

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NO. 12 TAHUN
2002 TENTANG REVISI RENCANA TATA RUANG
WILAYAH KOTA SAMARINDA (STUDI KASUS
STRUKTUR TATA RUANG KAWASAN JASA
KESEHATAN DI KECAMATAN
SAMARINDA ILIR)**

Eva Andriyani

**eJournal Administrasi Negara
Volume 3, Nomor 2, 2014**

HALAMAN PERSETUJUAN PENERBITAN ARTIKEL EJOURNAL

Artikel eJournal dengan identitas sebagai berikut:

Judul : Implementasi Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda (Studi Kasus Struktur Tata Ruang Kawasan Jasa Kesehatan di Kecamatan Samarinda Ilir)

Pengarang : Eva Andriyani

NIM : 0702015047

Program Studi : Administrasi Negara

Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Mulawarman

Telah diperiksa dan disetujui untuk dionlinekan di eJournal Program Studi Administrasi Negara Fisip Unmul.

Samarinda, 08 April 2014

Pembimbing I,

Pembimbing II,

Drs. Burhanudin, M.Si
NIP. 19580123 198601 1001

Kus Indarto, S.Sos. M.AP
NIP. 19740524 200501 1002

Bagian di bawah ini
DIISI OLEH PROGRAM STUDI

Identitas terbitan untuk artikel di atas

| | |
|---|--|
| Nama Terbitan : eJournal Administrasi Negara | KETUA PROGRAM STUDI ADMINISTRASI NEGARA |
| Volume : 3 | |
| Nomor : 2 | |
| Tahun : 2014 | |
| Halaman : 477-491 (Ganjil) | <u>Drs. M. Z. Arifin, M. Si.</u> NIP. 19570606 198203 1 001 |

IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NO. 12 TAHUN 2002 TENTANG REVISI RENCANA TATA RUANG WILAYAH KOTA SAMARINDA (STUDI KASUS STRUKTUR TATA RUANG KAWASAN JASA KESEHATAN DI KECAMATAN SAMARINDA ILIR)

Eva Andriyani¹

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah : 1) Untuk mengetahui dan mendeskripsikan implementasi struktur tata ruang kawasan jasa kesehatan di kecamatan Samarinda Ilir berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Revisi Rencana Tata Ruang Kota Samarinda, 2) Untuk mengetahui dan mendeskripsikan faktor-faktor yang menghambat implementasi struktur tata ruang kawasan jasa kesehatan di kecamatan Samarinda Ilir berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Revisi Rencana Tata Ruang Kota Samarinda.

Fokus penelitian ini terdiri atas : 1) Implementasi struktur tata ruang kawasan jasa kesehatan yang meliputi sarana dan prasarana, serta sumberdaya manusia, 2) Faktor yang menghambat implementasi struktur tata ruang kawasan jasa kesehatan di kecamatan Samarinda Ilir. Data dikumpulkan melalui metode observasi, wawancara dan studi dokumentasi. Alat analisis data yang dipergunakan adalah analisis data kualitatif model interaktif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa : 1) Implementasi struktur tata ruang kawasan jasa kesehatan di kecamatan Samarinda Ilir masih belum dilaksanakan sesuai Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Revisi Rencana Tata Ruang Kota Samarinda sebab pusat pelayanan kesehatan yaitu Rumah sakit Islam dan Rumah Sakit Jiwa Daerah Atma Husada Mahakam memerlukan lahan yang lebih luas untuk dapat menyelenggarakan pelayanan kesehatan yang lebih baik. 2)Faktor-faktor yang menghambat implementasi struktur tata ruang kawasan jasa kesehatan di kecamatan Samarinda Ilir antara lain semakin meningkatnya kawasan permukiman, tingginya penambahan penduduk, lemahnya pengawasan dari pemerintah.

Kata Kunci : Rencana Tata Ruang Wilayah, Kawasan Jasa Kesehatan

¹ Mahasiswa Program Studi Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Mulawarman. Email : Eva_andriyani59@yahoo.com

Pendahuluan

Latar Belakang

Sejalan dengan perkembangan pembangunan nasional, ruang yang berfungsi sebagai wadah untuk melakukan berbagai kegiatan pembangunan menjadi sangat penting dan perlu diperhatikan. Dengan mengacu pada terciptanya tata ruang yang seimbang, teratur, dan terarah, maka pemanfaatan ruang lebih ditekankan pada keseimbangan dan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Pembangunan nasional yang merupakan rangkaian pembangunan keseluruhan yang berkesinambungan meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa dan negara, merupakan bentuk dari pencapaian UUD 1945 Alenia ke empat, dalam hal ini : Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum. Mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial : selain itu untuk mewujudkan hakikat pembangunan masyarakat yang utuh secara spiritual dan material berdasarkan sila-sila pancasila.

