

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagai bagian dari suatu kesatuan wilayah, ruang lingkup kota memiliki hubungan dengan struktur ekonomi, sosial, budaya, dan politik dari suatu negara. Di era globalisasi ini, kota merupakan variabel penting bagi pembangunan ekonomi, pertumbuhan kota mendukung perekonomian karena menciptakan efisiensi dalam hal produksi dan teknologi. Namun hal tersebut juga memiliki dampak negatif bila gagal mengelola pertumbuhan kota, antara lain menurunnya kualitas lingkungan yang dapat dilihat dari beberapa aspek antara lain meningkatnya polusi udara, kebisingan, tercemarnya sungai akibat sampah.

Menurut Steven Pinch, ada tiga kriteria sebuah wilayah dapat dikategorikan sebagai kota, yaitu apabila terdapat wilayah terbangun, memiliki batas wilayah dan dikelola sebuah pemerintahan kota beserta dengan yuridiksinya, dan memiliki dominasi penduduk yang bekerja di sektor *non-agriculture*. Definisi tentang kota tidak selalu tepat, tergantung dari fokus pendekatan. Pendekatan geografis-demografis melihat kota sebagai tempat pemusatan penduduk. Pendekatan dari segi sosio-antropologis melihat bahwa hubungan antar

manusianya telah renggang dan heterogen, pola hubungannya telah mengarah rasional, egois, impersonal dan kurang intim.¹

Pengelolaan ruang di daerah perkotaan mengalami tantangan yang cukup berat karena kota merupakan pusat kekuasaan politik, peredaran uang dan ekonomi, sehingga dalam merencanakan penataan ruang kota harus memperhitungkan adanya berbagai kelompok kepentingan, berbagai kekuatan sosial, politik, ekonomi yang ada dalam masyarakatnya.² Sementara di sisi lain, kemampuan dari lingkungan dan sosial yang ada mengalami penurunan, sehingga tidak dapat memenuhi kebutuhan penduduk.

Tingginya konversi lahan terbuka hijau menjadi pusat perbelanjaan, gedung perkantoran maupun SPBU membuat rendahnya kualitas lingkungan perkotaan dan semakin minimnya ruang publik bagi masyarakat. Kompleksitas dari mobilitas dan stabilitas, struktur dan ruang, adalah karakteristik utama permasalahan kontemporer kota.³ Jumlah penduduk kota yang terus meningkat akibat tingginya urbanisasi, mengindikasikan akan adanya tekanan pada pemanfaatan tata ruang kota, sehingga penataan ruang kota harus mendapat perhatian dari pemerintah, khususnya Pemda DKI Jakarta. Berikut adalah jumlah penduduk Jakarta pada tahun 2005:

¹B N Marbun, *Kota Indonesia Masa Depan: Masalah dan Prospek*, (Jakarta: Erlangga, 1979), hal. 10.

²Parsudi Suparlan, *Masyarakat & Kebudayaan Perkotaan: Perspektif Antropologi Perkotaan*, (Jakarta: YPKIK, 2004), hal. 65.

³Helen Jarvis, Andy C Pratt & Peter Cheng-Chong Wu, *The Secret Life of Cities: The Social Reproduction of Everyday Life*, (New Jersey: Pearson Education Limited, 2001), hal. 17.

Tabel I.1
PENDUDUK JAKARTA 2005⁴

Daerah	Populasi
Jakarta Selatan	1.995.214
Jakarta Timur	2.393.788
Jakarta Pusat	861.531
Jakarta Barat	2.322.232
Jakarta Utara	1.446.728
Kepulauan Seribu	22.112
Total	9.041.605

Sumber: Jakarta dalam Angka 2006.

Jakarta adalah sebuah kota dengan luas hanya 661,52 km², sebagaimana dilihat pada tabel I.1, jumlah penduduk Jakarta sekitar 9 juta jiwa, jumlah tersebut tidak termasuk dengan jumlah para pekerja yang setiap harinya datang dari kawasan sekitar Jakarta seperti Bogor, Depok, Tangerang dan Bekasi. Hal ini telah menyiratkan akan pentingnya penataan ruang yang baik, agar di masa depan tidak akan muncul permasalahan yang lebih rumit lagi.

Dalam UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang dinyatakan antara lain, bahwa penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan:

- Keharmonisan antar lingkungan alam dan buatan.
- Keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia.
- Pelindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

⁴Sutiyoso, *Megapolitan*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2007), hal. 26.

