

## **REJIM KEBIJAKAN DALAM DINAMIKA KEBIJAKAN PEMBANGUNAN KOTA**

**Sakinah Nadir**

Mahasiswa Doktoral Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada Jogjakarta

Email: [sakinahnadir\\_unhas@yahoo.co.id](mailto:sakinahnadir_unhas@yahoo.co.id)

### **Abstract**

This paper aims to show importance of the Urban Regime Theory in observing and analysing political dynamics in urban area development policies. Based on some research studies that done by some scholars, this paper shows fact that in context of the urban development policies, there is actor who playing very dominant roles more than others. Although there are various actors with different backgrounds and but the policy still dominate by the dominant actor. This actor is ultimately influences direction and inclination of a development policy in the urban area that is called as the Urban Regime.

### **Keywords :**

*Urban regime theory; Dominant Actor; Policy; Development; City*

### **Pendahuluan**

Pembangunan merupakan salah satu hal penting dalam dinamika perkembangan peradaban manusia. Pembangunan menunjukkan adanya perkembangan pencapaian manusia pada berbagai aspek kehidupan sekaligus sebagai upaya untuk memberikan makna terhadap kehidupan yang lebih baik. Dengan demikian pembangunan akan sangat mempengaruhi dimensi kehidupan manusia. Sebagai sebuah konsekuensi dari perkembangan dinamika kehidupan manusia, pembangunan menjadi sebuah keniscayaan yang cenderung dipandang sebagai sesuatu yang positif. Suatu masyarakat tanpa pembangunan akan dianggap sebagai masyarakat yang tidak mengalami perkembangan bahkan terbelakang. Oleh karena itu, pembangunan tidak hanya penting sebagai sebuah proses untuk melakukan sesuatu namun lebih dari itu menjadi salah satu simbol pencapaian kemajuan suatu masyarakat. Hal tersebut menyebabkan mayoritas masyarakat di dunia menganggap bahwa proses pembangunan harus dijaga keberlanjutannya oleh karena itu isu pembangunan akan senantiasa terkait dengan isu tentang keberlanjutan pembangunan.

Sebagai sebuah konsep yang mencakup berbagai aspek kehidupan masyarakat, pembangunan menjadi sebuah konsep yang sangat kompleks. Hal tersebut disebabkan

karena pembangunan akan merupakan perpaduan baik secara teoritis maupun politis, inheren, kompleks dan ambigu yang saat ini digunakan dalam pemaknaan yang cenderung terbatas pada praktek dari lembaga-lembaga pembangunan, khususnya yang bertujuan untuk mengurangi kemiskinan dalam rangka merealisasikan tujuan *the Millennium Development Goals*<sup>1</sup>. Apa yang ditunjukkan Thomas tersebut berpengaruh pada beragamnya konseptualisasi pembangunan bagi para individu karena luasnya ruang lingkup, keragaman pandangan, dan perbedaan mazhab yang cenderung saling tumpang tindih. Namun meski demikian, terdapat sebuah kecenderungan pemahaman yang diterima secara umum bahwa pembangunan meliputi berkesinambungan perubahan dalam berbagai aspek kehidupan manusia dan masyarakat. Dengan keragaman aspek kehidupan manusia seperti ekonomi, sosial, politik, hukum, struktur kelembagaan, kelembagaan struktur, teknologi dalam berbagai bentuk, lingkungan, agama, seni dan budaya, maka apa yang dapat ditangkap dalam pemaknaan ini adalah konsep pembangunan merupakan suatu konsep yang sangat kompleks dan luas sehingga implementasinya membutuhkan serangkaian proses interpretasi bahkan reduksi pada pemaknaannya agar dapat diterapkan secara lebih tepat pada suatu tujuan tertentu yang diinginkan oleh para perancang dan pelakunya. Dengan demikian, pembangunan juga akan terkait dengan bagaimana konteks yang ada pada suatu masyarakat dalam menginterpretasi makna dan tujuan pembangunan itu sendiri, termasuk pada upaya pembangunan yang dilakukan di wilayah perkotaan.

Perkotaan merupakan suatu kawasan dengan proses pembangunan yang maju dengan pesat. Pembangunan seolah menjadi keharusan bagi suatu kota jika ingin dianggap sebagai daerah yang maju dan modern. Hal tersebut menjadikan pembangunan telah menjadi keharusan yang wajib dipenuhi. Akan tetapi proses pembangunan yang terjadi di dunia ini termasuk di wilayah perkotaan ternyata tidak selalu menghasilkan apa yang disebut dengan kesejahteraan masyarakat. Paling tidak, menurut United Nations (2013) saat ini dunia menghadapi tantangan dalam tiga dimensi pembangunan berkelanjutan yakni ekonomi, sosial dan lingkungan. Lebih dari 1(satu) miliar orang masih hidup dalam kemiskinan yang ekstrim dan ketimpangan pendapatan yang terjadi pada banyak negara dimana pada saat yang bersamaan banyak negara telah mengalami

