

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pertumbuhan penduduk di suatu Negara menuntut pemerintahnya untuk mampu menyediakan berbagai sarana dan pemenuhan hidup rakyatnya, kewajiban pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tersebut, terutama Negara menganut paham *Welfare state*, sebagaimana halnya Indonesia. Negara dituntut untuk berperan lebih jauh dan melakukan campur tangan terhadap aspek-aspek pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyatnya, dengan adanya suatu kewajiban tersebut, maka timbulnya suatu pertanyaan, bagaimanakah pemerintah dapat mengatur dan mengelola penggunaan dan pemanfaatan sumberdaya alam, baik itu darat, laut, maupun udara yang tersedia, dengan selalu memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan tuntutan masyarakat yang berbeda-beda, sehingga akan tercapai suatu tujuan Negara yaitu menyejahterakan masyarakat.

Bagi Indonesia, keanekaragaman pemanfaatan sumberdaya alam dalam usaha memacu pertumbuhan yang mendukung pemerataan serta peningkatan pertumbuhan ekonomi, diupayakan sejalan dengan kemampuan alam Indonesia yang beraneka ragam dan kebutuhan masyarakat yang semakin beranekaragam sekali, sehingga dengan adanya kondisi tersebut memerlukan adanya campur tangan dari pihak pemerintah, oleh karena dalam pemanfaatan sumberdaya alam menyangkut hidup orang banyak.

Campur tangan pemerintah dalam urusan masyarakat tersebut sesungguhnya merupakan peran sentral, tetapi bukan berarti rakyat berpangku tangan, tanpa peran dan partisipasi sama sekali, pemerintah merupakan pemegang otoritas kebijakan public yang harus memainkan peranan penting untuk memotivasi seluruh kegiatan dan kegiatan masyarakat, melalui berbagai penyediaan fasilitas demi berkembangnya kegiatan perekonomian sebagai lahan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan sendiri.¹

Wilayah Negara Indonesia terdiri dari wilayah nasional sebagai suatu kesatuan wilayah propinsi dan wilayah kabupaten/kota yang masing-masing merupakan sub system ruang menurut batasan administrasi. Dapat digambarkan bahwa dalam sub system tersebut terdapat sumber daya manusia dengan berbagai macam kegiatan pemanfaat sumber daya alam dengan sumber daya buatan, dengan tingkat pemanfaatan ruang yang berbeda-beda.

Secara makro, kegiatan pembangunan ekonomi meliputi berbagai aktifitas, pembangunan, mulai dari pembangunan sector perumahan, industry, transportasi, perdagangan dan lain-lain, Aktifitas pembangunan diatas tentu saja memerlukan lahan dan ruang sebagai tempat untuk menampung kegiatan dimaksud, ini berarti berhubungan erat dengan masalah lingkungan tempat aktifitas pembangunan tersebut berlangsung, penggunaan lahan oleh setiap aktifitas pembangunan setikitnya akan mengubah rona lingkungan awal menjadi rona lingkungan baru, sehingga terjadi perubahan kesinambungan lingkungan yang kalau tidak dilakukan penggarapan secara cermat dan bijaksana akan terjadi kemerosotan

¹ Supardi, *Lingkungan hidup dan pelestariannya*, Alumni, Bandung, 1985, hal 63

kualitas lingkungan, merusak dan bahkan memusnakan kehidupan habitat tertentu dalam ekosistem bersangkutan.

Melihat kondisi tersebut pembangunan di Indonesia khususnya di beberapa wilayah tertentu, harus memiliki suatu perencanaan atau konsep tata ruang yang dulu sering disebut dengan *master plan*, dimana konsep tersebut sebagai arahan dan pedoman dalam melaksanakan pembangunan, sehingga masalah-masalah yang akan timbul yang diakibatkan dari hasil pembangunan akan dapat diminimalisir. Namun demikian, konsep tata ruang sebagai pedoman dan arahan yang ditetapkan, apabila kita lihat hasil pembangunan kota-kota yang memiliki rencana dapat dikatakan hampir sama saja dengan pembangunan kota-kota tanpa rencana, sehingga dapat menimbulkan kesan atau rencana kota hasilnya sama saja.

Masalah tata ruang, baik dalam tata lingkup makro maupun mikro, kini semakin mendapatkan perhatian yang cukup serius. Adalah suatu fakta bahwa jumlah penduduk serta kebutuhan yang semakin meningkat, baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Demikian juga teknologi yang semakin maju yang diarahkan sebagai usaha bagi penyedia sarana dalam pemenuhan kebutuhan manusia yang kian meningkat namun pihak lain, disadari atau tidak, bahwa pada dasarnya ruang atau lahan yang tersedia tetap masih sediakala.

Selain keterbatasan lahan, permasalahan tata ruang semakin rumit, karena kondisi perekonomian Indonesia pada saat ini semakin hari semakin pesat. Dan kondisi tersebut perlu diwaspadai, terutama yang berkaitan dengan para pelaku kegiatan bisnis dalam penggunaan dan pemanfaatan ruang yang kian besar. Pengelolaan tata ruang menjadi bertambah penting manakala tekanan terhadap

penggunaan ruang semakin besar dikarenakan selain kondisi perekonomian yang pesat juga diakibatkan oleh pertumbuhan penduduk kawasan perumahan dan pemukiman.

Permasalahan ini akan menjadi permasalahan hukum yang sangat mendasar karena pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang mnghendaki kita untuk menggunakan dan memanfaatkan bumi,air dan kekayaan alam yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Oleh karena itu wilayah kesatuan Republik Indonesia harus dapat dimanfaatkan serta didayagunakan secara efektif dengan memperhatikan nilai-nilai konsepsi dasar manusia, masyarakat, serta ekosistem yang terdaapt di Indonesia. Selain itu juga permasalahan lainnya yang timbul yaitu pada system pemerintahan Indonesia, dimana saat ini terjadi perubahan dengan terdistribusinya kewenangan pemerintah pusat ke daerah dalam berbagai kegiatan pembangunan, dimana daerah diberi keleluasan untuk mengelola dan memanfaatkan sumberdaya yang dimilikinya. Akan tetapi apabila ditinjau dari aspek hukum tata ruang terdapat potensi timbulnya konflik antar daerah, terutama dalam pemanfaatan lahan diperbatasan, yang pada umumnya terdapat bentang alam yang tidak terpisahkan.

Untuk memahami permasalahan tersebut tidak keluar dari kerangka UUD 1945, maka perlu kiranya kita kembali kepada pemikiran yang fundamental mengenai tujuan Negara Republik Indonesia yang terdapat didalam pembukaan UUD 1945, yang berbunyi²;

“Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan

² Juniarso ridwan, Hukum Tata Ruang, Nuansa, Bandung, 2008 hal 22

kehidupan bangsa, dan ikut serta dalam melaksanakan ketertiban dunia...;

Dalam mewujudkan tujuan negara, khususnya untuk terciptanya suatu kesejahteraan dan mencerdaskan kehidupan bangsa berarti harus dapat melaksanakan pembangunan dengan mengarahkan kepada substansi yang akan dituju secara terpadu dan berdasarkan suatu perencanaan yang cermat. Selain itu juga dalam melaksanakan suatu perencanaan harus tetap berada pada kerangka peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan mengedepankan keserasian diantara daerah dan tetap berada pada kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah merupakan salah satu pembahasan yang banyak diperbincangkan oleh berbagai kalangan, otonomi daerah juga merupakan satu terobosan dan titik terang bagi daerah untuk melakukan suatu perubahan atau perbaikan. Dengan diberlakukan atau diterapkan otonomi daerah di masing-masing daerah baik pemprop, pemkab, maupun pemkot yang di tandai dengan adanya UU No. 22 tahun 1999 yang mengatur tentang pemerintahan daerah ditetapkan bahwa wilayah Negara Republik Indonesia di bagi dalam daerah provinsi, daerah Kabupaten dan daerah kota yang bersifat otonom, serta UU No. 32 tahun 2004 yang secara sempurna menyatakan bahwa kewenangan daerah melaksanakan secara utuh menangani daerahnya masing-masing sesuai dengan peluang dan keadaan daerah sendiri meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pengendalian sesuai dengan kepentingan masyarakat dan potensi setiap daerah.

