

# PERAN PEMANGKU KEPENTINGAN DAN FAKTOR-FAKTOR DALAM PENGELOLAAN KAWASAN PERBATASAN DI GUNUNG IJEN

Loetvy Wahyuningtiyas<sup>1</sup>, Doddy Aditya Iskandar<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Magister Teknik Perencanaan Wilayah dan Kota, Fakultas Teknik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonesia

<sup>1</sup> Email : [loetvy@mail.ugm.ac.id](mailto:loetvy@mail.ugm.ac.id)

DOI : 10.35472/jppk.v3i1.1108

## ABSTRACT

*Regional governance on natural resources located in border region concerns on whether stakeholders' decisions to interact one with another are influenced by their predetermined and assigned social and functional roles. This relationship between roles and interactions reveals whether stakeholders' embedded capacity and formal authority (proxied by role of each stakeholder) would result in effective management and governance of border region. The paper aims to illuminate specific roles of stakeholders that influence and/or impede their interactions with other stakeholders. Drawing from the case of Mount Ijen bordering between Banyuwangi and Bondowoso in East Java, we analyze whether stakeholders' roles and interactions are shaped by the specific characteristics of the area within the Mount Ijen region that lead to the emergence of particular governance mode. The research uses a qualitative approach with a case study method. The analysis techniques used are pattern matching and stakeholder. Two significant roles are identified: policy creators and facilitators, of which these two were influenced by physical aspects, institutional arrangements and legal binding concerns.*

**Keywords:** border region, stakeholders, Mount Ijen

## A. PENDAHULUAN

Gunung Ijen secara administratif berlokasi di Kabupaten Bondowoso dan Kabupaten Banyuwangi. Puncak Gunung Ijen berada pada 08°03'30" lintang selatan dan 114°14'30" bujur timur dengan ketinggian mencapai 2.386 mdpl (Bappeda Jawa Timur, 2021; Subono et al., 2018). Pada puncak gunung terdapat lubang besar yang membentuk kawah. Pada bagian lereng bawah dan kaki gunung hampir semua terdapat unit permukiman dengan kerapatan penduduk rendah hingga tinggi. Kawasan disekitar puncak Gunung Ijen termasuk dalam cagar alam dan taman wisata alam. Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan peneliti dengan Balai Besar Konservasi Sumber Daya Alam Jawa Timur diketahui bahwa luas sementara cagar alam Gunung Ijen mencapai ± 2.370,97 Ha dan taman wisata alam seluas ± 305,29 Ha.

Gunung Ijen adalah gunung api yang masih aktif di Provinsi Jawa Timur (Sumarti & Zaenudin, 2017; Subono et al., 2018). Hal tersebut yang menyebabkan Gunung Ijen rawan terhadap bencana letusan gunung api. Kondisi tersebut yang harus diperhatikan oleh para *stakeholder* ketika akan melakukan perencanaan pengembangan di Gunung Ijen. Oleh karena itu, Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Bondowoso dan Kabupaten Banyuwangi menyusun beberapa kebijakan terkait penanggulangan bencana di wilayah masing-masing termasuk bencana letusan gunung api. Kawasan Gunung Ijen juga memiliki potensi tersendiri yang dapat dikembangkan oleh Kabupaten disekitarnya maupun oleh para pihak pengelola. Gunung Ijen memiliki pesona *blue fire* yang menjadi daya tarik wisata pada kawasan tersebut. Ketika pagi hari

pemandangan pada kawasan Gunung Ijen menjadi sangat eksotis dengan bentang alam disekeliling tebing kawah yang indah berpadu dengan kegiatan para penambang belerang serta pendaki gunung.

Secara umum potensi Gunung Ijen dan sekitarnya berupa kawasan hutan, perkebunan, dan kawasan pariwisata. Kawah Gunung Ijen juga dimanfaatkan oleh masyarakat sekitar sebagai salah satu mata pencaharian dengan mengambil belerang yang terkandung didalam kawah tersebut (Gambar 1.). Elang jawa merupakan fauna endemik di Gunung Ijen, dimana berdasarkan data dan informasi Cagar Alam Kawah Ijen yang diperoleh bahwa pada tahun 2017 terdapat 7 ekor elang jawa (BBKSDA Jawa Timur, 2022). Di sekitar kawasan Gunung Ijen terdapat destinasi wisata lainnya seperti wisata Gunung Ranti, kampung kopi kluncing, wisata Kawah Wurug, pemandian air panas blawaan, dan destinasi wisata lainnya yang dikembangkan pemerintah kabupaten serta *stakeholder* lainnya.



Sumber : Peneliti, 2022

**Gambar 1.** Kegiatan Pengambilan Belerang di Gunung Ijen

Kawasan perbatasan Gunung Ijen secara administrasi merupakan wewenang dari Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Bondowoso dan Kabupaten Banyuwangi, namun untuk pengelolaan kawasan berada dibawah Balai Besar Konservasi Sumber Daya Alam (BBKSDA) Jawa Timur dan Perhutani. Kawasan cagar alam dan taman wisata alam Kawah Ijen dikelola oleh Balai Besar Konservasi Sumber Daya Alam (BBKSDA) Jawa Timur. Pada kawasan hutan di Gunung Ijen yang berbatasan dengan TWA dikelola oleh Perum Perhutani di KPH (Kesatuan Pengelola Hutan) masing-masing wilayah. Kawasan hutan pada wilayah administrasi Kabupaten Bondowoso dikelola oleh KPH Bondowoso. Kawasan hutan pangkuan KPH Bondowoso di Gunung Ijen berbatasan dengan kawasan hutan yang dikelola oleh KPH Banyuwangi Barat.

Guo (2005), menjelaskan bahwa perbatasan (atau batas) tidak hanya sebagai batas sebuah daerah tetapi juga batas untuk unit politik. Perbatasan membatasi ruang lingkup wilayah di mana pemerintah atau kekuasaan yang berkuasa dapat menjalankan kedaulatan dan/atau peradilannya. Perbatasan menggabungkan dua atau lebih wilayah dengan unit politik atau pemerintahan yang berbeda, seperti negara, provinsi, kotamadya, dan

kabupaten. Kawasan perbatasan secara politis dapat didefinisikan sebagai ruang geografis khusus yang terdiri dari sub-wilayah yang berdekatan dengan lebih dari satu unit politik atau pemerintahan masing-masing. Guo juga menjelaskan semua sumber daya pada kawasan perbatasan harus menunjukkan dua karakteristik khusus. Pertama, dari segi upaya pengelolaan sumber daya dan menjaga kualitas lingkungan harus memperhatikan kondisi alam atau unit-unit penting lainnya. Kedua, sumber daya kawasan perbatasan harus dipengaruhi oleh banyak yurisdiksi atau aturan dan tidak hanya dari satu pemerintahan atau kekuasaan tertentu. Artinya, setiap sumber daya yang ada pada kawasan perbatasan tidak boleh diatur pengelolaan hanya dari satu kekuasaan serta aturan tertentu. Menurut Guo (2005) dalam bukunya yang berjudul “*Cross-Border Resource Management : Theory and Practice*” pengelolaan sumber daya alam pada kawasan perbatasan dipengaruhi oleh faktor fisik, politik, ekonomi, dan faktor budaya.