---

<sup>1</sup> Thomas, A., 2004. The Study of Development. Paper prepared for DSA Annual Conference, 6 November, Church House, London

peningkatan. Disamping itu, pola konsumsi dan produksi yang tidak berkelanjutan telah mengakibatkan biaya ekonomi dan sosial yang besar dan dapat membahayakan kehidupan di planet ini. Dengan demikian, untuk tetap menjaga proses pembangunan berkelanjutan dibutuhkan tindakan global untuk memenuhi aspirasi yang terlegitimasi terhadap kemajuan ekonomi dan sosial, yang membutuhkan pertumbuhan dan lapangan kerja, dan pada saat yang sama memperkuat perlindungan lingkungan<sup>2</sup>. Hal tersebut menunjukkan kecenderungan bahwa kebijakan untuk menopang proses pembangunan yang diterapkan mungkin memang sejak awal menyimpan masalah. Permasalahan yang sering timbul dalam proses pembangunan serta aspek-aspek yang ada di sekitarnya tidak dapat dilihat secara parsial, karena proses pembangunan dipahami sebagai ruang multidimensi dimana didalamnya juga akan mempertemukan berbagai aktor dan ragam kepentingan dalam melakukan interpretasi pada makna pembangunan dan pada aspek-aspek yang terkait dengan berbagai kebijakan yang menopang proses pembangunan.

Pada umumnya perhatian terhadap pembangunan seringkali hanya terarah pada aspek struktur dan bentuk kebijakan serta kegiatan yang dilakukan dan efek yang timbul dari proses pembangunan. Namun pemahaman bahwa pembangunan adalah konsep yang sangat kompleks dan dinamis pada dasarnya telah menunjukkan pentingnya untuk menaruh perhatian juga pada bagaimana pemahaman dan interpretasi para *stakeholder* terutama para pembuat kebijakan terhadap konsep pembangunan dan kesesuaiannya pada konteks masyarakat setempat. Dengan latar belakang dan kepentingan yang beragam maka proses kebijakan pembangunan berpotensi menghasilkan ketidaksepahaman pada landasan pemikiran dan pemaknaan terhadap makna pembangunan yang terwujud dalam struktur kebijakan yang nantinya mendasari setiap proses pembangunan yang dilakukan oleh suatu rezim tertentu yang memiliki pengaruh yang besar dalam proses kebijakan.

Sebagai suatu pedoman bagi program dan kegiatan yang dilaksanakan dalam pembangunan kota, maka pilihan kebijakan yang ditetapkan akan menjadi standar kegiatan yang diyakini akan membawa dampak besar bagi masyarakat. Ketika pilihan kebijakan pembangunan menjadi penting, maka proses dalam mewujudkan kebijakan menjadi hal yang sangat penting karena akan mempengaruhi tidak saja struktur dan isi

---

<sup>2</sup> Departemen of Economic and Social Affairs. 2013. World Economic and Social Survey, Sustainable Development Challenges. United Nation.

kebijakan namun juga bagaimana kebijakan tersebut dapat mencapai tujuan idealnya untuk mensejahterakan masyarakat. Kenyataan bahwa suatu kebijakan merupakan hasil dari interaksi aktor dalam hal ini termasuk interpretasi aktor terhadap makna pembangunan maka dapat dikatakan bahwa cara pandang serta pemaknaan masing-masing aktor penting dalam proses tersebut menjadi titik penting sebuah kebijakan pembangunan. Dalam konteks ini, interpretasi pada ide pembangunan sangat mungkin akan terkait dengan preferensi dan kepentingan masing-masing actor. Hal tersebut menunjukkan kecenderungan bahwa proses kebijakan pembangunan merupakan suatu ruang dialektika dari beragam ide dan kepentingan para aktor dalam konstruksi sistem yang tersedia. Pemahaman ini menunjukkan kecenderungan bahwa cara pandang dan interpretasi para aktor terhadap fenomena pembangunan merupakan aspek paling penting dalam memahami bagaimana sebuah kebijakan kemudian hadir dalam bentuknya seperti yang ada saat ini. Dengan demikian, kebijakan pembangunan menjadi arena pertarungan interpretasi dan bagaimana upaya untuk mewujudkan cara pandangnya dan interpretasi terhadap wujud kebijakan pembangunan.<sup>3</sup> Hal tersebut akan menjadi kunci penting bagaimana kebijakan yang akan dihasilkan dan pada akhirnya akan diimplementasikan.