Struktur ruang merupakan bagian dari organisasi keruangan sebuah kota dan mencirikan penggunaan lahan tertentu di kota (Bourne, 1971). Struktur ruang mempresentasikan ragam aktivitas yang dilakukan oleh manusia di perkotaan, semakin kompleks struktur ruang mencirikan aktivitas yang semakin bervariasi dan dinamis. Struktur kota akan selalu berubah seiring dengan pertumbuhan kota secara sosial-ekonomi, dan membentuk suatu organisasi keruangan tertentu yang merupakan representasi penggunaan ruang oleh manusia/masyarakat (Schnore, 1971). Struktur terbentuk berdasarkan persebaran kegiatan secara spasial (Schnore, 1971). Dalam konteks Indonesia struktur ruang terbentuk berdasarkan susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai kegiatan pendukung sosial ekonomi masyarakat yang secara hirarkis memiliki hubungan fungsional (UU No. 26/2007).

Kota samarinda memiliki kecamatan dengan perkembangan kawasan cukup beragam salah satu contohnya

adalah Kecamatan Samarinda Ilir. Kecamatan ini memiliki perkembangan kawasan yang cenderung lambat dengan area tumbuh hanya pada perkotaan saja. Perkembangan kota kecamatan ini berada di sepanjang jalan raya. Struktur Kota ini mempunyai beberapa pusat kegiatan yang sudah berkembang maupun yang akan dikembangkan. Masing-masing pusat kegiatan utama tersebut memiliki karakteristik pemanfaatan ruang yang berbeda. Bentuk struktur *Nucklei* ini didasarkan pada keberadaan pertumbuhan beberapa aktivitas dengan lokasi yang berbeda-beda dan masing-masing memberikan pengaruh yang cukup besar terhadap wilayah sekelilingnya. Pengembangan Kecamatan Samarinda Ilir akan mempengaruhi pengembangan wilayah lain. Hal ini dikarenakan adanya perubahan tata guna lahan dapat berimplikasi pada perubahan baik secara sektoral maupun keseluruhan. Hal ini didasarkan pada keberadaan Kecamatan Samarinda

Iilir sebagai *hinterland* .Selain itu menurut Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda

Laju perkembangan kota samarinda yang sangat pesat menuntut ketersediaan lahan atau ruang untuk menampung dinamika masyarakat. Karena saat ini daerah perkotaan cukup rawan dengan masalah-masalah sosial. Berbagai kegiatan pusat pemerintahan, produksi, perdagangan dan jasa, industri dan lain-lain juga berkembang pesat di daerah perkotaan. Oleh sebab itulah kota-kota akan bertambah banyak ragam kegiatannya. Permasalahan umum yang sering dihadapi oleh kota samarinda adalah sebagai berikut : jumlah penduduk yang semakin meningkat, kemacetan lalu lintas, munculnya perumahan-perumahan kumuh, perusakan terhadap lingkungan, polusi, limbah industri, fasilitas, sarana dan prasarana kota yang semakin terbatas dan semakin langkanya lahan yang tersedia karena diperebutkan oleh sektor industri dan perumahan.

Kota Samarinda sebagai salah satu kota besar di Indonesia yang terus mengalami pembangunan di segala aspek kehidupan, sampai saat ini masih menghadapi permasalahan besar dalam perkembangan wilayah-wilayahnya secara internal. Fenomena laju pertumbuhan penduduk, meningkatnya arus migrasi akibat tingginya daya tarik kota terutama dari sektor ekonomi bagi penduduk di wilayah sekitarnya mengakibatkan terus meningkatnya kebutuhan akan ‘ruang’ kota, antara lain untuk fasilitas perumahan, fasilitas perdagangan jasa dan sebagainya.

Legalitas tentang Penataan Ruang saat ini secara nasional telah dituangkan dalam UU No. 26 Tahun 2007, dengan isyarat agar setiap kota menyusun Rencana Tata Ruang Wilayah Kota sebagai pedoman dalam pemanfaatan ruang bagi setiap kegiatan pembangunannya. Fungsi RTRW Kota adalah untuk menjaga konsistensi perkembangan kawasan perkotaan dengan Strategi Nasional dan Arahan RTRW Provinsi dalam jangka panjang, menciptakan keserasian perkembangan kota dengan wilayah sekitarnya, dan menciptakan keterpaduan pembangunan sektoral dan daerah. Muatan RTRW Kota itu sendiri meliputi tujuan, rencana struktur dan pola pemanfaatan ruang kawasan kota, upaya-upaya pengelolaan kawasan lindung, kawasan budidaya, kawasan fungsional perkotaan dan kawasan tertentu, serta pedoman pengendalian pembangunan kawasan kota.

Dalam pelaksanaannya, RTRW Kota yang selayaknya menghasilkan suatu kondisi yang ideal pada umumnya masih sulit untuk diwujudkan. Salah satu penyebabnya adalah masalah yang terkait dengan ruang daratan yakni ‘tanah’. Pada kenyataannya ‘tanah’ dikuasai, dimiliki, digunakan dan dimanfaatkan baik oleh perorangan, masyarakat, badan hukum, maupun pemerintah kota itu sendiri. Di sisi lain RTRW Kota yang telah ditetapkan melalui Peraturan Daerah telah mengatur fungsi-fungsi ‘tanah’ itu sendiri sesuai dengan peruntukannya berdasarkan beberapa pertimbangan misalnya dari aspek fisik berupa kondisi topografi, hidrologi, fisiografi dan lain sebagainya, sehingga permasalahan-

permasalahan seperti alih fungsi lahan pun tidak dapat terhindarkan. Untuk itu, dengan mengingat hampir semua kegiatan pembangunan memang mengambil tempat di atas tanah, maka dalam implementasi RTRW Kota diperlukan pengaturan penggunaan dan pemanfaatan atas tanah yang tidak dapat terpisahkan satu dengan lainnya.

