

**IMPLEMENTASI PERMENDAGRI 141 TAHUN 2017
TENTANG PEDOMAN PENEGASAN BATAS DAERAH
DALAM PENEGASAN BATAS DAERAH ANTARA
KABUPATEN KARO DENGAN KABUPATEN DAIRI**

TESIS

OLEH

**SRIWATI NGENA KENCA SURBAKTI
NPM. 171801097**



**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2019**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 31/1/20

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)31/1/20

**IMPLEMENTASI PERMENDAGRI 141 TAHUN 2017
TENTANG PEDOMAN PENEGASAN BATAS DAERAH
DALAM PENEGASAN BATAS DAERAH ANTARA
KABUPATEN KARO DENGAN KABUPATEN DAIRI**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Administrasi Publik dalam Program Studi Ilmu Magister Administrasi
Publik pada Program Pascasarjana Universitas Medan Area

OLEH :

**MARIA SANTIFA
17180158**

**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2019**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 31/1/20

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)31/1/20

**UNIVERSITAS MEDAN AREA
PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

HALAMAN PERSETUJUAN

**Judul : Implementasi Permendagri 141 Tahun 2017 tentang
Pedoman Penegasan Batas Daerah dalam Penegasan Batas
Daerah antara Kabupaten Karo dengan Kabupaten Dairi**

N a m a : Sriwati Ngena Kenca Surbakti

N P M : 171801097

Menyetujui

Pembimbing I



Prof. Dr. Marlon Sihombing, MA

Pembimbing II



Dr. Warjio, MA

**Ketua Program Studi
Magister Ilmu Administrasi Publik**



Dr. Warjio, MA

Direktur



Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS

Telah diuji pada tanggal 27 April 2019

N a m a : Sriwati Ngena Kenca Surbakti

N P M : 171801097



Panitia Penguji Tesis

Ketua Sidang : Dr. Isnaini, SH, M.Hum
Sekretaris : Dr. Taufik Siregar, SH, M.Hum
Pembimbing I : Prof. Dr. Marlon Sihombing, MA
Pembimbing II : Dr. Warjio, MA
Penguji Tamu : Dr. Abdul Kadir, M.Si

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Document Accepted 31/1/20

Access From (repository.uma.ac.id)31/1/20

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, April 2019.....

METERAI
TUMPIL
7A48EAF804947378

6000
ENAM RIBU RUPIAH


Sriwati Ngena Kenca Surbakti

ABSTRAK

Implementasi Permendagri 141 Tahun 2017 Tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah dalam Penegasan Batas Daerah antara Kabupaten Karo dengan Kabupaten Dairi

N a m a : Sriwati Ngena Kenca Surbakti
N P M : 171801097
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik
Pembimbing I : Prof. Dr. Marlon Sihombing, MA
Pembimbing II : Dr. Warjio, MA

Peraturan Menteri Dalam Negeri 141 Tahun 2017 tentang pedoman penegasan batas daerah (menggantikan Permendagri Nomor 76 Tahun 2012 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah) menyatakan, bahwa penentuan batas daerah sangat diperlukan untuk melaksanakan amanat undang-undang tentang pembentukan daerah dan dalam rangka menciptakan kepastian hukum wilayah administrasi pemerintahan. Kebijakan ini dibuat dengan tujuan memperoleh keadaan yang lebih baik lagi dari pada keadaan yang sebelumnya. Pelaksanaan penentuan batas daerah dilakukan secara sistematis dan terkoordinasi.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan permendagri 141 tahun 2017 tentang pedoman penegasan batas daerah dalam penegasan batas daerah antara Kabupaten Karo dengan Kabupaten Dairi.

Penelitian ini dilakukan di Pemerintah Kabupaten Karo, Pemerintah Kabupaten Dairi dan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan observasi, wawancara mendalam, dan dokumentasi. Data kemudian di analisis melalui tiga tahapan yaitu reduksi data, penyajian data dan mengambil kesimpulan/verifikasi.

Penelitian ini menemukan bahwa dalam Implementasi kebijakan penegasan batas daerah antara Kabupaten Karo dengan Kabupaten Dairi telah dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri 141 Tahun 2017 tentang pedoman penegasan batas daerah. Hal ini tercermin dari : a). variabel komunikasi, implementasi kebijakan penanganan konflik batas daerah sudah berjalan cukup baik melalui komunikasi langsung dan tidak langsung, walaupun belum semua implementor baik di tingkat Pemerintah Provinsi Sumatera Utara maupun ditingkat Kabupaten Karo dan Dairi memahami dengan baik dan benar seluruh proses penegasan batas daerah, b). variabel sumber daya, implementasi kebijakan penanganan konflik batas daerah belum memadai baik terkait dengan sumber daya manusia, anggaran, peralatan maupun sumberdaya informasi dan kewenangan, c). variabel disposisi, implementasi kebijakan penanganan konflik batas daerah belum terwujud sebagai suatu komitmen yang utuh di tingkat implementor, d). Variabel struktur birokrasi, implementasi kebijakan penanganan konflik batas daerah masih belum terlihat adanya irama dan gerakan yang sama baik di tingkat Pemerintah Provinsi Sumatera Utara maupun di tingkat Kabupaten Karo dan Kabupaten Dairi.

Kata kunci : Implementasi, kebijakan, penegasan batas daerah

ABSTRACT

THE IMPLEMENTATION OF THE REGULATION OF MINISTER OF HOME AFFAIRS NUMBER 141 IN THE YEAR OF 2017 THE AFFIRMATION GUIDELINES OF TERRITORIAL BORDER IN AN ASSERTION OF TERRITORIAL BORDERS BETWEEN KARO REGENCY AND DAIRI REGENCY.

The regulation of Minister of Home Affairs number 141 in the year of 2017 the affirmation guidelines of territorial border (replacing the regulation of Minister of Home Affairs number 76 in the year of 2012 the affirmation guidelines of territorial border) declares the determination of the regional boundaries is urgent to apply laws about regions establishment and also in order to bring about legal certainty of region administration.

This regulation is made with purpose of obtaining better situation and condition than before. The implementation of region boundary is held systematically and coordinately.

The purpose of this research is to analyze the implementation of the regulation of Minister of Home Affairs number 141 in the year of 2017 re the affirmation guidelines of territorial borders between Karo Regency and Dairi Regency.

This research is conducted in the government of Karo Regency, the government of Dairi Regency and the government of North Sumatera Province. This research applies qualitative method with descriptive approach. Data collection technique is conducted by observing, interviewing, intensive interview, and documenting. Data then is analyzed through 3 steps, as follows: data reduction, presentation of data, and making conclusion/verification.

This research discovers that the implementation of territorial border regulations between Karo Regency and Dairi Regency has been applied following the regulation of Minister of Home Affairs number 141 in the year of 2017 re the affirmation of territorial boundaries. This is reflected in: a. variable of communication, implementation of conflict management due to territorial borders has been running well enough by direct and indirect communication, although not all of the implementors among the government of North Sumatera Province, and the government of Karo Regency, and Dairi Regency comprehend the entire regulations; b. variable of resources, implementation of conflict management due to territorial borders are not sufficient related to human resources, budgeting, equipment, information source and authority; c. variable of disposition, implementation of conflict management due territorial borders have not been applied successfully as a concrete commitment by all level of implementors; d. variable of structural bureaucracy, implementation of conflict management due to territorial borders still have invisible cohesive rhythm and movement among the government of North Sumatera Province with the government of Karo Regency and the government of Dairi Regency.

Key words : Implementation, Policy, Affirmation of Territorial Borders.

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa yang telah melimpahkan rahmat dan karuniaNya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul **“Implementasi Permendagri 141 Tahun 2017 Tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah Dalam Penegasan Batas Daerah Antara Kabupaten Karo Dengan Kabupaten Dairi”**. Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Studi Magister Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Medan Area.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan dalam penulisan tesis ini.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih banyak kekurangannya, oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penulis membuka diri untuk menerima saran maupun kritik yang konstruktif, dari para pembaca demi penyempurnaannya dalam upaya menambah khasanah pengetahuan dan bobot dari Tesis ini. Semoga Tesis ini dapat bermanfaat, baik bagi pengembangan ilmu pengetahuan maupun bagi dunia usaha dan pemerintah.

Medan, April 2019

Penulis

SRIWATI NGENA KENCA SURBAKTI

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa yang telah melimpahkan rahmat dan karunianya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul **“Implementasi Permendagri 141 Tahun 2017 Tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah Dalam Penegasan Batas Daerah Antara Kabupaten Karo Dengan Kabupaten Dairi”**.

Dalam penyempurnaan Tesis ini penulis telah banyak mendapatkan bantuan materil maupun dukungan moril dan membimbing (penulisan) dari berbagai pihak Untuk itu penghargaan dan ucapan terima kasih disampaikan kepada :

1. Rektor Universitas Medan Area, Prof. Dadan Ramdan, M.Eng, M.Sc.
2. Direktur Pascasarjana Universitas Medan Area, Prof. Dr. Ir. Hj. Retna Astuti K., MS
3. Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik Universitas Medan Area, Bapak Dr. Warjio, MA.
4. Komisi Pembimbing : Prof. Dr. Marlon Sihombing, MA dan Dr. Warjio, MA.
5. Segenap Bapak/Ibu dosen dan seluruh karyawan Magister Ilmu Administrasi Publik Universitas Medan Area atas segala keikhlasannya dalam memberikan ilmu pengetahuan dan pengalamannya.
6. Kepala Bagian Pemerintahan Umum Sekretariat Daerah Kabupaten Karo, Caprilus Barus S.Sos.
7. Orang tuaku tercinta Almarhum Bapak Adat Surbakti dan Ibu Kataersada Ginting, Kakak, dan adik-adikku tercinta yang selalu memberikan doa dan dukungan kepada Penulis.
8. Anak-anakku tersayang Kania Adesti dan Christi Agita Melanie Pelawi yang selalu memberi doa, semangat dan kesabaran kepada penulis dalam menyelesaikan perkuliahan dan pengerjaan tesis ini. Terima kasih atas hadirnya kalian dalam hidupku.
9. Rekan-rekan kerja pada Bagian Pemerintahan Umum Sekretariat Daerah Kabupaten Karo.

