

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Teori Implementasi Kebijakan

Didalam mengimplementasikan sebuah kebijakan terdapat empat variabel yang mempengaruhi keberhasilan berdasarkan kerangka teori dari *George C. Edward III* (2015, dalam Subarsono, 2011: 90-92), antara lain: 1) komunikasi, adanya tujuan dan sasaran kebijakan yang ditransmisikan kepada sasaran atau targetnya, 2) sumberdaya, terdapat sumberdaya manusia dan sumberdaya finansial, 3) disposisi, meliputi komitmen, kejujura dan sifat demokratis implementator, 4) struktur birokrasi, mempunyai organisasi yang fleksibel.

Pandangan menurut teori *Merilee S. Grindle*, diantaranya implementasi kebijakan diukur dan dipengaruhi oleh kepentingan 1) hasil akan jenis manfaat yang ada, 2) keinginan dari derajat perubahan, 3) posisi akan pembuat kebijakan, 4) keberadaan akan sumberdaya. Berdasarkan konteks implementasinya dapat dikategorikan menjadi tiga, diantaranya: 1) strategi aktor, kekuasaan dan kepentingan, 2) lembaga dan penguasa yang ada, 3) daya tanggap dan kepatuhan menurut Wibawa (1994: 22-23).

2.2 Pembangunan Berkelanjutan dalam Pengelolaan Kawasan Lindung

Paradigma baru pembangunan pada sektor pengelolaan kawasan lindung mempunyai tujuan mempertahankan keanekaragaman hayati, budaya, estetika, ilmiah dan medis diantaranya dapat dilakukan melalui tindakan: 1) mencegah kerusakan ekosistem kawasan lindung, 2) membangun jaringan kawasan lindung, 3) melakukan kegiatan konvensi internasional akan perlindungan spesies, 4) pendanaan dalam perlindungan dan pelestarian keanekaragaman lingkungan, 5) peningkatan dan pelestarian dalam meningkatkan sumber daya alam yang ada, menurut *Brundtland* dalam (Baker, 2017). Pandangan terhadap pengelolaan kawasan lindung diperlukan beberapa strategi diantaranya: 1) kawasan konservasi

perlu adanya pembangunan jaringan, artinya ada hubungan antara tipologi kawasan lindung satu dengan lainnya bisa melalui akses jalan, 2) dalam memaksimalkan tujuan perlu adanya strategi kerjasama, dalam bentuk kelembagaan, 3) strategi menjaga dan melestarikan lingkungan melalui peningkatan partisipasi masyarakat, 4) melakukan optimalisasi akan pemanfaatan ruang di kawasan lindung sehingga dapat dimanfaatkan untuk penelitian, pendidikan konservasi dan pariwisata, 5) strategi dalam melibatkan masyarakat lokal (*Community Base Development*) melalui partisipasi masyarakat selain bertujuan melindungi kawasan dapat mengembangkan usaha lokal (Zuhri and Sulistyawati 2007).

Pengelolaan kawasan lindung diperlukan paradigma pembangunan berkelanjutan, dimana pemanfaatan ruang di kawasan lindung setidaknya dapat dikelola menurut daya dukung lahan. Kawasan lindung adalah bukan merupakan kawasan yang tidak bisa dimanfaatkan sama sekali (terkurung khusus), akan tetapi bisa dimanfaatkan oleh masyarakat lokal dalam pengelolaannya seperti pariwisata, pendidikan yang terintegrasi dengan perlindungan akan keanekaragaman hayati, sosial dan fisik dasar.

2.3 Rencana Tata Ruang Berbasis Daya Dukung Lingkungan

Konsep daya dukung lingkungan adalah merupakan kapasitas maksimum lingkungan yang dapat dimanfaatkan oleh manusia dan bukanlah semata-mata terkait dengan besarnya populasi maksimum. Pemahaman konsep ini diartikan dalam memenuhi kebutuhan dan aktifitas manusia maka diperlukan luasan lahan produktif maksimal yang dapat digunakan (Rees W, and Wackernagei, 1996). Pendapat lain tentang konsep daya dukung lingkungan adalah mempunyai asumsi akan adanya ambang batas lingkungan dan jika terlampaui akan berdampak pada kerusakan serius dan tidak dapat dipulihkan. Integrasi antara konservasi dan pembangunan dengan konsep pembangunan berkelanjutan adalah bagaimana mencapai tujuan sosial dan ekonomi melalui pembangunan dapat dicapai tanpa merusak sumberdaya yang berlebihan sehingga berdampak negatif pada lingkungan, (Kozlowski 1990). Daya dukung lingkungan (*carrying capacity*)

diartikan juga sumberdaya dan lingkungan yang dapat memberikan kesejahteraan dalam batasan jumlah individu. Pengertian kemampuan lahan dan kesesuaian lahan adalah perimbangan permintaan dan penawaran pada lingkup lokasi tertentu, atau perbandingan antara parameter-parameter dari lapangan terhadap standar dan kriteria yang ada (Senoaji 2007).

Usaha pengelolaan dan perlindungan lingkungan dituangkan dalam studi tentang daya dukung melalui KLHS (Kajian Lingkungan Hidup Strategis). Kajian ini dijadikan salah satu alat daya dukung lingkungan yang menjadi bagian dari penyusunan Rencana Tata Ruang (*Spatial plan*), sehingga diharapkan mampu menyeimbangkan antara tujuan lingkungan, sosial dan ekonomi. Proses KLHS adalah suatu tahapan yang sistematis dan menyeluruh dalam prinsip keberlanjutan akan kebijakan, rencana dan program atau KRP pembangunan, dalam proses evaluasi dampak lingkungan yang mungkin terjadi (Partidario, 2012).

Pada pasal 19, 22 dan 25 Undang-Undang Penataan Ruang juga menyatakan bahwa “Penyusunan RTRW pada tingkat nasional, provinsi dan daerah harus memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup”. Dokumen perencanaan RTRW yang disusun sudah seharusnya melakukan kajian akan daya dukung dan daya tampung lingkungan, sebagaimana telah diperjelas dalam Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan (UUPPL) akan instrumen pencegahan pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup melalui kajian lingkungan hidup strategis (KLHS).

