

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **II.1 Penelitian Terdahulu**

Beberapa penelitian tentang pengendalian pemanfaatan ruang yang telah dilakukan antara lain :

Penelitian pertama, tesis dengan judul efektivitas pengendalian tata ruang kasus pengendalian di Kota Singkawang Propinsi Kalimantan Barat. Penelitian dilakukan oleh Andrizarl (2007), Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui efektivitas dalam pengendalian tata ruang yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan faktor-faktor yang mempengaruhi. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif, variabel-variabel dalam penelitian ini yaitu, perangkat peraturan, kapasitas aparatur dan kapasitas masyarakat yang diperkirakan mempengaruhi pengendalian tata ruang dalam penelitian ini, sedangkan efektivitas diukur dengan melihat perbandingan antara bangunan berizin dan bangunan tidak berizin.

Penelitian ini dilakukan di Kota Singkawang yang merupakan kota yang baru terbentuk pada tahun 2001 dan merupakan kota kedua terbesar di Propinsi Kalimantan Barat. Hasil

penelitiannya bahwa pengendalian pemanfaatan ruang di Kota Singkawang pada saat ini tidak efektif dan efisien, faktor terpenting yang menyebabkan adalah kurang dan tidak jelasnya perangkat peraturan mengenai pengendalian pemanfaatan ruang yang dimiliki oleh pemerintah daerah, peraturan yang dimiliki hanya mengenai perizinan.

Penelitian kedua oleh Taufik Rokhman (2005) penelitian berjudul efektivitas implementasi izin penggunaan tanah (IPT) sebagai instrumen pengendalian pemanfaatan ruang di Kabupaten Sleman. Pemerintah Kabupaten Sleman telah memiliki peraturan IPT sebagai alat pengendalian pemanfaatan tanah, namun demikian dalam pelaksanaannya masih banyak terjadi kekurangan, antara lain acuan penggunaan tanah (rencana tata ruang dan Perda tentang IPT) maupun mekanisme proses pengurusan IPT itu sendiri. Masih banyak perumahan yang dibangun pengembang belum memiliki IPT, mayoritas perumahan yang belum mengantongi IPT tersebut telah selesai dibangun, padahal IPT merupakan syarat yang harus dimiliki oleh pengembang sebelum dibangun perumahan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa imlementasi IPT didalam upaya pengendalian pembangunan perumahan oleh pengembang belum efektif, ini dibuktikan dengan

adanya kenyataan bahwa di wilayah penelitian dari 12 (duabelas) lokasi hanya 1 (satu) lokasi yang telah mengantongi IPT.

Penelitian ketiga, penelitian ini dilakukan oleh Satria Wicaksono (2015) dengan judul pengendalian pemanfaatan ruang melalui izin peruntukan penggunaan tanah di Kecamatan Depok Kabupaten Sleman. Pengendalian pemanfaatan ruang saat ini tidak efektif dan efisien karena instrumen perizinan yang merupakan langkah awal dalam pengendalian pemanfaatan ruang sering saling bertentangan dan bahkan melanggar tata ruang yang ada di Kabupaten Sleman untuk mengendalikan pemanfaatan ruang salah satu instrumen yang digunakan adalah IPPT. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui kesesuaian atau ketidaksesuaian pengguna lahan dibandingkan dengan IPPT yang diberikan, menganalisis kinerja dan efektivitas IPPT dalam pengendalian pemanfaatan ruang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa IPPT secara umum belum secara efektif bisa mengendalikan pemanfaatan lahan pada khususnya dan pengendalian pemanfaatan ruang secara umum.

Penelitian keempat, penelitian dengan judul pengendalian pemanfaatan lahan rawa studi kasus ruas jalan Patal-Pusri Kecamatan Ilir timur II Kota Palembang, penelitian dilakukan oleh

Amir Usman (2004). Tujuan penelitiannya yaitu untuk mengetahui tingkat efektivitas proses pengendalian lahan rawa ruas jalan Patal-Pusri Kecamatan Ilir timur II Kota Palembang dan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat efektivitas proses pengendalian penimbunan rawa pada suatu kawasan, terutama pada jalur sepanjang ruas jalan Patal-Pusri Kecamatan Ilir timur II Kota Palembang. Tolak ukur efektivitas pengendalian rawa adalah Perda Nomor 13 Tahun 2002.

Dari hasil analisis efektif kebijaksanaan ini dilihat dari periode tahun 1992-2002, dimana terjadi perubahan pemanfaatan lahan. Berdasarkan data rekapitulasi (IMB) dan mengacu pada RTRW Kota Palembang. Hal ini menunjukkan efektivitas pemberlakuan Perda Nomor 13 Tahun 2002 sangat rendah karena pelanggaran tidak berkurang sedikitpun tapi malah berkembang sangat pesat. Masalah sosialisasi dan penegakan hukum yang kurang tegas merupakan penyebab dari pelanggaran ini.

Penelitian kelima, penelitian ini dilakukan oleh Sri Restuti Nur Hidayah (2008) dengan judul persepsi masyarakat terhadap gagasan sistem pengendalian pemanfaatan lahan partisipatif di Kabupaten Sleman. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah kemungkinan sistem pengendalian pemanfaatan ruang

secara partisipatif bisa ditetapkan di masyarakat desa dan masyarakat kota khususnya di Kabupaten Sleman. Hasil penelitian menunjukkan adanya dugaan bahwa respon masyarakat desa lebih bersifat emosional karena ikatan ketetanggaan yang kental, sehingga jenis kegiatan yang akan dibangun dianggap perlu minta persetujuan warga terlebih dahulu. Sedangkan respon masyarakat kota kemungkinan lebih bersifat rasional yaitu berdasarkan aspek gangguan yang ditimbulkan oleh kegiatan tersebut, sehingga perlu tidaknya persetujuan tergantung pada besar kecilnya gangguan yang akan ditimbulkan oleh suatu kegiatan.

Penelitian keenam, penelitian dilakukan oleh Ahi (MPKD: 2001), meneliti tentang Pengaruh faktor organisasi pada efektivitas perizinan sebagai alat pengendalian pemanfaatan ruang (perizinan kegiatan industri di Kota Kudus). Hasil penelitiannya faktor organisasi mempengaruhi terhadap efektivitas penerapan perizinan sebagai alat pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah kota Kudus Khususnya dalam mengarahkan pembangunan industri besar pada zona perubahan sesuai dengan RUTRK yang telah ditetapkan.

Dari penelitian yang dilakukan sebelumnya, maka perbedaan yang lebih menonjol adalah penelitian ini terletak pada pembahasan tentang sejauh mana Kanor Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman (KPPD) melakukan pengendalian pemanfaatan ruang dengan melihat salah satu instrumen pengendalian yaitu izin peruntukan penggunaan tanah (IPPT) di Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman.

**Tabel: II.1**  
**Matrix Penelitian Terdahulu**

No	Nama Peneliti Tahun Terbit	Judul Penelitian	Temuan/Hasil Penelitian
1	Andrizal (2007)	Efektivitas pengendalian tata ruang kasus pengendalian di Kota Singkawang Propinsi Kalimantan Barat	Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui efektivitas dalam pengendalian tata ruang yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan faktor-faktor yang mempengaruhi. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif, variabel-variabel dalam penelitian ini yaitu, perangkat peraturan, kapasitas aparatur dan kapasitas masyarakat yang diperkirakan mempengaruhi pengendalian tata ruang dalam penelitian ini, sedangkan efektivitas diukur dengan melihat perbandingan antara bangunan berizin dan bangunan tidak berizin.
2	Taufik Rokhman (2005)	Efektivitas implementasi izin penggunaan tanah (IPT) sebagai instrumen pengendalian	Masih banyak perumahan yang dibangun pengembang belum memiliki IPT, mayoritas perumahan yang belum mengantongi IPT tersebut telah selesai

		<p>pemanfaatan ruang di Kabupaten Sleman.</p>	<p>dibangun, padahal IPT merupakan syarat yang harus dimiliki oleh pengembang sebelum dibangun perumahan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa imlementasi IPT didalam upaya pengendalian pembangunan perumahan oleh pengembang belum efektif, ini dibuktikan dengan adanya kenyataan bahwa di wilayah penelitian dari 12 (duabelas) lokasi hanya 1 (satu) lokasi yang telah mengantongi IPT.</p>
3	<p>Satria Wicaksono (2015)</p>	<p>Pengendalian pemanfaatan ruang melalui izin peruntukan penggunaan tanah di Kecamatan Depok Kabupaten Sleman</p>	<p>Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui kesesuaian atau ketidaksesuaian penggunaan lahan dibandingkan dengan IPPT yang diberikan, menganalisis kinerja dan efektivitas IPPT dalam pengendalian pemanfaatan ruang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa IPPT secara umum belum secara efektif bisa mengendalikan pemanfaatan lahan pada khususnya dan pengendalian pemanfaatab ruang secara umum.</p>
4	<p>Amir Usman (2004)</p>	<p>Pengendalian pemanfaatan lahan rawa studi kasus ruas jalan Patal-Pusri Kecamatan Ilir timur II Kota Palembang</p>	<p>Dari hasil analisis efektif kebijaksanaan ini dilihat dari periode tahun 1992-2002, dimana terjadi perubahan pemanfaatan lahan. Berdasarkan data rekapitulasi (IMB) dan mengacu pada RTRW Kota Palembang. Hal ini menunjukkan efektifitas pemberlakuan Perda Nomor 13 Tahun 2002 sangat rendah karena pelanggaran tidak berkurang sedikitpun tapi malah berkembang sangat pesat. Masalah sosialisasi dan</p>

			penegakan hukum yang kurang tegas merupakan penyebab dari pelanggaran ini.
5	Sri Restuti Nur Hidayah (2008)	Persepsi masyarakat terhadap gagasan sistem pengendalian pemanfaatan lahan partisipatif di Kabupaten Sleman	Hasil penelitian menunjukkan adanya dugaan bahwa respon masyarakat desa lebih bersifat karena ikatan ketetangaan yang kental, sehingga jenis kegiatan yang akan dibangun dianggap perlu minta persetujuan warga terlebih dahulu. Sedangkan respon masyarakat kota kemungkinan lebih bersifat rasional yaitu berdasarkan aspek gangguan yang ditimbulkan oleh kegiatan tersebut, sehingga perlu tidaknya persetujuan tergantung pada besar kecilnya gangguan yang akan ditimbulkan oleh suatu kegiatan.
6	AHI (2001)	Pengaruh faktor organisasi pada efektivitas perizinan sebagai alat pengendalian pemanfaatan ruang (perizinan kegiatan industri di Kota Kudus).	faktor organisasi mempengaruhi terhadap efektivitas penerapan perizinan sebagai alat pengendalian pemanfaatan ruang di wilayah kota Kudus Khususnya dalam mengarahkan pembangunan industri besar pada zona perubahan sesuai dengan RUTRK yang telah ditetapkan.