Freeman (1984, 2010, 2015) menjelaskan bahwa *stakeholder* atau pemangku kepentingan merupakan individu atau kelompok yang dapat berpengaruh atau terpengaruh oleh tercapainya tujuan dari suatu organisasi. Menurut Bryson (2003), pemangku kepentingan memiliki peranan yang sangat penting didalam konsensus, penyelesaian sengketa, pengorganisasian masyarakat, manajemen konflik, pemberdayaan masyarakat, serta pembentukan koalisi. Berdasarkan penjelasan tersebut penting dilakukan kajian terhadap peran pemangku kepentingan karena dapat berimplikasi terhadap penyelesaian sengketa dan manajemen konflik. Pada pengelolaan perbatasan di Gunung Ijen pemangku kepentingan yang terlibat meliputi Pemerintah Kabupaten Banyuwangi, Pemerintah Kabupaten Bondowoso, BBKSDA Jawa Timur, KPH Banyuwangi Barat, dan KPH Bondowoso. Berbagai penelitian (Millati (2017), Zaennudin et al., (2012), Ardi et al., (2019), Ardianti (2017), dan Jamaludin & Fadhilah (2017)) telah dilakukan di Gunung Ijen pada aspek lingkungan, kebencanaan, sarana, pariwisata, dan transportasi. Penelitian mengenai pengelolaan kawasan perbatasan yang memiliki sumber daya berlimpah masih belum banyak dilakukan, terutama yang menyangkut hubungan antara peran dan faktor-faktor yang memengaruhi pengelolaan kawasan perbatasan.

Pada kawasan perbatasan di Gunung Ijen kaya akan potensi sumber daya alam sehingga banyak rencana pengembangan yang dikeluarkan oleh para pemangku kepentingan. Selain itu, pada kawasan perbatasan di Gunung Ijen terdapat batas administrasi yang masih dalam proses kesepakatan bersama dan belum ditetapkan secara formal. Kejelasan batas administrasi pada kawasan perbatasan sangat esensial karena dapat berdampak pada pengelolaan yang terabaikan atau terjadi konflik atau perebutan dalam pemanfaatannya. Berdasarkan kondisi tersebut perlu dilakukan identifikasi peran pemangku kepentingan dan faktor-faktor karena dapat berimplikasi terhadap penyelesaian permasalahan pada pengelolaan kawasan perbatasan di Gunung Ijen. Hal tersebut sesuai dengan teori yang dijelaskan oleh Bryson bahwa *stakeholder* memiliki peran penting dalam penyelesaian konflik atau masalah. Selain itu, hasil dari penelitian dapat berimplikasi terhadap strategi tata kelola yang sesuai untuk kawasan perbatasan sehingga dapat memberikan manfaat bagi kawasan sekitarnya dan pihak pengelola seperti peningkatan perekonomian dari pengelolaan sumber daya alam di Gunung Ijen.

## **B. METODE PENELITIAN**

### **1. Pendekatan penelitian**

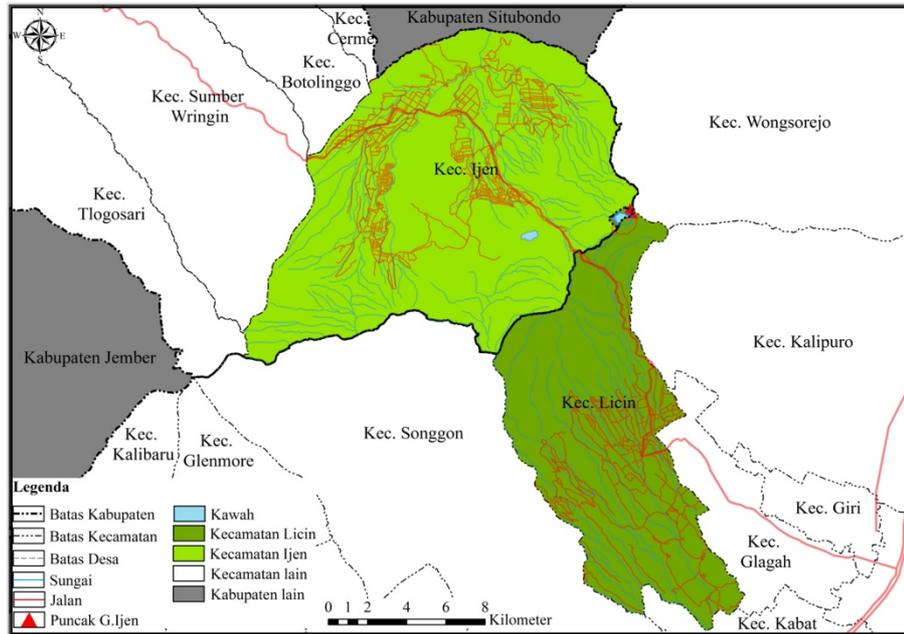
Penelitian terkait peran pemangku kepentingan serta faktor-faktor pengelolaan pada kawasan perbatasan di Gunung Ijen menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus. Pendekatan tersebut dilakukan untuk mengeksplorasi pengelolaan kawasan perbatasan di Gunung Ijen sehingga tujuan penelitian terkait peran dan faktor-faktor pengelolaan dapat tercapai. Pembahasan penelitian dilakukan dengan mendeskripsikan data-data yang telah diperoleh baik data primer dari hasil wawancara dan observasi lapangan maupun data sekunder dari berbagai dokumen dan literatur. Pembahasan secara deskriptif tersebut untuk menjelaskan hasil temuan-temuan dalam penelitian dan kondisi eksisting dilapangan. Menurut Sugiyono (2013), pendekatan kualitatif cocok digunakan untuk kasus yang masih belum jelas atau abu-abu, oleh sebab itu peneliti bermaksud ingin memahami secara mendalam situasi sosial secara lebih jelas. Jadi penelitian menggunakan pendekatan kualitatif bertujuan untuk mengetahui lebih jelas terkait peranan pemangku kepentingan dan faktor-faktor yang berpengaruh dalam pengelolaan perbatasan di Gunung Ijen.

