

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN RENCANA TATA RUANG WILAYAH DI KABUPATEN MAMUJU UTARA

Nasriaty N

Mahasiswa Program Studi Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Tadulako

## Abstract

*This study aimed to identify and analyze the implementation of the policy of spatial plans in North Mamuju regency. This type of research is qualitative. The informants are implementing policies Spatial Planning in the North Mamuju regency consisting of the Department of Housing and Spatial Planning Agency for the Development of Regional and PTSP and Investment, as well as the Agency One Stop Services and Investment. Collecting data using observations, interviews, and documentation, while menggunakan reduksi data analysis, data presentation, drawing conclusions / verification. Research results menunjukkan bahwa implementasi policy Spatial Planning in the District of North Mamuju not running optimally, due to the content of policy (policy content) in terms of the resources still experiencing problems due to inadequate in terms of both quality and quantity, although in implemetasinya already involve the target group, benefits to the community, provide the degree of change, demonstrating the accuracy of the decision-making implementation, and has introduced a procedure policy through socialization, while in terms of context implementation (environmental implementation) such as power, interests and strategies of the actors involved already indicated, the characteristic institutions and authorities have a strong commitment run policy, but the level of compliance and responsiveness of the public remains low as the community development process that is carried out individually or in groups do not yet have legal permits and land into a business most people are not destined for the policy.*

**Keywords:** *Public Policy, Impelemntasi, Content Policy and Implementation Environment.*

Pembangunan nasional adalah rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan negara, untuk mewujudkan tujuan nasional sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Rangkaian upaya pembangunan tersebut memuat kegiatan pembangunan yang berlangsung tanpa henti, dengan menaikkan tingkat kesejahteraan masyarakat dari generasi ke generasi.

Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945 ditegaskan bahwa: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat". Dalam konteks demikian menjadi penting untuk mencermati upaya mewujudkan visi strategi penataan ruang yaitu ruang yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan.

Pembangunan di daerah pada masa reformasi mengalami pergeseran pada kewenangannya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pasal 14 ayat 2, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah. Pemerintah daerah memiliki kewenangan sendiri dalam urusan otonomi daerah khususnya yaitu dalam perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang. Pemerintah pusat menyelenggarakan perencanaan tata Ruang Wilayah Nasional, untuk provinsi Perencanaan Tata Ruang Wilayah Provinsi dan kewenangan kabupaten yaitu perencanaan tata ruang wilayah kabupaten atau RTRW Kabupaten. Penyelenggaraan tata ruang yang meliputi ruang darat, ruang udara, ruang laut termasuk ruang didalam bumi yang harus dikelola secara bijaksana, berdaya guna dan berhasil guna.

Rencana tata ruang wilayah dapat dijadikan sebagai pedoman dalam pembangunan yang dipandang perlu sangat prioritas dan memiliki nilai strategis dalam percepatan pembangunan. Rencana tata ruang memuat rancangan yang bersifat umum dan masih diperlukan rencana tata ruang yang merinci dan mengoperasionalkan rencana tata ruang wilayah seperti rencana dasar tata ruang kawasan perkotaan dan rencana tata ruang kawasan perdesaan sesuai dengan peraturan pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Tata Ruang.

Kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang ditetapkan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu berkenaan dengan masalah tertentu yang diorientasikan pada penyelesaian masalah publik. Kebijakan publik yang ditetapkan pemerintah diharapkan mampu mengatasi kebutuhan atau harapan terhadap suatu kondisi yang mempunyai dampak bagi banyak pihak.

Suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan atau disahkan, tidak serta merta mampu menyelesaikan masalah yang menjadi acuan dalam perumusan kebijakan tersebut. Tujuan dari kebijakan yang telah formulasikan dapat dicapai melalui pelaksanaan kebijakan tersebut atau diistilahkan dengan implementasi kebijakan. Implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu dan dapat menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Jika dihubungkan dengan pemahaman kebijakan publik, maka implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai suatu tindakan untuk melaksanakan kebijakan melalui sarana yang disediakan dalam rangka menimbulkan suatu dampak berdasarkan tujuan kebijakan tersebut.

Pasolong (2008:38-39) secara konseptual menjelaskan kebijakan publik yang dapat dilihat dari Kamus Administrasi Publik yang mengatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis

terhadap sumber-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik atau pemerintah. Secara normatif kebijakan tata ruang wilayah tercantum dalam Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dimana pada penelitian ini kebijakan tersebut ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah Kabupaten Mamuju Utara Nomor 1 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mamuju Utara Tahun 2014-2034.

Penataan ruang merupakan salah satu aspek yang semakin mendapat perhatian Pemerintah. Hal ini terjadi karena berbagai permasalahan yang timbul di daerah yang menuntut penyelesaian dari segi tata ruang. Selain itu, semakin disadari bahwa pembangunan yang terarah dan terencana lokasinya akan memberikan hasil yang lebih optimal secara regional. Untuk itu berbagai usaha yang telah dilakukan Pemerintah untuk menata ruang secara lebih intensif. Penataan ruang dilakukan pada berbagai tingkatan wilayah dan kota yang mencakup aspek perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang yang saling berkaitan.