*Sumber: Data Primer: 2015*

## **II.2 Kerangka Teori**

### **II.2.1 Pengendalian Pemanfaatan Ruang**

Pengendalian adalah segala urusan atau kegiatan menjamin dan mengarahkan agar pekerjaan yang sedang dilaksanakan dapat berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki serta sesuai pula dengan ketentuan dan kebijakan yang berlaku. Sujamto, 1986 (dalam Andrizal: 2007).

Pengendalian tata ruang atau pemanfaatan ruang menurut Undang-undang penataan ruang merupakan kegiatan pengawasan dan penertiban terhadap pemanfaatan ruang, pengawasan diselenggarakan dalam bentuk pelaporan, pemantauan dan evaluasi. Penertiban terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang diselenggarakan dalam bentuk pengenaan sanksi (Andrizal: 2007).

Pengendalian dilakukan agar pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Pengendalian dilakukan melalui kegiatan pengawasan, dalam hal ini adalah usaha untuk menjaga kesesuaian pemanfaatan ruang dengan

fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang. Pengendalian dilakukan dengan penertiban adalah usaha untuk mengambil tindakan agar pemanfaatan ruang yang direncanakan dapat terwujud. Pengendalian pemanfaatan ruang selain melalui kegiatan pengawasan dan penertiban juga meliputi mekanisme perizinan. Ditjen Bangda Ppdagri, 2000 (dalam Satria Wicaksono: 2015).

Pemanfaatan ruang tidak bisa dilepaskan dengan pemanfaatan permukaan guna lahan, karena pada umumnya pemanfaatan ruang yang terjadi adalah pemanfaatan daratan atau permukaan tanah atau lahan. Oleh karena itu, pengendalian pemanfaatan ruang bisa dikatakan identik dengan pengendalian pemanfaatan ruang atau pengendalian alih fungsi lain lahan itu sendiri. Pengendalian dan pengawasan pengembangan tanah atau lahan adalah suatu upaya untuk dapat secara kontinyu dan konsisten mengarahkan pemanfaatan, penggunaan dan pengembangan tanah secara terarah, efisien dan efektif sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Jayadinata, 1999 (dalam Usman: 2004)

Pengendalian pemanfaatan ruang adalah proses kegiatan yang mengikuti, mengamati, dan mendudukkan pelaksanaan pembangunan di lapangan agar supaya berdaya guna dan berhasil guna mencapai tujuan yang ditetapkan sesuai dengan rencana dan kebijakan yang telah ditentukan (Permendagri Nomor 9 Tahun 1988).

Menurut Bernstein, 1994 (dalam Andrizal: 2007) menyatakan secara umum upaya pengendalian dapat dilakukan melalui empat instrumen, yaitu:

1. Pengendalian melalui pengaturan oleh pemerintah yang biasanya diterapkan dalam bentuk perizinan bagi kegiatan-kegiatan tertentu yang terkait dengan pemanfaatan lahan (*regulatory instrumrns*)
2. Instrumrn ekonomi, yakni pengendalian melalui tindakan-tindakan yang bersifat ekonomis seperti pemberian insentif dan disinsentif, penerapan pajak atau retribusi bagi kegiatan pembangunan disuatu kawasan sesuai dengan kepentingannya
3. Pengendalian yang dilakukan melalui pengadaan prasarana dasar pada suatu tempat yang diharapkan dapat berkembang sesuai fungsinya

4. Pengendalian yang dilakukan dengan melibatkan masyarakat atau swasta, baik berupa partisipasi maupun dalam bentuk kemitraan

Menurut Green (dalam Fanani: 2014), bentuk pengendalian penggunaan lahan kedalam kelompok bahasan yaitu pengendalian perencanaan (*planning control*) dan pengendalian bangunan (*building planning*). Pengendalian perencanaan menurutnya dapat berupa suatu rencana suatu pembangunan (*development plan*), bagian dari pengendalian bangunan menurutnya adalah peraturan bangunan. Berhubung dengan hal itu, pengendalian dan pengawasan pengembangan lahan di dasarkan kepada :

1. Kebijakan umum pertanahan (*Land policy*)
2. Rencana tata ruang yang pengembangannya telah dilandasi oleh kesepakatan bersama masyarakat
3. Komitmen nasional mengenai pemanfaatan dan penggunaan lahan untuk kepentingan perkembangan sosial dan ekonomi
4. Kriteria pengakomodasikan dinamika perkembangan masyarakat

Perubahan penggunaan lahan yang terjadi di lapangan sering kali terjadi tidak sesuai. Hal ini bisa dipahami dengan mengetahui faktor penggunaan lahan, yang menurut pendapat Kaiser, dkk, 1979 (dalam Fanani: 2014) adalah pertama sistem aktifitas kota. Sistem aktifitas kota adalah cara manusia dan lembaganya seperti lembaga rumah tangga, lembaga perusahaan, lembaga pemerintahan dan lain-lain. Mengorganisasikan berbagai aktifitasnya dalam rangka mengetahui berbagai kebutuhan hidupnya dan berinteraksi satu dengan lainnya dalam waktu dan ruang.

Kedua, sistem pengembangan lahan yaitu suatu proses konversi dan rekonversi lahan dan proses penyesuaiannya untuk berbagai penggunaan lahan dalam skala waktu dan ruang sesuai dengan sistem aktifitas kotanya. Dalam kaitannya dengan lahan perkotaan sistem ini berpengaruh dalam penyediaan lahan kota dan didalam perkembangnya dipengaruhi oleh kondisi sosial ekonomi kota dan penguasaan ilmu dan teknologi dalam mengeliminasi adanya limitasi terhadap lahan yang dimanfaatkan.

Ketiga, sistem lingkungan adalah sistem kehidupan biotik dan abiotik karena proses ilmiah yang bertitik tolak pada kehidupan tumbuhan dan hewan, dan proses-proses fundamental yang berhubungan dengan air dan udara. Sistem ini menyediakan tempat bagi kelangsungan hidup manusia yang habitat serta sumber daya lain guna mendukung kehidupan manusia. Sistem lingkungan dalam hal ini lebih berfungsi sebagai sumber daya yang mendukung sistem tersebut di atas dan berada pada posisi penyediaan lahan.

Pengendalian pemanfaatan ruang merupakan suatu piranti dari manajemen pengelolaan kota yang sangat diperlukan oleh pemerintah daerah untuk memastikan bahwa perencanaan tata ruang dan pelaksanaan pemanfaatan ruang telah berlangsung sesuai dengan rencana yang ditetapkan. Dengan adanya kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang, maka akan dapat diketahui dan sekaligus dapat dihindarkan kemungkinan terjadinya penyimpangan fungsi ruang yang tidak terkendali dan tidak terarah sebagaimana yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang (Fanani: 2014).

Selanjutnya dikatakan bahwa kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang akan berfungsi secara efektif dan efisien bilamana didasarkan pada sistem pengendalian yang menyediakan informasi yang akurat tentang adanya penyimpangan pemanfaatan ruang yang terjadi di lapangan dan ketegasan untuk memberikan reaksi yang tetap bagi penyelesaian simpangan-simpangan yang terjadi di lapangan sesuai dengan peraturan yang berlaku (Maryatun: 2005).

Sejalan dengan hal tersebut, Smith Marc T (dalam Maryatun:2005) mengatakan bahwa pengendalian penggunaan lahan erat hubungannya dengan manajemen pertumbuhan yang merupakan alat untuk mengimplemantasikan rencana fisik/keruangan. Tujuan atau sasaran pengendalian penggunaan lahan adalah manajemen pertumbuhan (*growth manajement*) yaitu implementasi peraturan-peraturan pemerintah yang mengendalikan tipe, lokasi, kualitas, skala, kecepatan urutan/waktu pengembangan. *Growth manajement* yang canggih terkait erat dengan rencana tata guna lahan komprehensif dan kebijakan pengembangan yang spesifik.

Manajemen pertumbuhan dilakukan melalui empat perangkat/instrumen:

1. Instrumen pengaturan, seperti permintaan perizinan lokasi, perizinan bangunan, zoning merupakan konsep yang sederhana, yaitu membagi wilayah keruangan menjadi zona-zona atau distrik-distrik. Tiga hal yang diatur dalam zona ini : (1) guna lahan dan bangunan; (2) intensitas penggunaan lahan dan ukuran, peraturan zoning diwujudkan peta zoning dengan macam-macam zona. Perizinan lokasi adalah perizinan pembangunan perumahan atau kegiatan fungsional lainnya yang dimaksudkan untuk mengarahkan dan mengendalikan pengembangan pemanfaatan dan penggunaan lahan dan mengarahkan ke lokasi-lokasi yang tepat guna dari segi peyediaan sarana prasarana. Sedangkan perizinan bangunan adalah perizinan untuk melaksanakan pembangunan fisik diatas lahan yang telah ditetapkan izin lokasi.
2. Instrumen kebijakan penempatan fasilitas pelayanan umum untuk mengarahkan pembangunan seperti kebijakan pemenuhan fasilitas infrastruktur, seperti

kebijakan pembangunan transportasi berupa pembangunan jalan antar kota dan perumahan, yaitu dengan memberikan subsidi perumahan.

