

**PARADIGMA APARATUR PEMERINTAH
DALAM PROSES PENGAMBILAN KEPUTUSAN PENGELOLAAN
PEMBANGUNAN PERKOTAAN
(Studi Kasus: Kota Semarang)**

TUGAS AKHIR

Oleh:

FIERDA FINANCYANA

L2D 001 419



**JURUSAN PERENCANAAN WILAYAH DAN KOTA
FAKULTAS TEKNIK UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2006**

ABSTRAK

Isu lingkungan global merupakan awal dari proses perubahan konsep pengelolaan pembangunan di dunia saat ini. Adanya pernyataan tentang pentingnya kesadaran lingkungan yang kemudian disusul dengan terbitnya buku 'Our Common Future' oleh World Commission on Environment and Development (WCED, 1987), menjadikan istilah dan konsep pembangunan berkelanjutan sangat populer. Konsep ini membuat para perencana kota lebih berhati-hati dalam mengelola kota dan lingkungan binaan manusia. Kota pada dasarnya merupakan bagian dari suatu sistem yang berfungsi untuk menaungi segala aktivitas masyarakat yang tinggal di dalamnya, dan sebuah kota pasti memiliki pemerintahan yang memiliki fungsi untuk mengatur dan mengelola kota dan memecahkan masalah-masalah publik. Di Indonesia perkembangan pembangunan perkotaannya banyak mengalami penyimpangan antara konsep dan implementasi, sehingga perkembangan kotanya berjalan lambat dan tidak sesuai dengan target semula.

Dewasa ini banyak sekali muncul permasalahan lingkungan, krisis lingkungan hidup akan menjadi suatu ancaman jika sudah berkumulatif dan memiliki kecenderungan untuk semakin meningkat. Masalah lingkungan sering dikaitkan dengan permasalahan moral dan permasalahan perilaku manusia, karena lingkungan hidup bukan semata-mata bersifat teknis. Tidak bisa disangkal bahwa berbagai kasus lingkungan hidup yang terjadi sekarang ini baik dalam tingkat lokal maupun global sebagian besar bersumber pada perilaku manusia. Dengan diketahuinya permasalahan lingkungan hidup yang bersumber pada perilaku maka solusi yang ditawarkan oleh beberapa pakar adalah melakukan perubahan cara pandang dan perilaku manusia secara fundamental dan radikal walaupun akan memakan waktu lama karena sifatnya sangat kompleks. Perubahan pola pikir ini menurut Milbrath (1996) dapat digolongkan menjadi dua macam, yang pertama yaitu pola pemikiran yang konservatif atau dapat dikatakan tidak berkelanjutan adalah pola pikir Dominant Social Paradigm (DSP) dan yang kedua adalah New Environmental Paradigm (NEP) yaitu pola pemikiran yang dapat dikatakan memikirkan berkelanjutan lingkungan.

DSP, sering diidentikkan dengan pola pikir konvensional, merupakan pola pemikiran yang hanya bersifat jangka pendek dan berdasarkan economic growth semata. Dalam kehidupan sehari-hari pola DSP mendominasi pola pemikiran manusia, karena erat kaitannya dengan faktor budaya dan rutinitas maka tidak dihasilkan suatu pemikiran atau ide-ide yang baru dalam melaksanakan setiap kegiatan. Sedangkan NEP merupakan pola yang bersifat lebih fleksibel dan terbuka menerima semua kritikan dan masukan yang berguna untuk kebaikan dan kelangsungan hidup masyarakat yang berada disekitarnya terutama lingkungan sebagai tempat hidupnya. Kedua pola pemikiran inilah yang kemudian mempengaruhi seseorang dalam proses pengambilan keputusan. Dengan adanya perbedaan diantara DSP dan NEP maka hasil yang akan diperolehpun berbeda sehingga menghasilkan suatu output dan outcome yang berbeda pula, oleh karena itu tindakan yang akan dilakukan selanjutnya tersebut akan sangat mempengaruhi lingkungan tempat manusia tinggal dan beraktivitas.

Tujuan dari penelitian ini adalah melihat dan kemudian memetakan (mapping) cara berpikir stakeholder, dalam hal ini aparat pemerintah Kota Semarang, dalam pengambilan keputusan perencanaan pembangunan perkotaan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah mix kuantitatif dan kualitatif dengan menitik beratkan pada pendekatan kualitatif.

Hasil penelitian mengindikasikan bahwa pola pikir yang diadopsi oleh mayoritas aparat pemerintah adalah pola pikir NEP akan tetapi implementasi yang ada pada kondisi riil di Kota Semarang menunjukkan perbedaan (kontradiktif). Dengan adanya perbedaan hasil ini maka dapat disimpulkan bahwa pola pikir NEP dalam aparat pemerintah Kota Semarang masih sebatas dalam diri pribadi aparat dan tidak dilaksanakan dalam pengelolaan Kota Semarang.

