

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perencanaan tata ruang wilayah menjadi aspek utama dalam membangun perkotaan dengan ideal. Perkembangan kota yang sangat cepat dengan pertumbuhan penduduk yang tak terkontrol, selain itu ada juga permasalahan yang berkaitan dengan lingkungan. Lingkungan ini merupakan salah satu permasalahan yang urgent, karena juga sebagai titik utama dalam menyelesaikan perencanaan tata ruang yang ideal. Selain itu, pertumbuhan dari segala aspek akan terus meningkat dan kebutuhan ruang pun juga selalu bertambah dan berubah. Dengan demikian, harus ada perencanaan tata ruang yang secara detail. Perencanaan suatu Wilayah merupakan faktor penggunaan, pemanfaatan lahan, dan pengendalian lahan (ruang). Pada umumnya suatu perencanaan tata ruang merupakan bagian wilayah (zona) yang sudah diatur dalam aspek penggunaannya atau sudah jelas pemanfaatannya (Tarigan ; 2008, 49).

Menurut Ronald L. Krannich dalam Nurmandi (2014), menyatakan bahwa :

“The nature of the municipal policy making process differs for each level of government. At the central level, it mainly involves setting performances standards, conducting routine supervisory functions, issuing orders, and processing documents. Overall, central administration has few direct contact with day-by-day activities of municipal government. The policy making process at the municipal level differs markedly from the process at

the other levels. Both elected and appointed local officials delivers basic urban service such as sanitation, fire protection, health and education. These services are direct and loyalty-specific, and they entails street-level relationships with local citizens,”

(hakekat dari proses pembuatan atau perumusan kebijakan di suatu perkotaan sangat berbeda dengan kebijakan setingkat pemerintah daerah. Di tingkat pusat, umumnya mencakup penentuan standar prestasi, pengawasan, pembuatan peraturan dan pemrosesan dokumen. Secara keseluruhan pemerintah pusat tidak mempunyai kontak secara langsung dengan kegiatan sehari-hari dibandingkan dengan pemerintah kota. pemerintah kota harus memberikan pelayanan kepada masyarakat kota seperti sanitasi, pemadam kebakaran, kesehatan, dan pendidikan. Pelayanan-pelayanan ini bersifat langsung dan spesifik lokal, dan menyangkut hubungan langsung dengan penduduk kota.)

Pembangunan Kota Yogyakarta harus memperhatikan dari semua aspek dan sesuai dengan tata ruang Peraturan Daerah Keistimewaan (Perdais). Aspek itu antara lain, Keraton sebagai pusat pemerintahannya, Alun-alun sebagai pusat dari kegiatan sosial budaya, Masjid Gede sebagai pusat kegiatan spiritual, dan Pasar sebagai pusat ekonomi. Ketiga aspek tersebut merupakan filosofi catur gatra tunggal. Pembangunan Kota Yogyakarta ini harus memuat semua aspek tidak hanya aspek perekonomian saja, seperti yang terjadi saat ini adalah banyak pembangunan hotel, oleh karena itu filosofi catur gatra tunggal diatas harus seimbang tidak ada kesenjangan dari ketiga aspek tersebut. Apabila terjadi kesenjangan aspek pembangunan tersebut maka akan menjadi masalah sosial baru bagi masyarakat Kota Yogyakarta itu sendiri. (Ahmad Haris Zubair, Ketua Dewan Kebudayaan Kota Yogyakarta)

Menurut Rustiadi et al. (2004), menyatakan bahwa penataan ruang memiliki tiga urgensi, yaitu: pertama; optimalisasi pemanfaatan sumberdaya

(prinsip produkti fitas dan efisiensi), kedua; alat dan wujud distribusi sumberdaya (prinsip pemerataan, keberimbangan,dan keadilan), dan ketiga; keberlanjutan (prinsip *sustainability*).

Dengan demikian bahwa perkembangan suatu Kota tentunya harus dipikirkan bagaimana agar suatu kota dapat berkembang dengan cepat akan tetapi juga memperhatikan tata ruangnya. Apabila rencana tata ruang ini tidak dijalankan maka suatu kota juga akan berkembang dengan tidak semestinya. Dengan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Yogyakarta Tahun 2010-2029 dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang serta Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Maka Peraturan Daerah Nomor 1 tentang Rencana Detail Tata Ruang Dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035 ini perlu adanya pengaturan rencana pemanfaatan ruang kota secara terperinci.

Menurut Peraturan Daerah Nomor 1 tentang Rencana Detail Tata Ruang Dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015 pasal 1, Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) adalah suatu rencana secara terperinci mungkin tentang penataan ruang wilayah Kota Yogyakarta dan dilengkapi dengan peraturan zonasi. RDTR ini juga berfungsi sebagai antisipasi dinamika yang akan terjadi dan untuk menyelesaikan permasalahan terutama dalam permasalahan pembangunan. Upaya pembangunan ini juga harus melalui perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pemanfaatan ruang agar kedepannya menjadi lebih baik dan diharapkan berhasil guna dan berdaya guna.

RDTR Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035 ini merupakan wujud dari aspirasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan pembangunan fisik di Kota Yogyakarta. Ketentuan-ketentuannya sebagai berikut.

- a. Landasan, dan garis besar kebijaksanaan untuk pembangunan fisik di wilayah kota yogyakarta dalam jangka waktu 20 (dua puluh) tahun, yang bertujuan untuk mewujudkan hak-hak masyarakat, seperti kesejahteraan, fasilitas yang terpenuhi dan memiliki kota yang layak.
- b. Yang berisi uraian dimana terdapat keterangan dan petunjuk serta prinsip dalam pengembangan kota yang berkembang secara dinamis dan dapat mendukung potensi-potensi dari berbagai aspek, seperti sosial ekonomi, budaya, alami, teknologi serta pertahanan dan keamanan sebagai ketentuan pokok jenis pembangunan fisik Kota Yogyakarta.

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan daerah otonom yang memiliki rencana tata ruang yang ditetapkan pada Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2010 yang menjelaskan bahwa perluasan dari Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) nasional, dan menjadi acuan untuk penataan wilayah kota dan kabupaten, serta setingkat dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJPD) yang keduanya merupakan aspek fungsi secara timbal balik. Akan tetapi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota yogyakarta ini diganti dengan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta tahun 2015-2035. Dengan tujuan bahwa rencana tata ruang Kota Yogyakarta harus lebih

spesifik dan rinci, oleh karena itu dalam peraturan daerah yang baru ini dengan diperlakukannya peraturan zonasi daerah daerah yang belum baik penataan ruangnya akan tercukupi.

Menurut Astuti (2016), luas obyek penataan ruang di Daerah Istimewa Yogyakarta meliputi: penataan ruang berkelanjutan, selaras dan seimbang, tidak eksploitatif, mempunyai makna spiritual-transenden yaitu penataan ruang keistimewaan DIY dilaksanakan harus berdasar pada nilai-nilai harmonis, lingkungan, sosial budaya, demokratis (sangkan paraning dumadi), humanisme, kebersamaan (tahta untuk rakyat), harmonisasi lingkungan yang terdiri dari (Laut Selatan- Kraton-Merapi) kemudian adanya sil-silah historis seperti dari Tugu-Kraton-Panggung Krapyak), asa ini merupakan asas filosofi catur gatra tunggal. Dengan melihat beberapa aspek tata ruang tersebut dapat dikatakan bahwa Yogyakarta merupakan daerah yang memiliki jenis pembangunan tata ruang yang berbeda dengan daerah lain karena latar belakang tata ruang adalah nilai budaya Yogyakarta yang harus dilestarikan.

