

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan dimaknai sebagai kumpulan konsep dan asas yang menjadi landasan utama dalam merancang dan melaksanakan suatu kegiatan, kepemimpinan, atau tindakan, khususnya dalam konteks pemerintahan dan organisasi (Wahab, 2021). Kebijakan juga mencakup pernyataan mengenai cita-cita, tujuan, prinsip, serta pedoman yang digunakan sebagai acuan manajerial dalam upaya mencapai sasaran tertentu. Konsep kebijakan yang dikemukakan oleh Anderson sebagaimana dijelaskan oleh Winarno (2020), dinilai lebih relevan karena menitikberatkan pada tindakan nyata yang dilakukan oleh pemerintah, bukan sekadar pada rencana atau niat kebijakan. Anderson juga secara tegas membedakan antara kebijakan (*policy*) dan keputusan (*decision*), di mana keputusan merupakan proses memilih di antara berbagai alternatif, sedangkan kebijakan sendiri mencerminkan pola tindakan yang berkelanjutan dan dalam menangani isu public. Dari defisini tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan tindakan atau kegiatan yang secara sadar dilakukan atau tidak dilakukan oleh individu, kelompok, atau pemerintah, yang di dalamnya terkandung unsur pilihan di antara berbagai alternatif untuk mencapai tujuan tertentu. Kebijakan mencerminkan proses pengambilan keputusan strategis yang memiliki dampak luas terhadap masyarakat dan tata kelola pemerintahan.

Easton (1965) mendefinisikan kebijakan publik sebagai proses alokasi nilai-nilai secara otoritatif kepada seluruh anggota masyarakat. Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan pemerintah yang bersifat mengikat dan memiliki legitimasi untuk menentukan arah kehidupan sosial (Iriawan, 2024). Sementara itu, Lasswell dan Abraham (1995) memandang kebijakan publik sebagai suatu program yang dirancang untuk mencapai tujuan tertentu, mengimplementasikan nilai-nilai, dan menerapkan praktik-praktik yang terarah. Pandangan ini menunjukkan bahwa kebijakan publik tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga operasional, karena mencakup perencanaan dan pelaksanaan strategi untuk mewujudkan sasaran yang telah ditetapkan.

Kebijakan publik merupakan konsep yang bersifat multidimensional dan mencerminkan beragam perspektif dari para ahli. Secara esensial, kebijakan publik mengacu pada rangkaian keputusan atau tindakan yang disusun oleh pemerintah atau kelompok tertentu guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam kehidupan Masyarakat. Selain itu, kebijakan publik juga mencerminkan respons pemerintah dan aktor-aktor pemerintahan terhadap berbagai persoalan yang timbul dalam konteks sosial, ekonomi, maupun politik (Iriawan, 2024). Kebijakan publik juga merupakan instrumen pemerintah dalam mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat melalui regulasi, program, dan tindakan yang bersifat mengikat (Muadi *at al.*, 2021).

Dalam konteks ini, kebijakan publik menjadi alat penting untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan publik. Miriam Budiardjo menjelaskan bahwa kebijakan

merupakan rangkaian keputusan yang dibuat oleh individu atau kelompok politik sebagai upaya untuk menentukan tujuan yang ingin dicapai serta menetapkan langkah-langkah strategis untuk mencapainya. Definisi ini menekankan bahwa kebijakan adalah proses yang melibatkan pilihan-pilihan rasional dalam merespons kebutuhan atau persoalan publik (Budiardjo, 2022).

