

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Daerah Istimewa Yogyakarta adalah salah satu daerah otonom setingkat propinsi yang ada di Indonesia. Propinsi ini beribukota di Yogyakarta. Dari nama daerah ini yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta sekaligus statusnya sebagai Daerah Istimewa. Status sebagai Daerah Istimewa berkenaan dengan runutan sejarah berdirinya propinsi ini, baik sebelum maupun sesudah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia. Daerah yang memiliki kedudukan nilai budaya lokal sebagai bagian dari masyarakat Jawa, yang sangat kaya dengan nilai-nilai kearifan lokal baik yang tertulis dalam berbagai karya sastra, falsafah, serat, tradisi-tradisi, petuah-petuah, upacara-upacara, semboyan, cerita wayang, maupun norma/tatanan yang berlaku di masyarakat. Daerah Istimewa Yogyakarta juga memiliki predikat-predikat, baik berasal dari sejarah maupun potensi yang ada, seperti sebagai kota perjuangan, kota kebudayaan, kota pelajar, dan kota pariwisata.

Sebagai konsekuensi dari posisi Yogyakarta yang strategis, globalisasi dan modernisasi pasti terjadi, dan tidak terelakkan. Salah satunya dalam pembangunan sarana perbelanjaan modern atau *shopping mall*. Pembangunan berarti perubahan ke arah yang lebih baik (Arief Budiman dan Ph. Quarles Van Ufford, 1988:7). Realitas pembangunan pada tujuannya untuk memajukan kehidupan ekonomi

bangsa dan tentunya membuat rakyat semakin sejahtera, tetapi pembangunan bukan hanya upaya untuk membangun hal-hal yang bersifat modern saja. Pembangunan harus kembali pada tujuan semula bahwa untuk memberi kualitas hidup yang lebih baik bagi masyarakat. Upaya ini dapat dimulai dengan membangun pribadi diri sendiri untuk lebih berpikiran terbuka dan peduli terhadap keberlangsungan hidup bangsa, kemudian juga membangun karakter masyarakat yang berlandaskan nilai budaya lokal yang positif untuk merespon kemajuan zaman.

Setidaknya hingga 2016, rencana beroperasinya lima pusat perbelanjaan baru di kawasan Yogyakarta bagian utara. Sebut saja Lippo Plaza Yogyakarta, Jogja One Line, Hartono Mall, Ambarukmo Plaza 2, dan Sahid Jogja Walk mendapat perhatian serius dari Asosiasi Pengelola Pusat Belanja Indonesia (APPBI). Ketua DPD APPBI DIY Djoko S mengatakan, setidaknya akan ada 12 pusat perbelanjaan yang akan beroperasi di Yogyakarta. Meliputi Galeria Mall, Malioboro Mall, Ambarukmo Plaza, Jogjatronik, Ramai Mall dan Jogja Citi Mall. Sedangkan ke depannya akan ada Lippo Plaza Jogjakarta, Jogja One Line, Hartono Mall, Ambarukmo Plaza 2, Sahid Jogja Walk, dan Mataram City Walk. Tak hanya itu, beberapa pusat perbelanjaan dengan skala lebih kecil juga akan dibangun seperti halnya hypermart, “( [www.radarjogja.co.id](http://www.radarjogja.co.id), diakses 4 April 2016, pukul 10.20 )”. Hadirnya beberapa *shopping mall* juga dimaknai sebagai realisasi dari pembangunan di kota Yogyakarta oleh beberapa kalangan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi.

Untuk mempersempit ruang lingkup pembahasan, maka peneliti memfokuskan penelitian pada Lippo Plaza Yogyakarta. Yogyakarta baru saja memiliki pusat perbelanjaan baru bernama Lippo Plaza di Jalan Laksda Adisucipto no 32-34. Berdiri di tengah keramaian kota dan berdekatan dengan pemukiman warga membuatnya memiliki dampak sosial dan lingkungan bagi warga, terutama di Kelurahan Demangan. Pembangunan *mall-mall* di kota Yogyakarta, salah satunya Lippo Plaza oleh Pemerintah di realisasikan untuk memajukan ekonomi masyarakat, dan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang terus meningkat.

Dengan adanya pembangunan Lippo Plaza, menimbulkan beberapa permasalahan yang tidak sesuai dengan Perda DIY Nomor 4 Tahun 2011, seperti dampak perekonomian terhadap para pedagang kecil disekitar pusat perbelanjaan. Hal ini dikarenakan ketidak perihatinan pemilik mall dalam pembangunan Lippo Plaza di Kota Yogyakarta. Sebagaimana di sampaikan oleh Very Tri Jatmiko, Kepala Sub Bidang Pengawasan dan Pengendalian Kualitas Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta, mengatakan bahwa selama proses pembangunan memang ada dampak yang dirasakan oleh warga sekitar. Salah satu dampak sosial yang dikhawatirkan warga adalah matinya bisnis kecil di sekitar pusat perbelanjaan, “( Liputan.com, diakses tanggal 6 Februari 2016 pukul 21.34 )”. Pernyataan ini didukung oleh pengakuan warga sekitar “( Ita )” yang bekerja di sebuah toko buku kecil, berikut pengakuan beliau sebagaimana dilansir dalam liputan.com : “Dengan adanya mall sedikit banyak bisnis masyarakat terkena dampaknya”.

Sehingga dengan adanya Lippo Plaza tersebut perlahan-lahan namun pasti akan mematikan ekonomi tradisional yang sudah berkembang lama dan terjadi ketimpangan pendapatan antara ekonomi tradisional dengan ekonomi kapitalis modern. Secara mendasar kehadiran Lippo Plaza menciptakan peluang kerja, akan tetapi ekonomi modern tersebut lebih memprioritaskan latar belakang pendidikan mapan, *skill* dan pengalaman kerja. Sedangkan masyarakat akar rumput akan sulit bersaing karena tidak mempunyai latar belakang pendidikan yang mapan, minimnya *skill* dan pengalaman kerja di bidang ekonomi modern, karena sistem perekonomian modern digerakkan oleh teknologi modern. Hadirnya Lippo Plaza hanya bisa dinikmati oleh kalangan menengah ke atas, masyarakat ekonomi lemah semakin termajrnalkan, karena secara kemampuan *financial* tidak memungkinkan mereka merasakan hasil pembangunan seperti menyewa tempat usaha.

Realitas *shopping mall* salah satunya Lippo Plaza hanya berdampak bagi segelintir orang yang semakin sejahtera dan digdaya, sedangkan masyarakat kecil akan tetap stagnan dalam kondisi yang memprihatinkan. Hadirnya *mall-mall* seperti Lippo Plaza meski mampu menyerap tenaga kerja, namun tak mampu merubah kondisi sosial ekonomi masyarakat akar rumput secara signifikan. Karena rendahnya pendidikan masyarakat akar rumput dan minimnya *skill* dalam ekonomi modern, menjadikan kesulitan tersendiri dalam mengakses pekerjaan. Dampaknya dari hal tersebut adalah banyaknya pengangguran yang tersebar di kota Yogyakarta, hal ini sangat erat kaitannya dengan kemiskinan masyarakat kota Yogyakarta. Sebagaimana data pada tabel 1.1 di bawah ini.

**Tabel 1.1**

**Garis kemiskinan di kota Yogyakarta**

No	Bulan	Tahun	Garis kemiskinan perkapita/bulan	Jumlah penduduk/jiwa dibawah garis kemiskinan
1.	Maret	2014	Rp. 313.452	544.87
2.	Maret	2015	Rp. 335.886	550.23

Sumber : BPS Kota Yogyakarta 2015.

