

IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NO. 12 TAHUN 2014 TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH KOTA SURABAYA TAHUN 2014-2034 DALAM PEMANFAATAN KAWASAN PERUNTUKAN INDUSTRI

Suharto

Universitas Narotama Surabaya, Indonesia

*Corresponding Author:
Email: hartxhart@gmail.com

Abstract.

The implementation of Regional Regulation (Perda) No. 12 Tahun 2014 concerning Regional Spatial Planning (RTRW) of Surabaya Regency 2014-2034 in Utilization of Industrial Designated Areas (KPI), has been implemented well but has not been effective. Implementation Supporting Factors are: 1) the availability of complete policies in the implementation of spatial planning policies. 2) the attitude of implementing the policy is quite good and commitment to the implementation of the policy. 3) the bureaucratic structure already exist and running well in implementing the policy. 4) still available land for KPI. Inhibiting factors include: 1) there is no time clarity regarding the disposition of the recommendation file for space utilization permits from the leadership. 2) multiple interpretations of Perda.

Keywords: Implementation of PERDA, RT/RW, City of Surabaya Policy

PENDAHULUAN

Berdasarkan Pasal 1 ayat (5) Undang – Undang Nomor 26 Tahun 2007 di sebutkan bahwa Penataan Ruang merupakan suatu mekanisme penyusunan kebijakan terkait perencanaan tata ruang, pemanfaatan tata ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Sehingga dalam penataan ruang secara tidak langsung juga akan menentukan arah kebijakan dan strategi dalam memanfaatkan ruang atau tempat di suatu wilayah yang dijadikan sebagai acuan dalam perencanaan pembangunan, yang dalam hal ini, perencanaan tata ruang akan menjadi suatu produk kebijakan publik. Kebijakan Publik sendiri menurut Sasmito, dkk (2020:49) adalah serangkaian keputusan kebijaksanaan yang diambil seorang atau sekelompok orang untuk mewujudkan tujuan-tujuan tertentu di dalam masyarakat. Sehingga, ketika rencana tata ruang sudah menjadi acuan pembangunan yang sah secara hukum, maka perlu ditaati oleh semua stakeholder dalam suatu daerah/wilayah.

Di Indonesia, Rencana Tata Ruang disusun secara komplementer oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang tetap saling melengkapi

Kebijakan dalam RTRWN kemudian dijadikan acuan dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Provinsi (RTRWP) dengan muatan yang sama dan dalam penerapannya untuk jangka waktu 20 tahun. Secara hirarkis, RTRWP ini dijadikan acuan dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Kota (RTRWK), dan dirancang dalam jangka waktu yang sama dengan RTRWN dan RTRWP yaitu 20 tahun untuk jangka waktu penerapannya.

Berdasarkan ayat (4) dan (5) Pasal 20 dan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 sebagaimana diubah oleh Undang Undang Nomor 11 tahun 2020, RTRWN dan RTRWP dapat ditinjau kembali kembali 1 (satu) kali dalam periode 5 (lima) tahunan, dan dapat ditinjau lebih dari 1 (satu) kali dalam periode tersebut dengan alasan dinamika sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundangan terkait. Sedangkan untuk RTRWK berdasarkan Pasal 26 ayat (5) dan (6) Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 sebagaimana diubah oleh Undang Undang No 11 Tahun 2020 dapat ditinjau kembali kembali 1 (satu) kali dalam periode 5 (lima) tahunan, dan dapat ditinjau lebih dari 1 (satu) kali dalam periode tersebut dengan alasan dinamika sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundangan terkait. Peranan Rencana tata ruang wilayah dalam pengembangan wilayah sangat penting, mengingat perencanaan merupakan konduktor yang bisa mengharmonisasi banyak aspek dalam mencapai optimalisasi wilayah atau kawasan (Nasriaty, 2016).

Berkaitan dengan kebijakan Rencana Tata Ruang yang secara hirarkis dan komplementer dalam peraturan perundangan, dalam hal ini Pemerintah Kota Surabaya telah merampungkan perencanaan tata ruang wilayahnya, dengan adanya Perda No. 12 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Surabaya Tahun 2014-2034, dimana berdasarkan pasal 2 ayat 2 Perda No. 12 Tahun 2014 tentang RTRW Kota Surabaya Tahun 2014-2034 muatan didalam perda tersebut mengatur terkait pengembangan wilayah Kota Surabaya dengan beberapa muatan yaitu : Tujuan, Kebijakan dan Strategi Penataan Ruang Wilayah, Rencana Struktur Ruang, Rencana Pola Ruang, Rencana Kawasan Strategis, Arahana pemanfaatan ruang wilayah dan Arahana pengendalian pemanfaatan ruang wilayah.

