

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah negara yang banyak mempunyai sumber daya potensial yang tersebar diseluruh wilayah di Indonesia. Dari banyaknya sumber daya alam potensial yang ada, salah satu yang dimiliki Indonesia adalah hutan mangrove. Mangrove merupakan salah satu tumbuhan yang tumbuh pada daerah daratan dan perairan yang bisa dibilang unik, dimana terdapat juga keanekaragaman flora dan fauna yang hidup pada kawasan mangrove (Karimah, 2017: 52). Indonesia merupakan sebuah negara yang mempunyai jumlah hutan mangrove terbesar di dunia. Menurut biro humas Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dalam deklarasinya menyebutkan bahwa pada tahun 2015 luas hutan mangrove yang dimiliki Indonesia sebanyak 3.489.140,68 ha atau setara dengan 23% mangrove di dunia. Namun, jumlah tersebut mengalami penurunan karena adanya permasalahan kerusakan hutan mangrove yang terus berkurang. Direktur Bina Pengelolaan Kawasan Ekosistem Esensial mengemukakan data dimana hutan mangrove yang semula memiliki luas 3.489.140,68 ha mengalami kerusakan seluas 1.817.999,93 ha, sehingga luas hutan mangrove hanya tersisa 1.671.140,75 ha (Kementerian LHK, 2017). Penurunan potensi hutan mangrove ini terjadi hampir pada seluruh wilayah di Indonesia yang diakibatkan karena adanya perubahan fungsi yang dilakukan manusia dengan mengubah hutan mangrove menjadi pemukiman, tambak, bisnis oleh swasta, pengambilan pohon mangrove untuk dijadikan kayu bakar, budidaya perairan, pembuatan pelabuhan, pembuatan jembatan untuk menghubungkan pulau satu ke pulau yang lain, dan lain sebagainya. Dengan adanya perubahan yang terjadi pada hutan mangrove di Indonesia, ini merupakan sebuah ancaman dan masalah karena akan mengakibatkan kerusakan yang memiliki dampak negatif terhadap ekosistem yang ada pada hutan mangrove tersebut (Purnobasuki, 2011). Salah satu kerusakan hutan yang terjadi pada hutan mangrove yang ada

di Kalimantan Timur, tepatnya hutan mangrove Delta Mahakam. Hutan mangrove Delta Mahakam terletak di Kabupaten Kutai Kartanegara yang tersebar di tiga Kecamatan, yakni Kecamatan Anggana, Kecamatan Muara Jawa dan Kecamatan Muara Badak.

Kerusakan yang terjadi pada hutan mangrove Delta Mahakam tidak hanya terjadi sekali duakali saja, namun kerusakan ini terjadi sudah sejak lama dan hampir setiap tahunnya secara terus menerus selalu terjadi. Menurut penelitian Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, hutan mangrove Delta Mahakam hanya tersisa 15% saja dan 85% sudah dikonversi menjadi tambak udang (LIPI, 2004). Kabar kerusakan hutan mangrove juga dikabarkan oleh berita Kompas, dimana dalam kabar yang termuat pada Agustus 2021 menyebutkan bahwa, kawasan hutan mangrove delta mahakam sudah termasuk dalam golongan yang sangat kritis (Daton, 2021). Adanya penelitian yang telah dilakukan oleh LIPI pada tahun 2004 dan kabar kerusakan yang dilansir oleh berita Kompas pada tahun 2021 merupakan sebuah bukti bahwa masih adanya kerusakan hutan mangrove yang berlangsung di Delta Mahakam. Padahal, jarak antara tahun 2004 hingga tahun 2021 merupakan jarak tahun yang cukup lama.

Hutan mangrove Delta Mahakam selalu mengalami penurunan yang terjadi karena adanya kerusakan hutan mangrove. Hal ini dapat kita lihat pada Hutan mangrove Delta Mahakam yang mengalami permasalahan pada tiap tahunnya, dimana permasalahan tersebut merupakan sebuah persoalan bagi pemerintah karena adanya kerusakan hutan mangrove yang terjadi akibat adanya pembukaan lahan untuk dijadikan sebuah usaha oleh masyarakat. Masyarakat yang tinggal di sekitar wilayah Delta Mahakam memanfaatkan lahan hutan mangrove untuk dijadikan tambak tanpa memperhatikan kelestarian lingkungan (Dirlan, Kamiludin, & Arifin, 2009:24-27). Seringkali masyarakat melihat bahwa lahan hutan mangrove itu tidak begitu penting dan tidak bermanfaat bagi sekitarnya, sehingga mereka dengan mudahnya mengubah fungsi hutan mangrove itu sebagai sumber pendapatan yang dianggap lebih menguntungkan dan bermanfaat bagi dirinya (Franks & Falcover, 1999:59-64).