Menurut Creswell (2013), tujuan dari penggunaan metode studi kasus untuk mempelajari secara mendalam satu atau lebih kasus. Studi kasus digunakan untuk penelitian dengan kasus-kasus yang memiliki batasan jelas dan memberikan penjelasan mendalam terhadap kasus tersebut. Pemilihan metode studi kasus dalam menggambarkan pengelolaan Gunung Ijen sebagai kawasan perbatasan karena tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui secara lebih luas tentang pengelolaan kawasan perbatasan di Gunung Ijen. Yin, (2009b) menjelaskan bahwa metode studi kasus berfokus pada peristiwa-peristiwa kontemporer dan susah untuk dimanipulasi. Keunggulan dari studi kasus adalah penggunaan berbagai sumber baik dari dokumen perencanaan dan pengembangan di Gunung Ijen, wawancara dilakukan pada pihak-pihak yang mengetahui terkait perencanaan kawasan perbatasan dan batas administrasi Kabupaten Bondowoso serta Kabupaten Banyuwangi di Gunung Ijen, literatur, penelitian terdahulu, dan observasi sebagai bukti dalam mengidentifikasi peristiwa atau objek yang diteliti. Yin membagi metode studi kasus kedalam tiga tujuan yakni deskriptif, eksplanatoris, dan eksploratoris. Berdasarkan ketiga tujuan tersebut maka didalam penelitian ini akan menggunakan studi kasus eksploratoris. Penggunaan eksploratoris karena tujuan dari penelitian mengetahui lebih dalam tentang pengelolaan yang ada di Perbatasan Gunung Ijen dengan banyak pemangku kepentingan yang terlibat sehingga dapat memperoleh informasi yang lebih luas.

### **2. Lokasi dan Fokus Penelitian**

Lokasi penelitian berfokus pada kawasan perbatasan antara Bondowoso dan Banyuwangi di Gunung Ijen (Gambar 2.). Secara geografis puncak Gunung Ijen berada pada 08°03'30" lintang selatan dan 114°14'30" bujur timur dengan ketinggian gunung mencapai 2.386 mdpl (BBKSDA Jawa Timur, 2022). Gunung Ijen memiliki kawah dibagian puncaknya. Gunung Ijen menjadi potensi unggulan pada kawasan pendukung selingkar ijen. Kawasan pendukung selingkar ijen merupakan kawasan yang mengelilingi Gunung Ijen dan Gunung Raung yakni Kabupaten Banyuwangi, Bondowoso, Situbondo, dan Kabupaten Jember. Fokus penelitian adalah peran pemangku kepentingan yang

terlibat didalam pengelolaan perbatasan di Gunung Ijen dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Pengelolaan perbatasan yang menjadi fokus peneliti terkait batas administrasi daerah dan perencanaan tata ruang kawasan perbatasan.



Sumber : Peneliti,2022

**Gambar 2.** Lokasi Penelitian

### 3. Metode pengumpulan data

Creswell (2013), menjelaskan bahwa dalam metode studi kasus pengumpulan data dilakukan melalui berbagai sumber dari interview, observasi, dan literatur. Pengumpulan data yang digunakan peneliti dilakukan melalui metode pengumpulan primer dan sekunder. Metode primer berisi pengumpulan data melalui wawancara dan observasi lapangan sedangkan metode sekunder dilakukan dengan mengumpulkan dokumen-dokumen atau literatur terkait topik penelitian. Kegiatan observasi dilakukan untuk melihat dan memperoleh gambaran terhadap berbagai pengelolaan oleh para pemangku kepentingan di kawasan perbatasan Gunung Ijen. Wawancara dilakukan pada 14 narasumber (Tabel 1.) dengan menggunakan metode *purposive sampling* yang memenuhi kualifikasi sebagai berikut:

- a. Mengetahui mengenai perencanaan dan pemanfaatan kawasan perbatasan di Gunung Ijen,
- b. Mengetahui terkait batas administrasi Kabupaten Banyuwangi dan Kabupaten Bondowoso di Gunung Ijen, dan
- c. Mengetahui potensi dan masalah kawasan perbatasan di Gunung Ijen.

**Tabel 1.** Informan dalam penelitian kawasan perbatasan di Gunung Ijen

No	Kode	Informan
1.	PDO-01	Bappeda Kabupaten Bondowoso
2.	PDO-02	Bappeda Kabupaten Bondowoso
3.	PDO-03	Sekretariat Daerah Kabupaten Bondowoso
4.	PDB-04	Bappeda Kabupaten Banyuwangi

No	Kode	Informan
5.	PDB-05	Bappeda Kabupaten Banyuwangi
6.	PDB-06	Sekretariat Daerah Kabupaten Banyuwangi
7.	PDB-07	Sekretariat Daerah Kabupaten Banyuwangi
8.	PDB-08	Dinas Pekerjaan Umum Ciptakarya, Perumahan, dan Permukiman Kabupaten Banyuwangi
9.	PD-09	Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur
10.	PD-10	Badan Perencanaan dan Pembangunan Provinsi Jawa Timur
11.	BB-11	Perhutani KPH Banyuwangi Barat
12.	BO-12	Perhutani KPH Bondowoso
13.	PP-13	BKSDA Seksi V Banyuwangi
14.	PP-14	Balai Besar Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA) Provinsi Jawa Timur

Sumber : peneliti, 2022

### C. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 1. Peran pemangku kepentingan

Tahap pertama yang dilakukan dalam penelitian adalah mengidentifikasi *stakeholder*. Identifikasi dilakukan melalui pemetaan terhadap pemangku kepentingan yang terlibat didalam pengelolaan perbatasan di Gunung Ijen. Pemetaan *stakeholder* dilakukan dengan melihat tingkat kepentingan serta pengaruhnya terhadap perbatasan Gunung Ijen. Pemetaan dilakukan untuk meminimalisir ketidaktepatan terhadap *stakeholder* yang akan diidentifikasi pada penelitian. Berdasarkan hasil pemetaan dapat dilihat *stakeholder* yang memiliki peran penting dalam pengelolaan kawasan perbatasan.

Peran *stakeholder* dapat dilihat dari *interest* dan *power* yang dimiliki. *Interest* merupakan kepentingan yang dimiliki stakeholder terhadap suatu pembangunan, organisasi, ataupun masalah yang sedang dihadapi. *Power* merupakan kekuatan stakeholder yang dapat mempengaruhi tujuan pembangunan suatu daerah ataupun organisasi. Berdasarkan tingkat kepentingan dan pengaruhnya pemangku kepentingan diklasifikasikan menjadi empat golongan, antara lain (Reed et al., 2009; Bryson, 2003; Ackermann & Eden, 2011; Hidayat et al., 2020):