### **Urban Regime Theory**

Teori dapat didefinisikan secara umum sebagai seperangkat pernyataan atau proposisi yang menggambarkan aspek yang berbeda dari beberapa fenomena (Babbie, 1998; Hagan, 1993; Senese, 1997). Dalam konteks penerapan, teori dapat dipahami sebagai ide yang saling berkaitan tentang berbagai pola, konsep, proses, hubungan, atau peristiwa. Dalam pemahaman formal, ilmuwan sosial biasanya mendefinisikan teori sebagai sistem laporan logis atau proposisi yang menjelaskan hubungan antara dua atau lebih objek, konsep, fenomena, atau karakteristik manusia-apa yang kadang-kadang disebut variabel (Boobie, 1992; Denzin, 1978; Polit & Hungler, 1993).<sup>4</sup>

Selain itu, teori juga mungkin mewakili upaya untuk mengembangkan penjelasan tentang realitas atau cara untuk mengklasifikasikan dan mengatur acara, menggambarkan peristiwa, atau bahkan untuk memprediksi peristiwa atau kejadian

---

<sup>3</sup> Gibbs and Jonas, 2000. Governance and regulation in Local Environmental Policy : The Utility of a Regime Approach. *Geoforum* 31. Pp.299-313.

<sup>4</sup> Lihat dalam Berg, Bruce L. 2001. *Ibid.* hal 15

yang mungkin akan terjadi dimasa depan (Hagan, 1993).<sup>5</sup> Hal ini juga menjadi aspek mendasar dalam *Urban Regime Theory* (Teori Regime Perkotaan).

Teori rezim perkotaan telah menjadi paradigma dominan dalam bidang perkotaan politik dan kebijakan untuk lebih dari satu dekade. Pada awalnya konsep ini digunakan untuk menjelaskan antar sektor publik dan sektor swasta di Kota-kota Amerika yang kemudian mengalami perkembangan penggunaan sebagai alat analisis yang juga relevan digunakan untuk melihat berbagai pengaturan berbeda pada tingkat regional (Leo 1998; Clarke 1999). Konsep ini telah digunakan untuk menganalisa apa atau bagaimana berbagai kepentingan dimasukkan ke dalam pemerintahan oleh koalisi wanita (Turner 1995), isu tentang lesbian dan gay (Bailey 1999), isu tentang Afrika-Amerika (Whelan, Young, dan Lauria 1994), isu lingkungan (Ferman 1996), dan juga isu tentang kelas menengah hitam di dari Atlanta (stone 1989).<sup>6</sup> Evolusi konsep rezim perkotaan terjadi pada berbagai aspek melalui berbagai pertanyaan-pertanyaan baru yang diaplikasikan pada berbagai bidang kehidupan di wilayah perkotaan.

Pada awalnya, teori ini, sebagaimana yang dinyatakan oleh Dowding et al. (1999) lebih menunjukkan diri sebagai konsep atau model daripada teori karena masih memiliki kemampuan terbatas untuk menjelaskan atau memprediksi variasi dalam pembentukan rezim, pemeliharaan, atau perubahan (lihat DiGaetano 1997; Lauria 1997a; Orr dan Stoker 1994).<sup>7</sup> Oleh karena itu, beberapa modifikasi yang telah diusulkan dalam upaya untuk mengintegrasikan perspektif lain ke dalam analisis rezim untuk meningkatkan ruang penjelasan atau prediksi teori ini (lihat Lauria 1997b).<sup>8</sup> Berbagai akumulasi yang dilakukan dalam upaya memperluas ruang analisa tersebut kemudian menjadi cara lain yang sangat penting dalam memperluas penjelasan tentang kekuasaan.

Analisis dalam teori ini memandang kekuasaan sebagai suatu hal yang terfragmentasi. Dalam hal ini rezim terkait dengan suatu pengaturan yang bersifat kolaboratif di mana pemerintah, pelaku swasta membentuk suatu pola hubungan tertentu terkait dengan adanya kapasitas memerintah yang dimiliki oleh pemerintah

---

<sup>5</sup> Ibid. hal 15

<sup>6</sup> Lihat dalam, Mossberger, Karen and Gerry Stoker. 2001. The evolution of Urban Regime Theory ; the Challenge of Conceptualization. Urban Affairs Review, Vol. 36, No. 6, July 2001. Sage Publications. hal. 810-811.

<sup>7</sup> Lihat dalam, Mossberger, Ibid hal. 810

<sup>8</sup> Ibid. 811

yang ada. Adapun alasan paling utama terjadinya fragmentasi dalam rezim adalah karena adanya pembagian kerja antara pasar dan negara (Elkin 1987).<sup>9</sup> Dalam hal ini keberadaan rezim dalam kebijakan pembangunan perkotaan dipandang sebagai suatu sumber daya yang dibutuhkan oleh pemerintah dan juga pelaku bisnis agar memiliki legitimasi dalam menentukan proses pembuatan kebijakan. Kondisi tersebut membuat Stone (1993) menggambarkan regime teori sangat kental dengan perspektif politik ekonomi yang menolak asumsi pluralis yang memadang pemerintah sebagai otoritas yang memadai untuk membuat dan melaksanakan kebijakan secara mandiri, serta asumsi strukturalis yang menyatakan bahwa kekuatan ekonomi menentukan kebijakan.