Permasalahan tersebut menjadi permasalahan yang kompleks di Kota Yogyakarta pada saat ini. Penataan ruang di beberapa kota di Indonesia nampaknya sama dengan yang terjadi di Kota Yogyakarta. Pemerintah daerah mempunyai peran penting dalam menyelesaikan permasalahan ini. Kebutuhan tata ruang yang ideal ini menjadi kebutuhan yang mendesak dan berbanding terbalik dengan pertumbuhan pembangunan di Kota Yogyakarta. Banyak investasi yang masuk di Kota Yogyakarta seperti pembangunan hotel, pusat perbelanjaan dan perumahan kelas atas dan berdampak pada penataan ruang yang ideal.

Terdapat beberapa aspek dalam program tata ruang di Yogyakarta yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah, seperti penertiban permukiman penduduk, penanaman pohon perindang, penertiban lalu lintas, pengadaan fasilitas yang memadai, pembangunan infrastruktur yang menunjang berbagai aspek budaya dan pariwisata, menciptakan instalasi yang bersih, pengelolaan kesehatan yang berkala, mengurangi polusi, dan menciptakan sumber daya manusia yang memenuhi kriteria ketrampilan, kemampuan khusus untuk mengembangkan keistimewaan Yogyakarta (Suryanto, 2015).

Kota Yogyakarta pada dekade ini apabila dilihat dalam aspek pembangunan kota tidak lagi sesuai dengan keistimewaan Yogyakarta. Pembangunan Kota Yogyakarta seharusnya sesuai dengan keistimewaannya, seperti yang diungkapkan oleh Dosen Teknik Arsitektur dan Perencanaan Universitas Gadjah Mada Ir Suryanto MSP., dalam ujian terbuka promosi doktor di Fakultas Teknik, bahwa fenomena pembangunan pusat perbelanjaan ataupun pembangunan hanya dari segi ekonomi dapat mendorong pertumbuhan investasi daerah, akan tetapi juga berakibat pada indeks ketidaknyamanan hidup di Kota Yogyakarta, selain itu permasalahan tersebut dapat menghilangkan citra Kota Yogyakarta (Keistimewaan), padahal pembangunan Kota Yogyakarta harus berlandasi sejarah, budaya, akan tetapi hanya di aspek ekonomi saja. Berdasarkan data dari *Skycrapercity Forum Indonesia* pada Tahun 2016 terdapat 55 bangunan bertingkat itu di atas 6 (enam) hingga 18 lantai di Yogyakarta. Dari 55 bangunan tertinggi di Yogyakarta, terdapat 33 diantaranya adalah hotel dan apartemen. Lima bangunan tertinggi tersebut yaitu Alana Hotel dengan 18 lantai, Alana Condotel

18 lantai, Indoluxe Hotel Jogja 15 lantai, Jogja City Mall dan Hotel 14 lantai, dan yang terakhir adalah Grand Aston Hotel 10 lantai.

Dengan melihat data diatas bahwa pembangunan hotel maupun pembangunan yang lainnya yang menyebabkan konflik dimasyarakat maupun yang akan berefek pada Lingkungan. Itupun menurut *Skycrapercity Forum Indonesia* masih ada 25 bangunan yang dalam proses pembangunan, kemudian 16 bangunan yang masih dalam proposal. Dengan demikian penataan ruang di Kota Yogyakarta harus lebih diinseftifkan lagi agar tidak ada konflik-konflik sosial seperti yang terjadi pada saat ini. Tidak hanya memperhatikan aspek perekonomian saja akan tetapi juga dari filosofi catur gatra tunggal.

Tabel 1.1 Tingkat penghunian kamar hotel bintang di DIY
Juni – Agustus 2016.

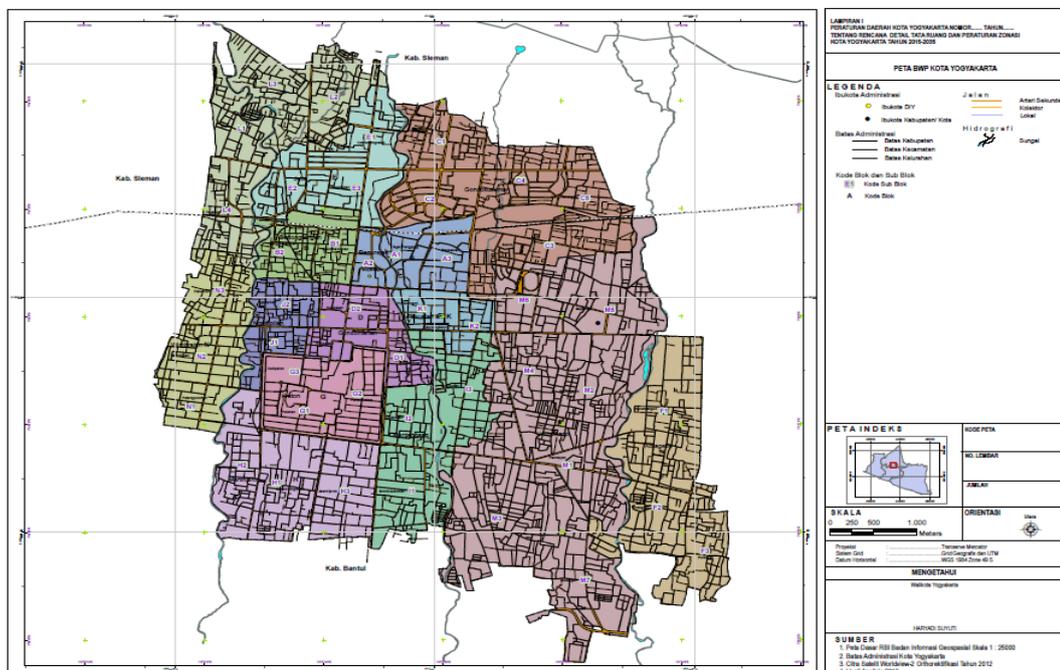
Klasifikasi	TPK			Perubahan Agustus 2016 terhadap Juli 2016 (poin)
	Juni 2016	Juli 2016	Agustus 2016	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Hotel Bintang	45,92	61,73	59,07	-2,66
Bintang satu	21,26	39,14	43,39	4,25
Bintang dua	53,60	66,54	62,58	-3,96
Bintang tiga	53,46	59,83	54,94	-4,89
Bintang empat	41,81	65,15	62,39	-2,76
Bintang lima	45,52	63,11	61,19	-1,92
Hotel Bintang Tahun Lalu	57,44	52,11	65,85	-6,78 (Agust'16 thd Agust'15)

Sumber yogyakarta.bps.go.id

Dalam tatanan ruang ada salah satu unsur agar penataan ruang suatu kota dapat tepat sasaran, yaitu peraturan zonasi. Dalam Perda Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta bahwa peraturan zonasi adalah suatu ketentuan dimana pemanfaatan ruang dan pengendaliannya disusun untuk setiap zona dan penetapan zonanya harus dalam

rencana secara rinci tata ruang. Melalui zonasi ini suatu wilayah khususnya di Wilayah Kota Yogyakarta diperuntukkan sebagai tempat kegiatan, misalnya perumahan, pemukiman, perindustrian, ruang terbuka hijau dan ruang publik lainnya. Dengan penetapan zonasi ini dapat diketahui apakah suatu ruang terbuka akan dialihkan fungsi atau tidak.

