

# FORMULASI KEBIJAKAN PELAKSANA PELINDUNGAN SEMPADAN SUNGAI KBUPATEN SUKAMARA

Saifullah

## Abstract

*River border area in Sukamara District is still relatively natural, especially Mapam River. However, in the lower area of the river border Mapam has been converted into residential areas, and the border areas of the river adjacent to the settlement began cartilage endangered occupation, and there is no regulation on border rivers in Sukamara Regency. The aim of this study was to find out what has been done by its local government, describing and analyzing river border policy formulation, and to determine the factors that caused the absence of a border protection policy in Sukamara river. The results showed that the government has set the river border protection policy through the river border spatial planning policies as a protected area, the policy include in Regulation No. 14 Year 2012 on RTRWK Sukamara 2012-2032, in it set the policy agenda for the executive to create a protected area boundary river. Based on the analysis, almost all the alternatives have not qualified yet to be implemented due to constrained RDTR creation of the regulations. There is only one alternative to implementing policies that can be implemented without RDTR legislation, that do outreach to the community so as not to penetrate into the river border. The factors inhibiting the formation of policy implementation is very layered hierarchy in the process of implementing the policy formation, the lacking of governments attention on it. It was also found occupational causes of Mapam river border into public housing because of ignorance about the regulation of building in the border areas of the river.*

*Keywords: policy formulation, policy implementation, protection of the river border*

## A. Pendahuluan

Definisi dan gambaran tentang sungai bagi generasi yang lalu, generasi sekarang, dan yang akan datang mungkin akan berbeda-beda, bahkan ada kecenderungan generasi yang akan datang tidak akan pernah menyaksikan keberadaan sungai. Apabila generasi yang lalu menyaksikan palung sungai<sup>1</sup> dialiri air yang jernih, bersih, dan hidup berbagai spesies binatang sungai, serta ditumbuhi berbagai jenis tumbuh-tumbuhan di sepanjang sempadannya<sup>2</sup>, maka generasi sekarang dan mungkin yang akan datang, tidak akan pernah menyaksikan keberadaan sungai seperti yang mereka saksikan, kecuali orang-orang yang pernah menyaksikan dan atau tinggal di kawasan sungai-sungai yang masih alami dan terjaga manfaat keberadaannya.

Laporan Tahunan Ditjen Sumber Daya Air (2012) menyebutkan ada 5.590 sungai induk yang mengalir di wilayah Indonesia. Sungai-sungai tersebut dikuasai

---

<sup>1</sup> Palung sungai berfungsi sebagai ruang wadah air mengalir dan sebagai tempat berlangsungnya kehidupan ekosistem sungai (PP No. 38 Tahun 2011, Pasal 5 ayat (4))

<sup>2</sup> Sempadan sungai adalah penyangga antara ekosistem sungai dan daratan, agar fungsi sungai dan kegiatan manusia tidak saling terganggu (PP No. 38 Tahun 2011, Pasal 5 Ayat (5))

oleh negara dan merupakan kekayaan negara yang dikelola oleh pemerintah. Pengelolaan tersebut bertujuan untuk mewujudkan kemanfaatan fungsi sungai atau keberadaan sungai yang berkelanjutan (PP Nomor 38 Tahun 2011, Pasal 3).

Bentuk-bentuk pengelolaan sungai yang telah dilakukan oleh pemerintah adalah dengan menetapkan kebijakan tentang sungai. Kebijakan pemerintah yang terkait tentang sungai diantaranya adalah Undang-Undang (UU) Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, dan yang secara khusus mengatur tentang sungai adalah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 tahun 2011. Pada PP ini diatur tentang pengelolaan sungai (konservasi, pengembangan, dan pengendalian daya rusak air sungai), dan juga mengatur tentang perizinan, sistem informasi, dan pemberdayaan masyarakat (Pasal 2, PP No.38 Tahun 2011).

Pengelolaan sungai sebagaimana dimaksud dalam PP ini adalah dilakukan oleh Pemerintah (Menteri), Pemerintah Provinsi (Gubernur), atau Pemerintah Kabupaten/Kota (Bupati/Walikota) sesuai dengan kewenangannya (Pasal 4, PP No. 38 Tahun 2011). Pembagian kewenangan pengelolaan sungai diatur berdasarkan wilayah, yaitu wilayah sungai lintas provinsi, wilayah sungai lintas negara, dan wilayah sungai strategis nasional, semuanya dikelola oleh Menteri. Adapun wilayah sungai lintas kabupaten/kota dikelola oleh Gubernur, dan wilayah sungai dalam satu kabupaten/kota dikelola oleh Bupati/Walikota (Pasal 19, PP No.38 Tahun 2011).

Adapun beberapa kegiatan yang harus dilakukan oleh pengelola sungai diantaranya adalah penetapan garis sempadan sungai yang merupakan salah satu dari kegiatan konservasi sungai. Sebagai contoh, penetapan garis sempadan pada sungai tidak bertanggung di dalam kawasan perkotaan, paling sedikit berjarak 10 m (sepuluh meter) dari tepi kiri dan kanan palung sungai (Pasal 9, PP No.38 Tahun 2011). Penetapan garis sempadan sungai, wajib dilakukan oleh para pengelola sungai paling lama 5 (lima) tahun terhitung sejak PP No. 38 Tahun 2011 ini berlaku (PP No. 38 Tahun 2011, Pasal 80).

Sempadan sungai mempunyai beberapa fungsi penyangga antara ekosistem sungai dan daratan, antara lain: a) Filter dari polutan seperti pupuk, obat anti hama, patogen, dan logam berat, yaitu melalui semak dan rerumputan yang tumbuh, sehingga kualitas air sungai terjaga dari pencemaran. b) Penahan erosi melalui akar tumbuh-tumbuhan. c) Tempat berlindung, berteduh, dan sumber makanan bagi berbagai jenis spesies binatang akuatik dan satwa liar lainnya (PP No. 38 Tahun 2011, Penjelasan Pasal 5 Ayat (5)).

Fungsi sempadan sungai yang digambarkan tersebut adalah bertujuan menciptakan kawasan tepi sungai yang tertata asri, rindang dengan tumbuh-tumbuhan, ada burung-burung berkicau, dan air jernih yang mengalir dengan berbagai jenis ikan didalamnya sehingga membuat suasana nyaman dan tenteram (PP No. 38 Tahun 2011, Penjelasan Pasal 5 Ayat (5)).

Sebagai implementasi PP No. 38/2011 telah ditetapkan juga peraturan pelaksana berupa Peraturan Menteri (Permen) Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau. Ada juga peraturan perundangan yang serupa tentang pengelolaan sempadan sungai, diantaranya Keputusan Presiden

(Keppres) Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung. Sempadan sungai dalam keppres ini termasuk kawasan lindung dalam kategori kawasan perlindungan setempat (Keppres No. 32/1990, Pasal 3 dan 5), dan kawasan sempadan sungai juga termasuk Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan (RTHKP) dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2007 tentang Penataan RTHKP (Permendagri No. 1/2007, Pasal 6).

Dilihat dari sisi regulasi, telah banyak kebijakan pemerintah yang bertujuan melestarikan, melindungi, dan menjaga manfaat keberadaan sempadan sungai. Namun, bagaimanakah kondisi nyata sempadan sungai yang ada disekitar kita?

**Gambar 1.1**

### **Bangunan yang Melanggar Ketetapan Garis Sempadan Sungai**



Sumber: Kompas.com, 03/02/2014 dan dokumentasi pribadi, 02/11/2015  
pukul 08.42.33

Gambar tersebut adalah sederetan rumah warga yang tinggal di pinggir sungai Ciliwung kawasan Bukit Duri Jakarta Selatan dan bangunan sarang walet di kawasan sempadan sungai Mapam Kabupaten Sukamara. Ini adalah salah satu gambaran tentang pelanggaran terhadap ketentuan tentang fungsi garis sempadan sungai.

Sebagai efek domino dari penyalahgunaan fungsi sempadan sungai adalah pencemaran air sungai yang disebabkan limbah rumah tangga, budaya hidup masyarakat yang lebih senang membuang sampah ke sungai, permukiman yang kumuh, dan sedimentasi. Berdasarkan laporan Pusat Sarana Pengendalian Dampak Lingkungan Kementerian Lingkungan Hidup pada tahun 2011, bahwa 99 % kualitas air sungai dari 47 sungai yang melintasi 33 provinsi dalam kondisi tercemar berat. Dua tahun berikutnya *Blacksmith Institute* dan *Green Cross Switzerland* melaporkan hasil penelitiannya bahwa sungai Citarum termasuk 10 dari sungai terkotor di dunia (mongabay.co.id, 2013).

**Gambar 1.2**

### **Sampah di Permukaan Sungai Citarum dan Sungai Jelai Sukamara**



Sumber: <http://www.portal22.net/wp-content/uploads/2013/02> dan dokumentasi pribadi, 02/07/2015

Pencemaran sungai menurut Menteri Lingkungan Hidup, Balthasar Kambuaya sangat erat kaitannya dengan perilaku hidup masyarakat dan perilaku sektor industri. Dia menjelaskan, "*Sungai dianggap tempat yang paling strategis untuk membuang sampah, padahal sumber air baku untuk air yang kita konsumsi berasal dari sungai,*" (Republika Online, 24 Maret 2014) Ia juga mengatakan bahwa, "*Ada 75 persen sungai yang tercemar berat dari 57 sungai besar yang dipantau kualitasnya selama 2013.*"

Ketua organisasi Ngrekso Lepen Mangku Keprabon (NLMK), Eko Setyo Winarto mengatakan, "*Terdapat lima anak Sungai Bengawan di Solo, yakni Kali Pepe, Kali Gajah Putih, Kali Wingko, Kali Anyar, dan Kali Premulung, semuanya mengalami sedimentasi.*" (Solopos.com, 15 Juli 2014). Sebagaimana yang dikatakan Ketua Ciliwung Institute Sudirman Asun dan Menteri Lingkungan Hidup Balthasar Kambuaya tersebut, terjadinya sedimentasi ini berkaitan erat dengan ketidakpatuhan terhadap ketentuan penetapan sempadan sungai dan pencemaran air sungai yang disebabkan perilaku masyarakat dan sektor industri yang masih menjadikan sungai sebagai tempat pembuangan strategis.

