

ARTIKEL PENELITIAN
Dana SPP/DPP Universitas Andalas
No. Kontrak: 30/LP-UA/SPP-DPP/K/V/2003

**STRUKTUR PERKOTAAN DAN PERUBAHAN POLITIK
MASYARAKAT URBAN:
Studi Terhadap Prioritas Kebijakan Perkotaan di Kota Padang**

Oleh:

Kusdarini, SIP	(Ketua)
Asrinaldi, M.Si	(Anggota)
Ade Jumiarti	(Anggota)
Dr. Bustanuddin Agus, MA	(Pembimbing)

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK



**DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
LEMBAGA PENELITIAN UNIVERSITAS ANDALAS
Dibiayai dengan Dana SPP/DPP Universitas Andalas
Padang
2003**

ABSTRAK

Penelitian ini berangkat dari keinginan untuk mempelajari dan mendeskripsikan beberapa pertanyaan yang terkait dengan fenomena struktur perkotaan dan implikasinya pada masyarakat. *Pertama*, bagaimana prioritas kebijakan pembangunan perkotaan di Kota Padang. *Kedua*, bagaimana bentuk kebijakan pemerintah kota berkaitan dengan perubahan struktur perkotaan tersebut. *Ketiga*, bagaimana pula respon masyarakat terhadap kebijakan tersebut.

Untuk memberikan kejelasan dalam menganalisa pertanyaan di atas, maka penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik deskriptif eksploratif. Data dikumpulkan melalui beberapa cara yaitu wawancara mendalam, observasi dan dokumentasi.

Dalam Penelitian ini ditemukan bahwa tidak adanya keterlibatan masyarakat dalam perencanaan pengembangan perkotaan adakalanya merugikan masyarakat terutama terkait dengan ganti rugi tanah dan kepemilikan lahan baik itu yang bersifat personal ataupun komunal. Seringnya elite pemerintahan bertindak manipulatif dan koersif dengan memanfaatkan keuntungan informasi tentang rencana pengembangan kota yang mereka miliki untuk menguasai tanah masyarakat.

Dari isi kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Padang lebih bersifat *regulative* ketimbang substantif khususnya yang berkaitan dengan pengembangan sektor perumahan dan industri. Kebijakan yang dikeluarkan sama sekali tidak menyentuh nilai instrumen dari aspek perubahan struktur perkotaan kecuali nilai instrinsik pengembangan kota itu sendiri. Ini dapat dilihat dari gejala yang terjadi seperti kasus terminal *ate pacah* dan kasus kepemilikan lahan pertambangan bagi industri semen di Indarung. Jika ini terus dibiarkan tanpa ada pengaturan lebih lanjut dari pemerintah kota, maka yang akan terjadi adalah kemunduran dalam pembangunan di kota ini.

Key words: Kebijakan perkotaan, perubahan sosial politik, struktur kota

I. PENDAHULUAN

Perkembangan suatu daerah dipengaruhi oleh proses pembangunan yang memunculkan perubahan struktur perkotaan. Implikasi perubahan struktur perkotaan tersebut akan melahirkan masalah sosial pada masyarakatnya (Gilbert and Gugler, 1996) Dalam kenyataannya, kompleksitas permasalahan tersebut menyebabkan pemerintahan urban kesulitan dalam menangani permasalahan dalam masyarakatnya. Indikasi kesulitan tersebut ditunjukkan oleh, *pertama*, menyangkut keterlibatan dalam memecahkan masalah di antaranya formulasi kebijakan, mobilisasi sumberdaya serta implementasi program dengan maksud memperbaiki keadaan. *Kedua*, kemampuan mengantisipasi konflik, terutama yang berkaitan dengan upaya mengendalikan kelangkaan sumber daya dan peluang bagi masyarakat (Keating, 1991:36)

Penelitian tentang masalah-masalah perkotaan bukanlah sesuatu yang baru. Para ahli telah menjelaskan banyak hal khususnya yang berkaitan dengan fenomena pemerintahan urban dan pembangunan. Misalnya tentang studi historis perkotaan, riset demografi, telaahan terhadap stratifikasi sosial, studi tentang migrasi, riset morfologi dan geografi yakni perkembangan dan struktur dari beberapa kota, perkembangan dan distribusi kota dalam sistem dan tipe kota tertentu, studi tentang perencanaan wilayah kota dan riset-riset lainnya. Dari kajian-kajian tersebut masih saja terlewatkan hal-hal yang berkaitan dengan politik perkotaan (*urban Politic*) Selama ini yang dilihat hanya pada sisi yaitu bagaimana formulasi kebijakan dari pemerintah urban, misalnya dalam menangani masalah kemiskinan kota, pemukiman kumuh, kebijakan tentang urbanisasi dan seterusnya. Padahal dalam kenyataannya ada sisi lain yang harus mendapat perhatian seperti tumbuhnya kesadaran partisipasi massa dalam mengatasi permasalahan yang mereka hadapi, perilaku massa menerima dan menentang kebijakan atau munculnya kerusuhan sosial di masyarakat urban yang berkaitan dengan proses pembangunan perkotaan.

Proses tumbuhnya kesadaran dan munculnya partisipasi massa di perkotaan adalah suatu gejala yang menarik. Kaum miskin perkotaan tidak terlalu berharap banyak pada pemerintah yang pada kenyataannya memang tidak berpihak pada mereka. Bagi penganut teori Marx, sesungguhnya dari fenomena itu yang terjadi adalah munculnya konflik kelas, yaitu kelas pemilik modal yang ditopang oleh negara dalam hal ini pemerintah kota dengan kelas masyarakat bawah. Konflik kelas ini merupakan akibat langsung beroperasinya cara produksi kapitalis; bentuk perkotaan, persoalan perkotaan, pemerintahan dan ideologi kota dan hanya dapat dipahami dalam konteks dinamika sistem kapitalis. (Castells, 1977a)

Pada kenyataannya bahwa proses pembangunan di daerah urban pada dasarnya adalah cerminan interaksi dominatif dari sekelompok individu yang duduk di lingkaran kekuasaan atas masyarakat awam. Melalui kedudukan mereka terjadi distorsi alokasi sumber daya demi kepentingan kelompok tersebut (Lipton, 1977) Fenomena yang muncul tersebut dapat dijelaskan dengan melihat aspek ekonomi politik dimana terdapat variabel determinan seperti nilai, kepentingan dan kekuasaan. Dan ini jelas, pertumbuhan dan perkembangan daerah urban tak lepas dari variabel tersebut. Variabel nilai menyangkut apa sumberdaya (nilai) yang dialokasikan. Variabel kepentingan berkaitan pada siapa yang berkepentingan mendistribusikan nilai dan kepada siapa, serta variabel kekuasaan menyangkut legitimasi apa yang dimiliki untuk mendistribusikan nilai-nilai tersebut.

Pertumbuhan kota primasi di dunia membawa dampak terhadap kehidupan masyarakat urban. Pertumbuhan kota tersebut sudah jelas mengubah struktur kota.

Perubahan struktur kota diyakini banyak ahli perkotaan adalah akibat dari pengaruh kapitalisasi yang melanda setiap negara. Artinya, kapitalisme yang melanda setiap negara telah menyeret kota-kota di negara lain ke dalam pola jaringan kapitalisme internasional melalui jaringan kota internasionalnya. Dengan demikian, kota, dalam hal ini sebagai lingkungan politik individu, yang semula memiliki lingkungan material yang sederhana dan bahkan cenderung tradisional dengan aspek bentuk, bangunan ruang dan lingkungan berubah menjadi kota yang kompleks dan modern. Begitu juga dengan fungsinya sebagai pusat produksi semakin bertambah dengan implikasi munculnya sektor informal. Kota juga mengalami perubahan krusial dari aspek komunitas sosial. Yaitu perubahan yang berlangsung dalam kerangka sistemik dari setiap proses kehidupan masyarakat perkotaan yang meliputi ekonomi, politik, budaya, sosiologis dan sebagainya. Dan akhirnya, konflik dan konsensus menjadi model dalam proses pembuatan kebijakan publik di daerah perkotaan.

Struktur kota yang merupakan salah satu bagian aspek lingkungan dari individu akan berpengaruh pada pembentukan preferensi nilai dan perilaku politik yang mereka manifestasikan dalam kehidupan sehari-hari (Greenstein, 1975:8) Perubahan struktur perkotaan juga akan merubah respons yang diberikan oleh pemerintah urban terhadap tuntutan masyarakatnya. Tuntutan masyarakat urban yang semakin kompleks akibat perubahan struktur kota, terutama terhadap kebutuhan pelayanan minimal yang menyangkut sandang dan pangan, membuat pemerintah urban sedikit kewalahan. Jika pemenuhan kebutuhan terhadap tuntutan masyarakat urban tersebut tidak terorganisir dengan baik, ini berdampak pada stabilitas kehidupan sosial di perkotaan tersebut. Oleh karenanya, tak jarang pemerintah urban berupaya menyelenggarakan pemerintahannya dengan baik.