Dengan demikian, analisa yang disediakan oleh *urban regime theory* menurut Stone adalah suatu upaya untuk "mengeksplorasi jalan tengah antara" konseptualisasi rezim sebagai "organisme" yang berada diantara variabel kausal dalam ruang proses dan hasil kebijakan.<sup>10</sup> Lebih lanjut, meskipun analisa rezim ini juga menunjukkan keberadaan aktor-aktor yang berupaya memediasi tekanan eksternal seperti perubahan ekonomi terhadap proses kebijakan dan hasilnya, namun fokus dalam analisis rezim terutama pada dinamika internal bangunan koalisi baik itu kerjasama antar kalangan sipil maupun model koordinasi dan interaksi lintas kelembagaan pemerintah.

Lebih lanjut, Stone menempatkan kebijakan pembangunan terkait dengan konseptualisasinya tentang *power* sebagai sebuah produk sosial yang berasal dari pertemuan antara kekuasaan sistemik dan kekuasaan pre-emptive power. Stone menekankan adanya aspek kekuasaan pre-emptive untuk menantang hegemoni ideology sebagai sebuah penjelasan atas karakteristik rejim yang dideskripsikan sebagai "*social control paradigm*" dalam kaitannya dengan structuralism. Dalam pemahaman ini Stone mengajukan sebuah model produksi sosial, atau power, dimana pemerintah membutuhkan suatu penyelesaian dan melihat sekutu yang tepat untuk hal tersebut.

Pandangan tersebut pada dasarnya merupakan kritik terhadap argumen yang didasarkan pada pemahaman Marxisme yang menganggap bahwa aspek pemerintahan merupakan hal yang tidak signifikan dalam sebuah masyarakat kapitalistik. Dengan demikian, perubahan terjadi bukan melalui suatu proses alterasi melainkan bagian-bagian dari proses evolusi dari berbagai kooperasi. Oleh karena itu hal penting dari

---

<sup>9</sup> Ibid. 811

<sup>10</sup> Ibid. 811

sebuah proses pembangunan tidak terkait dengan suatu ideologi tapi secara spesifik pada bagaimana orang mengorganisasikan diri.

Masih menurut Stone, orang-orang mengorganisasikan diri dalam upaya untuk memanfaatkan kesempatan-kesempatan kecil, membandingkan *incentive* secara selektif, tujuan, dan penyelesaian. Sepanjang waktu, para actor berupaya untuk merespon secara cepat peluang dan tantangan yang ada. Jika kekuasaan terkait dengan kemampuan untuk menyelesaikan sesuatu, maka menyelesaikan sesuatu akan terkait dengan suatu peluang kecil. Oleh karena itu, focus pengamatan yang penting dalam proses yang dikembangkan Stone salah satunya adalah pada proses agenda setting. Hal ini menunjukkan bahwa agenda setting merupakan titik penting yang berpengaruh signifikan pada wujud kebijakan yang nantinya akan dihasilkan. Dalam proses tersebut, Stone menggunakan model dari Tillian tentang koherensi sosial yang rendah dimana tidak ada satupun ideology yang dominan, bahkan ketika mereka mendominasi secara politik. Dalam pemahaman ini, terdapat ruang yang sangat terbuka bagi berbagai interpretasi dan pemaknaan atas pembangunan dan kesejahteraan sebagai hal utama yang dilakukan dan ingin dituju dari suatu kebijakan pembangunan dari pemerintah, termasuk pemerintah kota.

Dengan demikian, pemerintahan tidak tergantung pada suatu kontrol tertentu melainkan terkait dengan bagaimana membawa elemen-elemen yang berbeda dalam suatu dunia yang terfragmentasi. Oleh karena itu, formasi rejim sebagian terkait dengan suatu evaluasi dari aktor terkait dengan keuntungan secara utuh maupun tidak dalam suatu format koalisi. Artinya bagaimana aktor-aktor dominan memaknai pembangunan dan kesejahteraan masyarakat sebagai pilar penting perencanaan pembangunan, bagaimana persepsi tersebut dikomunikasikan dengan aktor lain, dinamika interaksi dan model pendekatan yang dilakukan oleh para aktor merupakan aspek penting untuk memahami politik perkotaan.

### **Telaah Atas Peran Rejim Kebijakan dalam Kebijakan Pembangunan Kota**

Politik pembangunan di wilayah perkotaan merupakan sesuatu yang sangat kompleks. Ada banyak sisi yang dapat dicermati sehingga aspek yang dianalisa bisa sangat beragam. Setiap bagian yang diamati senantiasa berada dalam ruang tertentu dalam konteks yang lebih dalam termasuk dalam konteks kebijakan pembangunan kota.