Sejalan dengan beberapa permasalahan pengelolaan sungai tersebut di atas, Direktorat Sumber Daya Air dalam laporan tahunan pada tahun 2010-2011 menyebutkan bahwa ada beberapa isu dan permasalahan seputar konservasi sungai, dan pengendalian daya rusak air sungai, diantaranya:

terjadi degradasi dasar sungai akibat galian C yang tak berizin; tekanan penduduk terhadap badan-badan sungai menyebabkan kapasitas alur sungai semakin berkurang dan menyempit; buangan limbah (limbah industri, rumah tangga ke badan sungai) mengakibatkan beban lingkungan dan pencemaran semakin terlampaui; penurunan kualitas air di sungai, menyebabkan semakin terbatasnya air dan sumber air bagi penyediaan air baku; dari 5.590 sungai induk, lebih dari 10% diantaranya sering mengalami banjir (Buku Laporan Tahunan Ditjen SDA, 2012).

Fenomena yang tergambar dari beberapa sumber tersebut, mengindikasikan bahwa kerusakan sungai diantaranya disebabkan oleh penyalahgunaan fungsi sempadan sungai. Ada beberapa asumsi yang menyebabkan penyalahgunaan fungsi sempadan sungai. Pertama, pengelola wilayah sungai tersebut belum menetapkan peraturan tentang penetapan garis sempadan. Kedua, peraturan telah ditetapkan namun tidak dilaksanakan, atau kelompok sasaran tujuan tidak mengetahui tentang ketentuan tersebut. Asumsi ini didukung dengan pernyataan Ketua Ciliwung Institute, Sudirman Asun dan Koordinator Komunitas Peduli Ciliwung Bogor Een Irawan Putradalam (kompas.com, Jumat 31/1/2014), mengatakan, "*pemerintah harus mengakui sudah membiarkan, bahkan*

*melanggar aturan, sehingga Ciliwung hancur sampai memicu bencana.”* Masih dalam sumber yang sama, menyebutkan bahwa tidak sedikit warga yang tinggal di sempadan sungai memiliki Sertifikat Hak Milik (SHM) dan Izin Mendirikan Bangunan (IMB).

Apabila permasalahan penyalahgunaan sempadan sungai ini terus berlanjut, maka ada kemungkinan sungai-sungai yang telah rusak semakin rusak, dan sungai-sungai alami akan mengalami nasib yang sama dengan sungai-sungai tersebut. Hal ini tentunya begitu menarik bagi peneliti untuk meneliti bagaimanakah formulasi kebijakan dalam mengelola sempadan sungai yang masih alami?

Salah satu sungai yang menarik bagi peneliti adalah sungai Mapam yang terletak di Kabupaten Sukamara Provinsi Kalimantan Tengah. Sungai ini merupakan sungai dalam wilayah kabupaten dengan panjang 120 Km dan Lebar 50 M. ([www.sukamarakab.bps.go.id](http://www.sukamarakab.bps.go.id)). Sungai ini telah di manfaatkan sebagian masyarakat Sukamara untuk keperluan rumah tangga, pertanian, sanitasi lingkungan, industri, perikanan, dan transportasi.

**Gambar 1.3**  
**Wilayah Hilir Sungai Mapam Kabupaten Sukamara**



Sumber: Observasi, 30/10/2015 dan 02/11/2015

Sungai Mapam termasuk sungai yang masih alami. Tanda-tanda kealamiannya dapat dilihat dari masih banyaknya tumbuh-tumbuhan yang hidup di sepanjang sempadannya. Namun, ada beberapa permasalahan yang muncul di kawasan sempadan sungai Mapam, diantaranya adalah:

1. Wilayah hilir kawasan sempadan sungai telah menjadi pemukiman penduduk dan bangunan lainnya yang tidak memenuhi ketentuan garis sempadan sungai.

**Gambar 1.4**  
**Rumah-Rumah Penduduk dan Bangunan Lainnya di Sempadan Sungai Mapam**



Sumber: Dokumentasi pribadi, 30/10/2015 pukul 08:34:54

2. Pemerintah Kabupaten Sukamara belum memiliki regulasi tentang pengelolaan sempadan sungai, seperti: pengaturan tentang garis sempadan sungai, dan rencana detail rencana tata ruang sempadan sungai
3. Terindikasi tidak terkendalinya pembangunan sarang walet di kawasan sempadan sungai.

**Gambar 1.5**  
**Bangunan Sarang Walet di Sempadan Sungai Mapam**



Sumber: Dokumentasi pribadi, 30/10/2015

4. Pemerintah Kabupaten Sukamara selaku aktor utama/pengelola sungai, belum merespon dengan sungguh-sungguh laporandari LSM tentang kerusakan lingkungan di kawasan sempadan sungai yang dilakukan pihak perusahaan perkebunan. Pada tahun 2011 telah terjadi pembersihan lahan kebun rotan warga di tepi sungai Mapam bagian hulu oleh pihak perkebunan sawit (Lampiran II).
5. Penertiban perizinan bangunan di kawasan sempadan sungai tidak dapat dilakukan oleh pihak perizinan karena Perda IMB belum dapat mengatur kawasan sempadan sungai yang belum memiliki RDTR.

Berdasarkan berbagai masalah di kawasan sempadan sungai di Kabupaten Sukamara tersebut, peneliti berminat untuk melakukan penelitian tentang proses kebijakan perlindungan sempadan sungai di Kabupaten Sukamara. Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kebijakan yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sukamara dalam melindungi sempadan sungai Mapam.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis formulasi kebijakan pelaksana perlindungan sempadan sungai Mapam di Kabupaten Sukamara.
3. Untuk mengetahui faktor-faktor penghambat terbentuknya kebijakan pelaksana sempadan sungai di Kabupaten Sukamara.

## **B. Kajian Teoritis**

### **B.1. Perlindungan Sempadan Sungai**

Sempadan sungai (*riparian zone*) adalah zona penyangga antara ekosistem perairan (sungai) dan daratan. Zona ini umumnya didominasi oleh tetumbuhan dan/atau lahan basah. Tetumbuhan tersebut berupa rumput, semak, ataupun pepohonan sepanjang tepi kiri dan/atau kanan sungai.

Sempadan sungai merupakan area yang sangat rentan terhadap aktivitas manusia, berkenaan dengan pemanfaatan lahan yang tidak sesuai dengan daya dukung dan peruntukannya (Wardhani *et al.* 2010) dalam Susetyo (2014: 45). Manfaat sempadan sungai terhadap konservasi sungai (baik ekologi, hidraulik dan morfologinya) sangat signifikan. Lebar sempadan untuk konservasi perbaikan kualitas air, adalah 5 m sampai 80 m, untuk konservasi habitat akuatik 3 m sampai 30 m dan untuk konservasi habitat terestrial adalah 30 m sampai 500 m. Sedangkan untuk memberikan ruang *meandering* dan perlindungan terhadap banjir diperlukan sempadan sungai 5 m sampai 90 m (Maryono, 2009) dalam Susetyo (2014: 45).

Pemanfaatan ruang-ruang terbengkalai pada sempadan sungai tidak hanya untuk kepentingan ekonomi dan sosial saja, namun juga bertujuan untuk perlindungan lingkungan dengan menjadikan kawasan sempadan sebagai ruang publik melalui penetapan sungai sebagai "blue space" kawasan, mengubah orientasi bangunan menghadap ke sungai serta mengubah akses ke arah sungai (Wardhani *et al.* 2010) dalam Susetyo (2014: 45).

Perlindungan sempadan sungai adalah salah satu kegiatan konservasi sungai dalam pengelolaan sungai. Kegiatan perlindungan sempadan sungai dilakukan melalui pembatasan pemanfaatan sempadan sungai untuk keperluan tertentu (PP No. 38/2011, Pasal 20 dan 22). Keperluan tertentu tersebut meliputi: a). bangunan prasarana sumber daya air; b). fasilitas jembatan dan dermaga; c). jalur pipa gas dan air minum; d). rentangan kabel listrik dan telekomunikasi; dan e). kegiatan lain sepanjang tidak mengganggu fungsi sungai, misalnya tanaman sayur-mayur (Penjelasan PP No. 38/2011, Pasal 22 Ayat 3).

### **B.2. Kebijakan Publik**

Setiap sistem politik membuat kebijakan publik, produk utama dari sistem dan proses politik adalah kebijakan publik. Kebijakan publik menurut Thomas Dye (1981) dalam Subarsono (2010: 2) adalah *whatever governments choose to do or not to do* (apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan). Konsep tersebut dapat dipahami bahwa kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan pemerintah atau diamnya pemerintah terhadap permasalahan publik. Adapun menurut Wibawa (2011: 1-3) kebijakan publik adalah setiap keputusan yang dibuat oleh suatu "sistem politik" untuk/dalam/guna mengelola suatu masalah atau memenuhi suatu kepentingan baik dalam lingkup negara, provinsi, kabupaten dan desa, atau RW dan RT.

Menurut (Hogerwerf, 1983) dalam (Ali dan Alam, 2012: 15) konsep kebijakan publik sangat sederhana yaitu, usaha untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu, dengan sarana-sarana tertentu, dan dalam urutan waktu tertentu. Empat unsur yang terkandung dalam konsep tersebut adalah: (1) Usaha; (2) Tujuan; (3) Sarana; dan (4) Waktu. Keempat unsur tersebut dapat dijadikan kriteria dalam menempatkan konsep kebijakan pada

berbagai dimensi seperti dimensi pemerintahan dalam kebijakan pemerintahan, dimensi sosial dalam kebijakan sosial, dimensi politik dalam kebijakan politik.

Kebijakan pemerintah pada hakikatnya merupakan kebijakan yang ditujukan untuk publik dalam pengertian yang seluas-luasnya (negara, masyarakat dalam berbagai status serta untuk kepentingan umum) baik itu dilakukan secara langsung maupun tidak secara langsung yang tercermin pada pelbagai dimensi kehidupan publik. Oleh karena itu, kebijakan pemerintah sering disebut kebijakan publik (Ali dan Alam, 2012: 15).

James E. Anderson (1979:3) dalam Subarsono (2010:2) mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah. Walaupun disadari bahwa kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh para aktor dan faktor dari luar pemerintah.