Pandangan masyarakat inilah yang seharusnya diubah agar bisa melihat pentingnya hutan mangrove bagi lingkungan yang bisa membantu mencegah permasalahan-permasalahan yang nantinya akan timbul di masa mendatang. Memang sudah seharusnya masyarakat berperan dalam menjaga dan melestarikan lingkungan dengan sumber daya yang dimilikinya.

Kerusakan hutan mangrove Delta Mahakam tidak hanya disebabkan oleh masyarakatnya saja yang ingin mengubah fungsi hutan mangrove sebagai kepentingannya, tetapi terdapat kepentingan-kepentingan lain yang ingin memanfaatkan untuk mencari sebuah keuntungan (Dianawati, Suratman, & Hardoyo, 2014 : 81-95). Pihak swasta merupakan salah satu bagian yang tidak pernah luput dari adanya hubungan antara masyarakat dengan pemerintah, selalu saja ada dalam kondisi apapun. Pihak swasta tentunya juga akan mencari sebuah keuntungan yang dimana itu merupakan sebuah bagian penting dari bisnis yang dijalankannya. Dalam pengelolaan hutan mangrove Delta Mahakam, pihak swasta dan masyarakat merupakan pihak yang selalu bersinggungan dengan pemerintah. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Oon Darmansyah dan Erwiantono pada tahun 2018 di Desa Muara Pantuan Kecamatan Anggana memperoleh hasil bahwa, telah banyak masyarakat yang mengetahui mengenai hutan mangrove Delta Mahakam, namun masih banyak masyarakat yang kurang tahu bahkan tidak tahu sama sekali mengenai kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah dalam mengelola hutan mangrove Delta Mahakam (Darmansyah & Erwianto, 2018:137-144). Dengan demikian, kerusakan yang terjadi pada hutan mangrove delta mahakam tidak hanya terjadi karena masyarakat saja, tetapi juga karena pihak swasta yang ingin memanfaatkannya.

Kebijakan mengenai pengelolaan mangrove yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat saling memiliki keterkaitan antara satu dengan lainnya. Namun, kebijakan tersebut terkadang memberikan tumpang tindih kewenangan, sehingga kebijakan yang dibuat sering sekali kurang memberikan hasil yang efektif. Adapun kebijakan mengenai pengelolaan hutan

mangrove juga diatur dalam Permen LHK Nomor 9 Tahun 2021 mengenai Pengelolaan Perhutanan Sosial. Selain itu, kebijakan nasional dalam pengelolaan mangrove tertuang di dalam UU Nomor 27 Tahun 2007 yang diubah kedalam UU Nomor 1 Tahun 2014 terkait Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Kebijakan lain, mengacu pada kebijakan UU Nomor 1 Tahun 2014, yakni Perpres Nomor 32 Tahun 2012 terkait Strategi Nasional Pengelolaan Ekosistem Mangrove. Dalam Peraturan Gubernur (Pergub) Kalimantan Timur Nomor 22 Tahun 2011 mengenai Arahan Pelaksanaan Kaltim *Green*, dimana kebijakan tersebut merupakan kebijakan yang dibuat pemerintah untuk memiliki perangkat kebijakan dan juga *action plan* mengenai tata kelola pemerintahan Provinsi Kalimantan Timur. Selain itu, Kaltim *Green* juga dibuat guna mendukung program-program pembangunan daerah dengan tetap memperhatikan lingkungan yang memberikan perlindungan ekologis dan sosial dengan basis *green governance*. Agenda ini sudah dilaksanakan sejak tahun 2010, pada saat itu dilakukan penanaman di seluruh wilayah di Kalimantan Timur. Meskipun kebijakan tersebut tidak secara jelas memasukkan konservasi mangrove ke dalam pelaksanaannya, tetapi adanya kebijakan ini tentunya untuk menekan terjadinya pencemaran dan kerusakan ekosistem yang ada di Kalimantan Timur, baik yang ada di air, udara dan darat. Hal tersebut berhubungan dengan adanya kerusakan yang ada di kawasan hutan mangrove Delta Mahakam, sehingga kebijakan ini memberikan efek terhadap pengelolaan mangrove. Dilansir melalui web provkaltim, dapat dibuktikan dengan adanya penanaman pohon mangrove di kawasan Delta Mahakam yang telah dilakukan pada tahun 2010 oleh PT. Total Indonesia yang berkordinasi dengan Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur. Adanya Pergub mengenai Kaltim *Green* tentunya dibuat dalam rangka memberikan kontribusi dalam pembangunan nasional untuk mengurangi pencemaran dan kerusakan ekosistem yang ada, khususnya di Kalimantan Timur. Untuk mendorong program ini, tentunya Pemerintah Kalimantan Timur melakukan deklarasi sebuah aksi dalam tajuk *Green Grown Compact* (GGC), dimana program ini tentunya