Gambar I.I Bagian Wilayah Perkotaan (BWP)
Kota Yogyakarta



Sumber : Perda RDTR No 1 Tahun 2015 Kota Yogyakarta

Pada gambar I tentang Bagian Wilayah Perkotaan (BWP) Kota Yogyakarta ini yang mempunyai luas wilayah 3.250 Ha dengan batas-batas dari Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Sleman, Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Bantul, Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Bantul dan Sleman, dan Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Bantul dan Kabupaten Sleman. Dalam Perda RDTR Kota Yogyakarta No 1 Tahun 2015 pasal 8

dijelaskan bahwa Tujuan dari penataan Bagian Wilayah Perkotaan (BWP) ini adalah untuk mewujudkan BWP Kota Yogyakarta dalam pengembangan ekonomi perkotaan yang didasarkan pada kegiatan pariwisata, pendidikan dan budaya.

Dalam Jurnal Salsabila M (2015), Sistem zonasi ini merupakan juga sebagai kontrol baik bagi pemerintah ataupun masyarakat itu sendiri. Untuk pemerintah, dalam memberikan ijin pembangunan atau apapun itu seharusnya juga melihat rencana zonasi yang telah diatur dalam peraturan daerah dan kemudian apakah ijin tersebut dapat diberikan atau tidak. Begitupun dengan masyarakat, seharusnya masyarakat ketika akan membeli sebidang tanah yang akan dibangun bangunan atau hotel yang perlu diketahui bukan hanya Hak Milik atau Hak Guna Bangunan (HGB). Akan tetapi pada kenyataannya di Kota Yogyakarta sendiri masyarakat dan bahkan pemerintah sendiri melakukan kesalahan atau melanggar pelanggaran yang sudah diatur dalam peraturan daerah, seperti banyak pembangunan hotel, Mall dan lain sebagainya.

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, terdapat beberapa indikasi arahan peraturan zonasi nasional, yaitu sebagai berikut.

1. Indikasi Arahan Peraturan Zonasi Sistem Nasional
2. Indikasi Arahan Peraturan Zonasi untuk Struktur Ruang
3. Indikasi Arahan Peraturan Zonasi untuk Sistem Perkotaan Nasional
4. Indikasi Arahan Peraturan Zonasi untuk Sistem Jaringan Transportasi Nasional

5. Indikasi Arahan Peraturan Zonasi untuk Sistem Jaringan Energi Nasional
6. Indikasi Arahan Peraturan Zonasi untuk Sistem Jaringan Telekomunikasi Nasional
7. Indikasi Arahan Peraturan Zonasi untuk Sistem Jaringan Sumber Daya Air
8. Indikasi Arahan Peraturan Zonasi Kawasan Lindung Nasional
9. Indikasi Arahan Peraturan Zonasi Kawasan Budi Daya

Peraturan Zonasi secara hirarkis merupakan salah satu alat/cara untuk pengendalian tata ruang seperti yang tertuang dalam UU No 26 Tahun 2007 Pasal 35, yakni “Pengendalian pemanfaatan, perizinan, pemberian insentif dan disentif, serta pengenaan sanksi”, kemudian dalam pasal 36 ayat 1 dan 2 yang menyatakan: (1) “Peraturan zonasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 disusun sebagai pedoman pengendalian pemanfaatan ruang, (2) Peraturan zonasi disusun berdasar pada rencana secara rinci tata ruang untuk setiap zona pemanfaatan ruang”. Menurut Roychansyah, M. S. (2009) mengungkapkan bahwa “Pengaturan” zonasi ini sebenarnya sudah secara implisit menjadi satu kesatuan dalam perencanaan ruang sebelum UU Penataan Ruang ini dikeluarkan. Untuk mempersiapkannya, melalui direktorat Jenderal Penataan Ruang juga telah mengeluarkan Pedoman Penyusunan Peraturan Zonasi (Ditjen Penataan Ruang PU, 2006) setahun sebelum disahkannya UU No 26 Tahun 2007 ini. Walaupun begitu, model dan standar Peraturan Zonasi (PZ) ini masih dalam taraf menemukan bentuk akhir.

Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dan peraturan zonasi Kota Yogyakarta merupakan kebijakan yang secara rinci untuk mempertahankan keistimewaan Kota Yogyakarta maupun untuk pemanfaatan ruang, berdaya guna, serasi, selaras, seimbang dan berkelanjutan, serta keterbukaan dalam pembuatan kebijakan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum, dan pemanfaatan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat terkhusus di Kota Yogyakarta. Berdasarkan uraian diatas, penulis mendiskripsikan mengenai proses formulasi kebijakan peraturan zonasi dalam tata ruang di Kota Yogyakarta. Dengan mengambil judul **Formulasi Kebijakan Rencana Detail Tata Ruang Dan Peraturan Zonasi Di Kota Yogyakarta Tahun 2015.**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Formulasi Kebijakan Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Di Kota Yogyakarta Tahun 2015?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi Formulasi Kebijakan Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Di Kota Yogyakarta Tahun 2015?

C. Tujuan

1. Untuk mengetahui Formulasi Kebijakan Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Di Kota Yogyakarta Tahun 2015
2. Untuk mengetahui Faktor-faktor yang mempengaruhi Formulasi Kebijakan Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Di Kota Yogyakarta Tahun 2015

D. Manfaat

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dan wawasan mengenai Formulasi Kebijakan Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Di Kota Yogyakarta Tahun 2015

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan bisa menjadi sumbangan pemikiran kepada masyarakat Kota Yogyakarta dalam memenuhi hak untuk mengetahui Formulasi Kebijakan Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Di Kota Yogyakarta Tahun 2015

E. Kerangka Teori

1. Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dan Peraturan Zonasi (PZ)

Dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No 1 tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Tahun 2015, menjelaskan bahwa Rencana Detail Tata Ruang atau yang disingkat dengan (RDTR) adalah rencana secara terperinci tentang tata ruang Wilayah Kota Yogyakarta yang dilengkapi dengan peraturan zonasi Kota Yogyakarta.

RDTR dan peraturan zonasi ini merupakan aspek penting dalam pembangunan kota. Dalam Perda tersebut menjelaskan bahwa kebijakan mengenai tata ruang dan zonasi ini adalah untuk mempertahankan keistimewaan itu sendiri. Seperti pemanfaatan ruang yang terpadu, pemanfaatan ruang terpadu

ini merupakan penataan ruang yang dilaksanakan untuk kepentingan yang bersifat sektoral maupun lintas BWP dan lintas pemangku kepentingan. Kemudian, pemanfaatan ruang yang berdayaguna ini dimaksudkan untuk memanfaatkan ruang dan sumberdaya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas. Selanjutnya, tata ruang yang serasi, selaras dan seimbang, ini maksudnya adalah untuk mewujudkan keserasian antarpola tata ruang untuk menciptakan keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungan. Yang selanjutnya adalah keberlanjutan, penataan ruang secara keberlanjutan ini adalah untuk melestarikan dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung dengan melihat generasi mendatang.