Pada sisi yang lain, pertumbuhan ekonomi di Kota Surabaya dalam beberapa tahun terakhir berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Surabaya Tahun 2015-2020 dari beberapa sektor ekonomi di Kota Surabaya selama lima tahun terakhir didominasi oleh 4 (empat) sektor kategorisasi lapangan usaha, yaitu : 1)) Industri pengolahan, 2) pertanian, kehutanan, dan perikanan, 3) Kontruksi, dan 4) Perdagangan Besar dan Eceran, Reparasi Mobil, dan Sepeda Motor. Peranan terbesar pada tahun 2019 dihasilkan oleh lapangan usaha industri pengolahan yaitu mencapai angka 14,11% (meningkat dari 12,76% di tahun 2015). Kemudian disusul oleh usaha pertanian, kehutanan dan

perikanan sebesar 28,25% (turun dari 32,54% di tahun 2015). Lapangan usaha Kontruksi sebesar 10,78% (naik dari 9,81% di tahun 2015) dan Lapangan Usaha Perdagangan Besar dan Eceran, Reparasi Mobil dan Sepeda Motor sebesar 20,30% atau lebih meningkat dari 18,71% di Tahun 2015. Berdasarkan data tersebut, sudah cukup jelas bahwa sektor industri menjadi primadona dalam percepatan pengembangan ekonomi wilayah di Kota Surabaya, apalagi Kota Surabaya merupakan salah satu sentra pertumbuhan ekonomi di provinsi Jawa Timur dengan akan adanya pembangunan Kawasan Industri Surabaya (KING) (Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2019 tentang). Dalam Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2014 Kota Surabaya, Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya Tahun 2014-2034, kegiatan lapangan usaha Industri dan pengolahan diwadahi dalam pasal 31 yaitu tentang Kawasan Peruntukan Industri (KPI), yang dibedakan menjadi Kawasan Peruntukan Industri sedang sampai besar (ayat 1 huruf a), dan Kawasan Peruntukan Industri Kecil dan Menengah (ayat 1 huruf b). Akan tetapi, berdasarkan data sekunder yang didapat terkait izin pemanfaatan ruang (IPR), berdasarkan hasil kajian terdapat lokasi industri yang secara pemanfaatan ruang harusnya berada di KPI, dari sekitar 107 izin yang dikeluarkan/ dalam proses pengajuan, sebanyak 20 Ijin berada di dalam KPI (18,70%) dan sebanyak 87 ijin (81,30%) tidak berada di dalam KPI (Bappeda Kota Surabaya, 2019). KPI dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2009 Pasal 1 Ayat 5 mempunyai arti sebagai “bentangan lahan yang diperuntukan bagi kegiatan industri berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Melihat dinamika dilapangan yang ada saat ini, dan dalam rangka menanggapi isu percepatan pembangunan yang sedang digalakkan pemerintah saat ini, khususnya percepatan pembangunan sektor ekonomi, telah keluar Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2019 tentang Percepatan Perizinan Pemanfaatan Ruang, berdasarkan pasal 3 ayat (1) terdapat klausul yang bisa merubah rencana pola ruang apabila belum mengakomodir kebutuhan penanaman modal dengan mekanisme pengajuan perijinan oleh pemerintah daerah Kota kepada gubernur dengan tembusan kepada kementrian terkait. Mekanisme ini tentu saja disatu sisi dapat merubah rencana tata ruang yang telah ditetapkan sebelumnya sedangkan sisi lainnya dapat mempermudah pemerintah/pemerintah daerah dalam percepatan pembangunan, karena memang ketika tata ruang sudah menjadi dokumen publik, hal yang paling diwaspadai adalah naiknya harga lahan untuk kebutuhan industri pada KPI.

Sumber: Peraturan Daerah No.2 Tahun 2011 Kota Surabaya tentang RTRW Kota Surabaya Tahun 2014-2034

Implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sabatier (1980) adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk formal ataupun perintah-perintah ataupun keputusan lainnya. Dalam implementasi kebijakan public, ada beberapa model yang saat ini digunakan sebagai referensi analisis implementasi kebijakan publik. Model implementasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah model menurut George Edward III (dalam Widodo 2017 : 97) yang menekankan variabel kritis pada empat aspek, yaitu : Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi atau sikap pelaksana dan Struktur Birokrasi.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif. Lokasi penelitian dilakukan di Pemerintah Kota Surabaya. Penentuan informan dilakukan menggunakan teknik *Purposive Sampling*, dengan *informan* yakni Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang (PUPR) Kota Surabaya (sebagai sekretariat Tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah Kota Surabaya) dan Dinas Perizinan Usaha dan Non Usaha Dinas PMPTSP Kota Surabaya (sebagai Tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah Kota Surabaya yang berhubungan langsung dengan perijinan pemanfaatan ruang Kawasan Peruntukan Industri). Data didapatkan melalui dokumentasi, observasi, dan wawancara. Peneliti bertindak sebagai instrumen penelitian yang dibantu dengan *interview guide* dan catatan lapangan. Data yang didapat kemudian dianalisis dengan cara mereduksi data, menyajikan data dan penarikan kesimpulan serta keabsahan data diuji menggunakan triangulasi teknik untuk memeriksa dan menguji keakuratan data sesuai kondisi sebenarnya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi Perda No. 12 Tahun 2014 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Surabaya Tahun 2014-2034 Dalam Pemanfaatan Kawasan Peruntukan Industri (KPI)