Hal yang paling penting dalam melihat hubungan struktur perkotaan dengan perubahan politik adalah pada pembentukan sikap dan tingkah laku politik masyarakat urban itu sendiri. Struktur perkotaan yang berubah juga akan merubah preferensi nilai masyarakatnya. Gejala ini dapat dijelaskan dengan membandingkan bagaimana perilaku politik masyarakat hidup di daerah rural dengan masyarakat yang hidup di daerah urban. Jelas berbeda bagi masyarakat urban, ciri perkotaan yang identik dengan ketersediaan layanan barang dan jasa, kecukupan informasi, pertumbuhan pembangunan ekonomi yang signifikan serta sifat kemodernan fasilitas akan melahirkan bentuk dan cara merespons yang berbeda dengan masyarakat yang hidup di daerah rural. Karakteristik respons yang dibentuk oleh faktor lingkungan kota tadi berimplikasi pada dinamika politik di tingkat lokal.

Wajah perkotaan di negara-negara berkembang, misalnya pada kota-kota yang berubah menuju kota modern, menunjukkan sisi gelap yakni menyangkut ketidaksanggupan pemerintah kota memberikan pelayanan terhadap masyarakat miskin perkotaan. Adakalanya, penanganan yang dilakukan pemerintah lambat dan tidak menyentuh akar permasalahan. Sementara, permasalahan baru akan terus muncul mengiringi permasalahan lama dalam kehidupan kaum urban yang belum tuntas ditangani oleh pemerintah. Yang menarik adalah setiap permasalahan perkotaan tersebut akan direspons secara berbeda oleh pemerintah kota walaupun menyangkut permasalahan yang sama. Begitu juga dengan masyarakatnya. Terjadi pula perbedaan respons yang dilakukan terhadap substansi kebijakan yang sama.

II. PERUMUSAN MASALAH

Beberapa pertanyaan yang diajukan dalam studi ini sangat terkait dengan kebijakan mengenai struktur perkotaan dan perubahan politik masyarakat urban. Bagaimana prioritas kebijakan pembangunan perkotaan di Kota Padang? Bagaimana bentuk kebijakan pemerintah kota berkaitan dengan perubahan struktur perkotaan tersebut? Bagaimana pula respon masyarakat terhadap kebijakan tersebut?

III. TINJAUAN PUSTAKA

1. Dimensi Struktur Perkotaan Dan Perubahan Politik

Struktur perkotaan adalah peristilahan yang memiliki makna yang luas. Sebab struktur perkotaan mencakup banyak aspek seperti geografis, demografis, tata ruang, kelembagaan, okupasi masyarakat dan seterusnya. Tak dapat dihindari bahwa penggunaan struktur perkotaan yang dimaksud bukanlah sesuatu yang statis tetapi mengarah pada konsep yang lebih dinamis. Ini dapat dipahami bahwa dalam struktur perkotaan tersebut terjadi interaksi antar aspek-aspek yang ada disatu sisi, juga dengan bentuk masyarakatnya terhadap aspek tersebut. Aspek-aspek dalam struktur perkotaan ini menjadi *trigger* dalam formulasi kebijakan publik.

Sementara perubahan politik dalam konteks ini lebih mengacu pada bagaimana perubahan politik yang terjadi. Perubahan politik tersebut menyangkut perumusan dan pembuatan kebijakan publik di perkotaan. Respons pemerintah urban dalam membuat kebijakan publik cenderung merujuk pada kenyataan yang dikandung oleh aspek-aspek struktur perkotaan. Misalnya aspek demografis terkait dengan bagaimana memformulasi kebijakan untuk mengendalikan laju pertumbuhan penduduk, perumahan, pemenuhan kebutuhan minimum dan sebagainya.

Pada awalnya kota berasal dari suatu pemukiman kecil, yang secara spasial mempunyai lokasi strategis bagi kegiatan perdagangan (Sandy, 1978 dalam Koestoer, 2001). Lambat laun terjadi perkembangan sebagai akibat dari penambahan penduduk, perubahan sosio-ekonomi dan budayanya serta interaksinya dengan kota-kota lain dan daerah sekitarnya.

Dinamika perkembangan kota-kota di dunia terkait erat dengan terjadinya proses ekspansi ekonomi akibat semakin mengakarnya kapitalisme dalam kehidupan masyarakat internasional. Kapitalisme secara tidak langsung telah mengubah watak pedesaan menjadi watak perkotaan yang modern. Kapitalisme dan imperalisme industri yang dimulai abad ke-16 telah mentransformasikan struktur-struktur perkotaan di negara dunia ketiga. Sebagaimana yang dikemukakan Gilbert dan Gugler (1996: 5) yang mengutip Hoselitz (1953) bahwa kota-kota modern di negara-negara terbelakang merupakan lembaga-lembaga yang dicangkokkan, sebagaimana dibentuk sebagai respons terhadap pembagian kerja sosial yang berkembang secara murni dan sebagaimana lagi sebagai respons terhadap dampak-dampak karena integrasi negara-negara berkembang ke dalam ekonomi dunia.

Terintegrasinya masyarakat pedesaan di negara-negara berkembang ke dalam sistem ekonomi kota-kota dunia membawa perubahan yang mendasar terhadap struktur daerah tersebut. Transformasi nilai-nilai kemodernan kota yang dibawa oleh Eropa turut merubah ciri-ciri peradaban masyarakat. Dampak yang paling terasa dari perubahan

tersebut adalah terciptanya kota-kota baru dengan arsitektural yang baru pula, serta lahirnya generasi baru dengan budaya baru.

Gejala lain dari realitas ini terletak pada tujuan pendirian kota-kota di wilayah jajahan Bangsa Eropa. Tak disadari Bangsa Eropa menghancurkan dan mentransformasikan peradaban-peradaban masyarakat pribumi (*indigeneous people*). Kota-kota yang baru didirikan itu lebih menggambarkan struktur kekuasaan baru dan menjalankan fungsi-fungsi yang sesuai dengan kepentingan bangsa penjajah (Eropa).

Di Indonesia, kota-kota baru yang dibentuk oleh kaum penjajah¹ adalah cerminan pusat dominasi kekuasaan terhadap kota-kota lain di wilayah jajahannya. Kolonialisme di Indonesia secara sistematis memapankan bentuk-bentuk struktur perkotaan dan menjadi determinan dalam pembentukan struktur sosial dan ekonomi yang pada akhirnya mempengaruhi bentuk masyarakatnya.

Lambat laun seiring dengan perubahan yang terjadi di dunia, kota-kota peninggalan kaum penjajah tersebut menjadi pusat aktifitas masyarakat pribumi. Hal inilah yang melatarbelakangi munculnya kaum migran baru. Dari banyak kajian yang dilakukan ternyata migrasi berlangsung ke kota tersebut karena alasan, antara lain *pertama*, prospek ekonomi perkotaan yang menarik mereka untuk pindah ke kota. *Kedua*, disparitas wilayah dimana daerah kota memiliki ketersediaan layanan publik ketimbang di desa.

Fenomena migrasi ke perkotaan merubah perwajahan dan karakter suatu kota. Ketersediaan lapangan kerja yang terbatas bagi kaum migran, pemukiman yang tidak layak, serta bermunculan pula pekerjaan sektor informal menjadi potret baru fenomena perkotaan pasca kolonialisme (Gibert and Gugler, *ibid*, 1996: 81-106) Tak terkecuali di Indonesia, fenomena pertumbuhan dan perkembangan kota di suatu daerah sangat dipengaruhi oleh pola modernisasi yang dilakukan kolonial Belanda. Seperti kota-kota yang menjadi ibukota propinsi atau kota/kabupaten saat ini.

Di Indonesia, khususnya setelah diundangkan Undang-undang (UU) No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, menyebabkan eksistensi kota dan kota kabupaten menjadi signifikan dalam sistem kepolitikan lokal. Desentralisasi politik, fiskal, dan administrasi menghadirkan dinamika politik yang cukup intens antara masyarakat dengan pemerintah lokal. Secara teori, gejala ini dipengaruhi oleh perkembangan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (lokal) yang menjadikan daerah sebagai basis pendidikan kewarganegaraan (*civic education*) bagi rakyatnya.

Proses perubahan hubungan pusat dan daerah, berkaitan pula dengan perubahan oleh berlangsungnya ekspansi kapitalisme internasional yang melanda kota-kota di daerah. Ketersediaan sumber daya yang dibutuhkan masyarakat internasional membuat posisi daerah semakin penting dalam hubungan perdagangan luar negeri. Ini berkaitan dengan interaksi ekspansi ekonomi seperti perubahan struktur kota pelabuhan dimana terjadi proses ekspor dan impor sumber daya disekitar kota tersebut. Atau perkembangan kota di daerah pedalaman dengan sumber daya pertanian dan perkebunannya (Koestoer et.al., 2001:40-70)

¹ Keberagaman tidak terbatas pada budaya-budaya jajahan; ia juga menjadi ciri kekuasaan penjajah. Sesungguhnya, ekspansi Eropa ke Dunia Ketiga mengasumsikan keberagaman bentuk. Keragaman itu sebagian besar merupakan akibat keragaman Bangsa Eropa yang terlibat dalam ekspansi penjajahan dan perdagangan; gaya ekspansi Spanyol, Portugis Belanda, Inggris Perancis, Belgia, dan Italia dalam banyak hal sangat berbeda.

