

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Kota Tarakan terletak pada posisi 117034' - 117038' Bujur Timur dan 3019' – 3020' Lintang Utara dengan luas 657,33 km<sup>2</sup>, dengan jumlah penduduk ± 176.981 jiwa pada tahun 2007 dengan beban tanggungan sebesar 1,69 persen (Kota Tarakan Dalam Angka Tahun 2008, h.24).

Letak geografis tersebut telah menempatkan Kota Tarakan pada posisi yang strategis di jalur lalulintas pelayaran laut (AQLI II) regional, nasional maupun internasional (Selat Makasar/Laut Sulawesi, Laut China Selatan dan Samudera Pasifik), terletak di muara 2 sungai utama yang menjadi urat nadi transportasi (orang dan barang) di wilayah Utara Propinsi Kalimantan Timur, yaitu Sungai Kayan (Kab. Bulungan) dan Sungai Malinau (Kab. Malinau dan Kab. Tanah Tidung), berbatasan langsung dengan perairan laut 5 kabupaten (Berau, Bulungan, Tanah Tidung, Malinau dan Nunukan) sehingga secara historis maupun faktual Kota Tarakan telah memposisikan diri sebagai “*Main Gate*” untuk pergerakan barang, orang dan uang di wilayah Utara Propinsi Kalimantan Timur. Hal ini tercermin dari banyaknya jumlah Pelabuhan/Dermaga laut yang dikelola oleh Pemerintah Kota Tarakan seperti tercermin dalam tabel dibawah ini :

**Tabel 1.1.**  
**Prasarana Dermaga Sungai dan Penyeberangan Kota Tarakan**

<b>Nama Dermaga</b>	<b>Nama Alur Sungai</b>	<b>Jumlah Dermaga</b>	<b>Konstruksi</b>	<b>Kondisi</b>
Tengkayu	Teluk Tarakan	1	Beton	Baik
Perikanan	Tarakan	1	Kayu Ulin	Baik
Beringin	Teluk Tarakan	1	Kayu/besi	Baik

*Sumber : Tataran Transportasi Lokal dan Perhubungan Kota Tarakan Tahun 2008*

Ketiga Dermaga Sungai tersebut belum termasuk Dermaga penyeberangan/feri yang sedang dalam tahap penyelesaian. Mengingat Tarakan adalah sebuah pulau, maka sarana dibidang transportasi air tidak terbatas hanya pada sarana dan prasarana sungai, Kota Tarakan juga memiliki beberapa Prasarana Laut, seperti tercermin dalam tabel berikut :

**Tabel 1.2.**  
**Jumlah Prasarana Transportasi Laut Kota Tarakan**

Jenis Prasarana	Jumlah Parasarana (unit)			
	2001	2002	2003	2004
Pelabuhan Laut yang diusahakan (non peti kemas)	5	5	5	5
Kapal penumpang PELNI	3	3	3	3
Kapal penumpang Swasta	-	-	194	225
Kapal barang	-	-	65	76
Pelampung suar	6	6	6	6
Rambu suar	30	30	30	30
Menara suar	2	2	2	2

*Sumber : Tataran Transportasi Lokal dan Perhubungan Kota Tarakan Tahun 2008*

Pada sektor Transportasi Udara, Kota Tarakan memiliki fasilitas Bandar Udara Juata Tarakan, yang terletak sekitar 4 km dari Pusat Kota Tarakan dengan koordinat 03020'00" Lintang Utara dan 117034'00" Bujur Timur yang secara administratif berada di Kelurahan Karang Anyar Kecamatan Tarakan Barat pada elevasi + 6,00 m dpl. Bandar Udara Juata yang berstatus bandara kelas dua yang melayani penerbangan nasional dan internasional dengan luas ± 156 Ha. Bandara tersebut direncanakan akan diperluas dan saat ini telah dapat didarati oleh pesawat jenis Boeing 737 seri A 300. Rute penerbangan domestik melalui Bandara Juata Tarakan telah berhasil menghubungkan hampir seluruh Kabupaten/Kota diutara Kaltim dengan Kabupaten/Kota didalam dan diluar Pulau Kalimantan. Sedangkan penerbangan internasional melayani rute Malaysia dan Filipina. Berikut tabel perkembangan aktifitas Bandar Udara Juata Tarakan.