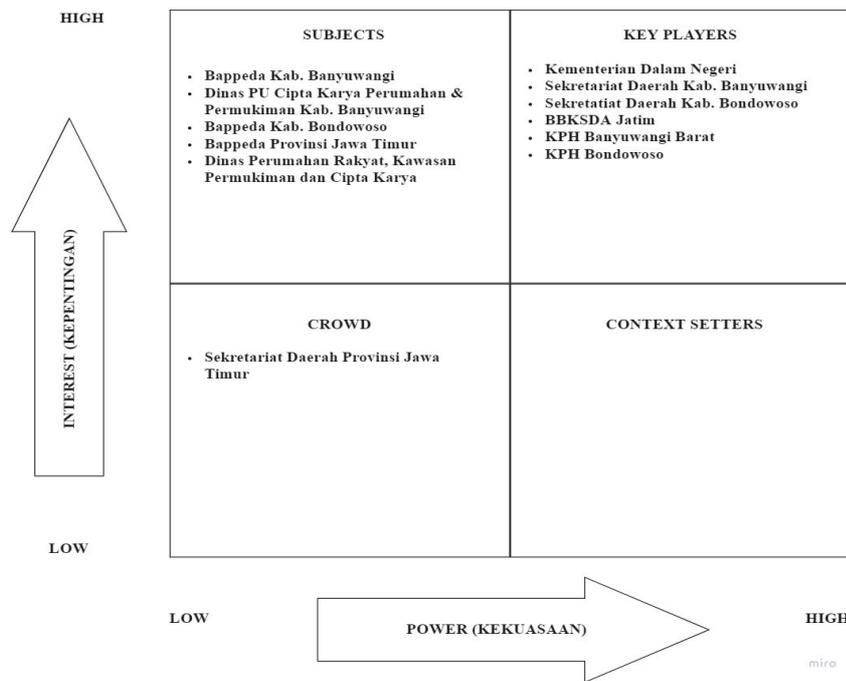
- a) “*Key players*” merupakan stakeholder aktif yang memiliki kepentingan dan pengaruh tinggi terhadap fenomena/kegiatan/kebijakan pembangunan
- b) “*Context setters*” merupakan stakeholder yang sangat berpengaruh namun tingkat kepentingannya rendah sehingga dapat menyebabkan risiko yang signifikan terhadap pembangunan
- c) “*Subjects*” merupakan stakeholder yang memiliki tingkat kepentingan tinggi namun pengaruhnya rendah sehingga meskipun mereka mendukung penuh terhadap suatu kegiatan/kebijakan pembangunan namun dampaknya masih kurang
- d) “*Crowd*” merupakan stakeholder dengan tingkat kepentingan dan pengaruhnya rendah namun ada suatu kebutuhan yang menyebabkan kelompok ini dipertimbangkan untuk terlibat didalam kegiatan tersebut.

Dari hasil pemetaan *stakeholder* (Gambar 3.) dapat diketahui pihak-pihak yang terlibat dalam pengelolaan perbatasan di Gunung Ijen terbagi menjadi:

- 1) *Key player* yang meliputi Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), sekretariat daerah kedua kabupaten yakni Bondowoso dan Banyuwangi, Balai Besar KSDA

Jawa Timur, KPH Banyuwangi Barat, dan KPH Bondowoso. Para *stakeholder* tersebut memiliki kepentingan tinggi dan kekuasaan besar dalam penetapan batas administrasi antara Banyuwangi dan Bondowoso yang berada di Gunung Ijen serta perencanaan tata ruang pada kawasan tersebut.

- 2) *Subjects* yang terdiri dari Bappeda Banyuwangi, Bappeda Bondowoso, DPUCKPP (Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya, Perumahan dan Permukiman) Banyuwangi, Bappeda Jawa Timur, dan DPRKPKK (Dinas Perumahan Rakyat, Kawasan Permukiman dan Cipta Karya) Jawa Timur. *Stakeholder* tersebut memiliki kepentingan tinggi dalam penataan ruang kawasan perbatasan namun pengaruh rendah pada kawasan Gunung Ijen karena kawasan tersebut menjadi wewenang BBKSDA Jawa Timur untuk mengelola termasuk melakukan penataan blok-blok pada TWAKI (Taman Wisata Alam Kawah Ijen). Selain itu, pada kawasan perbatasan pemerintah daerah yang memiliki pengaruh tinggi adalah sekretariat daerah masing-masing kabupaten dalam penetapan batas wilayah.
- 3) *Crowd* yakni Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur. *Stakeholder* tersebut berada pada posisi *crowd* sebab keberadaannya dibutuhkan untuk menjadi fasilitator kedua kabupaten dalam penetapan batas administrasi.

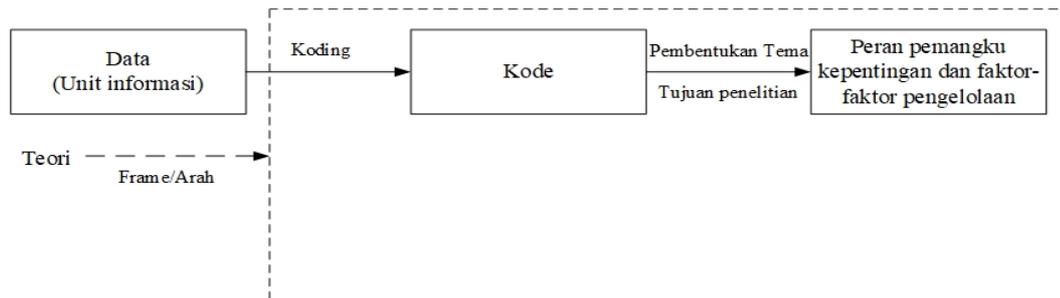


Sumber : Peneliti, 2022

**Gambar 3.** Identifikasi Pemangku Kepentingan Dalam Pengelolaan Perbatasan Gunung Ijen

Setelah dilakukan identifikasi maka menganalisis kepentingan *stakeholder* untuk mengetahui tipologi yang terbentuk dalam pengelolaan perbatasan di Gunung Ijen. Tipologi dari peran pemangku kepentingan dilakukan menggunakan teknik *pattern matching*. Pada teknik penjadohan pola dilakukan dengan membandingkan bentuk pola pada data lapangan dengan pola pada data prediksi oleh peneliti. Apabila kedua pola memiliki kesamaan maka dapat dijadikan sebagai validitas internal dalam studi kasus

tersebut (Yin, 2009a). Unit informasi yang diperoleh peneliti berkaitan dengan peranan *stakeholder* dalam berbagai kegiatan dan juga faktor-faktor pengelolaan. Unit informasi tersebut akan diberi kode berdasarkan kata kunci yang menggambarkan setiap informasi. Hasil dari kode-kode tersebut akan dijadikan satu berdasarkan kesamaan topik yang membentuk tema-tema dari hasil temuan dilapangan (Gambar 4.). Tujuan dari pengelompokan tersebut selain untuk mengetahui secara lebih detail kegiatan-kegiatan yang dilakukan para aktor juga untuk mengidentifikasi tipologi dari peran *stakeholder* berdasarkan kepentingan di perbatasan Kabupaten Banyuwangi dan Kabupaten Bondowoso di Gunung Ijen.



