

KEBIJAKAN PEMBANGUNAN KOTA BERWAWASAN LINGKUNGAN DENGAN PENDEKATAN PARTISIPATIF DI SURAKARTA

Absori

Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Surakarta
absori_06@plasa.com

Alif Noor Anna

Fakultas Geografi
Universitas Muhammadiyah Surakarta
a_nooranna@gmail.com

Suharjo

Fakultas Geografi
Universitas Muhammadiyah Surakarta
soeharjourns@yahoo.co.id

Abstract

Formerly, in determining the city development policy, environment aspect seems not to be presumed integrally, especially in the public campaign speech on any sector of city development. City development with environment approach still interpreted restricted and sectoral. Recently, public participation in determining city development has not been remain top down. Power elite, those local government and local house of representative, thorough Musrenbang so called means development planning conference, lately provide space for public aspiration participatively as long as it is considered realistic to exercise. Here, model is needed to be formulated contains how should be on determining city development policy based on the strategy in which the public are actively involved as stakeholders, meanwhile the government has to appreciate the public participation through considering based on priority scale of development to actuate and the supply of budget.

Kata Kunci: *kebijakan, pembangunan, partisipasi*

PENDAHULUAN

Kebijakan pembangunan kota di berbagai daerah di Indonesia masih bersifat konvensional dan “*top down*”, yang didominasi peran pemerintah dan lebih berorientasi pada pendekatan fisik dan ekonomi. Pendekatan fisik terkait dengan pembangunan prasarana dan infrastruktur kota, seperti pembuatan dan perbaikan jalan, drainase, gedung perkantoran, sekolah pasar, terminal, rumah sakit dan lain-lain. Pendekatan ekonomi lebih menekankan pada penyediaan sarana dalam rangka menunjang pemenuhan kebutuhan kegiatan ekonomi. Sementara aspek lingkungan hidup sering kali terabaikan dalam pengambilan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan pembangunan kota.

Kondisi seperti ini, disebabkan karena model kebijakan pembangunan kota yang diambil tidak memiliki kehendak politik yang bervisi lingkungan dan kurang mengakomodasi berbagai masukan dan akses masyarakat secara lebih luas dan partisipatif. Dalam hal ini rangka mendorong terintegrasinya masalah lingkungan dalam pembuatan kebijakan pembangunan kota yang berwawasan lingkungan diperlukan dukungan beberapa hal, *pertama*, kekuatan kehendak politik (*political will*) yang bervisi lingkungan. *Kedua*, penguatan partisipasi publik secara lebih luas dan partisipatif. *Ketiga*, kemampuan pemerintah untuk merespon, merumuskan dan menjalankannya dengan mendasarkan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Langkah tersebut sebagai bagian dalam rangka menerapkan prinsip pembangunan yang berkelanjutan, yakni model pembangunan yang memenuhi aspirasi, harapan dan kebutuhan akan lingkungan bagi generasi sekarang dan yang akan datang. Pembangunan berdasar pada *good governance* menurut *The United Nations Development Programme (UNDP)* merupakan upaya otoritas ekonomi, politik dan administratif untuk mengelola urusan Negara pada semua tataran. Upaya tersebut meliputi mekanisme, proses dan kelembagaan, dimana warga negara dan kelompok masyarakat dapat menyalurkan aspirasinya, mengupayakan hak legalnya, memenuhi kewajibannya dan menjembatani berbagai perbedaan.¹

Governance merupakan sistem yang komponennya mencakup lembaga pemerintahan dan lembaga politik, sektor swasta dan masyarakat madani (*civil society*). Dengan demikian *good governance* adalah suatu sistem pemerintahan yang aspiratif dan dijalankan melalui kemitraan antara pemerintah dan masyarakat. Dalam posisi ini masyarakat dapat menyalurkan aspirasinya dengan

¹ Kementerian Lingkungan Hidup, 2003, *Program Bangun Praja*, Jakarta, hal. 4.

baik, memiliki hak legal yang jelas, secara sadar memenuhi kewajibannya, dan dapat menjebatani berbagai perbedaan melalui kemitraan. Untuk mencapai keadaan yang demikian, diperlukan kemampuan dan kemauan semua pihak, baik pihak pemerintah maupun masyarakat, perorangan, swasta dan kelompok masyarakat yang lain.

