

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGELOLAAN  
TERUMBU KARANG DI PANTAI BARAT  
SUMATERA UTARA**

**TESIS**



**OLEH :**  
**MARAGUNUNG**  
**021801001**

**PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
M E D A N  
2004**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGELOLAAN  
TERUMBU KARANG DI PANTAI BARAT  
SUMATERA UTARA**

Untuk Memperoleh Gelar Magister Administrasi Publik (MAP)  
Pada Program Pascasarjana Universitas Medan Area



*OLEH :*

**MARAGUNUNG**

**021801001**

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

**M E D A N**

**2004**

**PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTRER ADMINISTRASI PUBLIK  
UNIVERSITAS MEDAN AREA**

**HALAMAN USUL PERSETUJUAN**

Tesis ini telah disetujui untuk diperbanyak dan dipertahankan oleh :

N a m a : Maragunung  
NPM : 021801001  
PROGRAM : MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK  
JUDUL : Implementasi Kebijakan Pengelolaan Terumbu Karang di  
Pantai Barat Sumatera Utara

Pembimbing I,

Pembimbing II,

  
Drs. M. Ridwan Rangkuti, MA.

  
Ir. E. Harso Kardhinata, MSc.

Direktur

Ketua Program Studi

  
Drs. Heri Kusmanto, MA

  
Drs. Usman Tarigan, MS

**PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTRER ADMINISTRASI PUBLIK  
UNIVERSITAS MEDAN AREA**


**HALAMAN PENGESAHAN**

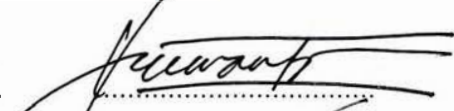
Tesis ini dipertahankan di depan Panitia Penguji Tesis :

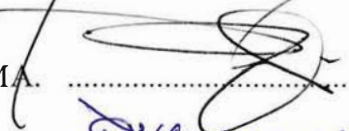
**PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK  
UNIVERSITAS MEDAN AREA**

**Pada hari** : Rabu  
**Tanggal** : 14 Juli 2004  
**Tempat** : Program Pascasarjana MAP-UMA

**TIM PENGUJI**

Ketua : Drs. Kariono, M.A. 

Sekretaris : Drs. Heri Kusmanto, M.A. 

Anggota I : Drs. M. Ridwan Rangkuti, MA. 

Anggota II : Ir. E. Harso Kardhinata, MSc. 

Penguji Tamu : Drs. R. Hamdani Harahap, Msi. 

## RIWAYAT HIDUP

Maragunung Dalimunthe lahir di Muaratais Tapanuli Selatan pada tanggal 18 Nopember 1960 dari Ayah Syah Mardan Dalimunthe dan Ibu Derli Harahap.

Menyelesaikan Pendidikan SD Negeri I Muaratais tahun 1973, SMP Negeri Sigalangan tahun 1976, SMA Negeri I Padang Sidempuan tahun 1980. Pada Tahun 1986 menyelesaikan pendidikan S1 di Fakultas Perikanan Jurusan Pemanfaatan Sumber Daya Perikanan Institut Pertanian Bogor dan AKTA IV IKIP Bandung tahun 1990.

Sejak tahun 1987 diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil sebagai Guru Sekolah Pertanian Pembangunan (SPP) Negeri Ladong Aceh dan menjadi Dosen di Fakultas Perikanan Universitas Abulyatama Banda Aceh sampai Januari 1999, dan pada Pebruari 1999 pindah ke Dinas Perikanan Propinsi Sumatera Utara, sampai sekarang, kemudian pada tahun 2002 mengikuti pendidikan Pasca Sarjana Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area.

Pada tahun 1989 menikah dengan Drg. Herlinawati Daulay dan telah mempunyai tiga orang anak bernama Nanda Marlinda Dalimunthe, Hasnan Lutfi Dalimunthe dan Rizky Amalia Dalimunthe.

## RINGKASAN

### Implementasi Kebijakan Pengelolaan Terumbu Karang di Pantai Barat Sumatera Utara

Potensi terumbu karang di Pantai Barat Sumatera Utara cukup besar, sehingga perlu dikelola dengan baik agar tetap lestari. Dari hasil penelitian POSTERI – LIPI tahun 2002, kondisi terumbu karang di Pantai Barat Sumatera Utara telah banyak yang mengalami kerusakan. Terjadinya kerusakan ini akibat cara-cara penangkapan ikan secara ilegal yaitu dengan menggunakan bom, racun serta pengambilan karang oleh masyarakat untuk bahan bangunan. Rusaknya ekosistem terumbu karang akan dapat menghilangkan fungsinya sebagai plasma nutfah untuk perairan laut, yang pada gilirannya akan mengurangi populasi ikan di perairan karang.