Dalam pandangan seorang pakar politik David Easton sebagaimana dikutip Anderson (1979) dan Dye (1981) dalam Subarsono (2010:17), kebijakan publik sebagai suatu sistem yang terdiri dari input, konversi, dan output. David Easton (1984) dalam Nugroho (2009: 383) menganalogikannya dengan sistem biologi yang pada dasarnya merupakan proses interaksi antara makhluk hidup dan lingkungannya, dengan tujuan akhir menciptakan kelangsungan perubahan hidup yang relatif stabil. Easton juga menganalogikannya dengan kehidupan sistem politik, dengan pengandaian bahwa kebijakan merupakan hasil atau *output* dari sistem politik.

Aktivitas politis dalam proses pembuatan kebijakan tersebut nampak dalam tahapan kebijakan publik yang mencakup serangkaian kegiatan yaitu: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan (Dunn, 2000: 22) dan Ripley (1985) dalam Subarsono (2010: 11), sebagaimana yang digambarkan berikut ini:

Gambar 1.6  
Tahapan Kebijakan Publik



Menurut Nugroho (2009:22) pada dasarnya, meskipun tidak tertulis, dalam memahami kebijakan publik ada dua jenis aliran atau pemahaman, yaitu *kontinentalis* dan *Anglo-Saxonis*. Pemahaman *kontinentalis* melihat bahwa kebijakan publik adalah turunan dari hukum. Pemahaman *anglo-saxon* memahami bahwa kebijakan publik adalah turunan dari politik-demokrasi.

Berkenaan dengan karakter kebijakan di Indonesia, sesuai dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7 mengatur jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut: a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah (Perda) Provinsi; dan g. Perda Kabupaten/Kota.

Melihat hierarki tersebut, jenjang kebijakan di Indonesia amat berlapis, belum ditambah lagi dengan adanya kebijakan ditingkat kementerian yang ikut mengatur kebijakan di tingkat daerah, termasuk Perda. Dari jenjang kebijakan yang sangat berlapis ini, kita melihat bahwa Indonesia masih mengikuti pola *kontinentalis*. Akibatnya sebuah kebijakan dapat *full implemented* setelah sekian banyak kebijakan pelaksanaannya siap (Nugroho, 2009:29)

Memahami konsep-konsep kebijakan publik, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, maka proses pembentukan kebijakan perlindungan sempadan sungai alami di Kabupaten Sukamara, membutuhkan adanya input dari pemerintah berupa PP/Keppres/Permen, baru setelah itu melangkah pada tahapan kebijakan publik, yang diawali dengan penyusunan agenda.

### **B.3. Formulasi Kebijakan**

Formulasi kebijakan adalah bagian dari rangkaian proses kebijakan publik yang bersifat politis, yang saling bergantung dengan karakteristik para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah (Dunn, 2000:22-24). Menurut James Anderson (1979:23-24) dalam Subarsono (2010:12) bahwa formulasi kebijakan adalah bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah dan siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan. Adapun Michael Howlet dan M. Ramesh (1995:11) dalam Subarsono (2010:13) menyebutkan

bahwa formulasi kebijakan adalah proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.

Berdasarkan konsep-konsep formulasi di atas, maka formulasi kebijakan perlindungan sempadan sungai alami adalah proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan dari agenda pemerintah tentang perlindungan sempadan sungai dan siapa saja yang berpartisipasi. Untuk menilai kelayakan alternatif kebijakan pemerintah tentang perlindungan sempadan sungai dalam studi kasus perlindungan sempadan sungai Mapam di Kabupaten Sukamara, dapat ditinjau dari seperangkat kriteria seleksi.

#### **B.4. Kriteria Seleksi Alternatif Kebijakan**

Dalam merumuskan alternatif kebijakan publik ada beberapa variabel yang perlu dipertimbangkan (Subarsono, 2010:57-60):

- (1) Kesesuaian dengan visi dan misi organisasi, mendukung tercapainya visi dan misi organisasi.
- (2) Dapat diimplementasikan dengan dukungan sumber daya finansial maupun sumber daya manusia.
- (3) Mendasarkan pada kriteria penilaian yang jelas dan transparan, kriteria ini berfungsi sebagai standar penilaian yang dapat diverifikasi oleh publik, diantaranya menurut Patton dan Sawicki (1987:157-167) dalam Subarsono (2010:58) mengajukan beberapa kriteria sebagai berikut:
  - Kelayakan teknis: dapat mengatasi pokok persoalan yang muncul. Mencakup dua sub-kriteria, yakni efektivitas dan kecukupan. Efektivitas (dapat mencapai tujuan), dan kecukupan (mampu memecahkan persoalan).
  - Kemungkinan ekonomik dan finansial, kriteria ini mencakup: efisiensi ekonomi (*resources* yang ada dapat diperoleh manfaat yang optimal); keuntungan (perbandingan antara *input* dan *output*); dan efisiensi biaya (tujuan tercapai dengan biaya yang minimal).
  - Kelayakan politik: tingkat penerimaan (dapat diterima oleh para aktor politik-pembuat kebijakan dan masyarakat-penerima kebijakan); kepatutan (tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat); daya tanggap (sesuai dengan kebutuhan masyarakat); legal (tidak bertentangan dengan peraturan yang ada); keadilan (mempromosikan pemerataan dan keadilan dalam masyarakat).
  - Kelayakan administratif: otoritas (organisasi pelaksana kebijakan cukup memiliki otoritas); komitmen institusi (komitmen dari para administrator dari tingkat atas sampai tingkat bawah); kapasitas (kemampuan aparatur baik konseptual maupun ketrampilan); dukungan organisasi (ada tidaknya dukungan dari organisasi pelaksana kebijakan).

#### **C. Metode Penelitian**

penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan tipe deskriptif yaitu memberikan gambaran tentang bagaimana formulasi kebijakan perlindungan sempadan sungai melalui penelitian studi kasus pada sempadan sungai Mapam Kabupaten Sukamara.

#### **D. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

#### **D.1. Kebijakan Pemkab Sukamara dalam Perlindungan Sempadan Sungai Mapam**

Substansi kebijakan pemerintah adalah kebijakan yang ditujukan untuk publik dalam pengertian seluas-luasnya (negara, masyarakat dalam berbagai status serta untuk kepentingan umum) baik itu dilakukan secara langsung maupun tidak langsung yang tercermin dalam pada pelbagai dimensi kehidupan publik. Oleh karena itu, kebijakan pemerintah sering disebut kebijakan publik (Ali dan Alam, 2012:15).

Kebijakan publik sendiri menurut Thomas Dye (1981) dalam Subarsono (2010:2) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan. Maka untuk konteks kebijakan Pemkab Sukamara dalam perlindungan sempadan sungai dapat dipahami bahwa apapun yang telah dilakukan atau diamnya Pemkab Sukamara dalam menghadapi permasalahan sempadan sungai Mapam.

Gambaran kebijakan yang telah dilakukan Pemkab Sukamara, dapat dicermati dari informasi yang didapat dari beberapa informan: Kabid Penataan Kawasan dan Rehabilitasi Hutan, Arianto:

“Khusus untuk Pemerintah Kabupaten Sukamara, walaupun secara teknis kami belum ada melakukan secara khusus tapi dari dinas lain seperti Badan Lingkungan Hidup mereka sudah melakukan kegiatan seperti pembersihan areal-areal sempadan sungai di DAS mapam, kelihatannya informasi seperti itu di tahun-tahun kemarin, dan ini sudah dilakukan oleh mereka, jadi aksen dari Pemkab Sukamara sudah ada tapi dari instansi lain, kalau kami dari dinas kehutanan dan perkebunan berkaitan dengan sempadan sungai ini yaitu masalah penebangan pohon yang dekat dengan sempadan sungai harus dilihat radiusnya min 500 m dari sempadan sungai tidak boleh di tebang dan harus dilindungi untuk menghindari adanya erosi ataupun banjir yang mengakibatkan...(suara kurang jelas).”

(Wawancara, 21 Oktober 2015)

Menurut Pak Arianto, Dinas Kehutanan belum ada melakukan kegiatan khusus di sempadan sungai, tapi dari Badan Lingkungan Hidup (BLH) sudah melakukan pembersihan areal-areal sempadan sungai. Namun, pihak BLH menyatakan belum ada implementasi di lapangan, sebagaimana petikan wawancara berikut:

Kabid Tata Lingkungan dan AMDAL BLH, Fahmi:

“Yang terkait program dan kegiatan terkait konservasi sungai di BLH sudah masuk dalam Renstra 2013-2018, ada beberapa program dan kegiatan yang terkait konservasi secara umum tapi bukan terfokus di sempadan sungai, terkait konservasi sumber-sumber air dan pengendalian kerusakan sumber-sumber air. Kegiatan yang selama ini dilaksanakan langsung oleh BLH khusus untuk tadi terkait sempadan memang belum ada secara implementasi di lapangan, *cuman* kita sudah ada komitmen dalam Renstra tadi untuk merencanakan untuk di tahun-tahun mendatang sesuai dengan sumber daya yang ada di BLH sendiri.”

(Wawancara, 28 Oktober 2015)

Memperhatikan penjelasan Pak Fahmi, yang menyatakan bahwa mereka belum ada implementasi kegiatan di sempadan sungai, maka ada kemungkinan yang melaksanakan kegiatan pembersihan areal-areal sempadan sebagaimana dimaksud Pak Arianto adalah DPU bidang pengairan, karena mereka ada kegiatan normalisasi sungai. Penjelasan Pak Fahmi ini menunjukkan bahwa BLH melakukan kegiatan konservasi sungai dalam bentuk konservasi sumber-sumber air dan pengendalian sumber air-air.

Dapat dipahami bahwa BLH melakukan konservasi sumber-sumber air diantaranya sungai adalah berupa pencegahan pencemaran air sungai, hal ini sesuai dengan *output* kegiatannya berupa Laporan Kualitas Air dan Status Lingkungan Hidup Daerah yang dikeluarkan setiap tahun. Jadi, dishutbun belum punya kebijakan khusus tentang sempadan sungai dan BLH baru dalam tahap merencanakan.

Informasi-informasi yang didapat dari beberapa informan di atas, belum ada satupun yang menyatakan telah melakukan kebijakan perlindungan sempadan sungai, berbeda dengan apa yang disampaikan Kadis PU, berikut petikan hasil wawancaranya:

Kadis PU, Kantet:

“Yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Sukamara diantaranya, salah satunya dengan membuat dan menetapkan RTRW Kabupaten Sukamara Nomor 14 Tahun 2012, yang didalamnya mencakup tentang bagaimana pengajuan bangunan yang berada di sempadan sungai juga pengaturan penerbitan IMB, bisa dipertanyakan di perizinan, saya kira itu, yang mengkhususkan sempadan sungai sendiri belum, tetapi itu sudah mencakup secara keseluruhan.”