Pembatasan akan ukuran kota (*city size*) merupakan pendekatan yang perlu dalam penataan ruang diantaranya melalui: 1) dalam mendukung kegiatan manusia perlu penataan ruang untuk melihat akan keterbatasan kapasitas lingkungan (*carrying capacity*) dan 2) kepentingan akan fungsi lindung, preservasi, daerah rawan bencana dan resapan air seharusnya dapat dipertahankan melalui penataan ruang yang diatur dalam pentahapan zonasi pembangunan kawasan budidaya (Nugroho and Sugiri 2010). Persoalan bencana alam, salah satu faktornya adalah menurunnya daya dukung lingkungan, sehingga alternatif jangka panjang adalah pengendalian penggunaan ruang sesuai dengan peruntukannya.

Peralihan fungsi lahan perumahan, industri tidak diimbangi dengan penerapan tata ruang yang baik, dikutip dari Suara Merdeka (Hadi, 2019).

Pemahaman akan pengertian daya dukung lingkungan dan penerapan dalam kebijakan perencanaan tata ruang atau *spatial planning* diatas telah mengupayakan keseimbangan antara pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan hidup, melalui penataan ruang yang berbasis tercapainya kelestarian fungsi lingkungan hidup. Pelestarian fungsi lingkungan dapat terjamin dengan kegiatan pemanfaatan ruang yang memperhatikan daya dukung lingkungan hidup. Daya dukung lingkungan hidup menjadi pertimbangan terpenting dalam penataan ruang, baik dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) maupun dalam evaluasi pemanfaatan ruang.

2.4 Kebijakan Penataan Ruang dalam Menjaga Fungsi Lindung

Selain proses perencanaan dan pembuatan kebijakan, maka faktor pemantauan rencana tata ruang wilayah telah dianggap sebagai faktor yang semakin penting dalam implementasi rencana dan proses pembelajaran. Pemantauan rencana tata ruang merupakan hal yang mendasar dalam proses perencanaan, berguna dalam menjawab apakah rencana telah sesuai dengan tujuan dan memastikan pembangunan yang berkelanjutan (Mascarenhas, et al., 2012). Pandangan akan sebuah perencanaan ruang dewasa ini merupakan “sindrom” rencana baru, dimana perencanaan dan kebijakan tata ruang disusun tanpa upaya untuk mengukur kinerja dari tujuan dan sasaran yang disusun pada awal rencana. Tidak ada upaya yang dilakukan dalam mengevaluasi rencana terdahulu yang gagal dan tidak sesuai akan tujuan yang diinginkan. Pentingnya monitor dalam perencanaan adalah bagaimana menyediakan informasi yang diperlukan untuk modifikasi rencana dan evaluasi perencanaan sebagai cara yang efektif untuk mengendalikan pembangunan (Calkins 1979).

Sebuah penelitian yang dilakukan *Brody dan Highfield* dengan mengukur efektivitas perencanaan melalui pegujian antara isi dan hasil rencana. Indikator dari penelitian, diantaranya melalui: 1) peran akan tanggung jawab dalam implementasi, 2) mekanisme akan pendanaan, 3) pemantauan lingkungan atau

ekologis dan 4) penerapan sanksi yang ketat. Beberapa rekomendasi yang perlu dilakukan dalam meningkatkan efektivitas kebijakan perencanaan ruang melalui: 1) menganalisa pola spasial / keruangan melalui Sistem Informasi Geografi (SIG), 2) pembatasan pola pembangunan pada kawasan pinggiran kota yang bisa merusak ekosistem, 3) penentuan kawasan lindung yang dapat mendukung integritas sistem ekologis, 4) pembatasan akses infrastruktur dan fasilitas publik sebagai katalis utama pengembangan lahan, 5) pengembangan zonasi dan kluster untuk lahan pengembangan budidaya dan menyisakan lahan sebagai lahan konservasi, 6) faktor kegagalan implementasi kebijakan perencanaan ruang adalah berupa sanksi, sehingga perlu mendorong peran masyarakat dalam menjaga perencanaan yang ada (Brody and Highfield 2005).

Adanya faktor internal dan eksternal yang menjadikan hambatan dalam melakukan pengendalian pemanfaatan ruang untuk melindungi kawasan lindung, diantaranya faktor internal 1) tidak adanya koordinasi antara lembaga di pemerintahan yang terlibat, 2) belum adanya aturan terkait dengan zonasi tata ruang, sedangkan faktor eksternal terdiri dari 1) rendahnya kesadaran masyarakat akan hukum dan 2) konflik pemanfaatan kawasan di dalamnya (Frastien 2018).

Perencanaan tata ruang adalah suatu proses dan tahapan kegiatan dari perencanaan, penetapan produk hukum, sosialisasi, implementasi, monitoring dan pemantauan. Tahapan yang memakan waktu lama, biaya yang tinggi dan keterlibatan tenaga dari berbagai disiplin ilmu menyebabkan semakin kompleksnya permasalahan yang dijumpai di lapangan. Pada kenyataannya tahapan perencanaan dan penetapan produk hukum mendapat porsi yang lebih penting daripada kegiatan implementasi dan pemantauan, sehingga dengan mudahnya membuat perencanaan yang baru dengan melegalkan fungsi ruang yang tidak sesuai dengan rencana sebelumnya. Pentingnya pemantauan akan kebijakan penataan ruang semestinya menjadi prioritas, melalui keterlibatan peran kelembagaan, sumberdaya manusia, masyarakat, swasta dengan dukungan infrastruktur, pendanaan dan kepatuhan hukum.