Setiap bagian pengamatan mungkin menunjukkan ruang dan konteks yang berbeda, namun dalam konteks *Urban Regime Theory*, hal tersebut tetap menunjukkan suatu hal yang cenderung sama. Kecenderungan yang sama dari kondisi tersebut adalah keyakinan bahwa kebijakan pembangunan di wilayah kota pada dasarnya dipengaruhi oleh berbagai aktor dimana terdapat aktor dominan yang memiliki peran paling fundamental. Peran fundamental tersebut terkait dengan posisi mereka sebagai penentu suatu kebijakan yang dijamin secara formal oleh undang-undang. Hal inilah yang kemudian menjadikan mereka sebagai aktor penting dalam berbagai dinamika kebijakan pembangunan kota di banyak negara. hal ini dapat dicermati dari beberapa riset yang pernah dilakukan sebelumnya.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Bertrand Zuideau (2005), Zuideau menemukan bahwa salah satu unsur penting pembangunan kota terkait dengan aspek perencanaan spasial (*spatial planning*). Aspek ini merupakan roadmap yang menjadi dasar dari kebijakan-kebijakan pembangunan yang akan dikerjakan oleh pemerintah Kota. Melalui perencanaan spasial, Zuideau melihat bahwa tantangan dalam upaya untuk memanfaatkan ruang dan wilayah dalam pembangunan yang berkelanjutan terkait dengan bagaimana logika keberlanjutan dipahami dan kompetisi yang terjadi dalam proses pembangunan. Dalam hal ini Zuideau melihat bahwa peran pemerintah dengan segala fungsi dan tugasnya menjadi sangat penting. Di tangan institusi-institusi pemerintah nantinya landasan dasar atas kebijakan pembangunan kota yang berkelanjutan akan dibentuk dan ditetapkan. Dengan demikian, peran institusi pemerintah ini sebagai institusi yang diberi peran untuk membuat dan mengimplementasikan kebijakan akan bergantung.

Sejalan dengan Zuideau, Carl Grodach (2011) dalam analisisnya terhadap politik dan pelaksanaan kebijakan perkotaan di Austin Texas melihat bahwa terdapat aspek-aspek penting seperti bagaimana kepentingan yang ada pada konteks local, pemerintah daerah dan sector kultural memberi pengaruh pada arah suatu kebijakan. Kecenderungan menunjukkan bahwa pengaruh dari kultur kebijakan dan perencanaan, faktor spesifik yang bersifat kontekstual seperti priotas terhadap pembangunan ekonomi, keorganisasian dalam pemerintahan, forum yang memungkinkan adanya interaksi aktor-aktor dari pemerintah kota dan koalisi non-pemerintahan. Dalam konteks

tersebut karakter kultur ekonomi dari suatu kota akan memberi pengaruh pada hasil dari suatu kebijakan (*policy outcomes*).

Berdasarkan hasil analisa tersebut, Grodach melihat bahwa kondisi kultur kebijakan perkotaan saat ini bukanlah sesuatu yang sederhana karena adanya perkembangan kreativitas dalam wacana perkotaan. Namun hal tersebut merupakan suatu hasil evolusi dari struktur kebijakan masa lalu dan dipertajam oleh institusi local dan aktor-aktor terkait. Dalam konteks ini Grodach menunjukkan bagaimana aspek-aspek seperti konteks ekonomi local, institusional, dan konteks politik yang ada menciptakan suatu jalan bagi masa depan suatu kebijakan. Lebih jauh Grodach, juga menunjukkan bagaimana perbedaan dan kemampuan untuk mempengaruhi dari sector kultural telah membentuk suatu arah kebijakan yang baru. Meski dalam analisa Grodach terdapat upaya untuk membedakan cara pandang keorganisasian dari agensi pemerintah, entitas privat dan entitas non-profit, dimana mereka cenderung menerima situasinya sebagai suatu lingkungan yang *given* yang menjadi tempat pengambilan keputusan. Namun hal tersebut tetap saja tidak dapat dilepaskan dari konteks peran pemerintah sebagai *leadings sector* dalam proses tersebut. Dalam hal ini Grodach menganalisa pembangunan perkotaan terutama terhadap bagaimana "*institutional regimes*" merancang suatu struktur dan sumber daya institusi politik dan organisasi formal untuk membuat suatu aturan main atau "*the rules of the game*" yang juga dapat diterima oleh setiap pelaku lainnya.

Dalam hal ini Grodach menunjukkan bahwa analisa terhadap kebijakan perkotaan melihat bahwa salah satu hal penting yang perlu dicermati dalam politik kebijakan perkotaan adalah apa yang disebutnya sebagai rejim institusional yang apda dasarnya merupakan rejim kebijakan. Menurutnya rejim ini memiliki kemampuan untuk membuat suatu ruang interaksi dalam proses kebijakan yang sesuai dengan keinginannya namun dapat diterima oleh aktor-aktor lainnya.