Pertumbuhan kota samarinda yang cukup tinggi membawa dampak dalam berbagai bidang kehidupan, tidak hanya terbatas pada masalah fisik saja, tetapi juga dalam bidang ekonomi, sosial, budaya dan politik. Kota sebagai lingkungan kehidupan perkotaan dapat tumbuh dan berkembang melalui dua macam proses yaitu proses perubahan yang terjadi dengan sendirinya dan proses perubahan yang dibentuk, diarahkan, dikendalikan melalui proses perencanaan kota. Undang-undang yang memuat tentang tata ruang adalah Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Sedangkan rencana tata ruang kota ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kota Nomor 12 tahun 2002 tentang Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda. Rencana tata ruang yang telah diperdalam merupakan dokumen peraturan perundang-undangan yang telah mengikat secara hukum bagi masyarakat Rencana Tata Ruang Wilayah kota ini merupakan acuan bagi pembangunan kota. Rencana umum tata ruang perkotaan ditetapkan dengan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah kabupaten dan kota yang bersangkutan.

Berdasarkan uraian tersebut penulis tertarik mengadakan penelitian tentang struktur tata ruang kecamatan samarinda ilir, struktur ruang terbentuk berdasarkan susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai kegiatan pendukung sosial ekonomi masyarakat yang secara hirarkis memiliki hubungan fungsional. Dengan alasan tersebut penulis mengadakan penelitian dengan judul ” **Implementasi Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2002 Tentang Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda (Studi Kasus Struktur Tata Ruang Kawasan Jasa Kesehatan di Kecamatan Samarinda Ilir)**”

Perumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi struktur tata ruang kawasan jasa kesehatan di kecamatan samarinda ilir berdasarkan Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2002 tentang Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda?
2. Apa saja faktor yang menghambat implementasi struktur tata ruang kawasan jasa kesehatan di kecamatan samarinda ilir berdasarkan Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2002 tentang Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda?

Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan implementasi struktur tata ruang kawasan jasa kesehatan di kecamatan samarinda ilir berdasarkan Peraturan

Daerah No. 12 Tahun 2002 tentang Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda.

2. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan faktor yang menghambat implementasi struktur tata ruang kawasan jasa kesehatan di kecamatan samarinda ilir berdasarkan Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2002 tentang Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda.

Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian tersebut diatas, maka penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan sebagai berikut :

1. Secara teoritis, diharapkan bahwa hasil penelitian memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya pengembangan ilmu administrasi dalam kajian pengembangan kawasan pemukiman pedesaan dan perkotaan. Kawasan pedesaan merupakan wilayah yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat pemukiman pedesaan, pelayanan jasa pemerintah, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi serta kawasan perkotaan merupakan wilayah yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat pemukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi-pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi, sebagaimana diamanatkan dalam UU No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
2. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi informasi tentang pendayagunaan lahan pertanahan secara tepat sehingga menjadi bagian dari pengembangan suatu perkotaan. Pembangunan berkelanjutan, pada hakekatnya, adalah upaya mencari keseimbangan antara faktor daya dukung tanah dan faktor sosial-ekonomi masyarakat yang menggunakan tanah. Dengan demikian, dalam konteks pengelolaan tanah, pembangunan berkelanjutan merupakan upaya penyeimbangan faktor ekonomi, sosial, dan lingkungan hidup, sehingga penggunaan dan pemanfaatan tanah dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara ekonomi dan berkelanjutan secara lingkungan hidup.

Kerangka Dasar Teori

Kebijakan Publik

Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan. Masing-masing definisi tersebut memberi penekanan yang berbeda-beda. Perbedaan ini timbul karena masing-masing ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda.

Public policy atau kebijakan publik berasal dari kata *public*/publik/umum dan *policy*/kebijakan atau kebijaksanaan. Menurut pandangan Anderson yang dikutip oleh Wahab (2005: 2), merumuskan kebijakan disamakan dengan kebijaksanaan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang tertentu. Disamping itu, dari sumber yang sama Friedrich sebagaimana dikutip oleh Wahab (2005: 22) menyatakan bahwa:

“Kebijaksanaan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang dirumuskan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan”.

Definisi Kebijakan

Kebijakan (*policy*) adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Menurut Ealu dan Prewit dalam Nawawi (2009:6) kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun menaatinya.

Timtuss dalam Nawawi (2009:6) kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu. Kebijakan senantiasa berorientasi kepada masalah (*problem oriented*) dan berorientasi pada tindakan (*action oriented*). Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.