Salah satu masalah yang ada dalam penataan ruang kota adalah rencana tata ruang yang belum berfungsi secara efektif sebagai alat pengembangan kota. Artinya, banyak kegiatan pembangunan kota yang tidak mengacu pada rencana tata ruang yang ada. Selain itu perlindungan fungsi ruang masih belum dapat mencegah dampak negatif terhadap lingkungan. Salah satunya yang terlihat jelas adalah minimnya ruang terbuka di kota Jakarta.

Ruang terbuka kota pada dasarnya adalah ruang kota yang tidak terbangun, yang berfungsi sebagai penunjang tuntutan akan kenyamanan, keamanan, peningkatan kualitas lingkungan dan pelestarian alam yang terdiri dari ruang linier atau koridor dan ruang pulau atau oasis sebagai tempat perhentian.⁵ Kurangnya ruang terbuka bagi publik, baik yang berupa ruang terbuka kota maupun ruang terbuka hijau kota (RTH) kota mengakibatkan seringnya terjadi banjir, tingginya polusi udara, meningkatnya kriminalitas dan menurunnya produktivitas masyarakat akibat stress karena terbatasnya ruang terbuka publik yang tersedia.

Ruang terbuka kota merupakan ruang bukan terbangun yang memiliki sifat perkotaan, sedangkan RTH kota merupakan titik berat dari ruang terbuka kota yang berupa taman, jalur hijau, hutan kota, lapangan dan pekarangan.⁶ Keberadaan taman kota telah tergantikan oleh pusat perbelanjaan yang menjadi suatu "*meeting point*" baru, sebagai ikon baru dari konsumerisme modern dari

⁵ Rustam Hakim, *Arsitektur Lanskap: Manusia, Alam dan Lingkungan*, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2003), hal. 95.

⁶ *Ibid.*, hal. 95.

kota.⁷ Sebagai makhluk sosial, manusia perlu bersosialisasi dengan sesama. Dear dan Wolch (1989) berargumen bahwa hubungan sosial dapat: terbentuk melalui ruang (*constituted through space*), terhalangi oleh ruang (*constrained by space*) dan termediasi oleh ruang (*mediated by space*).⁸ Minimnya tempat-tempat publik di Jakarta mengakibatkan warga Jakarta tidak kreatif, bahkan destruktif karena proses bersosialisasi yang terhalang. Tingginya angka kriminalitas di Jakarta bukan hanya dipicu oleh faktor ekonomi dan kemelaratan, melainkan lebih karena tata ruang kota yang tidak familiar bagi warga Jakarta.⁹

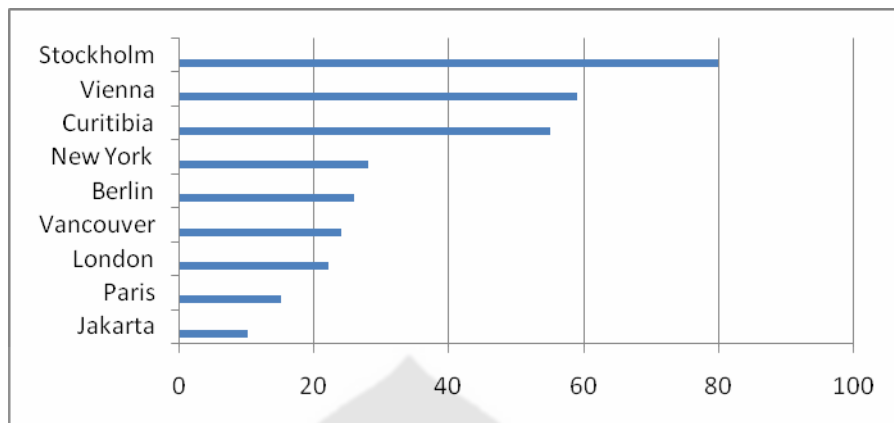
Dalam kurun waktu 30 tahun terakhir ini, proporsi RTH di kota besar seperti Jakarta, Bandung, Surabaya dan Medan, telah berkurang dari 35% di awal tahun 1970an, menjadi kurang dari 10% terhadap luas kota. Kondisi ini masih di luar standar luasan minimal ruang terbuka hijau sebagaimana disepakati dalam Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Bumi di Johannesburg (2002), yakni minimal 30% dari total luas kota.¹⁰

⁷David C Thorns, *The Transformation of Cities: Urban Theory and Urban Life*, (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2002), hal. 133.

⁸ Matthew Carmona, *et. al.*, *Public Spaces Urban Spaces: The Dimensions of Urban Design*, (Burlington MA: Architectural Press, 2003), hal. 106.

⁹ Tulus Abadi, "Kota Yang Sakit" [www. ruangpublik.blogspot.com](http://www.ruangpublik.blogspot.com), diunduh 7 Februari 2008.