Pencapaian *good governance* harus diterapkan untuk semua sektor, termasuk sektor lingkungan hidup. Dalam hal ini, konsep *good environmental governance* merupakan sesuatu keniscayaan untuk dijadikan acuan dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan pembangunan, termasuk di dalamnya kebijakan dan pelaksanaan pembangunan kota. Pada era otonomi daerah, pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk menetapkan dan partisipatif. Dalam praktik selama ini pembangunan kota di berbagai daerah kurang memperhatikan wawasan lingkungan dan lebih berorientasi pada upaya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Penelitian yang dilakukan Rima Dewi Supriharjo di kota Surabaya² menunjukkan bahwa kebijakan pembangunan kota yang berkaitan dengan kebijakan rencana tata ruang tampak kurang mendukung terhadap pelaksanaan pembangunan kota secara berkelanjutan. Aspek lingkungan belum diintegrasikan dalam rencana pembangunan yang dilakukan.

Menurut Eko Budiharjo³ kondisi seperti itu disebabkan *pertama*, perencanaan sering kali berorientasi pada pencapaian tujuan yang ideal berjangka panjang yang sering meleset, akibatnya banyak ketidakpastian atau hanya sebagai pemecahan masalah secara *ad hoc* yang berjangka pendek. *Kedua*, rencana tata ruang tidak didukung oleh pengelola perkotaan yang handal maupun mekanisme pengawasan dan pengendalian pembangunan.

Ketiga, perencanaan tata ruang saat sekarang masih menekankan pada aspek fisik dan belum berkaitan dengan perencanaan komunitas (sosial-budaya), dan perencanaan sumber daya. *Keempat*, belum adanya keterpaduan dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan kota dan diperparah adanya arogansi sektoral dan egosentris. *Kelima*, adanya kekurangpekaan para penentu kebijakan dan kalangan profesional terhadap persoalan budaya dan

² Rima Dewi Supriharjo, 2005, *Berkelanjutan Kawasan Kota: Perspektif Sosial Budaya dan Nilai Ruang, dalam Pembangunan Kota Indonesia dalam Abad 21*, Jakarta: Yayasan Sugianto Soegjoko dan Urban and Regional Development Institute (URDI), hal. 379.

³ Eko Budiharjo dalam Rima Dewi Supriharjo, 2005, *Berkelanjutan Kawasan Kota: Perspektif Sosial Budaya dan Nilai Ruang, dalam Pembangunan Kota Indonesia dalam Abad 21*, Jakarta: Yayasan Sugianto Soegjoko dan Urban and Regional Development Institute (URDI), hal. 457.

warisan histories. *Keenam*, masih kurangnya peran serta masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan dan perencanaan pembangunan kota, yang menyangkut perencanaan tata ruang dan lingkungan hidup.

Penelitian yang berkaitan dengan akses dan peran serta masyarakat dalam merumuskan dan melaksanakan strategi pembangunan kota dilakukan Ella Ubaidi⁴ di Jakarta Utara menunjukkan bahwa keberadaan masyarakat hanyalah sebagai pelengkap yang termarginalisasikan dalam upaya pengembangan (revitalisasi) dan pelestarian kota Jakarta Utara. Warga kota jarang diajak bicara dan keinginannya kurang diakomodasi oleh para pengambil kebijakan dan perencanaan pembangunan kota. Hal demikian menimbulkan persepsi bahwa perumusan kebijakan revitalisasi kota selama ini bersifat elitis, hanya menjalankan agenda yang sudah direncanakan oleh instansi pelaksana proyek dengan didukung para pakar yang bertindak sebagai konsultan yang memberi cap kesahihan pelaksanaan program. Pembangunan kota merupakan proyek bersama para pengambil kebijakan dan pelaksana proyek untuk mendapatkan dana pemerintah, sementara masyarakat dibiarkan dalam kegelapan tanpa mengetahui apalagi memahami rencana atau program yang akan dijalankan dalam pembangunan kota.

Di Surakarta, kebijakan pembangunan kota dilakukan dengan melibatkan masyarakat secara partisipatif melalui musyawarah rencana pembangunan kota di tingkat kelurahan, kecamatan dan kota, yang dikenal dengan Musrenbang diharapkan akan dapat menjadi wadah untuk menampung aspirasi secara akomodatif, tetapi dalam praktek perencanaan pembangunan yang dilakukan dianggap masih belum mengkaitkan aspek lingkungan sebagai bagian yang integral dalam pengambilan kebijakan pembangunan kota yang berwawasan lingkungan.

