Dilema Implementasi Kebijakan Pembangunan Bantaran Kali Code-Yogyakarta

TESIS

Diajukan untuk memenuhi sebagian syarat mendapatkan gelar Master of Arts

Diajukan oleh:
Cahyo Seftyono
NPM: 07/259208/PSP/3038

**Universitas Gadjah Mada
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jurusan Politik dan Pemerintahan
Program Pascasarjana
2012**

Tesis

Dilema Implementasi Kebijakan Pembangunan Bantaran Kali Code- Yogyakarta

Dipersiapkan dan disusun oleh:
Cahyo Seftyono, S.Sos

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal

Susunan Dewan Penguji

Miftah Adhi Ikhsanto, MiQP
Dosen Pembimbing

Anggota Dewan Penguji Lain

Nur Azizah M.Sc

Dra. Ratnawati, SU

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Master of Arts

Tanggal

Prof. Purwo Santoso, PhD
Ketua Program Studi Ilmu Politik

Surat Pernyataan

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Cahyo Seftyono
NPM : 07/ 259208/ PSP/ 3038
Angkatan : 2007/ 2008
Program Studi : Ilmu Politik
Judul tesis : Dilema Implementasi Kebijakan Pembangunan Bantaran Kali Code- Yogyakarta

Dengan ini saya menyatakan bahwa tesis saya tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi dan juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh pihak lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah itu dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Pernyataan ini saya buat dengan penuh tanggung jawab dan saya bersedia menerima sanksi apabila dikemudian hari diketahui tidak benar.

Cahyo Seftyono
6 Agustus 2012

Abstrak

Tujuan dari penelitian ini untuk menjelaskan implementasi kebijakan pembangunan di wilayah rawan bencana. Implementasi kebijakan pembangunan itu sendiri pada dasarnya terdiri atas teks kebijakan dan juga konteks kuasa-aktor dalam mewujudkan agenda-agenda yang ada. Melalui diskursus teks dan aktor inilah kemudian ada *multiple output* yang dihasilkan dari sebuah proses implementasi kebijakan. Pun dengan yang terjadi di bantaran Kali Code, sebagai pilihan Pemerintah Kota Yogyakarta sebagai area wisata alternative, namun demikian secara geologis memiliki potensi ancaman bencana yang periodik. Hal inilah yang kemudian menjadi dilema dalam implementasi kebijakan Pemkot Yogyakarta atas bantaran Kali Code.

Pengungkapan dilema diatas, oleh penulis dibedah dengan satu teori dasar yang diperkuat dengan satu teori penunjang. *Pertama*, teori implementasi kebijakan. Sumbangsih terbesar atas teori ini adalah pemikiran-pemikiran dari Merilee S. Grindle. Sedangkan teori *kedua*, yang digunakan sebagai penunjang analisa adalah teori kontestasi kepentingan, yang merupakan kompilasi dari beberapa pandangan akademisi terkait dengan fenomena kontestasi politik dan kepentingan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan wawancara mendalam atas dua-puluhan orang nara sumber, mulai dari staf pemerintahan, warga bantaran Kali Code, aktivis LSM, tokoh masyarakat dan juga warga Yogyakarta secara umum yang menjadi 'penikmat' Kali Code.

Temuan yang didapatkan dari kajian ini adalah terkait dengan dialog vertikal dan horizontal yang dilakukan oleh Pamerti Code sebagai upaya penyeimbang kuasa pemerintah dalam membentuk dan menjalankan kebijakan yang ada. Dalam hal ini, ketika terjadi perbedaan sudut pandang dalam agenda pembangunan yang ada, maka mau tidak mau Pamerti Code harus mengawal agenda yang diusung oleh pemerintah sehingga tidak berseberangan dengan apa yang mereka kehendaki. Di sisi lain, mereka (Pamerti Code) juga aktif mensosialisasikan agenda mereka bersama dengan aktor-aktor informal lainnya dalam rangka pembangunan bantaran Kali Code sesuai dengan visi mereka sendiri.

Dengan adanya kajian ini, maka pendekatan dalam implementasi kebijakan hendaknya mulai diterapkan melalui mekanisme yang partisipatif. Implementasi kebijakan harus mampu merangkul dan menjembatani kepentingan warga, selain dalam kepentingan *sustainability* kebijakan juga *acceptability* oleh warga.

Kata kunci: Implementasi Kebijakan, Kontestasi Politik, Wilayah Rawan Bencana, Kali Code-Yogyakarta

Abstract

The purpose of this study is to explain the implementation of development policies in disaster-prone areas. Implementation of development policy itself is basically made up of text and context of the policy of power-actors relation in realizing existing agendas. Through the discourse of the text and the actor, then there are multiple output that results from the process of policy implementation. It is also happened in Code Riverbanks, the place is Yogyakarta City Government's option as an alternative tourist area, however, is geologically potential catastrophic threats periodically. Then a dilemma in policy implementation Yogyakarta City Government is existed by this case.

Disclosure of the dilemma, the author choose two theories. First, the theory of policy implementation. Greatest contribution to the theory are the thoughts of Merilee S. Grindle. As for the second theory, which is used to support the analysis of the theory of political contestation, which is a compilation of several views of academics concerned with the phenomenon of political contestation and interests. The method used itself is a qualitative method with in-depth interviews on twenty people/ interviewees, ranging from government officials, Code Riverbanks community, NGOs, community leaders and the people of Yogyakarta in general who enjoy Code River.

The findings obtained from this study is related to the vertical and horizontal dialogue conducted by Pamerti Code as an attempt of government power to establish and execute policies. In this case, when there is difference in viewpoints existing in the development agenda, then inevitably Pamerti Code must escort the agenda promoted by the government so it is not at odds with what they want. On the other hand, they (Pamerti Code) also actively socialize their agenda along with other informal actors in the development of Code Riverbanks in accordance with their own vision.

With this study, the approach in the implementation of the policy should be implemented through a participatory mechanism. Policy implementation must be able to encapsulate and bridge the interests of citizens, as well as in the interests of sustainability policies also acceptability by citizens.

Keywords: Policy Implementation, Political Contestation, Disaster Prone-area, Code Riverbanks-Yogyakarta

Daftar Isi

Abstrak	i
Abstract	ii
Daftar Isi	iii
Daftar Tabel/ Gambar/	
Pola/ Diagram	v
Singkatan/ Istilah	vi
Penghargaan	viii
 Bab I	
Pendahuluan: Mengenal Kota Yogyakarta	
A. Pembangunan Yogyakarta: Dari Pusat Kota Ke Pinggiran Kali	1
B. Tiga Kepentingan Satu Tujuan	8
C. Apa dan Bagaimana?	10
D. Kerangka Teori dan Kerangka Pikir	11
E. Definisi Konseptual	24
F. Definisi Operasional	25
G. Metode Penelitian	25
H. Pembabakan Tesis	30
 Bab 2	
Bentuk Kebijakan: Runut Prioritas Pembangunan Bantaran Kali Code	
A. Pengembangan Pariwisata Berbasis Budaya	33
B. Peningkatan Kualitas Lingkungan	42
C. Pengurangan Resiko Bencana	48
D. Penutup	55
 Bab 3	
Konteks Implementasi Kebijakan: Aktor dan Kodisi Sosio-Politik	
A. Aktor Formal: Pemerintah Kota (dan Provinsi)	57
B. Aktor Informal (Bukan Pemerintah): Pamerti Code sebagai manifestasi Masyarakat Bantaran Kali Code	63
C. Aktor Informal Lain: Beberapa Lembaga Masyarakat, Institusi Pendidikan dan Penelitian dll	66
D. Aspek Sosio-Ekologis: Kali Code dan Aktivitas Sosial Masyarakat	70
E. Konteks Politik: Dari Aktivitas Sosial Menuju Kebutuhan Politik-Ekonomi	81
F. Penutup	85

Bab 4	Implementasi Kebijakan di Bantaran Code: Tantangan dan Dukungan	
A.	Dilema Implementasi Kebijakan Pembangunan Bantaran Kali Code	88
B.	Tantangan dan Respon dari Bawah: Penolakan dan Dukungan	95
C.	Penutup	104
Bab 5	Kesimpulan dan Saran	
A.	Refleksi Teoritis Implementasi Kebijakan dan Kontestasi Kepentingan	107
B.	Implementasi Kebijakan Pembangunan dan Kontestasi Politik di Bantaran Code: Proses, Faktor dan Implikasi	108
C.	Konteks Pembangunan Wilayah Rawan Bencana	110
D.	Agenda Riset Kedepan	111
Daftar Pustaka		114

Daftar Tabel/ Gambar/ Pola/ Diagram

Gambar 1	Model Interaktif dari Implementasi Kebijakan	16
Gambar 2	Kerangka Pikir Kontestasi Kepentingan dalam Implementasi Kebijakan Pembangunan Bantaran Kali Code	23
Gambar 3	Peta Kota Yogyakarta	27
Tabel 1.	Pagu Anggaran Kebijakan Prokasih Kali Code 2007-2011.....	41
Tabel 2.	Anggaran Peningkatan Kualitas Lingkungan/ Periode 2007-2011	48
Tabel 3.	Anggaran Pengurangan Bencana/ Periode 2007-2011	51
Tabel 4.	Mapping untuk kebijakan yang berkenaan dengan pembangunan bantaran Code dan pembiayaannya	54
Gambar 4.	Periodesasi Kepemilikan Tanah di Wilayah Kekuasaan Yogyakarta	61
Gambar 5.	Peta Aliran Kali Code yang Membelah Kota Yogyakarta	75

Singkatan/ Istilah

ABRI	: Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
<i>Abdi dalem</i>	: Pelayan kerajaan
Adat	: Aturan lokal
Adipura	: Penghargaan untuk kota yang teratur
Alun-alun	: Persimpangan yang ada di depan dan dekat dengan keraton
AMD	: ABRI Masuk Desa
APBD	: Anggaran Pembangunan dan Belanja Daerah
Bandes	: Bantuan Desa
Bangdes	: Pembangunan Desa
Bappeda	: Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah
Becak	: Kendaraan dengan roda tiga (tanpa mesin)
<i>Beteng</i>	: Tembok pembatas keraton dengan wilayah umum Yogyakarta
BPS	: Biro Pusat Statistik
BTN	: Bank Tabungan Negara
Camat	: Pemimpin kecamatan
Cangkok	: Pemilik tanah
DIY	: Daerah Istimewa Yogyakarta
DITAKO	: Dinas tata Kota
DKP	: Dinas Kebersihan dan Pertamanan
DPU	: Dinas Pekerjaan Umum
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
Gardu Ronda	: Tempat warga berjaga malam
Gelandangan	: Penduduk yang tidak memiliki tempat tinggal
Golkar	: Golongan Karya
Gotong Royong	: Kegiatan bekerja bersama di masyarakat
Gubernur	: Pemimpin sebuah provinsi
HGB	: Hak Guna Bangunan
HGU	: Hak Guna Usaha
HM	: Hak Milik
Hak Pakai	: Hak untuk memakai properti
Juru Kunci	: Penjaga keamanan
Kabupaten	: Wilayah yang terdiri dari beberapa kecamatan/ setingkat kota
Kaki Lima	: Pedagang yang berjualan di pinggir jalan
Kecamatan	: Wilayah yang terdiri dari beberapa kelurahan
Kelurahan	: Wilayah yang terdiri dari beberapa RW

Kerja Bakti	: Aktivitas kerja yang dilakukan secara bersama-sama
Kotamadya	: Wilayah yang terdiri dari beberapa kecamatan/ setingkat kabupaten
Keraton	: Tempat tinggal sultan
KTP	: Kartu Tanda Penduduk
Kumuh	: Tidak terawat
Ledok	: Pembatas antara sungai dengan tepian saat terjadi banjir
Lurah	: Kepala kelurahan
LKMD	: Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa
Lomba Desa	: Kontes atau perlombaan yang diadakan di desa
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
Mager Sari	: Kepemilikan bangunan didasarkan pada penggunaan tanah orang lain
Manca Negara	: Luar negeri
Mushala	: Tempat ibadah orang Islam/ Langgar/ Masjid kecil
<i>Negaragung</i>	: Ibu kota
Perumnas	: Perumahan Nasional
Perda	: Peraturan Daerah
PKK	: Pembinaan Kesejahteraan Keluarga
PLN	: Perusahaan Listrik Negara
Poldas	: Pola Dasar Pembangunan
Prokasih	: Program Kali Bersih
PUKY	: Perkumpulan Usaha Kematian Yogyakarta
Rakorbang	: Rapat Koordinasi Pembangunan
REPELITA	: Rencana Pembangunan Lima Tahun
RK	: Rukun Kampung
RPJMD	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RSS	: Rumah Sangat Sederhana
RT/RW	: Rukun Tetangga/ Rukun Warga
Rukun	: Keharmonisan sosial
Satpam	: Penjaga
Swadaya	: Usaha yang dilakukan secara mandiri
Talud	: Batas antara sungai dengan tepian (biasanya berupa bangunan berbentuk lereng/ tanggul kecil)
Tukang	: Pekerja Bangunan
Walikota	: Pemimpin Kota
<i>Wong Cilik</i>	: Orang Biasa
<i>Wong Gede</i>	: Aristokrat/ Priyayi

Penghargaan

Saya bersyukur atas segala nikmat yang telah dan akan selalu Allah *Subhanahu wa-ta'ala* berikan kepada saya. Dan terima kasih saya juga saya junjungkan kepada Nabi Muhammad *Salallahu Alaihi Wasallam*, yang menjadi tauladan bagi saya, dan semua orang yang menjadi bagian hidup saya.

Tesis ini tidak akan dapat selesai secara maksimal jika tidak ada bantuan dari orang-orang yang sangat baik ini mas Miftah Adhi Ikhanto, dan semua staf di Jurusan Politik dan Pemerintahan Universitas Gadjah Mada juga pegawai perpustakaan PLOD (yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu). Namun demikian, ada beberapa yang perlu saya tuliskan di sini adalah, mbak Nur Azizah, mas Abdul Gaffar Karim, dan ibu Ratnawati, yang memberikan masukan sejak draft ini berupa proposal hingga menjadi satu manuskrip tesis. Tidak lupa pula kepada teman-teman di Jurnal Sosial dan Politik-Universitas Gadjah Mada, yang berkenan *me-review* dan menerbitkan dua artikel saya sehingga (mudah-mudahan) menjadi sumbangsih pengetahuan bersama.

Encik Ahmad Hezri Adnan dan semua kawan di Institut Alam Sekitar dan Pembangunan-Universiti Kebangsaan Malaysia serta para *fellow* pada Asian Public Intellectual (yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu), untuk semua bantuan, transfer pengetahuan, pengalaman penelitian, dan kesemuanya yang sangat bermanfaat. Namun demikian, ada yang perlu saya sebutkan di sini, pak Totok Propo (yang juga terlibat di API Regional Indonesia), dan beberapa warga bantaran Kali Code yang sudah bersedia berbagi kehidupan dengan saya dan menceritakannya sehingga menjadi naskah akademik.

Tesis ini juga mungkin akan sangat terbatas dalam hal data penunjang, jika tidak ada *supply* artikel dari kolega-kolega saya yang sangat baik. Akhi Firdaus Prabowo (Staf Peneliti di Nanyang Technological University), masbro Hadhika Satrio Ramadhan (dosen muda Universitas Indonesia/ Alumni Tufts University), dan juga mas Rachmat Adhi Wibowo (Research Fellow pada Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nurnberg). Saya sangat berterima kasih atas semua kebaikan kolega-kolega saya yang baik diatas. Namun demikian, apa yang tertulis dalam tesis ini sepenuhnya merupakan tanggung jawab saya.

Tesis ini saya persembahkan untuk bagian hidup saya yang paling penting. Untuk Bapak, Harno *bin* Sudjadi *rahimahullah*, yang selalu menginspirasi saya dan adik-adik saya untuk menjadi lebih baik dan mengusahakan yang terbaik. Untuk Ibu, Endang Haryati *binti* Bambang Soedarsono, yang selalu sabar dengan tingkah polah saya. Untuk adik-adik saya, Yunita Restu Safitri dan Arista Citra Rahmawati, yang selalu mengingatkan saya bahwa menjadi yang terbaik untuk diri sendiri dan sesama itu adalah kewajiban setiap manusia. Untuk belahan jiwa saya *insya Allah*, Prima Karita Sari, atas semua bentuk keindahan cintanya. Terima kasih saya tidak akan pernah berhenti untuk mereka.

Cahyo Seftyono
6 Agustus 2012

Bab I

Pendahuluan: Mengenal Kota Yogyakarta

'Memayu Hayuning Bawana'
(menjaga keselarasan alam)

Penelitian ini menjelaskan bagaimana sebuah kebijakan dibentuk melalui kontestasi kepentingan dan kepentingan dari beragam aktor itu sendiri dibantaran Kali¹ Code-Kota Yogyakarta. Hal yang menjadi perhatian dalam studi ini adalah kontestasi Pamerti Code, sebagai manifestasi kelompok masyarakat yang ada di bantaran Kali Code, yang sebelumnya bernama Forum Komunikasi Code Utara, berhadapan-hadapan dengan kepentingan Pemerintah Kota Yogyakarta (Pemkot) dalam implementasi kebijakan pembangunan bantaran Kali Code berbasis wisata, pengurangan bencana dan peningkatan kualitas lingkungan.

A. Pembangunan Yogyakarta: Dari Pusat Kota Ke Pinggiran Kali

Pembangunan merupakan kata sentral dalam isu dinamika pemerintahan modern. Wacana ini tidak saja merupakan otoritas sebuah lembaga-lembaga pemerintah, melainkan juga hak dan kewajiban dari partisipasi masyarakat, bukan juga merupakan eksklusifitas dari wilayah yang

¹ Kali dalam bahasa Indonesia sering disebutkan sebagai sungai. Dengan demikian, dalam beberapa referensi resmi, Sungai Code biasanya disebut dengan Kali Code.

kaya sumber daya manusia maupun sumber daya alam, atau sentra kekuasaan, melainkan juga kebutuhan bagi wilayah yang terpinggirkan, minim akses, dan juga rentan bencana².

Kota Yogyakarta sendiri merupakan kota dengan potensi pembangunan yang tinggi. Kota Yogyakarta memiliki beberapa predikat, antara lain sebagai Kota Perjuangan (yang mewujudkan melalui keterlibatan Yogyakarta dalam upaya awal-awal kemerdekaan Indonesia); Kota Pelajar; dan Kota Wisata. Keanekaragaman seni dan budaya yang sampai saat ini masih tetap hidup di tengah-tengah masyarakat. Keunggulan tersebut menjadikan Kota Yogyakarta banyak dikunjungi wisatawan, baik domestik maupun asing. Pengembangan kepariwisataan di Kota Yogyakarta mengedepankan konsep pariwisata yang berbudaya mengingat begitu besarnya potensi yang ada³.

Hal lain yang menarik wisatawan untuk datang ke Kota Yogyakarta adalah potensi objek wisata, sarana prasarana yang memadai, serta letak geografis yang strategis merupakan asset yang jika dikelola secara baik dapat mendukung keberadaan Kota Yogyakarta sebagai kota tujuan wisata yang terkemuka. Tempat-tempat wisata ini sendiri tidak saja terfokus pada *site-site* yang memang sudah dikenal baik oleh wisatawan, melainkan

² Pendefinisian bencana memang memiliki banyak makna. Namun demikian, secara umum, bencana dapat dikategorisasi sebagai peristiwa yang berlangsung pada waktu tertentu, memberikan efek merusak dan terdapat efek pada kondisi masyarakat. Lebih jauh bencana dapat juga berarti 'kerusakan' yang diakibatkan oleh perilaku manusia, seperti konflik sosial (Anderson, 1985; Quarantelli, 1986).

³ Penjelasan lebih detail tentang kepariwisataan di Kota Yogyakarta dapat dilihat dalam Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 557/KEP/2007 tentang Rencana Aksi Daerah Pengembangan Pariwisata Berbasis Budaya Kota Yogyakarta tahun 2007-2011.

juga wilayah-wilayah wisata alternatif. Termasuk dalam kategori ini adalah wisata bantaran Kali Code (Aini, 2005) dan juga wisata Merapi (Hendratno, 2002). Bahkan lebih jauh, potensi wisata di Kota Yogyakarta juga berkaitan dengan unsur kesejarahan Kota Yogyakarta itu sendiri (Timothy and Wall, 1995).

Di sisi lain, meskipun memiliki potensi sumber daya alam yang dapat diajukan sebagai daerah wisata, Kota Yogyakarta ternyata juga merupakan wilayah dengan tingkat kerentanan bencana yang cukup tinggi. Dalam laporan yang dikeluarkan oleh Pemkot Yogyakarta, terdapat beberapa sumber bencana alam yang potensial dan periodik terjadi di Kota Yogyakarta. Beberapa ancaman bencana alam tersebut antara lain gempa bumi, tsunami, banjir, letusan Gunung Merapi, tanah longsor, angin rebut, dan kebakaran. Selain bencana yang berasal dari alam, kategorisasi bencana juga meliputi konflik-konflik sosial yang kadang kala muncul di dalam masyarakat Kota Yogyakarta⁴.

Wacana tentang kaitan antara pembangunan dan kebencanaan sendiri secara singkat pernah dibahas dalam kerangka pembangunan yang tidak berkelanjutan oleh Mileti (1999). Pembangunan yang tidak berkelanjutan dimaksudkan pada proses jalannya pembangunan yang tidak mengindahkan kebutuhan alam dalam menjalankan siklusnya. Hal ini kemudian

⁴ Penjelasan lebih detail tentang kebencanaan di Kota Yogyakarta dapat dilihat dalam Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 669/KEP/2007 tentang Rencana Aksi Daerah Pengurangan Resiko Bencana Kota Yogyakarta tahun 2007-2011.

berakibat pada terjadinya destruksi pada sistem alam yang semula bersifat alamiah menjadi bersifat merusak.

Sebelum Milet, Anderson dalam sebuah laporan World Bank juga mengungkapkan tentang isu pembangunan dan kebencanaan dalam kerangka pembiayaan (Anderson, 1990). Menurutny pembiayaan pembangunan menjadi isu yang signifikan pada wilayah rawan bencana mengingat biaya yang dikeluarkan untuk perbaikan sisa bencana dengan pencegahan bencana sangat berpengaruh pada kecepatan pembangunan di sebuah wilayah. Dia juga menjelaskan bahwa seringkali dampak dari sebuah bencana tidak saja terdapat pada wilayah yang secara langsung terpapar kerusakan, melainkan juga wilayah lain yang memiliki jarak dengan wilayah yang terkena bencana, atau dalam bahasa Anderson 'dampak sekunder'.

Sebagaimana fenomena lahar dingin yang semestinya bisa mengalir dengan lancar di sungai-sungai yang berada di sekeliling Gunung Merapi hingga Laut Indonesia atau yang lebih dikenal dengan Pantai Selatan (Seftyono, 2012), dikarenakan adanya penggunaan bantaran sungai oleh masyarakat, maka aliran lahar dingin maupun air menjadi terganggu dan kemudian menjadi bencana banjir lumpur (lahar dingin) bagi masyarakat yang bermukim di bantaran sungai. Bahkan penggunaan bantaran sungai pun sebenarnya juga sangat luas, jika dibandingkan dengan hanya melihat aspek pemanfaatan secara ekologis saja (Seftyono, 2010).

Studi-studi terkait dengan Kota Yogyakarta memang menarik bagi para peneliti dan akademisi baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Studi-studi ini juga berbasis pada beragam analisa, dari politik, ekonomi, budaya, lingkungan maupun multi disiplin. Namun demikian, terkait dengan isu kebencanaan dan pembangunan (khususnya wisata), kajian yang dilakukan hanya pada fokus isu tertentu. Dalam artian, studi yang selama ini dijalankan jika tidak terfokus pada isu kebencanaan, maka isu pembangunan wisatanya saja. Oleh karenanya tesis ini menjadi salah satu terobosan, yang menggabungkan antara isu kebencanaan dan pembangunan wisata dalam satu lingkup analisa dalam kerangka dilema pembangunan wilayah rawan bencana.

Beberapa studi terkait dengan kebencanaan di Kota Yogyakarta secara lebih spesifik akan dijelaskan pada bab selanjutnya pada bagian informasi terkait dengan Kota Yogyakarta. Namun demikian, sebagai gambaran awal, studi-studi terkait dengan kebencanaan di Kota Yogyakarta meskipun terdapat laporan dari Pemkot Yogyakarta yang menunjukkan bahwa banyak ragam ancaman bencana, fokus studi kebencanaan biasanya terfokus pada bencana akibat letusan Gunung Merapi, termasuk dampak sekunder dari letusan Merapi seperti lahar dingin yang mengalir melalui sungai-sungai yang berasal dari Merapi hingga Laut Indonesia dan juga abu vulkanik yang juga mengenai wilayah perkotaan di Yogyakarta⁵. Sedangkan untuk

⁵ Sejarah letusan Gunung Merapi dan dampaknya secara lebih lengkap dapat dilihat dalam tulisan-tulisan berikut: Lavigne et.al. (2000) tentang gambaran umum lahar dari Gunung Merapi; Lavigne et.al. (2000) tentang monitoring lahar Gunung Merapi secara instrumental; Newhall et.al. (2000) tentang sejarah dan dampak letusan

studi terkait dengan pembangunan kepariwisataan, maka studi-studi terkait dengan ini dapat dilihat dalam beberapa studi terkait dengan sumber daya alam, bangunan-bangunan bersejarah, hingga wisata alternatif sebagaimana yang memang digalakkan oleh pemerintah, baik pemerintah kota maupun pemerintah provinsi.