Mengacu kepada UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan ruang, bahwa setiap daerah Kabupaten harus menyusun rencana tata ruang wilayah Kabupaten sebagai arahan pelaksanaan pembangunan, sejalan dengan penerapan desentralisasi dan otonomi daerah yang menitikberatkan kepada kewenangan pelaksanaan pembangunan Pemerintah Kabupaten, termasuk perencanaan tata ruang wilayah Kabupaten.

Perencanaan tata ruang wilayah Kabupaten merupakan upaya merumuskan usaha pemanfaatan ruang secara optimal dan efisien serta lestari bagi kegiatan usaha manusia di wilayahnya yang berupa pembangunan sektoral, daerah, swasta dalam rangka mewujudkan tingkat kesejahteraan masyarakat yang ingin dicapai dalam kurung waktu tertentu dengan mengedepankan pada keterpaduan, keterkaitan dan keseimbangan

perkembangan antara kawasan wilayah Kabupaten serta keserasian pembangunan antara sektor.

Rencana tata ruang wilayah adalah merupakan payung hukum yang bersifat fleksibel artinya bahwa rencana pemanfaatan ruang harus mampu mengakomodasi tuntutan perkembangan yang terjadi sesuai dengan kebutuhan lingkungan dan stakeholder yang terkait, sehingga ketidakberdayaan tata ruang sebagai dampak dari faktor eksternal dan internal maka diperlukan pemutakhiran rencana melalui revisi rencana tata ruang.

Dengan menindaklanjuti kebijakan nasional, faktor eksternal, dan faktor internal daerah membutuhkan integrasi penataan ruang wilayah, khususnya di Kabupaten Mamuju Utara secara dinamis dalam satu kesatuan tata lingkungan berlandaskan kondisi fisik lingkungan, kondisi sosial budaya, dan kondisi ekonomi. Dalam rangka meningkatkan perekonomian wilayah Kabupaten Mamuju Utara, perlu dilakukan optimalisasi pendayagunaan sektor-sektor unggulan melalui pengembangan ekonomi lokal dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan tetap memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan; dan untuk mewujudkan pembangunan di Kabupaten Mamuju Utara dengan memanfaatkan ruang secara berdaya guna, berhasil guna, dan berwawasan lingkungan berkelanjutan sesuai kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang wilayah Kabupaten Mamuju Utara terjaga keberlanjutannya untuk masa kini dan masa mendatang.

Kebijakan rencana tata ruang wilayah di Kabupaten Mamuju Utara memiliki tujuan dan maksud yang baik, namun pada kenyataannya permasalahan kebijakan tersebut sering terjadi. Di Kabupaten Mamuju Utara seringkali menemui beberapa permasalahan dalam kebijakan rencana tata ruang. Permasalahan tersebut antara lain terjadinya konflik pemanfaatan ruang. Alih fungsi lahan juga sering dijumpai. Didalam

permukiman di pedesaan tampak ditemui petak-petak kebun dengan perumahan penduduk. Selain itu pada areal hutan yang secara keruangan cenderung lebih berfungsi "lindung" juga terdapat pemanfaatan lain yang bersifat budidaya seperti perkebunan maupun pertanian rakyat. Perumahan di kawasan perbukitan kini telah menjamur, hal ini menjadi suatu permasalahan baru karena kawasan perbukitan diperuntukkan sebagai kawasan penyangga di Kabupaten Mamuju Utara. Adanya bangunan masyarakat yang dibangun sebelum Kabupaten terbentuk, adanya kawasan hutan lindung yang sudah menjadi area perkebunan dan area fasilitas umum atau Area Penggunaan Lain (APL), sampai dengan tahun 2015 area hutan lindung dibebaskan oleh pemerintah daerah Provinsi Sulawesi Barat menjadi Area Penggunaan Lain (APL).

Permasalahan-permasalahan tersebut dapat diketahui melalui penelitian, di mana dalam penelitian ini proses implementasi kebijakan tata ruang wilayah di Kabupaten Mamuju Utara dianalisis menggunakan model yang dikemukakan oleh Merilee S. Grindle yang terdiri dari isi kebijakan dan lingkungan implementasi. Grindle menjelaskan bahwa implementasi kebijakan atau program secara garis besar dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran.

Berdasarkan uraian permasalahan yang dikemukakan diatas, maka dalam penelitian ini untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah di Kabupaten Mamuju Utara, dengan pendekatan pada model implementasi kebijakan yang dikemukakan Grindle dalam

Subarsono (2009:94) yang terdiri dari *content of policy* (isi kebijakan) dan *context implementation* (lingkungan implementasi).