3. Instrumen sumber-sumber pendapatan seperti pajak
4. Instrumen pengeluaran atau belanja langsung dan tidak langsung pemerintah seperti pemberian lahan dan insentif pajak perumahan

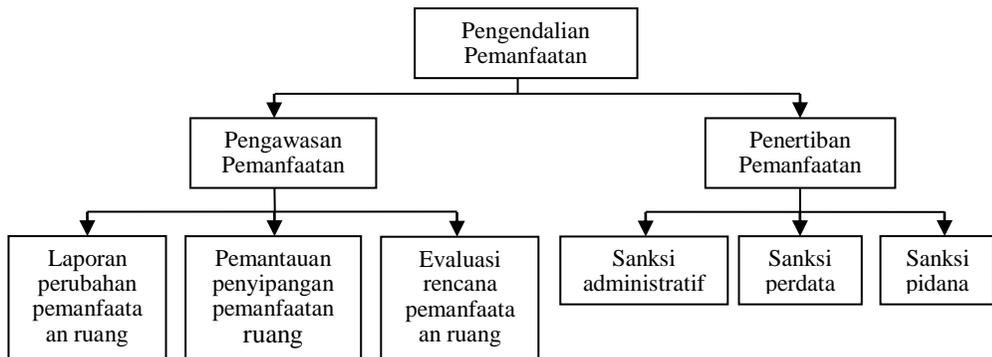
Syahrul Ibrahim, 1998 (dalam Maryatun: 2005) menguraikan tentang mekanisme pengendalian pemanfaatan ruang yaitu sebagai berikut:

1. Pengawasan, suatu usaha atau kegiatan untuk menjaga kesesuaian pemanfaatan ruang dengan fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang yang dilakukan dalam bentuk:
  - a. Pelaporan, usaha atau kegiatan memberikan informasi secara objektif mengenai pemanfaatan ruang baik yang sesuai maupun tidak sesuai dengan rencana tata ruang
  - b. Pemantauan, usaha atau kegiatan mengamati, mengawasi dan memeriksa dengan cermat

perubahan kualitas tata ruang dan lingkungan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang

- c. Evaluasi, usaha atau kegiatan menilai kemajuan kegiatan pemanfaatan ruang secara keseluruhan setelah terlebih dahulu dilakukan kegiatan pelaporan dan pemantauan untuk mencapai tujuan rencana tata ruang
2. Penertiban, usaha atau kegiatan untuk mengambil tindakan agar pemanfaatan ruang yang direncanakan dapat terwujud. Pengenaan sanksi berkenaan dengan penertiban adalah (1) sanksi administratif, dapat berupa tindakan pembatalan izin dan pencabutan hak. (2) sanksi perdata, dapat berupa tindakan pengenaan denda atau pengenaan ganti rugi. (3) sanksi pidana, dapat berupa tindakan penahanan atau kurungan.

**Gambar: II.1 Pendendalian Pemanfaatan Ruang.**



*Sumber: Maryatun, 2005*

### II.2.2 Perubahan Pemanfaatan lahan

Ketidaksesuaian pemanfaatan lahan dengan rencana merupakan gejala umum yang terjadi di kota-kota besar yang pesat pertumbuhannya. Perubahan pemanfaatan lahan dari peruntukan yang direncanakan umumnya disebabkan oleh ketidaksesuaian antara pertimbangan yang mendasari arahan rencana dengan pertimbangan pelaku pasar. Disatu sisi, peruntukan lahan harus mempertimbangkan kepentingan umum serta ketentuan teknis dan lingkungan yang berlaku, sedangkan disisi lainnya kepentingan pasar dan dunia usaha mempunyai kekuatan yang tidak selalu dapat ditahan. Kedua faktor yang saling berlawanan ini diserasikan untuk

memperoleh arahan pemanfaatan lahan yang optimal, yaitu yang dapat mengakomodasi kebutuhan pasar dengan meminimumkan dampak sampingnya dapat merugikan kepentingan umum. Optimasi yang memuaskan semua pelaku yang terlibat tidak selalu dapat tercapai, dan ini juga tidak selalu sama untuk kasus-kasus dan lokasi pemanfaatan lahan yang dihadapi (Fanani: 2014).

Perubahan pemanfaatan lahan dapat mengacu pada dua hal yang berbeda, yaitu pemanfaatan lahan sebelumnya atau rencana tata ruang perubahan yang mengacu pada pemanfaatan sebelumnya adalah suatu pemanfaatan baru atas lahan yang berbeda dengan pemanfaatan lahan yang sebelumnya, sedangkan perubahan yang mengacu pada rencana tata ruang adalah pemanfaatan baru atas tanah atau lahan yang tidak sesuai dengan yang ditentukan dalam rencana tata ruang wilayah yang telah disahkan Permendagri No. 4 Tahun 1996 tentang pedoman perubahan pemanfaatan lahan kota. (Fanani: 2014).

Jenis perubahan pemanfaatan lahan dapat dibagi menjadi tiga cakupan yaitu sebagai berikut (Fanani:2014):

1. Perubahan fungsi (*use*), adalah perubahan jenis kegiatan
2. Perubahan intensitas, mencakup antara lain KBD, KLB, dan kepadatan bangunan
3. Perubahan teknis bangunan, mencakup antara lain perubahan GSB, tinggi bangunan, dan perubahan minor lainnya tanpa mengubah fungsi dan intensitasnya.

Konflik atau ketidaksesuaian kepentingan antara dua pihak atau lebih terhadap satu atau lebih masalah, sering terjadi dalam perubahan pemanfaatan lahan. Pihak-pihak yang sering konflik ini berkaitan langsung dengan aktor-aktor yang terlibat didalam perubahan pemanfaatan tanah (Taufik: 2005), yaitu :

1. *Developer* (Investor), merupakan pihak yang menuntut perubahan pemanfaatan lahan yang biasanya lebih memperhitungkan keuntungan yang akan dipengaruhi dari pada memperhitungkan dampak eksternalitas negatif terhadap pihak lain, dan

bila disadari pun *developer* atau investor tidak mau menanggungnya.

2. Pemerintah, adalah pihak yang berhadapan dan langsung dengan dampak negatif perubahan pemanfaatan lahan serta terhadap penataan dan pelayanan kota secara keseluruhan.
3. Masyarakat, adalah pihak yang sering terkena dampak negatif suatu perubahan pemanfaatan lahan, seperti kemacetan lalu lintas, berkurangnya kenyamanan dan privasi.

### **II.2.3 Tata Cara Pelaksanaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang**

Tata cara pelaksanaan pengendalian atau peraturan pemanfaatan ruang bisa dilihat dalam beberapa prosedur, yaitu sebagai berikut (Fanani: 2014)

1. Prosedur pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pembangunan

Peraturan pelaksanaan ruang diterapkan pada: (1) pembangunan baru; (2) peremajaan lingkungan; dan (3) perbaikan lingkungan. Pada kawasan yang sudah terbangun terdapat beberapa alternatif pelaksanaan

peraturan penataan ruang: (1) dikenakan secara langsung; (2) dikenakan pada saat akan melakukan rehabilitasi atau pembangunan kembali; dan (3) diberi jangka waktu untuk menyesuaikan dengan rencana.

## 2. Prosedur perubahan pemanfaatan ruang

Prakarsa perubahan pemanfaatan ruang dapat diajukan oleh masyarakat yang terdiri dari kelompok masyarakat termasuk perorangan, badan hukum, maupun badan usaha, pemerintah kabupaten/kota, dan dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota.

### a. Prosedur perubahan sementara

1. Permohonan mengajukan usulan kepada Walikota/Bupati
2. Dinas tata kota atau dinas yang berwenang dalam penataan ruang melakukan kajian terhadap usulan pemohon
3. Hasil kajian dibahas ditingkat pimpinan
4. Hasil tersebut ditindaklanjuti dengan melakukan dengar pendapat publik

5. Apabila disepakati hasil dengar pendapat diberikan kepada Walikota/Bupati akan ditindaklanjuti
- b. Prosedur perubahan tetap, mengikuti proses teknis perubahan kecil dan besar
  - c. Prosedur perubahan kecil:
    1. Pemohon mengajukan permohonan perubahan disertai dengan persyaratan administrasi
    2. Pemeriksaan kelengkapan administrasi dan pemeriksaan kesesuaian dengan rencana (RTRW, RDTR, RTRK, dan RTBL)
    3. Rumusan rekomendasi keputusan dan besarnya biaya yang harus dikenakan
    4. Pengambilan keputusan
    5. Penentuan besarnya tarif retribusi yang harus dibayar oleh pemohon
    6. Pembayaran retribusi bila pemohon sesuai dengan besar yang ditentukan bila tidak mengajukan keberatan pada tim penilai
    7. Pengesahan perubahan

8. Penertiban izin perubahan pemanfaatan ruang
  9. Penertiban izin mendirikan bangunan (perubahan)
- d. Prosedur perubahan besar
1. Pemohon mengajukan permohonan perubahan disertai dengan persyaratan administrasi
  2. Pemeriksaan kelengkapan administrasi dan pemeriksaan kesesuaian dengan rencana (RTRW, RDTR, RTRK dan RTBL)
  3. Pemeriksaan terhadap visi dan misi pembangunan kota untuk perubahan yang diajukan dengan penilaian teknis planologis serta dampak sosial ekonomi yang juga berlaku untuk perubahan besar lainnya, yaitu spot zoning dan penambahan intensitas  $\geq 10\%$  dan ketentuan teknis yang ada dalam rencana
  4. Pelaksanaan dengar pendapat

5. Perumusan rekomendasi keputusan yang didasarkan pada penilaian seluruh aspek dari permohonan yang diajukan baik dalam dampak positif, dampak negatif maupun pertimbangan dari masyarakat sekitar. Rekomendasi ini hendaknya mengikat pengambilan keputusan. Apabila rekomendasi tunggal, maka pengembalian keputusan harus memutuskan sesuai rekomendasi dan bila terdiri atas beberapa alternatif pengambilan keputusan sesuai rekomendasi dan bila terdiri dari beberapa alternatif pengambilan keputusan harus mengambil keputusan salah satu dari yang direkomendasikan
6. Pengambilan keputusan
7. Penentuan besarnya retribusi
8. Penarikan retribusi
9. Pembayaran retribusi
10. Pengesahan perubahan

11. Penertiban izin perubahan pemanfaatan lahan
  12. Penertiban izin mendirikan bangunan
- e. Prosedur administrasi perubahan pemanfaatan ruang
1. Prosedur administrasi perubahan kecil

Setiap permohonan pemohon perlu melakukan permohonan perubahan kepada lembaga berwenang untuk mengeluarkan izin perencanaan dan mengetahui ketentuan teknis pendirian suatu bangunan. Karena tidak melibatkan perubahan pemanfaatan lahan, maka dalam pengeluaran izinnya tidak harus mendapatkan persetujuan dari pihak perwakilan rakyat. Lembaga yang berwenang untuk mengeluarkan izin perencanaan dapat segera langsung memberikan keputusan apakah suatu permohonan dapat dikabulkan atau tidak. Permohonan ini harus dikenakan sejumlah biaya atau retribusi karena meskipun dinilai

kecil tetap telah melakukan penyimpangan terhadap rencana yang telah ditetapkan.

