

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIRAN

#### A. Studi Kepustakaan

Sebagai pedoman dan acuan dalam memecahkan pokok permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini penulis akan memaparkan konsep-konsep atau teori-teori yang ada relevansinya untuk mendukung pemecahan masalah yang dikemukakan diatas.

##### 1. Teori Pemerintahan

Dalam bahasa inggris, pemerintah disebut *government* (*Latingubernare, Greek Kybernan*, artinya *to steer*, mengemudikan atau mengendalikan sehingga semula lambang pemerintahan itu berbentuk kemudi kapal. Pemerintahan adalah gejala sosial artinya terjadi didalam hubungan antara individu maupun antar kelompok dalam proses interaksi sosial (Ndraha, 2010:6-7)

Awang dan wijaya (2012:6) mendefinisikan bahwa pemerintah adalah sebuah badan yang menetapkan dan melaksanakan kebijakan publik dan gerakan kekuasaan eksekutif, politik dan berdaulat melalui adat istiadat, institusi dan hukum dalam sebuah Negara, pemerintah adalah organ yang berwenang dan memproses pelayanan publik, baik warga Negara asing maupun siapa saja yang pada suatu saat berada secara sah di wilayah Indonesia.

Menurut Ndraha (2008:5) pemerintahan merupakan perihal pemerintah, bukan *governance* sama seperti kepengurusan yang berarti perihal pengurus. Dimana ada masyarakat disitu ada *governance*

Pemerintah menurut Finer (dalam Labolo, 2014:19) yaitu, hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah. Menurutnya relasi antara pemerintah dan yang diperintah berkaitan dengan sejauh mana peranan pemerintah dalam melakukan intervensi terhadap kebebasan individu.

Supriyanto (2009:21) mengatakan bahwa dengan demikian ada dua makna kegiatan dari kata perintah yaitu yang memerintah atau menyuruh dan yang diperintah atau disuruh. Artinya yang memerintah mempunyai kekuasaan menyuruh kegiatan yang bersifat perintah. Namun setelah di tambahi awalan “pe” menjadi “pemerintah”, dapat diartikan sebagai badan, lembaga, institusi, lembaga yang melaksanakan kegiatan untuk memerintah. Sementara itu, istilah pemerintah dan pemerintahan mengandung perbedaan arti. Pemerintahan menyangkut tugas dan kewenangan, sedangkan pemerintah merupakan aparat yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan tersebut. Yang di maksud dengan tugas adalah segala kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan yang bersifat statis sedangkan tugas-tugas bersifat dinamis. Seseorang untuk melaksanakan tugas harus mempunyai kewenangan yakni hak untuk melaksanakan tugas.

Menurut Iver dalam Syafiie (2005:23) pemerintah adalah sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan serta bagaimana manusia itu bisa diperintah.

Pemerintahan adalah sebuah sistem multiproses yang bertujuan untuk memnuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntunan yang di perintah akan jasa publik dan pelayan sipil. Yang diperintah adalah konsumen produk-produk pemerintahan, penanggung dampak negative pembangunan, pembayar resiko mismanajemen negara, pemikul biaya sosial kegiatan para politisi, kambing hitam para penguasa, korban upacara ritual kemenangan elit dalam mempertahankan kepentingannya dan pembayar biaya penyelenggaraan negara serta gaji pemerintah. Sedangkan pemerintah adalah organ berwenang memproses pelayanan sipil bagi setiap orang melalui hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan dapat menerimanya pada saat yang diperlukan, sesuai dengan harapan (tuntuan) yang diperintah (Ndraha, 2011:5-6).