Penataan ruang memiliki peran wilayah sangat penting dalam pembangunan dan pengembangan suatu wilayah, hal tersebut dapat dikatakan penting karena perencanaan adalah aktivitas mengkoordinasikan banyak aspek wilayah, seperti aspek fisik dasar atau alam, aspek sosial dan aspek ekonomi menjadi satu bentuk, yang dapat diintegrasikan untuk mewujudkan satu kesatuan sehingga dapat meningkatkan optimalisasi penggunaan kawasan atau wilayah. Berkaitan dengan kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), Pemerintah Kota Surabaya telah merampungkan perencanaan tata ruang wilayahnya, dengan adanya Perda No. 12 Tahun 2014 tentang RTRW Kota Surabaya Tahun 2014-2034, dimana didalam perda tersebut mengatur terkait pengembangan wilayah Kota Surabaya melalui Rencana Struktur Ruang yang memuat sistem pemusatan kegiatan dan infrastruktur, Pola Ruang yang memuat rencana pemanfaatan lahan, dan Kawasan Strategis memuat tentang kawasan yang menjadi daya ungkit utama dalam pertumbuhan wilayah Kota Surabaya.

Menurut Suharno (dalam Sasmito, dkk2020:51), mengemukakan bahwa beberapa sifat dari suatu kebijakan publik yang memiliki orientasi pada tujuan, sifat yang maksud dikategorikan yaitu sebagai tuntutan kebijakan (*policy demands*), keputusan kebijakan (*policy decisions*), keluaran kebijakan (*policy outputs*), dan hasil akhir kebijakan (*policy outcomes*). Sedangkan Nugroho

dalam Setyawan (2017:114) mengemukakan bahwa model dari suatu implementasi adalah sebuah bentuk nyata yang akan dibahas. Model implementasi kebijakan adalah gambaran sederhana tentang aspek-aspek penting pemilihan dan penyusunan dengan tujuannya adalah untuk mewujudkan, meniru, menjelaskan, memprediksi, mencoba dan menguji implementasi strategi untuk tujuan tertentu.

Implementasi dapat diartikan sebagai pelaksanaan dari suatu kebijakan atau program yang terencana, implementasi sendiri menjadi substansi utama pada analisis yang dilakukan terhadap kebijakan adanya Perda No. 12 Tahun 2014 tentang RTRW Kota Surabaya Tahun 2010 - 2030, berdasarkan data primer dan sekunder yang ditemukan dilapangan berupa hasil wawancara, observasi serta dokumentasi secara umum implementasi kebijakan tersebut dapat dinilai sudah berjalan dan dilaksanakan dengan baik, terbukti dengan dibentuknya Tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah (TKPRD) untuk membantu pelaksanaan implementasi Perda Nomor 2 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Surabaya Tahun 2014-2034. Namun, masih terdapat beberapa persoalan yang harus dibenahi mulai dari percepatan disposisi berkas perizinan dari pimpinan, dan penyamaan *interpretasi* antar Organisasi Perangkat Daerah (OPD) tentang substansi kebijakan Perda No. 12 Tahun 2014 tentang RTRW Kota Surabaya Tahun 2014-2034.

Hasil penelitian tersebut didukung oleh penelitian yang dilakukan oleh Surachman (2017) yang pada penelitiannya mengemukakan bahwa produk kebijakan Perda Nomor 16 Tahun 2012 Tentang RTRW Kota Pamekasan Tahun 2012 - 2032 sudah tersusun dengan baik dan sistematis, dan dalam implementasinya cukup baik, namun masih perlu peningkatan dalam aspek proses komunikasi antar SKPD dan peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM). Senada dengan Surachman (2017), menurut Patrisia (2019) dalam penelitiannya mengemukakan pada implementasi kebijakan produk Perda Nomor 14 Tahun 2012 tentang RTRW Kota Bengkulu sudah baik, namun masih terdapat beberapa ketidaksesuaian yang terjadi dalam pelaksanaannya dimana dalam penerapan konsep Pembangunan Perkotaan Berkelanjutan sudah tepat tetapi isu lingkungan menjadi isu krusial yang dihadapi dalam penyelenggaraan penataan ruang kebijakan dalam mewujudkan Pembangunan Perkotaan Berkelanjutan.

Model implementasi yang digunakan, pada penelitian ini adalah model implementasi George Edward III, yang digunakan untuk menganalisa implementasi Perda No. 12 Tahun 2014 tentang RTRW Kota Surabaya Tahun 2010 - 2030. Menurut Edward dalam Setyawan (2017:114) (Jeger et al., 2018; Rini S. Saptaningtyas, 2003; Wijayanto & Hidayati, 2017) mengemukakan agar suatu kebijakan dapat berjalan efektif harus memperhatikan beberapa faktor

yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi / sikap, dan struktur birokrasi. Berikut pemaparan mengenai teori model implementasi kebijakan menurut George Edward III, berdasarkan hasil penelitian:

Komunikasi

Jika dilihat proses komunikasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya, sudah berjalan baik dan sesuai dengan aspek komunikasi menurut Edward III yaitu transmisi, konsistensi, dan kejelasan dimana proses komunikasi yang dilakukan dalam implementasi Perda No. 12 Tahun 2014 tentang RTRW Kota Surabaya Tahun 2014-2034 dalam Pemanfaatan KPI dilakukan dengan memberikan fasilitas layanan di Mall Pelayanan Publik (MPP) sebagai sarana komunikasi bagi pemohon yang ingin mengakses perizinan dan mengetahui rencana pola ruang yang ada di Kota Surabaya, kemudian bagi pemohon yang ingin melanjutkan pengajuan proses perizinan juga bisa mengunduh formulir pengajuan izin dan mengajukan perizinan pemanfaatan ruang untuk industri.