**Tabel 1.3.**  
**Perkembangan Aktifitas Bandar Udara Juata Tarakan Tahun 2000-2007**

Tahun	Jumlah Maskapai Penerbangan	Arus Lalulintas Pesawat		Arus Penumpang Pesawat (orang)			Arus Lalulintas Bagasi (kg)	
		Datang	Pergi	Datang	Pergi	Transit	Bongkar	Muat
2000	2	2.375	2.371	37.556	39.301	-	331.383	367.402
2001	4	2.547	2.552	47.842	49.573	20	400.109	382.423
2002	5	2.337	2.332	78.103	83.205	-	566.909	654.099
2003	7	3.160	3.153	106.414	112.315	403	1.101.591	1.081.307
2004	9	3.392	3.384	146.545	150.599	1.413	1.343.453	1.434.456
2005	7	3.451	3.438	148.644	151.507	1.359	1.428.872	1.401.419
2006	6	3.905	3.905	168.200	191.084	3	1.874.190	1.808.020
2007	6	3.808	3.846	174.555	180.233	5.719	1.863.455	1.871.393

*Sumber : Kota Tarakan Dalam Angka Tahun 2008*

Pada sektor ekonomi, Produk Domestik Regional Bruto Kota Tarakan (menurut lapangan usaha) dibedakan menjadi dua, yaitu PDRB atas dasar harga berlaku dan PDRB atas dasar harga konstan. PDRB atas dasar harga berlaku menggambarkan nilai tambah barang dan jasa yang dihitung dengan menggunakan harga pada tahun berjalan, sedangkan PDRB atas dasar harga konstan menunjukkan nilai tambah barang dan jasa yang dihitung menggunakan harga yang berlaku pada satu tahun tertentu sebagai dasar, sehingga dapat menggambarkan perkembangan produksi barang dan jasa pada periode waktu tertentu.

Pencapaian angka PDRB Kota Tarakan berdasarkan harga konstan (ADH Konstan) pada tahun 2007 sebesar Rp.2.193.605.000.000,00 dan berdasarkan harga berlaku (ADH Berlaku) sebesar Rp.4.087.442.000.000,00. Jumlah PDRB tersebut menunjukkan peningkatan dibandingkan tahun-tahun sebelumnya.

**Tabel 1.4.**  
**PDRB Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Konstan Tahun 2000**

Sektor	PDRB (Juta Rupiah)				
	2003	2004	2005	2006	2007
Pertanian	195.542	201.037	207.608	211.514	216.229
Pertambangan	90.582	76.377	83.949	95.466	92.768
Industri Pengolahan	188.845	208.694	221.918	233.751	249.484
Listrik, gas dan air bersih	23.589	30.391	38.993	45.456	53.114
Bangunan	62.536	74.254	78.112	82.870	88.652
Perdagangan hotel dan restoran	709.000	756.772	798.539	840.767	894.505
Pengangkutan dan komunikasi	155.803	176.272	186.888	216.570	245.712
Keuangan, persewaan, & jasa perusahaan	154.884	162.605	187.313	205.092	222.434
Jasa-jasa	73.672	79.561	105.147	118.243	130.707
<b>Jumlah</b>	<b>1.654.453</b>	<b>1.765.963</b>	<b>1.908.467</b>	<b>2.051.730</b>	<b>2.193.605</b>

*Sumber : Kota Tarakan Dalam Angka Tahun 2008*

Sedangkan Produk Domestik Regional Bruto menurut penggunaan memperlihatkan komposisi penggunaan barang dan jasa, baik yang dihasilkan di dalam wilayah tersebut maupun yang dihasilkan di luar wilayah tersebut untuk memenuhi permintaan akhir (komponen yang terdiri dari pengeluaran konsumsi rumah tangga, pengeluaran konsumsi lembaga swasta nirlaba, pengeluaran konsumsi pemerintah, pembentukan modal tetap domestik bruto, perubahan stok dan ekspor netto).

Besarnya investasi akan berpengaruh secara langsung pada laju pertumbuhan ekonomi. PDRB menurut penggunaan dapat memperlihatkan

kebutuhan untuk investasi (pembentukan modal) yang diperlukan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang diharapkan sesuai dengan Propeda dan Renstra pembangunan Kota Tarakan. Era pembangunan kini telah masuk pada iklim kompetitif baik antar negara maupun antar wilayah dan daerah dimana secara garis besar terdapat dua isu yang nampak dalam mengilhami desain suatu kebijakan dan pengukuran hasil, yaitu isu standar kemampuan bermain dalam kompetisi dan isu percepatan tingkat kemakmuran masyarakat.