2.2 Implementasi Kebijakan Publik

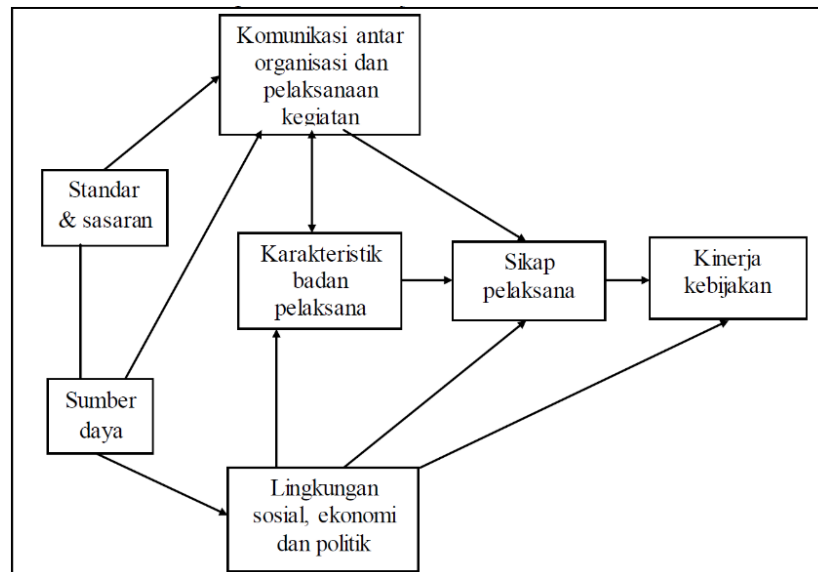
Istilah implementasi pertama kali diperkenalkan oleh Lasswell (1956) yang juga dikenal sebagai pelopor studi kebijakan publik. Dalam pandangannya terkait pemahaman terhadap kebijakan publik harus dilakukan melalui pendekatan siklus kebijakan yang mencakup beberapa tahapan, yaitu: penetapan agenda, perumusan kebijakan, pemberian legitimasi, pelaksanaan, evaluasi, reformulasi, dan penghentian kebijakan (Karuniawan, 2017). Menurut Ramdhani (2020), kebijakan publik merupakan rangkaian tindakan yang dirancang secara sadar dan terkoordinasi oleh pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu, dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan di bidang terkait. Karena itu, penyebaran, pelaksanaan, dan pengawasan kebijakan menjadi hal penting agar keberhasilannya terjamin. Sementara itu, Sahri (2021) mengutip pandangan Thomas R. Dye yang menekankan bahwa kebijakan publik tidak hanya mencakup tindakan pemerintah, tetapi juga keputusan untuk tidak bertindak.

Haerul *et al.*, (2020) dalam penelitiannya menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah proses menjalankan aturan yang telah ditetapkan sehingga menghasilkan dampak nyata bagi masyarakat serta membantu menyelesaikan masalah yang menjadi sasaran program. Sejalan dengan itu, Aufa *et al.*, (2024)

menyoroti dinamika yang terjadi setelah suatu kebijakan dinyatakan efektif, termasuk aktivitas pasca-pengesahan yang berfokus pada pengaturan serta penekanan dampak aktual di masyarakat. Lingkungan tempat kebijakan dijalankan juga memengaruhi tingkat keberhasilannya. Stevanie *et al.*, (2021) menekankan bahwa karakteristik lembaga atau rezim yang berkuasa berhubungan erat dengan implementasi kebijakan, khususnya kebijakan lingkungan. Variabel konteks ini mencakup kondisi pihak-pihak terkait serta masyarakat sebagai penerima program, di mana karakteristik pemangku kepentingan yang berwenang akan menentukan bagaimana tugas pokok dan fungsi mereka dijalankan dalam pelaksanaan kebijakan.

2.3 Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn

Teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn (1975) merupakan salah satu model implementasi kebijakan paling awal dan komprehensif. Teori implementasi kebijakan ini menjadi teori utama dalam penelitian ini. Model ini dikenal sebagai *a model of the policy implementation process*, yang menekankan bahwa implementasi merupakan proses yang menghubungkan antara keputusan kebijakan (*policy decision*) dengan hasil kebijakan (*policy performance*).

Gambar 2.1**Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn**

Sumber: Kadji, 2015 (Model Impelentasi menurut Meter dan Horn)

Model implementasi Van Meter dan Van Horn menekankan adanya enam variabel utama yang memengaruhi keterkaitan antara kebijakan publik dan kinerja implementasinya. Sutmasa (2021), menjelaskan keenam variabel penting tersebut sebagai berikut:

1. Standar dan sasaran kebijakan, merupakan tujuan utama yang ingin dicapai oleh suatu program, baik bersifat konkret maupun abstrak, dengan jangka waktu pendek, menengah, atau panjang. Kejelasan standar dan sasaran harus ditentukan secara spesifik agar pada akhir program dapat diukur keberhasilan atau kegagalannya.
2. Sumber daya, menggambarkan dukungan finansial dan tenaga manusia yang diperlukan untuk menjalankan kebijakan. Tantangan utamanya adalah menentukan besaran sumber daya yang efektif agar implementasi

dapat menghasilkan kinerja yang optimal. Evaluasi kebijakan seharusnya menekankan pada efisiensi penggunaan sumber daya.

