

BAB II

KERANGKA TEORI DAN METODE PENELITIAN

A. Tinjauan Pustaka

Di dalam melakukan penelitian terhadap analisis tata guna lahan terhadap kawasan khusus perkotaan, perlu dilakukan terhadap penelitian-penelitian terdahulu yang terkait. Di sini penulis mengambil dari 4 (empat) penelitian yang terkait dengan inti permasalahan. Penelitian pertama adalah penelitian yang dilakukan oleh Irfan Ridwan Maksum (Mahasiswa FISIP UI Program Pascasarjana) dengan judul penelitian “Desentralisasi dalam Pengelolaan Air Irigasi Tersier (Suatu Studi dengan Kerangka Konsep Desentralisasi Teritorial dan Fungsional di Kabupaten dan Kota Tegal – Jawa Tengah, di Kabupaten Jembrana – Bali, serta di Hulu Langat Selangor Malaysia)”. Penelitian ini dilakukan pada tahun 2007. Penelitian kedua adalah penelitian yang dilakukan oleh Amrayadi Nawawi (Mahasiswa FISIP UI Program Pascasarjana) dengan judul penelitian “Analisis Pemanfaatan Lahan Kota Palembang: Studi Kasus pemanfaatan lahan untuk Perumahan di Kota Palembang, Provinsi Sumatera Selatan”. Penelitian ini dilakukan pada tahun 2004. Penelitian ketiga adalah penelitian yang dilakukan oleh Nursyamsiah Putri Utami (Mahasiswi FISIP UI Program Sarjana Ekstensi) dengan judul penelitian “Perencanaan Pembangunan Kota Tangerang Sebagai Kawasan Industri Dalam Aspek-Aspek Tata Ruang Kota”. Penelitian ini dilakukan pada tahun 2004. Penelitian keempat adalah penelitian yang dilakukan oleh Aji Sarsito (Mahasiswa FISIP UI Program Sarjana Ekstensi) dengan judul penelitian “Analisis Penataan

Ruang Kota Pada Kawasan Komersial Kota Bandung”. Penelitian ini dilakukan pada tahun 2006.

Pada penelitian pertama yang dilakukan oleh Irfan Ridwan Maksum dalam disertasinya **“Desentralisasi dalam Pengelolaan Air Irigasi Tersier (Suatu Studi dengan Kerangka Konsep Desentralisasi Teritorial dan Fungsional di Kabupaten dan Kota Tegal – Jawa Tengah, di Kabupaten Jembrana – Bali, serta di Hulu Langat Selangor Malaysia)”**, peneliti melihat dasar pemikiran khusus mengenai pembahasan kawasan khusus. Kawasan Khusus merupakan kawasan metropolitan, atau pembangunan koridor kawasan, atau pembangunan kawasan perdagangan bebas (*free trade zone*), atau kawasan perbatasan, ataupun pembangunan kawasan lainnya yang memiliki nilai strategis secara nasional serta semakin tumbuh dan berkembangnya berbagai kawasan kerja sama ekonomi sub regional (KESR) dan pengembangan kawasan pertumbuhan ekonomi terpadu (KAPET).

Prinsip utama dari pembentukan kawasan khusus adalah harus dilandasi oleh kepentingan nasional. Penetapan kawasan khusus dibedakan berdasarkan sudut kepentingan (a) politik dan pertahanan keamanan, (b) ekonomi, (c) sosial budaya, (d) dan lingkungan hidup. Lembaga yang beroperasi dalam kawasan khusus mirip dengan sebuah Badan Usaha. Lembaga kawasan khusus tersebut dapat diciptakan baik atas usul oleh pemerintah maupun atas usul oleh daerah. Undang-Undang menyatakan bahwa semua kawasan khusus ditetapkan pembentukannya oleh pemerintah.

Kecenderungan mengedepankan arti kawasan dalam makna fisik terlihat dari Rancangan PP (RPP) mengenai kawasan khusus yang sedang dibuat oleh pihak Depdagri. Pemaknaan tersebut terpengaruhi oleh fenomena yang ada di

bidang kehutanan, perdagangan, dan sektor-sektor tertentu. Kriteria mengenai kepentingan nasional juga menjadi fokus dalam RPP tersebut meskipun belum jelas dan mudah disalah-artikan.

Di sisi lain, terdapat pula sebutan Daerah Khusus bagi Ibukota Negara RI dan Otonomi Khusus bagi NAD, DIY, dan Papua yang berbeda dari apa yang diungkap sebagai organ seperti dalam bahasa 'kawasan khusus.' Kata 'khusus' dalam hal ini juga merupakan pedang bermata dua. *Sisi pertama*, mengebiri arti desentralisasi yang sebenarnya sudah dengan sendirinya menciptakan kekhususan-kekhususan bagi daerah. *Sisi kedua*, membuat rancu makna otonomi DKI, NAD, atau Papua yang dapat disalah-artikan

Pada penelitian kedua yang dilakukan oleh Amrayadi Nawawi dalam tesisnya "**Analisis Pemanfaatan Lahan Kota Palembang: Studi Kasus pemanfaatan lahan untuk Perumahan di Kota Palembang, Provinsi Sumatera Selatan**", dasar pemikirannya adalah faktor-faktor yang berkaitan dengan pemanfaatan lahan di Kota Palembang diantaranya adalah faktor ekonomi, transportasi, karakteristik lahan dan *fear of crime*. Lahan yang diperuntukkan sebagai kawasan perumahan di Kota Palembang masih dapat mengimbangi laju pertumbuhan penduduk sampai dengan tahun 2033 (tahun ke 37). Lahan dimaksud sudah termasuk lahan rawa yang diperuntukkan sebagai kawasan perumahan. Pendekatan model dinamika sistem dapat mengakomodasi dan membantu dalam menganalisis kebijakan pemanfaatan lahan perumahan yang termasuk dalam perencanaan tata ruang Kota Palembang.

Dalam teori yang dipakainya, menurut Jayadinata, perencanaan kota dimaksudkan untuk menciptakan keselarasan sosial bagi kepentingan publik maupun pribadi. Penyusunan tata ruang dilandasi oleh pemikiran perspektif

menuju kondisi masa depan yang diinginkan, bertitik tolak dari data, informasi, ilmu pengetahuan dan teknologi yang dapat dipakai, serta keragaman wawasan setiap sektor. Perkembangan masyarakat dan lingkungan hidup berlangsung secara dinamis. Sebagai konsekuensi logis dari kedinamisan waktu tersebut maka perencanaan tata ruang juga bersifat dinamis, karena proses perencanaan tidak dipisahkan dengan waktu.

Pada penelitian ketiga yang dilakukan oleh Nursyamsiah Putri Utami dengan skripsinya **“Perencanaan Pembangunan Kota Tangerang Sebagai Kawasan Industri Dalam Aspek-Aspek Tata Ruang Kota”**, dasar pemikirannya adalah perencanaan pembangunan di Kota Tangerang yang difokuskan sebagai kawasan industri harus memperhatikan aspek fisik kota, yaitu sektor pembangunan industri itu sendiri, sektor perdagangan dan jasa sebagai hasil dari adanya kegiatan industri, sektor pemukiman dan perumahan. Aspek yang kedua adalah aspek sarana transportasi. Kemudian aspek yang ketiga adalah aspek perkembangan industri dan tenaga kerja di mana aspek tersebut sangat berpengaruh terhadap pertumbuhan industri di Kota Tangerang yang semakin pesat. Aspek perkembangan pertanian atau kawasan hijau, dan aspek penanganan kawasan khusus di sepanjang Sungai Cisadane, Situ Cipondoh, dan pusat kota menjadi aspek-aspek tata ruang kota di dalam aspek lingkungan. Aspek yang terakhir adalah aspek penyediaan sarana dan prasarana utilitas kota, seperti penyediaan air bersih, pengadaan drainase dan penanggulangan air limbah, baik limbah rumah tangga maupun limbah industri yang dihasilkan dari adanya kegiatan industri di Kota Tangerang. Pembangunan industri menjadikan perkembangan industrialisasi dan urbanisasi menjadi dua elemen penting dalam proses perencanaan pembangunan di Kota Tangerang.

Di dalam teorinya, pembangunan fisik kota dinilai berhasil apabila tiga indikator pembangunan telah terpenuhi. Indikator pertamanya adalah sebagai berikut:

1. Rencana Umum Tata Ruang Kota telah terjabar ke dalam rencana-rencana kota yang rinci.
2. Pembangunan fisik kota pada umumnya telah sesuai dengan peruntukan tanah seperti yang ditetapkan dalam rencana kota.
3. Fasilitas perkotaan sesuai dengan kebutuhan konsumen dan tersebar secara merata sesuai dengan jumlah penduduk yang dilayaninya.

Indikator keduanya adalah pembangunan fisik kota yang dilakukan oleh berbagai pihak sesuai dengan rencana kota, karena dalam rencana kota dalam rencana kota juga tertuang suatu rencana penggunaan tanah. Apabila pembangunan fisik kota tidak sesuai dengan rencana penggunaan tanah, maka tidak dapat dicapai ketentraman dan keseimbangan penggunaan tanah yang berarti pembangunan kota tidak berhasil. Demikian juga indikator ketiga, yaitu fasilitas perkotaan yang memenuhi kebutuhan konsumen dan tersebar merata. Apabila beberapa fasilitas kota atau sebagian besar fasilitas kota tidak tersebar secara merata dan tidak dapat memenuhi kebutuhan konsumen, maka dapat dikatakan pembangunan kota belum berhasil.

Hasil penelitiannya ditemukan bahwa perencanaan pembangunan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Tangerang belum sepenuhnya efektif dan sesuai dengan dengan rencana yang telah ditetapkan. Banyaknya permasalahan yang timbul dalam proses pembangunan menjadikan situasi dan kondisi Kota Tangerang belum sesuai dengan yang diharapkan oleh masyarakat Kota Tangerang. Permasalahan fisik kota yang belum tertata rapi sesuai dengan pola

pembangunan yang telah direncanakan oleh Bappeda dan Dinas Tata Kota, permasalahan kependudukan dan tenaga kerja yang semakin meningkat akibat dari adanya arus urbanisasi, dan permasalahan lingkungan yang sangat memprihatinkan masyarakat Kota Tangerang, yaitu tercemarnya sungai Cisadane, yang sangat penting keberadaannya sebagai sumber air minum masyarakat Kota Tangerang.

Pada penelitian keempat yang dilakukan oleh Aji Sarsito dengan skripsinya “**Analisis Penataan Ruang Kota Pada Kawasan Komersial Kota Bandung**”, dasar pemikirannya adalah dilakukan serangkaian analisis dengan metode deskriptif analisis. Analisis pertama, berupa identifikasi terhadap pola perkembangan pemanfaatan lahan komersial, terdiri dari aspek perkembangan jumlah unit kegiatan dan karakteristik perubahan pemanfaatan lahan oleh kegiatan komersial yang meliputi sebaran lokasi, kecepatan perkembangan, jenis kegiatan, dan jenis perubahan perubahan pemanfaatan lahan berdasarkan kesesuaiannya dengan rencana. Selanjutnya dilakukan identifikasi faktor-faktor yang berpengaruh terhadap perkembangan pemanfaatan lahan komersial serta analisis potensi perkembangannya di setiap kecamatan. Dalam teori yang dipakainya, menurut Marsudi, faktor-faktor yang mempengaruhi penentuan lahan adalah faktor *endowment*; pasar dan harga; bahan baku dan energi; aglomerasi; kebijakan pemerintah; dan kebijakan pengusaha.

Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa pola perkembangan pemanfaatan lahan di Kota Bandung secara umum mengikuti jaringan jalan utama (arteri sekunder) dan konsentrasinya mengarah ke kawasan pusat kota. Sebaran pemanfaatan lahan komersial cenderung menyimpang dari rencana tata

ruang dengan kecepatan perkembangan yang lebih besar dibandingkan pada lahan peruntukkan kegiatan komersial yang direncanakan.

B. Kerangka Teori

1. Desentralisasi

Dalam konteks penelitian ini, tipe desentralisasi yang ditelaah adalah desentralisasi administratif. Desentralisasi administratif lebih dimaksudkan kepada tingkatan yang berbeda dari pemerintah untuk mengurus sumber daya dan hal-hal yang telah didelegasikan melalui konstitusi.

