

352
suy
1 er

**IMPLEMENTASI RENCANA DETAIL TATA RUANG KOTA
(R D T R K)**

**Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 1999
(Studi Kasus di Kecamatan Banyumanik Kota Semarang)**

TESIS

**Untuk Memenuhi sebagian persyaratan
Guna Mencapai Derajat Sarjana S-2**

**Program Pascasarjana Universitas Diponegoro
Program Studi Magister Ilmu Administrasi
Konsentrasi Magister Administrasi Publik**



Diajukan oleh :

**Cicik Suyati
D4E001036**

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG**

2003

UPT-PUSTAK-UNDIP



**IMPLEMENTASI RENCANA DETAIL TATA RUANG KOTA
(R D T R K)**

**Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 1999
(Studi Kasus di Kecamatan Banyumanik Kota Semarang)**

TESIS

**Untuk memenuhi sebagian persyaratan
Guna mencapai Derajat Sarjana S-2**

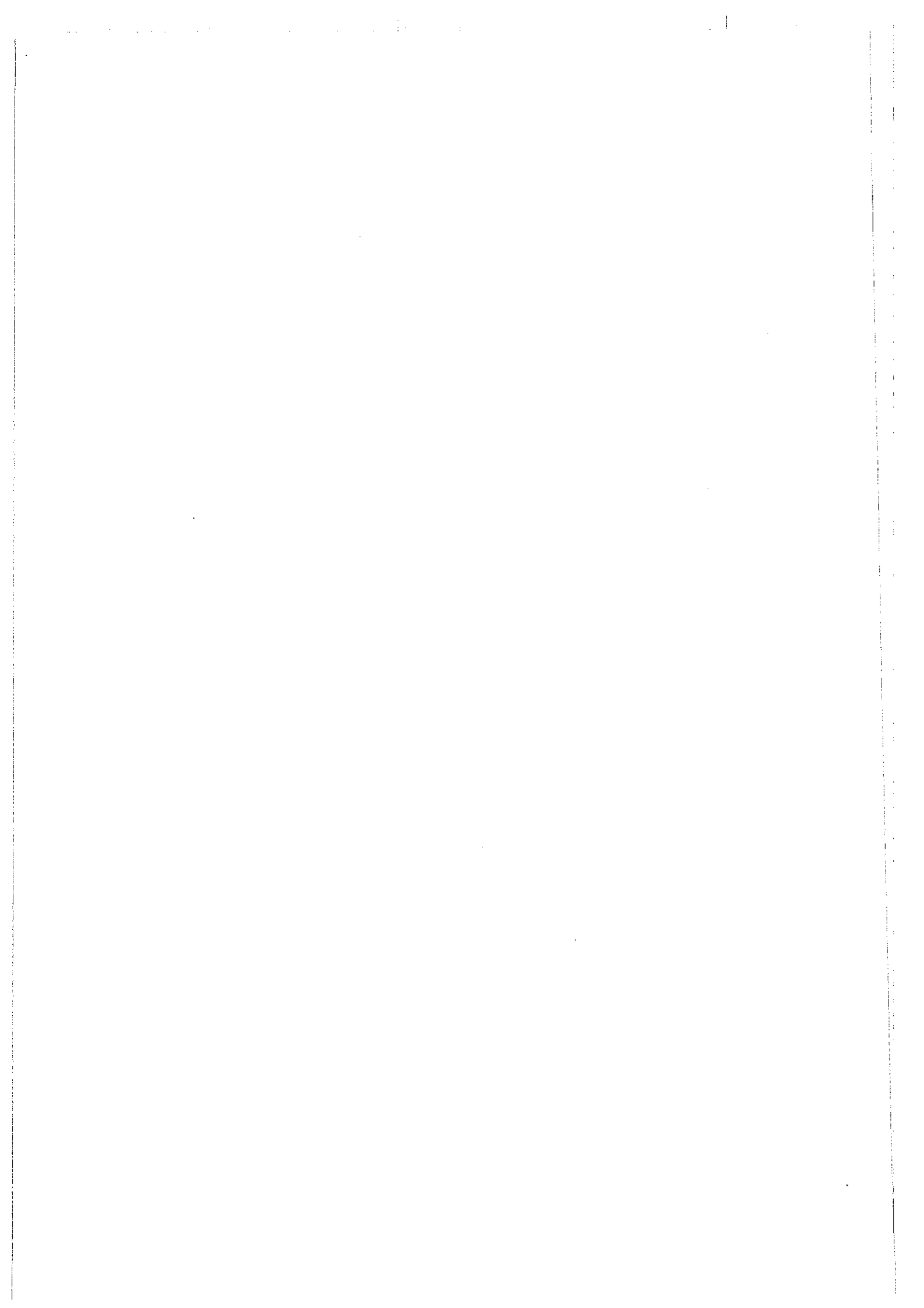
**Program Pascasarjana Universitas Diponegoro
Program Studi Magister Ilmu Administrasi
Konsentrasi Magister Administrasi Publik**



Diajukan oleh :

**Cicik Suyati
D4E001036**

**PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG
2003**



**LEMBAR PERSETUJUAN
TESIS**


N a m a : Cicik Suyati

NIM : D 4E001036

Tesis ini telah disetujui untuk diujikan ;

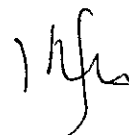
Tanggal : Februari 2003

Pembimbing I



(Prof. Drs. Y. Warella, MPA, Phd)

Pembimbing II.



(Dra Dyah Hariani MM)

Faint, illegible text or markings located in the bottom right corner of the page.

**IMPLEMENTASI RENCANA DETAIL TATA RUANG KOTA
(R D T R K)**

**Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 1999
(Studi Kasus di Kecamatan Banyumanik Kota Semarang)**

Dipersiapkan dan disusun oleh

Cicik Suyati
D4E001036

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji

Pada tanggal : 13 Maret 2003

Susunan Tim penguji

Ketua penguji/Pembimbing I



Prof. Drs Y. Warella, MPA, Phd



Dra Dyah Hariani, MM

Anggota Dewan Penguji lain :



1. Prof. Drs. Hartoyo



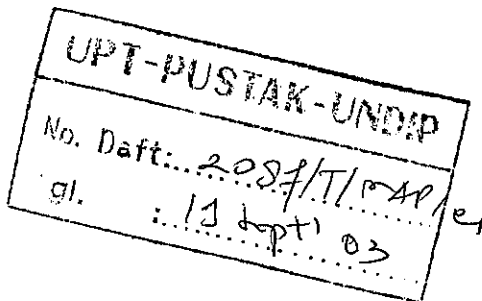
2. Dra Sri Suwatri, Msi

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan
Untuk memperoleh gelar Magister Sain

Tanggal Maret 2003
Ketua Program studi MAP
Universitas Diponegoro Semarang



Drs Y. Warella, MPA, Phd



1. The first part of the document is a letter from the author to the editor, dated 10/10/1954. The letter discusses the author's interest in the subject of the journal and the author's hope that the journal will be a valuable contribution to the field.

2. The second part of the document is a letter from the editor to the author, dated 10/10/1954. The editor expresses his interest in the author's work and his hope that the author's work will be a valuable contribution to the field.

3. The third part of the document is a letter from the author to the editor, dated 10/10/1954. The author discusses the author's interest in the subject of the journal and the author's hope that the journal will be a valuable contribution to the field.

4. The fourth part of the document is a letter from the editor to the author, dated 10/10/1954. The editor expresses his interest in the author's work and his hope that the author's work will be a valuable contribution to the field.

5. The fifth part of the document is a letter from the author to the editor, dated 10/10/1954. The author discusses the author's interest in the subject of the journal and the author's hope that the journal will be a valuable contribution to the field.

6. The sixth part of the document is a letter from the editor to the author, dated 10/10/1954. The editor expresses his interest in the author's work and his hope that the author's work will be a valuable contribution to the field.

7. The seventh part of the document is a letter from the author to the editor, dated 10/10/1954. The author discusses the author's interest in the subject of the journal and the author's hope that the journal will be a valuable contribution to the field.

8. The eighth part of the document is a letter from the editor to the author, dated 10/10/1954. The editor expresses his interest in the author's work and his hope that the author's work will be a valuable contribution to the field.

9. The ninth part of the document is a letter from the author to the editor, dated 10/10/1954. The author discusses the author's interest in the subject of the journal and the author's hope that the journal will be a valuable contribution to the field.

Ringkasan

Implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan dari rencana kedalam operasional, dan harus dilaksanakan oleh Pemerintah atau Organisasi Pelaksana dengan melakukan komunikasi, sosialisasi dan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan.

Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik, suatu Peraturan Daerah Kota Semarang nomor 8 tahun 1999, perencanaan yang ingin mencapai sasaran dalam rangka mewujudkan pemanfaatan Ruang Kota secara efektif, dengan menciptakan keserasian dan keseimbangan lingkungan fisik kota dengan kehidupan bermasyarakat, dan juga memberikan legalitas pengawasan dan pengendalian fisik kota serta sekaligus menjadi salah satu sumber pendapat asli daerah Kota Semarang. Dengan demikian telah memiliki suatu pola interaksi yang dapat merangsang target untuk melaksanakannya dengan unsur-unsur didalam lingkungan.

Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 1999, pada kenyataan dilapangan dalam mewujudkan fungsi kota yang meliputi ; sebagai pusat pemukiman, pusat rekreasi, dan pusat pendidikan, serta pusat perdagangan dan jasa belum sepenuhnya berjalan secara optimal.

Dalam penelitian ini diketahui bahwa faktor kelembagaan atau ketersediaan Organisasi Pelaksana Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota, merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi sehingga belum berjalan secara optimal. Rata-rata penambahan penduduk yang tinggi, dan diatas rata Kota Semarang berakibat terjadinya kepadatan penduduk yang cukup di Kecamatan banyumanik adalah faktor lain diluar kelembagaan ikut pula mempengaruhi kurang optimalnya Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota.



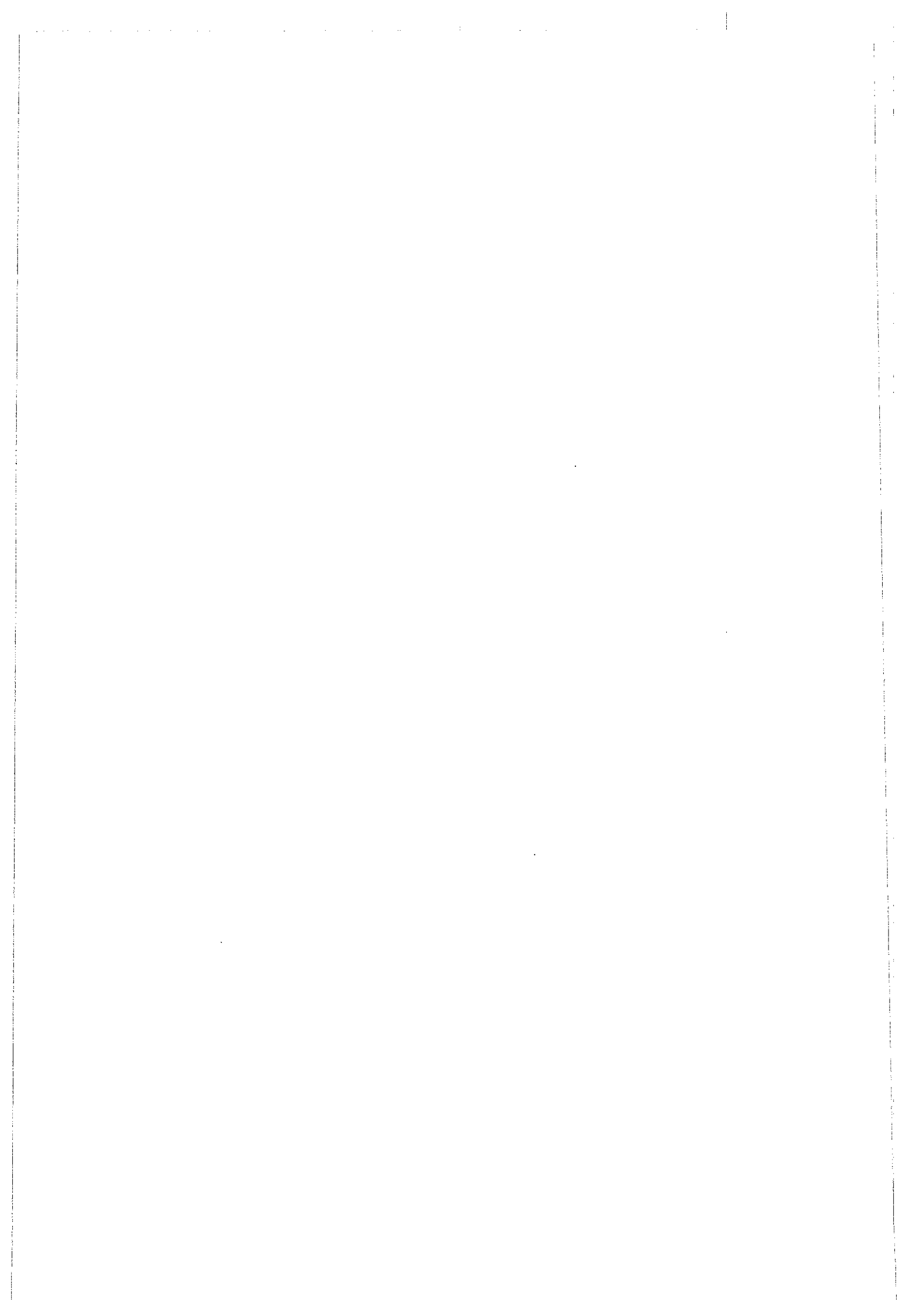
Pertambahan yang tinggi dengan kepadatan yang cukup padat dan bahkan telah melewati ambang rencana akan memberi dampak terhadap kehidupan masyarakat seperti timbulnya pemukiman kumuh, dan permasalahan sosial lainnya terlebih lagi hampir tiga puluh enam persen mata pencaharian penduduk masih berupa tenaga kasar atau buruh, sehingga kenyataan seperti ini akan sulit untuk dirubah pola berpikir dan pola hidup mereka.

Daya dukung wilayah juga sebagai salah satu faktor diluar kelembagaan yang ikut mempengaruhi Implementasi. Kondisi ruang akan terus menurun seiring dengan kualitas lingkungan dan pada akhirnya dapat menimbulkan berbagai gangguan kesehatan pada masyarakat Banyumanik yang terus menurun.

Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kecamatan Banyumanik, belum optimal karena dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti faktor kelembagaan (ketersediaan Organisasi Pelaksana) ; dan faktor diluar kelembagaan yaitu pertambahan penduduk yang tinggi dan daya dukung wilayah.

Semarang, Maret 2003


Cicik Suyati.
D4E001036



ABSTRACT

The implementation of a policy is to exercise a plan into operation and this should be conducted by government or operating committee using communication, socialization and monitoring, and evaluation of the implementation.

The Detailed Plan of Banyumanik District Space, as City Regulation of Semarang no 8/1999, is a plan with ultimate target that is to create optimal space utilization by creating balance and harmony between the city environment and the population, and thus also provide legality in monitoring and controlling to the physic of the city and as one of the source of income for Semarang City.

The implementation of Detailed Plan of Banyumanik District Space according to City Regulation no 8/1999 in effect has not optimally covers all of the city function including: city as the center of living, center of recreation and education, and as center of trade and business.

This study found out that institutional factor or the availability of Operating committee of Detailed Plan of City Space is one of the important factors for this poor optimization. The average growth of Banyumanik city that is beyond Semarang city is one of other factors beside the institutional factor that also give effect in the poor optimization of Detailed Plan of City Space.

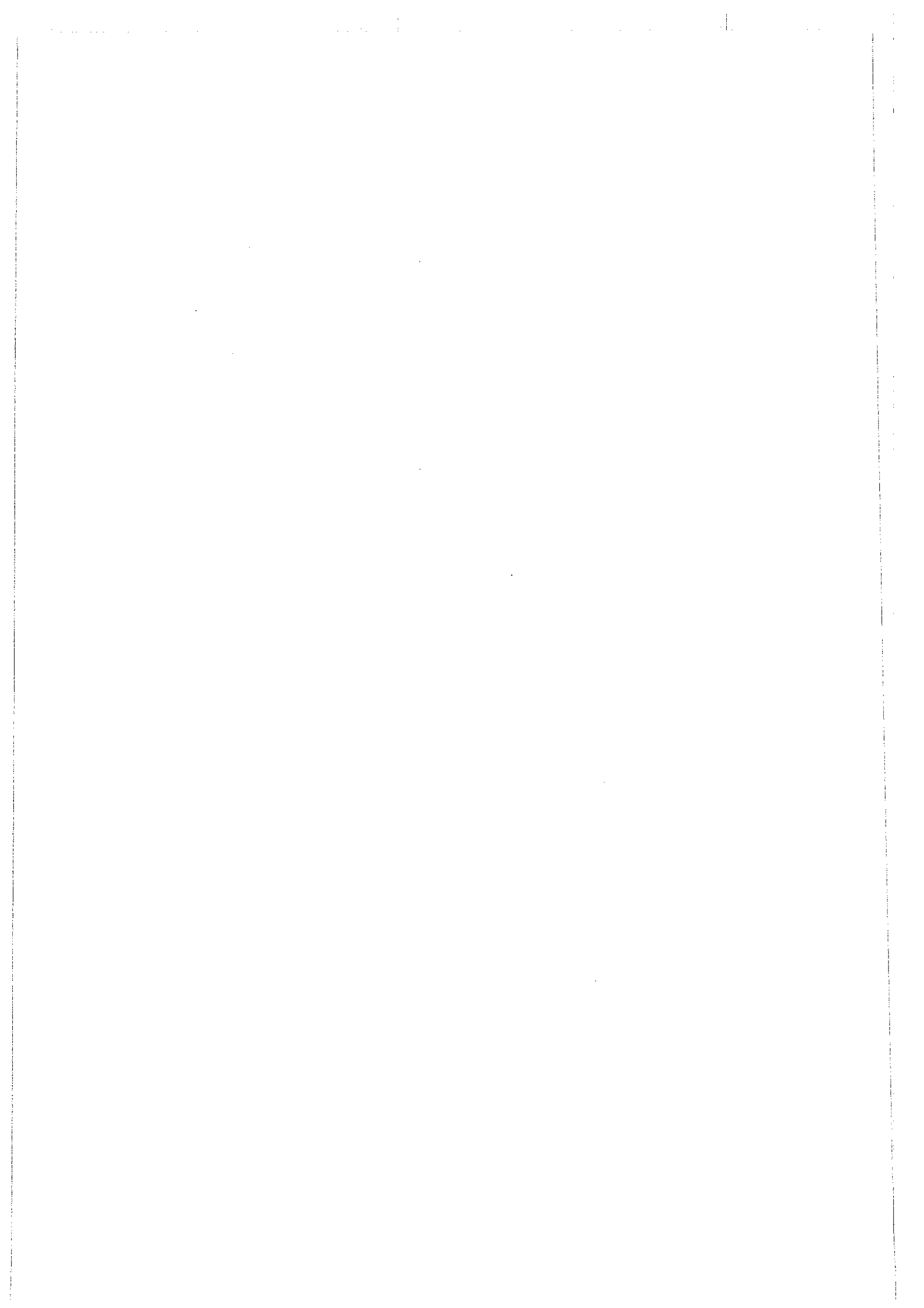
Higher Population Growth with higher density that is beyond the limit of the Plan will give effect in societal live such as the creation of slum area. Other social problem consist such as the pattern of thinking and living of the population still difficult to be changed because almost 30% of the population make their living as labor.

Territorial support is also one factor outside the institutional factor that influences the implementation of the plan. The condition of space will continue to degenerate along with the quality of the environment and in turn this will cause serious health risk for Banyumanik population.

The implementation of Detailed Plan of Banyumanik District Space is not yet optimal because of several factors such as institutional (operating committee) availability and other factor beside it such as the population growth and territorial support.

Semarang, Maret 2003


Cicik Suyati
D4E001036



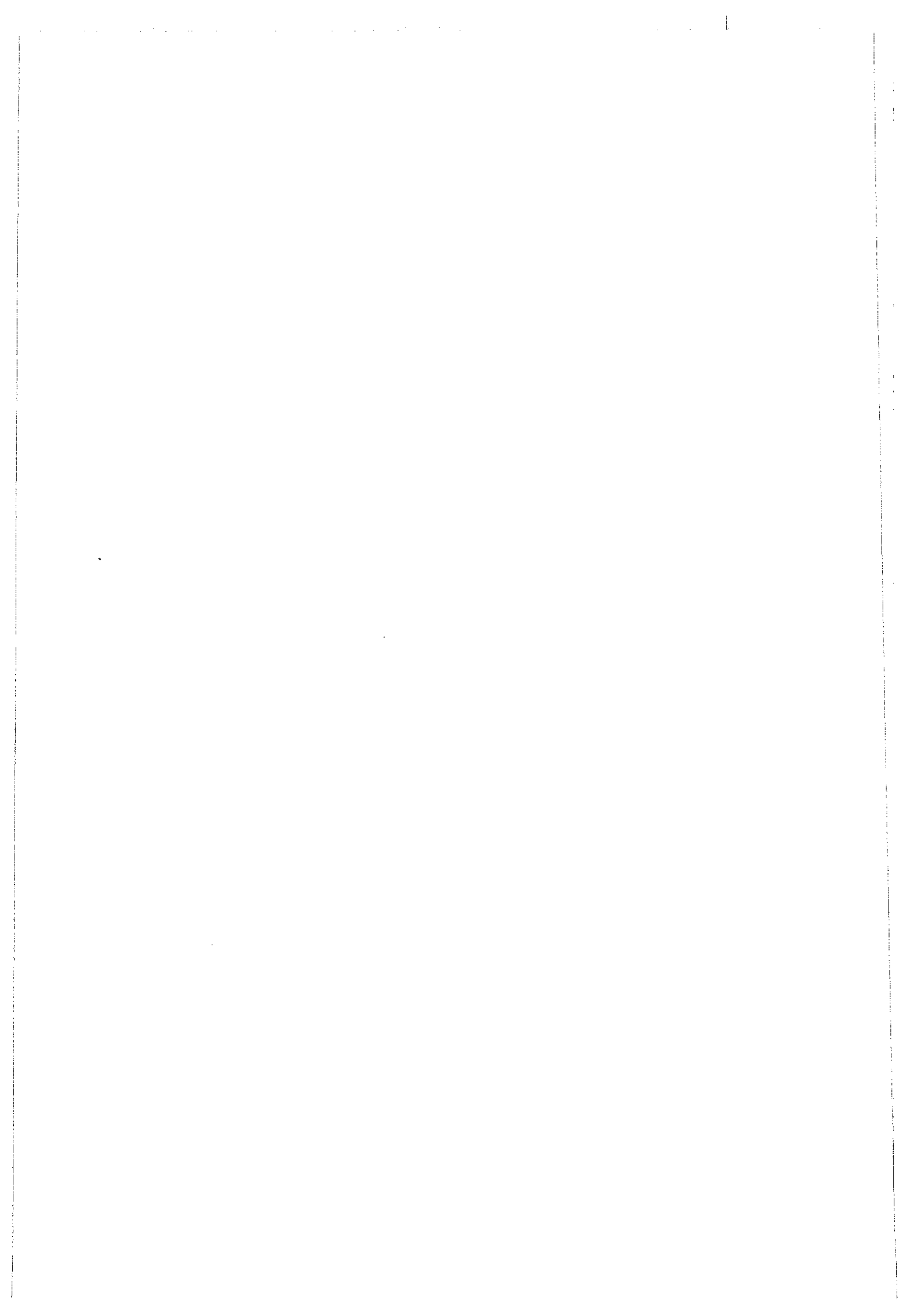
Pernyataan.

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam Tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain , kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka

Semarang, Maret 2003

Cicik Suyati

D4E001036



Kata Pengantar

Pertama perkenankanlah kami memanjatkan Puja dan puji syukur kehadirat Ida Hyang Prama Kawi, Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat Rahmat dan RidhoNYA lah sehingga rencana penulisan Tesis ini dapat kami laksanakan sesuai dengan kelender Akademik Magister Administrasi Publik, Universitas Diponegoro Semarang..

Walaupun demikian dalam penyusunan Tesis ini kami sadar benar bahwa apa yang kami tulis dan susun ini masih sangat jauh dari harapan apalagi sempurna, oleh karena itu dengan segala kerendahan hati dan dengan lapang dada kami berkenan dan bersedia menerima segala macam bentuk kritik, tentunya yang sifatnya membangun dan menuju kearah peningkatan mutu tulisan kami ini.

Pada kesempatan yang baik ini penulis ingin mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada semua yang terhormat Bapak dan Ibu para Dosen Pengampu pada Program Studi Magister Administrasi Publik, Universitas Diponegoro Semarang.. Khusus kepada Yang terhormat :

1. Bapak Prof Drs Y. Warella. MPA, Phd (Pembimbing I) dan ,
2. Ibu Dra Dyah Hariani, MM (Pembimbing II)
3. Bapak Prof.Drs. Hartoyo, (Anggota Dewan Tim Penguji I) dan
4. Ibu Dra Sri Suwitri, Msi. (Anggota Dewan Tim Penguj II)

yang telah memberikan kesempatan dan bimbingan khusus kepada penulis dalam rangka penyusunan Tesis ini.

Akhirnya atas segala kesungguhan dan perkenan yang terhormat Bapak dan Ibu yang telah diberikan kepada penulis selama ini, sekali lagi penulis ucapkan terima kasih dan teriring doa semoga Tuhan Yang Maha Esa berkenan melimpahkan Rahmat dan RidhoNYA kepada kita sekalian terutama sekali kepada Bapak dan Ibu Dosen yang dengan penuh kasih sayang telah



banyak membantu penulis dalam menyelesaikan penyusunan Tesis ini, sebagai tugas akhir dalam menempuh study di Magister Administrasi Publik Angkatan IV Reguler pada Universitas Diponegoro Semarang.

Semarang, Maret 2003

Harmat kami

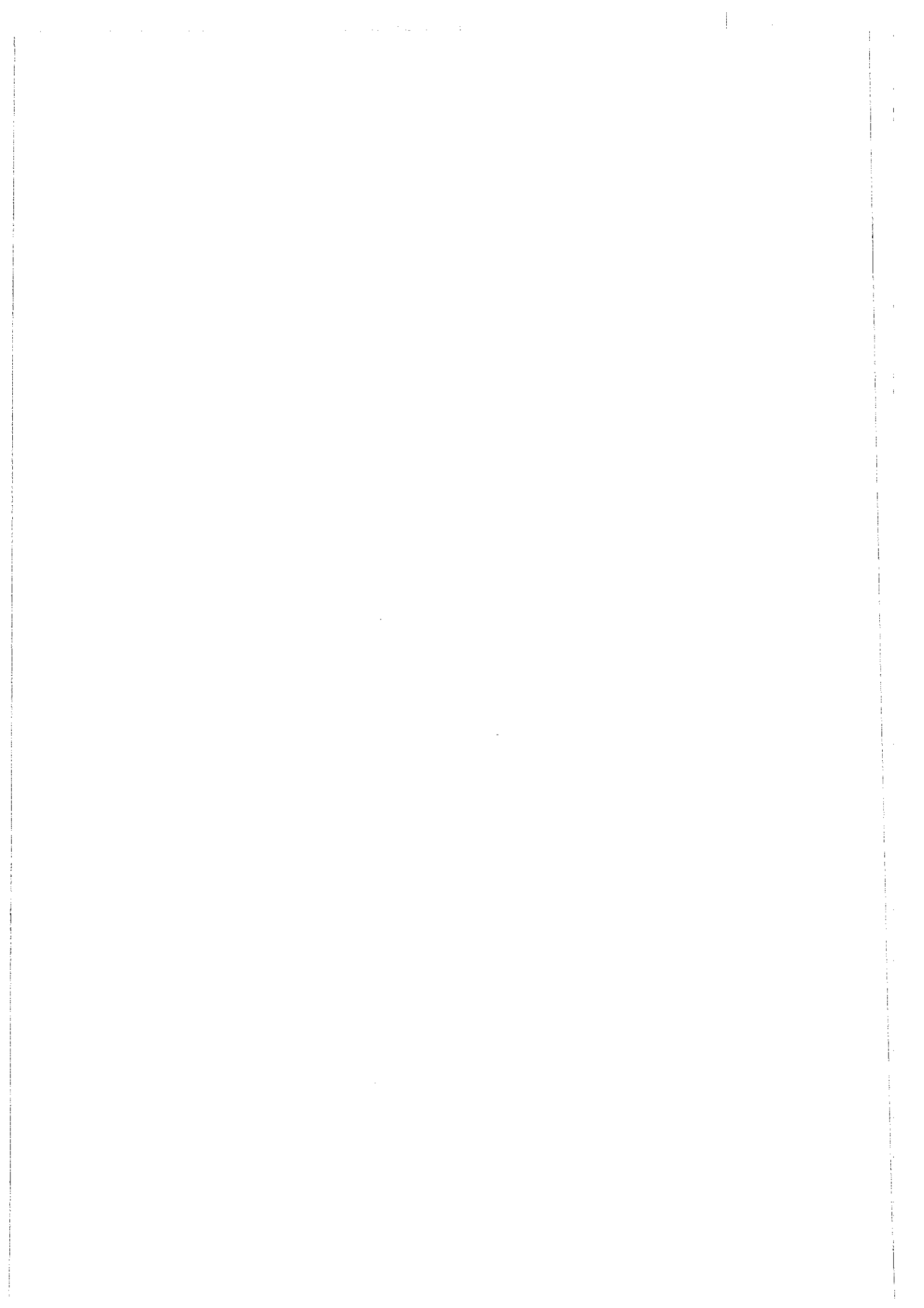
Penulis



Motto

"Bhineka Tunggal Ika
Tan Hana Dharma Mangrwa "
(Empu Tantular - Kakawin Sutasoma)

Dimana bumi kupijak disana pula
langit kan kujunjung.-



Daftar isi.