Dalam Peraturan Pemerintah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, peraturan zonasi adalah ketentuan yang mengatur tentang persyaratan pemanfaatan ruang dan ketentuan pengendaliannya dan disusun untuk setiap blok/zona peruntukan yang penetapan zonanya dalam rencana rinci tata ruang. Selain itu, dalam Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa terdapat beberapa indikasi arahan peraturan zonasi nasional, seperti

1. Indikasi Arahan Peraturan Zonasi Sistem Nasional
2. Indikasi Arahan Peraturan Zonasi untuk Struktur Ruang
3. Indikasi Arahan Peraturan Zonasi untuk Sistem Perkotaan Nasional
4. Indikasi Arahan Peraturan Zonasi untuk Sistem Jaringan Transportasi Nasional
5. Indikasi Arahan Peraturan Zonasi untuk Sistem Jaringan Energi Nasional

6. Indikasi Arahan Peraturan Zonasi untuk Sistem Jaringan Telekomunikasi Nasional dll
7. Indikasi Arahan Peraturan Zonasi untuk Sistem Jaringan Sumber Daya Air
8. Indikasi Arahan Peraturan Zonasi Kawasan Lindung Nasional
9. Indikasi Arahan Peraturan Zonasi Kawasan Budi Daya

Indikasi arahan peraturan zonasi diatas merupakan pedoman bagi Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota dalam membangun sebuah penataan ruang yang ideal dan dibuat secara rinci agar daerah-daerah yang belum terkena pembangunan atau tata ruang bisa tercukupi dengan baik.

Hubungan antara RDTR dengan PZ ini sudah secara jelas digambarkan dalam Penjelasan Umum UU No 26 Tahun 2007 Angka 6: “Rencana rinci tata ruang harus berdasarkan pendekatan nilai-nilai, seperti nilai strategis kawasan atau pentingnya kawasan dengan substansi yang mencakup penetapan blok dan subblok peruntukan. Penyusunan secara rinci tersebut dimaksudkan untuk mengoptimalkan rencana detail tata ruang dan sebagai dasar penetapan peraturan zonasi. Peraturan zonasi ini merupakan suatu ketentuan dimana aspek ini menjadi persyaratan pemanfaatan ruang dan pengendaliannya dan disusun untuk setiap zona peruntukan yang sudah ditetapkan zonasinya dalam rencana detail tata ruang. Rencana secara rinci tata ruang wilayah dan peraturan zonasi ini merupakan pelengkap untuk rencana terperinci dan salah satu dasar dalam pengendalian pemanfaatan ruang sehingga pemanfaatan ruang dapat dilakukan sesuai dengan rencana umum detail tata ruang.

Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dan Peraturan zonasi ini merupakan kebijakan berkelanjutan yang sebelumnya hanya Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Yogyakarta, namun dalam berjalannya waktu dan banyak sekali permasalahan yang kompleks antara pembangunan ekonomi, pembangunan manusia dan lingkungan itu sendiri. Selanjutnya, Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi ini merupakan amanah dari Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Dimana dalam Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa rencana tata ruang harus secara lebih detail dan rinci, bersamaan dengan atau dilengkapi dengan peraturan zonasi. Agar penataan ruang suatu Kota khususnya Kota Yogyakarta pemanfaatan ruang maupun pengendaliannya bisa terlaksana dan secara optimal.

2. Formulasi Kebijakan

Formulasi kebijakan (policy formulation) merupakan tahapan awal dari Sebuah pembuatan kebijakan yang ideal. Selain itu, formulasi kebijakan ini dapat juga menjadi acuan tahapan selanjutnya dalam proses kebijakan publik. Apabila proses formulasi ini tidak dilakukan secara tepat dan komprehensif, maka hasil kebijakan yang akan diformulasikan tidak maksimal. Dapat dikatakan bahwa kebijakan tersebut sulit untuk diimplementasikan bahkan bisa juga tidak terimplementasikan dengan baik.

Menurut Nurmandi, A (2014) ada beberapa langkah-langkah perencanaan perkotaan yang dilihat sebagai proses linear dari sejumlah aktivitas manajemen perkotaan, sebagai berikut.

1. Survei dan Analisis

- a) Estimasi kebutuhan sekarang dan yang akan datang
- b) Survei situasi sekarang
- c) Analisis potensi-potensi ekonomi dan pembangunan
- d) Identifikasi sumber daya yang ada (keuangan, tanah, sumber daya manusia, dan sebagainya)
- e) Evaluasi dari intervensi-intervensi yang lalu
- f) Respon masyarakat

2. Pengembangan Strategi dan Kebijakan

- a) Klarifikasi tujuan dan objek kebijakan
- b) Identifikasi isu-isu dan masalah kunci
- c) Identifikasi alternatif strategi dan kebijakan
- d) Analisis biaya dan keuntungan dari alternatif
- e) Identifikasi konsekuensi dan tindakan yang diambil
- f) Prioritas yang diambil
- g) Seleksi alternatif yang mencapai keseimbangan optimal antara tujuan dan penggunaan sumber daya

3. Implementasi

- a) Identifikasi instansi-instansi pelaksana
- b) Mobilisasi sumber daya yang diperlukan
- c) Spesifikasi efektivitas koordinasi
- d) Spesifikasi program dan proyek
- e) Persiapan anggaran program
- f) Spesifikasi tahapan-tahapan pelaksanaan

- g) Spesifikasi ukuran target kinerja
- h) Supervisi operasi rutin dan fungsi pemeliharaan

4. Monitoring dan Evaluasi

- a) Monitoring teratur pada kinerja dibandingkn dengan target
- b) Evaluasi akhir pada kinerja dan dampak
- c) Umpan balik dari hasil ke dalam langkah awal melalui sistem informasi efektif

Tjokroamidjojo (Islamy; 1991, 24) mengungkapkan bahwa formulasi kebijakan merupakan proses pembentukan atau proses perumusan dan tindakan untuk menentukan alternatif-alternatif yang dilakukan secara keberlanjutan. Seperti contohnya pembuatan kebijakan/keputusan. Dengan pemahaman yang bermacam-macam tentang perumusan kebijakan, Udiji (Wahab ; 2001, 7) mengatakan bahwa pembuatan kebijakan sebagai.

“The whole process of articulating and defining problems, formulating possible solutions into political demands, channelling those demands into the political systems, seeking sanctions or legitimation of the preferred course of action, legitimation and implementation, monitoring and review (feedback)”.

Agustino (2014: 118), “perumusan kebijakan ini dipandang sebagai acuan program untuk kehidupan di masa depan terutama dalam kehidupan publik apakah menjadi lebih baik atau malah sebaliknya”. Hal tersebut benar adanya bahwa rancangan peraturan yang diterapkan dapat berdampak substansial pada administrasinya dan isi dari kebijakan tersebut juga berdampak pula pada perubahan perilaku kehidupan masyarakat. Selain itu, perubahan perilaku

masyarakat ini menimbulkan permasalahan baru dan harus adanya telaah kembali isi dari rancangan peraturan tersebut.

Menurut Fadillah Putra (2001:49), dalam formulasi kebijakan dapat diartikan sebagai sebuah langkah pertama didalam proses kebijakan publik secara keseluruhan. Proses formulasi kebijakan yang baik adalah dapat dilihat dari proses implementasinya dan evaluasinya. Dengan kata lain, bahwa proses formulasi ini dapat dikatakan baik apabila dapat diimplementasikan ketika dilapangan.

Formulasi kebijakan publik ini berorientasikan pada implementasinya dan evaluasi, sebab banyak sekali para pengambil kebijakan ini menganggap bahwa formulasi kebijakan yang baik itu adalah sebuah konseptual yang syarat akan pesan dan normatif, namun tidak tercukupi. Padahal sesungguhnya formulasi kebijakan publik yang ideal itu adalah sebuah uraian bagaimana pembacaan realitas dilapangan sekaligus juga sebagai alternatif solusi yang fisibel terhadap realitas yang terjadi. Kendati demikian uraian yang dicanangkan itu tidak harus sama dengan nilai ideal normatif, akan tetapi uraian kebijakan tersebut harus sama dengan masalah kebijakan sesuai yang ada di lapangan.

