

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

Tinjauan pustaka merupakan uraian tentang teori-teori yang digunakan untuk menjelaskan masalah penelitian sekaligus juga menjadi landasan teori dalam penelitian. Penulis akan menjabarkan teori tentang pembangunan serta landasan teori lainnya yang berhubungan dengan aspek-aspek yang diteliti, sebagai berikut :

#### **A. Administrasi Publik**

##### **1. Pengertian Administrasi**

Administrasi masih banyak mengandung arti yang berbeda diantara para sarjana/ahli, yang sehingga saat ini masih me menarik dan marak diskusikan. Dari sudut etimologis, administrasi menurut sejarahnya berasal dari bahasa latin yaitu *old* and *ministrare* yang berarti *to serve* atau melayani atau mengabdikan. Dalam kehidupan sehari-hari di Indonesia, administrasi, istilah ini dipergunakan dalam dua arti, yaitu administrasi dalam arti luas dan administrasi dalam arti sempit. Secara sempit menurut Widjaja (2005:3), administrasi diacukan sebagai kegiatan yang bersifat tulis-menulis tentang segala sesuatu yang terjadi dalam organisasi atau usaha. Jadi, dalam hal ini administrasi tidak lebih dari pekerjaan tata usaha. Seperti pekerjaan mengetik, mengirim surat, mencatat keluar dan masuknya, penyimpanan arsip dan pekerjaan sekretariat lainnya (proses pelayanan).

Sementara itu, administrasi dalam arti luas menurut Widjaja (2005:4), administrasi merupakan kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan.

Kegiatan-kegiatan ini meliputi kegiatan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan. Dalam pengertian luas ini, pengertian tata usaha termasuk didalamnya. Sebagai penulis maka merumuskan administrasi adalah kegiatan yang dilakukan dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan atas dasar efektif dan efisien.

## **2. Fungsi-Fungsi Administrasi Publik**

Menurut Tjokroamidjoyo dalam Tjiptoherijanto dan Manurung (2010:112) administrasi publik memiliki tiga fungsi utama yaitu sebagai berikut :

- a) Formulasi Kebijakan  
Fungsi formulasi kebijakan memiliki empat sub fungsi, yaitu analisis kebijakan, perkiraan masa depan untuk menyusun langkah-langkah alternatif, penyusunan program atau strategi dan pengambilan keputusan. Konsistensi formulasi kebijakan sangat dibutuhkan dalam pencapaian tujuan masyarakat yang sejahtera.
- b) Pengaturan atau Pengendalian Unsur-Unsur Administrasi  
Unsur-unsur administrasi yang perlu dikelola ialah struktur organisasi, keuangan, kepegawaian, dan sarana-sarana lain. Tugas administrasi adalah mendapatkan, menggunakan, mengendalikan keempat elemen administrasi tersebut diatas. Pengaturan atau pengendalian unsur-unsur administrasi, tidak lain adalah pengelolaan internal administrasi publik atau dapat juga dikatakan sebagai pengelolaan kapasitas administrasi publik.
- c) Penggunaan Dinamika Administrasi  
Dinamika administrasi (the dynamics of administration) meliputi kepemimpinan, koordinasi, pengawasan, dan komunikasi. Jika pengaturan/pengendalian unsur-unsur administrasi lebih menekankan pada aspek organisasi dari administrasi publik, maka penggunaan dinamika administrasi menekankan pada aspek manajemen dari administrasi publik.

Berdasarkan pemaparan diatas mengenai fungsi administrasi publik, maka dapat dijelaskan mengenai fungsi dari administrasi publik. Fungsi dari administrasi publik lebih kepada kegunaan dari teori administrasi publik tersebut untuk bahan kajian dalam melaksanakan kebijakan publik. Pemaparan diatas juga

menjelaskan tentang tugas-tugas yang dijalankan oleh administrasi publik serta penggunaan dinamika administrasi publik.

### **3. Peran Administrasi Publik**

Peran administrasi publik dalam masyarakat menurut Gray (dalam Pasolong, 2013:18) adalah sebagai berikut:

- a) Administrasi publik berperan menjamin pemerataan distribusi pendapatan nasional kepada kelompok masyarakat miskin secara berkeadilan.
- b) Administrasi publik melindungi hak-hak masyarakat atas pemilikan kekayaan, serta menjamin kebebasan bagi masyarakat untuk melaksanakan tanggung jawab atas diri mereka sendiri dalam bidang kesehatan, pendidikan dan pelayanan bagi kelompok masyarakat lanjut usia.
- c) Administrasi publik berperan melestarikan nilai-nilai tradisi masyarakat yang sangat bervariasi itu dari generasi ke generasi berikutnya, serta memberikan jaminan dan dukungan sumber-sumber sehingga nilai-nilai tersebut mampu tumbuh dan berkembang sesuai tuntutan perubahan zaman, serta dapat terus hidup bersama secara damai, serasi dan selaras dengan budaya lain di lingkungannya.

Berdasarkan uraian tentang peran administrasi publik diatas maka dapat disimpulkan bahwa administrasi publik memiliki peran untuk melindungi dan menjamin hak-hak masyarakat secara berkeadilan serta melestarikan nilai-nilai tradisi masyarakat agar dapat hidup bersama secara damai, serasi dan selaras dengan budaya di lingkungannya.

### **4. Administrasi Perspektif Delibratif**

Perkembangan zaman dan ilmu pengetahuan lambat laun mulai mengubah teori sebelumnya. Dalam artian ilmu pengetahuan mampu memperbaiki dan mengubah teori yang sudah disampaikan oleh para ahli terdahulu. Seperti contohnya kebijakan administrasi publik, kebijakan yang masih mengandalkan

cara kuni seperti sidang, musyawarah yang bertele-tele dianggap usang oleh para ahli saat ini. Kasus yang dibahas peneliti juga ada kaitannya dengan kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah Kota Batu. Tujuan kebijakan publik adalah untuk melakukan penyeimbangan pembangunan dan pertanian yang ada di kawasan agropolitan Kota Batu.

