

**TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMANFAATAN RUANG  
KAWASAN SEMPADAN SUNGAI KAYAN  
DI TANJUNG SELOR**



**UNIVERSITAS TERBUKA**

**TAPM diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh  
Gelar Magister Ilmu Administrasi Bidang Minat  
Administrasi Publik**

**Disusun Oleh :**

**MUHAMAD HELWIN SETIAWAN**

**NIM. 500894745**

**PROGRAM PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS TERBUKA**

**JAKARTA**

**2017**

## ABSTRAK

### IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMANFAATAN RUANG KAWASAN SEMPADAN SUNGAI KAYAN DI TANJUNG SELOR

Muhamad Helwin Setiawan  
[helwin120581@gmail.com](mailto:helwin120581@gmail.com)

Program Pascasarjana  
Universitas Terbuka

Penelitian ini bertujuan untuk: 1) menganalisis implementasi kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor; 2) menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi dalam implementasi kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor. Permasalahan utama dalam penelitian ini adalah adanya ketidakselarasan ketentuan garis sempadan Sungai Kayan di dalam RTRW Kabupaten Bulungan sepanjang 100 meter dari tepi sungai dengan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor: 28/PRT/M/2015 tahun 2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Danau. Ketidakselarasan ini pada tahap pelaksanaannya telah menimbulkan permasalahan dalam penerbitan izin kegiatan usaha dan mendirikan bangunan.

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif. Penelitian ini memaparkan mengenai implementasi kebijakan pemanfaatan ruang di kawasan sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor berdasarkan fakta dari kondisi yang ada di lapangan maupun dari dokumen Pemerintah Kabupaten Bulungan yang berkaitan dengan kebijakan pengembangan kawasan sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor. Penelitian ini dilakukan di Kecamatan Tanjung Selor, Kabupaten Bulungan, Provinsi Kalimantan Utara dengan subyek penelitian berupa dokumen Pemerintah Kabupaten Bulungan yang berkaitan dengan pengembangan kawasan sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor. Model implementasi kebijakan yang peneliti gunakan untuk mengkaji implementasi kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor adalah *Direct and Indirect Impact on Implementation* yang dikembangkan oleh George C. Edward III.

Implementasi kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor dalam kesimpulan peneliti tidak sesuai dengan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat nomor 28/PRT/M/2015 tahun 2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Danau. Ketidaksesuaian ini berimplikasi pada masalah tidak dapat dilakukannya penerbitan izin usaha dan izin mendirikan bangunan (IMB) di sepanjang kawasan ini.

Kata kunci : implementasi, pemanfaatan ruang, sempadan sungai

**ABSTRACT****THE IMPLEMENTATION OF LAND USE POLICY  
OF KAYAN RIVERSIDE IN TANJUNG SELOR**

Muhamad Helwin Setiawan  
[helwin120581@gmail.com](mailto:helwin120581@gmail.com)

*Graduate Studies Program  
Indonesia Open University*

*This research aims to: 1) analyze the implementation of land use policy of Kayan Riverside in Tanjung Selor; 2) analyze the factors in the implementation of land use policy of Kayan Riverside in Tanjung Selor. The main problem in this research is the mismatch of the boundary line of Kayan River in Bulungan District Spatial Planning along 100 m from riverside with Regulation of Minister of Public Works and Public Housing Number 28/PRT/M/2015 on Stipulation of River and Lake Border Line. This mismatch has caused problems in the issuance of business licenses and building permits.*

*This research is a qualitative research. This research describes the implementation of land use policy of Kayan Riverside in Tanjung Selor based on the facts in the field and from the Bulungan District Government documents related to the development policy of the Kayan Riverside in Tanjung Selor. This research was conducted in Tanjung Selor Subdistrict, Bulungan District, North Kalimantan Province with research subject in the form of Bulungan District Government document related to development policy of Kayan Riverside in Tanjung Selor. The policy implementation model that researchers use to assess the implementation of land use policy of Kayan Riverside in Tanjung Selor is Direct and Indirect Impact on Implementation developed by George C. Edward III.*

*The implementation of land use policy of Kayan Riverside in Tanjung Selor in the conclusion of the researcher is not in accordance with Regulation of Minister of Public Works and Public Housing number 28/PRT/M/2015 on Stipulation of River and Lake Border Line. This mismatch has implications on the problem of non-issuing business licenses and building permits throughout the region.*

*Key words : implementation, land use, riverside*

**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**PERNYATAAN**

TAPM yang berjudul “Implementasi Kebijakan Pemanfaatan Ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor” adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Tarakan, 06 Juli 2017

Yang Menyatakan,

METERAI  
TEMPEL

26DA9ADF629771820

6000  
ENAM RIBURUPIAH

**MUHAMAD HELWIN SETIAWAN**

**NIM. 500894745**

**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

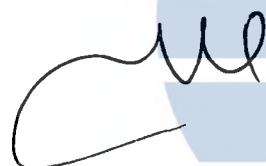
**PERSETUJUAN TAPM**

Judul TAPM : Implementasi Kebijakan Pemanfaatan Ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor  
Penyusun TAPM : Muhamad Helwin Setiawan  
NIM : 500894745  
Program Studi : Magister Administrasi Publik (MAP)  
Hari/Tanggal : Minggu, 23 Juli 2017

Menyetujui :

Pembimbing II

Pembimbing I



Dr. Ir. Nurhasanah, M.Si

NIP. 19631111 198803 2 002



Dr. M. Riduan Karim, SE., MM

NIDN. 0323116204

Mengetahui,

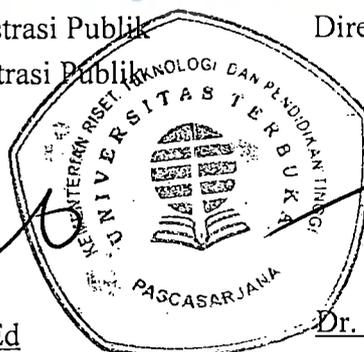
Ketua Bidang Ilmu Administrasi Publik  
Program Magister Administrasi Publik

Direktur Program Pasca Sarjana



Dr. Darmanto, M.Ed

NIP. 19591027 198603 1 003



Dr. Liestyodono Bawono, M.Si

NIP. 19581215 198601 1 009

UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

PENGESAHAN

Nama : Muhamad Helwin Setiawan  
NIM : 500894745  
Program Studi : Magister Administrasi Publik (MAP)  
Judul TAPM : Implementasi Kebijakan Pemanfaatan Ruang Kawasan  
Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Penguji Tugas Akhir Program Magister  
(TAPM) Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Terbuka pada :

Hari/Tanggal : Minggu, 23 Juli 2017

W a k t u : 09.30 – 11.00 Wita

dan telah dinyatakan **LULUS**

PANITIA PENGUJI TAPM :

Tandatangan

Ketua Komisi Penguji :  
**Dr. Darmanto, M.Ed**  
NIP. 19591027 198603 1 003



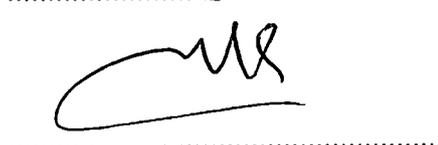
Penguji Ahli :  
**Prof. Dr. A. Aziz Sanapiah, M.P.A**  
NIP. 19470120 197306 1 001



Pembimbing I :  
**Dr. M. Riduan Karim, SE, M.M**  
NIDN. 0323116204



Pembimbing II :  
**Dr. Ir. Nurhasanah, M.Si**  
NIP. 19631111 198803 2 002



## KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT atas rahmat dan hidayah-Nya penyusunan Tugas Akhir Program Magister (TAPM) ini dapat diselesaikan dengan baik. Penyusunan TAPM ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar magister dalam Ilmu Administrasi Bidang Minat Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Terbuka. Penyusunan TAPM ini disadari memiliki beberapa hambatan dan kekurangan, namun peranan dari berbagai pihak mendorong peneliti dalam menyelesaikan proposal ini.

Dengan segala ketulusan dan kerendahan hati peneliti mengucapkan terima kasih kepada:

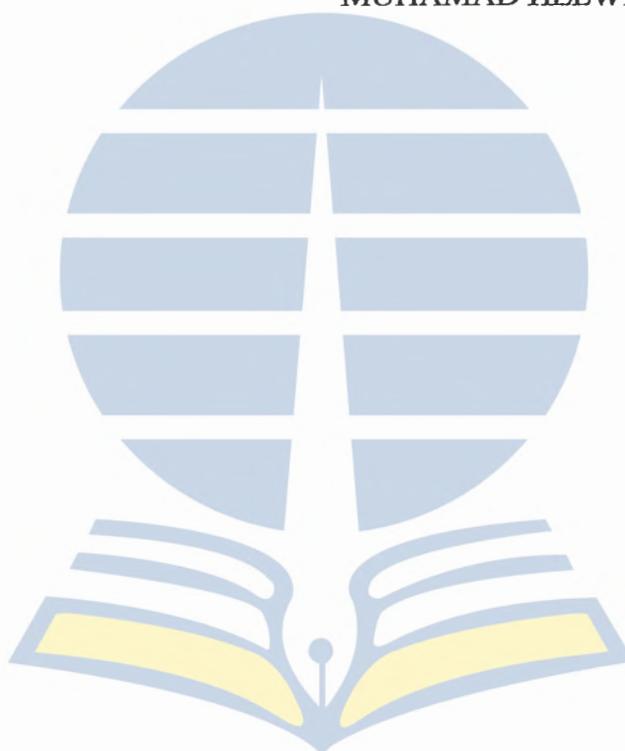
1. Prof. Drs. Ojat Darajat, M.Bus., Ph.D. selaku Rektor dan para Pembantu Rektor Universitas Terbuka;
2. Dr. Liestyodono Bawono, M.Si selaku Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Terbuka;
3. Dr. Darmanto, M.Ed selaku Ketua Bidang Ilmu Administrasi Publik, Program Magister Administrasi Publik Universitas Terbuka;
4. Dr. Sofjan Aripin, M.Si selaku Kepala UPBJJ-UT Tarakan yang telah memberikan dukungan dan fasilitas pembelajaran di Pokjar Bulungan;
5. Dr. M. Riduan Karim, SE, M.M, selaku Pembimbing I yang telah berkenan meluangkan waktu dalam membimbing, mengarahkan serta memberikan motivasi dalam penyusunan TAPM ini;

6. Dr. Ir. Nurhasanah, M.Si, selaku Pembimbing II atas segala masukan dan bimbingan dalam penyusunan TAPM ini;
7. Kedua orang tua peneliti, teriring do'a kepada Ayahnda Muhammad Husni A.K (alm.), Ibunda Helin Silamba, Kakanda Mahfud Heni Toban, Adinda Muhammad Rakhmad dan Dessy Puspita Sari, beserta seluruh keluarga besar atas segala dukungannya dalam penyusunan TAPM ini;
8. Drs. Muhammad Isnaini selaku Kepala Bappeda dan Litbang Kabupaten Bulungan atas segala bantuan dalam penyusunan TAPM ini;
9. Lilik M. Kholis, ST, MT. selaku Kepala Bidang Cipta Karya Dinas PUPR Kabupaten Bulungan atas segala bantuan dalam penyusunan TAPM ini;
10. Drs. Kamaluddin selaku Kepala Bidang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan dan Nonperizinan Dinas PMPTST Kabupaten Bulungan atas segala bantuan dalam penyusunan TAPM ini;
11. Asriani, ST selaku Kepala Seksi Penataan Bangunan dan Pengembangan Kawasan Pemukiman Dinas PUPR Kabupaten Bulungan atas segala bantuan dalam penyusunan TAPM ini;
12. Ibu Hadijah, selaku tokoh masyarakat berdomisili di RT. 19 Kelurahan Tanjung Selor Hulu, Kecamatan Tanjung Selor, Kabupaten Bulungan atas segala bantuan dalam penyusunan TAPM ini;
13. Rekan-Rekan Mahasiswa Universitas Terbuka Magister Ilmu Administrasi Publik atas segala bantuan dan kerjasamanya.

Akhir kata peneliti memohon kepada Allah SWT agar memberikan Rahmat-Nya kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyusunan TAPM ini. Semoga TAPM ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu di masa mendatang.

Tarakan, Juli 2017  
Peneliti,

MUHAMAD HELWIN SETIAWAN



**RIWAYAT HIDUP**

- Nama : MUHAMAD HELWIN SETIAWAN  
NIM : 500894745  
Program Studi : Magister Administrasi Publik (MAP)  
Tempat / Tanggal Lahir : Tarakan / 12 Mei 1981  
Riwayat Pendidikan : 1. Lulus SDN 003 Pamusian Tarakan pada tahun 1993;  
2. Lulus SMP Negeri 1 Tarakan pada tahun 1996;  
3. Lulus SMU Negeri 1 Tarakan pada tahun 1999;  
4. Lulus Strata Satu (S1) Teknik Perencanaan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro Semarang pada tahun 2004.  
Riwayat Pekerjaan : 1. Tahun 2009 s/d 2014 sebagai Pelaksana pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bulungan;  
2. Tahun 2014 s/d 2017 sebagai Kepala Seksi Penataan Ruang pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bulungan;  
3. Tahun 2017 sebagai Kepala Seksi Pemanfaatan Ruang pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Bulungan.  
Alamat Tetap : Jalan Semangka Gang Tenguyun RW. 30 RT. 81 Tanjung Selor, Kabupaten Bulungan, Provinsi Kalimantan Utara  
No. Telp / HP : 08122546263 / 081346443300

Tarakan, 06 Juli 2017

MUHAMAD HELWIN SETIAWAN  
NIM. 500894745

## DAFTAR ISI

ABTRAK .....	i
<i>ABSTRACT</i> .....	ii
LEMBAR PERNYATAAN.....	iii
LEMBAR PERSETUJUAN .....	iv
LEMBAR PENGESAHAN .....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
RIWAYAT HIDUP .....	ix
DAFTAR ISI .....	x
DAFTAR GAMBAR .....	xii
DAFTAR TABEL .....	xiii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah.....	4
C. Tujuan Penelitian.....	5
D. Manfaat Penelitian.....	5
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Kajian Teori.....	6
B. Penelitian Terdahulu.....	42
C. Kerangka Berpikir .....	43
D. Operasionalisasi Konsep.....	44

**BAB III METODE PENELITIAN**

A. Desain Penelitian .....	47
B. Lokasi dan Subyek Penelitian.....	47
C. Instrumen Penelitian.....	48
D. Analisis Data.....	49

**BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Deskripsi Objek Penelitian .....	51
B. Hasil Penelitian.....	63
C. Pembahasan .....	89

**BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

A. Kesimpulan .....	97
B. Saran.....	99

<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	101
-----------------------------	-----

<b>LAMPIRAN</b> .....	104
-----------------------	-----



## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Bagan Kebijakan Publik Menurut Anderson .....	13
Gambar 2.2 Bagan Kebijakan Publik Menurut Thomas R. Dye.....	14
Gambar 2.3 Bagan Kebijakan Publik Menurut William N.Dunn.....	15
Gambar 2.4 Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan Menurut Edward III....	32
Gambar 2.5 Kerangka Berpikir.....	44
Gambar 4.1 Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan Menurut Edward III....	73



**DAFTAR TABEL**

Tabel 2.1 Perbandingan dengan Penelitian Terdahulu .....	42
Tabel 4.1 Luas Wilayah Menurut Kecamatan di Kabupaten Bulungan (KM <sup>2</sup> )...	52
Tabel 4.2 Jumlah Penduduk dan Rasio Jenis Kelamin Menurut Kecamatan di Kabupaten Bulungan Tahun 2015 .....	52
Tabel 4.3 Faktor-Faktor dalam Implementasi Kebijakan Pemanfaatan Ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor .....	96



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Tanjung Selor merupakan ibukota Kabupaten Bulungan yang berada pada Provinsi Kalimantan Utara. Menurut data Biro Pusat Statistik (BPS) tahun 2015, Tanjung Selor memiliki luas wilayah 677,77 km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk sebanyak 49.242 jiwa. Angka sex ratio antara pria dan wanita sebesar 114,60 persen dengan rincian jumlah penduduk laki-laki sebanyak 26.293 jiwa dan perempuan sebanyak 22.949 jiwa. Apabila dikaitkan dengan luas wilayah, maka kepadatan penduduk di Tanjung Selor sebesar 72 jiwa per km<sup>2</sup>.

Tanjung Selor berada pada pertemuan Sungai Kayan dan Sungai Selor sehingga aktivitas masyarakatnya memiliki kontak fisik dengan air. Kawasan sempadan Sungai Kayan yang berada di sebelah barat Tanjung Selor memiliki karakteristik yang tidak jauh berbeda dengan kota lainnya di Pulau Kalimantan. Pada kawasan ini terdapat permukiman Kampung Arab yang sudah cukup lama berkembang, kawasan ruang terbuka hijau, kawasan perdagangan jasa, pelabuhan penumpang dan pelabuhan barang.

Umumnya berbagai aktivitas manusia yang berada pada area di kawasan sempadan sungai dapat mempengaruhi sungai itu sendiri. Oleh karenanya, pada tingkat Kementerian maupun tingkat Pemda dibuat aturan tentang batas area di kawasan sempadan sungai yang dapat digunakan manusia untuk beraktifitas.

Strategi pengembangan kawasan sempadan sungai di daerah perkotaan seperti halnya di kawasan sempadan Sungai Kayan pada umumnya mengadopsi prinsip perancangan *waterfront city*. Konsep ini berorientasi pada pengembangan

daerah tepian air baik itu tepi pantai, sungai ataupun danau (Echols dalam Somba, 2014).

Banyaknya jumlah kota yang berada di daerah yang langsung kontak fisik dengan air, jika tidak ditata dengan baik dapat menimbulkan beberapa permasalahan berupa pencemaran, kesemrawutan lingkungan, dan sampah. Oleh karena itu, pembangunan kota seperti ini harus menghindari permasalahan tersebut.

Sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Bulungan, pengembangan kawasan di sempadan sungai harus memperbaiki pengelolaan lingkungan hidup. Oleh karena itu, sesuai RTRW Pemda Kabupaten Bulungan, pengembangan di kawasan sempadan Sungai Kayan ini juga ditujukan untuk pelestarian lingkungan, agar sumberdaya alam yang ada di kawasan ini tetap terjaga. Arahan ini diwujudkan dalam strategi peningkatan pengendalian dan pengawasan terhadap pemanfaatan ruang dan lahan serta upaya rehabilitasi dan konservasi sumber daya alam.

Pada RTRW Kabupaten Bulungan disebutkan bahwa perlindungan terhadap kawasan sempadan sungai ditujukan untuk melindungi sungai dari kegiatan yang dapat mengganggu dan merusak kualitas air sungai, kondisi fisik pinggir dan dasar sungai serta mengamankan aliran sungai. Mengingat pentingnya pelestarian sempadan sungai di Kabupaten Bulungan, maka pada RTRW Kabupaten Bulungan diatur hal-hal berikut:

1. Perlu dihindari pembangunan permukiman yang terletak pada 100 meter kiri kanan sungai besar (Sungai Kayan, Sungai Sekatak, Sungai Selor, Sungai Bulungan) dan 50 meter kiri kanan sungai kecil (seluruh anak sungai).

2. Apabila memungkinkan, permukiman dan kegiatan budidaya lainnya yang telah ada pada sempadan sungai besar dan sungai kecil memanjang mengikuti aliran sungai yang sudah ada sebelum aturan RTRW ini dibuat, dapat dipindahkan. Perluasan pembangunan dapat dilakukan menjauhi daerah aliran sungai, sedangkan simpul sungai hanya dijadikan sebagai pintu masuk-keluar menuju kawasan.

Di lain pihak, berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor: 28/PRT/M/2015 tahun 2015 disebutkan garis sempadan sungai bertanggung di dalam kawasan perkotaan ditentukan paling sedikit berjarak 3 m dari tepi luar kaki tanggul sepanjang alur sungai. Sedangkan garis sempadan pada sungai tidak bertanggung di dalam kawasan perkotaan mengikuti ketentuan sebagai berikut:

1. Paling sedikit berjarak 10 m dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai, dengan kedalaman sungai kurang dari atau sama dengan 3 m.
2. Paling sedikit berjarak 15 m dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai, dengan kedalaman sungai lebih dari 3 m sampai dengan 20 m.
3. Paling sedikit berjarak 30 m dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai dengan kedalaman sungai lebih dari 20 m.

Berdasarkan hal tersebut, berarti ada ketidakselarasan aturan antara aturan yang ada di RTRW Kabupaten Bulungan dengan aturan yang diterbitkan oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, khususnya terkait dengan batas (jarak dari pinggir sungai) yang dapat digunakan untuk aktivitas manusia. Ketidakselarasan ini menyebabkan pada tahap pelaksanaannya telah menimbulkan permasalahan dalam penerbitan izin kegiatan usaha dan mendirikan bangunan.