Dye dalam Lubis (2007:6) "kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk menentukan langkah untuk “berbuat” atau “ tidak berbuat” (*to do or not to do*)”.

Menurut Friedrich dalam Lubis (2007:7) kebijakan adalah serangkaian konsep tindakan yang diusulkan oleh seseorang atau sekelompok orang atau pemerintah dalam satu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan peluang, terhadap pelaksanaan usulan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Menurut Raksastaya dalam Lubis (2007:7) kebijakan adalah suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan.

Eston dalam Abidin, (2002:20) menyebutkan bahwa kebijakan Pemerintah sebagai “kekuasaan mengalokasikan nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan”. Ini mengandung konotasi tentang kewenangan pemerintah yang meliputi keseluruhan kehidupan bermasyarakat. Tidak ada suatu organisasi laian yang wewenangnya dapat mencakup seluruh masyarakat memiliki kecuali

pemerintah. Pemerintah sebagai pamong masyarakat memiliki kewenangan yang luas terhadap masyarakat, oleh karena itu setiap kebijakan yang dirumuskan haruslah mengacu pada kepentingan masyarakat.

Lasswell dan Kaplan (dalam Abidin, 2002:21) yang melihat kebijakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan, menyebutkan kebijakan sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai dan praktek (*a project program of goals, values and policies*). Dalam hal ini kebijakan sebagai alat untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan, tanpa adanya kebijakan atau peraturan yang mengatur dirasa sangat sukar untuk mewujudkan tujuan organisasi. Hal ini karena kebijakanlah yang mengatur jalannya proses pencapaian tujuan dari tahapan awal tujuan akhir tercapai.

Bentuk Kebijakan Publik

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 mengatur jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti.
- c. Peraturan Pemerintah.
- d. Peraturan Presiden.
- e. Peraturan Daerah.

Lima produk di atas adalah bentuk pertama dari kebijakan publik, yaitu peraturan perundangan yang terkodifikasi secara formal dan legal. Setiap peraturan dari tingkat "Pusat" atau "Nasional" hingga tingkat Desa atau Kelurahan adalah kebijakan publik. Karena mereka adalah aparat publik yang di bayar oleh uang publik melalui pajak dan penerimaan negara lainnya, dan karenanya secara hukum formal bertanggung jawab kepada publik.

Tujuan Kebijakan Publik

Kebijakan publik menurut Jones dalam Abidin (1984:27-28) adalah keputusan otoritas negara yang bertujuan mengatur kehidupan bersama. Tujuan dari kebijakan publik dapat dibedakan dari sisi sumber daya atau *resources*, yaitu antara kebijakan publik yang bertujuan mendistribusi sumber daya negara dan bertujuan menyerap sumber daya negara. Jadi, pemahaman yang pertama adalah distributif versus absortif. Kebijakan distributif murni misalnya kebijakan otonomi daerah yang memberikan kewenangan dari daerah untuk menguasai dan mengelola sejumlah sumber daya. Sedangkan kebijakan absortif misalnya kebijakan perpajakan yang menghimpun pendapatan untuk negara kemudian didistribusikan dalam rangka penyelenggaraan negara dan pembangunan nasional.

Pemilahan kedua dari tujuan kebijakan adalah regulatif versus deregulatif. Kebijakan regulatif bersifat mengatur dan membatasi, seperti kebijakan tarif,

kebijakan pengadaan barang dan jasa, kebijakan HAM, kebijakan proteksi industri, dan sebagainya. Kebijakan deregulatif bersifat membebaskan, seperti kebijakan privatisasi, kebijakan penghapusan tarif, dan kebijakan pencabutan daftar negatif investasi.

Pemilahan ketiga adalah dinamisasi versus stabilisasi. Kebijakan dinamisasi adalah kebijakan yang bersifat menggerakakan sumber daya nasional untuk mencapai kemajuan tertentu yang dikehendaki. Misalnya, kebijakan desentralisasi, kebijakan zona industri eksekutif dan lain-lain. Sifat kebijakan stabilisasi adalah mengerem dinamika yang terlalu cepat agar tidak merusak sistem yang ada, baik sistem politik, keamanan, ekonomi, maupun sosial. Kebijakan ini misalnya kebijakan pembatasan transaksi valas, kebijakan penempatan suku bangsa dan kebijakan tentang keaman negara.

Implementasi Kebijakan

Implementasi menurut Dye (1981:1) dipandang secara luas mempunyai makna pelaksana Undang-Undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) Maupun sebagai suatu dampak (*outcome*) .

Definisi Implementasi Kebijakan

Dalam mendefinisikan konsep kebijakan publik penulis mengutip pendapat beberapa ahli yang digunakan bahan perbandingan. Menurut Dunn (1994:132) kebijakan publik adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah. Sedangkan kebijakan pemerintah dapat diartikan setiap keputusan yang dilaksanakan oleh pejabat pemerintah atau negara atas nama instansi yang dipimpinya (Presiden, Menteri, Gubernur, Sekjen, dan seterusnya) dalam rangka melaksanakan fungsi umum pemerintah atau pembangunan, guna mengatasi permasalahan tertentu atau mencapai tujuan tertentu atau dalam rangka melaksanakan produk-produk keputusan dan atau perundang-undangan yang telah ditentukan dan lazimnya dituangkan dalam bentuk aturan perundang-undangan atau bentuk keputusan formal.