Dilain sisi paradigma kompetisi antar wilayah sudah bergeser dari sumberdaya alam sebagai keunggulan bersaing kepada persaingan yang berbasis pada pengelolaan *intangible asset* atau *social capital*, dengan demikian memaksimalkan potensi posisi suatu wilayah dalam memanfaatkan peluang menjadi sangat penting. Sesuai dengan kondisi dan posisi strategis Kota Tarakan tersebut diatas, dalam pembangunan dan pengembangan sosial-ekonominya memiliki misi (1) Menumbuhkembangkan pelayanan umum yang handal sebagai pusat rujukan wilayah sekitarnya; (2) Meningkatkan aktifitas jasa perdagangan nasional dan internasional.

Dalam hal transportasi, kebijakan pengembangan adalah meningkatkan pelayanan sistem transportasi laut skala regional, nasional dan internasional serta meningkatkan pelayanan sistem transportasi udara skala domestik dan internasional. Hal ini menjadikan Kota Tarakan memiliki keunggulan bersaing didalam isu *supply chain* perdagangan regional, nasional dan internasional, dengan demikian Kota Tarakan dapat mewujudkan keterpaduan pembangunan antar sektor, antar bagian wilayah kota dan antar pelaku. Nilai ekspor Kota Tarakan yang meliputi ekspor antar negara dan ekspor antar propinsi sejak tahun 2000 hingga 2007 terus mengalami peningkatan yang cukup berarti atau dengan kata lain ekspor Kota Tarakan masih sangat dominan. Nilai impor juga mengalami peningkatan setiap tahun, hal tersebut disebabkan oleh kegiatan sektor kunci perekonomian seperti sektor perdagangan, hotel dan restoran serta industri pengolahan yang memerlukan kebutuhan barang-barang modal dari luar wilayah. Secara statistik, volume ekspor dan impor Kota Tarakan dapat dilihat dari tabel dibawah ini :

**Tabel 1.5.**  
**Perkembangan Konsumsi Ekspor dan Impor Tahun 2001-2007**

Uraian	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b><i>Ekspor</i></b>							
Nilai (Milyar rupiah)							
ADH Berlaku	1.467,77	1.699,71	2.166,87	2.555,67	3.209,09	3.608,90	4.096,49
ADH Konstan 2000	1.308,06	1.398,36	1.672,59	1.839,61	2.015,29	2.191,78	2.409,39
Laju Pertumbuhan (%)	<b>9,37</b>	<b>6,90</b>	<b>19,61</b>	<b>9,99</b>	<b>9,55</b>	<b>8,76</b>	<b>9,93</b>
Kontribusi (%)	<b>95,80</b>	<b>92,67</b>	<b>101,59</b>	<b>105,71</b>	<b>104,20</b>	<b>101,27</b>	<b>100,22</b>
<b><i>Impor</i></b>							
Nilai (Milyar rupiah)							
ADH Berlaku	768,66	945,44	1.243,28	1.446,53	1.707,97	2.076,10	2.378,74
ADH Konstan 2000	607,47	672,53	828,60	910,72	1.011,12	1.146,11	1.267,78
Laju Pertumbuhan (%)	<b>20,47</b>	<b>10,71</b>	<b>23,21</b>	<b>9,91</b>	<b>11,02</b>	<b>13,35</b>	<b>10,62</b>
Kontribusi (%)	<b>50,24</b>	<b>51,55</b>	<b>58,29</b>	<b>59,84</b>	<b>55,46</b>	<b>58,26</b>	<b>58,20</b>

Sumber : Buku PDRB Kota Tarakan, *Bappeda dan BPS*, 2008.

Fakta ini dipandang perlu untuk disikapi agar dapat eksis dalam pergaulan internasional (khususnya dalam bidang perdagangan), maupun dalam rangka meningkatkan taraf hidup masyarakat Kota Tarakan (*local welfare*) hal ini menuntut pemerintah Kota Tarakan agar menjadi lebih rasional komprehensif dalam menyikapi dinamika pertumbuhan jalur perdagangan baik antar daerah maupun antar negara dalam konteks yang strategis beberapa tahun kedepannya. Rasional komprehensif dimaknai sebagai sebuah pendekatan (*paradigm*) dalam perumusan kebijakan, dimana produk dari setiap kebijakan melalui proses analisa dan peramalan yang panjang terhadap sebuah fenomena sosial kemasyarakatan dalam rangka mencapai situasi dan kondisi yang diinginkan.