Kegiatan usaha maupun pendirian bangunan yang telah ada yang belum ada ijinnya dan kegiatan usaha maupun bangunan yang baru akan dilakukan/dibuat di daerah sempadan sungai pada jarak < 100 m dari bibir sungai, setelah diterbitkan aturan RTRW Kabupaten Bulungan tahun 2012, tidak akan bisa diajukan ijin usaha/IBMnya. Padahal pembangunan di Kabupaten Bulungan harus terus berjalan seiring perkembangan aktivitas kawasan. Dengan demikian, pembangunan di Kabupaten Bulungan khususnya di kawasan sempadan Sungai Kayan terhambat dalam mendapatkan ijin.

Permasalahan lain yang berpotensi muncul adalah investor baru yang ingin turut serta berinvestasi pada kawasan tepian Sungai Kayan di Tanjung Selor ini menjadi tertunda atau tidak melaksanakan pembangunan sama sekali, sampai ada kepastian mengenai ketentuan yang mengatur tentang penetapan garis sempadan Sungai Kayan. Hal ini tentu secara langsung akan menghambat pembangunan investasi di Kabupaten Bulungan. Padahal peran swasta dan pemerintah merupakan generator utama dalam pembangunan kawasan ini.

#### **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut, yaitu:

1. Bagaimana implementasi kebijakan pemanfaatan ruang di kawasan sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi kebijakan pemanfaatan ruang di kawasan sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor?

### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan permasalahan yang dipaparkan di atas, maka tujuan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Menganalisis implementasi kebijakan pemanfaatan ruang di kawasan sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor.
2. Menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pemanfaatan ruang di kawasan sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor.

### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi:

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya pengetahuan khususnya dalam Ilmu Administrasi Publik.

2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan acuan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan dalam merumuskan kebijakan terkait dengan pengembangan kawasan sempadan sungai di Tanjung Selor.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kajian Teori

##### 1. Konsep Kebijakan Publik

###### a. Pengertian Kebijakan

Carl J Federick sebagaimana dikutip Agustino (2008:7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan yang melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Istilah kebijakan menurut Wahab (2008: 40-50) memiliki beberapa pedoman sebagai berikut :

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
3. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai

6. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
8. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
9. Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
10. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Irfan Islamy sebagaimana dikutip Suandi (2010: 12) kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. *Policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan *wisdom* yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada didalamnya. James E Anderson sebagaimana dikutip Islamy (2009: 17) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno (2007: 18) dianggap lebih tepat karena

memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

Richard Rose sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Berdasarkan berbagai pendapat para ahli yang telah diuraikan diatas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan suatu tindakan yang terarah, berpola dan berproses, dilakukan oleh satu orang atau lebih dan memiliki tujuan tertentu. Sehingga dalam pencapaian tujuan tersebut dibutuhkan kerjasama antara semua unsur pelaksana terkait, dan disepakati segala bentuk langkah alternatif pencapaiannya.

#### **b. Pengertian Kebijakan Publik**

Menurut Parsons (dalam Triana, 2012), analisis kebijakan publik (*policy analysis*) adalah kajian multi disiplin terhadap kebijakan publik

yang bertujuan untuk mengintegrasikan dan mengkontekstualisasikan model dan riset dari disiplin – disiplin tersebut yang mengandung orientasi problem dan kebijakan.

Analisis kebijakan publik juga didefinisikan sebagai subbidang terapan yang isinya tak dapat ditentukan berdasarkan disiplin yang terbatas, tapi dengan segala sesuatu yang tampaknya sesuai dengan situasi dari masa dan hakekat dari persoalannya (Wildavsky dalam Triana, 2012).

Anderson (dalam Triana, 2012) mengartikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Elemen-elemen penting yang terkandung dalam kebijakan publik menurut Anderson (dalam Triana, 2012) antara lain:

1. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu;
2. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah;
3. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan;
4. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu);

5. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).

Analisis kebijakan publik menurut Harold Laswell (dalam Triana, 2012) meliputi beberapa hal sebagai berikut:

1. *Multi method*;
2. *Multi disciplinary*;
3. Berfokus pada problem;
4. Berkaitan dengan pemetaan konstektualitas problem kebijakan, opsi kebijakan, dan hasil kebijakan;
5. Bertujuan untuk mengintegrasikan pengetahuan ke dalam suatu disiplin yang menyeluruh untuk menganalisis pilihan publik dan pengambilan keputusan.

Dari yang dinyatakan oleh Lasswell di atas, tampaknya lingkup analisis kebijakan publik lebih berfokus pada persoalan proses pembuatan kebijakannya, yakni dari tahap pendefinisian masalah, agenda setting, formulasi kebijakan sampai legalisasi kebijakan. Adapun kategori luas analisis dalam studi kebijakan publik menurut Parsons (dalam Triana, 2012) yaitu:

1. Analisis proses kebijakan, yakni analisis bagaimana mendefinisikan proses kebijakan, dimulai dari mendefinisikan problem sampai pada implementasi dan pengevaluasiannya;
2. Analisis dalam dan untuk proses kebijakan, yakni kajian yang menggunakan teknik analisis, riset, dan advokasi dalam pendefinisian problem sampai implementasinya.

Dengan kata lain, kategori pertama menganalisis untuk tujuan deskripsi dan eksplanasi proses kebijakan, sedang yang kedua analisis untuk tujuan penilaian secara analitis terhadap proses kebijakan (dan jika memungkinkan bersifat presriptif bagi kasus yang diriset).

Untuk memberikan hasil analisis yang tepat, maka lembaga-lembaga pemerintah harus memiliki SDM sebagai analis kebijakan (*policy analyst*) yang profesional dan bermoral tinggi. Sehingga mereka mampu menyediakan berbagai alternatif kebijakan sebelum menetapkan kebijakan publik yang akan diimplementasikan. Lima prosedur yang lazim dilakukan dalam melakukan analisis kebijakan menurut Dunn (dalam Triana, 2012):

1. Perumusan masalah (definisi), menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan;
2. Peramalan (prediksi), menyediakan informasi mengenai konsekuensi dimasa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan termasuk tidak melakukan sesuatu;
3. Rekomendasi (preskripsi), menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi dimasa depan dari suatu pemecahan masalah;
4. Pemantauan (deskripsi), menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan;
5. Evaluasi (evaluation), yang mempunyai nama sama dengan yang dipakai dalam bahasa sehari-hari, menyediakan informasi mengenai

nilai atas kegunaan dari konsekuensi pemecahan atau pengatasan masalah.

### **c. Tahap-Tahap Kebijakan Publik**

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda.

Dalam Budi Winarno (2007:30-31) kebijakan publik secara garis besar mencakup tahap-tahap perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Sementara itu, analisis kebijakan berhubungan dengan penyelidikan dan deskripsi sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan publik.

Menurut AG. Subarsono (2005:18-19), analisis kebijakan merupakan proses kajian yang mencakup lima komponen, dan setiap komponen dapat berubah menjadi komponen lain melalui prosedur metodologi tertentu, seperti perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan, dan evaluasi.

James Anderson (1979:23-24) sebagai pakar kebijakan publik menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut:

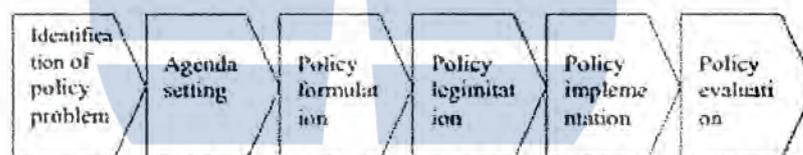


**Gambar 2.1 Bagan Kebijakan Publik Menurut Anderson**

Menurut James A. Anderson, dkk. dalam Tilaar dan Nugroho (2005:186) proses kebijakan melalui tahap-tahap/stages sebagai berikut:

1. Agenda Kebijakan (*Policy Agenda*) : Apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?
2. Formulasi kebijakan (*Formulation*): Bagaimana mengembangkan pilihan- pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?
3. Penentuan kebijakan (*Adoption*): Bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau criteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?
4. Implementasi (*Implementation*): Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?
5. Evaluasi (*Evaluation*): Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan?

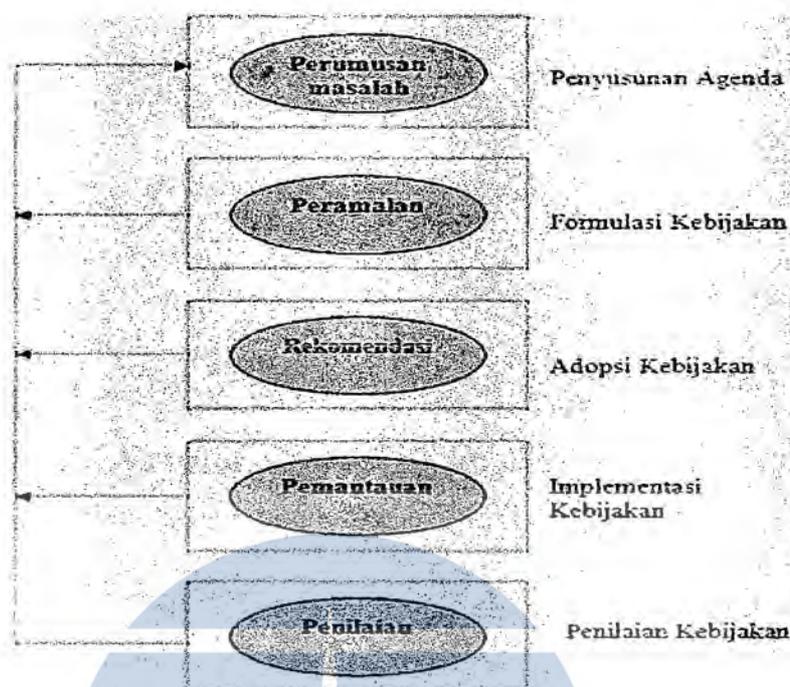
Pakar lain, Thomas R. Dye mengemukakan tahap proses kebijakan yang hampir mirip dengan model Anderson, dkk. Di model Dye terlihat bahwa proses kebijakan Anderson, dkk. mendapatkan satu tambahan tahap sebelum agenda setting, yaitu identifikasi masalah kebijakan. Dalam hal ini Dye melihat tahapan pra penentuan agenda (*agenda setting*) yang terlewatkan oleh Anderson, dkk.. Selain itu, Dye juga menggantikan tahap *policy adoption* dengan *policy legitimation*. Namun dalam hal ini pergantian ini tidak memiliki perbedaan mendasar karena baik Anderson, dkk. dan Dye sama-sama menekankan pada proses legitimasi dari kebijakan itu menjadi suatu keputusan pemerintah yang sah.



Sumber: Thomas R. Dye dalam Tilaar dan Nugroho (2008: 189)

### Gambar 2.2 Bagan Kebijakan Publik Menurut Dye

Selain teori proses kebijakan dari Anderson, dkk. dan Dye terdapat teori lain seperti dari William N. Dunn dan Patton & Savicky. Baik Dunn maupun Patton & Sawicky mengemukakan model-model proses kebijakan yang lebih bersifat siklus daripada tahap-tahap/*stages*. Dunn menambahkan proses *forecasting*, *recommendation*, dan *monitoring*. Hampir sama seperti Anderson, dkk. maupun Dye, Dunn membuat analisis pada tiap tahap dari proses kebijakan dari model Anderson, dkk. dan Dye.



**Gambar 2.3 Bagan Kebijakan Publik Menurut William N.Dunn**

William Dunn membagi siklus pembuatan kebijakan dalam 5 tahap yaitu :

1. Penyusunan agenda (*Agenda Setting*) yaitu agar suatu proses masalah bisa mendapatkan perhatian dari pemerintah;
2. Formulasi Kebijakan (*Policy Formulation*), merupakan proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah;
3. Pembuatan kebijakan (*Decision Making*) merupakan proses ketika pemerintah membuat pilihan untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan tindakan;
4. Implementasi kebijakan (*Policy Implementation*), yaitu proses melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil;
5. Evaluasi kebijakan yaitu proses untuk menilai hasil atau kinerja kebijakan yang telah dibuat.

Pada tiap tahap kebijakan Dunn mendefinisikan analisis kebijakan yang semestinya dilakukan. Pada tahap penyusunan agenda/*agenda*

*setting*, analisis yang mesti dilakukan adalah perumusan masalah/*identification of policy problem*. Dalam hal ini Dunn membuat sintesis dari model Anderson, dkk. dan Dye yaitu menggabungkan tahapan antara *identification of problem* dan agenda setting dari Dye dengan tahap *policy agenda* dari Anderson. Pada tahap formulasi kebijakan/*policy formulation*, terdapat langkah analisis yang seharusnya dilakukan yaitu peramalan/*forecasting*.

Dunn menjelaskan: Peramalan dapat menguji masa depan yang *plausibel*, potensial, dan secara normatif bernilai, mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang diusulkan, mengenali kendala-kendala yang mungkin akan terjadi dalam pencapaian tujuan, dan mengestimasi kelayakan politik (dukungan dan oposisi) dari berbagai pilihan.

1. Sedangkan Michael Howlet dan M. Ramesh (1995:11) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut: Penyusunan Agenda (*Agenda Setting*), yakni proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
2. Formulasi Kebijakan (*Policy Formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
3. Pembuatan Kebijakan (*Decision Making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan sesuatu tindakan.
4. Implementasi kebijakan (*Policy Implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.

5. Evaluasi kebijakan (*Policy Evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Namun demikian, ada satu pola yang sama, yang dikembangkan dari pendekatan dalam teori sistem oleh Nugroho (2008:352-354) bahwa model formal proses kebijakan adalah dari “gagasan kebijakan”, formalisasi dan legalisasi kebijakan”, “implementasi”, baru kemudian menuju pada kinerja atau mencapai prestasi yang diharapkan yang didapatkan setelah dilakukan evaluasi kinerja kebijakan.

Berdasarkan penjelasan mengenai proses tahapan terbentuknya kebijakan publik menurut para ahli maka dapat disimpulkan bahwa tidak semua masalah bisa masuk dalam agenda kebijakan hal ini di dasari seberapa pentingnya masalah untuk dibuat kebijakannya. Pendapat para ahli dalam tahapan terbentuknya proses kebijakan publik pun berbeda – beda, tetapi pada dasarnya maksud dan tujuannya adalah sama. Untuk proses suatu tahapan terbentuknya kebijakan publik tidak mudah dan membutuhkan waktu yang relatif lama karena setiap tahapannya memerlukan kajian analisis yang matang. Pada penelitian ini akan difokuskan pada tahap implementasi kebijakan, karena pada tahapan inilah biasanya terjadi kegagalan pada kebijakan.

## 2. Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi berasal dari bahasa inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar webster, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan

sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu (Webster dalam Wahab (2006:64)).

Pengertian implementasi selain menurut Webster di atas dijelaskan juga menurut Van Meter dan Van Horn bahwa Implementasi adalah “tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan” (Van Meter dan Van Horn dalam Wahab, 2006:65).

Definisi lain juga diutarakan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier yang menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa: hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian (Mazmanian dan Sabatier dalam Widodo (2010:87)).

Berdasarkan beberapa definisi yang disampaikan para ahli di atas, disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dengan harapan akan memperoleh suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari suatu kebijakan itu sendiri (Supli Effendi Rahim: 2013)

Apabila pengertian implementasi di atas dikaitkan dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/ disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai

tujuan kebijakan.

Dengan demikian, dalam proses kebijakan publik, implementasi kebijakan merupakan tahapan yang bersifat praktis dan dibedakan dari formulasi kebijakan yang dapat dipandang sebagai tahapan yang bersifat teoritis. Anderson (1978 : 25) mengemukakan bahwa : *“Policy implementation is the application of the policy by the government's administrative machinery to the problem”*.

Kemudian Edwards III (1980 : 1) mengemukakan bahwa : *“Policy implementation, ... is the stage of policy making between the establishment of a policy ... and the consequences of the policy for the people whom it affects”*. Sedangkan Grindle (1980 : 6) mengemukakan bahwa : *“implementation - a general process of administrative action that can be investigated at specific program level”*.

Dari uraian di atas diperoleh suatu gambaran bahwa, implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/ disetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika yang *top-down*, maksudnya menurunkan/menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro. Sedangkan formulasi kebijakan mengandung logika *bottom-up*, dalam arti proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan publik atau pengakomodasian tuntutan lingkungan lalu diikuti dengan pencarian dan pemilihan alternatif cara pemecahannya, kemudian diusulkan untuk ditetapkan.

Proses administratif yang dilakukan oleh unit-unit administratif pada setiap level pemerintahan disejalankan dengan tipe-tipe kebijakan yang telah ditetapkan. Tipe-tipe kebijakan tersebut dapat bersifat : *distributive, regulatory, self-regulatory, re-distributive*" (Anderson, 1978 : 127; Ripley, 1987 : 71). Proses kegiatan ini disertai dengan tindakan-tindakan yang bersifat alokatif, yaitu tindakan yang menggunakan masukan sumber daya yang berupa uang, waktu, personil, dan alat. Selanjutnya tindakan implementasi kebijakan dapat pula dibedakan ke dalam "*Policy inputs and policy process*" (Dunn, 1994: 338). *Policy inputs* berupa masukan sumber daya, sedangkan *policy process* bertalian dengan kegiatan administratif, organisasional, yang membentuk transformasi masukan kebijakan ke dalam hasil-hasil (*outputs*) dan dampak (*impact*) kebijakan.

Dengan bertitik tolak dari uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa fungsi dan tujuan implementasi ialah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik (politik) dapat diwujudkan sebagai "*outcome*" (hasil akhir) dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Implementasi dapat disebut sebagai "*policy delivery system*". Maksudnya, sebagai suatu sistem penyampaian/penerusan kebijakan. Sebagai suatu sistem, implementasi terdiri dari unsur-unsur dan kegiatan-kegiatan yang terarah menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki (Tachjan, 2006).

Implementasi mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan, tindakan ini berusaha untuk mengubah keputusan-keputusan tersebut menjadi pola-pola operasional serta

berusaha mencapai perubahan-perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya.

Implementasi pada hakikatnya juga upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah sebuah program dilaksanakan. Implementasi kebijakan tidak hanya melibatkan instansi yang bertanggungjawab untuk pelaksanaan kebijakan tersebut, namun juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial. Dalam tataran praktis, implementasi adalah proses pelaksanaan keputusan dasar. Proses tersebut terdiri atas beberapa tahapan yakni:

1. Tahapan pengesahan peraturan perundangan;
2. Pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana;
3. Kesiediaan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan;
4. Dampak nyata keputusan baik yang dikehendaki atau tidak;
5. Dampak keputusan sebagaimana yang diharapkan instansi pelaksana;
6. Upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan.

Proses persiapan implementasi setidaknya menyangkut beberapa hal penting yakni:

1. Penyiapan sumber daya, unit dan metode;
2. Penerjemahan kebijakan menjadi rencana dan arahan yang dapat diterima dan dijalankan;
3. Penyediaan layanan, pembayaran dan hal lain secara rutin.

Oleh karena itu, implikasi sebuah kebijakan merupakan tindakan sistematis dari pengorganisasian, penerjemahan dan aplikasi.

Sesuai dengan apa yang diungkapkan oleh Lester dan Stewart Jr. (2000:104) dimana mereka katakan bahwa implementasi sebagai suatu proses dan suatu hasil (*output*). Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (*output*), yaitu: tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih. Hal ini tak jauh berbeda dengan apa yang diutarakan oleh Merrile Grindle (1980) sebagai berikut:

“Pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada *action* program dari individual *projects* dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai”.

Selain itu, menurut Riant Nugroho (2008:432-433) implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan

Kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung operasional antara lain Keppres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dan lain-lain.

Hogwood dan Gun (1986:197) menyebutkan bahwa secara umum ada tiga faktor yang menyebabkan kegagalan implementasi. *Pertama*, karena kebijakan yang buruk (*bad policy*). Sejak awal perumusan

kebijakan tersebut dilakukan secara sembrono, tidak lengkap informasi yang diperlukan dalam perumusan kebijakan, salah memilih masalah, tujuan dan target yang tidak jelas. *Kedua*, karena pelaksanaannya yang memang buruk (*bad execution*), misalnya karena kurang koordinasi antar pelaksana, tidak cukup sarana dan prasarana penunjang. *Ketiga*, adanya faktor nasib yang tidak menguntungkan (*bad luck*). Semua syarat untuk keberhasilan implementasi sudah terpenuhi, tetapi ada hambatan-hambatan yang tidak dapat ditanggulangi dengan cara yang rasional sekalipun (Riant Nugroho, 2008:441).