Berdasarkan data BPS kota Yogyakarta pada tabel 1.1 di atas, garis kemiskinan di Daerah Istimewa Yogyakarta pada Maret 2015 sebesar Rp 335.886,- per kapita per bulan. Sementara garis kemiskinan pada Maret 2014 sebesar Rp 313.452.- per kapita per bulan, atau garis kemiskinan mengalami kenaikan sekitar 7,16 persen. Kemudian Jumlah penduduk miskin, yaitu penduduk yang konsumsinya berada di bawah garis kemiskinan, pada Maret 2015 di Daerah Istimewa Yogyakarta terdapat 550,23 ribu orang. Bila dibandingkan keadaan Maret 2014 yang jumlah penduduk miskinnya mencapai 544,87 ribu orang, maka selama satu tahun terjadi peningkatan sebesar 5,34 ribu jiwa, “(<http://yogyakarta.bps.go.id>, diakses tanggal 7 Desember 2015 pukul 19.21 )”.

Selain permasalahan tata nilai mata pencaharian tersebut, juga terdapat permasalahan tata nilai arsitektur dan tata ruang yang belum diberlakukan secara maksimal oleh Lippo Plaza. Hal ini terlihat dari rancangan Lippo Plaza yang di

desain se-modern mungkin dan impresif untuk menambah kesan “keren” pada setiap mata yang memandang. Oleh karena itu, bangunan ekonomi modern tersebut belum mencerminkan keseimbangan antara nilai-nilai budaya lokal masyarakat Yogyakarta. Sebagaimana Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2002 tentang bangunan gedung, Pasal 14 ayat (1), Persyaratan arsitektur bangunan gedung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) meliputi persyaratan penampilan bangunan gedung, tata ruang dalam, keseimbangan, keserasian, dan keselarasan bangunan gedung dengan lingkungannya, serta pertimbangan adanya keseimbangan antara nilai-nilai sosial budaya setempat terhadap penerapan berbagai perkembangan arsitektur dan rekayasa.

Secara visual kota adalah cerminan sejarah dari warganya. Keunikan adat istiadat, beragam variasi seni-kriya, keunikan perilaku warga kota, semua itu harus berkontribusi terhadap penampilan citra kota antara satu dengan yang lainnya. Pentingnya mengaktualisasikan arsitektur budaya lokal dalam tata ruang kota agar karya-karya peninggalan nenek moyang kita tetap terjaga, dikembangkan dan jangan sampai kian terlepas dari budaya masyarakat setempat. Karena pada dasarnya, arsitektur budaya lokal adalah jati diri dan citra kota yang haruslah di tampilkan dalam bangunan-bangunan gedung agar tidak bertentangan dengan nilai-nilai budaya lokal masyarakat setempat.

Pada dasarnya bahwa, proses globalisasi dapat mengakibatkan bergesernya tata nilai budaya lokal Yogyakarta. Tata nilai budaya lokal Yogyakarta merupakan kekayaan daerah yang sangat bernilai sehingga sangat perlu untuk dilestarikan. Perlu juga dikembangkan, bahkan harus dilindungi oleh Peraturan-peraturan Daerah. Sebagaimana amanat dari Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa setiap warga Negara di amanatkan untuk menjaga, melestarikan kemudian mengimplementasikan tata-tata nilai budaya lokal yang ada di lingkungan masyarakat setempat.

Oleh sebab itu, Pemerintah DIY semaksimal mungkin harus melindungi keluhuran nilai budaya lokal agar tetap terjaga kelestariannya dalam realitas arus budaya global. Melihat fenomena tersebut Pemerintah DIY menerbitkan Perda Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Tata Nilai Budaya Yogyakarta. Dengan diterbitkannya Perda tersebut, sebagai upaya melestarikan budaya lokal kemudian juga mendorong, memotivasi, dan mengarahkan masyarakat dalam bekerja untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Dengan diterbitkannya Perda tersebut diharapkan pelaku pembangunan harus meneladani dan menerapkan amanat dari Perda tersebut. Seperti tata nilai penataan ruang dan arsitektur, beserta arahan persyaratan pola arsitektur dikawasan cagar budaya maupun diluar kawasan cagar budaya sebagaimana yang dipesankan Sultan Hamengku Buwono I. Di kawasan cagar budaya terdiri atas tiga mintakat utama, yaitu mintakat inti, mintakat penyangga, dan mintakat

pengembangan. Implementasinya diharapkan bangunan baru yang berada dimintakat inti disyaratkan menggunakan rancangan pola lestari asli atau pola selaras sosok, bangunan baru yang berada di mintakat penyangga disyaratkan minimal menggunakan rancangan pola selaras sosok, dan bangunan baru yang berada di mintakat pengembangan disyaratkan menggunakan rancangan pola selaras parsial. Sementara itu, bangunan baru yang berada di luar kawasan cagar budaya disyaratkan minimal menggunakan rancangan pola selaras parsial.

Perda DIY No.4 Tahun 2011, pada pasal 6 ayat (1), menjelaskan bahwa Pemerintah Daerah dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota berkewajiban untuk menyebarluaskan Tata Nilai Budaya Yogyakarta kepada masyarakat. Pentingnya menyebarluaskan Tata Nilai Budaya guna meningkatkan kesadaran semua elemen masyarakat, terutama Pemerintah dan pelaku bisnis ritel modern seperti *shopping mall* agar keluhuran nilai budaya yang sarat akan makna filosofi tersebut dijadikan pedoman dalam pembangunan di daerah. Sebagaimana tertera di dalam Perda DIY No.4 Tahun 2011 pasal (3), bertujuan sebagai :

1. Sebagai pedoman pelaksana bagi setiap warga masyarakat dalam bertingkah laku dan dalam melaksanakan pembangunan di daerah.
2. Pedoman pelaksana bagi Pemerintah Daerah dan Pemerintah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsinya dalam melaksanakan pembangunan di daerah.
3. Dan sebagai acuan pembentukan produk hukum daerah.



Karena secara mendasar, suatu tata nilai budaya harus menjadi acuan atau pedoman Pemerintah dalam melihat realitas pembangunan *shopping mall* yang semakin “menjamur” di Kota Yogyakarta. Suatu tata nilai sangat penting diaktualisasikan agar tidak terjadi distorsi-distorsi atau penyimpangan-penyimpangan dalam berbagai aspek kehidupan. Kemudian diaktualisasikan tata nilai budaya tersebut dalam pembangunan Lippo Plaza dimaksudkan untuk mendorong perwujudan kualitas ekonomi masyarakat Kota Yogyakarta yang lebih baik dan bangunan gedung yang mampu mencerminkan jati diri dan menjadi teladan bagi lingkungannya, serta yang dapat secara arif mengakomodasikan nilai-nilai luhur budaya Daerah Istimewa Yogyakarta.

Namun pada kenyataannya, regulasi tersebut belum memberikan dampak yang positif dilapangan karena realitas *shopping mall* (Lippo Plaza) belum menerapkan arsitektur budaya lokal secara optimal, dan keberadaannya ditengah pemukiman warga bak “benalu” yang pelan tapi pasti akan mematikan tata nilai mata pencaharian tradisional masyarakat sekitar.

Melihat permasalahan tersebut, sudah seharusnya Pemerintah Kota Yogyakarta mengimplementasikan tata nilai budaya lokal, dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya terhadap pembangunan di tingkatan daerah. Salah satunya dengan mengimplementasikan Perda DIY Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Tata Nilai Budaya Lokal Yogyakarta dalam pembangunan *shopping mall* (Lippo Plaza). Hal ini dilakukan untuk menjamin dan mendorong perwujudan tata nilai

mata pencaharian masyarakat kelas bawah untuk berkembang lebih baik, dan juga untuk melestarikan kearifan lokal arsitektur budaya Yogyakarta dalam bentuk bangunan.