Namun menurut Apeldoorn (dalam Supriyanto,2009:22-23) “pemerintah” sekurang-kurangnya memiliki tiga pengertian seperti yang dicatat Utrech sebagai berikut :

- a. Pemerintahan sebagai gabungan semua badan kenegaraan yang berkuasa memerintah dalam arti kata luas. Jadi, yang meliputi badan-badan Legislatif, Eksekutif,dan Yudikatif. Pemerintah dalam pengertian ini disebut penguasa.
- b. Pemerintah sebagai badan kenegaraan tertinggi yang berkuasa memerintah diwilayah suatu negara. Dalam hal ini Presiden, Perdana Menteri dan lain-lain.
- c. Pemerintah sebagai organ eksekutif, dalam arti kepala negara bersama dengan menteri-menterinya.

Pemerimntah sebagai suatu aktivitas, proses dan institusi yang terbentuk atas dasar kesepakatan warga negara adalah pencerminan dari harapan, kebutuhan dan

keinginann warga negara untuk mewujudkan hidup bersama yang tertib dan maju, agar setiap orang dapat menjalani kehidupannya secara nyaman dan wajar.

Pemerintah dalam konteks hidup bersama setiap individu diharapkan dapat membantu mereka, apapun nilai dan kriteria yang mereka gunakan. Sedangkan secara teoritis dan filosofis, keberadaan suatu pemerintahan sebagai sebuah realita hidup manusia telah dipahami dengan perspektif dan pandangan. Lebih lanjut pemerintahan dapat ditinjau dari tiga aspek yaitu dari segi kegiatan (dinamika), segi structural fungsional, dan segi tugas dan kewenangan (fungsional).

Pemerintah dalam menjalankan fungsi harus dapat menciptakan *environment* dan mekanisme perpolitikan serta hukum dalam era desentralisasi secara kondusif. Fungsi pemerintah dalam paradigma baru lebih dapat memacu kemajuan seperti *steering*, fasilitas, motivasi pemberdayaan (*enabling/empowering*), regulasi, *preventing* sebagai antisipasi dalam lingkup pendayagunaan aparatur negara (Sedarmayanti, 2010:332).

Pemerintahan merupakan gejala yang lebih umum dibandingkan terminologi pemerintah itu sendiri. Pemerintahan menunjukkan pada aktivitas kekuasaan dalam berbagai ranah public (Labolo,2014:23).

Istilah pemerintahan dalam arti organ dapat pula dibedakan antara pemerintah dalam arti luas dan arti sempit. Pemerintah dalam arti sempit adalah semua organ negara termasuk DPR, sedangkan pemerintah dalam arti sempit dimaksudkan khusus

pada kekuasaan Eksekutif. Dalam suatu sistem pemerintahan negara Montesquieu mengatakan bahwa jenis kekuasaan itu harus terpisah, Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Isi ajarannya ini adalah mengenai pemisahan kekuasaan negara (*the separation of power*) yang lebih dikenal dengan *Trias Politica*. Istilah ini berasal dari bahasa Yunani yang artinya “politik tiga serangkai”. Dalam ajaran ini di tiap pemerintahan negara harus ada tiga jenis kekuasaan yang tidak dapat dipegang oleh satu tangan saja (Kansil, 2008:9&17).

Sedangkan menurut Budiharjo (2008:356) juga mengatakan bahwa didalam doktrin *Trias Politika*, baik yang diartikan sebagai pemisahan maupun sebagai pembagian kekuasaan khusus untuk cabang kekuasaan Yudikatif, prinsip yang tepat dipegang adalah bahwa dalam tiap negara hukum badan Yudikatif selalu bebas dari campur tangan badan Eksekutif. Hal ini dimaksudkan agar badan Yudikatif dapat berfungsi secara wajar demi penegakan hukum dan keadilan serta menjamin hak-hak manusia.

Sedangkan konsep Ilmu Pemerintahan menurut Syafii (2005:23-24) ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif), pengaturan (legislatif), kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan (baik pusat dengan daerah, maupun rakyat dengan pemerintahannya) dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan, secara baik dan benar.

Masih menurut syafiie (2007:21) ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan koordinasi dan kemampuan memimpin bidang legislasi, eksekusi, dan yudikasi dalam hubungan pusat dan daerah, antar lembaga serta antar yang memerintah serta dengan yang diperintah

Menurut U. Rosenthal dalam Syafiie (2005:21) ilmu pemerintahan adalah ilmu yang menggeluti studi tentang penunjukan cara kerja dalam dan keluar struktur dan proses pemerintahan umum.

