

KEBIJAKAN PENGENDALIAN PEMANFAATAN RUANG DALAM PELAKSANAAN KETENTUAN PENATAAN RUANG DI KOTA BAUBAU PROVINSI SULAWESI TENGGARA

Ahmad Muhajir

Program Pascasarjana Institut Pemerintahan Dalam Negeri Jakarta

email: ahmadmuhajir35@gmail.com

Paper Accepted: 05 Juni 2017
Paper Reviewed: 12-22 Juni 2017
Paper Edited: 03-15 Juli 2017
Paper Approved: 20 Juli 2017

ABSTRACT

Realize the success of sustainable development and spatial order, it is necessary to control policy space utilization. RTRW should be instrumental in managing the city hall in an attempt to control and environmental balance. Crystallization of the product of the policies contained in the various laws and regulations that apply hierarchical and spatial. Establishment of a shopping center belonging to the Lippo Group in 2014 by dismantling the former office of Regent Buton controversy by some elements of society which location should be an office area turned into trading business district is considered contrary to the applicable provisions of the Regulation. This study aimed to describe the use of space-control policy, determine the factors that affect the implementation, as well as the know-policy strategy of spatial planning in the Baubau city.

Keywords: Control space utilization, Policy, RTRW.

PENDAHULUAN

Pembangunan nasional dewasa ini menimbulkan kritikan karena dianggap telah melenceng dari cita-cita awal. Reklamasi fenomena korporasi mempengaruhi kebijakan publik, seperti yang diungkapkan komisioner KPK LM. Syarif (Tempo, 1 April 2016) "Corporation rules the country" banyak terjadi. Perusahaan yang mengatur pemerintah, RAPBD, UU, dan lainnya". Fenomena tersebut sudah sampai terjadi pada tingkat pemerintah daerah yaitu kebijakan publik dibuat bukan berdasarkan kepentingan rakyat banyak tapi hanya untuk mengakomodasi kepentingan orang tertentu atau korporasi tertentu.

Pengaruh Korporasi diperjelas Juwono dalam artikel Majalah Tempo (31 Mei 2016) sebagai berikut : "Majalah terkemuka Inggris, The Economist, menulis Indeks Kapitalis Kroni, indeks yang pertama kali diperkenalkan pada 2014 sebagai alat analisis untuk melihat apakah kehidupan rakyat dari negara atau kota tertentu dengan ekonomi kapitalis mudah dipengaruhi

kapitalisme kroni. Sungguh mencengangkan Indonesia menempati peringkat ke-7 dunia. Indeks ini juga menegaskan bahwa peranan para miliarder kroni di Indonesia cukup besar dalam struktur perekonomian negeri ini. Bahkan pengaruh politik mereka lebih besar, Berdasarkan penelitian dari beberapa ahli politik Indonesia terkemuka di masa sesudah tumbanganya Orde Baru, para pengusaha kroni, yang mereka sebut sebagai oligarki, tetap bertahan dan bahkan meningkatkan pengaruhnya secara langsung ataupun tidak langsung dalam politik. Ini dilakukan untuk melindungi dan bahkan meningkatkan kekayaan mereka."

Fenomena tersebut sungguh mencengangkan menunjukkan bahwa tata kelola pemerintahan masih perlu banyak pembenahan. Salah satunya terkait penataan ruang. Untuk mengantisipasi dinamika tersebut pengendalian pemanfaatan ruang yang lebih baik dan berkeadilan perlu ditingkatkan.

Keberhasilan pembangunan yang berkeadilan terkait dengan pengembangan terhadap kesesuaian dan optimalisasi potensi sumber daya alam, sumber daya buatan (fisik) dan sumber daya manusia beserta aktivitasnya. Untuk mencapai pembangunan berkelanjutan yang bertumpu pada ketiga sumber daya tersebut, penataan ruang dapat digunakan sebagai payung dalam menetapkan kebijakan pembangunan dan pengendalian dalam implementasinya.

Kebijakan pembangunan dengan berbasis penataan ruang akan mewujudkan tercapainya pembangunan berkelanjutan yang memadukan pilar ekonomi, sosial budaya dan daya dukung lingkungan. Untuk itu, perlu dipahami konsep-konsep pengembangan dan penataan ruang, termasuk didalamnya issue dan permasalahan penataan ruang yang ada.

Penataan ruang sebagai proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan suatu kesatuan yang tidak terpisahkan satu dengan yang lain. Untuk menjamin terciptanya tujuan penataan ruang, diperlukan peraturan perundang-undangan yang memberi dasar yang jelas, tegas dan menyeluruh guna menjamin kepastian hukum bagi upaya pemanfaatan ruang.