(Wawancara, 29 Oktober 2015)

Memperhatikan pernyataannya, dapat diketahui bahwa Pemerintah Kabupaten Sukamara telah melakukan kebijakan tentang sempadan sungai melalui Perda Nomor 14 Tahun 2012 tentang RTRW Kabupaten Sukamara 2012-2032.

Isi perda tersebut yang berkaitan dengan sempadan sungai, terlihat di beberapa pasal yaitu: (1) rencana kawasan perlindungan setempat berupa kawasan sempadan sungai yang berlokasi di Kecamatan Sukamara dengan luas 4.067,27 hektar (Pasal 20, huruf b), (2) perwujudan kawasan perlindungan setempat di kawasan sempadan sungai berupa: pembuatan masterplan RTH di kawasan perkotaan; pembuatan tanda batas sempadan sungai; penyuluhan pada masyarakat agar tidak melakukan penetrasi ke kawasan sempadan; penanaman tanaman keras yang berfungsi lindung; penertiban bangunan-bangunan yang mengancam kelestarian lingkungan di sekitar sempadan sungai, dan penataan kawasan sempadan sungai (Pasal 41, huruf b.2., b.5., dan b.8.), dan (3) ketentuan umum peraturan zonasi kawasan sempadan sungai, yaitu: kegiatan dan pemanfaatan ruang yang diperbolehkan adalah pembangunan sarana yang mendukung fungsi sempadan sungai,

kegiatan yang tidak diperbolehkan adalah mendirikan bangunan yang mengganggu fungsi sempadan sungai (Pasal 49, ayat 2a dan 2c).

RTRW digunakan pemerintah sebagai dasar dalam menerbitkan izin-izin pemanfaatan ruang seperti izin lokasi, IMB, dan izin pemanfaatan bangunan (IPB). Adapun bagi masyarakat, rencana tata ruang merupakan pedoman dalam menetapkan lokasi dan besaran investasi (Susetyo, 2014:37).

Namun, sebagaimana dinyatakan oleh Kasi Tata Ruang dan stafnya bahwa Perda RTRW ini belum dapat dioperasionalkan karena masih ada beberapa peraturan turunan yang belum ditetapkan. Penegasan tentang belum adanya peraturan turunan, terutama yang khusus mengatur sempadan sungai, juga disampaikan oleh Kadis PU berikut ini:

Kadis PU, Kantet:

“Sampai saat ini belum ada perda secara khusus yang mengatur sempadan sungai, hanya saja dalam RTRW Kabupaten Sukamara dan IMB yang dibuat sudah dijelaskan bahwa pengaturan mengenai sempadan sungai di Kabupaten Sukamara mengacu pada Permen PU yang dibuat pemerintah pusat.”

(Wawancara, 29 Oktober 2015)

Selain telah diketahui kebijakan berupa regulasi, peneliti menanyakan juga tentang kebijakan dalam bentuk program dan kegiatan di SKPD yang mempunyai wewenang mengurus sempadan sungai.

Kadis PU, Kantet:

“Kegiatan jangka pendek Pemerintah Kabupaten Sukamara itu menertibkan pada penerbitan IMB, dan jangka panjangnya membuat turunan aturan dari RTRW Kabupaten Sukamara, beserta RDTR yang disusun mencakup sempadan jalan, sempadan sungai, dan juga tata kelola suatu kawasan kecamatan, termasuk didalamnya sungai. Di samping itu juga terkait dengan adanya kongres sungai se-Indonesia pertama kali yang diadakan di Banjar Negara Jawa Tengah, bidang pengairan telah merencanakan untuk secara intens melakukan sosialisasi ke masyarakat agar berperan serta aktif dalam menjaga kelestarian sungai beserta sempadannya.”

(Wawancara, 29 Oktober 2015)

Penjelasan Kadis PU tentang kegiatan jangka pendeknya adalah penertiban IMB, namun berdasarkan keterangan dari bagian perizinan bahwa mereka masih kesulitan dalam menerbitkan IMB di sempadan sungai, dikarenakan tata ruangnya belum jelas, sebagaimana disampaikan Kepala Kantor PMP2T berikut:

“Mengenai bangunan selain sarang walet yang berada di pinggir sungai, seandainya mereka mau mengolah IMB terhadap bangunan yang sudah ada, kita pun melihat apakah bangunannya itu semi permanen, tidak mengubah bentuk dari sungai, mungkin kita masih bisa memberikan kebijakan IMB semi permanen yang sesuai ketentuannya. Kalau bagi kami

sebenarnya, selama ada dari SKPD teknis memberikan pertimbangan diterima atau tidak, itulah yang kami pakai.

Kalau mau izin itu mudah kita terbitkan, regulasinya harus sudah maksimal, tata ruangnya jelas, apakah di kawasan ini untuk permukiman, bentuk bangunan yang seperti apa, ketinggian yang dibolehkan seberapa, luasan yang bisa dibangun dari luas tanahnya berapa, itu kan kita enak kalau sudah ada regulasinya, semuanya itu masih di SKPD teknisnya. Jadi kita sebenarnya masih banyak kekurangan regulasi, yang menjadi ujung tombaknya itu adalah regulasi tata ruang, kadang-kadang kita terbentur dengan tata ruang, tapi kalau tata ruang sudah ada mengatur kita jadi enak, tapi kalau belum ada beginikan kita mesti minta pertimbangan dulu dari tata ruang.”

Sebagaimana yang dikatakan Kadis PU, kegiatan jangka panjang perlindungan sempadan sungai adalah dengan menetapkan peraturan turunan dari RTRWK, seperti RDTR. Melalui RDTR nantilah baru dapat diketahui secara detail rencana tata ruang, maka inilah yang menjadi kendala bagi bagian perizinan dalam menertibkan pembangunan di kawasan sempadan sungai. Bahkan Perda Nomor 5 Tahun 2015 tentang IMB, belum dapat mengatur permasalahan sempadan sungai, berikut penjelasan Kabag Hukum Sekretariat Daerah (Setda) Kabupaten Sukamara via telepon:

Kabag Hukum Setda, Eko:

“Perda IMB belum mengatur masalah sempadan karena dari pihak Dinas PU belum ada RDTR”

(Wawancara via telepon, 04/01/2016)

Klaim dari Kadis PU tentang kegiatan jangka pendek berupa penertiban IMB ini pun ternyata tidak dapat diimplementasikan oleh pihak perizinan. Selain dari Dinas PU, pihak kelurahan juga menyatakan telah melakukan kegiatan di kawasan sempadan sungai. Berikut keterangan Lurah Padang:

Lurah Padang, Dadang:

“Yang kita lakukan bekerja sama dengan stakeholder dan masyarakat, untuk membersihkan sungai, melakukan himbauan kepada masyarakat untuk tidak membuang sampah sembarangan apalagi ke sungai, menyiapkan tempat-tempat sampah di sepanjang jalan permukiman penduduk yang ada di Kelurahan Padang, kita ajak masyarakat untuk tidak membuang sampah rumah tangga ke sungai, beberapa tahun kita pernah membuat tong sampah swadaya masyarakat sebanyak 100 tong sampah.”

(Wawancara, 8 Desember 2015)

Gambaran dari informan yang mewakili pihak Pemerintah Kabupaten, menunjukkan bahwa kebijakan perlindungan sempadan sungai baru sebatas perencanaan, belum pada tahap pemanfaatan dan pengendalian tata ruang. Sementara substansi dari perlindungan sempadan sungai

adalah pembatasan pemanfaatan sempadan sungai (PP Nomor 38 Tahun 2011, Pasal 22).

Pihak kelurahan yang bisa diandalkan untuk menjadi ujung tombak pelestarian sempadan sungai, masih fokus pada pelestarian air sungai, belum ada kegiatan yang mengarah pada perlindungan sempadan sungai. Hal ini terlihat dari kegiatan yang telah dilakukan, seperti: membersihkan sungai, himbuan kepada masyarakat untuk tidak membuang sampah ke sungai, dan membuat tempat-tempat sampah. Kegiatan-kegiatan tersebut mencerminkan konservasi sungai dalam bentuk pencegahan pencemaran air sungai bukan perlindungan sempadan sungai.

Dengan memperhatikan beberapa data yang terkumpul tentang kebijakan yang telah dilakukan Pemerintah Kabupaten Sukamara dalam perlindungan sempadan sungai, teridentifikasi bahwa kebijakan yang ada belum dapat diimplementasikan dan prioritas perhatian Pemerintah Kabupaten lebih kepada konservasi sungai dalam kegiatan pencegahan pencemaran air.

Bukti bahwa kebijakan yang ada belum dapat diimplementasikan adalah tidak terlaksananya penertiban bangunan di sempadan sungai dalam hal perizinan, karena kebijakan yang ada belum dapat diterapkan dalam proses perizinan mendirikan bangunan di wilayah sempadan sungai, dan perizinan-perizinan lainnya.

Perhatian Pemerintah Kabupaten yang terfokus pada pencegahan pencemaran air, juga menjadi penyebab permasalahan sempadan sungai tidak teratasi. Bukti kurangnya perhatian ini dapat terlihat dari beberapa kegiatan yang telah dilakukan beberapa SKPD. Dinas PU hanya melakukan normalisasi sungai, BLH hanya fokus dalam pencegahan pencemaran air atau kualitas air, dan pihak Kelurahan Padang banyak melakukan kegiatan penanganan sampah dan limbah rumah tangga.

Berdasarkan temuan hasil penelitian tentang kebijakan perlindungan sempadan sungai di Kabupaten Sukamara, maka kebijakan penataan ruang sempadan sungai sebagai kawasan lindung yang termuat dalam Perda Nomor 14 Tahun 2012 tentang RTRWK Sukamara 2012-2032 belum dapat menyelesaikan permasalahan-permasalahan di sempadan sungai seperti alih fungsi lahan menjadi permukiman, belum adanya regulasi khusus pengaturan sempadan sungai, dan tidak terkendalinyapembangunan sarang walet.

