban membela alam patut mendapat penghargaan.

Orientasi pada pemupukan PAD dari perizinan pemanfaatan lahan perlu dihentikan. Pelayanan prima dalam perizinan tidak boleh digampangkan jika berdampak rusaknya alam. Kebepihakan kepada alam sudah mulai terwujud karena alam pun membutuhkan kasih sayang dari manusia. Untuk itu, eksploitasi alam bisa berarti kekejaman terhadap sesama yang perlu dihindari oleh manusia beradab.

Bencana yang datang bertubi, bisa jadi reaksi alam atas kenistaan yang diperbuat manusia. Untuk menanggulangnya tentu bukan hanya dibangun bendungan dan peninggian jalan, bukan juga dibuat kanal dan benteng. Namun perlu kearifan manusia menyikapi alam. Mungkin bisa diperoleh dari calon legislatif yang akan tampil. Bisa juga dari perjalanan karir birokrat yang peduli lingkungan. Kepedulian dan kemauan merawat alam dan tumbuhan yang ada akan membuat ruang gerak pohon semakin leluasa dan tumbuh sehat serta kuat. Dengan demikian, alam pun berterima kasih kepada manusia melalui sumber mata air yang berlimpah, kurangnya bencana, serta kenyamanan hidup sampai anak-cucu.

Hicks (1972) memandang bahwa munculnya ketimpangan di balik pengelolaan sumberdaya alam merupakan konsekuensi logis dari meluasnya pengaruh modernisasi (berupa ilmu pengetahuan, pola hidup moderen, teknologi, dan kapitalisasi) dalam lingkungan alamiah manusia. Walaupun demikian, upaya-upaya strategis dan terencana dalam kegiatan administrasi diperlukan dalam rangka meminimalisir permasalahan pasca pengolahannya, salah satu upaya yang dilakukan adalah menginventarisir potensi sumberdaya alam dan keanekaragaman hayati tersebut, upaya ini sebagai referensi ilmiah agar manusia terhindar dari masalah pengrusakan dan penyusutan potensi alam di sekitarnya, sehingga mampu menyatu secara harmonis.

Sebaliknya Walker (1982) memandang bahwa sangat tidak adil apabila menyalahkan faktor modernisasi sebagai akibat tunggal dari munculnya berbagai kerusakan alam di balik aktivitas manusia tersebut, sebab modernisasi selalu

bersifat netral dalam penerapannya, adapun faktor-faktor munculnya masalah di balik penerapannya, itu karena kelemahan dan ketidakmampuan manusia dalam memanfaatkan nilai modernisasi secara tepat dan benar, sehingga muncul masalah kerusakan alam tersebut. Pendapat Walker berkaitan dengan persepsi bahwa modernisasi merupakan keharusan. Yang mungkin dilupakan nya adalah modernisasi merupakan totalitas perubahan yang didalamnya mengandung budaya Barat yang turut menyatu dalam modernisasi semacam itu. Tidak salah jika kemudian modernisasi pun berubah penafsiran menjadi weternisasi.

Pemikiran Ndraha (1989) agak mengena dengan kondisi setempat, bahwa modernisasi hanya pencetus munculnya kerusakan tersebut, kerusakan lebih disebabkan oleh ketidak-jujuran dan adanya kasus monopolisasi sumberdaya alam oleh segelintir orang, sehingga menghalangi peran akuntabilitas dalam pengelolaannya. Dengan demikian disimpulkan bahwa sebagaimana penjelasan inventarisasi sumberdaya manusia, masalah yang muncul di balik inventarisasi sumberdaya alam ini lebih bersifat penyesuaian dalam kegiatan masyarakat dan sebagai alat kontrol bagi kegiatan perencanaan tata ruang, ketimbang bertujuan untuk menghentikan maupun menjadi penghambat terhadap intensitas hubungan kausalitas.

Penduduk

Pembangunan kependudukan diletakkan dalam tiga pilar, yakni kesehatan, daya beli dan pendidikan. Penduduk yang sehat akan menjadi aset berharga bagi negeri, demikian halnya dengan penduduk yang memiliki daya beli tinggi akan meringankan pemerintah dalam penyediaan lapangan kerja dan menaikkan

pendapatan pemerintah dari sektor pajak dan retribusi. Penduduk yang berpendidikan baik akan membantu pemerintah dalam melakukan kontrol. Bagi pemerintah yang otoriter, kehadiran *intelektual* ini bisa jadi merepotkan.

Pergeseran penduduk kota Bandung dipengaruhi oleh perkembangan sektor pendidikan, usaha dan pemerintahan yang berpusat di Bandung. Dengan kondisi ini penduduk kota Bandung terus berkembang sehingga momen lebaran misalnya, sering diduga akan menambah penduduk kota semakin lebih besar. Dengan kota terbuka, hal demikian menyebabkan kota Bandung belum bisa mengatasi perkembangan penduduknya. Ada pengaturan bahwa yang boleh pindah ke kota Bandung adalah penduduk diluar yang akan meneruskan sekolah atau telah memperoleh pekerjaan di kota ini. Hal demikian didukung pula dengan operasi yustisi yang menjaring penduduk liar kota Bandung. Namun hal demikian belum bisa diandalkan. Selain bisa ada penduduk luar kota yang sedang melakukan perjalanan di kota Bandung, juga tidak sedikit orang yang berada di kota ini untuk usaha dan kembali pada sore hari (commuter).

Persoalan penduduk ini menjadi menarik ketika memerlukan ruang hidup. Penduduk luar kota yang memiliki kemampuan keuangan yang cukup bisa saja memiliki rumah di kota Bandung dan dijadikan tempat beristirahat. Bagi penduduk lain yang tidak beruntung bisa mengisi ruang yang ada sepanjang rel kereta api atau sepanjang sungai Cikapundung. Di beberapa tempat banyak rumah kumuh berjejer di lahan milik PT KAI yang ada di kota Bandung. Yang menariknya, jaringan PLN dan juga telepon bisa masuk ke rumah seperti itu. Hal

demikian menunjukkan bahwa pelarangan pemerintah kota Bandung masih belum didukung oleh instansi terkait lainnya.

Padatnya penduduk di daerah aliran sungai ditambah dengan tingginya volume air yang datang dari wilayah Utara kota Bandung menyebabkan gangguan yang semakin tinggi di daerah bawah. Gangguan yang serng didami oleh penduduk di bawah seringkali dipandang sebagai *nasib* dan menjadi familiar dengan bencana semacam itu. Namun demikian, persoalan kesehatan menjadi persoalan yang mengemuka pada saat bencana datang. Demikian halnya dengan daya beli kelompok pinggiran ini pun menyebabkan tingkat kesehatan menjadi rendah. Kemampuan yang rendah menyebabkan kemampuan untuk menyekolahkan anak pun tidak besar. Banyak anak yang kemudian menjadi pengangguran karena tingkat pendidikannya rendah. Menjadi tukang ojeg, buruh dan juga pemulung banyak dipilih karena desakan kebutuhan hidup perlu terus dipenuhi. Yang juga dilakukan adalah menjadi PKL dan pengemis.

Pedagang kaki lima (PKL) tampaknya selalu menarik dengan seringnya terjadi benturan dengan petugas Satpol PP. Perlawanan dari kalangan mereka menjadi pemandangan biasa. Rebekasi dan penertiban diidentikan dengan *pembuangan* sebagai tindak lanjut dari anggapan *pengacau* ketertiban. Pandangan tersebut bisa berangkat dari asumsi *wiri-wiri* ada PKL kesemrawutan terjadi. Bisa benar bila hal demikian terkait PKL, namun kesemrawutan seringkali disebabkan oleh penumpukan orang yang ada disuatu tempat yang kemudian mengundang PKL datang memanfaatkannya.

Jika dikatakan bahwa PKL mengikuti keramaian, bukan menciptakannya, maka kelihatannya hal ini benar jika mengikuti keadaan di daerah Punclut dan Cibiru Utara. Keramaian orang yang berjalan kaki pagi di hari libur mengundang kehadiran mereka. Yang selalu menarik adalah mempertahankan keramaian tanpa PKL. Tidak sedikit pengurusan PKL diarahkan ke tempat pinggiran yang jauh dari keramaian dan penumpukan orang. Dalam praktiknya, PKL memanfaatkan lalu lalang orang sehingga jalan yang dijadikan lalu lintas orang digunakan sebagai tempat usaha mereka. Ketika lalu lalang usai, PKL pun sirna tanpa jelas kemana perginya.

Konsep penyebaran keramaian akan turut menyebarkan PKL juga. Pembangunan lokasi hiburan, belanja terpadu dan kantor pemerintahan yang tersebar tampaknya perlu menjadi pemikiran baru ketimbang mengusir PKL di suatu tempat untuk kemudian dijadikan lokasi mal atau supermarket. Untuk penyebaran ini tentu juga akan dipandang pemerataan pembangunan wilayah serta perhatian pemerintah kepada setiap warganya yang juga tersebar. Dalam konteks ini pembangunan sarana hiburan dan rekreasi yang tersebar dapat menciptakan keramaian sekaligus mendatangkan PKL juga.

Di tempat sepi yang diarahkan sebagai tempat pindahan PKL itu dirancang sebuah wilayah dengan berbagai fasilitas pendukungnya. Dengan jalan, tempat ibadah, olahraga dan lingkungan yang asri, masyarakat dan juga pihak terkait dapat menggunakannya sebagai lokasi hiburan dan rekreasi. Pada saat keramaian sering terjadi, PKL pun datang dengan sendirinya. Kehadiran PKL seperti itu bisa mengurangi populasi PKL di tempat yang ingin dibersihkan darinya. Konsep kota

satelit yang pernah dipopulerkan tampaknya perlu dibangun dengan filosofi tersebut sehingga rongga-rongga untuk PKL yang mudah disinggahi pejalan kaki tetap diperhatikan.

Berkembangnya PKL bisa berarti kota semakin ramai dan penduduk semakin bertambah. Kondisi ini bisa saja ada penduduk yang melanggar tata ruang karena kebutuhan lahan semakin besar. Kehadiran kelompok penduduk untuk mengawasi pertumbuhan penduduk yang terkait dengan pelanggaran fungsi ruang seperti diatur UU 24/1992 dan kemudian diubah menjadi UU No 26/ 2007 menjadi semakin penting. Keperluannya supaya dapat memberikan kontribusi pikiran dalam implementasi dan pemantauannya. Konsekwensinya adalah pemahaman penduduk terhadap tata ruang yang ada. Dengan pemahaman seperti itu, perubahan penduduk yang berkembang dapat mengikuti tata ruang yang berlaku. Demikian halnya ketika terjadi perubahan yang ada di WBU dapat dengan segera diikuti perubahan dan penyimpangannya untuk dilakukan koreksi. Hanya saja koreksi yang beberapa kali dilakukan oleh masyarakat sering berbenturan dengan kepentingan sekelompok pejabat yang terkait dengan pemanfaatan ruang disana.

Faktor penduduk juga terkait dengan asal daerah. Bisa jadi penambahan penduduk kota Bandung disebabkan oleh harapan hidup yang lebih baik. Atau karena kondisi kota yang menyenangkan. Dengan demikian, tidak hanya penduduk luar yang mencari kehidupan di kota Bandung, namun juga penduduk yang menginginkan hidup di kota ini. Dampaknya selain terjadi kekumuhan yang disebabkan oleh penduduk luar yang hidup dipinggiran sungai

dan memperkumuh beberapa wilayah kota Bandung bawah, dan bantaran sungai yang ada.

Kesenjangan hidup antara penduduk kaya dengan miskin juga berkembang di banyak kota besar termasuk kota Bandung. Faktor daya beli, pendidikan dan kesehatan berkaitan erat. Penduduk miskin yang memiliki daya beli rendah berdampak rendahnya minat menyekolahkan anak, dan persoalan kesehatan umumnya diatasi oleh obat warung yang murah meriah. Sementara bagi penduduk kaya dan terdidik, tidak berarti pula kesehatannya dapat tejamin. Kesibukan penduduk kaya dalam mencari uang seringkali menyebabkan anaknya terlantar dan bermasalah dalam kesehatan karena pengasuhannya dipercayakan kepada pengasuh. Demikian halnya anak yang sudah menginjak remaja dan memiliki masalah dalam pergaulan seringkali tidak dideteksi dengan baik oleh orangtuanya. Dampaknya di kota Bandung ini semakin tinggi tingkat penggunaan narkoba yang mengancam kehidupan penduduk kota.

Sebagai salah satu prioritas kota Bandung untuk pengembangan kawasan strategis (yakni strategis di bidang ekonomi, industri, pariwisata, dan jasa), seperti diakui Raharjo¹⁵, perkembangan kawasan Bandung Utara di 20 tahun terakhir nampaknya semakin memperlihatkan keberadaannya sebagai kawasan strategis. Pembangunan berbagai sarana dan prasarana untuk memenuhi tuntutan pengembangan aspek-aspek kemajuan tersebut telah di bangun secara besar-besaran dan megah, demikian halnya pengadaan sarana untuk kemajuan sumberdaya manusianya.

¹⁵ Disertasi, 2007

Bagi banyak penduduk setempat, pertumbuhan jumlah penduduk terkait dengan daya tarik yang semakin tinggi sehingga banyak yang memiliki rumah megah dan moderen mengancam wilayah Bandung Utara dengan berbagai masalah seperti banjir dan kesulitan air di musim kemarau, serta ancaman terhadap kesenjangan sosial ekonomi (polarisasi) antara penduduk yang mampu dengan yang tidak mampu. Ancaman terhadap masalah sosial ekonomi ini yang paling serius akan terjadi. Polarisasi dipicu oleh makin mahalnya harga lahan untuk sarana tempat tinggal maupun peruntukan tertentu lainnya (usaha bisnis, sarana olah raga, taman, dan tempat parkir), hal itu terjadi sejak warga yang kaya raya (umumnya pendatang dan etnis tertentu) mendominasi kawasan strategis dan penting, di sisi lain hunian bagi para warga biasa (umumnya warga asli) makin terpojok berdomisili di wilayah padat hunian yang akrab dengan kemiskinan dan termarginalkan dari sarana kepentingan publik maupun dari standar kelayakan hidup tertentu (aspek gizi, kesehatan, dan sanitasi).

Bisa jadi penduduk yang daya belinya rendah dan daya belinya tinggi berpotensi gangguan dalam kesehatan. *Loss generation* bisa terjadi jika persoalan penduduk seperti itu dibiarkan. Kedepan bisa jadi penduduk kota lebih banyak yang menjadi beban pemerintah kota ketimbang membantunya. Persoalan seperti demikian, tentu saja akan mengganggu pemerintah dalam menjalankan tugasnya.

Hubungan Sosial

Hubungan ini dapat dibagi dua. Pertama hubungan yang bersifat senasib dan sepenanggungan. Kelompok masyarakat yang melakukan hubungan ini umumnya berada pada kelompok masyarakat menengah kebawah. Indikator

kelompok masyarakat ini bisa dilihat dari jenis pekerjaan seperti pedagang kecil atau tingkat kedudukan dalam pekerjaan bila yang bekerja. Yang bekerja seperti ini paling tinggi menduduki posisi eselon IV di pemerintahan atau kelas menengah ke bawah bila di perusahaan swasta.

Dari sisi pendapatan kelompok diatas berada pada kisaran pendapatan rata-rata Rp 2 juta kebawah. Dari sisi rumah, umumnya kelompok ini mengisi rumah dengan type 45 kebawah di perumahan. Dalam kelompok rumah yang padat, masyarakat seperti ini hidup berdempetan dengan batas satu rumah dengan yang lain cukup rapat. Umumnya kelompok ini tinggal di gang. Kelompok masyarakat ini memiliki hubungan sosial yang bagus dengan keakraban yang cukup besar. Dalam kelompok ini komunikasi antar-warga cukup intensif, kekompakan pun bisa dijalin melalui komunikasi semacam itu.

Rasa senasib dan sepenanggungan tersebut mengental dalam suasana kehidupan yang umumnya serba terbatas. Saling meminjam atau saling meminta makanan bisa menjadi pemandangan keseharian. Kehadiran orang kaya dan atau terhormat bisa menolong memecahkan kesulitan hidup. Dengan kesanggupan orang kaya bergaul, figurinya akan menjadi tokoh yang bisa ditanya dan dipatuhi pandangan-pandangannya. Dalam kelompok ini figur RT dan RW menjadi penting dan menentukan. Figur tersebut menjadi tokoh dalam kelompok masyarakat ini sehingga efektivitas kerja RT-RW menjadi lebih tinggi.

Dalam masyarakat kedua adalah kelompok masyarakat sekepentingan. Umumnya kelompok ini tinggal di perumahan mewah, rumah besar pinggir jalan atau rumah yang dibentengi oleh pagar yang tinggi. Dengan pagar tersebut secara

sekuritas bisa dimaksudkan untuk melindungi diri dari gangguan penjahat atau gangguan keamanan, namun secara sosiologis bisa diartikan sebagai pembatasan diri dari lingkungan sekitar. Dengan demikian dalam kelompok rumah besar, umumnya pergaulan sangat terbatas dengan sesama warga. Keamanan dipercayakan ada petugas yang dibayar. Penghuninya serba ingin beres dan tidak mau direpotkan. Fungsi RT-RW umumnya berbeda dengan kelompok pertama. Dalam kelompok ini figur pengurus warga ditempatkan sebagai pihak yang bisa disuruh dalam menyelesaikan kepentingannya. Oleh sebab itu, pengurusan IMB ataupun KTP-KK biasa diurus oleh figur pengurus tersebut dengan bayaran yang menjanjikan.

Bisa jadi dengan tetangga tidak saling mengenal dan tidak perlu saling kenal. Kepedulian sesama juga tidak terbangun karena kepentingan dirinya dipenuhi oleh teman ataupun kedeganya yang jauh dari rumah. Bisa jadi kesempatan seperti ini menimbulkan kerawanan sosial seperti beberapa kali kasus pabrik narkoba yang berada di tipe lingkungan semacam ini. Kelompok seperti ini umumnya memiliki kedudukan di tepa kerjanya cukup tinggi. Kalau tidak pejabat, bisa jadi pengusaha atau petinggi parpol dan petinggi TNI-Polri.