Pro-kontra pendirian pusat perbelanjaan milik Lippo Group pada tahun 2014 dengan cara membongkar total eks Kantor Bupati Buton sebagai mall yang masuk skema usulan pemekaran sebagai kantor pusat pemerintahan Propinsi Kepulauan Buton. Ditenggarai Lokasi tersebut merupakan kawasan perkantoran beralih fungsi menjadi kawasan bisnis perdagangan dianggap bertentangan dengan ketentuan Peraturan Daerah Kota Baubau No.1 tahun 2012 .

Investasi Lippo Group di Kota Baubau dengan melakukan kontrak BGS (Bangun Guna Serah) selama 30 tahun dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Buton di wilayah otonomi Kota Baubau seharusnya lebih dahulu merevisi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata ruang Wilayah Kota. Akan tetapi sesuai ketentuan, revisi hanya dapat dilakukan setelah 5 tahun sebagaimana Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang Pasal 82 (2). “Peninjauan kembali rencana tata ruang dapat

segera dilakukan tanpa menunggu 5 (lima) tahun hanya apabila terjadi perubahan lingkungan strategis berupa : (a) bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan; (b) perubahan batas teritorial negara yang ditetapkan dengan undang-undang; atau (c) perubahan batas wilayah daerah yang ditetapkan dengan undang-undang”.

Penyimpangan pemanfaatan ruang menyebabkan kerusakan lingkungan ketidakteraturan bangunan serta berkurangnya kenyamanan lingkungan. Seperti yang terjadi di Kota Baubau dampaknya telah dialami oleh petani di sekitar kawasan Bungi akibat eksploitasi penambangan nikel PT BIS. Pada tanggal 17 Maret 2016 250 Ha Sawah milik petani terendam banjir dan gagal panen. (Tempo 19/3/2016) peristiwa ini baru terjadi setelah kegiatan tambang PT Bumi inti sorawolio (BIS).

Suatu produk kebijakan sudah seharusnya memuat reward and punishment yang jelas serta butuh komitmen dan konsistensi dari pemerintah untuk menjalankannya. Sebagaimana dikatakan Budiharjo (2014:7) : Kelemahan Utama UU penataan ruang yang lama adalah tidak adanya pasal mengenai sanksi. Ibarat anjing menggonggong yang tidak pernah menggigit. Atau lebih ringkasnya seperti macan kertas. Kelemahan lain adalah tidak termuatnya ketentuan tentang posisi tawar (bargaining position) dari rakyat atau warga. Seolah yang serba menentukan adalah pemerintah pusat maupun daerah. Akibatnya selama ini kita rasakan bersama torehan luka kota-kota di segenap pelosok tanah air yang kian mengerikan. Pelesetan yang lazim terdengar di telinga, penataan ‘ruang’ di Indonesia tak banyak bedanya dengan penataan ‘uang’.

Dalam undang-undang penataan ruang sudah secara jelas dan tegas mencantumkan pasal sanksi tetapi tidak dilaksanakan dengan berbagai pertimbangan. Ketersediaan ruang kota terbatas sementara dinamika kebutuhan ruang sangat tinggi dianggap sebagai penyebab penataan ruang di Kota Baubau belum berjalan sebagaimana yang diharapkan. Banyaknya hambatan serta penyimpangan baik dari masyarakat maupun pemerintah sendiri sehingga indikator capaian pemanfaatan ruang dan kawasan yang memiliki dokumen perencanaan belum optimal sebagaimana tercermin dalam indikator kinerja urusan penataan ruang pada tabel sebagai berikut

Tabel
Indikator Kinerja Urusan Penataan Ruang

Indikator	Capaian 2015
Rasio Pemanfaatan Ruang sesuai RTRW	75%
Rasio wilayah/ Kawasan yang memiliki Dokumen Perencanaan	40%

Sumber: Dinas Tata Kota dan Bangunan, Bappeda Kota Baubau (2015), Diolah

Data dari Dinas Tata Kota dan Bangunan menunjukkan bahwa tahun 2015 kesesuaian antara dokumen perencanaan dan implementasi sebesar 75% artinya masih terdapat penyimpangan sebesar 25%, sedangkan kawasan yang sudah memiliki dokumen perencanaan baru mencapai 40%.

Cukup banyak perencanaan kota yang disusun tanpa visi yang jelas, tidak secara tajam mengungkap potensi unggulan maupun masalah pokok yang dihadapi yang dihadapi masing-masing kota. Selanjutnya Budihardjo (2014:2) : “tanpa visi misi yang jelas akibatnya pembangunan kota lantas bersifat sporadis ibarat loncatan katak, siapa yang sudah siap dengan dana, langsung saja membangun tanpa mesti menunggu atau mengacu pada rencana umum tata ruang, rencana detail atau rencana teknis yang telah dibuat oleh aparat pemerintah kota”. Kebijakan penataan ruang hanya dapat berjalan apabila adanya keteladanan dan konsistensi dari lembaga-lembaga pemerintahan, karena, akan sulit mengharapkan partisipasi masyarakat tanpa adanya contoh nyata dari penyelenggara pemerintah. Terkait dengan keberhasilan kebijakan tersebut Sadu Wasistiono (2013:162) mengatakan bahwa: “...titik tekannya pada bekerja secara langsung, dan memberi contoh konkret – bukan hanya membuat kebijakan dan berbicara. Karena dengan kebijakan yang konsisten dan contoh nyata, masyarakat luas akan mendukung kebijakan yang dibuat oleh pemerintah”.