3. Komunikasi antar badan pelaksana, berkaitan dengan mekanisme koordinasi dan prosedur yang ditetapkan untuk mencapai tujuan program. Komunikasi ini mencakup frekuensi rapat, waktu, tempat, serta dukungan antar instansi terkait.
4. Karakteristik badan pelaksana, benunjuk pada kapasitas struktur organisasi, nilai-nilai birokrasi, serta pola hubungan dan komunikasi internal yang memengaruhi pelaksanaan kebijakan.
5. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik, menjelaskan bahwa kondisi eksternal dalam ranah sosial, ekonomi, maupun politik dapat memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan.
6. Sikap pelaksana, Menjadi variabel penting dalam implementasi, mencakup sikap demokratis, antusiasme, serta responsivitas terhadap kelompok sasaran dan lingkungan sekitar.

Model implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn menggambarkan proses yang sangat rumit, karena setiap variabel saling berkaitan dan dapat memengaruhi satu sama lain. Oleh sebab itu, kesalahan bisa muncul dari salah satu variabel yang terlibat (Fauziyah & Arif, 2021). Implementasi kebijakan melalui kacamata Van Meter dan Van Horn dalam penelitian ini diperluas dengan membedah konflik kepentingan antar aktor. Terdapat indikasi bahwa standard operating procedures (SOP) dalam penataan ruang menjadi objek bargaining politik antara Pemerintah Daerah, DPRD, dan kelompok masyarakat berpengaruh. Relasi

ini menciptakan pola elite capture, di mana regulasi tata ruang yang seharusnya bersifat publik justru 'ditawan' untuk melindungi kepentingan ekonomi aktor tertentu. Akibatnya, hubungan antara Pemda dan masyarakat bukan lagi bersifat pelayanan satu arah, melainkan sebuah kontestasi kuasa yang meminggirkan partisipasi masyarakat akar rumput di Bungursari.

2.4 Kekuasaan dan Politik dalam Kebijakan Publik

Dalam kajian ilmu politik, kebijakan publik senantiasa terkait erat dengan konsep kekuasaan (*power*). Kebijakan merupakan hasil dari penggunaan kewenangan oleh aktor politik yang memiliki otoritas dalam sistem pemerintahan (Budiardjo, 2022). Kekuasaan menjadi elemen mendasar yang memungkinkan pemerintah untuk merumuskan, menetapkan, serta mengimplementasikan kebijakan yang bersifat mengikat bagi masyarakat.

2.4.1 Teori Kekuasaan Max Weber

Weber (1978) mendefinisikan kekuasaan sebagai kemampuan seorang aktor atau lembaga untuk memengaruhi tindakan pihak lain agar bertindak sesuai dengan kehendaknya, meskipun menghadapi resistensi. Dalam konteks Kecamatan Bungursari, konsep ini digunakan untuk mengidentifikasi siapa aktor yang memiliki kemampuan dominan dalam memengaruhi pemanfaatan ruang, khususnya dalam kasus pelanggaran zonasi yang tetap berlangsung meskipun telah diatur dalam Peraturan Daerah. Weber membagi tipe otoritas menjadi tiga, namun yang paling relevan dengan penelitian ini adalah otoritas legal-rasional. Otoritas ini bersumber pada sistem aturan formal dan hukum yang ditetapkan secara rasional. Menurut penelitian terbaru dalam jurnal politik Indonesia, otoritas legal-rasional

sering kali mengalami tantangan ketika berhadapan dengan kekuatan informal atau kelompok kepentingan yang memiliki pengaruh besar di tingkat lokal (Hidayat & Muslih, 2021).

Dalam penelitian ini, teori otoritas legal-rasional Weber digunakan untuk membedah sejauh mana Pemerintah Daerah Kota Tasikmalaya memiliki dominasi dalam menegakkan aturan tata ruang di Kecamatan Bungursari. Kekuasaan di sini tidak hanya dilihat sebagai kepatuhan administratif terhadap Perda, tetapi sebagai kemampuan negara untuk mempertahankan otonominya di tengah tarikan kepentingan aktor-aktor non-negara.