Tidak berarti kedua kelompok ini berbeda terpisah. Ada yang menjadi pembatasnya, yakni kelompok rumah yang berbatasan dengan rumah-rumah kecil atau kumuh. Bagi kelompok pertama, kelompok kedua adalah pihak yang sulit untuk ditembus. Dipercaya oleh mereka bahwa kelompok kedua umumnya memiliki kekuasaan yang bisa menentukan siapapun. Oleh sebab itu, kelompok pertama memiliki kesantunan kepada kelompok kedua. Selain karena alasan

tersebut, kelompok kedua pun bisa ditempatkan sebagai sasaran permintaan bantuan ataupun sumbangan bagi kegiatan warga. Hanya saja ketika ada apa-apa yang terjadi dengan kelompok kedua, warga dikelompok pertama seringkali tidak bisa apa-apa. Berbagai kejadian perampokan di rumah mewah, misalnya, seringkali menjadi tontonan masyarakat karena tamu dengan perampok bisa tidak memiliki perbedaan yang signifikan.

Sementara itu di kelompok masyarakat pertama, kehadiran keluarga ataupun tamu yang berkunjung ke tetangga secara mudah diketahui karena tidak jarang tamu ataupun keluarganya dikenalkan penghuni rumah. Pola semacam ini memudahkan pengawasan sosial dengan sesama tetangga agar kejadian yang tidak diinginkan dapat dihindari sejauh mungkin. Namun yang bisa sering terjadi adalah praktik kejahatan yang seringkali tidak dipantau tatkala sudah dianggap dekat dengan seseorang tetangga. Ujungnya tetangga tertentu yang terkait dengan hal seperti itu bisa menjadi bulan-bulanan warga.

Ekonomi

Ketimpangan pendapatan antara kelompok kaya dengan miskin merupakan hal biasa dalam kota besar. Ketimpangan ini bisa memacu kecemburuan sosial. Kekompakan antara kelompok berpendapatan relatif sama akan menghasilkan solidaritas sosial yang cukup besar. Bisa jadi kelompok pendapatan kecil akan bergabung dengan sesamanya, demikian kelompok ekonomi kuat.

Dalam kelompok ekonomi lemah, pengangguran bisa jadi diselesaikan dengan mendorongnya menjadi PKL atau tukang parkir atau menjadi pemulung. Namun demikian tidak semua bisa didorong kesana. Pengangguran yang

berpendidikan tinggi biasanya lebih sulit didorong untuk menjadi pelaku ekonomi kecil. Rasa terpelajar menjadi hambatan psikologis untuk merækuni pekerjaan yang dianggapnya rendah. Kelompok itu umumnya mengharapkan bekerja sebagai karyawan atau PNS. Dampaknya, kelompok terdidik itu umumnya lebih memilih menjadi penganggur keimbang bekerja dalam kelompok usaha semacam itu.

Bagi pengangguran terdidik, petani pun bukanlah pilihan. Banyak yang kemudian meninggalkan pekerjaan orangtuanya di desa untuk pindah ke kota Bandung mencari peruntungan. Banyak yang gagal dan tidak mau kembali. Banyak yang kemudian mencoba pekerjaan lain yang dianggap terhormat seperti misalnya menjadi debt collector. Namun tidak sedikit yang gagal memperoleh pekerjaan. Dengan modal pendidikan yang cukup tinggi dengan penguasaan ilmu tertentu, banyak yang kemudian menjadi pelaku penipuan dengan cara yang *canggih* melalui ATM yang berdalih mengirimkan hadiah namun berbalik menjadi pengerukan dana nasabah. Yang pernah juga terjadi adalah menjual nama baik lembaga untuk menjaring korban dengan alasan studi banding ke luar negeri dengan keharusan membayar sejumlah uang. Ada lagi dengan modus operandi memasang iklan lowongan kerja dan diwawancara di hotel yang berujung keharusan membayar sejumlah uang. Kesanggupan membayar uang dari korban diiming-imingi dengan pekerjaan yang menjanjikan.

Pengangguran yang dialami orang terdidik berakibat potensi kejahatan yang mengkhawatirkan, sementara kejahatan yang dilakukan kelompok terdidik tanggung lebih kasar dan tidak sebesar kerugian yang dilakukan kelompok

terdidik. Katakanlah gangguan pencopetan berkelompok di angkutan umum yang banyak terjadi di Bandung. Kehilangannya bisa HP atau dompet yang berisi uang tidak terlalu banyak ketimbang ATM. Pengangguran semacam ini tentunya perlu diatasi karena akan mengganggu perekonomian masyarakat. Sementara itu banyak orang yang memiliki kekayaan melimpah. Ketimpangan ekonomi ini mempertajam kecemburuan sosial.

Rumah bagi sebagian orang mempermudah untuk melihat kemajuan ekonomi pemiliknya. Bukan hanya kualitas rumah, namun juga kuantitas rumah. Bisa jadi seseorang yang ekonominya maju memiliki banyak rumah dikota Bandung ini. Umumnya mereka akan tinggal di rumah yang memiliki prestise tertinggi. Dengan indikator rumah, tidak sedikit pejabat yang menggunakan symbol rumah untuk menunjukkan kemajuan ekonominya. Rumah yang secara kualitas bagus dimiliki juga oleh kelompok pengusaha dan petinggi parpol. Dengan rumah yang bagus dan eksklusif, hubungan dengan kelompok masyarakat berekonomi rendah berjalan secara kaku. Bagi kelompok ekonomi rendah, umumnya juga bergabung dengan rumah-rumah yang memberikan symbol ekonomi tertentu. Rumah kumuh bisa menjadi ciri kekuatan ekonomi penghuni demikian rendah.

Untuk memiliki rumah bagus sebagai simbol bisa saja berusaha dengan berbagai cara yang bisa ditempuhnya. Bagi pengusaha bisa saja dipenuhi karena kekuatan usahanya. Hanya saja berkembang persepsi bahwa memiliki rumah di WBU memiliki prestise tertentu yang cukup baik. Ujungnya banyak yang ingin memiliki di WBU dengan cara apapun. Bisa jadi pertumbuhan rumah di

kecamatan Cidadap misalnya karena lahan di kecamatan yang terdiri dari kelurahan Ledeng, Hegarmanah dan Ciumbuleuit memiliki nilai jual yang cukup baik. Banyak yang meminati lahan disana¹⁶ untuk tempat tinggal ataupun vila. Umumnya pemilik adalah pengusaha ataupun penguasa. Mungkin dengan kapasitas keuangan pengusaha, perizinan bisa diupayakan sehingga dapat dirampungkan dengan cepat. Dengan kekuasaan juga pembangunan rumah bisa berjalan tanpa terlalu merisaukan peruntukan lahan di wilayah konservasi air.

Pertumbuhan ekonomi yang bervariasi, juga melahirkan perkembangan infrastruktur yang menuju ke masing-masing rumah. Dengan demikian, nilai jual lahan disekitarnya menjadi terangkat juga dengan peminat yang banyak¹⁷. Dengan tidak memperhatikan persoalan lingkungan dan peruntukan ruang, pertumbuhan rumah berkembang tanpa kendali. Pernah ada beberapa rumah yang dibongkar karena tidak memiliki IMB, namun tidak menimbulkan efek jera bagi yang lainnya. Bahkan dengan pembangunan sekolah internasional Singapura tampaknya akan terjadi pergeseran nilai ekonomis lahan disana sehingga akan menyebabkan gangguan ekologis jika tidak segera ditanggulangi dengan cepat dan tepat.

Dilihat dari kekuatan pengaruh yang ada pada indikator lingkungan sosial, maka penduduk dan sumber daya alam menjadi paling dominan. Hal demikian berarti bahwa indikator yang lain dikalahkan oleh kondisi penduduk yang ada. Indikator ini bisa menunjukkan bahwa hubungan sosial sudah kalah oleh kondisi penduduk yang semakin beragam dengan tujuan yang semakin rumit. Desakan

¹⁶ Obrolan dengan beberapa penduduk setempat bulan desember 2008

¹⁷ Lihat disertasi Yuni Sadar Rahardjo 2007

ekonomi serta desakan kebutuhan ruang menyebabkan posisi penduduk bisa mengalahkan kekuatan kebijakan atas peruntukkan ruang.

Tumbuhnya berbagai bangunan fisik yang ada di WBU tidak lepas dari pertumbuhan penduduk yang tinggi serta minat untuk memiliki rumah di tempat yang tinggi dan sejuk. Dengan pertumbuhan tersebut penduduk bisa menjadi kekuatan yang mampu mendesak atau mematahkan kebijakan yang dibuat pemerintah. Seorang pegawai Distarqip kota Bandung¹⁸ mengakui bahwa menegakkan kebijakan sangat sulit di level operasional terutama yang berkaitan langsung dengan penduduk miskin. Dengan lahan yang dimiliki terbatas dan jumlah anggota keluarga yang banyak, seorang penduduk berani menantang petugas ketika akan melakukan penertiban bangunan. Bila hal ini dapat dilakukan penduduk biasa, sangat mungkin dapat dilakukan oleh penduduk yang memiliki kekuasaan dan uang.

Dampak yang kemudian muncul adalah kerusakan lingkungan dan rancunya pemanfaatan ruang di banyak tempat. Sumber daya alam (SDA) berubah dengan cepat. Air, tanah, tumbuhan dan khewan merupakan sumber daya alam yang terus menerus dieksploitasi. SDA hayati yang terdiri dan berasal dari makhluk hidup seperti hasil pertanian terus menerus menyusut sejalan dengan penyusutan SDA non-hayatinya. Oleh sebab itu. Harga lahan semakin mahal; dan secara ekonomis menyebabkan banyak pemilik lahan melepaskannya untuk memperoleh sejumlah uang. Dengan demikian, kondisi SDA turut memengaruhi implementasi kebijakan publik dari aspek lingkungan sosial.

¹⁸ Wawancara bulan 24 April 2009

Dari sejumlah elemen lingkungan sosial yang diuraikan diatas, Sumaryana (2009) mencatat bahwa penduduk dan sumber daya alam menempati posisi menonjol dalam implementasi kebijakan tata ruang yang ada di kota Bandung. sehingga baik buruknya lingkungan sosial dalam konteks diatas ditentukan oleh kedua elemen tersebut. Seperti pandangan Bryson (2000 : 118-119) adanya persaingan individu dan kelompok dalam kontrol terhadap perhatian dan hasil-hasil organisasi. Dalam kaitan ini, penduduk pun dapat saja melakukan persaingan dengan sesamanya, baik secara individu maupun kolektif. Hanya saja hal tersebut dilakukan dengan pertimbangan keefektifannya dalam mencapai tujuannya. Ketika tujuan dapat diperoleh tanpa melibatkan bantuan pihak lain yang memiliki kepentingan sama, bisa saja kontrol untuk memperoleh keuntungan dilakukannya secara individu. Sementara jika kemudian merasa tidak memiliki kekuatan yang mampu mengefektifkan tujuan, bisa saja dilakukannya bersama. Kasus penggusuran yang berdampak demonstrasi penduduk tergusur bisa menjadi contoh menarik kendati penggusuran tersebut dilakukan terhadap penduduk bantaran sungai yang mengganggu aliran sungai dan menimbulkan banjir.

Dengan kondisi ini, penduduk merupakan persoalan penting dalam implementasi kebijakan di WBU. Kebutuhan akan lahan, menyebabkan berbagai persoalan pemanfaatan ruang menjadi terganggu. Mulai dari rasio bangunan dengan ruang terbuka yang tidak dipenuhi, izin mendirikan bangunan serta pelanggaran lainnya yang berbentuk optimalisasi lahan yang dimiliki ataupun dikuasainya untuk kepentingan dirinya tanpa peduli terhadap yang lain. Dampaknya sumber daya alam kemudian dieksploitasi besar-besaran untuk

memenuhi kebutuhan penduduk. Hanya saja eksploitasi tersebut mendapat perlawanan dari sumber daya alam berbentuk kelangkaan (scarce) kandungan alam seperti kandungan air, kemampuan tanah menyerap air dan kesuburan lahan. Dampaknya kekeringan, banjir dan longsor semakin sering dirasakan penduduk sebagai akibat perbuatan sebagian penduduk yang mengeksploitasi sumber daya alam secara membabi buta.

BAB IV

LINGKUNGAN KERJA

Lingkungan kerja (*task environment*) sangat peka terhadap kegiatan organisasi, oleh sebab itu pimpinan organisasi mesti memberkan perhatian kepada variabel ini (Salusu, 2000: 323). Elemen lingkungan kerja ini mengikuti pemikiran Bryson (2000), hanya saja Badan yang memerintah dianggap tidak cocok untuk dikupas mengingat inheren dengan aparat dan pejabat terkait. Dari hasil penelitian Sumaryana (2009) elemen lingkungan kerja ini memiliki pengaruh langsung lebih rendah daripada lingkungan sosial. Dari sisi ini bisa jadi lingkungan ini memanfaatkan lingkungan sosial untuk memengaruhi aparat dan pejabat publik.

Dari konteks tersebut juga bisa saja karena hubungan kerja ini sangat terikat dengan otoritas yang melekat pada jabatan. Hal demikian berarti bahwa lingkungan ini berkaitan dengan posisi dalam hubungan pekerjaan. Jika posisinya kuat, bisa jadi memiliki pengaruh kuat, demikian sebaliknya. Keperksaan pejabat ataupun aparat yang kuat tidaklah berarti selesai untuk dipengaruhi sepanjang kepentingannya belum terpenuhi. Penggunaan pihak lain yang ada bisa kemudian dilakukan. Akibatnya pihak-pihak yang berada dekat dengan pejabat dan aparat "perkasa" terkait menjadi sasaran antara untuk dimanfaatkan.

Partai Politik

Partai Politik (Parpol) merupakan elemen dari lingkungan kerja yang memiliki ikatan dengan pemerintah. Dengan ikatan tersebut sebuah parpol dan kegiatannya tidak lepas dari pengaturan pemerintah. Tidak serta merta parpol bisa

mengatur kebijakan pemerintah secara langsung. Sepanjang ada ketergantungan dana parpol terhadap pemerintah, pengaruhnya tidak terlalu besar. Namun secara tidak langsung melalui kadernya yang ada di dewan ataupun simpatisan yang ada di birokrasi, parpol bisa memengaruhi kebijakan yang dibuat pemerintah serta implementasinya.

Dengan adanya pejabat dan aparat yang memiliki afiliasi terhadap Parpol, maka aparat tersebut bisa menjadi kepanjangan parpol untuk memengaruhi kebijakan yang ada. Akibatnya hubungan parpol dengan pemerintah bisa *simbiosis mutualistis* dalam menegosiasikan kepentingannya masing-masing. Melalui keterikatan aparat terhadap parpol agar mendapat dukungan atas kebijakan yang dikeluarkannya, posisi parpol menjadi cukup kuat dalam tatanan birokrasi pemerintah. Dalam hal figur penguasa ataupun wakilnya berasal dari parpol tertentu, keterkaitan dengan parpol tertentu bisa semakin kuat. Melalui otoritas petinggi parpol, mungkin saja kebijakan pemerintahan tertentu mendapat *gangguan* jika tidak memperhatikan kepentingan parpol.

Kepemilikan pejabat publik oleh parpol tampaknya memicu kekuatan parpol tidak dapat dipinggirkan. Parpol penguasa bisa saja memengaruhi melalui kadernya dilapangan. Dengan demikian kebijakan bisa berubah tatkala dianggap merugikan parpol atau kadernya yang lain seperti yang terjadi dalam kasus yang sering mengemuka kepermukaan. Dalam perjalanannya, kekuatan parpol tidak selalu mengganggu jalannya implementasi kebijakan sepanjang sesuai dengan kebijakan Parpol dan tidak mengusik parpol yang perkasa. Bagi parpol yang masih gurem, kebijakan dan implementasinya tidak dibiarkan dari

pengamatannya. Kemencengan yang berdampak kerugian masyarakat disorot tajam. Dengan sorotan seperti ini, simpati masyarakat bisa menguatkan posisi parpol dalam masyarakat. Bagi pemerintah, tindakan ini bisa merugikan terutamanya yang sedang berkuasa. Oleh sebab itu memperhatikan seluruh parpol yang ada tidak dapat dielakkan oleh pemerintah.

Dengan *pengawasan* seperti diatas, pemerintah mendapat perhatian parpol dalam melaksanakan kebijakan yang mesti ditegakkan. Sebagai produk kebijakan bersama, Perda 02/04 ataupun kebijakan lainnya yang bertalian dengan tata ruang merupakan amanat bersama legislatif dan eksekutif yang perlu dijalankan. Penyimpangan dan ketidak-tegasan pemerintah dalam menindak pelaku pelanggaran Perda akan mendapat teguran dari parpol terkait. Oleh sebab itu kader parpol terlarang untuk memanfaatkan situasi *keruh* untuk memenuhi kepentingannya sendiri. Yang perlu dilakukan justru mendorong pemerintah lebih berani menindak siapapun dengan dukungan parpol.

Warga

Dalam paradigma *administration for public*, warga adalah pihak yang harus dilayani oleh aparat pemerintah sebagai *public service*¹. Kesanggupan aparat dalam melayani warga tidak selalu berarti harus memenuhi seluruh keinginan warga. Jika hal demikian dilakukan, bisa berarti akan melahirkan kekecewaan dalam kehidupan masyarakat. Warga hampir sama artinya dengan masyarakat. Bedanya terletak pada status administrasi. Masyarakat tidak dibatasi oleh batas administratif dengan kekuatan dalam pembentukan kebiasaan dan nilai untuk

¹ Utomo, 2004

komunitasnya, sementara warga dibatasi oleh status administrasi². Hanya saja warga memiliki kepedulian terhadap tempat tinggalnya sebagai tanah leluhur yang perlu dijaga dan dirawat. Untuk itu warga dipandang sebagai kelompok yang memiliki hak dan kewajiban terhadap pemerintahan tertentu. Warga juga perlu mendapat perhatian kenyamanan, hak dan kewajibannya. Warga kota Bandung adalah pihak yang perlu mendapat perhatian pemerintah agar kebutuhan air, udara dan kenyamanan hidupnya bisa dipenuhi. Dengan posisi ini kemampuan menjaga ataupun merawat tempat tinggalnya cukup besar potensinya. Kerjasama pemerintah dengan warga ini dapat menjaga persediaan air dan lingkungan alam yang dibutuhkan warga kota.