PERMASALAHAN PENELITIAN

1. Bagaimanakah kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang di Kota Baubau Provinsi Sulawesi Tenggara ?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi Implementasi kebijakan Pemerintah Daerah dalam pengendalian pemanfaatan ruang di Kota Baubau Provinsi Sulawesi Tenggara?

3. Strategi apakah yang tepat dalam penataan ruang di Kota Baubau Provinsi Sulawesi Tenggara?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif dengan metode kualitatif dimana teknik pengumpulan melalui wawancara dengan informan, observasi dan dokumentasi. menentukan sampel menggunakan teknik Purposive sampling dan Snowball sampling.

Sementara itu, teknis analisis data dalam penelitian ini menggunakan model analisis yaitu (1) Reduksi data merangkum dan memilih hal-hal pokok memfokus pada hal-hal yang penting dicari tema dan polanya; (2) Display data pengorganisasian data sehingga terorganisir dan tersusun dalam pola hubungan agar semakin mudah dipahami; (3) Penarikan kesimpulan dan verifikasi merupakan tahapan terakhir dalam analisis dimana data disajikan dan dianalisis akan ditarik kesimpulan. untuk mengetahui proses/ langkah-langkah efektif dalam strategi kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang, maka Penulis menggunakan analisis SWOT sebagai teknik perumusan strategi.

Secara kualitatif alat analisis yang digunakan dalam penelitian kualitatif adalah analisis SWOT, yaitu analisis yang mengidentifikasi berbagai faktor untuk merumuskan strategi. Analisis ini didasarkan pada logika yang dapat memaksimalkan kekuatan (strengths), dan peluang (opportunities), namun secara bersamaan dapat meminimalkan kelemahan (weaknesses) dan tantangan (threats). Analisis SWOT membandingkan antara faktor eksternal peluang (opportunities) dan ancaman (threats) dengan faktor internal kekuatan (strengths), dan kelemahan (weaknesses).

KAJIAN PUSTAKA

Kebijakan Publik

“Kebijakan publik adalah pola tindakan yang ditetapkan oleh pemerintah dan terwujud dalam bentuk peraturan perundang-undangan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara” (Hamdi, 2014 : 37). Sedangkan menurut Djohan (2014:43) “Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, secara konseptual kebijakan publik dapat diartikan sebagai keputusan-keputusan yang bersifat otoritatif yang dikeluarkan oleh pengelola pemerintahan daerah untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan di dalam suatu daerah otonom”.

Suatu kebijakan yang dilakukan pemerintah, dalam prosesnya harus melalui mekanisme yang merupakan hasil dari suatu komunikasi dua arah, antara pemerintah dan lingkungannya, baik itu lingkungan geografis maupun lingkungan sosial termasuk budaya lokal dengan memperhatikan kebiasaan-kebiasaan adat istiadat setempat. Kebijakan publik bukanlah hanya pendapat dari seseorang atau kelompok-kelompok elit, akan tetapi seharusnya mendengarkan opini atau pendapat dari masyarakat, bahkan pendapat masyarakat itu pulalah yang harus dijadikan dasar bagi keluarnya suatu kebijakan.

Seperti dalam pandangan Laswell dan Kaplan (dalam Syafri dan Soetyoko, 2010:10) sebagai suatu program yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan, nilai-nilai dan paraktek-praktek yang telah ditetapkan (... Policy as a projected program of goals, values, and practices). Sedangkan ahli ilmu politik Eulau dan Prewitt dalam Syafri dan Setyoko (2010:10) mengatakan Policy is defined as standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who abite by it (kebijakan dirumuskan sebagai suatu keputusan yang teguh dan disifati oleh adanya perilaku yang konsisten dan pengulangan pada bagian dari keduanya yaitu bagi orang-orang yang membuatnya dan bagi orang yang melaksanakannya).

Kebijakan publik mencakup aspek kehidupan warga negara baik yang bersifat pelayanan, melakukan pengaturan, mendistribusikan harta benda dan kekayaan negara, mencari sumber daya guna menggerakkan aktivitas pemerintahan, menggali sumber daya alam untuk memobilisasi dana untuk negara, memberikan perlindungan kepada masyarakat dan lain sebagainya. Rasyid

(2001:239) mengemukakan cakupan kebijakan publik ini antara lain :

1. Kegiatan yang membuat kebijakan yang bersifat distributive.
2. Kebijakan mengatur kompetisi.
3. Kebijaksanaan yang mengatur perlindungan.
4. Kebijaksanaan yang menyangkut redistribusi kekayaan masyarakat.
5. Kebijakan yang bersifat ekstraktif.
6. Kebijakan strategis.
7. Kebijaksanaan karena krisis.