Berdasarkan latar belakang tersebut dirumuskan permasalahan sebagai berikut, *pertama*, bagaimana kebijakan pembangunan kota yang berwawasan lingkungan yang dilakukan selama ini? *Kedua*, bagaimana partisipasi masyarakat dalam kebijakan pembangunan kota berwawasan lingkungan?, *Ketiga*, bagaimana model kebijakan pembangunan kota berwawasan lingkungan ke depan? Adapun tujuan penelitian ini adalah *pertama*, untuk mengetahui kebijakan pembangunan kota yang berwawasan lingkungan yang dilakukan selama

⁴ Ella Ubaidi, 2005, *Kawasan Kota Tua Bersejarah dalam Pembangunan Kota Indonesia dalam Abad 21*, (buku 2), Jakarta: Yayasan Sugianto Soegjoko dan Urban and Regional Development Institute (URDI), hal. 286.

ini. *Kedua*, untuk mengetahui partisipasi masyarakat dalam kebijakan pembangunan kota berwawasan lingkungan, dan *ketiga* untuk merumuskan model kebijakan pembangunan kota berwawasan lingkungan ke depan. Sementara itu, manfaat penelitian adalah pertama diharapkan akan diperoleh pengembangan model kebijakan pembangunan kota berwawasan lingkungan, yang mengakomodasi akses berbagai kelompok kepentingan, terutama masyarakat sebagai pemangku kepentingan (*stake holders*). Disamping itu diiharapkan akan dapat digunakan oleh para pihak yang berkepentingan dan penentu kebijakan, yakni Pemerintah Daerah dan DPRD dalam merumuskan kebijakan pembangunan kota yang berwawasan lingkungan yang menyertakan akses masyarakat secara partisipatif.

METODE PENELITIAN

Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah *sosio-legal research*. Penelitian ini akan diperoleh gambaran pengembangan model pengambilan kebijakan pembangunan kota berwawasan lingkungan di Surakarta. Responden Pemerintah Daerah Surakarta, yakni beberapa Dinas yang terkait, Camat dan Lurah, LSM Gita Pertiwi dan Yayasan Masyarakat Hijau yang selama ini dinilai mempunyai kepedulian di bidang kebijakan dan pelaksanaan program pembangunan kota berwawasan lingkungan. Analisis dilakukan dengan cara menelaah data dan mendeskripsikan kebijakan pembangunan kota yang dilakukan selama ini, partisipasi masyarakat dalam merumuskan kebijakan pembangunan kota, dan mengkonseptualisasikan model dalam bentuk deskripsi pengembangan kebijakan pembangunan kota berwawasan lingkungan.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Kebijakan Pembangunan Kota

Kebijakan pembangunan kota Surakarta secara yuridis didasarkan pada surat edaran Wali Kota Nomor 411.2/789, 16 Juli 2001 tentang Kerangka Acuan Umum Pelaksanaan Musyawarah Kota Suarakarta, kemudian diubah dengan Surat Keputusan Wali Kota No. 410/45-A/1/2002 tentang Pedoman Penyelenggaraan Musyawarah Membangun Kota. Pada tahun 2010 ditingkatkan status hukumnya menjadi Peraturan Wali Kota No. 27-A tahun 2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kota. Dari ketiga landasan hukum tersebut menempatkan aspek lingkungan hanya bagian dari keseluruhan aspek pembangunan kota Surakarta. Dengan demikian aspek lingkungan atau wawasan lingkungan masih belum dimaknai secara integral, yang bersifat menyuluhkan yang terdapat di setiap sektor pembangunan.

Mendasarkan pada kebijakan pembangunan kota yang dikenal dengan *City Depelopment Strategy (CDS)*, yakni suatu strategi pembangunan kota yang dalam proses perencanaan pengambilan kebijakan melibatkan langkah-langkah dasar yang disamping melakukan analisis internal-eksternal kota, identifikasi isu-isu kunci juga didasarkan pada konsensus *stakeholders*, dalam hal ini kota Surakarta sebenarnya sudah menerapkannya. Penerapan *City Depelopment Stra-tegy (CDS)* yang direncanakan kota Surakarta menekankan pada pengaturan tata ruang, penanggulangan konflik sosial, pengembangan ekonomi daerah dan penanganan kemiskinan.