Kebijakan publik yang tepat menurut peneliti adalah kebijakan administrasi perspektif delibratif yang disampaikan oleh Fischer dan Forester yang seperti dikutip oleh Hajer dan Wagenaar (Hajer dan Wagenaar, 2003:7). Dimana Frank Fischer dan John Forester menulis kan buku : *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (1993). Jadi, proses analisis kebijakan publik tidak dilakukan oleh para teknokrat, melainkan para pihak yang terlibat langsung. Frank Fischer mengemukakan sebagai berikut:

*“The job of the deliberative analyst is to tease out the normative conflicts lurking behind the often equally plausible interpretations of the same abstract goal or value ... Especially important, in this view, is the need to rethink the relationship of the roles of the analysts, citizens, and the decision maker ... Rather than providing technical answer designed to bring political discussions to an end, the task of the analyst –as-facilitator is to assist citizens in their efforts to examine their own interest and to make their own decisions .... The facilitation of citizens learning can be understood as enlarging the citizens abilities to pose the problems and questions that interest and concern them and to help connect them to the kind of information and resources needed to help them (Fischer 2003a:224-225).*

Proses analisis kebijakan publik model “musyawarah” ini jauh berbeda dengan modelmodel teknokratik karena peran analisis kebijakan “hanya” sebagai fasilitator agar masyarakat menemukan sendiri keputusan kebijakan atas dirinya sendiri. Pemerintah disini hanya sebagai legislator, administrasi publik lebih banyak dalam fungsi sebagai fasilitator.

Kebijakan deliberatif dapat disimpulkan merupakan bentuk derivasi dari demokrasi deliberatif. Sementara demokrasi deliberatif berakar pada konsepsi “ruang publik” (*public sphere*) dari Habermas (2007a, 2007b, 2008). Demokrasi deliberatif mengutamakan penggunaan tata cara pengambilan keputusan yang menekankan musyawarah dan penggalan masalah melalui dialog dan tukar pengalaman di antara para pihak dan warga negara (*stakeholder*). Tujuannya untuk mencapai mufakat melalui musyawarah berdasarkan hasil-hasil diskusi dengan mempertimbangkan berbagai kriteria. Keterlibatan warga (*citizen engagement*) merupakan inti dari demokrasi deliberatif. Demokrasi deliberatif berbeda dengan demokrasi perwakilan, yang menekankan keterwakilan (*representation*), prosedur pemilihan perwakilan yang ketat, dan mengenal istilah mayoritas dan minoritas. Demokrasi deliberatif mengutamakan kerjasama antar-ide dan antarpihak, sedangkan kata kunci demokrasi perwakilan adalah kompetisi antar-ide dan antarkelompok. Jika demokrasi perwakilan ditandai oleh kompetisi politik, kemenangan, dan kekalahan satu pihak, maka demokrasi deliberatif atau demokrasi musyawarah lebih menonjolkan argumentasi, dialog, saling menghormati, dan berupaya mencapai titik temu dan mufakat.

## **B. Pengertian Administrasi Pembangunan**

Latar belakang masalah yang ada sebelumnya membahas tentang pembangunan yang ada di Kota Batu. Maka sebagai penulis aspek yang diambil berikutnya adalah administrasi pembangunan dan penjelasan sebagai berikut. Administrasi pembangunan berkembang karena adanya kebutuhan di negara-

negara yang sedang berkembang untuk membangunkan lembaga-lembaga dan pranata sosial, politik dan ekonominya, agar pembangunan dapat berhasil. Menurut Siagian (1988:22), administrasi pembangunan adalah seluruh usaha yang dilakukan oleh suatu masyarakat untuk memperbaiki tata kehidupannya sebagai suatu bangsa, dalam berbagai suatu aspek kehidupan bangsa, dalam rangka usaha pencapaian tujuan yang telah ditentukan. Administrasi pembangunan sebagai sebuah bidang studi interdisipliner yang mempunyai dua fokus utama yaitu :

- a. Pembangunan atau pengembangan administrasi, yaitu mengembangkan kapasitas institusi organisasi dan penyempurnaan manajemen dari proses perubahan dan pengembangan keahlian.
- b. Pengadministrasian pembangunan yaitu peningkatan kemampuan untuk membentuk dan mengimplementasikan kebijakan/program pembangunan dalam semua sektor.

Dilihat dari pengertian di atas maka dapat di analisis bahwa ide pokok dalam pembangunan adalah pertama, bahwa pembangunan merupakan sebuah proses, kedua pembangunan dilakukan dengan sebuah rencana dan perencanaan berorientasi kepada pertumbuhan dan perubahan, ketiga harus adanya unsur modernisasi baik pada teknologi maupun peraturan, dan yang keempat adanya pembangunan yang bersifat *national building*.

Dengan demikian administrasi pembangunan dapat diartikan sebagai proses pengendalian usaha (administrasi) oleh negara dan pemerintah untuk merealisasi pertumbuhan yang direncanakan kearah suatu keadaan yang dianggap lebih baik dan kemajuan di dalam berbagai aspek kehidupan berbangsa.

## **C. Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*)**

### **1. Pengertian Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*)**

Isu lingkungan hidup semakin hari semakin menjadi isu yang penting untuk dibahas dan ditangani bersama. Dimana semakin banyaknya sampah, polusi, perubahan iklim, penipisan ozon, penggudulan hutan, degradasi tanah, dan limbah-limbah berbahaya dari hasil pengolahan sumber daya alam dan bumi. Permasalahan tersebut tidak hanya untuk negara berkembang aja, tetapi juga negara maju. Dimana permasalahan lingkungan menyangkut semua kehidupan manusia di muka bumi. Persoalan lingkungan hidup sebenarnya sudah dibahas jauh-jauh hari pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) di Stockholm, Swedia pada tahun 1972 sebagai antisipasi perubahan iklim global. 20 tahun kemudian tepatnya di Rio de Janeiro, Brazil tahun 1992 tentang Lingkungan Hidup untuk lebih memperkuat komitmen semua negara untuk menjaga lingkungan hidup dari ancaman perubahan iklim, kaum *developmentalist*, dan *enviromentalis*(Sulaiman Djaya, 2014).