Tipe atau bentuk kebijakan ini dalam praktiknya memiliki hubungan hierarkhis dan bersifat turunan (derivatif), artinya dilaksanakan secara berjenjang dimana kebijakan mikro harus mengacu kepada kebijakan meso dan kebijakan meso harus mengacu pada kebijakan makro. Setiap kebijakan bersifat mengikat dan wajib dilaksanakan oleh obyek kebijakan. Kebijakan akan menjadi rujukan utama para anggota organisasi atau anggota masyarakat dalam berperilaku.

Faktor- Faktor Yang Mempengaruhi Kebijakan Publik.

Faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan suatu keputusan / kebijakan menurut Nigro dan Nigro (oleh Islamy, 2001 : 25) adalah sebagai berikut :

- a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar
Seringkali administrasi harus membuat keputusan karena adanya tekanan-tekanan dari luar. Walaupun ada pendekatan sebagai pembuat keputusan dengan nama “rational comprehensive” yang berarti administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan alternatif-alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian “rasional” semata, tetapi proses dan prosedur pembuatan keputusan itu tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata.
- b. Adanya pengaruh kebiasaan lama (konservatisme)
Kebiasaan lama organisasi seperti kebiasaan investasi modal, sumber-sumber dan waktu sekali dipergunakan untuk membiayai program-program tertentu, cenderung akan selalu diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, kendatipun misalnya keputusan-keputusan yang berkenaan dengan itu

- telah dikritik sebagai salah dan perlu diubah.
- c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi
Berbagai macam keputusan yang dibuat oleh pembuat keputusan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya, seperti dalam proses pengangkatan / penerimaan pegawai baru, seringkali sifat-sifat pribadi pembuat keputusan berperan sekali.
 - d. Adanya pengaruh dari kelompok luar
Lingkungan sosial dan para pembuat keputusan juga berpengaruh terhadap pembuatan keputusan. Seperti contoh mengenai masalah pertikaian kerja, pihak-pihak yang bertikai kurang respek pada upaya penyelesaian yang dilakukan oleh orang dalam, tetapi keputusan-keputusan yang diambil oleh pihak-pihak yang dianggap dari luar dapat memuaskan mereka.
 - e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu
Pengalaman latihan dan pengalaman (sejarah) pekerjaan terdahulu berpengaruh pada pembuatan kebijakan / keputusan. Seperti misalnya orang sering membuat keputusan untuk tidak melimpahkan sebagian dari wewenang dan tanggung jawabnya kepada orang lain karena khawatir wewenang disalahgunakan.

Berbagai faktor yang berkenaan dengan hal yang mempengaruhi kebijakan itu dalam penelitian ini tidak jarang ditemui. Selain itu Anderson (dalam Islamy, 2001 : 27) melihat adanya beberapa macam nilai yang melandasi tingkah laku pembuat keputusan dalam pembuatan keputusan (kebijakan), yaitu :

- 1) Nilai-nilai politis (political values) – keputusan dibuat atas dasar kepentingan politik dari partai politik atau kelompok kepentingan tertentu;
- 2) Nilai-nilai organisasi (organization values) – keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai yang dianut organisasi, seperti balas jasa (reward) dan sanksi (sanctions) yang dapat mempengaruhi anggota organisasi untuk menerima dan melaksanakannya;
- 3) Nilai-nilai pribadi (personal values) – seringkali keputusan dibuat atas dasar nilai-nilai pribadi yang dianut oleh pribadi pembuat keputusan untuk mempertahankan status quo, reputasi, kekayaan dan sebagainya.
- 4) Nilai-nilai kebijaksanaan (policy values) – keputusan dibuat atas dasar persepsi

- pembuat kebijaksanaan yang secara moral dapat dipertanggungjawabkan, dan
- 5) Nilai-nilai ideologi (ideologi values) – nilai ideologi seperti misalnya kebijaksanaan dalam dan luar negeri.

Model implementasi kebijakan yang dipergunakan dalam penelitian ini, yaitu sebagaimana yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn yang disebut a model of the policy implementation process (model proses implementasi kebijakan) dimana menurut mereka perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi kebijakan akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh enam variabel yang membentuk kaitan (linkage) antara kebijakan dan kinerja. Variabel-variabel tersebut menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno 2012 : 160) mencakup :

1. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan kebijakan
2. Sumber-sumber kebijakan
3. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
4. Ciri-ciri atau karakteristik badan/instansi pelaksana
5. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik
6. Sikap/kecenderungan para pelaksana.