Dari uraian latar belakang di atas, mengarahkan penulis untuk mengambil penelitian dengan judul **“Implementasi Perda DIY Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Tata Nilai Budaya Yogyakarta Tahun 2015-2017”**.

#### **B. Rumusan Masalah**

Oleh karena itu, untuk menjawab permasalahan tersebut di atas, penulis ingin meneliti tentang **“Bagaimana Implementasi Perda DIY Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Tata Nilai Budaya Yogyakarta Dalam Pembangunan Lippo Plaza Di Kota Yogyakarta Tahun 2015-2017”?**

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Setiap penelitian atau tindakan itu mempunyai tujuan dan kegunaan, berangkat dari latar belakang dan rumusan masalah. Maka tujuan dan kegunaan kegiatan penelitian ini adalah:

1.1 Untuk mengetahui bagaimana Implementasi Perda DIY Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Tata Nilai Budaya Yogyakarta Dalam Pembangunan Lippo Plaza Di Kota Yogyakarta.

1.2 Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh Lippo Plaza terhadap pengekklusian pasar tradisional.

### **2. Manfaat Penelitian**

#### **1. Manfaat Teoritis**

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi keilmuan di bidang sosial dan politik agar penelitian ini mampu memperkaya khazanah bagi Studi Ilmu Pemerintahan, terutama mengenai hal-hal yang berkaitan dengan implementasi Perda DIY No.4 Tahun 2011 Tentang Tata Nilai Budaya Yogyakarta dalam pembangunan sarana perbelanjaan modern.

#### **2. Manfaat Praktis**

##### **2.1 Manfaat praktis untuk peneliti**

Adapun manfaat dari penelitian ini dapat di aplikasikan dalam bentuk keterampilan ataupun kualitas dalam praktik bagi peneliti mengenai hal-hal yang berkaitan dengan kebudayaan.

## 2.2 Manfaat praktis untuk semua yang diteliti

Penelitian ini diharapkan agar semua elemen masyarakat dapat mengaktualisasikan tata nilai budaya lokal dalam pembangunan di kota Yogyakarta dan dapat dijadikan rujukan semua elemen masyarakat dalam praktik budaya.

## **D. Kerangka Dasar Teori**

### **1. Kebijakan publik**

Pengertian Kebijakan Publik Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Di samping itu dilihat dari hirarkinya, kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota. Secara terminologi pengertian kebijakan publik (public policy) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai the authoritative allocation of values for the whole society atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai projected program of goal, value, and practice atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktekpraktek yang terarah. Pressman dan Widavsky kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Kebijakan public itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. Robert Eystone sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008 : 6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal. Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu:

- 1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional;
- 2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.

Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003:2), menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di tengah masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

James E. Anderson sebagaimana dikutip Islamy (2009: 17), mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern”(Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Dari definisi para ahli di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah: “Serangkaian keputusan kebijaksanaan yang diambil seorang atau sekelompok orang untuk mewujudkan tujuan-tujuan tertentu di dalam masyarakat”. (Taufiqurokhman, 2014:3-4).

#### A. Kategori Kebijakan Publik

Ada banyak sekali pengkategorian kebijakan publik berikut ini kategori kebijakan publik menurut beberapa ahli: James E. Anderson menyampaikan kategori kebijakan publik sebagai berikut:

- a). Kebijakan substantif dan kebijakan prosedural Kebijakan substantif yaitu kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan

oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.

b).Kebijakan distributif dan kebijakan regulatori versus kebijakan redistributif. Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori merupakan kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan, kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, kepemilikan atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.

c). Kebijakan material dan kebijakan simbolik Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya komplet pada kelompok sasaran. Sedangkan, kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.

d). Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (public goods) dan barang privat (privat goods). Kebijakan public goods adalah kebijakan yang mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan, kebijakan privat goods adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

Sholichin Abdul Wahab mengisyaratkan bahwa pemahaman yang lebih baik terhadap hakikat kebijakan publik sebagai tindakan yang mengarah pada tujuan, ketika kita dapat memerinci kebijakan tersebut ke dalam beberapa kategori, yaitu:

a).Tuntutan kebijakan (policy demands) Yaitu tuntutan atau desakan yang diajukan pada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh aktor-aktor lain, baik swasta maupun kalangan pemerintah sendiri dalam sistem politik untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya untuk tidak melakukan tindakan pada suatu masalah tertentu. Tuntutan ini dapat bervariasi, mulai dari desakan umum, agar pemerintah berbuat sesuatu hingga usulan untuk mengambil tindakan konkret tertentu terhadap suatu masalah yang terjadi di dalam masyarakat.

b). Keputusan kebijakan (policy decisions) Adalah keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan publik. Dalam hal ini, termasuk didalamnya keputusan-keputusan untuk menciptakan statuta (ketentuan-ketentuan dasar), ketetapan-ketetapan, ataupun membuat penafsiran terhadap undang-undang.

c). Pernyataan kebijakan (policy statements) ialah pernyataan resmi atau penjelasan mengenai kebijakan publik tertentu. Misalnya; ketetapan MPR, Keputusan Presiden atau Dekrit Presiden, keputusan peradilan, pernyataan ataupun pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan hasrat,tujuan pemerintah, dan apa yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tersebut.

d). Keluaran kebijakan (policy outputs) Merupakan wujud dari kebijakan publik yang paling dapat dilihat dan dirasakan, karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan dan pernyataan



kebijakan. Secara singkat keluaran kebijakan ini menyangkut apa yang ingin dikerjakan oleh pemerintah.

e). Hasil akhir kebijakan (policy outcomes) Adalah akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan atau yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat. (Taufiqurokhman, 2014:4-6).

## B. Kerangka Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan publik walaupun merupakan bagian dari studi Ilmu Administrasi Negara, tetapi bersifat multi disiplin, karena banyak meminjam teori, metode dan teknik dari studi ilmu sosial, ilmu ekonomi, ilmu politik, dan ilmu psikologi. Studi kebijakan publik mulai berkembang pada awal tahun 1970-an terutama dengan terbitnya tulisan Harold D. Laswell tentang Policy Sciences. Fokus utama studi ini adalah pada penyusunan agenda kebijakan, formulasikan kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan dievaluasi kebijakan. Isi materi kerangka kebijakan publik ini akan membahas konsep dan lingkup kebijakan publik, proses kebijakan publik, dan arti pentingnya studi kebijakan, lingkungan kebijakan, sistem kebijakan publik. (Taufiqurokhman, 2014:12).