Nomor	Halaman
Halaman Judul.....	i
Halaman Pengesahan.....	ii
Ringkasan	iii
Abstract.....	iv
Halaman Pernyataan.....	vii
Kata Pengantar.....	viii
Motto.....	x
Daftar Isi.....	xi
Daftar Gambar.....	xiv
Daftar Tabel.....	xv
Daftar Lampiran.....	xvi

BAB I

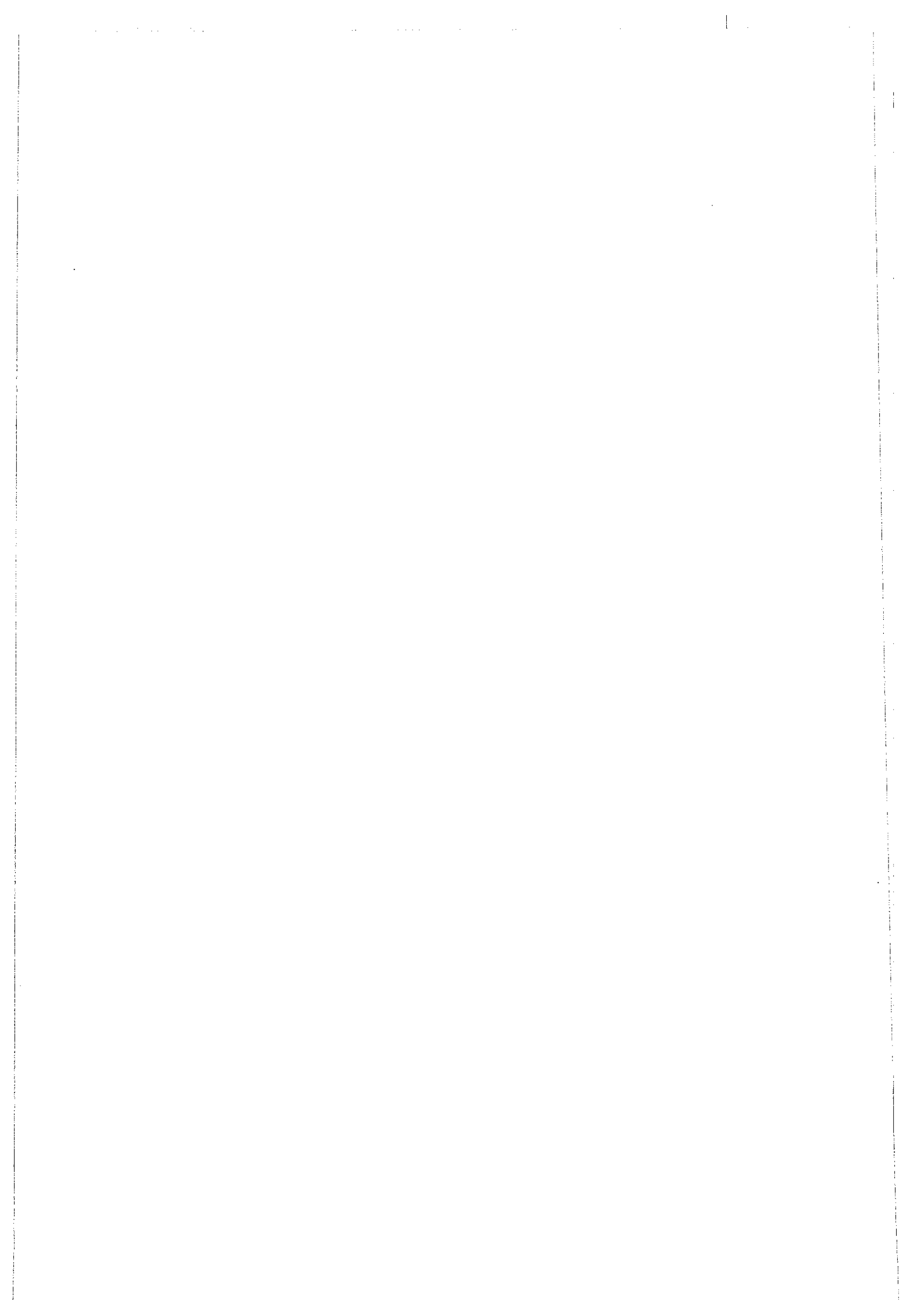
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang... ..	1
B. Identifikasi dan Rumusan Masalah.....	13
1. Identifikasi Masalah.....	13
2. Perumusan Masalah.....	14
C. Tujuan Penelitian.....	17
D. Kegunaan atau manfaat penelitian.....	17

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori/Kajian Teoritis.....	19
1. Implementasi Kebijakan.....	19
2. Faktor Kelembagaan.....	36
3. Faktor diluar kelembagaan.....	42
4. Perencanaan Tata Ruang	49



5. Pembangunan Kota.....	53
B. Hubungan antar Fenomena.....	63
1. Ketersediaan Organisasi Pelaksana...	63
2. Pertambahan penduduk.....	64
3. Daya dukung wilayah.....	65
4. Tersedianya Organisasi	66
C. Pembahasan Penelitian yang Relevan...	68
D. Anggapan Dasar (Asumsi).....	70

BAB III.

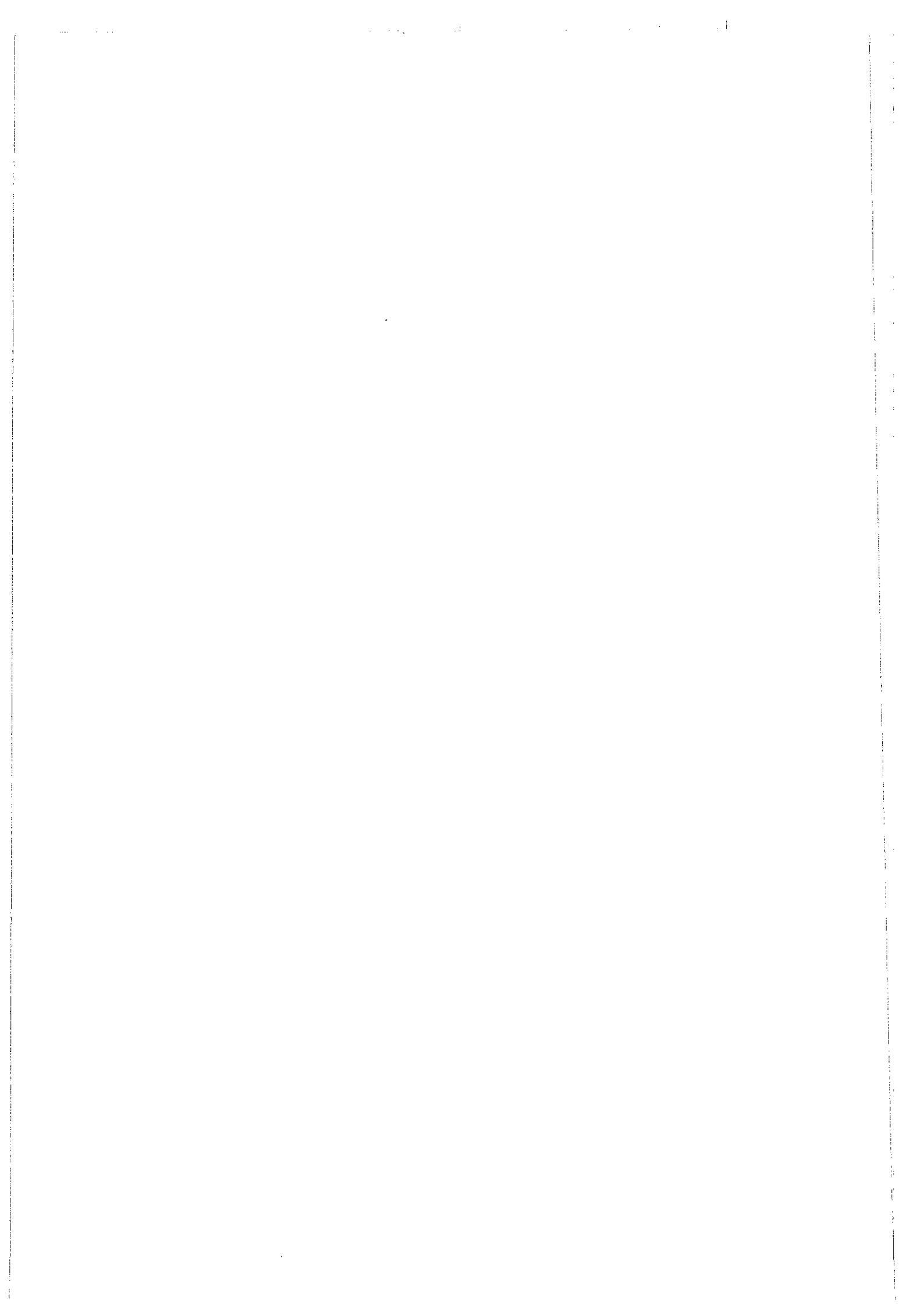
METODE PENELITIAN.

A. Rancangan Penelitian.....	74
B. Ruang Lingkup Penelitian.....	76
C. Lokasi Penelitian.....	76
D. Fenomena yang diamati	77
1. Fenomena yang diamati.....	77
2. Definisi Konseptual	78
3. Definisi Operasional	80
E. Jenis dan Sumber Data.....	83
F. Instrumen Penelitian.....	84
G. Sumber Informasi.....	85
H. Tehnik Pengumpulan Data....	86
I. Tehnik analisa Data.....	86

BAB IV.

HASIL PENELITIAN DAN ANALISA DATA

A. Diskripsi Kecamatan Banyumanik....	88
1. Gambaran Umum Wilayah.....	88
2. Gambaran Umum Penduduk.....	88
3. Gambaran umum Sarana.....	93

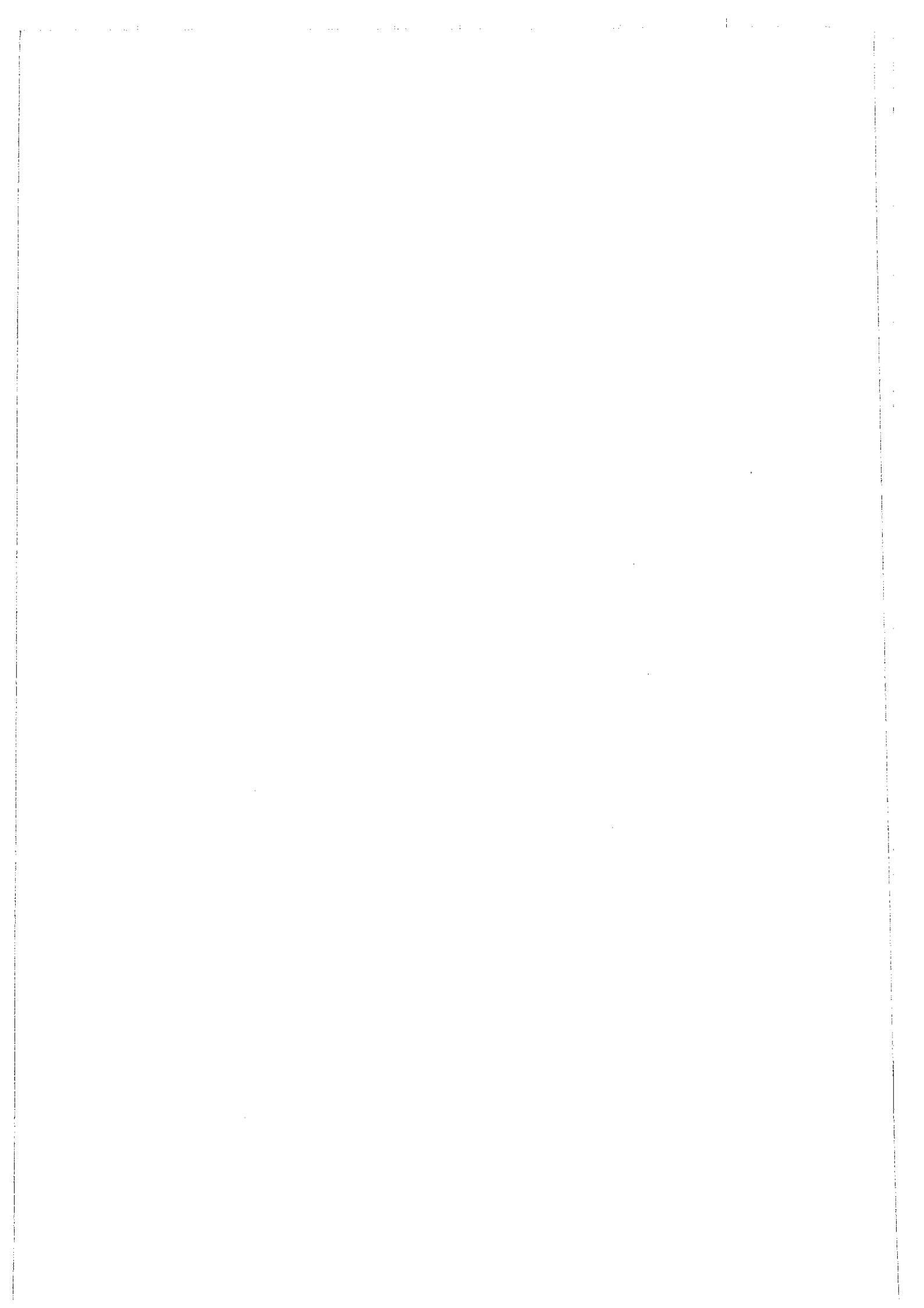


B. Implementasi Kebijakan.....	102
1. Pusat Pemukiman.....	106
2. Pusat Perdagangan dan jasa.....	111
3. Pusat rekreasi.....	115
C. Faktor Kelembagaan.....	119
D. Factor diluar Kelembagaan.....	119
1. Faktor pertambahan penduduk... ..	124
2. Daya dukung wilayah.....	130
E. Diskusi.....	133

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan.....	137
B. Saran-saran.....	140
DAFTAR PUSTAKA.....	143



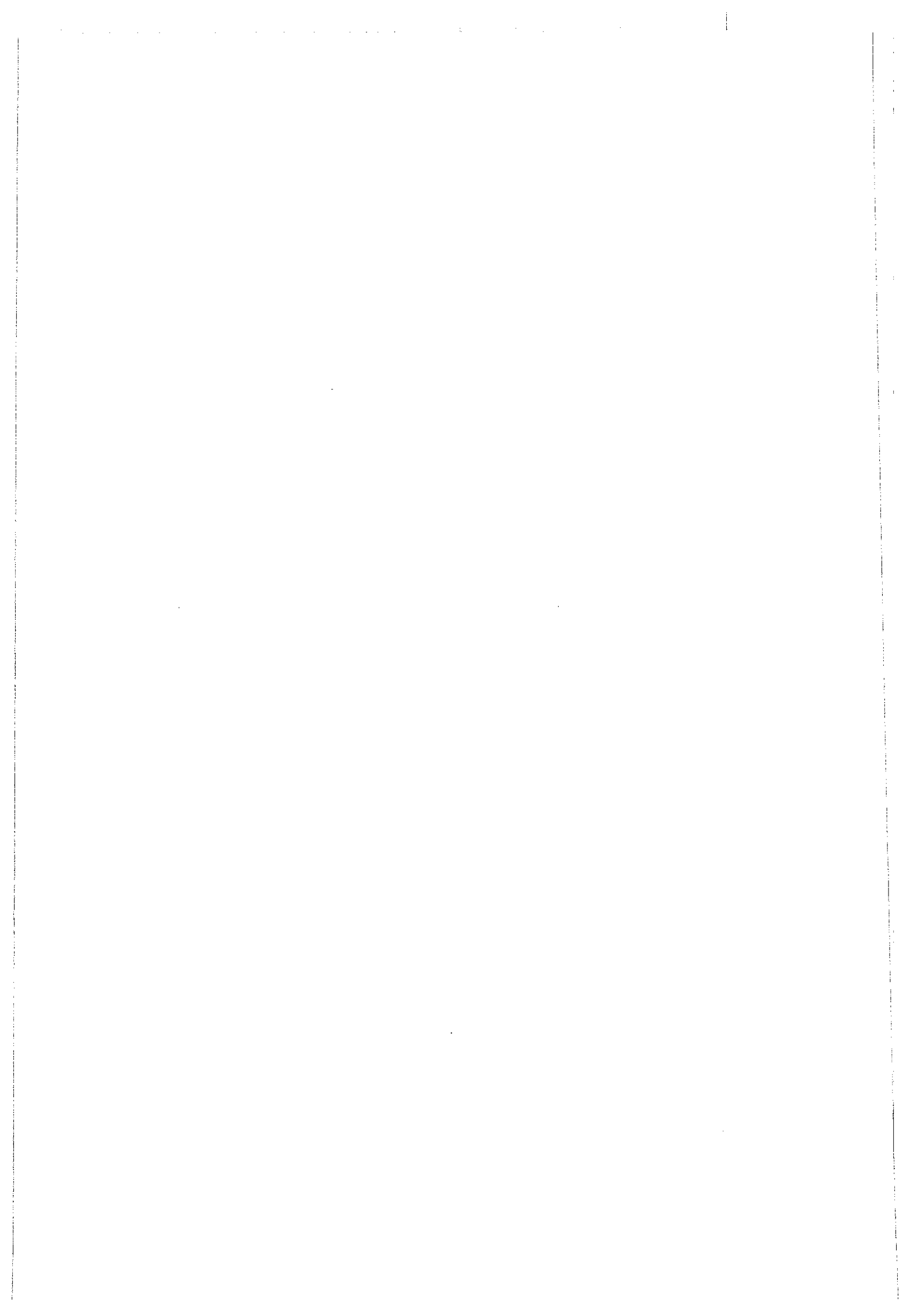
Daftar Gambar

Nomor	Halaman
1. Gambar 1.....	22
2. Gambar 2.....	24
3. Gambar 3	27
4. Gambar 4.....	31
5. Gambar - 5.....	34
6. Gambar – 6	50
7. Gambar – 7	57
8. Gambar – 8	62



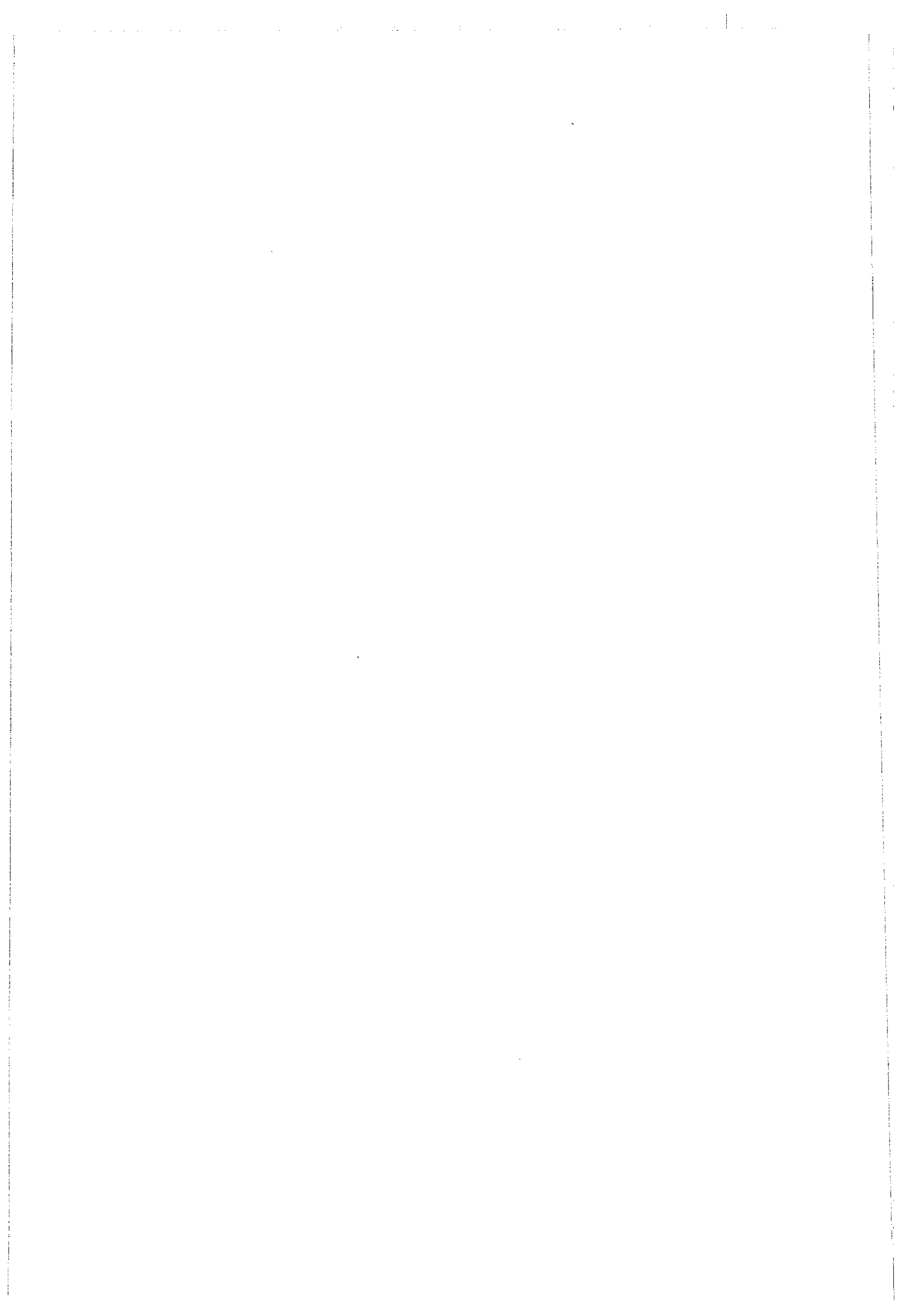
Daftar Tabel

Nomor	Halaman
1. Tabel – 1.....	89
2. Tabel – 2.....	92
3. Tabel – 3.....	96
4. Tabel – 4.....	98
5. Tabel – 5	100
6. Tabel – 6	101
7. Tabel– 7.....	102
8. Tabel – 8	105
9. Tabel – 9	108
10.Tabel – 10.....	128
11.Tabel – 11	129
12.Tabel –12.....	132



Daftar Lampiran

Nomor	Halaman
1. Struktur Organisasi Kecamatan.....	145
2. Kliping koran.....	146
3. Pedoman Wawancara.....	149
4. Hasil Wawancara.....	151



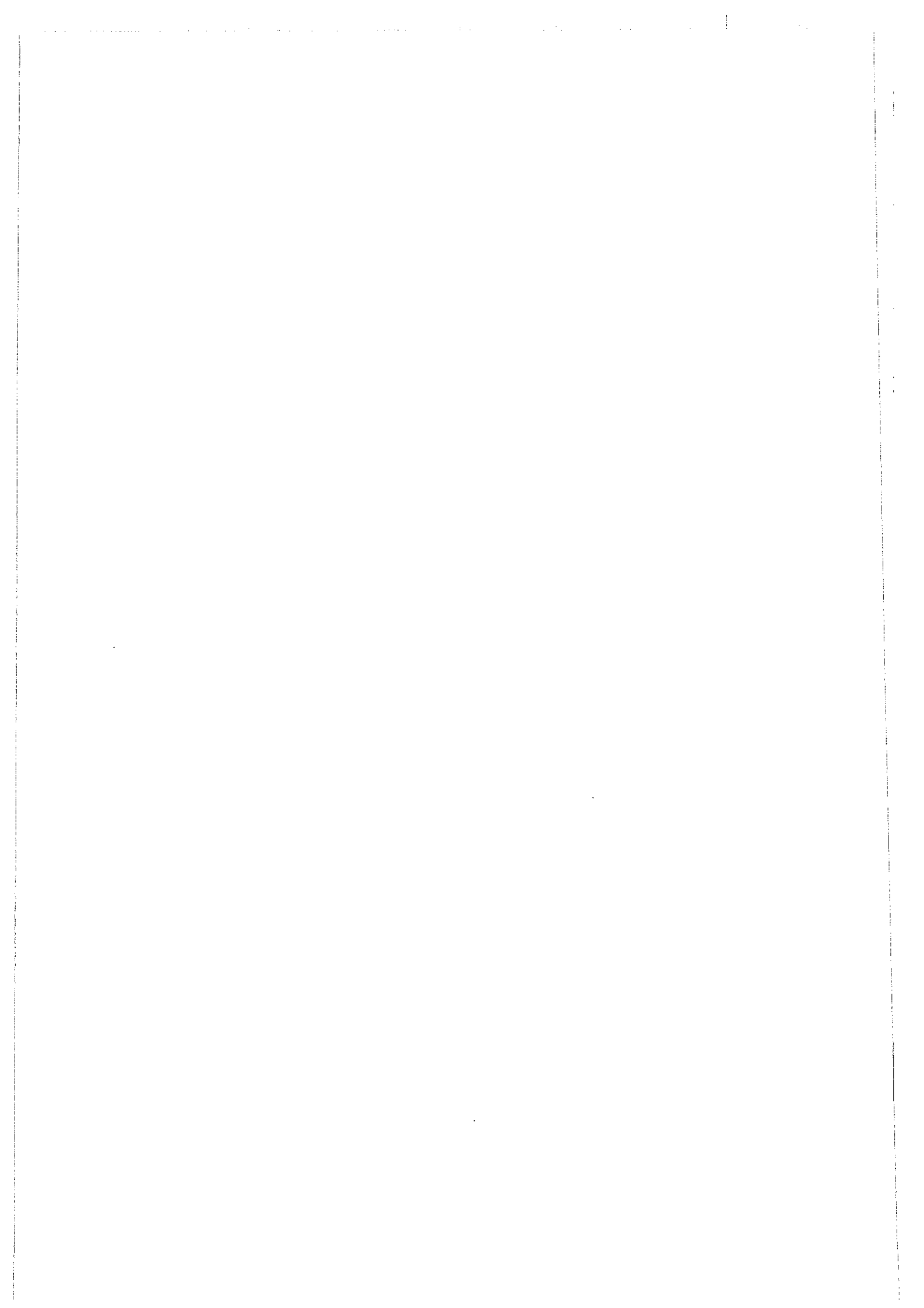
Pedoman Wawancara

A. Informan Kunci

1. Bagaimana pendapat Bapak/Ibu mengenai pelaksanaan Rencana Detail Tata Ruang Kota di Kecamatan Banyumanik ?
2. Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik di tuangkan dalam Peraturan Daerah Kota Nmor 8 tahun 1999 bagaimana pendapat Bapak/Ibu ?
3. Bagaimana keberhasilan Peraturan Daerah dimaksud di Banyumanik ?
4. Faktor apa saja yang mempengaruhi Implementasi Rencana Tata Ruang Kota di Kecamatan Banyumanik ?
5. Bagaimana pertambahan penduduk di Banyumanik ?
6. Menurut Bapak/Ibu apakah ada penyimpangan berarti dari rencana semula ?
7. Bagaimana masyarakat sebagai kelompok sasaran ?

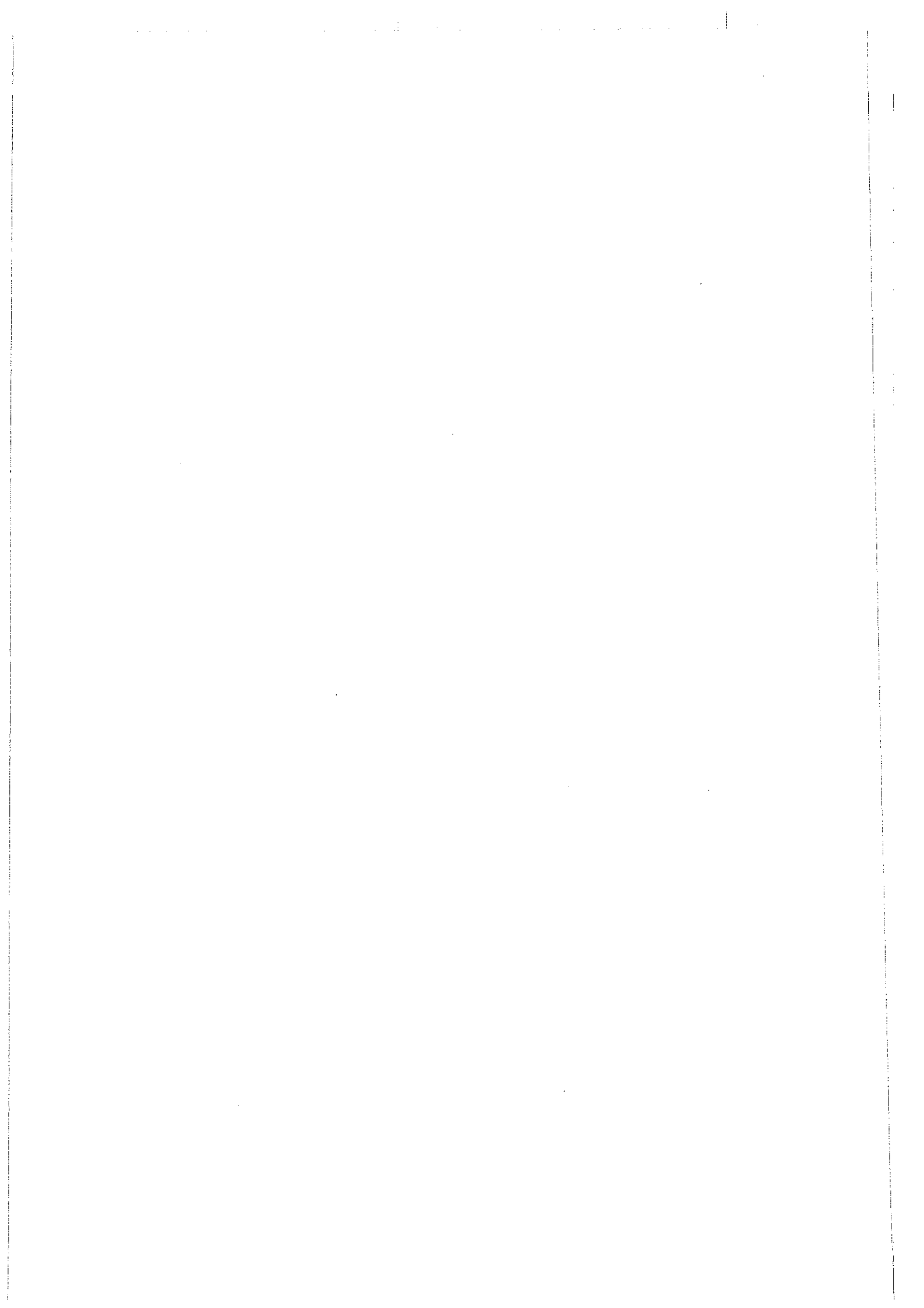
B. Kelompok Pengembang.

1. Apakah Bapak/Ibu mengetahui adanya Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik ?
2. Kalau mengetahui dari mana Bapak dan Ibu tahu itu ?
3. Apakah ada hambatan dalam pelaksanaan pekerjaan di lapangan ?



C. Tokoh masyarakat

1. Apakah Bapak mengetahui Perda nomor 8 tahun 1999 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik ?
2. Darimana Bapak mengetahui perda itu
3. Bagaimana menurut Bapak tentang perda itu
4. Atau ada pendapat lain tentang hal ini ?



BAB I

P E N D A H U L U A N.

A. LATAR BELAKANG

Menurut catatan sejarah menunjukkan pembangunan di banyak negara di negara berkembang sering kurang sekali kita jumpai masih kurang terencana. Fenomena ini erat kaitannya dengan issue perkotaan yang terus mengalir seperti urbanisasi beserta segala Implementasinya pada berbagai aspek kehidupan kota, memacu tumbuhnya pemukiman kumuh kemacetan lalu lintas, kekurangan sarana dan prasarana kota ditambah lagi dengan issue mengenai ketidak jelasan ekonomi. Urbanisasi dan akibat tekanan industrialisasi menyebabkan berbagai masalah sosial yang serius bertumpuk di perkotaan. (Kompas 25 April 1995 : 13).

Beberapa hal juga ikut meramaikan perencanaan Tata Ruang Kota di Semarang seperti Rencana Gubernur Suwardi akan membangun gedung bertingkat tujuh di Lokasi Taman KB jl Menteri Supeno menjadikan pro dan kontra yang cukup berkepanjangan, begitu juga penjualan tanah taman di ujung Jalan Siliwangi Semarang yang semula di peruntukan Taman, lalu terjual dan mendapat kritikan, sementara

kritikan masih menggebu-gebu pengelola Hotel dan Dinas terkait mengalihkan perhatian chalayak dengan bekas taman dipakai parkir tetapi akhirnya dibangun hotel dilokasi tersebut. Begitu pula setiap ada pembangunan atau proyek selalu ada penggusuran dan tentunya harus menelan biaya extra yang tidak sedikit dan lebih sakit lagi akan menimbulkan luka mendalam di hati masyarakat yang tergusur walaupun mereka tidak cukup dengan kekuatan secara hukum.