Melindungi warga kota Bandung dari gangguan kekurangan air dan gangguan ekologis lainnya, tentu saja tidak berarti mengekang kepentingan warga. Warga kota Bandung memiliki kewajiban untuk memelihara lingkungan. Gangguan terhadap lingkungan dan pepohonan bisa diawasi dan dilaporkan warga kepada pemerintah untuk mendapat tindakan lebih lanjut. Penebangan pohon bisa dilakukan ketika pohon tersebut sudah tua dan membahayakan orang serta penggantinya sudah cukup baik. Warga WBU pun memerlukan perhatian untuk memiliki kemajuan hidup seperti halnya warga kota Bandung yang lain. Menjadi kewajiban pemerintah pula jika warga disana mendapat fasilitas perhubungan dan komunikasi bagi kemajuan hidupnya. Yang tidak boleh terjadi ketika banyak pihak lain yang datang ke WBU untuk turut menikmati fasilitas yang ada dengan cara mempersempit ruang terbuka disana.

² Lihat Badudu-Zain. 1996. Kamus Umum Bahasa Indonesia hal 872 dan 1620.

Konsepsi *pengasuhan*³ tampaknya perlu dikembangkan dalam konteks hubungan pemerintah dengan warganya. Dengan konsepsi ini, warga dapat leluasa melakukan aktivitas hidupnya disekitar rumah dan pekerjaannya. Bagi warga WBU, aktivitas berladang bisa terus berlangsung. Kesempatan ini dapat digunakan juga untuk melakukan pemantauan lingkungan dari gangguan pihak lain. Dengan demikian ketika ada pembangunan fisik yang dilakukan oleh pihak lain, maka pencegahan akan segera dapat dilakukan. Oleh sebab itu, warga tersebut perlu didorong memiliki kepekaan sosial terhadap lingkungannya. Demikian halnya dengan aparat dan pejabat kota perlu memiliki empati atas kepentingan dan kebutuhan warga tersebut.

Dalam konteks pengasuhan, koreksi dan peneguran kepada pemerintah tanpa ada rasa sakit hati diantara keduanya. Demikian halnya pemerintah dapat melakukan teguran kepada warga tanpa ada kepentingan pribadi atau golongan. Bila konsepsi pengasuhan berkembang, tidak ada lagi demonstrasi yang menghujat pihak tertentu yang diusung kelompok warga tertentu sebab pemerintah sudah sigap memperhatikan kelemahan dan kelengahannya. Penajaman kepekaan seperti itu perlu terus diterapkan, baik dalam diri pemerintah maupun dalam diri warga agar tidak mengedepankan kekuasaan dan juga kekuatan fisik. Munculnya demo warga, dapat dimasukkan masih lemahnya konsepsi pengasuhan yang dikembangkan dalam tatanan pemerintah maupun dalam kehidupan warga sehingga masing-masing kepentingan terkesan ingin dipaksakan. Jika pengasuhan sudah menjadi prilaku dalam kehidupan, penyamaan aspirasi tidak perlu dalam

³ Pengasuhan berbeda dengan pengawasan karena pengasuhan meletakkan posisi pengasuh dengan yang diasuh dalam satu posisi, sementara pengawas berbeda posisi antara pengawas dengan yang diawasi

bentuk demonstrasi ataupun bentuk show force lainnya seperti merusak fasilitas yang telah ada atau menghadang di jalan. Bagi pemerintah pun tidak perlu harus mengirimkan pasukan Satpol PP untuk menyelesaikan persoalan dengan warganya sendiri.

Pengasuhan mesti memenuhi beberapa hal. *Pertama* kemampuan mendengarkan ketimbang kemampuan bicara. Banyak pejabat dan aparat lebih banyak menggunakan kemampuan bicara ketimbang mendengarkan keluhan dan aspirasi warganya. *Kedua*, membuka hati untuk menerima saran dan masukan yang kemudian dijadikan bahan untuk melakukan *tepa salira*. *Ketiga* menggunakan akal dan pikiran untuk mewujudkan apa yang mesti dilakukan agar *caina herang laukna beunang*⁴. Kebutuhan warga bisa dipenuhi namun tidak mengganggu kebijakan yang mesti dijalankan. Demikian halnya bagi warga yang menginginkan pelayanan perlu mengukur dan menghitung kemungkinan resiko yang ditimbulkannya jika dilakukan pemaksaan kehendak.

Dalam kamus kehidupan masyarakat sunda, pengasuhan terkait erat dengan pengasahan dan pengasihian (asah-asih-asuh). Semakin cerdas kehidupan warganya yang dibangun dengan asah, perlu disertai dengan kasih sebab cerdas yang bertumpu pada asih akan melahikan keharmonisan sosial. Mencerdaskan warga adalah tanggung jawab pemerintah. Dengan anggaran 20 % pendidikan, misalnya, warga perlu semakin dicerdaskan dari sisi intelektual, emosional dan juga spiritualnya. Dengan dasar asih kapasitas kecerdasan seperti itu dapat dicapai dengan mudah. Dilanjutkan dengan pengasuhan yang konsisten,

⁴ Sunda : menyelesaikan masalah tanpa masalah

maka perilaku menyimpang pun dapat dideteksi dengan segera untuk *digeuingkeun*⁵ kepada yang bersangkutan.

Keharmonisan hubungan pemerintah dengan warganya merupakan modal awal dalam membangun dan menegakkan kebijakan publik yang menguntungkan dan dipelihara bersama-sama. Dengan keharmonisan tersebut kehidupan warga dan pemerintah yang *ka cai jadi saleuwi, ka darat jadi salogak*⁶ merupakan dambaan agar tidak berubah menjadi *pagirang-girang tampian*⁷. Mungkin untuk itu hubungan tersebut perlu bertumpu pada kekuatan lokal yang masih tersimpan banyak dan hampir dilupakan kalangan yang keintelektualannya diperoleh dari negeri asing yang juga asing dengan kearifan lokal yang kita miliki .

Menempatkan warga sebagai mitra dalam menjaga dan melestarikan kondisi alam di WBU merupakan langkah yang bijaksana untuk meringankan beban pemerintah dalam pemantauannya. Mengandalkan insentif dan disinsentif⁸ tidak menjadi efektif jika warga tidak diposisikan sebagai mitra. Pada waktunya, warga menjadi pendukung penuh pemerintah dalam menegakkan peraturan yang berlaku. Mungkin ada pejabat yang bersalah dan khilaf untuk kemudian ditegur warga. Hal demikian perlu mendapat penghargaan dari pemerintah. Demikian halnya warga yang alfa dan ditegur, perlu mendapat dukungan dari warga yang lainnya. Kemitraan semacam ini melahirkan *sabobot sapihanean*⁹ sehingga memperlancar pencapaian *administration by public* dikelak kemudian hari.

⁵ Diingatkan penuh kasih

⁶ Sunda :harmonis dan kompak

⁷ Sunda : saling mencurigai dan saling mengalahkan

⁸ PP 26/08 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional

⁹ Sunda : *rasa saling memiliki*

Mungkin pemikiran tentang pembentukan *rembug warga* yang pernah dijalankan perlu terus diupayakan secara intensif. Pemerintah kota Bandung harus menempatkan forum ini sebagai kepentingan agar bisa komunikasi dengan warga lebih banyak. Warga pun banyak menerima penjelasan berbagai program kerja serta kendala yang dihadapi pemerintah. Menurut hasil interview dengan beberapa warga, tidak banyak program kota seperti Bandung Bermartabat diketahui warga. Akibatnya, warga tidak dapat terlibat langsung dalam melakukan pengawasan atas apa yang diprogramkan pemerintah. Yang bisa terjadi adalah warga pun bisa melakukan tindakan kontra-produktif dengan apa yang diprogramkan pemerintah seperti Cikapundung Bersih atau gerakan penanaman pohon di Punclut.

Pembersihan sungai Cikapundung yang dicanangkan bisa mengalirkan air jernih masih belum bisa dirawat oleh warganya. Jika terus-terusan pemerintah kota melakukan pembersihan, maka warga praktis menjadi penonton sekaligus menjadi pihak yang mengotori kembali. Sebagai pihak yang memiliki hak dan kewajiban, warga perlu dilibatkan. Sosialisasi dan penjelasan yang intensif dengan melibatkan pengurus lokal seperti RT dan RW merupakan langkah penting kendati berat dan panjang. Beat disebabkan jumlahnya banyak dan sulit dikumpulkan dalam satu waktu dan tempat. Pola yang berkembang saat ini perlu diubah dengan cara memasuki arena kegiatan warga, bukan diundang dalam acara yang digagas dan dipersepsikan oleh pihak pemerintah.

Kelompok Kepentingan

Kelompok kepentingan ini sering direpresentasikan oleh Lembaga swadaya masyarakat (LSM). LSM ini pada tahun 1990-an lebih dikenal dengan

lembaga pengembangan swadaya masyarakat (LPSM). LPSM ini merupakan kelompok kepentingan yang peduli dengan nasib kelompok masyarakat tertentu. Upayanya terkait dengan pemberdayaan masyarakat oleh pihaknya. Sementara LSM lebih tepat dikatakan bagi kelompok masyarakat yang ingin mengembangkan dirinya sendiri secara swadaya tanpa bantuan pihak lain. Pada perkembangannya, LPSM berubah menjadi LSM yang kemudian dianggap kelompok yang memiliki kekuatan untuk melakukan berbagai koreksi terhadap kebijakan pemerintah dan mampu menyampaikan kepentingan-kepentingannya. Dengan koreksiannya tersebut sebenarnya perbaikan bisa segera dilakukan oleh pemerintah dikemudian hari. Hanya saja sering kali kehadiran sebagian kelompok ini dianggap sebagai upaya untuk menekan dan meminta pekerjaan yang berujung keluarnya sejumlah dana melalui berbagai proyek yang dikucukan. Stigma semacam ini bisa dipicu oleh perilaku oknum LSM yang memanfaatkan gangguan ataupun penyimpangan yang terjadi sebagai trigger untuk memuluskan kepentingan pihaknya. Diakui pula bahwa terbukanya pembentukan LSM serta sulitnya lowongan kerja menyebabkan banyaknya kelompok terpelajar ini bergabung dengan LSM yang ada atau membuat lembaga ini untuk menopang kehidupan.

Selain LSM, kelompok kepentingan bisa terdiri dari para pensiunan, mahasiswa, ibu hamil, orang miskin ataupun penyandang cacat yang menghendaki pelayanan yang murah. Dengan posisi ini bisa jadi ada keinginan kelompok semacam ini yang menghendaki pembangunan infrastruktur di WBU agar akses "orang tua" bisa mudah jika ingin menuju kota. Demikian halnya ketika mereka

memiliki masalah kesehatan yang harus ditangani oleh rumah sakit. Aksesibilitas yang terbatas, bisa menyebabkan keterlambatan penanganan ketika sakit. Berbeda dengan kelompok mahasiswa yang tidak tinggal di wilayah tersebut. Baginya kondisi WBU perlu dipertahankan seperti aslinya. Hal demikian berarti bahwa kondisi WBU sebagai konservasi air dan tidak menjadi tempat hunian terus bisa dipertahankan agar wilayah dibawahnya dapat terjaga.

Sejalan dengan penurunan popularitas LSM sejak banyak kasus LSM yang mengkomersilkan perjuangannya untuk hidup, mendorong kelompok kepentingan lainnya menjadi kekuatan setempat. Kelompok ini bisa beranggotakan warga lokal seperti Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) dan Rukun Warga (RW) yang melekat dalam struktur pemerintahan desa/kelurahan lebih efektif untuk merencanakan dan mengembangkan masyarakat lokal. Inventarisasi potensi menjadi penting dilakukan sejak awal agar menjadi referensi dalam menentukan langkah berikutnya.

Menurut pandangan Hicks (1972) dan Walker (1982) bahwa pada prinsipnya kegiatan inventarisasi digunakan sebagai referensi ataupun panduan bagi warga masyarakat dalam memilih wilayah yang tepat untuk berdomisili dan sarana pengembangan diri, juga berguna untuk para pelaku pembangunan dan kaum industrial dalam mendirikan usahanya, serta sebagai alat kontrol usahanya tersebut yang berpeluang membahayakan lingkungan alam dan merusak keindahan alam sekitarnya. Untuk melihat sejauh mana fungsi pengendalian berlangsung dalam kegiatan inventarisasi berjalan lancar, menurut Ndraha (1989) bahwa peran akuntabilitas sarana publik yang utama dilakukan dalam proses

pengendalian tersebut, sebab dengan peran akuntabilitas yang ada maka pengawasan dan pengontrolan menjadi transparan pelaksanaannya, di sisi lain peran ini sanggup memutuskan banyak jaringan birokrasi yang tidak efisien dan mampu menghambat meluasnya praktek-praktek yang kurang efisien termasuknya di dalamnya kegiatan inventarisasi.

Dengan melibatkan kelompok kepentingan, arah kegiatan inventarisasi tersebut akan sesuai dengan upaya-upaya penyusunan perencanaan tata ruang yang berkualitas, dan menjadi acuan bagi pihak-pihak yang berkepentingan (warga masyarakat, kalangan pengembang perumahan, dan industrial) baik untuk mendirikan bangunan (rumah, gedung, dan perkantoran) maupun untuk mengembangkan usahanya di berbagai sektor (utamanya usaha properti, restoran, dan usaha wisata), sehingga kegiatan inventarisasi tersebut mampu mendukung kegiatan yang akan dilakukan dan berkorelasi dengan upaya peningkatan usahanya. Kehadiran kelompok ini dimaksudkan untuk membantu mensosialisasikan, pemantauan dan juga menjadi mitra pemerintah dalam mencari solusi tatkala terjadi gangguan dan kemandegan dalam implementasinya.

Namun sebagian kecil informan lainnya yang menyatakan ketidaksetujuannya terhadap keberlangsungan hubungan korelasi tersebut, hal ini dibarengi dengan sikap pesimis dan apatis terhadap berbagai kegiatan inventarisasi yang tidak bermanfaat kepada seluruh warga masyarakat. Kegiatan inventarisasi masih bersifat parsial maupun menyalahi upaya-upaya pengendalian kawasan, sebab di dalam kegiatannya masih nampak berbagai ketimpangan administrasi pelayanan publik, hal itu seperti: birokrasi yang berlebihan dan

bertele-tele, data yang ada cenderung tidak obyektif atau lebih banyak dimanipulatif. Fenomena ini tampaknya akan berkurang dengan kapasitas kelompok kepentingan yang bertumpu pada kepentingan masyarakat, bukan pada kepentingan dirinya yang gencar menghujat sebelum ada bayaran.

Ketimpangan semacam di atas bisa jadi disebabkan fungsi akuntabilitas pemerintah yang masih rendah sehingga membuka peluang bagi kelompok kepentingan untuk melakukan koreksi dengan motivasi yang beragam. Pandangan Hicks (1972) dan Walker (1982) menyatakan bahwa ketimpangan itu lebih disebabkan oleh masalah disorientasi dalam pelaksanaan kebijakan inventarisasi tata ruang, dimana arahnya lebih berorientasi ke keunggulan ekonomi dan kekuasaan yang sifatnya kekinian ketimbang kepentingan akan perlindungan masa depan kondisi sosial lingkungan. Hal senada menurut Ndraha (1989) bahwa ketimpangan tersebut disebabkan oleh masih lemahnya fungsi akuntabilitas dalam kegiatan pengawasan, dimana fungsi akuntabilitas terhambat oleh faktor kepentingan kekuasaan dan otoritas dari segelintir orang yang berseberangan dengan nilai-nilai pengawasan. Dihubungkan dengan teori struktural fungsional, menurut Merton (1968) bahwa disorientasi dan lemahnya fungsi akuntabilitas adalah salah satu bentuk dari kehadiran disfungsi dalam sistem, dimana keberadaannya selalu ada dalam kegiatan struktur, karena kehadirannya menjadi alat kontrol dan penyeimbang dari keberlangsungan fungsi-fungsi yang ada.

Keuangan

Keuangan menempati posisi penting dalam implementasi kebijakan tata ruang. Dengan dukungan keuangan yang memadai, implementasi kebijakan bisa lebih lancar. Demikian halnya dengan kebutuhan implementor perlu mendapat perhatian pula. Dukungan keuangan tidaklah menempatkan pengelola keuangan sebagai *leader*, namun fungsi berada pada posisi *supporting*. Yang seringkali terjadi, pengelola keuangan berada pada posisi leader yang menentukan gerak langkah pihak yang sebenarnya berada pada ujung tombak yang menegakkan kebijakan.

Dengan posisi *keliru* seperti itu, gangguan berada pada sisi keuangan. Akibatnya kebutuhan lapangan menjadi tidak dipenuhi dengan memadai. Faludi (1992:120) bisa dipahami bahwa masih rendahnya kualitas rencana tata ruang, misalnya, disebabkan dalam proses penyusunannya tidak didukung oleh keuangan yang memadai disamping data informasi yang memadai. Dengan dukungan keuangan yang rendah, data dan informasi un bisa tidak memadai, baik secara kualitas maupun kuantitas. Demikian halnya dengan kualitas dan kuantitas personal yang diperlukan.

Kalkulasi untung-rugi atas pelanggaran tata ruang terhadap pendanaan yang telah dikeluarkan untuk membangun fasilitas merupakan tindakan bijaksana. Gangguan banjir yang telah merusak beragam infra struktur dan fasilitas merupakan pelajaran berga untuk dijadikan evaluasi diri pemerintah. Sawah dan kebun dihilir bisa tidak menghasilkan apa-apa untuk kebutuhan pangan manusia. Jembatan ataupun jalan raya bisa hancur, sementara pada musim kemarau bisa

mengalami kekeringan. Persoalan hilir seperti itulah yang kemudian menyebabkan kegiatan hulu seperti WBU perlu dibatasi. Aturan sudah tersedia, hanya kesadaran seringkali datang terlambat dari pemangku kepentingan di hulu.