Rondinelli dalam Koswara lebih luas mendefinisikan desentralisasi dengan memberikan batasan. Dalam hal ini desentralisasi didefinisikan sebagai perpindahan kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada tingkatan lembaga pemerintah yang berbeda ataupun kepada organisasi nonpemerintah. Menurutnya,

*Decentralization is the transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central government to its field organizations, local administrative units, semi-autonomous and parastatal organizations, local government, or nongovernmental organizations.*²¹

Bentuk dari desentralisasi dapat dibedakan berdasarkan derajat otonomi yang dimiliki organisasi untuk merencanakan, menentukan, dan mengatur kewenangan yang diberikan melalui desentralisasi. Dalam hal ini Rondinelli dalam Koswara mengatakan bahwa,

... different forms of decentralization can be distinguished primarily by the extent to which authority to plan, decide, and manage is transferred from central government to other organizations and the

²¹ E. Koswara, *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, (Jakarta: PARIBA, 2001), 50.

*amount of autonomy the decentralized organizations achieved in carrying out their tasks.*²²

Dari batasan pengertian mengenai desentralisasi tersebut, Rondinelli dalam Koswara membedakan beberapa bentuk desentralisasi menjadi empat jenis, yaitu *deconcentration, delegation to semi-autonomous and parastatal agencies, devolution to local governments, and transfer of functions from government to nongovernment institutions.*²³ Dalam istilah dengan menggunakan bahasa Indonesia, keempat jenis desentralisasi tersebut adalah dekonsentrasi, delegasi, devolusi, dan privatisasi.

a. Dekonsentrasi

Salah satu pengertian mengenai Dekonsentrasi dikemukakan oleh Koswara yang menyarikan pengertian Dekonsetrasi dari Rondinelli. Menurutnya,

Dekonsentrasi pada hakikatnya hanya merupakan pembagian kewenangan dan tanggung jawab administratif antara departemen pusat dengan pejabat pusat di lapangan. Dekonsentrasi lebih banyak hanya berupa pergeseran volume pekerjaan dari departemen pusat kepada perwakilannya yang ada di daerah, tanpa adanya penyerahan kewenangan untuk mengambil keputusan atau keleluasaan untuk membuat keputusan.²⁴

Colfer dan Capistrano mengatakan bahwa dekonsentrasi merupakan pembagian kewenangan pengambilan keputusan dan tanggung jawab manajemen dan keuangan dalam pemerintah pusat kepada pejabat pusat di lapangan. Menurutnya,

Deconcentration redistributes decision-making authority and financial and management responsibility within the central government; there is no real transfer of authority between levels of government. Deconcentration may involve only a shift of

²² *Ibid.*, 51.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

*responsibilities from federal forest service officials of the capital city to those stationed in provinces or districts.*²⁵

Dari beberapa pengertian tersebut di atas dapat dipahami bahwa dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pejabat pemerintah di lapangan. Kebijakan atas pelaksanaan, perencanaan, dan pembiayaan menjadi tanggung jawab pemerintah. Wewenang pelaksanaan diberikan kepada pejabat pusat di lapangan.

b. Delegasi

Koswara memberikan pengertian mengenai delegasi sebagai pelimpahan pengambilan keputusan dan kewenangan manajerial untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu kepada suatu lembaga atau unit pemerintahan khusus. Menurutnya,

Delegation to semi-autonomous adalah suatu pelimpahan pengambilan keputusan dan kewenangan manajerial untuk melakukan tugas-tugas khusus kepada suatu organisasi yang tidak secara langsung berada di bawah pengawasan pemerintah pusat. Terhadap organisasi semacam ini pada dasarnya diberikan kewenangan *semi independent* untuk melaksanakan fungsi dan tanggung jawabnya. Bahkan kadang-kadang berada di luar ketentuan yang diatur oleh pemerintah, karena bersifat lebih komersial dan mengutamakan efisiensi daripada prosedur birokratis dan politis. Hal ini biasanya dilakukan terhadap suatu badan usaha publik yang ditugaskan melaksanakan proyek tertentu, seperti telekomunikasi, listrik, bendungan, dan jalan raya.²⁶

Pengertian yang tidak jauh berbeda juga diungkapkan oleh Colfer dan Capistrano yang mengartikan delegasi sebagai pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab kepada suatu entitas semi otonom terhadap pemerintah. Menurutnya,

²⁵ Carol J. Pierce Colfer dan Doris Capistrano, *The Politics of Decentralization: Forest, People and Power*, (London:Earthscan, 2005), 8.

²⁶ E. Koswara, *Op.Cit.*, 53.

*Delegation transfers responsibilities and authority to semi-autonomous entities that respond to the central government but are not totally controlled by it. Public forestry corporations and, in some cases, implementation units of some forestry projects – often donor supported – are examples of this form of decentralization.*²⁷

Dari beberapa pengertian tersebut di atas dapat dipahami bahwa delegasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan kepada suatu lembaga atau unit khusus pemerintahan yang bersifat semi otonom untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu.

c. Devolusi

Koswara memberikan pengertian mengenai devolusi sebagai pembentukan unit-unit pemerintahan di luar pemerintah pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi-fungsi tertentu untuk dilaksanakan secara mandiri.²⁸ Colfer dan Capistrano memberikan pengertian mengenai devolusi sebagai pelimpahan kekuasaan pengambilan keputusan spesifik dari satu level pemerintahan kepada kesatuan masyarakat hukum.

*Devolution transfers specific decision-making powers from one level of government to another (from a lower level to a higher level of government, in the special case of federations) or from government to entities of the civil society. Regional or provincial governments, for example, become semi-autonomous and administer forest resources according to their own priorities and within clearly defined geographic jurisdictions. Most political decentralization is associated with devolution.*²⁹

Lebih lanjut Koswara menguraikan karakteristik dari devolusi, menurutnya

1. Unit pemerintahan setempat bersifat otonom, mandiri (*independent*), dan secara tegas terpisah dari tingkat-tingkat pemerintahan. Pemerintah pusat tidak melakukan pengawasan langsung terhadapnya.
2. Unit pemerintahan tersebut diakui mempunyai batas-batas wilayah yang jelas dan legal, yang mempunyai wewenang untuk melakukan tugas-tugas umum pemerintahan.

²⁷ Carol J. Pierce Colfer dan Doris Capistrano, *Loc.Cit.*

²⁸ E. Koswara, *Op.Cit.*, 54.

²⁹ Carol J. Pierce Colfer dan Doris Capistrano, *Loc.Cit.*

3. Unit pemerintah daerah berstatus sebagai badan hukum dan berwenang untuk mengelola dan memanfaatkan sumber-sumber daya untuk mendukung pelaksanaan tugasnya.
4. Unit pemerintah daerah diakui oleh warganya sebagai suatu lembaga yang akan memberikan pelayanan kepada masyarakat, memenuhi kebutuhan mereka. Oleh karena itu, pemerintah daerah ini mempunyai pengaruh dan kewibawaan terhadap warganya.
5. Terdapat hubungan yang saling menguntungkan melalui koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta unit-unit organisasi lainnya dalam suatu sistem pemerintahan.³⁰

d. Privatisasi

Koswara memberikan pengertian mengenai privatisasi sebagai suatu tindakan pemberian kewenangan dari pemerintah kepada badan-badan sukarela, swasta, dan swadaya masyarakat, tetapi dapat pula merupakan peleburan badan pemerintah menjadi badan swasta.³¹ Pengertian yang tidak jauh berbeda juga diungkapkan oleh Pirie dalam Bastian. Menurutnya,

Ide privatisasi melibatkan pemindahan produksi barang dan jasa sektor publik ke sektor swasta. Pemindahan ini mengakibatkan perubahan manajemen perusahaan sektor publik ke mekanisme swasta. Privatisasi lebih merupakan metode, bukan semata-mata kebijakan final. Sebuah metode regulasi yang memiliki kecenderungan untuk mengatur aktivitas ekonomi sesuai mekanisme pasar.³²

Dengan mendasarkan pada kebijakan Pemerintah Thatcher, Clementi dalam Bastian memberikan empat batasan mengenai privatisasi. Privatisasi menurutnya,

1. pemindahan kepemilikan perusahaan sektor publik ke swasta;
2. liberalisasi aktivitas melalui kompetisi;
3. menghapus fungsi tertentu yang dilakukan oleh sektor publik secara bersamaan atau melakukan sub-kontrak kepada sektor

³⁰ E. Koswara, *Op.Cit.*, 54.

³¹ *Ibid.*, 56.

³² Indra Bastian, *Privatisasi di Indonesia, Teori dan Implementasi*, (Jakarta: Salemba Empat, 2002), 20.

- swasta, sehingga dapat dilakukan dengan biaya yang lebih rendah; dan
4. mengurangi jasa sektor publik yang tidak mempunyai nilai manfaat.³³

2. Pengertian Kota

Definisi mengenai kota cukup beragam dengan berbagai istilah dan karakteristiknya, yang biasanya merupakan suatu ungkapan yang mewakili disiplin ilmu atau pandangan yang dianut oleh pembuat definisi tersebut. Berbagai definisi tersebut datang dari beberapa sudut pandang, seperti sudut pandang fisik, demografis, sosial, geografis, statistik, ekonomi, dan administrasi.

a. Sudut Pandang Fisik

Branch menjelaskan bahwa setidaknya terdapat tiga tingkatan di dalam mendefinisikan kota secara fisik, yaitu bangunan-bangunan dan kegiatannya yang berada di atas atau dekat permukaan tanah; instalasi-instalasi di bawah tanah; dan kegiatan-kegiatan di dalam ruangan “kosong” di angkasa.³⁴ Lebih lanjut, Branch mengemukakan bahwa terdapat beberapa unsur yang dapat mempengaruhi bentuk suatu kota, yakni topografi, bangunan, jalur transportasi, ruang terbuka, kepadatan, pengaruh iklim, vegetasi, kualitas estetika, dan perancangan perkotaan.

³³ *Ibid.*

³⁴ Melville C. Branch, *terj*, Bambang Hari Wibisono, *Perencanaan Kota Komprehensif: Pengantar dan Penjelasan*, ed. pertama, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1995), 117.

b. Sudut Pandang Demografis

Sudut pandang demografis mendefinisikan kota dengan cara berdasarkan jumlah penduduk baik dalam arti mutlak maupun relatif.³⁵ Sudut pandang ini mendefinisikan kota dengan menggunakan parameter jumlah penduduk dalam memberi nama bentuk-bentuk aglomerasi atau pemusatan penduduk. Menurut Doxiadis, terdapat urutan sebagai berikut:

Tabel II.1
Bentuk Aglomerasi Berdasarkan
Jumlah Penduduk Menurut Doxiadis

1	<i>Dwelling Group</i>	40
2	<i>Small Neighborhood</i>	250
3	<i>Neighborhood</i>	1.500
4	<i>Small Town</i>	9.000
5	<i>Town</i>	50.000
6	<i>Large City</i>	300.000
7	<i>Metropolis</i>	2.000.000
8	<i>Conurbation</i>	14.000.000
9	<i>Megalopolis</i>	100.000.000
10	<i>Urban Region</i>	700.000.000
11	<i>Urban Continent</i>	5.000.000.000

Sumber: R. Bintarto dalam Nining I. Soesilo, *Ekonomi, Kota, dan Perkotaan*, (Depok: LPEM-FEUI, 2000), 2-4.

c. Sudut Pandang Sosial

Wirth melihat kota dari heterogenitas penduduk yang memiliki korelasi dengan hubungan sosial. Di dalam penjelasannya,

Wirth merumuskan kota sebagai pemukiman yang relatif besar, padat dan permanen dengan *penduduk yang heterogen* kedudukan sosialnya. Karena itu hubungan sosial antar penghuninya serba longgar, acuh dan relasinya tak pribadi (*impersonal relations*).³⁶

³⁵ Nining I. Soesilo, *Ekonomi, Kota, dan Perkotaan*, (Depok: LPEM-FEUI, 2000), 2-2.

³⁶ N. Daldjoeni, *Geografi Kota dan Desa*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1987), 28.