Oleh karena itu, maka di era otonomi daerah ini akan menjadi momentum yang sangat tepat apabila upaya perencanaan dan rekrutmen sumber daya manusia daerah menjadi pilihan skala prioritas, adanya peraturan daerah yang dibuat oleh pemerintah Provinsi Jawa Barat yaitu Perda No. 2 Tahun 2003 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) terutama pengelolaan kawasan lindung serta menguraikan adanya otonomi daerah yang menyatakan bahwa setiap daerah kabupaten/kota yang terletak di provinsi Jawa Barat harus mempunyai perda tentang Rencana Tata Ruang Wilayah. Sehingga Kabupaten Cirebon mengeluarkan perda No 4 tahun 2005 serta pasal-pasal yang menyatakan bahwa Bidang Tata Ruang dan Pertanahan diatur sedemikian rupa meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pengendalian.

Berikut diuraikan sekilas perkembangan peraturan yang berkenaan dengan penataan ruang, khususnya untuk perencanaan ruang Wilayah kota dan Kabupaten yang telah diterbitkan oleh Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pekerjaan Umum:

1. Surat edaran Mendagri No. 18/3/8 Tahun 1970 tentang perencanaan Pengembangan kota untuk ibu kota kabupaten yang mengacu pada SVO (*Standingvorming Ordonantie*) atau Ordonansi pembentukan kota.
2. Peraturan Mendagri No.4 Tahun 1980 tentang penyusunan rencana kota yang menyeluruh, dan disertai dengan peraturan-peraturan lainnya sebagai ketentuan umum pelaksanaan.
3. SKB Mendagri dan MPU No. 650-1595 dan No.503/KPTS/1985 tentang tugas-tugas dan tanggung jawab perencanaan kota yang menyerahkan urusan

administrasi Depdagri dan urusan teknis ke Dept PU, serta menyeragaman jenis dan spesifikasi kota.

4. Kepmen PU No. 640/KPTS/1986 tentang perencanaan tata ruang kota.
5. Permendagri No. 7 tahun 1987 tentang pedoman penyusunan rencana tata kota yang mengatur aspek administrasi perencanaan kota.
6. Kepmendagri No.7 tahun 1986 tentang penetapan batas-satas wilayah kota di seluruh Indonesia.
7. Imendagri No. 14 tahun 1988 penataan ruang terbuka hijau dan wilayah perkotaan.

Setelah melalui proses yang panjang, akhirnya Indonesia menyusun Undang-undang No. 24 Tahun 1992 tentang penataan ruang, akhirnya undang-undang tersebut disahkan dan berlaku. Namun seiring dengan adanya perubahan terhadap paradigm pemerintahan daerah, yaitu dengan diberlakukannya konsep otonomi daerah, maka ketentuan mengenai ruang mengalami perubahan yang ditandai dengan digantikan ketentuan Undang-undang No. 24 Tahun 1992 menjadi Undang-undang No. 26 Tahun 2000 tentang penataan ruang dan berlaku sampai saat ini. Undang-undang No. 26 Tahun 2007 ini dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan definisi dan tumpang tindihnya pengawasan pemanfaatan sumber daya alam dan tumpang tindihnya pengawasan pemanfaatan sumber daya alam dan ruang berserta isinya. Sejalan dengan itu telah terbit peraturan menteri dalam negeri No. 1 tahun 2007 tentang penataan ruang terbuka hijau kawasan perkotaan.

Isu dan masalah perkotaan di Negara-negara berkembang pada umumnya dan di Indonesia pada khususnya sangat kompleks dibandingkan dengan yang terjadi di Negara-negara industry maju. Masalah ekonomi berkaitan erat dengan masalah social dan politik, pemenuhan kebutuhan perumahan atau peremajaan lingkungan berkaitan dengan ketersediaan lahan, sedangkan ketersediaan sangat tergantung kepada distribusi lahan dikota yang sangat timpang dan tidak memihak kepada golongan masyarakat menengah kebawah. Perencanaan wilayah sebagai disiplin ilmu sebenarnya lebih banyak dikaji oleh ilmu arsitektur khususnya yang membahas tentang perencanaan ruang dan kawasan, sejak terjadinya revolusi industry sekitar abad 16 sehingga munculnya kesadaran para pengambil keputusan pada waktu itu untuk mengadakan penataan kawasan industry yang semrawut sebagai akibat pertumbuhan industry yang pesat dan derasny arus urbanisasi, sebagai suatu disiplin ilmu perencanaan wilayah merupakan disiplin yang lebih banyak merupakan campuran antara teori dan praktek dengan kecenderungan yang lebih kuat kepada praktek atau aksi, Sedangkan sebagai sebuah profesi sebagaimana yang dikatakan Klegon mempunyai dua aspek penting³. *Pertama*, dinamika internal yang merupakan usaha praktisi untuk meningkatkan status social mendefinisikan pelayanan yang mereka anggap dapat diberikan secara sempurna dan mencapai otonomi dan pengaruh, *kedua*, dinamika eksternal yang menyangkut organisasi professional dalam mengatur atau mempengaruhi lembaga lain dan pengaturan kekuasaan.

³ Klegon, dalam Achmad Nurmandi, hal 218

Kabupaten Cirebon merupakan suatu daerah yang terletak di Provinsi Jawa Barat yang merupakan daerah yang padat akan lalu lintas karena dikenal sebagai jalan pantai utara yang menghubungkan kota-kota besar yang berada di Indonesia, dari segi geografis dan kesejarahan Cirebon memiliki potensi besar untuk menjadi kota metropolitan dengan memiliki:

1. Pelabuhan terdiri dari tiga dermaga untuk kapal-kapal angkut dan perahu navigasi. Panjang rata-rata dermaga sekitar 1.000 meter dengan kedalaman 3-6 meter⁴, karenanya Cirebon menjadi pelabuhan strategis untuk perdagangan diseluruh Indonesia.
2. Industri , Cirebon juga dikelilingi sejumlah pabrik besar seperti pabrik semen, gula, Kilang bahan bakar minyak Balongan, Pabrik Rokok BAT, dan lain-lain. Pertamina, sebuah badan usaha milik negara yang besar, menjadikan Cirebon sebagai Kantor Pusat Usaha Hulu di seluruh Jawa. Di Balongan, Indramayu, Pertamina telah membangun instalasi pengilangan berkapasitas besar.
3. Perdagangan, Aktivitas perdagangan di daerah Cirebon tidak hanya terbatas melayani kota-kota Jawa seperti Indramayu, Jakarta, Semarang, Tegal, atau kepulauan Indonesia lainnya tetapi telah mencakup perdagangan keseluruhan dunia.
4. Budaya/Pariwisata, Dengan aspek sejarahnya yang kaya, Cirebon juga potensial menjadi Kota budaya dan pariwisata. Pengembangan ke arah itu tidak dapat dipisahkan dari obyek wisata yang khas dan tidak dimiliki oleh wilayah lain, yaitu Keraton Kasepuhan, Kanoman, Kacirebonan, dan

⁴ <http://www2.kompas.com/images2/iklan/newsstand120x120.swf>

Keprabonan. Keberadaan kraton-kraton menimbulkan daya tarik yang kuat terhadap para wisatawan.