Rencana adalah 20% keberhasilan, implementasi adalah 60% keberhasilan, 20% sisanya adalah bagaimana kita mengendalikan implementasi. Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena di sini masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep, muncul dilapangan. Selain itu, ancaman utama, adalah konsistensi implementasi (Riant Nugroho, 2008:436).

**a. Model – Model Implementasi Kebijakan.**

Implementasi kebijakan publik akan lebih mudah dipahami apabila menggunakan suatu model atau kerangka pemikiran tertentu. Suatu model akan memberikan gambaran kepada kita secara bulat lengkap mengenai sesuatu objek, situasi, atau proses. Komponen-komponen apa saja yang terdapat pada objek, situasi, atau proses tersebut. Bagaimana korelasi-korelasi antara komponen-komponen itu satu dengan yang lainnya.

Komponen-komponen model sistem implementasi kebijakan publik, terdiri atas : (1) program (kebijakan) yang dilaksanakan; (2) target groups, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan; (3) unsur pelaksana (implementor), baik organisasi atau perorangan, yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut; dan (4) faktor lingkungan (fisik, sosial, budaya dan politik).

Leo Agustino (2008:140) mengategorikan beberapa model pendekatan implementasi kebijakan publik. Dimana dalam sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan, dijelaskan tentang adanya dua pendekatan guna memahami implementasi kebijakan, yakni: pendekatan *top down* dan *bottom up*. Dalam bahasa Lester dan Stewart (2001:108) istilah itu dinamakan dengan *the command and control approach* (pendekatan control dan komando, yang mirip dengan *top down approach*) dan *the market approach* (pendekatan pasar, yang mirip dengan *bottom up approach*). Masing-masing pendekatan mengajukan model-model kerangka kerja dalam membentuk keterkaitan antara kebijakan dan hasilnya.

Sedangkan pendekatan *top down*, misalnya, dapat disebut sebagai pendekatan yang mendominasi awal perkembangan studi implementasi kebijakan, walaupun dikemudian hari diantara pengikut pendekatan ini terdapat perbedaan-perbedaan, sehingga menelurkan pendekatan *bottom up*, namun pada dasarnya mereka bertitik-tolak pada asumsi-asumsi

yang sama dalam mengembangkan kerangka analisis tentang studi implementasi.

Dalam pendekatan *top down*, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari *actor* tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *top down* bertitik-tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator-administrator atau birokrat-birokrat pada level bawahnya. Jadi inti pendekatan *top down* adalah sejauh mana tindakan para pelaksana (administrator dan birokrasi) sesuai prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat.

Seperti dikutip dari Leo Agustino (2008:142) model pendekatan *top-down* yang dirumuskan oleh Donal Van Metter dan Carl Van Horn disebut dengan *A Model of The Policy Implementation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Model implementasi yang dikembangkan oleh Van Metter dan Van Horn (1975) dikenal dengan *A Model of The Policy Implementation*

*Process* dengan cakupan variabel yang meliputi : (1) standar dan sasaran kebijakan, (2) sumberdaya, (3) karakteristik organisasi pelaksana, (4) komunikasi antar organisasi terkait dan aktivitas pelaksana, (5) sikap pelaksana, (6) lingkungan sosial, ekonomi, politik (Tachjan, 2006: 39-40)

Model implementasi kebijakan publik lainnya adalah *A Framework for Policy Implementation Analysis* yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983). Model ini fokus pada 3 (tiga) variabel yang mempengaruhi pencapaian tujuan implementasi kebijakan. Variabel ini meliputi kemudahan masalah yang dikendalikan, kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi, dan pengaruh berbagai variabel yang mempengaruhi proses implementasi. Dimensi dari ketiga variabel di atas meliputi (Tachjan, 2006: 58-59):

1. Mudah atau tidaknya masalah yang akan digarap, meliputi: kesukaran-kesukaran teknis, keberagaman perilaku yang diatur, persentase totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran, tingkat dan ruang lingkup perilaku yang dikehendaki.
2. Kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat, meliputi: Kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai, keterandalan teori kausalitas yang diperlukan, ketetapan alokasi sumberdana, keterpaduan hirarki di dalam lingkungan dan diantara lembaga-lembaga atau instansi-instansi pelaksana, aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana, kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam undang-undang, akses formal pihak-pihak luar.

3. Variabel-variabel diluar Undang-undang yang mempengaruhi implementasi, meliputi: Kondisi social-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat, kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pelaksana.

Model implementasi *Direct and Inderect Impact on Implementastion* yang dikembangkan oleh George C. Edward III menekankan pada 4 (empat) variabel yang saling berinteraksi dan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik. Variabel tersebut meliputi: (1) komunikasi; (2) sumberdaya; (3) disposisi; (4) struktur birokrasi (Tachjan, 2006: 58-59).

*Pertama*, komunikasi. Keberhasilan implementasi kebijakan mengisyaratkan agar implementator mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurai distorsi implementasi. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Terdapat 3 (tiga) indikator yang dapat digunakan atau dipakai dalam mengukur keberhasilan variable komunikasi tersebut di atas, yaitu transmisi, kejelasan, konsistensi.

*Kedua*, sumberdaya. Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementator kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni

kompetensi implementator dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan yang efektif. Tanpa sumberdaya kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen. Indikator keberhasilan variable sumberdaya yakni, staf, informasi (informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan dan informasi mengenai data kepatuhan dari pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan), wewenang, fasilitas.

*Ketiga*, disposisi. Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementator memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementator memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variable disposisi, adalah: pengangkatan birokrat, insentif.

*Keempat*, struktur birokrasi. Struktur organisasi yang mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu yang dapat mendorong kinerja struktur birokrasi / organisasi ke arah yang lebih baik, adalah melakukan *Standard Operating Procedures (SOPs)*. SOP menjadi pedoman bagi implementator di dalam bertindak. Struktur birokrasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan

menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi fleksibel.

Kemudian ada juga model Merilee S. Grindle (1950) melalui pendekatan yang dikenal dengan *Implementastion as A Political and Administrative Process*. Menurut Grindle ada 2 (dua) variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Hal ini dikemukakan oleh Grindle, dimana pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari 2 (dua) hal, yaitu:

1. Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*) dengan merujuk pada aksi kebijakannya;
2. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu: dampak atau efeknya pada masyarakat secara individual dan kelompok, tingkat perubahan yang terjadi pada penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik, juga menurut Grindle, atas *Content of Policy* dan *Content of Policy* (Tachjan, 2006: 55-56) :

1. *Content of Policy* menurut Grindle adalah *interest affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi), *type of benefits*

(tipe manfaat), *extent of change envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai), *site of decision making* (letak pengambilan keputusan), program implementer (pelaksana program), *resources committed* (sumber-sumber daya yang digunakan).

2. *Context of Policy* menurut Grindle adalah: *power, interest, and strategy of actor involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat), *institution and regime characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa), *compliance and responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana).

Menurut Agustino (2008:157-161), ada 2 (dua) faktor yang mempengaruhi pelaksanaan atau tidaknya suatu kebijakan publik, yaitu:

1. Faktor penentu pemenuhan kebijakan yang terdiri dari respek anggota masyarakat pada otoritas dan keputusan pemerintah, adanya kesadaran untuk menerima kebijakan, adanya sanksi hukum, adanya kepentingan publik, adanya kepentingan pribadi, masalah waktu.
2. Faktor penentu penolakan atau penundaan kebijakan yang mencakup adanya kebijakan yang bertentangan dengan sistem nilai yang mengada, tidak adanya kepastian hukum, adanya keanggotaan seseorang dalam suatu organisasi, adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan, menurut Hogwood

dan Gunn (1986) setidaknya ada 9 (sembilan) persyaratan yang harus dipenuhi, yaitu:

1. Dukungan positif dari kondisi eksternal;
2. Tersediannya sumber daya yang diperlukan dan waktu yang memadai;
3. Keterpaduan antara sumber daya yang diperlukan;
4. Kebijakan harus memenuhi persyaratan teoritis;
5. Badan pelaksana kebijakan harus mandiri;
6. Adanya kesamaan visi dan tujuan terhadap kebijakan yang akan diimplementasikan;
7. Pembagian tugas yang jelas dan rinci;
8. Adanya koordinasi dan komunikasi yang baik;
9. Ada prioritas yang pasti bagi pelaksana.

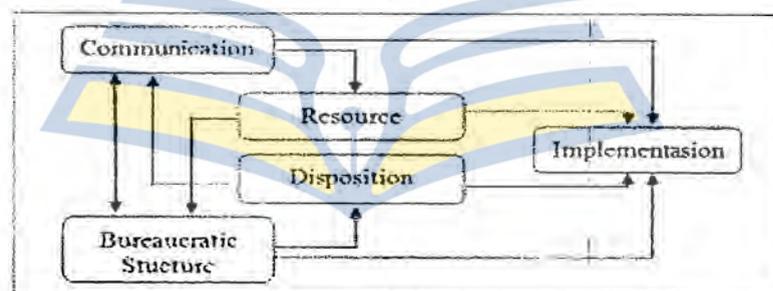
Weimer dan Vining (1992:325) menyebutkan ada 3 (tiga) faktor yang menjadi fokus terhadap kemungkinan keberhasilan suatu kebijakan yaitu :

(1) Logika dari kebijakan tersebut, (2) Adanya kerjasama dan koordinasi yang baik yang diperlukan dalam mendukung implementasi kebijakan, dan (3) Adanya pelaksana yang mampu dan komit terhadap pelaksanaan kebijakan. Kesesuaian antara substansi kebijakan dengan hasil yang ingin dicapai harus ada. Apabila kebijakan tidak rasional, implementasi dari kebijakan tersebut tidak akan mencapai sasaran.

Berdasarkan penjelasan di atas maka **model implementasi kebijakan yang penulis anggap relevan untuk mengkaji**

implementasi kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor adalah **Direct and Indirect Impact on Implementastion** yang dikembangkan oleh **George C. Edward III**, model seperti ini penulis anggap paling mendekati karena variable yang ada merupakan faktor-faktor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan yang diangkat oleh peneliti. Dimana dalam pendekatan ini ada 4 (empat) variable yang sangat menentukan keberhasilan maupun kegagalan dalam suatu implementasi kebijakan, yaitu (1) komunikasi; (2) sumberdaya; (3) disposisi; (4) struktur birokrasi. Keempat variable tersebut juga saling berhubungan satu sama lain.

Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan yaitu faktor *communication*, *resources*, *disposition*, dan *bureucratic structure* (Edward dalam Widodo, 2011:96-110).



Sumber: Widodo, 2011:107

**Gambar 2.4 Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan Menurut Edward III**

#### 1. Komunikasi (*Communication*)

Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Sementara itu, komunikasi kebijakan

berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy makers*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*) (Widodo, 2011:97).

Widodo (2011) kemudian menambahkan bahwa informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target group*) kebijakan, sehingga pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

Komunikasi dalam implementasi kebijakan mencakup beberapa dimensi penting yaitu transformasi informasi (*transimisi*), kejelasan informasi (*clarity*) dan konsistensi informasi (*consistency*). Dimensi transformasi menghendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait. Dimensi kejelasan menghendaki agar informasi yang jelas dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Sedangkan dimensi konsistensi menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait.

## 2. Sumber Daya (*Resources*)

Sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Edward III dalam Widodo (2011:98) mengemukakan bahwa:

Bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melaksanakan kebijakan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif.

Sumber daya di sini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan yang dijelaskan sebagai berikut :

### a. Sumber Daya Manusia (*Staff*)

Implementasi kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari sumber daya manusia yang cukup kualitas dan kuantitasnya. Kualitas sumber daya manusia berkaitan dengan keterampilan, dedikas, profesionalitas, dan kompetensi di bidangnya, sedangkan kuantitas berkaitan dengan jumlah sumber daya manusia apakah sudah cukup untuk melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya manusia sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi, sebab tanpa sumber daya manusia yang kehandalan sumber daya manusia, implementasi kebijakan akan berjalan lambat.

b. *Anggaran (Budgetary)*

Dalam implementasi kebijakan, anggaran berkaitan dengan kecukupan modal atau investasi atas suatu program atau kebijakan untuk menjamin terlaksananya kebijakan, sebab tanpa dukungan anggaran yang memadai, kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif dalam mencapai tujuan dan sasaran.

c. *Fasilitas (facility)*

Fasilitas atau sarana dan prasarana merupakan salah satu faktor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Pengadaan fasilitas yang layak, seperti gedung, tanah dan peralatan perkantoran akan menunjang dalam keberhasilan implementasi suatu program atau kebijakan.

d. *Informasi dan Kewenangan (Information and Authority)*

Informasi juga menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan, terutama informasi yang relevan dan cukup terkait bagaimana mengimplementasikan suatu kebijakan. Sementara wewenang berperan penting terutama untuk meyakinkan dan menjamin bahwa kebijakan yang dilaksanakan sesuai dengan yang dikehendaki.

3. *Disposisi (Disposition)*

Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Karakter penting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan misalnya kejujuran dan

komitmen yang tinggi. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam asa program yang telah digariskan, sedangkan komitmen yang tinggi dari pelaksana kebijakan akan membuat mereka selalu antusias dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.

#### 4. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Struktur organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat standart operation procedur (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan.

Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit dan

kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

Menurut teori proses implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Horn, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu (a) Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan. Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan, (b) Sumber-sumber kebijakan. Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif, (c) Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan. Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana, (d) Karakteristik badan-badan pelaksana.

Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan, (e) Kondisi ekonomi, sosial dan politik. Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badan badan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan, (f) Kecenderungan para pelaksana (*implementors*). Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan (Winarno, 2002:110).

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya.

Menurut Anderson (1979:21), masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :1) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan keputusan badan-badan pemerintah; 2) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan; (3) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan; (4) Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi; (5) Adanya sanksi- sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan.

### **3. Pengaturan Sempadan Sungai**

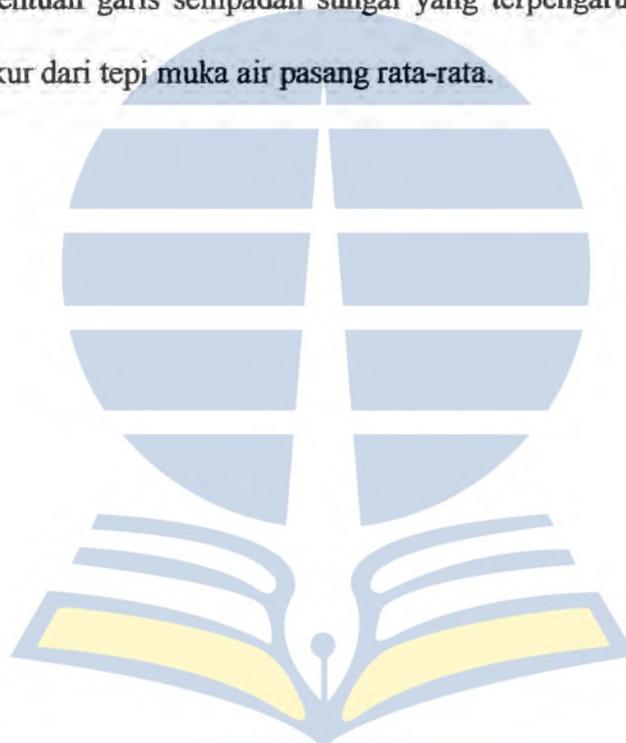
Pengaturan Sempadan Sungai menurut Permen PU No. 28/ PRT/ M/ 2015 Tahun 2015, yaitu :

- a. Penetapan garis sempadan sungai dan garis sempadan danau dimaksudkan sebagai upaya agar kegiatan perlindungan, penggunaan, dan pengendalian atas sumber daya yang ada pada sungai dan danau dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuannya.
- b. Penetapan garis sempadan sungai dan garis sempadan danau bertujuan agar:

- 1) Fungsi sungai dan danau tidak terganggu oleh aktifitas yang berkembang di sekitarnya;
  - 2) Kegiatan pemanfaatan dan upaya peningkatan nilai manfaat sumber daya yang ada di sungai dan danau dapat memberikan hasil secara optimal sekaligus menjaga kelestarian fungsi sungai dan danau; dan
  - 3) Daya rusak air sungai dan danau terhadap lingkungannya dapat dibatasi.
- c. Sempadan sungai meliputi ruang di kiri dan kanan palung sungai di antara garis sempadan dan tepi palung sungai untuk sungai tidak bertanggul, atau di antara garis sempadan dan tepi luar kaki tanggul untuk sungai bertanggul.
- d. Garis sempadan sungai ditentukan pada:
- 1) Sungai tidak bertanggul di dalam kawasan perkotaan;
  - 2) Sungai tidak bertanggul di luar kawasan perkotaan;
  - 3) Sungai bertanggul di dalam kawasan perkotaan;
  - 4) Sungai bertanggul di luar kawasan perkotaan; dan
  - 5) Sungai yang terpengaruh pasang air laut.
- e. Tanggul merupakan bangunan penahan banjir yang terbuat dari timbunan tanah.
- f. Garis sempadan pada sungai tidak bertanggul di dalam kawasan perkotaan, ditentukan:

- 1) Paling sedikit berjarak 10 (sepuluh) meter dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai, dalam hal kedalaman sungai kurang dari atau sama dengan 3 (tiga) meter;
  - 2) Paling sedikit berjarak 15 (lima belas) meter dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai, dalam hal kedalaman sungai lebih dari 3 (tiga) meter sampai dengan 20 (dua puluh) meter; dan
  - 3) Paling sedikit berjarak 30 (tiga puluh) meter dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai, dalam hal kedalaman sungai lebih dari 20 (dua puluh) meter.
- g. Sungai tidak bertanggul di luar kawasan perkotaan, terdiri atas:
- 1) Sungai besar dengan luas daerah aliran sungai lebih besar dari 500 (lima ratus)  $\text{Km}^2$ ; dan
  - 2) Sungai kecil dengan luas daerah aliran sungai kurang dari atau sama dengan 500 (lima ratus)  $\text{Km}^2$ .
- h. Garis sempadan sungai besar tidak bertanggul di luar kawasan perkotaan, ditentukan paling sedikit berjarak 100 (seratus) meter dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai.
- i. Garis sempadan sungai kecil tidak bertanggul di luar kawasan perkotaan, ditentukan paling sedikit 50 (lima puluh) meter dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai.
- j. Garis sempadan sungai bertanggul di dalam kawasan perkotaan, ditentukan paling sedikit berjarak 3 (tiga) meter dari tepi luar kaki tanggul sepanjang alur sungai.

- k. Garis sempadan sungai bertanggul di luar kawasan perkotaan, ditentukan paling sedikit berjarak 5 (lima) meter dari tepi luar kaki tanggul sepanjang alur sungai.
- l. Dalam hal di dalam sempadan sungai terdapat tanggul untuk mengendalikan banjir, ruang antara tepi palung sungai dan tepi dalam kaki tanggul merupakan bantaran sungai, yang berfungsi sebagai ruang penyalur banjir.
- m. Penentuan garis sempadan sungai yang terpengaruh pasang air laut, diukur dari tepi muka air pasang rata-rata.



## B. Penelitian Terdahulu

**Tabel 2.1 Perbandingan dengan Penelitian Terdahulu**

No	Nama	Judul Tesis	Persamaan	Perbedaan
1	Aida Lailawati (2014)	Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat Nomor 20 Tahun 2010 tentang Pajak Sarang Burung Walet	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Metode Kualitatif</li> <li>▪ Teknik pengumpulan data : studi dokumentasi, observasi, wawancara</li> </ul>	<p><u>Fokus penelitian :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Implementasi perda Pajak Sarang Burung Walet</li> </ul>
2	Junaidi (2014)	Implementasi Kebijakan Penerimaan Pembayaran Pajak Hotel pada Dinas Pendapatan Kabupaten Indragiri Hilir (Studi: Perda No 15 Tahun 2010 tentang Pajak Hotel)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Metode Kualitatif</li> <li>▪ Teknik pengumpulan data : studi dokumentasi, observasi, wawancara</li> </ul>	<p><u>Fokus penelitian :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Implementasi perda tentang Kebijakan Penerimaan Pembayaran Pajak Hotel</li> </ul>
3	Surya Malahayat (2014)	Implementasi Kebijakan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) di Kelurahan Seketeng, Kecamatan Sumbawa, Kabupaten Sumbawa	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Metode Kualitatif</li> <li>▪ Teknik pengumpulan data : studi dokumentasi, observasi, wawancara</li> </ul>	<p><u>Fokus penelitian :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Implementasi perda tentang Implementasi Kebijakan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)</li> </ul>

Sumber : Hasil Kompilasi Data, 2017

Penelitian terdahulu yang peneliti angkat pada penulisan ini berorientasi pada implementasi perda pada beberapa wilayah. Adapun metode penelitian yang digunakan menggunakan desain penelitian kualitatif. Perbedaan penelitian yang diangkat oleh peneliti dengan penelitian sebelumnya terletak pada isu utama yang diangkat oleh peneliti.