## METODE

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan menggunakan metode deskriptif. Istilah penelitian kualitatif menurut Strauss dan Cobin (2009:4) dimaksudkan sebagai jenis penelitian yang temuan-temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan lainnya, sedangkan menurut Gedeona (2010:186) metode kualitatif adalah suatu pendekatan atau prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif baik dalam bentuk kata-kata yang diucapkan atau ditulis maupun perilaku yang diamati.

Lokasi penelitian di Dinas Perumahan Rakyat dan Tata Ruang, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Mamuju Utara. Untuk mengetahui bagaimana Implementasi yang terkait dengan kebijakan rencana tata ruang wilayah di kabupaten mamuju utara, dengan penentuan informan di tentukan secara *purposive* Pertimbangan yang diambil dalam menentukan informan tersebut adalah mereka mengetahui masalah terkait dengan implementasi kebijakan yang dieliti yaitu sebanyak 5 orang yaitu Kepala Dinas Perumahan Rakyat dan Tata Ruang, Plt. Kepala Badan PTSP dan Penanaman Modal, Kepala Bidang Pisptra Bappeda, Camat Pasangkayu, Tokoh Masyarakat.

Jenis dan Sumber Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah: 1.) Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari para informan dengan menggunakan bantuan pedoman wawancara. 2.) Data sekunder dalam penelitian ini adalah data yang bersumber dari lokasi penelitian, buku, dan dokumen-dokumen terkait yang memiliki hubungan dengan lokasi dan tujuan penelitian serta majalah, internet dan jurnal-jurnal yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

Aktivitas dalam analisis data dalam penelitian ini dilakukan bersamaan

sebagaimana yang di ungkapkan oleh Miles dan Huberman (2009:16-20) menyatakan bahwa dalam melakukan analisis data kualitatif terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan/ verifikasi.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Implementasi Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah di Kabupaten Mamuju Utara

Untuk mengetahui Implementasi RTRW dalam penelitian ini menggunakan teori kebijakan dari Grindle yang mencakup *Content of Policy* (isi kebijakan) dan *Context Implementation* (lingkungan implementasi). Setelah kegiatan pelaksanaan kebijakan yang dipengaruhi oleh isi atau konten dan lingkungan atau konteks diterapkan, maka akan dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan, juga dapat diketahui pada apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan, sehingga terjadinya tingkat perubahan yang terjadi.

Grindle (1980:10) menjelaskan bahwa untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variabel kebijakan, organisasi dan lingkungan. Perhatian itu perlu diarahkan karena melalui pemilihan kebijakan yang tepat maka masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan yang terpilih diperlukan organisasi pelaksana, karena didalam organisasi ada kewenangan dan berbagai sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan bagi pelayanan publik, sedangkan lingkungan kebijakan tergantung pada sifatnya yang positif atau negatif. Jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan akan berpengaruh terhadap kesuksesan

implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka akan terjadi benturan sikap, sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih daripada tiga aspek tersebut, kepatuhan kelompok sasaran kebijakan merupakan hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat.

**a. Content of Policy (isi kebijakan)**

Kebijakan publik merupakan suatu rangkaian dari beberapa komponen yang saling terkait, bukanlah satuan-satuan komponen yang berdiri sendiri. Suatu kebijakan dapat dikatakan berhasil jika telah sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelum kebijakan tersebut diimplementasikan. Dalam proses implementasi kebijakan banyak faktor yang mempengaruhi berhasil tidaknya kebijakan tersebut. Keberhasilan kebijakan dapat ditentukan oleh tingkat implementasi kebijakan, salah satunya isi program (*content of policy*). Untuk mengetahui *content of policy* (isi kebijakan) dalam penelitian ini, maka dapat dilihat dari wawancara dengan Kepala Dinas Perumahan Rakyat Rakyat dan Tata Ruang Kabupaten Mamuju Utara yang menyatakan bahwa:

*Kebijakan ini sudah diimplementasikan dengan baik, sesuai dengan peraturan daerah dan kebijakan ini disusun berdasarkan data-data diperoleh dari stakeholder terkait termasuk pelibatan masyarakat dalam proses penyusunannya (Hasil Wawancara 03 November 2015).*

Hasil wawancara-wawancara tersebut juga sama yang dikemukakan oleh salah satu pelaksana kebijakan, Andi Idamayanti, S.T., Kepala Bidang Prasarana Wilayah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Mamuju Utara; dari hasil wawancara dua informan tersebut dapat diketahui bahwa pelaksanaan kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di Kabupaten Mamuju Utara sudah sesuai dengan isi kebijakan dan dijalankan dengan

baik. Hal tersebut disebabkan dalam proses penyusunan hingga pelaksanaan kebijakan, semua pihak yang berkepentingan dalam kebijakan sudah dilibatkan sehingga pada proses implementasi dapat dijalankan dengan baik. Hal ini mengindikasikan bahwa isi kebijakan tersebut sangat sesuai dengan keinginan para aktor maupun sasaran kebijakan, yang dalam hal ini masyarakat Kabupaten Mamuju Utara.

