

Implementasi Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 dalam Rangka Alih Fungsi Lahan Rawa sebagai Pengurangan Risiko Banjir di Kota Palembang

Zahara¹, Nengyanti²

^{1,2} Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik
Universitas Sriwijaya
Email: za.haruga@gmail.com

ABSTRAK. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji Implementasi Peraturan Daerah nomor 11 tahun 2012 dalam Rangka Alih Fungsi Lahan Rawa sebagai Pengurangan Risiko Banjir di Kota Palembang. Kebijakan ini dilaksanakan melalui pemanfaatan dari ketiga rawa jenis Konservasi, Budidaya dan Reklamasi yang dikelola sebagai daerah resapan air serta pemenuhan kecukupan lahan terbangun di Kota Palembang. Teori yang digunakan adalah teori Rippley dan Franklin yang mengukur keberhasilan suatu implementasi kebijakan dari tiga dimensi yaitu kepatuhan, kelancaran rutinitas fungsi, kinerja serta dampak. Metode yang dipakai adalah deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Implementasi Peraturan Daerah nomor 11 tahun 2012 dalam Rangka Alih Fungsi Lahan Rawa sebagai Pengurangan Risiko Banjir di Kota Palembang belum berhasil. Hal ini dilihat dari tidak patuhnya implementor kebijakan dan kurang lancarnya rutinitas fungsi serta kinerja dan dampak yang belum optimal. Dari dimensi kepatuhan terdapat aspek yang tidak patuh dilaksanakan yaitu pembinaan dan pemanfaatan rawa jenis Konservasi, Budidaya dan Reklamasi. Aspek yang belum berhasil dari dimensi kelancaran rutinitas fungsi yaitu pengawasan dan pemanfaatan Rawa Budidaya dan Reklamasi sehingga dimensi kinerja dan dampak dihasilkan pengurangan luas rawa dan peningkatan intensitas banjir. Dari ketiga dimensi tersebut terdapat aspek yang berhasil diimplementasikan yaitu dimensi kelancaran rutinitas fungsi melalui pengawasan terhadap pelestarian Rawa Konservasi yang terjalin koordinasi dengan baik. Dimensi kinerja dan dampak telah optimal yaitu kecukupan alih fungsi lahan rawa menjadi area terbangun. Pada dimensi kelancaran rutinitas ditemui kendala yaitu kurangnya sarana prasarana, anggaran dan Sumber Daya Manusia (SDM) di Bidang Pengelola Sumber Daya Air (PSDA). Skripsi ini merekomendasikan bahwa hendaknya pihak terkait pelaksana kebijakan menjalankan tugas dan kewajiban sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan. Pihak Pengelola Sumber Daya Air (PSDA) juga perlu memperbaiki sarana dan prasarana yang mendukung kelancaran kegiatan dalam mengimplementasikan suatu kebijakan dan mencukupi Sumber Daya Manusia (SDM) yang dibutuhkan.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Peraturan Daerah, Pengelola Sumber Daya Air

ABSTRACT: This study aims to assess the implementation of the Regional Regulation No. 11 of 2012 in Land Swamp order Transfer Function As Flood Risk Reduction in Palembang. The theory used is the Rippley and Franklin theory that measure the success of a policy implementation with the three-dimensional is compliance, the smooth routine function, performance and impact. Qualitative descriptive analysis method is a method used in the study. This policy is implemented through the use of third-marsh species Conservation, Cultivation and Reclamation managed as water catchment areas and the fulfillment of the adequacy undeveloped land in the Palembang city. Analysis of the policy on Regional Regulation No. 11 of 2012, after the research has not been successfully implemented. This is evidenced by measuring the dimensions in level compliance is the lack of compliance with Regional Regulation No. 11 of 2012 by a government agencies of Water Resources (NRM) is implementing the policy, the second dimension of the smooth routine is not function effectively and the dimensions of the latter are performance and impact did not achieve optimal results. Obstacles found that the lack of infrastructure, budget and Human Resources (HR) in the field in a government agencies of Water Resources (NRM). This thesis recommends that the parties concerned should be policies implementing duties and obligations according to predefined rules. A government agencies of Water Resources (NRM) also need to

improve the facilities and infrastructure that supports the effectiveness in policy implementing an adequate and Human Resources (HR) is required.