melibatkan para *stakeholders* dari pemerintah itu sendiri, swasta, LSM dan juga tentunya masyarakat dengan tujuan mendorong gerakan pembangunan hijau berbasis sebagai penyeimbang kepentingan ekonomi dan lingkungan hidup.

Banyak sekali kebijakan pemerintah baik pusat maupun daerah mengenai pengelolaan hutan termasuk hutan mangrove. Untuk menindaklanjuti terkait implementasi kebijakan pemerintah dalam pengelolaan hutan mangrove Delta Mahakam, penelitian ini memfokuskan pada Peraturan Menteri Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Perhutanan Sosial. Hal tersebut dikarenakan, penelitian ini dilakukan dengan melihat kondisi kawasan hutan mangrove Delta Mahakam saat ini. Selain itu, pemerintah dalam melakukan pengelolaan hutan mangrove Delta Mahakam mengikuti Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang tertuang dalam Nomor 105 Tahun 2018 terkait Kegiatan Pendukung, Pedoman Pelaksanaan, Pembinaan dan Pengendalian Aksi Rehabilitasi Hutan dan Lahan, serta Pemberian Insentif. Kedua kebijakan tersebut tentunya saling memiliki keterkaitan satu sama lain, sehingga paduan antara kedua kebijakan tersebut dapat diimplementasikan secara bersama-sama. Selain dari dua kebijakan tersebut, pemerintah juga mengadopsi peraturan terkait mangrove yang ditetapkan oleh Badan Restorasi Gambut dan Mangrove. Apabila berbicara mengenai kebijakan dalam Perda Provinsi Kalimantan Timur terkait Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Timur 2016-2036 yang didalamnya mengadopsi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU Nomor 27 Tahun 2007 terkait Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, kebijakan tersebut tidak tepat apabila digunakan untuk mengelola hutan mangrove di kawasan Delta Mahakam. Hal tersebut dikarenakan kebijakan tidak secara spesifik berbicara mengenai mangrove, sehingga permasalahan kerusakan yang terjadi di kawasan Delta Mahakam tidak dapat ditangani apabila menggunakan kebijakan tersebut. Seperti yang kita ketahui, permasalahan kerusakan yang

terjadi pada hutan mangrove Delta Mahakam cukup beragam, tidak cuma satu aspek saja melainkan banyak aspek kepentingan disana sehingga banyak menimbulkan permasalahan.