Definisi lain dijelaskan oleh Sjoberg yang melihat kota dari komposisi penduduknya yang didominasi oleh golongan penduduk yang bekerja bukan pada sektor pertanian. Di dalam penjelasannya,

Sjoberg melihat lahirnya kota lebih dari timbulnya suatu golongan *spesialis non-agraris*, di mana yang berpendidikan merupakan bagian penduduk yang terpenting. Mereka itu adalah para literati yakni golongan pujangga, sastrawan dan ahli keagamaan, itulah titik awal kota. Baru berikutnya muncul pembagian kerja tertentu dalam kehidupan kota.³⁷

d. Sudut Pandang Geografis

Seperti yang diutarakan oleh Northam, para geographer mendefinisikan urban sebagai sesuatu hal yang menyangkut bukan tingkah laku manusia penghuninya seperti dari sudut pandang sosial, tetapi lebih condong kepada kondisi urban sebagai suatu tempat hidup. Sebagian besar para geographer mengatakan bahwa *urban* sebagai sesuatu tempat yang

- (1) kepadatan orangnya lebih tinggi daripada kondisi penduduk pada umumnya;
- (2) orang-orang yang berdiam di sana pada umumnya terikat pada pekerjaan bukan pertanian, bukan dalam aktivitas ekonomi yang berada dalam sektor primer; serta
- (3) tempatnya merupakan pusat daripada budaya, administratif, atau kegiatan ekonomi dari kawasan di sekitarnya. Pengertian urban adalah pengertian aktivitas dari sekelompok manusia di suatu tempat atau lokasi.³⁸

Kota juga didefinisikan oleh Weber yang mencirikan kota dari segi pasar. Di dalam penjelasannya,

Weber memandang suatu tempat itu kota, jika penghuninya sebagian besar telah mampu memenuhi kebutuhannya lewat pasar setempat. Adapun barang-barangnya dibuat setempat pula ditambah yang dari pedesaan. Ini dasar sifat kosmopolitan kota

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Nining I. Soesilo, *Op.Cit.*, 2-8.

yang menjadi hakikat kota. Sehubungan dengan itu ciri khas kota adalah *pasarnya*.³⁹

Definisi lain mengenai kota juga diberikan oleh Christaller melalui teorinya mengenai Teori Tempat Pusat (*central place theory*). Menurutny,

Teori Tempat Pusat menunjukkan fungsi kota sebagai penyelenggaraan dan penyediaan jasa-jasa bagi sekitarnya. Kota itu *pusat pelayanan*. Jadi kota pada awalnya bukan tempat pemukiman, melainkan pusat pelayanan. Sejauh mana kota menjadi pusat pelayanan bergantung kepada sejauh mana pedesaan sekitarnya memanfaatkan jasa-jasa kota.⁴⁰

e. Sudut Pandang Ekonomi

Sullivan⁴¹ berpandangan bahwa melihat kota dari sudut pandang ekonomi perkotaan merupakan suatu uraian mengenai di manakah aktivitas ekonomi berlokasi. Pada umumnya ilmu ekonomi mengabaikan aspek spasial dari suatu pengambilan keputusan ekonomi, yang mengasumsikan penawaran (*supply*) dan permintaan (*demand*) terjadi dalam satu titik yang lokasinya antah berantah. Karena itu ekonomi perkotaan lebih dilihat sebagai mekanisme pilihan lokasi dari perusahaan maupun rumah tangga, sehingga ekonomi perkotaan mengeksplorasi aspek ruang dari masalah perkotaan dan kebijakan publik.

Marx dan Engels berpendapat bahwa kota dipandang sebagai perserikatan yang dibentuk guna melindungi hak milik dan guna memperbanyak alat-alat produksi dan alat-alat yang diperlukan agar supaya anggota-anggota masing-masing dapat mempertahankan diri sendiri.⁴²

³⁹ N. Daldjoeni, *Loc.Cit.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*, 2-7.

⁴² *Ibid.*

f. Sudut Pandang Administrasi

Sudut pandang administrasi memandang kota sebagai suatu kawasan yang merupakan suatu kesatuan dan biasanya karakternya didominasi oleh karakter kota, tetapi sering juga mencakup kawasan pedesaan di dekat pinggirannya.⁴³ Seringkali batasan administratif kota dibuat melebihi daripada batas fungsi dari kota, sehingga terdapat ruang yang cukup apabila kota tersebut tumbuh. Hal yang demikian dilakukan agar tak terlalu sering mengubah batasan administratifnya apabila batasan fungsionalnya bertambah.

g. Definisi Lain

Kota memiliki definisi yang cukup beragam, sehingga tidak ada satu definisi pun yang dapat diterima oleh berbagai kalangan. Berikut disajikan beberapa definisi kota lainnya dari para ahli yang memiliki bermacam-macam pendapat, seperti Mayer, Mumford, dan Harris dan Ullman. Salah satunya adalah Mayer, yang melihat kota sebagai tempat bermukim penduduknya. Mayer menegaskan bahwa,

Baginya yang penting dengan sendirinya bukan rumah tinggal, jalan raya, rumah ibadat, kantor, taman, kanal dan sebagainya, melainkan *penghuni* yang menciptakan segalanya itu. Kota memang mewujudkan ciptaan peradaban; meskipun ini lahirnya dari pedesaan tetapi lain. Pedesaan dirasa sebagai kawasan yang melingkupi kota; kota memiliki jiwanya sendiri: organisasinya, kesenian dan kebudayaannya sendiri.⁴⁴

Definisi kota yang diutarakan oleh Mumford lebih menekankan kepada kota sebagai *tempat pertemuan* yang berkiblat keluar. Dia menjelaskan bahwa

Malah sebelum kota menjadi tempat tinggal tetap, orang-orangnya ulang-alik dari pedesaan untuk berjumpa secara teratur. Di situ kota seperti magnet yang semakin kuat tarikannya baik bagi perekonomian maupun keagamaan. Ini di dunia Barat. Sebaliknya

⁴³ *Ibid.*, 2-10.

⁴⁴ N. Daldjoeni, *Op.Cit.*, 27.

desa adalah bentuk permukiman yang penduduknya berkiblat ke dalam dan memusuhi orang luar; sikap orang-orangnya relatif kaku dan serba curiga.⁴⁵

Tabel II.2
Pengertian Kota Dilihat dari Berbagai Aspek

Lingkup	Pengertian Kota
Fisik	Suatu wilayah dengan wilayah terbangun (<i>built up area</i>) yang lebih padat dibandingkan dengan area sekitarnya
Demografis	Wilayah di mana terdapat konsentrasi penduduk yang dicerminkan oleh jumlah dan tingkat kepadatan yang lebih tinggi dibandingkan dengan keadaan di wilayah sekitarnya
Sosial	Suatu wilayah di mana terdapat kelompok-kelompok sosial masyarakat yang heterogen (tradisional-modern, formal-informal, maju-terbelakang, dan sebagainya)
Geografis	Suatu wilayah dengan wilayah terbangun yang lebih padat dibandingkan dengan area sekitarnya
Statistik	suatu wilayah yang secara statistik besaran atau ukuran jumlah penduduknya sesuai dengan batasan atau ukuran untuk kriteria kota
Ekonomi	Suatu wilayah di mana terdapat kegiatan usaha yang sangat beragam dengan dominasi di sektor non-pertanian, seperti perdagangan, perindustrian, pelayanan jasa, perkantoran, pengangkutan, dan lain-lain
Administrasi	Suatu wilayah yang dibatasi oleh suatu garis batas kewenangan administrasi pemerintah di daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan

Sumber: Iwan Kustiwan, *Perencanaan Kota*, (Jakarta: Universitas Terbuka, 2007), 1.20.

Harris dan Ullman memberikan definisi kota yang lebih menekankan pada aspek pemanfaatan lahan. Di dalam penjelasannya,

Harris dan Ullman melihat kota sebagai pusat untuk *pemukiman dan pemanfaatan bumi* oleh manusia. Manusia di situ unggul mengeksploitasi bumi; buktinya pertumbuhan kota pesat dan

⁴⁵ *Ibid.*, 28.

mekarnya terus menerus. Tetapi sambil mekar, terjadi pemiskinan bagi manusianya, sehingga muncul berbagai masalah sosial.⁴⁶

Budianto menjelaskan bahwa terdapat interaksi yang sangat kompleks dalam sebuah kota, baik itu organisasinya, kebudayaannya, pusat pelayanannya (pasar), penduduk, masalah sosial dan lain-lain.⁴⁷

3. Pengertian Wilayah

Kustiwan mendefinisikan wilayah sebagai suatu bagian dari permukaan bumi yang teritorialnya ditentukan atas dasar pengertian, batasan dan perwatakan fisik-geografis.⁴⁸ Bintarto dan Surastopo mendefinisikan wilayah (*region*) sebagai sebagian permukaan bumi yang dapat dibedakan dalam hal-hal tertentu dari daerah sekitarnya.⁴⁹ Terdapat banyak istilah yang serupa dengan wilayah, seperti provinsi, divisi, zone, jalur, distrik, *realm*, dan sebagainya yang biasanya untuk menunjukkan hirarki tertentu dalam suatu wilayah. Secara konseptual, penggolongan wilayah dapat dibagi menjadi 4 jenis, yaitu (a) wilayah homogen; (b) wilayah nodal; (c) wilayah administratif; dan (d) wilayah perencanaan. Untuk wilayah yang batasannya bersifat fungsional sering dipergunakan terminologi lain yang lebih spesifik, yakni kawasan.

a. Wilayah Homogen

Wilayah homogen juga biasa disebut sebagai wilayah seragam (*uniform region*). Kustiwan mendefinisikan wilayah homogen sebagai berikut, menurutnya

Wilayah homogen adalah wilayah yang dipandang dari satu aspek/kriteria mempunyai sifat-sifat atau ciri-ciri yang relatif sama.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Raldi Hendro Koestoer, *Op.Cit.*, 109.

⁴⁸ Iwan Kustiwan, *Perencanaan Kota*, (Jakarta: Universitas Terbuka, 2007), 1.2.

⁴⁹ R. Bintarto dan Surastopo Hadisumarno, *Metode Analisa Geografi*, (Jakarta: LP3ES, 1991), 26.

Sifat-sifat dan ciri-ciri homogenitas itu misalnya dalam hal ekonomi, geografi, agama, suku dan sebagainya. Wilayah homogen dibatasi berdasarkan keseragamannya secara internal (*internal uniformity*).⁵⁰

Selain itu, Bintarto dan Surastopo menyebut wilayah homogen dengan wilayah seragam (*uniform region*). Menurutny

Pada wilayah seragam terdapat keseragaman atau kesamaan dalam kriteria tertentu seperti wilayah pertanian di mana terdapat keseragaman atau kesamaan antara petani atau daerah pertanian dan kesamaan ini menjadi sifat yang dimiliki oleh elemen-elemen yang membentuk wilayah.⁵¹

Blij dan Muller⁵² menjelaskan bahwa banyak daerah ditandai dengan homogenitas tertentu. Homogenitas bisa berasal dari kepemilikan manusia secara kultural atau dari karakteristik fisik secara natural, atau keduanya. Sewaktu wilayah memperlihatkan homogenitas internal secara terukur dan jelas terlihat, region dapat direferensikan sebagai *formal regions*. Akan tetapi tidak semua wilayah formal terlihat secara seragam. Misalnya sebuah wilayah dibatasi dalam satu bahasa tertentu yang dipakai oleh 90 persen dari penduduknya atau lebih. Hal ini tidak nampak dalam pandangan, tetapi wilayah adalah nyata dan batasannya dapat digambarkan cukup akurat berdasarkan kriteria ini. Contoh wilayah homogen adalah wilayah di pantai utara Jawa Barat, yang merupakan wilayah homogen dari segi produksi padi.

b. Wilayah Nodal (*nodal region*)

Wilayah nodal (*nodal region*) juga disebut sebagai wilayah nodus. Iwan Kustiwan mendefinisikan wilayah nodal sebagai berikut, menurutnya

Wilayah nodal (*nodal region*) adalah wilayah yang secara fungsional mempunyai ketergantungan antara pusat (inti) dan wilayah