Kondisi pariwisata yang ada di Kota Yogyakarta dalam studi sebelumnya dapat dilihat juga dalam konteks bagaimana partisipasi masyarakat terlibat dalam program pariwisata, baik dalam kerangka dorongan dari pihak pemerintah daerah maupun dari partisipasi aktif dan muncul atas kesadaran mereka sendiri. Sebagaimana yang dikemukakan oleh beberapa peneliti sebelumnya, wisata lokal juga menjadi salah satu upaya memperkenalkan sebuah wilayah menuju tataran diskursus yang lebih luas, seperti *go international* (Salazar, 2005). Hal ini seperti yang dituliskan oleh Hampton (2003) tentang pariwisata lokal di Yogyakarta, ketika menerangkan tentang bagaimana kemudian pariwisata lokal dikarenakan dapat memperkenalkan sebuah wilayah menjadi daya tarik tertentu maka akan berimbas pada pemasukan dan peningkatan jumlah tenaga kerja di sebuah wilayah.

Isu yang menarik dari keberadaan Kali Code ini pada dasarnya berkenaan dengan keberadaan sumber daya air terbuka. Hal ini berarti bahwa kajian tentang Kali Code ini sangat berkaitan dengan bagaimana masyarakat berkepentingan dengan sungai ini. Sungai bagaimanapun menjadi salah satu bagian penting dari masyarakat terlepas dari fungsi dan guna airnya, juga dalam tradisi Jawa terdapat nilai-nilai kultural dari air itu sendiri. Misalnya

Gunung Merapi secara arkeologi dan modern; Ratdomopurbo dan Poupinet (2000), tentang penjelasan getaran Gunung Merapi; serta Voight et.al. (2000) tentang sejarah letusan Gunung Merapi.

sebagai sumber kehidupan. Dengan demikian, kajian ini tidak dapat dipisahkan pada kajian lingkungan saja, melainkan juga nalar nilai yang dibangun oleh manusia yang menempati wilayah tersebut. Lingkungan yang ada merupakan hubungan erat antara keberadaan SDA dengan sistim sosial. SDA memerlukan kesadaran manusia agar keberadaan fungsi dan nilai yang ada dapat terjaga, dan juga di sisi sebaliknya, manusia juga memerlukan SDA untuk dapat dimanfaatkan bagi kepentingan mereka. Pada bagian inilah kemudian tarik menarik kepentingan atas SDA menjadi penting, termasuk jika dikaitkan dengan petensi 'pembiayaan' yang muncul dari fenomena bencana alam.

Secara teoritis tujuan dari penelitian ini adalah membangun kerangka berfikir tentang hubungan antara lingkungan dengan manusia, dalam pendekatan penilaian lingkungan. Sehingga memunculkan prioritas-prioritas dalam proses pembangunan. Pembentukan tipologi dari multi perspektif atas nilai dari lingkungan, sekaligus siapa saja yang berkontestasi dalam pembentukan nilai- nilai tersebut menjadi satu kajian teoritis yang akan menghasilkan skema lebih komprehensif atas hubungan lingkungan dan manusia, khususnya berkaitan dengan lingkungan itu sendiri. Dengan kata lain, penelitian ini hendak dilihat sebagai satu kajian spesifik atas hubungan lingkungan dan manusia, didasarkan pada perspektif manusia itu sendiri atas nilai- nilai yang terkandung dalam lingkungan. Tujuan teoritis yang hendak dicapai adalah bagaimana pandangan nilai terhadap lingkungan menjadikan wacana pembangunan dan kebencanaan di lain pihak mempengaruhi proses pembentukan anggaran di sebuah pemerintahan.

Sedangkan ***secara praktis*** implementasi kebijakan penelitian ini adalah mencoba menemukan ide dari integrasi kepentingan dari masing-masing pihak berkepentingan dalam membaca nilai dari lingkungan yang kemudian akan berdampak terhadap maksimalisasi nilai dari lingkungan. Maksimalisasi nilai lingkungan akan terwujud dari kebijakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh pemerintah maupun oleh masyarakat secara bersamaan.

B. Tiga Kepentingan Satu Tujuan

Keadaan kontemporer dari keberadaan elemen-elemen sosial politik yang paling menarik adalah bagaimana setiap elemen tersebut, yang terdiri dari masyarakat, pihak berkepentingan lain (khususnya pemodal) dan pemerintah/ pemerintah masing-masing dari mereka memiliki tujuan sendiri-sendiri. Tujuan tersebut tidak bisa dilepaskan dari keinginan mereka dalam memenuhi kepentingan mereka dan memaksimalkan apa yang sudah (dan akan) mereka dapat. Masyarakat, dimana berkedudukan sebagai elemen yang berinteraksi secara langsung dengan lingkungan, memiliki tujuan bahwa lingkungan dapat digunakan semaksimal mungkin dalam pemenuhan kepentingan mereka. Kepentingan ini tidak saja secara ekonomi dan fisikal, melainkan bisa juga berupa kepentingan-kepentingan sosial dan kultural.

Pihak berkepentingan lain, di kedudukan yang berseberangan, juga memiliki kepentingan atas lingkungan. Dengan andaian mendapati nilai ekonomi dari lingkungan, maka pihak berkepentingan yang terdiri dari kaum pemodal ini tidak segan-segan untuk melakukan eksploitasi atas SDA, baik secara langsung maupun tidak langsung. Hal ini secara rasional

tidak dapat disalahkan, mengingat pemanfaatan lingkungan ini juga memberi keuntungan baik bagi masyarakat (meskipun tidak semua pihak) juga kepada pemerintah/ pemerintah.

Kedudukan yang lebih strategis, yang dimiliki oleh pemerintah (dan juga pelaku dalam pemerintah) dalam pengelolaan lingkungan sebagai SDA juga tidak terlepas dari kontestasi atas nilai dari lingkungan itu sendiri. Selain memiliki kepentingan atas nilai ekonomi dari sebuah lingkungan, Pemerintah juga memiliki kepentingan atas kemapanan kekuasaan politik atas dukungan dari masyarakat dan juga kaum pemodal. Hal tersebut boleh dimunculkan melalui kebijakan yang dapat dikembangkan oleh pemerintah. Namun demikian, paradigma yang seperti ini memiliki dampak yang tidak baik terhadap keberadaan lingkungan dan nilai atas lingkungan yang terdapat di dalamnya. Nalar “pemanfaatan” yang berbeda- beda dan cenderung pada eksploitasi ini bisa jadi mengarah kepada berkurangnya suatu nilai sebagai dampak dari dominannya suatu nilai yang lain.

Secara sederhana, dapat dikatakan bahwa hubungan dari ketiga elemen tersebut, masyarakat, pemodal dan juga pemerintah, memiliki kaitan yang erat dalam pembentukan nilai dari lingkungan. Baik itu dalam kerangka membangun konsep penilaian yang menjadi hubungan mutualisme, ataupun adanya penurunan nilai dari salah satu perspektif dan pihak berkepentingan yang ada. Tesis ini sendiri kemudian berargumentasi bahwa implementasi kebijakan pembangunan terkait wilayah rawan bencana muncul melalui kontestasi politik dari beragam aktor yang berkepentingan terhadap wilayah tersebut. Kontestasi kepentingan tidak

saja muncul dalam pembentukan kebijakan, melainkan juga manakala sebuah kebijakan itu telah ditetapkan dan hendak dijalankan.

C. Apa dan Bagaimana?

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan tentang pola kontestasi kepentingan dalam kaitannya terhadap implementasi kebijakan pembangunan di bantaran Kali Code. Pembangunan bantaran Kali Code yang memang sudah diagendakan oleh pemerintah, dalam praktiknya tidak dapat dijalankan sebagaimana yang diinginkan (dalam hal ini lebih berat kepada aspek penanggulangan bencana) oleh pihak pemerintah. Bahkan pada titik tertentu, kebijakan-kebijakan yang sudah dibuat tidak dapat diimplementasikan dengan baik ketika dihadapkan pada kepentingan yang ada di pihak masyarakat. Penelitian ini dapat dikatakan akan menjelaskan dua hal:

1. Prioritas dan implementasi kebijakan pembangunan di bantaran Kali Code.
2. Siapa saja aktor-aktor yang bermain dalam pembangunan bantaran Kali Code, berikut dengan kepentingan apa dan berapa kekuatan politik yang mereka miliki.

Kedua tujuan penelitian di atas akan berusaha dicapai dengan menggunakan pertanyaan penelitian sebagai alur pemikiran:

1. Bagaimana implementasi kebijakan pembangunan bantaran Kali Code oleh Pemkot Yogyakarta dihadapkan pada kepentingan warga yang termanifestasi oleh Pamerti Code?

D. Kerangka Teori dan Kerangka Pikir

Implementasi Kebijakan

Mazmanian dan Sabatier (1981) dalam buku berjudul *Effective Policy Implementation* merumuskan proses implementasi sebagai berikut: "Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan lembaga peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan/mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) pelaksanaan, kesediaan dilaksanakannya keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata – baik yang dikehendaki ataupun tidak – dari output tersebut, dampak keputusan sebagai dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting (atau upaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan) terhadap peraturan/kebijakan yang bersangkutan".

Penulis lain, Merille S. Grindle (1980), menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh beragam aktor, yang keluaran akhirnya ditentukan oleh materi program yang telah dicapai maupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks

politik administratif. Proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor kebijakan, sedangkan proses administrasi terlihat melalui proses umum mengenai aksi administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.

Grindle mengatakan bahwa kebijakan selalu dipengaruhi oleh dinamika yang terjadi di dalamnya. Dinamika implementasi, menurut Grindle dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Isi kebijakan mempengaruhi proses implementasi karena isi kebijakan dihasilkan dari proses formulasi kebijakan yang menentukan apa yang harus disampaikan melalui kebijakan tersebut, perubahan apa yang akan muncul sebagai akibat dari kebijakan yang diimplementasikan, dimana kebijakan tersebut diimplementasikan dan siapa saja aktor yang turut serta dalam implementasi. Sedangkan konteks kebijakan merepresentasikan lingkungan dimana proses kebijakan-termasuk implementasi- berlangsung.

Lebih jauh, Smith (1973) menjelaskan beberapa hal yang penting diperhatikan dalam implementasi kebijakan 1) kebijakan yang semestinya diambil, 2) organisasi yang menjalankan kebijakan (mengimplementasikan kebijakan), 3) *group* yang dijadikan target kebijakan, dan yang terakhir, 4) faktor-faktor lingkungan. Selain itu, pada tulisan yang berbeda, Grindle and Thomas (1989) juga menggambarkan beberapa aspek yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan, 1) Kondisi sosial ekonomi dan teknologi, 2) Perhatian media pada permasalahan yang ada, 3) Dukungan publik, 4) Pola dukungan dan sumber daya kelompok pendukung, 5)

Dukungan dari pihak-pihak diluar yang berkepentingan, dan 6) Komitment dan kepemimpinan dalam menjalankan kebijakan.

Dari kedua pendapat ini dapat diturunkan menjadi hal-hal pokok sebagai berikut: 1) *Kepentingan yang dipengaruhi*, bahwa setiap kebijakan yang akan diambil akan mempertimbangkan dampak terhadap aktivitas politik yang di stimulasi oleh proses pengambilan keputusan, 2) *Tipe manfaat*, bahwa program yang memberikan manfaat secara kolektif akan mendapatkan dukungan dalam implementasinya dan sebaliknya, 3) *Derajat perubahan yang diharapkan*, bahwa program yang ditetapkan yang mengharapkan akan adanya sedikit perubahan perilaku di masyarakat akan mudah untuk diimplementasikan, tetapi untuk program yang mengharapkan adanya perubahan yang mendasar di masyarakat dalam jangka panjang akan sulit untuk diimplementasikan, 4) *Letak pengambilan keputusan*, bahwa setiap keputusan akan mempertimbangkan dimana keputusan tersebut akan diambil, misalnya di tingkat Departemen (pemerintahan pusat) atau ditingkat Dinas (pemerintahan daerah), dan akan berdampak pada tingkat implementasi dari kebijakan tersebut, 5) *Pelaksana program*, bahwa keputusan yang dibuat dalam tahapan formulasi kebijakan akan mengindikasikan siapa yang akan ditugaskan untuk melaksanakan berbagai macam program, dan keputusan itu juga akan mempengaruhi bagaimana kebijakan tersebut akan dicapai, dan 6) *Sumber daya yang dilibatkan*, bahwa setiap keputusan yang diambil akan berakibat pada pemenuha sumber daya yang dibutuhkan untuk mengimplementasikan program yang telah ditetapkan.

Konteks dalam implementasi kebijakan itu sendiri adalah bahwa pelaksanaan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh:

- 1) *Kekuasaan, kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat*, bahwa mereka yang akan mengimplementasikan program mungkin akan mencakup partisipan tingkat pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, baik itu kalangan birokrat, pengusaha maupun masyarakat umum. Keseluruhan aktor tersebut mungkin secara intensif ataupun tidak, tergantung konten dari program dan strukturnya dimana kebijakan tersebut dilaksanakan. Mereka ikut terlibat dalam implementasi program, dan setiap masing-masing aktor memiliki kepentingan tertentu terhadap program tersebut dan mereka berusaha mencapainya dengan membuat ketentuan-ketentuan dalam prosedur alokasinya.
- 2) *Karakteristik lembaga dan penguasa*, bahwa apa yang diimplementasikan mungkin merupakan hasil dari perhitungan politik dari kepentingan dan persaingan antar kelompok untuk mendapatkan sumber daya yang terbatas, respon dari petugas yang mengimplementasikan, dan tindakan-tindakan elit politik, semuanya berinteraksi dalam konteks kelembagaan masing-masing. Analisis atas implementasi dari program yang spesifik dalam interaksinya akan mempertimbangkan penilaian kapabilitas kekuasaan dari para aktor, kepentingan-kepentingannya, dan strategi untuk mencapainya, serta karakteristik dari penguasa.
- 3) *Ketaatan dan daya tanggap*, bahwa dalam upayanya untuk mencapai tujuan, birokrat berhadapan dengan dua masalah yang timbul dari interaksi antara lingkungan program dan administrasi program. *Pertama*, birokrat harus berhadapan

dengan masalah yang berkaitan dengan bagaimana menjaga ketaatan agar hasil akhir dari kebijakan dapat dicapai walaupun mereka harus menangani berbagai interaksi diantara aktor yang berkepentingan dalam implementasi kebijakan tersebut. *Kedua*, bagaimana responsivitas dari birokrat terhadap keinginan-keinginan dari mereka yang akan menerima manfaat dari pelayanan yang diberikannya agar tujuan kebijakan dan program dapat tercapai.

Thomas dan Grindle di artikelnya yang lain (1990) ketika berbicara tentang konteks kebijakan, lebih memfokuskan diri pada pelaksanaan kebijakan, sasaran dan arena kontestasi yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan. Aktor-aktor yang terlibat dalam implementasi akan saling berinteraksi satu sama lain. Interaksi antar aktor inilah yang nantinya menentukan kinerja dan hasil dari kebijakan yang diimplementasikan. Interaksi antar aktor ini akan melibatkan proses tawar menawar dan konflik. Adanya kontestasi kepentingan akan secara jelas mempengaruhi implementasi termasuk pada skala daerah. Hal ini menegaskan bahwa implementasi kebijakan tidak akan bisa lepas dari tekanan dan interaksi politik. Berikut model implementasi Thomas dan Grindle :

Gambar. 1. Model Interaktif dari Implementasi Kebijakan (Thomas and Grindle, 1990)

Pada gambar diatas terlihat bahwa suatu kebijakan memiliki tujuan yang jelas sebagai wujud orientasi nilai kebijakan. Tujuan implementasi kebijakan diformulasi ke dalam program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program – secara garis besar – dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran.

Kesenjangan dalam implementasi kebijakan tidak saja terkait dengan beberapa aktor yang bermain sebagaimana yang disebutkan oleh Grindle dan Thomas (1989), Walter Williams (1975) juga menyatakan bahwa besar kecilnya perbedaan tersebut sedikit banyak akan tergantung pada *implementation capacity* dari organisasi/aktor atau kelompok organisasi yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut. *Implementation capacity* dalam hal ini adalah kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan sedemikian rupa yang memungkinkan adanya kepastian dalam implementasi gagasan yang sudah disepakati.

Teori tentang implementasi kebijakan di atas menandakan bahwa keberhasilan dari implementasi kebijakan ditentukan oleh berbagai faktor, baik dari unsur pelaksanaan

kebijakan, perumusan, kelompok sasaran, pendekatan implementasi yang digunakan dan juga model implementasi kebijakannya. Begitu juga dengan keberhasilan sebuah implementasi kebijakan bisa dilihat dari kesesuaian antara apa yang direncanakan dengan apa yang terjadi, dan bagaimana dampak positifnya terhadap kelompok sasaran dari kebijakan tersebut dalam arti prestasi yang dicapai dari pelaksanaan kebijakan itu sendiri. Bahkan juga dapat dikatakan sebagai keberhasilan dalam *me-manage* kepentingan yang muncul dalam implementasi kebijakan itu sendiri.

Kontestasi kepentingan

Beberapa studi yang terkait dengan kontestasi setidaknya akan merujuk kembali pada apa yang telah dituliskan oleh Lipset dan Rokkan (1967), sebagai awal dari kerja atas kerangka aliran dan perdebatan aliran. Lipset dan Rokkan menyebutkan bahwa politik aliran adalah asal mula dari konflik-konflik lain yang bersifat ideologis (atau bahkan juga sesuatu yang bersifat lebih pragmatis). Dalam pandangan mereka kemudian politik aliran ini berbentuk pada sesuatu yang lebih konkrit yaitu aliran kelas. Lebih jauh lagi aliran kelas ini nantinya akan memunculkan wacana terkait dengan struktur sosial dan juga organisasi politik. Dalam konteks ini, maka struktur sosial di masyarakat dan pemerintah, begitu pula dengan organisasi-organisasi politik baik yang berada pada level kemasyarakatan dan pemerintahan

akan selalu dihadapkan pada kontestasi kepentingan maupun ideologi yang dibawa oleh masing-masing elemen.

Namun demikian, dalam kontes yang lebih umum terdapat hal yang menarik dalam konsepsi kontestasi, ketika tidak memunculkan logika *zero sum game* yang berarti harus ada argumentasi yang menang dan harus ada yang kalah. Dalam wacana kontestasi, semua argumen yang dimunculkan dalam pembentukan kebijakan adalah dalam kerangka kebaikan bersama, artinya pertentangan argumentasi itu akan memunculkan kebijakan yang nantinya adalah untuk kepentingan umum. Hal ini sedikit berbeda dengan kompetisi yang membuat adanya pihak yang kalah dan pihak yang menang (Sills and Merton, 1968). Beberapa hal yang penting dalam kontestasi kepentingan adalah terkait liberalisasi, partisipasi politik dan rekrutmen politik. Dan dari ketiga aspek ini, kontestasi kepentingan hendak membawa proses politik pada peningkatan demokratisasi dan partisipasi (Sills and Merton, 1968: 126). Kontestasi tidak bermakna pada siapa mengalahkan siapa, melainkan siapa saja boleh ikut 'bermain'.

Beberapa tulisan mutakhir yang menjelaskan tentang kontestasi kepentingan misalnya sebagaimana yang ditunjukkan oleh Ming Xia (2000) ketika menjelaskan jejaring politik dalam kontestasi kepentingan di China, Gary Marks dan Marco Steenbergen (2002), manakala menjelaskan tentang kontestasi kepentingan dalam Uni Eropa, atau juga Wendy Pearlman (2009) dalam penejasannya mengenai kontestasi kepentingan dalam perdamaian

di Timur Tengah. Dari ketiga tulisan tersebut, setidaknya dapat dilihat satu benang merah dari keberadaan kontestasi kepentingan 1) aktor yang bermain, 2) isu yang dimainkan dan 3) proses dalam memunculkan isu oleh masing-masing aktor politik. Hal ini nampaknya memang sejalan dengan apa yang pada jauh hari disebutkan oleh Lipset dan Rokkan, bahwa dalam kontestasi ada 'ideologi' atau 'aliran' yang bermain. Dan dalam kaitannya dengan tulisan-tulisan mutakhir terkait kontestasi, maka aliran dan ideologi-ideologi tersebut, kini termanifestasi pada keragaman struktur sosial dan organisasi politik. Baik dalam kerangka department dalam sebuah pemerintahan, organisasi internasional maupun organisasi politik/kemasyarakatan yang berbentuk lembaga non-pemerintah (NGO) hingga forum-forum kemasyarakatan yang mengusung ide-ide tertentu.

Terkait dengan kekinian Indonesia, maka kontestasi kepentingan yang mengarah pada aktor, isu, dan proses politik yang berlaku bergerak dari alur otoritarianisme yang eksis pada pra 1998 dan kemudian digantikan pada alur reformasi yang membawa kekuatan wacana otonomi daerah. Dengan demikian, maka aktor-aktor yang bermain dalam politik, isu-isu yang diwacanakan dalam kemasyarakatan dan proses politik yang berjalan dalam rangka memunculkan sebuah kebijakan menjadi semakin kompleks.

UU Nomor 22 tahun 1999 menjadi titik penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di masa otonomi daerah, bahkan melalui beberapa peraturan turunan lainnya seperti perimbangan keuangan daerah menyebabkan kepentingan publik (khususnya di daerah)

menjadi sesuatu yang harus benar-benar diwujudkan. Hal ini berkenaan dengan kewenangan yang lebih besar dari masing-masing pemimpin daerah dalam mengelola wilayahnya. Termasuk juga adanya kedekatan isu yang dibahas akan membuat masyarakat lokal juga dapat berperan secara aktif dalam mendukung kebijakan yang akan dijalankan oleh pemerintah daerah. Menurut Etzioni (1967), kunci keberhasilan dalam pembuatan kebijakan publik adalah fleksibilitas pembuatan keputusan yang sesuai dengan perubahan dan ketidakpastian lingkungan. Dalam pendekatan *mixed scanning* etzioni mengatakan bahwa kemampuan atau kapasitas untuk mengamati harus diletakkan dalam konteks karakter inkremental dan demokrasi liberal yang memerlukan pembentukan konsensus sehingga mencegah perencanaan jangka panjang kebijakan yang pernah digunakan pada masyarakat totalitarian. Penggambaran Etzioni ini salah satunya dapat kita lihat dari pola pembangunan yang beda di Indonesia, pada fase orde baru dan orde reformasi.

Hal yang tidak banyak berubah dalam kontestasi kepentingan di Indonesia misalnya keterlibatan dan sekaligus adanya kontestasi kepentingan yang dilakukan dan terjadi di dalam birokrasi. Secara umum, hal ini memang sudah dituliskan oleh Allison dan Halperin (1972). Menurut Allison dan Halperin, secara implisit dikatakan bahwa begitu banyak isu, arena, dan saluran birokrasi yang bisa digunakan para aktor dalam berkontestasi. Tiap-tiap aktor dapat menjadi pemain yang aktif, bergantung apa yang menjadi kepentingan atau fokus perhatiannya. Tersedia ruang yang tidak terbatas untuk melakukan *bargaining*, karena begitu

banyak isu, jenis pertandingan dan saluran yang dapat menyeret para aktor ke dalam arena pertandingan.

Dari berbagai poin penting terkait dengan kontestasi kepentingan, maka salah satu hal yang menjadi kajian pokok atas konsep ini adalah terkait dengan pluralism demokrasi dan pembentukan kebijakan berbasis pada demokrasi pluralis itu sendiri. Dalam pembentukan kebijakan, maka kontestasi kepentingan dalam pencapaian konsensus politik dihadapkan pada dilema demokrasi pluralis. Oleh Robert Dahl (1983), dilema tersebut meliputi 1) hak dan kebutuhan umum 2) masyarakat yang lebih terbuka dan masyarakat tertutup 3) individu dan kolektif 4) persamaan dan perbedaan (ide) 5) sentralisasi dan desentralisasi dan 6) konsentrasi ketersebaran kekuasaan dan sumber-sumber politik. Hal-hal inilah yang kemudian selalu akan terkontesasi, baik dengan kesejajaran kekuatan maupun dengan ketimpangan kekuatan politik. Pada tahap di mana sebuah kebijakan akan dimunculkan maka kontestasi kepentingan akan mengarah secara tidak berimbang, namun juga tidak menegasikan kepentingan-kepentingan yang ada yang berhadap-hadapan dengan kekuatan yang lebih besar. Misalnya pemerintah melawan masyarakat dalam implementasi kebijakan.

Kerangka Pikir Kontestasi Kepentingan dalam Implementasi Kebijakan Pembangunan Bantaran Kali Code. Dikonstruksi Penulis.

E. Definisi Konseptual

- **Implementasi Kebijakan.** Sebuah proses pengumpulan sumber daya (alam, manusia maupun biaya) dan diikuti dengan penentuan tindakan-tindakan yang harus diambil untuk mencapai tujuan kebijakan. Rangkaian tindakan yang diambil tersebut merupakan bentuk transformasi rumusan-rumusan yang diputuskan dalam kebijakan menjadi pola-pola operasional yang pada akhirnya akan menimbulkan perubahan sebagaimana diamanatkan dalam kebijakan yang telah diambil sebelumnya. Unsur penting dari implementasi adalah pemahaman atas apa yang harus dilakukan setelah sebuah kebijakan diputuskan.

- **Kontestasi kepentingan.** Kontestasi kepentingan adalah ruang atau arena dimana gagasan, ide, atau kepentingan yang dimiliki oleh beberapa elemen politik dihadap-hadapkan satu sama lain, diantara pemilik gagasan, ide tau kepentingan dalam rangka mewujudkan hal tersebut menjadi salah satu pilihan yang akan dipergunakan bersama. Namun demikian, kontestasi biasanya muncul dalam kerangka berpikir mencari keputusan yang terbaik dari beberapa keputusan yang cenderung tidak berseberangan, melainkan masih ada keterkaitan satu sama lain. Sehingga kemudian, apa yang dipilih atau dijalankan tidak serta merta menghapuskan gagasan, ide atau kepentingan yang lain.