Dalam tahapan kebijakan publik, setelah ditetapkannya agenda kebijakan maka selanjutnya menentukan alternatif kebijakan atau formulasi kebijakan. Maka perlu dicari alternatif kebijakan yang dapat menyelesaikan permasalahan-permasalahan di sempadan sungai Mapam melalui penilaian alternatif kebijakan dalam tahap formulasi kebijakan.

## **D.2. Formulasi Kebijakan Pelaksana**

Alternatif kebijakan yang dipilih oleh Pemerintah Kabupaten Sukamara dalam melindungi sempadan sungai adalah kebijakan penataan ruang (Perda No.14/2012, Pasal 6). Namun, kebijakan yang ada belum dapat memecahkan masalah yang muncul di kawasan sempadan sungai. Tetapi ada beberapa alternatif kebijakan dalam kebijakan tersebut yang dapat

diseleksi untuk mencari solusi dalam memecahkan permasalahan sempadan sungai Mapam, berikut beberapa alternatif tersebut: 1. pembuatan masterplan RTH di kawasan Perkotaan; 2. pembuatan tanda batas sempadan pantai, sungai, mata air, dan RTH; 3. penyuluhan pada masyarakat agar tidak melakukan penetrasi ke kawasan sempadan; 4. penanaman tanaman keras yang berfungsi lindung; 5. penertiban bangunan-bangunan yang mengancam kelestarian lingkungan di sekitar sempadan sungai; dan 6. penataan kawasan sempadan sungai (Perda Nomor 14 Tahun 2012, Pasal 41).

Kebijakan yang dipilih adalah kebijakan yang telah lolos dari proses seleksi karena dipandang lebih unggul daripada alternatif kebijakan yang lain, dan dalam memilih alternatif kebijakan ada beberapa kriteria seleksi yang perlu dipertimbangkan (Subarsono, 2010:53). Berikut ini gambaran kriteria seleksi alternatif kebijakan penataan ruang (sungai sebagai kawasan lindung) di Kabupaten Sukamara:

#### **1. Kesesuaian dengan visi dan misi organisasi**

Visi Pemerintah Kabupaten Sukamara “Melanjutkan Terwujudnya Kabupaten Sukamara yang Lebih Maju, Sejahtera, Mandiri, Aman, Damai, dan Bermartabat” ([www.sukamarakab.go.id](http://www.sukamarakab.go.id)). Visi yang terkait dengan lingkungan hidup (sempadan sungai) adalah “damai” yang dijabarkan dan dijelaskan sebagai hubungan harmonis antara sesama manusia maupun manusia dengan lingkungan.

Visi adalah sebuah statemen yang menggambarkan keadaan yang ingin dicapai (Setiyono, 2007:96). Pemkab Sukamara melalui visi “damai” menginginkan adanya hubungan yang harmonis antara manusia dan lingkungan. Adapun misi untuk mewujudkan visi “damai” adalah penataan tata ruang kota yang berkelanjutan dengan mengutamakan pelestarian lingkungan hidup (Rancangan Akhir Perda RPJMD<sup>3</sup>, V-17). Misi ini pun telah dijabarkan sampai pada program pengembangan, pengelolaan, dan konservasi sungai, danau, dan sumber daya air lainnya, dibawah kewenangan DPU (Rancangan Akhir Perda RPJMD, VII-26).

Menurut Osborn dan Gaebler (1992) dalam Setiyono (2007:101), sebuah statemen misi dapat mengarahkan seluruh organisasi, dan dapat membantu orang pada semua level untuk menentukan apa yang harus mereka kerjakan, dan apa yang tidak boleh dilakukan. Berdasarkan konsep ini, maka alternatif kebijakan pelaksana penataan ruang kawasan sempadan sungai, harus sesuai dengan misi.

Memperhatikan visi dan misi Pemerintah Kabupaten Sukamara, maka alternatif kebijakan pelaksana pada Perda RTRW Kabupaten Sukamara, seperti pembuatan masterplan RTH di kawasan Perkotaan; penertiban bangunan-bangunan yang mengancam kelestarian lingkungan di sekitar sempadan sungai; dan penataan kawasan sempadan sungai, menunjukkan pada arah untuk mencapai visi dan misi.

---

<sup>3</sup>Pada saat pengumpulan data, Perda RPJMD Kabupaten Sukamara 2013-2018 sedang dalam masa evaluasi oleh Pemerintah Provinsi, sehingga belum ada Perda RPJMD yang sudah diundangkan dalam lembaran daerah.

## 2. **Applicable (dapat diimplementasikan)**

Untuk mengukur syarat *aplicable* ini dapat kita ambil contoh adalah alternatif kebijakan berupapembuatan tanda batas sempadan sungai, penertiban bangunan-bangunan yang mengancam kelestarian lingkungan di sekitar sempadan sungai, dan penataan kawasan sempadan sungai (Perda 12/2014, Pasal 41), semuanya itu ditindaklanjuti dengan peraturan pelaksana berupa peraturan penetapan garis sempadan sungai. Namun, peraturan ini belum ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Sukamara, karena terkendala beberapa hal, berikut petikan wawancara dengan beberapa informan yang menjelaskan kendala-kendalanya:

Kadis PU, Kantet:

“Kendala yang dihadapi selama ini dalam menetapkan garis sempadan sungai diantaranya adalah sulitnya mengatur permukiman masyarakat karena rendahnya kesadaran masyarakat tentang pentingnya sempadan sungai. Adanya kultur budaya yang berbeda di masyarakat dalam mempergunakan sungai disekitarnya selama ini sungai yang ada di Sukamara merupakan wewenang pusat, sehingga dengan adanya keterbatasan anggaran yang ada masih belum bisa mengalokasikan pada kegiatan dimaksud. Disamping itu sejak semula tepi sungai sudah tumbuh permukiman, hal ini dikarenakan sungai sebagai sarana transportasi masa lalu dan sampai saat ini pun masih dimanfaatkan sebagai transportasi sekaligus sebagai untuk mandi, cuci, bahkan buang air yang mengakibatkan sulitnya untuk merelokasi masyarakat di tepi sungai karena sudah budayanya.”

(Wawancara, 29 Oktober 2015)

Kabid Tata Lingkungan dan AMDAL BLH, Fahmi:

“Khusus kendala untuk konservasi sempadan sungai, salah satu yang utama karena tidak menjadikan kegiatan, jadi anggarannya belum ada dan sumber daya manusia (SDM) secara kualitas belum memadai.”

(Wawancara, 28 Oktober 2015)

Pernyataan yang secara eksplisit dari informan bahwa anggaran dan SDM menjadi kendala dalam mendukung perwujudan kebijakan sempadan sungai sebagai kawasan lindung.

Adapun pernyataan Kadis PU, “sulitnya mengatur permukiman masyarakat karena rendahnya kesadaran masyarakat tentang pentingnya sempadan sungai”, munculnya pernyataan seperti ini perlu dicari apa yang menjadi penyebabnya, dalam pernyataan salah satu warga RT 01, dan Ketua RW 01 Kelurahan Padang saat menjawab pertanyaan peneliti mengenai pernahkah ada himbauan untuk tidak membuat rumah terlalu dekat dengan sungai, mereka menjawab:

Warga RT 01, Atim:

“Kalau masalah jarak dari *kali* besar *gini* belum pernah terdengar, *cuman* kita waktu itu *tu kan*, zaman *kai* Alang itu (pembakal/kades th 60-an) kalau membuat rumah paling dekat dengan jalan, 5 meter atau 4 meter, memang sudah dari dulu itu diaturnya sebelah menyebelah jalan. Waktu itu hanya ada isu-isu di masyarakat ini, kalau membuat

rumah jangan terlalu dekat dengan sungai, *kena'* (suatu saat/nanti) kalau *air dalam* (banjir) *bale anak biak*(anak-anak kecil) *tecabur* (tercebur), jadi harus dijauhi dari sungai.”

(Wawancara, 8 Desember 2015)

Ketua RW 01, Hamid:

“*Kadida'* (tidak ada).”

(Wawancara, 8 Desember 2015)

Memperhatikan jawaban mereka, ternyata mereka tidak mengetahui tentang tidak bolehnya mendirikan rumah dipinggiran sungai. Ketidaktahuan masyarakat ini, khususnya warga yang tinggal di pinggir sungai Mapam tentang pengaturan masalah sempadan sungai itulah yang menjadi sebab mereka melakukan penyalahgunaan fungsi sempadan sungai. Bukan karena kesengajaan mereka untuk melakukan pelanggaran atau karena rendahnya kesadaran mereka akan pentingnya sempadan sungai, namun karena tidak adanya informasi yang mereka dapatkan tentang sempadan sungai, maka wajar saja apabila kesadaran mereka masih rendah akan pentingnya sempadan sungai.

Melihat kendala dalam pengaturan garis sempadan sungai, berupa sumber daya finansial, SDM, dan komunikasi, dalam mendukung perwujudan sempadan sungai sebagai kawasan lindung, maka alternatif kebijakan ini belum *aplicable*. Secara keseluruhan dari beberapa alternatif kebijakan tidak dapat diimplementasikan karena keterbatasan anggaran dan SDM, namun untuk alternatif ke-3 berupa kegiatan penyuluhan kepada masyarakat untuk tidak melakukan penetrasi ke kawasan sempadan sungai dapat implementasikan, tanpa perlu anggaran yang besar.

### **3. Kelayakan Teknis**

Ada dua sub kriteria dalam kelayakan teknis yang digunakan untuk mengukur suatu alternatif kebijakan yang dipilih, yakni efektivitas (dapat mencapai tujuan), dan kecukupan (mampu memecahkan persoalan). Bila kita melihat dari efektivitas dan kecukupan, maka secara keseluruhan alternatif memenuhi syarat efektivitas, karena telah sesuai dengan visi dan misi, namun dari sisi kecukupan untuk memecahkan masalah maka semua alternatif belum memenuhi syarat karena belum dapat diimplementasikan sebagaimana penjelasan sub bab 4.2.2, kecuali hanya satu alternatif yang bisa dilaksanakan yaitu alternatif ke-3 berupa penyuluhan kepada masyarakat agar tidak melakukan penetrasi ke kawasan sempadan.

Alternatif ke-3 ini memenuhi syarat efektivitas karena dapat mencapai tujuan agar masyarakat tidak melakukan alih fungsi lahan sempadan sungai dan berkecukupan untuk memecahkan masalah dari ketidaktahuan masyarakat akan pentingnya sempadan sungai dalam pelestarian sungai dengan melakukan penyuluhan.