Memperbesar dana untuk menangani persoalan WBU tampaknya menjadi investasi jangka panjang yang sangat strategis. Pengetatan perizinan bagi pemanfaatan ruang di WBU sepatutnya juga disertai dengan pemetaan bagian hilirnya agar terjadi keseimbangan hulu-hilir yang lebih harmonis. Peranaman pohon yang dilakukan di WBU menuntut kebutuhan biaya yang harus disiapkan, belum lagi perawatan dan pengawasannya agar tidak ada yang rusak. Kemampuan keuangan lembaga pemerintah untuk memberikan insentif ataupun disinsentif menjadi pemacu agar tata ruang dapat diselamatkan dan direhabilitasi.

Generasi Mendatang

Generasi mendatang ini berkonotasi keturunan generasi sekarang yang sudah dewasa. Dengan demikian anak-cucu merupakan generasi mendatang yang perlu mendapat perhatian dan ruang yang memadai untuk tumbuh dan berkembang.. generasi ini bisa menjadi keturunan rakyat yang tidak memiliki kekuasaan apapun, namun juga bisa menjadi keturunan pejabat dan aparat pemerintah, serta bisa menjadi keturunan pengusaha dan petani. Pemerintah berkewajiban menyiapkan alam dan lingkungan sebaik bentuk yang mereka alami-jika tidak lebih baik¹⁰. Pandangan ini di perkuat dengan asumsi bahwa negara ini dipinjam dari anak-cucu, maka perlu dijaga dan dikembalikan dalam keadaan baik. Kesadaran kearah tersebut sudah mulai terbangun. Beberapa orang memandang bahwa generasi mendatang harus lebih baik dan lebih sehat dari generasi sekarang. Ancaman narkoba dan human immunodeficiency virus (HIV) dengan jumlah yang semakin meningkat memperkuat kesadaran banyak orang tua

¹⁰ Bryson.2000. Perencanaan Strategis Bagi Organisasi Social, hal 119

dan juga pemerintah untuk mengendalikannya. Di Jawa Barat¹¹ pemuda terancam HIV dari 20.980 warga. Konon jarum suntik menempati persentase 76,47%, perilaku seksual 17,67%, transfusi darah 0,21% dan tato 0,04%. Jabar berada di peringkat kedua setelah DKI Jakarta dalam kasus AIDS yang disebabkan virus HIV menyusul Jawa Timur dan Papua, kemudian Bali. Sementara Jawa Tengah berada pada peringkat ke 8. Kota Bandung menempati posisi pertama yang ada di Jawa Barat.

Jika jumlah pemuda 80,66 juta orang¹², jumlah penderita diatas tidak seberapa, namun dilihat trend-nya, maka sangatlah luar biasa. Dari 3478 kasus narkoba (2000) berkembang 238,9% (8041 kasus) pada tahun 2004 dan 4159 kasus mengidap HIV/AIDS. Peningkatan penderita HIV/AIDS umumnya berkaitan erat dengan narkoba melalui jarum suntik. Efeknya juga sering terkait dengan perilaku seksual yang liar. Kesenangan sesaat yang membawa penderitaan panjang. Dari berbagai survey diketahui bahwa penggunaan narkoba terkait dengan pemecahan persoalan pribadi yang dihadapi tanpa ada teman diskusi yang mengarahkan secara positif. Sudah menjadi pemandangan jika harapan generasi mendatang lebih bagus dilakukan dengan cara membuka sekolah dengan lebih berkualitas. Saat ini juga dibuka Rintisan Sekolah berstandar Internasional (RSBI). dengan berbagai kegiatan termasuk dengan ekstrakurikuler, bisa saja kapasitas diri, baik fisik maupun mentalnya belum sepadan dengan berbagai hal yang diberikan di sekolah ataupun tempat kursus lainnya. Perkembangan jiwanya tidak tumbuh sehat. Tekanan hidupnya terus menumpuk, jiwanya tidak lagi kuat

¹¹ Pikiran Rakyat, 1 Desember 2008

¹² Susenas 2004

menerima beban. Stres bisa mengancamnya¹³. Bisa jadi dirinya tidak memiliki teman curhat yang mampu menenangkan jiwa. Keluarganya juga seringkali tidak dapat diharapkan sebagai pendengar yang baik. Mungkin saja awalnya coba-coba untuk mencari ketenangan sesaat. Namun dirinya terjebak dalam ketergantungan yang berujung ketidak berdayaan untuk menggunakan akal-pikirnya.

Bukan saja gangguan narkoba, kelompok geg motor yang diaktori remaja, tampaknya memicu orang dewasa termasuk para pejabat dan pemerintah untuk memikirkan dan merenungi tentang apa yang telah dilakukannya. Bisa dibayangkan jika semasa remaja bertindak brutal kemudian menurun pada generasi berikutnya, tujuan UUD 1945 bisa tinggal harapan. Keluarga menjadi tempat curhat yang sehat. Dengan demikian lebih baik salah satu dari orangtuanya bekerja, sedangkan yang satunya lagi mendampingi anaknya di rumah. Namun demikian, orangtua tidak boleh terpaksa melakukannya sehingga menjadi otoriter di rumah. Sebagai manusia dewasa keberadaannya perlu mendapat pengakuan. Mereka butuh pendengar yang baik, mereka pun butuh saluran untuk melampiaskan kekesalan hatinya. Bisa jadi orangtua sudah tidak dipercaya sebagai pendengar setia keluh kesahnya jika mengedepankan keotoriteran tanpa disertai dengan kebijakan.

Materialisme tampaknya mendorong banyak orang untuk mencari dana guna memperbaiki nasib generasi mendatangnya. Dengan pergi pagi dan pulang malam, harapannya bisa menabung untuk anak-cucu. Padahal dengan cara ini, anak ditelantarkan dalam jiwa yang hampa di bangunan rumah yang sepi. Dalam

¹³ Goleman. 1995. *Emocional Intelligence*. Hal 45

kondisi seperti itu, tidak mustahil persoalan hidup pun menghimpit anaknya yang menumpuk sampai menjadi pemuda. Persoalan sekolah dan pergaulan sosial membutuhkan pelampiasan sekaligus penyejuknya. Dikala kebutuhan seperti itu menggelegak, figur yang dibutuhkannya tidak berada di tempat.

Banyak yang merasa bisa mengatasi dengan bantuan telepon seluler, namun digunakan sebagai alat kontrol, bukan media curhat. Dampaknya, bisa memperkeruh keadaan karena tidak paham kondisi riil sebenarnya. Miskomunikasi bisa sering terjadi sehingga membuat hubungan semakin tidak harmonis. Bisa juga uang sebagai solusi agar kebutuhan anak tercukupi dan orangtua tenang bekerja. kenyataannya uang pun bisa menyesatkan karena bisa dibelanjakan tanpa kendali dari orangtua. Perlu pemikiran baru untuk menyikapinya yang lebih humanistik.

Rumah sepatutnya menjadi *home*, bukan *house*. Ada ayah atau ibu yang mengalah untuk tidak bekerja di luar rumah agar tekanan menurun. Berada di rumah perlu dengan ketenangan dan kesenangan. Mengasuh anak dengan pikiran rumit, bisa mengacaukan. Keterangan bisa membuka kesempatan anak curhat agar beban emosi dan mental terus terjaga dan tidak menebal. Perkembangan mental anak menjadi terasuh sampai menjadi pemuda. Mungkin ada pendapatan berkurang, namun keputusannya mampu menyelamatkan aset paling berharga dalam hidup. Moral dan mental anak menjadi keropos tanpa asupan gizi jiwa yang sehat. Ini berbahaya karena masa depan paling berharga sebagai penerus keturunan. Keberadaan salah seorang di rumah bisa mempersempit ruang gerak kekacauan hidup anggota keluarga. Konon pelaku mutilasi pun berasal dari

keluarga kacau. Pemerintah perlu menata aturan yang berlaku bagi warganya agar keluarga tetap terjaga suasana harmonisnya. Mental yang sakit menjadi lahan subur bagi perilaku menyimpang dan peredaran narkoba. Dengan kondisi ini perlu perhatian bagi generasi mendatang yang tidak mungkin lebih baik jika dihasilkan oleh generasi sekarang yang sakit dan rusak.

Pencemaran udara, serta pemanasan yang semakin besar memberikan gambaran bahwa generasi mendatang sedang terancam. Generasi ini merupakan anak cucu dikelak kemudian hari. Atau bisa jadi pada saat ini masih berusia anak-anak. Dalam usia ini sangat diperlukan lahan bermain dan suplai kebutuhan hidup yang memadai. Kesadaran masyarakat kota Bandung dan pemerintah kota mulai terbangun dengan munculnya gerakan penanaman pohon di depan rumah atau ruang terbuka yang ada. Dengan penanaman ini diharapkan memberikan suplai oksigen sehingga menyehatkan. Dengan kesehatan ini akan menjadi dasar bagi lahirnya generasi mendatang yang lebih baik.

Lahan bermain diperlukan oleh anak-anak sebagai generasi mendatang yang menjadi generasi penerus. Lahan bermain ini diperlukan untuk mengasah kreativitas yang didasari oleh rasa ingin tahu yang besar dan keinginan mencoba. Dengan permainan yang bisa saja muncul sebagai akibat kreasi generasi mendatang ini diharapkan akan lebih baik dan bernas daripada generasi saat ini. Namun harapan semacam itu akan menjadi sulit terwujud jika peluang untuk hidup secara kreatif tidak diberikan secara leluasa.

Dalam kaitan dengan generasi mendatang dapat dipandang dari dua sisi. Pertama, generasi mendatang secara umum yang dimiliki oleh setiap orang

dimana dan kapan pun. Untuk yang pertama ini, pemerintah perlu memiliki kepedulian dan sangat berkaitan dengan sukses-gagalnya pemerintah dalam mengatasi persoalan generasi ini. Anak adalah generasi mendatang bagi orangtua sehingga orangtua manapun menghendaki generasi tersebut jauh lebih baik daripada generasinya sendiri. Hal demikian mendorong generasi sekarang berjuang untuk memberikan asupan makanan dan materi yang memadai untuk kemajuan generasi berikutnya.

Kedua, secara khusus bagi apaat pemerintah manapun, generasi ini menjadi harapan yang diandalkan memberikan kebanggaan bagi orangtuanya. Untuk mewujudkannya, kesempatan pendidikan seringkali diberikan dengan memasukkan pada sekolah yang favorit dan memiliki gengsi bagi orangtuanya. Demikian halnya waktu yang tersedia pun digunakan untuk memberikan kemampuan tambahan bagi anaknya. Hal tersebut terkait dengan kesempitan waktu yang dimiliki umumnya orangtua yang aparat dan pejabat. Namun dibalik itu, dalam beberapa kali obrolan, tampak ada kebanggaan ketika anaknya memiliki banyak kegiatan diluar rumah. Konon katanya, selain menghindari efek pergaulan buruk yang bisa menimbulkan kesesatan hidup seperti narkoba dan terlibat dalam kebrutalan, lebih baik banyak kegiatan untuk bekal hidupnya kelak.

Dibalik kebanggaan dan harapan terhadap anaknya, generasi ini memiliki kekuatan *bargaining* dengan orangtuanya. Untuk anaknya, banyak pejabat dan aparat *all out* untuk kemajuan anaknya. Mempersiapkan tempat bermain yang memadai seperti keinginan membuat rumah ideal agar anaknya betah di rumah menjadi harapannya. Dengan demikian, ketika kesempatan ada, rumah bagus pun

menjadi prioritas untuk disiapkan lengkap dengan berbagai fasilitas yang memadai bagi kehidupan yang nyaman bagi generasi penerusnya. Dorongan ini membuat kesempatan kumpul dengan anak menjadi semakin sempit namun kesempatan untuk memenuhi kebutuhan material anak menjadi besar. Dengan demikian, kebutuhan material generasi berikutnya bisa disiapkan sampai cucu dan mungkin buyutnya.

Perhatian material yang besar terhadap generasi berikutnya bisa menimbulkan efek yang kurang sehat. Kebutuhan akan lebih besar daripada penghasilan. Untuk menutupinya bisa dilakukan berbagai usaha. Usaha yang mungkin dijuangkan adalah mencari tambahan pendapatan. Cara ini memperkecil kinerja dalam menjalankan tugas pokoknya karena konsentrasi dan waktunya terbagi-bagi. Cara lainnya dengan mencari tambahan pendapatan dari tugas pokoknya. Hal demikian bisa menjadikan pekerjaan tersebut sebagai peluang untuk mendapatkan tambahan dana. Dampaknya, membuka kesempatan untuk komersialisasi jabatan. Jika komersialisasi jabatan dilakukan dalam implementasi kebijakan RTRW, yang mungkin dilakukan adalah toleransi yang semakin besar terhadap pelanggaran kebijakan yang dilakukan pihak lain sepanjang mampu memberikan kesempatan untuk mendulang dana.

Pembayar Pajak

Pembayar pajak tidak dapat diabaikan pemerintah. Kendati pajak dianggap sebagai kontribusi besar yang manfaat langsungnya bagi pembayar tidak dirasakan, namun pajak menempati posisi tinggi dalam penerimaan negara. Dalam pelaksanaannya, pajak dibagi dua bagian, pertama pajak pusat yang ditarik

pemerintah pusat seperti pajak pribadi, barang mewah dan penambahan nilai; kedua pajak daerah. Pajak jenis kedua ini dibagi dua, pertama pajak yang ditarik oleh pemerintah propinsi seperti pajak kendaraan bermotor; pajak air dan pajak bahan bakar dan yang ketiga pajak yang ditarik oleh pemerintah kabupaten/ kota seperti pajak reklame, hotel, restoran dan hiburan¹⁴.

Pembagian pajak diatas tidak berarti pembayar pajaknya terpisah secara tegas. Adakalanya terjadi duplikasi antara pembayar pajak pusat dengan daerah ada pada sebagian orang. Pembeli kendaraan bermotor, misalnya terkena pajak pusat maupun daerah. Pajak pusat dibayar ketika membeli kendaraan melalui PPN atau PPN-BM, sementara di daerah dikenai pajak kendaraannya yang berulang setiap tahun. Dengan demikian pemilik kendaraan bermotor memberikan kontribusi besar dalam penerimaan negara ataupun daerah melalui pajak. Bisa jadi penambahan kendaraan bermotor yang tidak terkendali, dipandang sebagai kontributor pada penerimaan pusat ataupun daerah dari pajak. Faktor tersebut menyebabkan pemerintah tidak berani *sembarangan* membatasi jumlah kendaraan bermotor kendati kepadatan lalu lintas terus meningkat.

Mestinya bargaining pembayar pajak cukup besar dalam menerima pelayanan dari pemerintah. Banyak aparat yang pernah ditanya sepakat jika "pembayar pajak merupakan pihak yang perlu diperhatikan kepentingannya". Kondisi ini perlu diwujudkan dalam bentuk yang kongkrit. Kerusakan jalan yang rusak sebenarnya merugikan pembayar pajak kendaraan bermotor. Setidaknya kerusakan pada komponen kendaraan akan dialami lebih cepat. Hal demikian akan

¹⁴ Lihat UU No 33/2004 dan PP 65/ 2001

mempercepat kekuatan teknis kendaraan yang berujung keborosan suku cadang. Sementara kerusakan itu selain kontruksinya tidak memadai, juga diperparah dengan limpasan ataupun genangan air yang mengalir dari hulu. Oleh sebab itu, kerusakan WBU bisa merugikan pembayar pajak. Dengan besaran pajak yang terus ditingkatkan dan diperluas, sepatutnya juga disertai dengan tingkat pelayanan yang terus meningkat pula.

Penyediaan jalan raya yang mulus dan bebas macet menjadi kewajiban pemerintah terkait. Dengan demikian perluasan jalan, penambahan dan perawatannya menjadi bentuk perhatian pemerintah terhadap pembayar pajak. Dari sisi ini tampaknya pemerintah masih jauh dari harapan pembayar pajak. Dengan PP 38/2007¹⁵ tampaknya pemerintah mencoba menguraikan distribusi tanggung jawab antara pusat dengan daerah. Dengan demikian, saling lempar tanggung jawab dalam penyediaan jalan terjadi. Dengan adanya jalan nasional, propinsi dan kabupaten/kota *pencabikan* terjadi. Pemerintah pusat bisa melempar tanggung jawab kepada pemerintah daerah tentang pengadaan prasarana jalan, daerah pun bisa lemparkan kembali ke pusat mengenai penyediaan dananya. Ujungnya penyediaan jalan lebih lambat ketimbang pesatnya populasi kendaraan bermotor.

Selain terbatasnya jalan, tidak sedikit drainage tidak memadai sehingga menimbulkan gangguan banjir di musim hujan. Egoisme sektoral menimbulkan gangguan tersebut semakin besar. Bisa saja Dinas Pekerjaan Umum menuding banjir akibat perizinan yang lepas kontrol di hulu sehingga menimbulkan

¹⁵ Tentang pembagian urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Propinsi dan Kabupaten/Kota

kerusakan hutan dan bukit yang merajalela. Sementara itu, pihak Dinas Tata Ruang dan Cipta Karya mengalihkan tudingan kepada pembangkangan pihak yang mendirikan bangunan secara liar yang tidak ditindak tegas oleh Satpol PP, misalnya. Saling tuding ini akan berlangsung seru jika pembayar pajak menekan pihak pemerintah untuk memberikan pelayanan yang memuaskan.

Pelayanan terhadap pembayar pajak tampaknya baru tahap pelayanan administratif, seperti kecepatan menerima pembayaran pajak di loket atau menggunakan media lain, seperti perbankan dan e-banking. Pemahaman ini perlu diperluas dan dikembangkan menjadi pemahaman yang komprehensif dengan menempatkan pelayanan ini semakin baik dalam pelayanan fasilitas infrastruktur terhadap pembayar pajak. Dengan pelayanan loket yang baik dan diimbangi dengan penyediaan berbagai kebutuhan masyarakat pembayar pajak yang baik, maka kepuasan pembayar pajak akan tercapai.