Berdasarkan kerangka Weber (1978) tersebut, penelitian ini menduga bahwa selain pemerintah daerah sebagai pemegang otoritas formal, terdapat aktor non-negara seperti elit lokal atau pemilik modal yang memiliki pengaruh signifikan terhadap pemanfaatan ruang. Hal ini terlihat dari masih adanya pelanggaran zonasi, seperti pembangunan di kawasan sempadan sungai dan area terbatas, yang menunjukkan bahwa aturan formal tidak sepenuhnya mampu mengendalikan praktik di lapangan. Dengan demikian, teori kekuasaan digunakan sebagai alat analisis untuk membedah relasi kekuasaan, mengidentifikasi aktor dominan, serta memahami bagaimana kepentingan tertentu dapat memengaruhi implementasi kebijakan tata ruang di Kecamatan Bungursari.

2.4.2 Dinamika Kekuasaan Lokal dan *Elite Capture*

Dinamika kekuasaan lokal di Kecamatan Bungursari mencerminkan adanya arena kontestasi antara kepentingan publik dan kepentingan kelompok elit. Fenomena *Elite Capture* (Pembajakan Elit) menjadi fokus utama dalam melihat

bagaimana aktor-aktor yang memiliki modal ekonomi besar dan koneksi politik mampu mengarahkan kebijakan tata ruang demi keuntungan pribadi (Aspinall & Berenschot, 2019). Hal ini menyebabkan terjadinya ketimpangan relasi kuasa, di mana aturan zonasi yang seharusnya bersifat kaku dapat menjadi fleksibel melalui intervensi elit. Aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan ini meliputi Pemerintah Daerah, khususnya Dinas PUPR sebagai pelaksana teknis, DPRD sebagai lembaga pengawas, pemerintah kecamatan dan kelurahan sebagai pelaksana di tingkat lokal, serta masyarakat dan pihak swasta atau pemilik modal.

Namun demikian, dalam konteks penelitian ini, aktor yang diduga paling dominan adalah aktor non-negara, khususnya pemilik modal atau elit lokal, yang memiliki kepentingan ekonomi terhadap pemanfaatan ruang. Dominasi ini tidak selalu terlihat secara formal, tetapi muncul melalui pengaruh informal seperti kedekatan dengan pengambil kebijakan, akses terhadap perizinan, serta kemampuan untuk melakukan tekanan terhadap aparat pelaksana di lapangan.

Dengan demikian, konsep *elite capture* dalam penelitian ini digunakan sebagai alat analisis untuk mengidentifikasi bagaimana aktor-aktor tertentu dapat mendominasi proses implementasi kebijakan tata ruang di Kecamatan Bungursari, serta bagaimana dominasi tersebut berkontribusi terhadap terjadinya penyimpangan antara kebijakan yang direncanakan dengan praktik di lapangan.

2.4.3 Konflik Kepentingan dan *Political Bargaining* dalam Tata Ruang.

Kebijakan tata ruang pada dasarnya merupakan produk politik yang lahir dari proses interaksi dan tarik-menarik kepentingan antar berbagai aktor. Dalam perspektif politik kebijakan, setiap keputusan terkait pemanfaatan ruang tidak

pernah sepenuhnya netral, melainkan merupakan hasil dari proses negosiasi (political bargaining) antara aktor-aktor yang memiliki kepentingan berbeda, baik dari pemerintah, legislatif, maupun aktor non-negara.

Konflik kepentingan muncul ketika terdapat diskrepansi antara tujuan normatif regulasi tata ruang dengan kepentingan pragmatis aktor di lapangan. Konflik kepentingan dalam pengelolaan tata ruang di Bungursari muncul dari pertentangan antara kepentingan regulatif pemerintah dengan kepentingan ekonomi aktor tertentu. Di satu sisi, pemerintah daerah memiliki kepentingan untuk menegakkan aturan tata ruang sesuai dengan Perda, seperti menjaga kawasan lindung, sempadan sungai, dan lahan pertanian.