### **4. Kemungkinan ekonomik dan finansial**

Kriteria ini menyangkut efisiensi ekonomi, keuntungan, dan efisiensi biaya. Gambaran kemungkinan ekonomik dan finansial dapat

dilihat dari kondisi sungai Mapam berdasarkan pernyataan informan berikut:

Kabid Tata Lingkungan dan AMDAL BLH, Fahmi:

“Sebagian besar masih banyak yang alami tapi tetap ada tekanan dari kegiatan pengembangan permukiman dan kegiatan perusahaan pembukaan lahan perusahaan,...”

(Wawancara, 28 Oktober 2015)

Warga RT 01 Kel. Padang, Atim:

“Bagian arah ke hulu sungai, masih ada sekitar 20-30 meteryang merimbun sampai ke dekat Sarang, seberang menyeberang.”

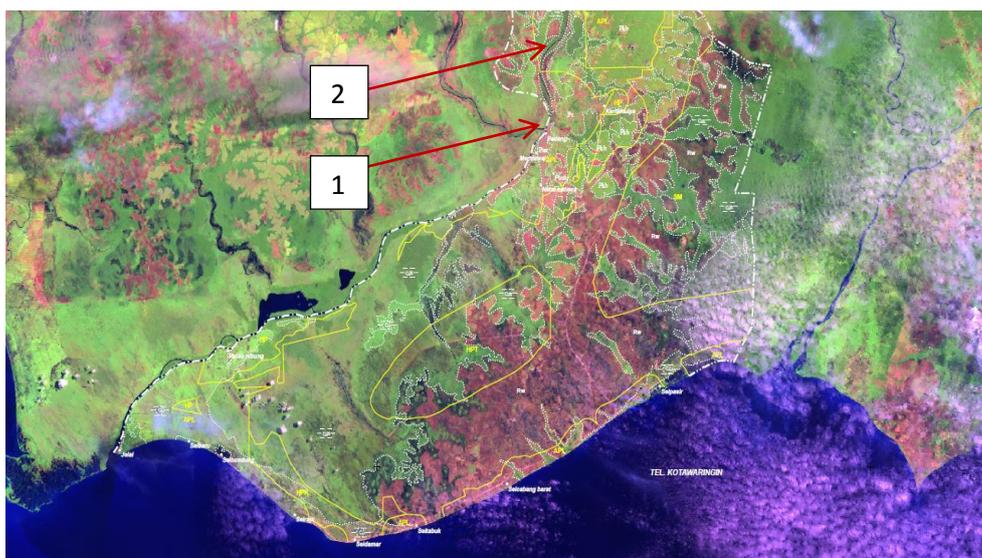
“Masih, ada *ubar, belangeran, kenasian, rasau, jejawi, rangas* sepanjang dari Sukamara masih rimbun seberang menyeberang.”

(Wawancara, 8 Desember 2015)

Pernyataan informan tersebut memberikan gambaran tentang kondisi sempadan sungai Mapam yang masih alami, tanda-tanda kealamiannya sebagaimana dinyatakan Atim, sekitar 20-30 meter kawasan sempadan sungai Mapam masih banyak tumbuhan yang merimbun, seperti: *ubar, belangeran(Shorea balengeran)*, *kenasian, rasau(Pandanus tectorius)*, *jejawi(Ficus benjamina)*, *rangas(Gluta renghas)*

Selain dari itu, berdasarkan telaah dokumen peta citra satelit, dapat terlihat bahwa sebagian besar dari sempadan sungai Mapam berupa hutan rawa dan semak belukar, sebagaimana Gambar berikut.

**Gambar 4.1**  
**Kondisi Lahan di Sempadan Sungai Mapam Tahun 2014**



Sumber: Balitbang Bappeda Sukamara

Terlihat dari gambar citra satelit tersebut, warna merah pada kode 1 adalah kawasan sempadan sungai Mapam bagian hilir yang menjadi kawasan permukiman dan berbatasan langsung dengan sungai Jelai. Adapun kode 2 menunjukkan kondisi lahan hutan rawa sekunder, dan semak belukar rawa di sepanjang sempadan sungai Mapam pada bagian luar permukiman sampai pada bagian hulunya.

Berdasarkan pernyataan informan dan peta citra satelit, maka sumber daya yang ada pada sempadan sungai Mapam, seperti masih banyaknya tumbuhan-tumbuhan yang alami, lebih efisien untuk dimanfaatkan sebagai RTH. Sehingga dengan *resources* yang ada dapat diperoleh manfaat yang optimal, karena tidak diperlukan restorasi sempadan sungai seperti sempadan sungai yang sudah banyak rusak.

Kemudian dari sisi keuntungan dan efisiensi biaya dapat dilihat dari kawasan sempadan sungai yang telah menjadi permukiman dan rawan alih fungsi sebagai kawasan permukiman baru dan bangunan lainnya yang tidak diperbolehkan berdiri di sempadan sungai. Kondisi permukiman penduduk yang berada pada kawasan hilir sempadan sungai Mapam dapat lebih jelas terlihat pada lampiran III gambar citra satelit *quickbird* Sukamara 2009. Adapun kawasan sempadan sungai yang rawan terulang alih fungsi sebagai permukiman penduduk, terlihat dari gambar berikut.

**Gambar 4.2**  
**Rumah-Rumah Warga RT 01 Bagian Hulu Kelurahan Padang**



Sumber: Observasi lapangan (07/12/2015)

Jarak rumah-rumah warga ini dari pinggir sungai sekitar 100 meter, pada bagian belakang yang mengarah ke sungai dan samping-samping rumah mereka masih banyak lahan yang kosong. Pola pembangunan rumah warga ini dimulai dari tepi jalan, sama dengan pola yang terjadi pada permukiman penduduk di kawasan sempadan sungai Mapam bagian hilir yang tergambar pada citra satelit *quickbird* pada lampiran II. Kecenderungan warga membangun rumah seperti ini telah berlangsung lama, sebagaimana keterangan yang didapat dari Ketua RW setempat dan salah satu warga atas pertanyaan peneliti tentang sejak kapan mereka tinggal di kawasan tersebut dan dari mana arah dimulainya pembangunan rumah warga pinggiran sungai.

Ketua RW 01 Kel. Padang, Hamid:

“Sejak tahun 70-an, sudah 42 tahun.”

“Di pinggir jalan/jembatan, sebagian dari pinggir sungai, tapi lebih banyak dari depan.”

(Wawancara, 8 Desember 2015)

Warga RT 01 Kel. Padang, Saifuri:

“Mulai tahun ‘82.”

“Dari pinggir jalan.”

(Wawancara, 8 Desember 2015)

Pola pembangunan rumah di kawasan sempadan sungai seperti ini, kemungkinan akan terulang kembali sehingga lahan-lahan yang masih kosong di sempadan sungai akan beralih fungsi menjadi permukiman penduduk.

Dengan memperhatikan kawasan sempadan sungai pada permukiman penduduk yang masih sedikit dan arah pembangunan permukiman dilahan kosong juga masih kecil, maka kegiatan penertiban bangunan dan penataan kawasan sempadan sungai lebih mudah dilakukan dengan biaya yang lebih sedikit. Sehingga kemungkinan ekonomik dan finansial dari alternatif perwujudan sempadan sungai sebagai kawasan lindung lebih menguntungkan.

## 5. Kelayakan Politik

Tingkat penerimaan oleh para aktor politik (pembuat keputusan) dan masyarakat (penerima kebijakan) tentang penetapan sempadan sungai sebagai kawasan lindung, penertiban bangunan perumahan dipinggiran sungai, dan sempadan sungai sebagai ruang terbuka hijau. berikut petikan pernyataan informan:

Ketua LSM SUARA, Supianur:

“kita kurang tahu, *nda* begitu nyambunglah bahwa itu kawasan lindung. Namun, sempadan sungai ini perlu kita lindungi, supaya tidak terjadi pendangkalan, supaya airnya pun tidak ada pencemaran.”

“Sangat setuju, memang harusnya ya...kalau memang sudah di tepi sungai karena kita *ni kan* benturan masalah dana apa macam untuk memindahkan mereka, *cuman* diatur bagaimana caranya agar mereka itu tidak merusak lingkungan. Supaya sungai pun tidak terjadi pencemaran.”

“Mendukung sekali kita masalah itu, tinggal daerah mampu atau *nda*, *malah* sangat setuju sekali kita. Kalau memang ada keinginan, *ku rasa*apa

yang dikatakan tidak mampu untuk kawasan hijau. Seharusnya dari mulai sekarang ini diatur sebelum penduduknya *membludak*, selagi masih banyak yang kosong, coba itu dipetakan untuk dijadikan kawasan hijau, *malah* itu sangat setuju sekali,..."

(Wawancara, 8 Desember 2015)

Lurah Padang, Dadang:

"Menurut saya tujuannya baik saja, namun hal itu perlu kita sosialisasikan kepada masyarakat, agar masyarakat bisa mengerti maksud dan tujuan pemerintah."

"Kembali ke pertanyaan tadi ya, kita harus memberikan pengertian kepada masyarakat, kita harus mensosialisasikan bahwa maksud dan tujuan pemerintah untuk kepentingan bersama, apalagi sungai ini memang harus kita jaga kelestariannya. Pasti maksud dan tujuan pemerintah ini baik juga untuk masyarakat, dan hasilnya juga akan dirasakan masyarakat."

"Yang pertama, pemerintah banyak-banyak atau sering menghimbau kepada masyarakat tentang kelestarian sempadan sungai karena ini juga untuk kepentingan kita bersama, kalau memang itu perlu dibuat aturan, tapi kita harus melakukan pengkajian ke lapangan."

"Jelas, itu bagus karena manfaatnya untuk menjaga lingkungan."

(Wawancara, 8 Desember 2015)

Ketua RW 01 Kel. Padang, Hamid:

"Kemarin sudah ada rapat di kecamatan dengan PU, yang intinya kalau mau mendirikan bangunan harus ada ijin dulu, baru membangun. Hampir semua ketua RT dan RW hadir, tanggapan masyarakat baik."

(Wawancara, 8 Desember 2015)

Kadis PU, Kantet:

"sangat-sangat penting untuk menjaga kelestarian sungai agar bisa bermanfaat secara maksimal bagi masyarakat sekitar dan menjaga agar tidak menimbulkan bencana dikemudian hari, menghindari adanya pencemaran sungai juga, supaya bangunan-bangunan tidak di tepi sungai dan ada jarak, sehingga tidak ... (suara kurang jelas) sungai."