Keyword: Pola pemikiran (paradigma), pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dua tantangan global terbesar saat ini adalah pengikisan kemiskinan dan penghentian degradasi lingkungan. Kedua tantangan ini sangat kompleks, saling terkait dan tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain. Kedua hal ini juga termaktub di dalam *Millenium Development Goals*, dimana masyarakat internasional telah membangun komitmen bersama untuk mengatasinya. Tujuan tersebut termasuk di antaranya penghapusan kemiskinan ekstrim dan kelaparan, dan sekaligus memastikan keberlanjutan kehidupan, yang juga menjadi tujuan dari *Global Sustainable Development* (WCED, 1987)

Pembangunan di Indonesia yang sifatnya *sustainable* dan berwawasan lingkungan saat ini sangat jarang terjadi. Kalaupun hal itu ada biasanya hanya berupa perencanaannya saja dan hanya tertuang didalam *master plan*, akan tetapi sebagian besar implementasinya menyimpang dari rencana semula. Hal ini dipengaruhi oleh berbagai macam faktor internal (*nature*) dan eksternal (faktor politik, ekonomi, sosial, budaya) dalam perencanaan. Faktor internal lebih bersifat alam antara lain kondisi fisik lingkungannya sedangkan faktor eksternal merupakan faktor yang dominan mempengaruhi karena faktor tersebut sifatnya tidak stabil dan selalu berubah tiap saat.

Lingkungan hidup adalah semua benda, daya dan kondisi yang terdapat dalam suatu tempat untuk makhluk hidup berada dan dapat mempengaruhi hidupnya, tempat itu sering disebut sebagai ekosistem. Menurut Soemarwoto (2001) ekosistem adalah suatu sistem yang terdiri atas komponen-komponen yang bekerja secara teratur sebagai satu kesatuan. Dalam setiap komponen memiliki masing-masing fungsi dan terjalin suatu mata rantai (*life chain*). Selama terdapat keteraturan fungsi dan interaksi, maka proses interaksi akan tetap terkendali sedemikian rupa hingga mencapai keseimbangan, sedangkan yang menjadi kesalahan dalam sistem yang berjalan sekarang adalah manusia bertindak sebagai pengendali sistem dan tidak berkedudukan sejajar dengan alam.

Perencanaan tata ruang kota selama ini masih saja cenderung terlalu berorientasi pada pencapaian tujuan ideal jangka panjang, yang sering meleset akibat banyaknya ketidakpastian. Menurut Budiharjo (2001), disisi lain terdapat jenis-jenis perencanaan yang disusun dengan landasan *ad hoc* yang berjangka pendek, kurang berwawasan luas. Sering dilupakan bahwa *short term gain* akan berakibat pada *long term pain*. Keterpaduan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan selama ini masih sekedar slogan dan belum terealisasi pada

kenyataannya. Dalam pengertian bahwa semua akibat dari pola pembangunan sekarang pasti akan menuai dampak di kemudian hari, baik itu merupakan dampak positif maupun negatif.

Kualitas dan kuantitas lingkungan yang ada sekarang ini merupakan tanggung jawab semua makhluk untuk menjaga kelestariannya untuk generasi selanjutnya dan bukan untuk dieksploitasi secara maksimal untuk saat ini saja. Pembangunan marak dilaksanakan karena hanya diprioritaskan kepada pertumbuhan ekonomi (*economic growth*) saja yang sifatnya mengambil keuntungan secara maksimal dalam jangka pendek dan berbasis pada pemberdayaan ilmu pengetahuan dan teknologi secara maksimal.

Dewasa ini permasalahan lingkungan kian marak terjadi hingga timbul degradasi lingkungan dan penurunan kualitas lingkungan yang dapat berpengaruh terhadap kualitas hidup manusia. Permasalahan ini timbul akibat berbagai proses baik yang alami maupun buatan. Proses alami akan dengan sendirinya dapat memulihkan diri karena itu merupakan suatu siklus yang berulang sebagai regenerasi lingkungan, sedangkan yang banyak menimbulkan berbagai dampak negatif sebagian besar adalah proses buatan yang dilakukan oleh manusia (perilaku manusia). Faktor itu antara lain dapat dipicu oleh proses pembangunan dan peraturan/kebijakan yang dikeluarkan kurang bervisi ke depan, keacuhan akan lingkungan hidup disekitarnya, keinginan untuk mengeruk keuntungan ekonomis dengan melakukan pembangunan tanpa disertai AMDAL, pembangunan yang tidak sesuai dengan fungsi lahannya, misalnya sebagai daerah konservasi namun dijadikan sebagai kawasan perumahan, perusakan lingkungan alami misalnya penebangan hutan ilegal (*illegal logging*), *over fishing*, reklamasi, pemaprasan bukit untuk perumahan. Dampak-dampak yang terjadi terhadap lingkungan tidak hanya berkaitan dengan satu atau dua segi saja akan tetapi saling berkaitan dan sesuai dengan sifat lingkungan yang memiliki multi mata rantai relasi yang saling mempengaruhi dalam suatu sistem ekologi. Dalam konteks perencanaan pembangunan, Hanson, 1988 (dalam Dahuri, 1996) mendefinisikan perencanaan sumber daya secara terpadu sebagai suatu upaya secara bertahap dan terprogram untuk mencapai tingkat pemanfaatan sumber daya alam secara optimal dengan memperhatikan semua dampak lintas sektoral yang mungkin timbul.