## C. Konsep dan Lingkup Kebijakan Publik

Kebijakan publik menurut Thomas Dye (1981) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (public policy is whatever government choose to do or not to do). Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik, misalnya pemerintah

tidak membuat kebijakan ketika mengetahui bahwa ada jalan raya yang rusak. James E. Anderson (1979:3) mendefinisikan bahwa kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah. Walaupun disadari bahwa kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh para aktor dan faktor dari luar pemerintah. Dalam konteks modul ini kebijakan publik dipahami sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintah dalam bidang tertentu, misalnya bidang pendidikan, politik, ekonomi, pertanian, industri, pertahanan, dan sebagainya. Dalam pandangan David Easton ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya (Dikutip Dye, 1981). Sebagai contoh, ketika pemerintah menetapkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, nilai yang akan dikejar adalah penghormatan terhadap nilai demokrasi dan pemberdayaan terhadap masyarakat dan pemerintah daerah. Harold Laswell dan Abraham Kaplan berpendapat bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat (Dikutip Dye, 1981). Ini berarti kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktek-praktek sosial yang ada dalam masyarakat. Ketika kebijakan publik berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan publik tersebut akan mendapat resistensi ketika diimplementasikan. Sebaliknya suatu kebijakan publik harus mampu mengakomodasi nilai-nilai dan praktika-praktika yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Lingkup kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai sektor atau bidang pembangunan, seperti kebijakan publik di bidang pendidikan, pertanian, kesehatan, transportasi, pertahanan, dan sebagainya. Di samping itu, dilihat dari hirarkinya, kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional, maupun lokal, seperti Undang-Undang 12/13/2011 tentang Kebijakan Publik, Undang-Undang 12/13/2011 tentang Kebijakan Publik, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah

Propinsi, Peraturan Pemerintah Kabupaten/Kota, dan keputusan Bupati/Walikota. (Taufiqurokhman, 2014:13-14).

#### D. Arti Pentingnya Studi Kebijakan Publik

Studi kebijakan publik memiliki tiga manfaat penting, yakni untuk pengembangan ilmu pengetahuan, meningkatkan profesionalisme praktisi, dan untuk tujuan politik (Dye 1981, Anderson, 1979) dengan penjabaran sebagai berikut :

##### 1. Pengembangan Ilmu Pengetahuan.

Dalam konteks ini, ilmuwan dapat menempatkan kebijakan publik sebagai variabel terpengaruh (*dependent variable*), sehingga berusaha menentukan variabel pengaruhnya (*independent variable*). Studi ini berusaha mencari variabel-variabel yang dapat mempengaruhi isi dari sebuah kebijakan publik. Misalnya, studi untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi dikeluarkannya undang-undang anti terorisme di Indonesia.

Sebaliknya, studi kebijakan publik dapat menempatkan kebijakan publik sebagai *independent variable*, sehingga berusaha mengidentifikasi apa dampak dari suatu kebijakan publik. Sebagai contoh studi untuk menganalisis apa dampak dari kebijakan menaikkan harga bahan bakar minyak yang dilakukan oleh pemerintah.

##### 2. Meningkatkan Profesionalisme Praktisi

Membantu para praktisi dalam memecahkan masalah-masalah publik. Dengan mempelajari kebijakan publik para praktisi akan memiliki dasar teoritis tentang bagaimana membuat kebijakan publik yang baik dan memperkecil kegagalan dari suatu kebijakan publik. Sehingga ke depan akan lahir kebijakan publik yang lebih berkualitas yang dapat menopang tujuan pembangunan.

##### 3. Berguna untuk tujuan politik

Suatu kebijakan publik yang dibuat melalui proses yang benar dengan dukungan teori yang kuat memiliki posisi yang kuat terhadap kritik dari lawan-lawan politik. Sebaliknya kebijakan publik tersebut dapat meyakinkan kepada lawan-lawan politik yang tadinya kurang setuju. Kebijakan publik tidak akan mudah dicabut hanya karena alasan kepentingan sesaat dari lawan-lawan politik. Dalam studi kebijakan publik terdapat dua pendekatan, yakni: Pertama dikenal dengan istilah *policy analysis*, dan kedua *political public policy* (Hughes, 1994: 145). Pada pendekatan pertama, studi analisis kebijakan lebih terfokus pada studi pembuatan keputusan (*decision making*) dan penetapan kebijakan (*policy formation*) dengan menggunakan model-model statistik dan matematika yang canggih. Sedangkan pada pendekatan kedua, lebih menekankan pada hasil dan *outcome* dari kebijakan publik dari pada penggunaan metode statistik, dengan melihat interaksi politik sebagai faktor penentu, di dalam berbagai bidang, seperti kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, dan lingkungan. Pada pendekatan pertama, pendekatan kuantitatif digunakan dalam pembuatan keputusan. Dengan demikian, keputusan yang diambil benar-benar rasional menurut pertimbangan untung rugi. Keputusan yang diambil adalah keputusan yang memberikan manfaat bersih paling optimal. Sayangnya, pendekatan matematika seperti ini kurang realistis dalam dunia kebijakan dan politik. Politik dan kebijakan terkadang kurang rasional dalam beberapa hal. Patton dan Sawicki (1986:25) menulis sebagai berikut:

If the rational model were to be followed, many rational decisions would have to be compromised because they were not politically feasible. A rational, logical, and technically desirable policy may not be adopted because the political system will not accept it. The figures don't always speak for themselves, and good ideas do not always win out. Analysts and decision

makers are constantly faced with the conflict between technically superior and politically feasible alternatives. (Taufiqurokhman, 2014: 14-15).

## **2. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya (aturan) yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan output atau outcomes bagi masyarakat. Tahapan implementasi dari sebuah kebijakan merupakan tahapan yang krusial, karena pada tahapan ini menentukan keberhasilan sebuah kebijakan. Tahapan implementasi perlu dipersiapkan dengan baik pada tahap perumusan dan pembuatan kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan yang amat penting dari keseluruhan proses kebijakan publik. Implementasi kebijakan merupakan serangkaian kegiatan (tindakan) setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu kegiatan implementasi, maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan menjadi sia-sia. Implementasi kebijakan dengan demikian merupakan rantai yang menghubungkan formulasi kebijakan dengan hasil (outcome) kebijakan. Secara konseptual, implementasi sebuah kebijakan bisa dikatakan sebagai sebuah proses pengumpulan sumber daya (alam, manusia maupun biaya) dan diikuti dengan penentuan tindakan-

tindakan (action) yang harus diambil untuk mencapai tujuan kebijakan. Rangkaian tindakan yang diambil tersebut merupakan bentuk transformasi rumusan-rumusan yang diputuskan dalam kebijakan menjadi pola-pola operasional yang pada akhirnya akan menimbulkan perubahan seperti apa yang diinginkan dalam kebijakan tersebut. Hakikat utama implementasi adalah pemahaman atas apa yang harus dilakukan setelah sebuah kebijakan diputuskan.

Guna memperoleh pemahaman yang baik mengenai implementasi kebijakan, berikut ini dijelaskan definisi Implementasi Kebijakan menurut para ahli.

Bardach (dalam Nurfaiqoh, 2010:26), mengemukakan bahwa “Implementasi Kebijakan adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskan dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya.”

Metter dan Horn (dalam Nurfaiqoh, 2010:26), mendefinisikan implementasi kebijakan adalah “tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu, pejabat-pejabat ataupun kelompok-kelompok pemerintah atau swasta untuk mengarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”.

Definisi lainnya yang dikemukakan oleh Mazmanian dan Sabatier (dalam Nurfaiqoh, 2010:27), bahwa implementasi kebijakan adalah “pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk mengatur proses implementasinya”.

Definisi terakhir yang diungkapkan oleh Grindle (dalam Nurfaiqoh, 2010:27), menyebutkan “pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada action program dan apakah tujuan program tersebut telah tercapai”.