Penataan Ruang Kota

Menurut Tarigan (2004:52) tujuan penataan ruang adalah menciptakan hubungan yang serasi antara berbagai kegiatan berbagai sub wilayah agar tercipta hubungan yang harmonis. Artinya, penataan ruang bertujuan untuk memanfaatkan ruang yang sesuai dengan kondisi sumber daya yang ada sehingga tercipta hubungan yang harmonis dan serasi.

Kota pada dasarnya merupakan pengejawantahan budaya. Dalam pandangan Rapoport yang dikutip oleh Budihardjo (2005:4) kota diistilahkan sebagai “cultural landscape”. Kota dipenuhi beraneka ragam karakter, sifat, kekhasan, keunikan dan kepribadian. Proses perkembangan kota bersifat dinamis. Penduduknya selalu berubah dan bergerak sehingga sulit ditebak. Oleh karena itu, pola tata ruang kota yang terlalu ketat dan kaku tidak akan dapat mengantisipasi terjadinya perubahan (Budihardjo (2005:5).

Berdasarkan pengertian mengenai penataan ruang di atas dapat dikatakan bahwa tata ruang kota merupakan suatu kegiatan merencanakan, menata, membangun dan mengatur agar daerah kota menjadi lebih baik dan mendatangkan manfaat bagi masyarakat yang tinggal di dalamnya.

d. peneanaan sanksi.

Pengendalian Pemanfaatan Ruang

Pengendalian merupakan salah satu fungsi manajemen yang memegang peranan penting dalam pelaksanaan pencapaian tujuan organisasi, karena fungsi inilah yang mengendalikan usaha-usaha atau kegiatan dalam rangka mencapai tujuan organisasi agar tidak keluar dari perencanaan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Hasibuan (2006:242) mengemukakan bahwa tujuan dilaksanakannya pengendalian adalah :

1. Supaya proses pelaksanaan dilakukan sesuai dengan ketentuan- ketentuan dari rencana.
2. Melakukan tindakan perbaikan, jika terjadi penyimpangan- penyimpangan.
3. Supaya tujuan yang dihasilkan sesuai rencananya.

Agar bisa mencapai tujuan dengan sebaik-baiknya, pengendalian harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tertentu. Menurut Harold Koontz dan O'Donnel, bahwa prinsip-prinsip pengendalian yang harus dipenuhi adalah sebagai berikut (Hasibuan,2006:244) :

1. Asas tercapainya tujuan
2. Asas efisiensi pengendalian
3. Asas tanggung jawab pengendalian
4. Asas pengendalian terhadap masa depan
5. Asas pengendalian langsung
6. Asas refleksi perencanaan
7. Asas penyesuaian dengan organisasi
8. Asas pengendalian individu
9. Asas standar
10. Asas pengawasan terhadap titik strategis
11. Asas kekecualian
12. Asas pengendalian fleksibel
13. Asas peninjauan kembali
14. Asas tindakan.

Pengendalian pemanfaatan ruang merupakan bagian dari kegiatan penataan ruang yang dipersiapkan sejak awal proses perencanaan tata ruang. Konsep pengendalian dimulai sebelum rencana tata ruang diimplementasikan dengan memasukkan indikator pencapaian hasil, sebagai dasar-dasar kriteria yang diperlukan, pada saat rencana dilaksanakan dan sesudah implementasi.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 Pasal 148 pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang dilaksanakan melalui :

- a. pengaturan zonasi;
- b. perizinan;
- c. pemberian insentif dan disinsentif;

Dari uraian pendapat di atas dapat dikatakan bahwa pengendalian merupakan proses mengukur dan mengoreksi suatu kegiatan/kebijakan yang telah direncanakan untuk memastikan bahwa tujuan yang telah ditetapkan itu sedang dilaksanakan dan bahwa segala sesuatunya berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dan instruksi yan diberikan serta prinsip yang telah ditentukan.

Strategi Pengendalian Pemanfaatan Ruang

Ditinjau secara etimologi, kata “strategi” berasal dari kata Yunani klasik, yakni “strategos” (jenderal), yang pada dasarnya diambil dari pilihan kata-kata Yunani untuk “pasukan” dan “memimpin”. Menurut Bracker (dalam Henne, dkk, 2010 : 53) penggunaan kata kerja Yunani yang berhubungan dengan “strategos” dapat diartikan sebagai “perencanaan dan pemusnahan musuh-musuh dengan menggunakan cara yang efektif berlandaskan sarana-sarana yang dimiliki”.