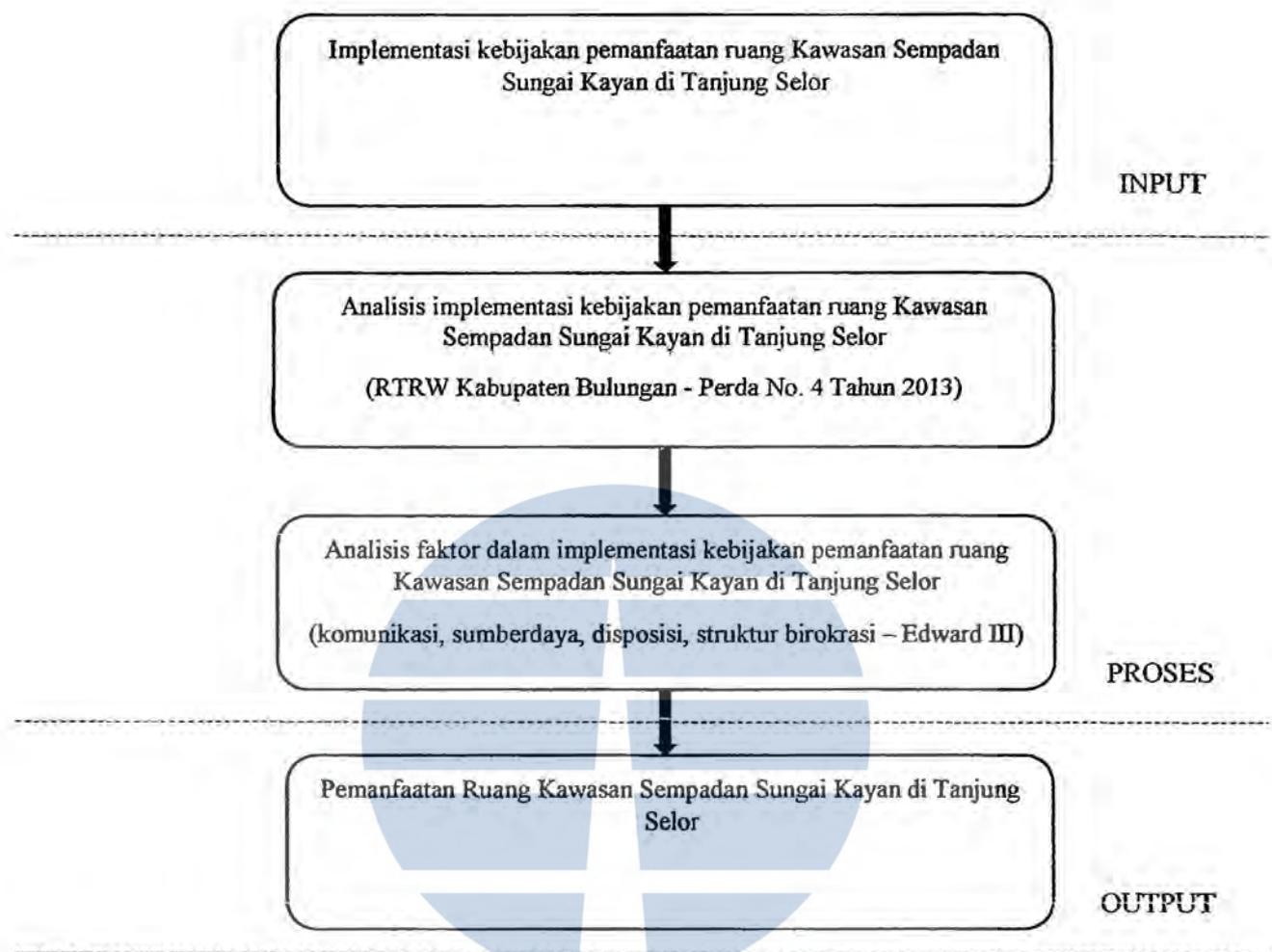
Pada penelitian ini, permasalahan pemanfaatan ruang dan pelestarian lingkungan merupakan isu utama yang diangkat oleh peneliti. Adapun output dari

hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya pengetahuan khususnya dalam Ilmu Administrasi Publik dan dapat dijadikan acuan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan dalam merumuskan kebijakan terkait dengan pengembangan kawasan sempadan sungai di Tanjung Selor.

### **C. Kerangka Berpikir**

Penelitian mengenai implementasi kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor dilatarbelakangi adanya ketidakselarasan mengenai Ketentuan garis sempadan Sungai Kayan di dalam RTRW Kabupaten Bulungan dengan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat nomor 28/PRT/M/2015 tahun 2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Danau.

Berangkat dari permasalahan tersebut, penelitian ini akan menganalisis implementasi kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor. Selain itu, Penelitian ini juga akan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi dalam implementasi kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor. Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan rekomendasi dalam pengambilan kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor agar dapat sesuai dengan peruntukannya dan menstimuli perkembangan ekonomi kawasan.



Gambar 2.5 Kerangka Berpikir

## B. Operasionalisasi Konsep

### 1. Definisi Konsep

- a) Implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/ disetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Hal ini sesuai dengan definisi implementasi dari Edwards III (1980 : 1) yang mengemukakan bahwa : "*Policy implementation, ...*

*is the stage of policy making between the establishment of a policy ... and the consequences of the policy for the people whom it affects*".

- b) Komunikasi (*Communication*) merupakan proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Sementara itu, komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy makers*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*) (Widodo, 2011:97).
- c) Sumber Daya (*Resources*) merupakan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan
- d) Disposisi (*Disposition*) merupakan kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan yang berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran.
- e) Struktur organisasi (*Bureaucratic Structure*) memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri.
- f) Sungai adalah alur atau wadah air alami dan/atau buatan berupa jaringan pengaliran air beserta air di dalamnya, mulai dari hulu sampai muara, dengan dibatasi kanan dan kiri oleh garis sempadan (Permen PU No. 28/ PRT/ M/ 2015 Tahun 2015).

- g) Garis sempadan sungai adalah garis maya di kiri dan kanan palung sungai yang ditetapkan sebagai batas perlindungan sungai (Permen PU No. 28/ PRT/ M/ 2015 Tahun 2015).



## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Desain Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif. Penelitian ini memaparkan mengenai implementasi kebijakan pemanfaatan ruang di kawasan sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor berdasarkan fakta dari kondisi yang ada di lapangan maupun dari dokumen Pemerintah Kabupaten Bulungan yang berkaitan dengan kebijakan pengembangan kawasan sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor. Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif deskriptif. Penelitian ini mengeksplorasi dan mengklarifikasi mengenai suatu fenomena atau kenyataan sosial, dengan cara mendeskripsikan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit analisis yang diteliti. Pertanyaan yang diajukan pada responden menuntut gambaran nyata tentang kegiatan, prosedur, alasan-alasan, dan interaksi yang terjadi dalam konteks lingkungan di tempat dan waktu pada saat proses yang dijelaskannya berlangsung.

#### **B. Lokasi dan Subyek Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Kecamatan Tanjung Selor, Kabupaten Bulungan, Provinsi Kalimantan Utara dengan subyek penelitian berupa dokumen Pemerintah Kabupaten Bulungan yang berkaitan dengan pengembangan kawasan sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor. Informan dalam penelitian ini adalah pejabat yang menjadi pengambil kebijakan di Kantor Pemerintah Kabupaten Bulungan dan masyarakat yang merupakan sasaran penerima kebijakan yang terdiri dari:

1. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Penelitian Pengembangan Kabupaten Bulungan.
2. Kepala Bidang Cipta Karya Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Bulungan.
3. Kepala Bidang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan dan Nonperizinan Dinas Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Bulungan.
4. Kepala Seksi Penataan Bangunan dan Pengembangan Kawasan Pemukiman Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Bulungan.
5. Tokoh masyarakat yang berdomisili di kawasan sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor, merupakan kelompok sasaran penerima kebijakan pemerintah Kabupaten Bulungan.

### **C. Instrumen Penelitian**

Instrumen dalam penelitian ini meliputi pedoman wawancara, pedoman observasi dan pedoman untuk studi dokumentasi. Pedoman wawancara berisi daftar pertanyaan yang ditanyakan saat wawancara terkait dengan penggunaan sempadan Sungai Kayan. Pedoman observasi berisi format untuk mencatat hal-hal yang diamati dalam penggunaan kawasan sempadan Sungai Kayan.

Studi dokumentasi berkaitan erat dengan aktivitas analisis isi dokumen. Analisis isi dokumen dilakukan dengan cara memeriksa isi dokumen secara objektif. Dokumen yang telah diperoleh kemudian dianalisis (diurai), dibandingkan dan dipadukan (sintesis) membentuk suatu hasil kajian yang sistematis, padu dan utuh. Dokumen dalam penelitian ini meliputi dokumen yang berkaitan dengan implementasi kebijakan pemanfaatan ruang kawasan sempadan

Sungai Kayan di Tanjung Selor. Hasilnya merupakan input data untuk proses analisis lebih lanjut.

Wawancara dilakukan dengan cara membuat percakapan yang diarahkan pada masalah pemanfaatan sempadan Sungai Kayan yang merupakan proses tanya jawab lisan. *Interviewer* (penanya) mengajukan pertanyaan-pertanyaan, meminta keterangan atau penjelasan, sambil menilai jawaban-jawabannya. Wawancara dilakukan mengikuti tahapan yang dilakukan Creswell (dalam Gunawan, 2015).

Observasi dilakukan dengan memerhatikan kondisi lingkungan yang ada di kawasan sempadan Sungai Kayan. Dalam penelitian ini, observasi ditujukan untuk mengetahui kondisi eksisting di lapangan terkait dengan kebijakan pengembangan kawasan sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor. Setiap kondisi atau gejala yang ada di lapangan dicatat dan menjadi sumber data yang digunakan dalam proses analisis.

#### **D. Analisis Data**

Data hasil wawancara diolah dengan cara reduksi data. Reduksi data dilakukan dengan cara seperti yang dilakukan Sugiyono (dalam Gunawan 2015). Hasil reduksi ini dianalisis secara kualitatif. Data hasil reduksi ini penting dalam mencari pola jawaban. Data hasil reduksi ini dapat memberikan gambaran lebih jelas tentang hal-hal yang ditanyakan.

Pada penelitian ini juga dilakukan triangulasi data yang ditujukan untuk memantapkan derajat kepercayaan (kredibilitas/validitas) dan konsistensi (reliabilitas) data. Triangulasi data ditujukan untuk pengecekan data dari berbagai sumber. Cara ini diharapkan mendapatkan data yang benar-benar absah.

Dalam penelitian ini, teknik *triangulasi data* dilakukan dengan cara mengecek hal yang sama dengan teknik yang berbeda. Misalnya dari data yang telah diperoleh dari hasil wawancara, lalu dicek dengan hasil observasi dan hasil studi dokumentasi. Bila dengan tiga teknik pengujian data tersebut menghasilkan data yang berbeda-beda, maka dilakukan diskusi lebih lanjut kepada sumber data yang bersangkutan atau yang lain, untuk memastikan data yang dianggap benar, atau mungkin semuanya benar karena sudut pandangnya berbeda-beda.



## **BAB IV**

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Deskripsi Objek Penelitian**

Deskripsi objek penelitian bertujuan untuk menggambarkan kondisi umum dan karakteristik wilayah yang akan menjadi fokus utama penelitian. Deskripsi ini sangat berperan untuk memberikan gambaran awal wilayah penelitian.

##### **1. Gambaran Umum Kabupaten Bulungan**

Menurut Peraturan Daerah (Perda) Nomor 04 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), Kabupaten Bulungan terletak pada koordinat Geografis  $2^{\circ} 09' 19'' - 3^{\circ} 34' 49''$  LU (Lintang Utara) dan  $116^{\circ} 04' 41'' - 117^{\circ} 57' 56''$  BT (Bujur Timur) dengan luas wilayah 14.339,28 km<sup>2</sup>. Wilayah Kabupaten Bulungan secara administratif dibatasi oleh :

- a. Sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Tana Tidung (KTT);
- b. Sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Berau;
- c. Sebelah timur berbatasan dengan Laut Sulawesi dan Kota Tarakan;
- d. Sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Malinau.

Kabupaten Bulungan terdiri atas 10 (sepuluh) kecamatan, yaitu Kecamatan Peso, Kecamatan Peso Hilir, Kecamatan Tanjung Palas, Kecamatan Tanjung Palas Barat, Kecamatan Tanjung Palas Utara, Kecamatan Tanjung Palas Timur, Kecamatan Tanjung Selor, Kecamatan Tanjung Palas Tengah, Kecamatan Sekatak, dan Kecamatan Bunyu. Menurut data BPS Kabupaten Bulungan (2016), luas wilayah masing-masing kecamatan dipaparkan pada tabel 4.1 di bawah ini.

**Tabel 4.1**  
**Luas Wilayah Menurut Kecamatan di Kabupaten Bulungan (km<sup>2</sup>)**

Kecamatan		Luas (km <sup>2</sup> )	Persentase (%)
(1)		(2)	(3)
1.	Peso	3.142,79	23.84
2.	Peso Hilir	1.639,71	12.44
3.	Tanjung Palas	1.755,74	13.32
4.	Tanjung Palas Barat	1.064,51	8.08
5.	Tanjung Palas Utara	806,34	6.12
6.	Tanjung Palas Timur	1.277,81	9.69
7.	Tanjung Selor	677,77	5.14
8.	Tanjung Palas Tengah	624,95	4.74
9.	Sekatak	1.993,98	15.13
10.	Bunyu	198,32	1.50
<b>Bulungan</b>		<b>13.181,92</b>	<b>100.00</b>

Sumber : BPS Kabupaten Bulungan, Tahun 2016

Berdasarkan data statistik BPS Kabupaten Bulungan (2016), Jumlah penduduk Kabupaten Bulungan pada tahun 2015 berjumlah 138.227 jiwa dengan distribusi penduduk laki-laki sebanyak 74.040 jiwa dan penduduk perempuan sebanyak 64.124 jiwa. Distribusi jumlah penduduk dan rasio jenis kelamin di setiap kecamatan dipaparkan pada tabel 4.2 di bawah ini.

**Tabel 4.2**  
**Jumlah Penduduk dan Rasio Jenis Kelamin Menurut Kecamatan di Kabupaten Bulungan Tahun 2015**

Kecamatan	Jenis Kelamin			Rasio Jenis Kelamin
	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1. Peso	2.358	2.006	4.364	117.5
2. Peso Hilir	2.355	2.010	4.365	117.2
3. Tanjung Palas	8.624	7.729	16.416	111.6
4. Tanjung Palas Barat	3.921	3.218	7.139	121.8
5. Tanjung Palas Utara	5.819	5.066	10.885	114.9
6. Tanjung Palas Timur	6.996	5.775	12.771	121.1
7. Tanjung Selor	26.293	22.949	49.242	114.6

Kecamatan		Jenis Kelamin			Rasio Jenis Kelamin
		Laki-Laki	Perempuan	Jumlah	
(1)		(2)	(3)	(4)	(5)
8.	Tanjung Palas Tengah	5.641	4.909	10.550	114.9
9.	Sekatak	5.112	4.655	9.767	109.8
10.	Bunyu	6.921	5.807	12.728	119.2
<b>Bulungan</b>		<b>74.040</b>	<b>64.124</b>	<b>138.227</b>	<b>115.5</b>

Sumber : BPS Kabupaten Bulungan, Tahun 2016

Menurut RTRW Kabupaten Bulungan (2013), karakteristik wilayah Kabupaten Bulungan berdasarkan topografi, geologi, sistem lahan, dan hidrologi dijelaskan sebagai berikut :

#### a. Topografi

Topografi Kabupaten Bulungan berupa pulau-pulau kecil, dataran, cekungan, perbukitan bergelombang, pegunungan, dan gunung-gunung. Topografi Kabupaten Bulungan mulai dari pantai timur ketinggian 0 meter dari permukaan laut (m dpl) hingga gunung-gunung 1670 m dpl (Gunung Kundas) di bagian barat, yaitu di Kecamatan Peso, Kecamatan Peso Hilir, dan Kecamatan Sekatak.

Pembagian topografi dan kriteria bentuk lahan, ketinggian, kemiringan lereng di Kabupaten Bulungan dibagi lima wilayah ketinggian yaitu (RTRW Kabupaten Bulungan, 2013):

1. Wilayah yang relatif datar pada topografi dataran dan cekungan dengan batuan endapan dan bukan endapan. Dataran, dataran pantai, daerah rawa, daerah bantaran dan meander sungai. Wilayah ini kemiringan (0 – 8) %. Beda tinggi (5 – 10) meter terletak pada ketinggian (0 – 100) meter dpl;

2. Wilayah yang relatif miring atau berada pada topografi dataran miring hingga berombak, kemiringan lereng (8 – 15) % dengan beda tinggi (10 – 20) meter, terletak pada ketinggian (100 - 500) meter;
3. Wilayah pegunungan, gunung, perbukitan dengan kemiringan lereng (15 – 25) %, relief dengan beda tinggi (20 – 30) meter terletak pada ketinggian (500 – 1000) meter dpl;
4. Daerah bukit terjal dan lereng atau berupa lereng bukit dan lereng gunung terjal kemiringan lereng (25 – 40) %. Relief dengan beda tinggi (30 – 50) meter, terletak pada ketinggian (1000 – 1500) meter dpl;
5. Wilayah puncak gunung yang sangat terjal atau puncak bukit dengan kemiringan lereng > 40 %. Relief ini mempunyai beda tinggi > 50 meter pada ketinggian > 1500 meter dpl.

#### **b. Geologi**

Menurut Bemmelen (1949) dalam RTRW Kabupaten Bulungan (2013), struktur utama geologi Kabupaten Bulungan merupakan gunung api tua dan sedimentasi, serta batuan metamorfik. Produk yang dihasilkan menutupi sebagian wilayah dari blok pegunungan dan membentuk perbukitan hingga dataran panepiain (dataran) bagian timur. Geologi Kabupaten Bulungan berdasarkan pembentukannya dapat dibedakan dalam 4 (empat) kelompok yaitu (1) batuan endapan permukaan, (3) batuan intrusif, (3) batuan sedimen, dan (4) batuan vulkanik (RTRW Kabupaten Bulungan, 2013).

### c. Sistem Lahan

Berdasarkan kondisi bentuk lahan, geomorfologi, geologi, dan hidrologi, maka Kabupaten Bulungan dibagi dalam 8 (delapan) satuan/ sistem lahan, yaitu (1) sistem pantai, (2) sistem rawa pasang surut, (3) sistem dataran alluvial, (4) sistem rawa-rawa, (5) sistem teras-teras, (6) sistem dataran, (7) sistem perbukitan, dan (8) sistem pegunungan. Setiap sistem dapat dibagi dalam beberapa bentuk lahan, sehingga Kabupaten Bulungan terdapat 15 (lima belas) satuan lahan (RTRW Kabupaten Bulungan, 2013).

### d. Hidrologi

Sungai terbesar dan terpanjang yang melalui Kabupaten Bulungan merupakan DAS terpadu antara DAS Kayan, Sub DAS Sekatak, Sub DAS Selor, dan Sub DAS sungai-sungai kecil. Sungai tersebut berbentuk anak-anak sungai memanjang membentuk pola drainase dendritik dan paralel yang merupakan perpaduan antara sungai utama dengan cabang-cabangnya. Sungai mengalir bebas ke berbagai arah pada material yang relatif homogen, seperti batuan sedimen dan volkan yang berstruktur horizontal. Adapun wilayah Kabupaten Bulungan sebagian besar masuk dalam Daerah Aliran Sungai (DAS) Kayan, sedangkan DAS Berau hanya meliputi wilayah selatan Kabupaten Bulungan (RTRW Kabupaten Bulungan, 2013).

## 2. Gambaran Umum Tanjung Selor

Di dalam RTRW Kabupaten Bulungan (2013), Tanjung Selor ditetapkan sebagai PKW (Pusat Kegiatan Wilayah) yang direncanakan sebagai

kawasan perkotaan dengan fungsi simpul kegiatan ekspor impor yang mendukung pusat kegiatan industri dan jasa yang melayani skala provinsi atau beberapa kabupaten, dan sebagai simpul transportasi yang melayani skala provinsi atau kabupaten. Posisi PKW Tanjung Selor terintegrasi dengan PKW yang ada di sekitarnya, yaitu PKW Tanjung Redeb dan PKW Malinau. Selain itu PKW ini juga memiliki posisi pendukung kegiatan yang ada di PKN (Pusat Kegiatan Nasional) Nunukan dan Tarakan.