Selanjutnya David Gibbs dan Andrew E.G. Jonas melalui suatu studi mereka tentang kebijakan lingkungan dan pembangunan perkotaan menunjukkan adanya faktor intervensi. Mereka menemukan bahwa terdapat suatu kekuatan tertentu yang akan memberi pengaruh signifikan pada hasil dari proses tersebut. Dalam studi kebijakan lingkungan dan pembangunan perkotaan yang berkelanjutan terdapat peningkatan penekanan terhadap adanya gagasan lokal yang dapat menjadi aspek intervensi penting.

Namun, hal tersebut masih cenderung jarang ditunjukkan dalam hal kebijakan dan hampir tidak ditangani dari perspektif teoritis. Dalam mengoreksi kekosongan besar yang signifikan dalam analisis kebijakan lingkungan lokal dalam konteks pembangunan mereka menunjukkan bahwa baik dari segi kebijakan dan wacana, beberapa aspek penting yang bersifat lokal dapat ikut berpengaruh dalam proses *rescaling* pemerintahan dalam negara.

Lebih lanjut, meskipun proses *rescaling* dapat dipahami sebagai bagian integral dari masalah regulasi sosial setelah-Fordisme namun memiliki implikasi penting bagi pemerintahan lokal dan bentuk lokal kebijakan. Meskipun *rescaling* kebijakan tampaknya didominasi di bawah (yaitu proses lokalisasi). Untuk memahami perkembangan yang tidak merata pembuatan kebijakan lingkungan lokal dan pembangunan berkelanjutan diperlukan untuk memastikan secara langsung kaitan antara konteks lokal pemerintahan dan regulasi sosial.

Dengan demikian, hal penting yang mesti mendapat perhatian penting dalam proses pembentukan suatu kebijakan pembangunan serta kaitannya dengan aspek lain misalnya lingkungan. Konteks ini senantiasa akan melibatkan berbagai isu maupun wacana tertentu yang nantinya dianggap penting untuk menjadi dasar bagi pembentukan kebijakan. Oleh karena itu akan terdapat suatu proses *rescaling* atau penentuan derajat pentingnya isu tersebut untuk dapat masuk sebagai permasalahan utama pada proses kegiatan dimana dalam hal ini akan terkait dengan isu-isu pilihan dalam proses agenda setting. Dengan demikian, perhatian terhadap konteks sistem pemerintahan serta kondisi sosial masyarakat menjadi aspek yang senantiasa ikut memberikan efek penting dalam proses kebijakan melalui berbagai intervensi yang dilakukan oleh para pelaku kebijakan. Melalui pendekatan regulasi (*regulation approach*) mereka menyarankan pentingnya memasukkan aspek ekonomi politik dalam konteks rezim perkotaan yang dapat menjadi sarana konseptualisasi bentuk kebijakan dan pada saat yang sama dapat membuat menghubungkan proses regulasi pada berbagai skala spasial.

Hasil penelitian Grubović Ljiljana V (2004) mencoba untuk menunjukkan suatu cara untuk menganalisa dinamika politik pembangunan pada wilayah perkotaan. Grubović mencoba menganalisa dua hal penting yakni aturan dalam organisasi dan jaringan informal yang ada. Baginya kedua tema tersebut sangat mungkin membentuk dasar teoritis untuk menjelaskan banyak masalah yang terjadi di Belgrade, Yugoslavia

pada 1990-an, misalnya tentang masalah bangunan liar. Menurutnya, daripada hanya melakukan analisis yang terhadap struktur kaku lembaga komunis dan kelemahan yang diwariskannya, Grubović melihat bahwa perhatian harus difokuskan pada berbagai lembaga baru dalam hal ini aturan dan rutinitas dibuat dalam sistem politik baru yang terbentuk, serta korupsi yang menjadi sangat dominan ketika itu. Menurut hasil analisisnya, para elit politik ketika itu secara aktif melakukan transfer kekuasaan dari kekuasaan institusi menjadi kekuasaan individual ditangannya. Massifnya hal tersebut pada era komunisme telah meminggirkan aspek institusi kepada kekuasaan yang personal namun kurang kuat. Hal tersebut kemudian mendorong runtuhnya berbagai lembaga negara termasuk yang berkenaan dengan aspek perencanaan pembangunan kota. Lemahnya demokratisasi dan aspek-aspek kelembagaan saat itu menjadikan Yugoslavia lemah sebagai sebuah negara dengan fungsi kontrolnya. Hal tersebut kemudian mendorong merebaknya tindakan korupsi. Terkait dengan fenomena meluasnya pemukiman liar dan kondisi politik yang terjadi di Beograd saat itu, Grubović melihat bahwa hal tersebut akan lebih dapat dijelaskan dengan menggunakan pendekatan *new-institutionalism*. Baginya penggunaan kerangka teoritis tersebut akan memberikan jalan untuk tidak saja menganalisa apa yang terjadi dalam konteks institusional saja namun juga memberikan jalan untuk melihat aspek lain misalnya jaringan informal yang diyakininya sebagai faktor penting yang banyak memberi pengaruh pada timbulnya permasalahan tentang merebaknya pemukiman liar. Hal ini akan meberikan gambaran yang lebih luas tidak saja terkait dengan institusi formal yang ada namun juga pada pergeseran yang terjadi dalam konsepsi terkait dengan kelembagaan dari formal menjadi informal dalam mempengaruhi arah kebijakan. Pada akhirnya sekali lagi menunjukkana danya aktor dominan yang memberi pengaruh pada kebijakan pembangunan di wilayah perkotaan.