Pelibatan masyarakat dalam kebijakan RTRW ini mulai dari proses ini dimulai adanya input (masukan) berupa tuntutan dan dukungan dari masyarakat hingga pada proses pelaksanaannya, seperti adanya keinginan masyarakat mematuhi peraturan daerah RTRW itu sendiri. Hal ini menunjukkan bahwa isi (*content*) kebijakan RTRW ini mendapat dukungan atau respon yang positif dari masyarakat. Gordon dalam Keban (2004:72) mengatakan bahwa implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program. Artinya implementasi terdapat di berbagai kegiatan yang tujuannya untuk menyelesaikan kegiatan atau program yang ditetapkan. Setelah program kebijakan ditetapkan, pelaksana kebijakan mengarahkan sasaran kebijakan untuk mendukung kebijakan hingga kebijakan yang diimplementasikan dapat terealisasi, seperti kebijakan RTRW yang diimplementasikan di Kabupaten Mamuju Utara.

Melalui RTRW, peluang investasi di Kabupaten Mamuju Utara tidak hanya di kawasan budi daya seperti kehutanan, pertanian, perkebunan, pertambangan, industri, dan pariwisata, tetapi juga terhadap investasi di kawasan lindung seperti pariwisata alam, pariwisata bahari, dan sebagainya. Dalam rangka meningkatkan perekonomian wilayah perlu dilakukan optimalisasi pendayagunaan sektor unggul dan pemanfaatan potensi sumber daya lahan. Rencana tata ruang wilayah dapat dijadikan sebagai pedoman dalam pembangunan yang dipandang perlu sangat prioritas dan

memiliki nilai strategis dalam percepatan pembangunan.

Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di Kabupaten Mamuju Utara memberikan manfaat bagi wilayah karena dapat mewujudkan keterpaduan pembangunan dalam wilayah kabupaten, mewujudkan keserasian pembangunan wilayah kabupaten dengan wilayah sekitarnya, dan menjamin terwujudnya tata ruang wilayah kabupaten yang berkualitas.

Melihat hal tersebut, maka manfaat dan fungsi dari RTRW itu sendiri sangat besar, baik untuk birokrasi pelaksana, pemerintah daerah maupun masyarakat yang merupakan sasaran program. RT/ menjadi pilar utama sebagai pintu masuk awal dan utama dalam hal perencanaan pembangunan sekaligus kekuatan perekonomian lokal dan memberikan dampak pada perekonomian masyarakat di Kabupaten Mamuju Utara.

Dari hasil penelitian bahwa letak pengambilan keputusan dalam implementasi kebijakan RTRW di Kabupaten Mamuju Utara sudah tepat, artinya bahwa dengan keberadaan kebijakan tersebut dapat mempengaruhi proses penataan ruang dan wilayah dalam pembangunan di Kabupaten Mamuju Utara. Pelaksanaan kebijakan tersebut diharapkan kedepannya agar tidak terjadi pelanggaran-pelanggaran terhadap pembangunan yang dilakukan masyarakat seperti contoh letak bangunan yang berdekatan dengan badan jalan dan ini tentunya menimbulkan ketidaknyamanan kepada masyarakat.

Dibandingkan dengan sebelum adanya Peraturan Daerah Kabupaten Mamuju Utara Nomor 1 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mamuju Utara Tahun 2014-2034. ini masih banyak bangunan yang tidak terpantau oleh pemerintah, sehingga dengan implementasinya saat ini membuat pembangunan yang didirikan oleh masyarakat baik individu maupun kelompok dapat terpantau dan semua bangunan

memiliki legalitas hukum melalui perizinan, karena hal tersebut dapat mengurangi permasalahan dalam rencana pembangunan kedepannya.

Pelaksanaan kebijakan tersebut memberikan dampak pada masyarakat untuk melakukan legalitas bangunannya melalui perizinan, dan ini merupakan salah satu bentuk respon masyarakat terhadap implementasi/pelaksanaan kebijakan RTRW di Kabupaten Mamuju Utara. Rencana-rencana pembangunan ke depan dilakukan dan dikelola melalui peraturan daerah tentang RTRW, karena dengan pelaksanaan kebijakan tersebut, banyak membuat masyarakat ingin mengurus persyaratan yang dibutuhkan akibat pelaksanaan kebijakan tersebut.

Hal ini mengindikasikan bahwa kebijakan tersebut sangat tepat diimplementasikan di Kabupaten Mamuju Utara, karena sebelumnya kabupaten ini pembangunan yang dilakukan individu maupun kelompok belum dikelola dengan baik, bahkan data dari Badan Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Penanaman Modal sampai dengan Tahun 2015 menunjukkan bahwa data bangunan yang memiliki IMB sebanyak 506 sedangkan yang belum ber-IMB sebanyak 26.015 bangunan. Hal ini menunjukkan bahwa masih banyak bangunan di Kabupaten Mamuju Utara yang belum memiliki legalitas dalam hal pembangunan, dan ini bertentangan dengan penerapan kebijakan RTRW.