⁵⁰ Iwan Kustiwan, *Loc.Cit.*

⁵¹ R. Bintarto dan Surastopo Hadisumarno, *Loc.Cit.*

⁵² H.J. de Blij dan Peter O. Muller, *Geography: Realms, Regions, and Concepts, 8th ed.*, (New York: John Willey & Sons, Inc., 1997), 5.

belakangnya (*hinterland*). Tingkat ketergantungan ini dapat dilihat dari arus penduduk, faktor produksi, barang dan jasa, ataupun komunikasi dan transportasi. Batas wilayah nodal ditentukan sejauh mana pengaruh dari suatu pusat kegiatan ekonomi bila digantikan oleh pengaruh dari pusat kegiatan ekonomi lainnya.⁵³

Hoover dalam Kustiwan menjelaskan lebih lanjut mengenai konsep wilayah nodal. Menurutnya

Struktur dari wilayah nodal dapat digambarkan sebagai suatu sel hidup atau suatu atom, di mana terdapat inti dan plasma (periferi) yang saling melengkapi. Pada struktur yang demikian, integrasi fungsional akan lebih merupakan dasar hubungan ketergantungan atau dasar kepentingan masyarakat di dalam wilayah itu, daripada homogenitas semata-mata.⁵⁴

Selain itu, Bintarto dan Surastopo menyebut wilayah nodal dengan wilayah nodus. Menurutnya

Wilayah nodus (*nodus* berarti *tombol* atau *tonjol*) adalah suatu wilayah yang dalam banyak hal diatur oleh beberapa pusat kegiatan yang saling dihubungkan dengan garis melingkar. Salah satu contoh bagi wilayah nodus adalah *kota* yang diatur oleh beberapa pusat kegiatan yang saling dihubungkan oleh jalur jalan yang melingkar. Oleh karena pada wilayah nodus atau tombol terdapat pengertian tentang kaitan fungsional antar pusat-pusat kegiatan maka disebut sebagai wilayah fungsional (*functional region*).⁵⁵

Wilayah lain ditandai tidak dengan kesamaan ciri-ciri internalnya, tetapi oleh integrasi fungsionalnya, yakni di mana arah mereka bekerja. Blij dan Muller⁵⁶ mendefinisikan wilayah ini sebagai sistem spasial, dan dibentuk oleh perluasan areal dari aktivitas yang mendefinisikannya. Misalnya pada kota besar dengan zona lingkungan sub urban, *urban-fringe countryside*, kota satelit, dan daerah pertanian. Kota menyuplai barang dan jasa pada zona yang mengelilinginya, dan membeli produk pertanian dan komoditas lainnya. Kota adalah jantungnya, inti dari wilayah, dan interaksi zona sekitar disebut sebagai

⁵³ Iwan Kustiwan, *Op.Cit.*, 1.3.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ R. Bintarto dan Surastopo Hadisumarno, *Loc.Cit.*

⁵⁶ H.J. de Blij dan Peter O. Muller, *Op.Cit.*, 6.

hinterland. Tetapi akhirnya pengaruh kota berkurang pada batas luar *hinterland* tersebut, dan bersandar pada batas wilayah fungsional yang menjadi fokusnya. Oleh karena itu, wilayah fungsional ditempa oleh struktur, yakni interaksi sistem *urban-centered*. Wilayah fungsional memiliki inti, begitu pula periferi. Inti feri-feri bertolak belakang dengan beberapa bagian dari dunia yang menjadi kuat, yang dapat membahayakan stabilitas negara. Contoh dari wilayah nodal adalah DKI Jakarta dan daerah-daerah di sekitarnya, yakni Bodetabek (Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi), di mana Jakarta sebagai inti dan Bodetabek sebagai wilayah belakangnya.

c. Wilayah Administratif

Kustiwan mendefinisikan wilayah administratif sebagai wilayah yang batas-batasnya ditentukan berdasarkan kepentingan administrasi pemerintahan atau politik.⁵⁷ Contohnya adalah provinsi, kota, kabupaten, kecamatan, desa/kelurahan. Pembangunan wilayah akan lebih praktis apabila didasarkan pada satuan wilayah administrasi yang telah ada. Wilayah ini lebih mudah dianalisis karena sejak lama pengumpulan data di berbagai wilayah administrasi telah dilakukan. Namun demikian, dalam kenyataannya pembangunan tersebut tidak hanya terbatas pada satu wilayah administrasi saja, melainkan berdasarkan pada batas ekologis yang bersifat lintas wilayah administrasi, seperti pengelolaan pesisir, daerah aliran sungai, dan sebagainya, sehingga memerlukan kerja sama antara satuan wilayah administrasi yang terkait.

⁵⁷ Iwan Kustiwan, *Loc.Cit.*

d. Wilayah Perencanaan

Boudeville dalam Kustiwan mendefinisikan wilayah perencanaan sebagai berikut, menurutnya

Wilayah perencanaan (*planning region*) adalah wilayah yang batasannya didasarkan secara fungsional dalam kaitannya dengan maksud perencanaan. Wilayah ini memperlihatkan koherensi atau kesatuan keputusan-keputusan ekonomi.⁵⁸

Klaessen dalam Kustiwan mendefinisikan hal yang hampir serupa dengan Boudeville mengenai wilayah perencanaan. Menurutya, wilayah perencanaan harus mempunyai ciri-ciri

- (1) cukup besar untuk mengambil keputusan-keputusan investasi yang berskala ekonomi;
- (2) mampu mengubah industrinya sendiri dengan tenaga kerja yang ada;
- (3) mempunyai struktur ekonomi yang homogen;
- (4) mempunyai sekurang-kurangnya satu titik pertumbuhan (*growth point*);
- (5) menggunakan suatu cara pendekatan perencanaan pembangunan;
- (6) masyarakat dalam wilayah itu mempunyai kesadaran bersama terhadap persoalan-persoalannya.⁵⁹

Lebih lanjut, Kustiwan menjelaskan bahwa wilayah perencanaan bukan hanya dari aspek fisik dan ekonomi, namun ada juga dari aspek ekologis.⁶⁰ Misalnya dalam hal pengelolaan daerah aliran sungai (DAS), yang menuntut perencanaan dan pengelolaan dari hulu sampai hilir secara terpadu, karena perlakuan di hulu akan memiliki akibat di bagian hilirnya.

⁵⁸ *Ibid.*, 1.4.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

Tabel II.3
Pengertian Wilayah Berdasarkan Proses Klasifikasi yang Berbeda

No	Wilayah	Contoh
1.	<p>a. Berdasarkan keseragaman atau kesamaan dalam kriteria tertentu. Wilayah seperti ini disebut <i>uniform region</i>.</p> <p>b. Wilayah yang dalam banyak hal diatur oleh beberapa pusat kegiatan yang saling dihubungkan dengan garis melingkar. Wilayah ini disebut <i>nodal region</i>.</p>	<p>Wilayah pertanian, di mana terdapat keseragaman atau kesamaan antara petani atau daerah pertanian dan kesamaan ini menjadi sifat yang dimiliki oleh elemen-elemen yang membentuk wilayah.</p> <p>Wilayah kota metropolitan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya, di mana di kota ini terdapat beberapa pusat kegiatan yang saling dihubungkan oleh jaring-jaring jalan.</p>
2.	<p>a. Klasifikasi wilayah yang terutama menekankan kepada jenisnya disebut <i>generic region</i>. Dalam hal ini fungsi wilayah kurang diperhatikan.</p> <p>b. Klasifikasi wilayah menurut kekhususannya merupakan daerah tunggal, mempunyai ciri-ciri geografi yang khusus. Wilayah sedemikian ini disebut <i>specific region</i>.</p>	<p>Wilayah iklim, wilayah vegetasi, wilayah fisiografi, wilayah pertanian. Dalam hal ini yang ditekankan adalah jenis perwilayahannya saja.</p> <p>Wilayah Asia Tenggara, di mana daerah ini merupakan daerah tunggal dan mempunyai ciri-ciri geografi yang khusus, seperti dalam hal lokasi, penduduk, adat istiadat, bahasa dan lain sebagainya.</p> <p>Wilayah Waktu Indonesia Bagian Timur, di mana daerah ini merupakan daerah tunggal dan mempunyai ciri khusus yaitu yang lokasinya di Indonesia bagian timur.</p> <p>Wilayah Daerah Tingkat Satu Sumatera Utara, di mana daerah tersebut merupakan daerah tunggal dan mempunyai ciri khusus yaitu merupakan unit administrasi pemerintahan sebagai Daerah Tingkat Satu.</p>
3.	<p>Wilayah yang dalam klasifikasinya menggunakan metode statistik deskriptif, dan metode statistik analitik seperti <i>factor analysis</i>. Perwilayahan seperti ini masih terus dikembangkan.</p>	<p>Wilayah yang cocok untuk padi basah di Jawa. Untuk mendapatkan wilayah ini, harus dikumpulkan bermacam-macam data seperti kedalaman tanah, permeabilitas tanah, drainase tanah, kandungan hara tanah, pH tanah, ketinggian tempat, temperatur udara, kemiringan lereng, curah hujan bulan Januari hingga Desember dan kemudian data yang sebanyak ini diolah dengan menggunakan metode statistik analitik untuk memperoleh wilayah yang cocok untuk padi basah. Untuk memproses data sebanyak ini biasanya digunakan komputer.</p>

Sumber: R. Bintarto dan Surastopo Hadisumarno, *Metode Analisa Geografi*, (Jakarta: LP3ES, 1991), 29-30.

Pada derajat yang lebih rendah atau lebih tinggi, semua daerah geografi manusia saling berhubungan, berkaitan dengan daerah lain pada berbagai cara. Seperti yang diketahui bahwa batas daerah geografis terkadang berdasarkan pada karakter zona transisi, dan juga kepada daerah-daerah lainnya. Perdagangan, migrasi, pendidikan, televisi, jaringan komputer, dan interaksi lainnya meyakinkan batasan regional yang samar. Hal ini merupakan kaitan dalam tumbuh cepatnya kesalingketergantungan di antara orang-orang di dunia ini dan membantu mengurangi perbedaan yang masih terbagi-bagi. Pemahaman perbedaan ini merupakan langkah penting dalam mengurangi perbedaan ke depan.

4. Pengertian Daerah

Atmosudirjo memberikan definisi mengenai daerah, menurutnya

daerah adalah singkatan dari daerah otonom yang berarti kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, dan yang berhak (menurut hukum privat), berwenang (menurut hukum publik) serta berkewajiban mengatur (membuat peraturan-peraturan) dan mengurus (administrasi, manajemen, pengelolaan) rumah tangganya sendiri (dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia) sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶¹

Sejalan dengan definisi di atas, Kustiwan mendefinisikan daerah sebagai suatu wilayah teritorial yang pengertian, batasan dan perwatakannya didasarkan pada wewenang administratif pemerintahan yang ditentukan dengan peraturan perundang-undangan tertentu.⁶² Kustiwan juga memberikan definisi lain dari daerah, menurutnya daerah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan

⁶¹ Slamet Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), 109.

⁶² Iwan Kustiwan, *Loc.Cit.*

berdasarkan aspek administrasi.⁶³ Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan daerah lebih kepada apa yang didefinisikan oleh Atmosudirjo yang lebih bertautan dalam pengertian daerah dalam pemerintah daerah.

5. Pengertian Kawasan

Menurut Kustiwan kawasan adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek fungsional serta memiliki ciri tertentu/spesifik/khusus.⁶⁴ Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas) memberikan definisi mengenai kawasan, menurutnya

konsep kawasan adalah wilayah yang berbasis pada keberagaman fisik dan ekonomi tetapi memiliki hubungan erat dan saling mendukung satu sama lain secara fungsional demi mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dalam kaitan ini, kawasan didefinisikan sebagai kawasan yang mempunyai fungsi tertentu, dimana kegiatan ekonominya, sektor dan produk unggulannya, mempunyai potensi mendorong pertumbuhan ekonomi wilayah sekitarnya.⁶⁵

Dari definisi tersebut di atas dapat dikatakan bahwasanya kawasan merupakan wilayah dalam pengertian fungsional, yakni suatu wilayah yang teritorialnya didasarkan pada pengertian, batasan, dan perwatakan fungsional tertentu.