## **2. Teori Otonomi Daerah dan Daerah Otonomi**

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Widjaja (2002:76)

Otonomi yang diselenggarakan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia , paling tidak dipengaruhi oleh faktor-faktor yang mendasarinya, sebagai berikut :

1. Keragaman bangsa Indonesia dengan sifat-sifat istimewa pada berbagai golongan, tidak memungkinkan pemerintahan diselenggarakan secara seragam.

2. Wilayah Indonesia yang berpulau-pulau dan luas dengan segala pembawaan masing-masing memerlukan cara penyelenggaraan yang sesuai dengan keadaan dan sifat-sifat dari sebagian pulau tersebut.
3. Desa dan berbagai persekutuan hukum merupakan salah satu sandi yang ingin dipertahankan dalam susunan pemerintahan Negara Pancasila dan UUD 1945 menghendaki suatu susunan pemerintahan yang demokratis.
5. Desentralisasi adalah suatu cara mewujudkan tatanan demokrasi tersebut.
6. Efisiensi dan efektivitas merupakan salah satu ukuran keberhasilan organisasi Republik Indonesia yang luas dan penduduk yang banyak dan beragam memerlukan suatu cara penyelenggaraan pemerintahan Negara yang menjamin efisiensi dan efektifitas. Dengan membagi-bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam satuan-satuan yang lebih kecil (desentralisasi), efisiensi dan efektivitas tersebut dapat tercapai. Rosidi(2010:83).

Pemerintahan daerah dengan otonomi adalah proses peralihan dari dekonsentrasi ke sistem desentralisasi. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam *sistem birokrasi pemerintahan* , tujuan otonom adalah mencapai efisiensi dan efektivitas dalam pelayanan kepada masyarakat. Widjaja (2002:76).

Tujuan yang hendak dicapai dari penyerahan ini antara lain : menumbuh kembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.

### 3. Teori Pamong Praja

Menurut Bayu Suryaningrat (1990:7-11) pamong praja dipergunakan untuk menyebut mereka, pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan umum. Pada umumnya yang disebut pamong praja adalah pejabat-pejabat pemerintah (pusat) yang bernaung dalam Departemen Dalam Negeri yang ada di daerah. Pamong praja mempunyai arti luas dan sempit. Dalam arti luas pamong praja mencakup segenap pegawai dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri yang ada dan bekerja di daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan pusat atau pemerintahan umum. Dalam arti sempit pamong praja hanya mencakup mereka yang memegang pimpinan dan menjadi kepala dari suatu wilayah administratif.

Menurut undang-undang nomor 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah, pasal 1f yang dimaksud dengan dekonsentrasi ialah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertical tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Selama di daerah masih ada urusan pemerintahan umum maka selama itu pula masih ada pamong praja

### 4. Teori Kebijakan

Kata kebijakan berasal dari kata policy, yang mempunyai arti sebagai pilihan terbaik dalam batas-batas kompetensi aktor dan lembaga yang bersangkutan dan secara formal mengikat. Ndraha (2003:492-499), kajian tentang kebijakan dalam arti

luas usaha pengadaan informasi yang diperlukan untuk menunjang proses pengambilan kebijakan telah ada sejak manusia mengenal organisasi dan tahu arti keputusan. Kebijakan dapat di katakana sebagai rumusan pemerintah yang menjadi pedoman tingkah laku guna mengatasi masalah publik yang mempunyai tujuan, rencana, dan program yang dilaksanakan secara jelas. Koryati (2005:7)

Selanjutnya kebijakan itu adalah prosedur memformulasikan sesuatu berdasarkan aturan tertentu, disebutkan juga bahwa kebijaksanaan itu bentuk nyata (praktis) dari kebijakan. Ibrahim (2004:2)