Kemudian dilihat dari proses memperkenalkan prosedur kebijakan RTRW di Kabupaten Mamuju Utara. Untuk mengetahui hal tersebut, maka dapat dilihat dari hasil wawancara dengan Ir. Ahmad Sibali, M.Si., Kepala Dinas Perumahan Rakyat Rakyat dan Tata Ruang Kabupaten Mamuju Utara mengatakan bahwa:

*Para pelaksana kebijakan memperkenalkan prosedur kebijakan RTRW dalam sosialisasi yang dilakukan oleh pihak terkait yang dalam hal ini Dinas Perumahan Rakyat*

*Rakyat dan Tata Ruang yang dilakukan ditingkat kabupaten maupun pada tingkat kecamatan (Hasil Wawancara 03 November 2015).*

Dari penuturan informan diatas menggambarkan bahwa prosedur kebijakan RTRW di Kabupaten Mamuju Utara sudah disosialisasikan oleh pihak terkait yang dalam hal ini Dinas Perumahan Rakyat dan Tata Ruang, Bappeda, maupun Badan Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Penanaman Modal, bahkan sudah dilakukan sampai tingkat kecamatan. Hal tersebut dilakukan sebagai upaya memperkenalkan prosedur pelaksanaan kebijakan RTRW bagi masyarakat secara umum di seluruh kecamatan di wilayah Kabupaten Mamuju Utara. Adapun ujian dari pelaksanaan sosialisasi tentang prosedur RTRW agar masyarakat paham dan mengerti terhadap maksud dan tujuan pengimplementasian kebijakan RTRW di Kabupaten Mamuju Utara. Tidak hanya itu, sosialisasi dilakukan agar mengurangi tingkat pelaksanaan kebijakan, baik ditujukan kepada individu maupun kelompok masyarakat yang melakukan rencana pembangunan. Kemudian pembahasan yang dikemukakan dipertegas oleh H. Usman, Tokoh Masyarakat,

Selain membahas masalah sosialisasi prosedur kebijakan RTRW di Kabupaten Mamuju Utara, maka selanjutnya dapat dilihat sumber daya pendukung dalam implementasi kebijakan RTRW tersebut. Untuk mengetahui hal tersebut, maka dapat dilihat dari hasil wawancara dengan Muliady, S.Pd., M.Si., Camat Pasangkayu, yang menyatakan bahwa:

*Sumber daya sudah memadai, termasuk SDM yang sudah mampu mengkomunikasikan kebijakan dengan baik dan semua sudah sesuai dengan kebutuhan sehingga tidak menimbulkan permasalahan (Hasil Wawancara 13 November 2015).*

Hasil yang dikemukakan menggambarkan bahwa sumber daya dalam pelaksanaan kebijakan RTRW di Kabupaten

Mamuju Utara sudah memadai, terutama sumber daya manusia yang dinilai sudah memiliki kemampuan dalam menjalankan kebijakan. Keberadaan sumber daya manusia yang memadai di pandang mampu memberikan kontribusi dalam menjalankan kebijakan RTRW tersebut.

Hasil wawancara tersebut menegaskan bahwa sumberdaya yang menjalankan kebijakan masih terbilang minim, terutama sumber daya manusia. Hasil yang dikemukakan juga mengindikasikan bahwa secara personal sumberdaya manusia memiliki kemampuan, namun secara umum mereka masih memiliki keterbatasan. Hasil tersebut juga menggambarkan bahwa sumberdaya kebijakan ini memiliki makna yang luas, seperti sumber daya manusia, maupun sumberdaya yang lain seperti sumberdaya finansial, sebagaimana dikatakan Widodo (2010:88) bahwa implementasi merupakan suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber yang termasuk manusia, dana, dan kemampuan organisasional yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta (individu atau kelompok). Proses tersebut dilakukan untuk mencapaitujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan.

Melihat uraian yang dikemukakan, maka terlihat jelas bahwa dalam implementasi suatu kebijakan, yang dalam hal ini kebijakan RTRW, pelaksanaan kebijakan membutuhkan berbagai sumberdaya, baik itu sumber daya manusia, maupun sumber daya finansial yang merupakan salah satu pendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan.

Berdasarkan hasil pembahasan *content of policy* (isi kebijakan) dalam implementasi kebijakan RTRW di Kabupaten Mmuju Utara, maka disimpulkan bahwa implementasi kebijakan tersebut sudah melibatkan kelompok sasaran, memberikan manfaat kepada masyarakat, memberikan derajat perubahan, menunjukkan ketepatan pengambilan keputusan implementasi, dan

sudah memperkenalkan prosedur kebijakan melalui sosialisasi.