2.5 Konsep Geopark Sebagai Perlindungan Terhadap KCAG

2.5.1 Kawasan Cagar Alam Geologi

Kawasan cagar alam adalah bagian dari kawasan dengan fungsi lindung sesuai dengan perencanaan tata ruang. Sedangkan pengertian dari kawasan lindung adalah kawasan dengan fungsi utamanya untuk melindungi sumberdaya alam dan buatan guna menjaga keberlanjutan wilayah. Pengertian akan Kawasan Cagar Alam Geologi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional adalah “Merupakan bagian dari kawasan lindung geologi yang mempunyai keunikan batuan, fosil dan bentang alam, keunikan batuan dan fosil berfungsi untuk laboratorium alam, jejak kehidupan lalu, nilai antropologi dan arkeologi serta sejarah jejak struktur geologi”. Keunikan bentang alam bisa berupa karakteristik genesa utama, relief, iklim, dan batuan. Pengertian lain kawasan cagar alam geologi dalam Permen ESDM Nomor 32 Tahun 2016 Tentang Pedoman Penetapan Kawasan Cagar Alam Geologi adalah suatu obyek geologi dengan bentukan secara alami yang karena keunikannya memerlukan upaya perlindungan dan wilayahnya ditetapkan dengan fungsi utama untuk melindungi Cagar Alam Geologi.

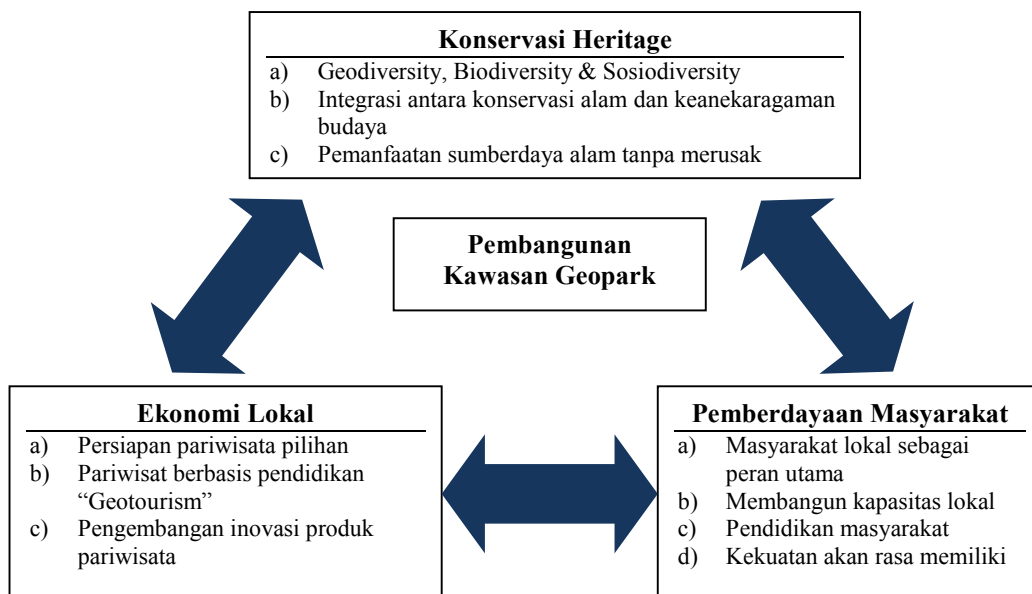
2.5.2 Pengembangan Konsep Geopark

Pengertian akan konsep geopark adalah, merupakan keterpaduan antara konservasi, pendidikan dan pembangunan berkelanjutan, dengan melihat akan lansekap geologi dan keanekaragaman hayati seperti diungkapkan, dengan dukungan dari organisasi PBB (UNESCO) melalui *Global Geopark Network* yang dibentuk Tahun 2004, menurut *McKeever & Zouros*, (2005 dalam Cheung, Fok, and Fang 2014). Dari susunan kata diartikan “Geo” dari bahasa Yunani yang berarti bumi, sedangkan geologi merupakan ilmu tentang batuan yang mempelajari akan sejarah pembentukan, komposisi, struktur dan lansekap terbentuknya proses evolusi bumi, sehingga geopark sendiri mempunyai arti lokasi yang dipilih karena keunikan geologisnya dan aspek situs yang diperuntukan untuk akademis dan

masyarakat sehingga dapat diwariskan untuk keturunan selanjutnya (Fauzi and Misni 2016).

Sejarah konsep geopark, diawali dengan 1) komunitas ahli geologi di beberapa negara mencetuskan ide akan pentingnya pemeliharaan warisan geologi melalui: “*Malvern International Conference on Geological and Landscape Conservation*” Berlangsung di London pada Tahun 1993, 2) inisiatif mempromosikan “Jaringan Global Geopark” Pada Tahun 1997 dalam pertemuan UNESCO di Paris, 3) Pada Tahun 2001 kegiatan UNESCO dengan Global Geopark dimulai (Komoo 2010).

Penerapan konsep geopark, sebuah pemikiran yang inovatif akan penelitian ilmiah, pendidikan dan pengembangan ekonomi lokal adalah tujuan dari konsep geopark. Dalam konsep geopark sendiri terdapat 3 (tiga) pilar yang merupakan pembentukan dari pembangunan geopark yaitu: 1) pemberdayaan masyarakat, 2) konservasi geodiversity dan 3) pengembangan ekonomi lokal, seperti yang tergambar dalam skema pembanguana geopark dibawah ini (Gambar 7).



Sumber: Diadaptasi dari Komoo, 2010

Gambar: 7 Skema Pembangunan Geopark

2.5.3 *Eco-Geotourism* Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan

Prinsip dari pengertian *Eco Geotourism* adalah jenis wisata yang menawarkan kondisi alam secara khusus akan keunikan geologi dan lanskap, promosi wisata terhadap geo situs, geodeversity, pembelajaran tentang ilmu kebumian. Dalam pencapaian kunjungan melalui jalur sendiri ke fitur geologi, penggunaan jalur geo dan titik pandang, tur pemandu, aktivitas geo dan perlindungan pusat situs geo, pendapat yang disampaikan oleh Newsome dalam (Farsani et al, 2011). Pengembangan *geopark* dan *geotourism* telah membuka peluang dalam pembangunan perdesaan diantaranya 1) mengurangi pengangguran dan urbanisasi melalui keterlibatan masyarakat lokal, 2) meningkatkan ekonomi lokal melalui pengembangan baru dalam produk, pekerjaan dan kegiatan rekreasi, (Farsani et al, 2011). Konsep Geopark merupakan solusi yang semestinya bisa diterapkan pada KCAG, dimana kawasan lindung dapat mempunyai manfaat ekonomi lokal melalui pemberdayaan masyarakat setempat. Geowisata juga diharapkan mampu menjawab permasalahan lingkungan yang dilakukan masyarakat lokal dikarenakan adanya tekanan ekonomi.