Dalam pengertian sehari-hari, strategi sering diartikan sebagai langkah-langkah atau tindakan tertentu yang dilaksanakan demi tercapainya suatu tujuan atau penerima manfaat yang dikehendaki. Strategi secara umum adalah teknik untuk mendapatkan kemenangan (victory) pencapaian tujuan (to achieve goals). Menurut Mintzberg (dalam Heene, dkk, 2010 : 54-55), konsep “strategi” sekurang-kurangnya mencakup lima arti yang saling terkait, di mana strategi adalah suatu :

1. Perencanaan untuk semakin memperjelas arah yang ditempuh organisasi secara rasional mewujudkan tujuan-tujuan jangka panjangnya;
2. Acuan yang berkenaan dengan penilaian konsistensi ataupun inkonsistensi perilaku serta tindakan yang dilakukan oleh organisasi;
3. Sudut pemosisian yang dipilih organisasi saat memunculkan aktivitasnya ;
4. Sudut perpektif menyangkut visi yang terintegrasi antara organisasi dengan lingkungannya, yang menjadi tapal batas bagi aktivitasnya;
5. Rincian langkah taktis organisasi yang berisi informasi untuk mengelabui para pesaing ataupun oposan.

Mardikanto dan Soebiato (2015 : 167), menyatakan bahwa secara konseptual “strategi” sering diartikan dengan beragam pendekatan, seperti:

1. Strategi sebagai suatu rencana

Sebagai suatu rencana, strategi merupakan pedoman atau acuan yang dijadikan landasan pelaksanaan kegiatan, demi tercapainya tujuan-tujuan yang ditetapkan. Dalam hubungan ini, rumusan strategi senantiasa memperhatikan kekuatan dan kelemahan internal serta peluang dan ancaman eksternal yang dilakukan oleh (para) pesaingnya.

2. Strategi sebagai kegiatan

Sebagai suatu kegiatan, strategi merupakan upaya-upaya yang dilakukan oleh setiap individu, organisasi, atau perusahaan untuk memenangkan persaingan, demi tercapainya tujuan yang diharapkan atau telah ditetapkan.

3. Strategi sebagai suatu instrumen

Sebagai suatu instrumen, strategi merupakan alat yang digunakan oleh semua unsur pimpinan organisasi/perusahaan, terutama manajer puncak, sebagai pedoman sekaligus alat pengendali pelaksanaan kegiatan.

4. Strategi sebagai suatu sistem

Sebagai suatu sistem, strategi merupakan suatu kesatuan rencana dan tindakan-tindakan yang komprehensif dan terpadu, yang diarahkan untuk menghadapi tantangan-tantangan guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

5. Strategi sebagai pola pikir

Sebagai pola pikir, strategi merupakan suatu tindakan yang dilandasi oleh wawasan yang luas tentang keadaan internal maupun eksternal untuk rentang waktu yang tidak pendek, serta kemampuan pengambilan keputusan untuk memilih alternatif-alternatif terbaik yang dapat dilakukan dengan memaksimalkan kekuatan yang dimiliki untuk memanfaatkan peluang-peluang yang ada, yang dibarengi dengan upaya-upaya “menutup” kelemahan-kelemahan guna mengantisipasi atau meminimumkan ancaman-ancamannya.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Kebijakan Pengendalian Pemanfaatan Ruang

Kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang di Kota Baubau Provinsi Sulawesi Tenggara dilakukan dengan beberapa produk kebijakan yaitu :

- 1) Perda No. 1 Tahun 2012 Tentang Rencana Ruang Wilayah kemudian terbitnya revisi Perda No. 4 Tahun 2014 Tentang Rencana Ruang Wilayah
- 2) Perda No.1 Tahun 2009 Tentang Ijin Mendirikan Bangunan
- 3) Perda No.2 Tahun 2009 tentang Garis Sempadan
- 4) Perwali No.2 Tahun 2014 Tentang Kawasan Khusus Benteng Keraton.

Terjadi inkonsistensi berupa revisi Perda dilakukan Untuk menyesuaikan dengan tuntutan stake holder . RTRW sebelumnya dianggap tidak mampu menjawab kebutuhan pertumbuhan kota dan memicu kerusakan lingkungan.

Faktor-Faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pengendalian Pemanfaatan Ruang.

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang di Kota Baubau Provinsi Sulawesi Tenggara yaitu:

1. Ukuran dasar dan Tujuan kebijakan RPJMD merujuk pada RTRW kenyataannya ada SKPD dalam RKPD nya bertentangan dengan RTRW, Revisi Perda No.1 Tahun 2012 kemudian terbitnya perda No.4 Tahun 2014 untuk mengakomodir kepentingan korporasi dianggap melanggar ketentuan aturan di atasnya akan tetapi juga dianggap menjadi solusi permasalahan lingkungan Hasil Penelitian tentang kesesuaian Pendirian Lippo Mall bahwa 68% informan menjawab bahwa pendirian Lippo mall sesuai dan berdampak positif, 20% menyatakan tidak sesuai dan 12% menjawab tidak tahu. Ketidaksesuaian pemanfaatan ruang sesuai dengan RTRW hal itu akumulasi pelanggaran baik pemerintah, Swasta maupun masyarakat, terkait hal revisi perda terjawab bahwa hal itu untuk mengakomodir Korporasi yang akan berinvestasi selaras dengan visi misi

kota baubau untuk menjadi kota perdagangan jasa masyarakat sangat diuntungkan karena memiliki pusat perbelanjaan modern yang lebih variatif dan harga kompetitif akan tetapi sisi lain mendapat penolakan dari LSM dan pedagang kecil dan UKM mengalami kerugian usaha setelah masuknya LIPPO mall tersebut. Akan tetapi dilain pihak revisi ini dianggap tepat menjadi jawaban atas tuntutan masyarakat terkait Tambang PT BIS yang diduga penyebab banjir.