Kebijakan public merupakan suatu aturan-aturan yang dibuat oleh pemerintah dan merupakan bagian dari keputusan politik untuk mengatasi berbagai persoalan dan isu-isu yang ada dan berkembang di masyarakat. Kebijakan public juga merupakan keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk melakukan pilihan tindakan tertentu untuk tidak melakukan sesuatu maupun untuk melakukan tindakan tertentu. Didalam kehidupan masyarakat yang ada di wilayah hukum suatu negara sering terjadi berbagai permasalahan negara yang memegang penuh tanggung jawab pada kehidupan rakyatnya harus mampu menyelesaikan permasalahan-permasalahan tersebut. Kebijakan publik yang dibuat dan dikeluarkan oleh negara diharapkan dapat menjadi solusi akan permasalahan-permasalahan tersebut.

Kebijakan public adalah tindakan yang dibuat dan di implementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk

melakukannya Young dan Quinn dalam Suharto (2005:44). Selanjutnya ada beberapa konsep kunci yang termuat dalam kebijakan publik :

- a. Tindakan pemerintah yang berwenang,
- b. sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata,
- c. seperangkat tindakan berorientasi pada tujuan,
- d. sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu,
- e. sebuah justifikasi yang dibuat seseorang atau beberapa orang aktor. Young dan Quinn dalam Suharto (2005:44-45).

Untuk memahami lebih jauh bagaimana kebijakan public sebagai solusi permasalahan yang ada pada masyarakat, kita harus memahami dulu yang seperti apa kebijakan publik itu sendiri. Berikut adalah definisi-definisi kebijakan publik menurut para ahli kebijakan public.

*Thomas R. dye* dalam Leo Agustino (2008:7). Kebijakan public adalah apa yang tidak dilakukan maupun yang dilakukan oleh pemerintah. Definisi lain mengenai kebijakan publik yang ditawarkan oleh Carl Friedtich dalam Leo Agustino (2008:7 mengatakan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Selanjutnya James Anderson dalam Leo Agustino (2008:7) memberikan pengertian atas definisi kebijakan public, dalam bukunya *public policy making*, sebagai berikut : serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud dan tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok actor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan. Konsep kebijakan ini menitikberatkan pada apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan atau dimaksud. Dan hal inilah yang membedakan kebijakan dari suatu keputusan yang merupakan pilihan diantara beberapa alternative yang ada.

Dalam kaitannya dengan definisi-definisi tersebut diatas maka dapat disimpulkan beberapa karakteristik utama dari suatu definisi kebijakan public. *Pertama*, pada umumnya kebijakan public perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak. *Kedua* , kebijakan public pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dari pada keputusan yang terpisah-pisah. *Ketiga* , kebijakan public merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa yang di kerjakan atau yang akan dikerjakan. *Keempat*, kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani sesuatu permasalahan secara negatif, kebijakan public dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun, padahal dalam

konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat di perlukan. Terakhir , *kelima*, kebijakan publik paling tidak secara positif di dasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

Anderson dalam Subarsono (2006:2) kebijakan publik adaah kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, dimana implikasi dari kebijakan tersebut adalah :

1. Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan.;
2. Kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah;
3. Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk di lakukan;
4. Kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
5. Kebijakan pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Sedangkan Michael Howlet dan M. Ramesh dalam Subarsono (2006:13) menyatakan bahwa proses kebijakan public terdiri dari lima tahapan sebagai berikut :

1. Penyusunan agenda (*agenda setting*)
2. Formulasi kebijakan (*policy formulation*)
3. Pembuatan kebijakan (*decion making*)
4. Implentasi kebijakan (*policy implementation*)
5. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*)

## 5. Teori Residu (Teori Sisa)

Van Vollenhoven menganjurkan teori Catur Praja (*Quarto Politica*) yang terdiri atas penyelenggara pemerintahan (*bestuur*), kepolisian, peradilan, dan legislatif. Menyelenggarakan pemerintahan mengandung makna proaktif, dan van Vollenhoven memperkenalkan prinsip *vrijbestuur* dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu kewajiban dan hak yang melekat pada diri pejabat publik begitu diangkat.