2.6 Definisi dan Pemahaman Judul Penelitian

2.6.1 Efektivitas

2.6.1.1 Pengertian Efektivitas

Pemahaman akan kata efektivitas diawali dari kata dasar efektif sedangkan efektivitas merupakan kata sifat yang berarti tepat dan berhasil. Pengertian lainnya menurut *Buhler* dalam (Lina 2017) menyatakan bahwa “*effective means doing the right job, efficient means doing the job right*”. Penjelasan serupa terkait efektivitas adalah adanya hubungan diantara output dan tujuan di suatu organisasi ataupun kegiatan, dimana semakin besar kontribusi berupa output maka akan memperoleh hasil yang semakin efektif menurut Mahmudi dalam (Islamiah et al, 2015). Dalam pandangan lain efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan ketercapaian target secara kuantitas, kualitas dan waktu, tingkat efektivitas yang tinggi ditandai dengan

besarnya persentase target yang dicapai menurut Hidayat dalam (Setiawan 2014). Berdasarkan definisi tersebut maka disimpulkan efektivitas adalah tercapainya suatu target atau tujuan dengan melakukan tindakan yang benar dan tepat.

2.6.1.2 Pengukuran Efektivitas

Indikator pengukuran efektivitas dapat digunakan tiga pendekatan yaitu melalui: 1) pendekatan tujuan, 2) pendekatan sistem dan 3) pendekatan dari pemangku kepentingan atau stakeholder. Dengan penjelasannya adalah 1) pendekatan tujuan merupakan pendekatan yang menekankan pada pencapaian tujuan dan ditunjukkan dengan adanya prestasi, 2) pendekatan sistem adalah menekankan pada elemen input, proses, output dan lingkungan yang saling terkait, 3) pendekatan dari pemangku kepentingan (stakeholder) merupakan penggabungan antara pendekatan tujuan dan sistem prestasi, *Gibson* dalam (Islamiah et al, 2015). Tolak ukur dan kriteria efektivitas terdiri dari ketepatan: 1) penentuan waktu, 2) perhitungan biaya, 3) pengukuran, 4) menentukan pilihan, 5) berpikir, 6) melakukan perintah, 7) menentukan tujuan dan 8) sasaran (Makmur, 2016).

2.6.2 Pengawasan

2.6.2.1 Pengertian Pengawasan

Pengawasan adalah berbagai usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang ada mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak (Listyawati et al., 2011). Pendapat lain menyebutkan bahwa pengawasan dapat diartikan sebagai suatu proses pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula menurut Manulang dalam (Budiharto et al, 2008). Sedangkan pengertian pengawasan berikutnya adalah keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang dengan tujuannya agar tercapainya kebijakan yang telah dibuat, Situmorang dalam dalam (Islamiah et al, 2015). Argumentasi lainnya pengertian pengawasan adalah pemberian pemahaman kepada

personal atau beberapa orang yang diberikan tugas dengan sumber daya yang tersedia secara baik dan tepat, sehingga tidak terjadi penyimpangan yang akan merugikan (Makmur, 2016).

Pengertian pengawasan jika dikaitkan dengan perencanaan adalah upaya pemastian penyelenggaraan penataan ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Rukmana, 2015). Istilah tentang “Perencanaan dan pengawasan atau pengendalian adalah dua sisi dari koin yang sama” Menurut *Harold Koontsz dan O’Donnel* dalam (Budiharto et al, 2008). Mempunyai arti sebuah kegiatan pengawasan sangat erat kaitannya dengan perencanaan, dengan mengibaratkan seperti kedua sisi dari mata uang atau *Siamese twin* (kembar siam). Pengawasan dapat berjalan dengan baik jika memiliki karakteristik struktur organisasi dimana ada pemisahan wewenang atau tanggung jawab fungsional sesuai dengan kebutuhan, termasuk prosedur dan adanya pengawasan yang wajar menurut *Harold Koontsz dan O’Donnel* dalam (Hendropriyono 2013).

Definisi lain pengawasan adalah suatu kegiatan sistematis diantaranya 1) menetapkan standar, 2) membandingkan kondisi nyata dengan standar, 3) menentukan dan mengukur penyimpangan yang terjadi dan 4) tindakan koreksi. Artinya ada keterkaitan antara perencanaan dengan pengawasan, sehingga perencanaan merupakan pedoman untuk melakukan pengawasan (Aliyatushiyam, 2016). Pemahaman yang hampir sama terhadap pengertian pengawasan atau pengendalian adalah kegiatan yang harus dikerjakan melalui proses agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana (Budiharto et al, 2008).

2.6.2.2 Tujuan Pengawasan

Tujuan dari pengawasan adalah pencapaian yang sejalan dengan rencana yang telah ditetapkan dalam tujuan organisasi dan dilakukan melalui berbagai macam aktivitas atau kegiatan yang terkait (Budiharto et al, 2008). Argumentasi lain adalah adanya perbedaan tujuan yang hendak dicapai dalam pengawasan maka perlu adanya pemahaman akan siapa yang diawasi dan kegiatan apa yang akan dilakukan, karena tanpa ada pemahaman tersebut

akan sulit kiranya memberikan hasil yang sesuai dengan harapan. Sebagai contoh pengawasan yang dilakukan suatu pekerjaan fisik akan beda dengan pengawasan yang dilakukan untuk menjalankan kebijakan (Makmur, 2016). Dari definisi yang diungkapkan sebelumnya maka dapat dibuat pemahaman akan tujuan pengawasan adalah berupa kegiatan dalam upaya pencapaian tujuan sesuai dengan rencana yang ditetapkan sebelumnya, dengan melihat siapa dan kegiatan apa yang diawasi.