Pemerintah sebagai lembaga yang berwenang dalam membuat sebuah kebijakan sangat memberi pengaruh terhadap permasalahan rusaknya hutan mangrove yang terjadi di Delta Mahakam. Kebijakan dibuat oleh pemerintah tentunya untuk menyelamatkan pelestarian lingkungan, khususnya dalam fokus penelitian ini yakni hutan mangrove Delta Mahakam. Tak hanya itu, pemerintah juga menginginkan kondisi perekonomian masyarakat sekitar juga sesuai dengan harapan. Sehingga, pemerintah mengharapkan sekali pelestarian lingkungan di kawasan Delta Mahakam dan kondisi perekonomian masyarakat Delta Mahakam berjalan beriringan sesuai apa yang diharapkan. Hal ini guna mencapai sebuah keberhasilan implementasi kebijakan yang telah dijalankan pemerintah, sehingga adanya sinergi dari pemerintah, masyarakat dan swasta sangat dibutuhkan. Dengan demikian, pemerintah harus mengambil langkah dengan tepat agar pelestarian lingkungan dan kondisi perekonomian masyarakat dapat berjalan beriringan sesuai dengan yang diharapkan. Meskipun banyaknya kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah belum bisa menjamin kawasan hutan Delta Mahakam terbebas dari adanya permasalahan, namun setidaknya sedikit demi sedikit pemerintah dapat meminimalisir adanya permasalahan kerusakan hutan mangrove Delta Mahakam yang terjadi dan tidak membuat permasalahan tersebut makin meluas. Dengan demikian, dibutuhkan adanya komitmen dari pemerintah agar kebijakan yang diimplementasikan oleh pemerintah mendapatkan hasil yang diinginkan.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan yang ada di latar belakang, maka penelitian ini menekankan pada rumusan masalah mengenai bagaimana implementasi kebijakan pengelolaan hutan mangrove oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dalam menangani permasalahan kerusakan hutan mangrove Delta Mahakam?

1.3 Tujuan

Tujuan dalam penelitian ini untuk mengalisis implementasi kebijakan pengelolaan hutan mangrove oleh lembaga pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dalam menangani permasalahan kerusakan hutan mangrove Delta Mahakam.

1.4 Manfaat

Berdasarkan tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini, maka manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perkembangan bidang Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan untuk mengetahui implementasi kebijakan pengelolaan mangrove oleh pemerintah dalam menangani permasalahan kerusakan yang terjadi pada hutan mangrove Delta Mahakam yang ada di Kalimantan Timur.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi penulis penelitian, diharapkan penelitian ini menjadi sarana yang dapat bermanfaat untuk mengetahui implementasi kebijakan yang telah dibuat oleh lembaga pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dalam pengelolaan hutan mangrove.
- b. Bagi peneliti selanjutnya, diharapkan penelitian ini dapat memberikan andil dalam pengembangan teori implementasi kebijakan pengelolaan mangrove.

1.5 Penelitian Terdahulu

Dalam penelitian ini, tentunya peneliti melakukan pencarian sumber-sumber melalui pembacaan naskah-naskah penelitian terdahulu. Penelitian mengenai kebijakan pengelolaan

hutan mangrove telah banyak dilakukan di kalangan akademisi maupun lembaga-lembaga penelitian seperti LIPI dan sebagainya. Melalui pencarian sumber-sumber yang telah ada sebelumnya, peneliti menemukan penelitian yang telah dilakukan oleh Sudarmono Sompah pada tahun 2015 mengenai “Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Pelestarian Kawasan Hutan Mangrove di Kabupaten Puhuwato” dengan menggunakan metode studi kasus eksplanatif. Penelitian ini dilakukan di Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Puhuwato Provinsi Gorontalo, Dinas Kehutanan, Badan Lingkungan Hidup, dan Badan Perencanaan Daerah. Hasil yang diperoleh dari penelitian ini adalah terdapat program-program yang dijalankan pemerintah, baik dari evaluasi kebijakan, sumber daya, proses pelaksanaan, dan sebagainya termasuk ke dalam kategori yang sangat baik, dimana hasil dari penelitian tersebut memperoleh hasil sebesar 93,3%.

Penelitian lain dilakukan oleh Iis Alviya dan Mimi Salminah mengenai “Efektivitas Kebijakan Pengelolaan Mangrove untuk Mendukung Mitigasi Perubahan Iklim di Provinsi Kalimantan Timur”. Penelitian tersebut dilakukan pada tahun 2019 dengan menggunakan analisis deskriptif kualitatif, dimana penelitiannya memfokuskan pada teori pendekatan implementasi kebijakan Grindle (1980). Hasil dari penelitian tersebut, menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan yang dilakukan dalam mengelola mangrove masih mengalami banyak kendala jika dilihat dengan teori pendekatan Grindle. Dimana kendala yang dialami dalam implementasi kebijakan ini dilihat dari kurang atau belum maksimalnya koordinasi dan komunikasi yang dilakukan para *stakeholder* yang terlibat.