Penyediaan fasilitas layanan MPP oleh Pemerintah Kota Surabaya bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pelayanan pengurusan izin bagi pemohon, khususnya dalam Implementasi Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2014 tentang RTRW Kota Surabaya Tahun 2014-2034 utamanya dalam pemanfaatan KPI. Selain itu, untuk membuat proses perizinan tata ruang di Kota Surabaya menjadi lebih efektif, Pemerintah Kota Surabaya telah mengikuti sistem OSS (*Online Single Submission*) yang merupakan perijinan terintegrasi oleh Pemerintah Pusat, sehingga dapat memudahkan pihak pelaksana kebijakan dan pemohon, namun pada pelaksanaannya banyak OPD kurang memahami sistem tersebut. Hal ini disebabkan karena kurangnya sosialisasi dan koordinasi serta perbedaan interpretasi diantara OPD terkait mengenai aturan perizinan usaha, khususnya yang berkaitan langsung dengan aturan pada kebijakan tata ruang.

Pemaparan berkaitan pembahasan hasil penelitian tersebut mendukung hasil penelitian yang dilakukan Peramesti (2016) yang pada penelitiannya menyatakan bahwa implementasi kebijakan RTRW dalam penyediaan Ruang Terbuka Hijau di Kota Administrasi Jakarta Selatan masih belum optimal dan baru terealisasi sebesar 5% dikarenakan penggunaan lahan yang tersedia untuk RTH tidak Sedangkan Nasriaty (2016), pada hasil penelitiannya mengemukakan bahwa implementasi kebijakan Penataan Ruang di Kota Mamuju Utara belum berjalan secara maksimal, dikarenakan isi kebijakan (*policy content*) dari segi sumber daya masih mengalami kendala karena belum memadai baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya, walaupun dalam implemtasinya sudah melibatkan kelompok sasaran.

Sumber Daya

Menurut Edward III dalam Widodo (2017:98) mengemukakan bahwa faktor sumber daya memainkan peran penting dalam implementasi kebijakan. Terlepas dari apakah penyampaian ketentuan atau peraturan pada kebijakan ini jelas, konsisten dan akurat, jika pelaksana strategi tidak memiliki sumber daya untuk menyelesaikan pekerjaan secara efektif, implementasi kebijakan tidak akan efektif. Kejelasan, konsistensi dan ketepatan peraturan perundang-undangan dalam implementasi kebijakan memang sangat diperlukan, namun apabila pelayanan pelaksana kebijakan tidak menjalankan tanggung jawab tugasnya secara optimal, maka kebijakan tersebut tidak otomatis berjalan efektif. Sebagai salah satu indikator dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi perlu adanya elemen pendukung yakni salah satunya Sumber Daya Manusia (SDM).

Berdasarkan data hasil penelitian diketahui bahwa sumber daya OPD terutama di Dinas PUPR tidak memiliki tenaga PNS/ASN yang bisa mengoperasikan software pemetaan berbasis Sistem Informasi Geografis (SIG), sehingga cukup menghambat dalam kecepatan penanganan pemberian perijinan khususnya dalam pemanfaatan KPI. Kemudian, terkait fasilitas dalam operasionalisasi Implementasi Tata Ruang kurang memenuhi spesifikasi, seperti perangkat komputer yang tidak memenuhi spesifikasi teknis untuk mengakses database berbasis SIG. Di sisi lain, kemampuan SDM pada OPD terkait dalam memahami kebijakan Tata Ruang dan kemampuan untuk menarik investor harus di tingkatkan, dalam hal ini perlu adanya sosialisasi dan koordinasi yang dilakukan antar OPD. Selain itu OPD juga harus memahami tugas pokok dan fungsi yang dimiliki setiap instansi untuk menghindari multi perspektif terhadap aturan yang ditetapkan, sehingga tidak berujung pada tertundanya investasi yang masuk.

Hasil pembahasan di atas cukup mendukung hasil penelitian yang dilakukan oleh Anjarwati (2016). Pada penelitiannya, menunjukkan bahwa implementasi kebijakan RTRW di Kecamatan Tulangan Kota Sidoarjo belum berjalan secara efektif pada aspek *idealized policy*, aspek *target group* karena pengaruh lingkungan ekonomi sangat dominan dalam mencapai keberhasilan implementasi. Sedangkan untuk mendukung adanya peningkatan kapasitas SDM di pemerintah daerah menurut Megalia (2011), dalam penelitiannya mengungkapkan bahwa harus ada strategi alternatif model manajemen peningkatan kompetensi aparatur yang didasarkan pada pendekatan sistem yang saling berkaitan, penekanan pada uji kompetensi, dan sertifikasi SDM pada aktivitas pendidikan dan pelatihan. Kemudian hal tersebut diperkuat oleh hasil penelitian yang dilakukan oleh Armel (2017) yang pada penelitiannya

mengemukakan bahwa kemampuan SDM berpengaruh pada aktivitas pekerjaan pemerintah.