Dari definisi para ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan kebijakan di masyarakat. Kebijakan tersebut biasanya berupa peraturan Perundang-Undangan. Seperti Undang-Undang, Perda, Perbup, Perpres maupun produk hukum lainnya. Implementasi kebijakan tidak hanya dilakukan oleh pemerintah, tetapi juga bisa dilakukan oleh swasta. Implementasi kebijakan biasanya disertai dengan sanksi bagi yang melanggar kebijakan tersebut. Setelah kebijakan dijalankan, untuk mengetahui tingkat keberhasilan kebijakan tersebut, dilakukan evaluasi kebijakan. Selanjutnya, banyak model-model implementasi kebijakan yang

diungkap oleh para ahli. Akan tetapi, disini akan hanya akan dibahas metode yang dipakai oleh Grindle karna dianggap sesuai dengan penelitian yang akan dijalankan. Model Implementasi Kebijakan Publik yang dikemukakan Grindle (dalam Nurfaiqoh, 2010:31), menuturkan bahwa Keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil tergantung kepada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan cukup, selain dipengaruhi oleh Content of Policy (isi kebijakan) dan Context of Implementation (konteks implementasinya). Isi kebijakan yang dimaksud meliputi :

1. Kepentingan yang mempengaruhi kebijakan (interest affected).
2. Jenis manfaat yang dihasilkan (type of benefit).
3. Derajat perubahan yang diinginkan (extent of change envisioned).
4. Para pelaksana program (program implementators).
5. Sumber daya yang dikerahkan (Resources committed).

Sedangkan konteks implementasi yang dimaksud:

1. Kekuasaan (power).
2. Kepentingan strategi aktor yang terlibat (interest strategies of actors involved).
3. Karakteristik lembaga dan penguasa (institution and regime characteristics).
4. Kepatuhan dan daya tanggap pelaksana (compliance and responsiveness).



### **3. Tata Nilai Budaya Yogyakarta Menurut Perda Nomor 4 Tahun 2011**

Dalam Perda DIY Nomor 4 Tahun 2011, Tata Nilai Budaya Yogyakarta ialah tata nilai Budaya Jawa yang memiliki kekhasan dalam semangat pengaktualisasian nilai-nilai kejawaan pada umumnya. Tata nilai budaya Yogyakarta merupakan sistem nilai yang dijadikan kiblat (orientasi), acuan (referensi), inspirasi, dan sumber pedoman bagi perilaku budaya dan peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan budaya masyarakat Yogyakarta.

#### **A. Tata Nilai Penataan Ruang Dan Arsitektur**

Dalam Perda DIY Nomor 4 Tahun 2011 Pasal 4 ayat 1 huruf (g) dijelaskan bahwa, dalam dunia arsitektur, dua hal utama yang penting ialah citra dan guna atau fungsi dalam suatu perencanaan sosok bangunan. Suatu sosok bangunan harus mampu menampilkan citranya sebagai bangunan dengan identitas nilai atau jatidiri tertentu dan fungsi yang harus diembannya. Kraton sebagai pusat budaya telah memberi teladan bahwa setiap bangunan senantiasa menggambarkan citra tertentu dengan muatan identitas nilai yang dikandung dan dipesankannya; dan fungsi yang melekat pada sosok bangunan sebagai wahana kegiatan manusiawi. Komponen bentuk atau struktur, besaran, warna, dan material yang dipakai dalam suatu bangunan harus bersinergi dan harmonis satu sama lain sehinggamencitrakan identitas nilai-nilai kejawaan yang dikehendaki dan memenuhi fungsi wahana kegiatan manusiawi. Secara garis besar, citra

kejawaan yang ditampilkan melambangkan nilai-nilai kesakralan (teologis), kesusilaan (etis), kesopansantunan (etiketis), dan keindahan (estetis). Tiap-tiap bangunan menyandang citra utamanya masing-masing, meskipun acapkali suatu bangunan menyandang sejumlah citra sekaligus. Citra dan fungsi harus sinergis dan selaras. Konsekuensinya, di satu pihak citra harus dapat memenuhi dan menggambarkan fungsi dan di lain pihak fungsi harus sesuai dengan citra.

Keharmonisan suatu bangunan bukan saja ditentukan oleh komponennya, melainkan jugaditentukan oleh tata letak atau posisi dan rangkaian tiap-tiap bangunan sehingga tercipta komposisi dan konfigurasi antarbangunan yang selaras, serasi, dan seimbang. Suatu dominasi, apalagi kontras antarbangunan dalam suatu kawasan amat dihindari, karena dominasi atau kontras itu melambangkan disharmoni. Di samping itu, kegiatan manusiawi harus terjamin pelaksanaanya secara wajar dan layak oleh fungsi-fungsi yang diberikan oleh suatu bangunan. Oleh karena itu, suatu bangunan rumah misalnya, bagi penghuninya harus layak sebagai ruang tinggal pribadi (*longkangan*), sebagai tempat kenyamanan dan kesehatan fisik beserta pemenuhan kebutuhan keseharian (*panggonan*), sebagai simbol ekspresi diri dan tempat interaksi sosio-budaya (*palungguhan*), dan sebagai tempat berkontemplasi atau berkomunikasi dengan Tuhan (*panepèn*).

Di Kawasan Cagar Budaya terdiri atas tiga mintakat utama, yaitu mintakat inti, mintakat penyangga, dan mintakat pengembangan. Implementasinya diharapkan bangunan baru yang berada di mintakat inti disyaratkan menggunakan rancangan pola lestari asli atau pola selaras sosok, bangunan baru yang berada di mintakat penyangga disyaratkan minimal menggunakan rancangan pola selaras sosok, dan bangunan baru yang berada di mintakat pengembangan disyaratkan menggunakan rancangan pola selaras parsial. Sementara itu, bangunan baru yang berada di luar Kawasan Cagar Budaya disyaratkan minimal menggunakan rancangan pola selaras parsial. Pengendalian arahan persyaratan selanjutnya dikoordinasikan dengan Pemerintah Kabupaten/Kota di wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan diatur dalam peraturan perundangan lain.

Arsitektur bangunan Yogyakarta mengandung unsur identitas sebagai ciri yang membedakan dengan arsitektur daerah lain. Kekhasan arsitektur diwujudkan dalam bentuk, ornamen, dan pembagian keruangan bangunan. Wujud bentuk bangunan seperti *joglo*, *limasan*, *panggungpe*, *kampung* dan lain sebagainya. Ornamen bangunan dicirikan dengan pemakaian berbagai hiasan dibagian atap dan lain sebagainya.

#### B. Tata Nilai Matapencaharian

Dalam Perda DIY Nomor 4 Tahun 2011 Pasal 4 ayat 1 huruf (h) menjelaskan bahwa, meskipun hidup di dunia hanya sementara, tetapi

tugas mulia yang harus ditunaikan manusia ialah bersungguh-sungguh berusaha keras secara terus-menerus (*sepi ing pamrihramé ing gawé*) mengusahakan dan menjaga kebenaran, kebaikan, keindahan, keselamatan, dan kelestarian dunia (*hamemayu hayuning bawana*). Wujud nyata tugas mulia itu dilakukan manusia dengan bekerja. Orang tidak boleh berpangku tangan saja tanpa bekerja (*lungguh jégang sila tumpang*), dengan mengharap rejeki seakan-akan bakal jatuh dengan sendirinya dari langit (*thenguk-thenguk nemu kethuk; ngentèni endogéblorok*). Setiap orang harus bertekad bulat (*cancut taliwanda*) berusaha keras (*mbudidaya*) mengerjakan sesuatu pekerjaan yang berguna baik bagi dirinya sendiri, keluarganya, masyarakat sekitarnya, negaranya, maupun bagi umat manusia seluruhnya.

Bekerja harus dilandasi kesungguhan lahir batin menghadapi segala tantangan, kesulitan, dan risiko yang mungkin timbul. Barang siapa yang takut dan malas menghadapi tantangan, kesulitan, dan risiko pekerjaan, dia takkan mendapat hasil yang layak (*sapa wania inggampang, wedia ing éwuh, sabarang nora tumeka*). Dalam menghadapi setiap tantangan, kesulitan, dan risiko pekerjaan apa pun, orang harus senantiasa berteguh hati dalam berpendirian, handal dan ulet dalam menghadapi masalah, cakap dan tangkas dalam menyelesaikan persoalan (*tatag, tanggon, trengginas*). Dalam menyelesaikan pekerjaan bersama, masing-masing pihak yang terlibat harus memelihara kebersamaan dan

kekompakan (*saiyeg saeka kapti*) agar pekerjaan dapat diselesaikan dengan cepat dan tepat.