Untuk mengetahui organisasi struktur keruangan kota perlu diperhatikan dua aspek yaitu: pola penyebaran penduduk dan pola penyebaran pembangunan kesejahteraan. Pola penyebaran pemukiman merupakan salah satu indikasi penyebaran konsentrasi penduduk, sedangkan manusia sebagai pemegang peranan penting dalam perubahan dimensi spasial perkotaan, khususnya dalam aspek nonfisik kota. Pola penyebaran kesejahteraan secara langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan pembangunan ekonomi kota. Kedua aspek ini membentuk struktur organisasi keruangan kota yang kompleks dan memberi arti bagi penampilan spasial wilayah perkotaan (Koestoer et.al., *ibid*: 1-7)

Sesungguhnya, pola penyebaran penduduk di perkotaan memiliki hubungan yang determinan terhadap pembentukan karakteristik politik individunya. Christensen (1995:17-24) menegaskan bahwa jumlah, kepadatan, keragaman penduduk serta aspek psikologi sosial dan ekonomi penduduk membentuk karakter politik yang ditampilkannya. Variabel ini dapat dielaborasi dengan melihat pertumbuhan kota-kota, dimana penduduk kota yang padat dan beragam memiliki masalah dalam kebijakan, persoalan politik yang lebih kompleks dan upaya penanganan dari pemerintah yang lebih serius.

Struktur perkotaan yang berkaitan dengan cara mengorganisir keruangan (spasial) merupakan hasil karya pemerintah kota (*urban government*) yang memberi 'warna' dan karakteristik keruangan fisik, sosial, ekonomi dan budaya terhadap kota yang bersangkutan. Dan tiap-tiap kota di Indonesia memiliki ciri tersendiri dalam menata keruangan tersebut. Apabila dikaitkan dengan variabel politik penduduk yang mendiami kota tersebut, maka preferensi nilai dan budaya politik penduduknya tentulah beragam. Preferensi serta budaya politik ini pada akhirnya bermuara pada bagaimana respons yang diberikan masyarakat, lingkungan perkotaan dan juga pada pemerintah kota khususnya yang berkaitan dengan kebijakan perkotaan.

Pertumbuhan dan perkembangan kota di daerah-daerah akan memunculkan kota-kota primasi (kota utama). Primasi perkotaan banyak bermunculan di negara berkembang. Dampak yang muncul dari gejala ini adalah sebagian besar penduduk terkonsentrasi di satu bagian kecil wilayah negara itu. Akibatnya kegiatan ekonomi dan pendapatan tidak seimbang. Munculnya kota primasi juga menyebabkan tidak berkembangnya kota-kota lain dan secara politis menimbulkan keresahan yang dapat mendorong separatisme (Reitsma and Kleinpenning, 1985)

Perbedaan struktur perkotaan juga menyebabkan perbedaan struktur perekonomian. Ekonomi masyarakat *urban* yang dicirikan oleh konsentrasi atas kekayaan dan struktur kelas masyarakat yang turut mempengaruhi aspek politik dan kekuasaan. Misalnya dalam aspek pertanahan. Di daerah *rural*, tanah bisa dimiliki oleh banyak petani untuk memenuhi kebutuhan subsisten. Ini berbeda dengan di daerah *urban*, dimana tanah memiliki nilai yang sangat penting. Dan tak jarang isu mengenai pertanahan ini menjadi 'pemicu' kegiatan politik masyarakat di perkotaan.

Perkembangan kota sangat sulit untuk dibendung. Berlangsungnya proses perkembangan kota juga berpengaruh pada struktur perkotaan itu sendiri. Selama ini, upaya yang bisa dilakukan oleh pemerintah kota (*urban government*) khususnya di tingkat lokal hanya sebatas pada intervensi teknis secara langsung yaitu melalui sistem perencanaan dan manajemen kota dan bukan pada aspek tindakan preventif terhadap permasalahan yang diperkirakan muncul.

2. Implikasi Struktur Dan Kultur Masyarakat Urban

Kompleksitas permasalahan yang dihadapi masyarakat di perkotaan menuntut penanganan yang ekstra dari pemerintah kota. Kesalahan dalam pengambilan kebijakan berpengaruh pada respons dan tindakan masyarakatnya. Perubahan dalam perencanaan dan manajemen perkotaan berakibat pula pada terjadinya perubahan karakter politik masyarakatnya. Secara teori, respons individu sangat dipengaruhi oleh lingkungan yang membentuk predisposisinya yang pada akhirnya melahirkan sikap (Greenstein, 1975) Dengan demikian, lingkungan kota yang berbeda melahirkan respon politik yang berbeda pula.

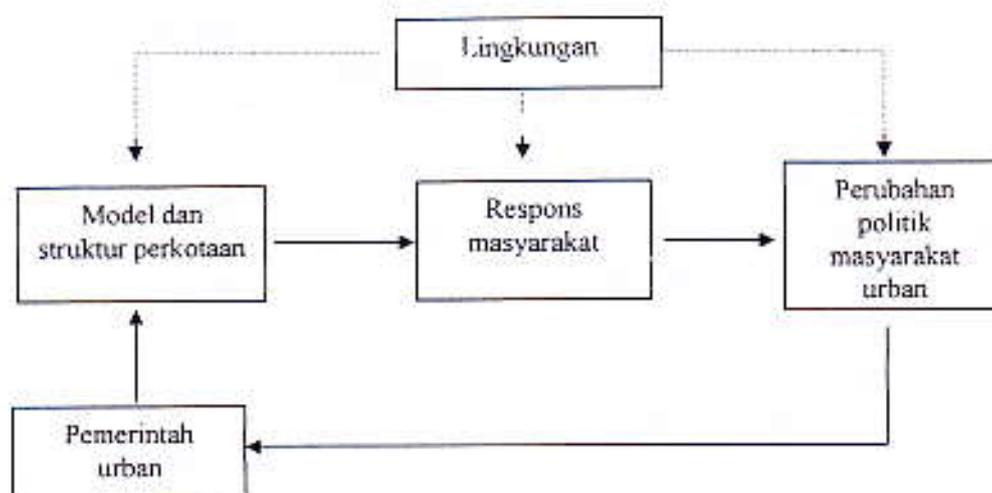
Di negara federal yang mengenal sistem pemilu lokal, keberadaan masyarakat di kota menjadi determinan bagi keberlangsungan politik di tingkat nasional. Begitu juga dengan format sistem pemilunya dengan menggunakan sistem distrik, turut mempengaruhi intensitas keaktifan masyarakat lokal dalam politik. Namun demikian, sesungguhnya terdapat pula kelemahan yang mendasar di tingkat lokal. Dimana domain politik masyarakatnya dibatasi oleh masalah 1) budaya, 2) kelembagaan, dan 3) keterbatasan ekonomi. Budaya (kultur) berkaitan dengan persoalan-persoalan yang muncul berkisar pada orientasi nilai masyarakat, tingkat militansinya dalam memberikan respon, sikap mereka terhadap tradisi dan perubahan, pola kepemimpinan, sikap terhadap mobilisasi dan prioritas kebijaksanaan (Widjaja, 1988: 129-30) Masalah kelembagaan berhubungan erat dengan kemampuan administratif masyarakat dan orientasi terhadap kebijakan pemerintah lokal. Sementara masalah ekonomi terbatas pada kekurangan sumber daya manusia mengelola keberlimpahan sumber daya alam. Ini menyangkut penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Karakter politik di wilayah perkotaan memiliki perbedaan yang sangat signifikan dengan di daerah *rural*. Ini terlihat dengan dominannya kompetisi antar kelompok dalam merancang agenda untuk kepentingan masing-masing. Masing-masing kelompok berupaya masuk dan terlibat dalam proses pengambilan keputusan di lingkungan pemerintahan kota atau ikut mempengaruhi proses legislasi suatu kebijakan di parlemen kota. Dan motivasi seperti ini tidak ditemukan di daerah rural yang lebih menonjolkan nilai kekeluargaan.

Massa urban yang cenderung reaktif terhadap isu yang berkembang seringkali dimanfaatkan untuk kepentingan tertentu. Keterpurukan mereka di sisi ekonomi, memudahkan kelompok tertentu yang anti dengan kebijakan pemerintah kota, memanfaatkan tenaga dan jumlah mereka yang massif. Tuntutan yang diiringi dengan demonstrasi menolak suatu kebijakan pemerintah urban sering kali digerakan oleh pihak tertentu. Bahkan, dalam kondisi tertentu, misalnya menjelang pemilihan umum jumlah mereka yang cukup banyak dimobilisasi untuk mendukung partai tertentu.