Penelitian yang sama juga dilakukan oleh Rahma Yati Fitri pada tahun 2014 dengan memakai teori model implementasi kebijakan George Edward III. Judul penelitian yang dilakukan, yakni “Kebijakan Pemerintah terhadap Pelestarian Hutan Mangrove di Kecamatan Tebing Tinggi Kabupaten Bengkalis” dengan menggunakan analisis kualitatif dan bertujuan untuk menganalisis kebijakan yang telah dilakukan oleh Dinas Kehutanan dan Dinas

Perkebunan dalam melindungi hutan mangrove yang ada di Kabupaten Bengkalis tepatnya di Kecamatan Tebing Tinggi. Dengan demikian, penelitian yang telah dilakukan mendapatkan hasil yakni pengelolaan pelestarian hutan mangrove yang ada di Kabupaten Bengkalis mengacu pada UU Nomor 41 Tahun 1999, dimana peraturan ini juga masih belum dapat memaksimalkan pelestarian hutan mangrove yang ada di Kabupaten Bengkalis. Adanya sumber daya yang rendah, khususnya Dinas Kehutanan, pihak swasta dan masyarakat setempat yang masih belum paham mengenai peraturan hingga sanksi yang ada, sehingga hal tersebut menyebabkan banyaknya lahan yang rusak.

Adapun perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Teori, dimana teori yang dipakai oleh peneliti-peneliti sebelumnya yaitu teori implementasi kebijakan menurut Grindle dan George Edward III. Sedangkan penelitian ini, memakai teori implementasi kebijakan menurut pendekatan model Van Metter dan Van Horn.
2. Subjek Penelitian, dimana penelitian-penelitian yang telah dilakukan, subjek penelitiannya berfokus pada dinas terkait, masyarakat dan LSM. Sedangkan dalam penelitian ini, peneliti menambahkan subjek penelitian yakni KPHP Delta Mahakam dan Ketua Komisi I DPRD Kalimantan Timur.

1.6 Kerangka Teori

1.6.1 Implementasi Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah sebuah rangkaian yang dipilih pemerintah untuk menuntaskan suatu permasalahan dengan melibatkan berbagai *stakeholder* guna tercapainya sebuah tujuan yang diinginkan. James E. Anderson (1978) mendefinisikan kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan dengan sengaja yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang untuk menangani persoalan atau permasalahan yang ada. Dengan demikian, kebijakan yang dibuat bukan hanya sekedar untuk dibuat, tetapi memiliki tujuan tertentu untuk menangani suatu

permasalahan, dimana biasanya kebijakan selalu digunakan dalam suatu birokrasi pemerintahan. Pendapat serupa juga dikemukakan oleh Carl J. Friedrich (1981), seorang ilmuwan politik dengan mengartikan kebijakan sebagai suatu rentetan tindakan yang telah diajukan oleh seseorang, suatu golongan, dan suatu pemerintahan dalam lingkup khusus dengan melihat adanya rintangan dan juga momen dalam penerapan perumusan kebijakan guna meraih suatu tujuan tertentu. Dengan demikian, kebijakan yang diusulkan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang ada dapat direalisasikan pada suatu sasaran tertentu.

Implementasi kebijakan publik yakni merupakan suatu tahapan dalam proses kebijakan publik yang dimana tahapan ini merupakan tahapan yang sangat penting untuk diperhatikan oleh para pembuat kebijakan. Dalam proses implementasi, tahapan ini dapat dikatakan *krusial*, karena sebaik apapun perancangan kebijakan apabila implementasinya buruk maka kebijakan ini tidak akan sampai pada sasaran kebijakan publik.

Menurut Franklin dan Ripley (dalam Winarno, 2007 : 148) menyebutkan bahwa, implementasi kebijakan merupakan sesuatu yang terjadi setelah adanya peraturan perundang-undangan yang ditentukan dalam memberikan wewenang dalam sebuah program kegiatan, benefit, kebijakan, atau jenis keluaran yang nyata.