Bekerja tidak boleh serampangan, terburu-buru, dan asal jadi, melainkan harus teliti, cermat, dan penuh perhitungan, agar mendapat hasil yang maksimal (*alon-alon watonkelakon, kebat kliwat, gancang pincang*). Oleh karena itu, bekerja harus dirancang dan ditata dengan tertib, diorganisasikan dan dikelola dengan teratur (*tata*), semua kegiatan kerja harus dilaksanakan dengan cermat dan saksama (*titi*), setiap sasaran yang dituju harus ditempuh dengan langkah-langkah yang benar dan tepat (*titis*), dan semua pekerjaan harus diselesaikan dengan tuntas (*tatas*) tanpa menyisakan masalah. Hasil kerja ditentukan oleh seberapa besar pikiran, tenaga, dan biaya yang dicurahkan. Semakin tinggi hasil yang dikehendaki, semakin tinggi pula pengorbanan yang dituntut (*jer basuki mawa béya*). Dalam melakukan pekerjaan, setiap orang menginginkan penghasilan yang layak bagi keberlangsungan hidupnya, untuk memenuhi kebutuhan dan keinginannya. Begitu pula dalam dunia perniagaan, memperoleh keuntungan merupakan tujuan utamanya. Akan tetapi, mencari keuntungan tidak boleh berujung keserakahan dengan cara membabi buta sehingga dapat berakibat merugikan orang lain. Setiap transaksi harus dilakukan dengan jujur dan adil. Harga ditetapkan dan disepakati menurut kualitas barang atau jasa yang ditransaksikan (*ana rega ana rupa*). Dengan demikian, mencari keuntungan berarti bukan hanya menguntungkan diri

sendiri, melainkan juga menguntungkan orang lain sekaligus atau saling menguntungkan, Mencari kemakmuran dan kesejahteraan berarti salingmemakmurkan dan mensejahterakan satu sama lain.

Dalam mengelola perekonomian, tidak boleh menghambur-hamburkan pengeluaran uangtanpa pertimbangan matang. Pengeluaran harus dikelola dengan hemat, cermat, dan amat berhati-hati (*gemi, nastiti, ngati-ati*) dengan mempertimbangkan skala prioritas secara bijaksana menurut urgensinya, agar tata alur dan tata alir keuangan yang baik tetap terjamin keberlangsungannya. Kepentingan pribadi harus diperjuangkan, namun kepentingan bersama tetap harus dijaga. Perniagaan tidak boleh menyuburkan egoisme dan individualisme, melainkan harus tetap dapat menjamin keharmonisan dan persaudaraan dalam masyarakat.

#### **4. Tata ruang perkotaan**

##### **A. Tata Ruang Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Perkotaan**

Budiharjo (1997 : 9), tata ruang dan lingkungan mengandung arti sangat luas, tetapi sekaligus juga seringkali punya konotasi sempit terbatas pada perencanaan dan perancangan fisik semata-mata. Padahal sudah semenjak beberapa tahun yang lampau perencanaan kota dan daerah yang menekankan arti fisik, serba deterministik dan menomorduakan manusia dengan segenap keunikan perilakunya, telah banyak mendapat kecaman.

Kevin Lynch (dalam Budiharjo, 1997:9), dalam tulisannya tentang “*The City as Environment*” berceles bahwa penampilan dan wajah kota bagaikan mimpi buruk: tunggal rupa, serba sama, tak berwajah, lepas dari alam, dan sering tidak terkendali, tidak manusiawi. Air dan udaranya kotor, jalan-jalan sangat berbahaya dipadati kendaraan, papan reklame mengganggu pandangan, pengeras suara memekakan telinga.

Jurang kaya-miskin makin menganga mencolok mata, komunitas yang gubuk pecah menjelma menjadi masyarakat patembayan yang dilandasi penalaran kalkulatif dan kepekaan moral yang disekapati bersama makin luntur. Para perencana kota lantas dituding ikut andil dalam penciptaan kesemrawutan dan kekacauan karena “*they not have delved enough into the societies for which their plans were intended*”. Penataan ruang kota sungguh rumit dan pelik karena mau tidak mau menyangkut benturan antara pendekatan-pendekatan teknokratis komersial dan humanis.

Pertanyaan yang lantas mengiang adalah: untuk melayani siapa sebetulnya tata ruang dan lingkungan hidup itu, dan bagaimana cara yang sebaik-baiknya untuk pengelolaannya. Barang tentu tulisan ini tidak akan dapat menjawab pertanyaan fundamental itu secara tuntas, melainkan hanya melontarkan beberapa “percikan isu” dari kaca mata arsitektur dan planologi, guna disulut lebih lanjut dalam diskusi.

Dari pengamatan Budiharjo (1997:10-12), selama ini dapat ditemukan beberapa kelemahan dalam proses perencanaan, implementasi dan pengelolaan pembangunan dan lingkungan hidup di Indonesia sebagai berikut :

1. Perencanaan terlalu berorientasi pada pencapaian tujuan ideal berjangka panjang, yang sering meleset akibat banyaknya ketidak-pastian (*uncertainties*). Disisi lain terdapat jenis-jenis perencanaan yang disusun dengan landasan pemikiran pemecahan masalah secara *ad hoc* yang berjangka pendek, kurang berwawasan luas. Seyogyanya pendekatan yang diambil mencakup keduanya, ibarat melihat keseluruhan hutan sekaligus mengkaji pohon-pohonnya, atau sebaliknya melihat keunikan setiap jenis pohon akan tetapi ditilik dalam konteks hutannya.
2. Produk akhir berupa rencana tata ruang yang baik tidak selalu menghasilkan penataan ruang yang baik pula, tanpa didukung oleh para pengelola perkotaan dan daerah (*urban and regional managers*) yang handal, dilengkapi dengan mekanisme pengawasan dan pengendalian pembangunan (*development control*) yang jelas.
3. Terlihat kecenderungan yang kuat bahwa perencanaan tata ruang terlalu berat ditekankan pada aspek penataan ruang dalam arti fisik dan visual (biasanya menyangkut tata guna lahan,



sistem jaringan jalan dan infrastruktur atau prasarana lingkungan).

4. Keterpaduan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan selama ini terkesan sekadar sebagai slogan atau hiasan bibir belaka, belum mengejutkan dalam kenyataan. Kota dan daerah masih hampir selalu dilihat dalam bentuk 'hirarki pohon' yang tampaknya saja sederhana, padahal dalam kehidupan yang sesungguhnya berbentuk 'hirarki jaring' yang sangat kompleks. Hal ini antara lain disebabkan oleh adanya arogansi sektoral dan egosentrisme wilayah yang cenderung menggunakan kaca mata kuda.
5. Peran serta masyarakat dalam proses perencanaan tata ruang dan lingkungan hidup masih sangat terbatas. Seminar perencanaan ruang kota dan daerah yang diselenggarakan hanya pada tahap akhir sesudah dihasilkannya suatu pokok rencana, terlihat lebih bersifat seremonial. Bahkan saya berpraduga seminar semacam itu hanyalah merupakan forum untuk legitimasi semata-mata, tidak betul-betul dimaksudkan untuk menyerap pendapat, persepsi dan aspirasi masyarakat.
6. Saya melihat adanya 'gigi ompong' atau kata gagahnya 'grey areas', yaitu yang berupa rencana kawasan 'urban design' yang sesungguhnya merupakan titik temu antara perencanaan kota

yang berdimensi dua dengan perancangan arsitektur yang berdimensi tiga. Dengan kata lain, sesudah tersusunnya rencana kota mulai dari Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK), Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) dan Rencana Teknis Ruang Kota (RTRK), biasanya langsung meloncat ke perancangan arsitektur secara individual. Bahkan bila dituntut lebih lanjut, seringkali RUTRK dibuat terlebih dahulu sedangkan rencana Umum Tata Ruang Daerah (RUTRD) dan Rencana Struktur Tata Ruang Propinsi (RSTRP)-nya belum tersusun.