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk memberikan gambaran bagaimana implementasi kebijakan pengelolaan terumbu karang di Pantai Barat Sumatera Utara, khususnya dasar kebijakannya, kelembagaan dan sumber daya keuangan memberikan pengaruh terhadap kelestarian terumbu karang.

Bentuk penelitian yang dipergunakan adalah metode analisis deskriptif dengan memusatkan perhatian kepada kebijakan-kebijakan pemerintah tentang pengelolaan terumbu karang baik yang tertuang dalam Undang-Undang, Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Daerah.

Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa : a. Sumber daya manusia pada Sub Dinas Pengawasan dan Perlindungan sebagai pelaksana kebijakan pengelolaan terumbu karang di Pantai Barat Sumatera Utara belum memadai baik dari segi jumlah, tingkat pendidikan maupun dari spesialisasi pendidikannya b. Sumber daya keuangan yang dialokasikan untuk pengelolaan terumbu karang di Pantai Barat Sumatera Utara relatif kecil baik dari Dinas Perikanan dan Kelautan Propinsi maupun Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Nias dan Tapanuli tengah. c. Peraturan Perundang-Undangan yang mendasari pengelolaan terumbu karang telah ada namun belum menjadi prioritas bagi instansi yang terkait dengan pengelolaan terumbu karang di Pantai Barat Sumatera Utara. Dengan demikian Implementasi kebijakan belum mencapai sasaran yang diharapkan. d. Kerja sama antara instansi terkait dalam pengelolaan terumbu karang di Pantai Barat Sumatera Utara belum ada, pelaksanaan kegiatan baru pada tingkat koordinasi perencanaan.

## KATA PENGANTAR

Tesis ini disusun berdasarkan hasil penelitian terhadap Implementasi Kebijakan Pengelolaan Terumbu Karang di Pantai Barat Sumatera Utara oleh Dinas Perikanan dan Kelautan Propinsi Sumatera Utara (Studi Tentang Kebijakan, Kelembagaan dan Sumber Daya Keuangan) yang merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik (MAP) pada Program Pasca Sarjana Universitas Medan Area.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Drs. Heri Kusmanto, MA sebagai Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Medan Area.
2. Drs. Usman Tarigan, MS sebagai Ketua Jurusan Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area.
3. Drs. M. Ridwan Rangkuti; MA dan Ir. E. Harso Kardhinata, MSc. Sebagai dosen pembimbing.
4. Drs. H. Ridwan Batubara, MM. Sebagai Kepala Dinas Perikanan dan Kelautan Propinsi Sumatera Utara.
5. Papa Syah Mardan Dalimunthe atas do'a dan perhatiannya.
6. Istri saya Drg. Herlinawati Daulay dan anak-anak Nanda Marlinda Dalimunthe, Hasnan Luthfi Dalimunthe dan Rizky Amalia Dalimunthe, yang telah memberikan dorongan dan inspirasi selama menyelesaikan kuliah di Program Pasca Sarjana Medan Area.

Selanjutnya ucapan terima kasih kepada History Hutabarat yang tidak mengenal lelah membantu penulis, dan semua pihak yang turut berpartisipasi dalam menyelesaikan tesis ini.

Walaupun tesis ini masih jauh dari sempurna, penulis berharap dapat berguna dan bermanfaat bagi yang memerlukannya.

Medan, Juli 2004

Penulis

MARAGUNUNG



## DAFTAR ISI

	Halaman
RINGKASAN.....	i
KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI.....	iv
DAFTAR TABEL.....	vi
DAFTAR GAMBAR.....	vii
DAFTAR LAMPIRAN.....	viii
BAB I    PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Perumusan Masalah.....	4
1.3. Tujuan Penelitian.....	4
1.4. Manfaat Penelitian.....	5
BAB II    TINJAUAN PUSTAKA.....	6
2.1. Pengertian Implementasi Kebijakan.....	6
2.2. Model-Model Implementasi Kebijakan.....	12
2.3. Model Implementasi yang digunakan.....	23
BAB III    METODE PENELITIAN.....	26
3.1. Bentuk Penelitian.....	26
3.2. Lokasi Penelitian.....	26
3.3. Bahan dan Sumber Data.....	27
3.4. Metode Pengumpulan Data.....	27
3.5. Variabel Penelitian.....	27
3.6. Analisis Data.....	28