Pada tahun 2012 tanggal 13-22 Juni diselenggarakan KTT tentang Pembangunan Berkelanjutan bertempat di Rio de Janeiro yang merupakan kepanjangan dari KTT Lingkungan Hidup pada tahun 1992 lalu. KTT ini juga dikenal sebagai KTT Rio+20 sebagai peringatan 20 tahun KTT 1992. Tujuan untuk diadakan ketiga KTT tersebut adalah untuk pertumbuhan ekonomi, peningkatan sosial, dan perlindungan lingkungan untuk kedepannya(Sulaiman Djaya, 2014).

Pembangunan berkelanjutan adalah sebagai upaya manusia untuk memperbaiki mutu kehidupan dengan tetap berusaha tidak melampaui ekosistem yang mendukung kehidupannya. Dalam perkembangan sebuah negara bahasan mengenai pembangunan berkelanjutan sudah sangatlah sering diangkat karena melihat kejadian yang ada di tengah masyarakat, pembangunan yang terus berlajalan tetapi tidak mengindahkan kelestarian lingkungan disekitarnya.

Pembangunan berkelanjutan Emil Salim (1990) bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi manusia. Pembangunan yang berkelanjutan pada hakikatnya ditujukan untuk mencari pemerataan pembangunan antar generasi pada masa kini maupun masa mendatang. Pembangunan (yang pada dasarnya lebih berorientasi ekonomi) dapat diukur keberlanjutannya berdasarkan tiga kriteria yaitu : (1) Tidak ada pemborosan penggunaan sumber daya alam atau *depletion of natural resources*; (2) Tidak ada polusi dan dampak lingkungan; (3) kegiatannya harus dapat meningkatkan *useable resources* ataupun *replaceable resource*.

Senada dengan konsep lain diatas, Sutamihardja (2004), menyatakan sasaran pembangunan berkelanjutan mencakup pada upaya untuk mewujudkan terjadinya :

- a. Pemerataan manfaat hasil-hasil pembangunan antar generasi (*intergeneration equity*) yang berarti bahwa pemanfaatan sumberdaya alam untuk kepentingan pertumbuhan perlu memperhatikan batas-batas yang wajar dalam kendali ekosistem atau sistem lingkungan serta

diarahkan pada sumberdaya alam yang *replaceable* dan menekankan serendah mungkin eksploitasi sumber daya alam yang *unreplaceable*.

- b. *Safeguarding* atau pengamanan terhadap kelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup yang ada dan pencegahan terjadi gangguan ekosistem dalam rangka menjamin kualitas kehidupan yang tetap lebih baik bagi generasi yang akan datang.
- c. Pemanfaatan dan pengelolaan sumberdaya alam semata untuk kepentingan mengejar pertumbuhan ekonomi demi kepentingan pemerataan pemanfaatan sumberdaya alam yang berkelanjutan antar generasi.
- d. Mempertahankan kesejahteraan rakyat (masyarakat) yang berkelanjutan baik masa kini maupun masa yang mendatang (*intertemporal*).
- e. Mempertahankan manfaat pembangunan ataupun pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan yang mempunyai dampak manfaat jangka panjang ataupun lestari antar generasi.
- f. Menjaga mutu ataupun kualitas kehidupan manusia antar generasi sesuai dengan habitatnya.

Di sisi lain Sutamihardja (2004) menyebutkan ada beberapa definisi dari pembangunan berkelanjutan yaitu :

1. Pembangunan berkelanjutan adalah suatu proses pembangunan yang pemanfaatan sumber dayanya, arah invensinya, orientasi pengembangan tekhnologinya dan perubahan kelembagaanya dilakukan secara harmonis

dan dengan amat memperhatikan potensi pada saat ini dan masa depan dalam pemenuhan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

2. Secara konseptual, pembangunan berkelanjutan dapat diartikan sebagai transformasi progresif terhadap struktur sosial, ekonomi dan politik untuk meningkatkan kepastian masyarakat Indonesia dalam memenuhi kepentingannya pada saat ini tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kepentingan mereka.

PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa) sebagai badan pelindung kesejahteraan, kedamaian, dan kemakmuran dunia memiliki satu badan yang bergerak pada pembangunan tingkat nasional dan global yaitu The United Nations Development Programme (UNDP). UNDP dibentuk pada 1966, merupakan peleburan dua organisasi, yakni the United Nations Expanded Programme of Technical Assistance dan the United Nations Special Fund. UNDP juga menjadi tulang punggung terjaminnya keseimbangan antara lingkungan dan pembangunan.

Lebih lanjut, mandat utama UNDP adalah mewujudkan pembangunan berkesinambungan, dengan pembangunan manusia sebagai intinya. Adapun pembangunan manusia hanya bisa terwujud apabila berpondasi pada pemberantasan kemiskinan, penyelesaian isu ketidaksetaraan diberbagai aspek kehidupan, serta upaya mempromosikan keterbukaan.

Secara umum terdapat tiga area kerja yang menjadi fokus UNDP, yaitu:

1. pembangunan berkelanjutan.
2. penciptaan perdamaian dan pemerintahan yang demokratis.

3. ketahanan terhadap bencana dan perubahan iklim.

## 2. Prinsip-Prinsip Berkelanjutan

Memang diakui bahwa konsep keberlanjutan merupakan konsep yang sederhana namun kompleks, sehingga pengertian keberlanjutan sangat multidimensi dan multi-interpretasi. Menurut Heal dalam Fauzi (2004). Konsep keberlanjutan ini paling tidak mengandung dua dimensi : *Pertama* adalah dimensi waktu karena keberlanjutan tidak lain menyangkut apa yang akan terjadi dimasa yang akan datang. *Kedua* adalah dimensi interaksi antara sistem ekonomi dan sistem sumber daya alam dan lingkungan.