6. Konsep Kawasan Khusus

Kabupaten dan kota harus melindungi kesehatan, keselamatan, dan kesejahteraan masyarakatnya, jadi harus menyediakan banyak pelayanan, tanpa

⁶³ *Ibid.*, 1.5.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Tata Cara Perencanaan Pengembangan Kawasan untuk Percepatan Pembangunan Daerah*, (Jakarta: Direktorat Pengembangan Kawasan Khusus dan Tertinggal Bappenas, 2004), 36.

menunggu permintaan masyarakat. Karena itu, pemerintah lokal membentuk kawasan khusus untuk menyediakan pelayanan yang diinginkan masyarakat.

Mizany dan Manatt mendefinisikan *special district* atau yang dapat diserupakan dengan kawasan khusus⁶⁶ sebagai *any agency of the state for the local performance of governmental or proprietary functions within limited boundaries*.⁶⁷ Dalam bahasa sederhana, kawasan khusus merupakan pemerintahan lokal yang terpisah yang menyelenggarakan pelayanan publik pada daerah tertentu. Definisi yang tidak jauh berbeda mengenai kawasan khusus juga diungkapkan oleh Stetzer. Menurutnya, *special districts are units of government superimposed on the traditional units (municipalities, townships, and counties)*.⁶⁸

Definisi lain mengenai kawasan khusus (*special district*) juga dikemukakan oleh Dawud. Menurutnya,

Konsep kawasan khusus (*special district*) dalam kajian ini mengacu kepada situasi dan kondisi daerah yang memiliki kekhasan yang potensial dan dominan bagi pengembangan daerahnya (wilayahnya) dalam satu daerah kabupaten/kota.⁶⁹

Menurut Mizany dan Manatt, secara umum kawasan khusus dapat dicirikan oleh 4 (empat) karakteristik umum, yakni

- a. *a form of government;*
- b. *governed by a board;*
- c. *provide services and facilities; and*

⁶⁶ Penting untuk diperhatikan bahwasanya referensi dari luar negeri yang dipakai peneliti secara dominan adalah berasal dari negara yang mengadopsi negara federal, misalnya dari Amerika Serikat. Untuk itu, terdapat perbedaaan konteks dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik melalui kawasan khusus dari negara federal di Amerika Serikat dengan negara kesatuan di Indonesia. Namun demikian, sistem yang dipakai di Amerika Serikat dengan istilah *special district* memang mirip dengan yang dimaksud dengan kawasan khusus di Indonesia.

⁶⁷ Kimia Mizany dan April Manatt, "What So Special About Special District? A Citizen's Guide to Special Districts in California, third ed.", *www.csda.net*, Februari 2002, diunduh pada tanggal 28 Januari 2008.

⁶⁸ Donald F. Stetzer, "Special Districts", *www.encyclopedia.chicagohistory.org*, 2005, diunduh pada tanggal 15 Februari 2008.

⁶⁹ Joni Dawud, *et.al.*, *Kelembagaan Wilayah Khusus (special district)*, (Bandung: PKDA I – LAN, 2003), 32.

d. *has defined boundaries*.⁷⁰

Karakteristik yang tidak jauh berbeda juga diungkapkan oleh Scott dan Bollens, menurutnya,

*Ordinarily a special district has a resident population occupying a defined area, a legally authorized governing body, a separate legal identity, the power to provide certain public services and a substantial degree of autonomy, including power to raise at least a part of its own revenue.*⁷¹

Kawasan khusus hanya menyediakan pelayanan sesuai dengan kehendak penduduknya. Meskipun kawasan khusus menyediakan pelayanan publik dan infrastruktur yang membantu masyarakat, kawasan khusus tidak bergerak dalam pembangunan ekonomi secara langsung.

Sulit untuk memahami tujuan dan fungsi kawasan khusus. Karena itu, Mizany dan Manatt memahami kawasan khusus adalah dengan melihat variasi ciri-ciri yang ada, yakni

- a. *single function versus multi-function*;
- b. *enterprise versus non-enterprise*;
- c. *independent versus dependent*.⁷²

Ketiga jenis dari ciri-ciri kawasan khusus yang ada pastinya tidak terpisah antara yang satu dengan yang lain. Adalah mungkin untuk mendapatkan kawasan khusus yang independen, memiliki multi fungsi, dan bersifat badan usaha. Selain itu, mungkin juga terdapat kawasan khusus yang dependen, memiliki fungsi tunggal, dan bersifat non badan usaha.

⁷⁰ Kimia Mizany dan April Manatt, *Loc.Cit.*

⁷¹ Stanley Scott dan John C. Bollens, "Special Districts in California Local Government", *The Western Political Quarterly*, (Vol. 3, No. 2, June 1950), 233.

⁷² Kimia Mizany dan April Manatt, *Op.Cit.*, 5.

7. Aspek Pengembangan Kawasan Khusus

Dalam kaidah hukum administrasi negara, terdapat perbedaan yang jelas antara organ dan fungsi. Hal tersebut seperti yang diutarakan oleh Atmosudirdjo, menurutnya perlu membedakan antara “administrasi” sebagai badan atau aparatur pemerintahan (*the Administration, de Administratie*) dan “administrasi” sebagai proses kegiatan-kegiatan (*bestuur* dalam arti dinamis).⁷³

Definisi kawasan khusus yang diutarakan oleh Dawud seperti penjelasan sebelumnya merupakan definisi yang mempertimbangkan terlebih dahulu kekhasan atau kekhususan dari aspek fisik kawasan khusus daripada aspek kelembagaan atau organ dari kawasan khusus tersebut. Definisinya lebih mempertimbangkan kepada situasi dan kondisi daerah yang memiliki kekhasan. Menurutny,

Kekhasan atau kekhususan daerah yang dimaksud mengacu pada kekhasan baik yang didasarkan pada sifat teritori maupun substansi potensi yang ada. Contoh kekhususan yang didasarkan pada kondisi teritori wilayah misalnya daerah resapan air, daerah cagar alam dan kawasan lindung. Sedangkan contoh dari kekhususan yang didasarkan pada substansi potensi yang ada, misalnya potensi kepariwisataan, perdagangan dan jasa, perindustrian, pendidikan, dan sebagainya.⁷⁴

Berbeda dengan pendapat sebelumnya, Atmosudirdjo dalam Maksum menjelaskan bahwa bagian wilayah dalam Hukum Administrasi Negara tidak bisa ditujukan untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan karena yang dapat melakukan fungsi demikian adalah “organ”.⁷⁵ Sejalan dengan logika pemikiran mengenai organ dan fungsi dalam pengembangan kawasan khusus, Maksum mengemukakan bahwa perlu dipertimbangkan terlebih dahulu aspek

⁷³ Slamet Prajudi Atmosudirdjo, *Op.Cit.*, 79.

⁷⁴ Joni Dawud, *Loc.Cit.*

⁷⁵ Irfan Ridwan Maksum, *Pengelolaan Kawasan Khusus di DKI Jakarta dalam Mendukung Pembangunan Daerah*, materi Konsultasi/ Temu Pakar dalam rangka Pemantapan Konsep Materi Revisi Undang-undang Nomor 34 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta di Hotel Mandarin 20 Desember 2006.

kelembagaan kawasan khusus daripada aspek fisiknya. Menurutnya, semestinya ditentukan terlebih dahulu "organ" daripada "kawasan khusus" yang akan menjalankan fungsi yang akan diemban oleh organ dalam kawasan khusus tersebut.⁷⁶

Hal yang senada juga diungkapkan oleh Mizany dan Manatt dalam mendefinisikan kawasan khusus seperti penjelasan sebelumnya. Definisi sederhananya mengenai kawasan khusus adalah *a special district is a separate local government that delivers public services to a particular area.*⁷⁷ Dalam definisi ini, kawasan khusus diartikan sebagai pemerintah lokal yang terpisah dalam menyelenggarakan pelayanan publik pada daerah tertentu. Hal yang senada juga diungkapkan oleh Stetzer seperti penjelasan sebelumnya di atas, di mana kawasan khusus diartikan sebagai unit dari pemerintah. Dapat dipahami bahwa baik Mizany dan Manatt maupun Stetzer mempertimbangkan terlebih dahulu aspek kelembagaan dalam memberikan definisi mengenai kawasan khusus.

Hal yang senada juga dilontarkan oleh Scott dan Bollens yang memahami kawasan khusus sebagai unit khusus pemerintah yang dapat diterapkan pada pemerintahan lokal. Menurutnya, *the term "special district" or "special unit of government" can be applied to any local government entity which is neither city, county, township, nor village.*⁷⁸ Pengertian tersebut dapat diindikasikan bahwasanya kawasan khusus merupakan unit khusus yang terpisah dari pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang berdasarkan pada klasifikasi basis fungsional pada daerah tertentu.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Kimia Mizany dan April Manatt, *Op.Cit.*, 2.

⁷⁸ Stanley Scott dan John C. Bollens, *Loc.Cit.*

Berbagai perbedaan pendapat mengenai konsep kawasan khusus seperti yang telah dijelaskan tersebut di atas dapat dibagi menjadi dua garis besar. Garis besar pertama adalah konsep kawasan khusus yang mempertimbangkan aspek fisik terlebih dahulu. Garis besar kedua adalah konsep kawasan khusus yang mempertimbangkan aspek kelembagaan terlebih dahulu. Kedua garis besar pendapat mengenai konsep kawasan khusus tersebut mengantarkan kepada aspek pengembangan kawasan khusus, yakni aspek fisik dan aspek kelembagaan.

a. Aspek Fisik

Kawasan khusus merupakan suatu tipe pemerintahan lokal yang menyelenggarakan pelayanan publik tertentu dalam batasan yang telah didefinisikan. Hal tersebut seperti dalam pernyataan Mizany dan Manatt yang mengatakan bahwa *special district are a type of local government that delivers specific public services within defined boundaries.*⁷⁹

Kekhususan fungsi dari kawasan khusus adalah fokusnya pada pelayanan yang diberikan. Hal tersebut seperti yang diungkapkan oleh Mizany dan Manatt yang mendefinisikannya sebagai *focused service.*⁸⁰ Fokus (*focused*) berarti kawasan khusus hanya melayani pada area yang telah didefinisikan secara spesifik, yang tentunya berbeda dengan kabupaten/kota yang menyediakan pelayanan berdasarkan batasan administratifnya. Fokus di sini juga diartikan bahwa kebanyakan kawasan khusus menyediakan pelayanan tunggal (*single service*), yang mengkonsentrasikan pada satu aktivitas pelayanan ini. Pelayanan (*service*) berarti kawasan khusus menyelenggarakan program dan

⁷⁹ Kimia Mizany dan April Manatt, *Loc.Cit.*

⁸⁰ *Ibid.*, 2.

fasilitas umum seperti yang diinginkan masyarakat. Kabupaten/kota harus menyediakan sejumlah pelayanan, beberapa diantaranya didelegasikan melalui kawasan khusus. Jadi, kawasan khusus menyediakan pelayanan publik seperti yang diinginkan masyarakat.

Definisi yang sedikit berbeda diungkapkan oleh Dawud mengenai kekhususan dari kawasan khusus. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya mengenai aspek pengembangan kawasan khusus, Dawud membagi menjadi dua kekhususan yang dimiliki oleh daerah dalam pengembangan kawasan khusus.⁸¹ Pertama adalah kekhususan yang didasarkan pada sifat teritori wilayah, misalnya adalah daerah resapan air, daerah cagar alam, dan kawasan lindung. Kedua adalah kekhususan yang didasarkan pada substansi dari potensi yang dimiliki daerah, misalnya potensi daerah dalam kepariwisataan, perdagangan dan jasa, perindustrian, pendidikan, dan sebagainya.

Terkait dengan fungsi dari kawasan khusus, Mizany dan Manatt menjelaskan bahwa terdapat dua tipe fungsi dari kawasan khusus, yakni kawasan yang berfungsi tunggal (*single function*) dan kawasan multi fungsi (*multi-function*). Kawasan fungsi tunggal menyediakan hanya satu pelayanan seperti pengairan, persampahan, dan perlindungan kebakaran. Kawasan multi fungsi menyediakan dua atau lebih pelayanan, misalnya kawasan yang menyediakan pelayanan kepolisian, peningkatan fasilitas perpustakaan, taman, dan pelayanan program televisi.