Disposisi

Selain komunikasi dan sumber daya, ada unsur lain yang dapat mempengaruhi capaian dari implementasi kebijakan yaitu disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan. Menurut Edward III dalam Widodo (2017:104) disposisi merupakan kemauan, keinginan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh sehingga tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemauan untuk melakukan kebijakan itu, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Hasil penelitian mengenai disposisi dan sikap para pelaksana kebijakan Perda No. 12 Tahun 2014 tentang RTRW Kota Surabaya Tahun 2014-2034 sudah cukup baik dan ada komitmen antar pelaksana kebijakan dalam melaksanakan kebijakan tersebut. Meskipun disposisi rekomendasi dari pimpinan masih cukup lambat dan tidak ada waktu yang jelas. Hal ini tercermin dari disposisi dan sikap pelaksana kebijakan dalam mengurus izin pemanfaatan ruang (IPR) secara *internal* maupun *eksternal*. Secara *internal*, disposisi dan sikap pelaksana ditunjukkan dengan adanya koordinasi dalam forum Tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah (TKPRD) dalam menyelesaikan rekomendasi IPR, khususnya dalam pemanfaatan KPI. Secara *eksternal*, Pemerintah Daerah Kota Surabaya melakukan koordinasi aktif terkait IPR KPI yang tidak terakomodir dalam rencana pola ruang menggunakan mekanisme peraturan yang telah ada, yaitu Peraturan Menteri (Permen) Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor

22 Tahun 2019 tentang Percepatan Perizinan Pemanfaatan Ruang, melalui usulan pemanfaatan ruang dari daerah kepada gubernur yang dikeluarkan oleh Bupati dengan persyaratan yang telah disebutkan dalam peraturan tersebut.

Hasil penelitian di atas didukung oleh penelitian yang dilakukan oleh (Ramdhani, 2017) pada penelitiannya menyatakan bahwa implementasi kebijakan memiliki dimensi dimensi yang dapat digunakan untuk mengevaluasi pelaksanaan kebijakan publik diantaranya: konsistensi, transparansi, akuntabilitas, keadilan, efektivitas, dan efisiensi. Sementara itu evaluasi pelaksanaan kebijakan perlu dilakukan secara komprehensif, yang meliputi: evaluasi *ex-ante* (*dukungan*), *on-going* (*sedang diterapkan*), dan *ex-post* (*adanya fondasi*) atas pelaksanaan kebijakan publik. Dalam melakukan inovasi dan terobosan dalam pelayanan kepada publik, dapat dilakukan Sedangkan (Supriadi, 2011) dalam penelitiannya mengemukakan bahwa untuk mewujudkan

tujuan dalam suatu implementasi kebijakan pada aspek disposisi sikap pelaksana dilaksanakan dengan cara membagi tanggungjawab dan pekerjaan sesuai dengan bidang dan keahlian masing-masing.

Disisi lain (Yulianti, 2019) menyampaikan hal berbeda pada hasil penelitiannya yang menyatakan bahwa sikap pelaksana dalam hal ini PPID merupakan aparat pelaksana yang tugasnyamendokumentasikan serta memberikan data/informasi public kepada masyarakat, baik secara offline maupun online. Masih ditemukannya beberapa dinas yang belum siap akan data informasiyang ada sehingga menimbulkan ketidakpuasanmasyarakat/pemohon. Sehingga ketidakpuasan tersebut menjadi dasar bagi pemohon melakukan gugatan ke Komisi Informasi. Hal ini terlihat dari data yang ada setiap tahunnya selalu ada masyarakat yang melakukan pengaduan ke Komisi Informasi, apalagi data yang berkaitan dengan anggaran yang banyak pertanyakan kemudian akhirnya memunculkan berbagai spekulasi mengapa masih adanya sikap aparat pemerintah yang belum sepenuhnya terbuka akan informasi publik.

Struktur Birokrasi

Faktor berikutnya dari model George Edward III dalam model implementasi kebijakan adalah struktur birokrasi lembaga atau instansi pemerintah yang menjadi pelaksana kebijakan itu sendiri. Menurut Edward III dalam Widodo (2017:106), mengemukakan bahwa implementasi kebijakan bisa jadi belum efektif karena adanya ketidakefisienstruktur birokrasinya. Struktur birokrasi ini mencakup aspek-aspek seperti struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan, dan hubungan organisasi dengan organisasi luar dan sebagainya. Oleh karena itu, struktur birokrasi mencakup dimensi fragmentasi dan standar operasi prosedur (SOP) yang akan memudahkan dan menyeragamkan tindakan dari para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan apa yang menjadi bidang tugasnya.

Berdasarkan data hasil penelitian diketahui bahwa struktur birokrasi pemerintah di Kota Surabaya sudah tersedia dan selama ini secara umum berjalan baik sesuai tugas pokok dan fungsi masing- masing, serta dibantu dengan pembentukan forum Tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah (TKPRD) yang mempunyai tugas untuk membantu mengoptimalkan implementasi perda Tata Ruang yang diterbitkan.

