

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

2.1.1 Penelitian berjudul Analisis Kebijakan Pemerintah Dalam Penataan Ruang Kota Berbasis Lingkungan (Studi di Kelurahan Bumi Waras Kota Bandar Lampung). Oleh Rudi Arlansyah (2018).

Penataan ruang berbasis lingkungan merupakan kebijakan yang penting dalam rangka mewujudkan tata ruang kota yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Dalam kenyataannya di Bandar Lampung penataan ruang tersebut belum sepenuhnya berorientasi pada penataan ruang kota berbasis lingkungan. Permasalahan penelitian ini adalah: (1) Bagaimanakah kebijakan pemerintah dalam penataan ruang kota berbasis lingkungan di Kota Bandar Lampung? (2) Faktor-faktor apakah penghambat dalam kebijakan pemerintah dalam penataan ruang kota berbasis lingkungan di Kota Bandar Lampung? Pendekatan masalah yang digunakan adalah yuridis normatif dan empiris. Jenis data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka dan studi lapangan dan selanjutnya dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan: (1) Kebijakan pemerintah dalam penataan ruang kota berbasis lingkungan di Kota Bandar Lampung adalah: a) Melakukan studi kelayakan dalam penataan kota berbasis lingkungan guna menentukan langkah penataan kawasan permukiman padat dan permukiman kumuh perkotaan. b) Melakukan perencanaan kerjasama antarinstansi dalam penataan kota berbasis lingkungan, di antaranya dengan Dinas Pekerjaan Umum dan Dinas Kebersihan Pertamanan. c) Melaksanakan penataan kota berbasis lingkungan dengan cara mengubah atau memperbaharui kawasan kota yang mutu lingkungannya rendah dan kumuh. (2) Faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam kebijakan pemerintah dalam penataan ruang kota berbasis lingkungan di Kota Bandar Lampung adalah kondisi wilayah sebagai kawasan rawan bencana berupa bencana tanah longsor dan gerakan tanah, rawan gelombang pasang dan tsunami dan rawan banjir dan pengembang perumahan yang tidak menaati tata ruang kota yang telah ditentukan oleh Pemerintah Kota. Saran penelitian dalam kaitannya dengan kondisi wilayah yang rawan bencana agar Bappeda memperketat izin kepada pengembang yang akan mendirikan perumahan, selain itu Pemerintah Kota disarankan untuk memberikan sanksi terhadap pengembang yang tidak menaati RTRW di Kota Bandar Lampung.

Kesimpulan Penelitian. 1. Kebijakan pemerintah dalam penataan ruang kota berbasis lingkungan di Kota Bandar Lampung adalah: a. Melakukan studi kelayakan dalam penataan kota berbasis lingkungan di Kota Bandar Lampung guna menentukan langkah penataan kawasan permukiman padat dan permukiman kumuh perkotaan diarahkan pada program revitalisasi, rehabilitasi, renovasi dan rekonstruksi dengan fungsi utama masing-masing wilayah. b. Melakukan perencanaan kerjasama antar instansi dalam penataan kota berbasis lingkungan, di antaranya dengan Dinas Pekerjaan Umum dan Dinas Kebersihan Pertamanan Kota Bandar Lampung yang diarahkan pada upaya pemberdayaan masyarakat yang tinggal di pemukiman kumuh dalam Kota Bandar Lampung. c. Melaksanakan hal-hal dalam penataan kota berbasis lingkungan di Kota Bandar Lampung sebagai sebagai upaya pembangunan yang terencana untuk merubah atau memperbaharui kawasan kota yang mutu lingkungannya rendah dan kumuh. 2. Faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam kebijakan pemerintah dalam penataan ruang kota berbasis lingkungan di Kota Bandar Lampung adalah kondisi wilayah sebagai kawasan rawan bencana berupa bencana tanah longsor dan gerakan tanah, rawan gelombang pasang dan tsunami dan rawan banjir dan

pengembang perumahan di Kota Bandar Lampung yang tidak menaati tata ruang kota yang telah ditentukan oleh Bappeda menjadi faktor penghambat dalam pelaksanaan masterplan di lapangan sehingga tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah Kota Bandar Lampung.

2.1.2 Penelitian berjudul Penegakan Hukum Dalam Rangka Penataan Ruang Guna Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan. Oleh Muhar Junef (2017).

Proses penegakan hukum atas pelanggaran penataan ruang merupakan hal yang sangat penting dalam revitalisasi peta rencana tata ruang. Salah satu masalah yang seringkali ditemukan dalam proses pelaksanaan rencana tata ruang adalah dalam proses penegakan hukumnya. Sebab banyak pelanggaran-pelanggaran terhadap suatu penataan ruang yang dibiarkan begitu saja. Akibatnya melegalkan pelanggaran tersebut dengan mengubah rencana tata ruang yang telah ada.

Permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana penegakan hukum dalam rangka penataan ruang saat ini, dan bagaimana mewujudkan penataan ruang yang berkelanjutan. Untuk mengkaji permasalahan yang ada, maka dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa penegakan hukum dalam penataan ruang di Indonesia sudah ada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang membaginya menjadi empat rezim yaitu rezim administrasi, perdata, tata usaha negara, dan pidana. Untuk mewujudkan tata ruang berkelanjutan adanya harmonisasi antara lingkungan alam dan lingkungan buatan, juga keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia serta perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Kesimpulan penelitian. Penegakan hukum penataan ruang sangat penting dalam proses penataan ruang. Proses ini dibutuhkan untuk menjaga agar penataan ruang yang telah direncanakan tetap diaplikasikan secara taat sehingga tujuan pembangunan tersebut tercapai. Peta rencana tata ruang juga mempunyai peranan yang sangat penting sehingga melalui peta rencana tata ruangnya, kita dapat mengetahui secara komprehensif zonasi-zonasi apa saja yang sudah ditetapkan di suatu wilayah.

Dengan demikian maka investor akan semakin mudah dalam menanamkan modalnya tanpa takut bermasalah di kemudian hari sehingga secara tidak langsung akan menumbuhkan perekonomian di wilayah tersebut. Namun di beberapa daerah, perencanaan tata ruang ini tidak dilengkapi dengan pelaksanaan yang baik pula. Penerapan sanksi yang digunakan cenderung sangat ringan sehingga tidak menciptakan efek jera bagi para pelanggarnya.

Sehingga dampak tidak langsungnya adalah perhatian masyarakat terhadap tata ruang wilayahnya menjadi rendah dan akibatnya pelanggaran terhadap tata ruang pun sering terjadi. Misalnya masalah perkotaan timbul akibat perencanaan tata ruang kota yang tidak jelas, serta inkonsistensi pembuat kebijakan dalam melaksanakan perencanaan pembangunan.

Jika dari manusianya sendiri saja kurang kesadaran akan pentingnya perencanaan tata ruang kota bagaimana nasib pembangunan negara untuk generasi yang akan datang. Padahal pemerintah ataupun pemda telah membuat berbagai peraturan tertulis maupun himbuan kepada masyarakat tentang aturan-aturan mengenai lingkungan dalam hidup bermasyarakat.

Salah satunya adalah tentang tata ruang wilayah perkotaan. Tetapi kebijakan atau kesepakatan bersama tidak akan berguna jika tidak diimbangi dengan konsistensi pelaksanaan secara berkelanjutan oleh para pelaku yang seharusnya bisa membawa perubahan jika melaksanakan perannya dengan maksimal.

Seperti yang kita ketahui kepala daerah masih banyak yang belum mengenal konsep pembangunan perkotaan yang berkelanjutan yang berwawasan lingkungan dan mereka melakukan pembangunan daerahnya tanpa ada perencanaan ke depannya padahal untuk menciptakan kota yang nyaman, penataan kota harus direncanakan secara matang tidak asal, tetapi ini lah yang terjadi di daerah-daerah yang ada di Indonesia.

Dalam hal ekonomi, penegakan hukum terhadap penataan ruang akan memberikan efek positif tidak hanya bagi pertumbuhan ekonomi namun juga lingkungan di daerah tersebut. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang, membaginya menjadi empat rezim yaitu rezim administrasi, perdata, tata usaha negara, dan pidana. Di lapangan rupanya tetap banyak pelanggaran terhadap penataan ruang. Ini membuktikan ada yang salah dalam proses penegakan hukum penataan ruang di Indonesia.

Penerapan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, tidak dapat dilaksanakan secara kaku. Hal ini dimungkinkan adanya kebuntuan dan pertambahan jumlah penduduk yang sangat pesat, yang berpengaruh terhadap penyediaan berbagai kebutuhan. Disamping itu, juga kemajuan dan pertumbuhan ekonomi nasional serta ekonomi global yang menyebabkan semakin banyaknya

Penanaman Modal Asing masuk di berbagai wilayah Indonesia. Kebutuhan sarana dan prasarana fisik, baik yang diperlukan pemerintah dan swasta, serta warga masyarakat sendiri, merupakan hal yang harus dipahami secara cermat, proporsional, dan selaras dalam penataan ruang. Maka untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan hal yang utama adalah adanya harmonisasi antara lingkungan alam dan lingkungan buatan, juga keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia serta perlindungan fungsi ruang untuk menghindari adanya dampak negatif terhadap kerusakan lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Untuk mewujudkan penataan ruang yang membantu penyelenggaraan otonomi daerah sebaik-baiknya, perlu disusun strategi pendayagunaan penataan ruang yang senada dengan semangat otonomi daerah, dengan demikian proses pelaksanaan pembangunan (pembangunan wilayah) diharapkan akan mencapai hasil yang efektif dengan memanfaatkan sumber daya secara efisien.

2.1.3 Penelitian Berjudul Analisis Pengaruh Penataan Ruang Terhadap Kinerja pembangunan Wilayah di Kabupaten Waropen. Oleh Lazarus Raandey (2017)

Berbagai permasalahan penataan ruang di Kabupaten Waropen Papua menunjukkan bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Waropen Papua yang disusun tahun 2012 belum memiliki kontribusi positif terhadap penyelesaian permasalahan tata ruang. Hal ini kemungkinan disebabkan karena terjadi inkonsistensi dalam penataan ruang. Penelitian ini mencoba untuk melihat konsistensi penataan ruang serta kaitannya dengan kinerja pembangunan wilayah.