Namun di sisi lain, terdapat kepentingan ekonomi dari pihak swasta atau pemilik modal yang mendorong pemanfaatan ruang secara lebih fleksibel demi keuntungan, seperti pembangunan di zona yang sebenarnya tidak diperuntukkan. Kondisi ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tata ruang di Bungursari tidak dapat dilepaskan dari dinamika kekuasaan lokal, di mana kebijakan berpotensi dipengaruhi oleh kepentingan tertentu yang lebih dominan dibandingkan kepentingan publik.

2.5 Konsep Pemerintah Daerah

Pengertian pemerintah daerah menurut rahyunir dalam penelitiannya Rauf (2017) adalah organisasi pemerintahan yang berada di tingkat daerah yang bertugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di wilayahnya masing-masing. Pemerintah daerah berfungsi untuk melayani kebutuhan masyarakat dan menjalankan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang untuk mengatur dan

mengurus urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan di daerah tersebut. Sementara itu, Agustino (2019) menyatakan bahwa pemerintah daerah merupakan aktor politik administratif yang memiliki kapasitas dan kewenangan untuk mengelola sumber daya publik di daerahnya. Dalam konteks desentralisasi, pemerintah daerah tidak hanya sebagai pelaksana kebijakan pusat, tetapi juga sebagai pembuat kebijakan yang relevan dengan kebutuhan dan karakteristik wilayahnya. Dengan demikian penulis simpulkan bahwa pemerintah daerah adalah lembaga pemerintahan yang memiliki kewenangan politik, administratif, dan fiskal untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di daerah secara mandiri berdasarkan asas otonomi, dengan tujuan meningkatkan pelayanan publik, pembangunan daerah, dan kesejahteraan masyarakat lokal.

Fungsi pemerintah daerah pada hakikatnya berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan yang dimiliki dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan Masyarakat (Lestari, 2023). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab utama dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, baik yang bersifat wajib maupun pilihan, dengan berpedoman pada prinsip desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Menurut Agustino (2019), fungsi pemerintah daerah mencakup tiga aspek utama, yaitu pelayanan publik, pembangunan, dan pengaturan. Pelayanan publik diwujudkan melalui penyediaan layanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, perizinan, dan infrastruktur. Fungsi pembangunan mencakup perencanaan dan pelaksanaan kebijakan pembangunan daerah yang

bertujuan meningkatkan kesejahteraan sosial dan ekonomi masyarakat. Sementara itu, fungsi pengaturan dilakukan melalui penetapan kebijakan dan regulasi daerah untuk menciptakan tata kelola masyarakat yang tertib dan berkeadilan.

Di sisi lain, Kusuma dan Winarno (2018) menekankan bahwa fungsi pemerintah daerah tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga mencakup dimensi politik dan sosial, seperti menjaga stabilitas daerah, mengakomodasi kepentingan masyarakat, serta memperkuat partisipasi warga dalam proses pengambilan keputusan publik. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki peran strategis dalam menjembatani kepentingan antara pemerintah pusat dan masyarakat lokal. Lebih lanjut, Kurniawan (2020) menambahkan bahwa pemerintah daerah juga memiliki fungsi pemberdayaan, yaitu memperkuat kapasitas masyarakat agar mampu berpartisipasi aktif dalam pembangunan. Pemerintah daerah berperan sebagai fasilitator dan katalisator, bukan sekadar pelaksana kebijakan dari pemerintah pusat. Dengan demikian fungsi pemerintah daerah meliputi fungsi pelayanan publik, fungsi pembangunan, fungsi pengaturan, dan fungsi pemberdayaan masyarakat. Keempat fungsi tersebut saling berkaitan dan menjadi dasar bagi pemerintah daerah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif, partisipatif, dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat

Peranan pemerintah daerah merupakan manifestasi nyata dari fungsi dan tanggung jawabnya dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan serta melaksanakan pembangunan yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan Masyarakat (Agustino, 2019). Secara umum, peran dapat dipahami sebagai seperangkat perilaku dan tanggung jawab yang diharapkan dari individu atau

institusi berdasarkan posisi dan kewenangannya dalam suatu sistem sosial atau organisasi (Riyadi, 2018). Dalam konteks pemerintahan, peran merujuk pada tindakan dan kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah sesuai dengan fungsi dan otoritas yang dimilikinya. Kusuma dan Winarno (2018) menekankan bahwa peranan pemerintah daerah merupakan elemen krusial dalam pelaksanaan otonomi, karena mencerminkan sejauh mana pemerintah daerah mampu mengimplementasikan kebijakan publik, memberikan pelayanan kepada masyarakat, serta mendorong partisipasi aktif dalam pembangunan. Pemerintah daerah tidak hanya bertindak sebagai pelaksana kebijakan dari pemerintah pusat, tetapi juga sebagai aktor utama dalam merumuskan dan mengelola kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan lokal.