Struktur ruang kota yang menjadi wilayah konflik muncul dari pengembangan isu *the political of production* yang dilakukan oleh pemerintah kota dengan pihak pemilik modal, tetapi tidak diikuti oleh *the politic of distribution* bagi kelompok urban marginal (Keating, 1991) Yang cenderung terjadi adalah politik kooptasi dari pemerintah kota dalam mengatur dan mengontrol kelompok urban marginal dari segi perumahan, pekerjaan dan sebagainya. Tak jarang mereka dijatuhi sanksi akibat pelanggaran yang semata-mata hanya untuk memenuhi kebutuhan hidup di kota.

Gambar 1: Model hubungan struktur perkotaan dengan perubahan politik masyarakat urban



IV. TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan:

1. Mengidentifikasi dan mendiskripsikan prioritas kebijakan pemerintah urban mengenai perkotaan di Padang.
2. Memetakan dan menemukan permasalahan yang ditimbulkan oleh perubahan struktur perkotaan di Padang
3. Mempelajari hubungan aspek struktur perkotaan dengan aspek perubahan politik di daerah urban serta respons masyarakat terhadap perubahan politik tersebut.
4. Menganalisa implikasi ekonomi dan politik akibat perubahan struktur perkotaan dan model kebijakan pemerintah urban.

V. KONTRIBUSI PENELITIAN

Hasil penelitian ini diharapkan berguna bagi:

1. Menghasilkan bentuk konsep dan teori baru dalam memahami fenomena pembangunan ekonomi, sosial dan budaya di tingkat lokal dan hubungannya dengan dinamika politik urban di tingkat lokal.
2. Menghasilkan bentuk pemetaan terhadap respons yang diberikan masyarakat urban yang berkaitan dengan struktur perkotaan dan perubahan politik yang berlangsung di tingkat lokal.

VI. METODE PENELITIAN

a. Pendekatan

Penelitian ini menggunakan analisis kualitatif khususnya kajian fenomenologi. Fenomenologi memiliki kekuatan untuk mengadakan *interpretive practice* terhadap berbagai hubungan manusia dan masyarakatnya, memiliki fungsi untuk mengadakan penjelasan terminologi bidang pemerintahan.

b. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kota Padang. Pengambilan lokasi ini didasarkan pada pertimbangan 1) Kota Padang sebagai ibukota Propinsi Sumatera Barat memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi dan laju pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi dibanding kota-kota lainnya. 2) Dengan luas wilayah 694,96 Km² dengan jumlah penduduk 720.783 jiwa (Sumbang Dalam Angka 2001) akan terjadi perubahan struktur kota yang berimplikasi pada model kebijakan pemerintahan urban dan perubahan politik masyarakatnya.

c. Pengumpulan Data

Data-data yang dikumpulkan dilakukan dengan menggunakan (1) *metode dokumentasi* untuk memperoleh data sekunder. Yaitu data yang berkaitan dengan sejarah berdiri dan perkembangan kota, serta data perkembangan masyarakat di daerah tersebut; (2) *wawancara mendalam (indepth interview)*. Metode ini digunakan untuk memperoleh data primer melalui wawancara berstruktur yang dilakukan kepada responden dalam penelitian ini. (3) Observasi sebagai sebuah strategi untuk mengungkap "*deep insight*" informan yang diamati sebagai model diagnosis untuk melihat bagaimana respons masyarakat terhadap kebijakan pemerintah urban.

d. Informan Penelitian

Informan penelitian ini adalah *stakeholders* yaitu terdiri dari pemerintah kota, masyarakat, dan pihak swasta. Informan dari pemerintah kota dan pihak swasta dipilih dengan menggunakan teknik *snowball sampling*. Sementara informan masyarakat ditetapkan secara *purposive sampling* yaitu tokoh informal masyarakat.

e. Analisa Data

Data yang terkumpul di analisis dengan menggunakan metode deskriptif-analitis. Peneliti menuturkan dan menafsirkan data tentang suatu hubungan, aktifitas, dan kecenderungan yang tampak di lapangan. Pada akhirnya seluruh data yang telah di dapat dianalisis melalui interpretasi emik dan etik. Dalam penelitian kualitatif informasi emik (pandangan informan) dan informasi etik (pandangan peneliti) tidak dapat dipisahkan. Kedua informasi ini tidak dapat hanya ditafsirkan menurut metode teori, teknik dan pandangan peneliti sendiri tetapi juga disertai dengan penggunaan metode triangulasi.

VII. JADWAL PELAKSANAAN

Kegiatan	Bulan					
	1	2	3	4	5	6
Persiapan penelitian/Kajian pustaka	X					
Survey Dan Penyusunan Daftar Pertanyaan		X				
Pengumpulan data lapangan		X	X	X		
Analisis data lapangan				X		
Seminar khusus hasil analisa					X	
Perbaikan/Pengetikan draft laporan akhir					X	
Penyusunan laporan akhir						X

VIII. PERSONALIA PENELITIAN

NO	NAMA PERSONALIA	JABATAN
1	Kusdarini, SIP (132 298 930)	Ketua Peneliti
2	Asrinaldi, SIP, M.Si (132 282 153)	Anggota
3	Ade Jumiarti (99 193 021: Mhs)	Anggota
4	Bustanuddin Agus (130 889 976)	Pembimbing

IX. HASIL PENELITIAN

1. Pendahuluan

Kota Padang sebagai ibukota Propinsi Sumatera Barat mengalami perkembangan yang pesat dari tahun ke tahun. Pembangunan tersebut tidak saja meliputi pembangunan fisik akan tetapi juga menyangkut pembangunan sosial, ekonomi dan budaya. Sebagai sebuah kota besar, tentunya Kota Padang akan menghadapi banyak permasalahan terkait dengan pembangunan sosial, ekonomi, budaya dalam masyarakat kota. Menurut catatan Kantor Biro Pusat Statistik tahun 2001, Kota Padang memiliki jumlah penduduk sebanyak 720.783 jiwa. Jumlah ini tersebar di 11 kecamatan dan 103 kelurahan. Dengan laju pertumbuhan penduduk sebesar 1,27% per tahun.

Bentuk morfologi wilayah kota Padang merupakan perpaduan antara dataran rendah, dataran tinggi perbukitan dan daerah aliran sungai. Sedangkan ketinggian wilayah Kota Padang dari permukaan laut adalah 1-5 meter pada bagian terendah dan 50-150 meter pada bagian tertinggi. Namun dibagian Timur ketinggian daerah mencapai 300-700 meter, dimana kawasan ini merupakan hutan lindung yang dikenal dengan Taman Hutan Raya Bung Hatta.

Perluasan daerah administrasi dari 33 km² menjadi 694,96 km² yaitu 21 kali lipat dari pada luas wilayah sebelumnya, dicapai berdasarkan Peraturan Pemerintah No.17 Tahun 1980. Secara *administrative* pemerintahan Kota Padang dibagi ke dalam 11 Kecamatan dan 103 kelurahan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 2000 sebagai bentuk pelaksanaan UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, maka luas

kota padang bertambah sejauh 4 mil ke arah laut (720 km²) sehingga luas wilayah keseluruhan termasuk juga perairan adalah 1414,96 km².

Kota Padang merupakan pusat pertumbuhan wilayah Sumatera Barat dengan fungsi-fungsi sebagai pusat pemerintahan, pendidikan, pariwisata, industri dan perdagangan. Perkembangan Kota Padang selama ini berlangsung alamiah terutama ke arah Utara dan Timur namun tidak membentuk klaster-klaster pengembangan yang mengarah pada pengembangan pusat kota-kota baru, akibatnya pusat kota berubah menjadi tumpuan arus orang dan barang. Jumlah penduduk yang cenderung meningkat dari tahun ke tahun tentunya berdampak pada permasalahan pembangunan. Sesuai dengan fungsinya, Pemerintah Kota Padang berupaya menyelenggarakan pelayanan dan pembangunan seoptimal mungkin. Untuk itulah dalam meningkatkan pelayanan dan pembangunan tersebut Pemerintah Kota Padang menyusun Rencana Umum Tata Ruang Kota Padang. Selain itu, juga disusun Rencana Strategis dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan tersebut. Hal ini dimaksudkan untuk memberi pedoman yang jelas dan terarah sehingga hasil-hasil yang dicapai dapat diukur kemanfaatannya untuk masyarakat. Pedoman dan arah tersebut juga dimaksudkan untuk evaluasi sehingga layanan pada masyarakat dapat selalu ditingkatkan. Menyangkut kemanfaatan fasilitas publik, terasa agak kurang di Kota Padang dan sangat

Setelah diberlakukannya Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, tugas-tugas pemerintahan semakin menumpuk dan terkonsentrasi di daerah kota/kabupaten. Penumpukan masalah-masalah tersebut berdampak pula pada prioritas dalam penyelesaian tugas-tugas tersebut. Untuk itulah, pemerintah Kota Padang berupaya menyusun skala prioritas pembangunannya sesuai dengan kebutuhan yang ada. Bahasan berikut ini akan melihat kemana sesungguhnya prioritas kebijakan pembangunan yang dilakukan Pemerintah Kota Padang. Dan bagaimana dampak terhadap perkembangan masyarakat disekitarnya. Dalam konteks penelitian ini, tentunya pembangunan lebih ditekankan pada aspek penggunaan wilayah kota untuk kepentingan publik yang berupa pemanfaatan seluruh sumber daya yang ada seperti untuk perumahan, industri dan transportasi. Dengan demikian, konteks pembangunan ini akan terkait dengan perubahan lingkungan masyarakat yang secara inheren juga merubah perilaku masyarakat kota.