BAB IV	KEADAAN UMUM TERUMBU KARANG DI PANTAI BARAT SUMATERA UTARA.....	29
4.1.	Kondisi Terumbu Karang di Perairan Tapanuli Tengah.....	29
4.2.	Kondisi Terumbu Karang di Perairan Nias.....	33
4.3.	Kelimpahan Ikan Karang di Beberapa Pulau Perairan Tapanuli Tengah dan Nias.....	37
4.4.	Kondisi Oceanografi dan Kualitas Air di Perairan Tapanuli Tengah dan Nias.....	51
BAB V	HASIL DAN PEMBAHASAN.....	54
5.1.	Kebijakan.....	54
5.2.	Kelembagaan.....	62
5.3.	Sumber Daya Keuangan.....	67
BAB VI	KESIMPULAN DAN SARAN.....	74
6.1.	Kesimpulan.....	74
6.2.	Saran.....	75
	DAFTAR PUSTAKA.....	76

## DAFTAR TABEL

No.	Halaman
1. Kondisi Tutupan Karang Hidup (Perceen Cover) di Pulau-Pulau Perairan Kabupaten Tapanuli tengah.....	33
2. Kondisi Tutupan Karang di Perairan Lahewa Kabupaten Nias.....	37
3. Kondisi Terumbu Karang di Perairan Kabupaten Nias.....	37
4. Kondisi Oceanografi dan Kualitas Air di Perairan Tapanuli Tengah dan Nias.....	51
5. Jumlah dan Tingkat Pendidikan Pengawai Dinas Perikanan dan Kelautan Propinsi Sumatera Utara Tahun 2004.....	65
6. Jumlah dan Tingkat Pendidikan Pegawai pada Sub Dinas Pengawasan dan Perlindungan Dinas Perikanan dan Kelautan Propinsi Sumatera Utara.....	66
7. Alokasi Dana Pengelolaan Terumbu Karang di Pantai Barat Sumatera Utara oleh Dinas Perikanan dan Kelautan Propinsi Sumatera Utara dari Tahun 2001 – 2003.....	70
8. Alokasi Dana Pengelolaan Terumbu Karang oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Nias dari Tahun 2001 – 2003.....	72

## DAFTAR GAMBAR

No.	Halaman
1. Model implementasi Kebijakan Menurut Meter dan Horn.....	13
2. Model Implementasi Kebijakan Menurut Grindle.....	15
3. Model Implementasi Kebijakan Menurut Sabatier dan Mazmanan.....	17
4. Model Implementasi Kebijakan Menurut Edward III.....	22
5. Model Implementasi Kebijakan yang Dipergunakan.....	24

**DAFTAR LAMPIRAN**

No.	Halaman
1. Peta Perairan Kabupaten Tapanuli Tengah.....	79
2. Peta Perairan Kabupaten Nias.....	80
3. Struktur Organisasi Dinas Perikanan dan Kelautan Propinsi Sumatera Utara.....	81
4. Kesepakatan Bersama Gubernur Sumatera Utara dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Sumatera Utara No. 903/2439/K/2003 tentang Arah dan Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Propinsi Sumatera Utara Tahun Anggaran 2004.....	82
4. KEPMEN Lingkungan Hidup No. 4 Tahun 2001 Tentang Kriteria Baku Kerusakan Terumbu Karang.....	84

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Terumbu karang adalah ekosistem di dasar laut tropis yang dibangun terutama oleh biota laut penghasil kapur, khususnya jenis-jenis karang batu dan algae berkapur, bersama-sama dengan biota yang hidup di dasar lainnya seperti jenis-jenis moluska, crustacea, echinodermata, polychaeta, porifera dan tunicata serta biota lain yang hidup bebas di perairan sekitarnya termasuk jenis-jenis plankton dan jenis-jenis ikan (Sukarno, 1993). Biota laut yang hidup di terumbu karang memiliki keanekaragaman jenis yang tinggi dengan bentuk dan warna yang sangat menarik, sehingga menghasilkan panorama di dasar laut yang sangat indah. Disamping keanekaragaman yang tinggi, biota laut yang hidup di terumbu karang juga sangat produktif.