Woll dalam Anggara (2014: 184) berpendapat bahwa “formulasi kebijakan merupakan sebuah mekanisme dalam menyelesaikan permasalahan publik, yakni pada tahap awal analisis kebijakan publik, menerapkan beberapa teknik untuk menetapkan bahwa pilihan kebijakan ini merupakan pilihan kebijakan yang terbaik. Dengan pendapat tersebut bahwa tahap ini merupakan tahap yang paling penting dan harus dianalisis secara komprehensif dan tepat yang memang dapat

diimplementasikan, dapat mencapai tujuan sasaran, serta mampu memecahkan masalah publik yang terjadi di dalam masyarakat.

Selanjutnya dalam buku (AG Subarsono, 2006 : 90-92) ada beberapa faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, sebagai berikut.

1. Komunikasi

Suatu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan implementor harus mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran harus tepat kepada kelompok sasaran (target group). Apabila tujuan dan pembuatan kebijakan ini tidak jelas, maka akan mengakibatkan terjadinya kesimpang siuran informasi (Sugiyono, 2005 : 49).

Menurut Hutapea dan Nurianna (2008:28) indikator kemampuan komunikasi meliputi :

1. Pengetahuan (knowledge) yang meliputi :
 - a. Mengetahui dan memahami tugas pokok dan fungsi di bidangnya masing-masing
 - b. Mengetahui pengetahuan tentang peraturan, dan prosedur
 - c. Mengetahui bagaimana cara menggunakan informasi, peralatan dan taktik secara benar dan tepat.
2. Keterampilan (skills) yang meliputi :
 - a. Kemampuan komunikasi yang baik secara tulisan
 - b. Kemampuan komunikasi yang jelas secara lisan
3. Sikap (attitude) yang meliputi :
 - a. Memiliki kreativitas dalam bekerja

- b. Adanya semangat kerja yang tinggi
- c. Memiliki kemampuan dalam perencanaan//pengorganisasian

2. Sumber Daya

Dalam suatu isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, akan tetapi pelaksana kekurangan sumber daya maka untuk melaksanakan kebijakan tersebut tidak berjalan secara efektif. Sumber daya tersebut dapat berupa, sumber daya manusia yakni pengetahuan implementor, finansial termasuk sarana dan prasarana, dalam hal itu harus memberikan pelayanan.

3. Disposisi (kecenderungan-kecenderungan)

Disposisi merupakan watak dan karakter seorang yang dimiliki oleh implementor, seperti contohnya komitmen, kejujuran dan sifat demokratis. Jika implementor memiliki kemampuan atau karakter yang baik maka dia dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki pemikiran berbeda maka dalam proses kebijakannya kebijakan tersebut tidak berjalan dengan semestinya.

4. Struktur birokrasi

Struktur organisasi yang mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu aspek yang terpenting dalam organisasi adalah adanya standar operasi prosedur (*standar operating prosedur*), ini menjadi pedoman bagi setiap implementor yang bertindak dilapangan. Ini merupakan perkembangan sebagai tanggapan

internal terhadap waktu dari sumber dari pelaksana dan keinginan dalam keseragaman kinerja dalam organisasi.

Menurut (AG Subarsono, 2006 : 8) proses kebijakan adalah rangkaian dari aktifitas intelektual yang dilakukan dalam kegiatan yang bersifat politis, aktifitas politis itu nampak dalam serangkaian yang mencakup seperti penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan.

Menurut Fadilah (2001) menyatakan ada beberapa pendekatan dalam formulasi kebijakan publik, sabagai berikut.

1. Pendekatan kekuasaan dalam pembuatan kebijakan publik
2. Pendekatan rasionalitas dan pembuatan kebijakan publik
3. Pendekatan pilihan publik dalam pembuatan kebijakan publik
4. Pendekatan pemrosesan personalitas, kognisi dan informasi dalam kebijakan publik

Oleh karena itu menurut Fadillah (2001) yang mengutip pendapat dari Yezhezkhel Dror di dalam proses formulasi kebijakan publik ini terdapat langkah-langkah yang merupakan unsur dari tiga tahap besar dalam proses pembuatan kebijakan publik yaitu :

1. Tahap Meta Pembuatan Kebijakan Publik (*Metapolicy-making stage*)
 - a) Pemrosesan nilai
 - b) Pemrosesan masalah
 - c) Pemrosesan realitas

- d) Survei, pemrosesan dan pengembangan sumber daya
 - e) Desain, evaluasi, dan redesain sistem pembuatan kebijakan publik
 - f) Pengalokasian masalah, nilai, dan sumber daya
 - g) Penentuan strategi pembuatan kebijakann
2. Tahap Pembuatan kebijakan publik (*Policy making*)
- a) Sub alokasi sumber daya
 - b) Penetapan tujuan operasional, dengan berbagai prioritas
 - c) Penetapan nilai-nilai yang signifikan, dengan beberapa prioritas
 - d) Penyiapan alternatif-alternatif kebijakan secara umum
 - e) Penyiapan prediksi yang realistis atas berbagai alternatif tersebut diatas, berikut keuntungan dan kerugiannya
 - f) Membandingkan masing-masing alternatif yang ada itu sekaligus menentukan alternatif mana yang terbaik
 - g) Melakukan ex-ante evaluation atas alternatif terbaik yang telah dipilih tersebut diatas
3. Tahap Pasca Pembuatan Kebijakan Publik (*Post policy-making stage*)
- a) Memotivasi kebijakan yang akan diambil;
 - b) Mengambil dan memutuskan kebijakan publik;
 - c) Mengevaluasi proses pembuatan kebijakan publik yang telah dilakukan;
 - d) Komunikasi dan umpan balik atas seluruh fase yang telah dilakukan

Aktifitas dalam formulasi dan legitimasi kebijakan :

1. Mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan

2. Kemudian berusaha mengembangkan alternatif kebijakan
3. Membangun dukungan dan melakukan negosiasi
4. Hingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih

Kemudian menurut Islamy didalam buku Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara (2000:77-101) mengemukakan pendapatnya mengenai tahap-tahap dalam proses pengambilan kebijakan publik dalam penyusunan atau perumusan kebijakan, yakni :

1. Tahap Perumusan Masalah,

Pemahaman tentang perumusan masalah ini dapat ditemukan melalui asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebabnya, memetakan tujuan yang dimungkinkan, menyatukan pandangan yang berbeda dan rancangan kebijakan yang baru.

2. Tahap Agenda Kebijakan,

Dari banyaknya masalah-masalah yang masuk akan tetapi hanya diambil beberapa saja dalam pengambilan kebijakan publik. Pemilihan dari pengambil kebijakan mengenai permasalahan menyebabkan munculnya agenda kebijakan. Masalah-masalah yang masuk dalam agenda kebijakan harus terlebih dahulu berkompetisi dengan permasalahan yang lainnya dan akhirnya masalah tersebut akan masuk dalam agenda kebijakan.

Menurut Abdul Wahab (2004:40) mengemukakan bahwa suatu masalah yang akan masuk dalam agenda kebijakan mempunyai syarat-syarat, seperti.

- a. Isu permasalahan sudah mencapai suatu titik tertentu sehingga perlu adanya pembahasan lebih lanjut.

- b. Isu tersebut sudah mencapai tingkat partikularitas yang akan menimbulkan dampak (impact)
- c. Isu permasalahan itu menyangkut emosi kepentingan banyak orang
- d. Isu itu akan berdampak yang sangat luas
- e. Isu itu mempermasalahkan kekuasaan, keabsahan (legitimasi) dalam masyarakat
- f. Isu tersebut menyangkut persoalan yang fasionable, dimana permasalahannya sulit dijelaskan akan tetapi berdampak secara langsung dirasakan.