Ada dua hal yang secara implisit menjadi perhatian dalam konsep *Brundtland Report* (1987) tersebut. Pertama, menyangkut pentingnya memperhatikan kendala sumber daya alam dan lingkungan terhadap pola pembangunan dan konsumsi. Kedua, menyangkut perhatian pada kesejahteraan (*well-being*) generasi mendatang. Heal dalam Fauzi (2004) menyatakan bahwa asumsi keberlanjutan paling tidak terletak pada tiga dasar; (1) Perlakuan masa kini dan masa mendatang yang menempatkan nilai positif dalam jangka panjang; (2) Menyadari bahwa aset lingkungan memberikan kontribusi terhadap *economic wellbeing*; (3) Mengetahui kendala akibat implikasi yang timbul pada aset lingkungan.

Konsep ini dirasakan masih sangat normatif sehingga aspek operasional dari konsep keberlanjutan ini pun mengalami kendala. Heal mencoba mengolaborasikan lebih lanjut konsep keberlanjutan ini dengan mengajukan konsep ini dirasakan masih sangat normatif sehingga aspek operasional dari

konsep keberlanjutan ini pun banyak mengalami kendala. Heal mencoba mengolaborasikan lebih lanjut konsep keberlanjutan ini dengan mengajukan lima alternatif pengertian; (1) suatu kondisi dikatakan berkelanjutan (*sustainable*) jika utilitas yang diperoleh masyarakat tidak berkurang sepanjang waktu dan konsumsi tidak menurun sepanjang waktu (*non-declining consumption*), (2) keberlanjutan adalah kondisi dimana sumberdaya alam dikelola sedemikian rupa untuk memelihara kesempatan produksi dimasa mendatang, (3) keberlanjutan adalah kondisi dimana sumberdaya alam (*natural capital stock*) tidak berkurang sepanjang waktu (*nondeclining*), (4) Keberlanjutan adalah kondisi dimana sumber daya alam dikelola untuk mempertahankan produksi jasa sumber daya alam, dan (5) keberlanjutan adalah adanya kondisi keseimbangan dan daya tahan (*resilience*) ekosistem terpenuhi. Senada dengan pemahaman diatas, Heal menambahkan beberapa aspek mengenai definisi operasional pembangunan berkelanjutan, antara lain: Untuk sumber daya alam yang terbarukan : laju pemanenan harus sama dengan laju regenerasi (produk lestari) untuk masalah lingkungan, laju pembuangan limbah harus setara dengan kapasitas asimilasi lingkungan. Sumber energi yang tidak terbarukan harus dieksploitasi secara *quasisustainable*, yakni mengurangi laju deplesi dengan cara menciptakan energi substitusi.

Selain definisi operasinal diatas, Heal (1998) dalam Fauzi (2004) melihat bahwa konsep keberlanjutan dapat diperinci menjadi tiga aspek pemahaman, (1) Keberlanjutan ekonomi yang diartikan sebagai pembangunan yang mampu menghasilkan barang dan jasa secara lanjut untuk memelihara keberlanjutan pemerintahan dan menghindari terjadinya ketidakseimbangan sektoral yang dapat

merusak produksi pertanian dan industri. (2) Keberlanjutan Lingkungan: Sistem keberlanjutan secara lingkungan harus mampu memelihara sumber daya yang stabil, menghindari eksploitasi sumber daya alam dan fungsi penyerapan lingkungan. Konsep ini juga menyangkut pemeliharaan keanekaragaman hayati, stabilitas ruang udara, dan fungsi ekosistem lainnya yang tidak termasuk kategori sumber-sumber ekonomi. (3) Keberlanjutan sosial, keberlanjutan secara sosial diartikan sebagai sistem yang mampu mencapai kesetaraan, penyediaan layanan sosial termasuk kesehatan, pendidikan, gender, dan akuntabilitas politik.

### **3. Strategi Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*)**

Dari berbagai konsep yang ada maka dapat dirumuskan prinsip dasar dari setiap elemen pembangunan berkelanjutan. Dalam hal ini ada empat komponen yang perlu diperhatikan yaitu pemerataan, partisipasi, keanekaragaman, integrasi, dan perspektif jangka panjang. Dalam jurnal Askar Jaya (2004) menuliskan beberapa strategi pembangunan berkelanjutan yang baik yang dipakai dalam pembangunan berkelanjutan yaitu sebagai berikut :

#### **a. Pembangunan yang Menjamin Pemerataan dan Keadilan Sosial**

Pembangunan yang berorientasi pemerataan dan keadilan sosial harus dilandasi hal-hal seperti ; meratanya distribusi sumber lahan dan faktor produksi, meratanya peran dan kesempatan perempuan, meratanya ekonomi yang dicapai dengan keseimbangan distribusi kesejahteraan. Namun pemerataan bukanlah hal yang secara langsung dapat dicapai. Pemerataan adalah konsep yang relatif dan tidak secara langsung dapat diukur. Dimensi etika pembangunan berkelanjutan adalah hal yang diukur. Dimensi etika

pembangunan berkelanjutan adalah hal yang menyeluruh, kesenjangan pendapatan negara kaya dan miskin semakin melebar, walaupun pemerataan dibanyak negara sudah meningkat. Aspek etika lainnya yang perlu menjadi perhatian pembangunan berkelanjutan adalah prospek generasi masa datang yang tidak dapat dikompromikan dengan aktivitas generasi masa kini. Ini berarti pembangunan generasi masa kini perlu mempertimbangkan generasi masa datang dalam memenuhi kebutuhannya.

#### b. Pembangunan yang Menghargai Keanekaragaman

Pemeliharaan keanekaragaman hayati adalah prasyarat untuk memastikan bahwa sumber daya alam selalu tersedia secara berkelanjutan untuk masa kini dan masa datang. Keanekaragaman hayati juga merupakan dasar bagi keseimbangan ekosistem. Pemeliharaan keanekaragaman budaya akan mendorong perlakuan yang merata terhadap setiap orang dan membuat pengetahuan terhadap tradisi berbagai masyarakat dapat lebih dimengerti.