2. Prosedur administrasi perubahan besar

- a. Seluruh dampak baik yang positif maupun negatif yang mungkin muncul akibat pembangunan
- b. Visi dan misi pengembangan kota serta seluruh kebijaksanaan dan program rencana yang akan dijalankan
- c. Melibatkan pihak perwakilan rakyat dalam pengambilan keputusan atas suatu permohonan perubahan pemanfaatan lahan mengingat dampak yang mungkin terjadi akan melibatkan banyak pihak yang berkepentingan. Selain itu mengingat bahwa rencana yang telah ditetapkan merupakan produk hukum yang ditetapkan dengan Perda yang harus mendapatkan persetujuan dari DPRD

- d. Mempertimbangkan seluruh pendapat dan keberatan dari berbagai pihak dengan melakukan *public hearing* (dengar pendapat) untuk mendapatkan opini dari berbagai pihak. Dengar pendapat ini dilaksanakan oleh pihak yang berwenang yang juga menentukan hari, waktu dan tempat pelaksanaan serta melakukan pemberitahuan kepada khalayak dan diikuti oleh masyarakat yang diperkirakan akan terkena dampaknya secara langsung, masyarakat yang keberatan dengan permohonan pembangunan ataupun orang-orang yang peduli dengan masalah permohonan izin pembangunan ini. Dengar pendapat ini dilakukan dalam rangka membantu dalam memutuskan suatu permohonan pembangunan

3. Prosedur pengenaan atau penerapan insentif dan disinsentif
  - a. Hanya pemerintah daerah yang berhak memberikan insentif dan disinsentif
  - b. Pemerintah daerah menerapkan kegiatan atau pemanfaatan ruang yang akan diberikan insentif dan disinsentif pada suatu kawasan atau wilayah tertentu, sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan akan berdasarkan kriteria pengenaan insentif dan disinsentif
  - c. Pemerintah menerapkan jenis insentif dan disinsentif pada jenis kegiatan atau pemanfaatan ruang pada kawasan atau wilayah tersebut
  - d. Pemerintah memberlakukan atau menerapkan jenis insentif dan disinsentif tersebut pada saat permohonan pembangunan diajukan baik oleh

perorangan, kelompok masyarakat  
maupun badan hukum

#### 4. Prosedur peran masyarakat

Bentuk peran serta masyarakat dalam  
peraturan pemanfaatan ruang dijelaskan  
sebagai berikut:

##### a. Dalam pelaksanaan peraturan zonasi

1. Bantuan pemikiran dan pertimbangan berkenaan dengan pelaksanaan peraturan zonasi
2. Penyelenggaraan kegiatan pembangunan berdasarkan rencana tata ruang dan program pembangunan termasuk pelaksana peraturan zonasi
3. Perubahan atau konversi pemanfaatan ruang yang sesuai dengan peraturan zonasi
4. Bantuan teknik dan pengolahan dalam pemanfaatan ruang

5. Kegiatan menjaga, memelihara dan meningkatkan kelestarian fungsi lingkungan hidup
- b. Dalam pengendalian pelaksana peraturan zonasi
    1. Pengawasan terhadap pemanfaatan ruang skala kota, kecamatan dan kawasan, termasuk pemberian informasi atau laporan pelaksana pemanfaatan ruang kawasan yang dimaksud dan/atau sumber daya tanah, air, udara dan sumber daya lainnya
    2. Memberikan masukan atau laporan tentang masalah yang berkaitan dengan perubahan atau penyimpangan pemanfaatan ruang dari peraturan zonasi yang telah disepakati

3. Bantuan pemikiran atau pertimbangan berkenaan dengan penertiban pemanfaatan ruang
- c. Tata cara peran serta masyarakat dalam pelaksanaan peraturan zonasi disesuaikan dengan jangka waktu pelaksana prosesnya sendiri, antara lain:
1. Bersifat periodik, jangkah menengah, dapat dibuat panetia khusus yang sifatnya ad-hoc atau tidak permanen. Panetia khusus ini dibentuk untuk lingkup perencanaan RTRW kota/kabupaten RDTR maupun RTRK/RTBL
  2. Bersifat sepanjang waktu atau sewaktu-waktu karena berbasis pada kasus-kasus yang terjadi dapat dibentuk komite perencanaan yang mempunyai tugas pokok dan fungsi khusus dibidang perencanaan kota dan bersifat independen serta

mempunyai kewenangan legal formal untuk menindaklanjuti persoalan-persoalan penataan ruang

#### II.2.3.1 Perizinan Pemanfaatan Ruang

Dalam pasal 37 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007, menjelaskan bahwa ketentuan perizinan dalam hal ini adalah izin pemanfaatan ruang diatur oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Di Kabupaten Sleman, izin pemanfaatan ruang diatur dalam Perda Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 tentang izin peruntukan penggunaan tanah (IPPT) dalam pasal 4 dijelaskan bahwa IPPT terdiri atas: izin lokasi, izin pemanfaatan tanah, izin perubahan penggunaan tanah, izin konsolidasi tanah, dan izin penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum. Adapun ketentuan-ketentuan mengenai masing-

masing jenis izin telah diatur dalam Perda tersebut (Wicaksono: 2015).

Dalam pasal 2 Perda Nomor 19 Tahun 2001 tentang izin peruntukan penggunaan tanah (IPPT) tersebut dijelaskan bahwa setiap orang pribadi dan atau badan yang menggunakan tanah untuk kegiatan pembangunan fisik dan atau untuk keperluan lain yang berdampak pada struktur ekonomi, sosial budaya dan lingkungan wajib memperoleh izin peruntukan penggunaan tanah dari bupati. Jadi tidak semua jenis bangunan atau kegiatan diwajibkan mendapatkan IPPT namun hanya diwajibkan bagi kegiatan yang berdampak pada struktur ekonomi, sosial dan lingkungan. Bagi jenis bangunan atau kegiatan diluar ketentuan IPPT maka ada ketentuan lain yaitu wajib mendapatkan izin gangguan (HO), kecuali rumah tinggal pribadi /perseorangan hanya wajib izin mendirikan bangunan (IMB). Namum demikian izin gangguan (HO) ini juga diwajibkan bagi jenis

usaha/kegiatan yang wajib IPPT sebelum operasional kegiatan (Hidayah: 2008).

Perizinan pemanfaatan ruang terdiri atas tiga jenis perizinan yang memiliki struktur, sebagai berikut:

1. Perizinan peruntukan dan perolehan lahan berkaitan dengan penetapan lokasi investasi dan perolehan tanah dalam bentuk izin lokasi.
2. Perizinan pengembangan pemanfaatan lahan berkaitan dengan rencana pengembangan kualitas ruang dalam bentuk Persetujuan Site Plan.
3. Perizinan mendirikan bangunan berkaitan dengan pembangunan tata ruang dan tata bangunan dalam bentuk Izin Mendirikan Bangunan.

Izin lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan dalam rangka pengerahan lokasi penanaman modal sesuai dengan peraturan daerah tentang tata ruang wilayah

sekaligus sebagai izin untuk pelaksanaan perolehan tanah, serta berlaku pula sebagai pemindahan hak atas tanah. Pada prinsipnya izin lokasi merupakan instrumen pelaksanaan tata ruang (pembangunan) untuk kepentingan penanaman modal (*investment*). Oleh karena itu, harus dicatat bahwa mendiskusikan izin lokasi selalu terkait dengan sektor swasta. Namun demikian, sektor publik juga terkadang memerlukan izin lokasi untuk proyek pemerintah. Dalam pembangunan perumahan dan permukiman, Izin Lokasi merupakan jenis izin pertama yang dibutuhkan dalam rangka pelaksanaan pembebasan tanah yang akan dikembangkan untuk proyek perumahan dan permukiman tersebut. Pengembangan suatu kawasan dengan luasan lebih dari satu hektar mengharuskan pemrakarsa untuk memiliki Izin Lokasi tersebut, yang didefinisikan izin penunjukkan penggunaan tanah yang diberikan kepada suatu perusahaan, seluas yang benar-

benar diperlukan untuk pembangunan perumahan. (Johannes Tulung, 2004, dalam Alkhalik, 2006)

Adapun peraturan mengenai izin gangguan (HO) di Kabupaten Sleman tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2001 tentang izin gangguan. Dalam petunjuk pelaksanaan Perda tersebut yaitu keputusan Bupati Sleman Nomor 15/Kep.KDH/A/2004, khususnya pada formulir pendaftaran yang tertuang dalam lampiran keputusan bupati tersebut, ada form bukti persetujuan tetangga sebelah depan, belakang, kanan dan kiri, dimana tetangga tersebut keberatan atau tidak keberatan yang disertai dengan nama dan tangga tangan (Hidayah: 2008).