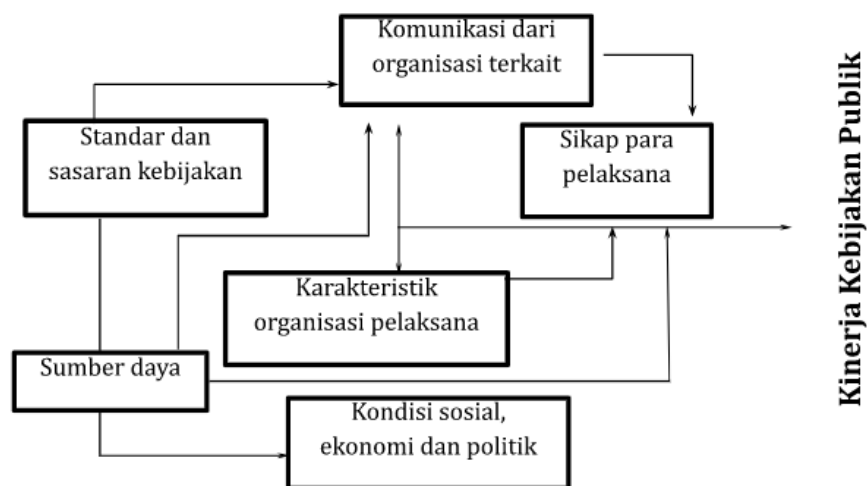
Implementasi kebijakan publik adalah sebuah kegiatan yang dijalankan guna mencapai sebuah tujuan, yang dimana ini memiliki hubungan antara tujuan dari kebijakan yang dibuat dengan realisasi yang ada, dimana realisasi ini merupakan hasil dari kegiatan yang dilakukan pemerintah sesuai kebijakan yang ditentukan. Biasanya, implementasi kebijakan dapat dilaksanakan oleh perseorangan, organisasi, institusi pemerintah, dan juga swasta.

Sejarah perkembangan implementasi kebijakan menurut Pulzl dan Treib (dalam Kurniawan, Wahyu dan Karjuni, 2019 : 69) menyebutkan bahwa terdapat tiga generasi dalam perkembangan implementasi kebijakan, yang diawali pada tahun 1970-an sampai saat ini. Pada

tingkatan perkembangan awal, teori implementasi kebijakan yaitu menggunakan teori *top-down* atau yang disebut juga *top-downer* atau *fordwar-mapping*. Banyak para ahli yang mengembangkan teori ini, seperti Mazmanian dan Sabatier, Van Matter dan Van Horn, dan juga Wildsky.

Dalam penelitian ini, untuk menganalisa implementasi kebijakan, peneliti menggunakan model yang dirumuskan oleh Van Meter dan Van Horn (1975), dimana pendekatan ini disebut juga sebagai “*A Model of The Policy Implementation.*” Proses analisa implementasi kebijakan ini merupakan sebuah kinerja perwujudan pedoman yang dimana ini dilakukan untuk mencapai prestasi dari implementasi kebijakan yang tinggi dan berlangsung dalam relasi berbagai variabel. Dengan demikian, pendekatan ini merupakan sebuah keputusan politik yang mengalir secara linear, implementasi kebijakan pelaksanaan dan juga kinerja dari kebijakan publik.

Gambar 1.1
Variabel Pendekatan Model Van Metter dan Van Horn



Sumber: Prapto *et al.*, 2019

Model pendekatan ini menjelaskan bahwa variabel-variabel yang ada akan saling berkaitan, sebagaimana berikut ini :

1. Standar dan sasaran kebijakan

Suatu implementasi kebijakan dapat dikatakan berhasil jika tujuan kebijakan yang terdapat pada tingkat pelaksanaan kebijakan bersifat nyata. Apabila ukuran dan sasaran kebijakan hanya bersifat khayalan, maka suatu kebijakan akan susah dilakukan. Van Metter dan Van Horn (dalam Sulaiman, 1998) mengatakan bahwa :

“Untuk mengukur sebuah kinerja implementasi kebijakan, maka harus menekankan pada sebuah standar dan juga sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan. Kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan sebuah penilaian dari tingkat ketercapaian standar dan juga sasaran yang telah ditentukan.”

Standar dan sasaran kebijakan sangat penting untuk diperhatikan agar dapat mencapai sebuah tujuan, dimana apabila pembuat kebijakan tidak memperhatikan standar dan sasaran kebijakan, hal itu akan menyebabkan gagalnya implementasi kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan berkaitan hubungan terhadap sikap para pelaksana dan juga hubungan antara organisasi-organisasi yang terkait dalam implementasi kebijakan.