Berdasarkan kondisi, misi dan kebijakan tersebut mengidentifikasi bahwa Kota Tarakan memiliki potensi pengembangan wilayah di jalur lalulintas perdagangan nasional dan internasional, dengan demikian maka menjadi sangat penting bagi Kota Tarakan untuk membangun infrastruktur ekonomi skala wilayah dalam jalur lintas perdagangan nasional dan internasional, hal ini akan mendorong Kota Tarakan menjadi *multy moda interchain* didalam dunia bisnis cargo. Salah satu infrastruktur penting untuk mencapai hal tersebut adalah ketersediaan pergudangan yang memadai dan tertata dalam suatu kawasan untuk efisiensi dan efektifitas operasi sistem penyimpanan dan distribusi barang untuk meningkatkan daya saing perdagangan.

Pusat gudang dan distribusi sering sebagai "*first place of rest*" untuk peti kemas memasuki suatu wilayah. Pusat gudang dan distribusi memiliki posisi strategis dalam rantai nilai suplai dalam perdagangan global. Gudang secara

umum merupakan tempat pertama setelah proses produksi sebelum menuju konsumen, terlebih pada era globalisasi dimana produksi dapat dilakukan dimanapun oleh pihak Negara lain yang diperuntukkan bagi Negara lain atau suatu daerah tertentu.

Pembuatan kebijakan (*making policy*) dipandang sebagai sebuah perilaku politik sebuah rezim atau penguasa *incumbent*, hal ini tidak dapat kita nafikan karena salah satu paradigma administrasi publik menempatkan Ilmu Administrasi sebagai Ilmu Politik didalam perkembangannya. Peran stakeholder didalam *content* kebijakan ini pun perlu untuk dianalisa, meskipun kebijakan ini dapat dimaknai sebagai sebuah sikap preventif pemerintah Kota Tarakan dalam menghadapi tantangan ekonomi global kedepan (cenderung rasional komprehensif) namun pada tataran penentuan titik pembangunan kawasan pergudangan boleh jadi akan sarat dengan muatan-muatan kepentingan, baik Pemerintah Kota Tarakan dan para pengusaha sebagai stakeholder primer maupun para pedagang kecil serta masyarakat yang secara tidak langsung akan bersentuhan dengan kebijakan tersebut (*stakeholder* sekunder). Keberadaan stakeholder tersebut membawa 'kepentingan' tersendiri dengan kekhasannya. Yang perlu dibedakan adalah apakah kepentingan tersebut adalah benar-benar kepentingan masyarakat dan untuk efektivitas serta efisiensi kebijakan atau kepentingan personal (*hidden interest*) yang dapat mengarah kepada tindakan penafikan *De Tournement Du Puvoir* (larangan tentang pembuatan kebijakan yang bersifat kamufase/menyimpang dari tujuan sebenarnya) sebagai salah satu azas didalam hukum administrasi Negara.

Berkaitan dengan pemikiran diatas, serta fakta statistik dimana nilai PDRB Kota Tarakan pada Tahun 2007 mencapai 4,09 triliun rupiah, dengan laju pertumbuhan ekonomi sebesar 6,92 persen, laju inflasi mencapai 6,77 persen dan jumlah penduduk meningkat 1,08 persen dari tahun sebelumnya (Buku PDRB Kota Tarakan, Bappeda dan BPS, 2008, h.24) membutuhkan adanya antisipasi dalam rangka pertumbuhan dan perkembangan di sektor ekonomi, maka Kebijakan Pembangunan Kawasan Pergudangan dapat dipandang sebagai sesuatu yang *urgently*. Oleh karena itu dipandang perlu untuk melakukan sebuah kajian atas desain kebijakan tersebut dalam rangka pembangunan kawasan pergudangan

guna meningkatkan *bargain positions* Kota Tarakan dengan Kabupaten/Kota lain di utara Kaltim pada khususnya dan Kaltim pada umumnya, serta guna memicu peningkatan ekonomi masyarakat. Kajian atas Desain kebijakan yang dimaksudkan dimulai dari penyusunan *agenda setting*, hingga penentuan titik pembangunan kawasan pergudangan. Sehingga kami merasa perlu untuk kembali melihat proses dari perumusan kebijakan tersebut, khususnya didalam penentuan titik pembangunan kawasan pergudangan. Akhirnya peneliti mengajukan skripsi dengan judul **“Kebijakan Pembangunan Kawasan Pergudangan (Studi Pada Analisis Perumusan Kebijakan Penentuan Titik Pembangunan Kawasan Pergudangan di Kota Tarakan)”**