Hasil penelitian tersebut mendukung penelitian yang dilakukan oleh (Adiwinarni, 2020) pada penelitiannya menyatakan bahwa bahwa struktur birokrasi yang mandiri dapat mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan bakti sosial Proyek Keluarga Harapan (PKH) P2K2 Kota Cilacap. Namun hal tesebut

tidak mendukung hasil penelitian yang dilakukan oleh (Lail, 2020) yang menyatakan bahwa dalam hal pelaksanaan kebijakan, pemerintah daerah harus mampu membangun komitmen dan konsistensi terkait pelaksanaan Perda RTRW, khususnya pelaksana teknis di bidang ini, di sisi lain juga harus meningkatkan peran pengawasan.

Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Perda No. 12 Tahun 2014 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Surabaya Tahun 2014-2034

Faktor pendukung Implementasi Kebijakan Perda No. 12 Tahun 2014 Tentang RTRW Kota Surabaya Tahun 2014-2034 adalah sebagai berikut; *Pertama* tersedianya kebijakan yang lengkap dalam pelaksanaan kebijakan penataan ruang. *Kedua* Disposisi, adanya sikap pelaksana kebijakan yang cukup baik dan komitmen terhadap pelaksanaan kebijakan tersebut. *Ketiga* yakni struktur birokrasi yang sudah tersedia dan berjalan baik dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. *Keempat*, masih tersedia lahan untuk KPI. Hasil penelitian ini didukung oleh Fitriana (2016) yang mengemukakan faktor pendukung implementasi kebijakan implementasi Kebijakan Tata Ruang Wilayah Dalam Mewujudkan Pembangunan Kota Berkelanjutan yakni adanya keaktifan implementor dalam melakukan sosialisasi terkait kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah Kota Magetan tentang arahan dalam pengaturan tata ruang wilayah. Kemudian penelitian tersebut juga didukung oleh (Patrisia, 2019), pada penelitiannya menyampaikan faktor pendukung yang memungkinkan dalam implementasi kebijakan tata ruang di Bengkulu adalah kebijakan tata ruang Bengkulu perencanaan, sosialisasi, dan keaktifan pelaksana. Disisi lain (Lai, 2020) dalam penelitiannya mengemukakan faktor pendukung implementasi kebijakan RTRW di Kota Jeneponto disebabkan karena Kota Janeponto masih dalam tahap berkembang sehingga implementasi kebijakan mudah dilaksanakan.

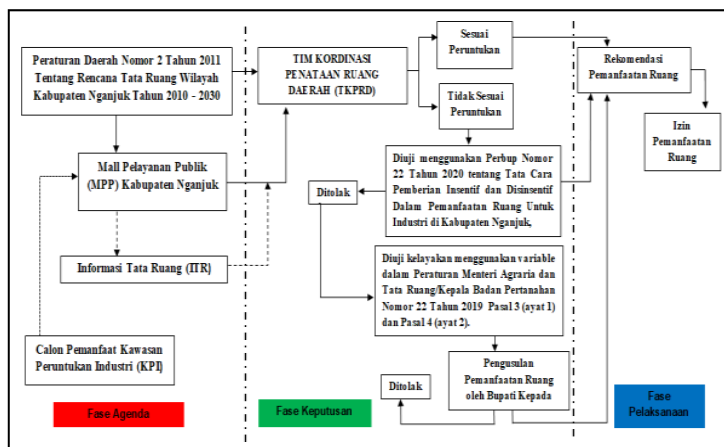
Faktor penghambat Implementasi Kebijakan Perda No. 12 Tahun 2014 Tentang RTRW Kota Surabaya Tahun 2014-2034 adalah sebagai berikut; *Pertama* adalah tidak adanya kejelasan waktu mengenai disposisi berkas rekomendasi dari pimpinan terkait kebijakan tersebut, sehingga memperlambat proses penyelesaian izin pemanfaatan ruang. *Kedua* yakni jika dilihat dari sisi pandang isi substansi perda No. 12 Tahun 2014 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Surabaya Tahun 2014-2034 adalah adanya *multi interpretasi* terkait batang tubuh dengan lampiran perda. Hasil penelitian tersebut didukung penelitian yang dilakukan oleh (Fitriana, 2016) yakni, kurangnya kesadaran masyarakat sekitar dalam mewujudkan pembangunan kota berkelanjutan serta alih fungsi lahan yang tidak sesuai dengan RTRW. Kemudian penelitian tersebut juga sejalan dengan penelitian yang dilakukan (Patrisia, 2019) ia menyatakan Disisi lain penelitian tersebut juga didukung oleh (Lai,

2020) pada penelitiannya mengemukakan faktor penghambat implementasi kebijakan RTRW di Kota Jenepono diantaranya belum adanya kesamaan pandangan dari seluruh pemangku kepentingan terhadap pentingnya rencana tata ruang Wilayah, termasuk OPD di jajaran Pemerintah Daerah yang masih belum berpartisipasi aktif dalam mengimplementasikan rencana tata ruang tersebut.

Model Implementasi Perda No. 12 Tahun 2014 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Surabaya Tahun 2014-2034 Dalam Pemanfaatan Kawasan Peruntukan Industri (KPI)

Pada suatu penelitian yang berkaitan dengan implementasi kebijakan sering ditemui model-model implementasi dengan sistem dan pola yang berbeda beda. Menurut (Riswandi, 2020) pada penelitiannya mengemukakan bahwa faktor komunikasi, disposisi, sumberdaya dan struktur birokrasi secara keseluruhan dan cukup signifikan mempengaruhi implementasi program atau kebijakan. Adapun berdasarkan hasil penelitian yang dipaparkan tersebut, implementasi kebijakan yang digunakan pada penelitian ini yaitu model implementasi menurut George Edward III (dalam Widodo 2017:97), mengemukakan bahwa implementasi kebijakan publik terdapat empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan tersebut yaitu Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi Atau Sikap, Dan Struktur Birokrasi.