Dalam penelitian ini, peneliti melihat dan menganalisa standar kebijakan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah sebagai pemegang kewenangan dalam kebijakan pengelolaan hutan mangrove Delta Mahakam. Selain itu, peneliti juga mencari tahu mengenai sasaran kebijakan ini ditujukan kepada siapa saja dan juga tujuan apa yang mau diraih dari adanya kebijakan pengelolaan mangrove ini.

2. Sumber daya

Adanya ketersediaan sumber daya yang dimiliki dan dimanfaatkan dengan semestinya mempengaruhi terhadap keberhasilan sebuah implementasi kebijakan. Dalam melaksanakan implementasi, terdapat tiga hal yang krusial sebagai titik fokus

pelaksanaan, yakni: SDM, finansial dan waktu. Manusia sebagai makhluk hidup yang diciptakan dengan memiliki akal pikiran merupakan sebuah sumber daya yang sangat penting dalam memastikan kesuksesan sebuah implementasi kebijakan. Sumber daya finansial merupakan suatu hal yang juga penting untuk menunjang suatu kegiatan yang akan dilaksanakan. Apabila sumber daya finansial tercukupi, implementasi kebijakan yang akan dilaksanakan juga dapat berjalan, namun apabila sumber daya finansial bermasalah hal ini akan menghambat implementasi kebijakan.

Peneliti melihat bagaimana para pemegang kewenangan menjalankan kebijakan pengelolaan hutan mangrove Delta Mahakam dengan berbagai cara yang dilakukan guna kebijakan tersebut dapat dilaksanakan sesuai dengan apa yang ingin dicapai. Selain itu, peneliti melihat bagaimana sikap masyarakat yang ada di kawasan Delta Mahakam terhadap kebijakan maupun program-program yang diselenggarakan oleh pemerintah guna mendukung pengelolaan hutan mangrove Delta Mahakam. Selain sumber daya manusia, peneliti juga mempertanyakan terkait sumber daya finansial yang bersumber dari mana, digunakan untuk apa saja, dan apakah sumber daya finansial itu cukup untuk melaksanakan program-program kebijakan pemerintah.

3. Karakteristik organisasi pelaksana

Karakteristik organisasi merupakan suatu hal yang menjadi pusat perhatian dalam pengimplementasian kebijakan. Karakteristik organisasi akan berpengaruh terhadap kinerja dalam implementasi kebijakan, diperlukan juga organisasi pelaksana yang persuasif dan demokratis.

Dalam karakteristik organisasi pelaksana harus memperhatikan dua hal, yakni: *Standard Operating Procedures* (SOP) dan fragmentasi.

- a. *Standard Operating Procedures* (SOP), merupakan prosedur standar dalam bekerja yang dimana ini dilakukan sebagai sebuah reaksi internal terhadap

sebuah kemampuan sumber daya dan waktu dari para pelaksana. SOP dapat menghalangi sebuah implementasi kebijakan yang baru, dimana menginginkan cara kerja yang baru maupun karakteristik individu baru agar dapat mengimplementasikan sebuah kebijakan. Semakin besar kebijakan, dibutuhkan pula perubahan dalam ide yang akan digunakan sehari-hari dari sebuah organisasi, maka semakin besar juga kemungkinan SOP menghambat jalannya implementasi.

- b. Fragmentasi, yakni pemberian tugas di suatu wilayah berupa kebijakan oleh beberapa institusi/organisasi. Semakin banyaknya *stakeholder* yang terlibat dalam implementasi kebijakan dan ketidaksamaan terhadap ketentuan yang ditetapkan, maka sedikit pula kemungkinan tingkat keberhasilan implementasi kebijakan.

Peneliti mencari tahu dan menanyakan terkait SOP yang ada pada lembaga pemerintah terkait, dalam pengimplementasian kebijakan pengelolaan hutan mangrove Delta Mahakam. Dan apakah SOP yang telah ada tersebut sudah dipatuhi oleh seluruh elemen yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan. Terkait fragmentasi, peneliti menanyakan kepada lembaga/organisasi terkait, misalnya saja Dinas Kehutanan yang memberikan tanggung jawab kepada KPHP Delta Mahkam untuk fokus mengurus urusan yang ada pada wilayah Delta Mahakam.