Agustino (2019) menguraikan bahwa peranan pemerintah daerah mencakup dua dimensi utama, yakni dimensi administratif dan strategis. Dimensi administratif berkaitan dengan pelaksanaan fungsi pemerintahan sehari-hari seperti pengaturan, pelayanan, dan pengawasan, sedangkan dimensi strategis mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam berinovasi, merancang kebijakan pembangunan, serta mendorong kolaborasi antara sektor publik, swasta, dan masyarakat. Sejalan dengan itu, Kurniawan (2020) mengklasifikasikan peranan pemerintah daerah ke dalam tiga fungsi pokok, yaitu regulatif, fasilitatif, dan pemberdayaan. Peran regulatif diwujudkan melalui penetapan kebijakan dan peraturan daerah sebagai instrumen pengaturan sosial dan ekonomi di tingkat lokal. Peran fasilitatif berfokus pada penciptaan kondisi yang mendukung partisipasi masyarakat dan dunia usaha dalam pembangunan, sementara peran pemberdayaan

bertujuan meningkatkan kapasitas masyarakat agar mampu berperan aktif dalam proses pengambilan keputusan dan pengawasan terhadap kebijakan publik.

Rinaldi (2021) menambahkan bahwa dalam kerangka desentralisasi saat ini, pemerintah daerah juga memiliki peran koordinatif dan evaluatif, yang menuntut kemampuan untuk mengintegrasikan kebijakan antarinstansi serta melakukan evaluasi terhadap efektivitas program dan kebijakan pembangunan yang telah dijalankan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang bersifat wajib maupun pilihan, dengan berlandaskan pada prinsip otonomi seluas-luasnya. Kewenangan tersebut memungkinkan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat sesuai dengan kondisi, potensi, dan karakteristik wilayahnya masing-masing.

2.6 Konsep Tata Ruang

Tata ruang merupakan perwujudan dari struktur dan pola ruang yang dirancang secara berjenjang pada tingkat nasional, regional, hingga lokal. Konsep ini memiliki keterkaitan erat dengan proses perencanaan, khususnya dalam memahami dan mengatur struktur ruang perkotaan (Febriansyah, 2022). Menurut Wahid (2016), tata ruang dapat dipandang sebagai ekspresi geografis yang mencerminkan kebijakan masyarakat dalam bidang ekonomi, sosial, dan kebudayaan. Di Indonesia, perencanaan tata ruang mengalami perkembangan secara bertahap seiring dengan dinamika pembangunan. Salah satu gagasan utama yang melandasi perencanaan tersebut adalah keyakinan bahwa pembangunan

infrastruktur mampu mendorong percepatan pengembangan wilayah. Memasuki era 1990-an, arah kebijakan pengembangan wilayah mulai difokuskan pada upaya mengurangi kesenjangan antarwilayah, sebagai bagian dari strategi pemerataan pembangunan nasional. Oleh karena itu, tata ruang dapat dimaknai sebagai suatu proses pengaturan dan pemanfaatan ruang yang dirancang secara sistematis guna menciptakan keseimbangan antara kebutuhan pembangunan dan upaya pelestarian lingkungan.