Tahun 2014 merupakan tahun yang cukup penting bagi perkembangan Tanjung Selor karena pada tahun inilah Provinsi Kalimantan Utara dibentuk dan menetapkan Tanjung Selor sebagai ibukota provinsi. Begitu juga dari sektor infrastruktur yang terlihat secara fisik dengan penggalakkan pembangunan yang tersebar di wilayah Tanjung Selor.

Pengembangan yang intensif dan ramai cenderung masih berada di sisi barat Tanjung Selor yang didominasi oleh fungsi kawasan permukiman, kawasan perdagangan dan jasa, serta kawasan perkantoran pemerintah yang memiliki skala pelayanan kota.

#### **a. Ekonomi**

Di Dalam draft Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Tanjung Selor (Bappeda Kabupaten Bulungan, 2012), Pertumbuhan ekonomi Tanjung Selor didominasi oleh sektor perdagangan dan jasa, dimana koridor komersial dapat dengan mudah diidentifikasi di sepanjang pesisir barat Tanjung Selor. Potensi pengembangan di masa depan, seperti pengembangan pusat kegiatan kota untuk perdagangan dan jasa, serta

area pariwisata di sepanjang koridor Jalan Sabanar Lama-Jalan Katamso-Jalan Jenderal Sudirman dapat menjadi potensi untuk Tanjung Selor.

#### **b. Daya dukung fisik dan lingkungan**

Secara topografi Tanjung Selor yang berada di Tepian Sungai Kayan memiliki wilayah yang relatif datar dengan bukit-bukit yang cenderung landai, dengan ketinggian 5-25 meter di atas permukaan laut (dpl). Sebagian besar wilayah Tanjung Selor masih belum dimanfaatkan untuk pembangunan dan sebagian besar ruang kota di Tanjung Selor didominasi oleh lahan-lahan kosong yang ditumbuhi rumput, semak belukar, hingga hutan. Wilayah Tanjung Selor termasuk pada iklim tropis dengan suhu udara berkisar antara 21°C - 36°C dengan kelembapan yang relatif tinggi berkisar antara 83%-87% (draft RDTR Tanjung Selor, 2012).

#### **c. Signifikansi Aktivitas di Tanjung Selor**

Seiring dengan perkembangan yang terjadi di Tanjung Selor pasca disahkannya sebagai ibukota Provinsi Kalimantan Utara, pemerintah daerah terus berbenah dalam mendorong pengembangan melalui peningkatan kualitas fisik dan infrastruktur kawasan. Berbagai lokasi strategis yang memiliki makna dalam pembentukan kota dan dimanfaatkan sebagai area rekreasi warga juga turut dibenahi secara bertahap. Lokasi yang sering dijadikan tempat beraktivitas di Tanjung Selor antara lain sebagai berikut (draft RDTR Tanjung Selor, 2012):

1. Taman kota di pesisir Sungai Kayan dan lokasi Tugu Cinta Damai;
2. Sungai Kayan, sebagai jaringan utama moda transportasi sungai;

3. Kampung Arab, permukiman tertua di wilayah Kelurahan Tanjung Selor Hilir;
4. Alun-alun di kawasan kota tua sebagai area aktivitas olahraga;
5. Tugu Putri Lamlai Suri Telur Pecah, simbolisasi legenda sebagai awal mula hadirnya kehidupan di Tanjung Selor;
6. Pasar tumpah yang berlokasi di Jalan Suprpto;
7. Pasar Induk Tanjung Selor;
8. Pasar malam dan kuliner tepi sungai, sebagai pusat hiburan malam hari di Tanjung Selor.

Perbaikan dan pembenahan yang terjadi dengan penyediaan fasilitas umum semakin menarik minat warga kota untuk melakukan interaksi dalam bidang ekonomi maupun sosial di Tanjung Selor. Tantangan ke depannya adalah untuk melengkapi sarana fasilitas umum, misalnya area parkir kendaraan, kemudahan akses dan sirkulasi, serta pemenuhan rasa aman dan nyaman dalam beraktivitas di lokasi-lokasi tersebut di atas tanpa mengganggu aktivitas lainnya.

### **3. Gambaran Umum Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor**

#### **a. Aksesibilitas/Pencapaian**

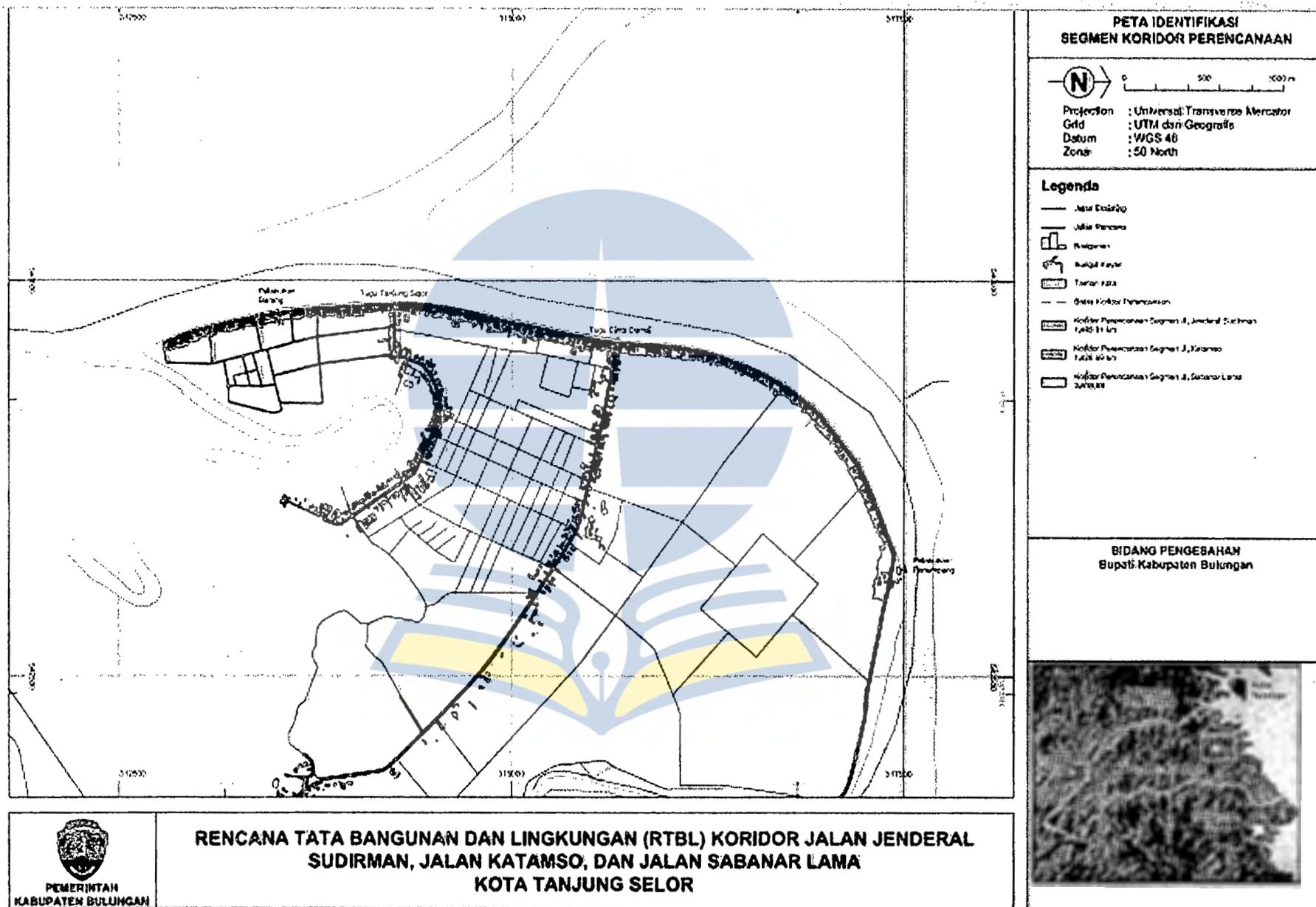
Karakteristik geografis Tanjung Selor yang dikelilingi sungai membuat jalur transportasi air memiliki peran yang sangat penting dalam menghubungkan satu daerah dengan daerah yang lain. Kondisi ini membuat peran koridor area tepi sungai (*riverfront*) menjadi penting sebagai citra gerbang masuk kawasan. Konteks lokasi penelitian yang berada di koridor Jalan Jenderal Sudirman-Jalan Katamso-Jalan Sabanar

Lama terletak pada sisi barat Tanjung Selor yang merupakan akses utama menuju pelabuhan penumpang dan barang (draft RDTR Tanjung Selor, 2012).

#### **b. Pusat Aktivitas**

Kawasan Sempadan Sungai Kayan ini merupakan awal mula Tanjung Selor berkembang (sisi selatan), sehingga kebiasaan untuk berdagang/beraktivitas di tepi sungai masih terlihat saat ini. Koridor ini juga terlayani oleh fasilitas pelabuhan penumpang (speed) dan pelabuhan barang yang menambah hiruk pikuk kegiatan di sepanjang koridor.

Koridor ruas Jalan Jenderal Sudirman dan Jalan Katamso saat ini didominasi oleh kegiatan perdagangan dan jasa pada sisi jalan, sedangkan area di balik koridor jalan ini sudah terbentuk komunitas hunian padat. Ruas Jalan Sabanar Lama masih didominasi oleh lahan kosong dan kegiatan perdagangan skala kecil, sedangkan kegiatan di balik koridor utama adalah hunian berkepadatan rendah dengan stuktur morfologi ruang yang belum terbentuk dengan baik.



Dalam draft Rencana Detail Tata Ruang Tanjung Selor (Bappeda Kabupaten Bulungan, 2012) menyebutkan adanya arahan pusat aktivitas baru di sisi utara yang berdekatan dengan area pelabuhan penumpang. Kegiatan yang akan dikembangkan di area ini antara lain area pariwisata, area komersil, koridor perdagangan deret dan sub terminal C kota. Tentunya rencana ini akan berdampak terhadap koridor penelitian yang berada tidak jauh dari pusat aktivitas ini.

### c. Tata Guna Lahan

Arahan tata guna lahan pada koridor Jalan Sabanar Lama-Jalan Katamso-Jalan Jenderal Sudirman berdasarkan draft RDTR Tanjung Selor (Bappeda Kabupaten Bulungan, 2012) menunjukkan dominasi 2 (dua) peruntukkan utama, yaitu rumah kepadatan rendah dan ruang terbuka hijau.

#### 1. Ruas Jalan Sabanar Lama

Ruas jalan ini berbatasan dengan Jalan Sengkawit hingga pelabuhan penumpang (*speed boat*) di sisi utara. Segmen jalan ini cenderung belum berkembang layaknya dua segmen lainnya di sepanjang Sungai Kayan. Segmen ini didominasi oleh fungsi industri dan rumah tinggal, namun juga terdapat beberapa bangunan toko dan rumah makan. Lahan-lahan kosong juga banyak ditemui pada koridor ini.

#### 2. Ruas Jalan Katamso

Ruas jalan ini berbatasan dengan Jalan Pahlawan dan Jalan Sengkawit dengan fungsi yang serupa dengan ruas Jalan Sudirman.

Kegiatan perdagangan cenderung mendominasi aktivitas pada segmen ini, serta terdapat pula bangunan perkantoran swasta, rumah tinggal, hotel, dan beberapa lahan yang belum dikembangkan oleh pemiliknya.

### 3. Ruas Jalan Jenderal Sudirman

Ruas jalan yang juga menjadi daerah kota tua di Tanjung Selor ini didominasi oleh kegiatan perdagangan, dimana terdapat beragam fungsi bangunan pemerintahan, bangunan peribadatan, toko, dan rumah tinggal.

Karakter bangunan di ketiga ruas jalan di atas memiliki komposisi bangunan dengan jumlah ketinggian bervariasi antara 1 (satu) lantai hingga 4,5 (empat setengah) lantai. Kondisi saat ini menunjukkan kecenderungan pembangunan baru yang dilakukan memiliki tipologi ruko (rumah toko) setinggi 3 (tiga) hingga 4,5 (empat setengah) lantai dengan pemanfaatan fungsi bangunan lantai dasar digunakan untuk kegiatan komersil, dan sisa lantai lainnya untuk rumah tinggal (draft RDTR Tanjung Selor, 2012).

#### d. Ruang terbuka dan Tata Hijau

Pengembangan koridor Jalan Sabanar Lama-Jalan Katamsa-Jalan Jenderal Sudirman merupakan koridor yang sangat signifikan di Tanjung Selor, karena koridor ini merupakan koridor pencitraan kota. Pemanfaatan ruang sempadan sungai ini menjadi generator aktivitas warga kota Tanjung Selor yang mendorong kualitas ruang yang lebih tertata dan nyaman untuk beraktivitas.

Keberadaan taman ini kini membentuk karakter dan wajah tepi sungai Tanjung Selor. Fungsi ruang terbuka dan tata hijau selain sebagai penyeimbang ekosistem lingkungan skala mikro di Tanjung Selor, juga dapat dimanfaatkan sebagai area interaksi warga. Beberapa lokasi ruang terbuka dan tata hijau yang memiliki kedekatan dengan koridor penelitian adalah Taman Tepian Sungai Kayan dan alun-alun kota. Kedua lokasi ini memiliki nilai signifikansi lebih tinggi bagi pemenuhan kebutuhan aktivitas ruang luar bagi warga Tanjung Selor (draft RDTR Tanjung Selor, 2012).

## **B. Hasil Penelitian**

### **1. Implementasi kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor**

Bagian ini membahas mengenai Implementasi kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor, yakni tentang kebijakan pemanfaatan ruang, sarana/prasarana, SDM, dan kerjasama para implementator.

#### **a. Kebijakan pemanfaatan ruang**

Implementasi kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor berkaitan erat dengan ijin pemanfaatan ruang kawasan. Kebijakan ini antara lain berupa penerbitan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) dan Surat Izin Tempat Usaha (SITU). Ketentuan mengenai penerbitan IMB dan SITU ini pada dasarnya mengacu pada Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Tanjung Selor.

Permasalahan yang muncul di lapangan adalah RDTR Tanjung selor masih dalam tahapan legislasi draft rencana menjadi perda sehingga belum bisa menjadi dasar hukum penerbitan IMB dan SITU. Oleh karena itu mekanisme pemberian ijin ini mengacu pada perda dengan hirarki di atas Rencana Detail Tata Ruang, yaitu perda RTRW Kabupaten Bulungan.

Mekanisme di atas sejalan dengan yang di sebutkan oleh Riant Nugroho (2008), bahwa untuk mengimplementasikan kebijakan publik ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan. Dalam konteks perijinan mendirikan bangunan di Kabupaten Bulungan, regulasi yang digunakan adalah RTRW yang salah satu substansinya mengatur arahan pengembangan sempadan sungai. Penjelasan Kepala Bappeda dan Litbang Kabupaten Bulungan mengenai kedudukan RTRW Kabupaten Bulungan juga menguatkan pernyataan di atas.

“Perda RTRW Kabupaten Bulungan ditetapkan untuk mengatur kegiatan masyarakat agar selaras dengan rencana pemanfaatan ruang kabupaten” (hasil wawancara tanggal 24 Maret 2017, Ruang Kerja Kepala Bappeda dan Litbang)

Dalam RTRW Kabupaten Bulungan (2013), arahan pengembangan kawasan sempadan sungai adalah sebagai berikut:

1. Pembangunan permukiman yang terletak pada 100 meter kiri kanan sungai besar (Sungai Kayan, Sungai Sekatak, Sungai Selor, Sungai Bulungan) dan 50 meter kiri kanan sungai kecil (seluruh anak sungai), perlu dihindari.

2. Kegiatan permukiman dan kegiatan budidaya lainnya yang telah ada pada sempadan sungai besar dan sungai kecil perlu dihindari adanya pengembangan lebih lanjut memanjang mengikuti aliran sungai, apabila mungkin dapat dipindahkan. Perluasan pembangunan dapat dilakukan menjauhi daerah aliran sungai, sedangkan simpul sungai hanya dijadikan sebagai pintu masuk-keluar menuju kawasan.

Dari arahan pengembangan di atas dapat diketahui bahwa Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor berada pada jarak 100 meter dari tepi sungai. Oleh karena itu, kawasan sempadan ini merupakan zona bebas bangunan dan kegiatan masyarakat. Adapun pengembangan kawasan diarahkan pada ruang terbuka dan tata hijau.

Dalam ketentuan lain, Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat nomor 28/PRT/M/2015 tahun 2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Danau menyebutkan bahwa garis sempadan sungai bertanggung di dalam kawasan perkotaan ditentukan paling sedikit berjarak 3 (tiga) meter dari tepi luar kaki tanggul sepanjang alur sungai. Dengan demikian, pertimbangan teknis ijin mendirikan bangunan di Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor yang merupakan sungai bertanggung dapat mengadopsi ketentuan ini.

Dalam hirarki perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, kedudukan Perda Nomor 04 Tahun 2013 tentang RTRW

Kabupaten Bulungan memiliki kedudukan yang jelas sebagai produk hukum yang mengatur pemanfaatan ruang di Kabupaten Bulungan. Oleh karena itu ketentuan yang mengatur di dalamnya juga tidak dapat dikesampingkan. Adapun Permen PUPERA nomor 28/PRT/M/2015 tahun 2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Danau dapat digunakan sebagai petunjuk teknis (juknis).

Implikasi dari kondisi di atas adalah tidak dapat dilakukannya penerbitan izin mendirikan bangunan (IMB) di sepanjang kawasan ini. Padahal kondisi eksisting di lapangan terdapat bangunan rumah tinggal dan pertokoan yang sudah lama berdiri dan merupakan kawasan kota tua di Tanjung Selor. Hal ini disebabkan adanya 2 (dua) ketentuan yang saling bertentangan dalam mengatur tentang sempadan kawasan sungai. Kondisi ini tentu menimbulkan kebingungan para pelaksana di lapangan karena dasar hukum yang berlaku tersebut saling bertentangan. Penggunaan salah satu dasar hukum tersebut juga tidak relevan karena tidak dapat diabaikan salah satunya. Hal ini dipaparkan Kepala Bappeda dan Litbang Kabupaten Bulungan dalam wawancara berikut ini.

“Ketentuan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor dengan jarak 100 meter dari tepi sungai mengakibatkan rumah tinggal dan pertokoan yang berada di sepanjang kawasan ini menjadi tidak selaras dengan arahan pemanfaatan ruang kabupaten. Padahal bangunan tersebut telah lama berdiri sebelum perda RTRW ditetapkan” (hasil wawancara tanggal 24 Maret 2017, Ruang Kerja Kepala Bappeda dan Litbang)

Kepala Bidang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan dan Nonperizinan Dinas Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Satu

Pintu Kabupaten Bulungan mengatakan mengenai implikasi ketentuan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor terhadap penerbitan IMB dan SITU sebagaimana dipaparkan di bawah ini.

“Zona Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor dengan jarak 100 meter dari tepi sungai menjadi salah satu pertimbangan teknis yang disampaikan instansi yang membidangi tata ruang dalam memberikan rekomendasi penerbitan ijin. Dengan adanya ketentuan sempadan ini, penerbitan IMB dan SITU tidak dapat dindaklanjuti di sepanjang kawasan ini ” (hasil wawancara tanggal 17 Mei 2017, Ruang Kerja Kepala Bidang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan dan Nonperizinan)

Kepala Bidang Cipta Karya Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Bulungan mengatakan mengenai ketentuan Sempadan Sungai Kayan dan implikasinya terhadap ijin pemanfaatan ruang kawasan.

“Ijin pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor mengacu pada ketentuan arahan pengembangan kawasan sempadan sungai. Permasalahan utamanya tentu berada pada kondisi bangunan eksisting yang tidak selaras dengan ketentuan yang ada. Meskipun demikian tugas dan fungsi dinas dalam memberikan rekomendasi teknis tetap mengacu pada ketentuan yang berlaku. Implikasinya terlihat pada rekomendasi teknis yang tidak dapat mengakomodir permohonan masyarakat untuk mendapatkan IMB (hasil wawancara tanggal 12 Mei 2017, Ruang Kerja Kepala Bidang Cipta Karya).

Kepala Seksi Penataan Bangunan dan Pengembangan Kawasan Pemukiman Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Bulungan menyampaikan mengenai ketentuan yang mengatur ijin mendirikan bangunan sebagaimana dipaparkan berikut ini.