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka penulis menentukan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Apa saja *content* dari Kebijakan Pembangunan Kawasan Pergudangan di Kota Tarakan (Profile kebijakan, urgensi pembangunan dan strategi) ?
2. Siapa saja aktor dan bagaimana peran masing-masing aktor dalam perumusan Kebijakan Pembangunan Kawasan Pergudangan di Kota Tarakan ?
3. Bagaimana kepentingan publik diakomodasikan dalam kebijakan tersebut ?
4. Apa saja hambatan yang ditemui dalam perumusan Kebijakan Pembangunan Kawasan Pergudangan di Kota Tarakan ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian secara logis timbul pada waktu peneliti merumuskan masalah dan latar belakang masalah tersebut (Adi 2004, h.22). Berdasarkan rumusan masalah yang ada, maka tujuan dari penelitian ini dapat ditentukan. (Moleong 2001, h.94). menjelaskan tujuan suatu penelitian adalah untuk memecahkan masalah. Tujuan yang ingin di capai dari penelitian ini adalah untuk menganalisis :

1. *Content* dari Kebijakan Pembangunan Kawasan Pergudangan di Kota Tarakan (profile kebijakan, urgensi pembangunan, strategi).

2. Aktor dan bagaimana peran masing-masing aktor dalam perumusan Kebijakan Pembangunan Kawasan Pergudangan di Kota Tarakan.
3. Bagaimana kepentingan publik diakomodasikan dalam kebijakan tersebut.
4. Hambatan yang ditemui dalam perumusan Kebijakan Pembangunan Kawasan Pergudangan di Kota Tarakan.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian yang disusun diharapkan nantinya akan memberikan suatu kontribusi, sebagaimana dijelaskan oleh (Kusmayadi 2000, h.18). Hasil-hasil penelitian harus dirasakan manfaatnya bagi peneliti maupun bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Manfaat yang diperoleh dari penelitian dapat bersifat langsung.

Sejalan dengan pernyataan ini (Narbuko 2003, h.11) mengatakan penelitian itu mempunyai manfaat yang sangat besar bagi pengembangan suatu teori, baik untuk kepentingan pengembangan teori itu sendiri maupun untuk kepentingan praktis didalam menyelenggarakan sesuatu. Berdasarkan pernyataan diatas, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi sebagai berikut:

1. Sebagai wahana untuk menambah dan memperluas wawasan bagi peneliti dalam rangka peningkatan kapasitas pemerintah daerah dan kesejahteraan masyarakat Kota Tarakan (*local welfare*) pada khususnya melalui kebijakan Pembangunan Kawasan Pergudangan di Kota Tarakan.
2. Sebagai bahan masukan dan evaluasi bagi Pemerintah Kota Tarakan, khususnya Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan UMKM dalam merumuskan kebijakan kawasan pergudangan Kota Tarakan maupun kebijakan lain yang serupa kedepan.

#### **E. Sistematika Penulisan**

Sistematika pembahasan dalam penelitian ini terdiri atas 5 bab yaitu:

Bab I : Pendahuluan

Memuat uraian tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian dan sistematika pembahasan.

**Bab II : Kajian Pustaka**

Memuat Uraian tentang berbagai teori yang berhubungan dengan Kebijakan Pembangunan Kawasan Pergudangan di Kota Tarakan

**Bab III : Metodologi Penelitian**

Membahas masalah, Jenis penelitian, fokus penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian, dan analisis data.

**Bab IV : Hasil dan Pembahasan**

Berisi tentang hasil-hasil penelitian yang memuat data-data pada fokus penelitian, kemudian dianalisis dan diinterpretasikan.

**Bab V : Penutup**

Terdiri dari kesimpulan dan saran-saran berdasarkan permasalahan yang ada.