F. Definisi Operasional

- **Implementasi Kebijakan.** Implementasi kebijakan dapat dilihat melalui indikator-indikator sebagai berikut:

- 1) Kebijakan yang telah dibuat/ ditetapkan
- 2) Aktor yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan
- 3) Proses pelaksanaan kebijakan

- **Kontestasi kepentingan.** Kontestasi kepentingan dapat dilihat melalui indikator-indikator sebagai berikut:

- 1) Aktor. Warga bantaran Kali Code/ Pamerti Code; Pemkot Yogyakarta; NGO (IDEA)
- 2) Gagasan/ Ide/ Kepentingan. Peningkatan kualitas lingkungan; Pengurangan dampak bencana; pariwisata
- 3) Proses memilih dan memunculkan gagasan/ ide/ kepentingan. Dialogis; *Top Down*

G. Metode Penelitian

Pada bagian ini penulis bagi menjadi dua kategori: *Pemilihan Studi Kasus* dan *Cara Mengumpulkan Data*.

G. 1. Pemilihan Studi Kasus

Area studi yang akan dipilih adalah bantaran Kali Code di Kota Yogyakarta. Mulai dari Sleman hingga Bantul. Namun demikian, dikarenakan pembangunan yang cukup berkembang pesat berikut program-program pemerintah kota berpusat di dalam kota, seperti di Jetisharjo dan Gondolayu-Kotabaru, maka kajian tentang pembangunan dan aktivitas masyarakat di Jetisharjo dan Gondolayu-Kotabaru mendapat porsi yang lebih dominan.

Penggunaan studi kasus untuk penelitian ini juga menjadi penting, mengingat pembahasan implementasi kebijakan dan kontestasi kepentingan merupakan wacana yang sangat luas. Dengan demikian untuk menghindari generalisasi isu yang dapat berakibat pada fatalnya analisa, maka pendekatan studi kasus tidak dapat dielakkan. Melalui pendekatan studi kasus, maka hal-hal yang bersifat khas yang dapat ditemukan dan dijelaskan secara rinci (Yin, 1994, Neumann, 2003). Karena sebagaimana dijelaskan di bagian awal tulisan tesis ini, Yogyakarta –dan juga pemukiman di bantaran Code- bagaimanapun dibangun atas dasar kekhasan kultur dan kondisi sosial-politik-ekonomi yang cukup berbeda dengan keumuman (setidaknya jika dibandingkan dengan beberapa kota lain di Indonesia).

Peta Kota Yogyakarta

G. 2. Pengumpulan Data dan Analisa

Penelitian ini sudah dijalankan oleh penulis sejak tahun 2009. Pada saat itu penulis sedang tergabung dalam kegiatan proyek Asian Public Intellectual yang mencoba mengeksplorasi hubungan manusia dengan lingkungan (human and ecosystem connection) di lima tempat (lima situs di lima pemerintah) yang salah satu diantaranya adalah Kali Code di Yogyakarta. Namun demikian, penelitian awal yang dijalankan pada saat itu lebih banyak berkutat dengan kajian tentang bagaimana masyarakat memaknai nilai lingkungan, dalam hal ini warga Kampung Code terhadap Kali Code.

Pada beberapa kesempatan penelitian, dilakukan dengan pengamatan secara langsung dan juga wawancara secara singkat maupun secara mendalam baik kepada beberapa aktor masyarakat lokal maupun pemimpin kepemudaan dan juga warga Yogyakarta yang menjadi penikmat Kali Code. Secara kronologis dapat dikatakan bahwa wawancara dilakukan pada September 2009, Desember 2009, Maret 2012 dan dikuatkan pada wawancara pada Juni 2012. Pada bulan September 2009 dan Desember 2009, wawancara lebih fokus pada kajian bagaimana pandangan masyarakat tentang nilai-nilai lingkungan di bantaran Kali Code, namun pada bagian Maret 2012 wawancara difokuskan pada kontestasi kepentingan dalam kebijakan untuk pemberdayaan bantaran Kali Code. Sedangkan wawancara bulan Juni

2012 lebih difokuskan pada mengkonfirmasi apa saja temuan-temuan yang sudah didapatkan pada tiga kali wawancara sebelumnya.⁶

Untuk menggali data akan digunakan wawancara mendalam dengan pendekatan Ritchie et.al (2003) dimana penelitian ini akan menggunakan *purposive non- probability sampling* untuk mendapati informasi yang lebih mendalam dan tidak bersifat legal formal. Penjelasan juga akan menggabungkan dokumen dan wawancara dari berbagai sumber. Selain itu, dikarenakan adanya keterbatasan waktu dan biaya, peneliti hanya akan melakukan wawancara dengan nara sumber yang memungkinkan untuk diajak berinteraksi. Namun demikian sebagai penguat argumentasi, penulis akan menggunakan *statement* dari masing-masing nara sumber yang terdapat di dalam media massa terkait dengan kajian ini sebagai data sekunder penting untuk pengembangan analisis. Hal ini memungkinkan karena dalam metode ini nara sumber dikenal sebagai 'simbolis representasi' dari informasi yang terdapat di lapangan. Mereka adalah orang yang dianggap memiliki pengetahuan yang kaya akan informasi dan keragaman perspektif untuk menjelaskan masalah. Nara sumber tersebut dibagi menjadi tiga kelompok: pemerintah, masyarakat dan NGO.

⁶ Beberapa tulisan penulis yang menjelaskan tentang Kali Code misalnya 'Kali Code: From Merapi to Sustainable Society' yang pernah dipresentasikan dalam International Conference on Sustainable Innovation 2012 di Yogyakarta. Kemudian terkait dengan isu sosial kemasyarakatan dan Kali Code terdapat tulisan 'Local Community inValuing Ecosystem Services' yang merupakan studi interpretasi masyarakat Kampung Code dalam menilai Kali Code. Tulisan ini dipresentasikan dalam 1st Annual Indonesian Scholar Conference di Taiwan tahun 2010. Terdapat pula tulisan lain terkait masyarakat dan bantaran Kali Code tentang pengaruh nilai lingkungan dan isu sosial di bantaran Kali Code, yang diterbitkan di Jurnal Suara Politika tahun 2012. Tulisan penulis yang menjadi salah satu agenda penelitian ke depan terkait dengan Pembangunan dan transformasi sosial telah diterima untuk diterbitkan di Jurnal Sosial Politik-Universitas Gadjah Mada Vol. 16 No.1.

H. Pembabakan Tesis

Bab I dari tesis ini berisikan hal-hal yang terkait dengan proposal penelitian, yang kemudian menjadi bab tentang pendahuluan. Bagian pendahuluan ini terdiri dari latar belakang, tujuan, signifikansi, metodologi, cara pengumpulan data, dan juga pembabakan tesis.

Bab II akan menjelaskan tentang kebijakan-kebijakan apa saja yang menjadi prioritas dalam pembangunan bantaran Kali Code, mulai dari peningkatan kualitas lingkungan, penanggulangan bencana hingga isu kepariwisataan. Basis dari bab ini adalah keputusan-keputusan yang dikeluarkan oleh Pemkot Yogyakarta.

Bab III akan memaparkan tentang kondisi umum aktor-aktor yang berkepentingan dalam pembangunan bantaran Kali Code. Aktor-aktor ini tidak hanya dilihat dalam kapasitas kekuasaan politiknya, melainkan juga kondisi sosio-kultural yang mempengaruhi kedudukan mereka dalam pembentukan kebijakan.

Bab IV akan memaparkan analisa tentang implementasi kebijakan pembangunan di kawasan rawan bencana. Bagaimana kemudian pemerintah yang berada dalam dua pilihan membangun wilayah rawan bencana dan merelokasi warga yang hidup di bantaran sungai menjadi pemerintahan yang sensitif pada isu kebencanaan. Pemerintah pada hal ini tidak saja dituntut untuk membuat kebijakan yang berat pada isu ekonomi, tetapi juga isu-isu sosial lainnya.

Bab V merupakan bagian penutup pada penulisan tesis ini. Pada bagian ini akan diungkap kesimpulan dari penulisan tesis sekaligus juga bagaimana saran yang dapat dikemukakan bagi pemerintah untuk membuat kebijakan yang sensitif bencana. Kebijakan yang di satu sisi dapat meminimalisasi resiko bencana, di saat yang sama dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan lebih baik.

Bab II

Bentuk Kebijakan: Runut Prioritas Pembangunan Bantaran Kali Code

'Kaline Resik, Rejekine Apik'

Pembahasan pada bab ini akan difokuskan pada turunan dari apa yang diungkapkan oleh Grindle oleh 'isi kebijakan' atau konten kebijakan. Isi kebijakan seputar pembangunan bantaran Kali Code pada dasarnya fokus pada tiga aspek: 1) Pengembangan wisata berbasis budaya, 2) peningkatan kualitas lingkungan, 3) pengurangan resiko bencana. Bentuk-bentuk kebijakan yang terkait diambil dari aturan resmi yang telah dikeluarkan oleh pemerintah, pemerintah kota pada khususnya dan pemerintah provinsi sebagai kebijakan pendukung.

Bentuk-bentuk Kebijakan Pembangunan Bantaran Kali Code

Pembangunan Kota Yogyakarta secara umum terkait dengan isu pariwisata dan kebencanaan setidaknya dapat dilihat dari tiga aspek pokok rencana aksi yang dijalankan pemerintah. Dalam lima tahun terakhir ketiga aksi pokok tersebut adalah *Pengembangan Pariwisata Berbasis Budaya* sebagaimana yang disebutkan dalam Keputusan Walikota Nomor: 557/KEP/2007, *Peningkatan Kualitas Lingkungan* seperti yang disebutkan dalam Keputusan Walikota Nomor: 619/KEP/2007 dan juga *Pengurangan Resiko Bencana* sebagaimana yang ditunjukkan dalam Keputusan Walikota Nomor: 669/KEP/ 2007, Keputusan-keputusan ini menjadi alat penting bagi implementasi kebijakan pemerintah daerah, baik Rencana Pembangunan Jangka

Panjang Daerah Kota Yogyakarta 2005-2025 maupun Rencana Pembangunan jangka Menengah Daerah Kota Yogyakarta 2007-2011. Dengan adanya Rencana Aksi Daerah ini maka pembuatan kebijakan yang akan dilaksanakan dalam kurun lima tahun menjadi lebih terorganisir dan lebih mudah dalam pelaksanaan serta pengawasannya. Meskipun beberapa keputusan pemetintah diatas tidak secara menyeluruh menyebutkan Kali Code secara spesifik, namun dapat dilihat bahwa nalar pembangunan yang digunakan dalam membangun wilayah Kali Code yang notabene sudah ditetapkan sebagai wilayah prioritas wisata ternyata Nampak pada aturan-aturan pemerintah tersebut. Artinya, ketiga peraturan tersebut dapat digunakan untuk melacak jejak bagaimana Pemkot Yogyakarta melihat isu kepariwisataan di wilayah yang rawan bencana seperti Yogyakarta.

A. Pengembangan Pariwisata Berbasis Budaya

Kota Yogyakarta bagaimanapun selain identik dengan Kota Pelajar adalah Kota Budaya. Selain sebagai manifestasi budaya Jawa bersama-sama dengan Surakarta, hingga saat ini hanya Sultan Yogyakarta saja yang masih secara eksis menjalankan kepemimpinan formal maupun informal. Lebih jauh, pengaruh kepemimpinan sultan ini sebagaimana yang sudah dijelaskan pada bab sebelumnya, memiliki pengaruh pada beberapa aktivitas sosial kemasyarakatan yang ada di masyarakat. Contoh yang paling nyata dari keberadaan sultan dan implementasi budaya Jawa adalah bagaimana prosesi-prosesi budaya menjadi daya tarik wisatawan, baik dalam negeri maupun asing. Dan hal ini pula terjadi dengan pemrakarsaan Kali Code, saat ini,

untuk mendukung eksistensi Kali Code masyarakat tiap tahunnya selalu menggelar merti code (bersih sungai code) yang juga disertai dengan ritual-ritual budaya dalam rangka 'menghormati' sungai.

Pemilihan kepariwisataan sebagai tema pembangunan Kota Yogyakarta ini selain merupakan ide alamiah Kota Yogyakarta juga merupakan kegiatan praktikal yang mewujudkan sebagai tematik pembangunan kota. Pengembangan wisata berbasis budaya yang dilaksanakan sejak tahun 2008 menyebabkan pemerintah harus membuat skala prioritas dalam pembangunan Kota Yogyakarta: *mengoptimalkan potensi objek, daya tarik, seni dan budaya yang ada di Kota Yogyakarta; membuat perencanaan pembangunan pariwisata, seni dan budaya Kota Yogyakarta secara Komprehensif; membangun kemitraan yang kondusif antara pemerintah, masyarakat dan swasta; meningkatkan peran aktif dan apresiasi masyarakat serta swasta; meningkatkan kualitas dan profesionalisme sumber daya manusia di bidang pariwisata, seni dan budaya; meningkatkan pemahaman dan kesadaran akan pentingnya arti pelestarian budaya; menumbuhkan sikap sadar wisata dan sadar budaya; memberikan pelayanan prima dan menyiapkan sistem informasi pariwisata, seni dan budaya; serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat Yogyakarta baik secara material maupun sosial*/(Keputusan Walikota Nomor: 557/KEP/ 2007: 26).

Penekanan *Mempertahankan predikat Kota Yogyakarta sebagai Kota Pariwisata, Kota Budaya dan Kota Perjuangan* merupakan misi kedua setelah mempertahankan *predikat Kota Yogyakarta sebagai Kota Pendidikan*. Sesuai dengan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 17

Tahun 2007 tentang RPJMD Kota Yogyakarta 2007-2011, untuk mempertahankan predikat sebagai Kota pariwisata, budaya dan perjuangan dilaksanakan dengan dengan meningkatkan objek dan daya tarik wisata; menampilkan landmark (tetenger/ciri monumental) dan budaya khas Kota Yogyakarta serta nilai-nilai luhur budaya bangsa; mengembangkan jaringan kerjasama wisata dengan berbagai pihak; membangun sarana dan prasarana wisata yang memadai; menciptakan kebijakan pemerintah yang mendukung perkembangan dunia pariwisata kota; meningkatkan kesadaran dan partisipasi seluruh masyarakat kota dalam pengembangan pariwisata; melakukan promosi dan pemasaran wisata yang efektif, sehingga menjadi salah satu tujuan wisata terkemuka di Asia Tenggara.

Adapun sasaran pembangunan Tahun 2007 – 2011 untuk bidang pariwisata adalah Kota Pariwisata berbasis budaya dengan dukungan keragaman objek dan daya tarik wisata. Tematik untuk mencapai sasaran pembangunan di bidang pariwisata Tahun 2008 yaitu *Kota Yogyakarta sebagai kota pariwisata berbasis budaya dengan keragaman atraksi dan daya tarik wisata*. Rencana Aksi Daerah (RAD) pengembangan pariwisata berbasis budaya disusun dalam rangka menjamin keberhasilan programprogram pembangunan yang disusun dalam RPJMD. RAD ini merupakan kumpulan program dan kegiatan yang komprehensif dan sinergis dari seluruh pemangku kepentingan di bidang pariwisata untuk melaksanakan rencana aksi daerah secara utuh.

Beberapa program pokok dan penunjang yang sudah dibentuk dan dilaksanakan oleh Pemkot Yogyakarta secara umum dapat diketahui sebagai berikut (program dengan ditulis

italic adalah program yang berhubungan secara langsung maupun tidak langsung kepada pembangunan bantaran Kali Code):

1. PROGRAM POKOK:

1. Program Pengembangan Pariwisata

1.1. Pengembangan Pemasaran Pariwisata

1.2. Pengembangan Kerjasama dan Kemitraan Pariwisata

1.3. Pengelolaan dan Pengembangan Potensi Pariwisata

1.4. Pembinaan Industri Pariwisata

2. Program Pengembangan dan Pelestarian Seni dan Budaya

2.1. Festival, Lomba, dan Gelar Seni Budaya

2.2. Pelestarian, Pengembangan, dan Pembinaan Seni dan Budaya

3. Program Perencanaan Pembangunan Daerah

3.1. Penyusunan Rencana Induk Pengembangan Pariwisata

3.2. Pengembangan dan Pelestarian Kawasan Budaya

4. Program Pengembangan Komunikasi dan Informasi dan Media Massa

4.1. Pameran Sekaten

4.2. Pengembangan dan Pengelolaan e-Government

4.3. Pelayanan Informasi Program Kota Melalui Berbagai Media

5. Program Perbaikan / Pemeliharaan Penerangan Jalan Umum

5.1. Peningkatan PJU Kampung

5.2. Peningkatan PJU Lingkungan

5.3. Pemeliharaan dan Peningkatan Lampu PJU dan Jaringan Panel

6. Program Peningkatan Sarana Prasarana Pemerintahan

6.1. Pembangunan Pusat Kerajinan dan Seni

2. PROGRAM PENUNJANG

1. Program Peningkatan dan Pemerataan Kualitas Pendidikan Formal dan Informal

1.1. Pameran Pendidikan

2. Program Peningkatan Pelayanan Perizinan

2.1. Pelaksanaan Operasional Pelayanan Perizinan

2.2. Pengawasan dan Pengaduan Perizinan di Kota Yogyakarta

2.3. Peningkatan Pelayanan Informasi Perizinan

2.4. Pelaksanaan Koordinasi dan Kajian Peraturan Perizinan

2.5. Pendataan, Sosialisasi dan Kajian Peraturan Perizinan

3. Program Peningkatan Perdagangan

3.1. Pembinaan Pedagang Kaki Lima

3.2. Pembuatan Anjungan Pemkot di PMPS

3.3. Pameran dan Promosi Produk Usaha Mikro dan Kecil

4. Program Peningkatan Kesejahteraan Petani Perkotaan

4.1. Pengelolaan Bursa Agro Jogja dan Pasar Ikan Higienis

5. Program Pengembangan Pengelolaan Pasar

5.1. Peningkatan Kebersihan Pasar

5.2. Pembuatan Media Promosi

6. Program Peningkatan Ketentraman dan Ketertiban

6.1. Pembinaan Ketentraman dan Ketertiban

7. Program Peningkatan dan Pengembangan Pajak Daerah dan Pajak Pusat Yang Dipungut
Pusat Melalui Daerah

7.1. Pendataan dan Peningkatan Pajak Hotel dan Pajak Restoran

7.2. Optimalisasi Pajak Hotel dan Pajak Restoran

7.3. Optimalisasi Pajak Hiburan

7.4. Optimalisasi Pajak Reklame

8. Program Pengembangan Kerjasama Daerah

8.1. Pengembangan Kerjasama Dengan Lembaga Non Pemerintah

8.2. Pengembangan Kerjasama Antar Pemerintah

9. Program Rehab / Pemeliharaan Jalan dan Jembatan

9.1. Pemeliharaan Jalan dan Jembatan

9.2. Peningkatan Pemeliharaan Bangunan dan Pelengkap Jalan

9.3. Peningkatan Jalan DAK

10. Program Peningkatan Pengaturan Lalu Lintas

10.1. Operasional dan Optimalisasi Penyelenggaraan Perparkiran

11. Program Peningkatan Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan Hidup

11.1. Pembinaan Pengelolaan Kebersihan Lingkungan & Retribusi

Lingkungan

11.2. Pelaksanaan Pemantauan Penanganan Pencemaran LH

11.3. Prokasih GKS

12. Program Pengembangan Kinerja Pengelolaan Persampahan

12.1. Pembersihan Sampah

13. Program Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH)

13.1. Pemeliharaan dan Peningkatan Taman Kota/Pemeliharaan Taman Kota

13.2. Pemeliharaan dan Peningkatan Jalur Hijau

13.3. Penataan dan Pemeliharaan Ruang Terbuka Hijau (RTH)

13.4. Penghijauan

14. Program Sertifikasi dan Peningkatan Kualifikasi Pendidik, Tenaga Kependidikan, Akreditasi Sekolah, Standarisasi Sarana Prasarana

14.1. Bantuan Pembangunan Hotel Training

14.2. Pengelolaan Taman Pintar

14.3. Pengembangan Taman Pintar

15. Program Pengembangan Pelayanan Kesehatan Puskesmas dan Rumah Sakit

15.1. Peningkatan Kualitas Pelayanan Rumah Sakit

15.2. Pengelolaan Manajemen Sistem Informasi, Penelitian, dan Pengembangan Kesehatan

16. Program Pengendalian Penyakit Dan Lingkungan

16.1. Pengawasan dan Pembinaan Kesehatan Lingkungan

17. Program Pemberdayaan Masyarakat di Bidang Kesehatan

17.1. Pengelolaan pengembangan promosi dan pemberdayaan

Melalui rencana strategis yang sudah ditetapkan, Pemkot mengaharapkan adanya peningkatan kunjungan wisatawan ke Kota Yogyakarta di masa depan (setelah 2007). Bahkan target yang ditetapkan oleh Pemkot wisatawan yang hendak dicapai untuk tahun 2011 mencapai angka 2.500.000 pengunjung, yang dalam estimasi pemerintah 10% diantaranya adalah wisatawan manca negara. Hal ini sepertinya juga menjadi pertimbangan ketika pemerintah berupaya membuat perencanaan yang menempatkan bantaran Kali Code sebagai salah satu wilayah strategis untuk pembangunan wisata. Bantaran Kali Code, meskipun tidak secara massif dikunjungi oleh wisatawan asing, tetapi kegiatan masyarakat Yogyakarta dalam menikmati Kali Code juga tidak sedikit. Setidaknya setiap malam selalu ada orang yang sekedar duduk-duduk ataupun menikmati makanan ringan di sepanjang jembatan Gondolayu. Di atas kampung Code kita dapat menemukan anak-anak muda yang *nongkrong* sambil makan nasi kucing dan makanan ringan lain sambil menikmati malam. Di sisi lain, keberadaan Kali Code yang cukup terkenal menyebabkan peneliti asing maupun pelajar dari luar negeri seringkali datang untuk mempelajari perkampungan di bantaran Kali Code⁷.

⁷ Aktivitas masyarakat lokal maupun warga asing ini oleh Totok Pratopo dikatakan sebagai fenomena yang sangat mudah ditemukan di sekeliling bantaran kali Code. Bahkan hampir setiap tahun pemukiman di bantaran Kali Code, baik di sekitar Jetisharjo maupun Kampung Code selalu dikunjungi pelajar asing maupun peneliti asing untuk belajar tentang pemukiman di bantaran sungai, atau bahkan beberapa diantara mereka juga ada yang memberikan donasi untuk pembangunan fasilitas umum bagiwarga setempat seperti misalnya pembuatan MCK atau saluran air bersih dan jembatan penghubung dua kampung yang terpisah sungai.

Pagu Anggaran Kebijakan Prokasih Kali Code 2007-2011 ⁸			
Nama Program	Rencana Aksi	Satuan Biaya	Total Biaya
Program Sosialisasi	Terlaksananya kegiatan kebersihan sungai	@ kecamatan Rp. 1.080.000,-	Rp. 5.400.000,-
	Pelaksanaan kerja bakti berkala maupun lomba prokasih	@ kecamatan Rp. 1.080.000,-	Rp. 5.400.000,-
	Evaluasi maupun penyuluhan kualitas air secara berkala	@ kecamatan Rp. 1.080.000,-	Rp. 5.400.000,-
Program Infrastruktur	Taludisasi, Pembangunan MCK, IPAL, Pulau-pulau sungai, dan pengerukan pasir	Rp. 236.000.000,-	Rp. 236.000.000,-
Total Biaya (Rencana)			Rp. 252.200.000,-

Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 27 Tahun 2008, Tentang Rencana Kerja Pemerintah Kota Yogyakarta Tahun 2009 dan Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 619/KEP/2007 tentang Rencana Aksi Daerah Peningkatan Kualitas Lingkungan Kota Yogyakarta Tahun 2007-2011.

Semangat Pemkot dalam membangun wisata di Kota Yogyakarta sepertinya juga didukung dengan upaya pemberdayaan masyarakat itu sendiri. Dalam artian, pemerintah berupaya tidak lagi memberlakukan pola kebijakan yang *top-down* namun Pemkot mendukung

⁸ Anggaran Program Kali Bersih ini didapatkan dari tulisan Wasisto Raharjo Jati (2011) yang berjudul 'Prokasih Meringis, Code Menangis' yang diupload pada website ugm.academia.edu. Tulisan ini sendiri sebenarnya lebih menyoroti tentang pelaksanaan program kali bersih yang merupakan kebijakan pemerintah pusat yang pada tahun 2009an oleh Pemkot Yogyakarta dipusatkan di bantaran Kali Code. Namun demikian, pada tahun ini (2012) melalui keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana yang disampaikan oleh Staf Bappeda Kota Yogyakarta (karena belum disosialisasikan secara umum), maka program kali bersih untuk wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta (termasuk di dalamnya Kota Yogyakarta) akan difokuskan pada Kali Winongi.

partisipasi aktif masyarakat dalam menyelenggarakan berbagai event yang akan member warna tersendiri bagi dunia kepariwisataan Kota Yogyakarta. Beberapa lembaga yang terlibat dalam pengembangan wisata di Kota Yogyakarta selain Pemkot sendiri adalah Badan promosi Pariwisata Kota Yogyakarta, Dewan Kebudayaan Kota Yogyakarta, Organisasi kemasyarakatan (termasuk FMCU), kelompok sadar wisata dan paguyuban kesenian di 45 kelurahan se-Kota Yogyakarta. Salah satu program yang merupakan integrasi dari ketiga Rencana Aksi Daerah Kota Yogyakarta dapat kita lihat dalam pola kegiatan terkait dengan Program Kali Bersih. Hal ini dikarenakan program ini merupakan program yang secara integral menghubungkan agenda pemerintah pusat, dengan kepentingan daerah Kota Yogyakarta, sekaligus dalam aspek infrastruktur terkait dengan isu kebencanaan.