5. Pusat Industri Kecil dan Menengah Cirebon adalah salah satu kiblat industri kecil dan menengah, khususnya kriya (handicraft) seperti produk rotan dan batik. Daerah Tegalwangi adalah sentral industri rotan dan penghasil “manusia rotan”. Batik Cirebon yang meriah dapat dikembangkan sejajar dengan Batik Malaysia. Kerajinan yang merupakan keunggulan daerah ini harus terus dipertahankan

Fungsi-fungsi tadi akan makin berkembang selaras dengan kenyataan bahwa Cirebon juga menjadi simpul transportasi yang penting di Jawa. PT Kereta Api Indonesia dan terminal bus yang memberikan layanan angkutan, yang menunjukkan makin pentingnya peran Cirebon. Sementara itu, Cirebon juga mempunyai akses jalan tol dari Cikampek (Jakarta) yang memperingkas jarak tempuh. Cirebon akan makin besar kemampuannya melayani Jakarta, ibukota negara, terlebih jika bisa mengembangkan pelabuhan besar. Rencana jalan tol sudah selesai digarap dan persiapan ke arah tersebut sedang digarap. Demikian juga rencana pembangunan tol Jatinangor-Dawuan yang akan menghubungkan Bandung dengan Cirebon tanpa lewat Cikampek. Dalam rencana lain,

Pemerintah Provinsi Jawa Barat kini tengah menggodok rencana pengembangan bandara internasional yang terletak di Majalengka barat Cirebon. Apabila berhasil diwujudkan maka dampaknya sangat besar bagi Cirebon. Kota ini tidak hanya akan menjadi gerbang di tingkat nasional, tapi juga internasional. Pelabuhan dan bandara akan mendorong pertumbuhan Cirebon secara

ekonomi. Namun, pengembangan peran Cirebon dan daerah-daerah sekelilingnya ini tidak dapat dipahami dan dilakukan hanya dengan mengubah prasarana (*infrastruktur*) fisik saja melainkan harus dengan mengubah dan mengembangkan seluruh modalitas yang ada. Pengembangan kota baru biasa dikaitkan dengan upaya menampung limpahan (*spill over*) perkembangan kota utama yang sudah tidak memadai. Sebut saja Kebayoran Baru, Serpong, Cikarang, dan lain-lain. Kalau cara pikir tersebut dijalankan untuk Cirebon, artinya hanya sekedar merespons perkembangan yang ada, maka pembangunan kota baru di kawasan tersebut bisa menjadi kemustahilan dan kemubadziran. Pengembangan kota mandiri juga masih dalam batas melengkapi pemukiman dengan fasilitas pendukung, namun belum dalam kerangka mensinergikan potensi lokal yang ada sehingga mampu mendorong pertumbuhan lebih jauh.

Sebagaimana dilihat dari jumlah dan jenis fasilitas social yang tersedia diatas maka sifat atau karakteristik dan masalah kompleks yang dihadapi oleh pemerintah di wilayah perkotaan sangat berbeda dengan pemerintah di daerah nonperkotaan, yang dimaksud dengan masalah kompleks adalah masalah yang saling bergantung, subyektif, buatan dan dinamis⁵, Memasuki tahun ke empat implementasi rencana tata ruang wilayah masih banyak ditemukan pemmasalahan dan kendala pembangunan terutama dalam kerangka pembangunan wilayah, permasalahan umum yang masih ditemukan antara lain⁶: 1). Sistem pembangunan yang masih sentralistik dan sektoral, 2). Lemahnya keterpaduan program yang berbeda sumber pendanaannya, 3). Belum efektifnya pemanfaatan

⁵ Achmad nurmandi, *Manajemen Perkotaan*, 2006, Sinergi Publishing, Yogyakarta hal 43

⁶ Radar Cirebon edisi 2 Agustus 2009.

rencana tata ruang sebagai alat keterpaduan pembangunan wilayah, 4). Pengelolaan pembangunan di daerah belum optimal dan menunjang upaya pengembangan wilayah⁷. Menghadapi masalah ini, pemerintah kota maupun pemerintah daerah dituntut untuk selalu berinisiatif untuk merespon perubahan social tersebut, oleh karena itu secara singkat masalah institusi pengelolaan perkotaan yang semakin kompleks dan rumit seiring semakin membesarnya wilayah serta sehingga melibatkan lebih dari satu unit administrasi.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut.

1. Bagaimana Implementasi kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Cirebon 2005-2009?
2. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi Implementasi kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Cirebon 2005-2009?

C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

⁷ Pikiran rakyat edisi Oktober 2009.

1. Tujuan Penelitian

- a. Menjelaskan Implementasi kebijakan Tata Ruang Wilayah Kabupaten Cirebon.
- b. Untuk Mengetahui Pelaksanaan Rencana Tata Ruang Wilayah kabupaten Cirebon.

2. Manfaat Penelitian

- a. Menambah pengetahuan bagi penulis baik yang bersifat teoritis maupun praktis.
 - b. Hasil Penelitian ini menambah literature dalam ilmu pemerintahan Karena Proses perencanaan tata ruang wilayah yang melaksanakan merupakan dinas yang berkaitan dengan pemerintahan.
3. Hasil penelitian ini memberi masukan kepada para pembuat kebijakan tentang perencanaan Tata ruang wilayah.

D. Kerangka Dasar Teori

Teori merupakan uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan antara variable berdasarkan konsep dan definisi tertentu, dan juga teori merupakan serangkaian asumsi, konsep, abstrak, definisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena alami yang menjadi pusat perhatian.⁸

1. Implementasi kebijakan public

a. Pengertian Implementasi

⁸ Sofian Efendi dan Masri Singaribun, *Metode Penelitian Survei*, LP3ESD, Jakarta, 1989, hal 37

Menurut Nakamura dan Smallwod pertanyaan pokok yang harus dijawab oleh study implementasi adalah mengapa suatu kebijakan atau program mengalami kegagalan⁹. Sedangkan menurut Mc Clintock keberhasilan implementasi belum menjadi lahan study karena jumlahnya relative terbatas, baik untuk Negara berkembang maupun negara-negara kapitalis maju. Kedua pendapat itu menunjukkan bahwa study implementasi sebenarnya lebih focuskan pada pencarian akar masalah mengapa sebuah kebijakan gagal atau tidak efektif diimplementasikan¹⁰.

Implementasi merupakan tahapan yang menghubungkan antara rencana dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, Implementasi merupakan proses penerjemah pernyataan kebijakan (*policy statement*) ke dalam aksi kebijakan (*policy action*). Sedangkan Ripley¹¹ mengartikan implementasi sebagai proses yang terjadi setelah sebuah produk hukum dikeluarkan yang memberikan otoritas terhadap suatu kebijakan program atau output tertentu. Dengan demikian implementasi merujuk pada serangkaian aktifitas yang dijalankan oleh pemerintah yang mengikuti arahan tertentu tentang tujuan dan hasil yang diharapkan. Implementasi meliputi tindakan-tindakan dan non tindakan oleh berbagai actor, terutama birokrasi yang sengaja didesain untuk menghasilkan efek tertentu demi tercapainya tujuan.