Metode yang digunakan untuk melihat konsistensi penyusunan RTRW dengan pedoman adalah analisis tabel perbandingan dilanjutkan dengan analisis logika verbal. Untuk mengetahui apakah penyusunan RTRW sudah memperhatikan kesinergian dengan wilayah sekitarnya (*Inter-Regional Context*) dilakukan *map overlay* dilanjutkan dengan analisis logika verbal.

Untuk mengetahui kinerja perkembangan wilayah dilakukan *Principal Components Analysis* (PCA). Hasil analisis menunjukkan bahwa inkonsistensi dalam penataan ruang menyebabkan berbagai permasalahan yang berakibat pada menurunnya

kinerja perkembangan wilayah. Masalah utama yang harus mendapatkan perhatian lebih adalah infrastruktur, pertumbuhan pembangunan, pertumbuhan ekonomi, aspek transportasi dan properti baru.

Hasil analisis menunjukkan bahwa inkonsistensi dalam penataan ruang menyebabkan berbagai permasalahan yang berakibat pada menurunnya kinerja perkembangan wilayah. Demikian juga penataan ruang yang tidak memperhatikan konstelasi dengan wilayah sekitarnya (*Inter-Regional Context*) menyebabkan kinerja perkembangan yang buruk. Kondisi ini berlaku secara umum, sehingga konsistensi dalam penataan ruang menjadi sangat penting untuk diperhatikan dalam rangka optimalisasi pencapaian tujuan penataan ruang. Masalah utama yang harus mendapatkan perhatian lebih adalah: infrastruktur, pertumbuhan pembangunan, pertumbuhan ekonomi, aspek transportasi dan properti baru.

2.1.4 Judul Penelitian adalah Mewujudkan Perencanaan Tata Ruang yang Ramah Lingkungan melalui Analisis Emisi Berbasis Lahan. Oleh Iredo Bettie Puspita (2017)

Saat ini pergeseran isu pembangunan ke arah keberlanjutan pembangunan memaksa perencanaan tata ruang tidak lagi berpikir secara tradisional yang hanya memikirkan alokasi pembangunan fisik, sosial, dan ekonomi, serta dampak pembangunannya secara lokal di dalam wilayah perencanaan saja.

Perencanaan tata ruang dituntut untuk memikirkan dampak pembangunan fisik, ekonomi, dan sosial terhadap lingkungan sekitar wilayah perencanaan, sehingga perencanaan tata ruang yang disusun dapat lebih ramah lingkungan. Salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk mewujudkannya adalah dengan melakukan analisis emisi berbasis lahan.

Dengan menggunakan kasus Kota Batam dan Kota Bandar Lampung, teridentifikasi bahwa analisis emisi berbasis lahan ini mampu membantu perencana untuk mengidentifikasi arahan ruang yang rendah emisi yang berarti pula ramah lingkungan. Dalam implementasinya dalam proses dan prosedur penyusunan rencana tata ruang yang berlaku di Indonesia, analisis emisi berbasis lahan ini dapat langsung diintegrasikan, terutama pada tahap analisis dan perumusan konsep pengembangan tanpa memberikan tambahan tahapan.

Berdasarkan uji coba analisis yang dilakukan dengan menggunakan kedua kasus yang berbeda, maka dapat disimpulkan bahwa dalam perencanaan tata ruang perlu juga memperhatikan konsekuensinya terhadap lingkungan, salah satunya terhadap emisi yang dihasilkan dari intervensi pola ruang yang akan dilakukan. Hal ini akan membantu perencana menciptakan perencanaan tata ruang yang lebih ramah lingkungan yang pada akhirnya mengarah pada penciptaan pembangunan yang berkelanjutan. Adapun proses analisis yang dilakukan sendiri dapat diintegrasikan dengan keseluruhan proses dan prosedur perencanaan. Analisis ini dapat dilakukan pada tahap analisis fisik lingkungan dan pada tahap penentuan konsep pola ruang.

2.1.5 Judul Penelitian adalah Perencanaan Tata Ruang Wilayah Bagi Kesejahteraan di Indonesia. Oleh Ahok Alpa Beta (2017)

Penelitian ini berkaitan dengan tema pengelolaan wilayah di Indonesia yang selalu menjadi menjadi permasalahan yang tidak berujung. Pemerintah berlandaskan UUD 1945 dan UU No.32 Tahun 2004 menghormati otonomi dalam penyelenggaraan Pemerintahan yang mandiri di daerah masing-masing. Hal ini ternyata menimbulkan kompleks kepentingan yang mengakibatkan terjadi ketimpangan antara satu wilayah dengan wilayah yang lain. Potensi sumber daya alam setiap daerah sangat berbeda antara satu dengan yang lainnya. Sehingga

penetapan kebijakan MP3EI dan sistem “satu peta” tata kelola wilayah merupakan suatu kebijakan yang baik dalam pemerataan pembangunan antar wilayah di Indonesia.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diperlukan suatu strategi yang jitu untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat sesuai dengan cita-cita yang tercermin dalam pembukaan UUD 1945. Implementasi kebijakan MP3EI dan penetapan “satu peta” wilayah Indonesia. Komplik yang sering terjadi di hampir seluruh wilayah di Indonesia merupakan kesenjangan yang terjadi akibat ketimpangan sumber daya ekonomi yang bisa dijadikan pemasukan bagi daerah masing-masing. Konsep penetapan satu sistem perencanaan yang ditetapkan Pemerintah Pusat merupakan suatu solusi yang baik dan bisa menjadi penghubung diantara wilayah di Indonesia yang memiliki perbedaan dan potensi sumberdaya yang dimiliki. Karakteristik geografi alam dan kultur budaya yang dimiliki bisa menjadi andalan masing-masing wilayah dalam meningkatkan pendapatan untuk menyejahterakan rakyatnya melalui peningkatan perekonomian menjadi lebih baik.

2.1.6 Penelitian yang dilaksanakan berjudul Implementasi Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah dalam Penyediaan Ruang Terbuka Hijau di Kota Administrasi Jakarta Selatan, Provinsi DKI Jakarta. Oleh Ni Putu Depi Yulia Peramesti (2016)

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 mengamanatkan bahwa di setiap kota harus memiliki Ruang Terbuka Hijau (RTH) minimal sebesar 30%, dimana sebesar 20% RTH publik dan 10% RTH privat. Jakarta Selatan merupakan salah satu kota dengan kepadatan penduduk yang cukup tinggi dan memiliki luasan RTH yang masih kurang. Persentase luas RTH Jakarta Selatan yang dimiliki saat ini baru sebesar 5% dari luasan wilayahnya. Penelitian ini membahas mengenai “Implementasi Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah dalam Penyediaan Ruang Terbuka Hijau di Kota Administrasi Jakarta Selatan”. Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis bagaimana implementasi kebijakan, kendala-kendala yang dihadapi, dan upaya-upaya yang dilakukan dalam penyediaan ruang terbuka hijau di Kota Administrasi Jakarta Selatan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu wawancara, dokumentasi, dan observasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah dalam penyediaan Ruang Terbuka Hijau di Kota Administrasi Jakarta Selatan masih belum optimal dan baru terealisasi sebesar 5% dikarenakan penggunaan lahan yang tersedia untuk RTH tidak difungsikan sebagaimana peruntukannya dan adanya beberapa kendala yang dihadapi seperti lemahnya pengawasan, harga tanah yang mahal, peningkatan lahan terbangun dan kurangnya sosialisasi kepada masyarakat, sehingga saran yang dapat diberikan dalam penelitian ini adalah perlunya sebuah keinginan politik dari pemerintah, perlu adanya suatu kajian oleh pemerintah untuk menjadikan Jakarta hanya sebagai pusat pemerintahan saja, dan adanya pengawasan yang lebih ketat dengan pemberlakuan sanksi yang tegas.

Kesimpulan berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan, maka kesimpulan yang diperoleh antara lain: 1. Implementasi kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah dalam Penyediaan Ruang Terbuka Hijau di Kota Administrasi Jakarta Selatan masih belum optimal dan baru terealisasi sebesar 5%. Hal ini dikarenakan penggunaan lahan yang tersedia untuk RTH tidak difungsikan sebagaimana peruntukannya. Sementara itu, proses kebijakan penyediaan RTH itu masih berada pada tataran formulatif yaitu dengan dirumuskannya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang

Wilayah 2030 tetapi secara implementatif sebagaimana Perda itu dijalankan oleh Suku Dinas Pertamanan dan Pemakaman sebagai leading sector dalam upaya penyediaan RTH masih banyak menemui kendala. 2. Kendala-kendala yang dihadapi dalam mewujudkan implementasi kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah dalam Penyediaan Ruang Terbuka Hijau di Kota Administrasi Jakarta Selatan antara lain: (a) lemahnya pengawasan terhadap penggunaan lahan dan bangunan; (b) harga tanah yang mahal; (c) peningkatan lahan terbangun; dan (d) kurangnya sosialisasi kepada masyarakat mengenai arti pentingnya ruang terbuka hijau bagi kehidupan masyarakat perkotaan 3. Upaya-upaya yang dilakukan dalam mewujudkan implementasi kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah dalam Penyediaan Ruang Terbuka Hijau di Kota Administrasi Jakarta Selatan antara lain: (a) persyaratan penyediaan RTH pada penerbitan Izin Mendirikan Bangunan (IMB); (b) pembelian tanah masyarakat oleh pemerintah; (c) pemanfaatan lahan publik sebagai ruang terbuka hijau; dan (d) penyediaan RTH melalui taman atap (*roof garden*) pada kawasan-kawasan yang padat dengan bangunan-bangunan beratap semen.

2.1.7 Konflik Urut Sewu Dan Upaya Pemerintah Kabupaten Kebumen Dalam Penyelesaiannya (2016). Oleh Wais Al Qorni , Universitas Negeri Yogyakarta.

Tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui akar masalah dari konflik Urut Sewu dan upaya apa saja yang sudah dilakukan oleh pemerintah kabupaten Kebumen guna penyelesaian konflik ini.