#### c. Pembangunan yang Menggunakan Pendekatan Integratif

Pembangunan berkelanjutan mengutamakan keterkaitan antara manusia dengan alam. Manusia mempengaruhi alam dengan cara yang bermanfaat atau merusak. Hanya dengan memanfaatkan pengertian tentang kompleksnya keterkaitan antara sistem alam dan sistem sosial. Dengan menggunakan pengertian ini maka pelaksanaan pembangunan yang lebih integratif merupakan konsep pelaksanaan pembangunan yang dapat dimungkinkan. Hal ini merupakan tantangan utama dalam kelembagaan.

#### d. Pembangunan yang Meminta Perspektif Jangka Panjang

Masyarakat cenderung menilai masa kini lebih dari masa depan. Implikasi pembangunan berkelanjutan merupakan tantangan yang melandasi penilaian ini. Pembangunan berkelanjutan memasyarakatkan dilaksanakan penilaian yang berbeda dengan asumsi dalam prosedur *discounting*. Persepsi jangka panjang adalah perspektif pembangunan yang berkelanjutan. Hingga saat ini kerangka jangka pendek mendominasi pemikiran para pengambil keputusan ekonomi, oleh karena itu perlu dipertimbangkan.

#### **4. Indikator / Kriteria Pembangunan Berkelanjutan**

Indikator / Kriteria Pembangunan Berkelanjutan berdasarkan konsep pembangunan berkelanjutan tersebut, maka indikator pembangunan berkelanjutan tidak akan terlepas dari aspek-aspek tersebut diatas, yaitu aspek ekonomi, ekologi/lingkungan, sosial, politik, dan budaya. Sejalan dengan pemikiran tersebut, Djajadiningrat (2005, 17) dalam buku *Sustainable Future: Menggagas Warisan Peradaban Bagi Anak Cucu*, Seputar Pemikiran Surna Tjahja Djajadiningrat, mengatakan bahwa dalam pembangunan yang berkelanjutan terdapat aspek keberlanjutan yang perlu diperhatikan, yaitu :

1. Keberlanjutan Ekologis
2. Keberlanjutan di Bidang Ekonomi
3. Keberlanjutan Sosial dan Budaya
4. Keberlanjutan Politik
5. Keberlanjutan Pertahanan Keamanan

Prof. Otto Soemarwoto dalam Sutisna (2006), mengajukan enam tolak ukur pembangunan berkelanjutan secara sederhana yang dapat digunakan baik untuk

pemerintah pusat maupun daerah untuk menilai keberhasilan seorang kepala Pemerintahan dalam pelaksanaan proses pembangunan berkelanjutan. Keempat tolak ukur itu meliputi :

- a) Pro ekonomi kesejahteraan, maksudnya adalah pertumbuhan ekonomi ditujukan untuk kesejahteraan semua anggota masyarakat, dapat dicapai melalui teknologi inovatif yang berdampak minimum terhadap lingkungan.
- b) Pro Lingkungan Berkelanjutan, maksudnya etika lingkungan non antroposentris yang menjadi pedoman hidup masyarakat, sehingga mereka selalu mengupayakan kelestarian dan keseimbangan lingkungan, konservasi sumberdaya alam vital, dan mengutamakan peningkatan kualitas hidup non material.
- c) Pro Keadilan Sosial, maksudnya adalah keadilan dan kesetaraan akses terhadap sumberdaya alam dan pelayanan publik, menghargai diversitas budaya dan kesetaraan jender.
- d) Pro Penciptaan Kerja, diartikan bahwa pemerintah dan swasta mampu menciptakan lapangan kerja bagi para masyarakat yang bertujuan mengurangi kemiskinan dan peningkatan taraf hidup.

#### **D. Pembangunan Lingkungan Hidup**

##### **1. Konsep Pembangunan Berwawasan Lingkungan**

Pembahasan pembangunan semestinya tidak melupakan lingkungan. Maksudnya jika melakukan pembangunan pasti ada korban yang akan

menanggung akibatnya, dan yang menggungnya tidak lain adalah lingkungan. Lingkungan akan dieksploitasi untuk melakukan pembangunan baik itu gedung, ekonomi, pemukiman, maupun untuk pelayan masyarakat. Maka diperlukan konsep pembangunan yang berwawasan lingkungan.

Konsep pembangunan berwawasan lingkungan adalah pendayagunaan sumber daya alam sebagai pokok kemakmuran rakyat dilakukan secara terencana, bertanggung jawab, dan sesuai daya dukungnya dengan mengutamakan kemakmuran rakyat serta memperhatikan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup bagi pembangunan berkelanjutan. Konsep pembangunan ini bertujuan membangun kualitas SDM (Sumber Daya Manusia) yang mampu menyalurkan tanggung jawab moral dengan strategi pembangunan berwawasan lingkungan. Kompleksitas pembangunan melahirkan aneka pro dan kontra, artinya, kolaborasi dampak pembangunan biasanya melahirkan dua temperamen. Pertama, pembangunan akan menghasilkan output yang bersifat positif, yang secara langsung maupun tidak langsung berpengaruh pada perubahan kualitas hidup. Kedua, akan menimbulkan dampak negatif yang tidak menguntungkan seperti berdirinya industri kimia. Di satu sisi bermanfaat untuk menunjang kualitas lingkungan hidup, namun limbah industri tersebut menjadi problema bagi lingkungan hidup.

Meruntut pada pengertian diatas dapat ditarik garis besar berupa pembangunan berwawasan lingkungan adalah pemanfaatan sumber daya yang ada untuk kesejahteraan masyarakat, kemudian menggenerasi sumber daya, dan memikirkan generasi yang akan datang.