10. Rekan-rekan mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik atas kebersamaan, bantuan dan kerjasamanya selama mengikuti perkuliahan selama ini.
11. Dan pihak lain yang tidak dapat Penulis sebutkan namanya yang telah memberi semangat dan bantuan sehingga penulis dapat menyelesaikan perkuliahan pada Magister Ilmu Adminsitration Publik dan penyelesaian tesis ini.



DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK.....	i
ABSTRACT.....	ii
KATA PENGANTAR	iii
UCAPAN TERIMA KASIH	iv
DAFTAR ISI.....	vi
DAFTAR GAMBAR	viii
DAFTAR LAMPIRAN.....	ix
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	11
E. Keaslian Penelitian	11
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	15
A. Pengertian Kebijakan Publik (<i>Public Policy</i>)	15
B. Jenis dan Sifat Kebijakan Publik	18
C. Implementasi Kebijakan Publik	21
D. Model Implementasi Kebijakan	24
E. Pengertian Batas Wilayah	36
BAB III : METODE PENELITIAN	41
A. Metode Penelitian	41
B. Lokasi dan Waktu Penelitian	42
C. Sumber Data.....	43
D. Proses Pengumpulan Data	44
E. Teknik Pengumpulan Data	48
F. Teknik Analisis Data	48
BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	52
A. Gambaran Umum dan Sejarah Kabupaten Karo	52
B. Implementasi Kebijakan kebijakan Permendagri 141 Tahun 2017 tentang pedoman penegasan batas daerah dalam penegasan batas daerah antara Kabupaten Karo dengan Kabupaten Dairi.....	58

C. Faktor Pendukung dan Penghambat implementasi kebijakan penanganan konflik batas daerah antara Kabupaten Karo dengan Kabupaten Dairi.....	88
C.1. Faktor Pendukung	88
C.1. Faktor Penghambat.....	91
BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN	93
6.1. Kesimpulan	93
6.2. Saran	95
DAFTAR PUSTAKA	96

LAMPIRAN



DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1.1 : Peta Administrasi Kabupaten Karo.....	7
Gambar 1.2 : Peta Administrasi Kabupaten Dairi	8
Gambar 1.2 : Lokasi Pertambangan Feldspar	9



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejak berlakunya Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999, Indonesia sering disebut dengan era otonomi daerah. Daerah otonom diberi kewenangan dengan prinsip luas, nyata dan bertanggung jawab. Demikian juga setelah UU tentang Pemerintahan Daerah tersebut diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014, prinsip luas, nyata dan bertanggung jawab tetap menjadi prinsip dalam penyelenggaraan kewenangan daerah otonom.

Pewujudan otonomi daerah dilakukan dalam rangka pembangunan daerah dan pemerataan pertumbuhan daerah di Indonesia. Otonomi daerah diharapkan akan dapat menjamin terselenggaranya pembangunan dan pertumbuhan yang merata di seluruh wilayah Indonesia dari perkotaan hingga ke pelosok pedesaan yang akhirnya dapat menjamin keutuhan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah bertujuan untuk mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat yang dilayaninya, sehingga pelayanan kepada masyarakat lebih terkontrol dan pengawasan masyarakat kepada pemerintah menjadi lebih kuat dan nyata, sedangkan substansi pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya pemberdayaan masyarakat seperti menumbuhkembangkan prakarsa dan kreativitas dan peningkatan peran serta masyarakat secara aktif di segala bidang dan aspek kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pelaksanaan otonomi daerah dirasakan betul oleh daerah, hal ini dapat

dibuktikan bahwa sebagian besar urusan pusat yang telah diserahkan kepada daerah sehingga daerah dapat leluasa untuk mengelola sumber daya daerah secara maksimal. Dalam perjalanannya Undang-undang ini ada kelemahan terbukti bahwa banyak permasalahan yang timbul baik persoalan budaya, ekonomi, politik, agama dan bahkan sampai pada persoalan batas daerah antar Kabupaten/kota maupun antar provinsi. Berbagai implikasi kemudian muncul karena implementasi UU yang baru tersebut, satu diantaranya yaitu bahwa daerah menjadi memandang sangat penting perlunya penegasan batas daerah. Salah satu sebabnya juga seperti disampaikan diatas adalah karena daerah menjadi memiliki kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayahnya. Daerah melaksanakan kewenangan masing-masing dalam lingkup batas daerah yang ditentukan, artinya kewenangan suatu daerah pada dasarnya tidak boleh melampaui batas daerah yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Sebelum era otonomi daerah, di Indonesia hanya terdapat 27 provinsi dan 277 kabupaten/kotamadya. Setelah otonomi daerah, jumlah tersebut membengkak menjadi 34 provinsi dan 511 kabupaten/kota bahkan lebih dengan tingkat akselerasi pemekaran yang terhitung luar biasa dan sebagaimana diduga sebelumnya, menciptakan ruang-ruang potensi masalah baru. Pemekaran suatu daerah menjadi beberapa daerah otonom baru berakibat berubahnya batas-batas wilayah daerah baik secara administratif maupun geospasial (keruangan), yang menjadi esensi munculnya permasalahan serius. Permasalahan tersebut adalah Konflik penetapan batas wilayah. (Harmantyo, 2007 : 17)

Dalam beberapa penelitian sebelumnya terlihat, bahwa maraknya kasus sengketa batas wilayah tersebut dipicu oleh salah satunya ketidakjelasan batas-batas wilayah administratif antara daerah otonomi baru dengan wilayah lama. Persoalan ini kemudian merambah ke berbagai konflik dimensional seperti konflik sosial dan konflik sumber daya alam (Harmantyo, 2007 : 16-22)

Sekilas tidak ada persoalan terkait batas-batas administratif dan geografi ini karena di setiap Undang-Undang yang memayungi pembentukan daerah otonom baru tersebut selalu dicantumkan batas-batas antara daerah satu dengan daerah lain walaupun batas-batas tersebut sangat makro. Akan tetapi kondisi di lapangan seringkali lebih rumit dari pada yang diperkirakan sebelumnya. Dalam praktiknya, proses penyelesaian konflik batas wilayah tidak selalu dapat dilaksanakan dengan lancar, bahkan ada kecenderungan jumlah sengketa/konflik batas antar daerah meningkat.

Secara empiris, terdapat sejumlah kasus sengketa batas daerah baik yang diakibatkan pemekaran daerah otonom baru yang melibatkan daerah lama dengan daerah baru. Sebagai contoh, data dari Departemen Dalam Negeri, sebagaimana disampaikan oleh Kartiko, menyebutkan bahwa sejak tahun 1999, dari 33 provinsi, baru 11 di antaranya yang menyelesaikan atau melaksanakan penegasan batas daerah dan 50 kabupaten/kota dari total 514 kabupaten/kota yang ada. Kartiko mengatakan, untuk provinsi yang melakukan sengketa batas daerah ada 20 daerah dan 81 kabupaten/kota. Hal ini biasanya disebabkan karena aspek yuridis yakni tidak jelasnya batas daerah dalam lampiran undang-undang dan peta lampiran undang-undang yang tidak memenuhi syarat sebagai peta (Kartiko, 2014

: 14.)

Kemudian aspek ekonomi karena perebutan sumber daya ekonomi, aspek kultur (terpisahnya etnis atau sub etnis), aspek politik (berkaitan dengan perolehan suara bagi anggota DPRD atau jumlah pemilih). Aspek sosial (munculnya kecemburuan sosial, isu penduduk asli dan pendatang), faktor lainnya, bisa juga karena aspek pemerintahan, yakni adanya duplikasi pelayanan pemerintahan, seperti jarak ke pusat pemerintahan, atau isi ingin bergabung ke daerah tetangga. Saat ini menurut Kartiko terdapat sejumlah daerah yang bersengketa soal batas di 19 daerah yakni; Jambi, Kepri, Kalteng, Kaltim, Riau, Sumut, Gorontalo, Sulten, Sumsel, Irjabar, Malut, Sultra, Kep Babel, Sulbar, Sumbar, Bengkulu, DKI dan Banten (Kartiko, 2014 : 21).

Diantara sekian konflik batas daerah tersebut, sebagian diantaranya berdampak pada timbulnya konflik lain seperti konflik sosial dan konflik sumber daya alam. Ironinya, hingga kini keinginan untuk memekarkan wilayah, mulai dari tingkat kelurahan/desa, kecamatan, kabupaten dan provinsi, masih terus bergulir. Kalau kita kaji alasannya pun sama yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan memperpendek tali birokrasi (Qodir dan Laksono, 2012 : 27}.

Realitas tersebut selaras dengan hasil penelitian Qodir dan Laksono (2012 : 31), yang berhasil memetakan beberapa penyebab konflik terkait dengan batas wilayah ini, antara lain ; Yuridis, tidak jelasnya batas daerah dalam undang-undang Pembentukan Daerah; Ekonomi, Perebutan Sumber Daya Alam; Kultural, Isu terpisahannya etnis atau sub etnis; Politik dan Demografi, perebutan pemilih

dalam perolehan suara bagi anggota DPRD; Sosial, Munculnya kecemburuan sosial, riwayat masa lalu, isu penduduk asli dan pendatang; Pemerintahan, jarak kepusat pemerintahan, diskriminasi pelayanan, keinginan bergabung ke daerah tetangga.

Undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 198 ayat (1) dinyatakan bahwa apabila terjadi perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar kabupaten/kota dalam satu provinsi, Gubernur menyelesaikan perselisihan dimaksud. Kemudian ayat (2) berbunyi apabila terjadi perselisihan antar provinsi, antara provinsi dan kabupaten/kota diwilayahnya, serta antar provinsi dan kabupaten/kota diluar wilayahnya, Menteri Dalam Negeri menyelesaikan perselisihan dimaksud. Dan terakhir dalam ayat (3) dinyatakan bahwa keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) bersifat final.

Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 1 Tahun 2006 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2012 secara eksplisit memberikan kewenangan kepada gubernur untuk menyelesaikan dan memfasilitasi konflik batas daerah. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2012 kemudian diubah dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 141 Tahun tentang penegasan batas daerah. Permendagri ini memberikan pedoman yang konkrit dan batasan waktu yang ketat bagi daerah yang berbatasan dalam menyelesaikan segmen batas. Penentuan batas daerah secara pasti, sangat diperlukan untuk melaksanakan amanat undang-undang tentang pembentukan daerah dan dalam rangka menciptakan kepastian hukum wilayah administrasi

pemerintahan.

Adanya kejelasan dan kepastian hukum terhadap batas wilayah di suatu daerah dari hasil penegasan batas yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri dengan produk Peraturan Menteri Dalam Negeri. Hal inilah yang kemudian harus dimuat di dalam suatu peta sebagai suatu titik koordinat batas daerah. Penentuan titik koordinat merupakan salah satu syarat penentuan segmen batas daerah yang mencakup batas wilayah darat dan laut serta batas antar negara. Penentuan segmen batas ini dan jika sudah disetujui oleh kedua belah pihak atau lebih, dan sudah dikeluarkan suatu regulasi oleh Menteri Dalam Negeri haruslah dianggap sudah final dan berketetapan hukum yang pasti. Jika masalah tersebut tidak diselesaikan secara prosedur-prosedur yang sudah ditentukan, dikhawatirkan berpotensi untuk terjadinya suatu konflik tapal batas. Selain itu, akibat berlarutnya penentuan batas wilayah, menyebabkan masyarakat di perbatasan tidak terurus dengan baik (Sulistiyono, Nuryadin dan Hadi, 2014 : 54).

Kabupaten Karo merupakan salah satu kabupaten yang ada di Sumatera Utara yang dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 7 Drt Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten-Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Utara (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1092). Kabupaten Karo berbatasan dengan beberapa Kabupaten sebagai berikut :

- Sebelah utara dengan Kabupaten Langkat dan Kabupaten Deli Serdang
- Sebelah Selatan dengan Kabupaten Dairi
- Sebelah Timur dengan Kabupaten Deli Serdang dan Kabupaten Simalungun

- Sebelah Barat dengan Kabupaten Aceh Tenggara



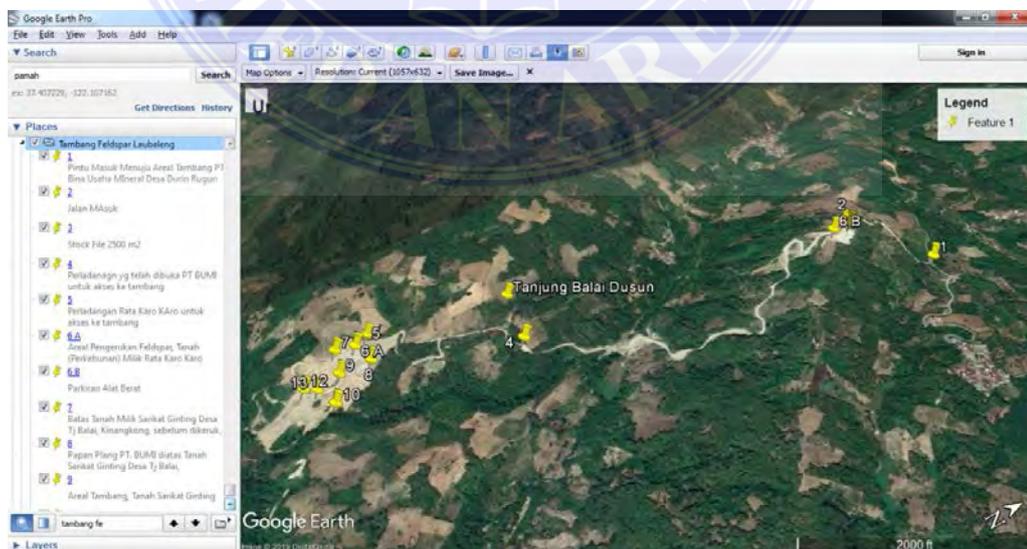
Gambar 1.1 Peta Administrasi Kabupaten Karo

Sampai dengan saat ini penetapan batas yang sudah selesai dilakukan adalah antara Kabupaten Karo dengan Kabupaten Simalungun dan Kabupaten Karo dengan Kabupaten Langkat. Sedangkan untuk Kabupaten Karo dan Kabupaten Deli Serdang masih dalam proses memulai penetapan tapal batas (Kabag Pemum, 2018).

Untuk Kabupaten Karo dan Kabupaten Dairi saat ini sedang dalam proses penetapan batas daerah. Namun dalam penetapan batas daerah tersebut, masyarakat di daerah perbatasan meminta kepastian penyelesaian atas persoalan tapal batas wilayah antara Kab Tanah Karo dan Kab Dairi. Konflik tapal batas yang berkepanjangan hingga saat ini antara kedua kabupaten ini telah menelan korban jiwa masyarakat beberapa waktu lalu. Sesama warga ribut, lalu bertikai, akhirnya berujung kematian. Warga minta pemerintah segera mencari solusi

cepat. Tapal batas yang tidak jelas antara Dairi dengan Tanah Karo mengakibatkan kepentingan warga 2 kabupaten jadi tarik menarik. Sementara para pengusaha yang masuk kerap berpotensi memicu konflik berdarah. Masalah tapal batas ini sensitif sekali. Harus segera diselesaikan sehingga status hukum tapal batas jadi jelas. Polisi saja selalu kesulitan menentukan status hukum tempat kejadian perkara (TKP). Pemerintah Kabupaten Karo kemudian dipanggil ke Poldasu untuk pemeriksaan atas kasus tersebut (Kabag Pemum Kab. Karo, 2018).

Pemkab Karo sesuai Surat Dirreskrimsus Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah Sumatera Utara, Nomor : K/2455/XII/2016/Ditreskrimsus perihal Mohon Penjelasan / Keterangan, Menghadiri Panggilan Untuk Memberikan Penjelasan/Keterangan terkait Kegiatan Pertambangan Feldspar / Kaolin, Batu Pospor Yang Berlokasi di Desa Kinangkong Kecamatan Lau Baleng. Yang menjadi permasalahan adalah apakah lokasi tambang tersebut berada di Kabupaten Dairi atau Kabupaten Karo.



Gambar 1.2 Lokasi Pertambangan Feldspar

Terhadap persoalan tapal batas antara Kabupaten Karo dan Kabupaten Dairi, sudah ditindak lanjuti dengan diadakannya rapat yang antara instansi terkait baik itu Pemerintah Aceh, Pemerintah Provinsi Sumatera, Pemerintah Kabupaten Pakpak Barat, Pemkab Tapanui Tengah dan Pemkab Aceh Singkil, Pemko Subulussalam dengan Direktorat Jenderal Bina Administrasi Kewilayahan Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia pada tanggal 15 Februari 2018. Hasil kesepakatan tersebut menjelaskan Direktorat Jenderal Bina Administrasi Kewilayahan Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia memberikan batas waktu hingga 7 Maret 2018 untuk menyampaikan data dan dokumen penegasan batas kepada Kemendagri. Rapat tersebut juga membahas permasalahan tapal batas antara Kabupaten Dairi dengan Kabupaten Karo Provinsi Sumatera Utara dan simpulnya Kabupaten Aceh Tenggara di Aceh.

Untuk menyelesaikan masalah tapal batas antara Kabupaten Karo dan Kabupaten Dairi Provinsi Sumatera Utara diharapkan dapat diselesaikan dengan berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 141 Tahun 2017 Tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah. Permendagri ini berisikan pedoman yang konkrit dan batasan waktu yang ketat bagi daerah yang berbatasan dalam menyelesaikan segmen batas.

B. Perumusan Masalah

Adapun rumusan masalah di dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implementasi kebijakan Permendagri 141 Tahun 2017 tentang pedoman penegasan batas daerah dalam penegasan batas daerah antara

Kabupaten Karo dengan Kabupaten Dairi?

2. Apa faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan penanganan konflik batas daerah antara Kabupaten Karo dengan Kabupaten Dairi ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mendeskripsikan dan mengkaji secara mendalam mengenai implementasi kebijakan permendagri 141 tahun 2017 tentang pedoman penegasan batas daerah dalam penegasan batas daerah antara Kabupaten Karo dengan Kabupaten Dairi.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan penanganan konflik batas daerah antara Kabupaten Karo dengan Kabupaten Dairi.

D. Manfaat Penelitian

Adapun yang menjadi manfaat penelitian ini adalah :

1. Kegunaan teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan konsep kebijakan publik, khususnya terkait dengan penegasan batas daerah penghasilan dan hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai salah satu masukan bagi peneliti-peneliti selanjutnya terutama bagi mereka yang akan melakukan penelitian tentang kebijakan publik.
2. Kegunaan praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan

sumbangan pemikiran bagi pemerintah baik pemerintah pusat, maupun pemerintah daerah dalam untuk pengembangan kebijakan di masa yang akan datang yang berkaitan dengan penegasan batas daerah.

E. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian sangat penting bagi sebuah riset ilmiah karena dapat memberi gambaran tentang penelitian sejenis yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya. Diharapkan bahwa dengan mempelajari serta membandingkan berbagai riset terdahulu dapat diperoleh keaslian serta obyektifitas dalam riset yang hendak dilakukan sebagai ciri pokok dari penelitian ilmiah. Dengan memperoleh informasi tentang penelitian-penelitian terdahulu, peneliti juga dapat memperoleh informasi tentang seberapa jauh kontribusi penelitian sejenis terhadap pengembangan bidang ilmu yang bersangkutan maupun terhadap berbagai kepentingan praktis seperti pembuatan kebijakan, pengembangan kelembagaan dan lain sebagainya.

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 141 Tahun 2017 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah merupakan penyempurnaan dari Permendagri Nomor 76 Tahun 2012 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 1252). Mengingat Permendagri 141 tahun 2017 tentang pedoman penegasan batas daerah masih baru diundangkan pada 12 Januari 2018, penelitian mengenai kebijakan implementasi Permendagri 141 tahun 2017 ini masih belum banyak dilakukan.

Penelitian sejenis terkait implemtasi Permendagri Nomor 76 tahun 2012 dilakukan Arifin (2016) dengan judul Penyelesaian Sengketa Batas Daerah Menggunakan Pendekatan Regulasi memberi kesimpulan bahwa terhadap kasus-kasus sengketa batas daerah, mekanisme penyelesaian sengketa yang digunakan melalui dua jalur, yakni: penyelesaian sengketa batas daerah secara non hukum, dan penyelesaian secara hukum. Secara non hukum disebut juga penyelesaian sengketa melalui administrasi pemerintahan, dalam hal ini dimediasi oleh Kemendagri dan Gubernur. Sementara penyelesaian sengketa secara hukum ditempuh melalui judicial review dan gugatan yang diajukan oleh para pihak ke Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi.

Penelitian lain yang dilakukan Sulistyono, Nuryadin dan Hadi (2015) mengenai Evaluasi Tim Penegasan Batas Daerah mengambil kesimpulan Kebanyakan dalam penyelesaian segmen Batas Daerah Kurang epektifnya TPBD diakibatkan karena anggaran yang sangat minim yakni perbandingan antara luas wilayah perbatasan dengan jumlah biaya tidak seimbang sehingga hal ini pula membatasi Tim untuk dapat menjangkau daerah-daerah yang sangat jauh dan terpencil.

Penelitian Harwinda (2016) dengan judul Implementasi Permendagri No. 76/2012 Dalam Penentuan Batas Daerah Dengan Metode Kartometrik (Studi Kasus : Daerah Oloran Kecamatan Sedati Kabupaten Sidoarjo dan Kecamatan Gunung Anyar Kota Surabaya) mengambil kesimpulan bahwa keseluruhan alternative penarikan garis batas akan berpengaruh batas pengelolaan daerah secara keseluruhan khususnya daerah Kota Surabaya dan Kabupaten Sidoarjo.

Penelitian lain mengenai penegasan batas daerah dilakukan Fatmini, Paranoan, dan Kalalinggi (2017) mengenai Implementasi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah Terhadap Percepatan Penyelesaian Batas Wilayah Antar Kabupaten/Kota Di Provinsi Kalimantan Timur mengambil kesimpulan bahwa secara keseluruhan implementasi kebijakan peraturan tersebut dilihat dari unsur komunikasi, sumberdaya, disposisi (sikap pelaksana), dan struktur birokrasi sudah cukup baik dalam realisasi implementasinya. Hanya saja yang masih kurang adalah terkait dengan struktur birokrasi dalam Implementasi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2012 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah khususnya dalam penyelesaian kasus masalah batas daerah antara Kota Balikpapan dengan Kabupaten Kutai Kartanegara

Dari berbagai penelitian terdahulu di atas, terlihat bahwa penelitian massif fokus pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2012 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah dan semuanya dilakukan pada wilayah yang berbeda. Sedangkan perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian ini adalah Permendagri yang diteliti merupakan aturan yang baru dan penyempurnaan Permendagri yang lama sehingga belum ada yang melakukan penelitian mengenai Permendagri baru ini. Berdasarkan hal tersebut, dapat ditegaskan bahwa kajian ini belum pernah dilakukan dan penelitian ini berbeda dengan yang sudah pernah dilaksanakan sebelumnya. Dengan demikian, dapat dipastikan penelitian ini masih belum pernah dilakukan (orisinil) dan penting untuk dilakukan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Kebijakan Publik (*Public Policy*)

Istilah kebijakan seringkali diartikan sebagai tujuan program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan atau rancangan-rancangan besar. Kebijakan juga sering disamakan pengertiannya dengan kebijaksanaan, namun dalam penelitian ini peneliti menggunakan istilah kebijakan.

Kebijakan Publik menurut Thomas Dye (Subarsono, 2011 : 2) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever government choose to do or not to do*). Konsep ini sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah di samping yang dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik.

Menurut James E. Anderson (Islamy, 2014 : 17) bahwa kebijakan adalah “*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Menurut Anderson (Islamy, 2014 : 19) implikasi dari pengertian ini adalah 1) bahwa kebijakan itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan, 2) bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintahan, 3) bahwa kebijakan itu

adalah merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu, 4) bahwa kebijakan itu bersifat politis dalam arti merupakan beberapa tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu, dan 5) bahwa kebijakan setidak-tidaknya dalam arti positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

Sementara itu, Amir Santoso (Winarno 2012 : 19) dengan mengkomparasi berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli yang menaruh minat dalam bidang kajian publik yang menyimpulkan bahwa pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi dalam dua wilayah kategori. Pertama pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Pandangan kedua, berangkat dari para ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan. Para ahli yang masuk kategori ini yaitu mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu dan mereka yang menganggap kebijakan publik sebagai memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Para ahli yang masuk dalam kubu yang pertama melihat kebijakan publik dalam tiga lingkungan yaitu perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian. Dengan kata lain, menurut kubu ini kebijakan publik secara ringkas

dapat di pandang sebagai proses perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan. Ini berarti bahwa kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Sedangkan kubu kedua, lebih melihat kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan (Winarno 2012 : 19).

Kebijakan publik dapat juga berarti serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Bentuk kebijakan publik itu bisa berupa undang-undang atau peraturan daerah (Perda) dan yang lain (Dewi, 2012 : 1).

Pressman dan Widavsky mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah (Winarno, 2012 :17).

Keterlibatan aktor-aktor dalam perumusan kebijakan publik merupakan ciri khusus kebijakan publik. Hal ini seperti yang diungkapkan David Easton sebagai “penguasa” dalam suatu sistem politik, yaitu para sesepuh suku, anggota-anggota eksekutif, legislatif, yudikatif, penasihatraja dan semacamnya. Menurut Easton, mereka ini merupakan orang-orang yang terlibat dalam masalah sehari-hari dalam suatu sistem politik, diakui oleh sebagian besar anggota sistem politik, mempunyai tanggung jawab untuk masalah-masalah ini, dan mengambil tindakan-

tindakan yang diterima secara mengikat dalam dalam jangka waktu yang lama oleh sebagian besar anggota sistem politik selama mereka bertindak dalam batas-batas peran yang diharapkan (Winarno, 2012 : 18).

Dari berbagai defenisi tentang kebijakan publik, maka dapat diambil suatu kesimpulan bahwa kebijakan publik merupakan suatu proses mengambil tindakan atau pilihan yang dilakukan oleh pemerintah mengatasi masalah-masalah publik yang timbul untuk mencapai tujuan tertentu.

B. Jenis dan Sifat Kebijakan Publik

Menurut James E. Anderson, kebijakan publik dapat dikelompokkan sebagai berikut :

1. *Substantive Policies and Procedural Policies.*

Substantive Policies adalah kebijakan yang dilihat dari substansi masalah yang di hadapi oleh pemerintah. Misalnya: kebijakan politik luar negeri, kebijakan dibidang pendidikan, kebijakan ekonomi, dan sebagainya. Dengan demikian yang menjadi tekanan dari *substantive policies* adanya pokok masalahnya (*subject matter*) kebijakan.

Procedural Policies adalah suatu kebijakan yang dilihat dari pihak-pihak mana saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik, serta cara bagaimana suatu kebijakan publik diimplementasikan.

2. *Distributive, Redistributive, and Self Regulatory Policies.*

Distributive Policies adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan atau keuntungan bagi individu-individu, kelompok-kelompok,

perusahaan-perusahaan atau masyarakat tertentu. *Redistributive Policies* adalah kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, kepemilikan, atau hak-hak di antara kelas-kelas dan kelompok-kelompok penduduk.

Self Regulatory Policies adalah kebijakan yang mengatur tentang pembatasan atau pelarangan perbuatan atau tindakan bagi seseorang atau sekelompok orang.

3. *Material Policies.*

Material policies adalah kebijakan-kebijakan tentang pengalokasian atau penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi para penerimanya, atau mengenakan beban-beban bagi mereka yang mengalokasikan sumber-sumber material tersebut.

4. *Public Goods and Private Goods Policies.*

Public Goods Policies adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang dan pelayanan-pelayanan untuk kepentingan orang banyak. *Private Goods Policies* merupakan kebijakan-kebijakan tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan-pelayanan untuk kepentingan perorangan yang tersedia di pasar bebas, dengan imbalan biaya tertentu.