## 2. *Context Implementation* (lingkungan implementasi)

Faktor lingkungan implementasi (*context of implementation*) mencakup seberapa besar kekuatan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan, karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa, dan tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran. Untuk mengetahui hal tersebut, maka dapat dilihat dari hasil wawancara dengan Andi Idamayanti, S.T., Kepala Bidang Prasarana Wilayah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Mamuju Utara, menyatakan bahwa:

*para pelaksana kebijakan RTRW ini menjalankan kekuasaan yang dimiliki sesuai dengan tupoksinya, artinya mereka menjalankan kekuasaan berdasarkan peraturan yang ada, yang dalam hal ini berdasarkan perda (Hasil Wawancara 05 November 2015).*

Kepentingan dan kekuasaan dalam penelitian ini mempengaruhi pelaksanaan kebijakan RTRW di Kabupaten Mamuju Utara, karena dengan kekuasaan yang dimiliki dalam implementasi kebijakan tersebut, maka pihak yang terkait dapat menjalankan kebijakannya sesuai dengan wewenangnya. Wewenang yang dimiliki pelaksana kebijakan merupakan suatu bentuk kekuasaan dalam menjalankan perannya sebagai aktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan dengan penuh tanggung jawab.

Keberadaan kekuasaan tersebut dapat mengantarkan aktor atau pelaksana kebijakan menjalankan strategi-strategi dalam mengimplementasikan kebijakan RTRW di Kabupaten Mamuju Utara. Hasil wawancara dengan Rahmat, S.Sos., M.Si. Plt. Kepala Badan Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan

Penanaman Modal Kabupaten Mamuju Utara, yang menyatakan bahwa:

*Kekuasaan maupun strategi yang dijalankan dinas terkait tentang implementasi RTRW ini sudah ditunjukkan dengan baik, itu terlihat dari pelayanan yang kami lakukan terhambat akibat adanya pelayanan perizinan yang belum kami rekomendasikan karena berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku setiap pelaku usaha baik yang akan memproses izin maupun tidak, wajib membuat dokumen lingkungan hidup dan banyak kami temukan lokasi usaha yang direncanakan oleh masyarakat tidak sesuai peruntukannya dengan RTRW (Hasil Wawancara 16 November 2015).*

Kekuasaan yang ditunjukkan dalam penelitian ini berkenaan dengan sistem, fungsi, cara, perbuatan, kegiatan, urusan, atau tindakan memerintah yang dilakukan atau diselenggarakan atau dilaksanakan oleh pemerintah yang dalam hal ini dinas terkait. Dengan semua itu pelaksana kebijakan melaksanakan perannya sebagai penguasa atau orang yang memiliki kepentingan dalam menjalankan dan mencapai keberhasilan kebijakan, karena dengan kekuasaan yang dimiliki maka akan membantu pelaksanaan kebijakan, tergantung bagaimana kekuasaan tersebut ditempatkan.

Para pelaksana kebijakan RTRW di Kabupaten Mamuju Utara sudah menjalankan kebijakan sesuai aturan yang dituangkan dalam Perda, mereka menjalankan kebijakan dengan tegas, seperti melakukan penertiban pembangunan yang tidak diperuntukan untuk kebijakan RTRW, bahkan Dinas Perumahan Rakyat Rakyat dan Tata Ruang Kabupaten Mamuju Utara melakukan tindakan tegas, seperti penegakkan terhadap pembangunan liar tanpa legalitas.

Karakteristik lembaga dalam penelitian ini memiliki komitmen yang tinggi dalam menjalankan kebijakan yang ditunjukkan dengan pelibatan masyarakat dalam implementasinya. Komitmen tersebut

dilaksanakan dalam upaya mencapai keberhasilan kebijakan yang diimplementasikan, dimana pelaksana juga melakukan sosialisasi kepada masyarakat agar pelaksanaan kebijakan sesuai dengan prosedur pelaksanaannya. Hal itu semua ditunjukkan oleh dinas terkait guna mencapai tujuan dari kebijakan RTRW tersebut.

Lingkungan dimana suatu kebijakan RTRW dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilan kebijakan tersebut, maka perlu diperhatikan karakteristik dari suatu lembaga dan rezim yang akan turut mempengaruhi kebijakan RTRW tersebut. Penguasa dalam kebijakan ini berusaha mengatur perilaku dari anggota pelaksana berkaitan dengan suatu isu dan menentukan yang mana saja sesuatu yang dapat dilakukan atau tidak boleh dilakukan serta bagaimana penyelesaiannya. Pemerintah yang dalam hal ini dinas terkait merupakan aktor utama dalam implementasi kebijakan RTRW ini sehingga dibutuhkan ciri-ciri atau karakteristik yang mampu membawa keberhasilan kebijakan.