(Wawancara, 29 Oktober 2015)

Kabid Penataan Kawasan dan Rehabilitasi Hutan Dishutbun, Arianto:

"sangat-sangat penting, dari segi lingkungan ini harus kita lindungi terutama untuk kebersihan dari pada air itu sendiri, terus biota-biota yang ada di dalam air seperti ikan, jadi itu sebagai tempat berlindungnya mereka. Jadi sangat perlu dilakukan perlindungan sempadan sungai."

(Wawancara, 21 Oktober 2015)

Secara umum, respon pembuat keputusan dan penerima kebijakan sangat baik, namun peneliti tidak mendapatkan data yang diinginkan dari Wakil Ketua DPRD dan Ketua Komisi yang membidangi lingkungan, karena Wakil Ketua DPRD menyatakan, dia kurang mengerti

tentang masalah sempadan sungai, begitupun Ketua Komisi selama dua kali pertemuan tidak ada waktu untuk wawancara.

Namun, pernyataan Ketua LSM Suara tentang ketidaktahuannya bahwa sempadan sungai adalah kawasan lindung sangat disayangkan. Ketidaktahuan menyebabkan fungsi kontrol lemah, apabila fungsi kontrol lemah maka tidak adanya tuntutan dari pihak LSM sebagai perwakilan masyarakat, sehingga tidak ada bahan sebagai input untuk memproses suatu kebijakan dan masalah yang ada dianggap bukan masalah. Apapun permasalahan yang ada di sempadan sungai, tidak akan menjadi perhatiannya karena menganggap bahwa pelanggaran yang terjadi di kawasan sempadan bukan suatu masalah.

Selain dari dukungan dan tuntutan yang mempengaruhi kelayakan politik suatu alternatif kebijakan, perlu juga ditinjau dari legal kebijakan. Apakah kebijakan penataan ruang sempadan sungai sebagai kawasan lindung tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Diantara peraturan yang terkait kebijakan penataan ruang sempadan sungai sebagai kawasan lindung adalah keppres tentang kawasan lindung dan permendagri pengelolaan RTHKP.

Perlindungan sempadan sungai yang diatur dalam Keppres Nomor 32/1990 tentang pengelolaan kawasan lindung adalah penetapan sempadan sungai sebagai kawasan lindung yang termasuk dalam kategori kawasan lindung setempat (Pasal 3 dan 5). Perlindungan terhadap sempadan sungai dilakukan untuk melindungi sungai dari kegiatan manusia yang dapat mengganggu dan merusak kualitas air sungai, kondisi fisik pinggir dan dasar sungai serta mengamankan aliran sungai (Pasal 15). Kriteria sempadan sungai menurut keppres ini adalah minimal 100 meter dari kiri kanan sungai besar dan 50 meter di kiri kanan anak sungai yang berada diluar pemukiman. Adapun dikawasan permukiman berupa sempadan sungai yang diperkirakan cukup untuk dibangun jalan inspeksi antara 10 - 15 meter (Pasal 16).

Pertimbangan filosofis yang diambil dalam penetapan Permendagri Nomor 1/2007 adalah upaya pemerintah dalam menjaga dan meningkatkan kualitas lingkungan melalui penyediaan ruang terbuka hijau kawasan perkotaan (RTHKP). Hal itu dilakukan dalam rangka mengimbangi pesatnya perkembangan dan pertumbuhan kota/perkotaan yang disertai dengan alih fungsi lahan yang telah menimbulkan kerusakan lingkungan, sehingga menurunkan daya dukung lahan dalam menopang kehidupan masyarakat di kawasan perkotaan (konsideran menimbang).

Tujuan RTHKP adalah: a. menjaga keserasian dan keseimbangan ekosistem lingkungan perkotaan; b. mewujudkan keseimbangan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan di perkotaan; dan c. meningkatkan kualitas lingkungan perkotaan yang sehat, indah, bersih dan nyaman (Pasal 2). Fungsi RTHKP adalah: a. pengamanan keberadaan kawasan lindung perkotaan; b. pengendali pencemaran dan kerusakan tanah, air dan udara; c. tempat perlindungan plasma nutfah dan keanekaragaman hayati; d. pengendali tata air; dan sarana estetika kota (Pasal 3).

Manfaat dari keberadaan RTHKP ini diantaranya:

- a. sarana untuk mencerminkan identitas daerah;
- b. sarana penelitian, pendidikan dan penyuluhan;
- c. sarana rekreasi aktif dan pasif serta

interaksi sosial; d. meningkatkan nilai ekonomi lahan perkotaan; e. menumbuhkan rasa bangga dan meningkatkan prestise daerah; f. sarana aktivitas sosial bagi anak-anak, remaja, dewasa dan manula; g. sarana ruang evakuasi untuk keadaan darurat; h. memperbaiki iklim mikro; dan i. meningkatkan cadangan oksigen di perkotaan (Pasal 4).

Berdasarkan isi dari kedua peraturan tersebut, maka kebijakan penataan ruang sempadan sungai sebagai kawasan lindung beserta perwujudannya, tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang ada.

Dukungan yang baik dari para aktor dan masyarakat serta sesuai dengan peraturan perundang-undangan, maka alternatif kebijakan penataan ruang sempadan sungai sebagai kawasan lindung memenuhi syarat dalam hal kelayakan politik, walaupun dari sisi tuntutan yang bersumber dari masyarakat tidak ada.

## **6. Kelayakan Administratif**

Berawal dari pengumpulan data di DPU, dimana saat itu bertemu dengan salah satu kepala seksi (kasi) bidang pengairan, dia menyatakan bahwa masalah sempadan sungai ini belum jelas tupoksinya bidang mana, kemudian peneliti diantar ke bidang tata ruang, bertemu dengan salah satu kasi dan stafnya, dan mendapatkan data rencana pola ruang sempadan sungai sebagai kawasan lindung seluas 4.067,27 hektar. Hasil pertemuan dengan kedua kasi DPU tersebut masih belum memperjelas siapa pelaksana pengelolaan sempadan sungai.

Sejalan dengan itu, peneliti mendapatkan data yang serupa dari hasil wawancara dengan SKPD lain, berikut petikan wawancara: Kabid Penataan Kawasan dan Rehabilitasi Hutan Dishutbun, Arianto:

“Kami pikir, ini karena belum ada secara khusus SKPD mana yang menangani, kita belum ada melihat seperti itu sehingga menjadi ngambang, walaupun kami juga punya kepentingan di situ tapi secara khusus yang mengurus sempadan sungai ini belum tahu SKPD mana, walaupun dari kementerian kehutanan ini sebenarnya ada namanya UPT BP DAS Kahayan. di Kalteng itu, Balai Pengelolaan Das, mereka yang diperintahkan untuk melakukan monitoring maupun evaluasi terhadap DAS.”

(Wawancara, 21 Oktober 2015)

Berdasarkan data di atas, bahwa otoritas organisasi pelaksana perlindungan sempadan sungai ini belum jelas, padahal otoritas menjadi salah satu sub kriteria dalam kelayakan administratif suatu alternatif kebijakan. Ketidakjelasan otoritas organisasi pelaksana akan mempengaruhi komitmen para administrator dan dukungan organisasi dalam melaksanakan suatu kebijakan. Sehingga belum memenuhi syarat secara administratif.

Setelah menyeleksi beberapa alternatif kebijakan perlindungan sempadan sungai, teridentifikasi yang memenuhi syarat untuk dipilih sebagai kebijakan yang dapat segera dilakukan tanpa harus menunggu peraturan turunan dari Perda Nomor 14 Tahun 2012 *full implmented* adalah alternatif ke-3 yaitu penyuluhan kepada masyarakat untuk tidak melakukan penetrasi di kawasan sempadan sungai.

Sehingga formulasi kebijakan perlindungan sempadan sungai di Kabupaten Sukamara untuk mengantisipasi terjadinya alih fungsi lahan pada sempadan sungai yang masih alami dan kawasan sempadan yang terancam perkembangan permukiman adalah melakukan penyuluhan kepada masyarakat untuk tidak melakukan penetrasi di kawasan sempadan sungai, karena alternatif kebijakan ini dapat dilaksanakan tanpa menunggu terbentuknya beberapa peraturan turunan dari Perda Nomor 14 Tahun 2012.

#### **E. Faktor-Faktor Penghambat Terbentuknya Kebijakan**

Kebijakan perlindungan sempadan sungai yang diatur dalam Perda Nomor 14 Tahun 2012 ternyata belum dapat diimplementasikan untuk mengatasi permasalahan alih fungsi lahan di kawasan sempadan sungai Mapam. Walaupun sudah ada beberapa alternatif kebijakan yang telah ditetapkan dalam kebijakan tersebut.

Alternatif-alternatif kebijakan yang telah ditetapkan belum dapat diimplementasikan karena disebabkan oleh salah satunya adalah belum terbentuknya peraturan turunan dari Perda Nomor 14 Tahun 2012. Hal ini yang disampaikan oleh beberapa informan kepada peneliti.

Menurut Kasi Penataan Tata Ruang Kota DPU(Heni), yang peneliti simpulkan saat pengumpulan data awal, bahwa masih banyak peraturan turunan dari Perda RTRWK yang akan dibuat, termasuk pengaturan sempadan sungai. Salah satu staf di Kantor PMPPT (Firdaus) mengatakan bahwa, "PP 38/2011 tentang sungai belum bisa dilaksanakan apabila belum ada peraturan menteri yang memperjelas ketentuan tersebut." Hal ini pun didukung dengan terlambatnya peraturan turunan dari PP 38/2011 tentang sungai, yang khusus mengatur penetapan garis sempadan sungai. Sejak PP tersebut ditetapkan pada Juli 2011, Peraturan Menteri PU sebagai peraturan pelaksana baru ditetapkan pada 20 Mei 2015, dan peraturan ini pun belum disosialisasikan.

Kalau melihat proses terbentuknya suatu kebijakan di atas, maka hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan mempengaruhi terbentuknya suatu kebijakan. Menurut Nugroho (2009:28), jenjang kebijakan di Indonesia amat berlapis, adanya kebijakan ditingkat menteri yang ikut mengatur kebijakan di tingkat daerah. Akibatnya sebuah kebijakan baru dapat terimplementasi secara penuh setelah sekian banyak kebijakan pelaksanaannya siap.