Dalam tataran implementasi *City Depelopment Strategy (CDS)* dianggap belum menunjukkan hasil yang menggembirakan. Hal ini berkaitan kemampuan dan komitmen pemerintah daerah, yakni eksekutif-legislatif dan kontribusi segenap warga masyarakat sebagai *stakeholders* sendiri. Strategi pembangunan kota yang dilakukan tidak mendasarkan pada pendekatan yang holistik berdasarkan roh serat kehidupan kota yang mengintegrasikan persoalan lingkungan dengan kehidupan sosial, ekonomi dan budaya, tetapi lebih tampak pada orientasi pada pendekatan sektoral. Aspek lingkungan belum diintegrasikan dalam setiap sektor, sehingga gambaran pembangunan kota yang berwawasan lingkungan belum begitu tampak.⁵

Dalam hak prioritas pembangunan kota Surakarta masih berorientasi pada pembangunan ekonomi yang menekankan pada upaya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan masih belum berorientasi pada pembangunan yang berwawasan lingkungan. Beberapa program pengembangan kota yang terkait dengan lingkungan dinilai masih sektoral dan belum terintegrasi dalam satu paket kebijakan yang komprehensif yang berwawasan lingkungan, seperti penataan tata ruang, penempatan reklame yang mengganggu pemandangan kota, pembangunan super market, Solo Grand Mall yang disinyalir di masa lalu AMDAL-nya bermasalah. Meskipun demikian terdapat prioritas pembangunan kota dianggap berwawasan lingkungan, seperti penataan PKL, penataan taman kota, penataan jalur hijau bantaran sungai, pembangunan taman kota dan hutan kota, pembangunan *city walk, car free day* pada hari minggu di jalan Slamet Riyadi, dan pengembangan taman Balai Kambang.⁶

Secara umum dapat dikatakan bahwa kebijakan pembangunan lebih berorientasi pada kepentingan pertumbuhan ekonomi, dan baru menyentuh aspek ling-

⁵ Agus Dody, Ketua Yayasan Masyarakat Hijau, *Wawancara Pribadi*, Surakarta, 2011.

⁶Rohana, Staf Pemerintah Kota Surakarta, *Wawancara Pribadi*, Surakarta 2011.

kungan yang masih bersifat terbatas. Menurut Djajadiningrat ideologi pembangunan menempatkan aspek pembangunan ekonomi secara sektoral dengan menempatkan kesejahteraan material yang terkonsentrasi pada pemodal besar sebagai tujuan utama. Orientasi lebih pada pembangunan ekonomi didasarkan pertimbangan kepentingan analisis untung rugi melalui mekanisme pasar yang liberal dan perhitungan biaya produksi (*internal transfer of benefits*), sedangkan ongkos lingkungan dan ongkos sosial (*social cost*) yang timbul tidak dimasukkan ke dalam perhitungan untung dan rugi. Karena itu, hukum dan lembaga ekonomi yang berlaku selama ini tidak lagi memadai untuk mengatasi masalah yang timbul akibat kegiatan industri. Ketidakmampuan mekanisme pasar untuk memasukan faktor lingkungan merupakan faktor penyebab timbulnya konsep pembentukan hukum yang tidak mendukung terhadap keberadaan lingkungan seperti yang ada sekarang.⁷

Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Kota

Partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan pembangunan kota dinilai sudah tidak lagi bersifat *top down*. Elit kekuasaan, yakni pemerintah daerah dan DPRD melalui Musrenbang sudah mulai memberikan ruang aspirasi masyarakat secara partisipatif. Di Surakarta secara kultural terdapat tradisi forum musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) kota yang dikenal forum “rembug kota”, yang dilakukan dari tingkat Kelurahan, Kecamatan sampai di tingkat Pemerintah Daerah. Forum semacam itu pada awalnya masih sekedar *lips service*, belum melibatkan masyarakat secara luas dan partisipatif karena acuan dan keputusannya pada akhirnya yang menentukan adalah pihak Pemerintah Daerah dan DPRD, tetapi dalam dua tahun terakhir ini forum Musrenbang sudah direspon dengan baik dan menjadi acuan Pemerintah dan DPRD dalam menentukan kebijakan pembangunan sepanjang realistik dan anggarannya juga tersedia.⁸

Untuk mendorong tumbuhnya partisipasi masyarakat dalam merumuskan kebijakan pembangunan menurut Esmi Warassih⁹ perlu dilakukan upaya pemberdayaan masyarakat yang menekankan kepada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuatan, kekuasaan, atau kemampuan kepada masyarakat agar lebih berdaya dan mendorong atau memotivasi individu sehingga mempunyai

⁷ Surna T. Djajadiningrat, 1995, *Industrialisasi dan Lingkungan Hidup : Mencari Keseimbangan, dalam Teologi Industri*, Surakarta: Muhammadiyah University Press, hal. 118.