3. Tahap Pemilihan Alternatif kebijakan untuk memecahkan suatu masalah, Setelah masalah-masalah tersebut didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat memasukan masalah tersebut kedalam agenda kebijakan, maka tahap selanjutnya adalah memecahkan masalah tersebut. Menurut Winarno (2002:83) pada tahap ini para pembuat kebijakan akan berhadapan dengan alternatif kebijakan atau pilihan untuk memecahkan masalah tersebut. Menurut Islamy (2000:92) perumusan usulan kebijakan (policy proposals) merupakan kegiatan penyusunan dan mengembangkan rangkaian tindakan yang perlu untuk dipecahkan. Proses tersebut meliputi:

- a. Identifikasi alternatif
- b. Mendefinisikan dan merumuskan alternatif
- c. Menilai alternatif yang ada
- d. Memilih alternatif yang paling mungkin untuk dilaksanakan

Pada tahap ini pembuat kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan dari berbagai elemen (aktor), dimana masing-masing aktor tersebut ditawarkan alternatif dan pada tahap ini sangat penting untuk mengetahui alternatif yang ditawarkan oleh masing-masing aktor. Dalam kondisi tersebut, pilihan-pilihan tersebut didasarkan pada negoisasi yang terjadi antar aktor kepentingan.

4. Tahap Penetapan Kebijakan.

Pada tahap ini setelah alternatif kebijakan diputuskan dan diambil untuk memutuskan suatu kebijakan, maka tahap selanjutnya adalah penetapan/pengesahan kebijakan, agar ada kekuatan hukum yang mengikat.

Menurut Islamy (2000:100) proses pengesahan adalah proses penyesuaian dan penerimaan kebijakan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima.

Menurut anderson dalam Islamy (2000:100), proses pengesahan dimulai dari :

1. *Persuasion*, yaitu usaha untuk mempengaruhi orang agar peraturan/kebijakan itu dapat dilaksanakan.
2. *Berganing*, suatu proses antara dua orang atau lebih yang mempunyai otoritas tertentu dalam mengatur tujuan-tujuan yang tidak disepakati agar dapat merumuskan tujuan tersebut secara bersama dan dapat diterima bersama;
 - a) perjanjian (*negotiation*)
 - b) saling memberi dan menerima (*take and give*)
 - c) kompromi (*compromise*)

Berbeda dengan yang diungkapkan oleh Widodo (2011: 44) ia menegaskan bahwa ada empat macam tahapan dalam proses formulasi kebijakan, yakni : formulasi kebijakan (*policy formulation*), yaitu identifikasi masalah (*problem identification*); agenda setting; policy problem formulation; dan policy design.

Sedangkan Islamy yang dikutip Anggara (2015: 184) dibagi tahapan formulasi kebijakan dalam enam tahap formulasi kebijakan:

Tahap I, perumusan masalah kebijakan. Tahap ini adalah ketika masalah diangkat, kemudian para pembuat kebijakan mencari dan menentukan identitas masalah kebijakan serta merumuskannya.

Tahap II, penyusunan agenda pemerintah. Dari sekian banyak masalah umum, hanya sedikit yang memperoleh perhatian dari pembuat kebijakan. Pilihan pembuat kebijakan terhadap sejumlah kecil masalah umum menyebabkan timbulnya agenda kebijakan.

Tahap III, perumusan usulan kebijakan publik, yaitu kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah.

Tahap IV, pengesahan kebijakan publik adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran yang diterima.

Tahap V, pelaksanaan kebijakan publik yaitu usulan kebijakan yang telah diterima dan disahkan oleh pihak yang berwenang, kemudian keputusan kebijakan itu siap diimplementasikan.

Tahap VI, penilaian kebijakan publik dilakukan untuk mengetahui dampak kebijakan publik.

Adapun beberapa faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan keputusan atau kebijakan sebagai berikut.

1. Adanya pengaruh tekanan dari luar (eksternal)

2. Adanya pengaruh kebiasaan lama (konservatisme)
3. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi
4. Adanya pengaruh dari kelompok luar
5. Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Hal-hal diatas merupakan permasalahan yang cukup umum, karena pembuatan kebijakan atau keputusan dari pemerintah harus terlebih dahulu aspirasi dari masyarakat. Namun dalam prosesnya banyak sekali oknum-oknum yang masih saja tidak setuju dengan keputusan tersebut, maka penentuan atau keputusan itu sangat kental akan pengaruh-pengaruh yang bersifat negatif.

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Bab I Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai berikut.

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang—Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Dalam penyusunan daftar rancangan peraturan daerah provinsi didasarkan atas:

- a. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
- b. Rencana pembangunan daerah
- c. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan

d. Aspirasi masyarakat

3. Faktor-faktor yang mempengaruhi formulasi kebijakan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dan Peraturan Zonasi (PZ)

Dalam pembuatan kebijakan pastinya ada berbagai faktor-faktor yang mempengaruhinya. Sebelum melihat faktor-faktor yang mempengaruhi formulasi kebijakan rencana detail tata ruang dan peraturan zonasi terlebih dahulu melihat faktor-faktor yang mempengaruhi formulasi kebijakan itu sendiri. Menurut Nigro and Nigro (Islamy, 1991, 25), ada beberapa faktor yang berpengaruh terhadap proses formulasi kebijakan, yakni sebagai berikut.

a. Adanya pengaruh tekanan dari luar.

Ada berbagai pendekatan formulasi kebijakan yakni "*rationale comprehensive*" yang bermakna administrator sebagai pembuat keputusan juga mempertimbangkan alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian rasional saja, tetapi proses dan formulasi kebijakan juga tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata, sehingga adanya proses pengaruh dari luar sangat berpengaruh pada formulasi kebijakan.

b. Adanya pengaruh kebiasaan lama

Faktor yang kedua ini merupakan pengaruh kebiasaan organisasi seperti kebiasaan investasi modal, sumber-sumber dan waktu terhadap suatu kegiatan cenderung akan selalu diikuti, walaupun kebijakan atau keputusan tersebut telah dikritik menjadi suatu kesalahan sehingga harus dirubah, berbeda jika kebijakan atau keputusan tersebut sudah ada dalam suatu kelompok tersebut

c. Adanya pengaruh kelompok luar

Lingkungan sosial dari para pembuat kebijakan juga sangat berpengaruh, bahkan beberapa kali pembuatan kebijakan ini ditetapkan berdasarkan pengalaman orang lain yang berada diluar formulasi kebijakan tersebut.

d. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Faktor ini merupakan faktor yang sangat sering terjadi dalam proses pembuatan keputusan. Seperti, dalam proses penerimaan atau pengangkatan pegawai seringkali faktor pengaruh sifat-sifat pribadi ini sangat berperan besar sekali.

e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Faktor yang terakhir ini merupakan faktor dimana dalam proses pembuatan keputusan menggunakan pengalamannya dalam proses pembuatannya, atau bahkan pekerjaan mereka yang berada di pusat sering membuat keputusan yang tidak sesuai dengan yang di lapangan.