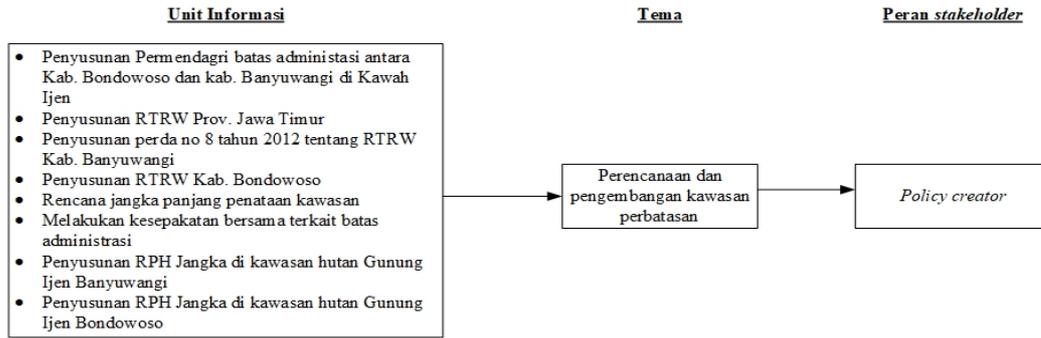
Sumber : Peneliti, 2022

**Gambar 4.** Proses pengkodean unit informasi dan pembentukan tema

Hasil penelitian menunjukkan terdapat dua (2) tipologi peran pemangku kepentingan yang terlibat dalam pengelolaan Gunung Ijen yakni *policy creator* dan *fasilitator*. Peran tersebut merupakan bagian dari beberapa peran yang telah dijelaskan dalam penelitian terdahulu (Nugroho, et.al (2014) dan Mustafa & Marsoyo (2020)). Berikut penjelasan dari masing-masing peran pemangku kepentingan pada pengelolaan kawasan perbatasan di Gunung Ijen.

#### a. *Policy Creator*

*Stakeholder* dengan peran sebagai pembuat kebijakan merupakan pihak yang terlibat dalam perencanaan serta pengembangan untuk kawasan perbatasan di Gunung Ijen. Peran *policy creator* terbentuk dari beberapa unit informasi yang berkaitan dengan perencanaan dan pengembangan perbatasan Gunung Ijen (Gambar 5.). Kebijakan yang dibuat oleh para pemangku kepentingan berkaitan dengan aspek penataan tata ruang dan penetapan batas administrasi wilayah. *Stakeholder* yang berperan sebagai pembuat kebijakan yakni Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia; Badan Perencanaan dan Pembangunan (Bappeda) Provinsi Jawa Timur; Bappeda Kabupaten Bondowoso; Bappeda Kabupaten Banyuwangi; Sekretariat Daerah Kabupaten Bondowoso; Sekretariat Daerah Kabupaten Banyuwangi; Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya, Perumahan dan Permukiman (PUCKPP) Kabupaten Banyuwangi; BBKSDA Jawa Timur; KPH Banyuwangi Barat; dan KPH Bondowoso. Apabila mengacu pada hasil pemetaan *stakeholder*, pihak dengan tipologi *policy creator* termasuk dalam klasifikasi *key players* dan *subjects*. Hal tersebut disebabkan para pihak memiliki kepentingan sendiri terhadap pengelolaan perbatasan di Gunung Ijen.



Sumber : Peneliti, 2022

**Gambar 5.** Analisis Pada Peran *Policy Creator*

Pada kawasan perbatasan di Gunung Ijen terdapat dua kegiatan yakni mengenai batas administrasi dua kabupaten serta penyusunan untuk rencana tata ruang yang ada pada kawasan tersebut. Pada penentuan batas administrasi melibatkan Kementerian Dalam Negeri, Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur dan Sekretariat daerah dari Kabupaten Banyuwangi dan Kabupaten Bondowoso. Sekretariat Kabupaten Banyuwangi dan Kabupaten Bondowoso melakukan kesepakatan bersama dalam menentukan batas administrasi wilayah yang berada di kawasan Gunung Ijen. Hasil kesepakatan kedua pihak tersebut nantinya akan diberikan kepada sekretariat daerah provinsi untuk diajukan ke tingkat pusat yakni di Kementerian Dalam Negeri. Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur berperan dalam memfasilitasi kedua kabupaten untuk menyepakati batas administrasi wilayah mereka. Kemendagri yang menerima hasil dari kabupaten dan provinsi akan menetapkan batas tersebut secara formal melalui peraturan menteri dalam negeri (permendagri).

*“Kesepakatan garis batas itu adalah haknya antara dua wilayah yang berbatasan dan dua wilayah yang berbatasan tersebut sudah sepakat untuk menentukan garis batas yang sesuai menurut mereka begitu.”* (PD-09, wawancara 25 Februari 2022)

Pada kawasan perbatasan juga terdapat kegiatan dalam perencanaan tata ruang berupa penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). RTRW disusun untuk mengontrol pembangunan serta pengembangan kawasan tersebut dengan menentukan pola dan struktur ruang kawasan. Pada tingkat pemerintah provinsi dokumen RTRW disusun oleh Dinas Perumahan Rakyat Kawasan Permukiman Cipta Karya berkoordinasi dengan Bappeda Jawa Timur. Penyusunan dokumen tata ruang di Kabupaten Bondowoso dilakukan oleh Bappeda, sedangkan di Kabupaten Banyuwangi dilakukan oleh Dinas PUCKPP berkoordinasi dengan Bappeda. Berbagai rencana dilakukan baik pola ruang, struktur ruang, dan rencana strategis untuk melakukan pengendalian pembangunan serta pengembangan kawasan perbatasan.

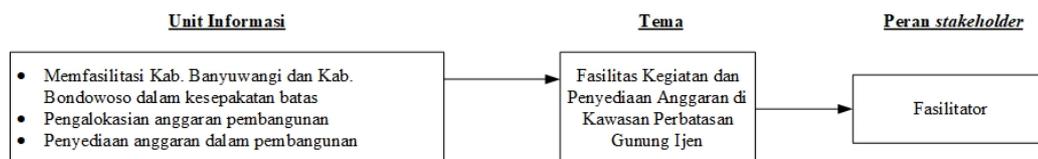
Kawasan perbatasan di Gunung Ijen dikelola oleh BBKSDA Jawa Timur dan Perhutani. BBKSDA Jawa Timur memiliki kewenangan mengelola TWA dan CA Kawah Ijen merapi ungup ungup, sedangkan perhutani mengelola kawasan hutan yang berbatasan dengan cagar alam Kawah Ijen. BBKSDA Jawa Timur menyusun perencanaan

kawasan cagar alam dan taman wisata alam Kawah Ijen melalui penataan blok-blok pada kawasan tersebut. KPH Banyuwangi Barat dan KPH Bondowoso juga menyusun perencanaan terhadap kelestarian kawasan hutan. Perencanaan tersebut termuat didalam RPH (Rencana Pengelolaan Hutan).