¹⁰ Dardak A Hermanto, *Ruang Terbuka Hijau: Sebagai Unsur Utama Tata Ruang Kota*, (Jakarta: Dirjen Penataan Ruang, 2006), hal. iii, tidak diterbitkan.



Catatan: RTH perkapita, m²/pddk

Gambar I.1
LUAS RTH DI BEBERAPA KOTA DUNIA¹¹

Dari gambar tersebut dapat dilihat bahwa luasan RTH kota Jakarta sangatlah minim jika dibandingkan dengan kota-kota lain di dunia. Sementara di berbagai kota besar seperti New York, London, Paris, Stockholm, bahkan Singapura telah menerapkan konsep '*green cities*' dengan meningkatkan proporsi RTH hingga mencapai lebih dari 20% dari total luas kota, demi kesehatan dan kenyamanan warga kotanya.

Di New York, salah satu program pokok pemerintah kota adalah memelihara dan mengembangkan kategori taman untuk kepentingan publik dengan meningkatkan kualitas kondisi area bermain, menambah dan memperbaiki pepohonan di ruang terbuka hijau, menyediakan tempat rekreasi dan hiburan, juga mengawasi kebersihan dan keamanannya. Pengelolaan taman di New York tidak hanya menjadi kewajiban dan tanggung jawab pemerintah, melainkan melalui

¹¹ *Ibid.*, hal. 2.

bentuk kemitraan antara pemerintah dan masyarakat yang tinggal di sekitar taman.¹²

RTH sebagai salah satu unsur dari kota diharapkan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat akan ruang terbuka, melindungi lingkungan dan juga memberikan nilai tambah kota, seperti estetika, pengendalian pencemaran udara, dan lain sebagainya. Lebih dari itu peran penting kehadiran RTH adalah perannya sebagai alat perkembangan masyarakat (*community development tools*). Dengan adanya RTH, kota menjadi lebih layak khususnya bagi masyarakat kelas bawah, dimana mereka dapat menikmati rekreasi gratis sekaligus mempererat rasa kekeluargaan dalam masyarakat.¹³

. Di Jakarta, Data Pemprov DKI Jakarta menyebutkan jika target luas RTH dalam Rencana Induk Djakarta 1965-1985 adalah 37,2% (sangat ideal), maka dalam Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) Jakarta 1985-2005, target tersebut turun menjadi 25,85% (cukup ideal). Namun, dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Jakarta 2000-2010, target luas RTH menyusut hanya sebesar 13,94% (9.545 hektar, tidak ideal). Sementara luas RTH di lapangan, hanya berkisar 9,4% (6.190 hektar dari total luas Jakarta yang sebesar 66.152 hektar).¹⁴ Hal ini menyebabkan Jakarta mengalami krisis ruang terbuka hijau.

¹² Chris Verdiansyah, *Politik Kota dan Hak Warga Kota*, (Jakarta: Buku Kompas, 2006), hal. 15.

¹³ Paul M Sherer, *The Benefits of Parks: Why America Needs More Parks and Open Space*, (San Fransisco: The Trust For Public Land, 2006), hal. 20.

¹⁴ Dardak A Hermanto, *Op. Cit.*, hal. 55.

Polemik yang ada antara pertumbuhan kota yang mengacu pada pertumbuhan ekonomi tetapi tetap harus mendukung kesejahteraan masyarakat dan melindungi lingkungan. Tidak dapat dipungkiri bahwa mayoritas masyarakat DKI Jakarta hidup dari usaha perdagangan. Berikut adalah data jumlah pasar dan pusat perbelanjaan di DKI Jakarta:

Tabel I.2
JUMLAH PASAR dan PUSAT PERBELANJAAN DI DKI JAKARTA TAHUN 2004

Kotamadya	Banyaknya Pasar			Jumlah
	Tradisional	Swalayan	Mall	
Jakarta Utara	34	30	7	71
Jakarta Timur	46	61	5	112
Jakarta Pusat	36	38	11	85
Jakarta Selatan	48	78	15	141
Jakarta Barat	79	65	14	158
Jumlah	243	272	52	567

Sumber : Fisik Perkotaan, BPS Propinsi DKI Jakarta.

Salah satu kawasan yang paling pesat pertumbuhannya adalah Jakarta Selatan. Sebagai wilayah yang memiliki pusat perbelanjaan terbanyak kedua setelah Jakarta Barat, baik berupa mal maupun pasar tradisional, wilayah ini pula yang memiliki RTH paling sedikit, banyak yang lahannya telah dikonversi, untuk kepentingan ekonomi yang lebih menguntungkan. Sekitar 77 lokasi taman telah beralih fungsi di Jakarta Selatan, dari jumlah tersebut 10 lokasi telah berubah menjadi SPBU.¹⁵

¹⁵ Chris Verdiansyah, *Op. Cit.*, hal. 15.