B. Peningkatan Kualitas Lingkungan

Upaya mewujudkan Kota Yogyakarta yang aman dan nyaman serta ramah lingkungan ditempuh oleh Pemkot Yogyakarta melalui beberapa kebijakan melalui program/ kegiatan yang tidak hanya merujuk pada kegiatan yang ada di Dinas Lingkungan Hidup saja, melainkan juga diselenggarakan di instansi terkait. Instansi-instansi terkait yang dimaksudkan oleh Pemkot Yogyakarta misalnya Dinas Kesehatan, Dinas Perhubungan, Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi. Selain instansi tersebut ada juga instansi yang senantiasa terlibat

dalam program/ kegiatan yang ada di Dinas Lingkungan Hidup, misalnya Dinas Perizinan, Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah, BAPPEDA, dan juga Dinas Pariwisata.

Koneksitas antara Dinas Lingkungan Hidup dengan instansi lain pada dasarnya ditujukan untuk menciptakan Kota Yogyakarta yang nyaman dengan ketersediaan ruang terbuka hijau kawasan perkotaan yang cukup. Hal ini berarti bahwa prioritas dari Pemkot Yogyakarta dalam pembangunan wilayahnya adalah dengan mempertahankan kondisi alami dari beberapa wilayah yang masih sanggup untuk dipertahankan sebagai wilayah yang alami. Sebagaimana penuturan dari pihak Bappeda, bahwa pembangunan yang sedang digalakkan sebagai potensi Kota Yogyakarta adalah pembangunan yang berwawasan lingkungan alami. Dan hal ini juga yang terjadi manakala pemerintah berusaha untuk mengembangkan potensi sungai, termasuk Kali Code, dimana pemerintah merasa kesulitan untuk mengembangkan kawasan Kali Code dikarenakan sudah bertalud dan tidak lagi berbentuk sungai melainkan 'selokan besar' (Korespondensi dengan Staf bappeda).

Arah pembangunan Kota Yogyakarta untuk mewujudkan kota yang nyaman dan ramah lingkungan sebagaimana yang terdapat dalam rencana aksi daerah adalah sebagai berikut: *sumber daya alam dan lingkungan hidup sebagai modal pembangunan dan sekaligus penopang sistem kehidupan. Sumber daya alam yang lestari akan menjamin tersedianya sumber daya yang berkelanjutan bagi pembangunan; menjaga dan melestarikan sumber daya air; mitigasi bencana sesuai dengan kondisi geologi Kota Yogyakarta. Kebijakan pembangunan berwawasan*

lingkungan memberikan ruang untuk mengembangkan kemampuan dan penerapan sistem deteksi dini, sosialisasi dan diseminasi informasi secara dini terhadap ancaman kerawanan bencana alam kepada masyarakat; mengendalikan pencemaran dan kerusakan lingkungan; meningkatkan kapasitas pengelolaan SDA dan lingkungan hidup; serta meningkatkan kesadaran masyarakat untuk mencintai lingkungan hidup (Walikota Nomor: 619/KEP/2007: 54).

Tujuan pembangunan yang berusaha diwujudkan oleh Pemkot Yogyakarta itu pada dasarnya juga merupakan respon atas bencana yang beberapa kali menimpa Kota Yogyakarta. Dengan demikian, masa depan lingkungan hidup di Kota Yogyakarta diharapkan sebagai sesuatu yang dinamis selalu berubah dan bertumpu pada kelestarian lingkungan yang dapat menopang kualitas kehidupan manusia yang semakin baik dan berkelanjutan.

Berkenaan dengan pelaksanaan rencana aksi daerah Peningkatan Kualitas Lingkungan, pendanaan kegiatan ini dianggarkan secara rutin setiap tahun. Hal ini disebabkan karena kegiatan-kegiatan sebagai penjabaran program prioritas peningkatan kualitas lingkungan hidup masuk di dalam rencana tahunan SKPD. Sehingga pengalokasian secara rutin tersebut bisa menjadi jaminan dalam pelaksanaan rencana aksi secara konsisten dan berkelanjutan. Sedangkan untuk menunjang sustainabilitas penganggaran rencana aksi daerah terkait dengan peningkata kualitas lingkungan, maka program-program yang dijalankan oleh Pemkot didanai oleh APBN, APBD dan dukungan swasta serta lembaga donor

baik lokal, nasional maupun internasional. Lebih jauh, dalam peningkatan kualitas lingkungan ini, pelaksanaan program-program pemerintah dilaksanakan sebagaimana dengan prioritas pembangunan yang lain adalah dengan membentuk kerja sama antara pemerintah dengan stakeholder di luar pemerintah.

Beberapa kebijakan beserta sasaran yang hendak dicapai oleh pemerintah secara umum dalam hal ini dapat dikategorisasi sebagai berikut (yang ditulis italic merupakan kebijakan yang berkaitan langsung dengan pembangunan bantaran Code):

- 1. Kebijakan meningkatkan pembinaan dan pengawasan terhadap kegiatan yang berpotensi menimbulkan pencemaran lingkungan.*
- 2. Meningkatkan kerjasama dengan masyarakat dan swasta dalam pembangunan sarana prasarana dasar permukiman dan perkotaan*
- 3. Kebijakan memperbaiki mutu lingkungan hidup untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan dan mutu hidup generasi masa kini dan masa depan.*
- 4. Kebijakan Memadukan lingkungan alam dengan lingkungan nilai-nilai religius, sosial budaya dan kearifan lokal ke dalam proses pembangunan.*
- 5. Memasyarakatkan budaya perilaku hidup sehat (pola hidup dan lingkungan) dan surveillance serta monitoring kesehatan*

Kebijakan yang telah dirumuskan dilakukan dengan beberapa strategi untuk mendukung Rencana Aksi Daerah Peningkatan Kualitas Lingkungan, yaitu:

- 1. Penatalaksanaan sistem kelembagaan secara optimal;*
- 2. Sosialisasi dan penguatan kelembagaan kemasyarakatan;*
- 3. Peningkatan pola pendanaan secara bertahap;*
- 4. Menyusun draft konsep standarisasi permukiman;*
- 5. Terciptanya kesadaran masyarakat dalam penanganan sanitasi kota;*
- 6. Perkuatan dan penerapan hukum dan pengelolaan sesuai dengan ketentuan yang berlaku;*
- 7. Terbangunnya saluran primer dan sekunder air limbah;*
- 8. Replikasi sistem sanitasi (individu, komunal) oleh masyarakat Program yang dilaksanakan adalah :*

- 1. Program Peningkatan Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan Hidup Sasaran : Meningkatkan Baku Mutu Kualitas Lingkungan sesuai Peraturan yang berlaku 60% menjadi 65%;*
- 2. Program Penanggulangan Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan akibat bencana Sasaran : Waktu tanggap paling lama penanggulangan bencana alam dari 3 jam menjadi 30 menit;*
- 3. Program Pengembangan Kinerja Pengelolaan Persampahan: Sasaran : Meningkatnya cakupan layanan persampahan dari 80% menjadi 85%;*
- 4. Program Pengendalian dampak negatif pembuangan sampah Sasaran : Hilangnya vektor penyakit pada tempat-tempat pembuangan sampah;*

- 5. Program Pengembangan Kinerja Pengelolaan Air Limbah Sasaran :
Meningkatnya cakupan layanan air limbah dari 20% - 25%;*
- 6. Program Pengelolaan Ruang terbuka Hijau Sasaran : Mempertahankan
perbandingan RTH dengan luas wilayah sesuai dengan kondisi saat ini
sebesar 26,8%;*
- 7. Program Pengendalian Penyakit dan Lingkungan Sasaran : Menurunnya
ancaman dan terkendalinya penyakit potensi wabah rata-rata 30% tiap
tahun.*

Sebagaimana yang juga dilaksanakan di bantaran Kali code, maka pemerintah Kota bekerja sama dengan warga setempat maupun donatur asing untuk membuat saluran pembuangan limbah rumah tangga maupun pembuatan saluran air bersih untuk masyarakat setempat. Terlebih dengan keberadaan Pamerti Code, maka kinerja pemerintah dalam melestarikan lingkungan di bantaran sungai juga menjadi lebih mudah.⁹ Meskipun tetap saja Pemkot memiliki anggaran sendiri yang memang sudah diagendakan. Salah satu program yang berkaitan dengan isu pembangunan wisata, kebencanaan dan peningkatan kualitas lingkungan hidup misalnya adalah program kesiapan penanggulangan bencana alam:

⁹ Pembahasan secara lebih mendetail terkait dengan program penanggulangan bencana dan bagaimana pemerintah memiliki prioritas-prioritas dalam penganggarannya dijelaskan dalam sub-bab selanjutnya yaitu tentang keputusan Rencana Aksi Daerah terkait penanggulangan bencana.

Aksi	Anggaran/ Periode (dalam rupiah)				
	2007	2008	2009	2010	2011
Program kesiapan penanggulangan bencana alam	500.000.000,- (penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan akibat bencana)	986.000.000,- (penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan akibat bencana; penetapan kawasan yang beresiko rawan bencana; penetapan kawasan yang beresiko menimbulkan bencana lingkungan)	659.000.000,- (penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan akibat bencana; penetapan kawasan yang beresiko rawan bencana; penetapan kawasan yang beresiko menimbulkan bencana lingkungan)	675.000.000,- (penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan akibat bencana)	700.000.000,- (penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan akibat bencana)

Keputusan Walikota Nomor: 619/KEP/2007 tentang Peningkatan Kualitas Lingkungan Hidup periode 2007-2011

C. Pengurangan Resiko Bencana

Kota Yogyakarta sebagaimana yang sudah dijelaskan pada bab sebelumnya merupakan wilayah dengan tingkat kerawanan bencana yang tinggi. Tidak saja ancaman dari alam, melainkan juga ancaman dari aktifitas manusia atau warga Kota Yogyakarta sendiri. Ancaman juga tidak saja datang dari gunung seperti letusan merapi, tetapi juga dari laut yang dapat

berupa gempa bumi bawah laut, serta angin topan. Dengan alasan ini, Pemkot Yogyakarta merasa perlu untuk membuat Rencana Aksi Daerah Pengurangan Resiko Bencana (RAD PRB). Rencana Aksi Daerah terkait kebencanaan ini sendiri pada dasarnya secara khusus mengacu pada Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Rencana Aksi Nasional untuk Pengurangan Resiko bencana 2006-2009, RAD PRB Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

RAD PRB ini, sebagaimana dengan RAD yang lainnya juga berusaha untuk member ruang bagi masyarakat dalam berpartisipasi untuk mencegah bencana dan mengurangi dampak yang dihasilkan oleh bencana. Dalam hal ini Pemkot berupaya mengadopsi kearifan lokal dan pengetahuan tradisional yang ada dan berkembang di masyarakat. Salah satu bentuk dari kearifan masyarakat di sini misalnya adalah pembentukan jangkar komunikasi yang saat ini ada di bantaran Kali Code. Dikarenakan Kali Code merupakan wilayah yang periodic mengalami bencana maka pemerintah memberikan fasilitas alat komunikasi untuk mempermudah komunikasi antar warga manakala terjadi bencana banjir ataupun ancaman lahar dingin ketika terjadi erupsi Merapi.

Penyusunan RAD PRB Kota Yogyakarta sendiri disusun melalui beberapa langkah. Langkah-langkah tersebut adalah merumuskan prioritas program yang disusun oleh semua pihak, memperimbangkan aspek keberlanjutan dan partisipasi dari semua pihak terkait serta membuat komitmen yang kuat dengan mengedepankan tindakan-tindakan yang harus

diprioritaskan. Sedangkan kebijakan-kebijakan pengurangan resiko bencana yang diambil adalah *meletakkan upaya pengurangan resiko bencana sebagai prioritas daerah yang pelaksanaannya didukung oleh sistem dan kelembagaan yang kuat; mengidentifikasi, mengkaji dan memantau resiko bencana serta pelaksanaan mitigasi bencana termasuk sistem peringatan dini yang berbasis pada kearifan lokal; memanfaatkan pengetahuan, inovasi dan pendidikan untuk membangun kesadaran keselamatan diri dan ketahanan terhadap bencana pada semua tingkatan masyarakat; mengurangi faktor-faktor penyebab resiko bencana sehingga tingkat kerentanan bencana pada setiap aspek dapat dikurangi; meningkatkan kesadaran, kesiapsiagaan dan kepedulian pemerintah dan masyarakat dalam menghadapi bencana sehingga dapat mengurangi dampak yang ditimbulkan akibat bencana; serta meningkatkan kapasitas pemerintah dan masyarakat dalam upaya penanggulangan bencana.* Poin yang paling menarik dalam program pengurangan resiko bencana yang dibuat oleh Pemkot Yogyakarta adalah dengan melibatkan masyarakat secara intens bahkan dalam hal ini dapat dikatakan terjadi hubungan timbal balik yang cukup baik antara Pemkot dengan masyarakat, yang berimbas pada penanganan kebencanaan menjadi lebih baik.

Aksi	Anggaran/ Periode (dalam rupiah)				
	2007	2008	2009	2010	2011
Peningkatan sistem jaringan informasi melalui berbagai media & Pelayanan Informasi program kota melalui media	4.798.000.000, -	5.275.000.000,- (termasuk anggaran untuk evaluasi dan pemeliharaan sistem informasi)	5.800.000.000,- (termasuk anggaran untuk evaluasi dan pemeliharaan sistem informasi)	7.281.000.000,- (termasuk anggaran untuk evaluasi dan pemeliharaan sistem informasi)	6.396.000.000,- (termasuk anggaran untuk evaluasi dan pemeliharaan sistem informasi)
Peningkatan sistem informasi dan kewaspadaan masyarakat terhadap bencana di daerah beresiko tinggi	-	-	100.000.000,- (termasuk dengan pengkajian dan penelitian bidang informasi dna komunikasi)	-	-
Normalisasi Drainase	2.217.000.000,- (termasuk Normalisasi saluran pengairan; penanganan bangunan pengairan pasca-gempa; peningkatan bangunan pengairan)	2.340.000.000,- (termasuk Normalisasi saluran pengairan; peningkatan bangunan pengairan)	2.464.000.000,- (termasuk Normalisasi saluran pengairan; peningkatan bangunan pengairan)	5.710.000.000,- (termasuk Normalisasi saluran pengairan; peningkatan bangunan pengairan)	2.587.000.000,- (termasuk Normalisasi saluran pengairan; peningkatan bangunan pengairan)

Keputusan Walikota Nomor: 669/KEP/ 2007 tentang Pengurangan
 Resiko Bencana periode 2007-2011

Secara umum kebijakan dan program pemkot Yogyakarta berkenaan dengan pengurangan resiko bencana dapat digambarkan sebagai berikut (program yang ditulis *italic* adalah program yang berkenaan langsung dengan pembangunan bantaran Kali Code):

1. *Program peningkatan pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup,*
2. *Program pengembangan kinerja pengelolaan persampahan,*
3. *Program pengembangan kinerja pengelolaan air limbah,*
4. *Program pengelolaan Ruang Terbuka Hijau,*
5. *Program pengembangan komunikasi dan informasi dan media massa,*
6. Program pengkajian dan penelitian bidang informasi dan komunikasi,
7. Program peningkatan dan pemerataan kualitas pendidikan formal dan non-formal,
8. Program pengkajian dan pengembangan mutu pendidikan,
9. Program peningkatan pelayanan perijinan,
10. Program peningkatan kualitas produk hokum daerah,
11. Program perencanaan pembangunan daerah,
12. Program pengembangan data dan informasi,
13. Program penelitian dan pengembangan,
14. Program penelitian kapasitas kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintah daerah,
15. *Program perbaikan/pemeliharaan saluran irigasi dan drainase,*
16. *Program pengembangan detail tata ruang kawasan dan rencana rinci kawasan,*
17. *Program rebah/pemeliharaan jalan dan jembatan.*
18. *Program pengelolaan prasarana dan sarana dasar lingkungan pemukiman, pemeliharaan dan pengembangan perumahan dan pemukiman,*
19. *Program peningkatan kesiapsiagaan penanggulangan bencana alam,*
20. Program peningkatan kesiapsiagaan dan pengendalian bahaya kebakaran,

21. Program pemeliharaan sarana dan prasarana pemerintahan,
22. *Program upaya pelayanan kesehatan,*
23. *Program pengendalian penyakit dan penyehatan lingkungan,*
24. *Program peningkatan ketentraman dan ketertiban,*
25. Program peningkatan kesejahteraan petani perkotaan,
26. Program peningkatan kualitas sumber daya manusia,
27. Program pengembangan kerjasama daerah.

Berkenaan dengan program pengurangan resiko bencana ini Pemkot Yogyakarta tidak menentukan prioritas-prioritas mana saja wilayah yang diutamakan oleh Pemkot Yogyakarta. Hal ini sedikit berbeda dengan prioritas peningkatan wisata dimana Pemkot menentukan enam wilayah yang kemudian dijadikan wilayah pembangunan utama di wilayah Pemkot Yogyakarta. Dengan demikian, dalam kaitannya dengan isu kebencanaan ini, Pemkot hanya memiliki anggaran yang bersifat umum dan tentative bergantung pada bencana apa yang sedang terjadi, dan hal ini juga berimbas kepada tidak adanya anggaran khusus dan lembaga khusus yang membidangi kebencanaan di wilayah Kota Yogyakarta. Terlebih *site-site* khusus yang menjadi pandangan rentan mengalami bencana alam. Meskipun memang, dapat dilihat bahwa Pemkot memiliki program-program yang secara langsung berkenaan pada kebutuhan pembangunan bantaran Kali Code.

Mapping untuk kebijakan yang berkenaan dengan pembangunan bantaran Code dan pembiayaannya dapat dilihat sebagai berikut:

D. Penutup

Pemkot Yogyakarta dengan berbagai image yang melekat atas identitas Yogyakarta telah membuat dan menjalankan beragam kebijakan. Beberapa kebijakan dijalankan seperti sebuah rutinitas, dan beberapa kebijakan lain dijalankan dengan skala-skala prioritas tertentu sehingga menjadi landasan pembangunan di masa tersebut. Di sisi lain, terdapat pula pembangunan-pembangunan yang menjadi prioritas dikarenakan isu-isu yang melekat di wilayah tertentu. Misalnya isu kebencanaan, seperti yang dijalankan di wilayah-wilayah bantaran kali. Atau isu pariwisata, yang dijalankan di wilayah-wilayah dengan potensi wisata maupun yang hendak dikembangkan menjadi wilayah wisata alternative. Di sisi lain juga terdapat isu peningkatan kualitas lingkungan, dalam rangka meningkatkan mutu lingkungan wilayah-wilayah yang minim akses kebutuhan mendasar sehari-hari.

Ketiga prioritas pembangunan diatas, isu kebencanaan, isu pariwisata, dan isu peningkatan kualitas lingkungan, maka bantaran Kali Code merupakan wilayah yang memiliki prioritas atas kebijakan-kebijakan tersebut. Bantaran Kali Code, secara geografis dan geologis merupakan wilayah yang rawan bencana. Secara periodik, wilayah ini mejadi sasaran aliran lahar dingin yang mengalir dari merapi ke laut selatan. Dengan demikian, wilayah ini menjadi bagian dari prioritas pembagunan dalam konteks kebencanaan. Selain itu dari segi peningkatan kualitas lingkungan dan pariwisata, bantaran kali Code oleh Pemkot Yogyakarta memang sempat dijadikan satu dari tujuh sasaran wisata alternative di Yogyakarta. Dengan

demikian, maka Pemkot harus membuat agenda-agenda khusus yang nantinya dapat 'menjual' bantaran Kali Code dan kali Code itu sendiri sebagai bagian dari wisata Yogyakarta.

Selain dari segi agenda, bagian penting lain dari 'teks' implementasi kebijakan adalah anggaran. Di dalam masing-masing keputusan yang sudah dibuat, baik oleh Pemkot maupun Pemrov, maka isu anggaran adalah salah satu yang paling sering menjadi masalah bersama dalam upaya mewujudkan agenda yang telah disusun. Terlebih dengan apa yang telah diungkapkan oleh pihak Pemkot Yogyakarta bahwa anggaran yang ada selalu terbatas, dan harus ada prioritas-prioritas pembangunan yang dilaksanakan, maka anggaran ini kemudian menjadi isu yang diperebutkan bagi banyak pihak. Termasuk dalam pembangunan bantaran Kali Code. Namun demikian, yang menadik kemudian adalah model penganggaran bantaran Kali Code tidak semata-mata berasal dari Pemkot, melainkan juga dari pihak masyarakatnya itu sendiri. Penjelasan mengenai hal ini, dapat dilihat dalam bab selanjutnya (bab III) terkait dengan aktor-aktor yang berkepentingan dalam pembangunan bantaran Kali Code.

Bab III

Konteks Implementasi Kebijakan: Aktor dan Kondisi Sosio-Politik

*'Raja gung binathara, bahu dhendha nyakrawati
Berbudi bawa laksana, ambeg adil paramarta'.*

Bagian ini akan menjelaskan tentang siapa saja aktor yang terlibat dalam pembangunan bantaran Code pada tahap implementasi kebijakan. Selain itu pada bab ini juga akan dijelaskan tentang kondisi sosio-politik yang bersama-sama dengan aktor menjadi konteks dalam implementasi kebijakan pembangunan di bantaran Kali Code ini. Aktor yang nantinya dibahas adalah aktor formal seperti pemerintah, maupun aktor informal seperti lembaga-lembaga kemasyarakatan dan organisasi lokal, nasional atau juga internasional. Sedangkan pada bagian kondisi sosio-politik, akan dibahas tentang bagaimana masyarakat berinteraksi sebagai warga bantaran sungai dan juga bagaimana mereka memaknai kondisi tersebut dalam ruang kuasa politik (berbasis lingkungan).

A. Aktor Formal¹⁰: Pemerintah Kota (dan Provinsi)

Sebelum berbicara mengenai Kali Code dan Kota Yogyakarta, perlu kita kaji terlebih dahulu sistem sosial-politik pada level yang lebih tinggi, yaitu provinsi. Kajian Sosial-Politik-Ekonomi

¹⁰ Aktor formal yang dimaksudkan di sini adalah aktor yang memiliki kuasa secara legal formal dalam pengambilan kebijakan dan implementasinya. Sedangkan aktor informal, aktor yang tidak memiliki kuasa dalam pembentukan kebijakan, namun memiliki pengaruh dalam pembentukan kebijakan.

dari Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tidak dapat dilepaskan dari sejarah panjang kepemimpinan Jawa dan dialektika dialog mereka terhadap kolonialisasi, pendudukan Jepang maupun pada masa awal pemerintahan Indonesia, hingga interaksi dengan pemerintahan Orde Baru. Bukan semata pada struktur kekuasaan, melainkan pada kuasa kultural yang ada.

Dialog politik ini kemudian membentuk struktur yang cenderung lebih kompleks dan lebih dinamis dibandingkan dengan struktur pemerintahan yang ada di Indonesia –yang secara umum tidak memiliki keterkaitan dengan struktur ‘kerajaan’-. Salah satu contoh yang paling jelas misalnya kita bisa membandingkan dengan Surakarta, yang meskipun hingga saat ini masih ada system kerajaan, akan tetapi kepemimpinan formal diduduki oleh masyarakat umum/ sipil/ non keturunan raja. Jika pada Provinsi Yogyakarta, gubernur dijabat oleh sultan, maka pada Provinsi Jawa Tengah, jabatan itu diperebutkan melalui mekanisme pemilu dan tidak diberikan begitu saja kepada sultan/ raja Surakarta. Hal ini secara langsung maupun tidak langsung kemudian membuat sultan memiliki peran yang signifikan dalam mempengaruhi dinamika kehidupan sosial-politik masyarakat.

Meskipun sultan memiliki kuasa yang dominan pada tataran pemerintahan provinsi, namun karena ada gagasan ‘pemekaran’ yang dijalankan oleh pemerintah Orde Baru, akhirnya Provinsi Yogyakarta dibagi menjadi beberapa skope wilayah perkotaan. Saat ini Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) memiliki lima kota: Sleman, Yogyakarta, Gunung Kidul dan Bantul. Ini berarti bahwa jalannya pembangunan dan pemerintahan dalam tataran *grassroot*

dilaksanakan oleh pemerintah yang lebih kecil strukturnya (kota). Meskipun pada beberapa isu, seperti tanah, kepemilikan sultan diakui secara hukum adat.

Dengan struktur pemerintahan yang seperti ini, menyebabkan sultan menjadi memiliki peran ganda, yaitu menjalankan pemerintahan melalui jalur formal (administrasi pemerintahan provinsi) dan juga informal (kekuasaan sultan secara cultural). Bagimanapun dalam konstruksi pemikiran demokrasi sekalipun, keterikatan antara masyarakat Yogyakarta dan sultan akan selalu diakomodasi melalui mekanisme pemilihan maupun aturan informal yang berlaku dalam struktur kerajaan.

Kajian kultural di Yogyakarta tidak dapat dilepaskan dari bagaimana kuasa Kerajaan Jawa yang terpersonalisasi dari keberadaan raja/ sultan. Kerajaan ini sendiri eksis sejak tahun 1755 sebagai perwujudan kerajaan Mataram. Kerajaan Mataram ini sendiri pada era moderan saat ini terbagi menjadi dua kerajaan: Surakarta dan Yogyakarta (Ricklef, 1974). Dan secara terpisah, pada tahun 1756 Kota Yogyakarta sebagai kerajaan baru dipimpin oleh Sulta Hamengku Buwana I/ HB I (generasi pertama dari Sultan Hamengku Buwono) untuk dijadikan pusat dari pemerintahan 'Mataram-Yogyakarta'. Dengan demikian, pada saat itu, meskipun muncul sebagai kota yang baru, namun secara kultural sudah dapat dikatakan kaya akan nilai historis –khususnya Jawa-.