⁹ Sabatier, Paul A, and Daniel Mazmanian, *Top down and Bottom Up Approaches to Implementation Research, in journal of public Policy*, 1986 hal 29

¹⁰ Goggin, Malcolm L, et al, *Implementation theory and practice: Toward a Third Generation*, Scoot, Foresman, Brown Higher Education, Glenview Illinois, 1991 hal 36

¹¹ Ripley, Randall B, *political analysis in political sciences*, Chicago: Nelson Hill 1985 hal 30

Goggin dengan menggunakan pendekatan komunikasi, melihat implementasi adalah suatu proses serangkaian keputusan dan tindakan Negara yang diarahkan untuk menjalankan suatu mandat yang telah ditetapkan. Implementasi sering disejajarkan dengan ketaatan (*compliance*) Negara, atau suatu pemenuhan tuntutan prosedur hukum sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan, Implisit dalam pernyataan tersebut adalah tidak adanya modifikasi atau perubahan terhadap suatu keputusan kebijakan yang justru bertentangan dengan maksud para kebijakan¹².

Grindle menyatakan bahwa implementasi merupakan upaya menerjemahkan kebijakan public yang merupakan pernyataan luas tentang maksud, tujuan dan cara mencapai tujuan ke dalam berbagai program aksi untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakn. Dengan demikian, implementasi berhubungan dengan penciptaan “ *policy delivery system* “ yang menghubungkan tujuan kebijakan dengan output atau outcomes tertentu¹³.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, maka implementasi pertama, merupakan proses perakitan berbagai elemen yang membutuhkan untuk menghasilkan outcome pragmatik tertentu. Kedua, proses melakukan sejumlah permainan yang saling berhubungan, dengan mana elemen-elemen tertentu terdiri suatu program dipertahankan atau disalurkan kepada proses formulasi suatu program.

¹² Goggin, *op cit* hal 34

¹³ Grindle, MerileeS, *Politics and policy Implementation in the Third World*, New Jersey: Princeton University Press, 1980 hal 6

b. Kompleksitas Proses Implementasi

Proses Implementasi biasanya terdiri atas serangkaian aktifitas penting yang sangat kompleks. *Pertama*, Implementasi berkaitan dengan akumulasi dan akuisisi sumberdaya yang dibutuhkan untuk menggerakkan suatu program. Sumberdaya tersebut meliputi personil, perlengkapan, material dan uang atau anggaran. *Kedua*, intepretasi dan perencanaan, lembaga yang dipercayakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan kedalam arahan-arahan, peraturan serta desain dan rencana program yang rill. *Ketiga*, Organisasi kegiatan. Lembaga pelaksana yang diberi otoritas sebagai implementator kebijakan harus mengatur perencanaan dan aktifitasnya dengan membentuk unit-unit pelaksana serta rincian kegiatan sesuai dengan beban kerjanya. *Keempat*, penentuan sasaran kebijakan, yaitu siapa-siapa yang akan mendapatkan keuntungan atau pelayanan dari kebijakan tersebut dan siapa saja yang tidak termasuk dalam lingkup target kebijakan.

c. Pendekatan Dalam study Implementasi

Menurut Ripley terdapat dua pendekatan utama dalam study Implementasi, yaitu¹⁴:

Pertama, pendekatan kepatuhan atau compliance, adalah sejauh mana implementor kebijakan tunduk dibawah prosedur, jadwal dan batasan-batasan yang telah ditetapkan. Pendekatan ini hanya membandingkan antara apa yang seharusnya (*dassollen*) dan apa yang senyatanya terjadi (*das sein*) dalam proses

¹⁴ Ripley, *op cit* hal 55

implementasi kebijakan dengan mendasarkan pada arahan resmi atau dokumen kebijakan. Pendekatan compliance paling tidak mengandung kekurangan yaitu: (1) kurang diperhatikannya factor-faktor non birokratis yang justru sangat berpengaruh dalam proses implementasi. (2). Adanya program-program yang tidak disusun dengan baik (*maldesigned*).

Kedua, pendekatan induktif empiris yang melihat realitas implementasi sebagaimana adanya. Ia berasumsi bahwa terdapat banyak factor yang dapat dan telah mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut sering berada diluar control administrative seperti pengaruh kelompok kepentingan dan kelompok penekan, tekanan internasional, gejala alam dan sebagainya. Pendekatan ini berusaha menjawab pertanyaan-pertanyaan seperti apa yang telah dicapai, apa yang telah terjadi dan sebagainya. Karena, pendekatan ini juga dikenal sebagai pendekatan “what’s happening?”. Ia berusaha mengungkap harapan atau keinginan berbagai factor walaupun belum terdapat model yang tepat untuk mengukurnya.

Sedangkan menurut Sabiter dan Mazmanian (1986:9) bahwa study implementasi dapat ditinjau dari perspektif administrasi Negara dan perspektif ilmu politik. *Pertama*, Perspektif administrasi Negara, melihat implementasi kebijakan hanya sebagai pelaksana kebijakan secara tepat dan efisien. *Kedua*, perspektif ilmu politik memberi perhatian terhadap pentingnya input dari luar area administrasi, seperti ketentuan kebijakan administrasi dan legislative yang baru, perubahan-perubahan preferensi public, inovasi teknologi, dan sebagainya. Menurutnya pertanyaan pokok dalam analisis implementasi adalah sejauh mana

terdapat konsisten antara output kebijakan dari agensi administrative dan hasil-hasil lanjutanya (*subsequent outputs*) dari keputusan-keputusan ini dengan tujuan awal suatu kebijakan.

Selain pendekatan-pendekatan diatas, ada juga penulis yang membedakan pendekatan *top down* dan *bottom-up* serta pendekatan backward mapping dan forward mapping, sedangkan dalam penelitian ini, pendekatan yang akan dipakai adalah pendekatan ilmu politik atau *What's happening*. Pendekatan ini dinilai cocok dengan relitas Indonesia dimana terjadi banya kegagalan karena campur tangan berbagai factor diluar desain awal Implementasi.

d. Determinan Implementasi Kebijakan

Yang dimaksud dengan factor-faktor penentu adalah segala aspek yang sangat berpengaruh, dan karenanya menentukan kinerja implementasi. Aspek-aspek tersebut tersebut perlu diidentifikasi secara teoritis sehingga nantinya dapat diperoleh gambaran yang jelas mengenai penyebab tinggi atau rendahnya kinerja Implementasi suatu kebijakan.

Para ahli kebijakan public menganalisa dan membuat kategoris tentang determinan implementasi kebijakan public, hal tersut terlihat pada uraian berikut ini:

1. Marilee S. Grindle (konteks dan isi kebijakan)

Menurut Grindle bahwa Implementasi ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya (*policy content* dan *policy context*). Isi kebijakan

meliputi beberapa factor : 1) Kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan, 2) jenis manfaat yang akan dihasilkan, 3) derajat perubahan yang akan diupayakan, 4) Kedudukan pembuat kebijakan, 5) implementor pelaksana program, 6) sumber daya yang dikerahkan. Sedangkan konteks kebijakan (*policy konteks*), meliputi a) kekuasaan kepentingan dan strategi para actor yang terlibat, b) karekteristik rezim dan institusi, c) ketaatan dan tingkat daya tanggap¹⁵.