*“Kalau BKSDA sendiri dalam pengelolaan kawasannya kan sudah menetapkan blok ya. Jadi dengan adanya penetapn seperti itu BKSDA akan melakukan pembagian ruang disitu. Ada ruang perlindungan, namanya blok ya, blok rehabilitasi, blok pemanfaatan, ada juga blok khusus ya.”* (PP-13, wawancara 09 Februari 2022)

#### b. *Fasilitator*

Peran fasilitator terbentuk dari beberapa unit informasi yang membentuk tema fasilitas kegiatan dan penyediaan anggaran di kawasan perbatasan Gunung Ijen (Gambar 6.). Pada kawasan perbatasan juga berkaitan dengan kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh para *stakeholder* didalam penyediaan dana serta memfasilitasi aktivitas pada kawasan tersebut. Terdapat tiga pemangku kepentingan yang terlibat dalam penyediaan dana dan memfasilitasi kegiatan antara lain Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur, Bappeda Kabupaten Banyuwangi, dan Bappeda Kabupaten Bondowoso. Apabila dilihat dari hasil pemetaan, ketiga pihak tersebut memiliki *power* yang rendah pada kawasan perbatasan akan tetapi tingkat kepentingannya berbeda-beda.



Sumber : Peneliti, 2022

**Gambar 6.** Analisis Pada Peran Fasilitator

Pemerintah Provinsi (Pemprov) Jawa Timur terlibat didalam kesepakatan batas administrasi dua kabupaten yang ada di Kawah Ijen. Pemprov Jawa Timur melalui sekretariat daerah memfasilitasi kedua kabupaten didalam menentukan batas administasi yang kemudian hasilnya akan diserahkan kepada pusat yakni Kemendagri. Batas kedua kabupaten yang berada di Kawah Ijen sampai saat ini belum ditetapkan secara jelas. Meskipun secara wewenang pengelolaan TWA Ijen berada di BBKSDA Jawa Timur namun diperlukan adanya kejelasan posisi di Banyuwangi atau masuk di Bondowoso.

*“Tugas kami provinsi hanya menyampaikan berita acara yang sudah disepakati oleh dua wilayah tersebut diajukan ke kementerian dalam negeri untuk ditetapkan menjadi permendagri batas wilayah.”* (PD-09, wawancara 25 Februari 2022)

*“Kalau provinsi kan fasilitator melayani kedua belah pihak. Kesepakatannya bagaimana antara Banyuwangi dan Bondowoso. Sebagai penengah saja.”* (PDO-03, wawancara 13 Januari 2022)

Penentuan batas administrasi sangat penting karena merupakan amanat dari Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2021 terkait Penyelesaian Ketidaksesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin, dan/atau Hak Atas Tanah, dimana tujuan dari penentuan batas untuk menyelesaikan ketidaksesuaian tata ruang dan meningkatkan investasi melalui kerjasama antar daerah yang berbatasan dengan mengembangkan potensi pada kawasan tersebut. Pada masing-masing kabupaten dilakukan oleh sekretariat daerah kabupaten dan sekretariat daerah provinsi hanya sebagai penengah atau memfasilitasi dari kegiatan tersebut. Sekretariat daerah Provinsi Jawa Timur memfasilitasi untuk menyampaikan hasil berita acara dari kedua kabupaten kepada pemerintah pusat untuk ditetapkan batas dalam bentuk permendagri batas wilayah.

Pemkab Banyuwangi dan Pemkab Bondowoso melalui Bappeda melakukan pengalokasian anggaran didalam pengembangan dan pembangunan wilayah masing-masing termasuk di kawasan Gunung Ijen. Bappeda mengalokasikan anggaran daerah untuk kebutuhan pembangunan wilayah termasuk anggaran dalam penyusunan dokumen-dokumen pembangunan seperti RPJMD, RPJPD, RTRW, dan dokumen lainnya. Bappeda juga mengkoordinir instansi teknis dengan berbagai kegiatan yang telah direncanakan. Oleh sebab itu Bappeda berperan besar dalam kegiatan penyediaan anggaran pada kawasan perbatasan di Gunung Ijen.

## **2. Faktor-faktor yang diduga memengaruhi pengelolaan perbatasan**

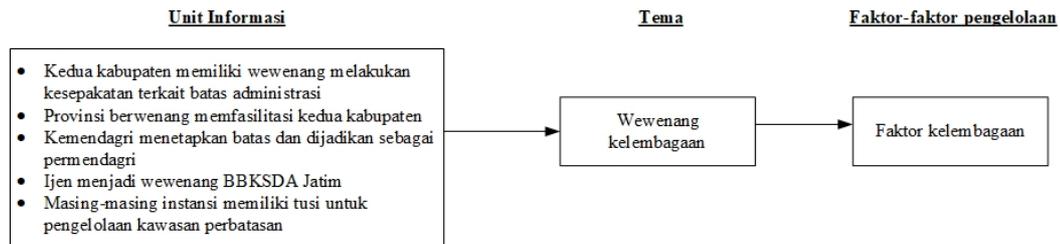
Berdasarkan peran yang dimiliki oleh masing-masing *stakeholder* dengan berbagai kegiatan yang dilakukan dapat diidentifikasi terdapat tiga faktor yang diduga dapat memengaruhi pengelolaan perbatasan di Gunung Ijen yaitu faktor kelembagaan, fisik, dan faktor hukum. Hal tersebut sesuai dengan teori Guo (2005) yang menjelaskan bahwa pengelolaan sumber daya kawasan perbatasan dipengaruhi oleh empat faktor yakni faktor fisik, politik, budaya, dan ekonomi. Pada penelitian terdapat penemuan baru yakni faktor hukum yang dapat memengaruhi pengelolaan perbatasan di Gunung Ijen. Berikut penjelasan dari masing-masing faktor.

### **a. Faktor kelembagaan**

Pengelolaan kawasan perbatasan di Gunung Ijen tidak dapat lepas dari wewenang pemangku kepentingan yang terlibat didalamnya. Kewenangan menjadi faktor yang diduga memengaruhi pengelolaan Kawasan Gunung Ijen, sebab didalam kawasan perbatasan Gunung Ijen melibatkan banyak pemangku kepentingan sehingga perlu penyatuan unit-unit politik dari masing-masing pihak. Salah satu kegiatan pengelolaan kawasan perbatasan adalah mengenai penetapan batas administrasi antara Kabupaten Bondowoso dan Kabupaten Banyuwangi. Pada kesepakatan bersama mengenai batas administrasi wilayah selain melibatkan kedua pemerintah kabupaten juga pemerintah provinsi dan pemerintah pusat.

Pemerintah kabupaten memiliki wewenang untuk membuat kesepakatan bersama batas administrasi yang menjadi batas kedua wilayah di Gunung Ijen. Penentuan batas administrasi tersebut difasilitasi oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Pemprov Jawa Timur memfasilitasi dengan menyampaikan hasil berita acara kesepakatan bersama kedua kabupaten kepada pemerintah pusat yakni di Kementerian Dalam Negeri. Kemendagri yang berwenang untuk menetapkan batas-batas administrasi kedua kabupaten tersebut untuk dijadikan permendagri batas wilayah.