Kuasa Tanah di Yogyakarta

Penggunaan lahan di sekitar Yogyakarta bagaimanapun tidak dapat dilepaskan dari isu kepemilikan tanah yang dimiliki oleh Kerajaan. Baik secara formal administrasi pemerintahan maupun secara kultural nilai Jawa, maka sultan memiliki hak untuk mengelola semua lahan yang disebut sebagai *sultan-ground*. Dualism ini sendiri ternyata dalam beberapa kasus justru menjadi solusi bagi konflik di dalam masyarakat, sebagai contoh misalnya terkait dengan penggunaan lahan di sekitar bantaran Kali Code yang dipergunakan sebagai pemukiman penduduk masyarakat ekonomi bawah.

Berkenaan dengan *sultan-ground* ini, Seloemardjan (1962) menjelaskan tentang kekuasaan tanah Jawa yang ada di bawah kekuasaan kasultanan Yogyakarta. *Pertama*, bagian keraton dan benteng. *Kedua*, bagian *nagara*, atau yang kemudian diwujudkan menjadi ibukota kerajaan –saat ini menjadi Kota Yogyakarta-. *Ketiga*, *nagaragung*, atau yang disebut sebagai wilayah terbesar. Dan *keempat*, *mancanagara*, sebagai manifestasi dari lahan terluar milik kerajaan. Dan menyerupai struktur pemerintahan modern, maka pembagian tugas dan wewenang dari masing-masing kategori dikuasakan kepada *bupati* sebagai manifestasi pemerintah pusat (dalam hal ini raja/ pangeran). Namun demikian pasca-perang Jawa, maka kepemilikan tanah kasultanan berada di bawah pemerintahan kolonial Belanda (Seloemardjan, 1962), meskipun dapat dikatakan pula sebagai ‘pemerintahan Eropa’ dikarenakan terdapat beberapa lembaga dan juga negara yang bermain saat itu (Carey, 1976).

1983		UUPA berlaku untuk DIY, sekaligus menghapuskan semua peraturan perundangan yang mengatur tentang pertanahan sebelumnya berlaku di DIY.
1960		Disahkannya Undang Undang Pokok Agraria (UU No. 5 Tahun 1960). Tujuan UUPA ini adalah untuk unifikasi hukum pertanahan yang ada di Indonesia.
1954		Peraturan DIY No. 5 Tahun 1954 angka 4 mengenai pokok pikiran <i>junta</i> penjelasan pasal II dinyatakan bahwa DIY dalam mengatur pertanahan harus berdasar prinsip sebagaimana yang diatur pada Tahun 1918 No. 16 Pasal I dan <i>Rijksblaad</i> Tahun 1919 No. 18
1945		Kemerdekaan Indonesia; yang berarti bahwa seluruh wilayah jajahan kolonialisme menjadi hak milik Republik Indonesia.
1918; 1919		Melalui <i>Rijksblaad</i> Tahun 1918 No. 16 Pasal I dan <i>Rijksblaad</i> Tahun 1919 No. 18 dikatakan bahwa semua tanah yang tidak dapat dibuktikan dengan hak eigendom adalah milik kerajaan/ keraton Ynnakarta

Periodisasi Kepemilikan Tanah di
Wilayah Kekuasaan Yogyakarta;
Dikonstruksi Penulis

Pada tahun 1945, setelah Indonesia merdeka, terdapat perubahan struktur kepemilikan tanah (dan air) yang ada di Yogyakarta. Melalui Undang-Undang, Indonesia menyatakan bahwa Yogyakarta (dan juga Surakarta) menjadi wilayah yang istimewa. Konsekuensi dari status istimewa ini kemudian menjadikan bahwa pemerintahan Yogyakarta memiliki hak resmi yang dimunculkan dari kuasa kultural atas kepemilikan tanah yang semula menjadi wilayah mereka yang sempat 'dimiliki' oleh kolonial. Akibatnya kebijakan-kebijakan yang hendak dijalankan oleh pemerintah formal biasanya dibicarakan dengan sultan.

Namun demikian, dalam hukum pertanahan nasional, tanah Keraton, baik *Sultan ground*, tidak diatur secara pasti dan tegas. Secara yuridis formal, berdasarkan UU No 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria (UUPA), *Sultan Ground* dianggap tidak ada. Hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari Swapraja atau bekas Swapraja yang masih ada, pada waktu mulai berlakunya Undang-undang ini terhapus dan beralih kepada peraturan perundangan negara yang saat ini berlaku. Kalau melihat diktum itu, berarti tanah Keraton beralih kepada negara atau menjadi tanah Negara. Meski demikian, *Sultan Ground* memang secara nyata ada dan diakui pemerintah. Ini terlihat saat pemerintah membutuhkan tanah untuk keperluan negara, maka pemerintah selalu memohon izin kepada Keraton. Kalau itu tanah negara, kenapa harus minta izin Keraton. Termasuk ketika hendak merelokasi warga bantaran kali dikarenakan adanya ancaman bencana banjir (Korespondensi dengan Staf Bappeda Kota Yogyakarta). Dan kepemilikan lahan yang berstatus *sultan ground* ini pada

dasarnya merupakan kepemilikan sultan secara pribadi, namun demikian hal ini masih harus 'di-negosiasikan' lagi, mengingat kepemilikan ini berdasarkan pada perjanjian Giyanti dan bukan hukum formal Indonesia. Sedangkan secara aturan hukum Indonesia, negara ini mengakui hukum yang berbasiskan agama dan juga budaya.

B. Aktor Bukan Pemerintah: Pamerti Code sebagai manifestasi Masyarakat Bantaran Kali Code

Pamerti Code merupakan forum komunikasi masyarakat yang ada di bantaran Kali Code. Forum ini merupakan forum yang strategis bagi masyarakat di sekitar bantaran Kali Code dikarenakan melalui forum ini, masyarakat menjadi terhubung satu dengan yang lain secara lebih intens dalam rangka pembangunan bantaran kali maupun terkait dengan pencegahan dan penanggulangan bencana. Pamerti code diketuai Totok Pratopo ini dikukuhkan oleh walikota Yogyakarta H. Herry Zudianto pada 28 Juni 2009 bertempat di jembatan Juminahan. Pamerti Code adalah kelompok masyarakat sepanjang tepi kali Code yang bersih dan hijau dan bertekad menjadikan Code sebagai kawasan wisata di kota Yogyakarta. Dijelaskan oleh Totok Pratopo masyarakat Code dari utara di Blunyah Sinduadi sampai Tungkak bertekad menjadikan Kali Code yang bersih sebagai wajah depan kota Yogyakarta.

Pamerti Code sendiri pada awalnya berupa Forum Komunikasi Code Utara¹¹, yang berarti hanya meliputi pengorganisasian warga yang tinggal di sepanjang Kali Code bagian utara Kota Yogyakarta. Sebagai respon atas upaya untuk membangun kali secara lebih dinamis, maka dibentuklah Pamerti Code yang dapat menjadi sarana komunikasi bagi seluruh masyarakat yang ada di bantaran Kali Code. Forum ini sendiri terdiri atas jangkar-jangkar komunikasi yang ada di masing-masing kelurahan, yang utamanya merupakan struktur informal. Artinya, pihak-pihak yang terlibat dalam Pamerti Code termasuk jangkar masyarakat ini bukanlah orang yang memiliki tugas sebagai ketua RT atau RW atau bahkan Lurah atau Camat. Tujuan dari penunjukan atau pemilihan jangkar yang informal ini salah satunya agar mereka tidak terikat oleh satu perodesasi tertentu dan seringkali pemilihan ini memunculkan sosok-sosok yang disegani di masyarakat yang kemudian apa yang menjadi ide mereka dan ditetapkan oleh forum dapat dilaksanakan dengan baik.

Secara perodesasi, Pamerti Code ini dapat kita lihat beberapa kurun waktu ke belakang, dan sekaligus dalam konteks kekinian. Ketika kita berbicara dalam kurun sejarah pembangunan bantaran Kali Code, maka kita tidak dapat memisahkan keberadaan Pamerti Code sebagai institusi yang mengelola Kali Code ini sebagai hal yang terlepas dari pembangunan Kampung Code oleh RM Widjaya. Gagasan tentang pemanfaatan bantaran sungai sekaligus menjadikan sungai sebagai bagian penting dari kehidupan sehari-hari merupakan

¹¹ Forum Komunikasi Code Utara diketuai oleh Totok Pratopo yang saat ini menjadi Ketua Pamerti Code.

ide pokok dari pembangunan Kampung Code oleh RM Widjaya dan pembangunan wisata sungai oleh Forum Komunikasi Code Utara (FKCU). Karena keberhasilan dari FKCU inilah Pemerintah Kota (Pemkot) Yogyakarta kemudian memperluas forum ini menjadi Pamerti Code, yang berarti forum kemasyarakatan dari Kali Code bagian Utara, bagian Tengah, hingga ke bagian Selatan.

Untuk di bagian selatan, sama seperti masyarakat bantaran bagian utara, masyarakat bantaran Kali Code pada mulanya memiliki forum komunikasi yang bernama Forum Komunikasi Code Selatan. FKMCS (Forum Komunikasi Masyarakat Code Selatan) berdiri pada tanggal 5 september 2004. Kegiatan FKMCS ini menurut bapak Suwandi adalah membenahi lingkungan, mengubah masyarakat, pendidikan masyarakat seperti dengan ketrampilan dan mengalihkan profesi, membudayakan pengolahan sampah dengan membuat kompos dan mesin pengolahan sampah (program ke depan), pembuatan wisata air dan pemancingan. Masyarakat yang masih mencari penghidupan dengan menambang pasir dialihkan ke kolam-kolam yang belum dioptimalkan dan ada warung-warung sepanjang sungai.

Menurut Suwandi, pembangunannya harus dari fisik dulu sebagai tempat kumpul-kumpul untuk mendidik masyarakat dan memberikan penyuluhan agar jangan membuang sampah ke sungai. Menurut bapak Suwandi, sebelum melarang masyarakat, sudah ada solusinya. Seperti melarang jangan mandi di sungai Code, maka sebelumnya sudah ada solusinya dengan adanya MCK umum. Sebelum melarang jangan membuang sampah di sungai,

sudah ada TPSnya dulu. Menurut Bapak Suwandi ini, yang paling sulit adalah mengubah perilaku kampung Tungkak ini yang banyak warganya berprofesi sebagai pencuri, penjambret, dan gento. Yang dilakukan bapak Suwandi adalah membenahi mental melihat realitas masyarakatnya yang memang begitu. Salah satunya dengan memberikan penyuluhan bahwa lingkungan bersih sebagai bagian dari iman atau sehat adalah kenikmatan yang sederhana.

C. Aktor Informal Lain: Beberapa Lembaga Masyarakat, Institusi Pendidikan dan Penelitian dll¹²

Proses implementasi kebijakan pembangunan bantaran Code, maupun interaksi organisatoris sehari-hari dan temporal seputar kebijakan tidak saja meliputi aktor formal dan informal yang permanen, melainkan juga aktor-aktor tidak permanen. Aktor-aktor ini bermain pada isu-isu spesifik dan terkadang juga pada waktu-waktu tertentu saja. Oleh karena itu, penjelasan akan aktor informal tersebut lebih banyak akan dikupas secara singkat.

Di bagian utara Kali Code, partisipasi dari aktor-aktor informal terdiri dari berbagai LSM, lembaga pendidikan, maupun organisasi internasional. Secara spesifik dapat dikatakan

¹² Peran dari aktor-aktor informal ini secara lebih mendetail akan dijelaskan dalam bab IV terkait implementasi kebijakan pembangunan bantaran Kali Code, termasuk bagaimana kegiatan mereka dalam mendukung ide-ide pembangunan versi Pamerti Code.

terdapat LSM Lestari, Hijau, DERAP, DPPM UII, LPPM UTY, LPPM UKDW, Pusat-Pusat Studi UGM, ISI, Sanggar Seni Gita Gilang, Rumah Bahasa, dan Komunitas API Indonesia.

Dua lembaga pertama adalah lembaga swadaya masyarakat yang membantu Pamerti Code dalam beberapa aktivitas lingkungan, baik dalam hal pelestarian lingkungan maupun perawatan. Namun demikian, LSM Lestari-Hijau dan Derap ini memiliki spesifikasi yang berbeda yaitu fokus kegiatan yang cenderung ke peningkatan kualitas lingkungan dan penanggulangan bencana. LSM Lestari-Hijau berberak pada isu-isu dimana PamertiCode didorong untuk memperkenalkan kehidupan yang asri sebagai bagian dari *green-tourism*. Di sisi lain, DERAP yang diketuai oleh mantan staff di BNPB bergerak pada isu kebencanaan yang secara intens memberikan update tentang kondisi merapi hingga kondisi fisik merapi serta kemungkinan-kemungkinan ancaman yang ada.

Beberapa lembaga berbasis universitas selanjutnya, seperti dari UII, UKDW, maupun UGM juga memberikan kontribusi yang cukup signifikan dalam pembangunan dan pembentukan masyarakat (yang bersifat komunal) menjadi lebih baik. Dalam hal ini, lembaga-lembaga tersebut melalui program-programnya yang periodic maupun temporal menjadi penghubung antara saintifik riset dengan kehidupan nyata masyarakat bantaran sungai. Baik atas isu-isu sosial kemasyarakatan maupun isu-isu lingkungan yang bersifat lebih teknis. Termasuk bagaimana arah program pembangunan yang akan dijalankan oleh pemerintah, melalui dialog-

dialog silang antara pemkot, pemprov, universitas dan juga sekaligus masyarakat yang diwakili Pamerti Code.

Aktor informal lain yang secara aktif memberikan dorongan atas perbaikan kondisi Code melalui aktivitas dan program-program mereka adalah lembaga yang bergerak dalam isu kebudayaan. Beberapa seperti yang sudah disebutkan sebelumnya, kesemua lembaga tersebut memiliki program yang secara teratur ditujukan untuk dilaksanakan di bantaran Kali Code. Termasuk pusat studi-pusat studi, mereka memiliki kegiatan penelitian berbasis kebudayaan yang memperkaya khasanah dan pendekatan pembangunan yang ada. Begitu pula dengan ISI serta sangar seni, mereka juga memiliki program nyata di masyarakat dengan aktif melakukan kegiatan di dalam masyarakat bantaran kali sebagai bagian dari integrasi masyarakat. Sedangkan institusi seperti API (juga beberapa universitas di luar negeri) pada dasarnya mereka memiliki kegiatan yang berbasis proyek dengan pendanaan yang cenderung temporal. Sebagaimana yang sudah dijalankan sebelumnya, API misalnya, mereka memiliki kegiatan penelitian terkait masyarakat bantaran Code sekaligus memiliki out-put seperti pembuatan film dokumenter dan juga *e-book* terkait kehidupan warga bantaran Code.¹³

Hal yang serupa pada dasarnya juga terjadi di bantaran Code bagian selatan, selama ini Forum Code bagian Selatan atau FKMCS didampingi oleh UAD (Universitas Ahmad Dahlan), Politeknik, dan Akprind (Akademi Perindustrian Indonesia), sehingga kalau ada masalah selalu

¹³ Secara informal penulis terlibat dalam penelitian bantaran Kali Code sejak tahun 2008-2010 di bawah bimbingan Dr. Ahmad Hezri Adnan, yang saat itu menjadi pimpinan proyek API Fellowship di 5 negara Asia.

saling berkomunikasi. Tapi menurut bapak Suwandi, pendampingan UAD, Akprind dan Politehnik hanya memberikan teori yang realitasnya jauh berbeda. Mereka juga sering mengadakan penelitian tentang kualitas air di sungai Code ini, apakah masih layak sebagai air minum dan dikonsumsi masyarakat atau sudah banyak tercemar dan terkena polusi. Untuk meningkatkan kualitas air dan pengelolaan sampah harus bekerjasama dengan perusahaan dan pasar serta warga masyarakat yang tinggal di pinggir sungai Code. Sayang masih ada orang luar yang membuang sampah di sungai, biasanya dari atas jembatan, sehingga sulit untuk ditegur.

Namun demikian, FKMCS pernah mendapatkan penghargaan dari institusi yang memperhatikan kinerja forum-forum kemasyarakatan. Penghargaan yang pernah diraih oleh FKMCS di tahun 2007 seperti juara 1 mengembalikan trauma healing warga masyarakat setelah gempa dengan kegiatan seperti posko gempa dan kesenian yang didukung oleh anak-anak dan orangtua. Penghargaan ini diberikan oleh koran KR dan Telkomsel, hadiahnya berupa kipas angin dan sound system. Juara harapan 1 lomba kali bersih tingkat provinsi di tahun 2006 dan juara 3 di tahun 2005 untuk tingkat kota.

FKMCS juga harus berpegang ada hukum dan akta notaris. Sehingga jika ada bantuan bisa jelas lembaga formalnya yang mempunyai visi dan misi yang sama, serta membentengi forum yang ada di sini. Apalagi bapak Suwandi ini adalah seorang pengacara, jika dia

mendapat masalah seperti teror dari warga yang kurang suka dengan dirinya, maka dia akan menggunakan jalur hukum bukan sebagai warga masyarakat, tapi sebagai pengacara.

D. Aspek Sosio-Ekologis: Kali Code dan Aktivitas Sosial Masyarakat

Secara fisik, Kali Code merupakan anak Sungai Opak yang mengalir dari Gunung Merapi menuju Laut Indonesia. Kali ini sendiri secara alamiah berfungsi sebagai saluran aliran lahar dingin ketika terjadi erupsi merapi yang membawa lahar dingin menuju Selatan gunging, yaitu wilayah DIY. Meskipun demikian, oleh beberapa anggota masyarakat, keberadaan Kali Code tidak saja digunakan sebagai alat penyalur lahar dingin semata, melainkan di beberapa bantaran sungai, selain terdapat pepohonan –khususnya di wilayah Sleman atau bagian Utara Kali Code di luar Kota Yogyakarta- juga terdapat pemukiman penduduk baik permanen maupun semi permanen yang dibangun. Kali Code yang melintas ditengah kota Yogyakarta ini melewati 12 kelurahan dari 6 kecamatan. Sungai ini berhulu di kaki Gunung Merapi, yang merupakan tumpuan kehidupan bagi banyak penduduk kota. Sungai Code yang melintasi kota Yogyakarta sepanjang 8,7 Km dan sebagian besar bantaran sungainya sudah digunakan sebagai permukiman penduduk (ATLAS Yogyakarta, 2005).

Wilayah sungai Code mempunyai jenis tanah Regosol dengan kelandaian lereng / tebing sungai yang bervariasi mulai sangat tinggi di bagian utara dan menuju ke selatan semakin landai. Ketinggian kawasan sungai Code antara 100 – 199 m dengan beberapa lokasi

yang mempunyai kemiringan cukup terjal. Wilayah Sungai Code yang mempunyai kelerengan paling tajam di daerah kecamatan Jetis dengan kelerengan lebih dari 40 % sebesar 1 hektar yang tersebar ke beberapa tempat, umumnya di daerah pinggir sungai. Daerah tersebut saat ini umumnya digunakan sebagai tempat permukiman penduduk. Sedangkan kelerengan yang cukup tajam, yaitu antara 15 – 40 % terdapat di 3 kecamatan, yaitu kecamatan Jetis , Gondokusuman dan Danurejan yang rata-rata juga tersebar ke beberapa bagian di daerah bantaran sungai. Sama halnya dengan kondisi kelerengan lebih dari 40 %, pada daerah yang mempunyai kelerengan 15 – 40 % ini juga sebagian besar telah digunakan sebagai tempat tinggal bagi sebagian penduduk di bantaran sungai Code. Rumah-rumah tersebut dibangun di atas talud yang sudah dibuat oleh pemerintah setempat. Pentaludan tersebut telah mengakibatkan perubahan pola aliran air sehingga mengikis dasar talud dan dapat mengancam keberadaan talud itu sendiri (Setiawan dan Utiyati 2003).

Penggunaan kawasan lindung sebagai permukiman penduduk membahayakan keberadaan sungai dan permukiman tersebut. Pada wilayah yang mempunyai kemiringan tinggi diusulkan dilakukan pembuatan terasering sehingga laju pergerakan air di permukaan tanah dapat dikurangi. Selain itu, penggunaan tanaman juga dapat dilakukan untuk mengurangi besarnya air yang jatuh ke bumi sehingga erosi permukaan dapat dikurangi juga. Penggunaan tanaman ini juga dapat memperbesar infiltrasi karena tanah tidak tertutup perkerasan sehingga aliran permukaan juga dapat dikurangi. Pada daerah permukiman penduduk, untuk

mempertahankan kondisi tanah dan air yang ada maka perlu dilakukan penanaman tanaman tahunan di sela-sela permukiman sehingga dapat mengikat air dan mengurangi erosi permukaan yang terjadi.

Kondisi hidrologi saat ini yang tidak mendukung perencanaan kawasan ini sebagai kawasan wisata budaya ditambah dengan jenis tanah yang mempercepat kelulusan air, kemungkinan terjadinya banjir relatif rendah. Namun karena semakin kecilnya daerah resapan air hujan dan tergantikan oleh bangunan dan perkerasan menyebabkan terjadinya aliran permukaan yang cukup besar dan mengakibatkan luapan air sungai ke daerah permukiman penduduk. Disamping itu juga terbatasnya vegetasi yang dapat menahan jatuhnya air hujan dan lajunya aliran permukaan juga menjadi salah satu penyebab meluapnya air dan juga sebagai penyebab longsornya talud di bantaran sungai Code.

Penataan kawasan yang baik akan mengurangi terjadinya longsor dan kemungkinan banjir yang akan terjadi. Daerah dengan kelerengan tinggi dijadikan daerah lindung dengan pembangunan talud yang dibuat teras-teras untuk mengurangi laju permukaan. Selain itu, penggunaan vegetasi juga dapat dilakukan sehingga dapat mengurangi infiltrasi dan dapat menyimpan air tanah lebih banyak sehingga mata air yang ada dapat terjaga dan dapat menaikkan permukaan air.

Aktivitas Sosial Masyarakat Bantaran Kali Code

Masyarakat atau komunitas di bantaran Kali Code dapat dilihat dari dua dimensi masyarakat yaitu teritorial dan relasional. Dimensi teritorial mendefinisikan masyarakat menurut wilayah tertentu. Walaupun demikian, kedekatan atau wilayah bersama tidak dapat dengan sendirinya merupakan suatu komunitas karena dimensi relasional juga penting. Dimensi relasional masyarakat berkaitan dengan sifat dan kualitas hubungan dalam masyarakat itu, dan beberapa komunitas bahkan mungkin tidak memiliki batas teritorial yang jelas. Terkait hal ini, beberapa penelitian mengikuti konsep *sense of community*. Pada tahun 1986 McMillan dan Chavis's dalam Harrod (2003) telah melakukan beberapa pengembangan konsep dan teoritis. Masyarakat yang berdomisili di sekitar Kali Code dapat dikategorisasikan sebagai masyarakat menengah kebawah. Banyak ditemukan anak-anak yang putus sekolah karena tidak adanya biaya untuk melanjutkan sekolah sampai sekolah menengah atas terlebih perguruan tinggi. Oleh karenanya, pada salah satu bagian dari bantaran Kali Code, seperti Kampung Code di Gondolayu-Kota baru diberikan kesempatan untuk memperoleh pengetahuan dan keterampilan sesuai dengan minatnya agar dapat digunakan sebagai alat mencari penghasilan yang pada akhirnya diharapkan dapat mengangkat taraf hidup mereka. Oleh karena itu, perlu adanya identifikasi potensi masyarakat sekitar Kali Code tentang minat terhadap jenis-jenis pengetahuan dan keterampilan yang dapat dikembangkan. Agar arah pembinaan nantinya sesuai dengan minat

dan dapat dikembangkan secara maksimal maka diperlukan penelitian pendahuluan tentang identifikasi potensi masyarakat sasaran. Bahkan, khusus untuk warga Kampung Code telah melakukan penguatan ekonomi berlandaskan limbah industri untuk cinderamata (Prapti Karomah, et. al., 2007).

Lebih jauh, dapat dikatakan, meskipun mereka adalah masyarakat menengah ke bawah, tradisi budaya memang melekat di dalam diri masyarakat bantaran Kali Code. bahkan melalui aktivitas budaya yang dijalankan oleh masyarakat bantaran Kali Code, kini Kali Code dapat dikatakan mampu menjadi obyek wisata alternatif, khususnya kawasan pinggiran Kali Code. Salah seorang tokoh masyarakat bantaran Kali Code, Totok Pratopo dalam sebuah wawancara menyebutkan, kawasan code diakui mempunyai potensi kepariwisataan, dan Kota Yogyakarta memang memerlukan obyek wisata alternatif (Seftyono, 2010). Kampung Code sendiri dekat dengan Kelurahan Kota Baru. Di mana dalam wilayah kelurahan Kotabaru terdapat kawasan wisata dengan bangunan arsitektur zaman kolonial. Kotabaru dirancang sebagai hunian baru bangsa eropa yang datang ke Kota Yogyakarta.

Dimalam hari Kali Code menjadi tempat wisata anak muda. Di bantaran tersebut dikenal dengan Wisata Pocinan. Pocinan adalah minum teh (teh poci) sambil memandangi ledok Kali Code. Kali Code dapat dinikmati sebagai sungai yang tidak kumuh dikarenakan ada kegiatan Merti Code¹⁴ (Bersih Sungai) yang dilaksanakan secara periodik.

Dalam presentasi pemerintah Yogyakarta pada *Forum Asian-German Forum for Urban Futures Summer School 2007* dijelaskan tentang perkembangan masa depan Kali Code. Menurut presentasi, tujuan pembangunan adalah untuk mengembangkan fungsi-fungsi lain selain fungsi ekologis. Beberapa kegiatan yang diusulkan yaitu Pasar Tradisional Kali Code, pengembangan kegiatan outbound, dan kolam ikan (Hari, 2007). Meskipun hal ini juga tidak dapat dengan mudah diwujudkan, mengingat harus ada kajian yang mendalam terkait dampak-dampak lingkungan jika nantinya Kali Code tidak difungsikan sebagaimana fungsi sungai pada mestinya.