Sedangkan Friedrick (dalam Lubis, 2007:7) mengatakan, kebijakan adalah serangkaian konsep tindakan yang diusulkan oleh seseorang atau sekelompok orang atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan peluang, terhadap pelaksanaan tersebut dalam rangka untuk pencapaian suatu tujuan.

Metode Penelitian

Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan analisis *kualitatif* dengan metode penjabaran *deskriptif* untuk mengetahui fakta-fakta dan sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diselediki, tanpa suatu maksud mengambil kesimpulan yang berlaku umum (Ridwan 2006: 207) yaitu tentang studi yang bertujuan untuk mendeskripsikan atau memberikan penjelasan tentang peristiwa atau kejadian yang sedang berlangsung pada saat penelitian tanpa menghiraukan sebelum dan sesudahnya.

Lokasi Penelitian

Lokasi dalam penelitian yang dilakukan adalah Dinas Ciptakarya, Kantor Kecamatan Samarinda Ilir, Rumah Sakit Jiwa dan Rumah Sakit Islam.

Fokus Penelitian

1. Implementasi struktur tata ruang kawasan jasa kesehatan di kecamatan samarinda ilir berdasarkan Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2002 tentang Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda:
 - a. Sarana dan Prasarana
 - b. Sumberdaya Manusia
2. Faktor penghambat dalam implementasi struktur tata ruang kawasan jasa kesehatan kecamatan samarinda ilir berdasarkan Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2002 tentang Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda.

Sumber Data

1. Data primer
2. Data sekunder :
 - a. Dokumen, profil, arsip, laporan, evaluasi
 - b. Buku ilmiah

Dalam penelitian ini penelitian narasumber dilakukan melalui *Teknik purposive sampling*. Orang yang menjadi *key informan* dalam penggunaan teknik ini adalah Kepala Dinas Ciptakarya dan Penataan Kota, Camat Samarinda Ilir dan *informan* dengan menggunakan *Teknik Purposive Sampling* yang terdiri dari Rumah Sakit Islam dan Rumah Sakit Jiwa Atma Husada Mahakam di Kecamatan Samarinda Ilir.

Teknik Pengumpulan Data

1. Penelitian kepustakaan (*Library research*)
2. Penelitian lapangan (*Field work research*)
 - a. Observasi
 - b. Wawancara

c. Studi Dokumen dan Dokumentasi

Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data model interaktif yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman :

1. Pengumpulan data
2. Penyederhanaan data (*Data Reduction*)
3. Penyajian data (*Data Display*)
4. Penarikan kesimpulan (*Conclusion Drawing*)

Hasil Penelitian

Struktur Tata Ruang Kawasan Jasa Kesehatan di Kecamatan Samarinda Ilir

Kebijaksanaan pengembangan penduduk berkaitan dengan jumlah penduduk dan kepadatan penduduk pada setiap wilayah kota. Jumlah penduduk untuk keseluruhan kota harus diproyeksikan dengan memperhatikan tren masa lalu dan adanya berbagai perubahan ataupun usaha/kegiatan yang bisa membuat laju pertumbuhan penduduk bisa lebih cepat atau lebih lambat dari masa lalu. Proyeksi penduduk untuk masing-masing bagian wilayah kota lebih dipengaruhi oleh adanya faktor-faktor yang menjadi daya tarik bagian wilayah tersebut. Misalnya, tumbuhnya berbagai usaha yang menyediakan lapangan pekerjaan, dibukanya kawasan permukiman oleh pengembang, dibukanya jalan baru, ditingkatkannya kualitas sebuah jalan, dibangunnya jaringan utilitas (air, listrik, telepon, dan gas) atau dibangunnya berbagai fasilitas kepentingan umum, seperti pasar, sekolah, rumah sakit, taman dan sebagainya. Biasanya kebijakan pemerintah kota adalah mengatur kepadatan penduduk untuk masing-masing bagian wilayah, baik mengatur daya tarik suatu bagian kota maupun mengeluarkan peraturan, misalnya tentang mengkhususkan penggunaan lahan tertentu.

Dalam Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, kawasan perkotaan adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi. Kriteria kawasan perkotaan meliputi :

- a. Memiliki karakteristik kegiatan utama budidaya bukan pertanian atau mata pencaharian penduduknya terutama di bidang industri, perdagangan dan jasa.
- b. Memiliki karakteristik sebagai pemusatan dan distribusi pelayanan barang dan jasa didukung prasarana dan sarana termasuk pergantian moda transportasi dengan pelayanan skala Kabupaten atau beberapa kecamatan.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kawasan perkotaan dapat berbentuk:

- a. Kota sebagai daerah otonom adalah kota yang dikelola oleh Pemerintah Kota.