Keywords: Policy Implementation, Regional Regulation, Swamp, Management of Water Resources

PENDAHULUAN

Kota Palembang merupakan salah satu kota yang berada di Provinsi Sumatera Selatan dengan luas 40.061,00 Ha sedangkan berdasarkan hasil perhitungan peta luas Kota Palembang seluas 36.484,94 Ha, 54 persen di antaranya merupakan lahan rawa yang digunakan sebagai daerah resapan air Kota Palembang sebagai pengendali banjir. Seiring dengan kemajuan dan semakin berkembangnya Kota Palembang selain itu dengan adanya kebutuhan akan pembangunan pada sektor pemukiman penduduk maka lahan rawa ini tersentuh untuk dijadikan area terbangun. Semakin pesatnya perkembangan Kota Palembang yang ditandai dengan banyaknya pembangunan menyebabkan mengganggu lahan rawa dikarenakan Kota Palembang yang 54 persen wilayahnya merupakan lahan rawa. Pemerintah Kota Palembang mengatur tentang alih fungsi lahan rawa dalam Perda no.11 tahun 2012 tentang Pembinaan, Pemanfaatan dan Pengendalian Rawa. Akibat dari alih fungsi tersebut luasan rawa yang pada awalnya adalah tercantum dalam tabel 1.1 sebagai berikut.

Tabel 1.1 Jenis dan Luas Rawa

No.	Jenis Rawa	Luas Rawa
1.	Rawa Konservasi	2.106,13 Ha
2.	Rawa Budidaya	2.811,21 Ha
3.	Rawa Reklamasi	917,85 Ha
	Jumlah	5.835,19 Ha

Mengalami penurunan yaitu pada tabel 1.2, sebagai berikut:

Tabel 1.2 Alih Fungsi Lahan Rawa

Luas Rawa Kota Palembang (Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012)			Alih Fungsi Lahan Rawa Tahun 2009-2011			Alih Fungsi Lahan Rawa Tahun 2012-2015		
RK	RB	RR	RK	RB	RR	RK	RB	RR
2.106,13	2.811,21	917,85	0	0	180	0	225,94	737,85
Total (Ha)			180 Ha			963,79 Ha		
Sisa			5.655,19 Ha			4.871,4 Ha		

Selain itu terdapat permasalahan lain yang terjadi yakni peningkatan intensitas banjir akibat alih fungsi lahan rawa secara berkelanjutan dapat dilihat pada tabel 1.3.

Tabel 1.3 Jumlah Genangan Air per Kecamatan

No	Kecamatan	Jumlah Lokasi Banjir	Ketinggian Genangan	Lama Genangan
1	Ilir Timur I	6	15-75 cm	1-2 jam
2	Ilir Timur II	12	15-75 cm	1-2 jam
3	Kalidoni	3	15-75 cm	1-2 jam
4	Sako	1	15-75 cm	1-2 jam
5	Ilir Barat I	4	15-75 cm	1-2 jam
6	Kemuning	3	15-75 cm	1-2 jam
7	Seberang Ulu II	2	15-75 cm	1-2 jam

Berdasarkan permasalahan dan data yang ditemukan penulis di lapangan, penulis tertarik untuk mengkaji proses implementasi Peraturan tentang rangka alih fungsi lahan rawa sebagai pengurangan resiko banjir di Kota Palembang.

TINJAUAN PUSTAKA

Definisi dan Konsep Kebijakan Publik

Menurut Thomas R. Dye (dalam Anggara, 2014:35), "*public policy is whatever the government choose to do or not to do*" (kebijakan publik adalah apa pun pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu). Menurut Dye, apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, tentu ada tujuannya karena kebijakan publik merupakan "tindakan" pemerintah. Apabila pemerintah memilih untuk tidak melakukan sesuatu, juga merupakan kebijakan publik yang ada tujuannya. Kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, alasan suatu

kebijakan harus dilakukan dan manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan tidak menimbulkan kerugian. *Public Administration* dapat diterjemahkan dengan pemaknaan Administrasi Negara karena negara itu memiliki unsur kepentingan publik.