Merujuk kepada karakteristik *good governance*¹⁶, tampaknya pembayar pajak pun perlu dilibatkan dalam memenuhi kebutuhannya sejalan dengan pajak yang dibayarkan. Pihak pemerintah juga perlu melakukan *transparancy*, *responsiveness*, efisiensi dan efektivitas, serta visi strategis agar semboyan : bayar pajaknya, awasi penggunaannya” bisa dilakukan masyarakat pembayar pajak. Dengan tumpuan pembiayaan pembangunan pada sektor pajak, sepatutnya kepuasan pembayar pajak menjadi utama. Pembayar pajak tidak hanya *diburu* dan dipaksa membayarnya, namun juga perlu dibuat senang. Dengan pembangunan yang semakin berkualitas, baik fisik maupun non-fisik, dengan bertumpu pada

¹⁶ Lihat Mardiasmo : Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah (2004:24)

pelestarian lingkungan, hal demikian bisa diartikan sebagai upaya pelayanan terhadap pembayar pajak.

Keluhan dan pengaduan pajak pun merupakan pelayanan yang perlu diperhatikan. Mungkin saja keluhan ditampung dan diberikan kesempatan untuk dilayani, namun tidak ada tindak lanjutnya, maka akan menimbulkan ketidakpuasan bagi pembayar pajak. Dengan pelayanan yang maksimal terhadap pembayar pajak, tidak juga berarti pembayar pajak bisa menentukan kebijakan publik yang dilakukan pemerintah.

Penerima Layanan

Penyakit yang sering terjadi dalam pemberian pelayanan yakni masih saja ada pungutan liar (pungli) dalam pelayanan. Pungli ini dimaksudkan pembayaran yang tidak berdasarkan ketentuan aturan yang berlaku. Kemasannya bisa biaya administrasi atau pelicin. Dengan kemasannya ini pelayanan bisa lebih cepat kendati lebih mahal. Pungli semacam ini bisa bertalangan karena alasan efisiensi waktu penerima pelayanan. Bisa saja kesibukan penerima layanan menyebabkan pelayanan ingin segera rampung. Pungli ini pun indikator ketertutupan pelayanan yang dilakukan pemerintah.

Transparansi merupakan jawaban yang paling mudah agar setiap penerima layanan dapat mengetahui dan mengerti. Ketidakjelasan waktu pelayanan dan biaya yang diperlukan membuka peluang praktik pungli. Dengan cara ini pula lahir praktik percaloan. Fasilitas "tunggu" yang kurang nyaman serta tingkat kesibukan penerima layanan yang cukup besar menyebabkan tumbuh subur nya pungutan semacam ini. Kendati tersedia media pengaduan seperti kotak saran dan

informasi, namun efektifitasnya diragukan banyak pihak. Bisa jadi kotak saran diperuntukkan untuk mengurangi kekecewaan penerima layanan atas kelambanan pemberi pelayanan di loket.

Bagi banyak penerima layanan, kehadiran pungutan liar merupakan hal biasa jika diimbangi dengan pelayanan yang cepat. Kekesalan akibat antrian lama merupakan gangguan bagi penerima layanan karena umumnya banyak yang memiliki kesibukan yang lain. Dengan pungutan seperti itu kalkulasi ekonomis yang dilakukan adalah biaya yang dikeluarkan dengan mengorbankan waktu dengan penggunaan waktu yang dikorbankan jika digunakan untuk melakukan aktivitas lain. Hasilnya bisa lebih besar penggunaan waktu untuk aktivitas lain sehingga pungutan sejenis itu dianggap wajar untuk mempendek waktu pelayanan.

Pengumuman Lelang (PL) pengadaan barang dan jasa serta pengumuman capaian kinerja pemerintah daerah (CKPD) yang mulai diumumnya media massa misalnya, merupakan perkembangan positif di tengah gencarnya penerapan transparansi. Mungkin ada dua hal yang dapat ditangkap, pertama semangat dan keinginan pemerintah untuk melakukan transparansi dengan masyarakat dengan segera. Keduanya, menguatnya kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi dalam melakukan kontrol sosial terhadap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah¹⁷.

Gambaran diatas bisa menyebabkan semakin sedikitnya kegiatan pemerintah yang bersifat rahasia. Berbagai kegiatan pemerintah akan semakin terbuka untuk dilihat masyarakat. Berbagai rancangan aturan disosialisasikan kepada msyarakat

¹⁷ Lihat Asep Sumaryana, Kompas, 21 /08/2007

melalui media massa untuk diketahui bersama. Koreksi, saran dan masukan masyarakat menjadi penting untuk menyempurnakan peraturan sesuai dengan keinginan masyarakat. Dalam konteks tersebut komunikasi langsung ataupun tidak dengan elemen masyarakat dapat dilakukan dengan menggunakan media yang paling memungkinkan. Tindak lanjut dari komunikasi tentu bukan pajangan yang semakin berdebu di ruang arsip.

Dengan kemudahan mengakses berbagai produk aturan pemerintah masyarakat sebenarnya membantu pemerintah dari kemungkinan pelanggaran aturan yang ada. Untuk itu sebenarnya tidak lagi perlu surat izin instansi tertentu untuk memperoleh berbagai informasi dari kebijakan pemerintah dan implementasinya. Barangkali kemudahan mengikuti lelang pun sudah dibuat sehingga peminat tinggal memenuhi persyaratan. Yang juga perlu terus dikembangkan adalah menginformasikan kepada masyarakat tentang pasca lelang dari pengerjaan pekerjaannya. Dalam sisi yang lain pun, masyarakat perlu dengan mudah mengetahui pembangunan jalan, irigasi atau bangunan fisik lainnya yang sedang dilakukan. Dengan memampangkan pengumuman tentang spesifikasi teknis, pihak yang mengerjakan, waktu, biaya serta sumber dana di tempat kegiatan, selain masyarakat dapat melakukan kontrol juga pemerintah sudah berupaya transparan.

Transparansi memang menjadi karakteristik *good governance* ala UNDP yang konon masih sulit diterapkan. Karakteristik ini dicoba diterapkan untuk mengeliminasi aktivitas *close management*-nya pemerintah. Dalam ketertutupan ini, transaksi *kucing dalam karung* memungkinkan tumbuh subur. Banyaknya

anggota masyarakat yang tidak tahu persis *harga* sebuah pelayanan seperti KTP, KK, IMB ataupun SIM tidak dapat lepas dari ketertutupan tersebut. Ketidaktahuan masyarakat tersebut akan menyuburkan praktik percaloan yang bisa meningkat kepada praktik KKN.

Kondisi diatas tampak berkaitan dengan kebijakan yang tidak publikatif. Ketika menelusuri peraturan tertentu di internet misalnya, banyak yang tidak dapat diakses. Syukur kalau mendapatkan judul, nomor, dan tahun terbit sebuah kebijakan untuk kemudian dilacak di lapangan. Sayangnya, ketika pelacakan di lapangan dilakukan, kendala pun tidak lantas hilang. Surat izin dari pihak terkait untuk memperoleh data perlu dipersiapkan. Pengurusan izin pun perlu pengantar lembaga asal dengan mencantumkan tujuan pencarian data atau kebijakan yang diperlukan. Keberhasilan memperoleh izin pun belum tentu dapat mempercepat perolehan tujuan, kesiapan instansi tujuan dalam kelengkapan aturan ataupun data yang diperlukan masih perlu dipacu.

Kondisi seperti itu tentu saja tidak merugikan masyarakat saja, namun juga pemerintah sebagai kelembagaan. Percaloan dapat muncul dari ketertutupan semacam ini. Penyimpangan aturan pun terbuka untuk dicobakan. Masyarakat malah kesulitan melakukan kontrol sekaligus memberikan solusi empirik. Yang diketahui masyarakat lebih bersifat konvensional yang dilihat dari perjalanan waktu. Komersialisasi pendidikan, misalnya, disimpulkan ketika dikomparasikan dengan waktu lalu. Pembangunan jalan dianggap gagal ketika dibandingkan dengan zamannya orba. Hal demikian tidak dapat dibiarkan sampai terbangunnya *stigma* terhadap pemerintah. Transparansi dapat mendorong pemahaman

masyarakat terhadap kesulitan pemerintah, sekaligus menguatkan kontrol sosialnya.

Prilaku *kucing dalam karung* dapat diubah dengan perubahan prilaku pangreh menjadi pamong. Menurut Denhardt (2005) dan Utomo (2006) pemerintah perlu mengubah posisi dari pelayan publik yang kemudian meningkat menjadi fasilitator publik. Prilaku pangreh aparat tidak cocok dengan perkembangan tersebut. Sebagai pelayan, pamong lebih tepat difungsikan dan menjadi jiwa pengabdianya kepada masyarakat. Peningkatan menjadi fasilitator, ketika kegiatan pembangunan sudah semakin melibatkan masyarakat. Dampaknya kegiatan yang diperankan pemerintah terus berkurang sehingga aparat dan lembaga yang ada dapat terus dipangkas. Hal demikian dapat diartikan bahwa mental pangreh sudah tidak dapat dipertahankan. Kemauan dan kemampuan aparat untuk berubah menjadi pamong tampaknya perlu dipompakan lebih kerap.

Standar pelayanan minimal yang dibuat pemerintah dan ramai disosialisasikan tampaknya masih tersendat di lapangan terutama pada aparat yang *kandel kulit beungeut*¹⁸ yang masih merasa pangreh. Untuk hal demikian, sosialisasi internal perlu sering dilakukan pejabat terkait untuk menyadarkan aparat semacam itu kembali insyaf. Kesulitan untuk menyadarkan tidak saja berakibat buruk pada elemen aparat, namun juga kepada lembaga. Namun juga tidak berarti bahwa kepamongannya dilakukan ketika ada tumpukan coint yang diterima dari customer. Bila kondisi seperti ini terpelihara tanpa sepengetahuan

¹⁸ Sunda : tidak memiliki rasa malu

pejabatnya, bisa jadi akan *disakompet-daunkeun* juga dengan atasannya. Ujungnya, komersialisasi tidak dapat lepas dari organisasi publik tersebut.

Langkah PL dan CKPD bukan saja untuk tujuan memenuhi tuntutan peraturan, namun perlu dipandang sebagai upaya transparansi dan upaya mengubah pangreh menjadi pamong. Dengan cara ini masyarakat memiliki pengetahuan dan juga standar sebagai alat kontrol untuk berani *voice*. Dalam iklim yang baik *voice* masyarakat akan lebih bertanggung jawab dan berisiketimbang dalam suasana *kucing dalam karung*. Oleh sebab pelayanan prima perlu distandarkan, Samsat diperberbanyak dan didekatkan dengan masyarakat. Perizinan yang bersifat rutin perlu dipangkas birokrasinya, sementara perizinan yang berdampak penting terhadap alam dan masyarakat perlu lebih diperketat dengan melibatkan banyak kalangan masyarakat profesi dan yang ada disekitar kegiatan yang kelak akan menerima dampak.

Peningkatan SDM pemerintah adalah langkah terdepan yang perlu dicapai agar bisa transparan dan menjadi pamong yang baik. Bukan saja dengan pendidikan formal yang semakin baik, namun juga dengan peningkatan tanggung jawab serta komitmen terhadap pekerjaan. Kepatuhan terhadap etika dan moral yang dicontohi petingginya tidak kalah penting daripada penegakan hukum. Kesadaran untuk mengedepankan pelayanan sesuai dengan standar yang ada menjadi perlu pula diimbangi dengan *reward* yang memadai. Bisa jadi SDM tidak terlalu banyak ketika kualitas dan teknologinya semakin baik. Atau proporsi SDM diseimbangkan antara kebutuhan struktur dengan fungsional. Atau *outsourcing*

akan banyak dipilih untuk memangkas biaya operasional dan mempertinggi kepuasan penerima layanan.

Perserikatan

Perserikatan bagi PNS yang berlaku sampai sekarang adalah Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI). Berbeda dengan pegawai swasta yang beragam, maka PNS hanya memiliki wadah tunggal yang menampung dan memperjuangkan aspirasi dan nasibnya. KORPRI yang ditokohi oleh pejabat teras di pusat ataupun daerah menjadi sulit berkembang mengingat adanya pembatasan bagi aktivitasnya oleh peraturan dan figur yang melekat dalam petingginya. Dengan demikian tidak banyak perjuangan yang ditempuh KORPRI untuk memperjuangkan anggotanya.

Berdasarkan pandangan diatas, KORPRI. Masih dipandang sebagai wadah tunggal PNS. Saking melekatnya dengan pekerjaan PNS lembaga perserikatan ini hampir dirasakan sebagai anggota tubuh yang melekat erat. Mungkin saja KORPRI ibarat anggota tubuh bagi seseorang yang sudah tidak lagi merasakan kehadirannya. Baru ketika anggota tubuh itu sakit, seseorang pun merasakan penderitannya sekaligus mengakui kehadirannya. Jika KORPRI diibaratkan seperti itu, maka semestinya ada prestasi yang diukir KORPRI untuk anggotanya. Katakanlah ada perjuangan yang bisa memberikan insentif bagi anggotanya disamping insentif yang diberikan pemerintah. Bisa jadi KORPRI merasa identik dengan pemerintah sehingga wadah ini dijadikan media pembinaan PNS, doktrin dan juga mengendalikan PNS.

Demonstrasi Pegawai Negeri Sipil (PNS) misalnya menjadi fenomena baru setelah memasuki era reformasi. Bisa jadi ada beban yang terlampau lama dipikul untuk memperjuangkan rapel dan tunjangan kinerja daerah. Bisa jadi hubungan patron-client PNS sudah rapuh. Sejumlah pejabat tidak lagi bisa menjadi patron yang baik yang mampu melindungi kepentingan dan kebutuhan clientnya. Bisa jadi pejabat lebih sibuk dengan urusan karir dan kepentingannya, sementara bawahan dijadikan alat pemuas kepentingannya. Ketika bawahan melakukan penolakan, UU No 30/80 tentang disiplin PNS, sering dijadikan tameng yang sanggup meringkus mereka agar tidak melakukan pemberontakan.

Zaman Orba, PNS hampir tidak pernah melakukan demo karena kekuatan KORPRI. Mungkin wadah tersebut tidak cukup ampuh untuk digunakan era sekarang. Demo bisa jadi bentuk perlawanan agar aspirasinya didengar. Secara kasat mata, bisa saja PNS dituduh membangkang, namun belum tentu jika didalami persoalan pokoknya. Katakanlah rapel dan tunjangan kinerja PNS yang terlambat dibayarkan. Bisa jadi keduanya juga kena potongan. Sudah bukan rahasia umum jika kenaikan pangkat/jabatan pun tidak ditempuh gratisan.

Pegawai

Pegawai adalah komponen penting dalam pelaksanaan tugas. Dalam implementasi kebijakan, pegawai menjadi ujung tombak sukses tidaknya sebuah implementasi. Untuk itu perlu direkrut, dibina dan diatur karirnya agar memiliki motivasi untuk memperoleh prestasi kerja. Dari sisi kinerjanya, keterampilan kerja pun perlu dilatih sehingga kehadiran pendidikan dan pelatihan (Diklat) menjadi ajang untuk meningkatkan kinerjanya.

Perekrutan pegawai tentunya perlu memenuhi ketentuan yang berlaku seperti diumumkan kepada publik. Dengan pengumuman itu diharapkan bisa memperoleh pegawai yang memiliki kualitas bagus yang kemudian diseksi untuk menghasilkan pegawai bermutu. Praktik kolusi dan nepotisme dalam rekrutmen perlu dihindarkan karena selain menghasilkan calon pegawai yang bukan terbaik, juga akan menimbulkan gangguan dalam bekerja. Dengan sejumlah uang yang dibayarkan kepada oknum pejabat untuk bisa masuk bekerja, maka motivasi untuk mengembalikan *modal awal* pastinya tertanam dalam pikirannya.

Dalam pembinaan pegawai pun, unsur pembina perlu memosisikan sebagai pejabat bukan figur. Sebagai pejabat tentunya memerlukan kehadiran pejabat lain yang secara bersama-sama melakukan pembinaan. Pembinaan yang dimaksud adalah mendorong pegawai supaya memiliki loyalitas kepada kepentingan lembaga bukan kepentingan pejabat. Bisa saja kepentingan lembaga direpresentasikan oleh pejabat melalui visi dan misi serta program kerjanya. Namun tidak sedikit pejabat yang menghendaki loyalitas pegawai kepada dirinya sehingga muncullah istilah *akur, balad, caket, dan deuheus (ABCD)*¹⁹. Prilaku ini membahayakan organisasi secara kelembagaan karena pejabatnya merasa harus dipatuhi dan ditakuti.

Pejabat yang amanah adalah figur yang menjalankan visi dan misi organisasi secara konsekwen. Pembinaan pegawai pun bisa tidak pandang bulu dan tidak mudah dirayu dan dilisiki bawahan dengan mudah. Ada *chek and balances* dalam setiap aktivitas sehingga tidak *kabobodo tenjo kasamaran*

¹⁹ Sunda : akur = rukun; balad = geng; caket= dekat; deuheus= kerabat

*tingali*²⁰. Mungkin ada pegawai yang merasa ingin dekat dengan pejabat sehingga berupaya mencari perhatian dan bahkan ingin menjadi *spion*-nya pejabat. Bisa jadi segala dilaporkan agar mendapat perhatian lebih. Dalam konteks pembinaan, pegawai semacam ini perlu mendapat pembinaan lebih sebab figur ini akan memecahkan kebersamaan dalam pelaksanaan tugas organisasi.

Dalam bahasa sunda dikenal dengan *napak sancang*²¹, dimana seorang pemimpin harus berada diatas semua kelompok pegawai yang ada. Tidak boleh terlalu dekat ataupun terlalu jauh. Semua dilakukan supaya ada obyektivitas dalam memantau aktivitas pegawainya sehingga memiliki pandangan yang jernih. Dengan kejernihan seperti itu pengaruh negatif pegawai dapat ditepiskan. Dengan jarak tertentu pejabat pun harus dapat merekam keluhan kesah pegawainya agar dapat dibangun sebuah perhatian yang berlaku bagi semuanya dengan bertumpu pada reward and punishment. Pegawai yang berprestasi diberikan penghargaan sementara yang tidak diberikan hukuman sebagai upaya pembinaan agar kinerjanya meningkat.