2.6.2.3 Prinsip dan Prosedur Pengawasan

Prinsip dari pengawasan dijabarkan menjadi 1) obyektif sesuai fakta, 2) adanya keputusan dari pimpinan, 3) bersifat mencegah atau preventif, 4) merupakan sarana bukan sebagai tujuan, 5) efisiensi, 6) mencari apa yang salah dan 7) bersifat membimbing dan mendidik (Budiharto et al, 2008). Penjabaran prinsip tersebut dapat diartikan bahwa dalam pengawasan perlu adanya fakta yang obyektif, efisiensi dan menemukan apa yang keliru atau salah dengan tetap berpegang prinsip bahwa pengawasan berupa pencegahan dan bisa dijadikan pembelajaran. Kegiatan pengawasan perlu pemahaman tahapan pengawasan merupakan rangkaian kegiatan yang mesti dilakukan seseorang yang diberikan tugas dan kewenangan dalam melakukan kegiatan tersebut, rangkaian inilah yang diartikan sebagai prosedur pengawasan (Makmur, 2016).

2.6.2.4 Jenis Pengawasan

Terdapat dua pandangan yang saling bertentangan dalam pengawasan, yaitu dari internal kelembagaan dan pelaku pengawasan. Kondisi yang pertama adalah jika dipandang dari personal yang melaksanakan kegiatan kelembagaan selalu berpandangan bahwa yang dilakukan adalah benar dan sesuai prosedur sedangkan pandangan kedua adalah dari pihak pelaku pengawasan sebagai bidang tugasnya akan senantiasa berpendapat adanya ketidaksamaan antara rencana dengan kondisi nyata dari berbagai aspek (Makmur, 2016). Beberapa jenis pengawasan bila ditinjau dari realitas kehidupan manusia terdiri dari 9 (sembilan), diantaranya

pengawasan: 1) fungsional, 2) masyarakat, 3) administrasi, 4) teknis, 5) pimpinan, 6) barang, 7) jasa, 8) internal dan 9) eksternal. Penggunaan akan jenis pengawasan hendaknya disesuaikan dengan kegiatan yang dilakukan oleh lembaga tersebut, maka dari itu penguatan akan kebijakan kelembagaan diperlukan dalam setiap jenis pengawasan (Makmur, 2016).

Jenis pengawasan secara ringkas dapat digolongkan menjadi pengawasan langsung dan tidak langsung, pengawasan preventif dan represif, pengawasan internal dan eksternal. Definisi pengawasan langsung adalah dilakukan pengawas di lapangan dan tidak langsung melalui laporan tertulis, pengawasan preventif untuk mencegah pelanggaran berbeda dengan represif dilakukan setelah adanya pelanggaran, pengawasan internal dilakukan keterlibatan aparat di dalam organisasi sedangkan eksternal melibatkan aparat diluar organisasi (Situmorang et al, 1994).

Argumentasi jenis pengawasan diatas, dapat disimpulkan bahwa pengawasan yang terkait dalam penelitian ini adalah pengawasan kebijakan dalam upaya menjaga dan menyeimbangkan pembangunan wilayah. Pengawasan ini melibatkan *stakeholder* diantaranya kelembagaan (Organisasi Perangkat Daerah), masyarakat, akademisi, swasta atau investor. Sedangkan berdasarkan jenisnya pengawasan dapat digolongkan sebagai: 1) Pengawasan internal (berupa kelembagaan negara yang memiliki sub kelembagaan), 2) pengawasan eksternal (lembaga pengawas diluar sub kelembagaan pada pengawasan internal) dan 3) pengawasan masyarakat (pelibatan akan warga negara).

2.6.2.5 Teknik pengawasan

Teknik pengawasan dibagi menjadi: 1) teknik pemantauan dilakukan dengan langsung dan tidak langsung, 2) teknik pemeriksaan yaitu mencari informasi yang jelas dan benar, 3) teknik penilaian dengan menentukan apakah adanya penyimpangan atau tidak, 4) teknik wawancara berupa interaksi langsung dengan pelaku, 5) teknik pengamatan yaitu kegiatan membuktikan antara informasi yang diperoleh dengan keadaan sesungguhnya, 6) teknik perhitungan yaitu kegiatan menghitung kuantitatif

atau secara kualitatif dalam upaya menentukan ketepatan hasil, 7) teknik analisis merupakan penentuan dari kualitas hasil pekerjaan, dan 8) teknik pelaporan adalah hasil tertulis dari pelaksanaan pekerjaan, (Makmur, 2016).

Didalam melakukan kegiatan atau pekerjaan sudah sepatutnya dibutuhkan akan teknik atau tindakan yang tepat, sehingga diharapkan dapat memberikan hasil yang baik dan tepat. Demikian juga dalam kegiatan pengawasan kebijakan diperlukan teknik dan cara-cara yang tepat dan sesuai, penerapan teknis yang sesuai dengan penelitian ini diantaranya: 1) teknik pemantauan, 2) teknik wawancara dan 3) teknik pengamatan (Frastien 2018).

2.6.3 Kebijakan Penataan Ruang

2.6.3.1 Pengertian Kebijakan

Konsep suatu kebijakan adalah harapan akan terciptanya keteraturan dalam kehidupan masyarakat yang bersangkutan berupa hasil berpikir manusia dirangkai kedalam pernyataan, baik secara tertulis maupun lisan yang dapat digunakan dalam rangka pengaturan (Makmur, 2016). Konsep kebijakan mengartikan bahwa rangkaian asas yang menjadikan garis besar dan dasar rencana pelaksanaan pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak oleh pemerintah atau organisasi (Kamus Besar Bahasa Indonesia dalam Arba, 2017:14). Pengertian kebijakan lainnya menurut Ali dalam (Arba, 2017) “Kebijakan (*policy*) sering kali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah – istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar”. Produk yang dikeluarkan pemerintah pusat berupa Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri sedangkan pemerintah daerah dalam bentuk Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah keduanya adalah bentuk kebijakan pemerintah dalam melaksanakan perundang-undangan. Pelaksanaan ketentuan-ketentuan hukum biasanya dituangkan dalam kebijakan dalam melaksanakan kepentingan publik (Arba, 2017).