Ciri utama suatu kota adalah konsentrasi penduduk yang terus meningkat setiap tahunnya. Jumlah penduduk yang bermukim kebanyakan kota-kota di Indonesia telah bertambah dengan cepat sekali , bahkan lebih cepat dibanding dengan pertambahan rata-rata penduduk di seluruh tanah air dalam masa sejak tahun 1970. (Emil Salim 1984 : 221) hal ini sejalan dengan pendapat Ilhami : menyebutkan bahwa kota-kota di Indonesia mengalami perkembangan yang pesat, hal ini ditandai dengan pesatnya angka pertumbuhan penduduk di perkotaan. Pada tahun 1961 angka pertumbuhan penduduk 3,6 %, pada tahun 1971 berkembang menjadi 3,8 % dan pada tahun 1980 berkembang menjadi 5 %. Sedangkan jumlah penduduk yang tinggal di perkotaan pada tahun 1961 sejumlah 15 % ,

tahun 1971 mencapai 17 %, tahun 1980 menjadi 22,3 % dan pada tahun 1988/1989 telah menjadi sekitar 28 %.

Akibat perkembangan penduduk dan ekonomi yang semakin cepat menuntut kebutuhan sarana dan prasarana kota yang semakin kompleks, baik untuk pengakomodasian kebutuhan pemukiman, kebutuhan industri, perdagangan, transportasi dan jasa lainnya. Sehingga sering terlihat perkembangan fisik bagian – bagian wilayah kota sering tidak sejalan dengan apa yang telah direncanakan. Sejalan dengan penambahan penduduk yang terus meningkat, menimbulkan masalah pada pemanfaatan lahan. Dewasa ini negara – negara berkembang sedang menghadapi persoalan yang khas dalam hal perencanaan dan pembangunan kota, utamanya dalam pengendalian penggunaan lahan (Zulkaidi. : 1995, : 8) .

Penggunaan lahan secara tidak terkendali akan menimbulkan masalah terhadap kualitas lingkungan yakni menurunnya kualitas lingkungan dikarenakan pemanfaatan lahan secara tidak seimbang. Oleh karena itu untuk menjaga keseimbangan lingkungan perlu diatur atau ditata dalam bentuk pemanfaatan ruang.

Sehubungan dengan pertumbuhan ekonomi yang tinggi, kota-kota mengalami perubahan guna lahan terutama pada sektor swasta.

Dimana permintaan lahan untuk keperluan komersil adalah fenomena yang terjadi di kota-kota besar (Winarso, 1995 : 30).

Keadaan ini menggambarkan semakin kuatnya desakan kebutuhan ruang sehingga perkembangan kegiatan pembangunan kota belum terekomendasi atau bahkan tidak sesuai dengan Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) yang telah ditetapkan untuk suatu wilayah.

Keberadaan suatu kawasan juga mendorong tumbuhnya berbagai kegiatan kota yang memungkinkan pertumbuhan ini mendorong meluasnya kegiatan kota secara fungsional tanpa harus tergantung pada batas administrasi kota. Dilihat dari proses pengembangan kota meliputi dua cara :

1. Proses perubahan yang terjadi dengan sendirinya (Proses alamiah);
2. Proses perubahan yang dibentuk, diarahkan, dikendalikan melalui perencanaan kota (City planning) ; (Iilhami, 1990 : 5).

Perkembangan kota tersebut dapat pula terjadi secara alamiah dan sekaligus dapat pula direncanakan untuk menata suatu kota.

Didalam menyusun suatu rencana perkotaan diperlukan landasan hukum atau peraturan perundang-undangan yang antara lain :

1. Stads Vorming Ordonantie (SVO) stb. 1948 No.160 tahun 1948 yang dikenal dengan nama Undang-undang pembentukan kota dengan peraturan pelaksanaannya yaitu : stads Vorming Verordering (SVV) tahun 1948 No.40.
2. Undang-undang nomor ; 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.
3. Permendagri Nomor. 4 tahun 1980 tentang penyusunan rencana kota beserta ketentuan pelaksanaannya yakni Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor. 650 – 1232 tentang pelaksanaan Permendagri Nomor.4 tahun 1980, dan Instruksi Mendagri Nomor. 650 – 1233 tentang prosedur penyusunan rencana kota.
4. Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pekerjaan Umum Nomor. 650 – 1232 dan Nomor. 503/KPTS/1985 tentang tugas dan tanggungjawab perencanaan kota.
5. Keputusan Menteri PU. 640/KPTS/1986 tentang perencanaan tata ruang kota.
6. Permendagri Nomor. 2 tahun 1987 tentang pedoman penyusunan rencana kota, beserta Kepmendagri Nomor.59/1987 tentang petunjuk pelaksanaan Permendagri Nomor.2 tahun 1987.
7. Undang-undang Nomor. 24 tahun 1992 tentang penataan ruang.

8. Undang – undang Nomor.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan – peraturan yang telah diuraikan diatas pada hakekatnya memiliki makna yang senada yaitu meningkatkan fungsi dan peranan kota, akan tetapi peraturan yang merupakan landasan hukum bagi penataan suatu kota sering harus bersaing dengan kekuatan politik di sebuah kota. (Auslan, 1985). Menanggapi eksistensi perencanaan kota di negara-negara yang sedang berkembang termasuk di Indonesia berkesimpulan bahwa peraturan penggunaan lahan hampir gagal sama sekali, sebagai kebijaksanaan yang dimaksud untuk melaksanakan suatu rencana guna lahan, sementara kekuatan peraturan juga tidak dapat dipercaya dalam menghasilkan sistem yang rasional dan efisien. Perencanaan di negara berkembang harus bersaing dengan kekuatan politik di bidang pembangunan mengingat perencana merupakan Subordinasi kegiatan politik, maka perencanaan menjadi sulit direncanakan meskipun kemampuan teknis perencana sudah berkembang di negara berkembang. (Zulkaidi, 1991 : 9). Dan dalam kondisi demikian perlu diakui bahwa pembangunan kota sebenarnya masalah sosial politik (Hadad, 1984 : 2).

Keterkaitan perencana kota dengan nuansa politik sebenarnya sudah disadari sejak awal perkembangan rencana kota di Indonesia, hal ini terlihat bagaimana kelihaihan sekaligus kejelian dan kehati-hatian Thomas Katsten (arsitek Belanda) dalam merancang dan melaksanakan pembangunan kota, khususnya kegiatan pembangunan pembinaan kota. Sehingga Katsten menerobos dan bahkan menyatu di dalam kekuatan politik, dalam hal ini Pemerintahan Hindia Belanda. Perkembangan Kasten pada dasarnya lebih terletak pada bagaimana kemampuan meningkatkan kemampuan memberikan pelayanan kepada daerah sekitarnya atau Hiterland (fungsi primer kota) atau dalam skala yang lebih luas dan bagaiman kota mampu memberikan pelayanan kepada kotanya sendiri (fungsi sekunder kota). Kota-kota yang lebih besar pada umumnya mempunyai fungsi yang kian luas dan merupakan kota induk bagi kota sekitarnya yang lebih kecil, sehingga akan terbentuk sistem kota sesuai tingkat fungsi dan peranan kota ditinjau dari luasnya daerah pelayanan (Iilhami, 1990 : 14). Secara faktual kedua fungsi diatas sering tidak terakomodasi dalam konsep tata ruang.

Kalau secara legalitas Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) mempunyai kedudukan yang kuat, tetapi usaha penataan ruang sering

mengabaikan aspek yuridisnya. Disamping itu semakin kuatnya tekanan penduduk dan meningkatnya kegiatan ekonomi yang mendominasi kegiatan dan perkembangan kota menyebabkan sulitnya mengendalikan perkembangan kota dan penataan ruang kota. Bahkan suatu rencana tata ruang kota atau wilayah yang sudah diterapkan didalam Perda serta sudah mendapat pengesahan dari pejabat yang berwenang ternyata tetap tidak dapat dioperasikan, sekalipun dilaksanakan evaluasi terhadap rencana kota. Biasanya hanya mensyahkan atau melegalkan perkembangan dan penyimpangan yang sudah ada di lapangan (Winarno,1995 : 33). Padahal ada beberapa alasan yang melatarbelakangi perlunya peraturan tata ruang dalam setiap pelaksanaan dalam pelaksanaan pembangunan antara lain :

1. Sebagai salah satu alat yang paling efektif dan efisien untuk menghindari terjadinya pemborosan dana dan tenaga yang tersedia.
2. Sebagai acuan dalam melaksanakan pembangunan sektor terkait akan lebih mudah apabila melihat tata ruang sebagai acuan sehingga memudahkan pelaksanaannya.
3. Dapat menghindari kesalah pahaman antara pelaksana pembangunan dengan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan Nasional.
4. Arahan bagi pembangunan Nasional dalam pemanfaatan lahan dan menghindarkan adanya penggusuran dan spekulasi tanah.
5. Dengan adanya tata ruang akan terciptanya suatu penggunaan lahan yang jelas sehingga memudahkan pelaksanaan pembangunan.
6. Dapat menterpadukan program-program pembangunan Nasional dengan regional.

7. Dapat mewujudkan pengelolaan perkotaan, pedesaan dan kawasan yang efisien serta lingkungan yang sehat rapi aman dan nyaman.
8. Dapat meningkatkan motivasi dan peran serta masyarakat dan swasta dalam pengembangan tata ruang (Budi Supriatno, 1991 : 98).

Oleh karena itu pemerintah perlu menyusun Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) dengan komitmen menjadi keseimbangan lingkungan. Ketidak seimbangan lingkungan akan memberikan dampak yang dirasakan langsung oleh masyarakat berupa semakin merosotnya kualitas lingkungan perkotaan baik dari segi fisik kota, maupun dari segi kehidupan sosial, ekonomi dan politik sebagaimana besar penghuni kota.

Sedangkan disisi lain tuntutan perkembangan pembangunan kota terus berjalan, sehingga tak mengherankan bila kota merupakan gejala yang penuh paradok (Hadad, 1984 : 2)

Tingginya pertumbuhan penduduk sebagai akibat urbanisasi memicu masalah kehidupan sosial, ekonomi yang merupakan masalah klasik perkotaan yang sampai sekarang belum ada solusi pemecahannya yang dianggap tepat.

Orang tinggal dikota – kota dunia ketiga atau hanya 38 % dari 724 juta penduduk perkotaan di dunia. Menurut perkiraan PBB penduduk dunia yang tinggal di perkotaan pada 1980 sudah mencapai 2,4

milyard orang dan 60% (1,45 milyar) tinggal di daerah-daerah metropolitan di negara-negara sedang berkembang.

Sudah merupakan ciri kota – kota di negara negara dunia ketiga dimana pesatnya pembengkakan penduduk perkotaan yang mana bersama itu tumbuh subur pada areal-areal pemukiman kumuh yang luas di perkotaan (Todaro, 1985 : 261 – 262). Sehingga kota selain merupakan cerminan kemajuan sekaligus juga cermin ketertinggalan (Marbun, 1994 : 17) .

Pemerintah telah berupaya mengimbangi pertumbuhan penduduk dengan penyediaan sarana dan prasarana kota. Hal ini terutama di kaitkan dengan kemungkinan peningkatan produktifitas (economic productive) (Budi Supriyanto, 1995 : 64) Penyediaan sarana dan prasarana yang dimaksudkan untuk memenuhi tuntutan kebutuhan masyarakat sering memiliki kualitas rendah seperti : jaringan jalan, jembatan, atau sarana telekomunikasi. Fasilitas ini banyak dijumpai dalam keadaan rusak. Hal ini diperburuk lagi oleh kurang koordinasi antar Departemen dalam penanganan suatu fasilitas dengan alasan waktu pencairan dana antar Departemen berbeda.

Merunut (Cheema, 1983 : 4) ada lima faktor yang menjadi penyebab mengapa koordinasi dibutuhkan dalam pembangunan daerah dan kota antara lain :

1. Untuk meningkatkan sumber daya yang terbatas dan menghindari terjadinya pemborosan.
2. Untuk mengurangi terjadinya konflik tujuan diantara berbagai unit pemerintahan yang tumbuh dengan cepat.
3. Menjamin kesatuan tindakan atau kebijaksanaan pemerintah pada tingkat operasional memantapkan kaitan (Lingkagen) yang efektif diantara unit-unit pemerintah sedemikian rupa sehingga dapat saling membantu satu sama lainnya.
4. Mengurangi timbul tumpang tindih baik dalam fungsi maupun dalam pelaksanaan kegiatan.

Jadi tujuan koordinasi untuk menyatukan pandangan, menyasikan kegiatan dan mensinkronkan setiap usaha guna tercapainya tujuan organisasi. Tidak adanya koordinasi mengakibatkan perkembangan kota terkesan kurang terencana, hal ini akan menimbulkan permasalahan lain seperti tumbuhnya perumahan kumuh, tumbuhnya gelandangan dan pengemis sebagai akibat urbanisasi yang tidak memiliki ketrampilan dan kemampuan yang dapat dipergunakan bersaing dengan masyarakat kota.

Permasalahan penduduk yang telah dijelaskan sebelumnya juga dialami oleh kota Semarang secara umum khususnya Kecamatan Banyumanik sebagai daerah penyangga dan mempunyai posisi strategis dengan pusat kota Semarang. Kota Semarang akan

menerima lonjakan penduduk dengan berbagai karakter dan aktifitasnya sehingga penggunaan lahan semakin meningkat yang pada gilirannya akan menimbulkan masalah tidak tertatanya ruang secara baik sesuai dengan kebijakan yang telah diatur didalam Rencana Detail tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik dalam Perda Nomor 8 tahun 1999.

Materi Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) Kecamatan Banyumanik mengatur fungsi kota didalam berkegiatan dengan rencana peruntukan tanah fungsi kota tersebut terdiri dari :

1. Pemukiman.
2. Perdagangan dan jasa.
3. Fasilitas Umum
4. Campuran Perdagangan dan Jasa dan permukiman
5. Pertanian, konservasi dan ruang terbuka hijau
6. Jaringan jalan dan utilitas
7. Kawasan khusus (militer)

Ketujuh fungsi kota tersebut diatas dilaksanakan di dalam struktur pemanfaatan ruang yang dibagi kedalam tiga blok. Ketiga blok diatas dibagi lagi dalam sub blok. Blok satu dibagi lagi dalam tiga sub blok, blok dua dibagi lagi dalam tiga sub blok serta blok tiga dibagi pula

dalam dua sub blok. Sehingga pada akhirnya akan terdapat tiga blok dan delapan sub blok.

Kajian diatas terbatas hanya fungsi kota, direalisasikan di dalam rencana peruntukan ruang kota Kecamatan Banyumanik.

B. IDENTIFIKASI DAN PERUMUSAN MASALAH

1. Identifikasi masalah

Dari penjelasan dalam latar belakang diatas, dapat dilihat beberapa faktor yang berpengaruh terhadap implementasi rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik, tetapi fokus kajian penelitian yang dilakukan penulis adalah melihat atau mengkaji pengaruh faktor ketersediaan Organisasi Pelaksana, Pertambahan penduduk serta Daya dukung wilayah.

Dari Perda No 8 tahun 1999 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik ada beberapa unsur penting yang bisa di lihat antara lain :

- a. Proses perencanaan sudah berjalan melewati tahapan-tahapan yang telah ditetapkan yaitu Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik Perda No 8 tahun 1999.

(Sundarso 2002 : 20)

- b. Proses implementasi rencana tersebut ; yang disebut dengan Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota ;
- c. Faktor atau Fenomena yang mempengaruhi implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik.
- d. Dan kelompok sasaran adalah penduduk yang secara langsung atau tidak langsung dituntut akan ketaatannya terhadap Peraturan Daerah No 8 tahun 1999.

Oleh karenanya ada beberapa masalah yang perlu diidentifikasi dalam penelitian ini antara lain sebagai berikut :

- a. Dukungan organisasi pelaksana di lapangan sebagai Implementator.
- b. Pertambahan penduduk dibandingkan dengan rencana awal yang tidak sesuai.
- c. Dukungan wilayah atau lingkungan, yang kemungkinan dapat mempengaruhi Implementasi RDTRK.

2. Perumusan Masalah

Perencanaan Detail Tata Ruang Kota kecamatan Banyumanik telah diatur melalui Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 8 tahun 1999 Tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) Kecamatan Banyumanik Dengan telah keluarnya kebijakan (RDTRK)

tersebut diharapkan segala bentuk pelaksanaan kegiatan pembangunan fisik yang memanfaatkan ruang Kecamatan Banyumanik harus berdasarkan atau berpedoman pada Rencana Detail Tata Ruang Kota dimaksud. Adapun sasaran yang ingin dicapai (Goals Chieved) dari RDTRK mencakup :

- a. Mewujudkan pemanfaatan ruang kota secara efektif sesuai dengan peruntukannya. Misalnya : kawasan pemukiman hanya dimanfaatkan untuk pembangunan perumahan tidak bisa dipakai untuk membangun pabrik dan lain sebagainya.
- b. Menciptakan keserasian dan keseimbangan lingkungan fisik kehidupan masyarakat kota yang aman, nyaman dan sehat.
- c. Memberi legalitas bagi perencanaan pengawasan dan pengendalian pembangunan fisik kota.
- d. Sebagai salah satu sumber penerimaan pemerintah melalui pemberian ijin – ijin bangunan (IMB).

Kebijaksanaan Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik telah berjalan lebih kurang : 5 tahun, dan dalam pelaksanaannya masih mengalami berbagai kendala sehingga pencapaian hasil sebagaimana yang diharapkan masih mengalami bias, misalnya saja terdapatnya para pengembang perumahan

(Developer) yang kurang memperhatikan dan mengindahkan Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik. Dimana kawasan yang seharusnya daerah hijau juga dipakai sebagai wilayah pengembangan perumahan. Bahkan ada juga para pengembang yang telah membebaskan lahan untuk pembangunan perumahan, komersial (Real Estate) namun lebih banyak yang memilih menelantarkan lahan tersebut dengan maksud dikemudian hari dapat menjual lagi tanahnya kepada pihak ketiga dengan harga yang cukup tinggi, akibatnya muncul kawasan yang liar dan menimbulkan berbagai dampak eksternal lainnya.

Bertolak dari realitas tersebut, maka kebijakan RDTRK Kecamatan Banyumanik yang telah berjalan kurang lebih 5 tahun adalah menarik untuk di kaji melalui study implementasi kebijakan dengan pertanyaan pokok (sebagai rumusan masalah) :

- a. Bagaimana Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik ?
- b. Apakah faktor kelembagaan (Organisasi Pelaksana) mempengaruhi Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik. ?

- c. Apakah faktor diluar kelembagaan seperti penambahan penduduk yang tinggi (ledakan penduduk) dan daya dukung wilayah mempengaruhi Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota di Kecamatan Banyumanik ?

Pertanyaan diatas, akan dijadikan pokok bahasan atau acuan penulis dalam menelaah berbagai fenomena yang berkaitan dengan variable/fenomena penelitian ini.

C. TUJUAN PENELITIAN.

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah antara lain sebagai berikut :

1. Untuk mendiscripsikan sejauh mana implementasi kebijakan Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik, sesuai Perda No 8 tahun 1999 ;
2. Mencoba mengidentifikasi fenomena-fenomena apa saja yang mempengaruhi implementasi kebijakan Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik.

D. KEGUNAAN PENELITIAN :

Sedangkan dari penelitian ini dapat diperoleh beberapa manfaat atau kegunaan antara lain :

1. Diharapkan nantinya hasil penelitian ini dapat dijadikan sarana, acuan untuk mengolaborasi permasalahan public, yang timbul dalam rangka Implementasi rencana detail tata Ruang Kota, oleh Pemerintah.
2. Secara khusus diharapkan bisa menjadikan acuan bagi Pemerintah Kota Semarang dalam mengimplementasikan Rencana Detail Tata Ruang Kota Semarang-dimasa yang akan datang.
3. Bagi peneliti sendiri merupakan aplikasi dari seluruh pengetahuan yang telah pernah diterima selama mengikuti kuliah di Magister Adminstrasi Publik Universitas Diponegoro Semarang.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA.

A. LANDASAN TEORI.

1. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Kajian terhadap implementasi kebijakan adalah hal yang sangat penting dalam mengkaji kebijakan pemerintah dan atau kebijakan publik. Implementasi kebijakan seperti yang kita ketahui adalah tahap penerapan kebijakan yaitu mulai dari penetapan kebijakan sampai akibat-akibat yang kemudian timbul pada orang-orang yang terkena kebijakan tersebut. Jika suatu kebijakan tidak sesuai, dimana kebijakan tersebut tidak bisa mengatasi permasalahan utama yang mendasari pengambilan keputusan tersebut maka ia pada akhirnya akan gagal meskipun seberapa baguspun ia diimplementasikan. Namun kebijakan sebagus apapun jika implementasinya tidak bagus maka pada akhirnya ia pasti akan gagal meraih tujuan-tujuan awal yang mendasari pembuatannya.

Implementasi kebijakan publik bisa mencakup serangkaian besar tindakan yaitu pencarian dan **penetapan sasaran-sasaran**, menggalang dana, menggumpulkan data,

menyebarkan informasi, mencari pinjaman, memberikan subsidi, menganalisa permasalahan, menugaskan dan mempekerjakan orang-orang, **menciptakan unit-unit organisasional**, mengajukan alternatif-alternatif, merencanakan tindakan selanjutnya dan berunding dengan penduduk sipil, usahawan, kelompok kepentingan, komite DPR, unit-unit birokrasi dan bahkan dengan negara-negara lain.

Karena implementasi kebijakan sangat kompleks maka kita tidak boleh mengharapkan kebijakan ini bisa dijalankan dengan cara seperti biasanya. Bahkan seorang Presiden pun tidak boleh beranggapan bahwa keputusan dan perintah mereka akan bisa dijalankan dengan baik dan ini terbukti dengan banyaknya peristiwa yang pada akhirnya mengakibatkan kekecewaan.

Dengan adanya banyak peristiwa tentang kegagalan kebijakan publik di sekitar kita maka hal ini seharusnya membuat kita waspada akan adanya jurang pemisah antara kebijakan dan implementasinya. (Edwards III : 1980, 1- 3)

Selanjutnya Edwards III memberikan pendapatnya Bahwa dalam implementasi ada empat faktor penting yang sangat berperan dalam implementasi kebijakan public : Komunikasi, sumberdaya, disposisi atau perilaku dan struktur birokrasi. Karena keempat faktor ini saling bekerja sama dan saling berkaitan satu sama lain dalam membantu atau dalam menghambat implementasi kebijakan maka pendekatan yang terbaik adalah menjelaskan kompleksitasnya dengan membahasnya.

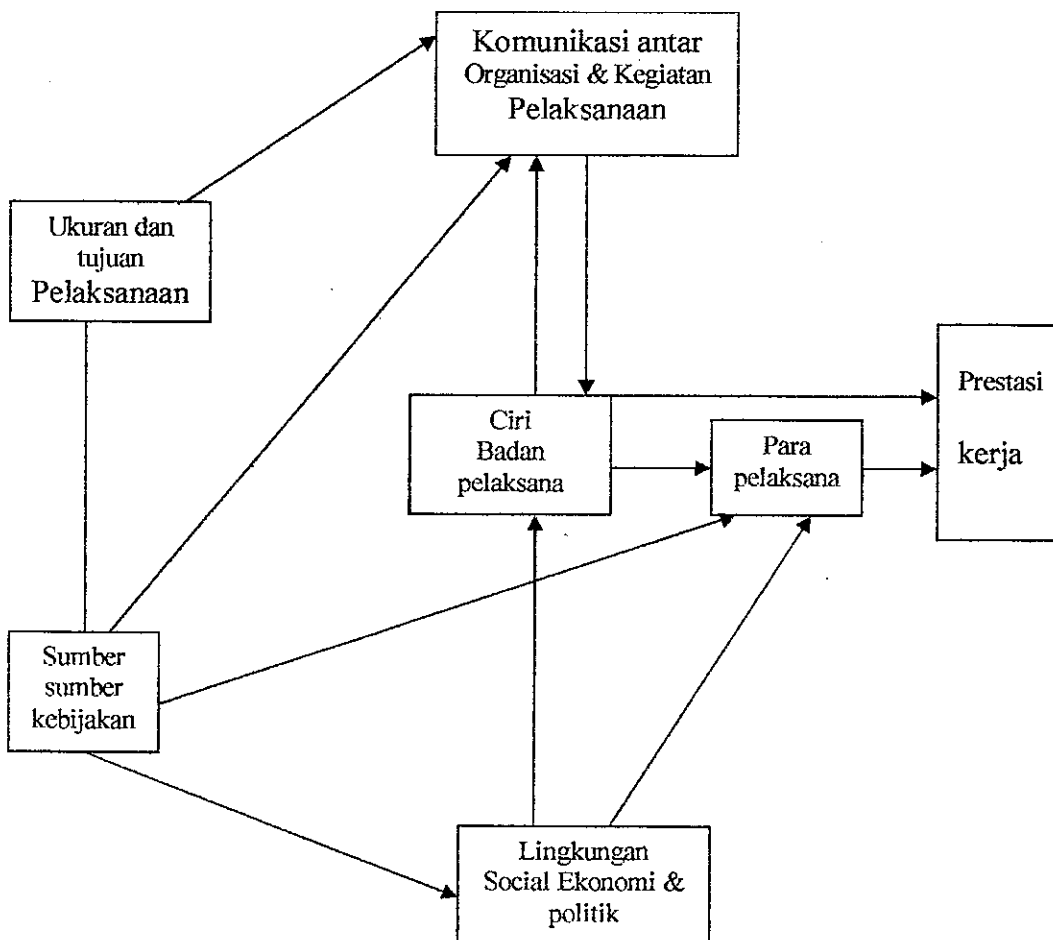
Selain uraian diatas dapat diketahui bahwa Implementasi kebijakan memiliki definisi yang bervariasi Van Meter dan Van Horn dalam Abdul Wahab, 1997 : 78; mendefinisikan sebagai berikut :

"those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions" Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau kelompok-kelompok atau pejabat-pejabat Pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam kebijaksanaan. (Wahab : 1997 : 65)

Definisi tersebut diatas mengisyaratkan adanya upaya mentransformasikan keputusan kedalam kegiatan operasional serta mencapai perubahan seperti yang dirumuskan dalam keputusan kebijakan.

Model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn, yang disebut sebagai *A Model of policy Implementation Process* (Model proses implementasi kebijaksanaan), (Wahab, 1997 :78-80), disajikan dalam bentuk gambar sebagai berikut :

Gambar - 1



Sumber : Wahab, 1997 halaman 80.

Implimentasi kebijakan mencakup proses lanjutan dari tahap formulasi kebijakan. Pada tahap formulasi ditetapkan strategi dan tujuan kebijakan sedangkan tindakan (Action,) untuk mencapai tujuan dilaksanakan pada tahap implementasi kebijakan.

Menurut Pressman dan Wildavsky seperti yang dikutip oleh Abdul Wahab 1997 : 65 mengatakan bahwa sebuah kata kerja mengimplementasikan itu sudah sepantasnya terkait langsung dengan kata benda kebijaksanaan. Sehingga bagi kedua pelopor implementasi ini maka untuk melaksanakan proses kebijaksanaan perlu mendapatkan perhatian yang seksama dan oleh sebab itu adalah keliru kalau kita menganggap proses tersebut dengan sendirinya akan berjalan mulus tanpa hambatan.

Bahkan Udoji (1981) dalam Abdul Wahab, 1997 : 59 dengan tegas mengatakan bahwa; "*The Execution of policies is as important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented*". Pelaksanaan kebijakan adalah suatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan yang akan berupa impian atau rencana yang bagus, yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak di implimentasikan.

Implementasi adalah suatu proses interaksi antara suatu perangkat tujuan dan tindakan yang mampu untuk mencapainya. Dengan kata lain implementasi adalah kemampuan untuk

membentuk hubungan - hubungan lebih lanjut dalam rangkain sebab akibat yang menghubungkan tindakan dan tujuan.

William dan Elmore dalam (Songgono, 1994 : 138-139) mengatakan suatu proses implementasi kebijakan merupakan keseluruhan dari kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan suatu kebijakan publik.

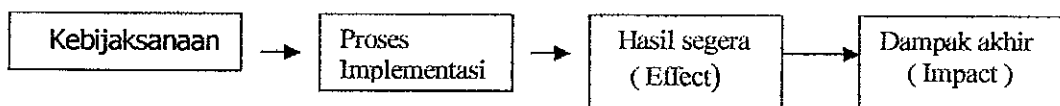
Secara keseluruhan tujuan implementasi kebijaksanaan publik adalah : " Untuk menetapkan arah dan tujuan kebijakan publik agar dapat direalisasikan sebagai hasil kegiatan pemerintah ".

Karenanya proses implementasi kebijakan merupakan penerapan kebijakan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah publik.

Rangkaian proses implementasi kebijakan digambarkan oleh

Wiliam dan Elmore dalam skema sebagai berikut :

Gambar – 2.



Dari gambar diatas terlihat proses implementasi dimulai dari satu kebijakan yang telah siap dilaksanakan. Outcomes yang dihasilkan melalui proses implementasi terdiri dari hasil segera kebijakan (policy effect) dan hasil akhir (policy impact).

Selanjutnya analisa mengenai pelaksanaan implementasi dilakukan untuk mengungkapkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan dari suatu kebijakan serta mengungkapkan fenomena atau faktor-faktor penyebab keberhasilan atau kegagalan kebijakan public (Santosa, 1998 : 8). Menyatakan bahwa analisis mengenai pelaksanaan kebijakan (policy implementation) mencoba mempelajari sebab-sebab keberhasilan atau kegagalan kebijakan publik dan pembahasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan itu. Karena analisis mengenai implementasi berdasarkan dari pada asumsi implementasi kebijakan melibatkan dan dipengaruhi oleh segala ragam fenomena dan faktor (Sudiyono, 1992 : 63). Implementasi kebijakan juga berkaitan dengan faktor manusianya dengan berbagai latar belakang aspek sosial budaya dan sebagainya (Sunggono, 1994 : 145). Dengan demikian fokus analisisnya adalah mengenai faktor-faktor atau fenomena-fenomena yang terlibat dan berpengaruh dalam proses kebijakan.

Grindle (1980) dalam Wibawa, 1992 : 29 mengatakan bahwa implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks

implementasinya. Adapun isi kebijakannya menurut Grindle mencakup :

- a. Kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan.
- b. Jenis manfaat yang dihasilkan.
- c. Derajat pertumbuhan yang diinginkan.
- d. Kedudukan pembuat kebijakan.
- e. Siapa pelaksana program.
- f. Sumber daya yang dikerahkan.

Grindle menyadari bahwa kebijakan yang menyangkut banyak kepentingan yang saling berbeda dan kebijakan yang menginginkan perubahan perilaku dan sikap biasanya sulit di implemetasikan.