Dalam kehidupan pegawai, terdapat dua jenis pegawai yang penulis amati selama ini. Pertama ada pegawai butuh. Indikator pegawai jenis ini adalah figur yang mengabdikan diri kepada figur pejabat atasannya secara totalitas. Tujuannya adalah keuntungan dari sisi material ataupun karirnya. Dalam posisi ini pegawai yang bersangkutan bisa menggunakan jurus katak, menyikut kepinggir, menginjak kebawah dan memuja keatas. Dengan gayanya tersebut, bisa jadi banyak yang tersinggung oleh prilakunya, atau menjadi sakit hati, dan mungkin ada pejabat

²⁰ sunda: tertipu oleh apa yang dilihatnya

²¹ Sunda : berdiri diatas semua kelompok dan golongan

yang malah senang dipujanya. Yang menarik adalah jenis ini memiliki banyak rival dengan tujuan sama. Perlombaan mencari perhatian pejabat menjadi semakin besar. Bagi pejabat yang awal karirnya seperti pegawai tersebut, bisa jadi menjadi senang, namun bagi yang tidak bisa memuaskan,

Persoalan muncul ketika kebutuhan yang diperjuangkan dengan gaya katak tersebut juga dilakukan oleh banyak pegawai sejenis sementara kemampuan memenuhi kebutuhan pegawai jenis ini terbatas. Dengan demikian pejabat yang sejenis dengan pegawai seperti ini mesti memilih yang paling *berkualitas* dari sejumlah *penghambaan* tersebut. Bisa saja kualitas pengorbanan yang paling tinggi terhadap diri pejabat yang akan keluar sebagai pemenang. Pegawai yang kalah bersaing bisa berupaya kembali sampai dirinya merasa gagal. Kegagalan ini melahirkan sikapnya berbalik kepada figur pejabat terkait menjadi antipati dan mengorek berbagai keburukan dan kelemahan pejabat yang awalnya menjadi panutan. Munculnya *barisan sakit hati* berasal dari jenis pegawai seperti ini.

Kedua, jenis pegawai mandiri. Pegawai jenis ini biasanya *ngadek sacekna, nilas saplasna*²². berkata apa adanya, tidak mengada-ada. Kualitas diri ditunjukkan untuk mengabdikan diri kepada organisasi, bukan kepada figur pejabatnya. Ketika langkah pejabatnya sejalan dengan haluan organisasi, maka pegawai seperti itu akan patuh dan tunduk, sementara jika berbeda, maka pejabatnya pun bisa dikoreksi. Prinsip hidupnya jelas dalam bekerja untuk melaksanakan tugas seperti yang menjadi kewenangannya. Rasa hormat kepada

²² sunda : tegas dan jelas

pejabat dilakukan dengan wajar dan normal tanpa kehilangan keberanian untuk memberikan pandangan dan koreksi agar haluan organisasi tidak menyimpang.

Jenis kedua diatas mungkin tidak disukai oleh pejabat yang karirnya seperti jenis pertama. Namun lagi jenis kedua, tidak ada masalah dalam melakukan pengabdian dengan kualitas diri terbaiknya. Pandangannya, jabatan ada batasnya dan tanggung jawab dalam bekerja tidak hanya kepada atasan, namun juga organisasi dan Tuhannya. Menjadi penjilat adalah kebohongan publik yang meninabobokan organisasi atas kondisi riil. Mungkin hal ini akan menguntungkan sementara waktu, namun akan menjadi bom waktu yang mematikan. Ketangguhan organisasi dipandang sebagai keharusan yang perlu dilakukan bersama dengan prestasi tertinggi semua elemen organisasi. Kaidah keagamaan digunakan sepenuhnya seperti *watawa saubilhaq watwa saubisobr*. Saling menasihati dipandang sebuah senjata ampuh untuk mempekokoh organisasi, bukan merusaknya. Langkahnya salam melaksanakan agama tersebut dilakukan dengan *landung kandungan laer aisan*²³. Ketegasan dalam prinsip yang bertumpu pada dalil agama dengan memperhatikan situasi dan kondisi yang ada.

Jenis pegawai yang mandiri tidak takut diperlakukan apapun oleh rekan sejawat ataupun oleh pejabat terkait. Yang penting kualitas dirinya terus ditingkatkan. Sementara yang pertama biasanya terninabobokan oleh upaya penghambaan tanpa disertai peningkatan kualitas diri sehingga *kairid kucikiih, kabawa ku sakaba-kaba*²⁴. Hanyut ibarat sampah yang tidak bernilai. Tentu saja pegawai yang jenis pertama perlu diminimalisir dengan memaksimalkan

²³ Sunda : bijaksana

²⁴ Sunda : Hanyut terbawa arus negatif

potensi pegawai jenis kedua. Rusaknya implementasi kebijakan bisa disebabkan menonjolnya jenis pegawai pertama, sementara keberhasilan implementasi kebijakan tidak lepas dari kehadiran pegawai jenis kedua.

Pegawai perlu mendapat perhatian sebagai aset pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan. Diawali dengan rekrutmen yang obyektif, dibina secara proporsional dilatih sesuai dengan bakat, minat dan keahlian, maka pegawai perlu didorong menjadi pegawai mandiri. Kemandirian pegawai juga perlu mendapat dukungan kesejahteraan dan karir yang baik. Pejabat bukan figur yang tanpa cela. Sebagai manusia biasa bisa saja ada salah dan khilaf dalam memperlakukan pegawainya. Dengan *handap asor*²⁵, pejabat pun perlu membangun kebersamaan dengan pegawai secara keseluruhan dengan prinsip *sapapait, samamanis*²⁶. Pejabat senang, pegawai pun harus senang semuanya, demikian sebaliknya.

Prinsip yang dikembangkan pejabat seperti diatas akan melahirkan dorongan partisipasi pegawai lebih tinggi dalam pekerjaannya. Tanggung jawab pun bisa semakin besar dan kuat. Partisipasi memerlukan perasaan yang tenang dan tidak merasa terancam oleh pihak tertentu²⁷. Ancaman bagi pegawai perlu diproteksi oleh pejabat agar konsentrasi kerja bisa difokuskan dalam tujuan yang ingin dicapai. Dalam praktiknya, pegawai tidak selamanya terbebas dari ancaman. Bisa saja ancaman datang dari keluarga yang berupa kebutuhan biaya. Atau juga ancaman dari pihak lain dalam bentuk keharusan menyelesaikan pekerjaan yang dipesankan. Mungkin secara empirik dan yuridis pekerjaan yang harus dikerjakan

²⁵ Sunda : rendah hati, tidak sombong

²⁶ Sunda : rasa kebersamaan

²⁷ Lihat Mangkunegara. 2004. Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan, hal 114

tidak sesuai, namun ada kekhawatiran terjadi sesuatu jika keinginan pemesan tidak dipenuhi. Pemesan juga bisa datang dari dalam maupun dari luar, langsung atau melalui perantara. Perantara pun bisa bermacam-macam. Mulai dari atasan, teman sejawat atau bahkan melalui keluarganya.

Dengan menghilangkan ancaman, langsung ataupun tidak, eksternal ataupun internal, maka partisipasi kerja semacam itu dianggap memiliki beberapa keuntungan seperti dikemukakan Mangkunegara (2004: 114-115) diantaranya output menjadi lebih tinggi; kualitas kerja menjadi lebih baik; motivasi kerja meningkat lebih baik; adanya penerimaan perasaan karena keterlibatan emosi dan mental dan komunikasi kerja lebih harmonis. Kenyamanan kerja semacam itu membangun kebersamaan antar-pegawai maupun pegawai dengan atasan. Tingkat absensi yang tinggi bisa disebabkan oleh faktor ketidak-nyamanan kerja. Kendati pandangan Mangkunegara ini dititikberatkan pada pegawai perusahaan, namun konteks partisipasi kerja menjadi sama dengan pemerintahan.

Rapel, tunjangan, insentif ataupun kenaikan pangkat/jabatan adalah hak PNS dan kewajiban pejabat terkait. Oleh sebab itu, semestinya hak PNS tersebut memacu semangat kerja dan pengabdianya pada lembaga. Jika perlu segala biaya yang menjadi akibatnya bisa ditanggulangi oleh unit kerja atau lembaga itu sendiri sebagai konsekwensi penghargaan terhadap kinerja PNS. Jika memang ada biaya yang tidak dapat ditanggulangi, transparansi menjadi sangat penting untuk memperkuat kepercayaan terhadap pejabat terkait.

Lahirnya tunjangan kinerja daerah (TKD) yang muncul di beberapa daerah tampaknya menjadi bentuk motivasi bagi pegawai yang ada. Dengan TKD tidak

lagi ada jabatan basah ataupun jabatan kering. Untuk itu transparansi perlu semakin jernih. Dalam banyak instansi pemerintah, transparansi seringkali menjadi sesuatu yang sulit dilaksanakan, baik secara internal maupun eksternal. Jika dalam pelayanan publik hal demikian wajib dilaksanakan, maka secara internal pun menjadi penting. Pejabat yang mampu menjamin transparansi internal dapat menjadi patron yang handal. Sebaliknya jika malah memperketat ketertutupan, justru akan mengakhiri statusnya sebagai patron yang diloyali clientnya. Berbagai kendala yang muncul dalam hubungan kerja tidak boleh dibiarkan karena akan mempertal kekecewaan client yang berujung pada pembangkangan client.

Patron yang baik tentulah yang mampu menjamin disiplin PNS berjalan baik. Bukan dengan kekerasan, namun dengan memenuhi kebutuhan clientnya. Pemotongan rapel atau keterlambatan tunjangan merupakan kelalaian patron dalam memperhatikan clientnya. Clientnya bisa menjadi kecewa, tidak hormat dan mengurangi loyalitas terhadap lembaga. Bukan mustahil demo pun cara terakhir yang bisa dilakukan akibat patron tidak loyal terhadap client setelah PNS bersabar dan setia untuk selalu menjalankan tugasnya.

Dengan demonstrasi yang mulai ramai dilakukan PNS, pelayanan publik terganggu apalagi jika dilakukan oleh guru, petugas loket ataupun pegawai rumah sakit. Media pun bisa meliputnya dengan lengkap sampai pejabat di pusat mengetahui dengan segera. Mungkin saja dalam seketika ada lembaga Internasional turut menyaksikan dan memberikan komentar negatif terhadap pemerintah RI. Ujungnya negara dan bangsa tercoreng. Pejabat setempat pastilah

mendapat teguran karena dianggap tidak mampu menjalankan tugasnya dengan baik. Namun yang tidak boleh terjadi adalah menularkan dampaknya kepada pejabat dibawahnya yang dianggap tidak bisa membungkam PNS di lingkungan kerjanya.

Demonstrasi ataupun penurunan kinerja pegawai bisa menjadi bahan introspeksi diri pejabat. Barangkali ada kewajiban yang lalai dijalankan. Ada hak PNS yang terabaikan untuk dibekukan. Bisa saja ditindaklanjuti dengan mengurangi kegiatan diluar kantor, menghindari rangkap jabatan dengan jabatan lain yang menyita waktu dan pikirannya, melakukan konsolidasi internal serta membuka tirai yang membuatnya tertutup. Mengokohkan hubungan patron-client yang terlanjur rusak membutuhkan waktu dan konsentrasi agar kepercayaan client menjadi pulih.

Keberanian pejabat sebagai patron terkait dengan kepemilikan kepemimpinan dalam dirinya. Moeljono²⁸ menekankan tiga unsur didalamnya, *vision*, *value* dan *courage*. Patron harus memiliki konsep kedepan untuk membangun institusi yang dipimpinnya agar kemajuan lembaga inheren dengan kesejahteraan pegawainya. Untuk itu perlu value, yang dijunjung tinggi oleh dirinya dan juga seluruh komponen yang berada didalamnya dan menjatuhkan sanksi bagi pelanggarnya.. Courage merupakan faktor penting yang harus dijalankan patron. Bertindak tegas terhadap siapapun yang menghambat pemenuhan hak pegawai harus menjadi ciri patron yang baik. Memperjuangkan kesejahteraan melalui jalur yang mungkin bisa ditempuh memerlukan keberanian.

²⁸ Agus Pramusinto. 2006. Kepemimpinan Birokrasi. Jurnal Interaksi UGM, volume I

Mengurangi egoisme diri juga butuh courage. Mungkin kedepan demo akan menjadi parameter sukses-tidaknya pejabat menjadi patron. Semakin banyak demo bisa mengindikasikan semakin gagalnya pejabat jadi patron dan melindungi hak pegawainya.

Media Massa

Media massa berarti adalah alat untuk menyebarkan berita, opini, pendidikan dan hiburan. Yang dipengaruhi adalah sikap dan perilaku orang. Dengan demikian, media massa selain bisa membangun opini publik, juga bisa digunakan sebagai alat kontrol sosial yang efektif. Kehadiran media massa bisa berbentuk koran, majalah, televisi, radio ataupun media internet yang berkembang pesat akhir dekade ini. Melalui media, publikasi, pemberitaan ataupun artikel lainnya bisa membangun opini dan pandangan pembacanya. Dengan media massa segala hal yang berkaitan dengan kejadian bisa diperoleh dengan cepat dan mudah. Pencitraan petinggi negeri pun menggunakan media ini sebagai alatnya. Unesco mengakui bahwa media massa membantu untuk mengembangkan dialog, saling pengertian dan kerukunan di masing-masing negara²⁹. Dari pengakuan Dirjen Unesco Koichiro Matsuura bisa ditarik ke wilayah yang lebih sempit seperti hubungan antar masyarakat kota Bandung. Media diperlukan dan menyebabkan pihak masyarakat, pegawai atau pemerintah kota Bandung secara institusi terbuka kepada media massa ini. Keterbukaan ini didasarkan oleh pandangan bahwa media massa merupakan mitra kerja pemerintah dalam mensosialisasikan dan menampung berbagai aspirasi masyarakat kota Bandung

²⁹ <http://www.mediaindonesia.com/read/2009/05/05>

untuk ditindak-lanjuti di lapangan. Dengan demikian, pengaduan yang muncul melalui "surat pembaca" merupakan masukan penting untuk diperhatikan.

Beberapa pegawai mengakui "surat pembaca" merupakan senjata ampuh masyarakat untuk melakukan pengaduan yang tidak dapat dicegah masuk ke pejabat ataupun pengambil keputusan. Dalam banyak loket pelayanan yang sekarang disatu-atapkan, kehadiran wartawan tidak dapat diketahui dan menyatu dengan masyarakat yang memerlukan pelayanan. Demikian halnya ketika dilakukan kunjungan ke WBU, kewaspadaan pemerintah perlu terus dijaga dari kesalahan berkata dan berperilaku sebab akan menjadi berita yang menghebohkan dalam media massa.

Meluasnya informasi yang dibawa media massa, tidak terlepas dari kepesatan teknologi informasi yang digunakan. Naisbitt memandang bahwa telekomunikasi global telah mendorong peristiwa dunia yang dramatis dan memengaruhi persepsi dan sikap³⁰. Melalui media massa, berbagai program pemerintah, persoalan dan upaya menanggulangnya perlu terus ditampilkan untuk mendapat perhatian semua pihak, dicarikan solusi dan kemudian dijaga bersama. Dengan demikian masyarakat akan mengetahui dan turut serta dalam membangun daerahnya.

Kedekatan masyarakat dengan media massa ini tampaknya perlu diimbangi oleh pemerintah untuk melakukan hal yang sama. Kehadiran dinas Komunikasi dan Informasi tentunya perlu diarahkan untuk menjadi mitra sejajar masyarakat dalam informasi mengenai berbagai hal yang dilakukan oleh

³⁰ Global Paradoks, 1994 : 103

pemerintah kota Bandung. Dalam kaitan ini, dinas terkait perlu memberikan informasi yang jernih agar mudah diakses dan memberikan pengertian kepada masyarakat. Yang menjadi sulit adalah apa yang diinformasikan kepada masyarakat tidak serta merta cepat dilakukan sebelum ada cek dan recek dari instansi terkait. Untuk melakukan hal tersebut butuh waktu dan pemikiran.

Persaingan

Persaingan ini mengedepan dalam Osborne³¹. Menurutnya persaingan memiliki keuntungan. Yang pertama, efisiensi yang lebih besar. Kedua monopoli pemerintah untuk merespons seluruh kebutuhan pelanggannya. Ketiga, menghargai inovasi. Keempat, membangkitkan rasa harga diri dan semangat juang pegawai negeri. Persaingan dalam memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat tampaknya belum dilakukan serempak oleh aparat dan pejabat pemerintahan kota Bandung. Kendati demikian, PNS di kota Bandung telah mulai bersiap diri jika semangat persaingan disuntikkan kedalam institusinya.

Dengan semangat persaingan dalam melayani masyarakat, akan terjadi percepatan dalam kegiatan pelayanan dan mengurangi monopolistik.. Persaingan merupakan salah satu bentuk seleksi alam. Praktik pemerintahan yang normal mendorong adanya seleksi alam. Ketika organisasi pelayanan dilibatkan dalam persaingan murni, segala sesuatunya berubah. Mereka yang memberikan pelayanan buruk dengan harga tinggi akan tersingkir. Sementara mereka yang memberikan pelayanan bermutu dengan harga wajar tumbuh semakin besar³². Bertumpu pada pandangan Osborne, kehadiran *Bandung one stop service* (BOSS) yang telah

³¹ Reinventing Government. 1996, hal 94-100

³² Osborne, hal 97-98

dioperasikan sejak tanggal 29 Juli 2008 lalu tentunya membawa semangat persaingan seperti dimaksud. Sebagaimana disampaikan Pj. Walikota Bandung saat itu, BOSS dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik dan penyederhanaan sistem perizinan, dan juga sebagai upaya meningkatkan iklim investasi dan pemberantasan korupsi³³. Drive-nya terletak pada customer, bukan pada birokrasi. Dengan demikian perizinan SIUP misalnya, akan memakan waktu 12 hari dari 19 hari karena SIUP dengan HO-nya dilakukan secara simultan.