Dalam suatu formulasi kebijakann rencana detail tata ruang dan peraturan zonasi Kota Yogyakarta ada berbagai Faktor-faktor yang mempengaruhi dalam proses perumusan kebijakan. Menurut jurnal Putri (2014) faktor-faktor yang mempengaruhi proses perumusan kebijakan sebagai berikut.

a. Faktor Politik

Dalam suatu perumusan kebijakan harus adanya dukungan dari berbagai aktor kebijakan (policy actor), seperti aktor aktor politik (pemerintahan) presiden, menteri panglima TNI dan lain sebagainya, ataupun dari aktor bukan pemerintah seperti pengusaha, media massa, LSM dan lain-lain.

b. Faktor Ekonomi (finansial)

Faktor ekonomi ini perlu adanya pertimbangan, terutama dalam suatu kebijakan menggunakan anggaran yang besar dan dapat berpengaruh pada ekonomi atau finansial negara/daerahnya sendiri. Seperti yang kita ketahui, setelah adanya kebijakan otonomi daerah yang diberlakukan di daerah Kabupaten/Kota di Indonesia, maka daerah-daerah tersebut mulai berlomba-lomba dalam membuat ide-ide kebijakan yang inovatif bagi setiap daerahnya. Namun dalam perjalanannya tidak memperhatikan anggaran daerah, sehingga banyak daerah yang dalam pelaksanaannya mengalami defisit anggaran, dan sangat jelas bahwa hal ini dapat mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan maupun pembangunan masyarakat.

c. Faktor Administrasi (Organisatoris)

Dalam pelaksanaan apakah kebijakan publik sudah ada dukungan dari berbagai permasalahan administratif yang memadai, atau apakah sudah ada organisasi yang melaksanakan kebijakan tersebut. Dalam aspek administrative sendiri pelaksanaan kebijakannya selalau memaksakan sumber daya aparaturnya, yang dimana sumber daya aparaturnya masih kurang dan itu mengakibatkan pelaksanaan kebijakan itu tidak berjalan maksimal. seperti memngizinkan pemekaran suatu daerah, maka dengan berbagai usaha yang ada di Provinsi, Kabupaten/Kota untuk melakukan pemekaran. Dengan demikian, apakah sumber daya aparatur sudah memenuhi persyaratan yang sesuai dengan kompetensinya. Kemudian apakah stekholder dari pemerintah sudah mampu dalam memenuhi kebutuhan masyarakat dan mampu melaksanakan tugas pokok dan fungsi yang sesuai dengan pembentukan

organisasi yang tidak tumpang tindih (overlapping). Apalagi dalam peraturan birokrasi bahwa segala bentuk pemerintahan atau organisasi tidak boleh adanya tugas pokok yang tumpang tindih, apabila itu terjadi maka harus diadakannya evaluasi.

d. Faktor Teknologi

Aspek ini merupakan aspek penting dalam penyelenggaraan suatu kebijakan pemerintah, seperti contohnya faktor peralatan dan sarana prasarana. Secara nyata bahwa teknologi ini pada prinsipnya merupakan program dukungan dalam mendukung kebijakan, namun permasalahan ini sering terjadi ketika kebutuhan SDM tidak sesuai atau tidak menguasai teknologi yang ada.

e. Faktor Sosial, Budaya dan Agama

Faktor ini merupakan faktor yang sangat mudah terkena konflik antar masyarakat. Faktor-faktor ini ada beberapa indikator-indikatornya seperti partisipasi dari masyarakat, pemerataan kebijakan dari pemerintah, pemberdayaan masyarakat, otonomi (desentralisasi), faktor kebiasaan dan sara. Dalam pelaksanaan kebijakan tersebut apakah akan ada timbul benturan dari aspek sosial, budaya maupun agama yang sering disebut dengan unsur SARA.

f. Faktor Pertahanan dan Keamanan

Dalam implemementasi kebijakan apakah kebijakan yang dibuat dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah tidak mengganggu stabilitas kemandirian negara/daerah, seperti adanya konflik permasalahan perbatasan maupun pembangunan yang menimbulkan konflik antar daerah dan

masyarakat. Maka dari itu perlu adanya konsep sosialisasi dengan berbagai pihak yang terkait (stekholder) secara akurat.

Dalam Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR) aspek-aspek yang mendasari pengklasifikasian tata ruang itu lebih terperinci karena ada beberapa tambahan aspek pendekatan yakni istilah “kawasan tertentu” diubah menjadi “kawasan strategis” dan apabila ditelaah kembali kedua aspek tersebut mempunyai makna yang sama.

Pasal 4 UUPR menyatakan bahwa penataan ruang diklasifikasikan berdasarkan pada :

- a. Sistem,
- b. Fungsi Utama Kawasan,
- c. Wilayah Administratif,
- d. Kegiatan Kawasan, dan
- e. Nilai Strategis Kawasan.

Berbeda dengan Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (UUPRL), disitu menjelaskan bahwa aspek-aspek penataan ruang diklasifikasikan menjadi tiga, yakni

- a. Fungsi Utama Kawasan
- b. Aspek Administratif
- c. Fungsi Kawasan dan Aspek Kegiatan (satu kesatuan)

Melihat penjelasan diatas bahwa UUPR dan UUPRL menjelaskan mengenai aspek-aspek tata ruang yang diklasifikasikan itu hanya ada perbedaan pada tambahan Sistem. Adapun, fungsi kawasan dan aspek kegiatan sudah tertampung

pada UUPR lama. Namun demikian, apabila dibandingkan antara kedua UUPR ini (lama dan yang sekarang), UUPR lama lebih mudah dipahami karena lebih sesuai dengan kenyataan. Perbedaan itu disebabkan seperti pengertian tata ruang yang digunakan dalam kedua UUPR tersebut.

Selanjutnya dalam pasal 5 UUPR menjelaskan bahwa :

1. Penataan ruang berdasarkan sistem terdiri atas sistem wilayah dan sistem internal perkotaan.
2. Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan terdiri atas kawasan lindung dan kawasan budi daya.
3. Penataan ruang berdasarkan wilayah administratif terdiri atas penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota.
4. Penataan ruang berdasarkan kegiatan kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan perkotaan dan penataan ruang kawasan perdesaan.
5. Penataan ruang berdasarkan nilai strategis kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan strategis nasional, penataan ruang kawasan strategis provinsi, dan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

Untuk mewujudkan penataan ruang/tata ruang yang sudah direncanakan diperlukan dua pengelompokan upaya, seperti:

1. Upaya Utama (secara langsung)

Upaya ini biasanya dilakukan oleh institusi publik, yaitu pemerintah atau penguasa yang dimana pelaksanaan program/proyek yang berwujud seperti :

- a. *Relokasi, regrouping kegiatan*, yaitu mengupayakan pemindahan lokasi kegiatan fungsional (pabrik, kawasan komersial) ke lokasi tertentu agar pertumbuhan dan dampak bagi masyarakat dari program tersebut dapat dikendalikan.
- b. *Konversi atau alih guna pemanfaatan*, yaitu fungsi dari pemanfaatan lahan agar sesuai dengan kebutuhan lahan dan lebih serasi dengan pola tat ruang yang ada pada lahan tersebut.
- c. *Intensifikasi pemanfaatan*, yaitu upaya ini untuk meningkatkan kegiatan yang ada pada suatu kawasan perkotaan. Misalnya, pembangunan perkotaan dimana perlu peningkatan manfaatnya dengan membangun gedung dengan jumlah tingkatan yang banyak.
- d. *Pengadaan sarana dan prasarana penunjang*, yaitu salah satu upaya penyediaan pelayanan yang mudah atau pendukung (fisik maupun nonfisik) agar pemanfaatan ruang tersebut dapat berjalan dengan lancar.
- e. *Pembatasan pengembangan*, yaitu upaya ini harus dilakukan dengan cerdas dan tegas agar pemanfaatan suatu kawasan tidak melebihi batas peraturan yang sudah diatur dan dampak negatifnya bagi lingkungan dapat diatasi dengan baik.