Seperti telah disebutkan di atas, salah satu aspek sosial adalah pengaruh budaya di masyarakat. Bentuk acara ini adalah upacara Merti Code, atau upacara pembersihan sungai. Kegiatan ini tidak hanya berisi pembersihan sungai saja namun sebenarnya lebih kompleks

¹⁴ Merti Code diadakan pertama kali tahun 2002. Merti Code ini dirancang oleh tokoh-tokoh RW/RT dari kampung Terban dan Cokrodingratan. Merti Code ini diadakan karena menurut cerita para tetua kampung bahwa dulunya mempunyai ritual sendiri. Di tanggal satu Suro, biasanya penduduk kampung mengadakan ruwatan bumi dengan menanggap wayang dan tirakatan untuk menghindari wabah penyakit dan bencana alam. Dalam ruwatan bumi ini, biasanya yang meruwat adalah seorang Dalang. Dulu dalang yang sering ditanggap adalah bapak Joko dari Bantul. Saat ini Merti Code bertujuan untuk mensosialisasikan keberadaan sungai dan pelestarian sungai seperti merti desa (berdasarkan korespondensi dengan Totok Pratopo).

dari itu. Seperti dijelaskan oleh Totok Pratopo¹⁵ dan Pak Ariyansyah¹⁶ (Koordinator Kampung Code di acara Merti Code), Merti Code adalah sebuah ritual yang melibatkan banyak kegiatan. Selain kegiatan pembersihan sungai, ada sebuah ritual yang terlibat mengambil air di beberapa mata air yang ada di sepanjang tepi Kali Code. Upacara adat ini berarti bahwa ekosistem di sekitar, termasuk yang terkandung dalam air, memberikan jaminan penting bagi kehidupan orang-orang yang tinggal di sepanjang Kali Code.

Merti Kode juga dapat dikatakan sebagai upaya bagi pemerintah Yogyakarta dalam rangka mengembangkan kehidupan perkotaan. Hal ini dimungkinkan karena adanya Merti Code (atau peristiwa serupa seperti memancing dengan warga Kampung Code dan kegiatan lainnya yang diselenggarakan oleh pemerintah dan elemen masyarakat lainnya) yang menimbulkan kesadaran akan fungsi Kode Kali di tengah kota Yogyakarta. Lebih jauh lagi, ternyata upacara tradisional seperti Merti Kode menciptakan peluang bagi masyarakat yang ada di tepi Kali Code untuk menghasilkan pendapatan ekonomi dari kegiatan budaya. Hal ini juga diperkuat oleh fakta bahwa Kali Code adalah sungai rute antara Gunung Merapi dengan Pantai Parangtritis, dua objek yang memiliki nilai budaya dalam mistisisme Jawa. Dengan demikian,

¹⁵ Totok Pratopo merupakan aktivis kali Code yang menggagas tentang adanya Forum Komunikasi Code Utara. Selain aktif di kegiatan-kegiatan sosial terkait dengan Kali Code, seperti Merti Code maupun aktivitas Eko-Lingkungan, Totok Pratopo pada tahun 2009 bersama beberapa orang lainnya secara resmi ditetapkan oleh Walikota saat itu Herry Zudianto sebagai Pengurus Pamerti Code. Totok Pratopo saat ini menjadi Ketua Pamerti Code dan sudah memperkenalkan Kali Code ke berbagai kalangan baik nasional maupun internasional.

¹⁶ Pak Ariyansyah adalah salah satu warga Kampung Code yang aktif dalam berbagai kegiatan kemasyarakatan dan kebudayaan terkait dengan Kali Code. Saat ini pak Ariyansyah mendapatkan tugas dari Forum Komunikasi Code Utara untuk menjadi coordinator kegiatan tahunan Merti Code. Tergeraknya pak Ariyansyah pada permasalahan Kali Code, salah satunya disebabkan karena keluarganya sudah tinggal di bantaran Kali Code sejak dia kecil. Dengan demikian, dia secara jelas dapat mengetahui pola perilaku dan perubahan relasi social di dalam komunitas warga Kampung Code, dan juga hubungan mereka dengan lingkungan

di samping keberadaan sungai sebagai sebuah ekosistem, juga diwujudkan dengan daya tarik mereka terhadap budaya Jawa yang sangat dominan di Yogyakarta. Ini hampir setara dengan yang dipelajari oleh Long dan peneliti lain dalam studi tentang suku Apache. Penelitian membuktikan adanya hubungan antara mitos, metafora, norma-norma sosial, dan transfer pengetahuan dari generasi yang berbeda untuk memfasilitasi tindakan kolektif dan pemahaman tentang dinamika ekosistem, dan memberikan dasar budaya untuk membimbing restorasi ekologi modern dan teknik restorasi (Long 2003). Dan mistisisme inilah yang kemudian membuat masyarakat berdatangan ke Kali Code untuk berwisata atau sekadar menikmati sungai,

Secara karakteristik kawasan Kali Code sendiri memiliki ciri-ciri yang menarik di setiap penggalan jalan yang membelahnya. Seperti yang dapat diamati dari atas jembatan Sarjito. Bila memandang ke arah utara yang terlihat adalah hijauan tumbuhan yang subur dan lingkungan yang asri. Dengan demikian ini akan menjadi sebuah bentuk kenyamanan tersendiri yang dapat dinikmati wisatawan. Sedangkan bila berdiri di atas jembatan Sarjito sisi selatan yang terlihat adalah rumah-rumah sederhana di pinggir Kali Code, namun tertata rapi. Sedangkan di latar belakang terlihat bangunan tinggi yang menjulang. Sementara itu bila pelancong sedang berada di pusat kota Yogyakarta, misalnya berdiri di atas jembatan Jendral Sudirman dan melihat ke arah selatan.

Selain Kali Code sendiri, berdasarkan data dari ArchNet Digital Library untuk Architects (Archnet Digital Library, tanpa tahun), kampung konsep yang dikembangkan oleh

YB Mangunwijaya¹⁷ pernah menerima Aga Khan Award, yang berarti arsitektur pembangunannya unik atau menarik. Kampung Kali Code didirikan di daerah milik pemerintah di Yogyakarta dengan populasi 30 sampai 40 rumah tangga. Kebanyakan dari mereka bekerja di pusat kota Yogyakarta. Masalah yang terkait dengan pembentukan Kampung Code datang pada tahun 1983, ketika pemerintah menghancurkan permukiman (karena dibangun secara ilegal). Meskipun saat itu, YB Mangunwijaya akhirnya bisa meyakinkan pemerintah daerah untuk membangun kampung yang lebih terorganisir.

Salah satu publisitas untuk keberadaan Kampung Code dalam mencapai Aga Khan Award itu sendiri juga merupakan salah satu aspek penting dalam meningkatkan ketertarikan wisatawan, baik lokal maupun internasional untuk melihat lebih banyak keberhasilan pembentukan masyarakat yang tidak memiliki aturan yang jelas tentang kehidupan (Darsono menggambarkan ini sebagai "Kampung Hitam") ke masyarakat teratur dengan penerimaan dari beberapa keberhasilan dalam kompetisi sosial. Bahkan lebih lanjut, menurut Pak Darsam sebagai ketua Kampung Code, Kampung Kode saat ini sedang dikejar sebagai *pilot* wisata kampung di tingkat nasional. Kegiatan ini tidak hanya terfokus pada kehidupan sosial Kampung Code itu sendiri, tetapi juga lebih lengkap dibandingkan dengan kegiatan mereka juga meliputi kegiatan yang mengarah pada pemberdayaan ekonomi dan stabilitas ekosistem Kali Code.

¹⁷ YB Mangunwijaya adalah aktivis kemanusiaan yang mendorong pembangunan pemukiman di bantaran Kali Code. YB Mangunwijaya adalah pengajar arsitektur Universitas Gadjah Mada yang merupakan lulusan Arsitektur Institut Teknologi Bandung. Menurut ketua Kampung Code, Darsono, gagasan awal pembangunan pemukiman bantaran Kali Code tidak dilakukan di Gondolayu-Kotabaru seperti saat ini melainkan di wilayah Terban. Namun demikian, usaha yang pertama di Terban gagal karena konstruksi tanah yang tidak baik, dan kemudian dipindahkan menuju area yang sekarang dikenal dengan Kampung Code di Gondolayu-Kotabaru.

Misalnya, tempat pertemuan masyarakat memperbaiki yang rusak, memberikan pelatihan untuk pembuatan kerajinan tangan, dan pembangunan toilet umum yang meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat (Seftyono, 2010).

Sedangkan secara umum perkampung di bantaran Kali Code, interaksi dengan orang-orang di luar bantaran Kali Code juga menjadi penting bagi orang-orang di kampung itu sendiri dan masyarakat yang terlibat dalam kegiatan masyarakat di sekitar Yogyakarta. Beragam aktivitas di bantaran Kali Code juga memberikan nuansa yang berbeda terhadap masyarakat bantaran sungai. Selain salah satu sungai bersih di Jawa, masyarakat di bantaran Kali Code (khususnya Kampung Code) juga sangat baik dalam merespon upaya peningkatan kualitas hidup mereka. Salah satu contoh yang baik untuk ini dapat diamati adalah kenyataan bahwa program-program pendidikan dasar seperti kejar paket a, b dan c dapat diterima dengan baik oleh masyarakat. Selain program pendidikan dasar, masyarakat juga diperkenalkan dengan ekosistem Kali Code. Dalam hal ini, masyarakat setempat (terutama anak-anak) mulai mengetahui ekosistem di mana mereka tinggal dan bagaimana mereka harus berinteraksi dengan ekosistem. Dalam melakukan pendekatan para pendatang biasanya menggunakan *repeated exposure*. *Repeated exposure* atau kontak berulang. Maka menurut teori Zano (Baron, et. al., 1998) menyebutkan dengan kontak yang terus berulang terhadap suatu stimulus maka akan membuat evaluasi yang lebih positif terhadap stimulus tersebut.

E. Konteks Politik: Dari Aktivitas Sosial Menuju Kebutuhan Politik-Ekonomi

Berkenaan dengan isu sosial politik, maka dapat dikatakan bahwa keberadaan Kali Code dan bantaran sungainya penting bagi komunitas yang berada dalam kategori ekonomi menengah bawah. Sejak sebelum adanya pembangunan sebagaimana yang ada sekarang ini, Kampung Code sudah terkenal sebagai daerah hitam yang menjadi basis komunitas masyarakat dengan pekerjaan tidak tetap dan dengan penghasilan sangat kecil. Bahkan menurut pak Darsono, sebagaimana yang sudah disebutkan sebelumnya, wilayah Kampung Code sudah cukup dikenal sebagai 'wilayah hitam'. Wilayah hitam disini disebutkan sebagai gambaran bahwa wilayah ini tidak aman dan rawan kejahatan yang diakibatkan permasalahan-permasalahan ekonomi. Termasuk juga kemampuan warganya untuk memiliki akses atas kepemilikan tempat tinggal.

Program pengadaan perumahan bagi masyarakat bawah nampaknya belum menunjukkan keberadaan yang pasti dan belum banyak meningkatkan kelayakan hunian. Berbagai kasus penggusuran perumahan kampung-kota masih terus berlangsung, dan ini merupakan bukti bahwa peningkatan di satu sisi kehidupan tidak menjamin adanya peningkatan juga secara merata di sisi yang lain. Hal ini merupakan juga akibat dari ketidaksiapan masyarakat kalangan bawah itu untuk berpartisipasi sebagai bentuk dari ketidaksiapan tradisi atau pranata untuk menerima perubahan dan ketidakberpihakan para birokrat penentu keputusan dan kalangan pemilik modal (hal ini menyangkut masalah ideologi). Yang terjadi pada akhirnya adalah proses marjinalisasi yang kemudian mengkondisikan "ketergantungan". Hal ini tentu sejalan dengan apa yang dikatakan oleh pak

Darsam¹⁸ dan pak Darsono¹⁹ tentang bagaimana kehidupan warga Kampung Code sebelum diatur dengan baik oleh pihak pemerintah maupun oleh YB Mangun Wijaya beserta mahasiswa (Korespondensi dengan pak Darsono dan pak Darsam).

Proses marjinalisasi tampaknya semakin ekstrim terjadi, tidak hanya di perkotaan, bahkan di masyarakat pedesaan sendiri semakin membesar jumlahnya. Untuk sebagian pihak keberadaan masyarakat marjinal dengan budaya bermukimnya dianggap sebagai suatu masalah atau penyakit yang harus disembuhkan dan diangkat. Tetapi dari pihak lain terjadi juga paradoks baru bahwa masyarakat marjinal tidak melihat penghidupan di hunian semacam itu sebagai masalah melainkan sebagai bagian dari budaya mereka yang khas, lahir dari perjuangan di dalam kemiskinan. Masyarakat marjinal ini pada akhirnya menciptakan budaya mereka sendiri, dalam arti memberntuk kesadaran adakan nilai-nilai dan norma-norma tersendiri. Hal ini juga nampak dari penjelasan Ariyansyah yang mengatakan bahwa pada dasarnya pemerintah Yogyakarta sudah berusaha untuk menyediakan pemukiman yang lebih pantas bagi warga bantaran Kali Code. Namun demikian, dikarenakan pertimbangan ekonomi maka mereka lebih memilih untuk tetap tinggal di bantaran sungai. Dan mau tidak

¹⁸ Pak Darsam adalah salah satu tokoh di pemukiman bantaran Kali Code, tepatnya Kampung Code, yang menjadi ketua RT dan sekaligus aktif di parpai politik. Dengan demikian, aktivitasnya sebagai ketua warga dan keterlibatannya di dalam partai politik memungkinkan untuk warga bantaran kali memiliki akses kepada pembentukan kebijakan publikk

¹⁹ Pak Darsono adalah tetua warga Kampung Code, yang sudah mendiami kampung Code sejak tahun 1920an. Dengan demikian, pak Darsono mengerti betul apa yang selama ini terjadi di wilayah bantaran Kali Code, bahkan hingga resistensi awal dari pemerintah terhadap gagasan pembentukan pemukiman permanen di bantaran kali. Bahkan menurut Pak Darsono, gagasan untuk mendirikan pemukiman penduduk yang murah tidak saja digagas di Kampung Code (Gondolayu-Kotabaru) melainkan juga di wilayah lain yaitu kelurahan Terban.

mau hal tersebut akan menciptakan kultur tersendiri bagi warga bantaran Kali Code sebagai komunitas yang terpinggirkan.

Oleh sebab itu dalam rangka mengembangkan tindak partisipatif, program- program pembangunan mikro setempat yang bertumpu pada masyarakat selayaknya perlu dan terus dikembangkan, antara lain untuk mengimbangi dampak pembangunan makro. Dalam hal ini, pikiran dan tindakan alternative dilakukan oleh sejumlah organisasi informal yaitu LSM/ LPSM dalam pembangunan perumahan dan pemukiman untuk menjembatani antara perencana dan masyarakat. Termasuk juga pengaruh tokoh-tokoh masyarakat yang ada di Kampung Code (Hanum, 2010).

Hal ini sejalan dengan apa yang diungkapkan oleh pak Darsam selaku tokoh di pemukiman bantaran Kali Code, yang mengatakan bahwa perlu adanya keterlibatan aktif dari masyarakat untuk mempengaruhi kebijakan yang akan dibuat oleh pemerintah. meskipun dapat dikatakan bahwa keterlibatan masyarakat secara aktif tidak akan mungkin dapat dilakukan secara efektif apabila untuk memebuhi keperluan standar hidup saja mereka mengalami kesulitan. Menurut keterangan dari hampir semua nara sumber, warga Kampung Code rata-rata per hari hanya mendapatkan penghasilan sekitar 10.000,- sampai dengan 15.000,- (Korespondensi pribadi dengan pak Darsam). Meskipun di bagian yang lain ada juga warga masyarakat yang memiliki pekerjaan yang lebih baik, sehingga penghidupan mereka juga tidak begitu memprihatinkan.

Rasa keterlibatan dan identifikasi (*sense of belonging & identification*) ditandai dengan rasa percaya bahwa individu akan diterima oleh masyarakat. Rasa keterlibatan seseorang pada masyarakat muncul dari adanya perasaan setara dan berkontribusi dalam keluarga. Kebutuhan untuk keterlibatan sangat diperlukan untuk melakukan kontribusi dalam masyarakat (Fergusson, 2010). Aspek terpenting dalam munculnya rasa keterlibatan masyarakat adalah integrasi sosial. Integrasi sosial terjadi apabila seseorang telah menganggap identitasnya pribadi sebagai identitas kelompok sosialnya. Untuk mencapainya itu maka perlu adanya kesetaraan individu di dalam kelompok tersebut. Saat seseorang merasa bahwa rasa keterlibatannya rendah maka perilakunya akan diarahkan pada hal yang mengarah pada perlindungan diri daripada kontribusi pada komunitas, sedangkan bagi seseorang dengan rasa keterlibatan yang tinggi akan lebih berkontribusi pada kesejahteraan masyarakat dibandingkan kesejahteraan pribadi.

Banyak hal yang menunjukkan bahwa warga bantaran Kali Code menganggap pemukiman mereka sebagai tempat bagi mereka untuk berkumpul, menjadi pusat kegiatan serta posisi pemukiman yang telah menjadi bagian dari kehidupan mereka. Masyarakat merasa bangga dengan keberadaan pemukiman dengan pernak perniknya di tengah-tengah mereka. Mereka juga memperhatikan perkembangan kampung mereka dan akan melakukan tindakan pelestarian yang dibutuhkan. Akhirnya keadaan yang membawa trend migrasi, perpindahan dari desa ke kota, *urban decay*, mobilitas yang tinggi membuat masyarakat menjadi tidak terikat dengan komunitas awal tempat ia berkembang. Hal ini pula yang mungkin

awalnya terjadi pada pendatang warga kampung code. Yang pada akhirnya sekarang sudah melebur menjadi warga di bantaran Kali Code (Walsh, 1997).

F. Penutup

Konteks implementasi kebijakan merupakan hal yang juga sangat substansial dalam kerangka berpikir Grindle. Hal ini disebabkan konteks yang berbasis pada aktor dan kondisi-kondisi diluar 'teks' kebijakan sangat berpengaruh pada berhasil atau tidaknya sebuah kebijakan dijalankan. Bahkan sebelum mencapai tahap tersebut, 'konteks' ini juga memiliki pengaruh dalam pembentukan isu dan juga pembentukan kebijakan itu sendiri. Dengan demikian, aktor dan konteks sosio-politik dari arena kebijakan selalu memunculkan pengaruh dalam jalankan sebuah kebijakan.

Kajian mengenai implementasi kebijakan di bantaran Kali Code membawa kita pada pentingnya aktor dan konteks pemerintahan serta masyarakat bantaran kali dalam implementasi sebuah kebijakan. Aktor tidak saja harus berbentuk institusi pemerintahan yang memiliki kuasa legal-formal, melainkan aktor juga termanifestasi dalam lembaga-lembaga masyarakat, institusi-institusi pendidikan, lembaga-lembaga donor asing dsb. Oleh karenanya, aktor-aktor ini harus senantiasa berusaha menemukan titik temu ide pembangunan yang sama dalam menciptakan bantaran Kali Code yang lebih baik.

Di sisi lain, konteks sosial-politik masyarakat di bantaran Kali Code juga memberikan gambaran bahwa sesungguhnya apa yang eksis di sebuah masyarakat juga memberikan

pengaruh pada pola relasi mereka dengan 'kehidupan di luar mereka' termasuk dengan pemerintah. Bahkan dapat dilihat bahwa hubungan masyarakat dengan bantaran kali sendiri juga dapat menciptakan satu pola *simbiosis mutualisme*, yang memberikan keuntungan ekologis maupun sosia bagi mereka sendiri. Lebih jauh, juga memberikan relasi positif antara mereka dengan masyarakat yang berkunjung ke bantaran Kali Code, baik dalam kapasitas sebagai 'penikmat' Code maupun sebagai kepentingan akademik. Misalnya sebagai peneliti, sebagaimana yang dilakukan oleh sebagian aktor-aktor informal. Hal inilah yang nantinya akan memiliki pengaruh dalam implementasi kebijakan pembangunan bantaran kali Code, yang akan dibahas lebih jauh pada bab selanjutnya (bab IV) terkait interaksi sosial-politik antara aktor formal dan informal dalam pembangunan bantaran kali Code.

Bab IV

Implementasi Kebijakan di Bantaran Code: Tantangan dan Dukungan

‘Sadumuk Bathuk, Senyari Bumi.’

Bagian ini berisi tentang bagaimana Pemkot Yogyakarta mengimplementasikan kebijakan yang sudah dibuat, baik dalam jangka pendek, menengah maupun panjang terkait dengan pembangunan bantaran Code. Hal ini tentu saja sangat dinamis pada kenyataannya, terlebih jika dikaitkan dengan adanya perbedaan sudut pandang dalam pemahaman atas bagaimana Kali Code sebaiknya dikembangkan dan juga anggaran yang ada. Dengan adanya perbedaan pandangan ini, maka apa yang diharapkan oleh pemerintah seringkali tidak sejalan bahkan berseberangan dengan pemikiran warga, pun berkaitan dengan penganggaran maka pemerintah memiliki prioritas-prioritas tertentu sehingga menyebabkan tidak semua kepentingan ataupun keinginan warga dapat diakomodasi sepenuhnya. Hasilnya, warga - melalui Pamerti Code- memiliki strategi sendiri dalam memunculkan gagasan pembangunan Code versi mereka sendiri. Bagian ini dibagi menjadi dua yaitu *pertama* dilema implementasi kebijakan dan *kedua* Tantangan dan Respon dari Bawah, Penolakan dan Dukungan.

A. Dilema Implementasi Kebijakan Pembangunan Bantaran Kali Code

Pembangunan di bantaran Kali Code sebagaimana yang sudah dijelaskan sebelumnya memang mulai diperhatikan manakala RM Widjaya menggagas Kampung Code yang kemudian secara perlahan memberikan pengaruh yang cukup signifikan terhadap pola hidup masyarakat bantaran Kali Code sekaligus bagaimana perlakuan mereka terhadap lingkungan, khususnya sungai. Sehingga pembangunan bantaran kali tidak lagi identik dengan Kampung Code-RM Widjaya, atau Kali Code semata, melainkan ide pembangunan bantaran sungai ini mulai diterapkan di beberapa sungai lain di Kota Yogyakarta.

Program pembangunan kali di wilayah Kota Yogyakarta sendiri sudah berjalan sejak lama. Dimulai dengan program KIP (*Kampung Improvement Programme*). Fokus awal dari program ini adalah Kali Code. Kemudian dari program ini dikembangkan pola-pola yang lebih praktis yang dikenal dengan Program Tridaya: *Bina Fisik, Bina Lingkungan dan Bina Sosial Ekonomi*. Bahkan disebutkan bahwa program ini sudah dijalankan sejak tahun 1990an. Dan berangsur-angsur membuat perubahan *mindset* ada masyarakat Code yang semula melihat kali sebagai kawasan belakang –sebagai tempat pembuangan dsb- dan sekarang menjadi depan, sebagaimana dapat dilihat bahwa rumah-rumah yang ada di bantaran Code saat ini menghadap ke kali. Secara spesifik pada tahun 1999-2000 dikembangkan juga program *Kampung Action Plan* untuk kawasan Code dan Cokrodingratan. Program ini mengupayakan

pembangunan berbasis masyarakat (Korespondensi dengan Staf Bappeda Kota Yogyakarta). Sedangkan secara kelembagaan ada Prokasih yang setiap tahun diselenggarakan oleh Balai Lingkungan Hidup.

Namun demikian, memang harus diakui sebagaimana yang juga terlihat dalam pembahasan-pembahasan sebelumnya, anggaran dan juga struktur kelembagaan yang ada di Kota Yogyakarta tidak memungkinkan untuk pemberian bantuan yang sustain kepada seluruh kebutuhan pembangunan. Termasuk dalam hal ini adalah pembangunan di bantaran Kali Code. Pemerintah tidak memiliki kerangka kerja yang cukup jelas, sehingga pembangunan-pembangunan yang terkadang memerlukan perda ataupun keputusan walikota menjadi mentah di rencana kedinasan.

Anggaran pemerintah kota (Yogyakarta) sendiri untuk saat ini dibagi untuk 26 urusan wajib dan 8 urusan pilihan yang harus dikerjakan oleh Pemkot Yogyakarta, yang kemudian menjadikan pilihan pembangunan Code tidak dapat diprioritaskan. Anggaran Pemkot Yogyakarta yang sekitar 800-900Milyar tidak memungkinkan untuk menjadikan anggaran Pemkot sebagai dana utama dalam mendorong pembangunan kawasan bantaran kali (khususnya Code) dikarenakan 60% digunakan untuk pembiayaan tidak langsung, seperti biaya pegawai. Dengan demikian, harus ada pola yang berubah di masyarakat yang tidak lagi mengandalkan anggaran dari pemerintah (APBD) semata. Misalkan dengan metode *channeling*

(Korespondensi dengan Staf Bappeda Kota Yogyakarta). Bahkan menurut Staf Bappeda, kadang dilema pembangunan bantaran Kali Code seringkali dihadapkan pada kondisi dan pola pikir masyarakat yang masih cenderung bagaimanapun kehidupan mereka, mereka tetap ingin berkumpul dengan sanak keluarganya. Meskipun disisi lain, terkadang juga apa yang diupayakan oleh pemerintah seringkali hanya berbentuk anjuran dan dorongan awal tanpa tindak lanjut lebih jauh (Korespondensi dengan Totok Pratopo). Hal ini pun juga dikuatkan dengan pendapat staf Bappeda Kota Yogyakarta yang mengatakan bahwa aspek kultural memang menjadi salah satu penghambat dalam pembangunan bantaran Kali Code sesuai dengan kehendak pemerintah.