- b. Kota yang menjadi bagian daerah kabupaten yang memiliki ciri perkotaan adalah kota yang dikelola oleh daerah atau lembaga pengelola yang dibentuk dan bertanggungjawab kepada Pemerintah Kabupaten.
- c. Kota yang menjadi bagian dari dua atau lebih daerah yang berbatasan langsung dan memiliki ciri perkotaan, dalam hal penataan ruang dan penyediaan fasilitas pelayanan umum tertentu dikelola bersama oleh daerah terkait.

Khusus dalam penataan ruang kota, permasalahan yang menonjol adalah bagaimana penerapan konsepsi tata ruang tersebut di dalam pembangunan. Dalam hal ini, selain faktor yang sulit diukur seperti halnya kebijakan-kebijakan pembangunan yang ada maupun yang diperlukan pada masa datang, kegiatan pembebasan tanah serta kegiatan lain yang mengikutinya merupakan kunci untuk menciptakan lingkungan seperti yang diharapkan dalam ruang kota. Apabila, ditelusuri lebih lanjut, usaha untuk menata ruang kota dapat dikatakan merupakan suatu kegiatan yang mempengaruhi langsung dan tidak langsung pada masalah pertanahan. Hal yang lebih penting lagi bahwa dari segi konsepsional, seyogyanya konsepsi penataan ruang kota adalah suatu konsepsi yang dapat menampung seluruh kebutuhan ruang untuk pembangunan dan kegiatan masyarakat dan selanjutnya dapat diwujudkan ke dalam bentuk-bentuk kegiatan pembangunan itu sendiri dengan mempertimbangkan masalah ruang serta lingkungan.

Dalam rangka penataan ruang kota, perlu pula diprediksikan pertumbuhan penduduk dan peningkatan jumlah pendatang pada kawasan perkotaan yang memiliki potensi untuk menjadi penghambat dalam implementasi penataan kota sebagaimana yang telah dituangkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kota. Pada rencana tata ruang kota di beberapa daerah dalam merencanakan lokasi pembangunan kurang memperhatikan kebutuhan dan standarisasi teknis, pembangunan tersebut sulit dapat diprediksi. Dengan belajar dari kenyataan yang telah disadari bahwa rencana kenyataan yang telah terjadi, makin disadari bahwa rencana kota yang telah digariskan perlu dikoreksi/direvisi dari waktu ke waktu, dan tidak perlu dipertahankan sebagaimana seperti produk asalnya.

Hal lainnya yang harus diperhatikan adalah adanya perumahan kumuh di tengah kota dengan kepadatan yang sangat tinggi. Wilayah kumuh dapat mengganggu keasrian kota dan menyebabkan lingkungan tidak sehat. Perlu dibuat rencana untuk menata wilayah tersebut, misalnya dengan membuat rumah susun. Selain perumahan kumuh, pemerintah juga harus lebih tegas dalam menentukan kawasan kegiatan utama, seperti perdagangan, industri, perkantoran/jasa, fasilitas sosial, pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, dan perumahan.

Banyaknya permukiman masyarakat yang berdiri pada kawasan yang seharusnya tidak boleh dijadikan perumahan menunjukkan kurangnya ketegasan dari Pemerintah.

Urusan penataan kota dalam lingkungan Pemerintah Kota Samarinda merupakan tugas pokok dari Bidang Penataan Kota pada Dinas Cipta Karya dan Tata Kota Samarinda. Berdasarkan uraian kewenangan, tugas pokok dan fungsinya, Bidang Penataan Kota merupakan unsur pembantu dan pelaksana pelayanan teknis Dinas yang mempunyai tugas pokok memimpin, membina, mengkoordinasikan pelaksanaan perumusan kebijakan dalam memberikan pelayanan teknis manajemen keciptakaryaan dan penatakotaan dengan menyelenggarakan kegiatan tata ruang, tata bangunan dan pengendalian bangunan yang diarahkan oleh Kepala Dinas sesuai norma, standar, prosedur dan kriteria serta standar pelayanan minimal yang ditetapkan pemerintah dan provinsi.

Mencermati struktur tata ruang kawasan jasa kesehatan yang ada di Kecamatan Samarinda Ilir, dari hasil penelitian diketahui bahwa pusat pelayanan kesehatan yang menonjol pada kawasan tersebut, yaitu Rumah Sakit Islam dan Rumah Sakit Jiwa Daerah Atma Husada Mahakam membutuhkan lahan yang lebih luas dan memadai untuk dapat menyelenggarakan pelayanan kesehatan yang lebih baik bagi masyarakat. Terlebih lagi bagi Rumah Sakit Jiwa Daerah Atma Husada Mahakam yang merupakan satu-satunya Rumah Sakit Jiwa di Provinsi Kalimantan Timur, sehingga menjadi rujukan utama bagi 14 Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Timur untuk penanganan dan pemenuhan kebutuhan kesehatan jiwa.