Sedangkan ketentuan mengenai jenis peruntukan tanah yang wajib memiliki izin pemanfaatan tanah tertuang dalam pasal 9 keputusan Bupati Sleman Nomor

53/Kep.KDH/A/2003 tentang petunjuk pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman nomor 19 Tahun 2001 tentang izin peruntukan penggunaan tanah, bahwa jenis peruntukan tanah yang wajib dimiliki izin pemanfaatan tanah sebagai berikut (Hidayah: 2008):

1. Permukiman
  - a. Perumahan dengan ketentuan  $\geq 4$  unit dalam 1 lokasi
  - b. Pondokan dengan ketentuan  $\geq 10$  kamar tidur
  - c. Rumah sewa dengan ketentuan  $\geq 4$  unit dalam 1 lokasi
2. Pendidikan
  - a. Perguruan tinggi dengan ketentuan untuk semua keluasan
  - b. SD/SLTP/SMU dengan ketentuan untuk semua keluasan

- c. Taman kanak-kanak atau kelompok bermain dengan ketentuan untuk semua keluasan
  - d. LPK/kursus dengan ketentuan luas lantai  $\geq 100$  M<sup>2</sup> atau ditepi jalan arteri/kolektor primeil untuk semua keluasan
3. Perkantoran atau sejenisnya dengan ketentuan untuk semua keluasan
  4. Perhotelan dan sejenisnya dengan ketentuan untuk semua keluasan
  5. Perdagangan/jasa
  6. Industri dan gudang kecuali industri rumah tangga dengan ketentuan untuk semua keluasan
  7. Rumah sakit/balai pengobatan/rumah bersalin dengan ketentuan untuk semua keluasan
  8. Perternakan dengan ketentuan untuk semua keluasan

9. Sarana ibadah umum dengan ketentuan untuk semua keluasan
10. Sarana olahraga dengan ketentuan luas tanah  $\geq 5000$  M<sup>2</sup>
11. Pembangunan makam baru/perluasan makam untuk umum dengan ketentuan untuk semua keluasan
12. Tower/menara dengan ketentuan luas tanah  $\geq 25$  M<sup>2</sup>/dengan ketinggian tower  $\geq 20$  M
13. Tempat pembuangan sampah/depo sampah dengan ketentuan luas tanah  $\geq 100$  M<sup>2</sup>
14. Stasiun televisi/radio dengan ketentuan untuk semua keluasan
15. Rumah produksi hiburan dengan ketentuan untuk semua keluasan

Menurut Undang-undang Penataan Ruang, disebutkan mengenai perizinan dan pemanfaatan ruang antara lain sebagai berikut :

1. Perizinan pemanfaatan ruang adalah salah satu bentuk pengendalian pemanfaatan ruang dapat berlangsung sesuai fungsi

ruang yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang yang telah disepakati oleh rakyat (DPRD) dan pemerintah Kabupaten/Kota.

2. Perizinan pemanfaatan ruang adalah suatu bentuk kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang yang di selenggarakan oleh Bupati/Walikota di wilayah kabupaten/kota, disamping kegiatan pengawasan dan penertiban.
3. Perizinan pemanfaatan ruang adalah merupakan kebijaksanaan, oprasional pemanfaatan ruang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, hukum adat dan kebiasaan yang berlaku.

Perizianan pemanfaatan ruang terdiri atas tiga jenis perizinan yang memiliki standar, sebagai berikut:

1. Perizinan peruntukan dan perolehan lahan terkait dengan penetapan lokasi investasi dan perolehan tanah dalam bentuk izin lokasi

2. Perizinan pengembangan pemanfaatan lahan berkaitan dengan rencana pengembangan kualitas ruang dalam bentuk persetujuan site plan
3. Perizinan mendirikan bangunan berkaitan dengan pembangunan tata ruang dan tata bangunan dalam bentuk izin mendirikan bangunan (IMB)

Izin lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan dalam rangka pengerahan lokasi penanaman modal sesuai dengan peraturan daerah tentang tata ruang wilayah sekaligus sebagai izin untuk pelaksanaan perolehan tanah, serta berlaku pula sebagai pemindahan hak atas tanah. Pada prinsipnya izin lokasi merupakan instrumen pelaksanaan tata ruang (pembangunan) untuk kepentingan penanaman modal (investment). Oleh karena itu harus di catat bahwa mendiskusikan izin lokasi selalu terkait dengan sektor swasta. Sektor publik juga terkadang memerlukan izin lokasi

untuk proyek pemerintahan seperti halnya yang terjadi pada perumnas (Taufik: 2005).

Dalam pembangunan perumahan dan pemukiman, izin lokasi merupakan jenis izin pertama yang dibutuhkan dalam rangka pembebasan tanah yang akan di kembangkan untuk proyek perumahan dan pemukiman tersebut. Pengembangan suatu kawasan dengan luasan lebih dari satu hektar mengharuskan pemprakarsa untuk memiliki izin lokasi tersebut, yang di definisikan izin penunjukan penggunaan lahan yang diberi kepada suatu perusahaan, seluas yang benar-benar diperlukan untuk pembangunan perumahan (Taufik, 2005).

IMB singkatan dari izin mendirikan bangunan adalah suatu izin mendirikan, memperbaiki, mengubah atau merenovasi suatu bangunan termasuk izin bagi bangunan yang sudah berdiri yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah (Hidayah: 2008).

Persetujuan Site Plan adalah izin yang berkaitan dengan pemanfaatan lahan (*land development*) pada lokasi yang ditunjuk dalam izin lokasi dan berkaitan dengan kegiatan pemanfaatan ruang yang dilakukan melalui pelaksanaan program beserta pembiayannya. Selanjutnya pemanfaatan ruang diatas diselenggarakan secara bertahap sesuai dengan tahapan pemanfaatan ruang yang ditetapkan dalam RTRW (pasal 15 Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang penataan ruang) (Hidayah: 2008).

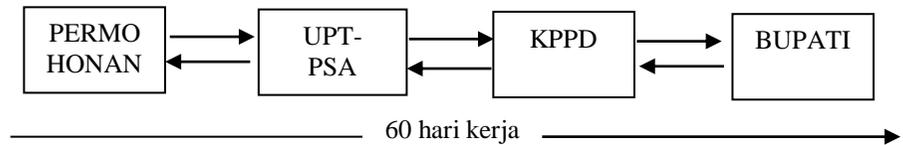
Dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang penataan ruang diatur bahwa proses perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian tata ruang harus senantiasa melibatkan peran aktif masyarakat sebagai bentuk tanggung jawab bersama dalam pembangunan daerah. Hal ini mengisyaratkan bahwa tanggung jawab terhadap penyusunan pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan

ruang tidak semata-mata menjadi kewajiban pemerintah namun menjadi kewajiban bersama antara stakeholders di daerah (Hidayah: 2008).

#### II.2.3.2 Mekanisme Perizinan

Mekanisme perizinan merupakan dari prinsip pencegahan (*preventive*) berbagai izin dan persyaratan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang telah diatur, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, misalkan izin prinsip atau izin pemanfaatan tanah (IPT), izin lokasi, izin usaha (SIUP), izin badan usaha (SITU), izin mendirikan bangunan (IMB), izin gangguan (HO), AMDAL, site plan, sertipikasi, RTRW, IPPT, konsolidasi tanah, izin kepentingan umum, dll. Meskipun secara prinsip bagus, syarat yang diberikan tidak tegas dimanfaatkan untuk mengendalikan, dan seringkali memang sulit dipenuhi karena berada di luar kendali pengembang atau investor (Wicaksono: 2015).

**Gambar: II.2**  
**Diagram alur izin IPPT (izin lokasi, izin penggunaan tanah dan izin perubahan penggunaan tanah)**



*Sumber: Wicaksono:2015*

### II.2.3.3 Pembatalan Izin

Berdasarkan Pasal 26 Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang penataan ruang, izin pemanfaatan ruang (tempat usaha, mendirikan bangunan, dll) yang tidak sesuai dengan rencana ruang yang ditetapkan dapat dinyatakan batal (atau dicabut) oleh kepala daerah yang bersangkutan. Pembatalan izin ini dapat dimintakan penggantinya yang layak bila dapat dibuktikan bahwa izin tersebut diperoleh dengan itikat baik. Pencabutan izin yang tidak sesuai ini merupakan penerapan dari prinsip penyembuhan (*curative*). Tindakan yang lebih moderat adalah dengan menghentikan pembangunan untuk di evaluasi. Hasil evaluasi

dapat berupa pencabutan izin atau bentuk penertiban lainnya yang lebih ringan. Lebih lanjut Budhy Tjanjati menambahkan bahwa perangkat disinsentif adalah pengaturan bertujuan membatasi pertumbuhan atau mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan rencana tata ruang, misalnya penegakan pajak tinggi atau pembatasan sarana dan prasarana (Wicaksono: 2015).

#### **II.2.4 Kedudukan Pemerintah dalam Penataan Ruang**

Pelaksanaan otonomi daerah yang telah merubah sistem pemerintah daerah secara signifikan dengan penyerahan kewenangan, lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kabupaten/kota pada masyarakat termasuk didalamnya bidang pertanahan. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah pasal 14, menyatakan bahwa pemerintah kabupaten dan kota memperoleh penyerahan wewenang di bidang pertanahan yakni pelayanan pertanahan. Hal tersebut merupakan implementasi pasal 4 UUPA (UU No. 5 Tahun 1960).

Pemerintah daerah memiliki wewenang untuk mengatur wilayahnya, hal ini berdasarkan prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi. Pada prinsipnya desentralisasi adalah penaatan mekanisme pengelolaan kebijakan dengan wewenang yang lebih besar diberikan kepada daerah agar penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan berjalan lebih efektif dan efisien. Kartasmita, 1996 (dalam Fanani: 2014).

Penyerahan wewenang sebagai kewenangan pertanahan daerah sangat terkait dengan upaya mengoptimalkan peran pemerintah dalam pengelolaan tanah. Bagi pemerintah Kabupaten Sleman kewenangan dibidang pertanahan di Kabupaten Sleman dimaknai sebagai kewajiban dan tanggung jawab untuk melaksanakan politik pertanahan lokal. Bupati Sleman Ibnu Subiyanto, 2005:167 (dalam Hidayah: 2008) dalam pidatonya mengemukakan sebagai berikut:

“Penyerahan kewenangan pertanahan pada pemerintah kabupaten perlu kiranya dipahami sebagai politik pertanahan lokal. Politik pertanahan lokal berkaitan dengan kebijakan pemerintah dalam penataan tata guna tanah bagi peri kehidupan sosial maupun ekonomis guna memenuhi interaksi antara individu di daerah. Pengaturan ini meliputi bentukan zona ekonomi, alokasi tanah untuk

kepentingan sosial, penerapan instrumen kebijakan pertanahan, intervensi terhadap harga pasar tanah dan pencadangan terhadap tanah. Pemikiran tersebut dimaksudkan agar kewenangan yang diberikan merupakan kewenangan yang mampu mendorong pemerintah kabupaten/kota untuk menyelenggarakan manajemen pertanahan secara optimal demi kemaslahantan masyarakat”. (disampaikan dalam regional workshop land manajemen and policy development program, 10 Mei 2007)”.

Dengan demikian dalam pelaksanaan otonomi daerah, walaupun sebagian kewenangan pertanahan telah diserahkan kepada daerah kabupaten/kota, namun keberadaan instansi Badan Pertanahan Nasional (BPN) tetap harus ada. Keberadaan BPN fungsinya untuk memformulasikan administrasi publik pertanahan lokal dengan standarisasi dan koridor hukum nasional. Institusi daerah berfungsi untuk melaksanakan kebijakan politik pertanahan lokal, yang salah satunya melakukan pengendalian peruntukan pemanfaatan tanah.