“Ketentuan yang digunakan dalam menerbitkan rekomendasi teknis ijin mendirikan bangunan adalah Perda RTRW, Perda BGSB, dan Perda Bangunan Gedung. Permasalahan yang muncul adalah tidak sinkronnya ketentuan di dalam perda tersebut, terutama ketentuan yang mengatur kawasan sempadan sungai, termasuk Sungai Kayan. Implikasinya adalah tidak dapat diberikannya rekomendasi teknis bagi permohonan IMB di kawasan sempadan Sungai.Kayan tersebut (hasil wawancara tanggal 3 Mei 2017, Ruang Rapat Dinas PUPR).

Berdasarkan hasil wawancara dari beberapa informan di atas, maka dapat diketahui bahwa kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor memiliki kendala dalam implementasinya. Kondisi eksisting bangunan yang berada di kawasan sempadan sungai, serta adanya 2 (dua) ketentuan yang bertentangan mengenai arahan pengembangan Kawasan Sempadan Sungai Kayan berimplikasi pada terhambatnya proses penerbitan IMB di Kawasan ini.

**b. Sarana dan Prasarana serta Sumberdaya Manusia**

Implementasi kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor tentu harus didukung dengan penyediaan sarana dan prasarana serta sumberdaya manusia yang cukup. Penyediaan sarana dan prasarana saat ini sudah dinilai cukup baik, hal ini dapat diidentifikasi dengan adanya loket pelayanan perijinan satu pintu yang berada di Dinas Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Bulungan. Loket pelayanan ini termasuk di dalamnya pelayanan ijin mendirikan bangunan (IMB) dan ijin tempat usaha (SITU).

Loket pelayanan perijinan satu pintu ini salah satunya bertugas menerima berkas permohonan IMB, memverifikasi kelengkapan berkas untuk selanjutnya ditindaklanjuti oleh tim teknis sesuai tugas dan fungsinya. Waktu pelayanan loket ini selama 5 (lima) hari kerja dengan jam pelayanan dimulai pukul 08.00 sampai dengan 16.00 WITA, kecuali hari jumat hanya sampai dengan jam 11.00 WITA.

Petugas loket pelayanan IMB ini merupakan staf Dinas Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Satu Pintu (Dinas PMPTST) Kabupaten Bulungan yang dikoordinir oleh kepala bidang pelayanan perijinan. Adapun tenaga teknis berasal dari Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Bulungan yang membidangi dan bertugas memberikan rekomendasi teknis ijin mendirikan bangunan.

Tenaga teknis diusulkan oleh organisasi perangkat daerah berdasarkan permintaan dari Dinas Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Bulungan. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Kepala Bidang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan dan Nonperizinan sebagaimana dipaparkan berikut ini.

“Petugas administrasi pelayanan perijinan memberdayakan staf Dinas PMPTST, sedangkan tenaga teknis berasal dari masing-masing dinas teknis. Usulan ini merujuk pada permintaan dari Dinas PMPTST. Khusus tim teknis IMB, usulan berasal dari bidang Cipta Karya dan Bidang Tata Ruang Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Bulungan (hasil wawancara tanggal 17 Mei 2017, Ruang Kerja Kepala Bidang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan dan Nonperizinan).

Terkait dengan peran petugas teknis, pemberian rekomendasi teknis ijin mendirikan bangunan dilakukan setelah adanya tinjauan ke lapangan dengan melibatkan staf Dinas PMPTST dan pemohon ijin. Kendala yang dihadapi di lapangan adalah masih kurangnya tenaga survei dan biaya perjalanan untuk peninjauan lokasi. Hal ini sebagaimana dipaparkan oleh Kepala Seksi Penataan Bangunan dan Pengembangan Kawasan Pemukiman Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Bulungan.

“Kendala dalam peninjauan lapangan adalah tenaga survei yang terbatas. Saat ini staf yang melaksanakan peninjauan lapangan hanya 1 orang dan biaya perjalanan untuk survei ini juga tidak dianggarkan dalam DPA karena adanya efisiensi anggaran (hasil wawancara tanggal 3 Mei 2017, Ruang Rapat Dinas PUPR).

Untuk mengatasi kendala di atas, maka peninjauan lapangan dilakukan secara bersamaan untuk beberapa bangunan yang lokasinya berdekatan dan biaya perjalanan dibebankan pada pihak pemohon ijin.

**c. Kerjasama Para Implementator**

Dalam implementasi kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor tentu melibatkan berbagai dinas teknis yang terkait dengan perijinan dan pemanfaatan ruang. Dalam kaitannya dengan penerbitan ijin mendirikan bangunan, organisasi perangkat daerah (OPD) yang membidangi tugas ini adalah Dinas Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Satu Pintu serta Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang.

Sesuai dengan Peraturan Bupati Bulungan Nomor 51 Tahun 2016, tugas dan fungsi serta tata kerja Bidang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan dan Nonperizinan, Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (Dinas PMPTST) Kabupaten Bulungan antara lain sebagai berikut:

1. Memeriksa dokumen/berkas permohonan pelayanan perizinan;
2. Memverifikasi penyelenggaraan pelayanan perizinan;
3. Mengoordinasikan penyelenggaraan pelayanan perizinan;
4. Menerbitkan dokumen layanan perizinan;
5. Menyusun dan mengevaluasi laporan penyelenggaraan pelayanan perizinan.

Berdasarkan tugas dan fungsi di atas, dapat diketahui bahwa penerbitan ijin mendirikan bangunan dikoodinasikan oleh Dinas PMPTST Kabupaten Bulungan mulai dari pemberkasan awal hingga penerbitan dokumen perizinan. Peran Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (Dinas PUPR) Kabupaten Bulungan adalah memberikan rekomendasi teknis ijin mendirikan bangunan. Rekomendasi ini berupa persetujuan atau penolakan terhadap penerbitan ijin. Hasil wawancara Kepala Bidang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan dan Nonperizinan dipaparkan di bawah ini.

“Dinas PMPTST melakukan verifikasi berkas administrasi permohonan IMB, sedangkan rekomendasi teknis diberikan oleh Dinas PUPR untuk selanjutnya diterbitkan dokumen perizinan oleh Dinas PMPTST (hasil wawancara tanggal 17 Mei 2017, Ruang Kerja Kepala Bidang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan dan Nonperizinan).

Berdasarkan tugas dan fungsinya (Perbup Bulungan Nomor 38 Tahun 2016), Dinas PUPR Kabupaten Bulungan juga dapat melakukan pengawasan penataan ruang, pengendalian pemanfaatan ruang dan penertiban terhadap pelanggaran pemanfaatan ruang wilayah kabupaten dan kawasan strategis kabupaten. Hal ini sesuai dengan yang disampaikan oleh Kepala Bidang Cipta Karya Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Bulungan di bawah ini.

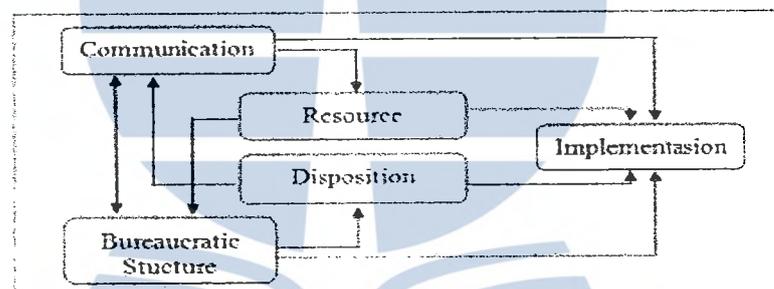
“Tugas dan fungsi Dinas PUPR adalah memberikan rekomendasi teknis berkaitan dengan permohonan masyarakat untuk mendapatkan IMB. Selain itu, pengawasan terhadap ijin yang diberikan tetap dilakukan untuk melaksanakan fungsi pengendalian dan penertiban pemanfaatan ruang (hasil wawancara tanggal 12 Mei 2017, Ruang Kerja Kepala Bidang Cipta Karya).

Oleh karena itu, peran Dinas PUPR tidak hanya sebatas memberikan rekomendasi teknis, tetapi juga dapat melakukan pengawasan terhadap ijin yang sudah diberikan. Apabila pada saat pembangunan terjadi pelanggaran oleh pemilik bangunan, Dinas PUPR Kabupaten Bulungan dapat melakukan penertiban dengan melibatkan Dinas PMPTST Kabupaten Bulungan serta Dinas Satpol PP dan Pemadam Kebakaran. Penertiban ini meliputi teguran, pencabutan ijin mendirikan bangunan, hingga pembongkaran bangunan.

## 2. Faktor-faktor dalam implementasi kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor

Pada bagian ini membahas mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor, yang terdiri dari komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan yaitu faktor komunikasi (*communication*), sumberdaya (*resources*), sikap (*disposition*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*) (Edward dalam Widodo, 2011:96-110).



Sumber: Widodo, 2011:107

**Gambar 4.1 Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan Menurut Edward III**

### a. Komunikasi (*Communication*)

Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Sementara itu, komunikasi kebijakan merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy makers*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*) (Widodo, 2011:97).

Komunikasi memiliki peran yang penting karena berkaitan pada pemberian informasi mengenai program atau kebijakan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah kepada masyarakat. Model komunikasi yang efektif adalah melalui sosialisasi dan publikasi di media cetak dan media elektronik.

Menurut Erwan (2012), sosialisasi yang terbaik adalah melibatkan kelompok sasaran dalam proses perumusan kebijakan kebijakan yang akan berimplikasi kepada mereka. Pelibatan kelompok sasaran tersebut dapat mengambil bentuk konsultasi publik dimana dalam forum tersebut para perumus kebijakan menyampaikan hal-hal yang berkaitan dengan kebijakan/program untuk mendapat masukan dan persetujuan dari masyarakat yang akan menjadi kelompok sasaran kebijakan/program.

Dalam konteks kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor, komunikasi kepada publik dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) yang membidangi pemanfaatan ruang kepada masyarakat. Bentuk sosialisasi ini dilakukan melalui forum grup diskusi (FGD) dengan melibatkan ASN tingkat kecamatan, kelurahan, dan mengikutsertakan tokoh masyarakat yang wilayahnya menjadi lokasi penerapan kebijakan pemerintah daerah.

Kegiatan FGD ini dilakukan pada tahapan penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bulungan. FGD ini merupakan bentuk uji publik terhadap penyusunan RTRW

sebagaimana disampaikan oleh Kepala Bappeda dan Litbang Kabupaten Bulungan di bawah ini.

“Upaya sosialisasi telah dilakukan pemerintah daerah kepada masyarakat melalui uji publik RTRW Kabupaten Bulungan. Kegiatan ini sekaligus mencerminkan bentuk partisipasi masyarakat dalam penyusunan rencana. Meskipun demikian, tidak semua masyarakat terwakili dan mengetahui secara langsung mengenai kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor. Implikasinya adalah kurangnya informasi yang diketahui oleh sebagian masyarakat mengenai kebijakan yang direncanakan tersebut”(hasil wawancara tanggal 24 Maret 2017, Ruang Kerja Kepala Bappeda dan Litbang)

Melalui kegiatan FGD tersebut diharapkan masyarakat dapat mengetahui sejak awal kebijakan pemanfaatan ruang Kabupaten Bulungan, khususnya kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor. Dengan demikian pada saat diimplementasikan masyarakat tidak terkejut dengan implikasi yang akan ditimbulkan dari kebijakan tersebut.

Kegiatan uji publik penyusunan RTRW Kabupaten Bulungan ini memiliki peran yang penting karena dapat mengukur sejauh mana dampak kebijakan tersebut saat nanti diimplementasikan. Hal ini juga berkaitan dengan perbedaan dampak ditimbulkan bagi setiap individu atau kelompok masyarakat terhadap implementasi kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor.

Kendala yang ditemui di lapangan adalah sebaran informasi di masyarakat dari proses sosialisasi di atas tidak sepenuhnya menemui tujuan yang diharapkan. Masih ditemui sejumlah

masyarakat yang tidak mengetahui kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor. Hal ini mengindikasikan bahwa saluran komunikasi belum sepenuhnya dijalankan secara optimal. Kondisi ini tentu akan memberikan pengaruh pada proses implementasi kebijakan publik. Hal ini sejalan dengan penjelasan dari tokoh masyarakat yang berdomisili di RT. 19 Kelurahan Tanjung Selor Hulu di bawah ini.

“Kebijakan mengenai pengaturan pemanfaatan ruang di kawasan sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor belum pernah disosialisasikan secara langsung kepada masyarakat” (hasil wawancara tanggal 30 Juli 2017, kediaman Ibu Hadijah)

Kurangnya pengetahuan masyarakat mengenai kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor juga dipengaruhi proses sosialisasi yang belum terpola dengan baik. Saluran komunikasi seperti media cetak dan media elektronik belum dimanfaatkan secara maksimal pasca ditetapkannya RTRW Kabupaten Bulungan menjadi perda. Lebih lanjut Kepala Bappeda dan Litbang Kabupaten Bulungan menyampaikan bahwa implikasi dari kurangnya informasi tersebut dapat dilihat pada saat proses pengajuan sertifikat tanah dan ijin mendirikan bangunan.

“Proses pengajuan ijin mendirikan bangunan di Kawasan Sempadan Sungai Kayan mengalami kendala dalam hal kesesuaian penggunaan lahan yang tercantum dalam RTRW Kabupaten Bulungan. Pada daerah sempadan sungai tersebut, arahan penggunaan lahannya adalah zona hijau (buffer zone) sehingga tidak memungkinkan adanya pemanfaatan ruang lainnya selain kawasan hijau. Hal ini pada akhirnya mengakibatkan proses ijin mendirikan bangunan (IMB) tidak dapat ditindaklanjuti di kawasan tersebut (hasil wawancara

tanggal 24 Maret 2017, Ruang Kerja Kepala Bappeda dan Litbang).

Temuan di lapangan, bangunan yang ada di sepanjang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor sudah berdiri sebelum adanya Perda No. 04 Tahun 2013 mengenai RTRW Kabupaten Bulungan. Hal ini sebagaimana dijelaskan oleh tokoh masyarakat yang berdomisili di RT. 19 Kelurahan Tanjung Selor Hulu di bawah ini.

“Sebagian besar bangunan rumah dan toko di sepanjang sempadan sungai ini sudah ada sejak lama dan merupakan bangunan tua. Keberadaan bangunan ini lebih dulu berdiri dibandingkan dengan aturan yang mengatur pemanfaatan ruang di daerah sempadan sungai ini. Penerapan aturan ini tentu akan menyebabkan sebagian besar bangunan yang ada di kawasan ini tidak bisa memperoleh ijin mendirikan bangunan“ (hasil wawancara tanggal 30 Juli 2017, kediaman Ibu Hadijah)

Sebagian besar bangunan ini memiliki jarak kurang dari 100 meter ( $< 100\text{m}$ ) diukur dari tepi tanggul (*sheet pile*), sehingga tidak sesuai dengan ketentuan yang di atur dalam RTRW mengenai kawasan sempadan Sungai Kayan ( $>100\text{ m}$ ). Implikasinya adalah tidak dapat diberikannya rekomendasi teknis ijin mendirikan bangunan sebagaimana disampaikan Kepala Bidang Cipta Karya Dinas PUPR Kabupaten Bulungan di bawah ini.

“Tugas dan fungsi bidang cipta karya dalam proses pengajuan ijin mendirikan bangunan adalah memberikan rekomendasi teknis. Substansi rekomendasi ini meliputi kesesuaian garis sempadan bangunan (GSB) dan kesesuaian penggunaan lahan. Bangunan di sepanjang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor berada pada daerah sempadan sungai sebagaimana diatur dalam RTRW Kabupaten Bulungan (hasil wawancara tanggal 12 Mei 2017, Ruang Kerja Kepala Bidang Cipta Karya).

Berdasarkan kondisi di atas, penerbitan sertifikat tanah dan ijin mendirikan bangunan tidak dapat dilakukan karena lokasi tanah dan bangunan eksisting tidak sesuai dengan ketentuan peruntukkan lahan dan jarak bebas bangunan di daerah sempadan sungai. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, Kepala Bappeda dan Litbang Kabupaten Bulungan menyampaikan beberapa langkah alternatif sebagaimana dipaparkan di bawah ini.

“Pemerintah Kabupaten Bulungan memiliki agenda untuk mereview kembali RTRW sehubungan adanya pembentukan Provinsi Kalimantan Utara yang diikuti dengan ditetapkannya RTRW Provinsi Kalimantan Utara pada tahun 2017. Dengan kondisi tersebut, maka semua kabupaten/kota di Kalimantan Utara wajib melakukan peninjauan kembali dan melakukan penyesuaian RTRW Kabupaten/Kota dengan RTRW Propinsi. Dalam kegiatan peninjauan kembali RTRW tersebut, permasalahan mengenai pemanfaatan ruang di Kawasan Sempadan Sungai Kayan ini akan menjadi salah satu point yang akan dikaji implementasi kebijakannya dengan mengikutsertakan kelompok masyarakat dalam tahapan penyusunannya.” (hasil wawancara tanggal 24 Maret 2017, Ruang Kerja Kepala Bappeda dan Litbang).

**b. Sumberdaya (*Resource*)**

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementator kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementator dan sumberdaya finansial.

Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan yang efektif. Tanpa sumberdaya kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen. Indikator keberhasilan

variabel sumberdaya yakni, staf, informasi (informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan dan informasi mengenai data kepatuhan dari pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan), wewenang, fasilitas.

Dalam implementasi pemanfaatan ruang Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor, faktor sumberdaya ini berkaitan dengan staf pada organisasi perangkat daerah (OPD) yang membidangi pelaksanaan kebijakan pemanfaatan ruang, terutama yang berkaitan dengan fungsi penyelenggaraan dan pengawasan. Hal ini disampaikan Kepala Bappeda dan Litbang Kabupaten Bulungan sebagaimana dipaparkan di bawah ini.

“Fungsi penyelenggaraan dan pengawasan melekat pada instansi teknis yang membidangi pemanfaatan ruang dan perijinan kawasan. Masing-masing instansi teknis tersebut memiliki staf operasional dengan jumlah yang disesuaikan dengan kebutuhan pelaksanaan tugas dan fungsi pokok. (hasil wawancara tanggal 24 Maret 2017, Ruang Kerja Kepala Bappeda dan Litbang)

Kebutuhan staf operasional dalam penyelenggaraan perijinan meliputi staf teknis dan staf administrasi. Hal ini sebagaimana dijelaskan oleh kepala Bidang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan dan Nonperizinan.

“Staf operasional meliputi staf teknis dan staf administrasi. Staf teknis berkaitan dengan peninjauan lokasi dan pemberian rekomendasi sesuai tugas dan fungsinya, sedangkan staf administrasi berkaitan dengan verifikasi berkas permohonan IMB yang masuk ke dinas. (Hasil wawancara tanggal 17 Mei 2017, Ruang Kerja Kepala Bidang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan dan Nonperizinan)

Menurut Erwan (2012), di dalam menjalankan implemmentasi suatu kebijakan, seorang implementer tidak sekedar fokus pada delegasi tugas secara struktural saja tetapi ia juga harus memahami tujuan kebijakan dengan baik. Lebih dari itu, seorang implementer juga harus mengintegrasikan tujuan kebijakan tersebut menjadi bahasa yang lebih operasional. Peran lain yang juga melekat pada implementer adalah kemampuan bekerjasama dengan lembaga lain.

Dalam penyelenggaraan perijinan mendirikan bangunan, distribusi wewenang dapat diidentifikasi peneliti dari adanya pembagian delegasi yang jelas kepada masing-masing instansi sesuai tugas dan fungsinya. Terkait dengan implementasi pemanfaatan ruang Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor, pemahaman tujuan kebijakan juga sudah dipahami dengan baik. Ketentuan yang mengatur garis sempadan kawasan merupakan acuan utama yang menjadi pertimbangan staf teknis dalam memberikan rekomendasi ijin mendirikan bangunan. Pandangan ini disampaikan Kepala Bidang Cipta Karya DPUPR Kabupaten Bulungan di bawah ini.

“Staf teknis melakukan peninjauan lapangan bersama-sama dengan pemohon ijin dan Dinas PMPTSP untuk mengecek secara langsung kondisi lahan dan bangunan dengan mengacu pada ketentuan garis sempadan bangunan dan ketentuan sempadan kawasan.” (hasil wawancara tanggal 12 Mei 2017, Ruang kerja Kepala Bidang Cipta Karya)

Selain sumberdaya manusia, dukungan fasilitas dan anggaran juga memiliki peran yang sangat penting dalam implementasi pemanfaatan ruang Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor. Ketersediaan fasilitas berupa loket pelayanan perijinan di Dinas

PMPTSP dan alat bantu survei/peninjauan lapangan dinilai sudah cukup baik.

Kendala yang dihadapi adalah masih kurangnya tenaga survei dan ketersediaan anggaran untuk peninjauan lapangan. Padahal kegiatan peninjauan ini memiliki peran yang penting dalam rangka perumusan rekomendasi teknis perijinan. Kendala ini sebagaimana dipaparkan oleh Kepala Seksi Penataan Bangunan dan Pengembangan Kawasan Pemukiman Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Bulungan.