2. Malcolm L. Goggin (model Komunikasi)

Goggin menyatakan bahwa keberhasilan implementasi pada dasarnya ditentukan oleh kejelasan pesan yang disampaikan para pembuat kebijakan kepada para pelaksana. Dengan menganalogikan kebijakan sebagai pesan, ia berpendapat bahwa derajat implementabilitas suatu kebijakan pada dasarnya ditentukan oleh 3 faktor yaitu Isi, pesan dan bentuk dari pesan itu sendiri, serta reputasi komunikatornya yaitu para pembuat kebijakan¹⁶.

Isi kebijakan merupakan kombinasi dari sumber daya dan kredibilitas kebijakan sebagai solusi atas sebuah persoalan public, bentuk pesan atau bentuk kebijakan terdiri dari kejelasan kebijakan yang diformulasikan adanya frekuensi pengulangan yang terus menerus serta diterimanya pesan tersebut oleh para pelaksana dilapangan. Reputasi komunikator, siapa yang menyampaikan pesan atau membuat suatu kebijakan, reputasi tersebut ditentukan oleh legitimasi yang dimiliki oleh seorang pembuat kebijakan.

¹⁵ Wibawa, Samodra dkk, *Evaluasi kebijakan public*, Raja Grafindo Persada, Jakarta 1997, hal 22

¹⁶ Tangkilisan, Hessel Nogis, *Implementasi kebijakan public Transformasi pikiran Geoge Edwars*, Yogyakarta Lukman office 2003 hal 22

3. Paul Sabatier dan Daniel Mazmanian

Menurut Sabatier dan Mazmanian bahwa kinerja implementasi ditentukan oleh beberapa factor, seperti 1) kejelasan konsisten tujuan, 2) adanya dukungan teori kausal yang memadai, 3) adanya proses implementasi yang disusun secara legal untuk menegakan kepatuhan agen pelaksana dan kelompok target, 4) kehadiran agen pelaksana yang terampil dan memiliki komitmen yang tinggi, 5) adanya dukungan dari kelompok-kelompok kepentingan dan seseorang “fixer”, dan 6) tidak adanya perubahan kondisi sosio ekonomi drastis yang dapat mengurangi dukungan politik dan mengganggu teori kausal¹⁷.

Berdasarkan uraian diatas terdapat 3 hal yang penulis simpulkan. *Pertama*, implementasi kebijakan lebih merupakan proses politik dari pada sebagai proses teknik murni. *Kedua*, kinerja implementasi suatu kebijakan pada dasarnya merupakan hasil interaksi berbagai factor yang dikenal sebagai factor-faktor penentu, baik itu didalam maupun diluar struktur kebijakan. *Ketiga*, mengingat implementasi kebijakan merupakan proses yang kompleks, maka kinerja implementasi kebijakan tidak hanya diukur dari output yang dihasilkan dari interaksi berbagai factor tersebut tetapi juga proses menghasilkan output tersebut.

2. Konsep Tata ruang wilayah meliputi:

a. Ruang

¹⁷ Sabier paul, and Daniel Mazmanian, *Top Down and Bottom up Aproaches to Implementation Research*, In jurnal of Publik Polcy, 1986 hal 10

Pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang, yang dimaksud dengan tata ruang adalah:

“Wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang didalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan mahluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsunagn hidupnya.”

Sedangkan menurut D.A. Tisnaamidjaja, yang dimaksud dengan penertian ruang adalah adalah wujud fisik wilayah dalam dimensi geografis dan geometris yang merupakan wadah bagi manusia dalam melaksanakan kehidupannya dalam suatu kualitas hidup yang layak.¹⁸

Ruang sebagi salah satu tempat untuk melangsungkan kehidupan manusia, juga seagai sumber daya alam merupaka salah satu karunia tuhan kepada bangsa Indonesia. Dengan demikian ruang ruang wilayah Indonesia merupakan suatu aset yang harus dimanfaatkan oleh masyarakat dan bangsa Indonesia secara terkoordinasi, terpadu dan seefektif mungkin dengan memperhatikan factor-fator lain seperti ekonomi, social, budaya, hankam, serta kelestarian lingkungan hidup untuk mendorong terciptanya pembangunan nasional yang serasi dan seimbang.

Selanjutnya, dalam keputusan menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah No. 327/KPTS/2002 tentang penerapan enam pedoman Bidang penataan ruang, yang dimaksud dengan tata ruang adalah:

¹⁸ D.A Tisnaamidjaja, dalam Juniarso ridwan, nuansa, bandung, 2008, hal 23

“Wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, ruang udara sebagai satu kesatuan wilayah tempat dan makhluk hidup lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.”

Seperti yang telah diuraikan dalam pasal 1 Undang-undang No. 26 Tahun 2007, yang menyatakan bahwa ruang terbagi ke dalam beberapa kategori, yang diantaranya adalah:

- 1). Ruang Daratan adalah ruang yang terletak diatas dan dibawah permukaan daratan, termasuk permukaan perairan darat dan sisi darat dari garis laut terendah.
- 2). Ruang Lautan adalah ruang yang terletak di atas dan dibawah permukaan laut dimulai dari sisi laut dari sisi garis terendah termasuk dasar laut dan bagian bumi dibawahnya, dimana Negara Indonesia memiliki hak yuridiksinya.
- 3). Ruang Udara Adalah ruang yang terletak diatas ruang daratan dan atau ruang lautan sekitar wilayah Negara dan melekat pada bumi, dimana Negara Indonesia memiliki hak Yuridiksinya.

b. Tata Ruang

Pasal 1 angka 2 Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang, menjelaskan yang dimaksud dengan tata ruang adalah “ Wujud structural ruang dan pola ruang”.

Adapun yang dimaksud dengan wujud structural pemanfaatan ruang adalah susunan unsur-unsur pembentuk rona lingkungan alam, lingkungan social, lingkungan buatan yang secara hirarkis berhubungan satu dengan yang lainnya.

Sedang yang dimaksud dengan pola pemanfaatan ruang meliputi pola lokasi, sebaran pemukiman, tempat kerja, industry, pertanian, serta pola penggunaan tanah perkotaan dan pedesaan, dimana tata ruang tersebut adalah tata ruang yang direncanakan, sedangkan tata ruang yang tidak direncanakan adalah tata ruang yang terbentuk secara alami, seperti aliran sungai, gua, gunung dan lain-lain.

Selanjutnya masih dalam peraturan tersebut, yaitu pasal 1 angka 5 yang dimaksud dengan penataan ruang adalah “Suatu system proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang”.

c. Rencana Tata Ruang

Perencanaan atau planning merupakan suatu proses, sedangkan hasilnya berupa “rencana” (plan), dapat dipandang sebagai suatu bagian dari setiap kegiatan yang lebih sekedar reflex yang berdasarkan perasaan semata. Tetapi yang penting, perencanaan merupakan suatu komponen yang penting dalam setiap keputusan social, setiap unit keluarga, kelompok, masyarakat, maupun pemerintah terlibat dalam perencanaan pada saat membuat keputusan atau kebijaksanaan untuk mengubah sesuatu dalam dirinya atau lingkungannya.