Implementasi Kebijakan

Implementasi intinya adalah kegiatan untuk

Teori yang digunakan

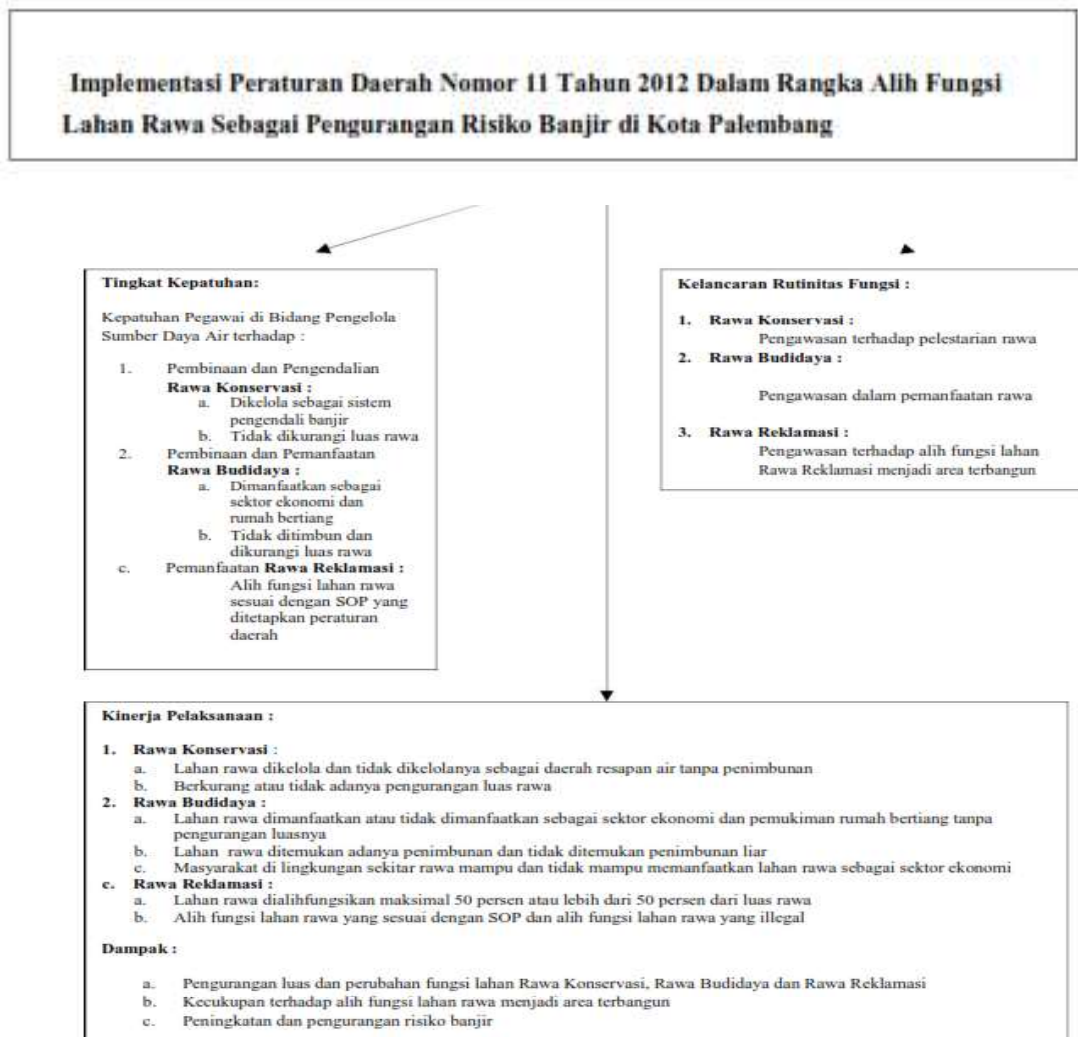
Penulis dalam menganalisis masalah yang ada menggunakan Rippley dan Franklin (dalam Tahir, 2015:95) mengatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh tiga faktor yaitu: 1) Tingkat Kepatuhan, 2) Kelancaran rutinitas fungsi, 3) Kinerja dan Dampak.

mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementer kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Tujuan kebijakan diharapkan akan diperoleh setelah *policy output* dapat diterima dan dimanfaatkan dengan baik oleh kelompok sasaran sehingga dalam jangka panjang hasil kebijakan akan mampu diwujudkan.

Kerangka pemikiran

Kerangka dasar pemikiran yang digunakan sebagai dasar atau landasan dalam pengembangan berbagai konsep dan teori dalam penelitian ini, serta hubungan dengan rumusan masalah yang telah dirumuskan. Berdasarkan teori yang digunakan dalam pemikiran.