“Kendala dalam peninjauan lapangan adalah tenaga survei yang terbatas. Saat ini staf yang melaksanakan peninjauan lapangan hanya satu orang dan biaya perjalanan di luar Kecamatan Tanjung Selor juga tidak dianggarkan dalam DPA karena adanya efisiensi anggaran (hasil wawancara tanggal 3 Mei 2017, Ruang Rapat Dinas PUPR).

**c. Disposisi (*Disposition*)**

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementator memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementator memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi, adalah: pengangkatan birokrat, insentif.

Dalam implementasi pemanfaatan ruang Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor, komitmen para implementor merupakan hal

penting dalam menjalankan ketentuan tentang sempadan kawasan. Adanya Tarik-menarik kepentingan bisa menjadi pemicu tidak konsistennya komitmen pelaksana di lapangan. Dalam pandangan Kepala Bappeda dan Litbang Kabupaten Bulungan, adanya kontribusi IMB bagi pendapatan daerah dapat mendorong percepatan penerbitan ijin ini. Namun demikian, penerbitan ijin tidak semata-mata hanya untuk mengejar pendapatan daerah, ketentuan yang mengatur Kawasan Sempadan Sungai Kayan harus tetap dikedepankan dalam penyelenggaraan perijinan.

“Ketentuan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor harus menjadi acuan dalam pemanfaatan ruang kawasan. Penerbitan IMB tidak boleh berorientasi hanya pada peningkatan PAD, tetapi harus selaras dengan ketentuan yang mengatur dalam penyelenggaraan perijinan” (hasil wawancara tanggal 24 Maret 2017, Ruang Kerja Kepala Bappeda dan Litbang).

Menurut Kepala Bidang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan dan Nonperizinan Dinas PMPTST, masih terdapat beberapa anggota masyarakat yang belum memahami Ketentuan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor. Kelompok ini biasanya berpandangan bahwa semua permohonan perijinan dapat ditindaklanjuti dan diterbitkan ijinnya jika sudah diajukan permohonannya.

Dengan kata lain, kelompok ini hanya berpikir ijinnya harus diterbitkan tanpa memahami alur dan mekanisme yang harus dijalankan. Pada kondisi inilah komitmen dan integritas para pelaksana penyelenggara IMB menjadi sangat penting, karena

apabila ketidakjujuran dikedepankan maka proses penyelenggaraan perijinan tidak lagi berada pada koridor hukum yang semestinya.

“Ada masyarakat yang tidak paham ketentuan tetapi orientasinya hanya mendapatkan IMB tanpa mengikuti alur dan mekanisme yang benar. Disini komitmen dan integritas pelaksana harus dikedepankan dalam penyelenggaraan perijinan (hasil wawancara tanggal 17 Mei 2017, Ruang Kerja Kepala Bidang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan dan Nonperizinan).

Faktor lain yang mempengaruhi komitmen para pelaksana penyelenggaraan perizinan ini adalah proses pengangkatan para pelaksana dan insentif yang diberikan. Menurut pandangan Kepala Bidang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan dan Nonperizinan, proses rekrutmen para pelaksana dilakukan dengan menerima usulan dari masing-masing dinas teknis berdasarkan permintaan dari Dinas PMPTSP sebagaimana dipaparkan berikut ini.

“Petugas administrasi pelayanan perijinan memberdayakan staf Dinas PMPTST, sedangkan tenaga teknis berasal dari masing-masing dinas teknis. Usulan ini merujuk pada permintaan dari Dinas PMPTST. Khusus tim teknis IMB, usulan berasal dari bidang Cipta Karya dan Bidang Tata Ruang Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Bulungan (hasil wawancara tanggal 17 Mei 2017, Ruang Kerja Kepala Bidang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan dan Nonperizinan).

Berdasarkan pengumpulan data di lapangan, pemberian insentif hanya diberikan kepada staf yang diusulkan dan telah ditetapkan dengan surat keputusan Bupati Bulungan. Pemberian insentif ini dibebankan pada anggaran Dinas PMPTST Kabupaten Bulungan dengan melihat kemampuan anggaran daerah.

Adapun untuk tenaga lainnya yang mendukung pelaksanaan penyelenggaraan perijinan mendirikan bangunan, seperti tenaga survei, anggarannya dibebankan pada masing-masing dinas teknis. Demikian pula halnya dengan biaya perjalanan untuk survei IMB, pembebanan anggaran melekat pada Dinas PUPR. Kondisi ini tentu akan menimbulkan kendala karena anggaran biaya perjalanan tidak tersedia mengingat adanya efisiensi penggunaan anggaran di Kabupaten Bulungan.

**d. Struktur Birokrasi (*Bureucratic Structure*)**

Struktur organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Menurut Edward (dalam Widodo, 2011), aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat *standart operation procedur* (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan.

Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

Dalam implementasi pemanfaatan ruang Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor, prosedur pelayanan ijin mendirikan

bangunan meliputi beberapa tahapan sebagai berikut (Hasil Kompilasi Wawancara, 2017):

1. Pengajuan permohonan IMB oleh pemohon kepada Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Satu Pintu (Dinas PMPTSP) Kabupaten Bulungan. Berkas yang dilampirkan dalam permohonan ini antara lain:
  - a. Surat permohonan;
  - b. KTP pemohon;
  - c. Sertifikat tanah / bukti surat kepemilikan tanah lainnya yang sah;
  - d. Gambar rencana bangunan;
  - e. Rencana anggaran biaya bangunan;
  - f. Surat ijin tetangga (HO).
2. Verifikasi berkas administrasi oleh staf Dinas PMPTSP Kabupaten Bulungan. (Apabila hasil verifikasi kelengkapan berkas administrasi dinyatakan belum lengkap, maka berkas dikembalikan ke pemohon untuk dilengkapi kembali).
3. Verifikasi berkas teknis oleh staf Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (Dinas PUPR) Kabupaten Bulungan. (Apabila hasil verifikasi kelengkapan berkas teknis dinyatakan belum lengkap, maka berkas dikembalikan ke pemohon untuk dilengkapi kembali).

4. Peninjauan lapangan oleh staf Dinas PUPR, staf Dinas PMPTSP, dan pemohon IMB. (Dilengkapi dengan penandatanganan berita acara peninjauan lokasi)
5. Pengajuan Rekomendasi Teknis oleh Kepala Dinas PUPR Kabupaten Bulungan kepada Kepala Dinas PMPTSP Kabupaten Bulungan.
6. Pembayaran retribusi IMB oleh pemohon (dilakukan apabila rekomendasi teknis telah disetujui untuk ditindaklanjuti dengan penerbitan IMB)
7. Penerbitan Ijin Mendirikan Bangunan / Penolakan Ijin Mendirikan Bangunan oleh Kepala Dinas PMPTSP kepada pemohon IMB.

Berdasarkan hasil kompilasi wawancara (2017), diketahui bahwa kendala dalam mekanisme penyelenggaraan IMB ini seringkali ditemui saat peninjauan lapangan dan pengajuan rekomendasi teknis oleh Dinas PUPR Kabupaten Bulungan. Bangunan yang telah lama berdiri maupun yang baru mengajukan IMB lokasinya berada pada Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor. Sesuai dengan ketentuan garis Sempadan Sungai Kayan sepanjang 100 meter diukur dari tepi sungai mengakibatkan kawasan ini ditetapkan sebagai zona hijau dan bebas dari kegiatan masyarakat.

Adanya ketentuan di atas mengakibatkan permohonan ijin mendirikan bangunan tidak dapat ditindaklanjuti di Kawasan

Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor. Kondisi ini seringkali menimbulkan konflik antara masyarakat dan para petugas di lapangan. Masyarakat berpendapat bahwa mereka membangun di atas lahan miliknya sendiri dan berusaha untuk mengikuti aturan pemerintah dengan mengajukan permohonan IMB. Tetapi disisi lain pemerintah daerah tidak bisa mengakomodir karena adanya aturan yang membatasi mengenai kawasan sempadan tersebut.

Sesuai dengan Peraturan Bupati Bulungan Nomor 51 Tahun 2016, tugas dan fungsi serta tata kerja Bidang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan dan Nonperizinan, Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (Dinas PMPTST) Kabupaten Bulungan adalah melaksanakan koordinasi penyelenggaraan pelayanan perizinan.

Dalam konteks penyelenggaraan ijin mendirikan bangunan, Dinas PMPTST berkoordinasi dengan Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (Dinas PUPR) Kabupaten Bulungan. Dinas PMPTST Kabupaten Bulungan memiliki peran dan fungsi pada verifikasi berkas administrasi dan penerbitan ijin, sedangkan Dinas PUPR Kabupaten Bulungan berperan pada tahapan verifikasi berkas teknis, penijauan lapangan, dan pengajuan rekomendasi teknis IMB.

Jangka waktu penyelenggaraan perijinan ini dipengaruhi kelengkapan berkas dan kesediaan membayar retribusi oleh pemohon IMB. Apabila berkas sudah dinyatakan lengkap, baik administrasi maupun teknis, penerbitan ijin dapat segera dilakukan.

Khusus untuk permohonan IMB di Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor, kendala umum yang ditemui adalah tidak dapat diberikannya rekomendasi teknis sebagai dasar pembayaran retribusi dan penerbitan IMB. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, permasalahan ini disebabkan adanya ketentuan yang membatasi pemanfaatan ruang di kawasan tersebut.

Berdasarkan tugas dan fungsinya (Perbup Bulungan Nomor 38 Tahun 2016), Dinas PUPR Kabupaten Bulungan juga dapat melakukan pengawasan penataan ruang, pengendalian pemanfaatan ruang dan penertiban terhadap pelanggaran pemanfaatan ruang wilayah kabupaten dan kawasan strategis kabupaten.

Pengendalian ini mencakup pengawasan terhadap ijin mendirikan bangunan yang telah diterbitkan. Dengan demikian pemilik bangunan harus memperhatikan segala ketentuan yang melekat pada IMB yang diperolehnya. Oleh karena itu, pemilik bangunan harus benar-benar mengikuti rekomendasi teknis yang diberikan dalam mendirikan bangunan.

Pelanggaran dari ketentuan IMB ini akan menjadi perhatian Dinas PUPR Kabupaten Bulungan. Tindakan pelanggaran ini akan ditindaklanjuti melalui penertiban bangunan dengan tahapan diawali teguran, pencabutan ijin sementara, pencabutan ijin permanen, hingga pembongkaran bangunan. Dalam penertiban ini, Dinas PUPR Kabupaten Bulungan berkoordinasi dengan Dinas

PMPTST Kabupaten Bulungan serta Dinas Satpol PP dan Pemadam  
Kebakaran Kabupaten Bulungan.

### C. Pembahasan

Implementasi kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor dalam analisa peneliti tidak sesuai dengan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat nomor 28/PRT/M/2015 tahun 2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Danau. Dalam RTRW Kabupaten Bulungan (2013), arahan pengembangan kawasan sempadan sungai adalah sebagai berikut:

1. Pembangunan permukiman yang terletak pada 100 meter kiri kanan sungai besar (Sungai Kayan, Sungai Sekatak, Sungai Selor, Sungai Bulungan) dan 50 meter kiri kanan sungai kecil (seluruh anak sungai), perlu dihindari.
2. Kegiatan permukiman dan kegiatan budidaya lainnya yang telah ada pada sempadan sungai besar dan sungai kecil perlu dihindari adanya pengembangan lebih lanjut memanjang mengikuti aliran sungai, apabila mungkin dapat dipindahkan. Perluasan pembangunan dapat dilakukan menjauhi daerah aliran sungai, sedangkan simpul sungai hanya dijadikan sebagai pintu masuk-keluar menuju kawasan.

Arahan pengembangan di atas menekankan bahwa Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor berada pada jarak 100 meter dari tepi sungai. Oleh karena itu, kawasan sempadan ini merupakan zona bebas bangunan dan kegiatan masyarakat. Adapun pengembangan kawasan diarahkan pada ruang terbuka dan tata hijau.

Di sisi lain, Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor: 28/PRT/M/2015 tahun 2015 menyebutkan bahwa garis sempadan sungai bertanggul di dalam kawasan perkotaan ditentukan paling sedikit berjarak 3 (tiga) meter dari tepi luar kaki tanggul sepanjang alur sungai. Mengingat kondisi eksisting Kawasan Tepian Sungai Kayan sudah dibangun tanggul (*sheet pile*), maka substansi peraturan ini seharusnya dapat diadopsi dalam ketentuan yang mengatur pemanfaatan ruang di kawasan sempadan sungai di Tanjung Selor.

Implikasi dari kondisi di atas adalah tidak dapat dilakukannya penerbitan ijin mendirikan bangunan (IMB) di sepanjang kawasan ini. Padahal kondisi eksisting di lapangan terdapat bangunan yang sudah lama berdiri, baik bangunan rumah tinggal, pertokoan, perkantoran swasta, hotel, rumah peribadatan, dan merupakan kawasan kota tua di Tanjung Selor. Hal ini disebabkan adanya 2 (dua) ketentuan yang saling bertentangan dalam mengatur tentang sempadan kawasan sungai. Padahal dalam pandangan masyarakat, bangunan yang sudah ada dibangun di atas lahan miliknya sendiri dan juga telah berusaha mengikuti aturan pemerintah dengan mengajukan permohonan IMB. Namun karena adanya ketentuan Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor, permohonan IMB ini tidak dapat ditindaklanjuti.

Implikasi lain yang berpotensi muncul adalah investor baru yang ingin turut serta berinvestasi di Kawasan Tepian Sungai Kayan di Tanjung Selor ini menjadi tertunda atau tidak melaksanakan pembangunan sama sekali, sampai adanya kepastian mengenai ketentuan yang mengatur tentang penetapan garis sempadan Sungai Kayan. Hal ini tentu secara langsung akan menghambat

pembangunan investasi di Kabupaten Bulungan. Padahal peran swasta dan pemerintah merupakan generator utama dalam pembangunan kawasan.

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan implementasi kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor antara lain: komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Untuk **faktor komunikasi**, Erwan (2012) mengatakan bahwa komunikasi dalam implementasi kebijakan bertujuan untuk mengurangi distorsi informasi mengenai makna suatu kebijakan (sasaran, tujuan, dan manfaat) dari unit pimpinan organisasi yang menduduki hirarki tertinggi sampai dengan para pelaksana yang langsung berhubungan dengan kelompok sasaran pada level paling bawah. Adapun bentuk komunikasi ini dapat berupa uji publik dan sosialisasi.

Uji publik telah dilakukan pada tahapan penyusunan RTRW Kabupaten Bulungan, dimana salah satu substansinya adalah arahan pengembangan Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor. Meskipun demikian, masukan dan kritik terhadap produk rencana ini tidak menyentuh ke dalam substansi yang mendalam. Uji publik ini dalam pandangan peneliti masih bersifat seremonial, adapun penyerapan aspirasi masyarakat juga tidak maksimal. Kondisi-kondisi eksisting di lapangan kurang menjadi perhatian bagi para penyusun kebijakan di Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor.

Menurut pandangan peneliti, keberadaan bangunan di sepanjang Kawasan Sempadan Sungai Kayan harusnya menjadi salah satu bahan pertimbangan dalam menentukan arahan pengembangan kawasan tersebut. Dengan demikian, permasalahan yang mungkin muncul pada saat kebijakan ini diimplementasikan dapat diminimalisir dan diantisipasi sebelumnya. Berbeda dengan saat ini, para

pelaksana di lapangan seolah-olah menemukan jalan buntu ketika berkaitan dengan permohonan ijin mendirikan bangunan di Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor.

Bentuk lain komunikasi ini adalah sosialisasi melalui tatap muka, serta publikasi melalui media cetak dan media elektronik. Pasca ditetapkannya RTRW Kabupaten Bulungan, upaya sosialisasi ini masih cukup rendah dilakukan kepada masyarakat yang merupakan kelompok sasaran kebijakan. Hal ini dapat diketahui dari masih adanya masyarakat yang belum mengetahui mengenai kebijakan pengembangan Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor. Sebagian masyarakat baru mengetahui ketentuan ini ketika akan melakukan permohonan ijin mendirikan bangunan. Implikasinya, lokasi yang terkena sempadan sungai ini, tentu tidak dapat ditindaklanjuti dengan pengajuan rekomendasi teknis dan penerbitan IMB .

**Faktorsumberdaya** memiliki peranan dalam proses distribusi keluaran kebijakan kepada masyarakat. Erwan (2012) mengatakan bahwa inti dari kegiatan implementasi adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan yang dilakukan implementer kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Dalam konteks implementasi kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor, sumberdaya ini meliputi ketersediaan fasilitas, anggaran, dan staf pelaksana.

Dalam pandangan peneliti, ketersediaan fasilitas untuk menunjang penyelenggaraan perijinan sudah cukup baik. Loker pelayanan perijinan dan peralatan pendukung kerja sudah tersedia dan cukup untuk menunjang kegiatan administrasi pelayanan perijinan. Kendala yang ditemui adalah porsi anggaran

yang kecil untuk biaya peninjauan lapangan, serta biaya untuk sosialisasi dan publikasi kebijakan. Kurangnya ketersediaan anggaran ini secara langsung akan mempengaruhi efektifitas pelayanan perijinan kepada masyarakat. Hal ini sejalan dengan pendapat Wildavsky dalam Agus Purwanto (2012), bahwa besarnya anggaran yang dialokasikan terhadap suatu kebijakan/program menunjukkan seberapa besar *political will* pemerintah terhadap persoalan yang akan dipecahkan oleh kebijakan tersebut. Suatu kebijakan tentunya tidak akan dapat mencapai tujuan tanpa dukungan anggaran yang memadai.

Ketersediaan anggaran untuk peninjauan lapangan akan membantu dalam memangkas jangka waktu pelayanan perijinan. Dalam pengamatan dan hasil kompilasi wawancara, untuk mengatasi kurangnya biaya peninjauan lapangan ini, maka mekanisme peninjauan lapangan dilakukan secara bersamaan untuk beberapa bangunan yang lokasinya berdekatan dan biaya perjalanan dibebankan pada pihak pemohon ijin.

Adapun ketersediaan anggaran untuk kegiatan sosialisasi dan publikasi juga masih kurang. Hal ini dapat dilihat dari kurangnya publikasi di media cetak dan media elektronik mengenai kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor. Dampak dari kondisi ini adalah kurangnya informasi yang diterima masyarakat mengenai kebijakan tersebut, sehingga distorsi komunikasi antara pemerintah dan kelompok sasaran menjadi besar. Kondisi ini tentu tidak mendukung pencapaian tujuan dari pelaksanaan kebijakan di kawasan tersebut.

Staf pelaksana pelayanan perijinan mendirikan bangunan saat ini ditangani oleh ASN di lingkungan Dinas PMPTSP Kabupaten Bulungan dan Dinas PUPR

Kabupaten Bulungan. Dalam pengamatan dan hasil wawancara, staf pelaksana ini selain melaksanakan tugas pelayanan perijinan juga bertugas sesuai tupoksi di dinas masing-masing. Tugas ganda ini mengakibatkan terjadinya *overload* beban kerja bagi staf tersebut. Menurut pandangan peneliti, agar tugas pelayanan perijinan ini menjadi efektif, maka staf pelaksana yang ditunjuk sebaiknya fokus pada tugas pelayanan perijinan. Adapun tupoksi lainnya didelegasikan kepada staf yang tidak termasuk dalam tim perijinan.

**Faktor Disposisi** merujuk watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Dalam implementasi pemanfaatan ruang Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor, komitmen para implementor merupakan hal penting dalam menjalankan ketentuan tentang sempadan kawasan. Adanya Tarik-menarik kepentingan bisa menjadi pemicu tidak konsistennya komitmen pelaksana di lapangan. Adanya kontribusi IMB bagi pendapatan daerah dapat mendorong percepatan penerbitan ijin ini. Namun demikian, penerbitan ijin tidak semata-mata hanya untuk mengejar pendapatan daerah, ketentuan yang mengatur Kawasan Sempadan Sungai Kayan harus tetap dikedepankan dalam penyelenggaraan perijinan.

Berdasarkan pengumpulan data di lapangan, pemberian insentif hanya diberikan kepada staf yang diusulkan dan telah ditetapkan dengan surat keputusan Bupati Bulungan. Pemberian insentif ini dibebankan pada anggaran Dinas PMPTST Kabupaten Bulungan dengan melihat kemampuan anggaran daerah. Adapun untuk tenaga lainnya yang mendukung pelaksanaan penyelenggaraan perijinan mendirikan bangunan, seperti tenaga survei, anggarannya dibebankan pada masing-masing dinas teknis. Untuk meningkatkan semangat kerja staf

pelaksana, insentif dengan nilai yang wajar/cukup akan memacu kinerja staf pelayanan perijinan. Insentif ini juga efektif untuk menutup kemungkinan adanya praktek pungli yang mungkin terjadi.