Penelitian ini menggunakan desain penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif untuk mengetahui dan mendeskripsikan berbagai sikap dan fenomena yang ada. Subjek dalam penelitian ini adalah tokoh petani Urut Sewu, pihak Militer serta Kantor Pertanahan Kabupaten Kebumen. Teknik pengambilan sample menggunakan teknik *purposive sampling*. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara dan dokumentasi. Uji validitas data menggunakan teknik *cross check*. Teknik analisis data menggunakan teknik analisis data induktif, yaitu penarikan kesimpulan dari fakta-fakta yang khusus kemudian ditarik kesimpulan secara umum.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa kronologi sengketa kepemilikan tanah di Urut Sewu berlangsung dalam kurun waktu yang sangat lama. Akar masalah dari konflik ini adalah perbedaan kepentingan, kurang seriusnya pengurusan administrasi tanah oleh kedua belah pihak yang bertikai, serta adanya perubahan nilai tanah menjadi bernilai ekonomis tinggi. Upaya pemerintah guna menyelesaikan konflik ini adalah dengan mengadakan banyak mediasi, konsiliasi, kompromi, dan arbitrase.

2.1.8 Upaya Penyelesaian Sengketa Tanah Antara Masyarakat dengan TNI (Studi Kasus di Desa Setrojenar, Kecamatan Buluspesantren, Kabupaten Kebumen) Tahun 2015 oleh: Dias Restu Wijayanti. Universitas PGRI Yogyakarta.

Penelitian ini bertujuan untuk: (1) mengetahui penyebab terjadinya sengketa tanah antara masyarakat dengan TNI Di Desa Setrojenar, Kecamatan Buluspesantren, Kabupaten Kebumen, (2) mengetahui upaya penyelesaian sengketa tanah antara masyarakat dengan TNI Di Desa Setrojenar, Kecamatan Buluspesantren, Kabupaten Kebumen tahun 2015. Penelitian ini dilakukan di Desa Setrojenar, Kecamatan Buluspesantren, Kabupaten Kebumen. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif untuk mengetahui dan mendeskripsikan berbagai sikap dan fenomena yang ada. Sumber data primer dalam penelitian ini adalah Kepala Desa, masyarakat Desa Setrojenar dan TNI. Sumber data sekundernya adalah dokumentasi dan buku yang

berkaitan dengan penelitian. Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu wawancara, observasi dan dokumentasi. Teknik analisis data menggunakan teknik yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman yang digunakan dengan 3 jalur antara lain (1) reduksi data, (2) penyajian data, dan (3) penarikan kesimpulan atau verifikasi. Teknik pemeriksaan data menggunakan teknik triangulasi sumber.

Penyebab dari adanya masalah tersebut karena adanya perbedaan persepsi kawasan pertahanan dan uji coba senjata dalam penggunaan wilayah pantai oleh TNI, sedangkan petani dalam penggunaan kawasan tersebut dapat ditanami sampai PAL Budeg. Kedua belah pihak saling mengklaim tanah yang ada disana.2. Sampai saat ini karena kedua belah pihak tidak dapat menyelesaikannya sendiri, maka Pemerintah Kabupaten Kebumen mengupayakan penyelesaian sengketa tanah dengan membentuk tim independen atau tim mediasi dengan melibatkan praktisi hukum dan ahli pertanahan yang dibentuk pada tanggal 14 September 2015. Tim ini terdiri dari 7 orang, yang berasal dari UGM, Sekolah Tinggi Pertanahan, BPN Pusat dan BPN Kabupaten Kebumen. Tim ahli ini, bukan merupakan lembaga Arbitrase yang bisa mengambil keputusan bersifat final dan mengikat, yakni keberadaan tim mediasi ini tidak punya kewenangan untuk memutuskan pihak mana yang memiliki hak atas tanah sengketa tersebut. Tim ahli ini hanya memetakan permasalahan yang muncul mengenai klaim itu benar atau tidak dan mengambil kesimpulan verifikasi bukti surat. Jadi tim mediasi ini menyuruh kedua belah pihak baik dari masyarakat maupun TNI untuk segera mengumpulkan bukti-bukti otentik berupa surat yang dimiliki. Selanjutnya akan diproses melalui tim mediasi tersebut.

2.1.9 Analisis Hukum Sistem Penyelesaian Sengketa Atas Tanah Berbasis Keadilan (2014).
Oleh: Herlina Ratna Sambawa Ningrum, Notaris Semarang.

Permasalahan yang dianalisis adalah berlatar belakang sengketa tanah Prokimal (proyek pemukiman TNI AL) yang terjadi pada tahun 1998. Warga di sekitar Prokimal menggelar unjuk rasa dengan cara memblokir jalur lintas sumatra untuk menuntut pembebasan lahan yang dianggap miliknya. Dipihak lain, menurut keterangan TNI AL, lahan yang diinginkan warga itu merupakan milik TNI AL yang diperoleh dengan pembelian yang sah pada tahun 1960 seluas 3.569,205 hektare.

Kesimpulan dari permasalahan adalah faktor penyebab sering munculnya masalah sengketa tanah antara lain; Sistem administrasi pertanahan, Distribusi kepemilikan tanah yang tidak merata. Legalitas kepemilikan tanah yang semata-mata didasarkan pada bukti formal (sertifikat), tanpa memperhatikan produktivitas tanah. Tanah milik negara digunakan demi kepentingan negara, begitu juga dengan kasus diatas yang merupakan sengketa dengan masyarakat tetapi hukum itu milik negara dan haruslah kembali pada negara dengan berlandaskan untuk kepentingan umum dan untuk kepentingan negara.

Strategi Sistem Penyelesaian Sengketa Atas Tanah Berbasis Keadilan: 1)Strategis administrative Negara, 2)Yudikatif, 3)Strategi legislatif, 4)Perlu pembentukan lembaga peradilan tersendiri dalam penyelesaian sengketa atas tanah.

2.1.10 Faktor Determinan Konflik Agraria Di Desa Setrojenar Kecamatan Buluspesantren Kabupaten Kebumen (2014) oleh Said Hidayat Putra, Drs. Turtiantoro, M.Si, Dra. Puji Astuti, M.Si. Universitas Diponegoro Semarang.

Konflik merupakan fenomena yang selalu ada dalam kehidupan manusia. Tidak bisa dipungkiri bahwa konflik dapat terjadi baik pada tataran individu maupun

dalam kelompok di dalam masyarakat. Salah satu konflik yang telah terjadi dan sampai saat ini masih berlangsung yaitu konflik antara warga dengan TNI AD di Desa Setrojenar Kecamatan Buluspesantren Kabupaten Kebumen. Fenomena konflik tersebut mencapai titik klimaks pada tanggal 16 April 2011. Seharusnya sebagai warga dan TNI dapat hidup rukun secara bersamaan. Namun fenomena konflik tersebut terjadi mustahil kalau tidak ada penyebabnya. Sebagai langkah awal dalam mencapai tujuan pemecahan konflik, ada baiknya untuk bisa mengetahui faktor determinan atau faktor utama yang menyebabkan konflik tersebut terjadi. Dengan demikian dapat diketahui kunci dari konflik tersebut sehingga upaya penanganannya dapat diketahui secara baik.

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan maka peneliti memberikan kesimpulan bahwa konflik antara warga dan TNI di Desa Setrojenar Kecamatan Buluspesantren diakibatkan oleh adanya perbedaan persepsi lapangan latihan TNI dalam penggunaan wilayah pantai. Petani dalam penggunaan lapangan tersebut bertujuan agar dapat ditanami sampai batas PAL Budeg. Sedangkan TNI memiliki kepentingan untuk menambah lebar area latihan TNI 500 meter dari bibir pantai. Konflik mulai muncul ketika terjadi perbedaan persepsi mengenai patok pengaman TNI yang dianggap warga sebagai usaha perampasan tanah. Dan konflik mulai membesar karena adanya pungutan sewa lahan oleh oknum TNI dan provokasi dari oknum warga. Sehingga muncullah fenomena perjuangan tanah. Upaya penyelesaian konflik antara warga dengan TNI belum final dan belum menemukan titik terang karena terjadinya kekakuan diantara pihak-pihak yang berkonflik sehingga sulit dipertemukan untuk dilakukan perundingan. Perlu adanya upaya dari masing-masing kedua belah pihak baik dari warga Desa Strojenar terutama tokoh desa maupun dari TNI serta Pemerintah Kabupaten Kebumen untuk menciptakan keadaan yang tidak kaku sehingga ruang komunikasi antar pihak-pihak yang terkait dapat berlangsung secara baik tanpa adanya prasangka yang buruk antar pihak-pihak yang terkait. Hubungan warga dengan TNI di Desa Setrojenar yang berlangsung disharmonis perlu dikembalikan lagi ke kondisi sebelumnya yang pernah hidup berdampingan secara harmonis.

2.1.11 Proses Penyusunan Rencana Tata Ruang dalam Kaitan Kelestarian Fungsi Lingkungan Hidup. Oleh Nina Mirantie Wirasaputri (2014)

Penelitian tentang proses pengaturan tata ruang untuk menjaga lingkungan keberlanjutan fungsi di Provinsi Jawa Tengah bertujuan untuk mengeksplorasi (1) apakah proses penataan tata ruang telah sesuai dengan aturan, (2) bagaimana posisi perencanaan pada keberlanjutan lingkungan, (3) bagaimana partisipasi masyarakat dalam penataan di Provinsi Jawa Tengah?

Ini adalah penelitian empiris yuridis dengan menerapkan data sekunder dan primer. Data kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif. Penelitian menunjukkan perencanaan Central Java antara 2003-2018 belum optimal seperti yang diminta oleh aturan. Ini hasil dari kurangnya perhatian pada prinsip terintegrasi, keberlanjutan, transparansi dan hukum perlindungan. Selain itu masyarakat juga kurang berpartisipasi dalam perencanaan.

Berdasarkan dari uraian masing-masing bab diatas, maka dalam hal ini perlu penulis simpulkan bahwa: Pertama, proses penyusunan Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah dilakukan dengan metode perencanaan yakni pendekatan wilayah, pendekatan ekonomi, pendekatan lingkungan yang berkelanjutan, pendekatan sosial budaya dan pendekatan peran serta masyarakat dalam menyukseskan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Propinsi Jawa Tengah. Selanjutnya dalam hal ini kemudian dirumuskan suatu metode perencanaan

yang disusun berdasarkan suatu kerangka berpikir secara logis, terdiri dari serangkaian tahapan kegiatan yang dilaksanakan secara konsisten dan sistematis.

Dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah ini adalah pada hal ini para aparatur Pemerintah Daerah belum mempunyai kesamaan dalam pola pikir, persepsi dan tata cara pandang dalam berbagai kegiatan penataan ruang wilayah dan tidak adanya keterpaduan dalam perencanaan dan sinkronisasi program pembangunan antara dinas daerah dan instansi yang ada di bawahnya maupun yang ada di atasnya.

Kedua, dalam kajian proses penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah bahwa Pemerintah Propinsi Jawa Tengah tetap memperhatikan beberapa kebijakan penataan ruang bertambah besar serta mengakibatkan pengurangan kewenangan Propinsi dalam penataan ruang Kabupaten/Kota, yang mana dalam hal ini Pemerintah Daerah juga memperhatikan dampak lingkungan dalam pembangunan dari sektor riil. Untuk mewujudkan suatu penataan ruang yang diinginkan oleh Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Tengah, Pemerintah Daerah memberlakukan beberapa prinsip yang mendasar yakni; konsisten, operasional, mudah, utuh, fleksibel dan keberpihakan.

Ketiga, dalam hal peran serta masyarakat, Pemerintah Daerah Jawa Tengah senantiasa berusaha melibatkan masyarakat Jawa Tengah dalam proses penyusunan RTRW Propinsi Jawa Tengah karena dalam hal ini masyarakat berusaha dijadikan oleh Pemerintah Daerah sebagai pengawas, penyusun dan lain sebagainya. Namun seringkali hal tersebut berbenturan dengan kendala-kendala yang terjadi seperti : Keterbatasan kewenangan pemerintah daerah, keterbatasan kemampuan aparat, keterbatasan pendanaan, kelemahan manajemen, kelemahan mekanisme pengendalian pembangunan, dan kendala lainnya.

Atas dasar tersebut, disarankan agar dalam proses penyusunan Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah ke depan hendaknya lebih memperhatikan dan menekankan pada prinsip-prinsip dasar perencanaan. Pemerintah Propinsi Jawa Tengah hendaknya dalam menyusun tata ruang wilayah seharusnya melakukan pengkajian yang lebih mendalam terhadap dampak tata ruang terhadap kelestarian fungsi lingkungan hidup di Propinsi Jawa Tengah, sehingga pemanfaatan sumber daya yang ada dapat terwujud dengan sebenarbenarnya tanpa merusak fungsi lingkungan hidup dan ekosistem hayati maupun non hayati yang senantiasa mengiringi suatu proses pembangunan. Dalam penyusunan Rencana Tata

Ruang Wilayah seharusnya masyarakat luas dilibatkan langsung, dan perlu adanya konsultasi kepada masyarakat luas sebelum perencanaan itu disahkan. Serta dilakukan secara terbuka sehingga haknya dapat dimafaatkan sebaik-baiknya oleh masyarakat itu sendiri.

2.1.12 Kesesuaian Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Dengan Penggunaan Lahan Kecamatan Gayamsari Dan Kecamatan Semarang Timur. Oleh Suardi Lubis, Andri Suprayogi, Hani'ah (2013)

Berdasarkan UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, masing-masing Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota telah menyusun Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan. mengingat kebutuhan yang semakin mendesak sejalan dengan tingkat perkembangan kotakota di Indonesia terutama kota sedang, kota besar, dan metropolitan. Untuk dapat mengefektifkan pelaksanaannya, diperlukan suatu Aturan Pola Pemanfaatan Ruang. (*Zoning Regulation*) sebagai alat operasional rencana tata ruang. Berdasarkan kenyataan tersebut, untuk melaksanakan pembangunan kota yang lebih harmonis dan mampu mengantisipasi berbagai dampak yang timbul, terutama pada kota sedang, kota besar, dan kota metropolitan, maka Pemerintah

Daerah telah menyusun Aturan Pola Pemanfaatan Ruang (*Zoning Regulation*) Kawasan Perkotaan. Untuk memaksimalkan kegiatan tersebut, tentu perlu diketahui sejauh mana Aturan Pola Pemanfaatan Ruang tersebut dapat mengontrol setiap pembangunan atau pemanfaatan lahan di wilayah yang bersangkutan. Seperti halnya dalam penelitian ini, untuk mengetahui hal tersebut pada wilayah Kecamatan Semarang Timur dan Kecamatan Gayamsari perlu dilakukan evaluasi dengan cara membandingkan Penggunaan Lahan tahun 2007 di daerah yang bersangkutan dengan Rencana Tata Ruang tahun 2000 - 2010 yang berlaku agar diketahui seberapa besar kesesuaiannya. Penggunaan Lahan tahun 2007 dalam penelitian ini diperoleh dari hasil digitasi citra satelit Ikonos tahun 2007, sedangkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) tahun 2000 – 2010 diperoleh dari instansi terkait. Hasil yang diperoleh setelah melakukan pengolahan citra dan perbandingan data, besarnya kesesuaian antara Penggunaan Lahan tahun 2007 dengan RTRW tahun 2000 – 2007 di daerah penelitian lebih tinggi terdapat pada Kecamatan Semarang Timur dengan persentase kesesuaian 82,686%, Sedangkan pada Kecamatan Gayamsari sebesar 63,013%..

Kesimpulan Berdasarkan hasil penelitian dan uraian pembahasan yang telah dikemukakan pada bab sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Pembuatan peta zona pemanfaatan ruang dengan menggunakan citra satelit Ikonos adalah sama halnya dengan pembuatan peta tutupan lahan dengan tahapan sebagai berikut:
 - a. Melakukan koreksi pada citra satelit Ikonos, antara lain: Koreksi Radiometrik yang bertujuan untuk memperbaiki kesalahan pada sistem optik, kesalahan karena gangguan energi radiasi elektromagnetik pada atmosfer dan kesalahan karena pengaruh sudut elevasi matahari. Serta Koreksi Geometrik yang bertujuan memperbaiki pergeseran letak atau posisi dari piksel agar sesuai dengan posisi di lapangan.
 - b. Melakukan Cropping Area untuk memotong batasan citra yang digunakan, menghilangkan wilayah yang tidak diperlukan, sehingga dapat mempermudah dalam pemrosesan data.
 - c. Melakukan Digitasi untuk tahap pembuatan zona sesuai dengan jenis tutupan lahan yang ada.
 - d. Uji Ketelitian dengan melakukan pengecekan lapangan pada beberapa titik (sampel area) yang dipilih dari setiap bentuk penggunaan lahan.
2. Besarnya kesesuaian di daerah penelitian lebih tinggi terdapat pada Kecamatan Semarang Timur yaitu mencapai $\pm 410,931$ Ha dengan total luas wilayah $\pm 496,980$ Ha, yang artinya 17,314% keadaan wilayah Kecamatan Semarang Timur pada tahun 2007 tidak sesuai dengan RTRW tahun 2000 - 2010 dan 82,686% Sesuai dengan RTRW tahun 2000 - 2010. Sedangkan pada Kecamatan Gayamsari kesesuaiannya mencapai $\pm 365,593$ Ha dengan total luas wilayah $\pm 580,190$ Ha, yang artinya 36,987% keadaan wilayah Kecamatan Gayamsari pada tahun 2007 tidak sesuai dengan RTRW tahun 2000 – 2010 dan 63,013% sesuai dengan RTRW tahun 2000 - 2010.
3. Secara keseluruhan Rencana Tata Ruang Wilayah tahun 2000 - 2010 Kecamatan Semarang Timur dan Kecamatan Gayamsari mempunyai kesesuaian dengan Penggunaan Lahan tahun 2007 sebesar $\pm 776,524$ Ha atau 72,089% dari luas wilayahnya, dan ketidaksesuaiannya sebesar $\pm 300,647$ Ha atau 27,911% dari luas wilayahnya..

2.1.13 Penelitian berjudul Fungsi Tata Ruang Dalam Menjaga Kelestarian Lingkungan Hidup Kota Gorontalo. Oleh Suwitno Y. Imran (2013)

Simpulan Pemanfaatan fungsi tata ruang demi kelestarian lingkungan hidup di Kota Gorontalo belum sesuai dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang ada, terutama Undang-Undang Tata Ruang dan Undang-Undang Lingkungan hidup. Selain itu, pemanfaatan fungsi tata ruang demi kelestarian lingkungan hidup di Kota Gorontalo belum memperhatikan analisis yang didasarkan sistem Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL). Hal ini disebabkan pemanfaatan tata ruang seperti kawasankawasan yang ada selama masih tumpah tindih dengan arah kebijakan yang diambil Pemerintah Kota. Adapun kendala yang dihadapi dalam melaksanakan fungsi tata ruang bagi lingkungan hidup di Kota Gorontalo adalah rencana yang tersusun tidak memperhitungkan keserasian, keseimbangan dan kelestarian lingkungan akibatnya muncul berbagai konflik. Selain itu tidak adanya ketegasan hukum bagi siapa yang melanggar perintah undang-undang tata ruang dan lingkungan hidup termasuk di dalamnya pengambil kebijakan sendiri, masyarakat dan pengusaha.

2.1.14 Penelitian Bejudul Analisis Kritis Terhadap UU Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Oleh Jamaluddin Jahid (2012)

Ketidak terpaduan pemanfaatan ruang pada semua tahapannya, telah menimbulkan berbagai permasalahan lingkungan. Oleh karena itu, eksistensi UU No. 26 Tahun 2007 semakin dibutuhkan, namun ternyata undang-undang tersebut belum bisa memenuhi tuntutan kebutuhan pemanfaatan ruang yang berwawasan lingkungan sebagai akibat banyaknya faktor penghambat yang, bahkan berasal dari undang-undang itu sendiri.

UUPR 2007, sebagai salah satu produk hukum nasional, dimaksudkan untuk mengembangkan suatu pola tata ruang dalam satu kesatuan lingkungan yang dinamis dengan tetap memelihara kelestarian kemampuan lingkungan hidup, semakin tinggi urgensinya dalam kondisi tatanan keruangan, terutama di kawasan perkotaan di mana kesemrawutan dan segala permasalahan pembangunan dengan mudah dapat diamati. Dalam konteks ini pun, sistem hukum tidak boleh lagi dipandang sekedar sebagai "kepantasan prosedural" belaka melainkan harus secara jelas berisikan muatan-muatan keadilan sosial yang substantive.

2.1.15 Model Resolusi Konflik dan Pembentukan Negara: Pemahaman Budaya Hukum secara Holistik di Masyarakat Rawan (2010). Oleh Sri Endah Kinasih, Bambang Budiono, Sarkawi B. Husain, Universitas Air Langga.