Gambar 1. Kerangka Pemikiran



Sumber: Ripley and Franklin, 2015

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian

Menurut Sugiyono (2014:2) menyatakan bahwa metode penelitian adalah cara ilmiah untuk mendapatkan data yang valid dengan tujuan yang dapat ditentukan, dibuktikan, dan dikembangkan untuk suatu pengetahuan tertentu sehingga pada gilirannya dapat digunakan untuk memahami dan memecahkan masalah. Penelitian Kualitatif adalah metode yang lebih menekankan pada aspek pemahaman, secara mendalam terhadap suatu masalah dari pada melihat permasalahan untuk penelitian generalisasi. Metode penelitian ini lebih suka menggunakan teknik analisis mendalam (*in-depth analysis*), yaitu mengkaji masalah secara kasus perkasus karena metodologi kualitatif yakin bahwa sifat suatu masalah satu akan berbeda dengan sifat dari masalah lainnya. Tujuan dari metodologi ini bukan suatu generalisasi tetapi pemahaman secara mendalam terhadap suatu masalah. Penelitian kualitatif berfungsi memberikan kategori substantif dan hipotesis penelitian kualitatif.

Definisi Konsep

- a. Implementasi adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh berbagai aktor dengan sasaran-sasaran pendukung kebijakan berdasarkan aturan-aturan yang telah ditetapkan dan dibuat untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
- b. Peraturan Daerah (Perda) Nomor 11 Tahun 2012 adalah salah satu bentuk kebijakan pemerintah yang berupa Peraturan Daerah untuk mengatur permasalahan pembinaan, pengendalian dan pemanfaatan lahan rawa di Kota Palembang.
- c. Alih Fungsi Lahan adalah perubahan sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain seperti pemukiman yang dapat menjadi dampak negatif (masalah) terhadap lingkungan dan pengembangan potensi lahan itu sendiri.
- d. Rawa adalah lahan yang relatif rendah yang selalu digenangi air secara alamiah yang tergenang secara terus-menerus serta mempunyai ciri-ciri khusus secara fisik, kimiawi dan biologis.
- e. Pengurangan Risiko adalah salah satu sistem pendekatan untuk mengidentifikasi,

mengevaluasi dan mengurangi risiko.

- f. Banjir adalah peristiwa yang terjadi ketika aliran air yang berlebihan merendam daratan dalam beberapa waktu.

Fokus Penelitian

Batasan masalah dalam penelitian kualitatif disebut dengan fokus, yang berisi pokok masalah yang masih bersifat umum (Sugiyono, 2015:32). Fokus penelitian Implementasi Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 Dalam Rangka Alih Fungsi Lahan Rawa Sebagai Pengurangan Risiko Banjir di Kota Palembang adalah pembatasan masalah dan topik dalam penelitian kualitatif dimana lebih didasarkan pada tingkat kebaruan informasi yang diperoleh dari situasi lapangan. Membatasi penelitian ini dilakukan karena terlalu luasnya masalah, hal ini merupakan upaya pembatasan dimensi masalah atau gejala agar jelas ruang lingkupnya dan batasan yang akan diteliti (Sugiyono, 2015: 34).

Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah berupa data kualitatif yang digunakan untuk mendukung hasil penelitian dalam menggambarkan keadaan fokus penelitian, sedangkan sumber data yang digunakan dalam proposal penelitian ini, yakni:

Data Primer, data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari objek penelitian dengan cara wawancara secara langsung dengan pihak-pihak yang relavan dalam memberikan informasi yang terkait dengan masalah yang diteliti.

Data Sekunder, data sekunder yang bersumber dari hasil olahan instansi atau suatu lembaga tertentu bukan saja untuk kepentingan lembaganya tetapi juga untuk pihak lain yang membutuhkan. Hal ini bertujuan untuk memperoleh landasan atau kerangka pemikiran yang digunakan untuk membahas hasil penelitian.