Dukungan dari lembaga pelaksana dalam kebijakan ini merupakan salah satu aspek penting bagi keberhasilan implementasi, karena keterlibatan pelaksana yang mendukung kebijakan juga sangat penting, karena dengan demikian komitmen pelaksana dapat mendukung organisasi pelaksana atau dinas terkait untuk mencapai keberhasilan kebijakan yang diimplementasikan, yaitu kebijakan RTRW di Kabupaten Mamuju Utara.

Selain membahas implementasi kebijakan dalam hal karakteristik lembaga dan penguasa, maka selanjutnya dapat dilihat tingkat kepatuhan dan responsivitas daya tanggap masyarakat dalam implementasi kebijakan RTRW di Kabupaten Mamuju Utara. Untuk mengetahui hal tersebut, maka dapat dilihat dari hasil wawancara dengan Andi Idamayanti, S.T., Kepala Bidang Prasarana Wilayah Badan Perencanaan

Pembangunan Daerah Kabupaten Mamuju Utara, yang menyatakan bahwa:

*Tingkat kepatuhan masyarakat sudah cukup, karena masih ada yang kurang menanggapi tentang kebijakan rencana tata ruang tersebut, seperti masih ada yang melakukan pembangunan tanpa melakukan perizinan terlebih dahulu (Hasil Wawancara 05 November 2015).*

Hasil yang dikemukakan menggambarkan bahwa tingkat kepatuhan masyarakat dalam implementasi kebijakan RTRW di Kabupaten Mamuju Utara tergolong rendah. Hal ini disebabkan oleh masih banyaknya masyarakat baik secara individu maupun kelompok yang belum memiliki legalitas sebelum membangun, yang berarti bahwa perizinan dalam membangun belum dimiliki.

Sementara dalam implementasi kebijakan RTRW ini diperlukan peran serta masyarakat melalui keterlibatan masyarakat terhadap legalitas program pembangunan yang dilakukan, baik secara individu maupun kelompok, karena keterlibatan tersebut mampu membawa kebijakan kearah keberhasilan. Bukan hanya keterlibatan dalam hal mendukung keberadaan kebijakan RTRW, tetapi diperlukan keterlibatan masyarakat yang nyata di lapangan melalui perizinan dan sebagainya yang dimaksudkan dalam kebijakan yang diimplementasikan.

Kurangnya dukungan masyarakat dalam hal kepatuhan juga dapat dilihat dari hasil wawancara dengan Rahmat, S.Sos., M.Si. Plt. Kepala Badan Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Penanaman Modal Kabupaten Mamuju Utara, yang menyatakan bahwa:

*Masyarakat banyak yang kurang patuh, dan tidak menanggapi kebijakan ini dengan baik seperti masalah kekurangan dokumen membuat pelayanan kepada masyarakat di bidang Penanaman Modal terhambat karena lokasi usaha yang direncanakan oleh masyarakat tidak sesuai RTRW (Hasil Wawancara 16 November 2015).*

Rendahnya kepatuhan masyarakat, terutama dalam membuat perizinan dalam proses pembangunan yang dilakukan akan berdampak pada rencana tata ruang yang diimplementasikan, karena dalam kebijakan RTRW tersebut sudah dijelaskan maksud dan tujuan kebijakan serta hal-hal yang perlu diperhatikan dalam perencanaan pembangunan. Kepatuhan yang masih rendah itu, didapatkan dari salah satu dinas/badan pelaksana yang menemukan bahwa tindakan masyarakat yang tidak memiliki dokumen yang dibutuhkan sebagai salah satu syarat pendukung kebijakan RTRW. Hal tersebut disyaratkan karena lokasi yang dijadikan lahan usaha oleh masyarakat perlu mendapatkan legalitas sebelum membuat perizinan, sebagai contoh yang berkaitan dengan lingkungan sekitar.

Rendahnya tingkat kepatuhan masyarakat dalam implementasi kebijakan RTRW di Kabupaten Mamuju Utara menyebabkan rencana tata ruang menjadi kurang optimal, karena kepatuhan masyarakat tersebut sangat membantu dalam menjalankan kebijakan RTRW ini, untuk itu diperlukan sikap dan perilaku masyarakat yang mendukung secara nyata, bukan hanya mendukung melalui dukungan sikap ataupun suara tetapi nilai riil di lapangan yang dibutuhkan.

Selain itu, ada hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana kebijakan RTRW. Setelah kegiatan pelaksanaan kebijakan diterapkan, maka akan dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan, juga dapat diketahui apakah terdapat tingkat perubahan yang terjadi.

Selain itu kelompok sasaran diharapkan dapat berperan aktif terhadap program yang dijalankan oleh pelaksana tersebut, karena hal ini akan sangat mempengaruhi pelaksanaan program kebijakan. Pada dasarnya kebijakan RTRW yang

diimplementasikan adalah demi kepentingan rakyat, sehingga rakyat disini diharapkan dapat seiring sejalan dengan pemerintah. Rakyat harus mampu menjadi partner dari pemerintah, sehingga dapat menilai kinerja pemerintah. Ini akan dapat mempermudah untuk mengadakan koreksi terhadap kesalahan atau kekeliruan yang terjadi sehingga akan dapat lebih mudah dan lebih cepat dibenahi, serta program dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Melihat hasil yang dikemukakan, maka disimpulkan bahwa tingkat kepatuhan dan daya tanggap masyarakat terhadap kebijakan RTRW masih rendah karena pembangunan yang dilakukan masyarakat belum memiliki legalitas perizinan dan kebanyakan lahan yang menjadi usaha masyarakat tidak diperuntukkan untuk kebijakan RTRW.