Untuk menjaga ketersediaan RTH, maka pemerintah Provinsi DKI Jakarta membuat pranata seperti Peraturan Daerah, Keputusan Gubernur dan membentuk unit teknis tersendiri yaitu Dinas Pertamanan. Dinas Pertamanan adalah salah satu unit kerja Pemda DKI Jakarta yang mempunyai tugas dan wewenang untuk membangun dan mengelola RTH kota. Tahun 2008, Dinas Pertamanan DKI Jakarta menargetkan penambahan RTH mencapai 4-5 hektare. Untuk penambahan RTH seluas itu, Dinas Pertamanan mengajukan anggaran pada Rancangan Anggaran Pembangunan dan Belanja Daerah (RAPBD) 2008 sebesar Rp 40 miliar. Dalam pernyataannya, Gubernur DKI Jakarta menyatakan bahwa pihaknya menggunakan beberapa pola untuk memenuhi target penambahan RTH. Pertama, mempertahankan RTH seperti taman atau lahan hijau yang sudah ada. Kedua, membeli lahan hijau milik warga, meski luasnya tidak seberapa. Selain dua langkah tersebut, pemerintah DKI Jakarta juga mengambil langkah lain yaitu penggusuran. Penggusuran pedagang kaki lima (PKL) dan juga pemukiman miskin, yang sering disebut sebagai pemukiman liar oleh Pemerintah.¹⁶

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Khusus Ibukota Jakarta pada tanggal 10 September 2007 telah mengesahkan Peraturan Daerah (Perda) No. 8 tahun 2007 tentang Ketertiban Umum. Perda ini adalah pengganti dari Perda No.11 tahun 1988 yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan keadaan DKI Jakarta saat ini. Salah satu isi dari Perda tersebut adalah adanya larangan memanfaatkan ruang publik untuk tempat tinggal maupun usaha dibawah jalan layang rel kereta api,

¹⁶ Dian Tri Irawaty, "PENGGUSURAN_Atas Nama Ruang Terbuka Hijau? Atau Untuk Membuka Keran Investasi?", *www.urbanpoor.or.id*, diunduh 10 Maret 2008.

jembatan tol, jalur hijau, taman, tempat umum.¹⁷ Salah satu kasus yang terjadi akhir ini adalah kasus pengusuran para pedagang bunga dan ikan hias yang berada di Taman Ayodia, Barito.

Taman Ayodia dirancang oleh seorang arsitek lokal yang bernama Moh Soesilo (1948). Wilayah Kebayoran Baru dirancang menjadi Kota Taman pertama di Indonesia. Kebayoran Baru merupakan adaptasi kota taman bergaya Eropa (Belanda) dalam iklim tropis, sehingga sering disebut sebagai kota taman tropis yang banyak dikembangkan oleh Thomas Karsten di beberapa kota di Jawa (Bogor, Bandung, Malang) dan luar Jawa.¹⁸

Pemda DKI Jakarta khususnya Dinas Pertamanan berusaha untuk mengembalikan citra tersebut dengan cara menggusur ratusan pedagang ikan dan bunga yang telah berada dilokasi dari tahun 1970-an. Sesuai dengan Instruksi Gubernur No 36/2006 tentang Relokasi Pedagang Taman Ayodia dan sekitarnya Kotamadya Jakarta Selatan, kawasan Barito harus dikembalikan ke fungsi semula sebagai taman, dikarenakan kota DKI Jakarta baru memiliki 9,4%, padahal target keseluruhan mencapai 13,94% kawasan RTH. Dalam pelaksanaan kebijakan tersebut terdapat protes dari para pedagang yang merasa dirugikan oleh keputusan yang dihasilkan Pemda, hal ini berakibat terjadinya bentrokan akibat bongkar paksa yang dilakukan oleh Tramtib.

¹⁷ Dian Tri Irawaty, "PERDA No.8 Tahun 2007 Bertentangan Dengan KONSTITUSI", *www.urbanpoor.or.id*, diunduh 10 Maret 2008.

¹⁸ Nusantara HK Mulkan, "Barito Bagian Dari Cagar Budaya", *www.inilah.com*, diunduh 10 Maret 2008.