Perencanaan adalah suatu bentuk kebijaksanaan, sehingga dapat dikatakan bahwa perencanaan adalah sebuah *species* dari *genus* kebijaksanaan. Masalah perencanaan berkaitan dengan perihal dengan pengambilan keputusan serta pelaksanaannya. perencanaan dapat dikatakan pula sebagai pemecahan masalah secara saling terkait serta berpedoman kepada masa depan.

Saul M. Katz, mengemukakan alasan atau dasar dari diadakan suatu perencanaan adalah¹⁹:

- 1). Dengan adanya suatu perencanaan diharapkan terdapat suatu pengarahan kegiatan, adanya pedoman bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang ditujukan kepada pencapaian suatu perkiraan.
- 2). Dengan perencanaan diharapkan terdapat suatu perkiraan terhadap hal-hal dalam masa pelaksanaan yang akan dilalui. Perkiraan tidak hanya dilakukan mengenai potensi-potensi dan prospek-prospek perkembangan, tetapi juga mengenai hambatan-hambatan dan risiko-risiko yang mungkin dihadapi, dengan perencanaan mengusahakan agar ketidakpastian dapat dibatasi sedikit mungkin.
- 3). Perencanaan memberikan kesempatan untuk memilih berbagai alternative tentang cara atau kesempatan untuk memilih kombinasi dengan terbaik.
- 4). Dengan perencanaan dilakukan penyusunan skala prioritas, memilih urutan-urutan dari segi pentingnya suatu tujuan, sasaran maupun kegiatan usahanya.
- 5). Dengan adanya rencana, maka akan ada suatu alat pengukur atau standar untuk mengadakan pengawasan atau evaluasi.

Dalam kamus tata ruang dikemukakan yang dimaksud dengan rencana tata ruang adalah “rekayasa atau metode pengaturan perkembangan tata ruang dikemudian hari”.

¹⁹ Asep Warlan Yusuf, *Pranata pembangunan*, Universitas parahyangan, Bandung, 1997, hal 34

Selanjutnya, dalam keputusan Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah No. 327/KPTS/2002 tentang penerapan enam pedoman Bidang Penataan Ruang yang dimaksud dengan Rencana Tata Ruang adalah “Hasil perencanaan struktur dan pola pemanfaatan ruang”.

Adapun yang dimaksud dengan struktur pemanfaatan ruang adalah susunan unsur-unsur pembentukan lingkungan secara hirarkis dan saling berhubungan dengan satu sama lainnya.

Maksud diadakannya perencanaan tata ruang adalah untuk menyerasikan berbagai kegiatan sector pembangunan, sehingga dalam pemanfaatan lahan dan tata ruang dapat dilakukan secara optimal, efisien dan serasi. Sedangkan tujuan diadakan adanya suatu perencanaan tata ruang adalah untuk mengarahkan struktur dan lokasi beserta hubungan fungsionalnya yang serasi dan seimbang dalam rangka pemanfaatan sumber daya manusia, sehingga tercapai hasil pembangunan yang optimal dan efisien bagi peningkatan kualitas manusia dan kualitas lingkungan hidup secara berkelanjutan.

d. Kawasan Pedesaan

Yang dimaksud kawasan pedesaan dalam konsep penataan ruang adalah kawasan yang memiliki kegiatan utama pertanian termasuk pengelolaan sumber

daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat pemukiman pedesaan, pelayanan jasa pemerintah, pelayanan social, dan kegiatan ekonomi.

e. Kawasan Perkotaan

Yang dimaksud dengan kawasan perkotaan dalam konsep penataan ruang adalah kawasan yang memiliki kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa, pemerintahan, pelayanan social, dan kegiatan ekonomi.

f. Kawasan Lindung

Yang dimaksud dengan kawasan lindung dalam konsep penataan ruang adalah kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya alam buatan.

g. Kawasan Budi Daya

Yang dimaksud dengan kawasan budidaya dalam konsep penataan ruang adalah kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi atau potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan

h. Dasar Hukum Tata Ruang

Mochtar Koesoemaatmadja mengonstatir bahwa tujuan pokok penerapan hukum apabila hendak direduksi pada satu hal saja adalah ketertiban (order).

Ketertiban adalah tujuan pokok dan pertama dari segala hukum, kebutuhan akan ketertiban ini, merupakan syarat pokok (fundamental) bagi adanya masyarakat teratur: di samping itu tujuan lainnya adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya, menurut masyarakat pada zamannya.

Menurut Juniarso Ridwan konsep dasar hukum penataan ruang, tertuang di dalam pembukaan UUD 1945 alinea ke 4 yang berbunyi:

”melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia...”

Selanjutnya dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 amandemen ke empat, berbunyi: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Menurut M. Daud Silalahi salah satu konsep dasar pemikiran tata ruang menurut hukum Indonesia terdapat dalam UUPA No. 5 Tahun 1960. Sesuai dengan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, tentang pengertian hak menguasai dari negara terhadap konsep tata ruang, Pasal 2 UUPA memuat wewenang untuk:

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.

- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Konsep tata ruang dalam tiga dimensi tersebut di atas terkait dengan mekanisme kelembagaan dan untuk perencanaannya diatur dalam Pasal 14 yang mengatakan:

- 1). Pemerintah dalam rangka membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa, dan
- 2) Berdasarkan rencana umum tersebut Pemda mengatur persediaan, peruntukkan dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa.

Selanjutnya, Pasal 15 mengatur tentang pemeliharaan tanah, termasuk mengambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya yang merupakan kewajiban setiap orang, badan hukum, atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu dengan memperhatikan pihak ekonomi lemah.

Ketentuan tersebut memberikan hak penguasaan kepada negara atas seluruh sumber daya alam Indonesia, dan memberikan kewajiban kepada negara untuk menggunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Kalimat tersebut mengandung makna, negara mempunyai kewenangan untuk melakukan pengelolaan, mengambil dan memanfaatkan sumberdaya alam guna terlaksananya kesejahteraan rakyat yang dikehendaki.

Untuk lebih mengoptimalkan konsep penataan ruang, maka peraturan-peraturan peundang-undangan telah banyak diterbitkan oleh pihak pemerintah, dimana salah satu peraturan perundang-undangan yang mengatur penataan ruang adalah Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Undang-undang No. 26 Tahun 2007 merupakan undang-undang pokok yang mengatur tentang pelaksanaan penataan ruang. Keberadaan undang-undang tersebut diharapkan selain sebagai konsep dasar hukum dalam melaksanakan perencanaan tata ruang, juga diharapkan dapat digunakan sebagai bahan acuan pemerintah dalam penataan dan pelestarian lingkungan hidup.

i. Asas dan Tujuan Penataan Ruang

Menurut Herman Hermit "sebagaimana asas hukum yang paling utama yaitu keadilan, maka arah dan kerangka pemikiran serta pendekatan-pendekatan dalam pengaturan (substansi peraturan perundang-undangan) apa pun, termasuk UU Penataan Ruang, wajib dijiwai oleh asas keadilan".

Adapun asas penataan ruang menurut Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah:

Dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas:

- 1). keterpaduan;
- 2). keserasian, keselarasan, dan keseimbangan;

- 3). keberlanjutan;
- 4). keberdayagunaan dan keberhasilgunaan;
- 5). keterbukaan
- 6). kebersamaan dan kemitraan;
- 7). perlindungan kepentingan umum;
- 8). kepastian hukum dan keadilan; dan
- 9). akuntabilitas. (Pasal 2)

Kesembilan asas penyelenggaraan penataan ruang tersebut pada intinya merupakan norma-norma yang diambil untuk memayungi semua kaidah-kaidah pengaturan penataan ruang.