Kewajibannya menganut stelsel residual theory, yaitu melaksanakan tugas apa saja meskipun tidak dinyatakan secara eksplisit, selain tugas-tugas kepolisian, peradilan, dan legislatif. Untuk melaksanakan kewajiban ini pemerintah memiliki diskresi atau kebebasan bertindak demi menjaga kepentingan rakyat.

Berdasarkan teori residu dari Van Vollenhoven dalam bukunya “*Omtrek Van Het Administratief Recht*”, membagi kekuasaan/fungsi pemerintah menjadi empat yang dikenal dengan teori catur praja yaitu:

### 1) Fungsi memerintah (*Bestuur*)

Dalam negara yang modern fungsi *bestuur* yaitu mempunyai tugas yang sangat luas, tidak hanya terbatas pada pelaksanaan undang-undang saja. Pemerintah banyak mencampuri urusan kehidupan masyarakat, baik dalam bidang ekonomi, sosial budaya maupun politik.

2) **Fungsi polisi (*Politie*)**

Merupakan fungsi untuk melaksanakan pengawasan secara preventif yakni memaksa penduduk suatu wilayah untuk mentaati ketertiban hukum serta mengadakan penjagaan sebelumnya (preventif), agar tata tertib dalam masyarakat tersebut tetap terpelihara.

3) **Fungsi mengadili (*Justitie*)**

Adalah fungsi pengawasan yang represif sifatnya yang berarti fungsi ini melaksanakan yang konkret, supaya perselisihan tersebut dapat diselesaikan berdasarkan peraturan hukum dengan seadil-adilnya.

4) **Fungsi mengatur (*Regelaar*)**

Yaitu suatu tugas perundangan untuk mendapatkan atau memperoleh seluruh hasil legislatif dalam arti material. Adapun hasil dari fungsi pengaturan ini tidaklah undang-undang dalam arti formil (yang dibuat oleh presiden dan DPR), melainkan undang-undang dalam arti material yaitu setiap peraturan dan ketetapan yang dibuat oleh pemerintah mempunyai daya ikat terhadap semua atau sebagian penduduk wilayah dari suatu negara.

Teori Residu adalah teori yang mengemukakan bahwa pemerintah daerah diberikan kewenangan dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintah daerah dengan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali 6 urusan yang menjadi tanggung jawab pemerintah pusat (urusan Politik Luar Negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, Moneter dan Agama)

## 6. Teori Reklamasi

### 1. Pengertian Reklamasi

Istilah reklamasi merupakan turunan dari istilah inggris *reclamation* yang berasal dari kata kerja *reclaim* yang berarti mengambil kembali, dengan penekanan pada kata “kembali” didalam teknik pembangunan, istilah *reclaim* juga dipergunakan di dalam misalkan me-*reclaim* bahan dari bekas bangunan atau dan puing-puing, seperti batu dan krikil dan bekas konstruksi jalan, atau krikil dari puing beton untukn dapat digunakan lagi (Hasni 2010:351)

Menurut pasal 1 ayat 23 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil menyebutkan bahwa reklamasi adalah kegiatan yang dilakukan oleh orang dalam rangka meningkatkan manfaat sumber daya lahan ditinjau dari sudut lingkungan dan sosial ekonomi dengan cara pengurugan, pengeringan lahan atau drainase.

Menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 122 Tahun 2012 tentang Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil pasal 1 ayat 2 dan 3. Pengurugan yaitu kegiatan penimbunan tanah dan/atau batuan di atas permukaan tanah dan/atau batuan. Pengeringan lahan yaitu kegiatan yang dilakukan untuk mengubah perairan dan/atau daratan menjadi lahan kering dengan cara pemompaan dan atau dengan drainase. Sedangkkn drainase sendiri yaitu metode pengaliran air permukaan atau air tanah agar perairan berubah menjadi lahan.