PEMBAHASAN

Hasil dari pembahasan ini menjelaskan permasalahan dalam penelitian dengan mendeskripsikan dan menganalisis data yang berasal dari hasil wawancara dan dokumentasi yang mengenai tentang Implementasi Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 Dalam Rangka Alih Fungsi Lahan

Rawa Sebagai Pengurangan Risiko Banjir di Kota Palembang. Hasil dari penelitian ini akan menghasilkan suatu kesimpulan. Data dikumpulkan secara langsung melalui wawancara dengan pelaksana kebijakan terkait. Data tidak langsung diperoleh melalui bahan tertulis seperti dokumen dan kajian pustaka lainnya.

a. Tingkat Kepatuhan

Pada dimensi tingkat kepatuhan dari ketiga rawa ini ditemukan kurangnya kepatuhan implementor terkait yang melaksanakan kebijakan Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 2012. Hal ini diuraikan melalui tiga aspek yaitu pembinaan dan pengendalian Rawa Konservasi, pembinaan dan pemanfaatan Rawa Budidaya serta pemanfaatan Rawa Reklamasi.

b. Kelancaran Rutinitas Fungsi

Dalam dimensi kelancaran rutinitas fungsi pada Implementasi Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 Dalam Rangka Alih Fungsi Lahan Rawa Sebagai Pengurangan Risiko Banjir di Kota Palembang belum berjalan dengan efektif dan kurang optimal yang disimpulkan dari hasil analisis pada aspek kelancaran rutinitas fungsi. Kelancaran rutinitas fungsi merupakan kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan alih fungsi lahan rawa sebagai pengurangan risiko banjir di Kota Palembang. Kelancaran rutinitas fungsi didukung oleh Sumber Daya Manusia (SDM) dan sarana prasarana yang mendukung efektif atau tidak suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

c. Kinerja

Kinerja ditemukan adanya ketidaksesuaian antara tujuan dari Peraturan Daerah nomor 11 tahun 2012 dengan kenyataan yang ada di lapangan.

d. Dampak

Dimensi dampak ditemukan beberapa dampak yang negatif setelah implementasi dari Peraturan Daerah nomor 11 tahun 2012. Hal ini dibuktikan dengan penurunan luas ketiga rawa jenis konservasi dan budidaya, serta alih fungsi lahan rawa menjadi area terbangun yang tidak terkontrol oleh pemerintah dan peningkatan intensitas banjir akibat alih fungsi lahan tersebut.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa Implementasi Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 dalam Rangka Alih Fungsi Lahan Rawa Sebagai Pengurangan Risiko Banjir di Kota Palembang belum berhasil diimplementasikan. Hal tersebut dapat dilihat dari tiga dimensi teori Rippley dan Franklin menunjukkan bahwa patuhnya pelaksana kebijakan, rutinitas yang kurang lancar dan kinerja serta dampak yang belum optimal. Hal ini juga ditemukan pada beberapa aspek yang belum terlaksana dengan baik pada setiap tahap dimensi teori implementasi kebijakan Rippley dan Franklin, yaitu:

- a. Dari dimensi Tingkat Kepatuhan ditemukan beberapa pelaksana kebijakan tidak patuh dalam menjalankan isi dari Peraturan Daerah nomor 11 tahun 2012. Hal ini dilihat dari aspek pembinaan dan pengendalian Rawa Konservasi belum dimanfaatkan secara keseluruhan menjadi sistem pengendali banjir dan masih terdapat kolam retensi yang kotor dan tidak dilakukan perawatan. Aspek kedua yaitu pembinaan dan pemanfaatan Rawa Budidaya menunjukkan kurangnya pembinaan dari pelaksana.
- b. Kebijakan sehingga masih terdapat masyarakat yang belum mampu memanfaatkan rawa secara maksimal. Aspek ketiga yaitu pemanfaatan Rawa Reklamasi menjadi area terbangun dilakukan sebagai tujuan dari pihak-pihak yang berkepentingan sehingga masih terdapat pemohon yang melakukan alih fungsi tidak melalui prosedur, hal ini dikarenakan pemohon memiliki koneksi dengan pemerintah kota.
- c. Dimensi kelancaran rutinitas fungsi terdapat satu aspek yang telah berhasil dilaksanakan dan dua aspek yang belum dilakukan. Aspek yang berhasil yaitu terhadap pelestarian Rawa Konservasi telah berjalan efektif melalui koordinasi yang baik antara pihak Pengelola Sumber Daya Air (PSDA) dan Bappeda Kota Palembang tetapi ditemui kendala karena minimnya anggaran pada pembangunan beberapa kolam retensi.
- d. Dimensi Kinerja belum mencapai hasil yang optimal. Hal ini dibuktikan dari pembinaan, pengendalian dan