**Faktorstruktur birokrasi** berkaitan erat dengan standar operasional prosedur dalam implementasi kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor. Dalam pandangan peneliti, apabila ditinjau dari mekanisme pelaksanaan kebijakan, maka penyelenggaraan perijinan sudah cukup baik. Hal dapat dilihat dari adanya alur yang jelas mulai tahapan verifikasi berkas, penijauan lapangan, pengajuan rekomendasi teknis, hingga penerbitan IMB. Namun apabila ditinjau dari tujuan yang telah dicapai dari pelaksanaan mekanisme tersebut, dapat dikatakan bahwa pencapaian dari pelaksanaan kebijakan ini masih belum berhasil. Hal ini dapat dilihat dari proses permohonan ijin yang tidak dapat ditindaklanjuti dengan pengajuan rekomendasi teknis dan penerbitan ijin IMB.

Menurut Sabatier dalam Erwan (2012), salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan adalah dasar hukum yang jelas dalam proses implementasi sehingga dapat menjamin kepatuhan para petugas di lapangan dan kelompok sasaran. Sebagaimana dijelaskan di atas, kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor yang tercantum dalam RTRW Kabupaten Bulungan tidak sesuai dengan Permen PUPERA Nomor 28/PRT/M/2015 tahun 2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Danau. Kondisi ini tentu menimbulkan kebingungan para pelaksana di lapangan karena dasar hukum yang berlaku tersebut saling bertentangan. Penggunaan salah satu dasar hukum tersebut juga tidak relevan karena tidak dapat

diabaikan salah satunya. Lebih lanjut, dampak yang ditimbulkan adalah proses permohonan IMB di kawasan ini tidak dapat ditindaklanjuti.

**Tabel 4.3 Faktor-Faktor dalam Implementasi Kebijakan Pemanfaatan Ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor**

No	Faktor-Faktor	Keterangan
1	Komunikasi	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Belum dilaksanakannya sosialisasi tatap muka serta publikasi melalui media cetak dan elektronik pasca ditetapkan kebijakan</li></ul>
2	Sumberdaya	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Kurangnya anggaran sosialisasi</li><li>▪ Kurangnya anggaran peninjauan lapangan</li><li>▪ Staf pelaksana pelayanan perijinan mengalami <i>overload</i> beban kerja (tugas pelayanan perijinan dan tupoksi pada masing-masing dinas)</li></ul>
3	Disposisi	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Kurangnya anggaran insentif</li></ul>
4	Struktur Birokrasi	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Ketentuan yang saling bertentangan (RTRW Kabupaten Bulungan tidak sesuai dengan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 tahun 2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Danau)</li></ul>

Sumber : Hasil Analisis, 2017

## BAB V

### KSEIMPULAN DAN SARAN

#### A. Kesimpulan

1. Implementasi kebijakan pemanfaatan ruang kawasan sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor tidak sesuai dengan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor: 28/PRT/M/2015 tahun 2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Danau. Dalam RTRW Kabupaten Bulungan (2013), kawasan sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor berada pada jarak 100 meter dari tepi sungai dan pengembangannya diarahkan pada ruang terbuka dan tata hijau. Sedangkan berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor: 28/PRT/M/2015 tahun 2015, garis sempadan sungai bertanggung di dalam kawasan perkotaan ditentukan paling sedikit berjarak 3 (tiga) meter dari tepi luar kaki tanggul sepanjang alur sungai. Ketidaksesuaian ini berimplikasi pada masalah tidak dapat dilakukannya penerbitan **ijin usaha dan ijin mendirikan bangunan (IMB)** di sepanjang kawasan ini.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pemanfaatan ruang kawasan sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor adalah:
  - a. Faktor komunikasi yang kurang berjalan sebagaimana mestinya yang ditunjukkan oleh masih ada masyarakat yang belum mengetahui mengenai kebijakan pengembangan kawasan sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor. Sebagian masyarakat baru mengetahui

ketentuan ini ketika akan melakukan permohonan ijin mendirikan bangunan.

b. Faktor sumberdaya yang kurang memadai, yakni:

- 1) porsi anggaran yang kecil untuk biaya peninjauan lapangan, serta biaya untuk sosialisasi dan publikasi kebijakan. Kekurangan ini secara langsung memengaruhi efektifitas pelayanan perijinan kepada masyarakat.
- 2) Staf pelaksana pelayanan perijinan mendirikan bangunan yang hingga saat ini masih ditangani oleh staf ASN di lingkungan Dinas PMPTSP Kabupaten Bulungan dan staf Dinas PUPR Kabupaten Bulungan yang dalam melaksanakan tugas pelayanan perijinan juga bertugas sesuai tupoksi di dinas masing-masing. Hal ini mengakibatkan terjadi *overload* beban kerja bagi staf tersebut.

c. Faktor Disposisi

Dalam implementasi pemanfaatan ruang sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor, komitmen para implementor merupakan hal penting dalam menjalankan ketentuan tentang kawasan sempadan. Ada Tarik-menarik kepentingan bisa menjadi pemicu komitmen pelaksana di lapangan menjadi tidak konsisten.

Guna meningkatkan semangat kerja staf pelaksana, insentif dengan nilai yang wajar/cukup akan memacu kinerja staf pelayanan perijinan. Insentif ini diharapkan efektif untuk mencegah terjadi praktek pungli yang mungkin terjadi.

d. Faktor struktur birokrasi

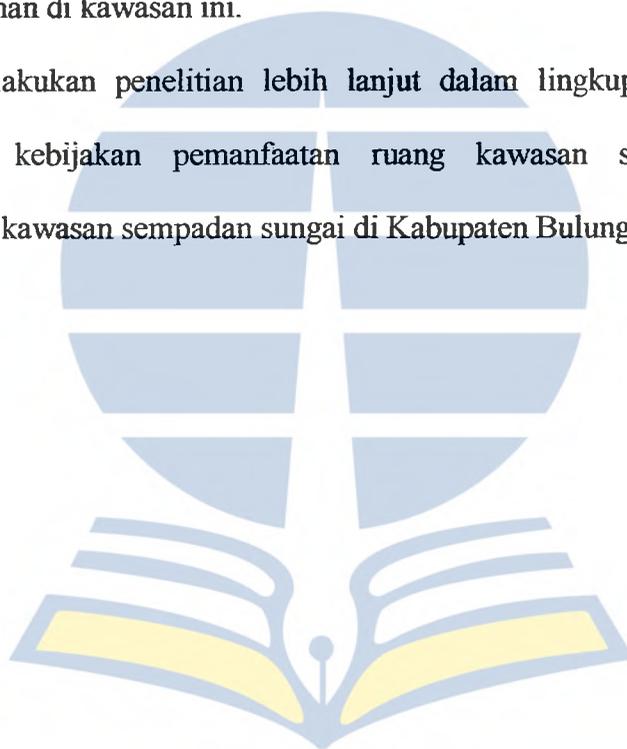
Mekanisme penyelenggaraan perijinan dalam rangka pelaksanaan kebijakan pemanfaatan ruang kawasan sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor sudah cukup baik. Hal ini dapat dilihat dari keberadaan alur yang jelas mulai dari tahapan verifikasi berkas, peninjauan lapangan, pengajuan rekomendasi teknis, hingga penerbitan IMB. Tetapi sebagai akibat kebijakan pemanfaatan ruang kawasan sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor yang tercantum dalam RTRW Kabupaten Bulungan tidak sesuai dengan Permen PUPERA Nomor: 28/PRT/M/2015 tahun 2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Danau, maka implikasinya adalah proses permohonan IMB di kawasan ini tidak dapat ditindaklanjuti.

**B. Saran**

Saran terkait dengan implementasi kebijakan pemanfaatan ruang di kawasan sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor, adalah:

1. Perlu melakukan peninjauan kembali/revisi RTRW Kabupaten Bulungan yang diterbitkan pada tahun 2013. Upayakan agar ada keselarasan dengan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat nomor 28/PRT/M/2015 tahun 2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Danau.
2. Perlu melaksanakan sosialisasi pada kelompok sasaran di kawasan sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor dengan melibatkan Organisasi Perangkat Daerah Kecamatan, Kelurahan, RT, RW, dan tokoh masyarakat setempat.

3. Perlu penguatan porsi anggaran melalui pendanaan dalam Rencana Kerja dan Anggaran Organisasi Perangkat Daerah (RKA-OPD) untuk mendukung peningkatan pelayanan perijinan.
4. Perlu adanya pemberlakuan sanksi bagi pelanggaran pemanfaatan ruang di Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor, serta pemberian insentif berupa keringanan biaya dan kemudahan proses penerbitan ijin bagi masyarakat/investor yang taat aturan dan memberikan kontribusi besar bagi pembangunan di kawasan ini.
5. Dapat melakukan penelitian lebih lanjut dalam lingkup yang lebih luas mengenai kebijakan pemanfaatan ruang kawasan sempadan sungai, khususnya kawasan sempadan sungai di Kabupaten Bulungan.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Anderson, J. 1979. *“Public Policy Making (Second ed.)”*. New York : Holt, Rinehart and Winston, New York.
- Agustino, L. 2008. *“Dasar-Dasar Kebijakan Publik”*. Bandung : Alfabeta.
- Bappeda Kabupaten Bulungan. 2012. *“Draft Rencana Detail Tata Ruang Tanjung Selor.”* Tanjung Selor : Bappeda Kabupaten Bulungan.
- Biro Pusat Statistik Bulungan. 2016. *“Bulungan Dalam Angka.”* Tanjung Selor : BPS Bulungan.
- Edwards III, G. 1980. *“Implementing Public Policy”*. Washinton: Cogressional Quarterly Inc.
- Erwan, A. dan Sulistyastuti. 2012. *“Implementasi Kebijakan Publik : Konsep dan Aplikasinya di Indonesia.”* Yogyakarta : Gava Media.
- Grindle, M. 1950. *“Politics and Policy Implementation in The Third World”*. New Jersey: Princnton University Press.
- Gunawan, I. 2015. *“Metode Penelitian Kualitatif: Teori &Praktik.* Jakarta : Bumi Aksara.
- Hogwood, B dan Gunn. 1986. *“Policy Analysis for the Real World”*. UK: Oxford University Press.
- Islamy, I. 2009. *“Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara”*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Listyarini, S. 2016. *“Pedoman Ujian Sidang Program Pascasarjana.”* Banten : Universitas Terbuka.
- Nugroho, R. (2008). *“Public Policy”*. Jakarta : PT. Elex Media Komputindo.
- Subarsono. (2005). *“Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi”*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sulistyarini, S. 2016. *“Panduan Penulisan Proposal dan Tugas Akhir Program Magister (TAPM).”* Banten : Universitas Terbuka.
- Tachjan. 2006. *“Implementasi Kebijakan Publik.”* Bandung : AIPI Bandung.
- Vining, A. dan Wiemer. 1992. *“Policy Analysis : Concept and Practice”*. New Jersey : Prentice Hall, Inc.

Wahab, S. 2012. "Analisis Kebijakan : Dari Formulasi ke Penyusunan Model Model Implementasi Kebijakan Publik." Jakarta : Bumi Aksara.

Widodo, J. 2010. "Analisis Kebijakan Publik". Malang: Bayumedia

Widodo, J. 2011. Analisis Kebijakan Publik : Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik. Malang : Bayu Media

Winarno, B. 2002. "Teori dan Proses Kebijakan Publik". Yogyakarta : Media Pressindo.

Winarno, B. 2007. "Kebijakan Publik : Teori dan Proses". Yogyakarta : Med Press (Anggota IKAPI)

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Peraturan Daerah Kabupaten Bulungan No. 04 tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bulungan Tahun 2012-2032.

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat No. 28/PRT/M/2015 tahun 2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau.

### **Tesis**

Junaidi. 2014. "Implementasi Kebijakan Penerimaan Pembayaran Pajak Hotel pada Dinas Pendapatan Kabupaten Indragiri Hilir (Studi: Perda No 15 Tahun 2010 tentang Pajak Hotel)."Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik Universitas Terbuka.

Lailawati, A. 2014. "Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat Nomor 20 Tahun 2010 tentang Pajak Sarang Burung Walet." Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik Universitas Terbuka.

Malahayat, S. 2014. "Implementasi Kebijakan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) di Kelurahan Seketeng, Kecamatan Sumbawa, Kabupaten Sumbawa." Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik Universitas Terbuka.

### **Halaman Web**

Somba, H. (2014). Konsep *WaterFront City*, Solusi Mengelolah Bantaran Sungai (Catatan Untuk Kota Manado Pasca Banjir & Menjelang Peringatan World Water Day 22 Maret). Diambil 26 September 2016, dari situs *World Wide Web*:

<http://www.seputarsulut.com/konsep-waterfront-city-solusi-mengelolah-bantaran-sungai/>

Triana, R. (2012). Evaluasi Kebijakan Publik. Diambil 5 Nopember 2016, dari situs *World Wide Web*:  
[http://rochyati-w-t-fisip.web.unair.ac.id/artikel\\_detail-69585-Umum-EVALUASI%20KEBIJAKAN%20PUBLIK.html](http://rochyati-w-t-fisip.web.unair.ac.id/artikel_detail-69585-Umum-EVALUASI%20KEBIJAKAN%20PUBLIK.html).



**Panduan Wawancara (Narasumber : Bappeda dan Litbang Kabupaten Bulungan)**

1. Apakah kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor sudah disosialisasikan dengan efektif?  
.....
2. Apa upaya yang telah dilakukan untuk mensosialisasikan kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor?  
.....
3. Bagaimana mekanisme sosialisasi kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor?  
.....
4. Apa saja sumberdaya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor?  
.....
5. Apakah kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor telah memenuhi kepentingan kelompok masyarakat?  
.....
6. Apa hasil yang diharapkan dari implementasi kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor?  
.....
7. Apa kendala dan hambatan yang dihadapi dalam implementasi kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor?  
.....

**Panduan Wawancara (Narasumber : Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Bulungan)**

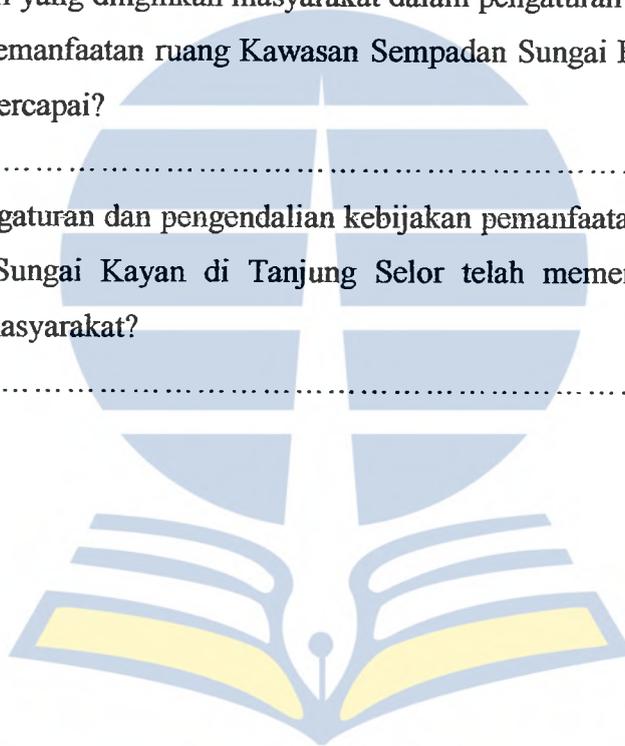
1. Apakah kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor sudah diimplementasikan dengan pengaturan dan pengendalian yang efektif?  
.....
2. Apa upaya pengaturan dan pengendalian yang telah dilakukan untuk menjalankan kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor?  
.....
3. Bagaimana mekanisme pengaturan dan pengendalian yang telah dilakukan untuk menjalankan kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor?  
.....
4. Apa sumberdaya yang digunakan dalam pengaturan dan pengendalian kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor?  
.....
5. Apakah pengaturan dan pengendalian kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor telah memenuhi kepentingan kelompok masyarakat?  
.....
6. Apakah hasil yang diinginkan dari dalam pengaturan dan pengendalian kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor telah tercapai?  
.....
7. Apa kendala dan hambatan yang dihadapi dalam pengaturan dan pengendalian kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor?  
.....

**Panduan Wawancara (Narasumber : Dinas Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Bulungan)**

1. Apakah kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor sudah diimplementasikan dengan mekanisme pemberian ijin yang efektif?  
.....
2. Upaya apa saja yang telah dilakukan dalam penerapan mekanisme pemberian ijin yang efektif?  
.....
3. Bagaimana mekanisme pemberian ijin pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor?  
.....
4. Sumberdaya apa saja yang digunakan dalam mekanisme pemberian ijin pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor?  
.....
5. Apakah mekanisme pemberian ijin pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor telah memenuhi kepentingan masyarakat?  
.....
6. Apakah hasil yang diinginkan dari mekanisme pemberian ijin pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor telah tercapai?  
.....
7. Apa kendala dan hambatan yang dihadapi dalam menjalankan mekanisme pemberian ijin pemanfaatan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor? .....

**Panduan Wawancara (Narasumber : Tokoh Masyarakat)**

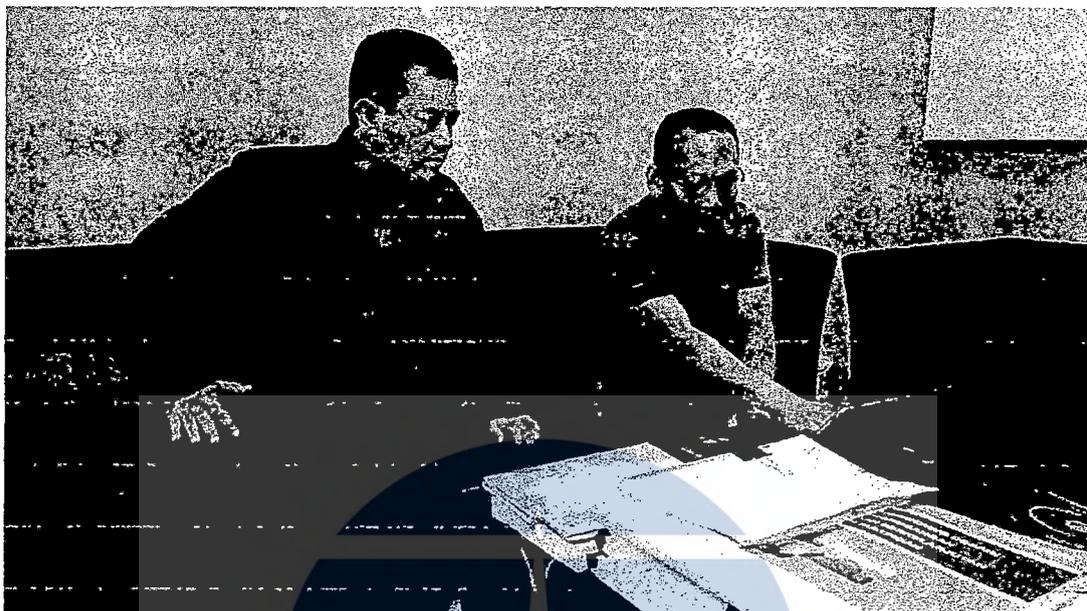
1. Apakah kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor sudah disosialisasikan efektif?  
.....
2. Upaya apa saja yang telah dilakukan pemerintah dalam sosialisasi kebijakan?  
.....
3. Apakah masyarakat memahami mekanisme pemberian ijin pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor?  
.....
4. Apakah hasil yang diinginkan masyarakat dalam pengaturan dan pengendalian kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor telah tercapai?  
.....
5. Apakah pengaturan dan pengendalian kebijakan pemanfaatan ruang Kawasan Sempadan Sungai Kayan di Tanjung Selor telah memenuhi kepentingan kelompok masyarakat?  
.....



**Foto Wawancara  
Bersama Kepala Bappeda dan Litbang Kabupaten Bulungan**



**Foto Wawancara Bersama Kepala Bidang Cipta Karya  
Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Bulungan**



**Foto Wawancara Bersama Kepala Bidang Penyelenggaraan Pelayanan  
Perizinan dan Nonperizinan Dinas Penanaman Modal dan Perijinan  
Terpadu Satu Pintu Kabupaten Bulungan**



**Foto Wawancara Bersama Kepala Seksi Penataan Bangunan dan Pengembangan Kawasan Pemukiman Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Bulungan**



**Foto Wawancara Bersama Tokoh Masyarakat berdomisili di RT 19  
Kelurahan Tanjung Selor Hulu, Kecamatan Tanjung Selor  
Kabupaten Bulungan**