Batasan dari kawasan khusus merupakan suatu area pelayanan kawasan yang dapat berjarak dari blok kota tunggal ke area yang lebih luas yang melebihi batas administratif kota dan kabupaten. Hal tersebut seperti diungkapkan oleh

⁸¹ Joni Dawud, *Loc.Cit.*

Mizany dan Manatt, menurutnya *districts' service areas can range from a single city block to vast areas which cross city and county lines*. Hal yang kurang lebih sama juga diungkapkan oleh Scott dan Bollens, menurutnya,

*In power and legal status, they range from special assessment and improvement districts, which are adjuncts of cities and counties, to large metropolitan districts which in jurisdiction are usually larger than a city and frequently bigger than a county.*⁸²

Sama halnya dengan yang diungkapkan oleh Stetzer, menurutnya *the boundaries of special districts may cut across the boundaries of other districts and local governments, resulting in a layered public sector of considerable complexity*.⁸³ Misalnya, Kawasan Pengairan Metropolitan California Selatan melayani sekitar 17 juta penduduk seluas 5200 mil persegi dari enam *counties*. Sehingga dapat dikatakan bahwa batasan area pelayanan kawasan khusus tidak terkait dengan batasan administratif kabupaten dan kota, melainkan terkait dengan batasan fungsional area pelayanannya.

Karena aktivitas kawasan khusus dalam menyediakan pelayanannya kepada masyarakat juga terkait dengan aspek fisik berupa tata guna lahan, kawasan khusus dapat memiliki efek yang signifikan pada dimensi pembangunan lokal. Kabupaten/kota mengontrol tata guna lahan dalam wilayahnya dengan mengadopsi perencanaan umum melalui rencana tata ruang wilayahnya. Akan tetapi, kawasan khusus merupakan bentuk yang berbeda dari pemerintah lokal. Bagaimanapun juga, kawasan khusus dapat mengabaikan atau mengesampingkan kontrol tata guna lahan pada taraf lokal. Hal tersebut seperti yang diungkapkan oleh Mizany dan Manatt, menurutnya,

Special districts, however, can ignore or override local land use controls. Though some districts are governed by the same board or

⁸² Stanley Scott dan John C. Bollens, *Loc.Cit.*

⁸³ Donald F. Stetzer, *Loc.Cit.*

*council that adopts the general plan, the majority have independent governing bodies which may have different development ideas.*⁸⁴

Meskipun area pelayanan dari kawasan khusus berada dalam lingkup pemerintahan lokal yang mengadopsi perencanaan umum, kawasan khusus merupakan suatu badan pemerintahan yang independen yang boleh memiliki ide pembangunan yang berbeda, sehingga potensi mengenai inkonsistensi tata guna lahan tetap ada.

b. Aspek Kelembagaan

Dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus melalui kawasan khusus dibutuhkan adanya organ atau lembaga yang akan menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu tersebut. Organ atau lembaga yang akan mengelola kawasan khusus ditentukan berdasarkan peraturan perundangan yang ada. Namun demikian, tata cara mengenai pembentukan kawasan khusus seperti yang diamanatkan oleh undang-undang melalui peraturan pemerintah hingga saat ini belum selesai dibahas.

Meski memiliki konteks yang berbeda, yakni antara negara federal di Amerika Serikat dengan negara kesatuan di Indonesia, ada baiknya untuk melihat aspek kelembagaan penyelenggaraan kawasan khusus pada konteks negara federal tersebut, karena Amerika Serikat adalah salah satu negara yang telah mengadopsi sejak lama penyelenggaraan pelayanan publik melalui kawasan khusus di negara bagiannya. Misalnya pada negara bagian di California yang telah memiliki sejumlah kawasan khusus dalam istilah *special district*.

Mizany dan Manatt menyebutkan bahwa kawasan khusus merupakan agen lokal yang menyediakan pelayanan publik pada masyarakat tertentu.

⁸⁴ Mizany dan Manatt, *Op.Cit.*, 14.

Kawasan khusus merupakan badan hukum milik pemerintah yang memiliki otonomi, menurutnya *special districts are autonomous government entities, accountable only to the voters or landowners they serve. State government, however, oversees special districts in several ways.*⁸⁵ Kawasan khusus menyediakan pelayanan sesuai dengan kehendak penduduknya. Meskipun demikian, kawasan khusus merupakan suatu badan hukum milik pemerintah yang terpisah secara legal. Hal tersebut seperti yang diungkapkan oleh Martin yang menurutnya, *some local services are provided by separate government entities whose records may not appear in centralized city or county files—especially since many are independent agencies and some special districts cross county boundaries.*⁸⁶

Tipe tertentu dari kawasan khusus membutuhkan *board* atau dewan komisaris. Scott dan Bollens membedakan 4 (empat) tipe dari dewan pemerintahan distrik. Menurut mereka keempat tipe tersebut adalah,

1. *the independently elective board, chosen either at large or from subdivisions of the district,*
2. *the appointive board, generally selected by the local board or council which supervised establishment of the district,*
3. *the ex officio board, which consists of the county supervisors or city councilmen as governing board; and*
4. *a board composed of selected members of the governing bodies of constituent cities and counties.*⁸⁷

Dilihat dari sifat badan usaha yang dimiliki oleh organisasi penyelenggaraan pelayanan melalui kawasan khusus, dapat dibedakan menjadi dua, yakni kawasan sebagai badan usaha (*enterprise districts*) dan kawasan sebagai non badan usaha (*non-enterprise districts*). *Enterprise districts* menyelenggarakan pelayanan layaknya perusahaan bisnis; mereka mengenakan

⁸⁵ *Ibid.*, 3.

⁸⁶ Mary Martin, *Local and Regional Government Information: How to Find it, How to Use It*, (London: Greenwood Press, 2005), 2.

⁸⁷ Stanley Scott dan John C. Bollens, *Op.Cit.*, 234.

biaya kepada pelanggannya. Misalnya, kawasan rumah sakit mengenakan biaya ruangan yang harus dibayar oleh pasien yang menggunakannya, bukannya penduduk kawasan lain. Kawasan pengairan mengenakan sejumlah tarif pada pelanggannya. Hampir semua kawasan pengairan dan rumah sakit merupakan *enterprise districts*.

Non-enterprise districts menyediakan pelayanan dengan tidak mengenakan sejumlah biaya. Pelayanan perlindungan kebakaran dan program pembasmian nyamuk merupakan pelayanan yang menguntungkan seluruh penduduk, tidak hanya pada penduduk tertentu. Tidak ada perhitungan untung rugi dalam pelayanan yang disediakan oleh *non-enterprise districts*. Konsekuensinya, *non-enterprise districts* secara umum tidak mengenakan sejumlah biaya dalam pelayanan yang diberikan. Umumnya pelayanan yang disediakan oleh *non-enterprise districts* meliputi perlindungan kebakaran, pemakaman, perpustakaan, dan kepolisian. Meskipun *non-enterprise districts* menyangkutkan pada penerimaan bukan biaya, pada pelayanan tertentu seperti kawasan taman, dapat menghasilkan sejumlah penerimaan.

Dilihat dari independensi, kawasan khusus dapat dibedakan menjadi dua, yakni kawasan independen (*independent*) dan kawasan dependen (*dependent*). Kawasan independen merupakan kawasan khusus yang memiliki dewan direktur sendiri yang terpisah yang dipilih oleh pemilih di kawasan tersebut. Kawasan pemakaman merupakan kawasan independen dengan strukturnya. Sedangkan, kawasan dependen merupakan kawasan khusus yang diatur oleh pihak lain, yakni badan legislatif yang ada di antara dewan kota atau kabupaten sebagai pengawas. Kawasan rekreasi dan kawasan taman merupakan contoh dari kawasan dependen.

Dalam konteks pembentukan kawasan khusus di Indonesia, Maksum mengatakan bahwa pihak Departemen Dalam Negeri memberikan sinyal yang kuat bahwa jenis (*genre*) pemerintahan yang dibungkus nomenklatur kawasan khusus didasari oleh konsep 'delegasi' yang bermaksud menciptakan lembaga parastatal.⁸⁸ Konsep delegasi tersebut merupakan salah satu bentuk dari desentralisasi dalam arti luas, selain dari devolusi, dekonsentrasi, dan privatisasi. Dalam hal ini, menurut Rondinelli dalam Oentarto, Suwandi dan Riyadmadji desentralisasi diartikan sebagai penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat baik kepada pemerintah daerah maupun kepada pejabat pemerintah pusat yang ditugaskan di daerah.⁸⁹ Menurut Oentarto, Suwandi dan Riyadmadji, delegasi yang dimaksud adalah

Pemerintah pusat dapat mendelegasikan pelaksanaan suatu tugas tertentu kepada suatu lembaga atau unit pemerintahan yang khusus dibentuk untuk keperluan tertentu. Pemerintah Indonesia sebagai contoh membentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk menyelenggarakan kegiatan ekonomi tertentu oleh negara seperti penerbangan oleh Garuda, perminyakan oleh Pertamina, listrik oleh PLN, pembentukan Otorita Batam, pembentukan kawasan khusus lainnya, untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus dan/atau berskala nasional.⁹⁰

Maksum mengatakan bahwa pembentukan organ yang akan menyelenggarakan fungsi tertentu yang dilimpahkan oleh daerah otonom melalui kawasan khusus sama halnya dengan pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Menurutnya,

Pemerintah Daerah perlu memikirkan bahwa pengembangan kawasan khusus seperti mengembangkan BUMD saja dengan yurisdiksi pada kawasan tertentu di wilayahnya. Logika mengembangkan BUMD tentu diawali dengan pemisahan kekayaannya dari kekayaan yang bersifat 'regular', sumberdaya

⁸⁸ Irfan Ridwan Maksum, *Op.Cit.*, 5.

⁸⁹ Oentarto, I Made Suwandi, Dodi Riyadmadji, *Mengagagas Otonomi Daerah Masa Depan*, (Jakarta: Samitra Media Utama, 2004), 9.

⁹⁰ *Ibid.*, 10.

manusia yang terpisah, orientasi pada profit lebih ditekankan, harus profesional, dan memiliki keunggulan kompetitif.⁹¹

Selanjutnya, sejalan dengan pemikiran Atmosudirjo, Maksum mengatakan dalam kaitan dengan pengembangan organ yang akan mengelola kawasan khusus, menurutnya

Pengaturan kawasan khusus di DKI Jakarta atau di daerah lain, seyogyanya perlu didefinisikan terlebih dahulu organ yang akan menyelenggarakan fungsi tertentu yang dilimpahkan oleh Pemda DKI Jakarta. Materi-materi yang perlu diatur antara lain meliputi: (1) bagaimana susunan organ tersebut, (2) bagaimana pengisian jabatannya, (3) bagaimana mengenai sumberdayanya (manusia dan finansial), (4) bagaimana pengawasan terhadap lembaga ini selama berjalan, (5) hubungannya dengan pemerintah DKI, dan (6) hubungannya dengan instansi pemerintah terkait bidang atau fungsi yang ditanganinya. Prinsip dasarnya, berdasarkan data dan konsep di atas, adalah bahwa pengembangan kawasan khusus identik dengan pengembangan BUMD dengan operasi yurisdiksi terbatas pada wilayah tertentu di dalam DKI Jakarta.⁹²

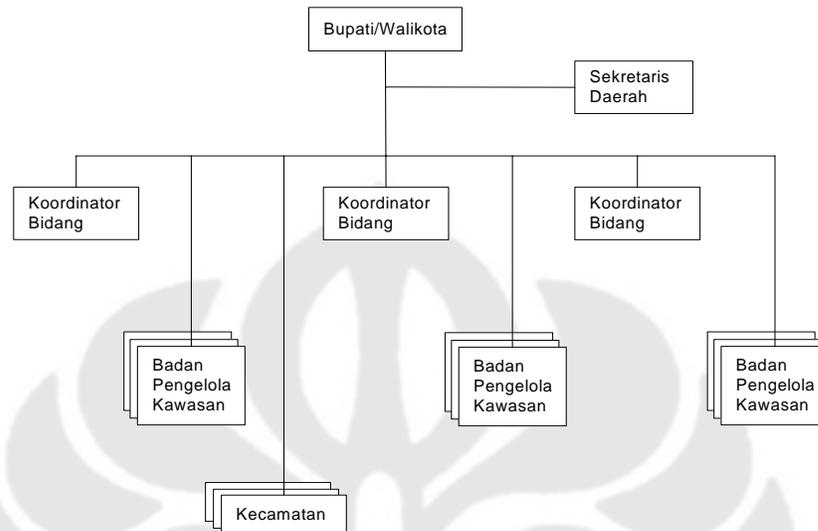
Dapat dikatakan bahwa dalam pengembangan kelembagaan kawasan khusus terlebih dahulu ditentukan organ yang akan menyelenggarakan fungsi tertentu yang dilimpahkan oleh daerah otonom. Logika pengembangan organ di daerah otonom sama halnya dengan pembentukan BUMD dalam lingkup pengembangan kawasan khusus ini.