2.6.3.2 Tujuan dan Sasaran Kebijakan

Sesuatu yang bersifat abstrak atau tidak memiliki ukuran tertentu adalah yang dinamakan tujuan, sedangkan sasaran biasanya memiliki ukuran tertentu atau bisa dikatakan konkret dalam hal ini jumlah, terikat waktu dan tempat. Sedangkan pengertian akan tujuan dan sasaran kebijakan adalah sesuatu yang ingin dicapai baik yang dituangkan dalam argumentasi secara abstrak maupun yang dituangkan kedalam argumentasi konkret sebagai pedoman merealisasi yang ingin dicapai tersebut (Makmur, 2016). Pandangan lain tujuan akan kebijakan adalah bagaimana usaha dalam merancang, mengawasi, menata, mengatur pembangunan dan pengembangan kota (Heryanto, 2011).

Tujuan akan pengendalian atau pengawasan adalah 1) memastikan apakah berjalan sesuai rencana, 2) apakah sesuai intruksi dan asas-asas yang ditetapkan sebelumnya, 3) mengetahui kendala dan permasalahan yang dijumpai, 4) apakah sudah berjalan efisien dan 5) mencari jalan keluar dan perbaiki menurut Soekamo dalam (Budiharto et. al, 2008). Pendapat lain mengenai tujuan pengawasan kesesuaian dengan rencana yang telah dibuat yang dilakukan melalui pelaksanaan pekerjaan secara berdaya guna atau efisien menurut Handyaningrat dalam (Budiharto et al, 2008).

2.6.3.3 Penataan Ruang

Pengertian ruang dalam Pasal 1 Ayat 1 UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah “wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya”. Sedangkan pengertian penataan ruang adalah berupa tahapan yang mencakup perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian akan ruang dalam matra darat, laut, udara dan dalam bumi. Meteri penataan ruang terdiri dari perwujudan struktur ruang dan pola ruang. Dimana perwujudan struktur ruang dituangkan dalam susunan pusat-pusat permukiman, sistem jaringan prasarana dan sarana, sedangkan pola ruang meliputi kawasan lindung dan budidaya.

Pandangan hubungan kebijakan publik dengan penataan ruang diartikan kebijakan publik adalah bagaimana upaya pemerintah dalam mengelola, menata dan mengawasi perkembangan kota, hal tersebut tertuang dalam dokumen rencana tata ruang wilayah dan turunannya (Heryanto, 2011). Sudut pandang keberhasilan dari penataan ruang mesti dilihat dari operasional kebijakan kedalam pemanfaatan ruang maupun pengendalian pemanfaatan ruang, jadi bukan hanya dilihat dari sisi hasil produk rencana tata ruang, untuk itu dibutuhkan dukungan dari pemangku kegiatan (stakeholder) diantaranya melalui peran masyarakat pada setiap tahapannya (Sumahdumin, 2001). Sedangkan pengaturan akan penataan ruang merupakan pembentukan landasan hukum yang digunakan pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat di dalam mewujudkan penataan ruang. Pengaturan penataan ruang dalam konteks operasional adalah perwujudan pelaksanaan atau implementasi rencana tata ruang dalam pemanfaatan dan pengendalian sesuai maksud dan fungsinya.

2.6.3.4 Penyelenggaraan Penataan Ruang

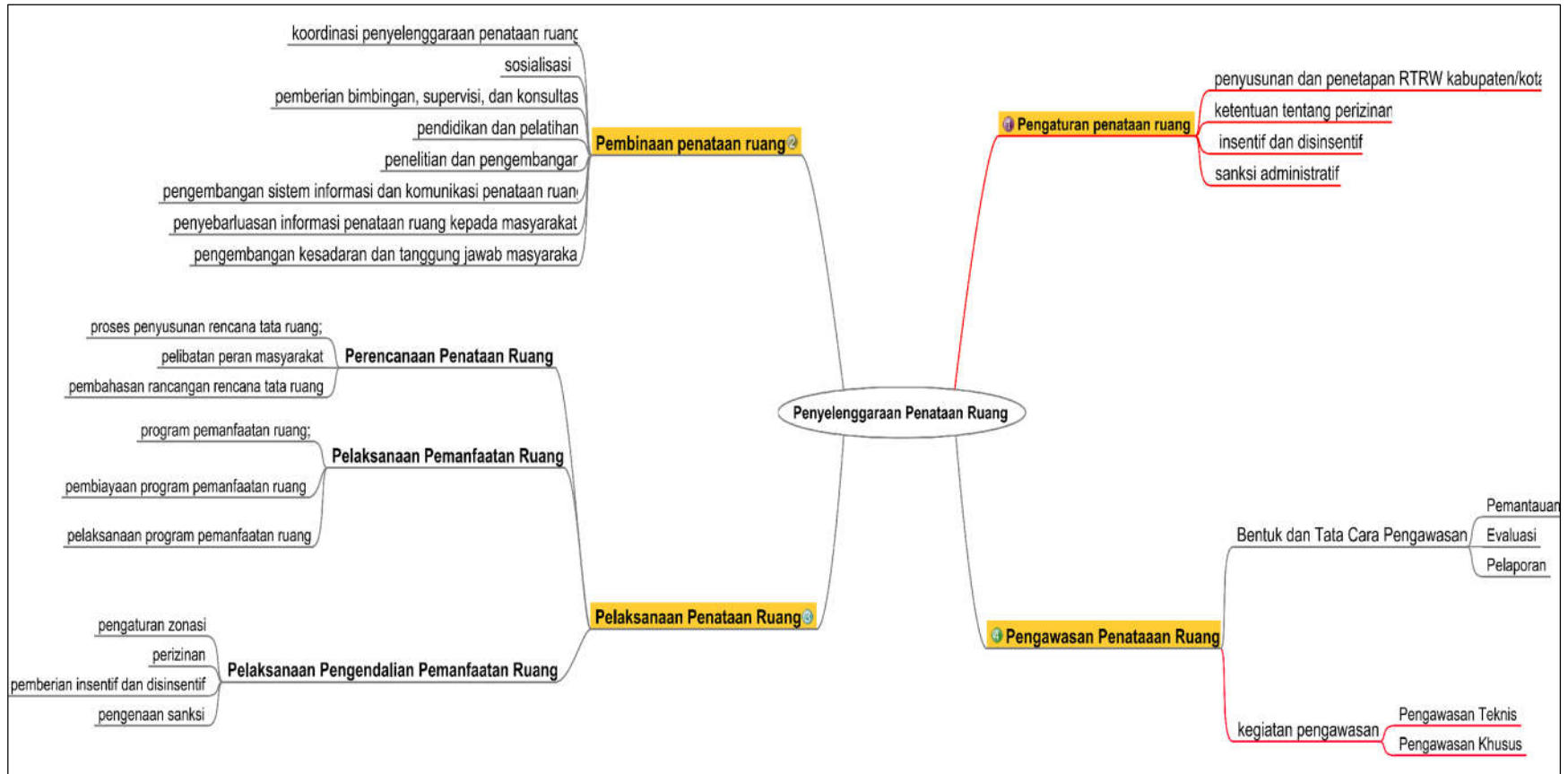
Penyelenggaraan penataan ruang pada dasarnya mencakup 4 (empat) muatan penting yaitu: 1) pengaturan penataan ruang, 2) pembinaan penataan ruang, 3) pelaksanaan penataan ruang dan 4) pengawasan penataan ruang seperti yang tertuangkan dalam PP No. 15 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Khusus pada aspek pengawasan penataan ruang ada dua kegiatan utama diantaranya 1) bentuk dan tata cara pengawasan, meliputi pemantauan evaluasi dan pelaporan, 2) kegiatan pengawasan, meliputi pengawasan teknis dan khusus.