Pengertian umum reklamasi bayak dikemukakan oleh para ahli, Chapman (1982, dalam asballah 2003 :10) bahwa pada umumnya reklamasi sebagai proses untuk membuat lahan agar cocok untuk pemanfaatan tertentu. Bila dilihat dari penggunaan lahan kota yang sudah sangat mendesak, tindakan ini positif lebih strategis bila kawasan tersebut telah, sedang atau akan dikembangkan untuk menunjang ekonomi kota atau daerah.

Di satu pihak, pemerintah kota sering memandang reklamasi pantai sebagai satu-satunya jalan untuk mengembangkan sumberdaya lahan bagi pemenuhan kebutuhan ekonomi dan industry khususnya dalam konteks pertumbuhan kota. Di pihak lain muncul suatu kekuatiran baik dari sudut pandang lingkungan misalnya bahaya banjir, polusi, dan sampah dari sudut pandang hidrologi misalnya penurunan kualitas air tanah dangkal, perubahan pola arus, dan dari sudut pandang ekonomi misalnya tingginya harga lahan disekitar pantai, perubahan mata pencaharian.

## **2. Tujuan Reklamasi**

Menurut Modul Terapan Pedoman Perencanaan Tata Ruang Kawasan Reklamasi Pantai, tujuan utama reklamasi adalah menjadikan kawasan berair yang rusak atau tak berguna menjadi lebih baik dan bermanfaat. Kawasan baru tersebut, biasanya dimanfaatkan untuk kawasan pemukiman, perindustrian, bisnis dan pertokoan, pertanian, serta objek wisata. Dalam perencanaan kota, reklamasi pantai merupakan salah satu langkah pemekaran kota. Reklamasi diamalkan oleh negara

atau kota-kota besar yang laju pertumbuhan dan kebutuhan lahannya meningkat demikian pesat tetapi mengalami kendala dengan semakin menyempitnya lahan daratan (keterbatasan lahan). Dengan kondisi tersebut, pemekaran kota ke arah daratan sudah tidak memungkinkan lagi, sehingga diperlukan daratan baru

## 7. Teori Evaluasi

Menurut Lester dan Stewart (dalam Agustino, 2006,185) evaluasi yang ditunjukkan untuk melihat sebagian-sebagian kegagalan suatu kebijakan dan untuk mengetahui apakah kebijakan yang telah dirumuskan dan dilaksanakan dapat menghasilkan dampak yang diinginkan.

Mustopadidjaja (2003:45) mengatakan bahwa evaluasi merupakan kegiatan pemberian nilai atas suatu fenomena, yang didalamnya terkandung pertimbangan nilai.

Sedangkan kriteria/indikator evaluasi menurut Dunn (2003:610) adalah sebagai berikut:

1. Efektivitas, apakah hasil yang diinginkan telah dicapai
2. Efisiensi, seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan
3. Kecukupan, seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah
4. Pemerataan, apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok berbeda
5. Responsivitas, apakah apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, profesi, dan nilai kelompok-kelompok tertentu
6. Ketepatan, apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai.

Selanjutnya Subarsono (2009:19) evaluasi dilakukan untuk melihat tingkat kinerja suatu kebijakan, sejauh mana kebijakan tersebut mencapai sasaran dan tujuannya. Evaluasi berguna untuk memberikan bagi kebijakan yang akan supaya lebih baik.

Adapun Nurcholis (2005:169) evaluasi merupakan suatu proses yang mendasarkan diri pada disiplin ketat dan tahapan waktu. Maka dapat mengetahui hasil dari kegiatan atau program yang telah direncanakan. Dengan evaluasi dapat diketahui hambatan-hambatan atau kendala yang terjadi dari suatu kegiatan.