Dalam aspek kelembagaan kawasan khusus ini, Dawud mengajukan konsepsi dasar mengenai alternatif model kelembagaan kawasan khusus dengan menggunakan model desentralisasi ke kawasan khusus. Model kelembagaan yang diajukannya seperti yang dapat dilihat pada gambar II.1 di bawah ini.

⁹¹ Irfan Ridwan Maksum, *Op.Cit.*, 8.

⁹² *Ibid.*

Gambar II.1
Alternatif Bentuk Kelembagaan Kawasan Khusus Melalui Desentralisasi ke Kawasan Khusus



Sumber: Joni Dawud, et.al., *Kelembagaan Wilayah Khusus (special district)*, (Bandung: PKDA I – LAN, 2003), 76.

Badan Pengelola Kawasan merupakan badan yang akan melaksanakan fungsi pemerintahan tertentu yang didelegasikan ke daerah. Prasajo, Maksum, dan Kurniawan mengatakan bahwa pada kawasan perkotaan baru dapat dibentuk badan pengelola pembangunan kawasan perkotaan untuk mendorong percepatan pembangunan dan memelihara serta melindungi kepentingan masyarakat setempat.⁹³ Badan tersebut dibentuk berdasarkan pemetaan kawasan berdasarkan potensi yang dimilikinya atas dasar hasil kajian sebelumnya. Badan Pengelola Kawasan diberikan otoritas penuh untuk mengelola kawasan tersebut dan bertanggung jawab langsung kepada Bupati/Walikota melalui Koordinator Bidang, memiliki kewenangan untuk merumuskan baik kebijakan strategis maupun kebijakan teknis operasional.

⁹³ Eko Prasajo, Irfan Ridwan Maksum, dan Teguh Kurniawan, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*, (Depok: DIA FISIP UI, 2006), 131.

Badan Pengelola Kawasan dapat melakukan kerja sama dengan masyarakat, swasta, dengan daerah lain, maupun dengan negara lain. Lebih lanjut, Dawud memberikan rincian terhadap penerapan kelembagaan kawasan khusus ini, menurutnya,

1. Secara keseluruhan organisasi pemerintah daerah terdiri dari Sekretariat Daerah dengan perangkatnya, Koordinator Bidang dengan Badan Pengelola Kawasanya, dan Pemerintah Kecamatan.
2. Perangkat sekretariat daerah meliputi Sekretaris Daerah dan Bagian. Asisten secara otomatis dihapuskan.
3. Dinas daerah secara otomatis hilang. Dan fungsi-fungsinya yang bersifat administratif dan koordinatif dilaksanakan oleh Koordinator Bidang, sedangkan fungsi-fungsi substansifnya dilaksanakan oleh Badan Pengelola Kawasan.
4. Kecamatan merupakan aparat pemerintah daerah yang mempunyai tugas dan fungsi terbatas hanya pada layanan-layanan publik, seperti kependudukan, kebersihan lingkungan, kesehatan, pendidikan, dan lain-lain.
5. Badan Pengelola Kawasan merupakan aparat Pemerintah Daerah yang mempunyai tugas dan fungsi dalam bidang yang sesuai dengan pengkhususan kawasan yang bersangkutan. Misalnya, Badan Pengelola Kawasan Wisata hanya mempunyai tugas dan fungsi dalam pengembangan wisata di kawasan tersebut.
6. Satu kawasan dapat meliputi satu atau lebih kecamatan. Batas wilayah kawasan tidak selalu harus berimpit dengan batas wilayah kecamatan.
7. Akan terjadi pengalihan pegawai dari dinas-dinas ke Badan Pengelola Kawasan dan ke Koordinator Bidang. Jumlah pegawai di Koordinator Bidang sangat terbatas, sedangkan di Badan Pengelola Kawasan lebih banyak tergantung kepada kebutuhan.
8. Pendanaan Badan Pengelola Kawasan dapat berasal dari 3 sumber yaitu: Dana APBD, Swadana, dan Bantuan (pinjaman) baik dari dalam maupun dari luar negeri.⁹⁴

Dawud mengatakan bahwa model pemetaan kawasan sebenarnya merupakan model desentralisasi fungsi pembangunan yang lebih khusus kepada kawasan-kawasan yang benar-benar didasarkan kepada potensi kawasan yang

⁹⁴ Joni Dawud, *Op.Cit.*, 81-82.

dimiliki.⁹⁵ Namun demikian, Dawud memiliki pertimbangan tersendiri mengenai kemungkinan akan terjadinya kendala/hambatan. Menurutnya,

Akan terjadi tantangan dari para pejabat yang selama ini menduduki jabatan Kepala Dinas, Badan, dan Lembaga karena mereka akan kehilangan jabatan. Selain itu akan terjadi tantangan pula dari pegawai Dinas, Badan, dan Lembaga, karena secara otomatis akan terjadi reposisi.⁹⁶

Tabel II.4
Model Kelembagaan Desentralisasi ke Kawasan Khusus

Bentuk Kelembagaan	Perubahan sangat mendasar di mana keberadaan kawasan khusus justru dijadikan "key factor". Semua kewenangan Daerah akan terbagi habis oleh badan-badan pengelola kawasan.
Tugas dan Fungsi	Badan pengelola memiliki otorita yang penuh untuk pengembangan satu kawasan.
Model Pengelolaan	<ul style="list-style-type: none"> • Kebijakan strategis dirumuskan oleh Badan Pengelola Kawasan. • Untuk yang sifatnya menyangkut publik perlu disetujui oleh DPRD. • Kebijakan teknis operasional dirumuskan oleh Badan Pengelola Kawasan. Sedangkan Koordinator Bidang cukup mengetahui. • Pertanggungjawaban Badan Pengelola Kawasan adalah langsung kepada Bupati/Walikota. • Kerjasama dapat dilakukan baik dengan masyarakat, dengan swasta, atau daerah lain serta dengan negara lain.
Implikasi terhadap Sumber Daya	<ul style="list-style-type: none"> • Ada perubahan struktur. • Sarana prasarana, SDM dan Keuangan akan sejalan dengan perubahan tersebut.
Kemungkinan Kendala/Hambatan	(1) tantangan dari internal; (2) secara otomatis akan terjadi reposisi; (3) bentuk kelembagaan yang relatif baru.

Sumber: Joni Dawud, et.al., *Kelembagaan Wilayah Khusus (special district)*, (Bandung: PKDA I – LAN, 2003), 86.

Pertimbangan mengenai model kelembagaan kawasan khusus melalui desentralisasi ke kawasan khusus yang diajukan oleh Dawud diantaranya adalah

- Akan tercipta kemandirian kawasan, karena Badan Pengelola Kawasan diberikan otonomi untuk mengelola sendiri kawasannya.

⁹⁵ *Ibid.*, 84.

⁹⁶ *Ibid.*, 83.

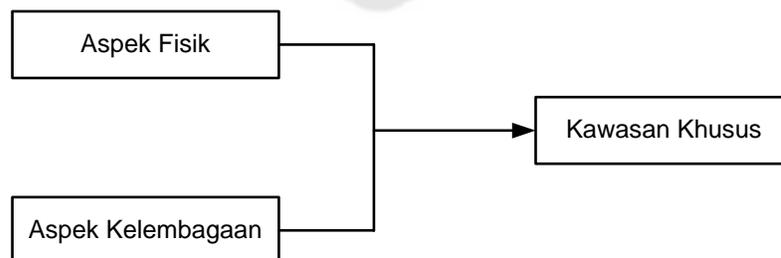
- Akan terjadi efisiensi pegawai, karena pegawai yang diperkerjakan di Badan Pengelola Kawasan benar-benar disesuaikan dengan kebutuhan.
- Akan terjadi pemanfaatan sumber daya lainnya termasuk dana, karena Badan Pengelola Kawasan akan bekerja dalam skala yang lebih mendekati skala ekonomi, atau paling tidak disesuaikan dengan lingkup beban tugas dan kawasan yang dikelolanya.
- Akan terjadi percepatan pertumbuhan kawasan, yang selanjutnya mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah yang bersangkutan.⁹⁷

Model kelembagaan yang diajukan oleh Dawud pun hingga saat ini belum diterapkan karena belum memadainya peraturan perundangan yang ada untuk mendukung kelancaran penerapan model kelembagaan tersebut. Untuk itu, dapat dipahami bahwa baik aspek fisik maupun aspek kelembagaan merupakan aspek yang perlu dipertimbangkan dengan matang dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan tertentu melalui pembentukan kawasan khusus.

C. Model Analisis

Adapun model analisis dalam penelitian ini secara sederhana dapat dilihat pada gambar berikut ini, yang menggambarkan beberapa aspek yang mendorong kawasan Pulomas perlu dijadikan kawasan khusus:

**Gambar II.2
Model Analisis**



⁹⁷ *Ibid.*, 85.

Model analisis di atas memiliki pengertian bahwa pembentukan suatu kawasan khusus tidak hanya dipertimbangkan oleh salah satu aspek saja, melainkan kedua aspek tersebut di atas. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa aspek fisik beserta aspek kelembagaan merupakan kedua aspek yang mendorong suatu kawasan dapat dijadikan sebagai kawasan khusus. Apabila yang mendukung hanya terlihat dari aspek fisik saja, tidak didukung oleh aspek kelembagaan, maka suatu kawasan tidak dapat dijadikan sebagai kawasan khusus. Begitu pula sebaliknya.

D. Operasionalisasi Konsep dan Indikatornya

1. Aspek Fisik

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan tertentu melalui kawasan khusus dapat ditinjau dari aspek fisik yang terdiri dari

- a. spesifikasi/kekhususan;
- b. batasan area; dan
- c. peruntukan/penggunaan lahan.

Indikator dari aspek fisik adalah kesesuaian spesifikasi/kekhususan dari kawasan, batasan area kawasan, dan peruntukan/penggunaan lahan kawasan terhadap pengembangan kawasan khusus.

2. Aspek Kelembagaan

Penyelenggaraan pelayanan melalui kawasan khusus dapat ditinjau dari aspek kelembagaan yang terdiri dari

- a. dasar hukum;
- b. organisasi;

- c. wewenang/fungsi;
- d. sumber kewenangan; dan
- e. hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah.

Indikator dari aspek kelembagaan adalah kesesuaian dari dasar hukum, organisasi, wewenang/fungsi yang diaman, sumber wewenang, dan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah terhadap pengembangan kawasan khusus.