Berikut ini proses penyelenggaraan penataan ruang pada tiap prosesnya (Tabel 2 dan Gambar 8).

Tabel 2 Muatan penyelenggaraan penataan ruang menurut PP No 15 Tahun 2010

| No | Penyelenggaraan Penataan Ruang | Kegiatan / Muatan |
|----|--------------------------------|--|
| 1 | Pengaturan Penataan Ruang | 1.1. penyusunan dan penetapan RTRW kabupaten/kota |
| | | 1.2. ketentuan tentang perizinan |
| | | 1.3. insentif dan Disinsentif |
| | | 1.4. sanksi administratif |
| 2 | Pembinaan Penataan Ruang | 2.1. koordinasi penyelenggaraan penataan ruang |
| | | 2.2. sosialisasi |
| | | 2.3. pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi |
| | | 2.4. pendidikan dan pelatihan |
| | | 2.5. penelitian dan pengembangan |
| | | 2.6. pengembangan sistem informasi dan komunikasi penataan ruang |
| | | 2.7. penyebarluasan informasi kepada masyarakat; |
| | | 2.8. pengembangan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat |
| 3 | Pelaksanaan Penataan Ruang | 3.1. Perencanaan Penataan Ruang |
| | | 3.2. Pelaksanaan Pemanfaatan Ruang |
| | | 3.3. Pelaksanaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang |
| 4 | Pengawasan penataan ruang | 4.1. Bentuk dan Tata Cara Pengawasan 4.1.1. Pemantauan 4.1.2. Evaluasi 4.1.3. Pelaporan |
| | | 4.2. kegiatan pengawasan 4.2.1. Pengawasan Teknis 4.2.2. Pengawasan Khusus |

Sumber: Diadopsi dari PP No. 15 Tahun 2010



Sumber: Diolah dari PP No. 5 Tahun 2010

Gambar: 8

Siklus Penyelenggaraan Penataan Ruang Menurut PP RI Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang

2.6.4 Definisi Efektivitas Pengawasan Kebijakan Penataan Ruang

Efektivitas pengawasan dalam implementasi kebijakan penataan ruang dipengaruhi akan beberapa aspek, diantaranya: 1) kemampuan sumber daya manusia, 2) kelembagaan, 3) keterlibatan masyarakat, dan 4) penegakan hukum. Berikut pada sub bab ini akan menjelaskan definisi masing-masing aspek dalam pelaksanaan pengawasan kebijakan penataan ruang.

2.6.4.1 Kemampuan Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia mempunyai peran penting dalam kemampuan, ketrampilan dan tanggung jawab jauh lebih bermanfaat daripada kecanggihan akan teknologi yang dimiliki perusahaan (Sholeh 2005). Pengertian lain dari Sumber Daya Manusia (SDM) atau *human resources* adalah proses produksi yang dilakukan melalui usaha kerja atau jasa, dengan manusia yang menjadi aktor dalam bekerja untuk memberikan jasa atau usaha kerja tersebut (Rokhmaniyah 2017).

Pemahaman kemampuan sumber daya manusia dalam pengawasan kebijakan tata ruang dapat diartikan bahwa personal atau tenaga yang dimiliki sebuah lembaga pengawas internal maupun eksternal dalam proses mengawal kebijakan yang telah ditetapkan. Kemampuan akan sumber daya manusia guna melaksanakan pengawasan kebijakan dapat diukur melalui kualitas fisik dan non fisik dari personil atau tenaga kerja yang terlibat. Kualitas fisik ini dapat dijelaskan dengan tingkat kesehatan dan kemampuan fisik tenaga dalam mendukung aktifitasnya, sedangkan kualitas non fisik dapat berupa tingkat pendidikan, pelatihan, dan ketepatan penempatan posisi tenaga kerja.

2.6.4.2 Kelembagaan dan Organisasi Pengawasan

Suatu kebijakan akan berhubungan langsung dengan implemementasi kebijakan itu sendiri, sedangkan tolak ukur akan implementasi dari kebijakan akan bisa dicapai jika adanya kegiatan pengawasan baik dilakukan oleh perseorangan, pimpinan maupun unit kerja pada unsur yang bersangkutan. Lembaga pengawasan tergantung unit kerja yang diawasinya, diantaranya lembaga pengawas: 1) eksternal (eksekutif, yudikatif, legislatif dan auditif),

2) internal (lingkup instansi BPKP dan Bawasda) dan 3) masyarakat diantaranya organisasi masyarakat, akademisi dan lain lain, (Makmur, 2016). Pemahaman akan organisasi adalah berkumpulnya sumber daya manusia dalam mencapai tujuan atas kesepakatan bersama yang rasional yang mempunyai bentuk kerjasama, memiliki aturan, hirarki kewenangan, hubungan antar anggota dan pembagian tugas yang jelas (Yuswijaya, 2008).