Hakekat pembangunan berwawasan lingkungan hidup menurut Lonergan dalam Supriadi (2008: 7) adalah:

"bahwa untuk menjamin terlaksananya pembangunan yang berwawasan lingkungan, ada tiga dimensi penting harus dipertimbangkan. Pertama adalah dimensi ekonomi yang menghubungkan antara pengaruh-pengaruh makro ekonomi dan mikro ekonomi pada lingkungan dan bagaimana sumber daya alam diperlakukan dalam analisis ekonomi. Kedua adalah dimensi politik yang menentukan penampilan dan sosok pembangunan, pertumbuhan penduduk dan degradasi lingkungan pada semua negara, dimensi ini juga termasuk peraturan agen masyarakat dan struktur sosial dan pengaruhnya terhadap lingkungan. Ketiga adalah dimensi sosial budaya yang mengaitkan antara tradisi atau sejarah dengan dominasi ilmu pengetahuan linear, serta pola pemikiran dan tradisi agama. Ketiga dimensi ini berinteraksi satu sama lain untuk mendorong terciptanya pembangunan yang berwawasan lingkungan."

Lingkungan hidup menjadi penentu terwujudnya pembangunan berkelanjutan, yakni pembangunan yang berorientasi pada kepentingan generasi mendatang melalui upaya secara terus-menerus menjaga tingkat daya dukung lingkungan hidup. Berdasarkan pemikiran tersebut tingkat daya dukung dikaitkan dengan komponen:

- a. Lingkungan biotik (manusia, hewan, dan tumbuhan).
- b. Lingkungan abiotik (air, tanah, dan udara).
- c. Lingkungan sosial, ekonomi, dan budaya.
- d. Komponen kesehatan masyarakat.

Konvensi tentang Keanekaragaman Hayati pada KTT Bumi di Rio de Janeiro tahun 1992 mengakui mengakui 5 ancaman utama terhadap keanekaragaman hayati :

- a. Perubahan habitat (hilang dan pecah-pecah).
- b. Spesies asing yang bersifat invasif (serangan makhluk hidup).

- c. Eksploitasi yang berlebihan.
- d. Pencemaran dan kandungan zat hara.
- e. Perubahan iklim dan pemanasan global.

Aktivitas manusia merupakan penyebab utama hilangnya keanekaragaman hayati. Terpecah-pecahnya habitat yang disebabkan oleh budidaya pertanian serta eksploitasi sumber daya yang berlebihan menyebabkan berkurangnya spesies. Peningkatan kualitas manusia sebagai sumberdaya alam dan lingkungan hidup perlu lebih diutamakan dan ditingkatkan.

## **2. Program Pembangunan Lingkungan Hidup**

Dalam UU No. 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS), Program ini bertujuan untuk mengembangkan kelembagaan, menata sistem hukum, perangkat hukum dan kebijakan, dan untuk mengembangkan kelembagaan serta menegakkan hukum untuk mewujudkan pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian lingkungan hidup yang efektif. Sasaran program ini adalah tersedianya kelembagaan bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup yang kuat, dengan didukung oleh perangkat hukum dan perundangan serta terlaksananya upaya penegakkan hukum secara adil dan konsisten.

Maka kebijakan nasional dalam bidang lingkungan hidup PROPENAS merumuskan program yang disebut sebagai pembangunan sumberdaya alam dan lingkungan hidup. Program itu mencakup:

- a. Program Pengembangan dan Peningkatan Akses Informasi Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup.
- b. Program Peningkatan Efektifitas Pengelolaan, Konservasi dan Rehabilitas Sumber Daya Alam.
- c. Program Pencegahan, Pengendalian Kerusakan dan Pencemaran Lingkungan Hidup.
- d. Program Penataan Kelembagaan dan Penegakan Hukum, Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Pelestarian Lingkungan Hidup.

## **E. Kawasan Argopilitan**

### **1. Pengertian Argopolitan**

Pokok latar belakang sebelumnya membahas Kota Batu yang berkonsep Kawasan agropolitan maka sebagai peneliti mengambil aspek agropolitan sebagai kajian pustaka. Kawasan agropolitan sendiri merupakan kawasan yang terdiri atas bebrapa pusat kegiatan sumber daya alam tertentu yang ditunjukkan oleh adanya keterkaitan fungsional dan hirarki keruangan satuan sistem pemukiman dan sistem agrobisnis hal ini sesuai dengan UU No 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Friedman dan Douglas, 1975 dalam Mudianto, Helmi. 2015, mengungkapkan bahwasannya agropolitan berasal dari kata agro atau pertanian dan politan atau kota, atau dapat diartikan pula sebagai kota pertanian atau katalainnya yaitu dimana suatu kota yang berada pada wilayah pertanian maupun sebaliknya. Agropolitan adalah kota pertanian yang mana berkembang dan tumbuh sejalan dengan sistem dan usaha agribisnis yang mampu mendorong, melayani menarik,

dan menghela kegiatan pembangunan pertanian pada wilayah sekitarnya (Iqbal, M. dan S. A. Iwan. 2009).

Kota pertanian (agropolitan) berada dalam kawasan pemasok hasil pertanian (sentra produksi pertanian) yang mana kawasan tersebut memberikan kontribusi yang besar terhadap mata pencaharian dan kesejahteraan masyarakatnya. Selanjutnya kawasan pertanian tersebut (termasuk kotanya) disebut dengan kawasan agropolitan. Kota pertanian dapat merupakan kota menengah atau kota kecil atau kota kecamatan atau kota pedesaan yang berfungsi sebagai pusat pertumbuhan ekonomi yang mendorong pertumbuhan pembangunan perdesaan dan desa-desa *hinterland* atau wilayah sekitarnya melalui pengembangan ekonomi, yang tidak terbatas sebagai pusat pelayanan sektor pertanian, tetapi juga pembangunan sektor secara luas seperti usaha pertanian (*on farm dan off farm*), industri kecil, pariwisata, jasa pelayanan, dan lain-lain. Batasan suatu kawasan agropolitan lebih ditentukan dengan memperhatikannya *economic of scale dan economic of scope* (Bappeda Provinsi Jawa Timur, 2011).

Kesimpulan yang dapat diambil penulis adalah, agropolitan merupakan pembangunan perkotaan dengan orientasi pertanian sebagai penggerak perekonomian serta wisata sebagai pemanfaatan keindahan alam yang dimiliki. Pembangunan kota berkonsep alam dimaksudkan tetap menjaga keberlangsungan kedepannya baik bagi manusia, alam, maupun ekonomi.