Pada penelitian ini permasalahan yang dianalisis adalah meliputi (1) Faktor-faktor apa saja yang bisa memengaruhi terjadi konflik agraria di masyarakat. (2) Simbol-simbol apa yang digunakan dalam terjadinya konflik. Hal ini untuk mengetahui makna apa yang ada dibalik tindakan seseorang ataupun masyarakat. (3) Kepentingan apa yang diperebutkan oleh pihak-pihak yang berkonflik. (4) Bagaimanakah awal mula terjadinya maupun proses terjadinya konflik agraria di masyarakat. (5) Siapa saja pihak-pihak yang terlibat dalam konflik tersebut.

Dari data-data yang terkumpul dapat disimpulkan bahwa ada bentuk-bentuk perlawanan masyarakat di Alastlogo Pasuruan dan Petung Ombo di Blitar dengan para TNI. Pertama, perlawanan di lembaga pengadilan. Dalam bentuk ini, pihak petani biasanya memberi kuasa kepada lembaga-lembaga yang bergerak menangani kasus agraria (dalam hal ini LBH Surabaya dan Komnas HAM).

Masyarakat biasanya tidak mengandalkan penyelesaian kasus tanahnya melalui lembaga pengadilan. Selain faktor ketidakpercayaan kepada lembaga tersebut cenderung berpihak pada pemilik modal. Ketidakpunyaan bukti-bukti kepemilikan hak atas tanahnya menjadi kendala untuk beracara di pengadilan. Bukti-bukti sejarah dan bukti tidak tertulis lainnya seperti sumur tua, bangunan rumah kuno tidak diakui oleh negara.

Kedua, aksi lokal dilokasi konflik dalam rangka mempertahankan tanah yang menjadi haknya. Bentuknya beragam dari mulai pencabutan tanda larangan dan pilihan tindakan untuk tetap bekerja atau sebagai tempat tinggal di tengah-tengah tanah yang bermasalah.

Ketiga, aksi unjuk rasa dan penyampaian masalah. Modus ini dilakukan dengan cara berdemonstrasi dan mengadukan masalah tanahnya ke LBH Surabaya dan Komnas HAM. Tindakan keras ini, misalnya dalam bentuk reklamasi merupakan perlawanan yang terbuka, ekspresif, masal dan ekspansif. Oleh karena itu, perlawanan dalam bentuk ini lebih terorganisir, sistematis, berprinsip dan mempunyai akibat-akibat yang revolusioner.

2.2 Landasan Teori

2.2.1 Teori Administrasi Pemerintahan

Sejak awal kelahirannya maka manusia senantiasa ingin menunjukkan dominasi dalam memiliki sesuatu, perebutan benda dan material akan terus berlanjut menjadi perebutan sumber daya, yang selanjutnya akan digunakkan untuk membeli kekuasaan. Bahkan setelah mendapat kekuasaanpun manusia masih belum memiliki kepuasan sampai dengan melakukan penaklukan terhadap sesama manusia. Penaklukan tersebut merupakan bentuk menanamkan pengaruh untuk melanggengkan kekuasaan. Menurut Thomas Hobbes bahwa manusia pada dasarnya adalah akan cenderung anarkis dan haus kekuasaan, saling serang dan akan saling memangsa untuk sebuah penaklukan sampai mendapatkan kekuasaan.

Lain halnya dengan pendapat JAF Stooner bahwa dalam mendapatkan kekuasaan yang merupakan kebutuhan dasar manusia, akan dilakukan dengan menggunakan pengaruh dan ketertarikan untuk mendapatkan kekuasaan dan menunjuk siapa yang layak berkuasa. Kehidupan untuk saling mempengaruhi dilakukan antar manusia untuk mendapatkan pengakuan yang pada akhirnya tetap akan menuju kepada rivalitas dalam menuju kekuasaan.

Kedua pandangan tersebut diatas pada hakekatnya adalah menimbulkan rivalitas dan persaingan untuk mendapatkan apa yang diinginkan termasuk kekuasaan. rivalitas dan persaingan akan menimbulkan pihak yang agresif sebagai penyerang dan dan pihak yang normatif dan cenderung bertahan, pola ini akan menimbulkan peperangan, karena akan timbul saling serang dan bertahan dan salah satu harus takluk ataupun pemenang. Namun demikian siapapun pemenangnya akan selalu berpikir untuk bisa bertahan dan tetap menang dari serangan balasan, sedangkan pihak yang kalah akan selalu berpikir sebaliknya, bagaimana untuk bisa merebut kemenangan tersebut. Oleh sebab itu maka diperlukan pengaturan (Administrasi) terhadap pola pertahanan ataupun pola serangan. Upaya pengaturan dan pengorganisasian (Administrasi) akan membutuhkan operator, manusia ataupun lembaga yang dipercaya dan memiliki kemampuan untuk mengatur. Pengaturan yang dilakuakn oleh manusia atau lembaga tentunya membutuhkan panduan sebagai acuan agar aturan yang telah disepakati dapat terlaksana dengan baik dan konstan. Untuk

menjadikan panduan maka pengaturan tersebut di buat dala sebuah aturan yang bersifat mengendalikan yang disebut undang undang (Thomas Hobbes). Menurut Wilson bahwa perintah dalam akhir uraiannya adalah suatu pengorganisasi kekuatan, tidak selalu berhubungan dengan organisasi kekuatan angkatan bersenjata, tetapi dua atau sekelompok orang dari sekian banyak kelompok orang yang dipersiapkan oleh suatu organisasi untuk mewujudkan aturan bersama mereka, dengan hal-hal yang memberikan bagi urusan-urusan umum kemasyarakatan (Syafie, Inu Kencana. 2011).

Agar supaya proses perundangan dapat ditaati dan berjalan sesuai yang diharapkan maka, manusia diharapkan tidak pada posisi yang sejajar, melainkan terbagi atas pihak yang memerintah dan pihak yang diperintah, sehingga lahirlah istilah Pemerintah. Istilah pemerintah dan pemerintahan dalam masyarakat Indonesia secara umum diartikan sama, kedua kata tersebut diucapkan sama bergantian, pemerintah atau pemerintahan. Kedua kata tersebut menunjuk kepada pemegang kekuasaan atau pejabat. Misalnya mulai dari Presiden, Gubernur, Bupati, Walikota sampai kepada Kepala Desa atau Kepala Kelurahan. Artinya, semua orang yang memegang jabatan disebutlah pemerintah atau pemerintahan, termasuk orang yang bekerja di dalam lingkungan pemerintah atau pemerintahan itu. Pandangan umum terhadap pemerintahan berangkat dari pemahaman klasik yang menggambarkan pernerintah atau pemerintahan sebagai sebuah kemudi kapal.

Pada hakikatnya pemerintahan merupakan suatu gambaran tentang bagaimana pada permulaan pemerintahan setelah terbentuk dan bagaimanapemerintahan itu telah berkembang melalui perkembangan dari 3 tipe masyarakat yaitu masyarakat setara, masyarakat bertingkat dan masyarakat berlapis. Perkembangan pemerintahan itu juga ditentukan oleh perkembangan masyarakatnya yang disebabkan oleh faktor-faktor lain yang melandasinya seperti pertambahan dan tekanan penduduk, ancaman atau perang dan penjarahan yang dilakukan oleh suatu kelompok masyarakat terhadap kelompok masyarakat yang lain dan telah menjadi faktor-faktor yang memacu perkembangan pemerintahan yaitu penguasaan oleh suatu pemerintah atau negara. Pemerintahan di zaman purba misalnya ditandai oleh banyaknya system pemerintahan dan sistem yang lebih dikenal adalah polis Yunani. Selain polis Yunani, kerajaan Inka yang berdiri antara tahun 1200-1500 Masehi telah memiliki sistem pemerintahan yang despotisme yaitu suatu bentuk pemerintahan yang ditandai oleh kekuasaan sewenang-wenang dan tak terbatas dari pihak penguasa. Plato dan Aristoteles telah memperkenalkan bentuk-bentuk pemerintahan yang baik dan buruk dengan alasan pembagian tersebut. Konsep-konsep tentang pemerintahan yang baik dan buruk menurut Plato dan Aristoteles masih terefleksi sepanjang sejarah pemerintahan di dunia hingga dewasa ini.

Machiavelli lebih jauh berpendapat bahwa dalam praktik kekuasaan yang nyata, tidak ada hubungan antara kekuasaan tersebut dengan etika bernegara, karena negara itu bagi Machiavelli bersifat sekuler termasuk didalamnya berbagai perebutan kekuasaan sedangkan etika berkaitan dengan norma yang berkenaan dengan peraturan tuhan yang trasedental, yaitu dianggap berorientasi pada dunia gaib.

Pengertian pemerintah pun mempunyai banyak arti, sebagian ahli ada yang memberikan pengertian pemerintah dalam arti luas, yaitu pemerintah berdasarkan apa tugas yang dilaksanakannya. Pemerintah Montesquieu adalah seluruh lembaga negara yang biasa dikenal dengan "*Trias Politico*" baik itu *legislatif* (pembuat undang-undang), *eksekutif* (pelaksana undang-undang), maupun *yudikatif* (pengawas pelaksanaan undang-undang). Sedangkan dalam arti sempit pemerintah diartikan sebagai eksekutif yang melaksanakan kegiatan fungsi menjaJankan undang-undang, yaitu sekelompok orang yang diberi tugas

untuk merencanakan, mengumpulkan, menyusun, mengorganisasikan, menggerakkan dan mengarahkan segenap upaya masyarakat atau penduduk dalam suatu negara dalam rangka mencapai tujuan negara yang telah ditetapkan.

Sementara dalam pandangan kybernology bahwa manusia senantiasa mempunyai indikator kebutuhan. Indikator tersebut menyangkut jasa publik dan layanan civil dalam hubungan pemerintahan. Kybernology sebagai platform dalam mengkaji gejala pemerinatahan relasinya senantiasa berkaitan dengan sosiologi, dalam mana suatu gejala dipelajari bersama oleh sosiologi dan kybernology begitupula dengan masalah pemerintahan dipelajari oleh sosiologi. Mencermati definisi Rose, lihat Taliziduhu Ndraha (Kyernologi: 364) sosiologi kemudian memusatkan perhatiannya pada proses sosial yang spesifik termasuk menyangkut bentuk, kekuatan yang menggerakkannya dan dampaknya terhadap kehidupan manusia. Sehingga dapat dipahami bahwa gejala sejenis itu disebut pula sebagai gejala sosiologikal yang terorganisir artinya artinya memiliki legalitas formal dan struktur kelembagaan yang sistematis.