Untuk banyak perizinan dan pelayanan publik, tampaknya BOSS menjadi solusi cepat mengiringi reformasi birokrasi yang bertumpu pada PP 41/2007 tentang Perangkat Daerah. Dengan cara ini diharapkan tidak ada perbedaan antara aturan dengan implementasinya sehingga masyarakat kota Bandung menjadi lebih nyaman untuk mendapatkan pelayanan langsung dari birokrasi ketimbang mencalokannya kepada pihak lain. Perubahan ini akan membawa efisiensi dalam pemberian pelayanan publik. Mata rantai pelayanan menjadi lebih pendek, biaya menjadi lebih murah dan mudah. Masyarakat tidak kesal menerima giliran pelayanan di loket sehingga memunculkan percaloan ataupun pungutan yang lainnya. Bisa jadi kelahiran premanisme birokrasi pun lahir dari situasi semacam ini. Calo yang kuat bisa menekan pelayanan publik untuk diprioritaskan. Yang antri akan semakin panjang, kekesalan semakin menjadi. Kekuatan uang yang justru mampu menaklukkan segalanya.

³³ Lihat Pikiran Rakyat, 29 Juli 2008

Uang bisa menjadikan hubungan lebih personal. Sesuatu yang mesti dihindarkan dalam birokrasinya Weber³⁴. Overlapping dalam menangani pekerjaan membuat pekerjaan saling serobot atau justru saling membiarkan karena merasa bukan tugasnya. Pembagian kerja yang jelas menjadi penting agar penyerobotan dapat dihindarkan. Hanya saja jika mengikuti alur pikir Weber, maka manusia diposisikan sebagai mesin birokrasi yang mesti menghindarkan diri dari perasaan, lelah dan keterbatasan lainnya. Sebagai manusia tentu saja memiliki kebutuhan yang perlu diperhatikan oleh pemerintah.

Dengan hukum pasar dan budaya bisnis (Vigoda dalam Keban, 2008), organisasi publik yang boros, gemuk dan kinerja yang jelek diberangus. Mungkin hal yang sama pun perlu dilakukan oleh setiap organisasi publik agar kinerja dapat diperbaiki, indikator kinerja pun dievaluasi. Persaingan perlu diwujudkan untuk optimalisasi pelayanan publik. Untuk itu ketersediaan petunjuk pelaksanaan (juklak) yang jelas sangat penting agar tumpang tindih antar unit kerja bisa dihindarkan. Dalam kaitan ini perlu kejelasan kebijakan pusat yang bisa diterjemahkan daerah.

Kejelasan bisa berada pada tataran normatif yang senada antara kebijakan yang satu dengan yang lainnya. Pada tataran empirik pun kebijakan bisa ditafsirkan sama di lapangan sehingga daerah yang melaksanakan tidak menjadi salah pengertian. Tugas pejabat terkait tentulah membuat rambu-rambu yang jelas dan bisa dimengerti bawahan untuk kemudian melakukan pengasuhan. Rambu tersebut selain digunakan sebagai panduan bekerja, juga bahan evaluasi

³⁴ Dalam Robbins. 1994 :Teori Organisasi, hal 338

terhadap kinerja bawahan. Dengan evaluasi diharapkan bisa meningkatkan prestasi aparat dibawahnya, mengikis kebocoran anggaran dan penyimpangan. Dengan demikian efisiensi akan dapat dicapai dan diketahui masyarakat sehingga bisa mendorongnya untuk lebih peduli. Dengan struktur yang lebih ramping, organisasi bisa memperlancar pekerjaan kearah yang efektif dan efisien. Gemuknya struktur bisa memperlamban kerja dan harus dipangkas kendati harus kehilangan banyak SDM dalam struktur. Kontrol bisa dilakukan cepat sehingga gangguan dapat dideteksi dini. Hubungan impersonal perlu dijalankan.

Bisa benar jika ketidaktegasan aturan dan kegamangan pemimpin memperlemah semangat persaingan. Pejabat pun bisa melakukan penyimpangan dengan alasan wajib setor keatas (waskat). Dalam banyak kasus korupsi, misalnya, banyak yang tidak menyangka figur tertentu koruptor. Awalnya kesenangan diberikan waskat, lama kelamaan menjadi ketagihan dan menjadi keharusan. Premanisme pun berkembang dengan pola paciwit-ciwit lutung, saling mencekik. Rakyat yang butuh pelayanan pun menjadi korban pemerasan dengan kedok sumbangan sukarela tanpa tekanan (susu tante).

Reformasi birokrasi perlu dilanjutkan dengan perombakan mental pemangkunya. Penandatanganan komitmen pemberantasan korupsi oleh pejabat yang dilantik tampaknya angin segar bagi pemberangusan premanisme yang selalu mencari celah untuk hidup. Dengan komitmen semacam itu, reward dan punishment pun dilakukan secara proporsional dan profesional serta dijaga bersama. Asuh dengan saling mengingatkan bisa dibangun agar tidak terperosok

dalam premanisme. Dengan reward, kesejahteraan aparat dapat didongkrak, dan dengan asuh perkeliruan bisa dicegah.

Bertumpu pada Perda 02/04 kota Bandung dan Perda 03/2006, maka persaingan dalam memberikan perizinan untuk investasi perlu memperhatikan wilayah pengembangan kota agar tidak mengarah ke WBU yang berketinggian 750 dpl sampai batas utara kota Bandung. Oleh sebab itu, perizinan investasi yang memerlukan ruang baru, perlu diarahkan ke wilayah Bandung Timur sesuai dengan peruntukannya agar tidak mengganggu wilayah konservasi air. Namun demikian, tampaknya akan menjadi dilematis tatkala upaya meningkatkan iklim investasi berkenaan dengan kawasan terlarang yang memiliki nilai jual menawan.

Transparansi tidak hanya harga dan prosedur yang perlu ditempuh, namun juga apa saja yang boleh dan tidak boleh. Katakanlah izin perubahan fungsi rumah menjadi outlet. Perubahan ini menyebabkan jalan cenderung padat setiap akhir pekan. Yang juga menarik, ketika BPLH mencanangkan *car free day* di jalan Ir. H. Juanda, 30 Mei 2009, menjelang hari H berubah dengan alasan yang mengemuka bahwa jalan tersebut menjadi tempat wisata. BOSS tidak menempatkan konsumen sebagai raja, juga tidak menempatkan birokrasi sebagai pelayan setia konsumennya. Proporsionalitas dalam memberikan pelayanan menjadi penting agar tidak ada rekayasa konsumen agar mendapat pelayanan. Mungkin surat HO (hinder ordonansi) dari lingkungan sekitar bisa direkayasa, namun peruntukkan ruang di lokasi usaha konsumen tidak boleh berubah. Oleh sebab itu, perlu dilakukan seleksi agar tidak saja ada aparat curang, namun juga

konsumen culas. Oleh sebab protap yang baku dan jelas agar pemberian izin tidak sembarangan.

Mungkin BOSS perlu mendukung penataan kota yang bebas macet dan memperkecil kecemburuan diantara masyarakat kota. Komposisi ruang terbuka dengan ruang terpakai dapat dipenuhi oleh pemohon izin usaha. Dalam pelayanan publik, bukan saja urusan cepat dan meningkatnya investasi, namun juga keselamatan lingkungan bagi kehidupan masyarakat Bandung dan masa depan anak-cucunya menjadi penting untuk dipertimbangkan. Mungkin investasi akan mendapat pelayanan yang lambat sampai dianulir bila melanggar peruntukkan ruang. Bagi pemda kota Bandung pastilah kenyamanan dan keselamatan kota jauh lebih penting ketimbang pendapatan. Untuk itu, Bryson (2000) pun menguatkan pandangan Pfeffer dan Salancik. Menurutnya, suatu pemerintahan berada dalam gelanggang dimana para individu dan kelompok saling bersaing atas kontrol terhadap perhatian, sumber daya dan hasil-hasil organisasi³⁵. Apa artinya PAD meningkat sementara warga kota kesulitan air, udara bersih serta ruang untuk bermain dan rekreasi lantaran dieksploitasi besar-besaran oleh investor.

Semangat persaingan yang dilakukan tentulah perlu dikaitkan dengan mempertahankan kondisi ekologi yang seimbang dan dinamis. Dengan demikian, pelayanan dapat menjadi sulit untuk kegiatan yang mengganggu dan merusak lingkungan. Tanpa dibatasi jelas mana yang perlu dihayani cepat dan mana yang perlu diperhitungkan matang, akan menjadikan persaingan sebagai media pengrusakan lingkungan dan menodai kebijakan tata ruang yang harus ditegakkan.

³⁵ Lihat Bryson, 118-119.

Yang juga terjadi adalah persaingan sesama pegawai. Jika persaingan ini terjadi dalam memerikan pelayanan publik yang maksimal, maka hal demikian sejalan dengan dilakukannya reformasi birokrasi dan semangat persaingan. Namun bila terjadi dalam merebut simpati atasan, maka hal demikian akan menurunkan kadar kinerja secara individu maupun kelompok. Untuk itu pergeseran persaingan semacam ini perlu diantisipasi dan dieliminasi oleh pejabat terkait agar tidak merusak dan mencabik pelayanan publik yang sedang giat ditingkatkan.

Lebih baik terjadi persaingan antar-unit kerja dalam memberikan pelayanan. Dengan persaingan seperti itu, berbagai kreativitas yang bersifat inovatif akan dilakukan oleh unit kerja terkait agar bisa lebih banyak kegiatan secara cepat dan tepat serta efisien. Dengan cara menyapa dan mencoba kenal dengan pelayan publik, sebenarnya ingin menunjukkan kedekatan yang melebihi yang lain. Dengan cara semacam ini, pelayanan bisa diharapkan dapat lebih cepat dan murah. Namun dengan standar pelayanan yang baku, maka persaingan antar-penerima pelayanan bisa dikendalikan oleh prosedur yang ada agar tetap sehat.

Pemasok

Banyak pemasok yang datang ke pemerintah kota Bandung, mulai dari pemasok barang ataupun jasa. Namun dalam pemilihan barang dan jasa yang akan dipilih, pertimbangan kompetensi lebih penting daripada kekerabatan. Disamping itu, pemerintah tidak bisa lepas dari Kepres 80/2003 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Disamping itu, survey pasar pun dilakukan untuk suatu

produk tertentu sehingga apa yang ditawarkan pemasok dapat diketahui besaran harganya dipasaran.

Dengan harga yang bersaing, kelebihan pemasok adalah pembayarannya mengikuti aturan pengadaan barang dan jasa. Dengan cara ini pembayaran tidak dilakukan secara kontan, namun dilakukan dua atau tiga. Cara ini juga bisa dijadikan alat kontrol atas barang dan jasa yang ditawarkan. Pemasok tidak sembarangan mensuplai barang atau jasa sehingga kualitasnya tetap terjaga. Disamping itu, pemasok melakukan pelayanan purna jual agar produk yang disuplainya tetap mendapat perawatan kualitasnya. Cara yang dilakukan seperti ini menyebabkan kepercayaan kepada pemasok seperti ini semakin kuat dan berkecenderungan menjadi langganan dalam memasok barang dan jasa selanjutnya.

Berlangganannya pengadaan barang dan jasa kepada pemasok dapat terjadi dengan dua hal. Pertama, karena kepuasan atas barang dan jasa yang dipasok. Yang, kedua memenuhi ketentuan peraturan yang berlaku. Dengan kepuasan atas pasokannya, pemerintah yang direpresentasikan oleh aparat terkait tidak lagi mencari pemasok lain. Dengan modal kepercayaan, pemasok dapat dihubungi kapan saja untuk keperluan pengadaan barang atau jasa tertentu. Jika melalui lelang, pengadaan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan, sementara pesertanya biasanya merupakan peserta yang biasa mengikuti kegiatan tersebut setiap tahun.

Bisa juga rekanan terkait dengan pejabat tertentu. Dengan demikian, maka kerabat pejabat pun mesti memenuhi kriteria dan mengikuti prosedur yang

berlaku. Dalam pengadaan jasa, biasanya kalangan perguruan tinggi menjadi pemasok kebutuhan riset atau pelatihan tertentu. Mengingat terbatasnya perguruan tinggi yang kompeten dan unsur kepercayaan, maka pemilihan pun bisa tidak memenuhi prosedur sepenuhnya. Oleh sebab itu, diperlukan mekanisme dalam pengadaan barang dan jasa yang langka, atau pelaksanaannya yang tidak terlalu banyak tersedia.

Pemerintah Lain

Pemerintah lain yang dimaksud adalah pemerintah diluar pemerintah kota Bandung. Menyangkut WBU terdapat beberapa pemerintah terkait lain seperti Kabupaten Bandung Barat, kota Cimahi dan pemerintah Propinsi Jawa Barat. Menurut UU 32/04, pemerintahan provinsi bukanlah atasan pemerintah kabupaten/kota. Posisinya berada sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat. Dengan demikian, hubungan dengan pemerintah kabupaten dan propinsi dilakukan dalam kerangka hubungan koordinasi. Kendati demikian pandangan bahwa propinsi lebih tinggi masih dirasakan oleh aparat pemerintah dan juga masyarakat. Dalam hal peruntukan ruang, pengaturan ruang oleh kabupaten/kota masih tetap merujuk pada pengaturan yang telah ditentukan oleh pusat dan juga propinsi sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Dalam hubungan dengan pemerintah lain, pemerintah kota Bandung dengan pemerintah daerah lainnya bisa berjalan berdampingan secara harmonis. Keharmonisan ini tampaknya mejadi kebutuhan bagi masing-masing pemerintahan sebab terdapatnya simbiosis mutualistis. Kota Bandung, misalnya, masih membutuhkan lahan untuk pembuangan sampah dan kebutuhan sumber

mata air bagi warganya. Kondisi WBU yang semakin menurun kualitas ekologisnya, menyebabkan perlunya melibatkan wilayah pemerintah kabupaten Bandung Barat sebagai paru-paru daerah bersama. Bagi pemerintah yang lain, kota Bandung menjadi aset untuk bisa memberikan kontribusi dalam PAD-nya ketika dari kota Bandung keluar sejumlah sampah yang akan dibuang diluar kota.

Mengingat adanya saling ketergantungan dengan pemerintah lain tetap ada dan perlu dipertahankan, maka keharmonisan hubungan perlu dipelihara agar hidup bisa *satata sariksa sabobot sapihanean*³⁶ antar-pemerintah terkait. masih Kemampuan melakukan koordinasi di perbatasan kota tampaknya memegang peranan penting. Kendati diakui bahwa sebagian WBU mendapat perhatian khusus dari pemerintah daerah lain dan juga pemerintah provinsi Jawa Barat dalam pengelolaannya, namun perselisihan tidak boleh terjadi, setidaknya tidak muncul dipermukaan.

Dari seluruh elemen yang dikupas dari lingkungan kerja, Sumaryana (2009) mencatat bahwa elemen warga dan generasi mendatang merupakan indikator terkuat dalam lingkungan kerja yang menengaruhi implementasi kebijakan tata ruang. Dikatakan demikian, mengingat warga yang memiliki kepedulian terhadap tempat tinggalnya agar tidak dirusak.. konsepsi *bengkung ngariung bongkok ngaronyok*³⁷ mendorong warga dan keluarganya berada di kampung halamannya sambil memelihara tempat tinggal dan lingkungan sekitarnya. Oleh sebab itu dalam membangun rumah, warga selai

³⁶ Sunda : Saling mengatur dan mengawasi dengan tanggung jawab bersama

³⁷ Sunda bergabung tidak berjauhan

mempertimbangkan *papagon*³⁸ yang berlaku disamping imbauan pemerintah. Kendati imbauan tersebut muncul dari kebijakan yang berlaku dan lahir belakangan jauh setelah nenek moyangnya tinggal disana. Sementara generasi mendatang menjadi lebih menderita tatkala tata ruang dibiarkan memenuhi selera konsumen yang menghendaki ruang-ruang untuk memenuhi kepuasan dirinya tanpa mempedulikan keselamatan generasi mendatang.

Dananjaya³⁹ menilai bahwa nilai pribadi bisa dipertahankan dengan akibat sejumlah kebutuhan untuk mempertahankannya. Dalam kaitan ini warga bisa menganggap bahwa ruang yang ditempati dan warisan leluhurnya perlu ditempati dan digunakan sesuai dengan nilai-nilai yang diwariskannya. Oleh sebab itu tatkala terjadi penglepasan lahan oleh warga, bisa saja terjadi pergeseran kebutuhan dan nilai yang menyebabkan lahan leluhur tidak lagi dianggap sakral dan boleh ditukarkan dengan kebutuhan lainnya yang dianggap lebih penting. Untuk itu perlu penguatan kearifan lokal agar warga tidak cepat terpengaruhi oleh kemilau kemajuan materialistis yang ditawarkan peminat lahan di WBU.

³⁸ Sunda : aturan adat sunda

³⁹ Lihat Dananjaya, 1986 hal 5

BAB V

PENUTUP

Tampaknya persoalan lingkungan dalam tata ruang menjadi menarik untuk dikaji lebih jauh. Lingkungan yang dibagi menjadi lingkungan sosial dan lingkungan kerja perlu mendapat perhatian dari seluruh komponen masyarakat dan pemerintah. Berdasarkan pertimbangan tersebut, studi yang mendalam terhadap dampak dan penyebab ketidaksesuaian tata ruang di WBU perlu terus diperbarui.

Pendidikan formal ataupun informal perlu terus dipertahankan dan dikembangkan agar memberikan nilai-nilai positif terhadap kehidupan masyarakat serta seluruh komponen pemerintah agar generasi mendatang mampu ditumbuhkembangkan dengan lebih baik daripada generasi sekarang. Untuk itu pendidikan tidak boleh hanya mengandalkan sekolah namun ada kontribusi yang secara setara dikembangkan oleh keluarga dan juga masyarakat. Pendidikan ini pun tidak boleh dicampuri oleh kepentingan politik apapun agar obyektifitas dalam memandang dan menilai fenomena yang ada tetap jernih kritis dan futuristik sekaligus memiliki kecintaan terhadap lingkungan dan sesama.