2. Prioritas Kebijakan Pembangunan Perkotaan Di Kota Padang

Pembangunan dalam arti pemanfaatan ruang publik yang terkait dengan mendirikan bangunan-bangunan untuk kepentingan tertentu, sesungguhnya sudah dimulai sejak kolonialisme hadir di Kota Padang. Interaksi yang berlangsung dalam proses kolonialisasi tersebut melahirkan hubungan antara pribumi dengan Bangsa Eropa. Dan tentunya ini memiliki konsekuensi ekonomi, sosial dan budaya bagi masyarakat setempat. Pola kolonialisme yang bergeser dari ekonomi kapitalisme merkantilis ke ekonomi kapitalis ekspansionis dengan akumulasi padat modal (Gilbert dan Gugler, 1996: 15-17)

Perubahan ini lambat laun berimbas pula pada perubahan fungsi-fungsi perkotaan dan sistem pemukiman secara alami. Puncak perkembangan kota-kota di daerah jajahan ini ditandai dengan semakin dibanjirinya migran pedesaan yang kehilangan tanah diambil alih oleh usaha-usaha kapitalis. Menumpuknya kaum migran di perkotaan juga berdampak pada pembangunan yang berlangsung. Pusat-pusat pertumbuhan seperti di daerah industri dibanjiri kaum migran.

Hingga akhir tahun 1990-an Kota Padang pun berkembang sebagaimana kota-kota lain di Indonesia, tetapi tidak pada sektor industri sebagai ciri perkembangan ekonomi kapitalis. Hal ini berbeda dengan kota-kota besar lain di Pulau Sumatera seperti Medan, Pekanbaru, Palembang, dan Tanjung Karang yang melihat geliat ekspansi ekonomi kapitalis. Industrialisasi yang identik dengan pertumbuhan ekonomi menarik aktivitas perekonomian masyarakat baik dalam skala kecil hingga ke yang besar. Pemusatan aktifitas perekonomian inilah yang pada akhirnya menyebabkan munculnya disparitas (baik kota-desa maupun regional) di antara kota-kota yang ada di Propinsi Sumatera Barat.

Secara struktur, ruang di perkotaan menjadi variabel penentu bagi terselenggaranya aktifitas perekonomian masyarakat. Kota menjadi pusat bisnis dan perdagangan. Penguasaan sumber-sumber ekonomi dan ketidakmerataan distribusi perekonomian berpengaruh pada *setting* politik di perkotaan (Keating, 1991:68-83). Dalam perspektif Marx, kota telah dimiliki oleh kelompok pemilik modal yang didukung oleh para penguasa kota. Di sinilah terjadi pertarungan kepentingan antar kelompok yang memiliki *vested interest* terhadap sumber-sumber produksi di perkotaan.

"In local government, neo-marxist have increasingly recognized a distinc politics, potentially more accessible to non-capitalist interest and dominated by consumption or distribution issues. Class conflict has been displaced from the shop floor to city streets and neighbourhoods, with different characteristic from that at national level"(Keating, *Ibid*)

Pertumbuhan dan pembangunan ekonomi di perkotaan seringkali menjadi legitimasi untuk memberi dukungan kepada pemerintah kota yang berkuasa. Padahal, permasalahan yang sesungguhnya yang dihadapi oleh pemerintah kota adalah tidak sekedar mengejar pertumbuhan ekonomi (*the politics of productions*) akan tetapi juga yang terkait dengan kebijakan mendistribusikan (*the politics of distribution*). Bagi Keating (1991) politik distribusi ini mengarah kepada kemampuan pemerintah kota sebagai penyedia jasa (*service provider*) memberikan layanan publik² kepada masyarakatnya.

Berdasarkan kenyataan tersebut di atas, pemerintah Kota Padang berupaya melakukan langkah-langkah strategis terkait dengan penataan ruang dan pengembangan Kota Padang. Langkah-langkah strategis itu diwujudkan dalam bentuk penyusunan Rencana Induk Kota (RIK) Padang 1983-2003 yang ditetapkan dalam Perda No. 10/PD/1983 dan SK Mendagri No 650-1400 tanggal 2 Oktober 1985.

Penyusunan langkah strategis yang mencakup kurun waktu 20 tahun, telah memberi hasil khususnya yang terkait dengan upaya menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi Kota Padang seperti kepadatan lalu lintas, peningkatan populasi penduduk yang terkena banjir rutin di pusat kota, dan pemukiman penduduk yang padat di pusat kota. Mengacu dari masalah yang dihadapi Kota Padang, secara kuantitas dan nyata dapat dilihat capaian keberhasilannya yang berhubungan dengan tiga masalah di atas yaitu kepadatan lalu lintas, pengendalian banjir dan pemukiman masyarakat meskipun pada kualitas (mutu) belum ada perbaikan yang signifikan. Prioritas dan arah kebijakan penataan struktur perkotaan sesungguhnya dapat dilihat dari aspek berikut ini.

² Bandingkan dengan konsep Osborne and Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the entrepreneurial Spirit is Transforming the A Public Sector*, yang memandang berbeda implementasi konsep pelayanan pada masyarakat. Menurut mereka pemerintah daerah harus memberikan kewenangan pelayanan ini pada *service provider* yang lain, misalnya, masyarakat atau swasta lain.

a) Sektor Industri Dan Transportasi

Salah satu kebijakan yang juga tertuang dalam RIK Padang yang juga menambah prestasi pemerintah kota adalah dibukanya jalan Padang *by-pass*. Kebijakan ini secara tidak langsung membuka "keterisoliran" masyarakat dari dimensi sosial-ekonomi dan sosial budaya. Jalan Padang *by pass* merupakan alan alternatif yang dapat mempercepat distribusi barang dan jasa di sekitar daerah pinggiran kota yang berbatasan dengan daerah tetangga seperti Kabupaten Pesisir Selatan dan Kabupaten Padang Pariaman. Beberapa capaian lain yang juga terkait dengan keberhasilan pemerintah Kota Padang dalam kurun waktu 20 tahun terakhir adalah memberi ruang untuk berkembangnya industri di daerah Selatan Kota Padang. Beberapa industri skala kecil dan menengah tumbuh meskipun tidak begitu pesat. Pertumbuhan sentra industri ini dimaksudkan untuk menyerap tenaga kerja di daerah sekitar di samping peningkatan ekonomi daerah. Pemerintah turut mendukung upaya ekspansi ekonomi kapitalis tersebut berupa fasilitasi melalui kebijakan, penyediaan lahan, dan kemudahan investasi. Seperti kegiatan fasilitasi yang dilakukan pemerintah Kota Padang dari sisi jumlah industri dan serapan tenaga kerja dalam kurun waktu 18 tahun, telah memberi kontribusi terhadap peningkatan pendapatan perkapita di daerah ini.

Tabel 1 Jumlah Unit Usaha Dan Tenaga Kerja Pada Industri Kecil Tahun 2001

Cabang Industri	Unit Usaha			Tenaga Kerja		
	formal	non formal	jumlah	Formal	non formal	jumlah
1. Logam, Mesin, Elektro	372	282	654	1498	890	2397
2. Kimia	341	323	664	1554	662	2216
3. Aneka Industri	556	321	877	3989	1510	5499
4. Industri Hasil Pertanian dan Kehutanan	896	593	1489	6508	1996	8504
Jumlah	2165	1519	3684	13549	5058	18616

Sumber: Padang Dalam Angka 2001

Di sektor transportasi yang juga dilakukan pengembangan dan perbaikan untuk mendukung pengembangan kota. Sektor ini merupakan bagian penting dalam menunjang ekspansi ekonomi tadi. Hingga tahun 1999 prasarana jalan di Kota Padang mencapai 759,048 Km. Berdasarkan fungsinya dari keseluruhan jalan tersebut 107,07 Km merupakan jalan arteri primer, 72,50 Km jalan arteri sekunder, 163,57 Km jalan kolektor primer, 99,60 Km jalan kolektor sekunder, dan 316,31 jalan lokal. Namun sayangnya dari keseluruhan panjang jalan 50% diantaranya rusak dalam tingkatan sedang dan berat. Ini tentunya sangat mengkhawatirkan mengingat fungsi transportasi ini terletak pada jaminan terlaksananya mobilitas penduduk, barang, dan jasa dari suatu tempat ke Padang atau sebaliknya dengan cepat, aman, lancar dengan biaya yang memadai.