(Sutopo dan Sugiyanto, 2011: 5)

Menurut Winarno, sifat kebijakan bisa diperinci menjadi beberapa kategori, yaitu :

1. Tuntutan kebijakan (*policy demands*) adalah tuntutan-tuntutan yang dibuat oleh aktor-aktor swasta atau pemerintah, ditujukan kepada pejabat-pejabat

pemerintah atau sistem politik.

2. Keputusan kebijakan (*policy decisions*) didefinisikan sebagai keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat-pejabat pemerintah yang mengesahkan atau memberi arah dan substansi kepada tindakantindakan kebijakan publik. Termasuk dalam kegiatan ini adalah menetapkan undang-undang, memberikan perintah-perintah eksekutif atau pernyataan-pernyataan resmi, mengumumkan peraturan-peraturan administratif atau membuat interpretasi yuridis terhadap undang-undang.
3. Pernyataan kebijakan (*policy statements*) adalah pernyataan-pernyataan resmi atau artikulasi-artikulasi kebijakan publik. Yang termasuk dalam kategori ini adalah undang-undang legislatif, perintah-perintah dan dekrit presiden, peraturan-peraturan administratif dan pengadilan, maupun pernyataan-pernyataan atau pidato-pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan maksud dan tujuan pemerintah dan apa yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan itu.
4. Hasil kebijakan (*policy outputs*) lebih merujuk ke manifestasi nyata dari kebijakan publik, hal-hal yang sebenarnya dilakukan menurut keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijakan.
5. Dampak kebijakan (*policy outcomes*) lebih merujuk pada akibat-akibatnya bagi masyarakat, baik yang diinginkan yang berasal dari tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah (Winarno, 2012 : 19-20).

Definisi sifat kebijakan publik diatas adalah jelas bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif

seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan publik harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan dan kemudian dievaluasi pelaksanaannya.

C. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Secara sederhana Implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan.

Pengertian tentang implementasi kebijakan berbeda-beda, namun konsepnya tetap sama, yaitu merupakan rangkaian tujuan proses penerjemah dari kebijakan yang direpson berupa aksi, tindakan para pelaku pembangunan secara konsisten dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran yang telah digariskan oleh kebijakan itu sendiri (Tangkilisan, 2003;7)

Implementasi kebijakan pada dasarnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan public, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan atau turunan dari kebijakan public tersebut Nugroho (2003 :158)

Dari pengertian di atas memperlihatkan bahwa kata implementasi bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme pada suatu sistem. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa implementasi bukan sekadar berupa aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana, tertata dan

dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan berupa peraturan yang tertulis maupun peraturan yang tidak tertulis untuk mencapai tujuan kegiatan.

Tujuan implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah (Wibawa, 2011 :14). Keseluruhan proses penetapan baru ini bisa mulai apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah terperinci, program yang telah dirancang dan juga sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut.

Proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, dan sosial langsung atau tidak langsung dan mempengaruhi perilaku semua pihak yang terlibat dan yang akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang negative maupun yang positif (Wahab dalam Tangkilisan, 2003 ; 9).

Menurut Peters dalam Tangkilisan (2003:22) implementasi kebijakan yang gagal disebabkan beberapa factor :

1. Informasi

Kekurangan informasi dengan mudah mengakibatkan adanya gambaran yang kurang tepat baik kepada objek kebijakan maupun kepada para pelaksana dan isi kebijakan yang akan dilaksanakannya dan hasil-hasil dari kebijakan itu.

2. Isi kebijakan

Implementasi kebijakan dapat gagal karena masih samarnya isi atau tujuan kebijakan atau ketidaktepatan dan ketidaktegasan intern ataupun ekstern atau

kebijakan itu sendiri, menunjukkan adanya kekurangan yang sangat berarti atau adanya kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu.

3. Dukungan

Implementasi kebijakan public akan sangat sulit bila pada pelaksanaannya tidak cukup dukungan untuk kebijakan tersebut.

4. Pembagian potensi

Hal ini terkait dengan pembagian potensi diantaranya para actor implementasi dan juga mengenai organisasi pelaksana dalam kaitannya dengan diferensiasi tugas dan wewenang.

Oleh karena itu diperlukan kesamaan pandangan atau tujuan yang hendak dicapai dan komitmen semua pihak untuk memberikan dukungan bagi pelaksanaan. Keberhasilan implementasi kebijakan ini dapat dilihat dari terjadinya kesesuaian antara pelaksanaan, penerapan kebijakan dengan desain, tujuan, dan sasaran kebijakan itu sendiri serta memberikan dampak atau hasil yang positif bagi pemecahan permasalahan yang dihadapi. Asumsi yang dapat dibangun mengenai konsep keberhasilan implementasi kebijakan adalah semakin tinggi derajat kesesuaiannya, maka semakin tinggi pula peluang keberhasilan kinerja implementasi kebijakan untuk menghasilkan *output* yang telah digariskan (Tangkilisan, 2003 : 11).

Dikemukakan Nugroho (2003 : 625) bahwa implementasi menyumbang 60% keberhasilan dari sebuah kebijakan, perencanaan 20% dan 20% lagi sisanya adalah pengendalian implementasi. Perencanaan atas sebuah kebijakan yang baik akan berperan menentukan hasil yang baik, namun sebaik apapun sebuah

kebijakan jika implementasinya tidak konsisten dengan konsep maka kebijakan yang baik tersebut tidak akan memiliki makna.

Selanjutnya para ilmuwan kebijakan telah membuat beberapa model implementasi kebijakan untuk memudahkan implementasi yang efektif. Di dalam model digambarkan faktor-faktor serta pola hubungannya yang dapat mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan.

D. Model Implementasi Kebijakan

1. Model Donald Van Meter dan Carl Van Horn

Van Meter dan *Van Horn* menawarkan suatu model dasar yang mempunyai enam variabel yang membentuk ikatan (*linkage*) antara kebijakan dan pencapaian (*performance*). Dengan menggunakan pendekatan masalah seperti ini, dalam pandangan *Van Meter* dan *Van Horn*, kita mempunyai harapan yang besar untuk menguraikan proses-proses dengan cara melihat bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dilaksanakan dibandingkan hanya sekedar menghubungkan variabel bebas dan variabel terikat dalam suatu cara yang semena-mena.

Ada enam variabel, menurut *Van Metter & Van Horn*, yang memengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik (Agustino. 2016 :133-136) :

Ada enam variabel, menurut *Van Metter & Van Horn*, yang memengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik (Agustino. 2016 :133-136) :

1. Ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya

jikadan-hanya-jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosiokultur yang mengada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

2. Sumber daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diterapkan.

Tetapi diluar sumber daya manusia, sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumber daya finansial dan sumber daya waktu. Ini karena mau-tidak-mau ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka akan timbul masalah untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan. Demikian pula halnya dengan sumber daya waktu. Saat sumber daya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan masalah waktu yang terlalu ketat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan suatu implementasi kebijakan.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Misalnya, implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku manusia secara radikal, maka agen pelaksana proyek itu haruslah berkarakteristik tegas, keras, dan ketat dalam melaksanakan aturan sesuai dengan sanksi hukum yang telah ditetapkan. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

4. Sikap/Kecenderungan (Disposisi) para Pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor laksanakan adalah kebijakan dari atas (top down) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

5. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

2. Model Merilee S. Grindle

Grindle (dalam subarsono, 2011: 93) menciptakan model implementasi sebagai kaitan antara tujuan kebijakan dan hasil-hasilnya, selanjutnya pada model ini hasil kebijakan yang dicapai akan dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*).

Variabel isi kebijakan mencakup :

1. Kepentingan kelompok sasaran atau target group termuat dalam isi kebijakan.

2. Jenis manfaat yang diterima oleh target group.
3. Derajat perubahan yang diinginkan suatu kebijakan
4. Letak program sudah tepat.
5. Kebijakan telah menyebutkan implementatornya dengan rinci
6. Program didukung oleh sumber daya yang memadai

Sedangkan variabel lingkungan implementasi Konteks dimana dan oleh siapa kebijakan tersebut diimplementasikan juga akan berpengaruh pada tingkat keberhasilannya, karena sebarang baik dan mudahnya kebijakan dan sebarang dukungan kelompok sasaran, hasil implementasi tetap bergantung pada implementornya. Karakter dari pelaksana akan mempengaruhi tindakan-tindakan pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan karena pelaksana adalah individu yang tidak mungkin bebas dari kepercayaan, aspirasi dan kepentingan pribadi yang ingin mereka capai. Konteks implementasi yang berpengaruh pada keberhasilan implementasi menurut Grindle adalah sebagai berikut :

1. kekuasaan, kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat.
2. Karakteristik institusi dan rezim yang berkuasa.
3. Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran. Implementor

3. Model George Edwards III

Secara tegas Edwards III 1980 (dalam Nawawi, 2008:136), menyatakan *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*. Melalui implementasi yang efektif sebuah kebijakan dapat

berhasil mencapai tujuannya. Di dalam modelnya, Edwards menyarankan untuk memperhatikan 4 isu penting, yaitu: (1) *communication* (komunikasi); (2) *resource* (sumberdaya); (3) *disposition or attitudes* (disposisi/sikap); dan (4) *bureaucratic structures* (struktur birokrasi).

1. Komunikasi : yaitu menunjuk bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksanaan program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (target grup). Tujuan dan sasaran dari program atau kebijakan dapat disosialisasikan secara baik sehingga dapat menghindari adanya distorsi atas kebijakan dan program.
2. Sumber daya : menunjuk setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial, sumber daya finansial adalah kecukupan modal investasi sebuah program atau kebijakan keduanya harus diperhatikan dalam implementasi kebijakan publik. Edwards III menjelaskan bahwa terdapat empat faktor yang menjadi bagian dari sumber daya yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu: staff, informasi, kewenangan/otoritas, fasilitas.
3. Disposisi, yaitu menunjukkan yang melekat erat kepada implementor kebijakan atau program. Karakter yang penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran, komitmen, dan demokratis. Implementor yang memiliki komitmen tinggi dan jujur akan senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam program. Edwards III menjelaskan terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dari disposisi pelaksana yaitu efek dari disposisi, masalah staf di birokrasi.