Usaha Pemda dalam melakukan proses perencanaan lansekap dengan tujuan mengembalikan fungsi RTH terjebak dalam suatu kondisi yang 'serba salah'. Disatu sisi ada kepentingan untuk mengembalikan RTH Taman Ayodia menjadi ke fungsi semula sebagai daerah resapan air dan taman interaktif bagi warga Kota Jakarta. Akan tetapi disisi lain harus dengan terpaksa memusnahkan kestabilan sistem sosial ekonomi masyarakat yang telah berjalan dan tumbuh selama puluhan tahun.

Pemda DKI Jakarta kurang berhasil mengelola potensi ruang terbuka hijau yang ada, salah satu penyebabnya adalah kurangnya akses publik dalam menyampaikan aspirasinya. Para perencana kota juga dituding ikut andil dalam penciptaan kesemrawutan kota karena mereka tidak turut menyertakan masyarakat dalam perencanaan kota.¹⁹ Perencanaan RTH memang merupakan bagian dari perencanaan kota, namun dalam pengambilan keputusannya, masyarakat sekitar sebagai stakeholders, pihak-pihak yang berhubungan langsung dengan keberadaan RTH harus diikutsertakan.

Berdasarkan uraian di atas, maka secara keseluruhan dapat dilihat bahwa implementasi kebijakan Instruksi Gubernur No 36/2006 tentang Relokasi Pedagang Taman Ayodia dan sekitarnya Kotamadya Jakarta Selatan, untuk direfungsi menjadi RTH mendapat hambatan dari resistensi yang dilakukan para pedagang.

¹⁹ Eko Budiharjo, *Tata Ruang Perkotaan*, (Bandung: PT Alumni, 1997), hal. 4.

B. Pokok Permasalahan

Mengacu pada hal tersebut, maka pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implementasi kebijakan refungsi Taman Ayodia menjadi RTH jika dilihat dari konsepsi Edward III dan Grindle?
2. Dimensi apa yang paling dominan dalam implementasi kebijakan refungsi RTH di Taman Ayodia, Barito?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Menggambarkan proses implementasi kebijakan refungsi RTH di Taman Ayodia.
2. Menjelaskan dimensi apakah yang paling dominan dalam implementasi kebijakan tersebut.

D. Signifikansi Penelitian

1. Secara Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu pengetahuan di bidang administrasi negara, khususnya para civitas academia Fakultas Ilmu Sosial dan Politik jurusan Ilmu Administrasi Negara dan dapat memberikan gambaran secara secara

umum mengenai hal-hal yang dapat mempengaruhi implementasi suatu kebijakan dalam masalah penelitian.

2. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemprov DKI Jakarta khususnya Dinas Pertamanan DKI Jakarta dalam menjaga agar pertumbuhan kota Jakarta sebagai ibu kota Negara Republik Indonesia berjalan dengan baik dan melayani kepentingan publik, khususnya dalam masalah yang terkait dengan masalah penelitian.

E. Sistematika penulisan

Untuk mempermudah pembahasan permasalahan yang diteliti serta mempermudah pembaca memahami hasil penelitian, maka skripsi ini disusun menjadi 5 (lima) bab yang saling berhubungan. Sehingga dasar uraian tersebut merupakan rangkaian yang sistematis. Sistematika penulisan tersebut adalah sebagai berikut:

Bab I : Pendahuluan

Dalam bab ini akan dijelaskan mengenai latar belakang masalah, pokok permasalahan yang akan dibahas, tujuan penelitian, dan signifikansi penelitian.

Bab II : Tinjauan Pustaka

Berisi tentang penjabaran beberapa definisi dan konsep kebijakan publik, *urban policy making*, implementasi kebijakan publik, gambar kerangka

pemikiran, metode penelitian serta sistematika penulisan untuk mempermudah pemahaman dan permasalahan.

Bab III : Gambaran Umum

Pada bab ini, penulis akan menjelaskan mengenai riwayat pendirian dan perkembangan Dinas Pertamanan DKI Jakarta, visi dan misi, fungsi, kewenangan, dan otoritas Dinas Pertamanan DKI Jakarta juga gambaran Taman Ayodia dan kebijakan refungsi Taman Ayodia.

Bab IV: Analisis Implementasi Kebijakan Refungsi RTH di Taman Ayodia

Dalam bab ini, penulis akan menggambarkan hasil dari penelitian yang sudah dilakukan serta mencoba menganalisa proses implementasi kebijakan refungsi RTH di Taman Ayodia dan dimensi apa yang paling dominan dalam implementasi kebijakan tersebut.

Bab V : Simpulan dan Saran

Bab ini menyajikan simpulan dari seluruh permasalahan yang telah dibahas, disertai saran-saran untuk pengembangan dimasa yang akan datang.