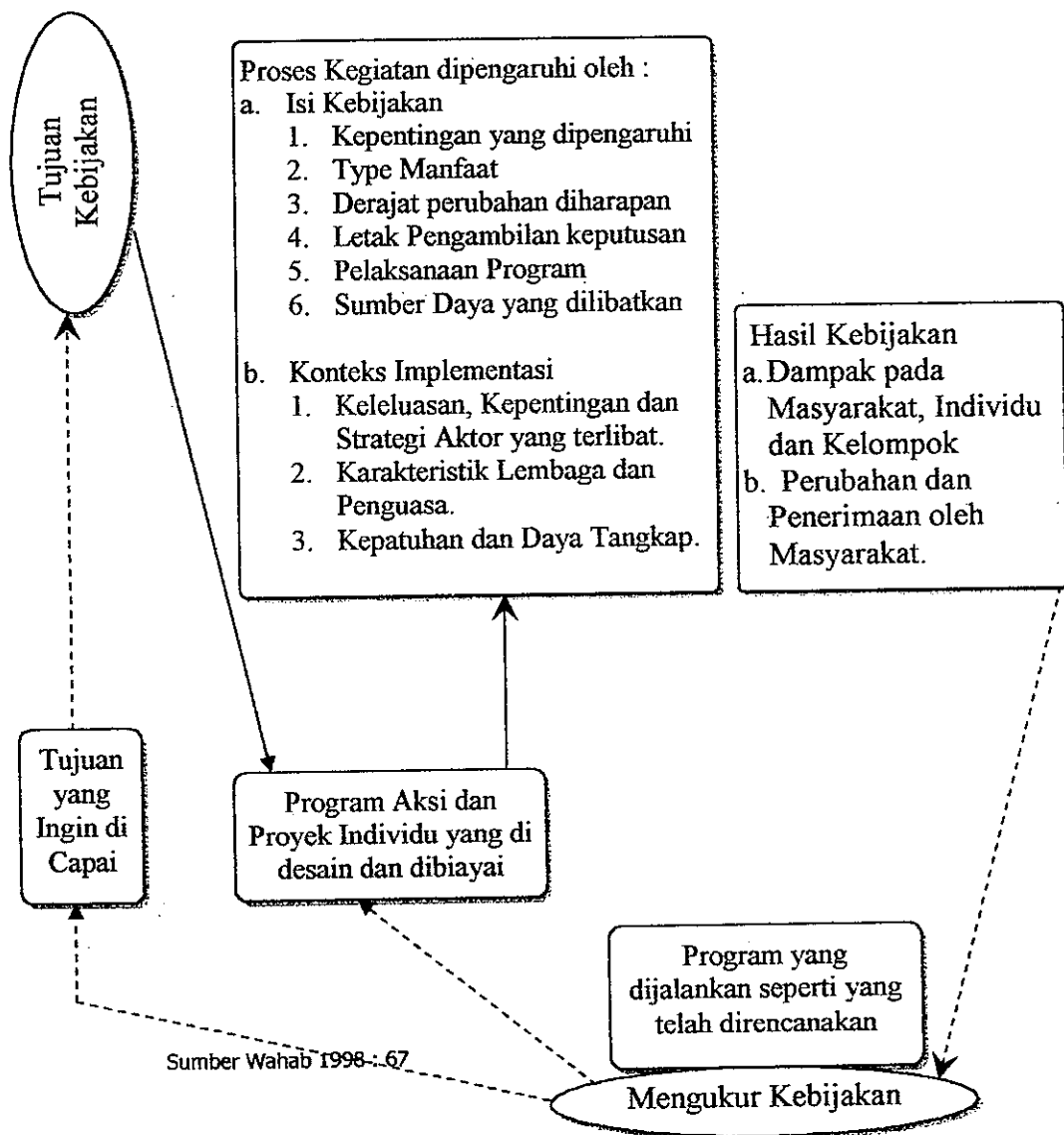
Selanjutnya Grindle menciptakan model implementasi sebagai kaitan antara tujuan kebijakan dengan hasil-hasil kegiatan Pemerintah, karena itu implementasi kebijakan membutuhkan adanya system pelaksanaan dimana perangkat khusus di rancang dengan harapan untuk mencapai tujuan akhir. Wahab, 1997 : 70.

Lihat Gambar - 3

Sedangkan (Samudra Wibawa, 1984 : 25) menganggap konteks kebijakan adalah kekuasaan karakteristik lembaga

kepatuhan dan daya tanggap pelaksana. Akibat adanya pengaruh kontek kebijakan itu maka timbullah policy effect. Yaitu merupakan pengaruh jangka pendek yang dihasilkan dari pelaksanaan policy impact yaitu hasil dari kebijakan.

Gambar - 3
Model Implementasi Kebijakan Menurut Grindle



Menurut Dunn, (2001 : 70), menegaskan bahwa ; "Implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan aktivitas praktis, yang dibedakan dari formulasi kebijakan yang pada dasarnya bersifat teoritis ".

Dalam kamus Webster, dirumuskan secara pendek disebutkan sebagai berikut ;

"*to implement*" (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu) *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu) (Wahab, 2001 : 64).

Arah dari pendapat ini yaitu; implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijaksanaan. (biasanya dalam bentuk Undang-undang, Peraturan Pemerintah, perintah eksekutif atau Dekrit Presiden).

Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier, menjelaskan makna implementasi sebagai berikut :

Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan focus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. (Wahab, 2001 : 65).

Berdasarkan pandangan yang diutarakan oleh kedua ahli tersebut di atas dapatlah disimpulkan bahwa; proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administrative yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan social yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan (positif) maupun yang tidak diharapkan (negatif).

Masih menurut Mazmanian dan Sabatier, merumuskan implementasi kebijakan Negara itu dengan lebih rinci yaitu;

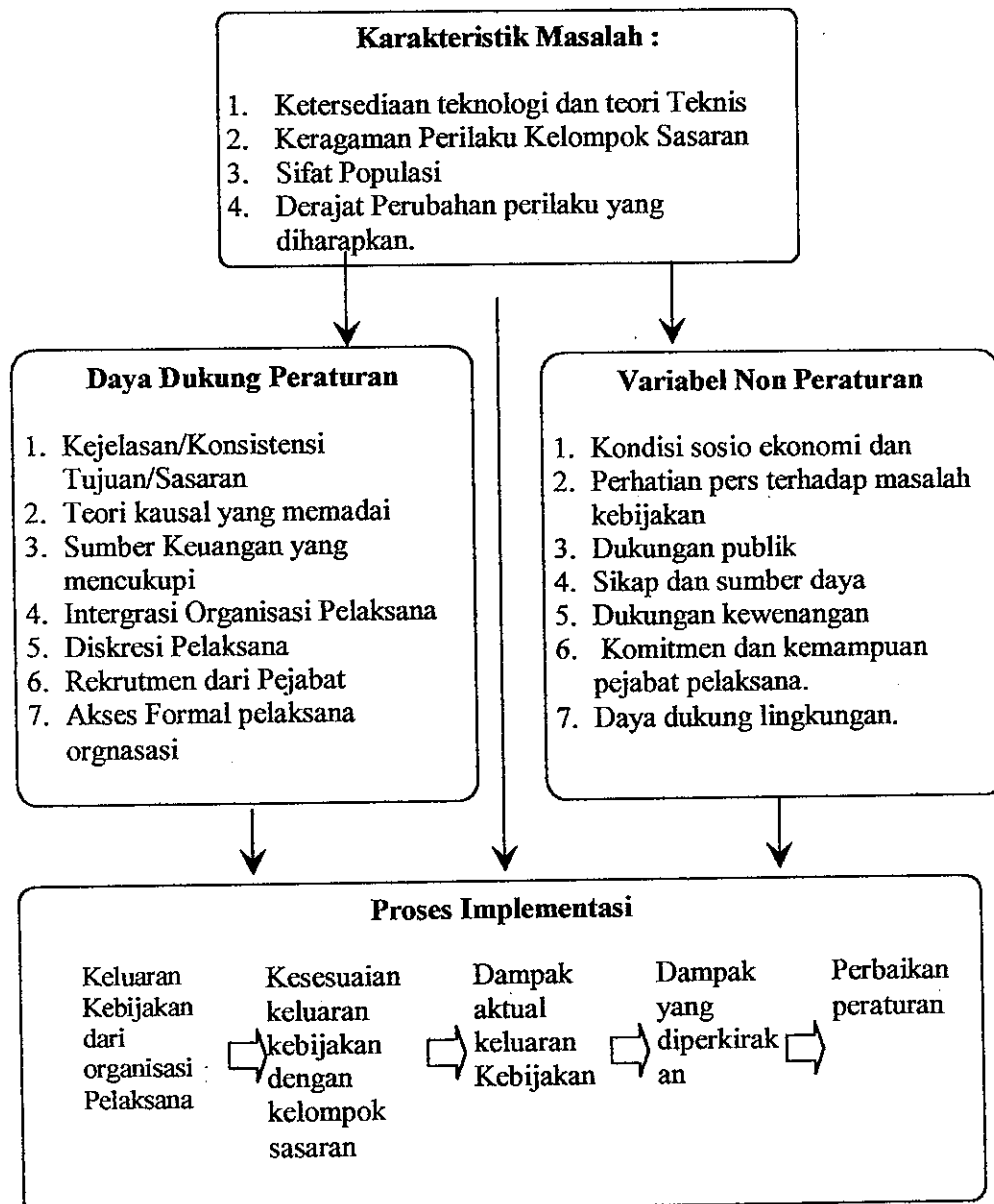
"Implementation is the carrying out of basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identifies the problem (s) to be addressed, stipulates the objective (s) to be pursued, and, in a variety of ways, "structure" the implementation process. The process normally runs through a number of stage beginning with passage of the basic statute, followed by the policy outputs (decision) of the implementing agencies, the compliance of target groups with those decision, the actual impact – both intended and unintended – of those output, the perceived impacts of agency decision, and, finally, important revisions (or attempted revisions) in the basic statute" (implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya,

keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin dicapai, menyebutkan secara tegas tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijaksanaan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) pelaksana, kesediaan dilaksanakannya keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata, baik yang dikehendaki atau yang tidak dari output tersebut, dampak keputusan sebagai dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting (atau upaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan). (Wahab, 2001 :68-69).

Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier telah mencoba mensintesis ide-idenya dari pencetus teori model *top-down* dan *bottom-up* menjadi enam kondisi bagi implementasi yang efektif, apabila (1) tujuan-tujuan bersifat konsisten dan jelas sehingga mereka bisa memberi standar evaluasi dan sumber legal (2) teori causal yang memadai, (3) struktur organisasi disusun secara legal guna mengupayakan kepatuhan bagi kelompok pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran, (4) implementator mempunyai komitmen dan ketrampilan guna mewujudkan tujuan kebijakan, (5) dukungan dari kelompok-kelompok kepentingan dan kekuasaan, (6) perubahan kondisi social ekonomi yang tidak menghilangkan dukungan kelompok dan kekuasaan. Gambar berikutnya

menunjukkan variable-variabel proses implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Paul Sabatier.

Gambar – 4
Variabel-variabel proses Implementasi Kebijakan Menurut Daniel Mazmanian dan Paul A Sabatier



Sumber : Fadilah Putra. 2001 : 89

Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn, model ini kerap kali oleh para ahli disebut sebagai "*the top down approach*". Menurut Hogwood dan Gunn, untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna (*perfect implementation*), maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu yaitu;

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana, tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala yang serius.
2. Untuk melaksanakan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal.
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna, atau mampu menjamin tumbuh kembangnya sikap patuh yang menyeluruh dan serentak dari pihak lain. (Wahab, 2001 :71-78)

Menurut Quade (1984) dalam proses Implementasi yang ideal akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi pengimplementasi, kelompok sasaran dan factor-faktor lingkungan yang mengakibatkan munculnya tekanan/tesions,dan kemudian diikuti dengan tindakan tawar menawar (transaksi). Dari Transaksi

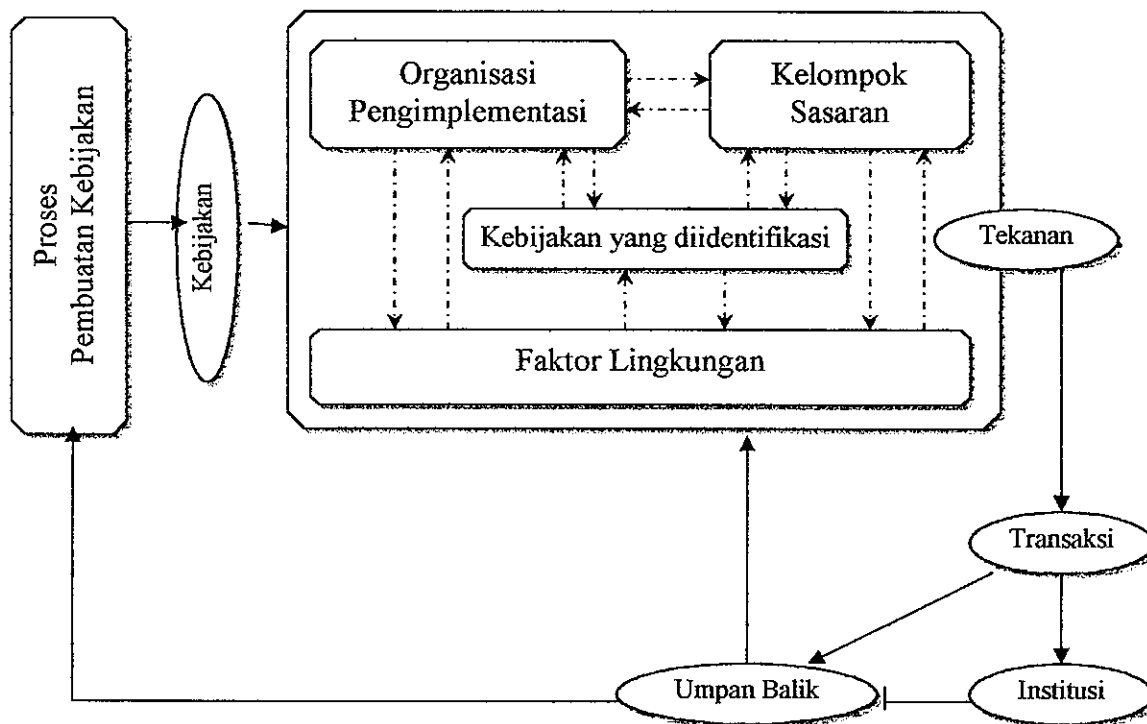
tersebut kemudian diperoleh umpan balik yang oleh pengambil kebijakan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam perumusan kebijakan

Selanjutnya Quade (1984 : 213) memberikan gambaran bahwa ada empat variable yang harus diteliti dalam mengkaji implementasi kebijakan public, yaitu : (1) *Idealized policy*, yaitu suatu pola interaksi yang diidealisasikan oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang *target group* untuk melaksanakannya ; (2) *Target Group*, yaitu bagian dari policy stakeholders yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan. Karena mereka ini banyak mendapat pengaruh dari kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola-pola perilakunya dengan kebijakan yang dirumuskan ; (3) *Implementing organization*, yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan ; (4) *Environmental Factors* , yaitu unsur-unsur didalam lingkungan implementasi kebijakan, (seperti aspek social, budaya, politik, ekonomi).

Model Smith Quade ini juga sering disebut dengan model *bottom-up*.

Proses implementasi menurut Smith Quade, dapat digambarkan sebagaimana gambar berikut ini :

Gambar – 5
Model Implementasi Kebijakan Menurut Smith Quade



Sumber : Fadillah Putra, 2001 : 92

Sedangkan Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn, mengembangkan model yang kerap kali oleh para ahli disebut sebagai "*the top down approach*". Menurut Hogwood dan Gunn, untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna (*perfect implementation*), maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu yaitu;

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana, tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala yang serius.
2. Untuk melaksanakan program, tersedianya waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal.
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
8. Tugas-tugas yang diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna, atau yang mampu menjamin tumbuh kembangnya sikap patuh yang menyeluruh dan serentak dari pihak lain (Wahab , 1997 : 71-78)

Dari beberapa uraian-uraian tentang teori implementasi kebijakan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa; implementasi kebijakan publik merupakan suatu tindakan atau pelaksanaan suatu

keputusan dalam bentuk peraturan yang dilakukan baik oleh individu atau swasta maupun pejabat pemerintah dalam usaha mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dengan berbagai akibat yang ditimbulkan bagi kelompok sasaran atau masyarakat.

2. Faktor Kelembagaan.

a. Organisasi memiliki dua arti umum, arti pertama mengacu pada suatu lembaga (institution) atau kelompok fungsional, sebagai contoh kita mengacu pada perusahaan, rumah sakit, badan pemerintah dan lain-lain. Arti kedua mengacu pada proses pengorganisasian yaitu pengaturan pekerjaan dan pengalokasian pekerjaan diantara anggota organisasi sehingga tujuan organisasi dapat dicapai secara efisien. (Subardi 1997: 82).

b. Pengorganisasian

Ernes Dale dalam pengantar manajemen (Subari, 1997 : 82) menguraikan pengorganisasian sebagai suatu proses multi langkah yang meliputi ; pemerincian pekerjaan, pembagian pekerjaan, pemisahan pekerjaan(pendepartemenan) , koordinasi pekerjaan , monitoring dan reorganisasi.

c. Desain Organisasi

Ada empat faktor pokok struktur organisasi yang mempengaruhi rancangan bangun struktur organisasi, yaitu :

- 1). Strategi atau rencana untuk mencapai tujuan organisasi.
- 2). Teknologi yang digunakan untuk melakukan strategi
- 3). Orang yang dipekerjakan pada semua tingkat dan fungsinya.
- 4). Ukuran organisasi secara keseluruhan.

Baik ukuran organisasi secara menyeluruh maupun sub-sub unitnya mempengaruhi strukturnya. Organisasi yang lebih besar cenderung memiliki organisasi yang lebih besar dan lebih formal (standarisasi lebih besar)

d. Bagan Organisasi

Bagan organisasi sebagai perwujudan struktur organisasi melukiskan tata bagian dan unit- unit kerja antara pejabat-pejabat yang akan disertai tanggung jawab atas penyelesaian tugas – tugas unit.

Dengan adanya bagan organisasi orang dapat melihat lima aspek penting struktur organisasi sebagai berikut :

- 1). Bagaimana tata pembagian kerja formal antara unit-unit organisasi,

- 2). Bagaimana tata hubungan kerja antara para pimpinan unit dengan pejabat-pejabat di bawahnya,
- 3). Apa macam-macam pekerjaan yang menjadi tanggung jawab setiap unit kerja,
- 4). Bagaimana jenjang-jenjang jabatan secara keseluruhan dari jabatan tertinggi sampai yang terendah.
- 5). Bagan organisasi dapat diklasifikasikan menjadi tiga cara yaitu :
 - Bagan organisasi garis
 - Bagan organisasi fungsi
 - Bagan organisasi garis dan staff

e. Kecamatan Banyumanik.

Berdasarkan peraturan Daerah No. 4 Tahun 2001 tentang pembentukan organisasi dan tata kerja Kecamatan dan Kelurahan kota Semarang maka Kecamatan Banyumanik mempunyai :

1). Kedudukan

- Kecamatan merupakan perangkat daerah
- Kecamatan dipimpin oleh seorang Camat yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota.

2). Tugas

Camat mempunyai tugas membantu Walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan pembangunan dan pembinaan kehidupan kemasyarakatan dalam wilayah Kecamatan.

3). Fungsi

Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud di atas Camat mempunyai fungsi :

- Pelaksanaan kebijakan pemerintah daeran di bidang pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan serta ketertiban di wilayah Kecamatan
- Pelayan penyelenggaraan pemerintahan Kecamatan.
- Pengkoordinasian kegiatan-kegiatan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, ketentraman dan ketertiban serta pelayanan lintas Kelurahan ;
- Pengelolaan urusan tata usaha dan pengelolaan rumah tangga Kecamatan ;
- Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Walikota.

4). Kewenangan

Untuk dapat melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud di atas Camat mempunyai kewenangan antara lain sebagai berikut:

- Penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan umum dan pembinaan keagrariaan serta pembinaan social politik ;
- Pembinaan pemerintah Kelurahan ;
- Pembinaan pembangunan yang meliputi pembinaan perekonomian, produksi, distribusi dan pemasaran serta lingkungan hidup ;
- Pembinaan ketentraman dan ketertiban wilayah ;
- Penyusunan program, pembinaan administrasi, - ketatausahaan dan rumah tangga Kecamatan.

5). Susunan Organisasi.

Susunan organisasi Kecamatan terdiri dari :

- ✿ Camat,
- ✿ Sekretariat, terdiri dari :
 - Urusan perencanaan dan program
 - Urusan keuangan.
 - Urusan Umum.

✿ Seksi pemerintahan terdiri dari :

- Sub Seksi Pemerintahan Umum dan Kelurahan
- Sub Seksi Kekayaan dan inventarisasi kelurahan.
- Sub Seksi Pertanahan.

✿ Seksi Pembangunan terdiri dari :

- Sub Seksi Perekonomian.
- Sub Seksi Lingkungan Hidup.
- Sub Seksi pembangunan masyarakat kelurahan.

✿ Seksi Kesejahteraan Sosial terdiri dari :

- Sub Seksi Kesejahteraan.
- Sub Seksi Bina Mental dan Spiritual.
- Sub Seksi Keluarga Berencana.

✿ Seksi pelayanan umum terdiri dari :

- Sub Seksi kebersihan.
- Sub Seksi pelayanan kependudukan.
- Sub Seksi Sarana dan Prasarana umum.

✿ Seksi Ketentraman dan Ketertiban terdiri dari :

- Sub Seksi ketertiban umum.
- Sub Seksi Polisi Pamong Praja.
- Sub Seksi Perlindungan Masyarakat.

- ✿ Kelompok jabatan fungsional.
- ✿ Gambar struktur organisasi Kecamatan Banyumanik lihat Lampiran

3. Faktor diluar Kelembagaan.

Kalau kita memandang sebagai suatu proses, maka pusat perhatian kita akan tertuju kepada siklus kebijakan itu, meskipun sekali lagi, itu tidak berjalan secara linier atau kaku menurut Nakamura dan Small Wood, 1980 : 31 pada umumnya siklus kebijakan meliputi formulasi, Implementasi dan evaluasi kebijakan. Dan menurut Parson, 1997 : 543 Kebijakan yang telah diformulasikan atau dirumuskan bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam konteks ini dapat di mengerti bahwa kebijakan tidak akan sukses, jika dalam pelaksanaannya tidak ada kaitannya dengan tujuan yang ditetapkan.

Pada bagian lain, Line Berry, 1978 : 70/71 dalam Fadillah Putra juga mengatakan bahwa proses Implementasi setidaknya-tidaknya memiliki elemen-elemen sebagai berikut (1) Pembentukan Unit Organisasi baru dan staf pelaksana (2) Penjabaran jabaran dalam berbagai aturan pelaksana (Standar Operating Pro Cedures/SOP) ; (3) Koordinasi berbagai sumber dan pengeluaran kepada kelompok sasaran ; pembagian tugas dan didalam antara Dinas-Dinas/Badan

Pelaksana ; (4) Pengalokasian sumber-sumber untuk mencapai tujuan.

Grindle (1980) dalam Wibawa, 1992 : 29 mengatakan bahwa Implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks Implementasinya. Adapun isi kebijakannya menurut Grindle mencakup

- a. Kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan.
- b. Jenis manfaat yang dihasilkan.
- c. Derajat pertumbuhan yang diinginkan.
- d. Kedudukan pembuat kebijakan.
- e. Siapa pelaksana program.
- f. Sumber daya yang dikerahkan.

Grindle menyadari bahwa kebijakan yang menyangkut banyak kepentingan yang saling berbeda dan kebijakan yang menginginkan perubahan perilaku dan sikap biasanya sulit di implemetasikan.

Selanjutnya Grindle menciptakan model implementasi sebagai kaitan antara tujuan kebijakan dengan hasil-hasil kegiatan Pemerintah, karena itu implementasi kebijakan membutuhkan adanya system pelaksanaan dimana perangkat khusus di rancang dengan harapan untuk mencapai tujuan akhir. Wahab, 1997 : 70.

Sedangkan (Samudra Wibawa, 1984 : 25) menganggap konteks kebijakan adalah kekuasaan karakteristik lembaga kepatuhan dan daya tanggap pelaksana. Akibat adanya pengaruh kontek kebijakan itu maka timbullah policy effect. Yaitu merupakan pengaruh jangka pendek yang dihasilkan dari pelaksanaan policy impact yaitu hasil dari kebijakan.

Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier, menjelaskan makna implementasi sebagai berikut :

Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan focus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. (Wahab, 2001 : 65).

Berdasarkan pandangan yang diutarakan oleh kedua ahli tersebut di atas dapatlah disimpulkan bahwa; proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administrative yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan social yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi

perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan (positif) maupun yang tidak diharapkan (negatif).

Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier telah mencoba mensintesis ide-idenya dari pencetus teori model *top-down* dan *bottom-up* menjadi enam kondisi bagi implementasi yang efektif, apabila (1) tujuan-tujuan bersifat konsisten dan jelas sehingga mereka bisa memberi standar evaluasi dan sumber legal (2) teori causal yang memadai, (3) struktur organisasi disusun secara legal guna mengupayakan kepatuhan bagi kelompok pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran, (4) implementator mempunyai komitmen dan ketrampilan guna mewujudkan tujuan kebijakan, (5) dukungan dari kelompok-kelompok kepentingan dan kekuasaan, (6) perubahan kondisi social ekonomi yang tidak menghilangkan dukungan kelompok dan kekuasaan. Gambar berikutnya menunjukkan variable-variabel proses implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Paul Sabatier.

Menurut Dr. N. Iskandar, dalam Pemikiran Mahasiswa,(1981 : 43) mendefinisikan demografi adalah suatu *Lehnubersetzung* suatu kata dipindahkan dari bahasa Yunani dan merupakan kata majemuk yang terdiri dari kata asal, ialah yang pertama kata *Demos* (artinya rakyat

atau penduduk) dan yang kedua kata kerja *Grafein* (artinya menulis). Dengan demikian dimaksudkan rakyat atau penduduk dalam hubungan dengan pemerintahannya, sedang jika rakyat dihubungkan dengan asal kesamaan keturunannya maka dalam bahasa Yunani digunakan istilah *Ethnos*.

Pendapat tokoh-tokoh di atas ini menunjukkan bahwa Implementasi kebijakan pada hakekatnya tidak hanya terbatas pada tindakan-tindakan atau perilaku badan-badan administrative atau unit birokrasi yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kepatuhan dari kelompok sasaran (group) namun demikian, hal ini juga perlu memperhatikan secara cermat berbagai jaringan kekuatan politik factor lingkungan dan social ekonomi yang berpengaruh pada perilaku semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya membawa dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Dengan demikian, implementasi kebijakan dimaksudkan untuk memahami apa yang terjadi setelah sesuatu program dirumuskan, serta apa dampak yang timbul dari program kebijakan itu. Disamping itu, Implementasi kebijakan tidak hanya terkait persoalan

administratif, melainkan juga mengkaji faktor-faktor lingkungan yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan tersebut.

Faktor lingkungan dapat berupa kelompok sasaran, atau penduduk serta sumber daya alam lainnya.

Iwan Stamboel dalam Pemikiran Mahasiswa, 25 memberikan pengertian penduduk adalah kelompok manusia yang menempati suatu wilayah atau suatu bagian wilayah Negara, ataupun menempati beberapa wilayah Negara. Ada beberapa permasalahan mengenai penduduk yang dihadapi Negara-negara sedang berkembang biasanya adalah :

- o Jumlah penduduk yang besar bersisian dengan daya dukung wilayah atau lahan yang rendah.
- o Tingkat pertumbuhan penduduk yang cepat bersamaan dengan tingkat kerusakan lingkungan yang cepat pula.
- o Penyebaran penduduk dan desakan yang makin membesar akan perlunya pertumbuhan ekonomi yang tinggi untuk memenuhi permintaan penduduk terus meningkat dan bertambah untuk kebutuhan-kebutuhan pokok.

Pertambahan penduduk begitu besar di persada tanah air Indonesia dengan sementara kondisi fisik alamnya relative tetap, tidak

bertambah luas. Luas areal tanah daratan dan lautan tidaklah bertambah besar, sehingga kepadatan penduduk akan turut memberi tekanan kepada sumber-sumber alam dan lingkungan hidup terutama di Pulau Jawa dimana jumlah penduduk per kilometer persegi naik menjadi 600 jiwa pada tahun 1978 dan menjadi 1075 jiwa pada tahun 2000.

Konsekuensi-konsekuensi yang paling mengerikan dari pertumbuhan penduduk yang cepat diperkirakan oleh beberapa orang ahli muncul ditempat-tempat dimana ukuran penduduk melampaui daya dukung (*carrying capacity*) tanah. Perkiraan daya dukung tidak ditegaskan atau diuji secara tepat di dalam literatur tentang konsekuensi-konsekuensi jumlah penduduk yang melampaui batas (peledakan jumlah penduduk) Robert Muscat dalam Sunggono, 1994 : 30

Untuk melengkapi pijakan teoritis diatas penulis mencoba memberikan beberapa pengertian atau pendapat yang dipandang berhubungan erat dengan Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik.

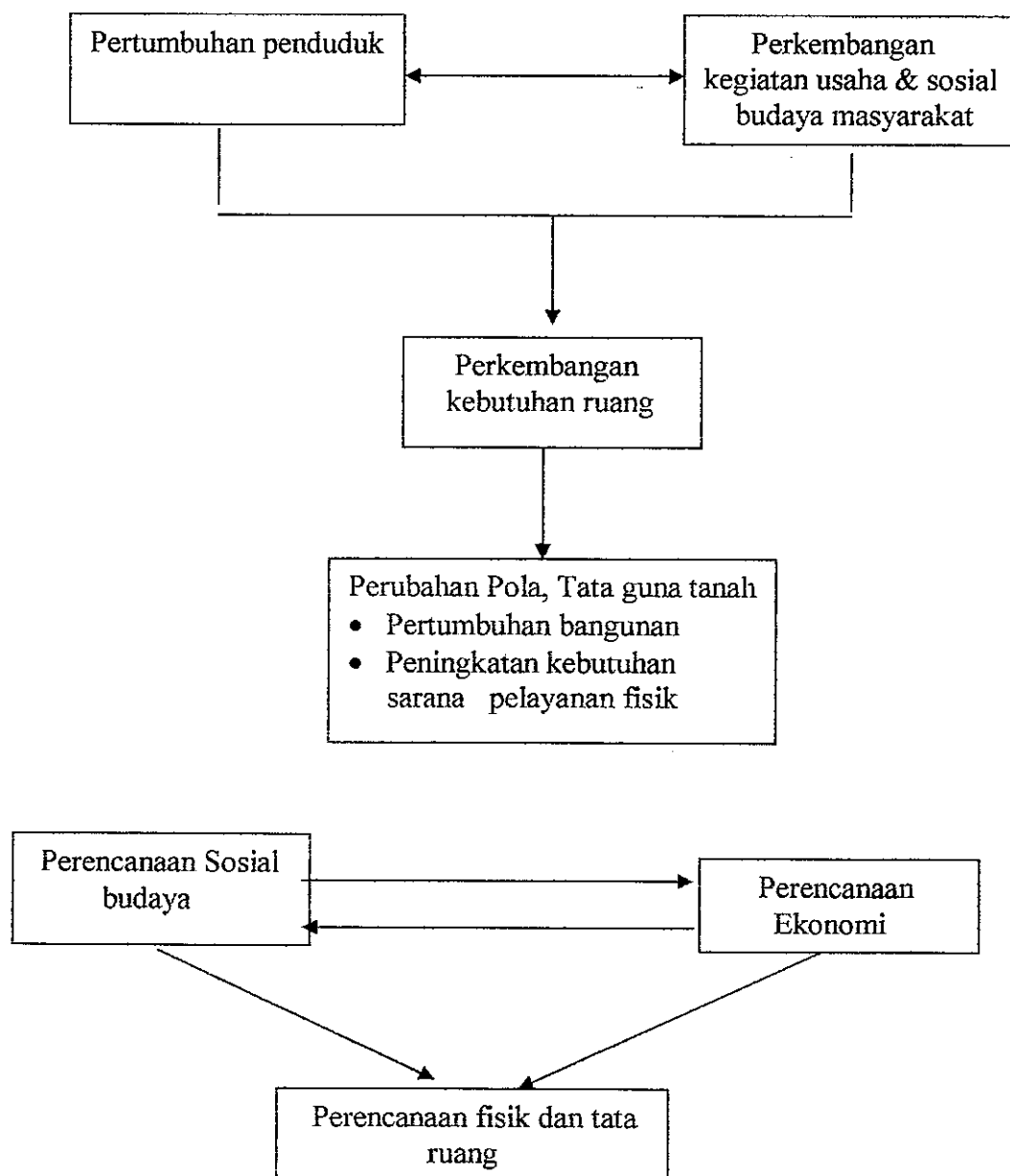
4. PERENCANAAN TATA RUANG.