- pemanfaatan Rawa Konservasi, Rawa Budidaya dan Rawa Reklamasi yang masih dilakukan penimbunan dan alih fungsi lahan yang tidak terkontrol serta belum sesuai dengan Standar Operasional Prosedur (SOP).
- e. Dimensi Dampak terdapat satu aspek yang berhasil dilaksanakan dan dua aspek yang belum berhasil dilaksanakan. Aspek yang berhasil yaitu kecukupan ahli fungsi lahan rawa menjadi area terbangun telah mencapai hasil yang optimal. Aspek yang belum berhasil yaitu penurunan luas dari ketiga rawa jenis konservasi, budidaya dan reklamasi mengalami penurunan akibat di alih fungsikan dan penimbunan liar. Aspek kedua adalah Hal ini dibuktikan dengan beberapa alih fungsi lahan rawa yang telah dijadikan kawasan perumahan. Aspek ketiga yaitu pada penurunan dan peningkatan risiko banjir mengalami peningkatan intensitas banjir sebelum dan sesudah Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2012 diimplementasikan.
- d. Sanksi yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah nomor 11 tahun 2012 harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- e. Masyarakat harus patuh dalam melakukan pemanfaatan dan alih fungsi lahan rawa yang sesuai dengan prosedur.

DAFTAR PUSTAKA

SARAN

Berdasarkan kesimpulan penelitian, maka penulis merekomendasikan berupa saran-saran sebagai berikut:

- a. Implementasi Peraturan Daerah nomor 11 Tahun 2012 mengenai prosedur alih fungsi lahan hendaknya dilakukan secara profesional oleh pihak Pengelola Sumber Daya Air (PSDA) yang sesuai dengan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan.
- b. Pembinaan, pengendalian dan pemanfaatan rawa hendaknya dilaksanakan oleh pihak Pengelola Sumber Daya Air (PSDA) dengan mengupayakan menambah fasilitas yang akan dilakukan untuk melakukan peninjauan ke lapangan agar implementasi kebijakan berjalan efektif serta hendaknya menambah jumlah Sumber Daya Manusia (SDM) yang sesuai dengan kompetensi agar proses alih fungsi lahan rawa menjadi optimal.
- c. Proses alih fungsi lahan rawa menjadi area terbangun hendaknya dilaksanakan pihak Pengelola Sumber Daya Air (PSDA) dengan membatasi pemberian izin alih fungsi lahan apabila tidak terlalu penting agar daerah resapan air tetap terjaga sehingga dampak seperti banjir dapat dihindari atau diminimalisir.

- Anggara, Surya. 2014. *Kebijakan Publik*. Bandung: CV Pustaka Setia.
- Sugiyono. 2014. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: Alfabeta.
- Sugiyono. 2015. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Tahir, Arifin. 2015. *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Bandung: Alfabeta.

_____. Kamus Besar Bahasa Indonesia. 1998. Pusat Pertumbuhan dan Pengembangan Jakarta: Balai Pustaka.

_____. Pedoman Penulisan Skripsi Jurusan Ilmu Administrasi Negara. 2014. Keputusan Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Palembang: Universitas Sriwijaya.

_____. Pedoman Umum Ejaan Bahasa Indonesia yang Disempurnakan dan Pedoman Umum Pembentukan Istilah. 2015.

Permen Diknas No. 46 Tahun 2009. Bandung: YRAMA WIDYA.

Peraturan Perundangan :

Peraturan Daerah Kota Palembang Nomor 13 Tahun 2002 tentang Pembinaan dan Retribusi Pengendalian Rawa

Peraturan Daerah Kota Palembang Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pembinaan dan Retribusi Pengendalian dan Pemanfaatan Rawa

Peraturan Daerah Kota Palembang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembinaan

Pengendalian dan Pemanfaatan rawa.

Rancangan Tata Ruang dan Wilayah Kota Palembang Tahun 2012–2032

Keputusan Walikota Palembang Tahun 2013 Tentang Penetapan Rawa Konservasi seluas ± 2.106,13 Ha dan Rawa Budidaya seluas ± 2.811,21 Ha di dalam wilayah Kota Palembang

Rencana Detail Tata Ruang dan wilayah Kota Palembang Tahun 2012–2032.



DeJoS

Demography Journal of Sriwijaya