Pengelolaan kawasan perbatasan berkaitan pula dengan perencanaan tata ruang yang dilakukan oleh masing masing daerah. Pada kawasan perbatasan di Gunung Ijen baik pemerintah Kabupaten Banyuwangi maupun Kabupaten Bondowoso mengatur tata ruang wilayah masing-masing yang tertuang dalam RTRW kabupaten. Kedua kabupaten membuat perencanaan tata ruang wilayah termasuk yang berbatasan dengan daerah lain. Pada kawasan perbatasan di Gunung Ijen selain terdapat rencana tata ruang yang tertuang didalam RTRW, BBKSDA Jawa Timur juga membuat rencana pengembangan kawasan yang terbagi keberberapa blok tertentu sesuai dengan peruntukannya.



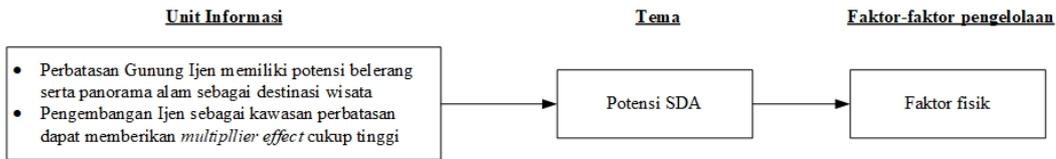
Sumber : Peneliti, 2022

**Gambar 6.** Analisis Pada Faktor Kelembagaan

Penetapan blok-blok tertentu pada kawasan perbatasan yang terdapat di Gunung Ijen oleh BBKSDA Jawa Timur bertujuan mengatur area-area yang dapat dimanfaatkan untuk usaha maupun pembangunan oleh *stakeholder* lain seperti pemerintah. Hal tersebut juga dilakukan oleh pemerintah daerah dengan menyusun rencana tata ruang wilayah untuk mengendalikan pembangunan serta penata kawasan perbatasan di Gunung Ijen. Pemerintah kabupaten dan BBKSDA Jawa Timur didalam penyusunan dokumen-dokumen tersebut didasarkan kewenangan serta tugas dan fungsi masing-masing lembaga. Kewenangan dari masing-masing pihak tersebut yang dapat memengaruhi pengelolaan kawasan perbatasan di Gunung Ijen, sebab didalam mengelola kawasan perbatasan harus mencakup berbagai aturan dari pihak-pihak yang terlibat.

#### b. Faktor fisik

Potensi sumber daya alam yang tersimpan di kawasan perbatasan menjadi salah satu faktor penting dalam pengelolaan pada kawasan tersebut. Potensi yang dikelola dengan baik akan memberikan keuntungan bagi daerah tersebut seperti peningkatan ekonomi. Sumber daya yang melimpah pada kawasan perbatasan tidak sedikit menimbulkan konflik apabila tidak dikelola dengan baik. Gunung Ijen sebagai kawasan perbatasan antara Kabupaten Banyuwangi dan Kabupaten Bondowoso memiliki banyak potensi alam seperti keindahan alam dan *blue fire* yang dapat dikembangkan sebagai destinasi wisata serta potensi belerang yang dapat memberikan keuntungan ekonomi apabila dikelola dengan baik. Potensi-potensi tersebut memberikan manfaat serta keuntungan melalui tata kelola yang baik, sebaliknya potensi sumber daya yang berlimpah juga dapat menyebabkan adanya sengketa antar *stakeholder*. Oleh sebab itu, perlu adanya pengelolaan pada kawasan perbatasan di Gunung Ijen agar memberikan manfaat baik langsung maupun tidak langsung untuk daerah disekitarnya.



Sumber : Peneliti,2022

Gambar 7. Analisis Pada Faktor Fisik

**c. Faktor hukum**

Pada pengelolaan kawasan perbatasan khususnya penetapan batas administrasi wilayah terdapat faktor yang cukup berpengaruh yakni faktor hukum. Faktor hukum terbentuk dari perbedaan yuridis yang digunakan dalam menetapkan batas wilayah antara Kabupaten Banyuwangi dan Kabupaten Bondowoso yang berdampak pada proses kesepakatan bersama kedua kabupaten. Pada Kabupaten Banyuwangi meyakini batas administrasi daerah sesuai dengan peta *staatsblad* yang ada sejak pembentukan distrik Banyuwangi tahun 1932. Berbeda dengan Kabupaten Bondowoso yang menggunakan batas sesuai dengan peta RBI (Rupabumi Indonesia). Perbedaan yuridis tersebut yang mengakibatkan terjadi tumpang tindih batas kedua kabupaten. Hal tersebut juga berpengaruh terhadap pengelolaan secara administratif Gunung Ijen sebagai perbatasan antara Kabupaten Banyuwangi dan Kabupaten Bondowoso. Batas daerah yang terdapat pada Kawah Ijen penting untuk ditetapkan, hal tersebut untuk memperjelas nantinya secara administrasi letak Kawah Ijen yang dikelola oleh BBKSDA Jawa Timur. Selain itu juga memperjelas untuk masa yang akan datang kerjasama BBKSDA Jawa Timur dalam mengelola wisata TWA Kawah Ijen.



Sumber : Peneliti,2022

Gambar 8. Analisis Pada Faktor Hukum

**D. KESIMPULAN DAN SARAN**

Penelitian ini mengungkapkan ada dua peran spesifik yang terkait dengan tata kelola kawasan perbatasan di Gunung Ijen yang mencakup wilayah Kabupaten Bondowoso dan Kabupaten Banyuwangi. Kedua peran itu adalah *policy creator* dan fasilitator. *Policy creator* berperan dalam penyusunan kebijakan tata ruang pada kawasan perbatasan serta penetapan batas administrasi Kabupaten Banyuwangi serta Kabupaten Bondowoso di Gunung Ijen. Fasilitator berperan dengan memberikan fasilitas kepada *stakeholder* lain serta menyediakan anggaran dalam melakukan kegiatan pada kawasan perbatasan di Gunung Ijen.

Berdasarkan peran yang terbentuk dari tata kelola perbatasan di Gunung Ijen dapat diidentifikasi bahwa faktor-faktor yang diduga memengaruhi pengelolaan perbatasan adalah faktor fisik, kelembagaan, serta hukum. Faktor fisik dalam pengelolaan Gunung Ijen dilihat dari keberadaan potensi sumber daya di Gunung Ijen yang sangat besar. Potensi dapat berpengaruh karena berkaitan dengan tujuan dan kepentingan *stakeholder*

dalam melakukan pengelolaan. Faktor kelembagaan berkaitan dengan wewenang yang dimiliki oleh setiap pemangku kepentingan dalam melakukan berbagai kegiatan di kawasan perbatasan di Gunung Ijen. Perbedaan kewenangan dapat memengaruhi proses pengelolaan kawasan perbatasan. Faktor hukum menjadi pengaruh yang cukup penting dalam penetapan batas administrasi di kawasan perbatasan. Perbedaan dasar yuridis dapat memengaruhi proses penetapan batas serta pengelolaan sumber daya di kawasan Gunung Ijen.