Sudah waktunya dihentikan *persaingan* suami-istri dalam mencari nafkah agar salah satunya tetap berada di rumah untuk mengurus dan mengasuh anak agar tidak dipercayakan kepada pengasuh lain yang tidak memiliki ikatan emosi yang baik dengan anak yang diasuhnya. Hal demikian untuk mendekatkan hubungan sesama anggota keluarga agar pertumbuhan emosi dan pikirannya berkembang sehat.

Perlu pengendalian jumlah penduduk, baik dari sisi natalitas ataupun migrasi. Dari sisi migrasi erlu ada kerjasama daerah untuk mengurus penduduk yang mendatangi kota besar seperti Bandung sehingga beban pemerintah kota menjadi lebih besar setelah ditumpangi penduduk luar kota. Sistem administrasi kependudukan juga perlu segera diterapkan agar tidak ada duplikasi jumlah penduduk dalam kerangka mengamankan tata ruang.

Tentu saja, Pemerintah kota Bandung meningkatkan sosialisasi dan pemahaman kebijakan yang berlaku bagi masyarakat dan aparat kota melalui media komunikasi yang ada. Badan terkait dengan itu perlu dipacu agar pemahaman masyarakat mengenai tata ruang tidak hanya dimanfaatkan untuk menjadi spekulasi tanah sehingga mempersulit program pemerintah dalam memekarkan pertumbuhan wilayah, namun menjadi kontrol sosial agar ruang tidak mudah disalahgunakan untuk kepentingan pribadi ataupun segelintir orang yang berduit. Pemahaman tersebut dimaksudkan untuk memperbanyak komponen masyarakat kota yang sadar dan mampu melakukan kontrol terhadap implementasi seluruh kebijakan kota termasuk kebijakan tata ruang.

Menegakkan kebijakan dengan pemberdayaan dan ketanggapan aparat terkait agar setiap kemungkinan penyimpangan dapat dideteksi dan dicegah sedini mungkin oleh seluruh komponen aparat, pejabat dan masyarakat kota. Untuk itu memperkokoh pendidikan di lingkungan keluarga aparat dan pejabat tampaknya menjadi penting agar keluarga pejabat dan atau aparat tidak hanya senang dengan pendapatan orangtuanya, namun perlu mengkritisi sumber pendapatannya. Dengan lapisan kontrol keluarga seperti itu, peneladanan kepada masyarakat kota

Bandung dalam menjaga dan merawat WBU sebagai wilayah konservasi agar lebih bisa diwujudkan.

Kompensasi kepada masyarakat yang memiliki kemauan dan kemampuan mempertahankan kelestarian alam serta mampu memberikan masukan kepada pemerintah demi kehidupan yang aman dan nyaman bagi semua. Kompensasi itupun perlu diberikan kepada warga yang merelakan untuk mempertahankan keaslian lahan yang dimilikinya agar tetap mampu menjadi paru-paru kota. Atau tatkala warga pemilik lahan membutuhkan dana, bisa saja lahan tersebut dibebaskan pemerintah dan dibuat sebagai ruang terbuka yang hejo ngempbh¹ sehingga tidak dikuasai pribadi atau diperjual-belikan kepada pihak lain secara pribadi.

Tatkala ada dana alokasi khusus, tampaknya kesediaan pemerintah daerah, termasuk kota Bandung mempertahankan hutan lindung perlu mendapat kompensasi dari Pemerintah pusat agar tidak terus menyusut karena digunakan sebagai sumber PAD.

¹ Sunda : hijau dan rindang

DAFTAR KEPUSTAKAAN

I. Buku-Buku

- Abiyoso.2006. *Sistematika Tata Ruang Nasional dan Kebutuhan Pemahaman Lintas Disipliner*. Inovasi Online.Vol 7/XVIII
- Anderson. J. E. 1975. *Public Policy Making*. London: Nelson.
- Anshoff, 1980. *Implementing Strategic Management*. London: Prentice Hall.
- Badudu. 1996. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan
- Barnard. C. 1982. *Fungsi Eksekutif* (terj). Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.
Caiden, Gerald. 1986.
- Burhan. 1994. *Perencanaan Strategik*. Jakarta : PT. Pustaka Binaman Pressindo
- Bryson. John M. 2000. *Perencanaan Strategis Bagi Organisasi Sosial*. (edisi bahasa Indonesia). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Bromley, Daniel. W. 1989. *Economic Interests and Institutions: The conceptual Foundations of Public Policy*. New York : Basil Blackwell.
- Dananjaya. Andreas. 1986. *Sistem Nilai Manager Indonesia*. Jakarta: PT. Pustaka Binaman Pressindo.
- Denhardt. 2005. *The New Public Service*. London-New York : ME Sharpe
- Dunn. W.N. 1981. *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Dye. Thomas. R. 1987. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- Easton. 1965. *Framework For Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Faludi. 1992. *Planning Theory*. New York : John Wiley & Sons
- Friedmann. J. 1987. *Planning In The Public Domain: From Knowledge to Action*. New Jersey: Princeton University Press.
- Goleman. 2003. *Emotional Intelligence*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.
- , 2007. *Social Intelligence*. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama
- Griffin. 1996. *Management* (Fifth Ed). Toronto: Houghton Mifflin Company
Harmon and Mayer. 1986.

- Harris. 2000. *Basic Principle of Sustainable Development*. Global Development and Environment Institute.
- Hogwood B. W. and Gunn. 1984. *Policy Analysis for The Real World*. New York : Oxford University Press.
- Hicks, Herbert. G., and Gullett. 1975. *Organization: Theory and Behavior*. Tokyo: Mc Graw – Hill International Book Company.
- Hirshman. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Response To Decline in Firm, Organization and State*. Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.
- Islamy. I. 1994. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bina Aksara.
- Jenkins. 1978. *Policy Analysis*. Oxford: Martin Robertson.
- Jones. E. 1972. *Atribution: Perceiving The Causes of Behavior*. Morristown NJ: General Learning Press.
- Kartasasmita. G. 1996. *Pembangunan Untuk Rakyat*. Jakarta: CIDES.
- Kartodirdjo. S. 1984. *Kepemimpinan Dalam Dimensi Sosial*. Jakarta : LP3ES
- Kast and Rosenweig. 1981. *Organizational and Management*. Tokyo: McGraw-Hill International Book Company.
- Keban, Y.T. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik*. Yogyakarta : Gava Media.
- Koontz.Harold-O'Donnel, Cyril.1983. *Management*. Tokyo: McGraw-Hill International Book Company.
- Kunto.H. 1986. *Semerbak Bunga di Bandung Raya*. Bandung : PT. Granesia.
- Mangkunegara. 2004. *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*. Bandung : Rosda Karya
- Mardiasmo. 2004. *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta : ANDI
- Maslow. A. 1954. *Motivation and Personality*. New York: Harper and Row.
- McClelland. 1961. *The Achieving Society*. New York: Van Nostrand Reinhold.
- Mintzberg. 1994. *The Rise and Fall of Strategic Planning*. New York: The Free Press.

- Mubyarto. 2004. *Ekonomi Rakyat dan Reformasi Kebijakan*. Yogyakarta : Jurnal Ekonomi Rakyat.
- Naisbitt. J. 1994. *Global Paradox*. Jakarta : Binarupa Aksara.
- Nasution. 1992. *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Bandung: Tarsito.
- Nazir. 1985. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Ohama. Yutaka. 2001. *Conceptual Frame Work of Partisipatory Local Social Development: Theory and Practices*. Nagoya : February-March
- Osborne. D. 1992. *Mewirauahakan Birokrasi*. Jakarta : Pustaka Binaman.
- Osborne.D., and Plastrik.P. 1997. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. United State: Perseus Books Publishing.
- Reksohadiprodjo. 1997. *Ekonomi Perkotaan*. Yogyakarta: BPFE.
- Robbin. S. 1996. *Organizational Behavior* (edisi Indonesia). Prentice Hall Inc.
- Rosenbloom. D.H. 1986 *Public Administration Understanding Management, Politics, and Law in The Public Sector*. New York: Random House.
- Salusu. J. 2000. *Pengambilan Keputusan Stratejik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Non Profit*. Jakarta: Grasindo.
- Sastropetro. R.A. Santoso. 1988. *Partisipasi, Komunikasi, Persuasi dan Disiplin Nasional*. Bandung : Alumni ITB
- Siagian. S. 1995. *Teori Motivasi dan Aplikasinya*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Smith. Theodore. 1993. *Korupsi, Tradisi dan Perubahan di Indonesia, dalam Korupsi Politik*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Soemarwoto. O. 1997. *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*. Yogyakarta: UGM Press.
- Stoner and Wankel. 1986. *Management*. New Delhi: Prentice Hall of India.
- Sugandhy, Aca. 1999. *Penataan Ruang Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.
- Suharto. E. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeta.
- Sunggono. B.1994. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Suryalaga, H. 2003. *Kasundaan*. Bandung : Wahana Raksa Sunda.

- Susanti. 2004. *Perencanaan Kota dan Tata Guna Lahan*. ITB : Central Library
- Thoha. M. 1986. *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: CV Rajawali.
- Thompson. J.D. 1960. *Organization in Action*. New York: McGraw Hill.
- Tjokroamidjojo. 1990. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.
- Udoji. Chief. J. O. 1981. *The African Public Servant As a Public Policy in Africa*. Addis Abeba: African Association for Public Administration and Management.
- Utomo. 2004. *Administrasi Publik Baru Indonesia*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Wahab. S.A. 2001. *Analisis Kebijaksanaan*. Jakarta : Bumi Aksara
- Ndraha, Taliziduhu. 1989. *Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia*. Jakarta : Bina Aksara
- Walker. E. 1982. *Spatial Planning and Development Project*. . Oxford : Oxford University Press
- Yudistira. G. 1996. *Ilmu-Ilmu Sosial: Dasar-Konsep-Posisi*. Bandung: Program Pascasarjana Unpad.

II. Disertasi, Jurnal, Artikel

- Budiman, R. 2000. *Pola Kebijakan Publik Tentang Kerjasama Antar Pemerintah Kotamadya dan Kabupaten Daerah Tingkat II Cirebon Dalam Pembangunan Prasarana Kota Terpadu Cirebon Raya*. Disertasi. Bandung: Program Pasca Sarjana Unpad.
- Butar Butar. 2001. *Pengaruh Koordinasi Perencanaan Dalam Pengelolaan DAS Cimanuk Terhadap Efektivitas Program Rehabilitasi Lahan Kritis di Propinsi Jawa Barat*. Disertasi. Bandung: Program Pasca Sarjana Unpad.
- Firmansyah. 2006. *Pengaruh Implementasi Kebijakan Rencana Tata Ruang Terhadap Efektivitas Pemanfaatan Ruang di Propinsi Jawa Barat*. Disertasi. Bandung: Program Pascasarjana-Unpad
- Harun, UR. 1992. *Dinamika Sumber Daya Lahan di Jawa Barat 1970-1990*. Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota No 3/Triwulan I/Maret 1992. Bandung : ITB.
- Malpezzi. Stephen. 2000. *What Should State And Local Governments Do: A Few Principle*. Workong Paper. The Center for Urban Land and Economics Research. University Wisconsin, Madison, USA.

- McLennan. Barbara. 1980. *Comparative Politics and Public Policy*. Working Paper.
- Raharjo. S.R. 2007. *Pengaruh Perencanaan Tata Ruang dan Partisipasi Masyarakat Terhadap Pengendalian Kawasan Konservasi Bandung Utara*. Disertasi. Bandung : Program Pascasarjana-Unpad
- Rianawati.2004. *Kajian Teknologi Pengembalian Fungsi Hidrologis Lahan Perumahan di Kawasan Kota Inti Bandung Raya Utara (Studi Kasus: Villa Istana Bunga)*. ITB : Digilib.
- Pramusinto. A. 2006. *Kepemimpinan Birokrasi*. Jurnal Interaksi UGM, Volume I
- Rosadi, D. 1997. *Sistem Perencanaan Terpadu Sebagai Suatu Determinan Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Sektor Pajak (Suatu Kasus pada Dinas Pendapatan Daerah Tingkat II Se-Jawa Barat)*. Disertasi. Bandung: Program Pascasarjana-Unpad
- Saefullah. A. D. 1992 *The Impact of Population Mobilty on Two Village Communities of West Java, Indonesia*. Thesis. The Flinders University of South Australia.
- Sumaryana. 2009. *Pengaruh Lingkungan Sosial dan Lingkungan Kerja Terhadap Efektivitas Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah di Kota Bandung(Studi Mengenai Pemanfaatan Ruang di Wilayah Bandung Utara)*. Disertasi. Bandung : Program Pascasarjana-Unpad
- Lembaga Pengabdian Kepada Masyarakat ITB, 1997. *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Bandung Utara*.

II. Sumber Lain

- Undang-Undang No 4 Tahun 1982 Tentang *Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup*.
- Undang Undang No 24 Tahun 1992 Tentang *Penataan Ruang*.
- Undang-Undang No 27 Tahun 1997 tentang *Pokok-Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup*
- UU No 33 Tahun 2004. *Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*.
- Undang-Undang No 26 Tahun 2007 Tentang *Penataan Ruang*
- Peraturan Pemerintah No 65 Tahun 2001. *Pajak Daerah*

Peraturan Pemerintah No 38 Tahun 2007. *Pembagian Urusan Pemerintahan.*

Peraturan Pemerintah No 26 Tahun 2008. *Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.*

Surat Keputusan Gubernur Jawa Barat no 181.1 / S.1624Bpp/1982. Tentang *Peruntukkan Lahan di Wilayah Inti Bandung Utara.*

Surat Keputusan Gubernur Jawa Barat No 660/4244/Bappeda/1994. Tentang *Pengamanan Wilayah Inti Bandung Raya Bagian Utara.*

Perda Kota Bandung No 2 Tahun 2004 Tentang *Rencana Tata Ruang Wilayah.*

Perda kota Bandung No 3 Tahun 2006 tentang *Perubahan Perda No2/ 2004*

Rencana Umum Tata Ruang Kota Bandung Tahun 1995- 2005.

Biro Pusat Statistik Kota Bandung: Kota Bandung Dalam Angka; 1996-2002.

Data Monografi Kecamatan: 2001-2005.

Sumaryana. Beberapa artikel di Pikiran Rakyat dan Kompas
Media cetak beberapa edisi.

http://www.walhi.or.id/kampanye/psda/050128_punclut_bandung

<http://www.mediaindonesia.com/read/2009/05/05>



TENTANG PENULIS

Penulis terlahir dengan nama Asep Sumaryana sebagai anak pertama dari enam bersaudara pada tanggal 7 Januari 1962 di sebuah desa di kabupaten Garut. Ibunya, Mariam adalah seorang guru, dan bapaknya Sukiman adalah petani. Dengan latar belakang keluarga seperti itu, kedua orangtuanya mendorong agar penulis terus sekolah sampai jenjang tertinggi. Motivasi yang diberikan orangtuanya menjadikan penulis berhasil meraih gelar sarjana Ilmu Administrasi dari FISIP Unpad pada tahun 1987. Penjelajahan hidupnya dilakukan ketika bergabung dengan Pusat Penelitian Lingkungan Hidup (PPLH) ITB yang banyak terlibat dalam kegiatan penelitian sejak tahun 1986 saat dirinya masih kuliah S-1.

Berhenti dari kegiatan di PPLH ketika dirinya menyelesaikan studi S-1 untuk kemudian menikahi Ety Srikandijati. Selepas menikah dan mempunyai seorang anak Nugraha Pratama Faturrahman yang kini sudah menjadi mahasiswa Unpad, dirinya melanglang buana ke ibukota Jakarta sebagai editor buku di salah satu penerbit. Tidak puas dengan manajemen yang dijalankan perusahaan, dirinya melakukan pembangkangan dan hengkang ke Bandung dalam keadaan menganggur kembali. Syukur berkat bantuan temannya di UNIDA, dirinya bisa mengajar di universitas swasta yang ada di Ciawi Bogor tersebut sebagai dosen luar biasa.

Untuk menutupi kebutuhan keluarganya, penulis bergabung kembali dengan PPLH-ITB dan sempat menempati posisi sekretaris pada program pelatihan Konsultan Pembangunan yang didanai oleh *The Sasakawa Peace Foundation*. Pada tahun 1992, dirinya bergabung sebagai tenaga pengajar di almamaternya. Pada almamaternya itu penulis diangkat sebagai sekretaris SPS Administrasi Keuangan Program Diploma III, dan ketika menjadi “pejabat” tersebut anak keduanya lahir di tahun 1994 dan diberi nama Asri Anggraeni Dwi Ainurahmi yang kini bersekolah di sebuah SMAN di kota Bandung. Pada tahun 1997 penulis diangkat sebagai Ketua SPS yang sama. Hanya saja pada tahun 2003, penulis mengajukan pengunduran diri untuk berkonsentrasi pada ranah akademik dan dunia menulis.

Sebagai penulis, dirinya banyak menulis di Kompas Jawa Barat dan Pikiran Rakyat. Prestasi menulisnya masih belum besar, kecuali mendapat penghargaan dari PWI Pusat sebagai juara harapan I dalam lomba menulis artikel dengan tulisan : “Harkitnas Bukan NATO” yang dimuat Pikiran Rakyat pada tanggal 19 Mei 2007. sambil berkubang dalam kegiatan mengajar dibawah binaan bapak Prof. H.A. Djadja Saefullah., drs., MA., Ph.D, bapak Drs H. Adang Iskandar (alm) dan bapak Drs. H. Mustafid Amna, MA dalam mata kuliah yang berbeda, kini jabatan akademik yang dsandangnya adalah Lektor Kepala.

Gelar akademik doktor pun telah penulis raih pada tahun 2009 di program pascasarjana Unpad program studi Ilmu Sosial dengan disertasi “ Pengaruh Lingkungan Sosial dan Lingkungan Kerja Terhadap Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah di kota Bandung (Studi tentang Pemanfaatan Ruang di Wilayah Bandung Utara).

Kini penulis yang lebih menyukai tokoh Semar dalam pewayangan, menikmati hidup bersama warga yang ada di RT06, RW 17 di kompleks Vijayakusuma daerah Cibiru Atas sambil menyelami kehidupan bermasyarakat sekaligus menabung bekal sosial untuk hidupnya di hari tua.

Bandung, Maret 2010

Penulis