7. Yang juga cukup merisaukan adalah kekurang-pekaan para penentu kebijakan, dan juga beberapa kalangan professional, terhadap warisan peninggalan kuno yang pada hakikatnya merupakan bagian tak terpisahkan dalam sejarah perkotaan. Tergusur dan lenyapnya karya arsitektur langka yang estetis dan bernilai sejarah, berarti lenyapnya suatu babakan dari kisah perkembangan kota.
8. Penekanan perencanaan kota dan daerah cenderung lebih berat pada aspek lingkungan binaan (*man made environment*) dan kurang memperhatikan pendaya-gunaan atau optimalisasi lingkungan alamiah (*natural environment*).

9. Terakhir, tetapi justru menurut saya yang paling meresahkan adalah tipisnya wibawa dan kekuatan hukum suatu produk rencana tata ruang. Tata ruang yang sudah tersusun dapat dengan begitu saja dijungkir balikan karena adanya ‘surat sakti’ dari penguasa dan pejabat kalangan atas.

#### B. Plurame Budaya

Kota dan daerah pada dasarnya merupakan penjawatan budaya, diistilahkan oleh Rapoport sebagai “*Cultural landscape*” (dalam Budiharjo, 1997:14-17), dengan beraneka ragam karakter, sifat, kekhasan, keunikan, kepribadian. Oleh karena itu yang pertama-tama harus dipahami adalah budaya dari berbagai kelompok masyarakat dan pengaruh dari tata nilai, norma, gaya hidup, kegiatan dan simbol-simbol yang mereka anut terhadap penataan dan bentuk kota maupun daerah. Yang paling rumit dan kompleks adalah perkotaan. Oleh karena dalam setiap kota yang merupakan “*melting pot*” selalu terdapat pluralism budaya, tidak dapat dihindari timbulnya benturan pada skala kota yang menciptakan kompleksitas dan kontradiksi.

Tata ruang kota terentang antara homogenitas yang kaku seragam dan heterogenitas yang kenyal beragam. Suatu bentuk yang gampang pemerianya tetapi sulit pengejawatahannya. Keunikan lain berkaitan dengan proses perkembangan kota yang tidak statis, melainkan selalu dinamis. Penduduk selalu berubah dan bergerak, sering kali susah ditebak.

Karena itu pola tata ruang kota yang terlalu ketat dan kaku tidak bisa tanggap terhadap perubahan. Perencanaan “*open Ended*” untuk mengatasi masalah smacam itu, disarankan suatu bentuk perencanaan yang open ended yang menentukan bagian-bagian tertentu dari sistem kota memberikan peluang bagi bagian-bagian lain (termasuk yang tidak dapat diperkirakan sebelumnya) untuk bergerak secara spontan. Perencanaan kota *open ended* yang luwes dan kenyal ini memungkinkan penjabaran nilai, kebutuhan dan gaya hidup yang berbeda dalam suatu lingkungan yang dinamik. Dan kelompok-kelompok penghuni kota yang berdatangan akan dengan mudah menyesuaikan diri dan membentuk kembali secara kreatif organisasi ruang, waktu, makna dan komunikasinya.

### C. Manajemen Perkotaan

Guna menjamin tercapainya tujuan pembangunan kota yang menyejahterakan dan membahagiakan segenap warganya itu diperlukan pula manajemen perkotaan yang handal. Devas dan Rakodi (dalam Budiharjo 1997:18-19), mencoba mengungkap tentang pendekatan baru dalam perencanaan dan pengelolaan kota di negara berkembang. Dikemukakannya tanpa tendeng aling-aling, percuma saja disusun suatu rencana kota yang baik, bila tidak didukung oleh sistem manajemen perkotaan dengan pengelolaan yang professional.

Kota merupakan arena pergaulan antar berbagai kepentingan. Konflik dan ketidakpastian akan selalu timbul tanpa bisa dihindari.

Misalnya, konflik antara pertumbuhan ekonomi dengan pemerataan, antara pembangunan fisik dan pelestarian lingkungan, antara sektor formal dan sektor informal, antara kebijakan pusat dengan harapan dan kepentingan daerah, dan sebagainya. Daftarnya bisa sangat panjang. Sebab itulah manajemen perkotaan muktahir tidak lagi terpasung pada manajemen perubahan atau manajemen pertumbuhan tetapi lebih bertumpu pada manajemen konflik.

Dalam Budiharjo (1997:20-21), peran perencana dan pengelola pembangunan kota pun bergeser. Tidak sekedar merumuskan rencana masa depan kota secara fisik dan keruangan yang serba deterministik, rasional dan fungsional; melainkan merambah pada aspek perangkat hukum, administrasi dan kelembagaan, mekanisme pasar, peran swasta dan pelibatan masyarakat. Terjungkir-baliknya rencana kota sebagaimana dikisahkan di atas, tak pelak lagi merupakan akibat saja dari pandangan perencanaan kota yang terlalu terfokus pada rencana cetak biru, kurang tanggap terhadap pesatnya perubahan dan pertumbuhan kota serta kian merebaknya aneka rona konflik di dalamnya.

Pengaturan kewenangan serta kelembagaan yang jelas dan tembus pandang, didukung oleh instrument dan aparat yang kian kian terampil dengan tingkat profesionalisme tinggi, sudah sangat mendesak untuk segera disiapkan bersama. Itulah pekerjaan rumah kita, bila kita semua tidak ingin kota-kota kita menjadi *miseropilis* (kota kesengsaraan) atau

*necropolis* (kota yang mati). Langkah-langkah yang telah dirintis BAPPENAS dengan lontaran gagasan pembentukan *Urban Regional Development Institute* (URDI), kiranya merupakan langkah awal yang cukup baik untuk ditindak lanjuti.

#### D. Kelemahan Mekanisme Pengendalian Pembangunan

Dalam Budiharjo (1997:55), kendala lain yang yang tidak kalah pentingnya untuk dicermati adalah lemahnya mekanisme pengendalian pembangunan (*development control*). Hal ini disebabkan oleh berbagai hal, antara lain karena pemda sering kali tidak mempunyai akses terhadap rencana-rencana pembangunan sektoral, yang dibuat dan ditentukan oleh pusat. Selain itu juga karena rencana-rencana yang telah disusun bisa berubah total akibat adanya investasi berskala besar yang tidak diduga sebelumnya. Pelanggaran terhadap rencana tata ruang juga tidak diberi penghargaan. Akibatnya, para pelaku pembangunan cenderung untuk membangun sesuai dengan kehendak dan kepentingan sendiri, mengabaikan kepentingan umum yang lebih luas, dengan tidak adanya sistem intensif dan disinsentif kecenderungan tersebut kian merebak dari waktu ke waktu.