Rencana tata ruang merupakan produk dari proses perencanaan tata ruang yang diformulasikan dalam bentuk dokumen berisi kebijakan, strategi, dan arahan pemanfaatan ruang di suatu wilayah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, rencana tata ruang mencakup pengaturan struktur ruang dan pola ruang yang berfungsi sebagai acuan dalam pelaksanaan pemanfaatan serta pengendalian ruang. Tujuan utama dari rencana ini adalah untuk menciptakan keseimbangan antara aktivitas pembangunan dan pelestarian lingkungan hidup, sekaligus mengarahkan penggunaan ruang agar berlangsung secara efisien, produktif, dan berkelanjutan. Menurut Sujarto (2017), rencana tata ruang berfungsi sebagai instrumen penting dalam mengendalikan perubahan penggunaan lahan, sekaligus memastikan adanya integrasi antara aktivitas sosial, ekonomi, dan lingkungan di suatu wilayah. Senada dengan itu, Yunus Wahid (2016) menekankan bahwa rencana tata ruang berperan sebagai pedoman dalam pengelolaan ruang, agar setiap kegiatan pembangunan dapat saling mendukung dan tidak saling bertentangan, sesuai dengan fungsi ruang dan daya dukung lingkungan.

Di Indonesia, perencanaan tata ruang dilaksanakan secara berjenjang pada tiga tingkat, yaitu nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Pada tingkat nasional, Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2017 tentang rencana tata ruang wilayah nasional, yang menjadi acuan bagi penyusunan rencana tata ruang di tingkat daerah. Rencana tata ruang wilayah nasional memuat kebijakan dan strategi pemanfaatan ruang wilayah negara untuk jangka waktu dua dekade, dengan tujuan utama menciptakan ruang nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Dengan demikian, rencana tata ruang dapat dipahami sebagai langkah strategis pemerintah dalam mewujudkan keterpaduan pembangunan antarwilayah dan antarsektor, sekaligus menjamin keberlanjutan lingkungan hidup dan pemerataan pemanfaatan ruang bagi seluruh lapisan masyarakat.

Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui kegiatan pembangunan yang berkelanjutan. Dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pemanfaatan ruang harus memperhatikan keserasian antarwilayah, keseimbangan lingkungan hidup, serta kepentingan sosial, ekonomi, dan budaya Masyarakat. Subekti (2020) menjelaskan bahwa pemanfaatan tata ruang tidak hanya berorientasi pada pembangunan fisik, tetapi juga harus memperhatikan aspek sosial dan ekologis agar tercipta keseimbangan antara kebutuhan manusia dan kelestarian lingkungan. Dalam praktiknya, pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dapat menimbulkan berbagai permasalahan seperti alih fungsi lahan, banjir, kerusakan lingkungan, dan ketimpangan pembangunan

antarwilayah. Maka dari itu pemanfaatan tata ruang merupakan tahapan penting dalam penyelenggaraan penataan ruang yang menuntut keterpaduan antara kebijakan, pelaksanaan, dan pengawasan agar ruang dapat dimanfaatkan secara optimal dan berkelanjutan bagi kesejahteraan masyarakat.

2.7 Penelitian Terdahulu

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

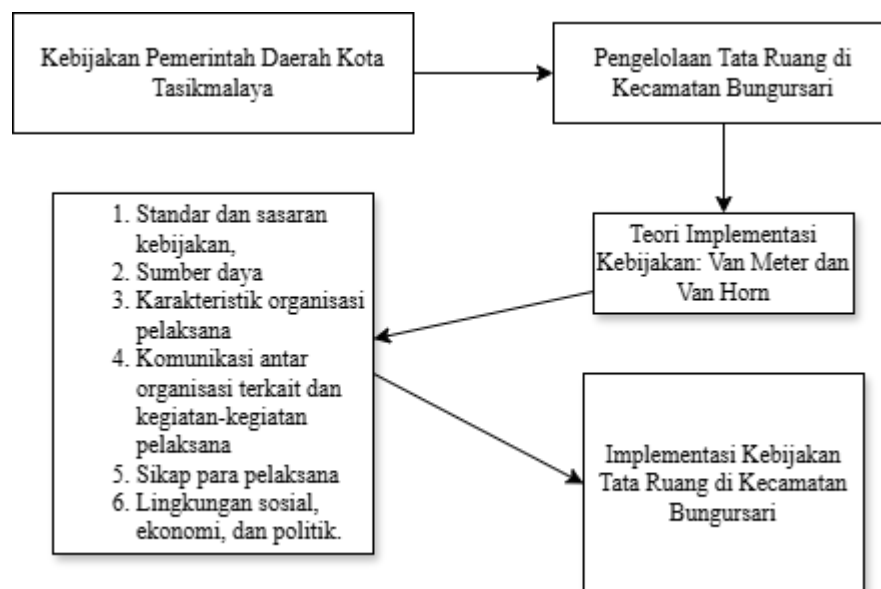
No	Peneliti & Tahun	Fokus Penelitian	Temuan Utama	Keterbatasan /Gap	Relevansi dengan Penelitian ini
1.	Beni Febriansyah <i>at al.</i> , 2022	Implementasi Kebijakan Tata Ruang oleh Dinas PUPR Kabupaten Musi Banyuasin.	Implementasi belum optimal; terkendala anggaran, sarana, dan SDM; namun komunikasi antarorganisasi berjalan baik dan ada dukungan pendanaan kolaboratif.	Penelitian berfokus pada aspek administratif dan kelembagaan, belum mengeksplorasi konteks sosial masyarakat atau dinamika alih fungsi lahan secara mendalam.	Relevan karena menegaskan pentingnya kapasitas kelembagaan dan koordinasi dalam keberhasilan implementasi kebijakan tata ruang, dengan isu yang juga muncul di Kecamatan Bungursari.