2. Sumber Daya Kebijakan
Sumber daya kebijakan belum optimal terlihat dari Ketersediaan SDM secara kuantitas dan kualitas, sarana dan prasarana yang kurang dan anggaran yang minim
3. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan
Kejelasan dan pemahaman akan aturan sangat minim, sosialisasi tentang tata ruang dan peran masyarakat belum efektif
4. Karakteristik dari badan pelaksana
Belum optimalnya koordinasi penataan ruang tetapi dengan terbentuknya Badan Koordinasi Pengendalian Ruang Daerah

(BKPRD) diperlukan menjawab masalah koordinasi .

5. Kondisi ekonomi sosial dan politik
Berdasarkan wawancara dengan Informan bahwa Informan 100% menjawab berpengaruh. Pengaruh Sosial ekonomi dan Politik serta budaya saling berkaitan satu sama lain sangat mempengaruhi kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang di Kota Bau-Bau Provinsi Sulawesi Tenggara.
6. Kecenderungan dari sikap pelaksana.
Dalam merespon penyimpangan sudah cukup aktif tapi partisipasi masyarakat belum optimal.

Berdasarkan penilaian Infroman diketahui bahwa mayoritas menilai bahwa partisipasi masyarakat masih rendah hanya 40% informan menjawab masyarakat mendukung kebijakan penataan ruang, 48% tidak mendukung dan 12% menjawab tidak tahu.

Strategi yang dapat digunakan dalam Pengendalian Pemanfaatan ruang

Tabel
Matriks SWOT
Strategi Pengendalian Pemanfaatan Ruang Kota Baubau

Faktor Internal	KEKUATAN (STRENGTHS) a. Etos kerja staf yang tinggi b. Adanya dokumen dan program kerja penataan ruang c. Tersedianya aparatur perencana tata ruang yang berkualitas d. Terbentuknya lembaga penataan ruang yang profesional e. Tersedianya pedoman penyusunan perencanaan tata ruang f. Tersedianya sistem informasi tata ruang	KELEMAHAN (WEAKNESSES) a. Kurangnya pemahaman terhadap tugas pokok dan fungsi b. Lemahnya aparatur dalam bidang pengendalian pemanfaatan ruang c. Sarana dan prasarana kerja belum memadai d. Rendahnya kualitas prosedur kelembagaan penataan ruang e. Terbatasnya pengertian dan komitmen aparat yang terkait dalam tugas penataan ruang f. Terbatasnya standar dan acuan penataan ruang g. Kapasitas, kreativitas dan inovasi aparat masih rendah h. Kurangnya koordianasi, sosialisasi antar SKPD dan masyarakat
Faktor Eksternal	STRATEGI S-O	STRATEGI W-O
PELUANG (OPPORTUNITIES)		

<ul style="list-style-type: none"> a. Adanya penerapan otonomi daerah b. Meningkatnya kebutuhan dokumen petunjuk teknis dokumen monitoring evaluasi penataan ruang c. Meningkatnya kebutuhan survey dan pemetaan dalam pengembangan kota d. Terbukanya kesempatan aparatur dalam peningkatan kemampuan dan kualitas melalui diklat tehnik tata ruang e. Tersedianya anggaran untuk sarana dan prasarana f. Meningkatnya kebutuhan dokumen perencanaan tata ruang g. Tersedianya anggaran dari pemerintahan pusat untuk penyusunan dokumen rencana tata ruang h. Masih banyak aturan tata ruang yang perlu dibuat dan dilegalkan i. Tersedianya anggaran untuk peningkatan kemampuan aparat j. Tingginya dinamika pembangunan masyarakat dan kebutuhan akan ruang 	<ul style="list-style-type: none"> a. Optimalisasi peran forum BKPRD sebagai forum koordinasi dalam pemanfaatan dan pengendalian ruang kota b. Peningkatan pengetahuan dan keterampilan aparatur melalui pelatihan tehnik tata ruang 	<ul style="list-style-type: none"> a. Peningkatan daya dukung sarana dan prasarana b. Penyusunan peraturan yang berkaitan dengan pengendalian pemanfaatan ruang
<p>ANCAMAN (<i>TREATHS</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Perubahan struktur organisasi dan bertambahnya beban tugas b. Adanya perubahan peraturan penataan ruang c. Adanya perubahan rujukan sistem penataan ruang d. Adanya ratifikasi kebijaksanaan global yang mengubah sistem pembangunan serta paradigma perencanaan tata ruang e. Adanya perubahan kebijaksanaan pemanfaatan ruang yang berdampak pada kegiatan pembangunan yang memerlukan ruang berskala besar f. Kurangnya partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang g. Rencana tata ruang kurang sesuai lagi h. Adanya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang pesat dalam hal pemanfaatan sumber daya alam i. Minimnya pengetahuan masyarakat dalam pemanfaatan ruang 	<p>STRATEGI S-T</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Revisi dokumen rencana tata ruang wilayah b. Peningkatan pengetahuan dan peran masyarakat berupa sosialisasi rencana tata ruang 	<p>STRATEGI W-T</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Penempatan pejabat struktural dan staf sesuai dengan kebutuhan dan fungsi organisasi b. Penataan kelembagaan organisasi bidang penataan ruang dalam menghadapi perubahan kebijaksanaan pemanfaatan ruang