Secara detail Ndraha menjabarkan bahwa empat kekuatan di pihak pemerintahan berhadapan dengan drivers dari pihak lingkungan kejiwaan manusia, sementara pelaku pemerintahan selaku alat organisasional berhadapan dengan dirinya sendiri (pelaku pemerintahan) sebagai SDM yang berkepentingan. Kepentingan SDM bisa berbeda atau konflik dengan kepentingan organisasi. Sebagai fokus bahwa yang dimaksud dengan pelaku pemerintahan adalah pemerintah dalam hubungan pemerintahan, yang terkontaminasi terus-menerus antara pemerintah dengan yang diperintah, baik dalam hubungan interaksional yang memiliki posisi dan kekuatan tawar-menawar antara pemerintah dengan yang diperintah guna mencapai kesepakatan maupun dalam hubungannya secara transformasional. Sejalan dengan paradigma tersebut Taliziduhu Ndrahan menambahkan dalam bukunya Metodologi Ilmu Pemerintahan mengemukakan bahwa:

“Gejala sosial terjadi didalam hubungan antar anggota masyarakat, baik individu dengan individu, kelompok dengan kelompok maupun antar individu dengan kelompok. Gejala ini terdapat pada suatu saat didalam sebuah masyarakat” (Ndraha, 2010: 6).

Sedangkan menurut Van Vollenhoven (1934) dalam bukunya *Staatsrecht Overzee*, pemerintah itu dibagi dalam empat fungsi, yaitu *bestuur* pemerintah dalam arti sempit, fungsi kepolisian menjalankan *preventieve rechtzorg* (pencegahan timbulnya pelanggaran-pelanggaran terhadap tertib hukum dalam usaha untuk memelihara tata tertib masyarakat), fungsi peradilan yaitu kekuasaan untuk menjamin keadilan di dalam negara, dan fungsi regeling yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan umum dalam negara.

Selain pandangan masyarakat yang menyamakan pengertian pemerintah dan pemerintahan, ternyata dalam beberapa literatur, ada beberapa para ahli yang menyamakan pengertian pemerintah dan pemerintahan. Pemerintahan adalah organisasi dalam mana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Selanjutnya Strong Rosenbloom atau Michael Goldsmith (1960) yang lebih menegaskan pada fungsi Negara".

Lahirnya sebuah Pemerintah dengan pola Pemerintahan, akan menimbulkan kembali kekuasaan. Kekuasaan sebagai gejala sosial terdapat di mana-mana, dalam rumah tangga dalam kelompok sosial, perusahaan dan dalam negara. Kalau kekuasaan itu dipandang

sebagai alat, maka penggunaannya secara umum itulah yang disebut *governance*, dan penggunaannya secara khusus dalam proses sosial yang memerlukan (*coercion*) pada aras statal (*polity*) disebut *government*. Menurut perspektif *kybernologi*, pemerintahan (*governance*) meliputi pemerintah, yang diperintah, dan proses interaksi antara keduanya, yaitu perlindungan dan pemenuhan layanan civil dan jasa publik bagi manusia dan masyarakat, dan antara keduanya dengan lingkungan.

Gejala pemerintahan sebagai gejala sosial khusus (spesific) juga berawal dari definisi pemerintahan dan ilmu pemerintahan yang sekali lagi mengemukakan bahwa pemerintahan adalah proses pemenuhan (penyediaan) kebutuhan pihak yang diperintah akan jasa publik yang tidak diprivatisasikan dan layanan sipil kepada setiap orang pada saat diperlukan. Sehingga pemerintahan selalu menyangkut dua belah pihak, pertama pemerintah dengan kekuasaannya dan kedua yang diperintah dengan tuntutannya. Lembaga yang di design khusus dan berkewajiban memenuhi kebutuhan yang dimaksud disebut pemerintah. Para filosof sebelum abad Masehi seperti Socrates, Plato dan Aristoteles telah mencoba berpikir dan memformulasikan gejala-gejala pemerintahan itu secara lebih sistematis, universal dan radikal.

Dalam melaksanakan tugasnya Pemerintah kemudian kemudian memiliki beberapa fungsi antara lain menurut, Van Vollenhoven (1934) :

1. Fungsi *bestuur* (fungsi memerintah)
2. Fungsi *Politie* (fungsi polisionil)
3. Fungsi *Justitie* (fungsi mengadili)
4. Fungsi *Regelaar* (pengaturan)

Menurut, C.F. Strong (1960) bahwa pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara ke dalam dan ke luar. Oleh karena itu, pertama, harus mempunyai kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua, harus mempunyai kekuatan legislatif atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga, harus mempunyai kekuatan finansial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan negara dalam menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan negara.

Selanjutnya dengan mengutip Franklin D. Rosevelt, Ryaas Rasyid (1998) bahwa: tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup diataranya adalah menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan.

Pemerintah selaku unsur Negara melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan, meliputi tujuh bidang pelayanan (Rasyid, 1998), yaitu:

- a. Jaminan terhadap keamanan Negara terhadap serangan dari luar dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan terhadap pemerintahan yang sah.
- b. Memelihara ketertiban dan mencegah terjadi gontok-gontokan diantara warga, menjamin perubahan yang terjadi di masyarakat berlangsung secara damai.

- c. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga tanpa membedakan status yang tercermin dan keputusan pengadilan yang adil dan tidak memihak.
- d. Melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah seperti membangun fasilitas jalan umum, fasilitas pendidikan dan kesehatan yang memadai untuk masyarakat miskin:
- e. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kegiatan sosial kemasyarakatan;
- f. Menerapkan kebijakan ekonomi yang memberikan dampak positif bagi masyarakat luas.
- g. Mengimplementasikan kebijakan yang berkaitan dengan pemerliharaan sumber daya alam yang ada. Kemudian juga turut mendorong penelitian dan pengembangan agar sumber daya alam kita dapat dikelola secara berkelanjutan.

Tugas pokok pemerintah sebagaimana disebutkan diatas menunjukkan kewajiban pemerintah untuk melindungi rakyat sesuai dengan amanat UUD 1945 amandemen IV yaitu “.... melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”

Sedangkan lima fungsi pemerintah dalam arti sempit (lembaga eksekutif), yaitu:

- a. Fungsi pengaturan (regulasi), yaitu berkaitan dengan penetapan kebijakan publik atau kebijakan Negara. Pemerintah berfungsi sebagai pengatur dan membuat aturan serta pengawas dan pengendali atau dalam istilah Gaebler dan Osborn ditekankan *pada steering rather than rowing* yakni fungsi pemerintah sebagai regulator dalam pembuatan kebijakan public atau peraturan perundang-undangan untuk mengatur *public good dan publik services* untuk mendorong kesejahteraan dan kemandirian masyarakat.
- b. Fungsi pelayanan kepada masyarakat adalah fungsi pemerintah sebagai penyedia (*provider*) jasa-jasa pelayanan publik yang tidak dapat diprivatisasikan termasuk jasa pertahanan dan keamanan, layanan sipil dan layanan birokrasi.
- c. Fungsi pemberdayaan, secara terus menerus, komprehensif dan simultan sampai arnbang batas tercapainya keseimbangan yang dinamik antara pemerintah dengan warga.
- d. Fungsi pengelolaan asset atau kekayaan Negara yaitu fungsi pemerintahan dalam mengelola asset atau kekuatan Negara yang bernilai fisik maupun non fisik maupun berupa pesonel dan material yang digunakan untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi pemerintahan.

- e. Fungsi keamanan, ketertiban, pengamanan dan perlindungan (polisional) yaitu fungsi pemerintah dalam melaksanakan pelayanan pengamanan dan perlindungan warga masyarakat dari gangguan keamanan.

Menurut Mac Iver bahwa fungsi hakiki Pemerintahan seperti yang telah disebutkan diatas adalah fungsi perlindungan, pengamanan dan penegakan hukum, karena fungsi pelayanan publik dapat dilaksanakan oleh sektor privat. Dengan kata lain bahwa fungsi perlindungan, pengamanan dan penegakan hukum adalah fungsi yang tidak tergantikan dan menjadi kewajiban sebuah negara. Menurut F. D Roosevelt bahwa tugas Pemerintah adalah menjamin keamanan negara dari berbagai serangan dalam rangka melindungi rakyatnya. Sedangkan kewenangan pemerintah adalah mengendalikan angkatan perang (C.F. Strong, 1960).

Melihat kondisi ini akan pengembangan sebuah angkatan perang sebuah negara adalah bagian daripada kewenangan dan tugas Pemerintah, selain untuk memberikan fungsi perlindungan dan keamanan terhadap rakyatnya juga sebagai fungsi pemberdayaan dan pengendalian terhadap kekuatan angkatan perang.

Dalam rangka pengendalian tersebut maka disusunlah berbagai kebijakan yang bersifat mengatur kekuatan angkatan perang Pengaturan yang dilakukan agar kekuatan angkatan perang dapat tetap berdaya untuk digunakan dan memberikan hasil dalam penggunaannya.

2.2.2. Teori Kebijakan Publik

Banyak definisi yang dibuat oleh para ahli untuk menjelaskan arti kebijakan. Dye dalam Abidin (2012), menyebutkan kebijakan sebagai “pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*whatever governments choose to do or not to do*). Definisi ini dibuat dengan menghubungkan beberapa definisi lain dari David Easton, Lasswell dan Kaplan. Easton dalam Abidin, menyebutkan kebijakan pemerintah sebagai “kekuasaan pengalokasian nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan”. Hal ini mengandung konotasi tentang kewenangan pemerintah yang meliputi keseluruhan kehidupan bermasyarakat. Tidak ada organisasi lain yang wewenangnya dapat mencakup seluruh masyarakat kecuali pemerintah. Sementara itu, Lasswell dan Kaplan dalam Abidin yang melihat kebijakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan, menyebutkan kebijakan sebagai “program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai, dan praktik.