⁸ Sri Handayani, Staf Pemerintah Kota Surakarta, *Wawancara Pribadi*, Surakarta, 2011.

⁹ Esmi Warassih Pujirahayu, 2001, *Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum, (Proses Penegakan Hukum dan persoalan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya dalam Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Undip, 14 April 2001, hal. 28.

kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan kehidupan melalui proses dialog. Pemberdayaan merupakan suatu kekuatan untuk dapat akses terhadap sumber-sumber daya yang ada sehingga akan terdapat pembagian kekuasaan yang adil yang dapat meningkatkan kesadaran masyarakat akan eksistensinya.

Pemberdayaan masyarakat hanya dapat dilakukan melalui proses partisipasi publik. Minimnya partisipasi publik disebabkan masih adanya hubungan patron-klien, dimana patron memiliki dan menguasai paling besar sumber-sumber daya dan kekuasaan menyebabkan masyarakat merasa terasing dari lingkungannya sehingga terjadi pemaksaan budaya. Partisipasi dapat menjadikan masyarakat sadar akan persoalan-persoalan yang dihadapi dan berupaya mencari jalan keluar dan membantu mereka untuk dapat memahami realitas sosial, politik, dan ekonomi yang ada di sekitarnya.

Langkah utama untuk mewujudkan masyarakat partisipatif yang tangguh menurut Mas Akhmad Santoso¹⁰ perlu dilakukan dengan cara menghilangkan kebijakan pemerintah yang bertentangan dengan perlindungan hak-hak sipil dan politik yang terdapat dalam produk hukum negara. Pembentukan peraturan perundang-undangan baru maupun kebijakan perlu diarahkan pada dukungan terhadap penguatan kekuatan masyarakat sipil (*civil society empowerment*), seperti hak publik untuk terlibat dalam berbagai pengambilan keputusan, kebebasan dalam menyatakan pendapat, kebebasan pers, hak publik atas informasi, pelayanan dan pembangunan yang dilaksanakan.

Dalam hal ini, pengembangan masyarakat sipil yang aktif, menurut Giddens,¹¹ merupakan bagian yang mendasar dari politik jalan ketiga sebagai kontruksi dari politik kiri lama yang mengesampingkan kekhawatiran atas menurunnya kualitas masyarakat. Adapun golongan kanan cenderung menolak pendapat tersebut di atas dengan berpendapat bahwa kita tidak bisa menyalahkan negara kesejahteraan atas erosi kehidupan masyarakat atau mengasumsikan bahwa hal tersebut bisa dibereskan dengan membiarkan masyarakat madani memanfaatkan segenap pranatanya.

Negara (pemerintah) dan masyarakat harus bermitra, saling memberi kemudahan, dan saling mengontrol dalam rangka pembaruan masyarakat. Tema komunitas merupakan sesuatu yang monumental bagi politik baru. Di tengah

¹⁰ Mas Akhmad Santoso, 1998, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, Jakarta: MKLH, hal 92.

¹¹ Antony Giddens, 1992, *The Third Way*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hal. 90.

semakin mengemukakannya globalisasi, fokus komunitas menjadi semakin penting untuk membantu renovasi sosial dan material lingkungan tempat tinggal, kota dan areal lokal yang lebih besar. Tak ada batas-batas permanen antara pemerintah dan masyarakat, kadang perlu jauh ke dalam arena masyarakat, kadang mundur dari arena itu tergantung konteksnya.

Untuk menuju masyarakat sipil yang didambakan, Emil Salim¹² menawarkan suatu konsep pemberdayaan masyarakat yang berdasarkan keseimbangan yang menempatkan pemerintah, pengusaha, dan masyarakat sipil. Antara ketiga kekuatan terdapat hubungan “*check and balance*” pada tingkat yang sama, sehingga kepentingan ketiga kekuatan tersebut bisa dipelihara keseimbangannya. Persoalan lingkungan dalam kerangka pembangunan berkelanjutan, tidak lepas dari mekanisme pasar yang tidak menangkap isyarat sosial dan lingkungan. Karena itu, perlu mengoreksi kekurangannya untuk mengimbangi pembangunan sosial dan lingkungan dengan pembangunan ekonomi. Intervensi dapat dilakukan oleh lembaga segitiga, pemerintah pelaku usaha dan masyarakat yang sebangun dan seimbang.