Tabel II.5
Operasionalisasi Konsep dan Teknik Pengumpulan Data

Aspek-Aspek Pengembangan Kawasan Khusus	Sub Aspek	Indikator	Perolehan Data/Informasi	
			Primer	Sekunder
Aspek Fisik	Spesifikasi / kekhususan	Kesesuaian spesifikasi / kekhususan kawasan dalam pembentukan kawasan khusus	Wawancara mendalam, observasi	Data tata ruang
	Batasan area	Kesesuaian batasan area kawasan dalam pembentukan kawasan khusus	Wawancara mendalam, observasi	Data tata ruang
	Peruntukan / penggunaan lahan	Kesesuaian peruntukan / penggunaan lahan kawasan dalam pembentukan kawasan khusus	Wawancara mendalam, observasi	Data tata ruang
Aspek Kelembagaan	Dasar hukum	Kesesuaian dasar hukum lembaga yang akan menjalankan fungsi pemerintahan tertentu dalam pembentukan kawasan khusus	Wawancara mendalam	Peraturan Perundangan
	Organisasi	Kesesuaian organisasi sebagai lembaga yang akan menjalankan fungsi pemerintahan tertentu dalam pembentukan kawasan khusus	Wawancara mendalam	Laporan-laporan tahunan
	Wewenang / fungsi	Kesesuaian wewenang / fungsi lembaga yang akan menjalankan fungsi pemerintahan tertentu dalam pembentukan kawasan khusus	Wawancara mendalam	Peraturan Perundangan
	Sumber kewenangan	Kesesuaian sumber kewenangan lembaga yang akan menjalankan fungsi pemerintahan tertentu dalam pembentukan kawasan khusus	Wawancara mendalam	Peraturan Perundangan
	Hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah	Kesesuaian hubungan lembaga yang akan menjalankan fungsi pemerintahan tertentu terhadap pemerintah pusat dengan pemerintah daerah	Wawancara mendalam	Peraturan Perundangan

E. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian merupakan suatu cara bagaimana melihat dan mempelajari gejala atau realitas sosial. Penelitian ini menggunakan pendekatan positivis. Kriteria kualitas penelitian positivistik antara lain terlihat dari segi metodologi yang mencakup reliabilitas, validitas, dan objektivitas. Reliabilitas adalah pemakaian istilah untuk menunjukkan konsistensi dari data yang dikumpulkan terhadap data yang diperoleh dari sumber lain, serta sejalan dengan apa yang sudah diketahui orang. Validitas yang dimaksud merupakan suatu keyakinan bahwa analisis dan data yang dikumpulkan benar-benar menggambarkan apa yang terjadi di tempat penelitian. Objektivitas merupakan suatu pengukuran yang bebas dari penilaian yang subjektif.

Terkait dengan objektivitas, Neuman mengatakan bahwa pada penelitian dengan paradigma positivis, peneliti harus obyektif dan netral dalam mengukur aspek kehidupan sosial, memeriksa bukti, dan memperhatikan penelitian lainnya. Menurutnya, *the researcher remains detached, neutral, and objective as he or she measures aspects of social life, examines evidence, and replicates the research of others.*⁹⁸

2. Jenis Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian, jenis penelitian ini termasuk dalam *case study*, yang memiliki perhatian secara mendalam pada kasus yang diteliti, yang spesifik pada masalah tertentu, dan peneliti mengontrol apa dan bagaimana kasus dibangun. Cresswell mengatakan bahwa

⁹⁸ William Lawrence Neuman, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, (USA: Pearson Education, 2006), 86.

*Case studies, in which the researcher explores a single entity or phenomenon ("the case") bounded by time and activity (a program, event, process, institution, or social group) and collects detailed information by using a variety of data collection procedures during a sustained period of time.*⁹⁹

Bagaimanapun, *case study* itu unik dan tidak bisa digeneralisasikan pada kasus lain, meskipun kasus tersebut serupa. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Stacks, yakni

*The case study is an in-depth look at some person, organization, event, or campaign. It is specific to a particular problem, occasion, or opportunity, and the researcher controls what and how information is used in building the case. Case studies help in understanding why the particular object under study acted as it did or what lessons may be learned from its actions. As with all qualitative methods, however, the case study is unique and cannot be generalized to other cases, even if they are similar.*¹⁰⁰

Case study menitikberatkan pada identifikasi bagaimana proses yang terjadi dalam suatu lembaga/kelompok/individu yang berfokus pada studi kasus tertentu, yang mengidentifikasi bagaimana proses yang terjadi di dalam pengembangan kawasan khusus di kawasan Pulomas ini.

Berdasarkan dimensi waktunya, jenis penelitian ini termasuk dalam penelitian *cross sectional*, di mana penelitian ini hanya dilakukan pada satu waktu tertentu. Yang dimaksud di sini adalah penelitian bukan hanya satu hari saja, namun dilakukan dalam beberapa hari atau minggu karena berbagai situasi dan keadaan untuk mengumpulkan data pada waktu yang berbeda.

Berdasarkan manfaat penelitian, penelitian ini termasuk dalam penelitian murni, yang memiliki orientasi akademis dan ilmu pengetahuan, yang menjelaskan proses yang terjadi di dalam pengembangan kawasan khusus di kawasan Pulomas ini.

⁹⁹ John W. Cresswell, *Research Design: Qualitative and Quantitative Approach*, (California: Sage Publications, 1994), 12.

¹⁰⁰ Don W. Stacks. "Qualitative Research". www.sage-ereference.com, 2006, diunduh pada tanggal 5 September 2007.

3. Teknik Pengumpulan Data

Metode yang dipakai pada penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif, yang berkaitan dengan teknik pengumpulan data dan analisis data secara kualitatif. Penelitian kualitatif lebih membicarakan mengenai bagaimana cara melihat dan mempelajari suatu gejala atau realitas. Menurut Moleong,

penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian, misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain-lain secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah.¹⁰¹

Menurut pernyataan Stacks, terdapat sejumlah kelebihan dari penelitian kualitatif terhadap penelitian kuantitatif, seperti memiliki kekayaan data, data yang dikumpulkan bukanlah fakta impersonal, menyediakan pemahaman faktor luar dari perilaku normatif, dan berguna pada masalah hubungan masyarakat tertentu. Menurutnya

*Qualitative research does provide the researcher with several important advantages over its quantitative counterpart. First, the data are rich, in that they provide an in-depth understanding of a person, organization, event, or other research object. Second, the data gathered are not impersonal facts; they are value-based. Third, qualitative methods provide an ex post facto understanding of the normative behaviors of larger groups. Fourth, qualitative methods work best when public relations requires environmental scanning or monitoring in relation to a specific public relations problem.*¹⁰²

Selain itu, berkaitan dengan multiparadigma dari penelitian kualitatif, Nelson dalam Denzin dan Lincoln mengatakan bahwa penelitian kualitatif merupakan suatu disiplin ilmu yang interdisipliner, lintas disiplin, dan terkadang berlawanan.

Menurutnya

¹⁰¹ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2007), 6.

¹⁰² Don W. Stacks, "Qualitative Research", www.sage-ereference.com, 2006, diunduh pada tanggal 5 September 2007.

*Qualitative research is an interdisciplinary, transdisciplinary, and sometimes counterdisciplinary field. It crosscuts the humanities and the social and physical science. Qualitative research is many things at the same time. It is multiparadigmatic in focus. Its practitioners are sensitive to the value of the multimethod approach. They are committed to the naturalistic perspective and to the interpretive understanding of human experience. At the same time, the field is inherently political and shaped by multiple ethical and political positions.*¹⁰³

Dengan demikian, penelitian kualitatif ini tidak melulu mengacu pada metode-metode yang non-positivistik, yakni penelitian yang sebagian besar mengacu pada proposisi dan teori-teori yang berlaku spesifik (*ideographic*); mementingkan *reflectivity* atau *authenticity*; dan menggunakan pendekatan induktif dan eksploratif.¹⁰⁴

Pada penelitian ini, pendekatan penelitian yang dipakai adalah positivis dengan metode penelitian kualitatif. Pendekatan penelitian ini merupakan suatu penelitian yang mengacu pada proposisi *nomothetic* (berlaku umum) dan ahistoris (tidak terikat pada suatu konteks historis yang spesifik).¹⁰⁵ Penelitian ini menyajikan metode-metode pengkajian validitas dan objektivitas penelitian kualitatif dengan metode serta prosedur kualitatif. Selain itu, penelitian ini menerapkan pendekatan secara deduktif dalam mengkaji permasalahan penelitian. Hal ini diupayakan untuk memberi koridor mengenai pembahasan permasalahan penelitian ini.

Berdasarkan teknik pengumpulan data, penelitian ini menggunakan teknik *field research* dalam pengumpulan data, yang lebih mengandalkan pada observasi dan wawancara secara mendalam kepada informan yang telah ditentukan, yang menggunakan alat bantu berupa pedoman wawancara.

¹⁰³ Norman K. Denzin, Yvonna S. Lincoln, *The SAGE Handbook of Qualitative Research, third edition* (California: SAGE Publication, 2005), 7.

¹⁰⁴ Dedy .N. Hidayat, "Meluruskan Dikotomi Penelitian Kualitatif-Kuantitatif", *Jurnal Thesis*, (Vol. V No. 3, September-Desember 2006), 136.

¹⁰⁵ *Ibid.*

Penelitian ini juga didukung oleh data-data sekunder yang berkaitan dengan permasalahan penelitian ini, yang termasuk di dalamnya studi kepustakaan, jurnal, surat kabar, peraturan perundang-undangan, dan dokumen-dokumen pendukung penelitian.

4. Narasumber

Dalam penelitian ini, peneliti menetapkan sejumlah informan yang potensial untuk dijadikan sebagai sumber informasi di dalam penyusunan rancangan penelitian ini. Para informan tersebut diantaranya berasal dari

1. PT. Pulo Mas Jaya sebagai Badan Usaha Milik Daerah Provinsi DKI Jakarta;
2. Badan Perencanaan Daerah Provinsi DKI Jakarta;
3. Departemen Dalam Negeri;
4. Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional; dan
5. Pakar Hukum Administrasi Negara.

5. Batasan Penelitian

Penelitian mengenai aspek-aspek pengembangan Kawasan Terpadu Pacuan Kuda Pulo Mas ini dilakukan tidak hanya berdasar pada daerah yang difungsikan sebagai pacuan kuda di Pulomas seperti yang tercantum di dalam judul penelitian ini, melainkan dilakukan pada area Kawasan Terpadu Pacuan Kuda Pulo Mas dan area sekitar Danau Ria Rio yang luasnya lebih luas dari daerah yang difungsikan sebagai pacuan kuda tersebut, yang menjadi aset bagi PT Pulo Mas Jaya. Nama kawasan tersebut seperti yang sudah tercantum secara legal di dalam perencanaan kota Dinas Tata Kota Provinsi DKI Jakarta.

6. Proses Penelitian

Proses penelitian ini dilakukan dengan menemukan terlebih dahulu fokus masalah yang dimulai dari pengumpulan berbagai informasi yang terkait dengan Pengembangan Kawasan Terpadu Pacuan Kuda Pulomas. Di dalam penyusunan kerangka teori, peneliti melakukan studi kepustakaan untuk menemukan kesesuaian teori dan konsep bagi pengembangan Kawasan Khusus. Kemudian dalam pemakaian metode penelitian dipilih berdasarkan pengembangan teori dan konsep yang ditemukan yang disesuaikan dengan studi kepustakaan mengenai metode penelitian. Pada tahap analisis temuan, peneliti melakukan kategorisasi berbagai macam temuan, baik data primer maupun sekunder, kemudian menganalisis data temuan tersebut berdasarkan operasionalisasi konsep yang dibuat. Terakhir, pada tahap pengambilan kesimpulan peneliti menyimpulkan jawaban atas pertanyaan yang diajukan dalam pokok masalah dengan memberikan sejumlah saran.

7. Penentuan Site Penelitian

Site penelitian dilakukan pada Pengembangan Kawasan Terpadu Pacuan Kuda Pulomas dan area sekitar Danau Ria Rio, khususnya pada area yang aset lahannya masih dimiliki oleh PT Pulo Mas Jaya. Penelitian dilakukan di tempat ini karena kawasan ini memiliki letak yang strategis. Apabila pengembangan kawasan ini dilakukan dengan baik, kawasan ini dapat mengurangi tekanan arus manusia ke pusat-pusat bisnis dan perbelanjaan di bagian pusat, selatan, dan wilayah barat Jakarta. Selain itu, belum pernah ada penelitian mengenai Kawasan Khusus dalam pengembangan kawasan di pulomas ini.

8. Keterbatasan Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, terdapat sejumlah keterbatasan dalam pelaksanaannya. Keterbatasan tersebut lebih disebabkan oleh alur perijinan yang tidak memiliki kepastian, sehingga memakan waktu yang cukup lama hanya untuk menunggu perijinan. Penelitian ini juga menemukan keterbatasan data, di mana tidak semua data diperoleh secara lengkap karena sejumlah data yang ada dan berkaitan dianggap rahasia oleh pihak yang mengeluarkan data tersebut. Keterbatasan-keterbatasan ini yang menyebabkan kurang optimalnya hasil penelitian yang dilakukan ini.