Menurut Thomas Dye definisi kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Definisi tersebut mengandung makna bahwa kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah dan bukan swasta; kebijakan publik itu menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah. Selanjutnya Soebarsono (2013) menuliskan bahwa kebijakan publik memiliki kerangka kerja yang disebut dengan kerangka kerja kebijakan publik. Kerangka kerja tersebut akan ditentukan oleh beberapa variabel antara lain sebagai berikut:

- a. Tujuan yang akan dicapai yaitu mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai Analisis kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, maka semakin mudah untuk mencapainya.
- b. Preferensi nilai yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan. Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai.

- c. Sumber daya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumberdaya finansial, material dan infrastruktur lainnya.
- d. Kemampuan orang-orang yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas orang-orang yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut akan ditentukan dari tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya.
- e. Lingkungan sekitarnya. Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh lingkungan sosial, ekonomi, politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.
- f. Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja dari suatu kebijakan. Strategi yang digunakan dapat bersifat *top-down approach* atau *bottom-up approach*, otoritas atau demokratis.

Jika merujuk pada Dunn kebijakan adalah aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tatanilai baru dalam masyarakat. Kebijakan akan menjadi rujukan utama para anggota organisasi atau anggota masyarakat dalam berperilaku. Kebijakan pada umumnya bersifat problem solving dan proaktif. Berbeda dengan Hukum (*Law*) dan Peraturan (*Regulation*), kebijakan lebih bersifat adaptif dan interaktif, meskipun kebijakan juga mengatur “apa yang boleh, dan apa yang tidak boleh”. Kebijakan juga diharapkan dapat bersifat umum tetapi tanpa menghilangkan ciri lokal yang spesifik. Kebijakan harus memberi peluang diinterpretasikan sesuai kondisi spesifik yang ada (William Dunn, 2012)

Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

- a. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
- b. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
- c. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
- d. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
- e. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
- f. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
- g. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
- h. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
- i. Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah.

j. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif

Pengertian kebijakan negara yang dikemukakan oleh Harol D. Lasswell dan Abraham Kaplan sebagai *a projected program of goals, values and practices* (Siti, 2010). Juga sebagai sebuah program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah (Marsuni dan Lauddin, 2006)

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

Pengamanan adalah sebuah tindakan antisipatif dalam menjaga stabilitas bagi sebuah negara beserta rakyatnya (publik) yang memerlukan implementasi kebijakan tentang apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan oleh setiap personel yang berada dalam area yang menjadi obyek pengaman tersebut.

Kebijakan tertulis berupa aturan yang merupakan keputusan formal selayaknya bersifat mengikat. Melindungi serta mengatur perilaku setiap personil untuk mematuhi dan menciptakan sistem keamanan didalam sebuah Pangkalan.

Kebijakan Pemerintah dibidang pertahanan terkait Kepmenhan No.138/2018 tentang Wilayah Pertahanan dan Rencana Wilayah Perthanan merupakan bentuk Implementasi kebijakan dibidang pertahanan untuk menyikapi kesiap siagaan dalam menghadapi segala bentuk ancaman untuk ketersediaan lahan latihan dengan tujuan agar tercapai ketertiban, keamanan, kelancaran dan keseragaman tindak dalam pelaksanaan penyediaan lahan untuk latihan.

2.2.3. Teori Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan. Untuk melukiskan kerumitan dalam proses implementasi tersebut dapat dilihat pada pernyataan yang dikemukakan oleh seorang ahli studi kebijakan *Ugene Bardach (1977)*, yaitu :

“Adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk meraka anggap klien.”

Dalam derajat lain, Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (1983) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai :

“Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutnya secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.”

Sedangkan, Van Meter dan Van Horn (1975), mendefinisikan Implementasi kebijakan, sebagai :

“Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”.

Dari tiga definisi tersebut diatas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu :

1. Adanya tujuan atau sasaran kebijakan
2. Adanya aktifitas atau kegiatan pencapaian tujuan
3. Adanya hasil kegiatan

Dari tiga definisi tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktifitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

Ada dua pendekatan dalam memahami implementasi kebijakan, dijelaskan tentang adanya dua pendekatan guna memahami implementasi kebijakan, yakni pendekatan top down dan bottom up. Dalam bahasa Lester dan Stewart istilah itu dinamakan dengan *the command and control approach* (pendekatan control dan komando, yang mirip dengan *top down approach*) dan *the market approach* (pendekatan pasar, yang mirip dengan *bottom up approach*). Masing-masing pendekatan mengajukan model-model kerangka kerja dalam membentuk keterkaitan antara kebijakan dan hasilnya.

Berikut adalah model-model teori implementasi kebijakan publik menurut beberapa ahli:

Tabel 2.1. Identifikasi Variabel Model Implementasi Kebijakan

No	Model	Variabel	Keterangan
1	Van Meter dan Van Horn	1. Standar dan Tujuan/sasaran 2. Sumber daya 3. Komunikasi 4. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik 5. Karakteristik agen Birokrasi 6. Disposisi	a. Standart kebijakan harus dipahami mulai dari atas sampai ke bawah dan harus ada ukurannya b. Implementasi membutuhkan dukungan berbagai sumberdaya c. Implementasi kebijakan memerlukan dukungan dan koordinasi dalam suatu organisasi d. Kondisi perekonomian masyarakat, sosial dan politik yang terjadi berpengaruh terhadap implementasi e. Respon implementasi terhadap kebijakan f. Pemahaman implementor

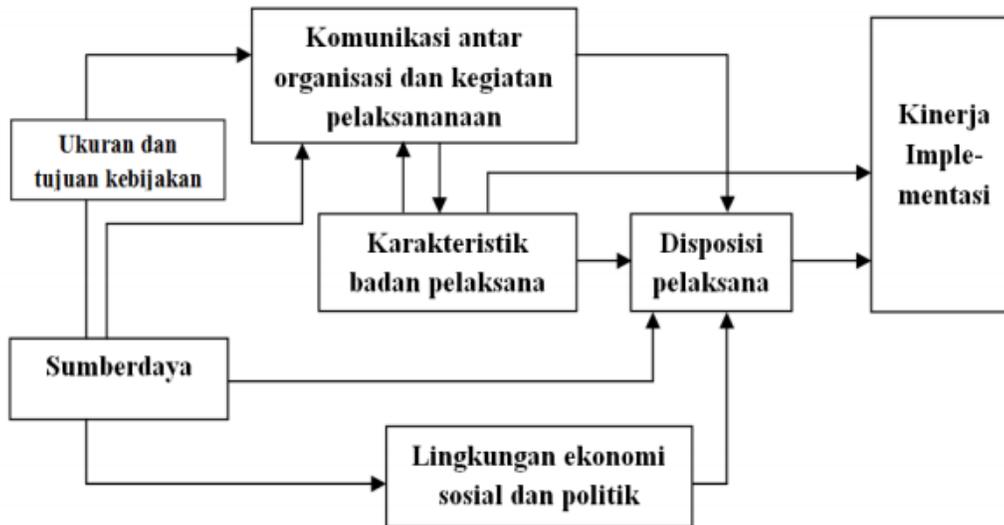
No	Model	Variabel	Keterangan
			<p>terhadap isi dan tujuan kebijakan</p> <p>g. Intensitas preferensi nilai yang dimiliki implementor</p>
2	Mazmanian dan Sabastier	1. Karakteristik dari masalah	<p>a. Tingkat kesulitan teknis dari masalah</p> <p>b. Tingkat kemajemukan kelompok sasaran</p> <p>c. Cakupan perubahan yang diharapkan</p> <p>d. Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi</p> <p>e. Kejelasan dan konsistensi aturan</p> <p>f. Tingkat komitmen</p>
		2. Karakteristik dari Kebijakan	<p>a. Kejelasan isi kebijakan</p> <p>b. Dukungan teoritis terhadap kebijakan</p> <p>c. Besarnya alokasi sumberdaya finansial</p> <p>d. Kejelasan dan konsistensi aturan pelaksanaan</p> <p>e. Akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi</p>
		3. Kondisi Lingkungan	<p>a. Kondisi sosial ekonomi masyarakat</p> <p>b. Dukungan publik terhadap kebijakan</p> <p>c. Sikap kelompok pemilih</p> <p>d. Komitmen dan ketrampilan implementor</p>
3	Grindle	Isi Kebijakan	<p>a. Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran terakomodasi</p> <p>b. Jenis manfaat yang diinginkan oleh kebijakan</p> <p>c. Perubahan yang diinginkan</p> <p>d. Kedudukan pembuat kebijakan</p> <p>e. Siapa pelaksana kebijakan</p> <p>f. Sumber daya</p>
		Kontek Kebijakan	<p>a. Seberapa besar kekuasaan dan strategi implementor</p> <p>b. Karakteristik rezim yang berkuasa</p> <p>c. Tingkat kepatuhan kelompok</p>

No	Model	Variabel	Keterangan
			sasaran
4	Edward III	1. Komunikasi 2. Sumber Daya 3. Disposisi 4. Struktur Organisasi	a. Para pihak yang terlibat harus ada komunikasi agar tujuan kebijakan jelas b. Sumberdaya berupa manusia, dana waktu dll c. Komitmen dan kejujuran dalam implementasi d. Birokrasi yang baik sangat menunjang implementasi

Sumber: Widodo (2011)

2.2.4. Teori Implementasi Kebijakan Publik Van Matter & Van Horn

Proses Implementasi kebijakan bermula dari ketika tujuan dan sasaran ditetapkan pada awal suatu kebijakan (Winarno, 2007:151). Van Metter dan Van Horn memberikan penjelasan mengenai model dasar dari proses implementasi kebijakan yang meliputi enam variabel dan memiliki kaitan antara kebijakan dan kinerja.



Sumber : Van Metter dan Van Horn (1975)

Gambar 2.1. Model Implementasi kebijakan Van Metter & Van Horn

Bila dilihat berdasarkan teknik atau model implementasi kebijakan yang berlaku secara umum, maka model yang diperkenalkan oleh Van Metter dan Van Horn merupakan model yang paling klasik. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier atau lurus dari kebijakan Publik, implementator dan kinerja kebijakan Publik.

Penjelasan mengenai peran dari enam variabel Menurut Van Meter dan Van Horn dalam menguraikan proses bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dilaksanakan lebih mendalam oleh Winarno (2007 :155-156)

1. Standar dan Tujuan Kebijakan.

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari

standar dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis dengan sosio kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan sasaran kebijakan terlalu ideal maka akan sulit direalisasikan.