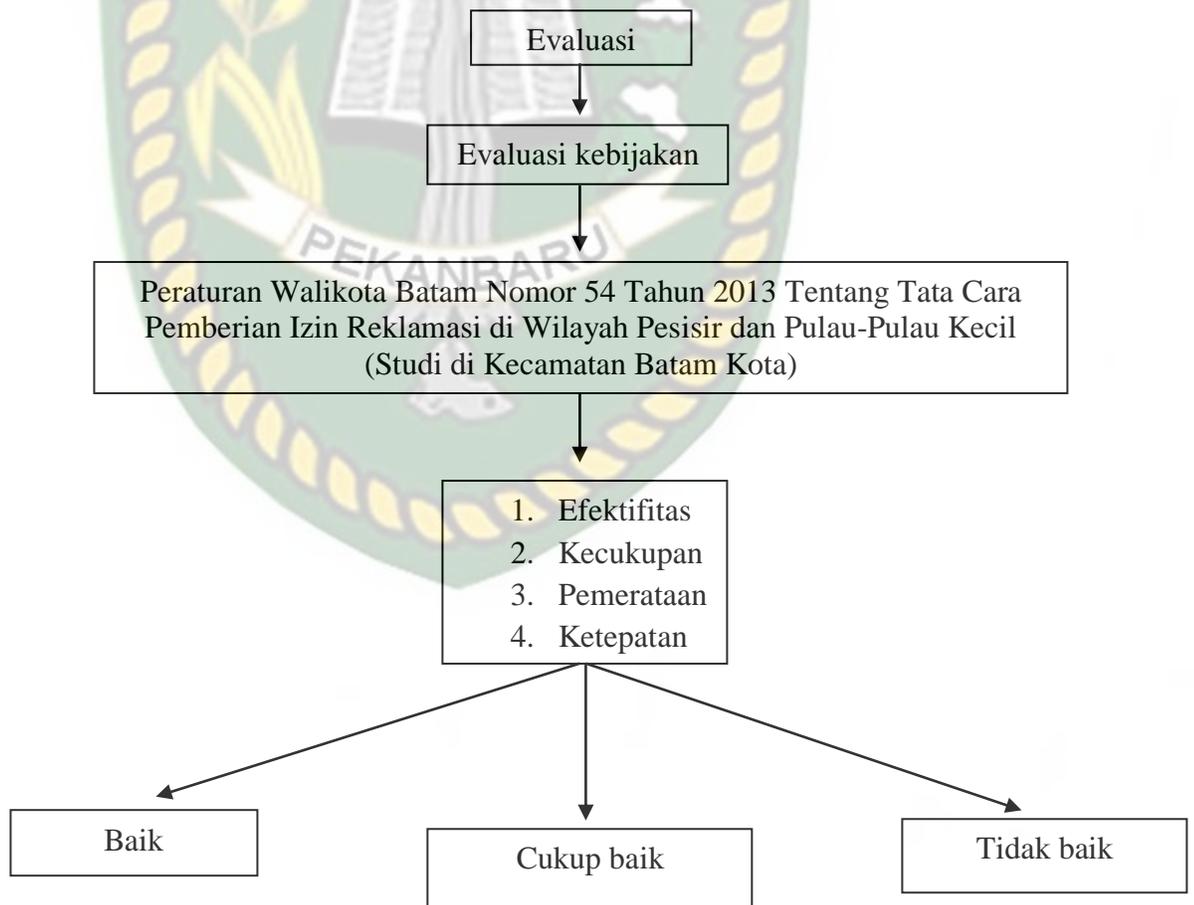
Sedangkan menurut Ndraha (2011:201) evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dengan analisis hasilnya. Ada berbagai model evaluasi. Tiga diantaranya sebagai berikut :

1. Model Before - After, yaitu perbandingan antara sebelum dan sesudah suatu tindakan (pelaku,treatment). Tolak ukurnya adalah kondisi *before*
2. Model Das Sollen - Das Sein, yaitu perbandingan dengan yang seharusnya dengan yang senyatanya. Tolak ukurnya adalah *das sollen*
3. Model Kelompok Kontrol – Kelompok Tes, yaitu perbandingan antara kelompok kontrol (tanpa perlakuan) dengan kelompok tes (diberi perlakuan). Tolak ukurnya adalah kelompok kontrol.