Sebagai konsekuensi logis dari perkembangan Kota Padang berdampak pula pada laju migrasi ke Kota Padang dari daerah sekitar. Migrasi yang dilakukan kaum migran pada umumnya mempunyai tujuan ekonomi yaitu untuk mencari kerja. Namun ketersediaan lapangan kerja yang terbatas di Kota Padang karena daya serap yang rendah dari sektor industri, membuat mereka tidak terserap ke lapangan kerja formal. Akibat yang paling

nyata yang terlihat adalah mereka akhirnya mencari kerja diluar sektor formal (informal) untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Rendahnya daya serap sektor industri dan tingginya migrasi ke Kota Padang menyebabkan masalah sosial sendiri. Kesulitan ekonomi yang dihadapinya mengharuskan mereka bertahan di sekitar daerah pusat industri dengan membentuk daerah kantong (*enclave*) Ini dapat dilihat di beberapa daerah seperti wilayah Timur Kota Padang yaitu Kec. Lubuk Kilangan. Sementara di daerah Utara yang merupakan daerah pinggiran (*periphery*) konsentrasi mereka ada di Kec. Koto Tengah. Dan daerah perdagangan dan bisnis konsentrasi mereka cenderung ada di Kec. Padang Barat. Rata-rata mereka hidup dalam kondisi miskin. Meskipun sebenarnya ada juga masyarakat yang bukan migran mengalami kemiskinan dan menetap di daerah tersebut di atas. Konsentrasi tempat tinggal pada tiap karakteristik daerah tersebut membawa masalah tersendiri dalam upaya melaksanakan pembangunan khususnya yang berkaitan dengan pengembangan Kota.

Mengacu pada Pola dasar Pembangunan Daerah Kota Padang tahun 2001-2005 yang merupakan perluasan penerapan Rencana Induk Kota Tahun 1983-2003 menetapkan beberapa Kecamatan sebagai zona pembangunan atau pengembangan kota. Selanjutnya dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 2. Wilayah Pengembangan dan Fungsi Wilayah Di Kota Padang

No	Wilayah Yang Dikembangkan	Fungsi Wilayah	Sarana Penunjang Yang Dibutuhkan
1	Kec. Padang Barat, Padang Selatan, Padang Timur, Padang Utara dan Nanggalo	Aktivitas Pemerintahan	Transportasi, pemukiman penduduk, sarana pendidikan
2	Kec. Koto Tengah/Daerah Perbatasan	Pusat Industri	Transportasi, Pemukiman, Pendidikan, pemasaran
3	Kec. Lubuk Begalung	Pusat Industri Kerajinan	Transportasi, Pemukiman
4	Kec. Padang Selatan, Koto Tengah, Pauh	Hutan Lindung/Taman Wisata	Transportasi, Pemasaran
5	Kec. Koto Tengah, Kuranji, dan Pauh	Pemukiman/Perumahan	Transportasi, Pendidikan, Pemasaran
6	Kec. Padang Barat dan Padang Selatan	Perdagangan	Transportasi
7	Kec. Pauh	Pendidikan	Transportasi, pemukiman
8	Kec. Koto Tengah, Pauh, Kuranji dan Lubuk Kilangan	Pertanian	Transportasi, Pemukiman, Pemasaran
9	Kec. Bungus Teluk Kabung, Padang Selatan	Perikanan	Transportasi, Pemasaran

Sumber: Diolah Dari Renstra Kota Padang 2001

b) Sektor Perumahan

Yang menarik dari pengembangan wilayah ini adalah pada aspek pemukiman dan perumahan. Gejala umum yang sering terjadi beberapa tahun terakhir adalah tumbuhnya perumahan secara spontan (*spontaneous settlement*) terutama terjadi di pinggiran kota dan daerah industri, seperti di Kec. Koto Tengah, Lubuk Kilangan, Kuranji dan Pauh. Pertumbuhan pemukiman yang spontan dipicu oleh munculnya pusat pemukiman

tradisional masyarakat penduduk asli Kota Padang beberapa waktu yang lalu. Semakin banyaknya masyarakat yang bermukim di kawasan tersebut menyebabkan pemerintah kota berupaya "menyesuaikan" kebijakan pembangunan pemukimannya yang terkait dengan tiga daerah tersebut di atas. Guna mengantisipasi semakin maraknya muncul perumahan spontan tersebut maka pemerintah kota memberikan alternatif wilayah lain untuk dikembangkan Pemerintah Kota Padang yaitu di Kec. Lubuk Begalung dan Lubuk Kilangan. Dasar pertimbangannya terletak pada adanya lahan kosong dengan harga yang sangat murah.

Kebijakan pemerintah Kota Padang yang terkait dengan penyediaan perumahan bagi masyarakat patut dipandang sebagai sebuah langkah strategis. Sebagaimana dijelaskan di atas kebijakan ini dipandang perlu mengingat semakin maraknya munculnya perumahan-perumahan spontan lain terutama di daerah kantong kemiskinan yaitu di Kelurahan Olo, Kelurahan Pasie Nan Tigo dan kelurahan Indarung yang mewakili karakteristik daerah perdagangan, pinggiran dan industri.

Perumahan spontan sebagaimana yang didefinisikan Drakakis Smith (1981) dalam Gilbert Dan Gugler (1996:116) adalah terletak pada ketidaklegalan penempatan tanah, rumah atau keduanya meskipun pada waktu pembelian mengikuti prosedur yang wajar, tetapi tanah tersebut sulit mendapatkan izin dari penguasa kota karena fasilitas yang tidak memadai, tata letak fisiknya, ciri pemilikannya, atau lokasinya di luar wilayah kota.

Pembangunan pemukiman dan perumahan terkait dengan ketersediaan lahan untuk membangun. Penggunaan lahan untuk pemukiman dan perumahan ini akan terkait dengan perkembangan aktivitas industri, perdagangan, sarana dan prasarana perkotaan dan kegiatan social lainnya. Kota padang dengan luas 69,496 Ha menurut digitasi hanya 28,33% atau 21.035,84 Ha yang layak diperuntukan sebagai kawasan terbangun. Sementara itu luas kawasan terbangun baru mencapai 4,964, Ha atau 7,37% dari luas wilayah keseluruhan.

Untuk itulah maka Pemerintah Kota Padang menyusun kebijakan pengaturan untuk pemukiman tersebut. Pengaturan yang dilakukan pemerintah kota terhadap lahan pemukiman dan perumahan itu bukan tidak memiliki tujuan dan sasaran. Sebagaimana yang tertuang dalam Rencana Umum Tata Ruang Kota Padang 1983-2003 bahwa tujuan dan sasaran kebijakan perumahan ini adalah *pertama*, terpenuhinya kebutuhan rumah untuk setiap keluarga yang sesuai dengan tingkat kemampuan dan aspirasi tiap-tiap golongan masyarakat. *Kedua*, terbentuknya lingkungan perumahan yang sehat dan layak huni dengan aksesibilitas yang tinggi ke tempat kerja dan fasilitas pelayanan kota. Guna mewujudkan tujuan tersebut perlu didukung oleh suatu kebijakan yang bersifat konstruktif. Model kebijakan perumahan yang dibuat Pemerintah Kota Padang berdasarkan hal-hal berikut:

Tabel 3 Model Kebijakan Perumahan bagi masyarakat Di Kota Padang

Model Kebijakan	Dasar Pertimbangan
Pembangunan Perumahan Bertahap	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perkembangan Penduduk yang berubah 2. Ketersediaan Dana pihak pengembang (<i>developer</i>)
Pembangunan Perumahan yang bersifat masal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pendapatan masyarakat yang tidak merata 2. Banyaknya jumlah penduduk yang memiliki penghasilan menengah bawah
Penataan Pemukiman dengan maksud Peremajaan Kota	Lingkungan perumahan yang semakin padat
Pengendalian lahan untuk perumahan	Semakin banyaknya masyarakat yang membutuhkan rumah
Integrasi Perumahan dengan sektor industri, transportasi, dan perdagangan	Tersedianya lahan yang saling mendukung terintegrasinya tiga sektor tersebut
Keamanan, keindahan, ketertiban dan wawasan lingkungan hidup di perumahan	Tetap menjaga keseimbangan dalam pengembangan kota terutama dalam sektor perumahan.

Sumber: Data Olahan, 2003

Fokus pada masalah perumahan sangatlah penting untuk melihat bagaimana struktur perkotaan mempengaruhi aspek perilaku warga. Perumahan merupakan salah satu komponen *basic need* yang harus dipenuhi oleh setiap individu dalam menjalani kehidupan ini. Tentunya perumahan yang dimaksud disini mengacu pada ketersediaan tempat tinggal yang layak huni. Ketiadaan perumahan bagi masyarakat mengundang munculnya masalah-masalah sosial dan politik di perkotaan. Masalah perumahan identik juga dengan masalah kepemilikan tanah yang akhir-akhir ini menjadi salah satu penyebab munculnya kerusuhan sosial di kota besar. Adakalanya, kelompok marginal perkotaan seperti golongan miskin termotivasi untuk mendirikan perumahan spontan hanya karena tidak (belum) termanfaatkannya lahan kosong yang ada di kota. Lambat laun perumahan ini berkembang seiring dengan berjalannya waktu dan hingga puncaknya terjadi penggusuran yang dilakukan pemerintah kota yang tak jarang menimbulkan konflik fisik.