2. Sumber Daya

Keberhasilan Proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menurut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang disyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber daya itu nihil, maka sangat sulit diharapkan.

Tetapi diluar sumber daya manusia, sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumber daya financial dan sumber daya sarana dan prasarana. Karena mau tidak mau ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka memang terjadi persoalan sulit untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan Publik tersebut. Demikian halnya sumber daya sarana prasarana, saat sumber daya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik tetapi terbentur dengan persoalan sarana prasarana, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan implementasi kebijakan.

3. Karakteristik Organisasi Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi non formal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan peran agen pelaksananya. Selain itu cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

Van Metter dan Van Horn menengahkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan

- a. Kompetensi dan ukuran staf suatu badan
- b. Tingkat pengawasan hirarki terhadap keputusan sub unit dan proses dalam badan pelaksana
- c. Sumber politik suatu organisasi
- d. Vitalitas suatu organisasi
- e. Tingkat Komunikasi “terbuka”, yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertical secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relative tinggi dalam komunikasi dengan individu di luar organisasi
- f. Kaitan formal dan informasi suatu badan dengan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan.

4. Sikap (Disposition) para Pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan Publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementator laksanakan adalah

kebijakan “dari atas” (Top down) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

5. Komunikasi antar Organisasi Pelaksana

Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Horn dan Van Metter, apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu (Implementators). Yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan, karena itu standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa yang menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam (*Consistency dan uniformity*) dari berbagai sumber informasi.

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik, semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi, begitu pula sebaliknya.

6. Lingkungan Sosial, Ekonomi dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga di perhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan Publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan Publik yang telah ditetapkan. Lingkungan ekonomi, social dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal. Van Metter dan Van Horn juga mengajukan hipotesis bahwa lingkungan ekonomi, social dan politik dari yuridiksi atau organisasi pelaksana akan mempengaruhi karakter badan pelaksana, kecenderungan para pelaksana dan pencapaian itu sendiri. Kondisi lingkungan dapat mempunyai pengaruh yang penting pada keinginan dan kemampuan yuridiksi atau organisasi dalam mendukung struktur-struktur, vitalitas dan keahlian yang ada dalam badan administrasi maupun tingkat dukungan politik yang dimiliki. Kondisi lingkungan mungkin menyebabkan para pelaksana suatu kebijakan itu tanpa mengubah pilihan pribadi mereka tentang kebijakan itu. Akhirnya faktor-faktor lingkungan ini dipandang mempunyai pengaruh langsung pada pemberian pelayanan publik. Kondisi lingkungan mungkin memperbesar atau membatasi pencapaian, sekalipun kecenderungan para pelaksana dan kekuatan lain dalam model ini juga mempunyai pengaruh terhadap implementasi.

Satu hal yang terlihat menonjol pada gambar model implementasi menurut Van Matter dan Van Horn, yaitu model ini memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan akan menuju “kinerja”.

Secara garis besar dapat dipahami bahwa model proses implementasi kebijakan ini mengarahkan perhatian kepada enam kelompok variabel yang mempengaruhi pemberian pelayanan publik yakni menunjukkan relevansi Standar dan tujuan kebijakan, sumber daya, komunikasi antar organisasi, karakteristik organisasi pelaksana dan sikap para pelaksana untuk melaksanakan keputusan kebijakan. Dengan kata lain model yang dikembangkan Van Matter dan Van Horn memberikan hasil berupa penjelasan dan analisa atas pencapaian atau kegagalan program. Menurut Rue dan Byars seperti dikutip Yudoyono (2003:158), tingkat pemcaapaian hasil atau disebut juga kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi. Sedangkan kinerja organisasi dapat berupa ukuran kuantitatif maupun kualitatif

untuk dapat menggambarkan tingkat pencapaian sasaran dan tujuan organisasi baik pada tahap perencanaan, tahap pelaksanaan sampai dengan setelah kegiatan selesai (Muljadi, 2006:111). Bagi para analis kebijakan, model ini dapat mengarahkan focus utama dari pengukuran dampak kebijakan Publik menuju kepada penjelasan atas hasil-hasil yang diamati. Sedangkan bagi pembentuk kebijakan, model ini dapat menyadarkan mereka terhadap variabel-variabel yang ditata ulang untuk memperbaiki kinerja pelayanan Publik (Winaro, 2007:173).

2.3. *Critical Review*

Berdasarkan temuan dari hasil penelitian terdahulu, dapat dikemukakan beberapa pertimbangan yang menjadi pokok perbedaan mendasar bila dibandingkan dengan penelitian saat ini. Dalam hal ini didapati hasil dalam beberapa penelitian terdahulu yang menjelaskan bahwa implementasi kebijakan Kepmenhan N0.138/2018 tentang Wilayah Pertahanan dan Rencana Wilayah Pertahanan, pada dasarnya dipengaruhi oleh beberapa faktor.

Dalam beberapa penelitian terdahulu menyebutkan pentingnya penyelesaian konflik secara hukum arbitase Wais Al Qorni (2016), Wais hanya semata melihat atas dasar pertimbangan hukum, dan peneliti hanya melihat dari persepsi sepihak pada kepentingan masyarakat. Wais tidak melihat secara komprehensif apa kepentingan pertahanan yang diwakili oleh TNI.

Herlina Ratna Sambawa Ningrum (2014) memberikan solusi mengatasi konflik dengan beberapa strategi Strategi Sistem Penyelesaian Sengketa Atas Tanah Berbasis Keadilan: 1)Strategis administrative Negara, 2)Yudikatif, 3)Strategi legislatif, 4)Perlu pembentukan lembaga peradilan tersendiri dalam penyelesaian sengketa atas tanah. Strategi ini memang lebih lengkap, namun tidak membahas secara rinci kebijakan apa saja yang mempengaruhi atau menjadi dasar pertimbangan dalam menyelesaikan permasalahan konflik antara masyarakat dan TNI.

Dias Restu Wijayanti (2015) dalam penelitiannya juga hanya melihat penyelesaian hanya dari perspektif tinjauan hukumnya saja. Tanpa menganalisis mengapa pihak TNI yang berkonflik memperjuangkan asset TNI tersebut. Adapun Said Hidayat Putra, Drs. Turtiantoro, M.Si, Dra. Puji Astuti, M.Si. (2014) dalam penelitiannya menganalisis penyebab terjadinya konflik baik dari sisi masyarakat dan dari sisi TNI.

Adapun Said Hidayat Putra, Drs. Turtiantoro, M.Si, Dra. Puji Astuti, M.Si.(2010) membahas bagaimana modus masyarakat jika menghadapi konflik dengan pihak-pihak lembaga atau organisasi, seperti perusahaan atau lembaga Negara seperti TNI.

Berdasarkan hasil penelitian terdahulu tidak menganalisis tentang kepentingan pertahanan dan kebijakan yang menjadi dasarnya. Berikut hal yang terkait kepentingan pertahanan berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan dan Pasal 17 ayat (7) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 19 Agustus 2014 lalu telah menandatangani Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2014 tentang Penataan Wilayah Pertahanan Negara.

Penataan Wilayah Pertahanan Negara yang dimaksud dalam Kepmen ini meliputi perencanaan Wilayah Pertahanan, pemanfaatan Wilayah Pertahanan, dan pengendalian pemanfaatan Wilayah Pertahanan.

“Sebagian atau seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat digunakan untuk kepentingan penyelenggaraan pertahanan negara, baik pada masa damai maupun dalam keadaan perang,” bunyi Pasal 3 ayat (1) PP ini.

Kepmenhan ini menyebutkan, pada masa damai wilayah dimaksud digunakan untuk kepentingan pembangunan dan pembinaan kemampuan pertahanan sebagai perwujudan daya tangkal bangsa. Sementara dalam keadaan perang wilayah dimaksud digunakan sebagai Wilayah Pertahanan untuk kepentingan perang.

Wilayah Pertahanan sebagaimana dimaksud, terdiri atas: a. Pangkalan militer atau kesatrian; b. Daerah latihan militer; c. Instalasi militer; d. Daerah uji coba peralatan dan persenjataan militer; e. Daerah penyimpanan barang eksplosif dan berbahaya lainnya; f. Daerah disposal amunisi dan peralatan pertahanan berbahaya lainnya; g. Obyek vital nasional yang bersifat strategis; dan/atau h. Kepentingan pertahanan udara.

Dalam lampiran II Kepmenhan ini disebutkan rincian 1033 lokasi di seluruh daerah di tanah air yang dinyatakan sebagai Wilayah Pertahanan Negara, di antaranya Rahlat Lantamal III, Cilandak, Jakarta Selatan; Rahlat Lantamal III, Bukit Inkai, Jakarta Selatan; Rahlat Kodam I Bukit Barisan, Medan; Lanud Timika, Kabupaten Mimika; Lanud Sam Ratulangi, Kota Manado; Lanud Atang Senjaya, Bogor, dan masih banyak lagi.

“Wilayah Pertahanan sebagaimana dimaksud dapat ditetapkan sebagai kawasan strategis nasional dari sudut kepentingan pertahanan dan keamanan,” bunyi Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2014 ini

Keterkaitan penelitian saat ini dan terdahulu adalah, pada penelitian ini menganalisis masalah konflik yang terjadi yang ada hubungannya dengan asset Kemhan/TNI. Namun yang membedakan antara penelitian terdahulu adalah penelitian saat ini akan lebih focus pada analisis terhadap implementasi kebijakan Kepmenhan No: KEP/138/M/II/2018, tentang Wilayah Pertahanan dan Rencana Wilayah Pertahanan, di daerah latihan Marinir TNI AL Grati Pasuruan.

Penelitian ini menjadi menarik karena kebijakan ini relatif masih baru sementara konflik yang terjadi sudah lama berlangsung, dan sebagian besar sampai saat ini masih berlarut-larut. Kebijakan tentang Wilayah Tata Ruang dan Rencana Wilayah Tata Ruang ini adalah untuk kepentingan bangsa dan Negara ini, yang artinya bahwa untuk kepentingan masyarakat juga. Menjadi menarik dengan adanya intrik politik yang juga berpengaruh dalam permasalahan ini. Latar belakang orde baru yang menempatkan Kemhan/TNI sebagai superior, menjadi salah satu permasalahan yang ikut menjadi kendala dalam menyelesaikan adanya konflik.