## **F. Pertanian**

### **1. Pengertian Pertanian Dalam Arti Luas.**

Pertanian jika di pandang dari etimologi kata berasal dari kata *Agriculture*. *Agriculture* terdiri dari dua suku kata yaitu *Agri (Ager)* yang berarti tanah dan *Culture (Colere)* yang artikan sebagai pengelolaan. Jadi pertanian (*Agriculture*) dalam arti luas diartikan sebagai kegiatan pengelolaan tanah yang dilakukan oleh manusia dalam memanfaatkan sumber daya hayati, yang bertujuan untuk kelangsungan hidup manusia seperti : menghasilkan bahan pangan, menghasilkan bahan baku industri atau sumber energi, dan mengelola lingkungan hidupnya.

Dalam mengkaji pertanian, kelompok ilmu – ilmu pertanian didukung oleh ilmu – ilmu pendukungnya, karena pertanian selalu terikat dengan adanya ruang dan waktu. Ilmu – ilmu yang mendukung ilmu pertanian meliputi Meteorologi, Ilmu Tanah, Biokimia, Teknik Pertanian, dan Statistika (Benjamin Lakitan, 2015) Usaha tani atau yang biasa disebut dengan *Farming* merupakan bagian inti dari pertanian karena menyangkut sekumpulan kegiatan yang dilakukan dalam budidaya. Orang yang melakukan atau menyelenggarakan usaha tani biasa di sebut dengan petani. Sebagai contoh : petani sayur, petani padi, dan juga petani ikan.

Pengertian Pertanian menurut para ahli, Van Aarsten (1953), Pertanian (*Agriculture*) adalah digunakannya kegiatan manusia untuk memperoleh hasil yang berasal dari tumbuh – tumbuhan dan atau hewan yang pada mulanya dicapai dengan jalan sengaja menyempurnakan segala kemungkinan yang telah di berikan oleh alam guna memngembangbiakan tumbuhan atau hewan tersebut.

Dari batasan tersebut jelas bahwa untuk dapat disebut sebagai pertanian perlu di penuhi beberapa persyaratan :

- a. Adanya alam beserta isinya antara lain tanah sebagai tempat kegiatan, dan tumbuhan serta hewan sebagai obyek kegiatan.
- b. Adanya kegiatan manusia dalam menyempurnakan segala suatu yang telah diberikan oleh alam atau Yang Maha Kuasa untuk kepentingan dan kelangsungan hidup manusia melalui dua golongan yaitu tumbuhan atau tanaman dan hewan atau ternak serta ikan.
- c. Ada usaha manusia untuk mendapatkan produk/hasil ekonomis yang lebih besar dari pada sebelum adanya kegiatan manusia.

Menurut Mosher (1966), pertanian adalah suatu bentuk produksi yang khas, yang di dasarkan oleh proses pertumbuhan tanaman dan hewan. Petani mengelola dan merangsang pertumbuhan tanaman dan hewan dalam suatu usaha tani, dimana kegiatan produksi merupakan bisnis, sehingga pengeluaran dan pendapatan sangat penting artinya.

Spedding (1979), pertanian dalam pandangan modern merupakan kegiatan manusia untuk manusia dan dilaksanakan guna memperoleh hasil yang menguntungkan termasuk meliputi kegiatan ekonomi dan pengelolaan di samping biologi.

Dapat ditarik kesimpulan bahwa pertanian merupakan pemanfaatan lahan atau tanah yang kosong kemudian dioleh dan menghasilkan bahan pangan bagi

manusia untuk bertahan hidup atau juga bisa menjadi kegiatan perekonomian masyarakat.

## **G. Alih Fungsi Lahan**

### **1. Pengertian Alih Fungsi Lahan**

Alih fungsi lahan juga biasa disebut dengan konversi lahan. Alih fungsi lahan atau konversi lahan merupakan kegiatan yang berkaitan tentang kegiatan di dalam sektor pertanian. Alih fungsi lahan adalah dirubahnya fungsi lahan yang telah di rencanakan baik itu sebagian maupun seluruh kawasan lahan dari fungsi semula menjadi fungsi yang lain dan biasanya di alih fungsikan ke sektor pembangunan. Alih fungsi lahan juga dapat diartikan sebagai berubahnya guna lahan awal yang telah dialih fungsikan ke guna lahan lain yang telah di rencanakan oleh pihak – pihak tertentu yang bersangkutan dengan pengalih fungsian lahan tersebut (Isa Iwan, 2004)

Alih fungsi lahan cenderung menjadi masalah (bersifat negatif) di dalam sektor pertanian, akan tetapi masih banyak lahan pertanian yang di alih fungsikan karena tekanan ekonomi pada masa – masa krisis ekonomi atau rendahnya hasil jual di bidang pertanian menyebabkan banyak petani yang menjual aset lahannya yang berupa perkebunan atau persawahan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya yang secara tidak langsung menyebabkan meningkatnya alih fungsi lahan pertanian dan makin meningkatkan penguasaan – penguasaan lahan pada pihak – pihak yang memiliki modal tinggi. Sebagai penulis menyimpulkan bahwa alih fungsi lahan adalah penyalah gunaan lahan yang berdampak negatif baik bagi manusia, alam, sosil, maupun ekonomi.

## **2. Faktor – Faktor Penyebab Terjadinya Alih Fungsi Lahan (Konversi Lahan)**

Adapun beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan pertanian menurut Isa Iwan (2004). Faktor – faktor penting yang menyebabkan alih fungsi lahan tersebut antara lain :

### a. Banyaknya kebutuhan lahan yang bersifat non-pertanian.

Lokasi sekitar kota yang dulunya masih didominasi oleh penggunaan lahan pertanian menjadi sasaran empuk bagi pengembangan jasa – jasa di bidang non pertanian terutama di bidang industri.. Mengingat lahan pertanian yang relatif masih lebih murah serta tempat yang sudah berdekatan dengan kota yang menyebabkan mudahnya menjangkau sarana dan prasarana seperti listrik, air bersih, jalan raya sekaligus dekat dengan keramaian membuat lahan pertanian menjadi rebutan para investor industri. Selain itu, terdapat keberadaan lahan terjepit yakni lahan – lahan pertanian yang tidak terlalu luas disebabkan karena daerah sekitarnya sudah beralih menjadi perumahan atau kawasan yang bersifat non pertanian atau industri, mengakibatkan petani yang memiliki lahan pertanian tersebut mengalami kesulitan untuk mendapatkan tenaga kerja, air ter-irigasi, dan sarana produksi lainnya, memaksa mereka untuk mengalih fungsikan lahan pertaniannya atau bahkan menjualnya.