Selain dari faktor hierarki yang menghambat terbentuknya kebijakan, juga perhatian pemerintah, berikut petikan wawancara:

Kadis PU, Kantet:

"...selama ini sungai yang ada di Sukamara merupakan wewenang pusat,..."

(Wawancara, 29 Oktober 2015)

Makna dari "kewenangan pusat" mengarah kepada sungai Jelai, karena sungai Jelai merupakan wilayah sungai lintas Provinsi Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah yang pengelolaannya merupakan kewenangan pusat.

Di sini terlihat bahwa perhatian permasalahan sungai lebih kepada sungai Jelai yang bukan menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten Sukamara, sementara sungai Mapam yang memang menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten Sukamara kurang mendapatkan perhatian. Walaupun permasalahan yang terjadi pada sungai Jelai akan berdampak bagi Pemerintah Kabupaten

Sukamara, akan tetapi problem yang terjadi di sungai Jelai secara otoritas merupakan kewenangan pusat.

Pengelolaan sungai Jelai dapat dilakukan dengan cara kerja sama antara pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten. Posisi sungai Mapam yang berada di bagian hulu sungai Jelai, akan sangat mempengaruhi kondisi sungai Jelai, maka yang perlu mendapat perhatian khusus adalah sungai Mapam.

Perhatian yang kurang ini bukan hanya dari pemerintah daerah, tapi juga dari pihak DPRD belum pernah membahas masalah sempadan sungai, dan pemerintah pusat belum pernah melakukan sosialisasi. Berikut petikan wawancara dengan beberapa informan:

Kadis PU, Kantet:

“Sampai saat ini secara khusus belum, tapi dalam diskusi-diskusi lain sering juga disinggung untuk perlu adanya pengaturan khusus, namun karena sudah adanya IMB dan RTRW Kabupaten, saya kira itu sementara cukup. Kalau sudah waktunya memungkinkan mungkin akan dibuat tersendiri secara khusus.”

“Kalau sosialisasi belum pernah, tapi tentang IMB pernah, termasuk didalamnya sempadan jalan, sempadan sungai, tidak ada yang khusus.”

(Wawancara, 29 Oktober 2015)

Kabid Penataan Kawasan dan Rehabilitasi Hutan Dishutbun, Arianto:

“masih belum ada yang membahas masalah ini, yang ada seperti PU mereka hanya menyampaikan seperti irigasi, pembersihan irigasi, jadi belum ada secara khusus.”

“Kalau di instansi kami belum pernah ada surat maupun untuk kegiatan sosialisasi ini, biasanya ada, kalau ada kegiatan dari pemerintah pusat atau pun DPR .”

(Wawancara, 21 Oktober 2015)

Memperhatikan pernyataan para informan, tergambar bahwa perhatian pemerintah daerah, DPRD, dan pemerintah pusat masih kurang, sehingga prioritas untuk masuk dalam agenda pemerintah tidak ada. Sementara Santoso (2010:72) berpendapat bahwa agenda berisikan berbagai hal atau kegiatan yang dianggap penting dan layak mendapatkan prioritas. Jika permasalahan sempadan sungai Mapam belum mendapat perhatian, maka akan terhambat untuk sampai pada tahap terbentuknya kebijakan perlindungan sempadan sungai yang bisa dioperasionalkan.

## **F. Simpulan**

Berdasarkan temuan hasil penelitian tentang kebijakan perlindungan sempadan sungai di Kabupaten Sukamara adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah telah menetapkan kebijakan perlindungan sempadan sungai melalui kebijakan penataan ruang sempadan sungai sebagai kawasan lindung, kebijakan tersebut inklude dalam Perda Nomor 14 Tahun 2012 tentang RTRWK Sukamara 2012-2032 . Untuk mewujudkan sempadan

sungai sebagai kawasan lindung, ada beberapa alternatif kebijakan pelaksana yang harus dilakukan, yaitu:

- a. pembuatan masterplan RTH di kawasan Perkotaan;
  - b. pembuatan tanda batas sempadan pantai, sungai, mata air, dan RTH;
  - c. penyuluhan pada masyarakat agar tidak melakukan penetrasi ke kawasan sempadan;
  - d. penanaman tanaman keras yang berfungsi lindung;
  - e. penertiban bangunan-bangunan yang mengancam kelestarian lingkungan di sekitar sempadan sungai;
  - f. penataan kawasan sempadan sungai.
2. Proses formulasi kebijakan untuk menetapkan beberapa agenda kebijakan pelaksana sebagaimana huruf a-f adalah sebagai berikut:
- Pihak perizinan dan Dinas PU tidak menemukan kesepakatan untuk melakukan pengaturan sempadan sungai dalam Perda IMB, dikarenakan belum ditetapkannya Perda RDTR yang mengatur secara detail kawasan sempadan sungai.
  - Alternatif kebijakan pelaksana yang dapat segera dilakukan adalah melakukan penyuluhan pada masyarakat agar tidak melakukan penetrasi ke kawasan sempadan, karena dapat dilaksanakan tanpa Perda RDTR.
3. Faktor-faktor penghambat terbentuknya kebijakan pelaksana perlindungan sempadan sungai di Kabupaten Sukamara adalah:
- Hierarki yang berlapis dalam proses pembentukan kebijakan pelaksana/operasional, walaupun telah ada Perda RTRWK mengatur sempadan sungai tapi belum ada peraturan turunan seperti RDTR maka kebijakan belum bisa dilaksanakan, sehingga menjadi salah satu sebab belum terbentuknya beberapa kebijakan yang terkait sempadan sungai, khususnya sungai Mapam.
  - Perhatian pemerintah daerah, DPRD, dan pemerintah pusat yang masih kurang juga menjadi sebab belum terbentuknya kebijakan. Hal ini terlihat dari belum adanya prioritas pada permasalahan sempadan sungai Mapam yang disebabkan belum ada kejelasan otoritas Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) mana yang bertanggungjawab terhadap sempadan sungai, dan belum adanya sosialisasi khusus tentang sempadan sungai dari pemerintah pusat kepada Pemerintah Kabupaten Sukamara.

Melalui penelitian ini juga ditemukan bahwa terjadinya alih fungsi lahan sempadan sungai menjadi permukiman penduduk disebabkan ketidaktahuan masyarakat tentang ketentuan-ketentuan mendirikan bangunan di kawasan sempadan sungai.

### **Rekomendasi**

Berdasarkan dari hasil penelitian, maka peneliti merekomendasikan kepada Pemerintah Kabupaten Sukamara, sebagai berikut:

1. Segera menetapkan Perda RDTR sebagai dasar menyusun perda penetapan garis sempadan sungai dan perda perencanaan pembangunan RTHKP di kawasan sempadan sungai Mapam.
2. Memprioritaskan perlindungan sempadan sungai Mapam pada kawasan yang rawan tekanan perkembangan permukiman penduduk dan kawasan sempadan sungai Mapam yang masih alami.
3. Melakukan *status quo* pada kawasan sempadan sungai yang telah menjadi permukiman.

4. Melakukan penyuluhan kepada masyarakat agar tidak melakukan penetrasi ke kawasan sempadan sungai, dengan tetap melaksanakan alternatif kebijakan pelaksana lainnya secara bertahap agar terwujud kebijakan perlindungan sempadan sungai yang komprehensif.

## Daftar Rujukan

- Ali. F. dan Alam, A.S. (2012). *Studi Kebijakan Pemerintah*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Atlas Sumber Daya Alam Kabupaten Sukamara*. (2013). Sukamara: Pemerintah Kabupaten Sukamara.
- Indiahono, Dwiyanto. (2009). *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analisis*. Yogyakarta: IKAPI DIY
- Laporan Pemantauan Kualitas Air 2014*. (2015). Sukamara: Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Sukamara
- Nugroho, Riant. (2009). *Public Policy*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo
- Santoso, Purwo. (2010). *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Researc Center for Politcals and Government
- Setiyono, Budi. (2007). *Pemerintahan dan Manajemen Sektor Publik*. Semarang: Kalam Nusantara
- Statistik Daerah Kabupaten Sukamara 2015*. (2015). Sukamara: Badan Pusat Statistik Daerah Kabupaten Sukamara.
- Subarsono, AG. (2010). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi* (cet.5). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. (2011). *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. (cet.14). Bandung: CV. Alfabeta
- Wibawa, Samodra. (2011). *Politik Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

## Disertasi, Tesis, Laporan Penelitian

- Susetyo, Budi. (2014). Model Perumusan Kebijakan Pemanfaatan Lahan Berbasis Ekologi Lanskap di Kawasan Sempadan Sungai Ciliwung Kota Bogor. *Disertasi*. Bogor: IPB.

## Internet

- Bro dan Jos. (2014). Dalam <http://www.kompas.com>. Diunduh pada 27 Januari pukul 21.47 WIB
- Buku Tahunan SDA 2010-2011. (2012). Dalam <http://www.sda.pu.go.id/>. Diunduh pada 9 Mei pukul 07.38 WIB
- Kurniati, Hellen. (2007). Habitat Buaya Air Tawar Potensial di Luar Kawasan Lindungan Daerah Kalimantan. *Fauna Indonesia*, No. 2 vol 7 (Desember): 26-32. Dalam <http://www.biologi.lipi.go.id>. Diunduh pada 24 Nopember 22.35 WIB
- Laporan pemantaun kualitas air 33 Provinsi 2013. Dalam <http://www.pusarpedal.menlh.go.id>. Diunduh pada 27 Januari pukul 11.03 WIB
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2011. Dalam <http://www.sda.pu.go.id/>. Diunduh pada 27 Januari pukul 22.16 WIB
- Suganda, dkk. (2009). Pengelolaan Lingkungan dan Kondisi Masyarakat pada Wilayah Hilir Sungai. *Jurnal Makara, Sosial Humaniora*, No. 2 Vol. 13 (Desember): 143-153

Wibowo, Lukas R. (2013). Analisis Kebijakan Publik Pengembangan Model Kelembagaan Kompensasi DAS CILIWUNG. *Jurnal Manusia dan Lingkungan*, No. 3 Vol. 20 (November): 353-366. Diunduh pada 28 Juli Pukul 15.02 WIB.

<http://www.sukamarakab.bps.go.id/data/publikasi>. Diunduh pada tanggal 15 Mei.  
<http://www.mongabay.co.id>.