## B. Kerangka Pikir

Kerangka pikir ini menggambarkan tentang keterkaitan antara variabel-variabel peneliti dengan indikator-indikator yang mempengaruhi, dilandasi dengan konsep maupun teori-teori yang dianggap relevan yang berguna untuk membangun pemikiran dan konsep dalam menganalisis dan memecahkan permasalahan yang dihadapi sehubungan dengan penelitian ini.

**Gambar II.I : Kerangka pikiran tentang Evaluasi Penyelenggaraan Peraturan Walikota Batam Nomor 54 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pemberian Izin Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil**



### C. Konsep Operasional

Untuk memberi suatu pemahaman agar memudahkan penelitian, maka perlu adanya beberapa batasan penelitian dan fokus penelitian ini yang dioperasionalkan melalui indikator sebagai berikut.

1. Evaluasi merupakan suatu kegiatan penilaian terhadap hasil kerja yang dicapai berdasarkan standar yang harus dicapai yang dalam penelitian ini adalah Penyelenggaraan Kebijakan Pemerintah Kota Batam dalam Perwako No. 54 Tahun 2013 tentang Tata cara Pemberian Izin Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
2. Pemerintahan Kota yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Pemerintahan Kota Batam
3. Reklamasi merupakan suatu upaya untuk mencari alternative tempat untuk dapat menampung kegiatan perkotaan seperti pemukiman, industry, perkantoran untuk mendukung daya dukung dan kembang kota
4. Efektivitas dalam tulisan ini adalah penilaian seberapa efektifkah kebijakan yang ditunjukkan untuk menjawab ketepatan waktu pencapaian hasil tujuan.
5. Kecukuan dalam tulisan ini adalah seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah.

6. Pemerataan dalam Tulisan ini adalah apakah biaya dan manfaat didistribusikan mereka kepada masyarakat yang berbeda
7. Ketepatan dalam tulisan ini adalah penilaian terhadap ketepatan yang ditunjukkan untuk mengetahui kegiatan/rencana/kebijaksanaan tersebut memberikan hasil dan manfaat kepada target group.

#### D. Operasional Variabel

Untuk memudahkan dalam membahas konsep tersebut maka diperlukan Operasional Variabel dengan judul : Evaluasi Penyelenggaraan Peraturan Walikota Batam Nomor 54 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pemberian Izin Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

**Tabel II.I :Operasional variabel penelitian tentang Evaluasi Penyelenggaraan Peraturan Walikota Batam Nomor 54 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pemberian Izin Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil**

Konsep	Variabel	Indikator	Item Penilaian
1	2	3	4
Menurut William Dunn (2004) Evaluasi adalah suatu proses untuk menentukan	Evaluasi	1. Efektifitas adalah apakah hasil yang diinginkan telah tercapai.	a) Kemudahan dalam pengurusan pemberian izin reklamasi b) Penertiban Reklamasi yang tidak memiliki izin

1	2	3	4
<p>Nilai atau jumlah keberhasilan dan usaha pencapaian suatu tujuan yang telah ditetapkan</p>		<p>2. Kecukupan adalah seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah.</p> <p>3. Pemerataan adalah apakah biaya yang tersedia telah tersedia, dimanfaatkan dan didistribusikan.</p> <p>4. Ketetapan adalah apakah hasil (tujuan) berguna atau bernilai</p>	<p>a)Adanya razia yang dilakukan b)Adanya sanksi/denda</p> <p>a) Adanya ganti rugi secara merata bagi masyarakat yang terkena dampak reklamasi</p> <p>a)Adanya penambahan pendapatan asli daerah dari hasil reklamasi b) Kegiatan reklamasi berjalan sesuai dengan ketentuan yang seharusnya</p>

Sumber : Modifikasi Penelitian 2017