Pemerintah daerah merupakan organisasi yang sangat besar, bahkan mungkin yang paling besar antara organisasi-organisasi yang ada di daerah. Organisasi yang besar mempunyai pengaruh yang besar terhadap kehidupan masyarakat luas, memperkerjakan jumlah staff yang

banayak dan menguasai aset, infrastruktur, dan daya publik dalam jumlah yang besar. Pemerintah daerah juga memiliki kewajiban kepada masyarakat untuk bertanggung jawab dan transparan atas semua kegiatan oprasionalnya. Kegagalan dalam mengelola organisasi yang besar akan memiliki dampak terhadap masyarakat luas. Mempengaruhi banyak karyawan, dan dapat menimbulkan kerugian besar terhadap aset dan dana publik. Kegagalan pengelolaan organisasi pemerintah daerah juga akan dengan segera mengundang perhatian dan penilaian oleh masyarakat dan lembaga publik lainnya (Fanani: 2014).

Tata kelola pada pemerintah daerah adalah prinsip, pendekatan dan cara bagaimana pemerintah daerah menjalankan kegiatannya agar dapat mencapai tujuan dan memenuhi tanggung jawabnya. Dengan *governance* yang baik pemerintah daerah dapat menghindari kegagalan pengelolaan yang berdampak besar seperti tersebut diatas (Fanani: 2014).

*Governance* mencakup keterkaitan bagaimana pemerintah daerah, perwakilan rakyat (DPRD), organisasi publik lainnya, dan mitra-mitra yang terkait menjalankan peran dan tanggung jawabnya, dan mencapai tujuan untuk melayani masyarakat dan pemakai layanan secara ekonomis, efisien, efektif dan sesuai kaidah etika yang baik. *Good governance* mendorong tercapainya manajemen publik yang baik, kinerja pemerintah yang baik, pengelolaan dana publik yang lebih baik, pelibatan partisipasi masyarakat yang lebih baik, dan pada gilirannya mendorong tersediannya hasil dan *outcome* yang baik bagi warga daerah maupun pemakai layanan pemerintah daerah. CIPFA, 2006 (dalam Fanani: 2014)

Dalam penyelenggaraan penataan ruang seperti yang terkandung dalam Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 pasal 8, pemerintah memiliki wewenang meliputi (Fanani: 2014):

1. Pengaruh, pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang
2. Pelaksanaan penataan ruang wilayah
3. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis

4. Kerja sama penataan ruang dan pemfasilitasi kerja sama penataan ruang antar wilayah

Pelaksanaan pemanfaatan ruang dengan pengendalian pemanfaatan ruang di kawasan strategi dapat dilaksanakan pemerintah daerah melalui dekonsentrasi dan atau tugas pembantuan. Dalam rangka penataan ruang pemerintah berwenang menyusun dan menetapkan pedoman dibidang penataan ruang. Pelaksanaan wewenang pemerintah meliputi (Fanani: 2014):

1. Memperluas informasi yang berkaitan dengan:
  - a. Rencana umum dan rencana tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional
  - b. Arahan peraturan pembagian kawasan untuk sistem nasional yang disusun dengan rangka pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional
  - c. Pedoman dibidang penataan ruang
2. Penerapan standar pelayanan minimum bidang penataan ruang

#### II.2.4.1 Instansi Teknis Pemrosesan Perizinan

##### Pemanfaatan Ruang

Instansi ini merupakan pengelolaan proses perizinan pemanfaatan ruang setelah mendapatkan penyerahan dari UPT-PSA. Instansi ini bertugas menyelenggarakan rapat koordinasi tim dan peninjauan lokasi dalam rangka mendapatkan bahan untuk rekomendasi kepada Bupati/Kepala Dinas dalam hal menerima dan menolak permohonan perizinan pemanfaatan ruang. Instansi tersebut adalah (Wicaaksono: 2015):

- a. Bidang Perizinan Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sleaman untuk izin peruntukan penggunaan tanah yang meliputi izin lokasi, izin pemanfaatan tanah, dan izin perubahan penggunaan tanah
- b. Seksi Tata Ruang dan Pembangunan Bidang Permukiman Dinas Pekerjaan

Umum dan Perumahan untuk pengesahan site plan

- c. Seksi Tata Bangunan Bidang Permukiman di Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan untuk mengurus IMB

#### II.2.4.2 Instansi Pengendalian Perizinan Pemanfaatan Ruang

Instransi yang mempunyai tugas pengendalian perizinan pemanfaatan ruang adalah Bidang Pengawasan dan Bidang Pengendalian Pemanfaatan Ruang pada Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah (KPPD) Kabupaten Sleman dan Bidang Permukiman pada Dinas Permukiman Prasarana Wilayah dan Perhubungan. Tindakan pengendalian perizinan pemanfaatan ruang di Kabupaten Sleman baru sebatas pada pemberian surat peringatan, pemberian denda dan ditutup sementara bangunannya, belum sampai penertiban bangunan ataupun sanksi hukum. Hal ini disebabkan oleh prosedur pembongkaran

sebagaimana Perda Nomor 1 Tahun 1990 yang harus melalui keputusan pengadilan (Fanani: 2014).

Pada tanggal 2 Oktober 2003 Bupati Sleman telah mengeluarkan surat keputusan Bupati Sleman Nomor 37/Kep.KDH/4/2003 tentang struktur organisasi, penjabaran tugas pokok dan fungsi, serta tata kerja Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah dan dibawah oleh seorang Kepala Kantor yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah. Segala kegiatan pengendalian pertanahan daerah dikelola oleh KPPD sekaligus tugas pokok, dan terhitung sejak Januari 2004 perizinan pertanahan dilimpahkan dari Kantor Pertanahan ke DPPD (Fanani: 2014).

### **II.2.5 Efektivitas Implementasi**

Efektivitas didefinisikan yang beragam oleh para ahli tergantung konteks mana efektivitas itu digunakan. Secara etimologi efektivitas berasal dari kata *effectiveness*

yang berarti taraf sampai sejauh mana suatu kelompok mencapai tujuan (Soekanto, 1983 dalam Amir Usman: 2004). Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya suatu tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Emerson, 1996 (dalam Fanani: 2014). Dari beberapa pandangan ini maka dapat dikatakan bahwa efektivitas berkaitan dengan evaluasi terhadap suatu kebijakan, yaitu kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijaksanaan.

Untuk keperluan jangka panjang dan untuk kepentingan berkelanjutan suatu kebijaksanaan atau program, evaluasi sangat diperlukan sebab dengan evaluasi kebijaksanaan-kebijaksanaan kedepan diharapkan akan lebih baik dan tidak mengulangi kesalahan yang sama. Subarsono, 2003 (dalam Agustina: 2011), memberikan beberapa argumen perlunya evaluasi, yaitu: (1) untuk mengetahui tingkat efektivitas suatu kebijaksanaan, yaitu seberapa jauh suatu kebijaksanaan mencapai tujuan; (2) mengetahui apakah suatu kebijaksanaan berhasil atau gagal; (3) memenuhi aspek

akuntabilitas publik; (4) menunjukkan kepada *stakeholders* manfaat suatu kebijaksanaan

Penilaian terhadap suatu kebijaksanaan perlu dikembangkan kedalam indikator. Dunn, 1994 (dalam Amir Usman: 2004), mengembangkan enam indikator kriteria evaluasi, yaitu : (1) efektivitas, untuk menilai apakah hasil yang diinginkan telah tercapai; (2) efesiensi, untuk menilai seberapa banyak usaha yang dilakukan untuk mencapai hasil yang diinginkan; (3) kecukupan, untuk menilai seberapa jauh hasil yang telah dicapai dapat memecahkan masalah; (4) pemerataan, untuk mengetahui apakah biaya dan manfaat didistribusikan merata kepada kelompok masyarakat yang berbeda; (5) responsivitas, untuk mengetahui apakah hasil kebijaksanaan memuat preferensi atau nilai kelompok dan dapat memuaskan mereka; dan (6) ketepatan, untuk menilai apakah hasil yang dicapai bermanfaat.

#### II.2.5.1 Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Efektivitas

Studi terhadap implementasi kebijakan berkaitan erat dengan kesadaran yang semakin bertumbuh kembang, banyak kebijaksanaan

mengalami kegagalan ditingkat implementasi. keberhasilan atau kegagalan proses implementasi suatu kebijaksanaan ditentukan oleh banyak faktor.

Menurut G. C Edward III (dalam Nusi: 2014) ada beberapa syarat penting yang harus terpenuhi untuk mencapai efektivitas suatu kebijaksanaan, yaitu:

1. Komunikasi

Suatu kebijakan yang telah dibuat akan mencapai tujuannya dengan baik, manakala kebijakan tersebut dapat dipahami oleh semua pelaksana kebijakan. Mulai dari tingkatan pembuat kebijakan sampai pada tataran tingkat bawah selaku eksekutor dilapangan. Proses pentransformasian informasi yang merupakan konsep dari kebijakan mutlak dilakukan kepada personil yang tepat dengan informasi yang tepat pula. Tentu saja, komunikasi-komunikasi haruslah

akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Jika kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan juga petunjuk-petunjuk itu harus jelas. Jika konsepnya atau petunjuknya tidak jelas, maka tentu para pelaksana (*implementor*) juga akan mengalami kebingungan apa yang harus mereka lakukan.

Ada tiga indikator yang digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut, yaitu:

- a. *Transmisi*; penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik. Seringkali terjadi dalam proses penyaluran komunikasi, yaitu adanya mispersepsi atau kesalahan pemahaman yang dapat memicu

- pertentangan diantara pelaksana program, sehingga dampaknya kebijakan akan sulit untuk dilaksanakan.
- b. *Kejelasan*; Komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan harus jelas dan tidak membingungkan. Karena apabila tidak jelas akan bisa berdampak pada penyelewengan kebijakan.
- c. *Konsistensi*; Upaya melaksanakan kebijakan dengan penuh konsisten dan jelas akan memunculkan keberlangsungan dari kebijakan yang efektif. Konsistensi tersebut menyangkut tentang perintah-perintah pelaksanaan. Sekalipun dinilai bahwa perintah-perintah tersebut mengandung kejelasan, namun bertentangan, maka perintah tersebut justru akan membingungkan dan akan mempersulit

para pelaksana kebijakan dalam menjalankan tugasnya dengan baik.