Dalam pengukuran efektivitas kelembagaan atau organisasi mempunyai 6 (enam) dimensi diantaranya: 1) kewenangan dan status dari lembaga tersebut, 2) kedudukan dan posisi dari lembaga tersebut secara sistem administrasi, 3) mempunyai struktur birokrasi dan organisasi internal kelembagaan, 4) kualitas leader atau pimpinan sebagai aktor utama, 5) adanya kompetensi dan profesionalitas, 6) adanya komunikasi dan informasi menurut *Cheema* 1980 dalam (Leander and Budiati 2013).

2.6.4.3 Keterlibatan masyarakat

Peran dan keterlibatan masyarakat dalam penataan ruang merupakan hal yang penting, disebabkan hasil yang diinginkan dari penataan ruang adalah ditujukan pada seluruh lapisan masyarakat untuk menikmati akan manfaat ekonomi, sosial, lingkungan sesuai dengan tata ruang (Hastuti 2011). Adanya pengaruh dari faktor internal dan eksternal dalam peran partisipasi masyarakat dalam pembangunan, dimana faktor internal terdiri dari: 1) usia, 2) pendidikan, 3) mata pencaharian, 4) *income* atau pendapatan, sedangkan faktor eksternal diantaranya: 1) komunikasi, 2) kepemimpinan, 3) lama tinggal (Suroso et al, 2014).

Pemahaman akan keterlibatan masyarakat dalam mendukung dan menjaga lingkungan dapat menumbuh kembangkan pembangunan yang berkelanjutan. Keterlibatan akan masyarakat didalam penataan ruang menurut PP No. 15 Tahun 2010, diantaranya pada tahapan: 1) proses perencanaan, 2) penetapan kebijakan pembangunan, 3) pelaksanaan dan 4) pengawasan dan pengendalian. Dalam pendayagunaan akan peran masyarakat bisa dalam kegiatan: 1) penyampaian informasi berupa laporan langsung maupun tertulis,

2) keterlibatan dalam mendukung kegiatan secara swadaya, 3) keterlibatan dalam tanggung jawab sosial perusahaan.

Sinergi dan kerjasama dari stakeholder (pemangku kepentingan) melalui tokoh masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, akademis dan anggota dewan (DPRD) perlu di implementasikan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat. Peningkatan kesadaran, kebijakan, pengembangan institusi dan pengembangan kapasitas adalah strategi yang perlu dilakukan dalam meningkatkan peran masyarakat dalam mendukung pembangunan berkelanjutan (Despica, 2016).

2.6.4.4 Penegakan hukum

Dalam penegakan hukum perlu adanya kaidah-kaidah hukum diantaranya: 1) hukum memenuhi akan unsur filosofis, sosiologis dan yuridis, 2) dibutuhkan Sumber Daya Manusia (SDM) atau aparat yang terbaik dari instansi yang ada, 3) masyarakat yang patuh, 4) infrastruktur pendukung yang lengkap. Dengan demikian penegakan hukum penataan ruang sangat penting guna menjaga pemanfaatan ruang yang telah direncanakan dan diaplikasikan secara taat dalam perwujudan pembangunan (Junev M., 2016).

Menciptakan ketertiban dalam masyarakat merupakan fungsi dari adanya hukum. Sedangkan perbedaan antara kaidah hukum dengan kaidah lainnya adalah bersifat memaksa melalui rumusannya, dalam rangka penegakan hukum untuk dijalankan dan ditaati oleh semua elemen yang ada didalamnya (Ridwan, 2007). Sisi lain penyebab adanya permasalahan penataan ruang dan penegakan hukum lingkungan didalam melindungi lingkungan adalah lemahnya penegakan hukum dan kecenderungan sanksi yang ringan sehingga tidak menimbulkan efek jera terhadap pelaku pelanggaran (Jazuli et al. 2017).

Penegakan hukum dapat dimaknai suatu upaya yang diberlakukan secara individu atau umum untuk mencapai ketaatan terhadap peraturan yang telah dijadikan dalam ketentuan hukum, melalui pengawasan, penerapan sanksi administrasi, penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan, penyelesaian sengketa lingkungan di pengadilan, gugatan perdata, dan pidana.

2.7 Telaah Pustaka

Perlindungan lingkungan di KCAG diperlukan dalam menjaga keunikan dan nilai *heritage* dari batuan, melalui pendekatan pembangunan berkelanjutan. Kurangnya keseimbangan antara aktifitas ekonomi dengan lingkungan menyebabkan masyarakat melakukan kegiatan penambangan batuan dan pasir. Teori tentang daya dukung lingkungan menyatakan bahwa terjadinya kerusakan lingkungan dikarenakan adanya aktifitas penduduk akan kebutuhan ekonomi yang berlebihan dengan mengorbankan fungsi lingkungan. Dalam proses penyelenggaraan penataan ruang dokumen RTRW yang sudah dilengkapi KLHS harapannya dapat menjadi alat pengendalian pembangunan sehingga terwujudnya keseimbangan daya dukung lingkungan. Dokumen perencanaan tata ruang yang sudah ditetapkan menjadi produk hukum pada kenyataannya masih belum mampu mengendalikan kerusakan lingkungan di KCAG. Diindikasikan kelemahan terjadi pada tahapan implementasi RTRW terutama aspek pengawasan. Sehingga penelitian ini difokuskan pada aspek kelembagaan dan peran masyarakat pada tahapan implementasi Perda RTRW.

Indikasi lemahnya implementasi RTRW aspek kelembagaan diantaranya: 1) kewenangan tugas, 2) koordinasi antar lembaga, 3) pendanaan dan 4) sumber daya manusia. Sedangkan dari peran masyarakat diantaranya 1) ketidaktahuan kebijakan RTRW, 2) kurangnya sosialisasi, 3) ketidakpedulian lingkungan dan 4) tidak adanya tempat dalam keterlibatan pengawasan.