Penelitian terkait peran pemangku kepentingan pada pengelolaan kawasan perbatasan di Gunung Ijen dilakukan secara umum dengan mengklasifikasikan berdasarkan jenis peranannya dan berfokus pada kegiatan di perbatasan Gunung Ijen. Untuk hasil yang lebih komprehensif dapat dilakukan dengan melakukan kajian pada *power structure* didalam melakukan pengelolaan kawasan perbatasan di Gunung Ijen. Hal tersebut dilakukan untuk mengetahui tingkat kekuasaan yang memiliki pengaruh didalam pengambilan keputusan pada kawasan perbatasan. Melakukan kajian *power structure* dapat digunakan untuk mengetahui secara lebih mendalam terkait faktor-faktor yang memengaruhi pengelolaan dari aspek kelembagaan. Penelitian selanjutnya juga dapat mengkaji secara lebih detail peran pemangku kepentingan dan faktor-faktor yang memengaruhi pengelolaan sumber daya kawasan perbatasan di Gunung Ijen menggunakan metode berbeda dan mengkaji keterlibatan *stakeholder* dari Kabupaten Situbondo sehingga diharapkan dapat menghasilkan penemuan yang lebih komprehensif.

#### DAFTAR PUSTAKA

- [1] Ackermann, F., & Eden, C. (2011). Strategic Management of Stakeholders : Theory and Practice. Long Range Planning, 44(3), 179–196. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2010.08.001>.
- [2] Ardi, M. A., Priyanto, F. H., Nurkahfi, M., & Yasi, R. M. (2019). Rancang Bangun Monitoring Gas Belerang Oksida Berbasis Internet of Things Studi Kasus Gunung Ijen. Journal of Telecommunication, Electronics, and Control Engineering (JTECE), 1(02), 88–93. <https://doi.org/10.20895/jtece.v1i02.90>
- [3] Ardianti, R. I. (2017). Pengembangan Potensi Pariwisata, Ekonomi Lokal Berbasis E-Commerce Kawasan Wisata Gunung Ijen Kab. Banyuwangi. Jurnal Riset Akuntansi Dan Bisnis Airlangga, 1(1), 47–59. <https://doi.org/10.31093/jraba.v1i1.8>
- [4] Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur. (2021). Masterplan Ijen Geopark.
- [5] Balai Besar Konservasi Sumber Daya Alam. (2022). Data dan Informasi Potensi Kawasan Konservasi Cagar Alam Kawah Ijen Merapi Ungup-Ungup. <https://bbksdajatim.org/cagar-alam-kawah-ijen-merapi-ungup-ungup-2> (diakses 03 Maret 2022)
- [6] Bryson, J. M. (2003). What to Do When Stakeholders Matter: A Guide to Stakeholder Identification and Analysis Techniques (Issue February).
- [7] Creswell, J. W. (2013). Qualitative Inquiry & Research Design (L. Habib (ed.); 3rd ed.). SAGE Publications Ltd.
- [8] Freeman, R. E. (1984). Strategic Management : A Stakeholder Approach. In E. M. Epstein (Ed.), Pitman Series in Business and Public Policy. Pitman Publishing Inc. <https://doi.org/10.4324/9780203982211-18>
- [9] Freeman, R. E. (2010). Strategic Managment : A Stakeholder Approach. Cambridge university press.

- [10] Freeman, R. E. (2015). Stakeholder Theory. In Wiley Encyclopedia of Management (Business E, pp. 1–6). Wiley & Sons. <https://doi.org/10.1002/9781118785317.weom020179>
- [11] Guo, R. (2005). Cross-Border Resource Management : Theory and Practice. In S. V. Krupa (Ed.), Cross-Border Resource Management (1st ed.). ELSEVIER B.V. <https://doi.org/10.1016/b978-0-444-64002-4.00005-2>
- [12] Hidayat, N. C., Setijanigrum, E., & Asmorowati, S. (2020). Analisis Pemangku Kepentingan Pengelolaan Sumber Daya Hutan di Kabupaten Jember. *Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 19(2), 188–201. <https://doi.org/10.35967/njip.v19i2.118>
- [13] Jamaludin, & Fadhillah, L. N. (2017). Pengembangan Alternatif Transportasi Berbasis Cable Train Untuk Solusi Sistem Pengangkutan (Studi Kasus Angkutan Penumpang Dan Barang Di Area Gunung Ijen). *Perkeretaapian Indonesia*, 1.
- [14] Millati, I. (2017). Akuntansi Lingkungan Sebagai Strategi Pengelolaan Lingkungan Daerah Wisata Gunung Ijen Kabupaten Banyuwangi. *Jurnal Riset Akuntansi Dan Bisnis Airlangga*, 1(1), 85–96. <https://doi.org/10.31093/jraba.v1i1.10>
- [15] Mustafa, F., & Marsoyo, A. (2020). Tipologi Peran Stakeholder dalam Mendukung Reforestasi di Daerah Istimewa Yogyakarta. *Jurnal Planoearth*, 5(1), 35. <https://doi.org/10.31764/jpe.v5i1.1653>
- [16] Nugroho, H.N. Zauhar, S., & Suaryadi. (2014). Koordinasi Pelaksanaan Program Pengembangan Kawasan Agropolitan di Kabupaten Nganjuk. *Jurnal Pembangunan Dan Alam Lestari.*, 5(1), 12–22. <https://jpal.ub.ac.id/index.php/jpal/article/view/147>
- [17] Reed, M. S., Graves, A., Dandy, N., Posthumus, H., Hubacek, K., Morris, J., Prell, C., Quinn, C. H., & Stringer, L. C. (2009). Who's In And Why? A Typology Of Stakeholder Analysis Methods For Natural Resource Management. *Journal Of Environmental Management*, 90(5), 1933–1949. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2009.01.001>
- [18] Subono, Hidayat, A., & Afandi, A. (2018). Rancang Bangun Pendeteksi Gas CO dan H<sub>2</sub>S Sebagai Early Warning System ( EWS ) di Kawah Gunung Ijen. *Jurnal Ilmiah Flash*, 4(2), 105–112
- [19] Sugiyono. (2013). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D* (19th ed.). Alfabeta Bandung.
- [20] Sumarti, S., & Zaenudin, A. (2017). Formasi danau sangat asam kawah ijen, jawa timur. *Proceeding, Seminar Nasional Kebumian Ke-10*, September, 1293–1300
- [21] Yin, R. K. (2009a). *Case Study Research: Design And Methods* (4th Ed.). Sage Publications, Inc.
- [22] Yin, R. K. (2009b). *Studi Kasus : Desain & Metode* (M. D. Mudzakir (ed.)). Rajagrafindo Persada.
- [23] Zaennudin, A., Wahyudin, D., Surmayadi, M., & Kusdinar, E. (2012). Prakiraan bahaya letusan Gunung Api Ijen Jawa Timur. *Jurnal Lingkungan Dan Bencana Geologi*, 3(2), 109–132. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.34126/jlbg.v3i2.40>