Perencanaan yang dikaitkan dengan tata ruang adalah perencanaan fisik (Physical Planning). Physical planning pada hakekatnya dapat diartikan sebagai suatu usaha pengaturan dan atau penataan kebutuhan fisik untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia, dengan berbagai kegiatan fisik (Joko Soejarto, 1985). Selanjutnya kebutuhan fisik dapat berupa pengadaan kebutuhan ruang seperti lahan atau rumah beserta kelengkapannya. Lahan dan bangunan yang di gunakan untuk berbagai macam kegiatan masyarakat akan memerlukan beberapa sarana pelayanan berupa jaringan jalan sebagai sarana pergerakan, dan jaringan utilitas umum seperti air minum, sistem drainase, jaringan listrik. Perwujudan pelaksanaan fisik dapat diartikan sebagai suatu perencanaan tata ruang (spatial planning).

Joko Sojarto menggambarkan hubungan antar aspek non fisik dan perencana fisik dalam skema seabagai berikut :

Gambar - 6

Lingkungan yang ideal secara menyeluruh dan terpadu



Dari gambar diatas terlihat adanya serangkaian kaitan antara pertumbuhan dan perkembangan penduduk serta implikasinya terhadap usaha penyedia sarana fisik.

Setiap perencanaan aspek fisik tidak dilihat secara sendiri-sendiri jadi suatu perencanaan fisik akan mempunyai kaitan serta akan merupakan implikasi dan tindaklanjut perencanaan sosial budaya komunikasi, hukum dan politik.

Pada suatu perencanaan fisik dilingkungan pemukiman akan mencakup usaha penyetaraan dan penataan hal sebagai berikut :

- a. Ruang dalam arti luas yang akan menghasilkan suatu susunan pola, tata guna tanah yang sesuai dengan kegiatan masyarakat yang akan dikembangkan.
- b. Kebutuhan ruang secara khusus yang di wujudkan dalam bentuk bangunan seperti bangunan perumahan, sekolah, tempat ibadah, pabrik dan sebagainya.
- c. Kebutuhan jaringan jalan sebagai sarana dan prasaran pergerakan masyarakat, kebutuhan utilitas umum seperti air minum listrik, dan telekomunikasi.

Senada dengan penjelasan diatas Budi Supriyatno mengatakan bahwa tata ruang berkembang pesat karena adanya kegiatan dari

penduduknya. Perkembangan itu dapat merupakan suatu perkembangan fungsi dan peranan dari tata ruang. Sedangkan kalau dilihat dari definisinya tata ruang didefinisikan sebagai suatu kegiatan dalam rangka menata atau menyusun bentuk struktur dan pola pemanfaatan ruang secara efisien dan efektif. Penataan ini dimaksud agar ruang dapat digunakan dengan tidak berlebihan.

Berkaitan dengan pendapat diatas juga RDTRK kota adalah menyusun dan merumuskan rencana pengembangan kota jangka panjang secara menyeluruh yang memberikan gambaran arah pembangunan kota, sesuai dengan rumusan manfaat ruang kota jangka panjang, sehingga dapat digunakan sebagai pedoman bagi pengembangan kota tersebut di masa yang akan datang. Produk yang di hasilkan dari suatu Rencana Detail Tata Ruang Kota adalah rencana yang memberikan gambaran sekurang-kurangnya mengenai :

Pertama : Struktur pemanfaatan ruang kota yang ditinjau bagi penyelenggaraan kegiatan sektor- sektor, serta arah pengembangan kota sesuai kedudukan kota dan fungsi kota dalam mekanisme pengembangan wilayah yang dilayani.

- Kedua : Tingkat pelayanan dan tingkat kebutuhan pelayanan sosial, ekonomi, pemerintahan dan lain-lain sesuai dengan struktur kota yang ditinjau.
- Ketiga : Kapasitas setiap ruang, komposisi optimal serta tingkat kebutuhan penyiapan bagi penyelenggaraan fungsi kota.

Dengan melihat uraian diatas maka di Kota Semarangpun telah di buat suatu rencana mengenai Rencana Umum Tata Ruang Kota yang dituangkan dalam Peraturan Daerah No 1 tahun 1999 dan selanjutnya di jabar menjadi beberapa peraturan Daerah yang mengatur Bagian Wilayah Kota yang disingkat dengan BWK. Banyumanik sebagai salah satu Kecamatan di Kota Semarang rencana Detail tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik diatur dalam perda Nomor. 8 tahun 1999.

5. PEMBANGUNAN KOTA

Pembangunan kota memiliki peranan yang penting karena kota merupakan pusat pertumbuhan seperti pemukiman penduduk, pusat kegiatan sosial, ekonomi, politik, kebudayaan dan lain-lain. Disamping itu juga merupakan pusat penyediaan fasilitas baik untuk industri perdagangan dan lain-lain. Kebutuhan ruangan-

ruangan untuk kegiatan-kegiatan tersebut diatas akan memberikan akibat yang menimbulkan pergeseran fungsi ruang apabila tidak dikendalikan. Renauld dalam Budi Supriyanto (1996, : 41) mengatakan bahwa minat besar akhir-akhir ini terhadap perubahan dan pembangunan kota ditimbulkan oleh adanya interaksi adanya proses pembangunan ekonomi, urbanisasi, pergeseran fungsional dari tata ruang yang dialami oleh penduduk serta perubahan ekonomi yang menyertainya. Dengan demikian kota tidak mungkin hanya dibiarkan tumbuh, berkembang secara alami yang cenderung bersifat liar. Oleh karena itu kota harus diatur dan direncanakan serta diarahkan. Pemerintah melalui kebijakan RUTRK telah menyusun dan merumuskan rencana pengembangan kota dalam waktu jangka panjang secara menyeluruh yang memberikan gambaran, arah pembangunan kota.

Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) merupakan acuan pembangunan kota yang mengandung makna adanya kegiatan, koordinansi, integrasi dan sinkronisasi pembangunan fisik kota, desa dan kawasan (Budi Supriyanto 1996 : 121).

Tujuan diadakan kegiatan koordinasi, integrasi dan sinkronisasi pembangunan untuk menghindari semakin terkonsentrasinya kegiatan dan menjadi pusat pertumbuhan (Hady, 1987) mengatakan : bahwa pemusatan penduduk di pusat-pusat tertentu (kota) akan menciptakan ketimpangan ekonomi antara daerah. Apabila tidak diwaspadai akan terjadi polarisasi penduduk. Tidak merata penyebaran penduduk ini ditujukan dengan pertumbuhan kota-kota besar atau metropolitan yang jauh lebih cepat dari yang diperkirakan.

Cara pemecahan masalah kependudukan adalah disamping meningkatkan fasilitas perkotaan juga menggambarkan kota – kota baru planologis mendekonsentrasikan perkembangan di kota ke daerah sekitarnya. Pada dasarnya prinsip **dekonsentrasi planologis** bertujuan membentuk titik – titik pertumbuhan baru disekitar kota besar. Titik – titik pertumbuhan baru ini diharapkan akan dapat mengimbangi daya tarik kota induknya dengan daerah daerah sekitarnya merupakan satu rangkaian sistem fungsional maupun fisik yang saling memerlukan satu sama yang lain. Pelaksanaan pengembangan dekonsentrasi planologis ini mempunyai dua cara ; (1) pembangunan kota-kota baru

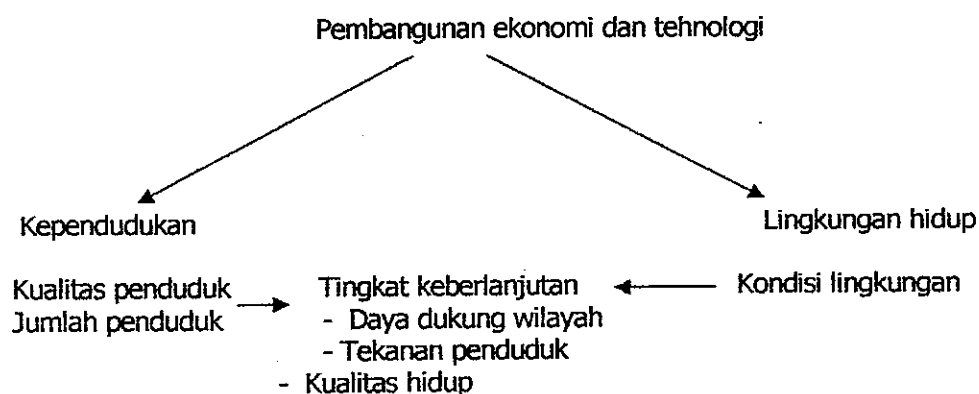
(Newtown) sebagai pusat pertumbuhan. (2) Pengembangan kota-kota kecil dan atau desa-desa yang ada disekitarnya, yang mempunyai potensi untuk berkembang menjadi daerah perkotaan. Dari kedua cara diatas cara pertama membutuhkan biaya mahal, sedangkan cara kedua lebih memungkinkan pelaksanaan dalam pengembangan disamping untuk mengurangi ketimpangan antara daerah kota dan sekitarnya. Ketimpangan daerah akan menghambat pertumbuhan kota yang merasa daerahnya tidak memiliki harapan baik menyangkut dana, maupun sumber daya manusianya dalam memacu pertumbuhan kota. Menjembatani ketimpangan yang tajam antara daerah diperlukan interpersi kebijaksanaan pengembangan kota (Gilber, 1981 :) menyatakan bahwa bentuk pernyataan perencanaan kebijaksanaan kota adalah apa yang harus dikerjakan oleh politisi dan perencana mengenai perkembangan dan pengurangan, ketimpangan atas daerah.

Rencana Detail Tata Ruang Kota merupakan salah satu kebijaksanaan pemerintah yang bertujuan untuk memanfaatkan ruang secara optimal. Pemanfaatan ruang harus dilakukan secara efisien terutama dalam sistem perencana, pemanfaatan dan pengendalian. Secara faktual dengan bertambah meningkatnya

pertumbuhan penduduk menyebabkan merosotnya kualitas lingkungan (Santosa, 1993) mengatakan bahwa pertumbuhan penduduk kalau tidak terkendali akan mengakibatkan merosotnya kualitas lingkungan yang antara lain munculnya pemukiman kumuh yang biasanya ditempati oleh kaum pendatang yang tidak mendapatkan fasilitas perumahan yang memadai. Sejalan dengan itu (Etricity, 1989 : 9) mengatakan konsep interaksi atau kependudukan, lingkungan hidup dan pembangunan berkelanjutan yang di formulasikan sebagai berikut :

Gambar - 7

Model teoritis interaksi kependudukan lingkungan hidup dan pembangunan



Model tersebut mengkonsepsualisasikan kualitas hidup sebagai cermin dari kondisi yang mendukung kelangsungan (Sustain) kehidupan penduduk. Selanjutnya kelangsungan kehidupan penduduk itu sendiri dipengaruhi oleh pembangunan ekonomi,

tehnologi dan daya dukung wilayah. Menurut model ini interaksi yang tidak seimbang antara kependudukan dan lingkungan hidup akan berakibat daya dukung wilayah, merosotnya kualitas hidup dan akhirnya menurunkan tingkat keberlanjutan pembangunan.

Kesadaran akan pentingnya aspek interaksi antara penduduk dan bangunan dalam kontek pemanfaatan ruang sebenarnya sudah dipahami oleh perencana kota terutama di Eropa dan Amerika. Geddes pada tahun 1960-an mengajukan teori bahwa perencanaan fisik tidak dapat memperbaiki kondisi tempat tinggal perkotaan kecuali kalau perencanaan tersebut dipadukan dengan perencanaan sosial ekonomi dalam kontek lingkungan. Integrasi ini terjadi pada skala regional meliputi kota tersebut dengan batas belakangnya. Teori ini menekankan tentang kompletisitas dan keaneka ragaman dalam perencanaan dan menganjurkan perencanaan komprehensif yang berskala besar (Catanese, 1979 : 21) hal ini sejalan dengan fungsi tata ruang suatu wilayah sebagai pedoman untuk mewujudkan keterpaduan, keterkaitan dan keseimbangan perkembangan antar wilayah serta keserasian antar sektor (Undang-undang Nomor.24 tahun 1992 pasal : 22 ayat 36). Pada kenyataannya bahwa kuatnya pengaruh tekanan

ekonomi cenderung mengabaikan aspek tata ruang dan lingkungan yang mestinya berfungsi sebagai arahan, pedoman dan pengendalian perkembangan suatu kota, apalagi kota besar atau kota-kota yang sedang mengalami pertumbuhan cepat. Perkembangan kegiatan kota tidak dapat dibatasi dengan batas administratif kota setempat tetapi cenderung meluas ke beberapa wilayah administratif disekitarnya (Forstall & Jones, 1970 : 7) sehingga implementasi terhadap aspek perkembangan kota juga tidak dapat dikendalikan hanya melalui tata ruang kota yang bersangkutan tetapi memiliki keterkaitan erat secara keuangan dengan daerah sekitarnya. Oleh karena itu pengembangan daerah dengan tujuan pemerataan dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan pembangunan kota dan pembangunan desa. Pembangunan kota kecil dan sedang akan memberikan peluang yang lebih besar bagi daerah-daerah sekitarnya. (Hinterland). Keterkaitan pengembangan daerah ini harus menjadi perhatian perencana fisik bangunan di maksudkan agar kegiatan dan kepentingan yang dituangkan dalam tata ruang terdistribusikan secara luas dan dinamis dengan kata lain sasaran dan tujuan

pembangunan berkembang dan berubah sesuai dengan dinamika masyarakat. (Djoko Sojarto, 1985 : 31).

Pemanfaatan ruang sebagai akibat aktifitas masyarakat selalu diarahkan sesuai dengan pedoman kebijakan tata ruang dengan memperhatikan pertumbuhan kota dengan daerah sekitarnya, sehingga akan terlaksana pembangunan yang mendorong terlaksananya :

- a. Pemerataan dan perluasan manfaat pembangunan sosial
- b. Ekonomi bagi seluruh golongan dan lapisan masyarakat.
- c. Mendukung pertumbuhan sosial ekonomi kelompok masyarakat kurang beruntung.
- d. Mendorong pembangunan berkelanjutan dengan pendekatan perencanaan tata ruang yang terpadu berjangka panjang yang mencakup keterpaduan aspek ekonomi, sosial dan fisik (Budi Supriyanto, 1996 : 122).

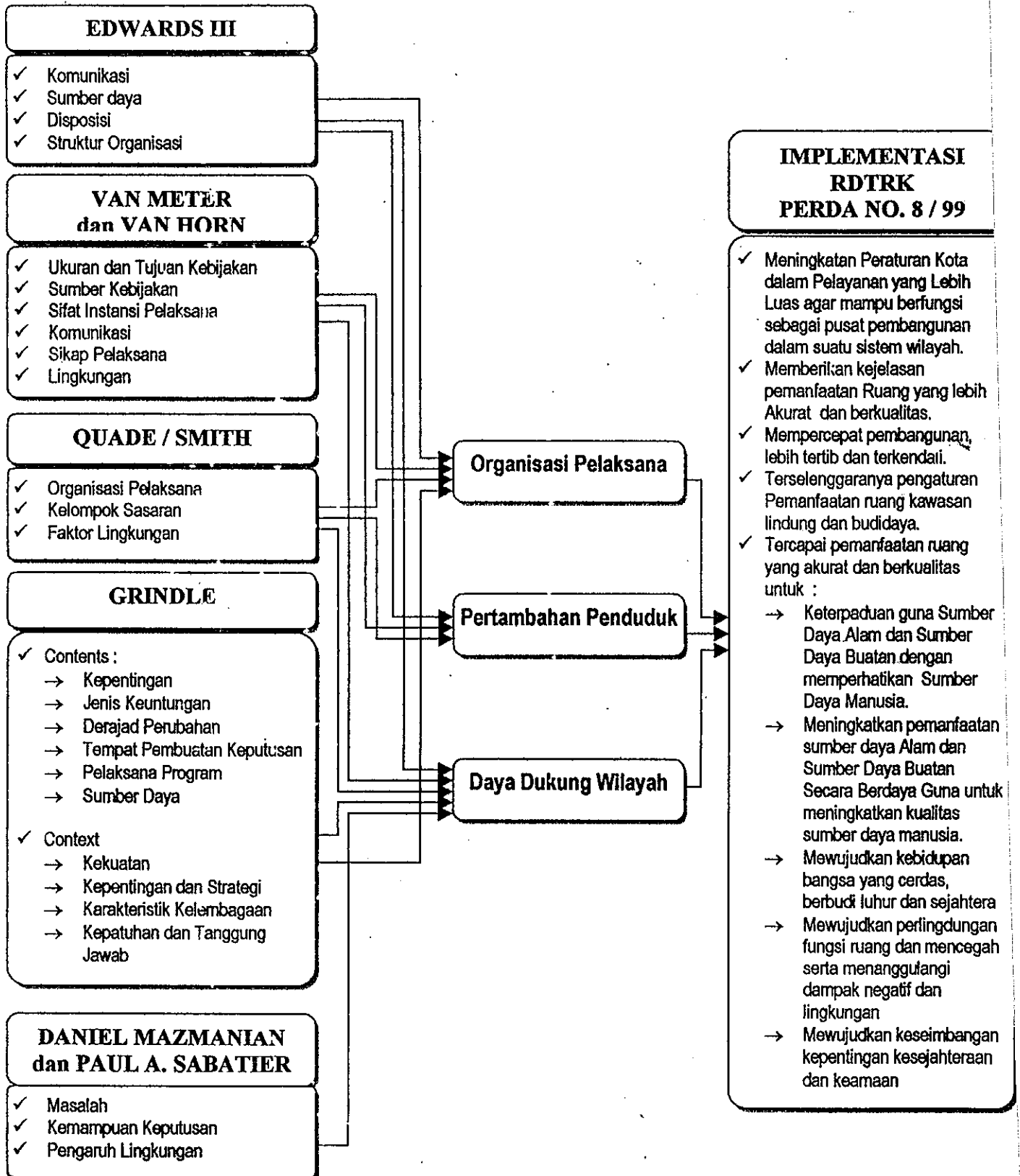
Berdasarkan uraian terdahulu maka banyak fenomena-fenomena atau faktor-faktor yang diidentifikasi dapat mempengaruhi implimentasi Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) namun dalam penelitian ini akan dibatasi hanyalah sebagai berikut :

- Ketersediaan organisasi. Sebagai pelaksana atau Implementator dari Rencana Detail tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik dalam Perda No 8 tahun 1999
- Pertambahan atau ledakan penduduk, yang mana menurut perkiraan pada kurun waktu tertentu jumlahnya sudah melebihi batas atau ambang yang direncanakan ;
- Daya dukung lingkungan atau wilayah, akan menjadi sasaran yang kurang mendukung, kalau fenomena diatas tida atau kurang mendukung rencana yang ada atau dapat sebaliknya.

Ketiga faktor tersebut diatas dalam penelitian ini ditetapkan sebagai fenomena penelitian yang diperkirakan bisa mempengaruhi Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik Kota Semarang.

Dengan memperhatikan uraian dan pendapat para pakar dan sarjana tersebut diatas penulis membuat skema pikir, Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik sesuai diamanatkan dalam Peraturan Daerah Nomor.8 tahun 1999,, baik itu dari factor yang terkait dengan factor kelembagaan atau factor non kelembagaan untuk selanjutnya sekema tersebut dapat dilihat pada halaman berikutnya.

Gambar - 8
FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI
IMPLEMENTASI RENCANA DETAIL TATA RUANG KOTA KECAMATAN BANYUMANIK
PERDA NO. 8 / 99



B. Hubungan antar Fenomena.

1. Ketersediaan Organisasi Pelaksana dengan Rencana Detail Tata Ruang Kota.

Berkaitan dengan organisasi pelaksana kebijakan Implementasi lebih lanjut dikatakan oleh Edwards III bahwa meskipun sumber daya yang diperlukan untuk mengimplemantasikan suatu kebijakan telah tersedia dan pihak pelaksana tahu apa yang perlu dilaksanakan ternyata implementasi bisa terhambat apabila adanya permasalahan dalam struktur organisasi pelaksana. Pemisahan organisasi-organisasi bisa menghambat koordinasi yang diperlukan dalam suatu implementasi yang success dari suatu kebijakan yang melibatkan banyak pihak dan ini berarti bisa membuang-buang sumber daya yang terbatas, menghambat perubahan, menimbulkan kesimpangsiuran, menyebabkan kebijakan menyimpang dari tujuan dan menyebabkan fungsi-fungsi yang penting justru terabaikan.

Van Metter dan Van Horn juga menekankan bahwa Implementasi kebijakan adalah suatu tindakan oleh individu ataupun kelompok dalam rangka mencapai tujuan. Dapat dikutip pendapatnya antara lain sebagai berikut : *"those actions by public or frivate (or groups) than are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy*

decisions, " (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Grindle menganggap bahwa Implementasi kebijakan sebagai suatu proses tindakan administrasi dan politik yang dilakukan oleh pelaksana program atau implementator.

2. Pertambahan Penduduk dengan Rencana Detail Tata Ruang Kota.

Menurut Smith Quade mengatakan bahwa ada empat factor yang paling dominan mempengaruhi Implementasi kebijakan antara lain : (1) organisasi pengimplementasi, (2) Kelompok sasaran, (3) Kebijakan dan (4) Faktor lingkungan. Lebih lanjut dikatakan bahwa ke empat factor tersebut tidak berdiri sendiri melainkan merupakan satu kesatuan yang mempengaruhi dan berinteraksi secara timbal balik, oleh karena itu sering menimbulkan tekanan atau (*tension*) bagi kelompok sasaran dan terjadinya tawar-menawar antara formulator dan implementator kebijakan.

Mazmanian dan Sabatier menjelaskan makna implementasi adalah usaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi oleh kelompok

sasaran sesudah program itu dinyatakan berlaku atau dirumuskan dan merupakan focus perhatian implementasi kebijakan, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat. (Wahab, 2001 : 65).

3. Daya Dukung Wilayah terhadap Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota.

Mazmanian dan Sabatier, mengatakan bahwa mencoba memprediksikan hubungan antara para actor yang terlibat dalam kebijakan atau area problem, dengan keterbatasan erasi formal dalam kondisi hubungan dengan lingkungan di luar peraturan. Demikian pula Smith Quade dengan modelnya *Bottom-up* menyebutkan bahwa factor lingkungan menjadi salah satu factor penting dalam implementasi kebijakan Fadilah, 2001 : 92.

Sejalan dengan pendapat diatas Edwards III mengatakan bahwa implementasi kebijakan public bisa mencakup serangkaian besar tindakan yaitu mulai dari pencaharian dan penetapan sasaran-sasaran, menggalang dan mengumpulkan data, menganalisa memasalahkan, menugaskan dan mempekerjakan oran-orang hingga menciptakan unit-unit organisasi. Lebih lanjut Edwards III mengatakan bahwa ada

empat factor penting yang sangat berperan dalam implementasi kebijakan public antara lain ; Komunikasi, sumber daya, Disposisi atau perilaku dan struktur birokrasi.

Demikian pula oleh Van Metter dan Van Horn bahwa lingkungan social, ekonomi dan politik, sebagai salah satu factor dan merupakan jalan yang menghubungkan jalan dan prestasi kerja.

4. Tersedianya Organisasi Pelaksana, Pertambahan Penduduk Daya Dukung Wilayah dengan Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota.

Ditegaskan oleh Jones (1984) tentang Implementasi Kebijakan, bahwa : "*Implementation is easy to understand in the abstract. Getting the job done and doing it common short hand definitions of term but doing it is not always so simple. It may not be a well define object; doing may require more people*".

Pernyataan Jones diatas mengisyaratkan bahwa Implementasi suatu Kebijakan tidaklah sesederhana yang dirumuskan. Kebijakan yang didefinisikan diatas lebih merupakan tindakan yang mengarah pada suatu tujuan, baik yang menyangkut apa yang seharusnya dilakukan atau tidak dilakukan oleh policy makers dan atau pelaksana kebijakan.

Sebagaimana yang diutarakan oleh Edwards III bahwa ada empat factor seperti; Komunikasi, Sumber daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam rangka Implementasi Kebijakan.

Demikian pula halnya dengan Smith Quade, Implementasi akan dapat mencapai sasaran sesuai yang diharapkan apabila Organisasi Pelaksana, memiliki kemampuan dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya dengan baik, ditunjang oleh Faktor Lingkungan, dan Kelompok sasaran yang baik pula.

Hal yang sama dikatakan pula oleh Van Metter dan Van Horn bahwa lingkungan yang mendukung, sikap pelaksana atau Implementator dalam mencapai tujuan, yang dapat menumbuhkan ketaatan atau kepatuhan kelompok sasaran, karena factor-factor ini adalah menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja.

Dari serangkaian pendapat beberapa ahli diatas dapat disimpulkan bahwa ketersediaan Organisasi Pelaksana, Pertambahan Penduduk dan Daya Dukung Wilayah mempunyai hubungan dengan Implementasi Kebijakan yang berupa Rencana Detail Tata Ruang Kota, karena factor-factor tersebut selain mempunyai hubungan dapat

berpengaruh terhadap Implementasi Kebijakan dengan out put atau sasaran.

Jika dilihat secara terpisah Fenomena tersedianya Organisasi Pelaksana mempunyai hubungan dan pengaruh dengan Implementasi Kebijakan, serta Fenomena penambahan Penduduk, mempunyai hubungan dengan Implementasi, demikian pula Dukungan Wilayah. Seandainya dilihat secara bersama-sama, sangat jelas bahwa fenomena tersedianya organisasi pelaksana, penambahan penduduk dan daya dukung wilayah serta implementasi kebijakan berhubungan dan saling mempengaruhi serta tak terpisahkan, dalam rangka mencapai sasaran implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota.

C. Pembahasan penelitian yang relevan

Penelitian tentang Implementasi kebijakan Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) Kecamatan Banyumanik Kota Semarang secara khusus sepanjang pengetahuan penulis belum pernah dilakukan sebelumnya. Sedangkan penelitian tentang Implementasi Kebijakan dengan berbagai penekanan atau kasus yang berbeda sudah banyak dilakukan terutama ditinjau dari fenomena yang mempengaruhi kebijakan tersebut. Selanjutnya akan diuraikan secara rinci hasil-hasil penelitian tersebut antara lain :

Wayan Suderana (1996) mengkhususkan penelitiannya pada Implementasi Program Perumahan di Kota Denpasar, respondennya adalah anggota REI Bali. Ada beberapa fenomena yang menghambat implementasi program perumahan tersebut antara lain (a) harga tanah yang terlalu tinggi tidak sesuai dengan harga standart rumah RS dan RSS, sehingga akan berakibat harga jual rumah tinggi dan kurang terjangkau oleh masyarakat, walaupun penjualan dengan cara angsur atau kredit. Tingginya harga jual rumah calon pembeli tidak sanggup menyediakan dana sebagai uang muka yang berkisar 30 % apalagi angsurannya. (b) Lokasi perumahan kurang memadai atau dengan kata lain masih belum terjangkau angkutan umum yang memadai.

Dalam penelitiannya Wayan Suderana menjadikan (a) Sumber daya manusia (b) Sumber Dana, (c) Agen pelaksana dan (d) dukungan pemerintah sebagai variabel bebas. Selanjutnya kesimpulanya :

Implementasi Program Perumahan di kota Denpasar yang diawali dari Pelita I belum berjalan dengan baik, hal ini dikuatkan oleh data dimana pada Pelita I program pembangunan rumah RS dan RSS sekitar 700 namun baru terealisasi sekitar 60 hingga 70 % saja sedangkan hingga akhir tahun 1996 hal itupun belum menunjukkan peningkatan yang signifikan. Walau secara fisik bangunan terus mengalami peningkatan

jumlah tetapi masih jauh dari target yang di program yang disesuaikan kebutuhan yang terus meningkat.

Zubhakti, (1997) mengadakan penelitian terhadap implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) Ujung Pandang, dimana dalam melakukan penelitian Zubhakti menjadikan Walikota, Ketua Bappeda, beberapa orang anggota DPRD Kota Ujung Pandang serta beberapa orang yang patut mengetahui hal perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan dijadikan respondennya. Penelitian ini lebih menekankan factor Struktur birokrasi, factor kepatuhan, factor koordinasi dan factor pelaksana sebagai fenomena yang dapat memepengaruhi pelaksanaan rencana Umum Tata Ruang Kota. Pada dasarnya juga disimpulkan bahwa RUTRK di Ujung Pandang belum berhasil, karena masih dirasakan Pemerintah seolah-olah dengan sengaja membuat aturan yang berbelit-belit, terkesan sangat tertutup, masih kurangnya tenaga pelaksana serta masih minimnya koordinasi antar Instansi terkait maupun dengan pelaksana program dilapangan.

D. Anggapan Dasar (Asumsi).

Berdasarkan landasan teori dan berbagai tinjauan pustaka serta latar belakang dengan permasalahannya yang telah diuraikan terdahulu, maka anggapan dasar penelitian dapat dirumuskan antara lain sebagai berikut :

1. Faktor Kelembagaan, Ketersediaan Organisasi Pelaksana Rencana Detail Tata Ruang Kota pada tingkat Kecamatan Banyumanik.
Ketersedian Organisasi Pelaksana pada tingkat Kecamatan Banyumanik sangat mempengaruhi Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik dalam rangka membentuk sikap kelompok sasaran atau penduduk Kecamatan Banyumanik mentaati Rencana yang dituangkan dalam Peraturan Daerah nomor 8 tahun 1999. Sosialisasi peraturan Daerah perlu dilakukan secara terus menerus begitu pula pengawasan Implementasi sangat diperlukan. Oleh karena itu Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik sesuai Peraturan daerah nomor 8 tahun 1999, akan lebih baik kalau disosialisasikan serta diikuti pengawasan dengan membentuk Organisasi pelaksana tingkat Kecamatan..

2. Faktor non Kelembagaan (pertambahan penduduk yang tinggi), semakin tinggi pertambahan jumlah penduduk akan membawa beberapa konsekuensi terhadap kehidupan bermasyarakat, sosial ekonomi, pemukiman dan permasalahan sosial perkotaan lain termasuk daya dukung atau ketersediaan lahan pada suatu daerah. Pertambahan penduduk di Kecamatan Banyumanik sesuai data BPS Kota Semarang pada akhir tahun 2001 mencapai 2,5 persen per tahun lebih tinggi dari pertambahan penduduk untuk tingkat Kota Semarang yang berkisar 0,97 persen. Selain itu jumlah penduduk pada akhir tahun 2002 di Kecamatan Banyumanik berjumlah 113.374 jiwa dengan kata lain sudah diatas prediksi jumlah penduduk untuk tahun 2005 yang diprediksikan sekitar 99.867 jiwa dengan pertambahan per Kelurahan melebihi seribu jiwa per tahunnya. Oleh karena itu Kecamatan Banyumanik sebagai Kecamatan penyangga Kota Semarang dengan pertambahan penduduk yang tinggi selalu membawa dampak sosial perkotaan.
3. Faktor non kelembagaan, lainnya (daya dukung wilayah) selain pertambahan penduduk yang tinggi daya dukung wilayah juga memberi pengaruh terhadap Implementasi Rencana Detail Tata

Ruang Kota. Dengan penambahan penduduk yang melebihi prediksi atau rencana, maka peruntukan lahan yang tersedia juga akan terpengaruh.