#### E. Menangkal penyeragaman wajah kota

Kota adalah panggung kenangan, cerminan sejarah dari warga kotanya secara visual. Antara “city” dan “citizen” terdapat keterkaitan yang sangat dekat, saling menjalin, saling pengaruh mempengaruhi. Tak

heran bila Churchill (dalam Budiharjo 1997:56), selaku negarawan pernah mengatakan bahwa “manusia membentuk kota. Kemudian kota akan membentuk manusia”. Harus selalu disegarkan pula dalam ingatan kita semua, bahwa kota merupakan hasil karya seni sosial. Oleh karena itu, menilik kenyataan adanya perbedaan kultur, agama, etnis, geografis, iklim, teknologi, ideologi, dan lain-lain, mestinya wajah kota tidak pernah ada yang sama antara yang satu dengan lainnya.

Dalam tulisan “Terminologies and Types Making Sense of some Types of Dwellings and Cities”, Anthony D. King (dalam Budiharjo, 1997:57), mencoba membuat klasifikasi kota menurut atributnya yang meliputi 38 tolok ukur. Yang menarik antara lain adalah tolok ukur ideologis dan kronologis (tradisional, pra-modern, modern, pasca-modern), tolok ukur geografis (pantai, perbukitan, pegunungan, bawah tanah, dalam laut, angkasa, luas-angkasa), demografis (statis, tumbuh, susut), fungsional (administrative, komersial, industrial, rekreasional, religius), orientasi sosio-kultural (kreatif, destruktif, hedonistik, represif) dan agama (Islam, Kristen, Hindu, Buddha). Dari klasifikasi semacam itu, jelas sekali bahwa gejala penyeragaman wajah kota dengan bentuk-bentuk jiplakan, duplikasi, triplikasi, bahkan multiplikasi di berbagai pelosok kota besar di Indonesia harus segera ditangkal.

## **E. Definisi Konsepsional**

Definisi konsepsional yaitu merupakan suatu pengertian dari kelompok atau gejala yang menjadi pokok perubahan. Definisi konsepsional ini dimaksudkan sebagai gambaran yang lebih jelas untuk menghindari kesalahpahaman terhadap pengertian atau batasan pengertian tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan. Batas bahasan dalam konsepsional dalam penelitian ini adalah:

1. Kebijakan adalah Serangkaian keputusan kebijaksanaan yang diambil seorang atau sekelompok orang untuk mewujudkan tujuan-tujuan tertentu di dalam masyarakat
2. Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan kebijakan di masyarakat.
3. Tata nilai budaya lokal Yogyakarta adalah suatu sistem nilai yang dijadikan sebagai orientasi, referensi, inspirasi dan pedoman yang tertuang dalam peraturan daerah DIY yang mengatur kehidupan masyarakat Yogyakarta.
4. Tata Ruang Perkotaan adalah wujud struktur ruang dan pola ruang di suatu kota.

## **F. Definisi Operasional**

Definisi Operasional adalah unsur penelitian yang memberitahu bagaimana cara mengukur variabel. Dengan kata lain, definisi operasional adalah petunjuk dan pelaksana untuk mengukur suatu variable. Petunjuk-petunjuk yang merupakan dasar pengukuran variabel-variabel dalam penelitian. Indikator yang



digunakan dalam pelaksanaan untuk mengukur Implementasi Perda DIY No.4 Tahun 2011 Tentang Tata nilai Budaya Yogyakarta Dalam Pembangunan Lippo Plaza, adalah sebagai berikut :

1. Implementasi Kebijakan.

- a. Latar belakang diterbitkannya Perda DIY NO.4 Tahun 2011 Tentang Tata Nilai Budaya Yogyakarta.
  - b. .Manfaat bagi kesejahteraan masyarakat Kota Yogyakarta.
  - c. Bagaimana perubahan setelah Perda DIY NO.4 Tahun 2011 Tentang Tata Nilai Budaya Yogyakarta.
  - d. Program yang dibuat dalam rangka melaksanakan amanat Perda DIY NO.4 Tahun 2011 Tentang Tata Nilai Budaya Yogyakarta.
  - e. Sumber daya yang dikerahkan dalam rangka mengawasi pembangunan lippo plaza.
2. Pengaruh *shopping mall* (Lippo Plaza) terhadap pengclusian pasar tradisional, dilihat dari kebijakan pemerintah.

## **G. Metode Penelitian**

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif yaitu metode dalam penelitian suatu obyek, suatu peristiwa pada masa sekarang. Sugiono (2007:15) menyebutkan bahwa metode penelitian kualitatif,

karena penelitian yang dilakukan tersebut pada kondisi yang alamiah (Natural Setting). Adapun tujuan dari penelitian deskriptif kualitatif ini adalah untuk menggambarkan atau mendeskripsikan secara sistematis, faktual serta akurat mengenai fakta-fakta, sifat dan hubungan antara fenomena- fenomena yang diteliti.

## 2. Jenis Data

Adapun data yang digunakan oleh peneliti adalah data Primer dan data Sekunder.

### 2.1 Data Primer

Data primer merupakan tuntunan utama dalam aturan dasar metode sejarah. Pada penelitian ini data primer merupakan data yang diperoleh dari para narasumber termasuk data serta informasi mengenai Implementasi Perda No.4 Tahun 2011 Tentang Tata nilai Budaya Yogyakarta Dalam Pembangunan Lippo Plaza Di Kota Yogyakarta.

### 2.2 Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari buku-buku, makalah, media massa baik media cetak maupun media elektronik serta dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan penulis.

## 3. Teknik Pengumpulan Data

Menurut Sugiyono (2010:308), teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling utama dalam penelitian, karena tujuan utama dari

penelitian adalah mendapatkan data. Teknik pengumpulan data pada penelitian ini antara lain.

### 3.1 Dokumentasi

Menurut Suharsimi (1998:31), dokumentasi adalah suatu cara untuk mencari data berupa catatan, transkrip, buku-buku, surat kabar, majalah dan sebagainya. Dokumentasi diharapkan bisa melengkapi data-data yang tidak dapat ditemukan dalam teknik yang lain, seperti observasi atau wawancara.

### 3.1 Wawancara

Menurut suharsimi (1998:31), dalam teknik pengumpulan data menggunakan wawancara ini, peneliti menggunakan pedoman wawancara “semi terstruktur”, dalam pelaksanaannya mula-mula interviuwer (pewawancara) menanyakan serentetan pertanyaan yang sudah terstruktur kemudian satu persatu diperdalam dalam mengorek keterangan lebih lanjut. Dengan demikian jawaban yang diperoleh bisa meliputi semua variabel, dengan keterangan lengkap dan mendalam.

### 3.2 Observasi

Menurut suharsimi (1998:31), obesrvasi biasa diartikan sebagai pengamatan dan pencatatan dengan sistematis fenomena yang akan diselidiki, artinya peneliti mengadakan pengamatan secara sistematis pada obyek yang akan diteliti.

## 4. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian tentang Implementasi Perda No.4 Tahun 2011 Tentang Tata nilai Budaya Yogyakarta Dalam Pembangunan Lippo Plaza Di Kota Yogyakarta, penulis menggunakan teknik analisa Kualitatif. Menurut Koentjaraningrat (2007:4) analisis data dibedakan menjadi dua bagian yaitu analisa kualitatif dan kuantitatif. Apabila data yang dikumpulkan hanya sedikit bersifat monografis atau terwujud kasus-kasus (sehingga dapat disusun dalam struktur klasifikasi), maka analisa data yang digunakan adalah analisa kualitatif. Tetapi apabila data yang dikumpulkan tersebut berjumlah besar dan mudah diklasifikasikan kedalam kategori-kategori maka yang digunakan adalah analisa kuantitatif.