2. Upaya Pendukung (secara tidak langsung)

Upaya ini sesuai dengan seperti di lapangan bahwa semua kegiatan tidak dilakukan oleh instansi publik (pemerintah) melainkan masyarakatnya sendiri atau swasta.

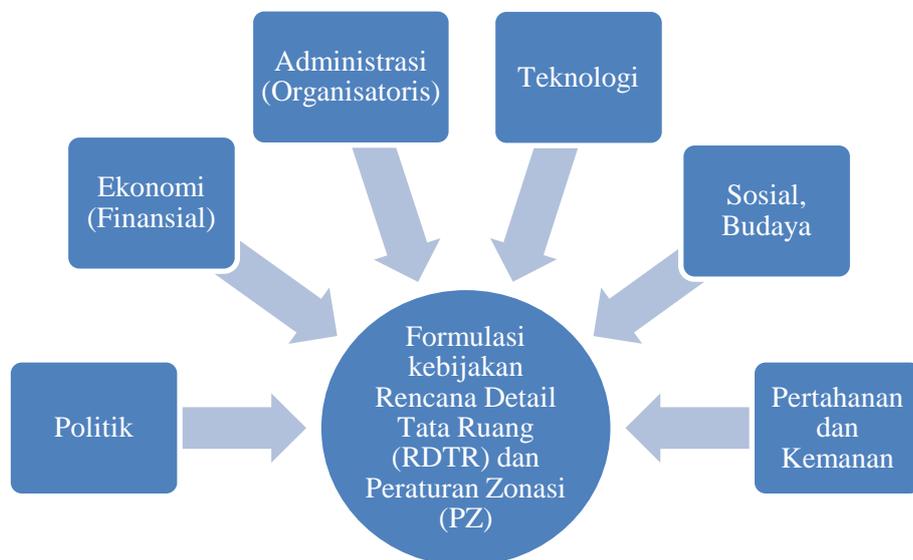
- a. *Formalisasi rencana pengembangan wilayah/kawasan*, ini merupakan

perwujudan kesepakatan masyarakat untuk pembangunan berencana dan secara bersama-sama mematuhi rencana tersebut.

b. *Kebijakan pembangunan*, dimana kebijakan itu sudah direncanakan dan disepakati bersama yang diadakan di wilayah tertentu yang diperkirakan untuk perkembangan dimasa yang akan datang.

c. *Pembuatan peraturan pembangunan*, proses dimana peraturan yang resmi dan mengikat bagi warga masyarakat untuk memelihara lingkungannya sendiri, yang biasanya sudah disahkan suatu rencana pengembangan wilayah.

Gambar 1.2 Kerangka Teoritik



F. Definisi Konsepsional

Definisi konsepsional merupakan sebuah studi penjelasan sesuai dengan apa yang ada di konsep penulisan itu sendiri. Dengan mengangkat definisi konsepsional bahwa kita mendapatkan beberapa variabel-variabel yang mendukung tujuan dari penelitian ini. Seperti dengan variabel teori formulasi kebijakan, Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dan Peraturan Zonasi.

1. Formulasi kebijakan publik adalah langkah pertama dalam proses pembuatan kebijakan publik secara keseluruhan
2. Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) adalah suatu rencana untuk menekankan pada aspek konsep tata ruang secara rinci
3. Peraturan Zonasi adalah suatu kebijakan dimana konsep ini turunan dari rencana tata ruang agar dilakukan secara terperinci dengan memakai sistem zona/blok.

G. Definisi Operasional

Menurut Walizer dan Wienir definisi operasional adalah suatu petunjuk yang lengkap tentang apa yang diamati dan suatu variabel untuk diteliti. Konsep ini dapat membantu peneliti untuk mengklasifikasikan gejala yang ada di lapangan dan kategorikan secara khusus dari variabel.

1. Indikator-indikator dalam formulasi kebijakan,
 - a. Perumusan Masalah
 - b. Agenda Kebijakan
 - c. Pemilihan Alternatif Kebijakan untuk memecahkan Masalah

- d. Penetapan Kebijakan
- e. Faktor-faktor yang mempengaruhi formulasi kebijakan,
 - a. Faktor politik
 - b. Faktor ekonomi (finansial)
 - c. Faktor administrasi (Organisatoris)
 - d. Faktor teknologi
 - e. Faktor sosial dan budaya
 - f. Faktor pertahanan dan keamanan

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan Metode Studi Kasus dan metode deskriptif kualitatif. Menurut Bogdan dan Bikien (1982) studi kasus adalah suatu penelitian dimana fokusnya secara rinci dengan suatu subjek maupun suatu tempat penyimpanan berkas, dokumen dan suatu peristiwa. Tujuan dari penelitian ini salah satunya adalah untuk mengungkap suatu keadaan, fakta, variabel dan suatu kejadian disaat penelitian ini berjalan di lapangan. Pada umumnya kegiatan penelitian deskriptif kualitatif ini adalah dengan menafsirkan suatu data yang bersangkutan didalam situasi atau yang sedang terjadi. Dalam penelitian ini terdiri dari metode pengumpulan data, menganalisis data, menginterpretasi data, dan diakhiri dengan sebuah kesimpulan yang mengacu pada analisis data tersebut.

2. Unit Analisis

Penelitian ini berlokasi di Daerah Istimewa Yogyakarta. Alasan penulis mengapa pemilihan lokasi ini, karena tertarik untuk mengetahui bagaimana Formulasi Kebijakan Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Di Kota Yogyakarta Tahun 2015.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Teknik wawancara merupakan teknik dimana dengan menggunakan metode pengumpulan informasi dan mengajukan pertanyaan serta dijawab dengan secara lisan. Wawancara merupakan kontak langsung antara si pencari informasi (interviewer) dengan sumber informasi (informan). Teknik ini dengan mewawancarai stakeholders yang ikut terlibat dalam proses Formulasi Kebijakan Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Di Kota Yogyakarta Tahun 2015, seperti BAPPEDA Kota Yogyakarta.
- b. Teknik dokumen merupakan teknik pengumpulan data dengan sumber bukan manusia (*non human resources*), seperti berupa dokumen resmi, arsip, berita baik dari media cetak ataupun online.

4. Jenis Data

Data merupakan komponen dasar informasi yang akan diproses lebih lanjut untuk menghasilkan informasi. Didalam data disini diperoleh unit analisis yang akan menjadi sasaran penentuan bagi peneliti. Menurut teknik

pengumpulannya, secara garis besar data penelitian dibedakan menjadi dua macam :

- a. Data primer merupakan data yang dihasilkan dari sebuah pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti secara langsung dari sumbernya. Untuk mendapatkan data primer, peneliti memperoleh datanya yang berkaitan dengan Formulasi Kebijakan Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Di Kota Yogyakarta Tahun 2015.
- b. Data Sekunder merupakan data yang dihasilkan dari sebuah pengumpulan data yang sumbernya darimana saja (sumber kedua). Data ini diperoleh dari data dokumentasi mengenai Formulasi Kebijakan Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Di Kota Yogyakarta Tahun 2015.

5. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data ini dilakukan secara bertahap. Tahap pertama olah data, dimana penelitian dimulai dari membuat pendahuluan penelitian sampai dengan usulan penelitian. Tahap kedua pengolahan data yang lebih terfokus pada hasil wawancara maupun sumber informasi yang didapat. Tahap ketiga merupakan tahap dimana peneliti melakukan pemeriksaan dari hasil wawancara dengan informan dan kemudian membandingkan dengan berbagai informasi atau pendapat lainnya. Tahap terakhir adalah analisis data dimana tahap ini untuk menjawab pertanyaan penelitian di lapangan.