Seperti telah diuraikan terdahulu bahwa faktor kelembagaan, dan faktor non kelembagaan seperti penambahan penduduk, daya dukung wilayah dengan Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik satu sama lain memiliki hubungan yang erat dan bahkan saling mempengaruhi.

Adapun anggapan dasar yang akan dirumuskan antara lain :

Bahwa faktor kelembagaan (ketersediaan Organisasi Pelaksana) dan faktor non kelembagaan (Pertambahan Penduduk yang tinggi, dan daya dukung wilayah) adalah faktor determinan yang mempengaruhi Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik

Alasan pendugaan diatas karena Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota tanpa sosialisasi dan kurang pengawasan oleh Organisasi khusus kurang dapat berjalan secara optimal dan dengan dibarengi penambahan penduduk yang melebihi prediksi atau tinggi juga akan mempengaruhi ketersediaan lahan atau daya dukung wilayah terhadap Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota .

BAB III

METODE PENELITIAN

A. RANCANGAN PENELITIAN.

Rancangan penelitian menurut Moleong, 1998 : 236 dengan istilah populer disebut *research design* seperti banyak terdapat di buku-buku penelitian. Selanjutnya diberikan alasan untuk itu, pertama, memang benar salah satu arti kata design adalah rencana, tetapi apabila dikaji lebih lanjut, kata itu dapat berarti pula pola, potongan bentuk, model, tujuan dan maksud. Kedua, sehubungan dengan alasan pertama, dalam penelitian terjadi bahwa pengertian *research design* diartikan oleh Campbell dan Stanly (1966) sebagai tahap perlakuan sebelum dan sesudah experiment.

Rancangan penelitian ini adalah suatu study kasus tentang Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik yang dituangkan dalam Perda No 8 tahun 1999. Penelitian ini akan mempergunakan metoda penelitian Kualitatif. Yang menurut Bogdan dan Taylor (1975 : 5) dalam Moleong (2001 : 3) " Metoda kualitatif, sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati ". Sedangkan

studi kasus menurut Surakhmad (1989 : 143) " adalah studi yang memusatkan perhatian pada suatu kasus secara intensif dan mendetail. Subyek yang diselidiki terdiri dari satu unit (atau satu kesatuan unit) yang dipandang sebagai kasus Karena sifat yang mendalam dan mendetail itu, studi kasus umumnya menghasilkan gambaran yang "longitudinal" "

Sedangkan Noeng Muhadjir (1996 : 38) studi kasus dilihat dari dimensi tertentu dapat pula disebut studi *longitudinal* perlawananan dengan studi *Cross sectional* ". Oleh karena itu desain rancangan penelitian ini adalah studi kasus dengan metoda penelitian kualitatif, sehingga dapat dikatakan rancangan penelitian ini adalah **Deskriptif analitic**, dimana data dikumpulkan sebanyak-banyaknya, dihimpun, dikelompokkan lalu dianalisa (karena itu metoda ini sering pula disebut metoda analitik). Sehingga desain atau rancangan yang digunakan adalah " **Deskriptif analitic kualitatif** ", yaitu mengumpulkan data sebanyak-banyaknya mengenai kinerja implementasi rencana detail tata ruang kota dan berusaha menjelaskan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi keberhasilan kinerja implementasi dalam rangka mencapai tujuan sesuai dengan desain yang telah ditetapkan (Goals Achived).

Dengan demikian akan dikumpulkan data yang menyangkut Implementasi Rencana Detail Tata Runag Kota Kecamatan Banyumanik

UPT - PUSTAKA - UNDIP

sebanyak mungkin melalui wawancara kepada mereka yang patut dianggap mengetahui hal tersebut dan melihat fenomena atau factor-faktor apakah yang paling dominan mempengaruhinya dengan menyusun data tersebut lalu dianalisa lalu di deskripsi dengan logika dan tidak dengan perhitungan sebab penelitian ini mempergunakan metoda kualitatif.

B. RUANG LINGKUP PENELITIAN

Dalam penelitian ini penulis akan membahas tentang Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik yang dituangkan dalam Peraturan Daerah No .: 8 Tahun 1999 dengan melihat beberapa fenomena atau factor yang paling mempengaruhi. Oleh karena itu agar penelitian ini dapat berjalan dengan baik dan terarah maka perlu ditentukan atau dibatasi ruang lingkup penelitian ini ; yaitu Implementasi Peraturan Daerah No 8 tahun 1999 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik. Adapun fenomena yang diperkirakan sangat mempengaruhi antara lain : Daya dukung wilayah atau lingkungan, ledakan penduduk, dan tersedianya organisasi pelaksana.

C. LOKASI PENELITIAN

Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik dengan beberapa fenomena yang diperkirakan paling

mempengaruhi menjadi batasan penelitian, untuk lebih terarah dan diperoleh data atau gambaran yang lebih akurat maka lokasi penelitian ini akan dibatasi pada beberapa Instansi terkait. Adapun lokasi dalam rangkaian pengakajian penelitian ini dilakukan di Kecamatan Banyumanik Kota Semarang, Kelurahan Srandol Wetan, Kelurahan Tinjomoyo, Kelurahan Gedawang dan Jabungan, Ketua, dan beberapa Instansi terkait seperti Perusahaan Daerah Air Minum Rayon Banyumanik dan Perusahaan Listrik Negara Cabang Semarang Selatan serta Dewan Perwakilan Rakyat.

D. FENOMENA YANG DIAMATI

1. Fenomena yang diamati.

Dalam penelitian ini peneliti akan secara langsung mengamati beberapa fenomena yang penulis duga paling mempengaruhi Implementasi Kebijakan ini antara lain :

- Implementasi Kebijakan :
 - Pelaksanaan PERDA Nomor.8 tahun 1999 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik.
 - Perbandingan Rencana Detai Tata Ruang Kota dan hasil pelaksanaan.
- Tersedianya Organisasi Pelaksana :

- Organisasi Pelaksana khusus Rencana Detail Tata Ruang Kota.
- Koordinasi, Sosialisasi dan pengawasan
- Faktor konteks atau diluar kelembagaan.
 - Sumber Daya Alam (lahan atau Ruang).
 - Tersedianya prasarana dan sarana.
 - Pertambahan Penduduk.
 - Kepatuhan Masyarakat.
 - Daya beli masyarakat.

2. Definisi konseptual

Konsep merupakan unsur pokok dalam suatu penelitian yang diuraikan didefinisikan secara singkat dari sekelompok fakta atau gejala

Menurut SK Mestun (dalam Kuntjaraningrat : 1981 : 32), konsep merupakan didefinisikan dari apa yang perlu diamati antara lain fenomena mana kita ingin menelaah hubungan empirisnya.

Berdasarkan uraian pada landasan teori diatas dan untuk memudahkan pemahaman dalam penelitian ini akan digunakan didefinisikan konsep sebagai berikut :

- a. Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota adalah suatu derajat dimana hasil kebijakan tertentu memberi arti besar terhadap pencapaian nilai yang juga berperan sebagai

pelaksanaan pengendalian aksi kebijakan diatas dalam kurun waktu tertentu. Implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah maupun swasta baik secara bersama-sama atau sendiri untuk mencapai tujuan sebagai yang diamatkan dalam kebijakan, atau dari suatu rencana yang telah disusun oleh perencana mengenai tata ruang dengan segala implikasinya yang mana dalam kinerja atau Implementasi, juga dapat disebut sebagai tindak lanjut dari suatu perencanaan atau program.

b. Faktor Kelembagaan .

Organisasi pelaksana yang dimaksud dalam penelitian ini adalah suatu unit organisasi yang memiliki tenaga pelaksana yang diberikan tugas khusus untuk memberikan pemahaman, sosialisasi, pelaksanaan kebijakan dan saling meberikan informasi dengan pihak atau kelompok sasaran kebijakan untuk dapat menyelaraskan program kebijakan.

d. Faktor di luar Kelembagaan.

✓ Pertambahan Penduduk .

Pertambahan penduduk atau ledakan penduduk pada suatu daerah tertentu akan bisa membawa dampak positif tetapi kalau terjadi pertambahan penduduk pada suatu saat di atas rata –

rata Nasional tentunya akan membawa pertumbuhan pembangunan ekonomi menjadi kurang sehat. Akan menjadi sebaliknya kalau pertambahannya sesuai dengan ketersediaan fasilitas umum, dan juga penambahan penduduk atau urbanisasi yang memiliki skill yang baik bisa memberi dorongan perkembangan pembangunan yang positif dan terkendali, penambahan penduduk baik secara terperinci juga akan dijadikan obyek penelitian ini.

✓ Daya dukung wilayah atau lingkungan.

Daya dukung wilayah atau ketersediaannya lahan fisik yang akan diperuntukkan sesuai dengan rencana, adalah dimana pesediaan lahan atau ruang fisik telah diatur dalam Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik, merupakan keadaan suatu lingkungan atau ruangan yang merupakan satu kesatuan daerah atau wilayah akan dijadikan obyek penelitian ini.

3. Definisi Operasional .

Adapun konsep-konsep yang dioperasionalkan dalam indicator atau tolok ukur dalam penelitian ini sebagai berikut :

a. Implementasi Rencana Detail Tata Ruan Kota.

Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan dari suatu rencana yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 1999 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota dalam rangka mencipta keadaan sesuai yang diinginkan dari penyusun Rencana. Pemahaman terhadap pencapaian dimaksudkan adanya ketaatan dan kepatuhan dari kelompok sasaran dalam hal ini penduduk. Dalam hal ini indikator atau pengukuran dilapangan menanyakan kepada kelompok sasaran tentang rencana Detail tata Ruang Kota.

b. Faktor kelembagaan.

Ketersediaan organisasi pelaksana adalah Kesatuan persepsi, dalam unsur pelaksana kebijakan untuk memahami dan saling menyatukan informasi antara pelaksana dengan pihak atau kelompok sasaran kebijakan untuk melaksanakan program kebijakan RDTRK. Ketersediaan organisasi pelaksana yang dimaksud adalah adanya tenaga tehnis yang di beri kewenangan penuh (authority) dalam implementasi kebijakan mulai dari memahami Kebijakan itu sendiri, menssosialisasikan dan pada akhirnya mengevaluasi kebijakan dimaksud tadi. Sebagai

indikatornya akan diteliti jumlah personil yang tersedia dan tingkat sosialisasi kepada sasaran kebijakan.

c. Faktor diluar kelembagaan.

Pertambahan penduduk atau ledakan penduduk yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pertumbuhan penduduk yang terjadi di Kecamatan Banyumanik dalam satu kurun waktu tertentu, dan sebagai indikator adalah tingkat pertumbuhan dibandingkan dengan tingkat pertumbuhan penduduk secara rata-rata nasional atau di Pulau Jawa atau Jawa Tengah dan bisa saja Kota Semarang.

Daya dukung wilayah atau lingkungan adalah kondisi atau daya dukung wilayah atau lingkungan adalah keadaan Ruang Kota sebagai satu kesatuan Daerah atau kawasan yang akan diteliti. Daya dukung wilayah yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah kemampuan ruang fisik terutama sumber daya alam asli Kecamatan Banyumanik dalam memenuhi segala aktifitas dan permintaan pembangunan yang berlangsung di Kecamatan Banyumanik, sebagai indikatornya akan dilihat daftar luas lahan yang tersedia.

E. JENIS DAN SUMBER DATA

Sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan selebihnya adalah data tambahan berupa dokumen dan lain-lain Lofland dan Lofland (1984 : 47) dalam Moleong (2001 : 112), dengan demikian bahwa dalam penelitian kualitatif kata-kata yang diperoleh secara langsung melalui wawancara merupakan data utama dan menjadi sangat penting. Jenis dan sumber data yang dipergunakan dalam rangkaian pengkajian dan pembahasan penelitian ini berupa :

1. Data primer yaitu data atau informasi atau keterangan yang dikumpulkan dengan study lapangan atau field study, yaitu dengan mengadakan observasi atau wawancara langsung kepada para responden terpilih, yakni para pejabat atau pegawai di lingkungan Dinas Tata Kota. Dinas Pemukiman dan Tata Ruang Kota Semarang, dan Camat serta para Lurah di lingkungan Kecamatan Banyumanik
2. Data Sekunder atau informasi yang di gali dari sumber- sumber seperti perpustakaan atau laporan – laporan yang dapat diperoleh pada Kantor – kantor seperti Dinas Pemukiman dan Tata Ruang serta Kantor Kecamatan Banyumanik atau pihak lain yang dianggap

relevan. Pengambilan data seperti ini sering disebut dengan studi kepustakaan atau lebih dikenal pula dengan Library Research.

F. INSTRUMEN PENELITIAN

Dalam rangka pengumpulan data guna pengkajian penelitian ini tidak dibuatkan daftar pertanyaan secara khusus karena penulis lebih memfokuskan pengumpulan data dengan cara interview atau wawancara langsung namun sebagai pegangan dibuatkan pula pedoman pertanyaan atau interview guide agar pertanyaannya dapat terkendali dan tidak terlalu jauh dari harapan yang ingin ditanyakan. Untuk melengkapi data yang diperoleh dari hasil wawancara dan atau observasi maka data akan dilakukan penelitian pustaka baik itu melalui buku-buku, atau laporan bulanan, laporan tahunan atau catatan lainnya yang ada kaitannya. tetap dikumpulkan. Dapat dikatakan data langsung atau data primer hanya sebagai alat untuk menguji sejauh mana data sekunder yang diperoleh dapat dikatakan memiliki kebenaran yang signifikan terhadap penelitian ini.

G. SUMBER INFORMASI.

Dalam penelitian ini guna menentukan informasi atau subyek penelitian berkembang mengikuti informasi atau data yang diperlukan,

sehingga memungkinkan melibatkan pihak lain diluar lokasi penelitian yang dipandang mengerti atau mengetahui masalah yang sedang diteliti hal ini sering disebut dengan "Snowball" . Dalam penelitian kualitatif data dikumpulkan sebanyak mungkin, data dikelompokkan dan dianalisa bersamaan dengan tindakan pengambilan data di lapangan baik itu melalui wawancara ataupun langkah lainnya.

Adapun sumber-sumber informasi yang peneliti pandang paling relevan dengan Implementasi kebijakan Rencana detail tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik antara lain sebagai berikut :

- ❖ Camat Banyumanik
- ❖ Kasi Pemerintahan Kecamatan Banyumanik,
- ❖ Unsur pimpinan DPRD Kota Semarang.
- ❖ Gapensi dan Gepeknas Kota Semarang
- ❖ REI Kota Semarang
- ❖ Beberapa Lurah di Kecamatan Banyumanik.
- ❖ Beberapa tokoh Masyarakat di Kecamatan Banyumanik.

H. TEKNIK PENGUMPULAN DATA

1. Pengumpulan data dengan mempergunakan tehnik snow balling melalui Wawancara

2. Observasi; melihat secara langsung dilapangan beberapa obyek yang dipandang ada kaitan
3. Studi Kepustakaan.
 - a. Referensi : yang berkaitan dengan masalah, kebijaksanaan pembangunan kota dan policy analisis
 - b. Data sekunder : dilihat dari laporan tahunan pelaksanaan dan kegiatan lainnya.

I. TEKNIK ANALISA DATA

Metoda pengolahan data atau analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah **Metoda kualitatif**, data yang telah dihimpun baik itu data primer atau data sekunder, selanjutnya diolah dan dianalisa dengan tehnik analisa **Deskriptif**, selanjutnya dilakukan pula analisa terhadap faktor - faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Diharapkan dengan menganalisa faktor - faktor yang mempengaruhi implementasi Rencana Detail Tata Ruang ini dapat diketahui pengaruh factor-faktor tersebut baik yang positif maupun negatif.

BAB IV **Hasil Penelitian dan Analisa Data**

A. Diskripsi Kecamatan Banyumanik

1. Gambaran umum wilayah.

Kecamatan Banyumanik adalah salah satu dari 16 Kecamatan yang berada dibawah Kota Semarang. Kecamatan Banyumanik terletak disebelah selatan Kota Semarang dengan luas wilayah seluas 2.509,068 ha, dengan batas-batas wilayah antara lain :

Sebelah utara : Kecamatan Gajah Mungkur dan Kecamatan Candisari

Sebelah Timur : Kecamatan Tembalang.

Sebelah Selatan : Kecamatan Ungaran, Kabupaten Semarang.

Sebelah Barat : Kecamatan Gunungpati.

Dengan melihat letak wilayah kecamatan Banyumanik merupakan Wilayah Kecamatan yang cukup strategis dan merupakan daerah penyangga untuk daerah bagian selatan Jawa Tengah.

2. Gambaran Umum Penduduk.

Dilihat dari jumlah penduduk Kecamatan Banyumanik merupakan Kecamatan yang terpadat ke 3 penduduknya setelah Kecamatan Pekunden, Kecamatan Pedurungan, dimana sampai September 2002

berjumlah 113.374 jiwa, dengan kepadatan rata-rata 3.771 jiwa per kilo meter persegi. Hal ini dapat dilihat seperti pada tabel - 1 berikut :

Tabel : 1

**Perkembangan Penduduk Kecamatan Banyumanik
Pada tahun 2002**

No	Kelurahan	Laki	Perempuan	Jumlah
1.	Tinjomoyo	4.959	5074	10.033
2.	Ngesrep	6.683	6.628	13.311
3.	Srondol Wetan	11.237	11.737	22.974
4.	Srondol Kulon	6.173	5.465	11.638
5.	Sumurboto	4.391	3.887	8.278
6.	Pedalangan	4.602	4.585	9.187
7.	Padangsari	7.415	7.528	14.943
8.	Banyumanik	3.495	3.514	7009
9.	Pudak Payung	5.048	4.936	9984
10	Gedawang	1.737	1.728	3465
11	Jabungan	1.311	1.241	2552
	Jumlah	57.051	56.323	113.374

Sumber data : Laporan perkembangan penduduk 2002

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa secara umum komposisi penduduk perempuan sedikit lebih rendah dari jumlah penduduk

laki. Pada siang hari jumlah penduduk Banyumanik bertambah karena adanya kantor dan beberapa sekolah.

Dari tabel diatas maka dapat dilihat pula bahwa penyebaran penduduk juga masih belum merata dimana Kelurahan Sronдол Wetan merupakan Kelurahan yang paling padat penduduknya, dengan 22.974 jiwa, Kelurahan Padangsari menduduki urutan kedua dalam kepadatan penduduk dengan 14.943 jiwa, dan Kelurahan Ngesrep pada urutan ketiga dengan jumlah penduduk berkisar 13.311 jiwa serta Kelurahan Sronдол Kulon di urutan keempat dengan jumlah penduduk sekitar 11.638 jiwa.

Peningkatan jumlah penduduk yang terjadi dalam proses pembangunan erat kaitannya dengan pertumbuhan ekonomi dan politik yang tumbuh secara dinamis dalam kehidupan masyarakat. Kondisi ini mempunyai peranan penting terutama meningkatnya penggunaan ruang, aktifitas masyarakat dan sebagainya. Kegiatan masyarakat ini erat kaitannya dengan pola penggunaan ruang.

Tersebaranya industri dan perdagangan memberi akibat terhadap lingkungan pemukiman dengan kata lain perubahan-perubahan yang terjadi akibat aktifitas akan mempengaruhi RDTRK.

Hal ini menuntut pengembangan wilayah yang di lengkapi fasilitas perkotaan seperti jaringan jalan, drainase, dan sampah.

Jumlah penduduk di Kecamatan Banyumanik terus bertambah dikarenakan kecamatan Banyumanik mempunyai kaitan yang erat dengan Kota Semarang, dan Kecamatan tetangga termasuk Kecamatan Tembalang, sebagai tempat berdirinya Kampus Pusat Universitas Diponegoro Semarang. dengan telah tersedianya berbagai sarana dan prasarana yang dibutuhkan.

Dari jumlah penduduk diatas dapat dilihat komposisi :

Mata pencaharian penduduk Kecamatan Banyumanik yang masih didominasi dengan kelompok petani/buruh dan tenaga kasar lainnya yang saat ini berjumlah sekitar, 29.655 jiwa, urutan berikutnya ditempati kelompok pegawai Negeri Sipil, TNI dan Polri sekitar 13.551 selanjutnya kelompok pensiunan sekitar 7.189 jiwa.

Selanjutnya dapat dilihat pada tabel berikut ini (tabel – 2)

Tabel - 2

**Komposisi Mata Pencaharian Penduduk
Kecamatan Banyumanik tahun 2002**

Mata Pencaharian	Jumlah Jiwa	Prosentase
Petani dan buruh, buruh tani	29.655	26
Pedagang	2.963	03
Pegawai Negeri, TNI, POLRI	13.551	12
Pengusaha	402	004
Angkutan	3.033	03
Pensiunan	7.189	07
Lain-lain	18.316	17
Jumlah	75.109	56,34

Sumber : Kecamatan Banyumanik dalam angka 2002

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa di Kecamatan Banyumanik komposisi matapenharian penduduk masih di dominasi dengan mata pencaharian Buruh dan tenaga kasar lainnya yang mencapai 43 persen disusul pegawai Negeri dan TNI/Polri serta pensiunan. Dengan demikian untuk akan mengalami kesulitan dalam rangka merubah pola kehidupan mereka dari petani atau buruh atau tenaga kasar lainnya karena kurangnya skill yang dimiliki.

3. Gambaran Umum Sarana dan Prasarana

Gambaran mengenai sarana dan prasarana yang tersedia di Kecamatan Banyumanik terutama yang mempunyai kaitan erat dengan kota seperti jaringan jalan dan fasilitas lainnya merupakan tulang punggung bagi kelancaran penduduk.

Sebagai salah satu Kecamatan dengan mobilitas dan jumlah penduduk yang cukup tinggi, dilihat dari komposisi mata pencaharian penduduknya maka diperlukan sarana dan prasarana yang dapat menunjang aktifitas masyarakatnya sehingga Kecamatan Banyumanik menjadi pilihan terbaik.

Sarana dan prasarana yang dimiliki, kecamatan Banyumanik antara lain dapat dilihat sebagai berikut :

a. Sarana Jalan dan Pergerakan :

Jalan merupakan prasarana untuk mempermudah mobilitas penduduk. Ada berapa fungsi jaringan jalan seperti ; Arteri primer adalah fungsi jalan yang menghubungkan kegiatan antar kota, jaringan jalan Arteri Skunder adalah jaringan jalan yang menghubungkan kegiatan antara pusat kegiatan dalam Kota. Selain itu masih ada jalan kolektor dan dan jalan lokal. Jaringan jalan di Kecamatan Banyumanik baik itu arteri primer atau

skunder, Kolektor, serta lokal dalam kondisi yang cukup baik dan jalan primer dalam kondisi baik sekali.

Dalam menunjang kegiatan dan mobilitas penduduk dan masyarakat kecamatan Banyumanik maka di Kecamatan Banyumanik terdapat atau memiliki sarana jalan seperti :

- Jalan Arteri primer meliputi

Jalan Arteri Primer meliputi jalan sebagian Perintis Kemerdekaan (AP1), Jalan Tol Seksi A Jatingaleh Srandol, (AP6,- AP7 dan AP8), Jalan Tol Seksi B Jatingaleh – Krapyak (AP9) dan rencana Jalan Lingkar Luar Semarang (AP2, - AP3, dan AP4) dan rencana jalan Tol Semarang Solo (AP6,-AP7, dan AP8).

- Jalan Arteri Skunder.

Jalan Arteri Skunder (AS) meliputi :

Sebagian jalan perintis Kemerdekaan – jalan Setiabudi (AS1 – AS2 – AS3 dan AS4)

- Jalan Kolektor Primer. (KP) meliputi :

Jalan Pramuka (KP1) dan Penggal jalan (KP2).

- Jalan Kolektor Sekunder (KS) meliputi :

Jalan di Kelurahan Kramas (KS1) , Jalan di Kelurahan Jabungan (KS2). Jalan Durian Selatan (KS3) , Jalan Pedalangan (KS4). Jalan di Kelurahan Tembalang (KS5) dan Jalan di Kelurahan Kramas.Jalan Prof. Sudarto (KS6), Jalan Tinjomoyo (KS8), Jalan di Kelurahan Spondol (KS9) .

- Jalan Lokal Sekunder (LS) melewati :
 - Jalan di Kelurahan Puduk Payung (LS1), Jalan di Kelurahan Puduk Payung (LS2), Jalan di Kelurahan Gedawang (LS3). Jalan di Kelurahan (LS4, Jalan di Kelurahan Jabungan. Jalan di Karangrejo Raya (LS5, Jalan di Kelurahan Gedawang. Jalan di Kelurahan Padangsasi (LS6), Jalan di Kelurahan Jabungan (LS21). Jalan Cemara Raya (LS7), Jalan Padang Dukuh. Jalan Suren, JL Perumahan Puri Perdana, Jalan Gedawang (LS8). Jalan Karangrejo Raya (LS9). Jalan Sukun, Jalan Jati Raya (LS10). Jalan Potrosari (LS11- LS13). Jalan Kanfer Raya (LS12). Jalan Tusam (LS14). Jalan ke kawasan Bukit Sari (LS15). Jalan samping (frontage road) Jalan Tol Spondol Krapayak (LS16 0 Jalan Jatingaleh Krapayak (LS17- LS18). Jalan Ngesrep Barat III (LS19). Jalan ke Kawasan Gombel Permai (LS20).

- Sarana pergerakan lainnya ; Sub terminal di Kelurahan Banyumanik dan Jalan Layang.

b. Sarana pendidikan.

Kecamatan Banyumanik memiliki berbagai sarana Pendidikan mulai dari Perguruan Tinggi (Universitas katolik Sugiyopranoto), beberapa Sekolah Lanjutan Tingkat Atas Negeri dan Swasta, seperti SLTA Negeri 4 dan SLTA Negeri 9, SLTA Mardi Siswa, SMK Grafika dan Sekolah Lanjutan Pertama Negeri 12 , SLTP 21 dan SLTP Mardi Siswa dan Sekolah Dasar Negeri terdapat merata di tiap Kelurahan.

Tebel – 3

Fasilitas pendidikan di Kecamatan Banyumanik

Jenis pendidikan	TK	SD	SLTP	SLTA	SMK	Perguruan Tinggi/Akmdi	Kursus kursus
	47	43	10	4	1	2	6

Sumber : BPS Kota Semarang (2002)

Melihat data diatas maka untuk kecamatan Banyumanik yang memiliki penduduk usia anak-anak laki-laki 26.334 dan perempuan 25.758, secara sekilas bahwa sarana pendidikan tersebut masih mencukupi seandainya system rayonisasi untuk SLTP dan SLTA diberlakukan secara ketat.

c. Sarana umum dan hiburan .

Kalau dilihat dari kelengkapan suatu kota Kecamatan Banyumanik telah memiliki kelengkapan dimaksud antara lain :

- o Pasar, sebagai salah satu utilitas penting masyarakat terbagi atas pasar tradisional yang tersebar diseluruh wilayah Kecamatan, Pasar Modern seperti Supermarket (Swalayan) seperti Sarinah, di Kelurahan Banyumanik dan Mall Banyumanik/Harmoni di Kelurahan Spondol Wetan dan Swalayan ADA di Spondol Kulon.
- o Rumah Sakit, Kecamatan Banyumanik juga memiliki Rumah sakit antara lain Rumah Sakit POLRI di Kelurahan Jabungan dan Rumah Sakit Banyumanik/ Danubroto di Kelurahan Spondol Wetan.
- o Tempat Hiburan dan Hotel.

Ada beberapa buah Hotel yang berdiri di wilayah Kecamatan Banyumanik yang pada umumnya Hotel berbintang satu hingga melati antara lain Hotel Plaza, Hotel Gombel Indah, Hotel Nyata Plaza, Hotel Spondol Indah, Hotel Serata, Hotel Mahkota, Hotel Pendowo In dan beberapa tempat hiburan seperti Karaoke Serata , Spondol Indah dan Kolam pemancingan.

Dengan data dibawah ini, Kota Kecamatan Banyumanik sebagai kota penyangga Kota Semarang mempunyai cukup potensi sebagai tempat rekreasi dan hiburan dan perekonomian.

Tabel - 4
Sarana perekonomian Kecamatan Banyumanik

Pasar	Kios/toko	Warung	KUD	Koperasi s - p	Badan kredit	Sub terminal	Pasar Modern
5	297/148	345	1	1	3	1	3

Sumber : BPS Kota Semarang (2002)

Sarana perkonomian yang ada di Kecamatan Banyumanik meliputi sekitar 446 kios dan took serta lima buah pasar tradisional dan tiga pasar modern, warung 345 buah secara umum dapat dikatakan cukup memadai dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari penduduk.

d. Sarana Air bersih.

Air bersih merupakan utilitas yang sangat diperlukan oleh masyarakat, sampai pertengahan 2002 penduduk Kecamatan Banyumanik menikmati pelayanan air bersih dari PDAM baru mencapai 42 %. Kebutuhan air bersih menyangkut sarana perpipaan di Kecamatan Banyumanik diperkirakan mencapai 110 liter / detik (dibutuhkan pada tahun 2004) Dan 125 liter / detik

pada tahun 2010 dengan demikian antara tahun 2002–2015 diperlukan sistem perpipaan sebesar 115 liter/detik. Pada tahun 2015 menjadi 125 liter/detik. Pada tahun 2000 – 2015 diperkirakan terdapat peningkatan kebutuhan air untuk Kecamatan Banyumanik, Kecamatan Tembalang, dan Kecamatan Semarang Timur.

Selain dilihat secara kuantitatif, penggunaan air juga dilihat secara kualitatif. Syarat kualitatif meliputi syarat fisik seperti air minum harus bersih, tidak berbau dan tidak berwarna, secara kimiawi tidak boleh ada zat-zat yang merugikan karena secara bakteriologi air minum tidak ada bakteri yang menjadi penyebab manusia sakit.

Pertumbuhan penduduk yang terus semakin meningkat menjadikan kebutuhan air juga meningkat untuk mengantisipasi kebutuhan air agar terjaga kualitasnya maka diupayakan pencarian sumber-sumber air minum baru bagi kebutuhan penduduk Kecamatan Banyumanik telah diproyeksikan sesuai dengan kebutuhannya. Untuk lebih jelasnya terlihat pada tabel : 5.

Tabel - 5

**Perkiraan Kebutuhan Air Bersih Kecamatan Banyumanik
2001 – 2002**

Tahun	Perkiraan Jumlah penduduk	Kebutuhan harian air max ltr/dtk	Kebutuhan air baku m ³ /dtk	Ketersediaan lahan dlm ha
2002	100.000	100	250	145

Sumber : PDAM Kota Semarang.(2002)

Dari data diatas kebutuhan air bersih untuk Kecamatan Banyumanik masih belum seluruhnya dapat dipenuhi, karena alokasi kebutuhan baru mencapai sekitar tiga puluh hingga empat puluh persen dari permintaan pelanggan. Kecamatan Banyumanik masih memiliki cukup potensi alam terutama sumber air bersih, sehingga ketersediaan air bersih dari Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) tidak begitu dirasakan oleh penduduk sekitar sumber air tadi.

e. Sarana Listrik

Salah satu fasilitas perkotaan lainnya yang menyangkut kebutuhan hidup masyarakat adalah listrik. Pemakaian listrik di Kecamatan Banyumanik setiap tahun terus meningkat, hal ini dapat dilihat pada tabel – 6

Tabel - 6

**Daya Terpasang dan Pemakaian Listrik
Per September 2002**

Tahun	Pelanggan	Daya terpasang VA	Pemakaian MWH
2002	31.340	58.341.865	8.701.975

Sumber : PLN Semarang Selatan (2002).