4. Struktur birokrasi, menunjuk bahwa sistem birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan, aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting pertama adalah mekanisme dan struktur organisasi pelaksana sendiri, mekanisme implementasi program biasanya sudah ditetapkan melalui Standar Operasional Prosedur (SOP) yang dicantumkan dalam *guideline* program atau kebijakan.

Dengan langkah-langkah kerja sebagaimana digambarkan, maka penelitian yang bersifat top-down lebih tepat dipakai untuk menilai efektifitas implementasi suatu kebijakan, yaitu untuk memastikan apakah tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan dapat tercapai dilapangan atau tidak.

Agar implementasi kebijakan berjalan secara efektif, harus berpijak pada prinsip-prinsip implementasi. Nugroho (2003: 650 - 652) mengemukakan ada 5 tepat untuk prinsip-prinsip pokok yang harus dipenuhi dalam implementasi kebijakan, yaitu:

- (1) tepat kebijakan, meliputi tepat fungsi, tepat rumusan dan tepat pembuat kebijakan;
- (2) tepat pelaksana kebijakan, meliputi untuk kebijakan yang bersifat monopoli atau derajat politik keamanan yang tinggi dilaksanakan oleh pemerintah, untuk kebijakan yang bersifat memberdayakan masyarakat dilaksanakan oleh pemerintah bersama masyarakat, untuk kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan masyarakat diserahkan kepada masyarakat;
- (3) tepat target, meliputi apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan?, apakah target siap diintervensi?, apakah intervensi

implementasi kebijakan bersifat baru /memperbaharui implementasi kebijakan sebelumnya?;

- (4) tepat lingkungan, meliputi lingkungan kebijakan yaitu interaksi diantara lembaga perumus dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait; lingkungan eksternal kebijakan meliputi *public opinion*, *interpretive institutions* dan *individuals*;
- (5) tepat proses, meliputi *policy acceptance* (memahami kebijakan), *policy adoption* (menerima kebijakan), dan *strategic readiness* (siap melaksanakan atau siap menjadi bagian dari kebijakan). Kelima tepat tersebut perlu didukung oleh politik, strategik dan teknis.

Adapun model yang digunakan dalam penelitian ini adalah model George Edwards III yang menyarankan untuk memperhatikan 4 isu penting dalam implementasi kebijakan, yaitu: (1) *communication* (komunikasi); (2) *resource* (sumberdaya); (3) *disposition or attitudes* (disposisi/sikap); dan (4) *bureaucratic structures* (struktur birokrasi).

E. Pengertian Batas Wilayah

Blaire (1991) mengemukakan konsep tentang batas wilayah tidak terlepas dari konsep tentang wilayah itu sendiri, istilah wilayah mengacu pada unit geografis dengan batas-batas tertentu dimana komponen didalamnya memiliki keterkaitan dan hubungan fungsional satu dengan lainnya. Konsep wilayah fungsional administratif menjadi unit-unit wilayah dalam berbagai tingkatan mulai dari wilayah negara (batas internasional) dan batas subnasional (provinsi),

kabupaten (district), kota (municipality), kecamatan dan desa (Rustiadi, dkk, 2011).

Batas wilayah memiliki peran penting dalam tata kelola pemerintahan daerah di Indonesia yaitu : menciptakan tertib administrasi pemerintahan, memberikan kejelasan dan kepastian hukum terhadap batas wilayah suatu daerah yang memenuhi aspek teknis dan yuridis, serta menjamin kejelasan batasan hak atas tanah, hak ulayat, dan hak adat pada masyarakat (Permendagri No. 76 tahun 2012).

Batas wilayah menjadi acuan dalam memisahkan dua atau lebih wilayah administrasi, yang dipaparkan pada peta dasar dalam bentuk koordinat sebagai acuan dalam penarikan garis batas di lapangan. Oleh karena itu, perlunya penetapan peraturan hukum yang mengikat mengenai penegasan batas wilayah. Urgensi penegasan batas wilayah melekat pada seluruh level pemerintahan, dari level desa/kelurahan, kecamatan, kota/kabupaten, dan provinsi (Simanjuntak, 2016).

Batas antar wilayah terbagi menjadi dua yaitu, batas antar negara dan batas antar daerah. Batas daerah secara pasti di lapangan adalah kumpulan titik-titik koordinat geografis yang merujuk kepada sistem georeferensi nasional dan membentuk garis batas wilayah administrasi pemerintahan antar daerah (Permendagri No. 76 tahun 2012). Batas daerah dibagi 2 (dua) macam yaitu:

- a. Batas daerah yang ditegaskan dapat dinyatakan dalam bentuk bangunan fisik buatan manusia seperti: pilar, gapura, persil tanah, jalan dan atau batas alam seperti: watershed, sungai.

- b. Batas daerah yang tidak dapat ditegaskan dalam suatu bentuk bangunan fisik seperti melalui danau dan tengah sungai dinyatakan dengan pilar acuan batas.

Dalam rangka menetapkan dan menegaskan batas daerah perlu dilakukan kegiatan penelitian dokumen batas, pelacakan batas, pemasangan pilar batas, pengukuran dan penentuan posisi pilar batas, dan pembuatan peta batas. Jika dasar hukum untuk penegasan batas daerah belum ada atau belum jelas, maka dapat diterapkan prinsip-prinsip sebagai berikut:

Batas alam adalah objek di lapangan yang dapat dinyatakan sebagai batas daerah. Penggunaan bentuk alam sebagai batas daerah akan memudahkan penegasan batas di lapangan karena tidak perlu memasang pilar yang rapat. Bentuk-bentuk batas alam yang dapat digunakan sebagai batas daerah adalah:

1) Sungai

- a) Garis batas di sungai merupakan garis khayal yang melewati tengah-tengah sungai yang ditandai oleh pilar batas di tepi sungai yang memotong garis batas tersebut.
- b) Pada daerah sungai yang labil, pilar dipasang agak jauh dari sungai sehingga pilar tersebut bukan merupakan pilar batas tetapi titik acuan bagi batas sebenarnya. Dari pilar tersebut harus diukur jarak ke tepi dekat dan tepi jauh sungai serta arahnya.

2) Watershed/Garis Pemisah Air

- a) Garis batas pada watershed merupakan garis khayal yang dimulai dari suatu puncak gunung dan menyusuri punggung bukit yang mengarah kepada puncak gunung berikutnya.

- b) Ketentuan untuk menetapkan garis batas pada watershed ini adalah:
- (1) Garis batas tersebut tidak boleh memotong sungai.
 - (2) Garis batas merupakan garis pemisah air yang terpendek, karena kemungkinan terdapat lebih dari satu garis pemisah air

3) Danau

- a) Jika seluruh danau masuk ke salah satu daerah, dengan demikian tepi danau merupakan batas antara dua daerah.
- b) Jika garis batas memotong danau, maka garis batas di tengah danau adalah garis khayal yang menghubungkan antara dua titik yang merupakan perpotongan garis batas dengan tepi danau

Penegasan batas daerah dapat juga menggunakan unsur-unsur buatan manusia seperti : jalan kereta api, saluran irigasi, pilar dan sebagainya.

1) Jalan.

Untuk batas jalan dan saluran irigasi dapat digunakan as atau tepinya sebagai tanda batas sesuai kesepakatan antara dua daerah yang berbatasan. Pada awal dan akhir batas yang berpotongan dengan jalan dipasang pilar batas sesuai dengan ketentuan bentuk pilar batas.

Pada awal dan akhir batas yang berpotongan dengan jalan di pasang pilar batas sesuai dengan ketentuan bentuk pilar batas. Khusus untuk batas yang merupakan pertigaan jalan, maka perlu ditempatkan titik kontrol batas minimal 2 (dua) buah untuk menentukan posisi batas di pertigaan jalan tersebut.

- a) As Jalan

b) Pinggir jalan

2) Jalan Kereta Api.

Menggunakan prinsip sama dengan prinsip penetapan tanda batas pada jalan.

3) Saluran Irigasi.

Bila saluran irigasi di tetapkan sebagai batas daerah, maka penetapan/pemasangan tanda batas tersebut menggunakan cara sebagaimana yang diterapkan pada penetapan batas pada jalan.

Pada daerah yang berbatasan dengan beberapa daerah lain, maka kegiatan penegasan batas daerah harus dilakukan bersama dengan daerah-daerah yang berbatasan. Sebagai contoh daerah A berbatasan dengan daerah B dan daerah C.

Payung hukum yang digunakan dalam mengatur dan menangani batas antar daerah yaitu Permendagri Nomor 141 Tahun 2017 tentang penegasan batas daerah sebagai revisi dari Permendagri Nomor 76 tahun 2012 tentang pedoman penegasan batas daerah.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Moleong (Moleong, 2017 : 6) adalah penelitian yang bertujuan untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subyek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lain-lain secara holistik, dengan cara mendeskripsikannya dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.

Penelitian kualitatif yaitu suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif, ucapan atau tulisan dan perilaku yang dapat diamati dari orang-orang (subjek) itu sendiri. Menurut Sugiyono (2013 : 49), penelitian kualitatif merupakan metode penelitian yang digunakan pada kondisi objek yang alamiah, dimana peneliti sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan pada makna daripada generalisasi.

Penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objek alamiah dan peneliti adalah sebagai instrumen kunci. Teknik pengumpulan data dilakukan secara induktif (penarikan kesimpulan berdasarkan keadaan-keadaan yang khusus untuk diperlakukan secara umum). Hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi (Riduan, 2013 : 51).

Penelitian ini difokuskan pada Implementasi Permendagri 141 tahun 2017 tentang pedoman penegasan batas daerah dalam penegasan batas daerah antara Kabupaten Karo dengan Kabupaten Dairi. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif dengan maksud hasil penelitian akan memberikan gambaran atau mendeskripsikan secara sistematis, faktual dan akurat terhadap objek yang diteliti. Dengan mengacu pada tujuan penelitian, maka penelitian ini untuk menjelaskan dan mendeskripsikan secara rinci dan menyeluruh bagaimana Implementasi Permendagri 141 tahun 2017 tentang pedoman penegasan batas daerah dalam penegasan batas daerah antara Kabupaten Karo dengan Kabupaten Dairi.

B. Lokasi dan Waktu Penelitian

Lokasi penelitian yang dimaksud dalam penelitian adalah tempat peneliti menangkap keadaan yang sebenarnya dari objek yang diteliti. Sesuai dengan judul penelitian : “Implementasi Permendagri 141 tahun 2017 tentang pedoman penegasan batas daerah dalam penegasan batas daerah antara Kabupaten Karo dengan Kabupaten Dairi”, maka penelitian akan dilakukan pada Kabupaten Karo dan Kabupaten Dairi, pada instansi pemerintahan Daerah yang bersangkutan.

Pemilihan lokasi ini didasarkan pada pertimbangan: pertama, penegasan batas daerah antara Kabupaten Karo dengan Kabupaten lain seperti Simalungun, Deli Serdang, dan Langkat sudah menemui titik temu. Kedua, hingga saat ini penegasan batas daerah yang belum jelas adalah antara Kabupaten Karo dan Dairi. Ketiga, terjadi sengketa antara masyarakat di daerah perbatasan sehingga

menimbulkan korban jiwa. Keempat, lokasi penelitian dipilih oleh peneliti dengan pertimbangan tingkat kedekatan peneliti dengan objek penelitian yang tentunya telah mengenal situasi dan kondisi lapangan serta akan memudahkan peneliti selama melakukan penelitian dengan tetap memelihara objektivitas untuk fokus pada fakta yang sesungguhnya. Kelima, penelitian mengenai penegasan batas daerah antara Kabupaten Karo dan Kabupaten Dairi belum pernah dilakukan.

Adapun penelitian dilakukan pada jangka waktu antara 24 Januari 2019 sampai dengan 24 Pebruari 2019.

C. Sumber Data

Dalam penelitian kualitatif, sumber data utama adalah kata-kata dan tindakan selebihnya adalah data-data tambahan seperti dokumen, catatan dan lain-lain. Sumber data tersebut dapat dikelompokkan menjadi:

- 1) Data primer, yakni data yang bersumber pada informan.

Lofland dan Lofland (Moleong, 2017 : 157) mengemukakan bahwa : “Sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata, dan tindakan-tindakan, bisa juga berupa data tambahan seperti dokumentasi dan lain-lain. Data primer diperoleh secara langsung melalui wawancara mendalam (*indepth interview*) dengan informan yang dianggap memahami situasi dan kondisi penelitian dengan menggunakan daftar pertanyaan terstruktur untuk memudahkan dan memberi petunjuk bagi kerangka pengumpulan data. Wawancara diarahkan untuk menggali respon sebanyak mungkin dari informan ataupun mengembangkan wacana-wacana selama wawancara

berlangsung, tidak terbatas pada kategori-kategori yang telah diperkirakan sebelumnya.

2) Data sekunder

Data sekunder diperoleh dari penelusuran dokumen yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dan peraturan lainnya yang terkait dengan penegasan batas daerah. Dokumen yang dikumpulkan antara lain laporan-laporan yang berisi data dan hasil notulen rapat berkaitan dengan penegasan batas daerah. Pengumpulan data melalui dokumentasi dilakukan dengan cara mengamati, mencatat atau mengkopi dokumen-dokumen, bahan-bahan panduan, arsip-arsip maupun data-data lain yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti.

D. Proses Pengumpulan Data

Proses pengumpulan data dalam penelitian kualitatif meliputi 3 (tiga) kegiatan yang dilakukan oleh peneliti. Lofland dan Lofland (Moleong, 2017) menegaskan bahwa dalam rangka pengumpulan data ada tiga kegiatan yaitu : proses memasuki lokasi penelitian (*getting in*), ketika berada di lokasi penelitian (*getting along*) dan tahap pengumpulan data (*logging the data*).

1. Proses memasuki lokasi penelitian (*getting in*).

Dalam tahap ini peneliti, dengan membawa izin formal yang sudah dikeluarkan sebagai bukti bahwa peneliti benar-benar akan mengadakan penelitian, memasuki lokasi penelitian yaitu Pemerintah Kabupaten Karo dan Pemerintah Kabupaten Dairi. Sebagai seorang calon peneliti, peneliti terlebih dahulu akan

memperkenalkan diri kepada informan, hal ini dilakukan dengan tujuan agar dapat melebur diri dan membaur dengan latar penelitian secara baik. Selain itu dimaksudkan untuk melakukan adaptasi dan proses belajar dengan informan yang dilandasi hubungan etik dan simpatik sehingga dapat mengurangi jarak sosial antara peneliti dengan informan. Dengan berkurangnya jarak sosial tersebut, peneliti juga harus tetap memelihara sikap netralitas yang berarti tidak memihak dan dan objektivitas untuk fokus pada fakta yang sesungguhnya.

2. Ketika berada di lokasi penelitian (*getting along*)

Ketika berada di lokasi penelitian, peneliti berusaha menjalin hubungan secara pribadi yang lebih akrab dengan subjek penelitian melalui wawancara mendalam untuk mencari informasi yang dibutuhkan secara lengkap dan berupaya menangkap makna dari informasi yang disampaikan oleh para informan dan dari pengamatan yang dilakukan di lapangan.

3. Mengumpulkan data (*logging the data*)

Menurut Sugiyono (2016 : 156) teknik pengumpulan data dapat dilakukan melalui observasi (pengamatan), dan wawancara mendalam (*indepth interview*), dan gabungan keduanya. Sesuai dengan jenis data yang diperlukan dalam penelitian ini yaitu data primer dan data sekunder, maka teknik yang digunakan adalah :

1. Wawancara mendalam (*in-depth interview*) yaitu melakukan wawancara mendalam secara langsung terhadap informan yang terlibat dalam penegasan batas daerah.

Wawancara yaitu melakukan serangkaian tanya jawab antara peneliti dengan informan yang dilakukan secara terbuka dan leluasa mengenai pengalaman, pendapat, perasaan dan pengetahuan informan terhadap penegasan batas daerah. Wawancara mendalam dilakukan untuk mendapatkan informasi yang memadai serta mendalam tentang pengalaman-pengalaman dan pendapat/ide/pandangan tentang penegasan batas daerah serta peran mereka dalam proses tersebut. Wawancara dalam penelitian ini dilakukan dengan informan yang pemilihannya dilakukan dengan pertimbangan-pertimbangan dan tujuan tertentu (*purpose sampling*) (Singarimbun dan Effendi, 2015 : 155).

Berdasarkan pertimbangan dan tujuan tertentu, peneliti memilih subjek/objek sebagai unit analisis. Diasumsikan bahwa informan yang terpilih dianggap dapat mewakili dan memberikan informasi yang relevan terhadap penelitian. Untuk memperoleh informasi yang jelas mengenai masalah yang sedang dibahas maka dalam penelitian ini peneliti menggunakan teknik *purposive sampling* dalam menentukan informan penelitiannya. Hal ini dimaksudkan untuk menjangkau sebanyak mungkin informasi dari berbagai macam sumber sehingga data yang diperoleh dapat digunakan untuk membangun teori. Pengumpulan informasi dilakukan sehingga terjadi kejenuhan informasi atau tidak lagi ada tambahan informasi baru yang berarti.

Wawancara yang dilakukan adalah dengan:

- 1) Kepala Bagian Pemerintahan Umum Sekretariat Daerah Kabupaten Karo

- 2) Kepala Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Dairi
 - 3) 2 (dua) orang staf Bagian Pemerintahan Umum Sekretariat Daerah Kabupaten Karo
 - 4) 2 (dua) orang staf Bagian Tata Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Dairi
 - 5) 2 (dua) orang masyarakat perbatasan Kabupaten Karo
 - 6) 2 (dua) orang masyarakat perbatasan Kabupaten Dairi
 - 7) Kepala Biro Pemerintahan dan 1 (satu) orang staf Provinsi Sumatera Utara yang terlibat dalam penegasan batas wilayah Kabupaten Karo dan Dairi.
2. Dokumentasi (*documentation*),

Dokumentasi yaitu teknik pengumpulan data dengan mempelajari, menelaah berbagai dokumen resmi seperti data, peraturan-peraturan dan buku-buku yang memiliki relevansi yang jelas dengan masalah yang hendak diamati. Dokumentasi yaitu dengan menyalin, mengkopi dan mempelajari ketentuan-ketentuan formal tentang penegasan batas daerah serta arsip-arsip yang mendukung.

E. Teknik Pengumpulan Data

Di dalam melaksanakan pengumpulan data maupun keterangan yang diperlukan dalam penelitian ini penulis menggunakan :

1. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Suatu penelitian yang dilakukan untuk mendapatkan data sekunder dengan cara membaca buku-buku, jurnal-jurnal, dan laporan-laporan serta yang lainnya yang berkaitannya dengan topik penelitian ini.

2. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Adapun tehnik pengumpulan data yang dilakukan melalui :

- a. Observasi, yakni mengadakan pengamatan langsung dan dibantu dengan pencatatan fenomena yang ditemukan di lapangan.
- a. Wawancara, penulis juga melakukan tanya jawab kepada pihak yang berwenang memberikan pendapat tentang pertanyaan yang diajukan.
- b. Pengumpulan data pelengkap dari dokumen-dokumen resmi (seperti Undang-Undang Pembentukan daerah, surat-surat resmi, laporan, nota dinas, disposisi, dokumen kebijakan penataan daerah perbatasan yang mungkin didapatkan)

F. Teknik Analisis Data

Sesuai pendekatan kualitatif, analisa data dilakukan bersamaan proses pengumpulan data. Setelah mendapatkan data, selanjutnya dilakukan analisis data untuk memahami dan mendalami permasalahan yang ada serta selanjutnya menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian. Menurut Moleong (2017 : 103), analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan data. Untuk dapat menemukan pola tersebut peneliti akan melakukan penelusuran melalui catatan-catatan

lapangan, hasil wawancara dan bahan-bahan yang dikumpulkan untuk meningkatkan pemahaman terhadap semua hal yang dikumpulkan dan memungkinkan menyajikan apa yang ditemukan. Proses analisis data ini peneliti lakukan secara terus menerus, bersamaan dengan pengumpulan data dan kemudian dilanjutkan setelah pengumpulan data selesai dilakukan.

Data yang diperoleh dari observasi, wawancara dan penelusuran dokumen masih merupakan data mentah yang harus diolah lebih lanjut. Karenanya inti dari analisis data adalah mengubah data mentah menjadi lebih berguna dan bernilai sesuai tujuan penelitian. Sesuai dengan jenis penelitian ini, maka teknik analisa data yang digunakan adalah teknik analisa data kualitatif. Dalam penelitian ini, analisis data terdiri dari tiga (3) tahapan sesuai dengan tahapan analisis yang dikemukakan oleh Sugiyono (2013 : 92 – 99) :

1. Reduksi data

Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang menajamkan, menonjolkan hal-hal yang penting, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak dibutuhkan dan mengorganisasikan data agar lebih sistematis, sehingga dapat dibuat suatu kesimpulan yang bermakna. Data yang telah direduksi akan dapat memberikan gambaran yang lebih tajam tentang hasil pengamatan sehingga hasilnya lebih kredibel.

2. Penyajian data

Setelah mereduksi data, dilakukan penyajian data. Data-data yang telah dikategorikan, dikelompokkan dan direduksi, disajikan secara naratif. Narasi data dilakukan dengan uraian singkat tentang apa adanya data pada kategori

dan domain dengan hubungan antar kategori yang bermakna menjelaskan keberadaan data. Penyajian data merupakan proses pemberian sekumpulan informasi yang sudah disusun yang memungkinkan untuk menarik kesimpulan. Penyajian data merupakan gambaran secara keseluruhan dari sekelompok data yang diperoleh agar mudah dibaca secara menyeluruh. Penyajian data-data berupa matriks, gambar, grafik, jaringan kerja dan lainnya. Penyajian data atau display data dimaksudkan untuk memudahkan peneliti dalam melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari penelitian. Dengan kata lain merupakan pengorganisasian data ke dalam bentuk tertentu sehingga kelihatan dengan sosoknya lebih utuh.

3. Kesimpulan

Data awal yang berwujud kata-kata, tulisan dan tingkah laku sosial oleh para informan yang diperoleh melalui hasil wawancara, observasi dan studi dokumen selanjutnya diproses dan dianalisis sehingga menjadi data yang siap disajikan dan pada akhirnya menjadi kesimpulan hasil penelitian. Kesimpulan pada awalnya masih longgar, namun meningkat menjadi lebih rinci dan mendalam dengan bertambahnya data dan akhirnya kesimpulan merupakan suatu konfigurasi yang utuh.

Penarikan kesimpulan dari semua hasil analisis data penelitian dilakukan secara inferensi, kesimpulan lebih cenderung merupakan hasil simpulan penelitian bukan generalisasi. Penarikan kesimpulan tidak dapat berubah apabila di dukung oleh bukti-bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali ke lapangan untuk mengumpulkan data. Penarikan

kesimpulan ini dilakukan dengan melihat hubungan antar data, informasi yang bersifat aktual atau menarik serta informasi dari informan terkait masalah penelitian.



DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2016. *Dasar-dasar Kebijakan Publik. Edisi Revisi* Bandung: Alfabeta.
- Dewi, Ambarsari. 2012. *Kebijakan Publik dan Partisipasi Perempuan*. Jakarta: Pattiro.
- Islamy, Irfan. 2014. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta
- Moleong, Lexy J. 2017. *Metodologi Penelitian Kualitatif (Edisi Revisi)*, F Remaja Rosdakarya, Bandung
- Nawawi, Hadari. 2008. *Manajemen Sumber Daya Manusia untuk Bisnis yang Kompetitif*. Gadjah Mada University Pers: Yogyakarta.
- Nugroho, Riant, Dwijowijoto. 2003, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta : Elec Media Komputindo.
- Riduan. 2013. *Metode dan Teknik Menyusun Tesis*, Alfabeta, Bandung
- Rustiadi, E., Saefulhakim, S., dan Panuju, D. R. 2011, *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta
- Singarimbun, Masri dan Effendi, Sofian. 2015. *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta
- Subarsono, Ag. 2011. *Analisis Kebijakan Publik : Konsep, teori dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Sugiyono. 2016, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung
- , 2013. *Memahami Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung
- Sutopo, dan Sugiyanto. 2011. *Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara RI.
- Tangkilisan, Hessel Nogi, 2003 *Implementasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Lukman Offset YPAPI
- Wibawa, Samodra. 2011. *Politik Perumusan Kebijakan Publik*, Graha Ilmu, Jakarta

Winarno, Budi. 2008. *Kebijakan Publik : Teori dan Proses Edisi Revisi*, Media Pressindo, Yogyakarta

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 141 Tahun 2017 Tentang Penegasan Batas Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah

Jurnal

Djoko Harmantyo, 2007. *Pemekaran Daerah dan Konflik Keruangan; Kebijakan Otonomi Daerah dan Implementasinya di Indonesia* , Makara Sains , Vol 11, No. 1 April 2007, hlm, 16-22.

Harmantyo, 2007, *Pemekaran Daerah dan Konflik Keruangan, Kebijakan Otonomi Daerah dan Implementasinya di Indonesia*, Makara, Sains, Vol. 11, No.1, April 2007, Dept. Geografi UI, Jakarta.

Kartiko, 2014. *Kemendagri Siap Tangani sengketa tapal Batas Sulbar*, Kemendagri Perss.

Sulistiyono. Djoko, Nuryadin. Deden dan Hadi. Anung. S. 2014. *Evaluasi Evaluasi Tim Penegasan Batas Daerah (Studi Kasus di Provinsi Lampung dan Kalimantan Timur)*. Pusat Penelitian Pemerintahan Umum dan Kependudukan Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Dalam Negeri. Jakarta

Qodir, Zuly dan Tanjung Laksono. 2012. *Politik Rented an Konflik di Daerah Pemekaran ; Kasus Maluku Utara*” Working Paper No. 002/JKSG/2012.

Simanjuntak, T. H. 2016, *Kebijakan Pengelolaan Batas Wilayah Mendukung Tata Kelola Pemerintahan, Direktur Toponimi dan Batas Daerah, Kementerian Dalam Negeri, Jakarta*. Dalam jurnal geodesi undip juli 2017

L

A

M

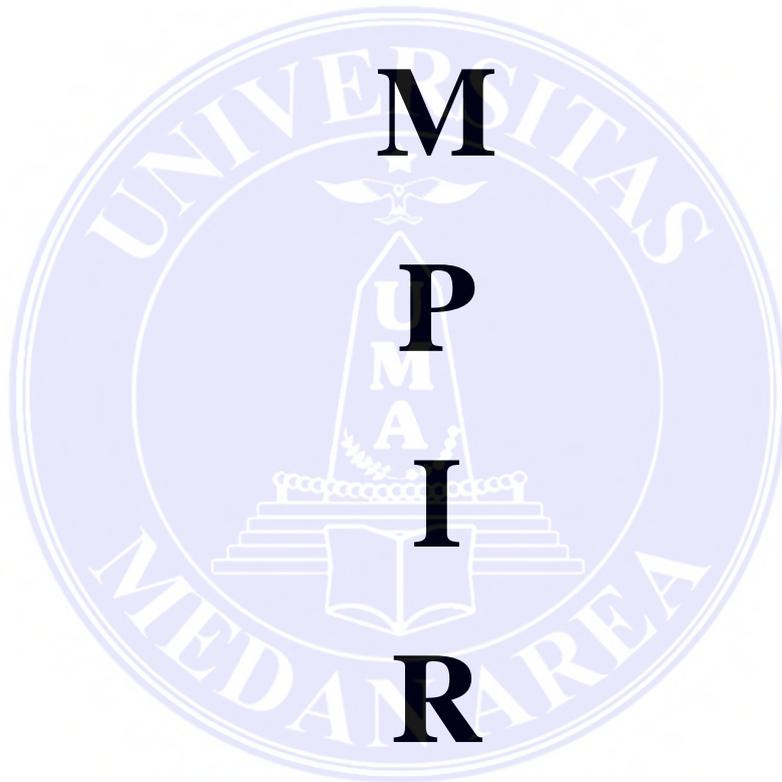
P

I

R

A

N



UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 31/1/20

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)31/1/20

LAMPIRAN 1 :

PETA ADMINISTRASI KABUPATEN KARO