Model Kebijakan pembangunan Kota Ke Depan

Model penentuan kebijakan pembangunan kota melalui mekanisme rembug kebijakan atau Musrenbang sebenarnya sudah baik, akan tetapi dalam implementasinya dinilai masih kurang sesuai harapan masyarakat. Karena itu model yang perlu dirumuskan dalam menentukan kebijakan pembangunan kota berdasarkan strategi yang melibatkan masyarakat secara aktif sebagai *stakeholders* tetapi pemerintah juga harus menyerap partisipasi dengan mempertimbangkan dasar skala prioritas pembangunan yang akan dilakukan dan ketersediaan dana yang tersedia. Selama ini dalam merumuskan kebijakan pembangunan kotaspresiasi masyarakat sudah mulai diperhatikan pemerintah dan DPRD tetapi sifatnya masih terbatas.

Menurut Esmi Warassih,¹³ untuk mewujudkan tujuan kebijakan pembangunan sebagaimana yang diharapkan masyarakat, maka sejak awal pembentukan kebijakan perlu dipikirkan model perencanaan yang dipilih secara cermat. Model perencanaan yang melihat fungsi perencanaan sebagai mekanis untuk mengubah suatu keadaan dikenal *mechanistic action model* atau *social engineer-*

¹² Emil Salim, 2003, “Agenda Bangsa”, *Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Nasional, Bali 14-18 Juli 2003, hal. 3-4.

¹³ Esmi Warassih Pujirahayu, 2001, *Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum*, (*Proses Penegakan Hukum dan persoalan Keadilan*), Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya dalam Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Undip, 14 April 2001, hal. 30-31.

*ing model*¹⁴ (Poerbo, 1995). Model ini menekankan peranan perencanaan sebagai usaha untuk mensistimasi aspirasi masyarakat dan menyusun dalam dokumen tertulis. Model ini melihat masyarakat sebagai sesuatu yang *turbulent* atau penuh dengan nilai sosial-budaya dan dinamis. Masyarakat bukan sub sistem yang tersubordinasi, melainkan merupakan subsistem yang mandiri. Model ini sangat penting dan berarti karena nilai-nilai dan norma masyarakat lokal terlibat dalam proses pembangunan kebijakan yang menentukan tindakan-tindakan selanjutnya dalam pencapaian tujuan kebijakan. Pendekatan partisipasi dapat memberikan tempat kepada masyarakat untuk melakukan negosiasi dengan pemegang kekuasaan dan gagasan mereka merupakan bahan dalam pembentukan kebijakan hingga tingkat implementasinya.

Menurut Guritno Soerjodibroto,¹⁵ dalam merumuskan kebijakan pembangunan kota terdapat model yang dikenal *City Development Strategy (CDS)*, di dalamnya terdapat mekanisme pengambilan kebijakan yang bercirikan, *pertama* adanya pelibatan secara aktif dan efektif *stakeholders* kota yang difasilitasi oleh Tim Kerja Stakeholders (TKS). *Kedua*, eksploitasi secara optimal melalui berbagai media dalam upaya untuk desiminasi informasi dan lebih mengenalkan ke masyarakat terkait dengan program CDS dan hasil-hasilnya. *Ketiga*, pemberdayaan *stakeholders* melalui peningkatan kapasitas dan pengadaan mekanisme pengambilan keputusan yang sepenuhnya ditentukan oleh mereka sendiri.

Kegiatan pelaksanaan CDS meliputi, *pertama* perumusan profil kota sebagai referensi untuk mengangkat dan menetapkan isu-isu kota yang dianggap prioritas, yang kemudian disepakati bersama dalam satu mekanisme konsultasi publik. *Kedua*, rumusan visi yang berupa visi pembangunan kota ataupun visi penanganan isu-isu penting yang diprioritaskan. *Ketiga*, rumusan misi, sebagai upaya untuk mendistribusikan beban tugas ke pihak-pihak yang berkompeten. *Keempat*, rumusan strategi, yang disusun berdasarkan telaah SWOT yang dilaksanakan sesuai dengan kapasitas dan kesepakatan bersama. *Kelima*, rumusan program disusun melalui upaya elaborasi dan perumusan strategi dengan menemukenali unsur-unsur pokoknya.