Sumber daya listrik untuk daerah Kecamatan Banyumanik pada umumnya sama dengan Kota Semarang yang diperoleh dari pembangkit tenaga listrik PLN dan tenaga Listrik tersebut terangkai dalam jaringan interkoneksi Jawa Bali, meskipun saat ini kebutuhan daya listrik masih bisa dilayani gardu induk Sronдол dan Pudak Payung, tetapi masih mempertimbangkan yang terus meningkat kebutuhannya.

Secara umum data diatas menunjukkan bahwa kebutuhan akan listrik di Kecamatan Banyumanik hamper sepenuhnya terlayani dan bahkan persediaan power masih mencukupi untuk kepentingan masyarakat.

Tabel - 7 dibawah ini menunjukkan Perkiraan kebutuhan daya listrik di Kecamatan Banyumanik.

Tabel - 7

**Perkiraan Kebutuhan Daya Listrik
di Kecamatan Banyumanik tahun 2002**

No.	Guna Lahan	Luas Lahan ha	Standar KVA/ha	Kebutuhan KVA
1.	Pemukiman	500	2.5	12.500
2.	Perdagangan & Jasa	75	1000	75.00
3.	Komplek Militer	150	5.	750.

Sumber : PLN Semarang Selatan. (2002)

Angka-angka diatas merupakan prediksi dari kebutuhan akan listraik untuk masing-masing katagori kegunaan dalam rangka permintaan pelanggan atau calon pelanggan. PLN lebih banyak memasarkan daya menengah ketimbang daya kecil untuk mengurangi subsidi.

B. Implementasi Kebijakan Rencana Detail Tata Ruang Kota.

Pengertian azas, maksud dan tujuan Rencana Detai Tata Ruang Kota. Konsep RDTRK merupakan acuan dalam pelaksanaan pembangunan. Yang akan ditujukan secara operasional kebijakan RDTRK yaitu : " menata ruang dengan memasukan fungsi-fungsi kota dalam penggunaan ruang ". Rencana pengembangan Kecamatan Banyumanik mencakup pengaturan kebutuhan ruang yang diperlukan untuk berbagai kegiatan Kota, baik kegiatan sosial, ekonomi, budaya politik dan pertahanan keamanan

sejalan dengan apa yang tercantum didalam peraturan Daerah Nomor 8 tashun 1999.

Peraturan Daerah ini didasarkan pada azas sebagai berikut :

1. Pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna serasa, selaras, seimbang dan berkelanjutan.
2. Keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum.

Sedangkan maksud diterbitkannya Peraturan daerah ini antara lain :

1. Sebagai penjabaran kebijaksanaan rencana Umum Tata Ruang Kota yang lebih rinci dalam pemanfaatn ruang kota yang lebih terarah.
2. Untuk mewujudkan peningkatan kualitas lingkungan kehidupan dan penghidupann masyarakat di daerah perencanaan.

Maka yang menjadi tujuan RDTRK sebagai berikut :

1. Meningkatkan peraturan Kota dalam pelayanan yang lebih luas agar mampu berfungsi sebagai pusat pembangunan dalam suatu sistem pengembangan wilayah
2. Memberikan kejelasan pemanfaatan ruang yang lebih akurat dan berkualitas
3. Mempercepat pembangunan secara lebih tertib dan terkendali.
4. Terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budidaya

5. Tercapainya pemanfaatan ruang yang akurat dan berkualitas untuk :
- a. Mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumberdaya manusia.
 - b. Meningkatkan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna berhasil guna dan tepat guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia
 - c. Mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur dan sejahtera
 - d. Mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan.
 - e. Mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan.

Analisis yang akan diuraikan berikut ini, merupakan suatu interpretasi data sebagai hasil penelitian terhadap implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota pada Kecamatan Banyumanik. Penulis menganalisanya dengan menggunakan data kualitatif maupun kuantitatif yang sudah dijadikan kualitatif, yang diperoleh dari beberapa instansi terkait seperti Balai Pusat Statistik, Kantor Kecamatan Banyumanik dan Dinas Permukiman dan Tata Ruang Kota Semarang. Analisa terhadap

implementasi kebijakan RDTRK dengan menekankan pada kajian yang telah ditetapkan dalam RDTRK sesuai dengan Perda Nomor.8 tahun 1999 yang terdiri dari :

Tabel – 8

**Peruntukan lahan sesuai Perda Nomor 8 tahun 1999
Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik**

No	Peruntukan	Luas lahan	%
1	Pemukiman	900,905 ha	36
2	Perdagangan dan jasa	12,720 ha	005
3	Fasilitas umum	238,401 ha	10
4	Campuran perdagangan dan pemukiman	172,030 ha	7
5	Pertanian Konservasi dan ruang terbuka	826,434 ha	33
6	Jaringan jalan dan Utilitas	250,345 ha	9
7	Kawasan Khusus (Militer)	108,200 ha	4,995
	Jumlah	2.509,035 ha	100

Sumber : Perda Nomor 8 tahun 1999.

Dalam menganalisa implementasi RDTRK Kecamatan Banyumanik, sebagai focus bahasan, maka dalam penelitian ini akan diarahkan pada aktualisasi pelaksanaan fungsi-fungsi kota Kecamatan Banyumanik sebagaimana yang telah diuraikan diatas.

1. Pusat pemukiman

Kota Kecamatan tersebut sejak beberapa tahun terakhir ini mengalami transformasi " Rural – Urban " yang sangat pesat, seperti halnya kota – kota Kecamatan lain dipinggiran kota Semarang. Proses transformasi ini ditandai antara lain oleh tumbuh pesatnya pemukiman dengan luas wilayah yang bervariasi antara 20–100 Ha. Perkembangan kota Kecamatan Banyumanik tidak bisa dilepaskan dari perkembangan kota Semarang, hal ini sebagai akibat dari limpahan penduduk yang berasal dari Kota Semarang. Dengan tingkat pertumbuhan penduduk kota Semarang sebesar 0,97% per tahun, menyebabkan daya tampung Kota Semarang makin berkurang. Akibatnya penduduk kota Semarang mencari tempat tinggal di pinggiran kota. Kecenderungan ini juga secara langsung dialami oleh kota Kecamatan Banyumanik yang berbatasan langsung dengan Kota Semarang, sehingga sampai dengan bulan Oktober 2002 penduduk kecamatan telah mencapai 121 574 jiwa atau naik (tumbuh) 2,5 % per tahun dalam lima tahun terakhir 104,578 jiwa penduduk Kecamatan Banyumanik tahun 2001 Badan Pusat Statistik Kota Semarang 2001).

Pemukiman penduduk menyebar memenuhi kota Kecamatan Banyumanik dengan distribusi yang tidak merata, untuk daerah perkotaan pusat – pusat pemukiman lebih padat dibanding dengan daerah pinggiran kota Kecamatan Banyumanik. Selain itu juga dapat dijelaskan dengan tersedianya berbagai fasilitas, sarana dan prasarana kota yang memudahkan mobilitas penduduk sehingga terpusatnya pemukiman pada daerah yang memiliki infra struktur yang memadai seperti sarana jalan, air bersih, listrik, dan tersedianya taman terbuka yang hijau.

Sejalan dengan pengembangan wilayah yang dialokasikan pada bagian wilayah timur dan barat serta utara kota Kecamatan sesuai dengan rencana yang ada, namun belum semua daerah pengembangan terbangun. Terdapat beberapa permasalahan sehubungan dengan pengembangan pemukiman terutama pemukiman yang dikembangkan oleh swasta (Developer). Kendatipun Pemerintah Kota Semarang telah memberikan ijin lokasi pengembangan perumahan akan tetapi para pengembang masih banyak yang menelantarkan lahannya. Tabel berikut ini menunjukkan komposisi lahan yang telah mendapatkan ijin lokasi di Kecamatan Banyumanik antara lain sebagai berikut :

Tabel - 9

**Nama Perusahaan Pengembang yang telah
Memiliki ijin lokasi**

No	Nama Perusahaan	Peruntukan tanah	Luas lahan dalam Ha	Luas lahan yg telah dibebaskan
1	Pt Dasa Hilis	Pemukiman	175	155
2	PT Ipu	Pemukiman	150	100
3	PT Meta Alfita	Pemukiman	150	125
4	PT Duta Asri	Pemukiman	150	140
5	Perumnas	Pemukiman	100	98

Sumber : REI Jawa Tengah th 2002

Dari tabel diatas dapat terlihat luas lahan yang telah diberikan ijin lokasi belum sepenuhnya (100 %) dapat dibebaskan oleh pihak swasta. Ada beberapa alasan belum sepenuhnya ijin lokasi dapat dipenuhi dikarenakan beberapa hal seperti harga tanah yang tinggi, banyak spekulan, pemilik tak mau menjual tanahnya. Penyelesaian tanah yang harganya tinggi ini, maka pihak swasta biasanya melakukan tawar menawar sampai harga terjangkau oleh pihak pengembang. Masyarakat yang menjual tanahnya untuk pihak swasta juga menaruh harapan agar tanahnya yang akan dijual mempunyai nilai jual yang tinggi. Disini diperlukan penentuan harga

tanah yang telah ditetapkan oleh Pemerintah yang memungkinkan tercapainya harga yang sesuai dengan ketentuan sertifikasi tanah.

Pembangunan perumahan yang dilaksanakan oleh pihak swasta itu telah membentuk daerah pemukiman penduduk yang dilengkapi dengan berbagai fasilitas seperti taman terbuka, dan supermarket.

Kendatipun para developer lebih banyak membangun perumahan mewah (real estate), namun mereka tetap diwajibkan untuk membangun suatu kawasan hunian berimbang, sebagaimana yang diatur dalam keputusan bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerjaan Umum dan Menteri Perumahan Rakyat Nomor. 648-384 tahun 1992 ,Nomor 739/KPTS/1992, Nomor. 09/KPTS/93, tentang pedoman pembangunan perumahan dan pemukiman dengan lingkungan hunian yang berimbang. Kebijakan pemukiman berimbang tersebut lebih dikenal dengan istilah perumahan 1 : 3 : 6, artinya pengembang (developer) yang membangun rumah mewah 1 unit, maka diwajibkan unntuk membangun rumah type sedang 3 unit dan rumah sederhana (RS/RSS) sebanyak 6 unit. Untuk kota Kecamatan Banyumanik ketentuan ini hanya diperlakukan kepada para developer yang memiliki ijin lokasi 100 – 200 Ha.

Selain ketentuan untuk membangun rumah berimbang para developer juga harus memperhatikan peruntukan kapling yang efektif hanya seluas 60 % dari total luas tanah yang dapat digunakan untuk perumahan, perdagangan dan jasa serta kegiatan yang dikelola oleh pengembang. Sedangkan 40 % sisanya diperuntukkan bagi sarana dan prasarana jalan umum, yang meliputi jalan dan saluran, fasilitas umum, taman dan penghijauan serta ruang terbuka.

Dari kenyataan dilapangan tidak semua pengembang perumahan bersedia membangun rumah seperti ketentuan yang telah ditetapkan, karena membangun dengan komposisi rumah 1 : 3 : 6 berarti pengembang perumahan hanya memperoleh sedikit keuntungan, sementara bila hanya membangun perumahan mewah keuntungan yang diperoleh sangat besar. Tentu keadaan seperti ini merupakan tantangan tersendiri bagi Pemerintah Kota Semarang khususnya Pemerintah Kecamatan Banyumanik dalam menegakkan peraturan yang ada baik berdasarkan ketentuan RDTRK Kota Semarang maupun ketentuan Pemerintah Pusat, seperti peraturan tentang pembangunan perumahan berimbang dengan tetap memperhatikan aspek lingkungan.

2. Pusat perdagangan dan jasa.

Materi yang tertuang dalam RDTRK Kecamatan Banyumanik tidak terlepas dari keterkaitan antara ruang kota Semarang dengan Kecamatan Banyumanik sebagai wilayah pinggiran kota Semarang. Kegiatan perdagangan dan jasa meningkat seiring dengan semakin terbukanya Kecamatan sebagai wilayah pengembangan kegiatan secara regional maupun lokal. Apabila kita lihat pada tabel komposisi mata pencaharian penduduk kecamatan Banyumanik sebagai berikut : Petani, buruh dan Swasta 29.655 orang, pegawai negeri, TNI, POLRI 13.551 orang disusul pensiunan 7.189 orang. dan seterusnya, pada tabel ini terlihat bahwa mata pencaharian petani, buruh dan swasta masih mendominasi. Hal ini menjadikan tantangan untuk mengubah sikap masyarakat yang sudah terbiasa dengan kehidupan petani berubah menjadi kegiatan perdagangan dan jasa. Menurut penulis bahwa pusat perdagangan dan jasa akan di nikmati oleh orang-orang yang mempunyai kemampuan modal besar dan cenderung oleh penduduk yang berasal dari perkotaan atau dari luar daerah kecamatan Banyumanik. Kenyataan ini terjadi dikarenakan karena masih sebagian besar penduduk memiliki mata pencaharian petani, buruh dan swasta cenderung memiliki modal

lebih kecil artinya penduduk akan lebih kecil untuk terlibat dalam perdagangan dan jasa. Keterbatasan keikutsertaan bagi penduduk setempat untuk mengikuti kegiatan perdagangan dan jasa tidak menjadi hambatan bagi perkembangan itu sendiri.

Berdasarkan Peraturan Daerah tentang RDTRK Kecamatan Banyumanik bahwa kegiatan perdagangan dan jasa melayani regional dialokasikan pada bagian wilayah Kota Kecamatan Banyumanik bagian utara, dan pinggir jalan Arteri Primer sedangkan kegiatan perdagangan dan jasa untuk pelayanan lokal dialokasikan tersebar pada lingkungan pemukiman. Menurut pengamatan penulis konsep perdagangan dan jasa ini dapat direalisasikan, hal ini dikarenakan bahwa lokasi perdagangan dan jasa ini merupakan lokasi bisnis, artinya menguntungkan bagi orang yang terlibat didalam bisnis, maka harga tanah menjadi sangat tinggi dan berakibat penggunaan ruang untuk kegiatan ini tidak dapat dilakukan secara optimal. Untuk mengatasi maka pihak pemerintah memberi solusi seperti memindahkan penduduk pada tempat yang lain, menggunakan patokan harga tanah yang telah ditentukan sesuai dengan klasifikasi tanah, akan tetapi tidak selalu

dapat dijadikan pedoman dikarenakan harga sering ditentukan oleh mekanisme pasar yang terjadi pada masa tertentu.

Telah dikemukakan diatas bahwa pusat perdagangan dan jasa di Kecamatan Banyumanik dibedakan menjadi kegiatan perdagangan regional artinya melayani perdagangan antar kota atau antar pusat pertumbuhan dan kegiatan, perdagangan lokal yang melayani kebutuhan sehari-hari penduduk setempat.

Menurut pengamatan penulis sudah ada arah penyebaran kegiatan perdagangan dan jasa di bagian timur dan barat dan pusat kecamatan namun belum dapat dilakukan secara optimal. Artinya penyebaran lokasi perdagangan lokal seperti pertokoan pasar dan warung dipengaruhi oleh tersedianya fasilitas kota sehingga mudah terjangkau. Oleh karena itu perdagangan dan jasa sangat tergantung pada jumlah penduduk yang membutuhkannya. Penyebaran kegiatan perdagangan dan jasa tidak mudah diarahkan sesuai dengan ketentuan yang ada karena adanya tahap-tahap perdagangan yang telah dan biasa membuka usahanya pada suatu tempat dan mendapatkan pelanggan yang banyak, akan sulit pindah ketempat yang lain.

Kesulitan tersebut sebenarnya dapat diatasi jika pemerintah daerah bersedia memberi kemudahan-kemudahan bagi si pedagang untuk membuka usaha pada lokasi yang telah ditetapkan. Selain itu pemerintah mengadakan pendekatan yakni dengan membangun jaringan infrastruktur seperti jalan dan jembatan serta dipenuhinya berbagai fasilitas dari air bersih listrik, telepon drainase dan pembuangan sampah. Utilitas ini merupakan syarat mutlak diperlukan bagi pusat perdagangan dan jasa. Pada pusat perdagangan di Kota Semarang sudah terpenuhinya berbagai fasilitas untuk sebuah perkotaan. Sejalan dengan ini Camat Banyumanik mengatakan bahwa banyumanik sebagai pusat perdagangan dan jasa baik berskala regional maupun lokal, antara lain karena itu pemerintah daerah dan pihak swasta telah membangun fasilitas untuk menunjang pusat perdagangan dan jasa. Menurut penulis bahwa adanya keterlibatan pihak swasta membantu membangun sarana jalan serta fasilitas lainnya akan memperlancar pembangunan namun yang harus diperhatikan adalah bahwa bantuan yang diberikan tidak membuat kebijakan RDTRK dapat diatur oleh pihak swasta.

Sejalan dengan itu untuk memperlancar transportasi barang dan jasa pada pusat perdagangan dan jasa dibangun juga sarana transportasi berupa angkutan bus kota dan sub-sub terminal. Fasilitas ini mendorong kecamatan Banyumanik sebagai wilayah penyangga yang merupakan tempat limpahan penduduk kota Semarang dan dari segi kegiatan masyarakat berupa perdagangan dan jasa.

Lalu lintas pusat perdagangan dan jasa yang telah dialokasikan seluas 125,450 Ha atau 5 % dari luas tanah yang ada yaitu seluas 2.509,068 Ha belum seluruhnya terbangun. Sejalan dengan hal ini menurut seorang staf kecamatan Banyumanik mengatakan bahwa sering terjadi ketidak sepakatan harga tanah antara pembeli dan pemilik tanah sehingga menyebabkan lahan tidak terbangun.

3. Pusat rekreasi

Ruang terbuka dalam kota biasanya dianggap sebagai kawasan rekreasi kawasan ini dibagi dalam beberapa kategori seperti tempat bermain untuk anak-anak dan untuk orang dewasa (Arthur B Gallian, 1944 : 34) pada Kecamatan Banyumanik belum terlihat adanya pembagian katageri dimaksud. Tempat rekreasi anak-anak dan dewasa masih dalam satu ruang, padahal ruang-ruang yang

dibagi moment katagori dimaksud agar orang-orang benar-benar bisa menikmati rekreasi. Bila dikaitkan dengan posisi Kecamatan Banyumanik sebagai posisi penyangga kota Semarang tentu banyak para pendatang untuk benar-benar ingin menikmati hari libur kerjanya dengan berekreasi oleh karena itu diperlukan suatu keadaan yang aman dan nyaman. Untuk menunjang kehidupan yang nyaman yang dibutuhkan oleh masyarakat tersebut pemerintah telah mengatur tentang daerah untuk tujuan rekreasi di dalam suatu kebijakan dan telah dilaksanakan didalam pembangunan. Sebagai pusat rekreasi di wilayah Kecamatan Banyumanik terdapat banyak tempat hiburan dan gedung-gedung pertemuan serta hotel yang dapat menunjang.

Penulis melihat bahwa kawasan-kawasan untuk kegiatan rekreasi belum dapat dikembangkan secara maksimal, artinya kegiatan rekreasi jumlahnya masih terbatas.

Oleh karena itu Pemerintah Kota dan swasta perlu lebih berupaya dalam meningkatkan fasilitas yang dibutuhkan bagi kegiatan rekreasi termasuk sarana dan prasarana pendukung seperti jalan, telekomunikasi, dan peralatan rekreasi yang sesuai

dengan jenis kegiatan rekreasi seperti, rekreasi arung jeram, dan rekreasi agro wisata dan lain sebagainya.

Selain hal tersebut diatas Banyumanik juga memiliki pusat pendidikan walaupun khusus Pegawai Negeri, juga terdapat kantor arsip Nasional serta Perguruan Tinggi Swasta terkemuka.

Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 1999 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota di Kecamatan Banyumanik, pada dasarnya belum sepenuhnya dapat dilaksanakan karena beberapa factor tertentu kurang mendukung pelaksanaan atau Implementasi kebijakan tersebut.

Menurut penjelasan Drs Martais Daily, Kepala Seksi Pemerintahan Kecamatan Banyumanik mengatakan bahwa :

" Rencana Detail Tata Ruang Kota untuk Kecamatan Banyumanik kurang sosialisasi, sehingga kelompok sasaran terutama penduduk kurang mengetahuinya dengan jelas. Kalau dibilang tidak jalan sama sekali ya tidak mungkin sebab ada pula orang yang memakai ijin bangunan, namun secara umum dapat dikatakan tidak jalan.

Soal ada ruang terbuka atau konservasi dipakai real estate juga masih ada itu kembali kepada kebijakan yang diatas. Beberapa waktu yang lalu memang ada rencana untuk mengembangkan Dinas yang khusus menangani semacam Rencana Detail Tata Ruang, dan bahkan gedungnyapun telah disiapkan tetapi saya kurang jelas sampai sekarang belum terwujud.

Untuk tingkat Kecamatan yang ada baru Cabang Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, Dinas Pendapatan khusus Samsat, Perusahaan Listrik Negara (PLN) dan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM).

Menurut Hamas Ganny, Wakil Ketua DPRD Kota Semarang mengatakan bahwa :

" Rencana Detail Tata Ruang Kota ditingkat Kota Semarang saja tidak berjalan sebagaimana semestinya, seperti terlihat pada pembangunan tambahan Hotel Siliwangi, jelas-jelas menyimpang dari rencana yang telah ditetapkan. Begitu pula pembangunan perumahan elite Bukit Regency di Ngesrep selain melanggar rencana, juga keberanian pengembang yang luar biasa menempati lahan resapan air yang setiap saat terancam longsor".

Dengan melihat pernyataan dan uraian diatas berarti Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik yang dituangkan dalam Perda Nomor 8 tahun 1999 belum berjalan sebagaimana mestinya.

Hampir senada dengan pendapat kedua sumber informasi tersebut diatas Ketua Komisi B DPRD Kota Semarang Ir. Bambang Purnomo mengatakan bahwa :

"Kebiasaan masa lalu masih sangat melekat di masyarakat kita, sehingga untuk mengetahui Perda ataupun Peraturan yang ada ditingkat Kota maupun di tingkat Kecamatan masih terkesan takut dan sulit sehingga penduduk atau masyarakat selalu bersikap pasif. Mengenai Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik jelas masih jauh dari harapan seperti apa yang diinginkan oleh Perda Nomor.8 tahun 1999.

Kalau dilihat isi Perda tersebut memang kelihatan belum menembus jauh kesasaran dan terkesan masih global, sehingga Implementasinya akan menjadi bias. Selain itu banyak factor yang ikut bermain sehingga rencana belum berjalan dengan baik".

Menurut Hartono seorang anggota REI Semarang menyatakan bahwa :

"Secara umum perjalanan Rencana Tata Ruang di Kecamatan Banyumanik masih kurang memuaskan karena apapun yang terjadi dilapangan tidak ada langkah dari Pemerintah Kota, sehingga kelihatan Rencana tinggal rencana dan tanpa sesuatu dilapangan, selain itu aparat yang mengurus ini masih kelihatan kurang serius, untuk itu perlu aparat yang bertindak sebagai pengawas pada level bawah'.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa, Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik belum berjalan sesuai rencana dan ada beberapa factor yang mempengaruhi sehingga belum dapat diharapkan hasil Implementasinya.

C. Faktor Kelembagaan.

Fenomena atau faktor yang paling berpengaruh pada implementasi RDTRK Kecamatan Banyumanik adalah ketersediaan organisasi. Organisasi dimaksud adalah unsur pelaksana teknis dari kebijakan RDTRK. Sesuai dengan temuan dilapangan bahwa organisasi teknis pelaksana dalam hal ini DTK (Dinas Pemukiman dan Tata Ruang) belum dibentuk setelah empat tahun Pola Dasar Pembangunan Kota Madia Semarang di Keluarkan tahun 1999. Organisasi yang melaksanakan pelaksanaan, dan pengawasan akan RDTRK oleh Walikota dipercayakan kepada Bappeda Kota Semarang. Secara organisasi Bappeda tidak memiliki kewenangan (

outhoritas) untuk menyelenggarakan kebijakan (Rural) sebab Bappeda hanya unsur staf yang membantu Walikota dalam hal perencanaan, walaupun ada keterkaitan antara tugas yang diemban Bappeda dan RDTRK, hal tersebut hanya sebatas perencana proyek pembangunan yang memanfaatkan ruang wilayah.

Sekalipun Bappeda Kota mendapatkan pelimpahan wewenang dari Walikota Semarang, akan tetapi dalam operasionalnya Bappeda hanya melaksanakan setengah hati, sebab tugas penyelenggaraan RDTRK hanya merupakan tugas tambahan yang diberikan. Hal ini berimplikasi pada pelaksanaan RDTRK Kecamatan Banyumanik terutama dimaksud dari kemitraan aparat pelaksana dalam menegakkan garis kebijakan yang tertuang dalam RDTRK Nomor: 8 tahun 1999.

Hasil wawancara dengan masyarakat yang mendapat ijin membangun (IMB) sewaktu kewenangan tersebut berada di Bappeda diperoleh keterangan bahwa : " masyarakat yang mau membangun rumah dengan mudah mendirikan perumahan sekalipun belum terbit IMB dari Pemerintah Daerah ". Keberanian tersebut diakibatkan dengan lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh aparat Pemerintah dalam hal ini Bappeda. Walaupun ada warga masyarakat yang melanggar ketentuan

peruntukan tanah / lahan biasanya memilih untuk diatur. wawancara dengan beberapa sumber informasi (2002)

Berangkat dari laporan diatas maka faktor ketersediaan organisasi pelaksana merupakan salah satu penyebab lemahnya implementasi RDTRK Kecamatan Banyumanik.

Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik menurut beberapa orang sumber informasi selain sumber yang terdahulu seperti Lurah Sronдол Wetan, Lurah Pedalangan, dan Lurah Banyumanik juga menganggap implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik kurang berhasil dan terkesan hanya untuk orang atas saja.

Bahwa salah satu factor yang menimbulkan kegagalan Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik, karena belum adanya Badan atau Organisasi yang dibuat khusus sebagai pelaksana Implementasi, sehingga tidak ada sosialisasi, koordinasi antara petugas Kecamatan dengan instansi yang terkait, apalagi pengawasan.

Lebih lanjut Martais mengatakan bahwa :

" Kalau diperhatikan dengan seksama walaupun isi atau rencana dari Perda Nomor.8 tahun 1999, kelihatan masih belum terlalu focus kalau saja dibuatkan suatu seksi atau lebih baiknya satu Organisasi Pelaksana setingkat dengan kantor Kecamatan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, saya yakin rencana (RDTRK) akan berjalan lebih baik dan Pemerintah

akan memperoleh manfaat yang lebih, terutama dari ijin bangunan atau ijin-ijin yang terkait dengan itu”.

Kelembagaan itu sangat penting karena dapat melaksanakan fungsinya yang antara lain melakukan koordinasi, integrasi, sosialisasi dan sinkronisasi. Oleh karena itulah kalau ingin suatu rencana dapat berhasil maka harus ada koordinasi antar instansi terkait.

Sosialisasi juga diperlukan untuk menumbuhkan kesadaran dan ketaatan kelompok sasaran.

Kepala Kelurahan Padangsari Ivo Prayudi, SH mengatakan bahwa :

“ Masyarakat kelurahan akan bersifat apatis terhadap rencana apa saja termasuk Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik, dengan alasan tidak mengetahui, tidak ada yang menindak, dan bahkan bertanya saja tidak ada. Dengan kata lain rencana ada hanya di tingkat atas dan belum tentu boleh diketahui di tingkat bawah.

Kalau mau Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik dapat ditaati oleh masyarakat pemerintah kota harus berani mengeluarkan dana untuk menyediakan organisasi ditingkat Kecamatan kalau perlu ditingkat Kelurahan sekalipun. Kalau hal ini dapat dipenuhi Pemerintah Kota akan memetik hasilnya jauh lebih banyak.

Mengikutsertakan masyarakat dalam pengawasan implementasi suatu rencana akan memberikan hasil yang jauh lebih positif ketimbang masih sentralisasi di tingkat pemerintah kota.

Masih menurut pendapat Prayudi bahwa :

“Sudah saatnya pemerintah kota berani dengan tegas *membreak down* beberapa tugas dan tanggung jawab ketingkat lebih bawah hingga level

yang paling bawah dalam pemerintahan. Mengikutsertakan masyarakat sebagai pion pembangunan kota dengan disertai tugas dan tanggungjawab tidak menutup kemungkinan akan lebih baik”.

Juga menurut Arif dari REI Jawa Tengah mengatakan bahwa :

“Bahwa sangat perlu dibentuk suatu organisasi di tingkat paling bawah sehingga rencana dari atas dapat ditaati dan kalau perlu aparat dapat menindak para pelanggar rencana ruang”.

Sependapat dengan pendapat diatas seorang tokoh masyarakat, pensiunan Pegawai Negeri Drh Soekarno mengatakan bahwa :

“ Kalau bicara rencana tata ruang kelihatannya hanya ada diatas meja saja sedangkan prakteknya sangat jauh dari rencana, dan siapa dan bagaimana rencana itu dilakukan dilapangan tidak ada yang tahu. Jadi butuh pelaksana atau pengawas lapangan untuk itu biar ini dapat berjalan dengan baik.

Melihat pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa pembentukan organisasi khusus sebagai implementator yang dilengkapi dengan sumberdaya manusia yang potensial, dan sumber dana yang memadai dan sarana serta prasarana organisasi lainnya niscaya pelaksanaan/ Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik akan berjalan dengan baik dan Pemerintah Kota serta Pemerintah

Kecamatan akan dapat memetik hasil, dan pada akhirnya akan dapat mensejahterakan rakyat secara adil dan bermanfaat sesuai tujuan dari RDTRK.

D. Faktor diluar kelembagaan.

Selain factor kelembagaan dan beberapa factor lainnya, maka factor diluar kelembagaan yang beraneka ragam coraknya juga turut mempengaruhi Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota sehingga Implementasi tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Kegagalan Implementasi diluar factor kelembagaan seperti pertambahan penduduk terlalu tinggi akan membawa imbas kepada factor lain karena sudah melewati batas yang diinginkan oleh rencana.

1. Faktor pertambahan /Ledakan Penduduk.

Kota (urban) dengan segala fungsinya merupakan daya tarik yang cukup kuat bagi penduduk daerah belakang (Rural People) untuk datang ke kota. Ada beberapa faktor yang menyebabkan penduduk daerah belakang datang ke kota antara lain :

- a. Sebagai tempat rekreasi
- b. Sebagai tempat mencari pekerjaan
- c. Sebagai tempat menuntut ilmu (Pendidikan) dan sebagainya.

Daya tarik kota sebagai tempat mencari pekerjaan dan menuntut ilmu adalah dua faktor determinan mempengaruhi daya tampung kota. Sehingga pada ambang batas tertentu, kota tidak mampu lagi menyediakan lahan sebagai tempat berbagai kebutuhan masyarakat (terjadi gejala urbanisasi) Keadaan yang demikian akan menuntut pemerintah kota berfikir ekstra dalam mensiasati luas lahan yang semakin hari semakin sempit dan kebutuhan akan lahan semakin hari semakin besar.