Sesungguhnya pengembangan perkotaan yang berbasis industrialisasi semakin memperburuk keadaan masyarakat marginal perkotaan. Kapitalisme yang mawadahi ekspansi industri ini semakin jauh hingga ke lingkungan pribadi masyarakat yaitu menyangkut perumahan. Tak jarang perumahan spontan yang notabenehnya lebih dulu hadir ketimbang perusahaan-perusahaan besar harus digusur demi kepentingan pengembangan perkotaan. Ada korelasi positif menyangkut hubungan keduanya yaitu semakin berkembang sebuah kota dengan industrialisasinya, semakin berkembang pula masalah-masalah perumahan di kota tersebut. Sebagai gambaran pemukiman kumuh di Kota Padang mencakup kawasan seluas 157,00 Ha yang sebagian besar berlokasi di wilayah Kecamatan Padang Barat, Padang Timur, Padang Utara dan Padang Selatan.

3. Kebijakan Pemerintah Kota Dan Perubahan Struktur Kota

Kota Padang yang terus berkembang pesat tetap mempertahankan beberap fungsi strategisnya seperti pusat kota, pusat lingkungan dan pusat pelayanan. Fungsi pusat kota adalah sebagai pusat perdagangan dan jasa (*central bussines district*) dan sekaligus sebagai pusat pemerintahan yaitu di wilayah Kec. Padang Barat, Padang Utara, dan Padang Timur dan Nanggalo. Sebagaimana tertuang dalam Rencana Strategis Dinas Tata Ruang Dan Tata Bangunan Kota Padang 2001-2005 ditegaskan bahwa format fungsi pusat kota tersebut mempertimbangkan 1) tata letak kota yang berada pada pusat jaringan sirkulasi kota, 2) telah berkembang sedemikian rupa dalam menampung kegiatan perdagangan dan perkantoran, 3) memiliki intensitas penduduk dan bangunan yang tinggi.

Guna mendukung fungsi pusat kota pemerintah Kota Padang juga menetapkan 3 sub pusat kota, masing-masing di daerah Lubuk Buaya, Bandar Buat, dan Bungus dengan fungsi sebagai berikut:

Tabel 4 Wilayah Pengembangan Pusat Kota Padang

Daerah	Fungsi Wilayah Untuk Dikembangkan
Lubuk Buaya	Pusat perdagangan, pemasaran hasil-hasil perdagangan dan industri
Bandar Buat	Pusat perdagangan lokal dan regional
Bungus	Pusat Industri Kelautan

Sumber: Renstra Dinas Tata Ruang, 2001

Kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah Kota Padang turut merubah struktur kota yang pada akhirnya merubah perilaku masyarakat. Hubungan ini sangat jelas sebab perilaku dan respons sosial dan politik masyarakat terpengaruh oleh lingkungan dimana mereka berada. Bagi pemerintah pengembangan wilayah perkotaan merupakan suatu keniscayaan walaupun tanpa direncanakan secara matang. Ada kondisi dimana arah pengembangan kebijakan perkotaan hanya penyesuaian terhadap pertumbuhan dan perkembangan masyarakat secara alami. Artinya, kebijakan pemerintah Kota Padang hanya mengikuti pola alamiah yang terjadi tanpa sengaja. Seyogyanya perencanaan memang berdasarkan pada *preliminary research* yang dilanjutkan dengan kajian mendalam yang melibatkan banyak stakeholders termasuk perguruan tinggi dengan berbagai disiplin ilmu termasuk sosiologi.

Struktur ruang kota yang menjadi wilayah konflik muncul dari pengembangan isu *the political of production* yang dilakukan oleh pemerintah kota dengan pihak pemilik modal, tetapi tidak diikuti oleh *the politic of distribution* bagi kelompok urban marginal (Keating, 1991) Yang cenderung terjadi adalah politik kooptasi dari pemerintah kota dalam mengatur dan mengontrol kelompok urban marginal dari segi perumahan, pekerjaan dan sebagainya. Tak jarang mereka dijatuhi sanksi akibat pelanggaran yang semata-mata hanya untuk memenuhi kebutuhan hidup di kota.

Kecenderungan perencanaan pengembangan yang dilakukan pemerintah kota hanya respons sesaat untuk mengakomodir masuknya laju investasi akibat globalisasi dan kapitalisasi di daerah ini. Dan ini jelas merugikan masyarakat. Ketidaksiapan masyarakat untuk mengakses perubahan sistem ekonomi internasional yang melanda Kota padang berdampak pada marginalisasi peran mereka di daerah perkotaan. Ideologi pasar yang

diusung komunitas internasional tidak semuanya mampu diikuti oleh masyarakat Kota Padang yang sudah berada dalam sistem dan komunitas dunia. Begitu hebatnya pengaruh nilai-nilai pasar bebas (baca: kapitalisme) merubah sikap dan perilaku masyarakat Kota Padang yang dikenal dengan adat-istiadatnya. Perubahan struktur perkotaan akibat kebijakan pemerintah yang merespons kepentingan ekonomi kapitalis berakibat pula pada bentuk dan arah kebijakan yang sedikit saja memperhatikan kepentingan masyarakat kota.

Berikut komentar seorang informan yang mengemukakan masalah pembangunan struktur perkotaan khususnya yang berkaitan dengan kebijakan transportasi.

"Pengembangan kota Padang sepertinya tidak sesuai dengan rencana. Meskipun sudah dikeluarkan kebijakan yang berkaitan dengan pemindahan terminal tapi tidak jalan. Molah masyarakat yang tambah susah. Yang terjadi adalah kesemrawutan lalu lintas. Lihat dimana-mana muncul terminal bayangan. Contohnya, Simpang Duku, Simpang By Pass jalan ke Solok Bus antar kota malah memekai badan jalan untuk menatkan penumpang. Aktifitas selayaknya sebuah terminal berlangsung di jalan tersebut. Sudah hampir setahun tapi tidak ada tindakan tegas dari pemerintah kota. Jika dibiarkan terus inikan bisa menimbulkan kerawanan sosial"

Dari komentar informan tadi sesungguhnya termuat beberapa hal yang patut diperhatikan. (1) gejala ini mengindikasikan adanya banyak kepentingan atas lahirnya kebijakan tersebut. (2) semakin tidak berwibawanya pemerintah kota. (3) semakin tidak bekerjanya fungsi-fungsi pemerintahan yang lama laun berdampak pada merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah kota.

Yang menarik dari bentuk dan arah kebijakan yang dibuat pemerintah kota memuat kepentingan bagaimana penggunaan tanah sebagai sumber daya strategis dapat dimanfaatkan seefektif mungkin. Di banyak daerah, kekuasaan yang dimiliki pemerintah lokal turut menentukan alokasi penggunaan tanah untuk kepentingan kelompok tertentu. Sehingga yang cenderung bermain dalam pembuatan kebijakan tersebut adalah kekuasaan. Bagi pengusaha yang jelas tidak memiliki kekuasaan dalam menentukan suatu kebijakan akan mengompensasikan kekuasaan tersebut dengan uang yang dimilikinya untuk turut serta dalam menentukan kebijakan sesuai dengan kepentingannya. Di kebanyakan kota-kota di dunia berkembang yang larut dengan pembangunan ada kecenderungan yang dapat diamati bahwa komunitas elite memiliki kepentingan terhadap penggunaan tanah dan memaksimalkan keuntungan dengan penggunaan tanah tersebut (Christensen, 1995:308)

Kota Padang pun terimbas oleh kecenderungan di atas. Ini dapat dilihat pada *pertama*, Upaya komunitas elite baik di tingkat propinsi ataupun pemerintah kota berlomba-lomba menaruh kepentingan dalam rencana perluasan dan pengembangan kota dengan harapan mendapat keuntungan dari nilai jual tanah di daerah pengembangan tersebut. Praktek *nepotistic* ini memberi keuntungan pada elite dengan cara mempelajari bentuk dan arah kebijakan perluasan dan pengembangan kota. Upaya mempelajari dan mendapatkan informasi perluasan dan pengembangan ini terkait dengan praktek ganti rugi atau jual beli tanah yang murah sehingga memberi keuntungan pada mereka yang memilikinya (elite) yang pada akhirnya menjualnya dengan harga mahal. Ini jelas praktek manipulatif. *Kedua*, perlombaan perburuan tanah tidak saja terjadi pada aras kepemilikan

pribadi tapi juga publik (komunal) seperti tanah ulayat, nagari, tanah kaum atau tanah pusako tinggi yang notabeneanya tidak memiliki batas-batas yang jelas sehingga terjadi tumpang tindih kepemilikan tanah. Sering kali ini menjadi konflik yang sering berakhir dengan kekerasan. Masalah pertanahan disamping kepemilikan adalah cepatnya terjadi konversi fungsi tanah dari lahan pertanian menjadi lahan industri atau perumahan. Rata-rata setiap tahunnya terjadi pengalihan tanah di Kota Padang sebesar 20 Ha. Kelemahan yang paling krusial yang dihadapi pemerintah kota ini dalam membuat kebijakan pengembangan kota adalah tidak jelasnya penentuan daerah *annexation* dan *zoning*.