### b. Peningkatan jumlah penduduk

Seiring berjalannya waktu penduduk pun semakin banyak bertambah. Pesatnya jumlah peningkatan penduduk tersebut tentunya mengakibatkan semakin banyak pula jumlah atau luas tanah yang di butuhkan. Jika dalam suatu keluarga membangun rumah di tanah yang berluaskan 2 are, dan jika keluarga itu disertai dengan 3 orang anak yang nantinya akan mandiri dan membangun rumah sendiri dengan masing – masing luas tanah per rumah sama 2 are, maka akan ada penambahan luas tanah yang di alih fungsikan menjadi bangunan. Dari kejadian tersbut secara otomatis luas lahan pertanian sedikit demi sedikit akan terkikis yang berarti kegiatan alih fungsi lahan hari demi hari akan bertambah.

c. Peningkatan taraf hidup masyarakat

Peningkatan taraf hidup juga bisa di katakana menjadi salah satu faktor pendorong (penyebab) terjadinya kegiatan alih fungsi lahan, terlihat dari permintaan lahan akibat peningkatan intensitas kegiatan masyarakat seperti pusat pebelanjaan, jalan raya, obyek wisata (tempat rekreasi), lapangan olah raga, dan tempat – tempat umum lainnya.

d. Ekonomi masyarakat

Jauh lebih rendahnya hasil pertanian karena biaya produksi yang amat tinggi sedangkan hasil yang di dihasilkan relatif rendah, yang di bandingkan dengan tingginya hasil di sektor non pertanian (industri), sewa tanah , dan tingginya harga tanah jika di jual membuat banyak petani – petani yang mengalih fungsikan lahannya ke bidang non pertanian bahkan menyewakan dan menjual lahan pertaniannya kepada

orang lain untuk kegiatan non pertanian (Industri). Selain itu karena kebutuhan keluarga lainnya seperti pendidikan, mencari pekerjaan non pertanian atau yang lainnya sering kali membuat petani tidak mempunyai pilihan lain untuk menjual sebagian lahan pertaniannya.

e. Degradasi lingkungan

Penggunaan pupuk kimia dan pestisida kimia secara berlebihan yang berdampak pada meningkatnya serangan hama tertentu akibat hilangnya predator – predator alami dari hama yang bersangkutan, pencemaran air irigasi, rusaknya sawah pinggiran pantai dan kemarau panjang yang menimbulkan kekurangan air untuk kegiatan pertanian mengakibatkan hancurnya sektor pertanian karena petani susah untuk mengembangkan kegiatan pertaniannya. Menjadi suatu faktor petani beralih pekerjaan atau mengalih fungsikan lahan – lahan pertanian yang mereka miliki.

f. Kebijakan pemerintah

Aspek regulasi yang dikeluarkan dan ditetapkan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang berkaitan dengan perubahan fungsi lahan pertanian. Kelemahan pada aspek regulasi atau peraturan itu sendiri terutama terkait dengan masalah kekuatan hukum, sanksi pelanggaran, dan akurasi objek lahan yang dilarang di konversi.

### **3. Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian**

Dalam rangka perlindungan dan pengendalian lahan pertanian secara menyeluruh dapat ditempuh melalui 3 strategi, yaitu (Isa Iwan, 2004):

a. Memperkecil peluang terjadinya konversi

Dalam memperkecil peluang terjadinya konversi lahan sawah dapat dilihat dari dua sisi, yaitu sisi penawaran dan permintaan. Dari sisi penawaran dapat berupa intensif kepada pemilik sawah yang berpotensi untuk dirubah. Dari sisi permintaan pengendalian sawah dapat ditempuh melalui :

1. mengembangkan pajak tanah yang progresif
2. meningkatkan efisiensi kebutuhan lahan untuk non pertanian sehingga tidak ada sawah yang terlantar.
3. mengembangkan prinsip hemat lahan untuk industri, perumahan, dan perdagangan misalnya pembangunan rumah susun.

b. Mengendalikan Kegiatan Konversi Lahan

1. membatasi konversi lahan sawah yang memiliki produktivitas tinggi, menyerap tenaga kerja pertanian tinggi, dan mempunyai fungsi lingkungan tinggi.
2. mengarahkan kegiatan konversi lahan pertanian untuk pembangunan kawasan industri, perdagangan, dan perumahan pada kawasan yang kurang produktif.
3. membatasi luas lahan yang dikonversi disetiap kabupaten atau kota yang mengacu pada kemampuan pengadaan pangan mandiri.
4. menetapkan kawasan pangan abadi yang tidak boleh dikonversi, dengan pemberian intensif bagi pemilik lahan dan pemerintah daerah setempat.

c. Instrumen Pengendalian Konversi Lahan

1. Instrumen yang dapat digunakan untuk perlindungan dan pengendalian lahan sawah adalah melalui instrumen yuridis dan non yuridis, yaitu:
2. Instrumen yuridis berupa peraturan perundang-undangan yang mengikat (apabila memungkinkan setingkat undang-undang) dengan ketentuan sanksi yang memadai.
3. Instrumen intensif dan disintensif bagi pemilik lahan sawah dan pemerintah daerah setempat.
4. Pengalokasian dana dekonsentrasi untuk mendorong pemerintah daerah dalam mengendalikan konversi lahan pertanian terutama sawah.
5. Instrumen RTRW dan perizinan lokasi.