Adapun tujuan penataan ruang menurut Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 adalah:

“Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

- 1). terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- 2). terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
- 3). terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.(Pasal 3)

Dari pasal tersebut dapat dipahami bahwa rumusan tujuan (pengaturan penataan ruang) merupakan penerapan bagaimana konsep asas-asas penyelenggaraan penataan ruang mengendalikan arah dan sasaran yang hendak dituju oleh suatu pengaturan UU Penataan Ruang ini.

- 1) Kawasan-kawasan berbentuk lingkaran yang saling berbatasan, walaupun bentuk lingkaran adalah paling efisien, akan mempunyai bagian-bagian yang bertumpang tindih atau bagian-bagian yang senjang (kosong), sehingga bentuk lingkaran itu tidak biasa digunakan untuk kawasan atau wilayahnya. Berhubung dengan itu Christaller mengemukakan bahwa pusat pelayanan akan berlokasi menurut pola heksagon, sehingga wilayah akan saling berbatasan tanpa bertumpang tindih.
- 2) Dalam wilayah akan berkembang ajang niaga dalam pola heksagon. Yang paling banyak adalah dusun-dusun sebagai pusat perdagangan yang melayani penduduk wilayah pedesaan. Satu dusun dengan dusun lainnya akan menempuh jarak 7 km.

j. Jenis-jenis Perencanaan

Jenis-jenis perencanaan dapat dilihat dari berbagai sisi. Ada yang melihat dari perbedaan isinya. Ada yang melihat dari sudut visi perencanaan. Ada yang melihat dari perbedaan luas pandang (skop) atas bidang yang direncanakan. Ada yang melihat dari institusi yang dilibatkan dan wewenang dari masing-masing institusi yang terlibat. Ada yang melihat dari sudut pengelolaan atau koordinasi antarberbagai lembaga, ada pula yang merupakan gabungan antarberbagai unsure

yang disebutkan. Ada yang mengkategorikannya sebagai jenis perencanaan, tetapi ada pula yang mengkategorikannya sebagai tipe-tipe perencanaan. Jenis atau tipe perencanaan dapat berbeda di antara satu Negara dengan Negara lain, juga bahkan di antara satu sektor dengan sektor lain dalam satu Negara. Hal ini berarti dalam suatu Negara akan ada kombinasi dari berbagai jenis perencanaan tergantung kondisi lingkungan di mana perencanaan itu diterapkan.

Glasson (1974) menyebutkan tipe-tipe perencanaan adalah

1. *physical planning and economic planning*
2. *allocative and innovative planning*
3. *multi or single objective planning*
4. *indicative or imperative planning*

Di Indonesia juga dikenal jenis top-down and bottom-up planning, vertical and horizontal planning, dan perencanaan yang melibatkan masyarakat secara langsung dan tidak melibatkan masyarakat sama sekali. Uraian atas masing-masing jenis itu dikemukakan berikut ini.

1). Perencanaan Fisik Versus Perencanaan Ekonomi

Pada dasarnya pembedaan ini didasarkan atas isi atau materi dari perencanaan. Namun demikian, orang awam terkadang tidak bisa melihat perbedaan antara perencanaan fisik dengan perencanaan ekonomi. Perencanaan fisik (*physical planning*) adalah perencanaan untuk mengubah atau memanfaatkan

struktur fisik suatu wilayah misalnya perencanaan tata ruang atau tata guna tanah, perencanaan jalur transportasi/ komunikas, penyediaan fasilitas untuk umum, dan lain-lain.

Perencanaan ekonomi (economic planning) berkenaan dengan perubahan struktur ekonomi sesuatu wilayah dan langkah-langkah untuk memperbaiki tingkat kemakmuran suatu wilayah. Perencanaan ekonomi lebih didasarkan atau mekanisme pasar ketimbang perencanaan fisik yang lebih didasarkan atas kelayakan teknis. Apabila perencanaan itu bersifat terpadu, perencanaan fisik berfungsi untuk mewujudkan berbagai sasaran yang telah ditetapkan didalam perencanaan ekonomi.

2). Perencanaan Alokatif Versus perencanaan Ekonomi

Pembedaan ini didasarkan atas perbedaaan visi dari perencanaan tersebut yaitu antara perencanaan model alokatif dan perencanaan yang bersifat inovatif. Perencanaan Alokatif berkenan dengan menyukseskan rencana umum yang telah disusun pada level yang lebih tinggi atau telah menjadi kesepakatan bersama, inti kegiatan ini berupa koordinasi dan sinkronasi agar system untuk mencapai tujuan berjalan efektif dan efisien sepanjang waktu.

3). Perencanaan Bertujuan jamak versus perencanaan bertujuan tunggal

Pembeda ini didasarkan atas luas pandang (skop) yang tercakup, yaitu antara perencanaan bertujuan untuk jamak dan perencanaan bertujuan tunggal. Perencanaan bertujuan tunggal apabila sasaran yang hendak dicapai adalah sesuatu

yang dinyatakan dengan tegas dalam perencanaan itu dan bersifat tunggal, sasaran itu adalah tunggal dan bulat dan merupakan satu kesatuan yang utuh.

4). Perencanaan bertujuan jelas Versus perencanaan bertujuan laten

Pembeda ini berdasarkan konkrit atau tidak konkritnya isi rencana tersebut, Perencanaan bertujuan jelas adalah perencanaan yang dengan tepat menyebutkan tujuan dan sasaran dari rencana tersebut yang sasarnya dapat diukur keberhasilannya. Dalam perencanaan tujuan selalu dibuat lebih bersifat umum dibandingkan dengan sasaran, sedangkan sasaran biasanya dinyatakan dengan angka konkret sehingga bisa diukur dengan tingkat pencapaiannya.

5). Perencanaan Indikatif Versus Perencanaan Imperatif

Pembedaan ini didasarkan atas ketegasan dari isi perencanaan dan tingkat kewenangan dari institusi pelaksana. Perencanaan indikatif adalah perencanaan dimana tujuan yang hendak dicapai hanya dinyatakan dalam bentuk indikasi artinya tidak dipatok dengan tegas, tujuan bisa juga dinyatakan dalam bentuk indicator tertentu, namun indicator itu sendiri bisa konkret dan bisa hanya perkiraan (indikasi). Tidak diatur bagaimana cara untuk mencapai tujuan tersebut, tidak diatur prosedur ataupun langkah-langkah untuk mencapai tujuan tersebut yang penting indicator yang tercantumkan tercapai.

Perencanaan imperative adalah perencanaan yang mengatur baik sasaran, prosedur, pelaksana, bahan-bahan, serta alat-alat yang dapat dipakai untuk menjalankan rencana tersebut. Perencanaan ini disebut system komando.

6). Top Down Versus Bottom Up Planning

Pembedaan perencanaan jenis ini didasarkan atas kewenangan dari institusi yang terlibat, Perencanaan model dan bottom up hanya berlaku apabila terdapat beberapa tingkat atau lapisan pemerintah atau beberapa tingkat atau jenjang jabatan diperusahaan yang masing-masing tingkatan diberi wewenang untuk melakukan perencanaan.