Kondisi saat ini, Rumah Sakit Islam telah berbenah dan terus berupaya menyelesaikan pembangunan sarana dan prasarana fisik yang lebih baik dan lebih tertata dibandingkan posisi keberadaan gedung lama yang terlalu dekat dengan jalan utama dan hampir tidak berbatas dengan kawasan permukiman masyarakat sekitar. Posisi yang demikian menciptakan suasana yang tidak tertata secara apik, mengurangi nilai keindahan, kerapian dan keteraturan atas keberadaan sebuah sarana pelayanan kesehatan yang begitu penting bagi pemenuhan kebutuhan kesehatan masyarakat Kecamatan Samarinda Ilir maupun Kota Samarinda secara keseluruhan.

Sementara Rumah Sakit Jiwa Daerah Atma Husada Mahakam telah mengusulkan kepada Pemerintah Daerah agar dapat direlokasi pada lingkungan atau lahan yang lebih memadai dalam pencapaian tujuan dan sasaran didirikannya pusat pelayanan kesehatan jiwa tersebut. Bangunan yang ada saat ini, sudah tidak mampu untuk dikembangkan lebih lanjut agar memenuhi kriteria standar Rumah Sakit Kelas A sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 340 Tahun 2010. Rumah Sakit Jiwa Daerah Atma Husada Mahakam perlu meningkatkan sarana dan prasarana serta sumberdaya manusia yang sesuai standar sebab adanya peningkatan jumlah pecandu NAPZA yang signifikan berdasarkan hasil survey Badan Narkotika Nasional (BNN). 97.000 orang pecandu NAPZA di wilayah Provinsi Kalimantan Timur (berdasarkan data hasil survey BNN tahun 2013) memerlukan penanganan dan pendampingan untuk kesembuhan jiwanya, yang tentunya membutuhkan pemenuhan sejumlah sumberdaya pada Rumah Sakit Jiwa Daerah Atma Husada Mahakam.

Pemenuhan sarana dan prasarana kesehatan lebih terkait dengan ketersediaan anggaran. Sementara pemenuhan sumberdaya manusia kesehatan berkaitan dengan kegiatan manajemen SDM yang lebih baik. Tujuan adanya manajemen SDM di suatu instansi pelayanan kesehatan adalah tersedianya tenaga kesehatan yang bermutu secara mencukupi, terdistribusi secara adil serta termanfaatkan secara berhasil guna dan berdaya guna untuk menjamin terselenggaranya pembangunan kesehatan demi peningkatan derajat kesehatan masyarakat setinggi-tingginya. Maka sumberdaya kesehatan pada Rumah Sakit perlu direncanakan sesuai dengan kebutuhan dan lingkup jenis pelayanan yang diselenggarakan. Perencanaan tenaga kesehatan adalah upaya penetapan jenis, jumlah dan kualifikasi tenaga kesehatan sesuai dengan kebutuhan pembangunan kesehatan.

Maka demi terlaksananya struktur tata ruang kawasan jasa kesehatan yang lebih baik di Kota Samarinda, khususnya Kecamatan Samarinda Ilir, maka pemerintah perlu membantu instansi pelayanan kesehatan yang menjadi obyek dalam penelitian ini, yaitu Rumah Sakit Islam Samarinda dan Rumah Sakit Jiwa Daerah Atma Husada Mahakam, memperoleh lokasi yang lebih tepat sehingga tersaji sebagai suatu instansi penyelenggara pelayanan kesehatan masyarakat yang lebih apik dan tepat, sesuai peraturan yang berlaku, yaitu Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda.

Faktor Penghambat Struktur Tata Ruang Kecamatan Samarinda Ilir

Sejumlah faktor menjadi penghambat atas implementasi struktur tata ruang kawasan jasa kesehatan di Kecamatan Samarinda Ilir, yang berdasarkan hasil penelitian yang telah penulis lakukan terdiri atas:

- a. Semakin meningkatnya kawasan permukiman atau hunian liar bangunan masyarakat sekitar yang tidak mematuhi peraturan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah mengenai pendirian bangunan akibat sikap tidak tertib dan pengetahuan yang minim atas pentingnya penataan kota dalam rangka menciptakan lingkungan yang teratur. Banyaknya permukiman masyarakat di Kecamatan Samarinda Ilir yang berdiri pada kawasan yang seharusnya tidak boleh dijadikan perumahan, menunjukkan kurangnya ketegasan dari Pemerintah.
- b. Tingginya tingkat penambahan penduduk pada kawasan Kecamatan Samarinda Ilir maupun pendatang. Diperlukan pemantauan jumlah penduduk di kawasan Kecamatan Samarinda Ilir oleh aparat pemerintahan Kecamatan Samarinda Ilir secara baik yang dilanjutkan dengan koordinasi secara baik dengan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Samarinda untuk penertiban administrasi kependudukan masyarakat. Mencermati pertumbuhan permukiman yang demikian pesat yang membawa akibat pada padatnya kawasan Kecamatan Samarinda Ilir, tak terkecuali di sekitar kawasan jasa kesehatan dimana Rumah Sakit Islam Samarinda dan Rumah Sakit Jiwa