Padahal, di Yogyakarta sendiri terdapat tiga kali penting, yaitu Winongo, Gajah Wong dan Code. Namun demikian, hanya Kali Code yang secara langsung menjadi aliran lahar ketika terjadi letusan gunung merapi, sedangkan dua kali lainnya tidak secara langsung mengalami dampak letusan merapi. Hal inilah yang juga kemudian menyebabkan pola pembangunan yang ada di ketiga kali, Code dengan Winongo dan Gajah Wong mendapat aksi yang berbeda. Jika di Kali Code prioritas pembangunan diarahkan pada isu kebencanaan, maka di dua kali yang lain, pembangunan ditujukan pada pengembalian fungsi asal kali. Dengan demikian, dapat digambarkan sebagaimana bagian di bawah, bahwa prioritas-prioritas pembangunan untuk Kali Code diutamakan adalah untuk pencegahan bencana dan bukan untuk kepariwisataan,

meskipun hal ini juga merupakan bagian dari upaya pembangunan Kali Code untuk meningkatkan nilai dan daya tariknya. Walaupun sekali lagi pemerintah daerah khususnya Pemkot sendiri belum secara resmi membuat Badan Penanggulangan Bencana Daerah yang membuat proyek-proyek pencegahan bencana, termasuk di bantaran Kali Code akan berjalan dengan baik dan maksimal.

Lebih jauh berkenaan dengan isu pariwisata, sebagaimana yang sudah dijelaskan sebelumnya, dapat dilihat bahwa salah satu ide besar dari kepariwisataan di bantaran Kali Code adalah wisata lingkungan. Namun demikian, nampaknya terjadi perbedaan pendapat diantara pemerintah dalam hal ini pihak Bappeda dan aktivis Pamerti Code. Di satu sisi, pemerintah menginginkan bahwa Kali Code dimaksimalkan fungsinya sebagai sungai alami, dan tidak lagi diadakan pembangunan yang cenderung 'sporadis' sehingga menghilangkan kesan alamiahnya, pihak Pamerti Code justru berkeinginan memiliki fasilitas yang cukup beragam di sekitar bantaran Code sehingga pemanfaatannya juga semakin beragam.

Hal ini memang kemudian membawa kepada permasalahan yang lebih kompleks yaitu pemerintah menjadi setengah hati untuk memberikan apa yang masyarakat inginkan. Bahkan dalam perbincangan dengan Staf Bappeda, dikatakan bahwa saat ini program kali bersih tidak lagi diprioritaskan pada Kali Code, melainkan di Kali Winongo. Meskipun keputusan ini datang dari Pemprov DIY, dalam hal ini keputusan sultan, namun Pemkot merasa bahwa penunjukan

ini dikarenakan Kali Winongo memang lebih mencerminkan sungai yang asri dan alami dibandingkan dengan Kali Code.

Padahal, jika dilihat ke belakang, maka Kali Code sempat dijadikan salah satu wilayah potensi wisata oleh Pemkot Yogyakarta. Strategi pembangunan kepariwisataan yang digagas oleh Pemkot Yogyakarta dalam membangun bantaran Kali Code dapat dikatakan bukan saja harapan kosong yang berbentuk tepuk sebelah tangan dari para aktivis Pamerti Code. Bahkan dalam Rencana Aksi Daerah yang diterbitkan Pemkot Yogyakarta untuk tahun 2007-2011, Pemkot menetapkan bahwa kawasan Code termasuk dari enam kawasan yang akan dikembangkan dalam program lima tahunan, selain kawasan Kraton, Kotagede, Malioboro, Dukuh, dan Kotabaru. Artinya kawasan Code dianggap sebagai wilayah yang kurang lebih sama strategisnya dengan kelima wilayah lainnya yang rata-rata sudah dikenal secara internasional (seperti Keraton, Kotagede dan Malioboro).

Sebagai salah satu realisasi dari penetapan wilayah Code sebagai bagian potensi kepariwisataan di Kota Yogyakarta misalnya, pada tahun 2009, Walikota periode 2006-2011 (Herry Zudianto) meresmikan pembentukan Pamerti Code. Pemerti code diketuai Totok Pratopo ini dikukuhkan oleh walikota Yogyakarta H. Herry Zudianto pada 28 Juni 2009 bertempat di jembatan Juminahan. Pemerti Code adalah kelompok masyarakat sepanjang tepi kali Code yang bersih dan hijau dan bertekad menjadikan Code sebagai kawasan wisata di kota

Yogyakarta. Dijelaskan oleh Totok Pratopo masyarakat Code dari utara di Blunyah Sinduadi sampai Tungkak bertekad menjadikan Kali Code yang bersih sebagai wajah depan kota Yogyakarta. Dan masyarakat Code juga bertekad untuk menciptakan 'Nol sampah di Kali Code 2010'.

Meskipun demikian, program yang secara spesifik dikatakan dapat mendorong Kali Code untuk berubah menjadi wilayah wisata ternyata mengalami beberapa perbedaan pandangan, sehingga program yang dijalankan di wilayah tersebut lebih pada kampanye Prokasi (Program Kali Bersih) yang merupakan perpanjangan gagasan dari pemerintah pusat. Kali Code yang sudah mulai dikenal dan juga rawan bencana membuat Pemkot menghadapi dilema dalam membuat pola kebijakan pembangunan yang sebaiknya diterapkan di sana. Selain masalah anggaran, Pemkot juga tidak mau terkesan memberikan *pilot project* untuk Kali Code yang dikhawatirkan justru akan mengurangi nilai Kali Code manakala sebuah proyek yang hendak dijalankan belum pernah diterapkan di wilayah lain. Hal ini misalnya seperti yang terjadi pada proses pembangunan beberapa fasilitas wisata yang sekarang justru dijalankan di bantran Kali Winongo, yang berbentuk kolam renang dari mata air yang memang ada di beberapa titik sepanjang sungai. Hal yang sama juga dapat dijalankan di Kali Code yang juga memiliki sumber mata air, namun untuk pengujian, Pemkot justru menjalankan proyek ini di

Kali Winongo terlebih dahulu dengan pemikiran jika diterapkan di Kali Code gagal maka hal ini bisa memperburuk citra Kali Code itu sendiri.

Hal ini bisa juga berarti bahwa permasalahan yang ada dalam pembangunan bantaran Kali Code bukan saja terkait dengan penganggaran dan kelembagaan yang ada di dalam internal Kota Yogyakarta beserta masyarakatnya saja. Sebagaimana yang juga disampaikan oleh Totok Pratopo, bahwa pengelolaan sungai yang ada di Kota Yogyakarta ini pada dasarnya diatur oleh Balai Pengendalian Daerah Aliran Sungai yang sejatinya berada dalam 'kekuasaan' pemerintah pusat. Dengan demikian, apapun yang menjadi keputusan Pemkot Yogyakarta tidak akan dengan serta merta dapat diwujudkan menjadi sebuah kebijakan yang dapat diterapkan. Perlu ada lobi-lobi politik dan mungkin juga ekonomi, dikarenakan potensi Kali Code dan juga dampak ekonomi dari kebencanaan yang timbul akibat erupsi merapi (lahar dingin) dan juga banjir akan mempengaruhi perekonomian warga di bantaran Kali Code. Tidak saja di Kota Yogyakarta, melainkan juga Kabupaten Sleman.

Dilihat dari kompleksitas aktor-aktor yang berkepentingan dalam pengelolaan Kali Code maka dapat dikatakan bahwa isu penganggaran tidaklah menjadi satu-satunya isu pokok. Isu pokok dari pengelolaan dan pembangunan bantaran Kali Code ini dapat dilihat secara lebih komprehensif jika kita tidak saja melihat ini sebagai asset ekonomi semata, melainkan juga asset budaya, kemasyarakatan, juga ekologi. Tidak semua masyarakat di bantaran Kali Code

berkepentingan dengan wacana wisata lingkungan, namun jika memang terwujud memang mereka akan ikut merasakan imbas positifnya. Begitupun dengan Pemkot, keteraturan masyarakat yang dapat merasakan kenyamanan hidup juga akan memiliki imbas positif pada tata kehidupan sosial yang lebih besar manfaatnya secara ekonomis maupun sosial politis. Tentu, jika Pemkot hanya memiliki anggaran yang terbatas dimaksimalkan untuk pembangunan Kali Code yang secara periodik mengalami bencana pasti tidaklah memungkinkan, itulah pentingnya masyarakat dalam mencari jaringan *funding* sebagai pendukung agenda bersama. Begitupun manakala Pemkot belum membuat BPBD kota, masyarakat dengan Pamerti Code dan jangkar kemasyaratannya dapat bekerja membantu Pemkot. Pada titik inilah kemudian anggaran pemerintah tidak lagi menjadi perbincangan yang harus diperdebatkan.

B. Tantangan dan Respon dari Bawah: Penolakan dan Dukungan

Merujuk pada apa yang telah disebutkan sebelumnya terkait dengan penjelasan Grindle tentang aspek pokok dalam implementasi kebijakan seperti teks (isi kebijakan) dan konteks (lingkungan implementasi), maka analisa kontestasi kepentingan dalam implementasi pembangunan bantaran Kali Code ini juga dapat dilihat dalam kategorisasi tersebut sebagaimana sudah dijelaskan dalam bagian A bab ini. Bagaimanapun bentuk-bentuk kebijakan yang sudah ditetapkan oleh Pemkot dan hendak diimplementasikan tidak dapat serta merta

dijalankan karena ada beragam kepentingan yang bermain di dalam pembangunan bantaran Kali Code²⁰.

Bahkan dalam konteks yang lebih spesifik, akses terhadap pembentukan kebijakan dan implementasi kebijakan merupakan hal yang krusial dalam pembangunan, termasuk dalam hal ini warga kampung dapat mempengaruhi jalannya kebijakan (Turner, 1988; Skinner, Taylor and Wegelin, 1987). Dalam hal pembangunan bantaran Kali Code, apa yang dilakukan oleh warga adalah kontestasi kepentingan diantara mereka dan juga kontestasi kepentingan antara mereka dengan pihak luar, dalam hal ini pemerintah.

Perjalanan pembangunan bantaran Kali Code membuktikan memang terdapat pasang surut kerekatan hubungan antara warga yang semula berbentuk forum komunikasi sampai muncul forum yang lebih besar yaitu Pamerti Code. Ada kalanya pemerintah, baik kota maupun provinsi, memberikan dukungan penuh terhadap apa yang menjadi gagasan warga bantaran kali, namun ada kalanya juga pemerintah berjalan sendiri dalam memprogram agenda dan kebijakan yang akan dijalankan di bantaran Kali Code²¹. Pada internal warga

²⁰ Keragaman kepentingan dan aktor yang bermain dalam implementasi kebijakan dapat dilacak secara umum dalam tulisan O'Toole (1986) yang menggambarkan sumber daya dan struktur yang bermain dalam implementasi kebijakan, skala kekuatan, hingga kekuatan-kekuatan implementasi kebijakan di luar negara dan masyarakat seperti media.

²¹ Terkait dengan adanya perbedaan pandangan akan implementasi kebijakan dan juga inkonsistensi pemerintah dalam membuat kebijakan, seperti penetapan bantaran kali Code sebagai wilayah wisata alternatif dan berubah untuk dikembalikan kepada fungsi asal, Suparlan (1995) menyebutkan memang dalam ranah yang cukup kompleks, pembangunan di Indonesia seringkali dihadapkan pada 'janji-janji kosong' pemerintah. Hal ini bisa saja

sendiri, tidak semua anggota masyarakat mendukung apa yang diupayakan oleh Pamerti Code, hal ini disebabkan memang pemerintah tidak lagi secara penuh memberikan dukungan atas semua aktivitas Pamerti Code. Terlebih jika dikaitkan dengan aspek kultural yang ada di Yogyakarta. Dapat dikatakan bahwa, apa yang telah ditetapkan sebagai kebijakan oleh 'pemerintah formal' belum tentu dapat dijalankan, karena aspek kultural dari keberadaan sultan²².

Menurut Totok Pratopo, ada beberapa mekanisme yang digunakan dalam mempengaruhi apa yang hendak dibuat dan dilaksanakan oleh pihak Pemkot dalam wacana pembangunan bantaran Code. Hal ini tidak mudah, mengingat kuasa atas pembentukan kebijakan bagaimanapun harus melalui alur-alur formal termasuk melalui diskusi-diskusi bersama antara masyarakat (Pamerti Code) dengan Pemkot. Oleh karenanya, Pamerti Code, menurut Totok melakukan beragam upaya dalam menjembatani kesenjangan kuasa pembentukan dan implementasi kebijakan tersebut. Termasuk untuk melakukan pendekatan dengan cara kultural.

Dalam beberapa kegiatan yang dilaksanakan oleh Pamerti Code sendiri, dalam penyelesaian kontestasi kepentingan internal biasanya diselesaikan melalui mekanisme

disebabkan karena memang hal tersebut tidak diprogram dengan baik, atau juga bisa jadi terdapat kendala maupun tarik menarik kepentingan ketika dalam pelaksanaan kebijakan yang sudah dibuat.

²² Pandangan tentang aspek kuasa kultural dalam implementasi kebijakan dan pembangunan dapat dilihat dalam tulisan Tania Murray Li (1999), yang menjelaskan secara antropologis aspek kuasa secara kultural yang berpengaruh pada jalannya pembangunan dan kuasa pemerintah formal.

musyawarah mufakat yang oleh Koentjaraningrat (1967) digambarkan sebagai proses pengambilan keputusan secara kooperatif dan semangat kebersamaan yang terdapat di kebanyakan budaya di Indonesia. Hal ini juga terkadang muncul dalam hubungan pemerintah dan warga bantaran Kali Code namun dalam ruang yang lebih informal. Seperti misalnya keikutsertaan wakil pemerintah dan turunnya pemimpin daerah (seperti walikota) dalam mencari gagasan dan mendialog-kan gagasan tersebut dengan warga. Asumsi yang dibangun dari kontestasi berbasis *musyawarah mufakat* ini adalah adanya kepentingan bersama yang hendak dicapai, dibandingkan saling mengalahkan ide. Kontestasi dalam konteks *musyawarah mufakat* ini muncul dalam kerangka kemunculan kepentingan bersama (Logsdon, 1978). Hal ini pula yang kemudian muncul ketika pemerintah menetapkan tiga kebijakan dasar dalam pengelolaan bantaran Kali Code. Di dalam masyarakat, meskipun ada ketidak-sepahaman dengan pihak pemerintah, warga yang dalam hal ini diimplementasikan melalui keberadaan Pamerti Code tidak serta merta mengabaikan kebijakan yang sudah dibuat, melainkan juga tetap memberikan dukungan. Bahkan dalam upaya mendukung gagasan mereka, sebagai bagian dari keterbatasan anggaran Pemkot, Pamerti Code mulai mencoba mendapatkan akses *funding* dari pihak-pihak non-pemerintah.

Beberapa aktualisasi dari bentuk *musyawarah mufakat* itu misalnya strategi yang disusun berbasis pada dialog vertical dan dialog horizontal. Pada tahap paling bawah setiap pengurus Pamerti Kali Code di Kelurahan masing-masing harus aktif mengikuti/dan

memasukkan program-program Kali Code di musrenbang tingkat kelurahan dan mengawalnya sampai tingkat kecamatan dan Bappeda.²³ Strategi ini termasuk strategi yang cukup efektif dalam rangka mempengaruhi jalannya kebijakan terkait pembangunan yang sedang diwacanakan maupun hendak dijalankan. Hal ini dikarenakan, masyarakat dapat secara aktif mengontrol jalannya proses implementasi agenda-agenda yang sudah disusun. Pada akhirnya, masyarakat selain memiliki rasa kebersamaan dan keterlibatan, juga akan secara cepat memiliki respon atas ide-ide yang muncul.

Apa yang dilakukan oleh Pamerti Code ini hampir sejalan dengan apa yang diungkapkan oleh Putnam (1993), yang mengatakan bahwa 'the more civic region, the more effective the government'. Dengan adanya *trust* dan *norms*, serta jejaring yang ada diantara masyarakat dengan pemerintah, maka sebuah pemerintahan –terutama pembentukan kebijakannya- akan semakin meningkat efektifitas kinerjanya. Modal sosial yang dibangun oleh masyarakat, khususnya Pamerti Code, lambat laun akan *engage* dengan kepentingan pemerintah atas sebuah kebijakan. Dalam hal ini, jika koneksitas antara Pamerti Code dengan Pemkot semakin baik, maka bukan tidak mungkin apa yang menjadi gagasan Pemkot dapat selalu sejalan dengan apa yang menjadi keinginan warga/ Pamerti Code. Sebabnya adalah,

²³ Dalam kaitannya dengan dialog vertical ini, penulis pernah terlibat secara langsung dalam rapat rutin antara warga dengan perwakilan kelurahan dan kecamatan. Rapat warga dan perwakilan 'pemerintah' tersebut biasanya membahas beragam hal, mulai dari kehidupan sehari-hari/ kebutuhan masyarakat secara primer, hingga sampai pada program-program yang sedang digalakkan oleh pemerintah.

pemahaman atas kebijakan yang hendak dijalankan Pemkot, dengan mudah dipahami dan diproses oleh aktor-aktor di masyarakat.

Bentuk kedua dari dialog Pemkot dan Pamerti Code dalam rangka sinkronisasi ide pembangunan atau implementasi kebijakan pembangunan Code adalah secara horizontal. Dalam hal ini Pamerti Kali Code aktif mengikuti forum-forum diskusi/seminar/workshop oleh perguruan tinggi maupun pemerintah, dan terus mewacanakan urgensi penataan/pengelolaan Kali Code. Dengan demikian issue Kali Code terus bergulir. Jika mengandalkan kinerja Pamerti Code semata, memang hampir bisa dipastikan bahwa apa yang menjadi pandangan mereka atas pembangunan Code tidak akan mungkin disuarakan atau diwacanakan dan tidak mungkin diwujudkan. Oleh karenanya, dengan adanya dialog horizontal ini, maka penyuaran pembangunan Code juga dilakukan oleh institusi-institusi lain non-pemerintah. Bahkan tidak jarang proyek-proyek pembangunan, seperti pembuatan jembatan kecil, MCK, dsb diwujudkan melalui kerja sama Pamerti Code dengan lembaga-lembaga non pemerintah ini.

Salah satu bentuk jejaring antara Pamerti Code dengan institusi diluar pemerintah yang kemudian menjadi *short-cut* bagi respon kebutuhan warga adalah keberadaan alat pendeteksi ancaman bencana seperti yang diberikan oleh lembaga berdana DERAP (sebagaimana yang sudah disebutkan di bab tiga sebelumnya). Sebelum ada DERAP dan alat deteksi bencana yang 'real time' warga bantaran Kali Code hanya mengandalkan komunikasi

handy talky (HT) untuk mengkomunikasikan kondisi Merapi. Namun saat ini, apa yang terjadi di Merapi dapat dipantau secara faktual melalui internet. Memang aksesibilitas dari alat pemantau kondisi Merapi ini belum menjangkau seluruh bantaran Kali Code, akan tetapi kebutuhan akan informasi 'setepatnya' tentang kondisi Merapi setidaknya sudah mulai terpenuhi.²⁴

Terkait dengan berhadap-hadapan dengan kepentingan dari pihak pemerintah secara formal, maka Pamerti Code juga mendapatkan dukungan dari beberapa temuan penelitian yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga non-pemerintah, seperti NGO maupun akademisi. Bahkan dalam hal ini beberapa jurusan di Universitas Gadjah Mada secara intens memberikan pendampingan atas gagasan yang diusung oleh Pamerti Code dalam mewujudkan wilayah wisata alternatif. Namun demikian, apa yang sudah diupayakan oleh pihak Pamerti Code juga tidak dapat serta merta diaplikasikan, karena seringkali terbentur oleh kebijakan-kebijakan yang membutuhkan penganggaran yang tidak sedikit. Jika Pamerti Code ingin mewujudkan gagasan mereka maka salah satu cara yang paling efektif adalah dengan bekerja sama dengan Pemkot, yang dalam hal ini berarti harus mengikuti nalar Pemkot dalam pembangunan bantaran Kali Code.

²⁴ Komunikasi warga bantaran Kali Code yang masih menggunakan metode HT ini penulis ketahui sejak 2007 ketika melakukan kajian atas keistimewaan Yogyakarta dan melakukan wawancara pada tokoh agama di wilayah Turgo. Disebutkan saat itu, informasi yang disampaikan secara berantai memang tidak cukup efektif dalam menjangkau kebutuhan semua warga sepanjang bantaran Kali. Namun demikian, ketika saat ini akses atas internet sudah semakin baik, maka kebutuhan informasi yang *real time* seperti yang disediakan oleh DERAP mengubah sisten jejaring komunikasi tersebut menjadi jauh lebih efisien.

Lebih jauh, Pemkot seringkali menggunakan jejaring antar lembaga pemerintah dalam berhadapan dengan kepentingan yang diusung oleh Pamerti Code, dimana hal inilah yang kemudian menyebabkan munculnya dilema pembangunan yang berusaha di-sinkronisasi. Misalnya, larangan tentang penggunaan bantaran sungai sebagai pemukiman penduduk, Pemkot dengan pandangan Dinas Pengelolaan Daerah Aliran Sungai menyebutkan bahwa terdapat jarak minimal bagi masyarakat untuk dapat membuat pemukiman atau bangunan lain sepanjang bibir sungai. Namun demikian, hal ini tidak dipatuhi oleh warga karena mereka merasa sudah lebih dulu tinggal di bantaran sungai dan tidak memiliki pilihan tempat tinggal lain selain di pinggiran sungai²⁵. Hal ini kemudian menjadikan kebijakan Pemkot yang bersinergi dengan pemerintah pusat terkait perumahan rakyat juga tidak dapat dijalankan. Padahal bukan tidak mungkin jika pemukiman di bantaran sungai itu dapat ditertibkan, maka pembangunan bantaran Kali Code sebagai kawasan wisata alternatif yang aman (dari ancaman bencana) dapat diwujudkan.

Sebagai wujud berkontestasi kepentingan secara langsung dengan pihak Pemkot, perencanaan yang diusulkan Pamerti Code sebagaimana termasuk dalam kategori *bottom-up planning* ini biasanya diajukan melalui masing-masing kelurahan. Dalam hal ini, pembangunan

²⁵ Isu terkait dengan penggunaan lahan ini misalnya dapat dilihat dalam tulisan Peluso, 1995, yang menjelaskan tentang kontestasi antara keberadaan warga, statement pemerintah, dan juga desakan dari pihak-pihak non pemerintah yang berupaya me-mediasi *gap* antara warga dengan pemerintah. Meskipun berbeda dengan pembahasan tentang bantaran kali, namun demikian, apa yang dijelaskan oleh Peluso dapat digunakan untuk menjelaskan kontestasi kepentingan atas lahan oleh warga *versus* negara.

yang hendak dijalankan biasanya didiskusikan pada level kelurahan antara pihak kelurahan dengan warga bantaran Kali Code maupun secara kelembagaan dalam pendampingan Pamerti Code. Hal inilah yang juga kemudian menyebabkan pihak Pemkot, melalui Bappeda melakukan pendekatan dalam level kelurahan dengan mencoba membuat simpul-simpul komunikasi untuk memudahkan interaksi dengan warga bantaran Kali Code.

Hal lain yang menurut Totok Pratopo dapat menjembatani penolakan kebijakan dan dukungan atas agenda pemerintah saat ini adalah dengan adanya perekrutan kader Code tiap RW agar kelembagaan semakin kuat dan merata. Jika dahulu yang dapat berpartisipasi dalam pembangunan Code sangat terbatas, saat ini Pamerti Code dengan dukungan pemerintah mulai melakukan kaderisasi warga yang memiliki kesadaran dalam pelestarian Code. Kaderisasi ini sendiri selain untuk meningkatkan rasa kepemilikan warga terhadap sungai, juga sebagai bagian dari sosialisasi politik agenda Pemkot dan ruang untuk dialog arah pembangunan bersama. Hal ini disebabkan, apa yang menjadi kebutuhan di masing-masing ruas bantaran Kali Code memang tidak sepenuhnya sama. Ada titik-titik yang memang dapat dimaksimalkan menjadi potensi wisata dalam artian pemandangannya bagus, seperti pembangunan hotel, namun ada juga yang dapat dimaksimalkan sebagai sungai alam.

Simpul-simpul komunikasi ini juga yang akan dengan cepat menghubungkan warga dengan pemerintah jika terdapat ide-ide pembangunan maupun ancaman bencana yang akan mengenai bantaran kali. Sebagaimana yang juga dikemukakan oleh Grindle (2007), bahwa apa

yang dilakukan oleh pemerintah dalam 'era reformasi' adalah dengan terjun langsung ke bawah dalam rangka mengenali secara nyata apa yang menjadi subjek kebijakannya. Yang dengan cara ini maka pemerintah dapat memberikan apa yang semestinya masyarakat inginkan dan dapat 'melayani' masyarakat sesuai kebutuhan mereka.

Dengan adanya simpul-simpul dan juga forum komunikasi yang lebih terstruktur, maka proses implementasi kebijakan pembangunan yang dijalankan oleh Pemkot tidak dapat dikatakan sebagai mekanisme yang 'otoriter', namun di sisi lain ada pengaruh dari masyarakat itu sendiri, meskipun memang sebagaimana yang sudah disebutkan sebelumnya, pengaruh dari masyarakat cenderung fluktuatif. Konteks ini serupa dengan apa yang dikatakan oleh Warren (1993), bahwa pandangan pemerintah terhadap partisipasi masyarakat cenderung pada dukungan mandiri dan kontribusi dari masyarakat lokal, dan bukan pada keterlibatan mereka (masyarakat) dalam pembentukan kebijakan. Hal ini juga terkonfirmasi dalam kaitannya dengan pembangunan bantaran Kali Code, maka pengaruh dari keberadaan Pamerti Code, lebih banyak pada implementasi kebijakan dibandingkan pada proses pembentukannya yang lebih banyak dipengaruhi oleh forum komunikasi dalam ranah informal.