¹⁴ Poerbo dalam Esmi Warasih Pujirahayu, 2001, *Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum, (Proses Penegakan Hukum dan persoalan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya dalam Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Undip, 14 April 2001, hal. 30-31.

¹⁵ Guritno Soerjodibroto, 2005, *Model City Development Strategy (CDS) sebagai Suatu Alternative Perencanaan Pembangunan Kota dalam Pembangunan Kota Indonesia dalam Abad 21*, Jakarta: Yayasan Sugianto Soegjoko dan Urban and Regional Development Institute (URDI), hal. 336.

Menurut Esmi Warassih,¹⁶ untuk mewujudkan tujuan kebijakan pembangunan sebagaimana yang diharapkan masyarakat, maka sejak awal pembentukan kebijakan perlu dipikirkan model perencanaan yang dipilih secara cermat. Model perencanaan yang melihat fungsi perencanaan sebagai mekanis untuk mengubah suatu keadaan dikenal *mechanistic action model* atau *social engineering model*.¹⁷ Model ini menekankan peranan perencanaan sebagai usaha untuk mensistimasi aspirasi masyarakat dan menyusun dalam dokumen tertulis. Model ini melihat masyarakat sebagai sesuatu yang *turbulent* atau penuh dengan nilai sosial-budaya dan dinamis. Masyarakat bukan sub sistem yang tersubordinasi, melainkan merupakan subsistem yang mandiri. Model ini sangat penting dan berarti karena nilai-nilai dan norma masyarakat lokal terlibat dalam proses pembangunan kebijakan yang menentukan tindakan-tindakan selanjutnya dalam pencapaian tujuan kebijakan. Pendekatan partisipasi dapat memberikan tempat kepada masyarakat untuk melakukan negosiasi dengan pemegang kekuasaan dan gagasan mereka merupakan bahan dalam pembentukan kebijakan hingga tingkat implementasinya.

PENUTUP

Simpulan

Pertama, kebijakan pembangunan kota Surakarta secara yuridis didasarkan pada surat edaran Wali Kota Nomor 411.2/789, 16 Juli 2001 tentang Kerangka Acuan Umum Pelaksanaan Musyawarah Kota Surakarta, kemudian diubah dengan Surat Keputusan Wali Kota No. 410/45-A/1/2002 tentang Pedoman Penyelenggaraan Musyawarah Membangun Kota. Pada tahun 2010 ditingkatkan status hukumnya menjadi Peraturan Wali Kota No. 27-A tahun 2010 tentang Petunjuk Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kota. Dari ketiga landasan hukum tersebut menempatkan aspek lingkungan hanya bagian dari keseluruhan aspek pembangunan kota Surakarta. Dengan demikian aspek lingkungan atau wawasan lingkungan masih belum dimaknai secara integral yang bersifat menyeluruh yang terdapat di setiap sektor pembangunan.

Kedua, partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan pembangunan kota dinilai sudah tidak lagi bersifat *top down*. Elit kekuasaan, yakni

¹⁶ Esmi Warassih Pujirahayu, 2001, *Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum, (Proses Penegakan Hukum dan persoalan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya dalam Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Undip, 14 April 2001, hal. 30-31.

¹⁷ Poerbo dalam Esmi Warassih Pujirahayu, 2001, *Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum, (Proses Penegakan Hukum dan persoalan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya dalam Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Undip, 14 April 2001.

pemerintah daerah dan DPRD melalui Musrenbang sudah mulai memberikan ruang aspirasi masyarakat secara partisipatif. Di Surakarta secara kultural terdapat tradisi forum musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) kota yang dikenal forum “rembug kota”, yang dilakukan dari tingkat Kelurahan, Kecamatan sampai di tingkat Pemerintah Daerah. Forum semacam itu pada awalnya masih sekedar *lips service*, belum melibatkan masyarakat secara luas dan partisipatif karena acuan dan keputusannya pada akhirnya yang menentukan adalah pihak Pemerintah Daerah dan DPRD, tetapi dalam dua tahun terakhir ini forum Musrenbang sudah direspon dengan baik dan menjadi acuan Pemerintah dan DPRD dalam menentukan kebijakan pembangunan sepanjang realistis dan anggarannya juga tersedia.