Berbagai peneliti diatas pada dasarnya menunjukkan bahwa politik perkotaan terkait dengan perencanaan pembangunan perkotaan memang merupakan sesuatu yang sangat kompleks. Ada banyak sisi yang dapat dicermati dan dianalisa. Setiap sisi analisa menawarkan suatu hasil analisa tertentu yang dapat menunjukkan kondisi kebijakan pembangunan kota. Beberapa kajian tersebut nampak menyentuh beragam aspek yang penting yakni pada interaksi aktor-aktor penting dalam proses kebijakan terutama pada

konteks interpretasi mereka pada makna pembangunan dan kesejahteraan masyarakat yang akan dihasilkan melalui suatu kebijakan pembangunan.

Oleh karena itu, meski penggunaan teori rezim dapat berlaku secara umum pada berbagai konteks namun fokusnya terutama terkait dengan bagaimana suatu rezim terbentuk dan pada konteks apa rezim memiliki kewenangan untuk menentukan kebijakan pembangunan. Dengan demikian, posisi pemerintah memang merupakan aspek terpenting dalam konteks teori ini dalam dinamika kebijakan pembangunan kota.

Berdasarkan kondisi tersebut, Kebijakan pembangunan kota seharusnya tidak dipandang dalam pemahaman romantik sebagai sebuah agensi yang bebas. Ketika tidak dikontrol secara ketat oleh hukum yang bersifat determinan, ada berbagai tendensi dalam perilaku politik yang harus dipertimbangkan di proses kebijakan. Hal signifikan dalam analisa ini adalah adanya dualitas dari struktur yang dipahami dalam dua sisi yakni sebagai ruang dan hasil dari berbagai proses. Dengan demikian, institusi-institusi yang berperan sebagai agen dalam proses tersebut tidak menjadi subordinat dari struktur melainkan ikut bertindak didalamnya dan sekaligus memiliki peluang untuk merubahnya.

## **Kesimpulan**

Sebagai sebuah proses yang dinamis dan sangat kompleks, upaya untuk memaknai politik pembangunan tentu tidak hanya dapat dilihat pada aspek teknis semata tentang perencanaan ruang dan wilayah (*Spatial planning*) saja. Demikian juga tidak hanya dapat dicermati dari sisi institusional (*institutional approach*) maupun gabungan antara aspek institusional dan interaksi actor dan kepentingan saja (*new-institutionalist approach*). Hal ini sangat terkait dengan kenyataan bahwa konteks kebijakan pembangunan senantiasa akan terkait dengan aktor-aktor yang saling berebut memberikan pengaruh.

Pada prakteknya senantiasa ada kontroversi diantara para pembuat kebijakan sendiri termasuk institusi-institusi yang memegang peranan penting pada wilayah kota yakni lembaga eksekutif maupun legislative yang memiliki wewenang dalam mengambil keputusan pembangunan. Dalam konteks tersebut Urban regime Theory memiliki relevansi yang sangat kuat untuk hadir sebagai alat analisa dalam mencermati dinamika kebijakan pembanguna di wilayah kota. Dengan asumsi bahwa proses

kebijakan pembangunan adalah struktur ruang yang dinamis dengan berbagai kepentingan yang ada didalamnya, maka para actor akan terus menerus berupaya untuk mengambil “keuntungan” dari struktur regime kebijakan yang ada. Hal tersebut dilakukan melalui serangkaian pola interaksi yang melibatkan aktor-aktor lain diluar regime kebijakan kota, misalnya para pengusaha maupun para politisi yang memiliki keuntungan sosial, ekonomi, dan politik baik langsung maupun tidak langsung terhadap kehadiran kebijakan pembangunan.

Bangunan kerja dari teori pada dasarnya menyatakan adanya hubungan yang mengkaitkan berbagai pihak karena adanya cara pandang atau kepentingan yang sama. Terdapat kerangka rezim dalam konteks yang digambarkan oleh berbagai penelitian sebelumnya yang dapat memberikan gambaran lebih tentang posisi rejim kebijakan kota dalam kebijakan pembangunan. Hal ini tentu saja tidak dapat dipandang secara sederhana hanya sebagai lokalitas yang sempit.