Perubahan struktur perkotaan di Kota Padang dapat dilihat secara jelas terutama di pusat-pusat pertumbuhan di daerah utara wilayah ini. Tabel berikut ini dapat menjelaskan kecenderungan ini.

Tabel 5 Perubahan Struktur Perkotaan Dan Implikasinya

No	Perubahan Struktur Perkotaan	Wilayah/Daerah	Fungsi Perubahan	Implikasi Perubahan
1	Pengembangan sektor Transportasi dan Perdagangan: Pembangunan sarana terminal dan kawasan perdagangan skala regional	Aie Pacah	Pengembangan wilayah kota dan alternatif untuk konsentrasi perdagangan	Konflik tanah antara pengembang, pemerintah dan masyarakat
2	Pengembangan sektor Perikanan, Pariwisata, dan Pertanian	Bungus Teluk Kabung	Pengembangan wilayah kota dan pengembangan pelabuhan di kawasan Barat	Lunturnya nilai-nilai kultur masyarakat setempat
3	Pengembangan sektor Pendidikan dan Industri	Limau Manis, Indarung Dan Bandar Buat	Pengembangan wilayah kota dan pengembangan kawasan industri	Konflik berkaitan dengan nilai jual tanah dan kepemilikan tanah
4	Pengembangan perumahan dan pemukiman	Lubuk Buaya	Pengembangan alternatif pemukiman masyarakat	Konflik berkaitan dengan nilai jual tanah dan kepemilikan tanah masyarakat dengan pengembang (<i>developer</i>)

Sumber: Data Olahan, 2003

Untuk mengimbangi pengembangan wilayah perkotaan di atas pemerintah daerah Kota Padang juga memberi peluang untuk pengembang guna memanfaatkan wilayah berikut ini, 1) bagian Utara pusat kota yaitu di daerah Kecamatan Koto Tangah dan Kecamatan Naggalo khususnya kawasan di sebelah Barat jalan Padang *By Pass*. 2) kawasan di sepanjang jalan Padang *By Pass* di Kecamatan Kuranji 3) kawasan di sepanjang jalan Padang *By Pass* di Kecamatan Pauh.

Dorongan dan motivasi pemerintah kota pada pihak pengembang untuk memanfaatkan wilayah ini jelas membawa dampak bagi masyarakat, 1) konflik yang berkaitan dengan tanah akan semakin tinggi terutama yang berkaitan dengan tanah yang dimiliki oleh kaum yang terkena dampak pembangunan. Gejala ini dapat ditemukan di daerah Kuranji dan sekitarnya. Jika dikaitkan dengan pendekatan neo-marxist, tanah yang merupakan modal dalam proses industri memiliki nilai surplus sehingga menjadi pemicu terjadinya tindak kekerasan di dalam masyarakat. 2) semakin bermunculannya *spatial* di perkotaan yang terkait dengan berdirinya bangunan di daerah strategis sehingga daerah kurang strategis menjadi tertinggal dan kosong. Ketimpangan ini menyebabkan terjadinya konsentrasi perumahan masyarakat yang berhimpit dengan konsentrasi wilayah industri sehingga daerah ini menjadi rentan dari tindak kriminalitas. 3) posisi elite di pemerintahan yang kuat mendorong terjadinya penguasaan atas lahan/tanah masyarakat secara sepihak dengan mengatasnamakan negara dan untuk kepentingan masyarakat banyak. 4) terintegrasinya masyarakat ke dalam sistem kapitalis di sekitar daerah yang menjadi sebtra perluasan khususnya di daerah industri, semakin melemahkan nilai-nilai kekeluargaan dan kegotong-royongan di antara mereka. 5) alih fungsi tanah dari lahan pertanian menjadi lahan industri dan perumahan mengancam stabilitas ekosistem dan lingkungan hidup di daerah pengembangan. Kecenderungan ini diperparah dengan tidak lengkapnya data dari instansi terkait berkenaan dengan kondisi lahan, peta pemilikan lahan, konversi lahan, serta data penggunaan lahan yang detail dan terukur.

X. KESIMPULAN

Perubahan dan perkembangan kota yang cepat harus diantisipasi dengan cepat pula. Dengan demikian pemerintah kota harus mampu memprediksi dan mengendalikan arah perubahan dan perkembangan kota ini dengan menetapkan kebijakan preventif. Selain itu perencanaan dalam menata perkembangan kota menjadi sangat penting. Aspek perencanaan pengembangan kota ini merupakan dasar dan arah lahirnya kebijakan yang dibuat oleh pemerintah kota, tanpa ini tentunya sangat sulit mengendalikan dampak yang diakibatkan oleh perkembangan kota.

Di antara sekian banyak langkah yang menjadi pijakan dalam menyusun perencanaan perkembangan kota ini adalah dengan melibatkan semua *stakeholder* untuk menyusun rencana jauh ke depan. Misalnya, perlu ada pengkajian secara mendalam oleh pihak perguruan tinggi tentang prospek suatu pembangunan yang dilihat dari banyak dimensi. Melihat kecenderungan kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah Kota Padang yang terkait dengan perkembangan kota selama ini, sesungguhnya yang terjadi adalah model kebijakan yang parsial-sektoral tidak terintegrasi dalam perencanaan yang heuristik. Sebagai contoh adalah pengembangan daerah di sekitar Padang *by pass* baik untuk industri, pemukiman dan transportasi yang terkesan tidak tuntas dan menyisakan masalah baik antara pemerintah kota dengan masyarakat ataupun masyarakat dengan pihak pengembang.

Ketidakterlibatan masyarakat dalam perencanaan pengembangan perkotaan adakalanya merugikan masyarakat terutama terkait dengan ganti rugi tanah dan kepemilikan lahan baik itu yang bersifat personal ataupun komunal. Seringnya elite pemerintahan bertindak manipulatif dan koersif dengan memanfaatkan keuntungan informasi yang mereka miliki untuk menguasai tanah masyarakat.

Dari isi kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Padang lebih bersifat *regulative* ketimbang substantif khususnya yang berkait dengan pengembangan sektor perumahan dan industri. Kebijakan yang dikeluarkan sama sekali tidak menyentuh nilai intrumen dari aspek perubahan struktur perkotaan kecuali nilai instrinsik pengembangan kota itu sendiri. Ini dapat dilihat dari gejala yang terjadi seperti kasus terminal aie pacah dan kasus kepemilikan lahan pertambangan bagi industri semen di Indarung. Jika ini terus dibiarkan tanpa ada pengaturan lebih lanjut dari pemerintah kota, maka yang akan terjadi adalah kemunduran dalam pembangunan di daerah ini.

XI. UCAPAN TERIMA KASIH

Penelitian ini bisa terlaksana berkat bantuan dana SPP/DPP Universitas Andalas tahun 2003. Untuk itu, sepatutnya pula Tim Peneliti mengucapkan terima kasih pada Universitas Andalas melalui Lembaga Penelitian yang telah memungkinkan penelitian ini berlangsung. Ucapan terima kasih juga diucapkan pada pihak-pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu atas perolehan data-data yang telah diberikan untuk dianalisa sebagaimana yang tertuang dalam laporan ini.

Sebagai sebuah karya, tentunya kealpaan dalam analisis penelitian ini mungkin terjadi. Dan tentunya ini menjadi tanggung jawab peneliti sepenuhnya. Terima kasih.

DAFTAR PUSTAKA

- Christensen, Terry. 1995. *Local Politics: Governing at the grassroots*. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company
- Gilbert, Alan and Josef Gugler. 1996. *Urbanisasi Dan Kemiskinan di Dunia Ketiga*. Yogyakarta: Tiara Wacana
- Greenstein, Fred. I. 1975. "Personality and Politics" In Fred I Greenstein and Nelson W. Polsby in *Handbook of Political Science: Micropolitical Theory*. Vol.3. Addison-Wesley Publishing Company
- Keating, Michael. 1991. *Comparative Urban Politics: Power and City in The United State, Canada, Britain and France*. Edwar Elgar Publishing Limited
- Koestoer, Raldi Hendro. et.al. 2001. *Dimensi Keruangan Kota: Teori Dan Kasus*. Jakarta: UI Press
- Perda No.02 Tahun 2002
Renstra Kota Padang Tahun 2001-2005
Rencana Umum Tata Ruang Kota Padang 1983-2003
Renstra Dinas Tata Ruang Dan Tata Bangunan Kota Padang 2001-2005