Ketiga, model penentuan kebijakan pembangunan kota melalui mekanisme rembug kebijakan atau Musrenbang sebenarnya sudah baik, akan tetapi dalam implementasinya dinilai masih kurang sesuai harapan masyarakat. Karena itu model yang perlu dirumuskan dalam menentukan kebijakan pembangunan kota berdasarkan strategi yang melibatkan masyarakat secara aktif sebagai *stakeholders* tetapi pemerintah juga harus menyerap partisipasi dengan mempertimbangkan dasar skala prioritas pembangunan yang akan dilakukan dan ketersediaan dana yang tersedia.

DAFTAR PUSTAKA

- Djajadiningrat, Surna T., 1995, *Industrialisasi dan Lingkungan Hidup : Mencari Keseimbangan, dalam Teologi Industri*, Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- Dietz, Ton, 1998, *Pengakuan Hak atas Sumber Daya Alam*, (Pengantar Mansour Faakih), Yogyakarta: Refleksi Gerakan Lingkungan, Remdec, Insist Press dan Pustaka Pelajar.
- Fakih, Mansour, 1996, *Masyarakat Sipil un Transformasi Sosial, Pergolakan Ideologi LSM Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Giddens, Antony, 1992, *The Third Way*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Hadi, Sudharto P., 2002, *Dimensi Hukum Pembangunan Berkelanjutan*, Semarang: BP Undip.
- Irmawati, Wahyunah dan H. Lasiyo, 2003, *Dimensi Etis Taoisme dan Manfaatnya Bagi Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, Jurnal

- Sosiohumanika, Program Studi Ilmu Filsafat Pascasarjana UGM, Yogyakarta, September 2003.
- Kementerian Lingkungan Hidup, 2003, *Program Bangun Praja*, Jakarta.
- Moeliono, Ilya dan Kawan-kawan, 2003, *Memadukan Kepentingan, Memenangkan Kehidupan*, Bandung: Studio Driya Media Press.
- Moleong, Lexy J., 1994, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Moore, Sally Falk, 1993, *Hukum dan Perubahan Sosial, Bidang Sosial Semiotonom sebagai suatu Topik Studi yang Tepat*, dalam T O Ihromi, *Antropologi Hukum, Sebuah Bunga Rampai*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Pujirahayu, Esmi Warassih, 2001, *Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum, (Proses Penegakan Hukum dan persoalan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya dalam Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Undip, 14 April 2001.
- Salim, Emil, 2005, "Pembayaran dan Imbal Jasa Lingkungan", *Lokakarya Bapenas*, Jakarta, Lihat juga Kompas, 15 Pebruari 2005.
- Salim, Emil, 1986, *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, Jakarta: LP3ES.
- Salim, Emil, 2003, "Agenda Bangsa", *Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Nasional, Bali 14-18 Juli 2003.
- Sale, Kirkpatrick, 1996, *Revolusi Hijau, Sebuah Tinjauan Historis-Kritis Gerakan Lingkungan Hidup di Amerika Serikat*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Santoso, Mas Akhmad, 1998, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, Jakarta: MKLH.
- Santoso, Mas Akhmad, 1998, *Alternative Dispute Resolution dan Audit Lingkungan*, Makalah Seminar Nasional Fakultas Hukum UNDIP, Semarang.

- Setianto, Benny D., *Mengukir Wajah Jakarta*, Artikel Kompas, 10 Desember 2003, Jakarta.
- Soerjodibroto, Guritno, 2005, *Model City Development Strategy (CDS) sebagai Suatu Alternative Perencanaan Pembangunan Kota dalam Pembangunan Kota Indonesia dalam Abad 21*, Jakarta: Yayasan Sugianto Soegjoko dan Urban and Regional Development Institute (URDI).
- Supriharjo, Rima Dewi, 2005, *Berkelanjutan Kawasan Kota: Perspektif Sosial Budaya dan Nilai Ruang, dalam Pembangunan Kota Indonesia dalam Abad 21*, Jakarta: Yayasan Sugianto Soegjoko dan Urban and Regional Development Institute (URDI).
- Ubaidi, Ella, 2005, *Kawasan Kota Tua Bersejarah dalam Pembangunan Kota Indonesia dalam Abad 21*, (buku 2), Jakarta: Yayasan Sugianto Soegjoko dan Urban and Regional Development Institute (URDI).