*International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN)* telah mengesahkan ekosistem terumbu karang sebagai sistem khas tropik yang dilindungi. Kebijakan ini dikaitkan dengan sumberdaya hayatinya yang sangat bermanfaat untuk kelangsungan hidup manusia. Terumbu karang mempunyai multifungsi seperti (1) Menjaga kelestarian lingkungan dan sumberdaya laut. Berbagai jenis ikan karang serta berbagai biota laut lainnya sangat bergantung pada ekosistem terumbu karang, baik untuk sumber makanan,

tempat berkembang biak, maupun pembesaran. Dari terumbu karang seluas satu kilometer persegi yang tumbuh sehat diperkirakan dapat dihasilkan 25 – 45 ton ikan / tahun. Jadi kerusakan terumbu karang bukan saja akan berdampak negatif terhadap ekosistem, tetapi juga berarti kerugian perekonomian nasional, mengingat cukup besar kontribusi sektor perikanan laut terhadap devisa. (2) Terumbu karang yang bagus dan dikelola dengan teknik-teknik pengelolaan yang ramah lingkungan merupakan sumberdaya alam untuk berbagai industri, usaha biota untuk akuarium, produk-produk farmasi, maupun keperluan kedokteran. (3) Terumbu karang juga berfungsi sebagai penjaga pantai dari abrasi gelombang dan badai. (4) Terumbu karang yang sehat dengan kekayaan biotanya berpotensi dalam pengembangan wisata bahari, yang akan menarik turis untuk berkunjung dan menyelam. (5) Terumbu karang sangat berjasa bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya sebagai laboratorium hidup.

Persentase penutupan karang hidup yang masih berada dalam kondisi sangat baik di wilayah Indonesia bagian barat hanya tinggal 3,5% , sedangkan 17,5 % dalam kondisi baik, 28,1 % dalam kondisi sedang, dan 50,9% dalam keadaan rusak. (Setyastuti, 2003)

Faktor-faktor penyebab kerusakan terumbu karang umumnya disebabkan aktivitas manusia seperti penambangan batu karang untuk bahan bangunan, pembangunan jalan dan untuk perhiasan. Penangkapan ikan dengan menggunakan bahan peledak, bahan beracun, dan alat tangkap tertentu yang pengopersiannya

## DAFTAR PUSTAKA

- Ariskunto, S. 1998. *Prosedur Penelitian*. Rineka Cipta, Jakarta
- BAPPEDASU, 2001. Perda No. 7 Tahun 2001 tentang Program Strategis Pemerintah Propinsi Sumatera Utara Tahun 2001 – 2005
- BAPPEDASU, 2001. Perda No. 6 Tahun 2001 tentang Program Pembangunan Daerah Propinsi Sumatera Utara 2001 – 2005
- BAPPEDASU, 2003. *Pola Pengelolaan Terumbu Karang Dalam Rangka Penyusunan Konsep Kebijakan Pengelolaan Terumbu Karang*, Medan.
- Bonoma, T. 2000. *Peningkatan Peran Anggota DPRD Kabupaten dan Kota Se-Sumatera Utara*. Medan.
- Dahuri, R.J. Rais, Ginting, S.P. Sitepu M.J, 1996. *Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Laut secara Terpadu Prodaya Paramita*, Jakarta.
- Departemen Dalam Negeri, 2003. *Kebijakan Otonomi Daerah Dalam Rangka menunjang Percepatan Pembangunan Kelautan dan Perikanan*, Jakarta.
- Departemen Kelautan dan Perikanan, 2002. *Rencana Strategis Pembangunan Kelautan dan Perikanan 2001 – 2004*
- Departemen Kelautan dan Perikanan, 2001. *Kebijakan dan Program Pembangunan Kelautan dan Perikanan*. Jakarta.
- Dinas Perikanan dan Kelautan Propinsi Sumatera Utara, 2002. *Rencana Strategis Dinas Perikanan dan Kelautan Propinsi Sumatera Utara 2001 – 2005*
- Dinas Perikanan dan Kelautan Propinsi Sumatera Utara, 2003. *Rencana Strategis Pembangunan Perikanan dan Kelautan Wilayah Pantai Barat Propinsi Sumatera Utara*, Medan
- Edward III, George. 1980. *Implementasi Publik Policy* Washington, DC. Congressional Quarterly Press.
- Efendi, Y. 2000. *Pemetaan Terumbu karang di Pantai Barat Sumatera*. Makalah. Jakarta.