C. Penutup

Prioritas implementasi kebijakan pembangunan di bantaran Kali Code pada dasarnya terdiri dari tiga aspek penting yang berbasis pada isu lingkungan. Peningkatan kualitas lingkungan,

penanggulangan bencana dan wisata berbasis budaya. Ketiga hal tersebut secara massif memang sangat ditonjolkan dalam beragam aktivitas keseharian maupun temporal yang dilaksanakan baik oleh Pemkot Yogyakarta maupun Pamerti Code dalam rangka mendorong Kali Code sebagai wisata alternatif. Namun demikian, pada kenyataannya terdapat perbedaan-perbedaan sudut pandang yang skala prioritas yang ada di dalam pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut. Salah satu alasan yang paling mendasar dari friksi implementasi kebijakan pembangunan di bantaran Kali Code adalah persoalan anggaran Pemkot yang terbatas.

Masalah dilema implementasi kebijakan yang dihadapi Pemkot maupun Pamerti Code, kemudian membawa keduanya pada strategi masing-masing yang terkadang tidak berjalan berhampiran. Bahkan dalam kesempatan yang lain, Pemkot –melalui keputusan provinsi– justru menyatakan bahwa sungai lain yang ada di Yogyakarta (Gajah Wong) ditetapkan sebagai prioritas wisata alternatif, di mana sebelumnya predikat ini sudah disematkan kepada Kali Code sebagai bagian dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2005-2025. Hal ini hampir secara otomatis menyebabkan ‘konsentrasi’ pembangunan sungai berwawasan lestari di wilayah Yogyakarta menjadi terpusat ke Gajah Wong.

Meskipun Kali Code tidak serta merta ditinggalkan oleh pemerintah (baik Pemkot maupun provinsi) dalam agenda kebijakan mereka, namun saat ini diskursus pembangunan bantaran Kali Code menjadi lebih lamban dibanding sebelumnya. Dialog-dialog pembangunan yang semula ditujukan untuk menjadikan Kali Code sebagai wisata alternative sebagai isu

sentral kini harus berbagi dengan agenda yang sama di Kali Gadjah Wong. Pada titik inilah kemudian warga melalui Pamerti Code semakin menggiatkan kerjasama dengan aktor-aktor informal lain.

Meskipun posisi Pemkot dengan Pamerti Code tidaklah sepenuhnya berseberangan, namun demikian, ketika Pamerti Code memiliki *resource* dan akses pengetahuan yang juga semakin baik, perlahan mereka juga berusaha menjalankan agenda pembangunan bantaran Kali Code menurut versi mereka sendiri –versi modernisasi pengelolaan wisata sungai-, hal yang sedikit berbeda dengan agenda Pemkot yang cenderung mengembalikan fungsi sungai sebagai fungsi alami. Pamerti Code pada akhirnya dapat bergerak secara vertikal mempengaruhi alur agenda pemerintah, sekaligus juga secara horizontal dapat memperkuat jejaring di masyarakat untuk kepentingan masyarakat bersama-sama.

Bab V

Kesimpulan dan Saran

'Rukun Agawe Sentosa. Crah Agawe Bubrah.'

Bagian akhir dari tesis ini menyimpulkan diskusi yang sudah ditunjukkan pada bab-bab yang sudah dijelaskan sebelumnya, mengajukan kebijakan, saran serta agenda untuk penelitian lebih lanjut.

A. Refleksi Teoritis Implementasi Kebijakan dan Kontestasi Kepentingan

Implementasi kebijakan sebagaimana yang sudah dijelaskan oleh Grindle dan juga beberapa peneliti lain, pada faktanya adalah berkuat pada 'teks' dan 'konteks'. Selain bertumpu pada kebijakan yang sudah ditetapkan, dan hendak dijalankan, maka proses pelaksanaan kebijakan juga dipengaruhi oleh aktor-aktor yang berkepentingan atas kebijakan yang dijalankan.

Implementasi kebijakan, meskipun secara legal-formal berada dalam kuasa pemerintah, namun demikian terkadang pemerintah tidak cukup memiliki *resources*, baik dalam bentuk sumber daya manusia sebagai pelaksana kebijakan juga anggaran untuk menjalankan kebijakan yang hendak dijalankan. Dalam implementasi kebijakan ada aspek anggaran yang selain juga penting dalam pembentukan kebijakan, juga dalam memobilisasi *resources* dan juga pengendalian atas kebijakan yang dijalankan. *Resources* dalam implementasi kebijakan ternyata dalam kasus pembangunan bantaran Kali Code tidak

selamanya bermakna dukungan secara penuh atas apa yang sudah ditetapkan oleh pemerintah. Bahkan dalam beberapa hal, seperti prioritas kebencanaan dibandingkan pengembangan wisata, pihak masyarakat justru cenderung memilih pada agenda pengembangan kawasan wisata alternatif. Pada tahap ini maka kontestasi kepentingan dapat dilihat dalam ranah lain yaitu pasca-penetapan kebijakan.

B. Implementasi Kebijakan Pembangunan dan Kontestasi Politik di Bantaran Code: Proses, Faktor dan Implikasi

Hasil dari kajian yang sudah dilakukan atas pembangunan wilayah rawan bencana, khususnya bantaran Kali Code, telah memperkaya kita dalam memahami bagaimana proses pembangunan dijalankan dalam rangka memaksimalkan nilai lingkungan sekaligus penjaminan keamanan bagi masyarakat di sekeliling wilayah rawan bencana yang dibangun. Kajian ini juga memungkinkan bagi kita untuk mengetahui secara lebih mendalam bagaimana proses keuangan daerah dan bantuan keuangan pusat, serta partisipasi masyarakat dalam menjelaskan tujuan dari penelitian ini. Beberapa temuan penting dapat disimpulkan sebagai berikut:

Pertama, wacana pembangunan di wilayah rawan bencana memang merupakan kebijakan yang cukup dilematis. Hal ini berkenaan dengan bagaimana prioritas pemerintah dalam mewujudkan pembangunan, di mana di saat yang sama ancaman bencana selalu

membayangi baik pemerintah sebagai pelaksana kebijakan dan juga masyarakat sebagai pihak yang mendiami sebuah wilayah tertentu. Dengan adanya dilemma ini kemudian, pemerintah (dalam hal ini pemerintah Kota Yogyakarta) kemudian memilih untuk memberikan prioritas pada pembangunan pencegahan dan penanggulangan bencana sebagai pilihan yang lebih diutamakan dibandingkan dengan mewacanakan wilayah bantaran Kali Code sebagai wilayah kepariwisataan. Meskipun demikian, memang semua program terkait dengan sungai tetap dijalankan di Kali Code, sebagaimana juga dijalankan secara lebih intens di Kali Winongo dan Kali Gadjah Wong.

Kedua, kebijakan pembangunan wilayah rawan bencana di bantaran Kali Code ini pada dasarnya mengalami beberapa permasalahan efektifitas. Untuk saat ini, pihak pemerintah Kota Yogyakarta, meskipun sudah memberikan prioritas pada pencegahan dan penanggulangan bencana, mereka belum memiliki satu lembaga khusus penanganan bencana seperti Badan Penanggulangan Bencana Daerah sebagai turunan dari Badan Nasional Penanggulangan Bencana di tingkat pusat. Saat ini kewajiban BPBD ini berada dalam kewenangan Linmas, sedangkan untuk penganggaran kebencanaan masih dianggarkan dari porsi dana tak terduga dari masing-masing kedinasan.

Ketiga, hal lain yang merupakan bagian penting dari pembangunan bantaran Kali Code adalah bagaimana masyarakat secara langsung maupun tidak langsung terkadang lebih mengikuti titah sultan dibandingkan dengan apa yang dikatakan pemerintah kota. Masyarakat

ketika telah selesai bencana lebih memilih untuk tetap tinggal di bantaran Kali Code ketika sultan memberikan ijin untuk tetap tinggal. Masyarakat juga terkadang bekerja secara mandiri dalam beberapa program kepariwisataan di bantaran Kali Code. Bukti nyata dari partisipasi aktif pembangunan bantaran Kali Code salah satunya ketika pembentukan pemukiman di Gondolayu oleh Romo Mangun Wijaya. Artinya, sudah semestinya potensi dan gagasan dari masyarakat mendapat respon yang cepat dari pemerintah. Prioritas pembangunan dapat dibagi menjadi efektif. Pemerintah fokus pada pencegahan dan penanggulangan bencana, masyarakat fokus pada aide kepariwisataan.

C. Konteks Pembangunan Wilayah Rawan Bencana

Beberapa hal yang perlu menjadi perhatian dari wacana pembangunan bantaran Kali Code: *Pertama*, perlu ada kejelasan prioritas dari pemerintah kota. Tidak saja prioritas dalam bentuk program-program dan arah kebijakan tetapi juga prioritas dalam hal pembentukan lembaga-lembaga yang akan membawahi urusan kebencanaan –terkait dengan pembangunan wilayah rawan bencana- seperti segera dibentuk BPDB di level kota. Dengan adanya BPDB di level kota diharapkan akan ada juga kejelasan program dan juga penganggaran terkait isu kebencanaan, termasuk bagaimana nantinya rencana koordinasi dengan institusi pemerintah lain maupun dengan masyarakat.

Kedua, dengan adanya prioritas pembangunan yang berkenaan dengan pencegahan dan penanggulangan bencana, maka masyarakatlah yang akan mendapat porsi prioritas dalam rangka pembangunan kawasan terkait kepariwisataan. Pembagian ini baik, dengan demikian pemerintah dan masyarakat dapat saling mendukung untuk kemudian menciptakan bantaran Kali Code yang layak dikunjungi sebagai wilayah wisata, sekaligus aman dari ancaman bencana.

Ketiga, dengan adanya tuntutan bahwa masyarakat harus berperan lebih aktif dalam pembangunan kepariwisataan, maka harus ada upaya penguatan kesiap-siagaan bencana di dalam masyarakat bantaran Kali Code. Hal ini penting, mengingat masyarakatlah yang nantinya akan berhadapa pertama kali jika saja terjadi bencana di bantaran kali. Selain itu, karena masyarakat juga yang secara intens akan berinteraksi dengan pengunjung atau wisatawan yang datang ke Kali Code, maka pembekalan kesiapan kebencanaan menjadi tanggung jawab yang tidak kalah besarnya dari pemerintah dan juga NGO.

D. Agenda Riset Kedepan

Melalui penelitian ini dapat dibuat setidaknya dua agenda penelitian lanjutan yang berpusat pada pembentukan kebijakan dan pola penganggaran oleh pemerintah dalam rangka pembangunan kawasan bencana dan juga desain partisipasi masyarakat dalam pencegahan,

penanggulangan dan pembangunan kepariwisataan di kawasan rawan bencana seperti Kali Code maupun di wilayah lainnya.

Pertama, pembangunan wilayah rawan bencana sudah seharusnya merupakan kajian pembangunan yang terbuka dan demokratis serta efisien dalam perencanaan dan pelaksanaannya. Agenda yang krusial dalam penelitian selanjutnya adalah terkait dengan pembentukan lembaga kebencanaan di tingkat lokal sekaligus bagaimana penganggaran yang akan dijalankan untuk pemenuhan tanggung jawab institusi tersebut. Selain itu perlu ada kajian lanjutan mengenai bagaimana pengaruh keberadaan sultan sebagai penguasa informal dalam pengendalian pembangunan dan pengaturan kehidupan masyarakat. Keduanya menjadi bagian penting dalam penciptaan jalannya kebijakan pemerintah yang lebih efektif dan efisien.

Kedua, partisipasi masyarakat merupakan isu penting dari pembangunan wilayah rawan bencana berbasis partisipasi pembangunan lingkungan. Agenda penting dalam pengkajian partisipasi masyarakat dapat dikembangkan dari bagaimana pengetahuan masyarakat atas nilai lingkungan yang ada. Penilaian lingkungan dalam pandangan masyarakat lokal dapat membantu pembangunan wilayah dengan dampak positif bahwa masyarakat akan lebih merasa memiliki pembangunan yang dijalankan oleh pemerintah.

Dari kedua agenda diatas, dapat dijelaskan beberapa poin penelitian lebih lanjut:

Pertama, penjelasan terkait bagaimana proses pembentukan kebijakan pembangunan wilayah rawan bencana. Bagaimana faktor 'penguasa informal' dan juga penguasa formal dapat saling

berkolaborasi demi suksesnya pembentukan kebijakan dan pelaksanaannya. Penelitian saat ini masih menunjukkan bahwa ada ketimpangan pengaruh penguasa informal (sultan) atas penguasa formal (walikota). Sehingga terkadang terjadi ketidak efektifan kebijakan.

Kedua, studi terkait dampak dari ekonomi dan sosial-politik dalam pengaturan kebijakan dan formalisasi pembangunan wilayah rawan bencana. Studi saat ini masih berfokus pada prioritas mana yang diambil oleh pemerintah kota dalam kajian pemasukan dan pengeluaran yang akan didapatkan oleh pemerintah dari segi ekonomi. Namun demikian, pada kajian selanjutnya dapat dijalankan penelitian terkait pembangunan ini dalam kerangka nilai yang lebih integral, misalnya pembangunan berbasis budaya maupun sosial.

Ketiga, poin penting lain yang dapat dijalankan melalui penelitian lanjutan adalah tentang pembacaan partisipasi masyarakat maupun NGO dalam pembangunan di wilayah rawan bencana. Pada studi ini ditemukan bahwa masyarakat dan NGO secara informal berfungsi sebagai elemen primer dalam penyelesaian masalah, namun demikian secara formal mereka berada pada elemen pendukung. Dengan demikian, perlu ada kajian lebih lanjut berkenaan dengan bagaimana menjelaskan partisipasi masyarakat dan NGO dalam kerangka partisipasi yang lebih aktif.

Daftar Pustaka

Anderson, Mary B.

(1985), *Education for Development in Disaster*, Disasters/ Harvard Supplement.

(1990), *Analyzing the Costs and Benefits of Natural Disaster Responses in the Context of Development*, World Bank Environment Working Paper No. 29, pp. 1-18.

Aini, L. N.

(2005), *Model Konseptual pengembangan lanskap Wisata Budaya di Kawasan Sungai Code, Kota Yogyakarta*, Bogor, Tesis Tidak Dipublikasi, Sekolah PascaSarjana IPB.

Allison G.T. and M.H. Halperin

(1972), *Bureucratic Politics: A Parading and Some Policy Implications*, World Politics, Vol. 24.

Archnet Digital Library

(Tanpa Tahun), <http://archnet.org/library/>

Baron, R.A. & Byrne D.E.

(1998), *Social Psychology: understanding human interaction*, Boston, MA: Allyn & Bacon.

Carey, P.

(1976), *The Origins of the Java War (1825-30)*, The English Historical Review, Vol. 91 No. 358.

Dahl, Robert

(1985), *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*, New Haven: Yale University Press.

Darmosugito et. al.

(1956) (Ed.), *Kota Yogyakarta 200 Tahun Yogyakarta*, Yogyakarta: Pantja-Peringatan Kota Yogyakarta 200 Tahun.

Etzioni, Amitai

(1967), *Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making*, Public Administration Review, Vol. 27 No. 5.

Fergusson, E.

(2010), *Adier's Innovative Contributions Regarding the Need to Belong*, Journal of Individual Psychology, Vol 66 No 1 .

Grindle, M.S.

(1980) (Ed.), *Politics and Policy Imlementation in the Third World*, Princeton: Princeton University Press.

(2007), *Good Enough Governance Revisited*, Development Policy Review, Vol. 25 No. 5.

Grindle, M.S. and John W. Thomas

(1989), *Policy Makers, Policy Choices, and Policy Outcomes*, Policy Science, Vol. 22 No. 3/4.

Guiness, P.

(1986), *Harmony and Hierachy in a Javanese Kampung*, Singapore: Oxford University Press.

Hampton, Mark

(2003), *Entry Points for Local Tourism in Developing Countries: Evidence from Yogyakarta, Indonesia*, Human geography, Vol. 85.

Hanum, Farida

(2010), *Peran Pimpinan Komunitas dalam Menggerakkan Modal Sosial- Studi di Komunitas Kali Code Gondolayu Yogyakarta*, Laporan Penelitian Mandiri, Fakultas Ilmu Pendidikan- Universitas Negeri Yogyakarta.

Hari, Roni Primanto

(2007), *Development of Code River Area A New Tourism Site in Jogjakarta City*, Forum Asian-German Forum for Urban Futures Summer School, Philippines 2007.

Hendratno, Agus

(2002), *Perjalanan Wisata Minat Khusus Geowisata Gunung Merapi (Studi di Lereng Merapi Bagian Selatan, Yogyakarta)*, Jurnal Nasional Pariwisata, Vol. 2 No. 2.

Khudori, D.

(2002), *Menuju Kampung Pemerdekaan: Membangun Masyarakat Sipil dari Akar-akarnya Belajar dari Romo Mangun di Pinggir Kali Code*, Yogyakarta: Yayasan Pondok Rakyat.

Koentjaraningrat

(1967), *Villages in Indonesia*, Itacha, NY: Cornell University Press.

Lavigne, Frank, J.C. Thouret, B. Voight, H. Suwa, and A. Sumaryono

(2000), *Lahars at Merapi Volcano, Central Java: an Overview*, Journal of Volcanology and Geothermal Research, Vol. 100, pp. 423-456.

Lavigne, Frank, J. C. Thouret, B. Voight, K. Young, R. LaHusen, J. Marso, H. Suwa, A. Sumaryono, D.S. Sayudi, and M. Dejean

(2000), *Instrumental Lahar Monitoring at Merapi Volcano, Central java, Indonesia*, Journal of Volcanology and Geothermal Research, Vol. 100, pp. 457-478.

Lipset, S.M. and S. Rokkan

(1967), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, Toronto: The Free Press.

Logsdon, M.G.

(1978), *Traditional Decision Making in Urban Neighborhoods*, Indonesia, Vol. 26.

Marks, Gary and Marco Steenbergen

(2002), *Understanding Political contestation in the European Union*, Comparative Political Studies, Vol. 35.

Mileti, D.S.

(1999), *Disaster by Design: A Reassessment of Natural Hazards in the United States*, Washington D.C.: Joseph Henry Press.

Neumann, W.L.

(2003), *Social Research Methods (Edisi 5)*, Boston, MA: Allyn and Bacon.

Newhall, C.G., S. Bronto, B. Alloway, N.G. Banks, I. Bahar, M.A. del Marmol, R.D.

Hadisantono, R.T. Holcomb, J. Mc. Geehin, J.N. Miksic, M. Rubin, S.D. Sayudi, R.

Sukhyar, S. Andreastuti, R.I. Tilling, R. Torley, D. Trimble, A.D. Wirakusumah

(2000), *10,000 Years of Explosive Eruptions of Volcano, Central Java: Archaeological and Modern Implications*, Journal of Volcanology and Geothermal Research, Vol. 100, pp. 9-50.

O'Toole, Laurence J. Jr.

(1986), *Policy Recommendations for Multi-actor Implementation: An Assessment of the Field*, Journal of Public Policy, Vol. 6 No. 2.

Pearlman, Wendy

(2009), *Spoiling Inside and Out, Internal Political Contestation and the Middle East Peace process*, International Security, Vol. 33 No. 3.

Peluso, Nancy Lee

(1995), *Rich Forests, Poor People: Resource Control and Resistance in Java*, Berkeley: University of California Press.

Prapti Karomah, Marwati dan Kapti Asiatun

(2007), *Kesiapan Masyarakat Code untuk Meningkatkan Kecakapan Hidup dengan Memanfaatkan Limbah Industri Sebagai Cinderamata Khas Yogyakarta*, Jurnal Penelitian Bappeda Yogyakarta, No. 2 pp. 24-35.

Putnam, R. D.

(2000), *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, New York: Touchstone.

Ratdomopurbo, A. and G. Poupinet

(2000), *An Overview of the Seismicity of Merapi Volcano (Java, Indonesia), 1983-1994*, Journal of Volcanology and Geothermal Research, Vol. 100.

Ricklefs, M.C.

(1974), *Yogyakarta Under Sultan Mangkubumi 1749-1792: A History of the Division of Java*, London: Oxford University Press.

Ritchie, J, J. Lewis and G. Elam

(2003), *Designing and Selecting Samples in Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers*, dalam Ritchie, J. and J. Lewis (Ed), London: Sage Publications.

Salazar, N.B.

(2005), *Tourism and Glocalization "Local" Tour Guiding*, Annals of Tourism Research, Vol. 32
No. 3.

Seftyono, Cahyo

(2010), *Local Community in Valuing Ecosystem Services: Kampung Code People in Valuing Kali
Code Existence*, Proceeding 1st Annual Indonesian Scholar Conference in Taiwan 2010.
doi:10.2139/ssrn.1763226.

(2012), *Kali Code: From Merapi to Sustainable Society*, Proceeding International Conference
on Sustainable Innovation 2012/ 3rd International Joint Seminar UMY – IIUM – TU
Eindhoven. doi:10.2139/ssrn.2020132.

(2012), *Pembangunan Berbasis Waterfront dan Transformasi Konflik di Bantaran Sungai:
Sebuah Pandangan Awal*, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Vol. 16 No. 1 (InPress).

Seftyono, Cahyo, Very Julianto, dan Dian Festianto

(2012), *Pengetahuan Lingkungan dan Pengaruhnya terhadap Interaksi Sosial di Kampung
Code- Yogyakarta*, Swara Politika: Jurnal Politik dan Pembangunan, Volume 14, No. 1.

Selosoemardjan

(1962), *Social Change in Yogyakarta*, Itacha: Cornell University Press.

Setiawan B.B. dan Utiyati

(2003), *Gambaran Umum Permasalahan Sungai Code: Tinjauan Aspek Fisik dan Tata Ruang*,

Makalah Diskusi Pengelolaan Lingkungan Hidup Kawasan Sungai Code, Yogyakarta.

Skinner, R.J., J.L. Taylor, and E.A. Wegelin

(1987) (Eds.), *Shelter Upgrading for the Urban Poor: Evaluation of Third World Experience*,

Manila: Island Publishing House.

Smith, Thomas B.

(1973), *The Policy Implementation Process*, Policy Science, Vol. 4 No. 2.

Sugandy A.

(1984), *Penataan Ruang Wilayah, Daerah dan Kota*, Yogyakarta: Prisma.

Suparlan, Parsudi

(1995), *Orang Sakai di Riau: Masyarakat Terasing dalam Masyarakat Indonesia*, Jakarta:

Yayasan Obor Indonesia.

Surjomihardjo, A.

(1988), *Kota Yogyakarta 1880-1930: Suatu Tinjauan Historis Perkembangan Sosial*, Disertasi

Universitas Gadjah Mada. Tidak diterbitkan.

(2000), *Sejarah Perkembangan Sosial Kota Yogyakarta*, Yogyakarta: Yayasan untuk

Indonesia.

Thomas, John W. and Merilee S. Grindle

(1990), *After the Decission: Implementing Policy Reforms in Developing Countries*, World Development, Vol. 18 No.8.

Timothy, D.J. and Wall, G.

(1995), *Tourist Accomodation in an Asian Historic City*, Journal of Tourism Studies, Vol. 6 No. 2.

Turner, B.

(1988) (Ed.), *Building Community, A Third World Case Book*, London: Building Community Books.

Voight, B., E.K. Constantine, S. Siswowidjojo, and R. Torley

(2000), *Historical Eruptions of Merapi Volcano, Central Java, Indonesia, 1768-1998*, Journal of Volcanology and Geothermal Research, Vol.100.

Walsh. Mary L.

(1997), *Building Citizen Involvement: Strategies for Local Government*. University of Hampshire: Washington DC.

Xia, Ming

(2000), *Political Contestation and the Emergence of the Provincial people's Congresses as Power Players in Chinese Politics: A Network Explanation*, Journal of Contemporary China, Vol. 9 No. 24.

Yin, R.K.

(2003), *Case Study Research (Edisi 3)*, London: Sage Publication.

Peraturan Perundangan Terkait

Keputusan Walikota Nomor: 557/KEP/ 2007 tentang Pengembangan Pariwisata Berbasis Budaya.

Keputusan Walikota Nomor: 619/KEP/ 2007 tentang Peningkatan Kualitas Lingkungan.

Keputusan Walikota Nomor: 669/KEP/ 2007 tentang Pengurangan Resiko Bencana.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 14 tahun 2002 tentang Program Pembangunan Daerah Tahun 2002-2006.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 13 tahun 2002 tentang Pola Dasar Pembangunan Daerah Tahun 2002-2006.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Kota Yogyakarta Tahun 2005-2025.

Peraturan Daerah Nomor 23 Tahun 2009 tentang Penanggulangan Kemiskinan.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 tahun 2010 tentang penyelenggaraan Kepariwisataaan.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2011 tentang Penanggulangan Bencana.

Peraturan DIY No. 5 Tahun 1954 tentang aturan perundangan terkait tanah harus menurut pada Rijksblaad Tahun 1918 No. 16 Pasal 1 dan Rijksblaad Tahun 1919 No. 18.

Rencana Strategis Badan Nasional Penanggulangan Bencana tahun 2010-2014.

Rijksblaad Tahun 1918 No. 16 Pasal 1 dan Rijksblaad Tahun 1919 No. 18 Tentang tanah yang tidak dapat dibuktikan dengan hak eigendom adalah milik kerajaan/ keraton Yogyakarta.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Undang Undang Pokok Agraria (UU No. 5 Tahun 1960). Tujuan UUPA ini adalah untuk unifikasi hukum pertanahan yang ada di Indonesia.