Sumber : Diolah oleh peneliti, 2016

Strategi yang dapat digunakan dalam pengendalian pemanfaatan ruang di kota Baubau :

1. Peningkatan daya dukung sarana dan prasarana.
2. Penyusunan peraturan yang berkaitan pengendalian pemanfaatan ruang.
3. Penyusunan revisi dokumen rencana tata ruang wilayah sesuai ketentuan.
4. Peningkatan pengetahuan dan partisipasi masyarakat berupa sosialisasi rencana tata ruang.
5. Penempatan pejabat struktural dan staf sesuai dengan kebutuhan dan fungsi organisasi.
6. Penataan kelembagaan organisasi bidang penataan ruang dalam menghadapi perubahan kebijaksanaan pemanfaatan ruang.
7. Optimalisasi peran forum BKPRD sebagai forum koordinasi dalam pemanfaatan dan pengendalian ruang kota.
8. Peningkatan pengetahuan dan keterampilan aparatur melalui pelatihan teknis tata ruang.

Saran

1. Pemerintah Kota Baubau hendaknya dalam menyusun kebijakan rencana tata ruang wilayah melakukan pengkajian yang lebih mendalam dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Sehingga tidak mengalami perubahan-perubahan ditengah jalan untuk menyesuaikan dinamika kota apalagi sampai melanggar aturan dan ketentuan. Perencanaan yang gagal sama dengan merencanakan kegagalan.
2. Agar kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang dapat terwujud maka dibutuhkan kebijakan strategis pemerintah daerah Kota Baubau sebagai berikut :
 - a. Optimalisasi peran forum BKPRD sebagai forum koordinasi dalam pemanfaatan dan pengendalian ruang kota
 - b. Peningkatan pengetahuan dan keterampilan aparatur melalui pelatihan teknis tata ruang
 - c. Peningkatan daya dukung sarana dan prasarana
 - d. Penyusunan peraturan yang berkaitan pengendalian pemanfaatan ruang

- e. Penyusunan revisi dokumen rencana tata ruang wilayah sesuai ketentuan.
- f. Peningkatan pengetahuan dan partisipasi masyarakat berupa sosialisasi rencana tata ruang.
- g. Penempatan pejabat struktural dan staf sesuai dengan kebutuhan dan fungsi organisasi
- h. Penataan kelembagaan organisasi bidang penataan ruang dalam menghadapi perubahan kebijaksanaan pemanfaatan ruang.

DAFTAR PUSTAKA

- Budihardjo, Eko. (2005). Tata Ruang Perkotaan. Bandung: Alumni
- Budiharjo, Eko. (2014). Reformasi Perkotaan, Mencegah Wilayah Urban Menjadi Human Zoo. Jakarta: Kompas.
- Djohan, Djohermansyah. (2014). Merajut otonomi Daerah Pada Era Reformasi kasus Indonesia. Jakarta: IKAPTK.
- Hamdi, Muchlis. (2014). Kebijakan Publik ; Proses, Analisis dan Partisipasi. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Hasibuan, Melayu. (2006). Manajemen Dasar, Pengertian dan Masalah. Jakarta: Gunung Agung.
- Heene, Aime. (2010). Manajemen Strategik Keorganisasian Publik. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Islamy, M. Irfan. (2001). Modern Public Administration. Jakarta: Bumi Aksara.
- Juwono. (2016). "Dalam Cengkeraman Kapitalis Kroni", Diakses dari: <http://Indonesiana.tempo.co>
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.
- Rasyid, M. Ryaas. (2007). Makna Pemerintahan, Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan. Jakarta: Mutiara Sumber Widya.
- Syafri, Wirman.,Setyoko, Israwan. (2010). Implementasi Kebijakan Publik dan Etika Profesi Pamong Praja. Sumedang: Alqa Print.
- Wasistiono, Sadu. (2013). Pengantar Ekologi Pemerintahan. Sumedang: IPDN Press.
- Winarno, Budi. (2012). Kebijakan Publik, Teori, Proses dan studi kasus. Yogyakarta: CAPS.