## 2. Sumber Daya

Sumber daya merupakan salah satu bagian penting dalam pelaksanaan kebijakan. Edward III (dikutip oleh Widodo, 2012, dalam Nusi: 2014) mengemukakan bahwa faktor sumber daya juga mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Lebih lanjut Edward menegaskan bahwa bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturanaturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan dengan variabel

sumber daya, maka sumber daya yang dimaksud meliputi:

- a. *Staf*, Sumber daya yang penting dalam implementasi kebijakan yaitu staf, diantara beberapa penyebab terjadinya kegagalan dalam implementasi kebijakan salah satunya adalah karena staf yang tidak mencukupi, memadai dan bahkan tidak berkompeten dibidangnya. Olehnya staf yang mampu secara kompetensi dan tercukupi secara kuantitas, sangat dibutuhkan untuk mencapai tujuan dari kebijakan.
- b. *Informasi*, Informasi merupakan sumber penting yang kedua dalam implementasi kebijakan. Informasi mempunyai dua bentuk. *Pertama*, informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. *Kedua*, data tentang ketaatan personil-personil

lain terhadap peraturan-peraturan pemerintah.

- c. *Wewenang*, Kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Wewenang juga dapat membuat legitimasi para implementor dimata publik terjaga, sehingga para implementor dapat melaksanakan kebijakan secara baik.
- d. *Fasilitas*, fasilitas fisik diperlukan dalam implementasi kebijakan. Keberadaan staf yang berkompeten, mengerti apa yang harus dilaksanakan dan memiliki wewenang yang sah dan formal, serta diakui publik sebagai pelaksana kebijakan, tidak akan efektif jika tidak diberikan fasilitas pendukung

### 3. Disposisi

Disposisi atau sikap pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan. Edward III (dikutip oleh Widodo, 2012, dalam Nusi:2014) menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh mana para pelaku kebijakan mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh kemauan para pelaku kebijakan tadi memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan.

Disposisi ini merupakan kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh, sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat

diwujudkan. indikator diaposisi menurut Edward III, yaitu:

- a. *Pengangkatan Birokrat*, pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah mereka yang memiliki dedikasi terhadap kebijakan yang akan dilaksanakan, terutama untuk kepentingan warga masyarakat.
- b. *Insentif*, salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanupulasi insentif-insentif. Hal ini dimaksudkan untuk dapat merubah personil dan birokrasi pemerintahan agar proses implementasi dapat berjalan dengan lancar. Manupulasi insentif dimaksudkan adalah upaya yang dilakukan oleh pembentuk kebijakan tingkat tinggi untuk dapat memengaruhi tindakan-tindakan para

pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan-keuntungan atau biaya-biaya tertentu.

#### 4. Struktur birokrasi,

Implementasi kebijakan dapat gagal dilaksanakan karena terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan, dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. Untuk mengangkat kinerja struktur birokrasi yaitu dengan jalan melakukan *Standar Operating Procedures* (SOP) dan melaksanakan *fragmentation* (fragmentasi), fragmentasi dimaksudkan sebagai upaya penyebaran tanggung jawab

dibidang kebijakan antra beberapa unit organisasi.

Menurut Mazmanian dan Sabatien, 1983 (dalam Amir Usman: 2004) keberhasilan implementasi rencana dipengaruhi oleh otonomi untuk melaksanakan pekerjaan tersebut dan kompleksitas dari rencana itu sendiri. Efektivitas suatu implemenasi ditentukan oleh enam kondisi, yaitu:

- a. Adanya perundang-undangan atau instruksi pemerintah yang memberikan tanggung jawab suatu kebijaksanaan yang jelas dan konsisten atau menentukan pedoman bagi penyelesaian berbagai konflik yang akan tercapai
- b. Dengan undang-undang tersebut dimungkinkan berdayagunaan suatu teori yang tepat dapat menemukenali faktor-faktor utama dalam kaitan sebab

akibat yang mempengaruhi tujuan kebijakan yang hendak dicapai dan juga diberikan wewenang serta kendali yang strategis bagi pelaksana atas kelompok sasaran untuk mencapai hasil yang diharapkan

- c. Perundang-undangan tersebut dapat membentuk proses implementasi sehingga dapat memaksimalkan kemungkinan keberhasilan keterlibatan pihak pelaksana dan kelompok sasaran
- d. Pimpinan badan/instansi pelaksana memiliki kompositas kacakapan manajerial dan politis, rasa pengabdian dan tanggung jawab pada upaya pencapaian sasaran yang digariskan sesuai dengan peraturan yang berlaku
- e. Program tersebut mendapatkan dukungan tokoh utama dan pihak legislatif atau eksekutif sedang lembaga yuridis bersifat netral

- f. Tingkat prioritas sasaran yang hendak dicapai tidak berubah meskipun muncul kebijakan publik yang saling bertentangan atau dengan terjadinya perubahan kondisi sosial ekonomi yang mengurangi kekuatan teori keterkaitan sebab akibat yang mendukung peraturan kekuatan dukung politis

Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Amir: 2004) proses implementasi sangat terkait dengan prestasi dari pihak-pihak yang terlibat. Prestasi kerja dan proses implementasi tersebut dipengaruhi oleh variabel-variabel sebagai berikut: (1) ukuran dan tujuan kebijakan; (2) sumber-sumber kebijakan; (3) ciri-ciri atau sifat badan pelaksana; (4) komunikasi antar instansi terkait dengan kegiatan pelaksana; (5) sikap para pelaksana; dan (6) lingkungan sosial, ekonomi dan politik.

Salah satu kebijakan pemerintah dibidang pertanahan adalah pemanfaatan ruang. Pengendalian pemanfaatan ruang berhubungan dengan tata guna lahan. Tata guna lahan adalah pola penggunaan tanah yang meliputi persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah serta pemeliharannya. Tata guna lahan merupakan suatu upaya penetapan peruntukan pemanfaatan ruang menurut kelayakannya, dimana kelayakan mengandung dua makna yaitu mampu dan sesuai dengan kepentingan, dan kemampuan menciptakan daya dukung yang optimal dan lestari terhadap kegiatan produktif yang dijalankan pada lahan tersebut.

Efektivitas pengendalian pemanfaatan ruang ditentukan oleh rencana tata ruang yang mengakomodasikan kepentingan pasar, mempertimbangkan aturan, dan kepentingan teknis yang berlaku ditetapkan secara konsisten atau kemampuan politik dan dukungan masyarakat, dan mempertimbangkan

kepentingan umum. Memiliki kejelasan tujuan atau kepentingan, manfaat, pengukuran derajat keberhasilan atau target pencapaian, kejelasan wewenang lembaga pelaksana. Kemampuan instansi pelaksana, kemampuan mengimpementasikan sesuatu rencana melalui pelayanan dari segi waktu, kemampuan kuantitas dan kualitas aparat, kemampuan mengsosialisasi, biaya dan komunikasi peraturan kepada masyarakat, kemampuan finansial untuk mendanai program, kemampuan didalam pengawasan dan pengendalian serta kemampuan dalam penegakan hukum (Usman: 2004).

Menurut Mendiknas (dalam Fanani: 2014), yang disebut kompetensi adalah perangkat tindakan cerdas penuh tanggung jawab yang dimiliki oleh seseorang sebagai syarat untuk dianggap mampu oleh masyarakat dalam melaksanakan tugas-tugas dibidang pekerjaan tertentu.

1. Kompetensi teknis, pengetahuan dan keahlian: untuk mencapai hasil yang telah disepakati, kemampuan untuk memikirkan persoalan dan mencari alternatif baru
2. Kompetensi konseptual: kemampuan gambar besar, untuk menguji berbagai pengandaian dan mengubah perspektif
3. Kompetensi untuk hidup dalam ketergantungan kemampuan: guna berinteraksi secara efektif dengan orang lain, termasuk kemampuan mendengar, berkomunikasi, mendapatkan alternatif lain, kemampuan untuk melihat dan beroperasi secara efektif dalam berorganisasi atau sistem yang utuh.

Kompetensi sumber daya manusia:

1. Motif (*motive*) yaitu kebutuhan dasar seseorang yang mengarahkan cara berfikir dan bersikap

2. Sifat-sifat dasar (*trait*) yang menentukan cara seseorang bertindak atau bertingkah laku
3. Citra pribadi (*self image*) yaitu pandangan seseorang terhadap identitas dan kepribadian sendiri
4. Peran kemasyarakatan (*social Role*) yaitu bagaimana seseorang melihat dirinya dalam interaksinya dengan orang lain
5. Pengetahuan (*knowledge*) yang dapat dimanfaatkan dalam tugas atau pekerjaan tertentu
6. Ketrampilan (*skill*) kemampuan teknis untuk melakukan sesuatu dengan baik

Realitas manajemen aparatur pemerintah adalah manajemen internal dengan mengacu pada organisasi itu sendiri. Alli Son 1982 (dalam Fanani: 2014) mengajukan tiga bagian kunci yang disebut sebagai komponen internal, yaitu:

1. *Organisasi dan staffing*: dalam organisasi, manajemen menetapkan struktur (unit dan posisi dengan kekuasaan dan tanggung jawab yang diberikan) dan dan prosedur untuk mengkoordinasikan aktifitas dan melakukan tindakan.
2. *Mengarahkan personil dan manajemen personil*: kapasitas organisasi adalah melekat pada anggotanya serta skill dan kemampuan yang mereka miliki, perekrutan sistem manajemen, pemilihan, sosialisasi, hadiah, hukuman dan sebagainya.
3. *Mengontrol kinerja*: berbagai macam manajemen sistem informasi termasuk anggaran operasi dan modal, rekening, laporan, sistem statistik dan penilaian kinerja dan evaluasi produk bisa membantu manajemen untuk membuat keputusan dan mengukur kemajuan usaha dalam mencapai tujuan (Fanani: 2014).

Governance diartikan sebagai mekanisme praktek dan tata cara pemerintah dan warga mengatur sumberdaya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam Konsep governance, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor paling menentukan Implikasinya. Peran pemerintah sebagai pembangun maupun penyedia jasa pelayanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi badan pendorong terciptanya lingkungan yg mampu memfasilitasi pihak lain dikomunitas dan sektor swasta untuk ikut aktif melakukan upaya tersebut (Sumarto; 2009).