- Daerah Atma Husada Mahakam berada, maka Pemerintah Kecamatan Samarinda Ilir juga perlu berkoordinasi dengan Bagian Penataan Kota Dinas Cipta Karya dan Tata Kota Samarinda.
- c. Lemahnya pengawasan dan pengendalian dari Pemerintah atas pelanggaran yang dilakukan masyarakat dalam menciptakan kawasan permukiman sehingga mengganggu kawasan jasa kesehatan yang ada. Sehingga Dinas Cipta Karya dan Tata Kota Samarinda dalam hal ini perlu meningkatkan kinerjanya, terutama Seksi Pengendalian Bangunan pada Bidang Penataan Kota. Termasuk salah satunya adalah keberadaan obyek penelitian penulis, yakni Rumah Sakit Islam Samarinda dan Rumah Sakit Jiwa Daerah Atma Husada Mahakam sebagai instansi penyelenggara pelayanan kesehatan pada kawasan jasa kesehatan yang berada di wilayah Kecamatan Samarinda Ilir.

Penutup

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, terdapat dua butir kesimpulan yang penulis peroleh yaitu:

1. Implementasi struktur tata ruang kawasan jasa kesehatan di kecamatan Samarinda Ilir masih belum dilaksanakan sesuai Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Revisi Rencana Tata Ruang Kota Samarinda sebab pusat pelayanan kesehatan yang menonjol pada kawasan tersebut, yaitu Rumah Sakit Islam dan Rumah Sakit Jiwa Daerah Atma Husada Mahakam membutuhkan lahan yang lebih luas dan memadai untuk dapat menyelenggarakan pelayanan kesehatan yang lebih baik bagi masyarakat. Keberadaan kedua instansi penyelenggara kesehatan tersebut tampak belum tertata secara apikakibatter lalu berdekatan dengan kawasan permukiman penduduk yang terlalu padat dan terbangun tidak sesuai rencana tata ruang kota.
2. Faktor-faktor yang menghambat implementasi struktur tata ruang kawasan jasa kesehatan di kecamatan Samarinda Ilir antara lain semakin meningkatnya kawasan permukiman atau hunian liar bangunan masyarakat sekitar, tingginya tingkat penambahan penduduk pada kawasan Kecamatan Samarinda Ilir maupun pendatang, serta lemahnya pengawasan dan pengendalian dari Pemerintah atas pelanggaran yang dilakukan masyarakat dalam menciptakan kawasan permukiman sehingga mengganggu kawasan jasa kesehatan yang ada.

Saran

Untuk implementasi struktur tata ruang kawasan jasa kesehatan yang lebih baik berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Revisi Rencana Tata Ruang Kota Samarinda di kecamatan Samarinda Ilir, penulis mencoba untuk mengajukan saran-saran sebagai berikut:

1. Perlunya ketegasan dan pengawasan dari aparat pemerintahan yang terkait mengenai fungsi dari sebuah lahan di kecamatan Samarinda Ilir mengingat

- masih banyaknya permukiman yang padat dan kumuh, sehingga terjadi keteraturan dalam pembangunan permukiman, selain juga dapat mengurangi dampak ketidak teraturan lingkungan pusat-pusat kegiatan di perkotaan.
2. Pemerintah Kota Samarinda melalui Dinas Cipta Karya dan Tata Kota Samarinda perlu meningkatkan koordinasi dengan Pemerintah Kecamatan Samarinda Ilir untuk sosialisasi mekanisme pembuatan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) sekaligus dalam menjalankan fungsi pengawasan dan pengendalian bangunan secara lebih baik melalui penerapan sanksi bagi pelanggar ketentuan pendirian bangunan.
 3. Mendukung usulan pengembangan instalasi penyelenggara pelayanan kesehatan pada lahan yang tersedia, atau bila sudah tidak memungkinkan maka mendukung usulan relokasi bangunan pada lahan yang lebih memadai sesuai peruntukkan dan kebutuhan penyelenggaraan kesehatan.

Daftar Pustaka

- Abidin, Said Zainal. 2002. *Kebijakan Publik*. Salemba Humanika. Jakarta.
- Dunn, William. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.
- Irawan. 2002. *Analisis Data Deskriptif Kualitatif*. Universitas Indonesia. Jakarta
- Ridwan dan Achmad Sodik Sudarjad. 2008. *Perencanaan Tata Ruang Kota*. Surabaya
- Usman dan Akbar. 2003. *Analisis Teori dan Konsep*. Jakarta
- Wahab, Solichin Abdul. 2008. *Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Winarno, Budi. 2008. *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*. Buku Kita. Jakarta.
- Yunus, HS. 1991. *Perkembangan Kota dan Faktornya*. Fakultas Geografi UGM. Yogyakarta.
- Yunus, Hadi Sabari. 2002. *Struktur Tata Ruang Kota*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

Dokumen-dokumen:

- Undang-undang Nomor 24 Tahun 1994 tentang Penataan Ruang. Jakarta.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Jakarta.
- Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 340 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Kesehatan Rumah Sakit. Jakarta.
- Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Samarinda. Samarinda.
- Rencana Strategis Rumah Sakit Jiwa Daerah Atma Husada Mahakam Tahun 2014-2018. Samarinda.
- Profil Kecamatan Samarinda Ilir Tahun 2012. Samarinda