Berikut disajikan model Implementasi Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2014 Tentang RTRW Kota Surabaya Tahun 2014-2034 dalam Pemanfaatan KPI. Adapun gambaran fase-fase yang dimaksud pada model implementasi linier kebijakan tersebut pada penelitian ini dijelaskan melalui flowchart menurut Baedhowi (2004:47) pada gambar 2.



Gambar 2. Model Implementasi Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2014 Tentang RTRW Kota Surabaya Tahun 2014-2034 Dalam Pemanfaatan Kawasan Peruntukan Industri.

Sumber: Diolah dari Teori model Implementasi Baedhowi (2004:47)

KESIMPULAN

Implementasi Perda No. 12 Tahun 2014 Tentang RTRW Kota Surabaya Tahun 2014-2034 Dalam Pemanfaatan KPI dilihat dari perspektif komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap, dan struktur birokrasi secara keseluruhan sudah berjalan dan dilaksanakan dengan baik, namun belum sepenuhnya berjalan efektif karena masih terdapat berbagai persoalan yang harus dibenahi seperti percepatan disposisi berkas perizininan dari pimpinan, dan penyamaan *interpretasi* atau pemahaman antar OPD tentang substansi kebijakan Perda RTRW. Faktor pendukung yang menunjang keberlangsungan Implementasi Perda tersebut yakni *Pertama* tersedianya kebijakan yang lengkap dalam pelaksanaan kebijakan penataan ruang. *Kedua* Disposisi, adanya sikap pelaksana kebijakan yang cukup baik dan komitmen terhadap pelaksanaan kebijakan tersebut. *Ketiga* yakni struktur birokrasi yang sudah tersedia dan berjalan baik dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. *Keempat*, masih tersedia lahan untuk KPI. Sedangkan Faktor Penghambatnya yakni *Pertama* adalah tidak adanya kejelasan waktu mengenai disposisi berkas rekomendasi dari pimpinan terkait kebijakan tersebut, sehingga memperlambat proses penyelesaian izin pemanfaatan ruang. *Kedua* yakni jika dilihat dari sisi pandang isi substansi perda No. 12 Tahun 2014 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Surabaya Tahun 2014-2034 adalah adanya *multi interpretasi* terkait batang tubuh

dengan lampiran perda sehingga akan mempersulit investor dalam mengurus perizinan.

SARAN

Berdasarkan hasil penelitian yang ditemukan, oleh karena itu peneliti memberikan saran sebagai berikut:

1. Perlu ada penyamaan *interpretasi* atau pemahaman antar pemangku kebijakan tentang substansi kebijakan Perda No. 12 Tahun 2014 Tentang RTRW Kota Surabaya Tahun 2014-2034 sehingga tidak menimbulkan perbedaan pemahaman bagi investor atau pemohon dalam konteks perizinan pemanfaatan ruang (KPI).
2. Pembuatan *time line* atau standar waktu dalam proses pengurusan perizinan pemanfaatan ruang khususnya dalam perizinan KPI sehingga dapat mempercepat proses perizinan.
3. Perlu ada peningkatan kemampuan SDM dalam penguasaan peralatan penunjang dalam penataan ruang, yang dapat dilakukan dengan pengadaan Pendidikan dan pelatihan sehingga implementasi kebijakan Perda No. 12 Tahun 2014 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Surabaya dapat berjalan lebih baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Adiwinarnil, Nurlaela. (2020). Membaca Aspek Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi, Dan Struktur Birokrasi Dalam Kebijakan Publik: Studi Implementasi Program Pertemuan Peningkatan Kemampuan Keluarga Dinas Sosial Kota Cilacap. Jurnal Ilmu Hukum dan Pembangunan, 11(1), 37-47.
- Anjarwati, R.E. (2016). Implementasi Peraturan Daerah Kota Sidoarjo Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Sidoarjo Tahun 2009-2029 Di Kecamatan Tulangan Kota Sidoarjo. Jurnal Kajian Kebijakan Publik, 1(1), 1-11.
- Anjarwati, R.E. (2016). Implementasi Peraturan Daerah Kota Sidoarjo Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Sidoarjo Tahun 2009-2029 Di Kecamatan Tulangan Kota Sidoarjo. Jurnal Kajian Kebijakan Publik, 1(1), 1-11.
- Armel, R.Y.G. (2017). Pengaruh Kompetensi Sumber Daya Manusia, Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan, Pemanfaatan Teknologi Informasi Dan Sistem Pengendalian Internal Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. JOM Fekon, 4(1), 105-119.
<https://jom.unri.ac.id/index.php/JOMFEKON/article/view/12059>