Seperti halnya dengan Kecamatan Banyumanik yang berbatasan langsung dengan Kota Semarang, sangat jelas berdampak langsung terhadap daya tarik Kota Semarang. Semarang dengan segala fasilitas dan kemegahannya menjadikan masyarakat dari luar kota ingin datang ke Semarang untuk sekedar melancong (rekreasi). Tetapi kenyataannya lain juga menunjukkan banyak orang yang datang ke Semarang mengadu nasib ironisnya para pendatang tersebut berasal dari pedesaan yang notabene tidak memiliki pendidikan dan skill yang memadai untuk dapat diterima pada pekerjaan formal, akibatnya diantara mereka yang bertahan di Kota Semarang memilih pekerjaan informal untuk memperoleh penghasilan. Selain para pendatang yang kurang, juga terdapat sekelompok masyarakat yang berpendidikan

mencoba mengadu nasib ke Kota Semarang. Kecenderungan seperti ini menyebabkan pertumbuhan penduduk kota Semarang sampai dengan tahun 1997 berkisar 0,97 % per tahun dengan jumlah penduduk tetapi waktu itu berkisar lebih kurang sebesar 1.261.929 Jiwa. Pertumbuhan yang demikian tinggi 5 tahun kemudian 2001 penduduk Kota Semarang meningkat menjadi 1.322.320 jiwa, pada malam hari, tetapi penduduk di siang hari mencapai 1.500.000 jiwa. Sehingga wilayah Kota Semarang tidak mampu lagi menampung jumlah penduduk yang demikian meningkatnya.

Dampak langsung dari ledakan penduduk Kota Semarang adalah mengalirnya penduduk ke daerah kota terutama Kecamatan Banyumanik. Pada tahun 1997 Kecamatan Banyumanik hanya dihuni oleh 96.152 jiwa, pada tahun 2001 telah menjadi 104.578 jiwa atau meningkat rata-rata 2,5% per tahun.

Sama halnya dengan Kota Semarang beban penduduk akan bertambah di siang hari dengan adanya beberapa kantor Pemerintah, Sekolah dan Pabrik-pabrik seperti Jamu Jago, Kubota, Swalayan Ada, Sarinah dan berapa tempat hiburan, yang didatangi oleh para pekerjanya atau para pengunjung. Akibatnya akan terjadi kemacetan lalu lintas, meningkatkan kriminalitas dan gangguan soisial lainnya.

Meningkatnya jumlah penduduk yang demikian tinggi jelas sangat berpengaruh pada pelaksanaan RDTRK Kecamatan Banyumanik terutama dalam hal pemanfaatan lahan, dimana luas lahan tetap atau bahkan akan semakin berkurang, karena dipakai untuk penyediaan sarana dan prasarana perumahan, bahkan sering masyarakat yang datang tidak lagi memperhatikan aspek keserasian lahan dengan kegiatan yang dilakukannya.

Dengan demikian maka ledakan penduduk (urbanisasi) fenomena yang akan berpengaruh terhadap kebijakan RDTRK pada setiap wilayah perkotaan.

Di Kecamatan Banyumanik penambahan penduduk cukup tinggi dan bahkan dapat dikatakan ledakan penduduk karena diatas rata-rata Kota Semarang (0,97%) dibanding Kecamatan Banyumanik (2,5 %):

Menurut Dra Elyze Simanjuntak Kepala Seksi Pelayanan Umum yang didampingi oleh Sri Rahayu Kepala Sub Seksi Pelayanan Kependudukan Kecamatan Banyumanik bahwa :

" Kalau dilihat dari data statistik penambahan penduduk di Kecamatan Banyumanik cukup tinggi bisa 2.600 jiwa pada tahun 2001. Disamping itu kepadatan penduduk Kecamatan Banyumanik sebesar 3.771 jiwa per Kilo meter persegi, juga masih diatas kepadatan rata-rata Kota Semarang yang hanya 3.559 pada tahun 2001. Pertambahan ini akan membawa konsekwensi, akan

meningkatnya kebutuhan masyarakat. Seperti perumahan, dan kebutuhan hidup lainnya. Yang paling menarik di Kecamatan Banyumanik adalah jumlah penduduk yang bekerja tidak tetap jumlahnya cukup tinggi sehingga stabilitas ekonomi keluarga kurang dapat dipertahankan.

Menurut Soekarno : tentang bertambahnya penduduk Banyumanik begitu pesat dibandingkan kecamatan lain karena adanya Kampus Universitas Diponegoro di Tembalang dan juga perumahan tumbuh subur sehingga pada akhirnya akan membawa dampak social danlain sebagainya. Jadi penambahan penduduk tetap membawa resiko bagi suatu wilayah.

Tabel – 10
**Jumlah penduduk
Kecamatan Banyumanik**

Tahun	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Jumlah Penduduk	96.152	97.818	99.607	101.978	104.578	113.374
Kenaikan		1,73 %	1,83 %	2,38 %	2,54 %	2,5 %

Sumber : BPS Kota Semarang 2002

Dari tabel diatas dapat dilihat dengan jelas dari tahun ke tahun pertumbuhan penduduk di Kecamatan Banyumanik terus melaju naik.

Dari tabel diatas dapat dilihat penambahan penduduk Kecamatan Banyumanik cukup signifikan pertumbuhannya dan lebih tinggi dari rata-rata pertumbuhan Kota Semarang yang pada tahun 2001 hanya

berkisar 0,97 % sedangkan Kecamatan Banyumanik mencapai 2,5 % per tahunnya.

Tabel - 11
Perbandingan
Proyeksi jumlah penduduk dalam rencana dan kenyataan
Pada tahun 2002

No	Kelurahan	Proyeksi 2005	2002	Biasa	Sedang	Tinggi
1	Tinjomoyo	10.325	10.033			
2	Ngesrep	11.786	13.311			1.525
3	Sron dol Wetan	21.163	22.974			1.811
4	Sron dol Kulon	8.506	11.638			3.132
5	Sumurboto	5.460	8.278			2.818
6	Pedalangan	8.445	9.187			1.042
7	Padangsari	14.149	14.943		794	
8	Banyumanik	6.870	7.009	139		
9	Pudakpayung	8.094	9.984			1.890
10	Gedawang	2.826	3.465		639	
11	Jabungan	2.243	2.552	309		
	Jumlah	99.867	113.374			14.417

Sumber : Laporan bulan di Kec. Banyumanik bulan September 2002.

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa Kelurahan Banyumanik dan Jabungan merupakan Kelurahan yang rendah pertumbuhannya,

sedangkan Kelurahan Gedawang dan Kelurahan Padangsari termasuk katagori pertumbuhan penduduk pertumbuhan sedang, sedangkan kelurahan lainnya tergolong dalam pertumbuhan yang tinggi. Disimpulkan bahwa penambahan penduduk di Kecamatan Banyumanik tinggi dan cenderung sangat tinggi karena rata-rata pertumbuhan diatas angka seribu jiwa per tahunnya. Dan juga telah melewati proyeksi penduduk Kecamatan Banyumanik hingga 2005 yang diperkirakan mencapai 99.867 jiwa sedangkan baru tahun 2002 (September 2002) jumlah penduduk sudah mencapai 113.374 jiwa. Tentunya penambahan ini akan mempengaruhi ketersediaannya lahan dan peruntukannya.

2. Daya dukung wilayah.

Daya dukung wilayah adalah kemampuan fisik untuk mendukung perikehidupan manusia dan mahluk hidup. Pertumbuhan penduduk yang meningkat harus diimbangi dengan penyebaran yang merata sehingga penataan ruang dapat dilakukan secara efektif dan efisien. Aktifitas sosial ekonomi yang merupakan kegiatan masyarakat kota mesti dilakukan secara seimbang dengan memperhatikan kelestarian lingkungan sehingga RDTRK yang menjadi acuan dalam pembangunan daerah dapat dilaksanakan dengan tidak merusak

kemampun lingkungan. Lingkungan yang tidak seimbang akan menimbulkan krisis lingkungan.

Masih tertutupnya pemerintah terhadap suatu rencana apalagi itu menyangkut hajat orang banyak akan membawa dampak yang kurang menguntungkan dalam pelaksanaan rencana pemerintah. Tidak adanya pengawasan dan penduduk terus bertambah membawa konsekuensi logis atas ketersediaannya lahan. Perumahan tanpa IMB IMB melanggar batas koefisien batas bangunan dan sebagainya” masih menurut Soekarno dari Banyumanik.

Realitas Kecamatan Banyumanik menunjukkan tidak ada keseimbangan antara pusat-pusat pengembangan fungsi kota dari ke empat fungsi kota yang dikaitkan dengan pemanfaatan wilayah kecamatan sebagaimana pada uraian terdahulu, maka pusat pemukiman penduduk masih merupakan masalah yang serius. Hal ini ditandai dengan munculnya perumahan-perumahan yang terkonsentrasi pada tempat-tempat tertentu, akibatnya muncul perumahan yng kurang tertata rapi demikian pula dengan kebersihan lingkungan.

Menurut pengamatan penulis bahwa pada pusat kota disetiap kelurahan memiliki jumlah penduduk yang besar dikarenakan pada

pusat-pusat kota memiliki berbagai fasilitas yang menunjang kehidupan sebuah kota, seperti tersedianya pertokoan terminal fasilitas pendidikan Taman Kanak-Kanak/Sekolah Dasar/Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama dan Sekolah Lanjutan Tingkat Atas. Terkonsentrasinya penduduk pada daerah pusat kota berkait erat dengan daya dukung wilayah (ruang) yang tidak seimbang dengan penggunaannya. Penggunaan ruang fisik dimaksud berkait erat dengan perkembangan berbagai masyarakat, seperti kegiatan ekonomi , perdagangan, pendidikan, sosial dan sebagainya.

Tabel – 12

**Peruntukan tanah di Kecamatan Banyumanik
Hingga tahun 2001**

No	Kegunaan lahan Perda No 8/99	Proyeksi dalam ha	Kegunaan dalam ha
1.	Pemukiman	900,905	926,10
2.	Perdagangan dan Jasa	12,720	12.085
3.	Fasilitas Umum	238,401	235,20
4	Campuran	172,030	175,45
5	Pertanian & Konservasi	826,434	673,62
6	Jaringan Jalan	250,345	105,03
7	Kawasan Militer	108,200	113,10

Sumber : BPS Kota Semarang

Memperhatikan data diatas maka penggunaan lahan di wilayah Kecamatan Banyumanik dalam prakteknya dilapangan atau Implementasinya sudah tidak sesuai lagi dengan peruntukannya kalau dilihat dari Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik dan terkesan luas wilayah berbeda dengan data dari Badan Pusat Statistik Kota Semarang. Dengan demikian kedepan ketersediaan lahan tidak lagi dapat mendukung Implementasi Rencana Detail tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik sesuai Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 1999.

E. Diskusi.

Keberhasilan Implementasi Kebijakan sangat dipengaruhi oleh beberapa factor sebagaimana menurut beberapa pendapat para ahli antara lain mengatakan ; karena analisis mengenai implementasi berdasarkan dari pada asumsi implementasi kebijakan melibatkan dan dipengaruhi oleh segala ragam fenomena dan faktor (Sudyono, 1992 : 63). Implementasi kebijakan juga berkaitan dengan faktor manusianya dengan berbagai latar belakang aspek sosial budaya dan sebagainya (Sunggono, 1994 : 145). Dengan demikian fokus analisisnya adalah mengenai faktor-faktor atau fenomena-fenomena yang terlibat dan berpengaruh dalam proses kebijakan.

Mazmanian dan Sabatier berpendapat bahwa : Proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan social yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat; dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan (positif) maupun yang tidak diharapkan (negatif).

Demikian pula pendapat Smith Quede factor yang harus diperhatikan dalam mengkaji Implementasi adalah (1) Kebijakan, (2) Faktor lingkungan dan (3) Kelompok sasaran serta 94) yang paling penting adalah Organisasi pengimplementasi.

Masih banyak para Ahli, seperti Edwards III, Grindle yang sependapat dengan para ahli diatas bahwa factor kelembagaan seperti adanya Organisasi khusus sebagai pengimplementasi Kebijakan sangatlah berpengaruh terhadap keberhasilan Implementasi. Begitu pula factor non kelembagaan seperti seperti faktor lingkungan pertumbuhan penduduk, daya dukung wilayah atau lingkungan juga tidak kalah pengaruhnya terhadap keberhasilan Implementasi.

Oleh karena itu belum berhasilnya Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik, adalah karena factor-faktor seperti tersedianya Organisasi Pelaksana belum di realisasikan oleh Pemerintah Kota sehingga rencana berjalan tanpa sosialisasi dan pengawasan. Faktor penambahan penduduk yang begitu cepat dimana jumlah penduduk hingga tahun 2002 saja sudah melebihi atau melampaui target atau proyeksi dari Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik. Dan akhirnya peruntukan lahan atau ruang juga ikut terpengaruh karena kurang pengawasan dari aparat dan bertambahnya penduduk begitu pesat.

Selain pendapat para ahli dapat juga disimak beberapa pendapat para kepala Kelurahan dan Staf Kecamatan serta Tokoh Masyarakat serta anggota REI Semarang Jawa Tengah, bahwa ada beberapa factor yang paling dominant mempengaruhi Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik sehingga kurang berhasil di lapangan. Faktor yang paling dominan adalah faktor tidak adanya pelaksana dilapangan dan juga penambahan penduduk yang begitu tinggi dan akhirnya mengurangi kemampuan daya dukung wilayah.

Jadi antara Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik dipengaruhi oleh ketersediaan Organisasi Pelaksana (factor

kelembagaan). Dan Implementasi Rencana Detail tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik dipengaruhi oleh penambahan penduduk yang tidak signifikan dengan proyeksi dalam Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik. Serta Dukungan wilayah atau ketersediaan lahan atau ruang ada hubungan dan saling mempengaruhi. Begitu pula antara ketersediaan Organisasi, kelompok sasaran atau penduduk masih saling terkait dan saling mempengaruhi dalam rangka Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik. Dan antara ketersediaan Organisasi Pelaksana dan penambahan penduduk atau kelompok sasaran dengan dukungan wilayah juga saling memiliki hubungan dan masing-masing factor tersebut saling mempengaruhi dalam Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik.

Dengan demikian dapat disebutkan bahwa factor ketersediaan Organisasi Pelaksana, Pertambahan penduduk dan dukungan wilayah satu sama lain memiliki hubungan dan saling mempengaruhi, serta ketiganya juga memiliki hubungan dan pengaruhi terhadap Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik sesuai dengan Peraturan daerah Nomor 8 tahun 1999 Pemerintah Kota Semarang.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN.

Peraturan Daerah Nomor. 8 tahun 1999 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik, sebagai pedoman dalam setiap langkah kegiatan pembangunan yang menggunakan ruang atau lahan dalam mewujudkan fungsi kota dalam implementasinya belum berjalan sebagaimana mestinya, dapat dilihat seperti :

1. Sebagai tempat pemukiman,

Dimana dalam pembangunan pemukiman masih terlihat adanya kesenjangan antara bangunan pemukiman yang dibangun sendiri oleh penduduk dengan yang dibangun oleh pengembang, terutama dalam penyediaan sarana dan prasarana. Dan bahkan juga masih adanya pelanggaran aturan yang ada tentang batas bangunan dan sebagainya.

2. Pusat perdagangan dan jasa,

Adanya kawasan campuran pemukiman dengan perdagangan dan jasa yang masih belum sesuai dengan rencana dan juga investor tidak

menyisakan lahannya untuk fasilitas parkir sehingga menimbulkan kemacetan lalu lintas dan sebagainya.

3. Pusat pendidikan,

Sebagai pusat pendidikan sebagai suatu kemajuan, namun juga menimbulkan beberapa masalah social lainnya, seperti penambahan penduduk yang begitu besar, kemacetan lalu lintas.

4. Sebagai pusat rekreasi,

Fungsi kota lainnya yakni menjadikan kecamatan Banyumanik sebagai pusat budaya dan rekreasi masih perlu ditingkatkan melalui penyediaan sarana dan prasarana sebagai daerah tujuan rekreasi dan pusat budaya. Terbatasnya penyediaan taman terbuka di pusat – pusat kota merupakan kendala tersendiri bagi masyarakat biasa di daerah pinggiran kota. Hal ini dikarenakan tidak mempunya masyarakat untuk menikmati taman terbuka yang letaknya jauh dari tempat tinggal mereka. Oleh karena itu masyarakat biasanya pergi ke daerah pantai atau ke gunung yang jaraknya tidak terlalu jauh dan tidak membutuhkan biaya besar.

Faktor yang mempengaruhi implementasi ke empat fungsi kota Kecamatan Banyumanik diatas yang merupakan perwujudan dari

implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain :

1. *Faktor kelembagaan*, seperti tersedianya Organisasi khusus yang menangani dan bertanggung jawab penuh atas keberhasilan Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik.

2. *Faktor non kelembagaan*.

Selain factor kelembagaan factor non kelembagaan juga ikut mempengaruhi keberhasilan Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik, seperti factor

a. *Ledakan penduduk atau pertumbuhan penduduk* juga sangat berpengaruh terhadap penggunaan lahan, baik itu untuk pemukiman atau untuk kepentingan lainnya terutama munculnya perumahan-perumahan yang kurang memperhatikan aspek tata guna lahan sebagaimana yang diatur dalam Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik.

b. Dan akhirnya *factor kemampun ruang fisik kota* atau daya dukung wilayah Kecamatan Banyumanik dalam menampung berbagai aktifitas pembangunan yang berkait dengan penggunaan fisik wilayah Kecamatan Banyumanik juga merupakan salah satu faktor yang berpengaruh atas keberhasilan Implementasi.

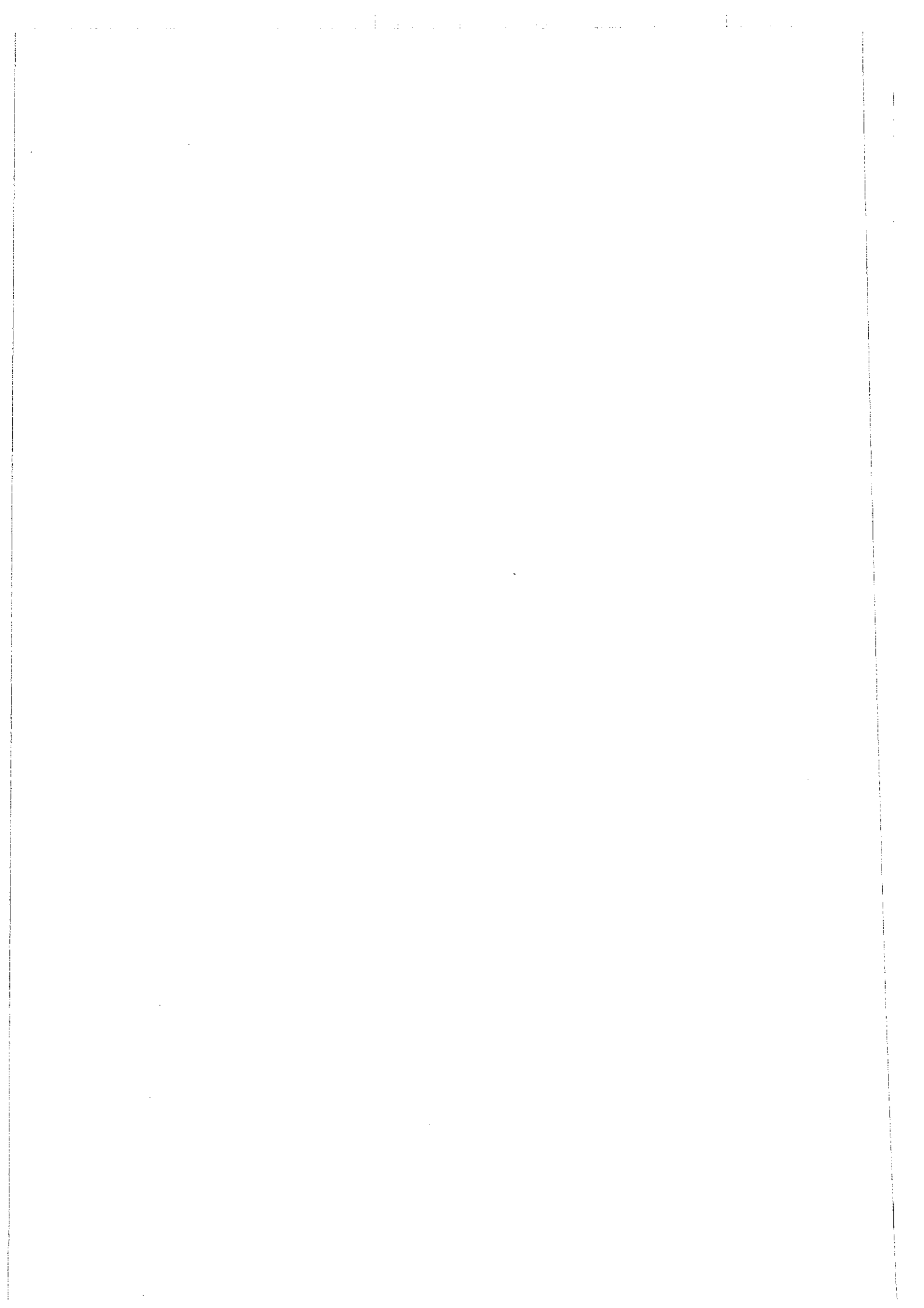
B. Saran – saran

Sebagaimana diuraikan bahwa kebijakan Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik belum terimplementasi dengan baik (pelaksanaan masih rendah) hal ini tercermin dari pelaksanaan aktifitas pembangunan yang menggunakan ruang fisik kota Kecamatan Banyumanik belum sesuai dengan ketentuan yang ditentukan dalam Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik. Upaya untuk memperbaiki Implementasi Rencana Detail Tata Ruang Kota Kecamatan Banyumanik sesuai yang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor. 8 tahun 1999 perlu ditempuh langkah-langkah sebagai antara lain berikut : (merupakan saran penulis).

1. Pada perencanaan fungsi kota (pemukiman, perdagangan dan jasa, Kota ilmu pengetahuan serta budaya perlu melibatkan masyarakat dan , Tokoh masyarakat). Keterlibatan masyarakat pada tingkat perencanaan ini akan memberikan rasa ikut memiliki pembangunan yang dilaksanakan walaupun keterlibatan masyarakat pada tingkat pelaksanaannya telah diatur dalam Perda Nomor 8 tahun 1999. Berupa penyertaan moral dan keikutsertaan dalam mematuhi peraturan yang ada namun keterlibatan dalam perencanaan dan pelaksanaannya akan memotifasi masyarakat untuk melaksanakan Perda dimaksud.

2. Pemerintah Kota perlu lebih mempertegas sanksi bagi masyarakat yang melaksanakan kegiatan pembangunan fisik yang menyalahi atau menyimpang dari ketentuan Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) Kecamatan Banyumanik. Untuk itu fungsi pengawasan pembangunan baik melalui IMB atau pengawasan langsung kelapangan perlu terus dilakukan secara benar.
3. Bagi setiap penduduk yang mau bermukim diwilayah Kecamatan Banyumanik perlu diketahui datanya sehingga jumlah pertumbuhan penduduk setiap tahunnya dapat diketahui dengan pasti. Hal ini penting terutama dalam kaitannya dengan perencanaan perumahan penduduk.
4. Pemerintah Kota Semarang dalam menyusun Peraturan daerah seyogyanya memperhatikan dan mempergunakan data yang akurat sehingga estimasi kedepan diharapkan lebih baik.
5. Perlu adanya evaluasi secara periodik atas pelaksanaan Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) Kecamatan Banyumanik, dengan membentuk Organisasi, kalau perlu melibatkan Instansi seperti Bappeda sehingga diketahui secara lebih dini berbagai kendala yang timbul terkait dengan Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) tersebut. Bila isi Rencana Detail Tata Ruang Kota kurang sesuai lagi

dengan perkembangan sebagai akibat meningkat aktifitas masyarakat maka pelaksanaan revisi atas Rencana Detail Tata Ruang Kota tersebut dapat menjadi suatu agenda bagi Pemerintah Kota Semarang sebagai penanggungjawab pembangunan kota.

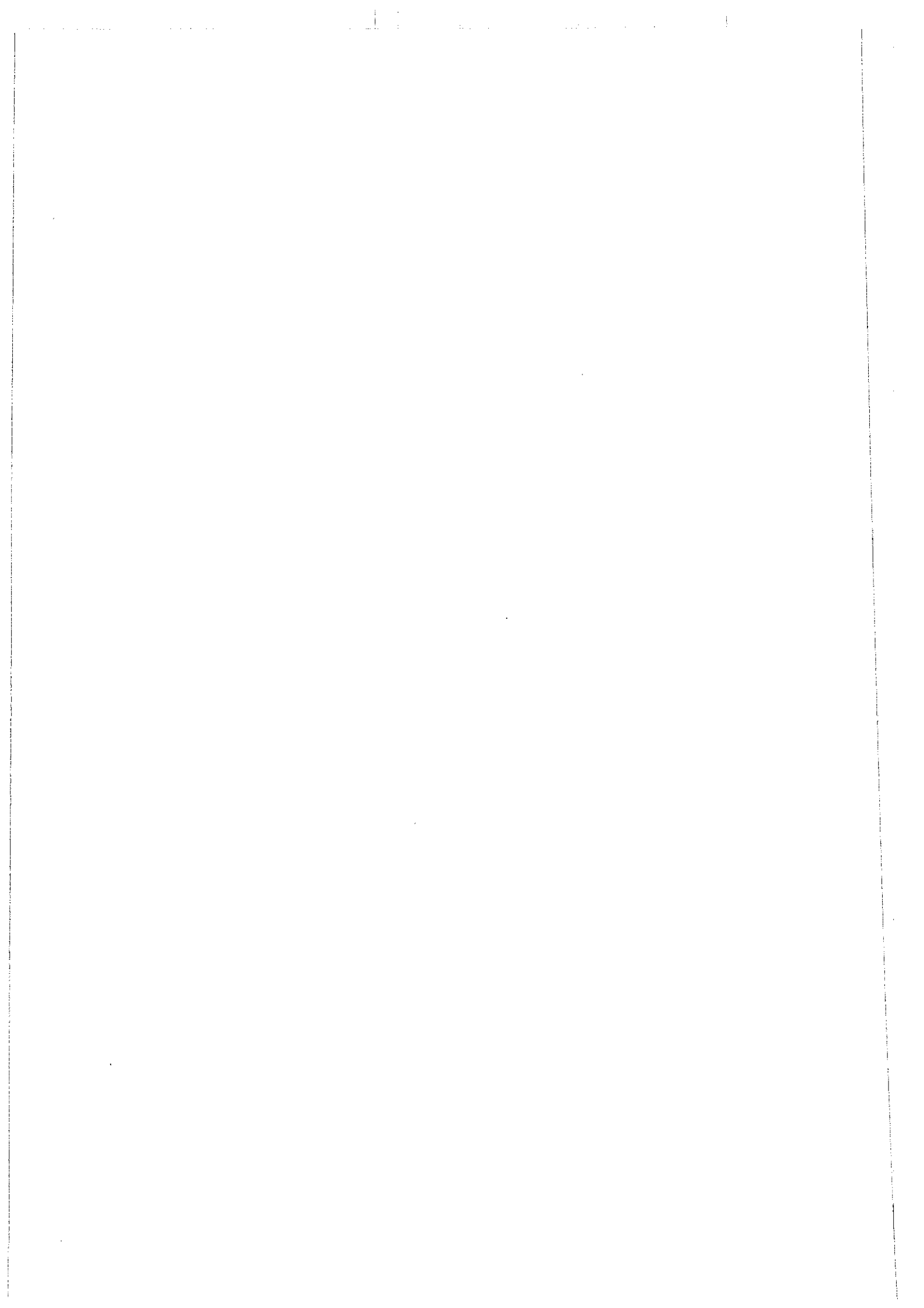


DAFTAR PUSTAKA

- Bungin Burhan, 2003, *Analisis Data Penelitian Kualitatif*, Pt Raya Grafindo Persada, Jakarta.
- Danim Sudarwan, 2002, *Menjadi Peneliti Kualitatif*, Pustaka Setia, Bandung.
- Dunn, WN 1994, *Public Policy Analysis , An Introduction*, Prentice Hall Internatiance, New Jersey.
- Danim, S 1997, *Pengantar Studi Penelitian kebijakan*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Dayan, Anto 1995, *Pengantar Metoda Statistik*, LP3ES jilid I dan II cetakan kedelapan belas, Jakarta
- Edward, III. G. C, 1980, *Implementing Public Policy*, Congresional Quarterly Press, Washington D.C
- Gibert. A dan Gulger. J, 1996, *Urbanisasi dan kemiskinan di dunia ketiga (terjemahan Nasikun)*, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Grindle, Meriles. S (Ed), 1980, *Politics and Policy Implementasition in the third. World*. New Jersey : Princention University Press.
- Gibson James. L, Ivancevich John N, Donnelly Jr James H, 1996, *Organisasi ; Prilaku, Struktur dan proses*, jilid 1 cetakan 1, Binarupa Aksara, Jakarta
- Jones Charles, 1996, *Pengantar Kebijakan Public (terjemahan K. Istanto*, PT. Raja Grafindo Persada Cet. II , Jakarta.
- Salim Emil. 1986 *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, jilid I cetakan Pertama, Lp3ES, Jakarta
- Suracmad, W 1998 *Pengantar Penelitian Ilmiah*, Edisi ke tujuh, Cetakan ke 3 ulang, Tarsito, Bandung
- Sujamto, 1992 *Otonomi Birokrasi Partisipasi*, Dahar Prize, cetakan ke 2 Semarang.



- Suharsini, Arikunto , 1997, *Prosedur Peneillitian suatu pendekatan praktek*, Rineka Cipta, Jakarta
- Sadiman A, Walizer MH, Wiener P, 1991 *Metoda dan Analisis Penelitian*, Jilid 1 cetakan kedua, Jakarta.
- , 1991, *Metoda dan Analisis Penelitian*, Jilid 2 cetakan kedua, Jakarta.
- Supriadi Dedi, Musthafa Bachrudin, 2002, *Penelitian Kualitatif*, Pt Dunia Pustaka Jaya, Jakarta.
- Mazmanian Daniel A & Paul A Sabatier 1985 , *Implementation dan public policy*, Dallas, Texas The Scott Frresment & Company.
- Muhadjir, Noeng H, (1996) *Metoda Penelitian Kualitatif*, Edisi III cetakan ke 7 Rake Sarasin Yogyakarta.
- Moleong, Lexy J. 2002, *Metodelogi Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Mulyana Deddy, 2001, *Metoda Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Newstron John W & D. Keith, (1992) *Perilaku Dalam Organisasi*, Jilid I cetakan kedua, edisi ke tujuh, Erlangga, Jakarta
- (1992) *Perilaku Dalam Organisasi*, Jilid I cetakan kedua, edisi ke tujuh, Erlangga, Jakarta
- Putra, Fadillah (2001), *Paradigma Kritis Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar Cetakan I, Surabaya
- Pemkot Semarang, (2000), *Peraturan Daerah No 1 tahun 1999, RTRWK Semarang.*
- , (2000), *Peraturan Daerah No 8 tahun 1999, RDTRK BWK VII Kecamatan Banyumanik.*
- Moleong J Lexy, 2002, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung



- Mukijat (1990) *Azas Perilaku Organisasi : Bandung Mandar Maju*, cetakan 12 Bandung
- McAuslan P, (1990) *Tanah perkotaan dan perlindungan Rakyat Jelata*, Gramedia cetakan 1, Jakarta.
- Wahab, SA, 1997 *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi kebijakan negara*. Bumi Aksara, Jakarta.
- Wibawa Samodra, 1994. *Kebijakan Publik Proses dan Analisis*, Intermedia, Jakarta.
- Wibawa, S dkk, 1994. *Evaluasi Kebijaksanaan Publik*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Winarno Budi, 1989, *Teori Kebijakan Publik*, DAU UGM Yogyakarta.
- Zauhar Susilo, 1996, *Reformasi Administrasi, Konsep, dimensi dan Strategis*, cetakan I Bumi Aksara, Bandung.