Tindakan yang harus dilakukan dengan adanya masalah-masalah lingkungan tersebut adalah dengan pencegahan (*preventive*) dan penanggulangan (*repressive*), tidak akan efektif jika hanya ditangani dengan paradigma fisik, ilmu pengetahuan, teknologi dan ekonomi saja, akan tetapi paradigma solusinya harus melibatkan seluruh sektor yang menyangkut ilmu-ilmu yang berkaitan dengan manusia (*humanism*) (Budiharjo, 2001). Menurut Lang, 1986 (dalam Dahuri, 1996) menyarankan bahwa keterpaduan dalam perencanaan dan pengelolaan sumber daya hendaknya dilakukan dalam tiga tataran (*level*): teknis, konsultatif, dan koordinasi.

Langkah teknis, pada langkah ini segenap pertimbangan teknis, ekonomis, sosial dan lingkungan hendaknya secara seimbang atau proporsional dimasukkan kedalam setiap perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Pada langkah konsultatif, segenap aspirasi *stakeholder* yang terlibat atau terkena dampak pembangunan harus diperhatikan sejak tahap perencanaan hingga pelaksanaan. Sedang pada langkah koordinasi mensyaratkan diperlukannya kerjasama yang harmonis antar semua pihak yang terkait. *Stakeholder* kunci yang merupakan pemegang porsi terbesar dalam pembangunan tidak lain adalah pemerintah. Pemerintah merupakan pihak yang mengeluarkan rencana pembangunan kota dan ijin boleh atau tidaknya dilakukan pembangunan yang selanjutnya mengeluarkan kebijakan, oleh karena itulah perubahan pola pikir perlu dilakukan pertama kali didalam setiap individu aparatur pemerintah.

Dari perilaku pemerintah inilah yang merupakan dasar dari terjadinya pembangunan yang akan tertuang dalam rencana pembangunan. Perubahan perilaku lingkungan akan fundamental dengan perubahan cara pemikiran. Pola pikir yang sebagian besar digunakan oleh pemerintah saat pelaksanaan pembangunan adalah pola pikir yang konvensional sedangkan produk rencana pada umumnya mengadopsi pola pikir yang menghargai lingkungan. Menurut Milbrath (1996) pola pikir konvensional ini disebut dengan *Dominan Social Paradigm* (DSP) dan cara pemikiran yang menghargai lingkungan disebut dengan *New Environmental Paradigm* (NEP).

Pembahasan studi kali ini dikhususkan pada pola pikir aparatur pemerintah Kota Semarang berpengaruh pada perencanaan pembangunan dengan Kota Semarang dipilih sebagai *case study*. Kota Semarang dipilih sebagai studi kasus dikaitkan dengan karakteristik Kota Semarang yang memiliki tiga kawasan yang berbeda yaitu kawasan pantai, kawasan dataran rendah dan kawasan perbukitan yang kesemuanya membawa dampak pembangunan yang saling berkaitan. Karena penelitian ini sifatnya adalah pemetaan pola pikir antara yang kurang bervisi lingkungan atau yang bervisi lingkungan maka permasalahan lingkungan kota Semarang dapat dijadikan studi penelitian. Pola pikir merupakan keluaran atau output yang dihasilkan oleh seseorang maka yang menjadi target penelitian kali ini adalah individu, dan aparatur pemerintah Kota Semarang yang dominan menangani masalah perkotaan. Oleh karena itu, maka yang dijadikan objek penelitian kali ini adalah aparatur pemerintah Kota Semarang.

Baik Kota Semarang maupun kota-kota besar lainnya berpusat pada satu sistem pemerintahan yang berada di ibukota negara Indonesia. Dengan adanya regulasi pemerintah mengenai otonomi daerah, memungkinkan bagi masing-masing daerah mengatur daerahnya sendiri, maka mau tidak mau pemerintah daerah Kota Semarang juga turut memajukan pembangunan daerahnya sendiri. Titik berat dari penelitian ini adalah seberapa jauh kesadaran individu para aparatur pemerintah dalam menyikapi isu lingkungan hidup dalam pembangunan. Bapedal merupakan salah satu badan yang dapat dipergunakan sebagai alat pengukur bahwa Kota