No	Peneliti & Tahun	Fokus Penelitian	Temuan Utama	Keterbatasan /Gap	Relevansi dengan Penelitian ini
2.	Rahmawati & Nugroho, 2024	Implementasi kebijakan tata ruang di Kota Yogyakarta dalam menghadapi pertumbuhan penduduk, urban sprawl, dan tekanan pembangunan kota.	Implementasi berjalan namun masih terjadi pelanggaran pemanfaatan ruang, tekanan urbanisasi, dan kurang optimalnya pengawasan.	Fokus pada kota besar; dinamika tata ruang lebih kompleks dibanding kecamatan; tidak membahas alih fungsi lahan pertanian secara spesifik.	Relevan sebagai contoh implementasi tata ruang di kota menengah; memberikan pembandingan terkait pengawasan, urbanisasi, dan pemanfaatan ruang.
3.	Rudy Haryadi <i>at al.</i> , 2023	Implementasi RTRW Purwakarta (alih fungsi lahan Desa Cibodas).	Implementasi belum optimal, komitmen dan koordinasi lemah; diskresi karena tumpang tindih kebijakan; respon masyarakat beragam.	Fokus hanya pada satu desa, belum membahas kondisi sosial-ekonomi	Sangat relevan karena konteks alih fungsi lahan dan permasalahan implementasi tata ruang mirip dengan Kecamatan Bungursari.

2.8 Kerangka Pemikiran

Gambar 2.2

Kerangka Pemikiran



Sumber: Data olahan penulis

Berdasarkan dalam skema kerangka pemikiran di atas menggambarkan alur untuk menjelaskan proses rencana penelitian yang akan dilaksanakan. Melalui kerangka pemikiran ini, peneliti berupaya mendeskripsikan dan menganalisis bagaimana implementasi kebijakan tata ruang dilaksanakan di Kecamatan Bungursari, serta mengidentifikasi faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam proses pelaksanaannya. Dalam tata ruang di Kecamatan Bungursari ini penulis melihat berbagai masalah dalam pengelolaan tata ruang tersebut seperti alih fungsi lahan, Pembangunan di Kawasan sempadan Sungai, terbatasnya akses jalan, isu lingkungan, minimnya pengawasan pemerintah daerah. Permasalahan-permasalahan tersebut menunjukkan perlunya evaluasi terhadap efektivitas

kebijakan tata ruang yang telah diterapkan, agar dapat menghasilkan rekomendasi strategis yang berkelanjutan dan sesuai dengan karakteristik wilayah.

Untuk memahami kondisi tersebut, penulis menganalisis penelitian ini melalui teori implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn, yang menekankan bahwa keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh keselarasan dan keterhubungan antara kebijakan, pelaksana, serta kondisi lingkungan tempat kebijakan dijalankan. Dalam teori ini, implementasi kebijakan dipahami sebagai proses yang dipengaruhi oleh enam variabel utama, yaitu standar dan sasaran kebijakan, kinerja kebijakan, sumber daya, komunikasi antar badan pelaksana, karakteristik badan pelaksana, lingkungan sosial, ekonomi dan politik, sikap pelaksana.