Kurt Lewin (1951 dalam Sumarto; 2009) dalam teori perubahan, menyebutkan adanya dua kekuatan perubahan, yaitu kekuatan untuk mendorong perubahan (*dirving forcess*) dan kekuatan untuk menentang perubahan (*restraining forcess*). Contoh *dirving forcess* yaitu, ketakutan kegagalan, ketakutan kurang

sumberdaya. Kurt Lewin menyebutkan ada 3 (tiga) langkah dalam proses perubahan yaitu;

- a. Unfreezing adalah proses pencarian kebekuan dari kondisi status
- b. Change adalah proses perubahan itu sendiri
- c. Refreezing adalah proses konsolidasi kondisi baru

Kondisi di lingkungan pemerintah daerah dituntut menerapkan desentralisasi, namun birokrasi tidak dianggap kompeten sehingga diragukan kapasitasnya. Bahkan ada yang memanfaatkan birokrasi sebagai wadah bisnis diantaranya (Sumarto; 2009);

- a. Menyederhanakan fungsi perizinan
- b. Menawarkan banyak insentif bagi birokrasi dengan dalih kinerja
- c. Privatisasi pelayanan publik

Faktor Perubahan Governance faktor utama perubahan dalam proses governance ditentukan oleh proses governance itu sendiri. Pemerintah bisa jadi penghambat dan juga bisa

jadi pendukung. Wilson & Rosenfeld (1990 dalam Sumarto; 2009), ada 4 alasan, yaitu; (1) Kepentingan pribadi; (2) Rendahnya tingkat kepercayaan dibarengi dengan salah pengertian; (3) Perbedaan pandangan atau penilaian terhadap keuntungan dan perubahan; (4) Rendahnya toleransi terhadap perubahan (Sumarto; 2009).

Sehingga diperlukan inovasi dalam governance. Inovasi dalam partisipasi dan governance adalah upaya untuk memperkenalkan sesuatu yang baru, ide baru, metode baru, maupun pendekatan baru serta upaya untuk mencari solusi kreatif dalam rangka meningkatkan partisipasi dan memperbaiki kinerja governance. Partisipasi warga terhadap governance adalah proses ketika warga sebagai individu maupun kelompok sosial dan organisasi, mengambil peran serta ikut mempengaruhi perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan kebijakan-kebijakan yang

langsung mempengaruhi kehidupan mereka (Sumarto; 2009).

Good Governance adalah mekanisme, praktek dan tata cara pemerintah dan warga mengatur sumberdaya dan memecahkan masalah-masalah publik. Kualitas governance dinilai dari kualitas interaksi yg terjadi antara komponen governance, yaitu pemerintah, civil society, dan sektor swasta. Governance yang baik memiliki unsur-unsur sebagai berikut (Sumarto; 2009).

- a. Akuntabilitas
- b. Partisipasi
- c. Predictability, dan
- d. Transparansi

Pandangan pesimis selalu ada dari unsur mana saja terhadap governance, seperti tidak ada dukungan dari jajaran birokrasi dibawahnya, dan struktur pelaksanaan tugas dan aturan hirarkis masih kaku. Sehingga bisa dilihat kemampuan politik seorang pemimpin

bisa mendukung governance, namun tidak bagi sistem kerja birokrasi keseluruhan dengan hanya mengendalikan kemampuan politik perorangan tersebut (Sumarto; 2009).

Salah satu fakta saat ini adalah *reinventing governance* yaitu menuju pemerintah yang demokratis dan partisipatif. Upaya pemerintah dalam menuju *reinventing governance* adalah sebagai berikut (Sumarto; 2009);

- a. Perampingan organisasi
- b. Memberikan insentif terhadap prestasi
- c. Memberantas KKN
- d. Meningkatkan kualitas pelayanan publik
- e. Mendorong partisipasi

#### II.2.5.2 Implementasi Pengendalian Pemanfaatan Ruang

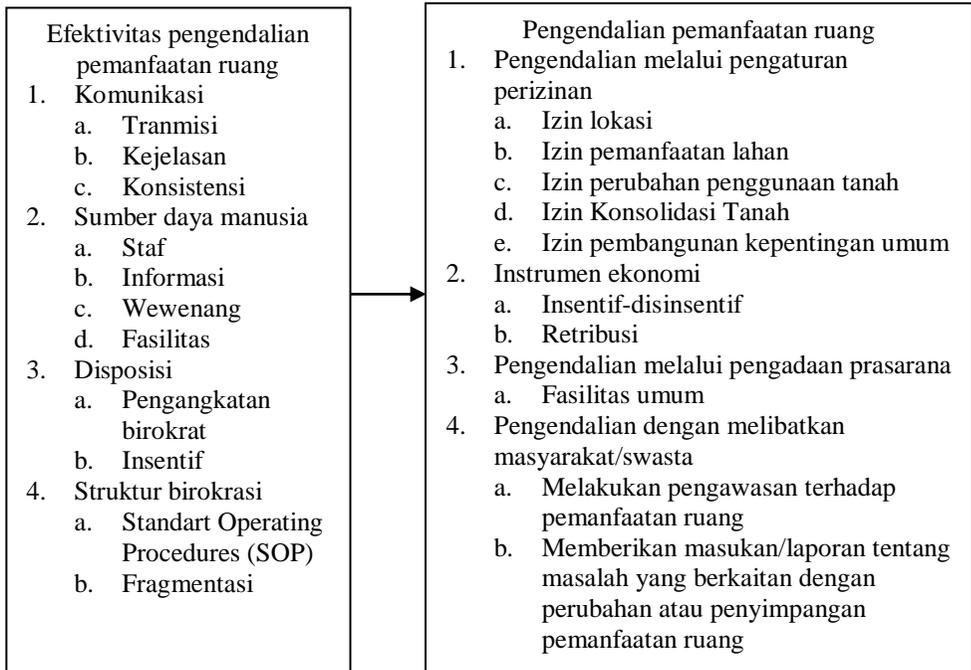
Implementasi menurut Andekson (dalam Agustina: 2011) mengatakan bahwa implementasi adalah upaya mewujudkan pilihan dan keputusan untuk mejadi kenyataan. Warwick (1974), dalam mencapai kesuksesan

implementasi suatu rencana dipengaruhi oleh faktor-faktor, yaitu:

- a. Kelompok pendorong yang terdiri dari komitmen para pemimpin politik, kemampuan organisasi, komitmen dari pada implementor dan dukungan dari kelompok kepentingan
- b. Kelompok penghambat keberhasilan yang terdiri dari jumlah aktor yang terlibat, loyalitas ganda terhadap program lain, kerumitan program atau rencana itu sendiri, jenjang pengambilan keputusan waktu dan pergantian pemimpin.

Implementasi pengendalian pemanfaatan ruang adalah upaya mewujudkan rencana tata ruang yang telah ditetapkan untuk menjadi kenyataan dengan dukungan perangkat peraturan yang jelas dan kemampuan aparatur pelaksana serta komitmen pemerintah dalam melaksanakannya.

### II.3 Kerangka Pemikiran



### II.4 Definisi Konseptual

Definisi konsep digunakan untuk menggambarkan secara abstrak kejadian, keadaan, kelompok atau individu yang menjadi pusat penelitian ilmu sosial. Melalui konsep, penelitian diharapkan akan dapat menyederhanakan pemikiran dengan menggunakan satu istilah untuk beberapa kejadian yang berkaitan satu dengan lainnya.

Konsep pembahasan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Efektivitas Pengendalian Pemanfaatan Ruang adalah pengukuran dalam arti tercapainya suatu tujuan pengendalian pemanfaatan ruang yang telah ditentukan sebelumnya dan upaya mewujudkan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Untuk melakukan pengukuran dapat dilihat beberapa aspek yaitu, komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.
2. Pengendalian pemanfaatan ruang adalah sebuah proses kegiatan yang mengikuti, mengamati, dan mendudukkan pelaksanaan pembangunan di lapangan. Aspek untuk melakukan pengendalian ini ada beberapa pengendalian yaitu, pengendalian melalui pengaturan oleh pemerintah, instrumen ekonomi, pengendalian melalui pengadaan prasarana dan pengendalian melibatkan masyarakat.

## **II.5 Definisi Operasional**

Definisi operasional dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Efektivitas Pengendalian Pemanfaatan Ruang

- a. Komunikasi, proses pentransformasian informasi yang merupakan konsep dari kebijakan mutlak dilakukan kepada personil yang tepat dengan informasi yang tepat pula. Komunikasi dapat diukur dengan pelaksanaan tranmisi, kejelasan dan konsistensi.
  - b. Sumber daya manusia, orang-orang yang melaksanakan pekerjaan atau tugas sesuai dengan jumlah maupun mutu yang diperlukan, seperti staf, informasi, wewenang dan fasilitas.
  - c. Disposisi atau sikap para pelaksana, bagaimana sikap dan perilaku pelaksana kebijakan dalam memainkan peranannya untuk mencapai keberhasilan dapat diukur dengan pengangkatan birokrat dan insentif.
  - d. Struktur birokrasi, yaitu struktur yang mampu mewedahi proses kerja organisasi bersangkutan dan pengaruh lingkungan dapat diukur dengan *Standart Operating Procedures* (SOP) dan Fragmentasi
2. Pengendalian pemanfaatan ruang
    - a. Pengendalian melalui pengaturan oleh pemerintah bisa dilihat dari peraturan perizinan, meliputi izin lokasi, izin pemanfaatan lahan, izin perubahan penggunaan tanah/izin

peringatan, izin konsolidasi tanah dan izin penetapan pembangunan untuk kepentingan umum.

- b. Instrumrn ekonomi, seperti pemberian insentif dan disinsentif, penerapan pajak atau retribusi bagi kegiatan pembangunan.
- c. Pengendalian yang dilakukan melalui pengadaan prasarana yaitu melakukan pengadaan fasilitas umum
- d. Pengendalian yang dilakukan dengan melibatkan masyarakat yaitu dengan melakukan pengawasan terhadap pemanfaatan ruang, memberikan masukan/laporan tentang masalah yang berkaitan dengan perubahan atau penyimpangan pemanfaatan ruang dan bantuan pemikiran atau pertimbangan berkenaan dengan penertiban pemanfaatan ruang.