Berdasarkan hasil pembahasan tentang *context implementation* (lingkungan implementasi) dalam implementasi kebijakan RTRW di Kabupaten Mamuju Utara adalah kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat sudah ditunjukkan dengan baik, karakteristik lembaga dan penguasa yang memiliki komitmen yang kuat dalam menjalankan kebijakan, sementara kepatuhan dan daya tanggap masyarakat terhadap kebijakan RTRW masih rendah, seperti dalam proses pembangunan yang dilakukan masyarakat secara individu maupun kelompok belum memiliki legalitas perizinan dan kebanyakan lahan yang menjadi usaha masyarakat tidak diperuntukkan untuk kebijakan RTRW.

## KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### Kesimpulan

Berdasarkan rumusan masalah dan hasil pembahasan, maka disimpulkan bahwa implementasi kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah di Kabupaten Mamuju Utara belum berjalan maksimal, disebabkan *content of policy* (isi kebijakan) dalam hal sumberdaya masih mengalami kendala karena kurang memadai baik dari segi kualitas maupun

kuantitas, meskipun dalam implemtasinya sudah melibatkan kelompok sasaran, memberikan manfaat kepada masyarakat, memberikan derajat perubahan, menunjukkan ketepatan pengambilan keputusan implementasi, dan sudah memperkenalkan prosedur kebijakan melalui sosialisasi, sedangkan dalam hal *context implementation* (lingkungan implementasi) seperti kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat sudah ditunjukkan, karakteristik lembaga dan penguasa memiliki komitmen yang kuat menjalankan kebijakan, namun tingkat kepatuhan dan daya tanggap masyarakat masih rendah seperti proses pembangunan yang dilakukan masyarakat secara individu maupun kelompok belum memiliki legalitas perizinan dan kebanyakan lahan yang menjadi usaha masyarakat tidak diperuntukkan untuk kebijakan RTRW.

#### Rekomendasi

Berdasarkan hasil kesimpulan yang didapatkan, maka direkomendasikan kepada pihak terkait agar memperhatikan masalah *content of policy* (isi kebijakan) dalam hal sumberdaya masih perlu peningkatan dalam hal kualitas maupun kuantitasnya guna mendukung pelaksanaan kebijakan kedepannya, serta *context implementation* (lingkungan implementasi) perlu memperhatikan masalah kepatuhan dan daya tanggap terhadap pelaksanaan kebijakan dengan cara lebih tegas lagi tentang masalah perizinan, agar masyarakat mau melakukan legalitas perizinan sebelum melakukan pembangunan.

#### UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, atas segala Rahmat dan Hidayah-Nya yang senantiasa memberikan kesehatan sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan artikel ini. Penulis mengucapkan terima kasih kepada Bapak Dr. Moh. Irfan Mufti, M.Si. selaku ketua pembimbing dan Ibu Dr. Intam Kurnia, M.Si. sebagai anggota pembimbing yang

selalu menyediakan waktunya untuk memberikan dorongan, arahan serta bimbingan sehingga artikel ini dapat diselesaikan.

#### DAFTAR RUJUKAN

- Gedeona, Hendrikus Tri Wibawanto. 2010. Pendekatan Kualitatif dan Kontribusinya dalam Penelitian Administrasi Publik. *Jurnal Ilmu Administrasi*. Volume VII, No. 3 September 2010. Hal. 183-192.
- Keban, Yeremias T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- Miles, Matthew B., dan Huberman, A. Michael. 2009. *Analisis Data Kualitatif*. Penerjemah: Tjetjep Rohendi Rohidi. Jakarta: Penerbit Universitas (UI-Press).
- Peraturan Daerah Kabupaten Mamuju Utara Nomor 1 Tahun 2014 *tentang* Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Mamuju Utara Tahun 2014-2034.
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum (PerMen PU) No.16/PRT/M/2009 *tentang* Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten.
- Strauss, Anselm & Corbin, Juliet, Juliet. 2009. *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif Tatalangkah dan Teknik-Teknik Teoritisasi*. Cetakan Ke III. Penerjemah: Muhammad Shodiq & Imam Muttaqien. Yogyakarta: Penerbit: Pustaka Pelajar.
- Subarsono, AG. 2009. *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yoyakarta: Pustaka Pelajar.
- Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 *tentang* Penataan Ruang.
- Widodo, Joko. 2010. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Edisi Ke 3. Malang: Bayumedia Publishing.