Perencanaan model top down adalah apabila kewenangan utama dalam perencanaan itu berada pada institusi yang lebih tinggi dimana institusi pada level yang lebih rendah harus menerima rencana atau arahan dari institusi yang lebih tinggi, Sedangkan bottom up planning adalah apabila kewenangan utama pada dalam perencanaan itu berada dalam institusi yang lebih rendah, Apabila yang dominan adalah top down maka perencanaan tersebut disebut sentralistik, sedangkan apabila yang dominan adalah bottom up maka perencanaan itu disebut desentralistik.

7). Vertical Versus Horizontal Planning

Pembeda ini juga didasarkan atas perbedaan kewenangan antar institusi walaupun lebih ditekankan pada perbedaan jalur koordinasi yang diutamakan perencana, Vertical planning adalah perencanaan yang mengutamakan koordinasi antar berbagai jenjang pada sektir yang sama, model ini mengutamakan keberhasilan sektoral

8). Perencanaan yang melibatkan masyarakat secara langsung versus yang tidak melibatkan masyarakat secara langsung.

Pembeda ini didasarkan atas kewenangan yang diberikan kepada institusi perencana yang sering kali terkait dengan luas bidang yang direncanakan, perencanaan yang melibatkan masyarakat secara langsung adalah apabila sejak awal masyarakat telah diberitahu dan diajak ikut serta dalam menyusun rencana tersebut. Perencanaan yang tidak melibatkan masyarakat adalah apabila masyarakat tidak dilibatkan sama sekali dan paling-paling hanya dimintakan persetujuan dari DPRD untuk persetujuan akhir. Perencanaan yang tidak melibatkan masyarakat apabila bersifat teknis pelaksana, bersifat internal, menyangkut bidang yang sempit, dan tidak secara langsung bersangkutan paut dengan kepentingan orang banyak.

E. Definisi Konsepsional

Yang dimaksud dengan definisi konsepsional adalah suatu untuk menjelaskan mengenai pembatasan antara satu konsep dengan konsep yang lainnya agar tidak terjadi kesalahpahaman atau kerancuan. Sementara konsep adalah istilah atau definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak kejadian, keadaan kelompok atau individu yang menjadi pusat ilmu pengetahuan.

Definisi konsepsional yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Implementasi Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah

Implementasi Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah adalah Proses pelaksanaan langkah-langkah kebijakan pemerintah daerah dalam mengatur ketertiban stakeholder dalam menempati suatu ruang wilayah.

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi kebijakan rencana tata ruang wilayah

Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi perencanaan tata ruang wilayah adalah hambatan-hambatan yang mempengaruhi suatu proses kebijakan untuk tata ruang wilayah karenanya menentukan kinerja Implementasi.

F. Definisi Operasional

Pengertian definisi operasional menurut Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi 1985:46 adalah sebagai berikut :

“ Definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana mengukur suatu variable, dengan kata lain definisi operasional adalah semacam petunjuk bagaimana cara mengukur suatu variable”.²⁰

Sementara itu, definisi operasional Koentjoroningrat adalah usaha untuk mengubah konsep yang berupa construct dengan kata-kata yang menggambarkan perilaku atau gejala yang dapat diuji dan ditentukan kebenarannya oleh orang lain.²¹

²⁰ Masri Singarimbun, Sofyan Effendi (EF), *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Yogyakarta

²¹ Koentjoroningrat, *Metode-metode Penelitian Sosial*, PT. Gramedia, Jakarta, 1974. hal 21

1. Implementasi Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Cirebon meliputi:
 - a. Kejelasan konsisten tujuan.
 - b. Adanya dukungan teori kaisal
 - c. adanya proses implementasi yang disusun secara legal untuk menegakan kepatuhan agen pelaksana dan kelompok target.
 - d. Kehadiran agen pelaksana yang terampil dan memiliki komitmen yang tinggi.
 - e. adanya dukungan dari kelompok-kelompok kepentingan

G. Metode Penelitian

a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan *Metode Penelitian Eksploratif*. Dalam hal ini penelitian deskriptif adalah penelitian yang menjelaskan, menggambarkan secara sistematis factual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki.²² Sedang eksploratif adalah penyelidikan tentang sesuatu.²³ Jadi penelitian deskriptif eksploratif adalah penelitian dengan menggambarkan fakta-fakta hasil penyelidikan secara factual dan akurat.

b. Lokasi Penelitian

²² Moh, Nasir, Ph.D, “*Metode Penelitian*”, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1980, hal.63

²³ Widodo, Amd, “*Kamus Ilmiah Populer*”, Absolut, Jakarta, 2002

Penelitian ini dilakukan di pemerintah Kabupaten Cirebon, ini dikarenakan daerah tersebut mempunyai peran penting dalam hal lokasi yang penting menghubungkan ke kota besar yang ada di Indonesia serta pembangunan yang pesat, Terlebih dalam pelaksanaan otonomi daerah diperlukan persiapan Sumber Daya Manusia yang cukup dan tepat.

c. Unit Analisa

Karena penelitian ini akan menganalisis Implementasi kebijakan, maka unit analisa dalam penelitian ini adalah Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi kebijakan pengaturan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Cirebon.

d. Data Yang Dibutuhkan

Ada dua data yang dibutuhkan dalam penelitian ini, yaitu data primer dan data sekunder.

1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung melalui wawancara dengan sumber data.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah Data yang diperoleh dari dokumen, arsip, buku, dan dokumen lainnya.

e. Teknik Pengumpulan Data

1. Teknik Dokumentasi

Dengan teknik ini, penulis berusaha untuk mengumpulkan data yang berasal dari buku-buku, arsip-arsip, agenda, dan catatan-catatan lainnya yang relevan dalam permasalahan penelitian. Dokumen-dokumen itu berasal dari perpustakaan, instansi tempat penelitian, dan tempat lainnya. Tempat pengambilan data dalam penelitian ini adalah Wilayah Kabupaten Cirebon.

2. Teknik Wawancara

Teknik ini digunakan untuk mendapatkan data dengan cara mewawancarai orang yang terlibat secara langsung dengan aktifitas yang dihadapi dengan penelitian Departemen Pekerjaan Umum (PU) di bidang teknik tata ruang wilayah.

3. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori, dan satuan uraian dasar.²⁴

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian secara kualitatif, sehingga analisa tersebut berdasarkan kemampuan nalar peneliti dalam menghubungkan fakta, data dan informasi yang ada. Menurut Bogdan dan Taylor bahwa:

Metode kualitatif adalah sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis dan lisan dan orang-orang pelaku yang

²⁴ Lexy Moleony, “*Metode Kualitatif*”, PT. Remaja Rosda Karya, Bandung, 1993, hal 103

diamati. Pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu tersebut secara holistic (utuh). Dalam hal ini tidak boleh mengisolasi individu atau kelompok ke dalam variable, tetapi tidak perlu mengundangnya sebagai bagian dari satu keutuhan. Alasan menggunakan metode ini karena :

1. Lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda.
2. Metode ini menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara peneliti dan responden.
3. Metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan pola-pola nilai yang dihadapi.²⁵

Selain itu juga tidak menutup kemungkinan jika nantinya dibutuhkan teknik yang digunakan untuk menganalisa data dalam penelitian ini adalah menggunakan metode kuantitatif dan dapat dilakukan dengan cara statistik.

²⁵ Bogdan dan Taylor, dalam Lexy j. Meleony, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosada karya, Bandung, 1988, hal. 3.