Terdapat kecenderungan adanya pergeseran-pergeseran yang dapat terjadi secara cair dari berbagai aktor akibat kesamaan atau perbedaan kepentingan. Dalam konteks ini hampir tidak ada ideologi yang dianut secara ketat melainkan kesamaan atau perbedaan kepentingan dan cara pandang akan suatu isu tertentu. Kondisi tersebut menjadikan analisa dalam teori ini melibatkan perhatian pada alasan interaksi, tujuan, kelayakan, kedekatan kepentingan, dan jaringan yang timbul.

Oleh karena itu, dalam konteks teori ini, pemerintahan dipahami tidak tergantung pada suatu kontrol tertentu melainkan terkait dengan bagaimana membawa elemen-elemen yang berbeda dalam suatu dunia yang terfragmentasi. Dengan demikian, formasi rejim sebagian terkait dengan suatu evaluasi dari actor terkait dengan keuntungan secara utuh maupun tidak dalam suatu format koalisi kepentingan. Artinya bagaimana actor-aktor dominan memaknai pembangunan dan kesejahteraan masyarakat sebagai pilar penting perencanaan pembangunan, bagaimana persepsi tersebut dikomunikasikan dengan actor lain, dinamika interaksi dan model pendekatan yang dilakukan oleh para actor merupakan aspek penting untuk memahami kebijakan pembangunan perkotaan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Caporaso, James A. dan David P. Levine, *Teori-Teori Ekonomi Politik*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta 2008.
- Dahl A. Robert, 1999. *On Democracy*, Yale University Press.
- Davies S. Jonathan, 2002. *Urba Regime Theory a Normative Empirical Critique*. *Journal of Urba Affairs*. Volume 24, Number 1, pp. 1–17.
- Department of Economic and Social Affairs, 2013. *World Economic and Social Survey, Sustainable Development Challenges*. United Nation
- Duverger, Maurice, 1987, *Sosiologi Politik*, Jakarta : Rajawali Pers.
- Galland, Daniel & Stig Enemark, 2013. *Impact of Structural Reforms on Planning Systems and Policies: Loss of Spatial Consciousness?*. *The European Journal of Spatial Development*. Pp. 1-43.
- Gibbs, David Gibbs and Andrew E.G. Jonas, 2000. *Governance and regulation in local environmental policy: the utility of a regime approach*.
- Geraint., 1969, *Political Elite*, London:George Allen and Unwin.
- Grodach, Carl, 2011. *Before and After the Creative City: The Politics of Urban Cultural Policy in Austin, Texas*. *Journal of Urban Affairs*. Volume 34, Number 1, pages 81–97.
- Grubović, Ljiljana V. 2004. *New institutionalism as a new theoretical framework for urban political analysis*. *Spatium 2004* Volume , Issue 11, Pages: 41-47.
- Held, David and Anthony MC (et.all.), 1999. *Global Transformations, Politics, Economics and Culture*. Stanford University Press, California.
- Komisi Dunia untuk lingkungan dan Pembangunan, *Hari Depan Kita bersama*. 1999. Gramedia. Jakarta.
- Levy, David L. dan Aseem Prakashk, 2003. *Bargains Old and New: Multinational Corporations in Global Governance*. *Business and Politics*, Vol. 5, No. 2, August.
- Neill, Jhon O. 1993, *Ecology, Policy and Politics : Human well-being and the natural world*. Routledge. London 1993
- Parsons, Wayne. 2008. *Public Policy : Pengantar Teori dam Praktik Analisis Kebijakan*. Kencana, Jakarta.
- Rachbini, Didik J. 2004, *Ekonomi Politik Kebijakan dan Strategi Pembangunan*. Granit, Jakarta.
- Rotmans, Jan et.al. 2000. *An Integrated Planning tool for Suistainable cities*. *Environemental Impact Aassessment review 20 (2000)*. Pp. 265-276.
- Socio, Mark De, 2007. *Business Community Structures and urban Regimes : A Comparative Analysis*. *Journal of urban Affairs*, Volume 29, Number 4, pages 339–366
- Stone, C.N., 1989. *Regime politics*. Lawrence: University Press of Kansas.
- ..... & H. T. Sanders (Eds.), 1987. *The Politics of Urban Development* (pp.

- 269–290). University Press of Kansas.
- ..... 1980. Systemic Power In Community Decision Making. *American Political Science Review*, 74 (4). Pp.978-990
- ..... 1993. Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy approach. *Journal of Urban Affairs*, 15, 1–28.
- Thomas, A. (2004) *The Study of Development*. Paper prepared for DSA Annual Conference, 6 November, Church House, London
- Todaro ,Michael P. 1998, *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. Erlangga, Jakarta.
- Zuindeau, Bertrand. 2006 Spatial Approach to Sustainable Development: Challenges of Equity and Efficacy. *Journal of Regional Studies*, Vol. 40.5, pp. 459–470, July.