- Efendi, J, 1994. Studi Kondisi Karang Batu (Sceratin Corals) dan Beberapa Parameter Lingkungannya di Perairan Pulau Mapur, Kabupaten Riau Kepulauan. Fakultas Perikanan UNRI, RIAU.
- Hutomo, M.1995. Pengantar Studi Ekologi Komunitas Ikan Karang dan Metode Pengkajiannya Puslitbang Oscanologi, Jakarta.
- Jones, Charles O. 1996. Pengantar Kebijakan Publik P.T. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Kuiter, R.H. 1992. Tropical Reef – Fishes of the Western Pacific Indonesia and Adjacent Waters. Gramedia.
- Lalamentik L. 1999. Monitoring Kondisi Ikan Karang (Speies Indikator dan Target Predator) di Teluk Buyat dan Ratatotok Sulawesi Utara. Jakarta.
- LIPI dan Dinas Perikanan dan Kelautan Propinsi Sumatera Utara, 2002. Studi Identifikasi Kondisi Fisik Penyebaran Terumbu Karang di Pantai Barat Sumatera Utara, Medan.
- Meyer, F dan Randall, H.R. 1983. Guide to the Coastal Resources of Guam. The Coral University of Guam Press. Guam.
- Nazir. M. 1983. Metode Penelitian. Galia Indonesia, Jakarta.
- Nugroho R. 2003. Kebijakan Publik (Formulasi, Implementasi dan Evaluasi). Gramedia. Jakarta.
- Nybakken, J.W, 1988. Biologi Laut, Suatu Pendekatan Ekologi. Gramedia Jakarta.
- Odum, E.P.1971. Fundamentals of Ecology. London.
- Omari. M dan T. Ikeda. 1984. Metkod in Marine Zooplankton Ecology. John Wiley of Sons. New York.
- Reese, E.S. 1993. Reef Fishes as Indicator of Condition on Coral Reef. Coral Reef Symposium in Hawaii, Honolulu.
- R. Boweli dan P. Boli. 1999. Asosiasi Ikan Chaetodontidae dengan Bentuk Pertumbuhan Karang di Pulau Lemon, Monokwari, Irian Jaya. Jakarta.

- Romimohtarto, K. dan Juwana. S. 1999. Biologi Laut Pusat Penelitian dan Pengembangan Oceanologi LIPI. Jakarta.
- Singarimbun, M. dan Sofyan E. Metode Penelitian Survei, LP3ES, Jakarta.
- Sukarno, R. 1993. Ekosistem Terumbu Karang dan Masalah Pengelolaannya. Puslitbang Oceanologi LIPI, Jakarta.
- Sukarno, M. Hutomo dan P. Darsono, 1983. Terumbu Karang di Indonesia, Sumberdaya, Permasalahan dan Pengelolaannya. LON – LIPI, Jakarta.
- Styastuli, 2003. Buletin bandung. Akademi Perikanan Sidoarjo, Sidoraja.
- Tangkilisan H. 2003. Implementasi Kebijakan yang Membumi.
- Wahab, Solichin Abdul. 1991. Analisis Kebijakan : Dari Foemulasi ke Implementasi Kebijakan Negara. Bumi Aksara, Jakarta.
- Wibawa, Samodra. 1994. Evaluasi Kebijakan Publik. P.T. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- ....., 1985. Undang-undang No. 9 Tahun 1985 tentang Perikanan.
- ....., 1999. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. CV. Eko Jaya. Jakarta.
- ....., 2002. Perda No. 3 Tahun 2001, tentang Dinas-Dinas Daerah Propinsi Sumatera Utara.
- ....., 2003. PerdaNo. 7 Tahun 2003 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Sumatera Utara 2003 – 2008.
- ....., 2001. KEPMEN Negara Lingkungan Hidup No. 4 Tahun 2001 tentang Kriteria Baku Kerusakan Terumbu Karang.
- ....., 2003. Kesepakatan Bersama Gubernur Sumatera Utara dengan DPRD No. 903/2439/K/2003, tentang Arah dan Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Derah Propinsi Sumatera Utara T.A. 2004.
- ....., 1997. Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- ....., 2000. Modul Kursus Lanjutan Peningkatan Peran Anggota DPRD kabupaten Kota se Sumatera Utara. Laboratorium FISIP – USU, Medan.