- Badan Pusat Statistik Kota Surabaya. 9 April 2023. [Pertumbuhan Ekonomi Kota Surabaya 2020 dari Sisi PDRB Lapangan Usaha](#). (online), tersedia di <https://Surabayakab.bps.go.id/>, diakses 26 Mei 2023
- Fitriana, E.D. (2014). Implementasi Kebijakan Tata Ruang Wilayah Dalam Mewujudkan Pembangunan Kota Berkelanjutan. *Jurnal Ilmu Hukum (JAP)*, 2(2), 217-223.
- Jeger E D, et al. (2018). The Role Of Psychosocial Factor In Exclusive Breastfeeding To Six Months Postpartum. *Midwifery Elsevier*, 30(6), 657-666.
- Jeneponto. *Jurnal Ilmiah Administrasi*. 11(1), 1-9. <http://stisipm-lail.com>
- Lail, Hijrah. (2020). Implementasi Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Megalia, Ratu. (2011). Manajemen Peningkatan Kompetensi Aparatur: Studi tentang Implementasi Kebijakan Reformasi Sumber Daya Manusia pada Badan Pendidikan dan Pelatihan di Indonesia. *Jurnal Sosiohumanika*, 4(2), 259-286. <https://ejournal.upi.edu/index.php/JAPSPs/article/view/6439/4396>
- Nasriaty N. (2016). Implementasi Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah Di Kota Mamuju Utara. *Jurnal Katalogis*, 4(5), 8-108. <http://jurnal.untad.ac.id/jurnal/index.php/Katalogis/article/view/6597>
- Patrisia, N.E. (2019). Implementasi Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah Tahun 2012-2032 Di Kota Bengkulu. *Jurnal Professional FIS UNIVED*, 6(1), 1-8. <https://jurnal.unived.ac.id/index.php/prof/article/download/831/700>
- Peramesti, N.P.D.Y. Implementasi Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah Dalam Penyediaan Ruang Terbuka Hijau Di Kota Administrasi Jakarta Selatan Provinsi DKI Jakarta. *Jurnal Politikologi*, 3(1), 1-10. <http://ejournal.ipdn.ac.id/JP/article/download/499/303>
- Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 12 Tahun 2014 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya Tahun 2014-2034
- Peraturan Menteri Nomor 22 Tahun 2019
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2009
- Ramdhani, Abdullah. (2017). Konsep Umum Kebijakan Publik. *Jurnal Publik*, 11(1), 1-12. <https://journal.uniga.ac.id/index.php/JPB/article/view/1>
- Rancangan Aturan Teknis Penetapan Kawasan Peruntukan Industri, (online), tersedia di:
- Riswandi, Agus. (2020). Pengaruh Faktor Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi dalam Implementasi Kebijakan Pelayanan Kesehatan Tradisional Integrasi Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan Tradisional di Puskesmas. *Jurnal Kehumasan*, 3(1), 71-92.

- <https://ejournal.upi.edu/index.php/gunahumas/article/download/28403/12861>
- Sabatier, P, & Mazmanian, D. (1980). The Implementation Of Public Policy : A Framework Of Analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538-560
- Saptaningtyas, Rini S. (2003). Kajian Penyusunan Dan Implementasi Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Se Pulau Sumbawa Propinsi Nusa Tenggara Barat. *Journal of Architecture and Built Environment*, 31(2).
- Sasmito, Cahyo., Laka, Yihanes Handranus., Yulita., Gunawan, Cakti. 2020. *Manajemen Kebijakan Publik Sektor Pariwisata*. Surabaya: CV IRDH.
- Setyawan, Dody. 2017. *Pengantar Kebijakan Publik*. Surabaya: Inteligencia Media.
- Supriadi, Acep. (2011). Analisis Prakondisi Implementasi Kebijakan Peningkatan Kompetensi Guru. *Jurnal Pendidikan Dan Pembelajaran*, 18(1), 47-56.
<http://journal.um.ac.id/index.php/pendidikan-dan-pembelajaran/article/viewFile/2756/506>
- Surachman, F. (2017). Implementasi Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Pamekasan Dalam Perspektif Sustainable Development. *Jurnal Ilmiah Administrasi Negara*, 2(1), 17-24.
<http://ejournal.unira.ac.id/index.php/jurnal>
- Switzzy, Sabandar. 14 Okt 2020. *Ganjalan Utama Pengembangan Kawasan Industri Surabaya*. (online), tersedia di <https://surabaya.liputan6.com/read/4381967>
- Tentang Kawasan Industri
- Tentang Percepatan Pemanfaatan Ruang
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang
- Widodo, Joko. 2017. *Analisis Kebijakan Publik (Konsep dan Analisis Proses Kebijakan Publik)*. Surabaya: Media Nusa Creative.
- Wijayanto & Hidayati (2017). Implementasi Kebijakan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan (Studi Pengembangan di Kota Administrasi Jakarta Utara). *Jurnal Ilmu Hukum*, 12(2).
<https://jurnal.uns.ac.id/spirit-publik/article/view/16242>
- [Yulianti](#). (2019). Efek Disposisi Pejabat Pengelola Informasi Publik Di Dalam Implementasi Kebijakan Keterbukaan Informasi Publik Di Lingkungan Pemerintahan Provinsi Banten. *Jurnal Ilmu Hukum*, 10(1), 130-153.
<https://jurnal.untirta.ac.id/index.php/jap/article/view/5989>