4. Sikap para pelaksana

Bagaimana cara melihat dan cara pandang dari pelaksana kebijakan terhadap hasil yang akan mempengaruhi kebijakan dari kepentingan organisasi dan kepentingan pribadinya, akan menentukan sikap dari pelaksana kebijakan tersebut. Sehingga, untuk melakukan sebuah implementasi kebijakan diperlukan batas dari kebijakan tersebut yang

nantinya akan dilakukan. Dengan demikian Van Metter dan Van Horn berpendapat bahwa:

“Tindakan penolakan atau penerimaan dari pemberi pelaksana kebijakan akan sangat mempengaruhi keberhasilan ataupun kegagalan dalam implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal permasalahan dan juga persoalan yang mereka rasakan. Tetapi, kebijakan publik yang biasanya bersifat *top-down* sangat mungkin bagi para pengambil keputusan untuk tidak mengetahui bahkan tidak mampu untuk menyentuh kebutuhan, keinginan, ataupun permasalahan yang harus diselesaikan”.

Dalam mempengaruhi sebuah kemauan dan kemampuan dari para pelaksana, dibutuhkan tiga hal yang harus diperhatikan, yakni: 1) arah reaksi pelaksana terhadap keputusan apakah netral, menerima, atau bahkan menolak, 2) memiliki pemahaman dan pengetahuan yang mendalam untuk mendalami sebuah permasalahan, 3) kemampuan terhadap kebijakan.

5. Komunikasi organisasi terkait dan kegiatan pelaksanaan

Dalam sebuah implementasi kebijakan, organisasi sebagai agen pelaksana tentunya harus melakukan komunikasi antar organisasi yang bersangkutan agar implementasi kebijakan berlangsung dengan baik dan selaras dengan yang telah ditentukan. Implementasi kebijakan yang berhasil tentunya memiliki komunikasi yang berjalan dengan baik antar organisasi terkait. Dalam menentukan standar dan sasaran kebijakan, tentunya harus dikoordinasikan melalui komunikasi antar organisasi yang terkait.

Dalam penelitian ini, peneliti menanyakan terkait komunikasi yang dilakukan antar lembaga terkait dalam menjalankan program kegiatan yang telah dirancang sebelumnya. Bagaimana komunikasi antar lembaga apabila terdapat permasalahan yang harus diselesaikan, apakah komunikasi ini dapat berlangsung dengan baik, sehingga adanya permasalahan yang terjadi dapat diselesaikan dengan cepat dan tepat dan juga menemukan kesepakatan bersama.

6. Kondisi sosial, ekonomi dan politik

Dalam melakukan implementasi kebijakan, untuk mengukur kinerja dari implementasi tersebut hal yang terakhir dapat kita lakukan yakni dengan melihat kondisi eksternal yakni sosial, ekonomi dan politik. Sudah sampai mana kondisi lingkup eksternal ini ikut mendorong terhadap sebuah keberhasilan kebijakan. Kondisi politik, sosial dan ekonomi yang tidak mendukung, mempengaruhi terjadinya kegagalan dalam pengimplementasian kebijakan publik. Dengan demikian, diperlukan upaya oleh agen pelaksana untuk menciptakan kondisi lingkungan yang kondusif agar implementasi kebijakan yang telah ditentukan dapat berlangsung sesuai dengan apa yang diinginkan.

1.7 Definisi Konseptual dan Operasional

1.7.1 Definisi Konseptual

1. Implementasi kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn adalah sebuah kebijakan yang menekankan pada standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaku kebijakan. Adanya tingkat ketercapaian dari standar dan sasaran tersebut menjadikan penilaian dari sebuah kinerja kebijakan. Adapun indikator dalam implementasi kebijakan ini adalah 1) standar dan sasaran kebijakan, 2) sumber daya, 3) karakteristik organisasi pelaksana, 4) sikap para pelaksana, 5) komunikasi organisasi terkait dan kegiatan pelaksanaan, serta 6) kondisi social, ekonomi dan politik.
2. Pengelolaan Hutan Mangrove merupakan program yang dilakukan oleh pemerintah bersama para *stakeholders* yang terlibat guna melestarikan hutan mangrove sesuai dengan fungsinya.

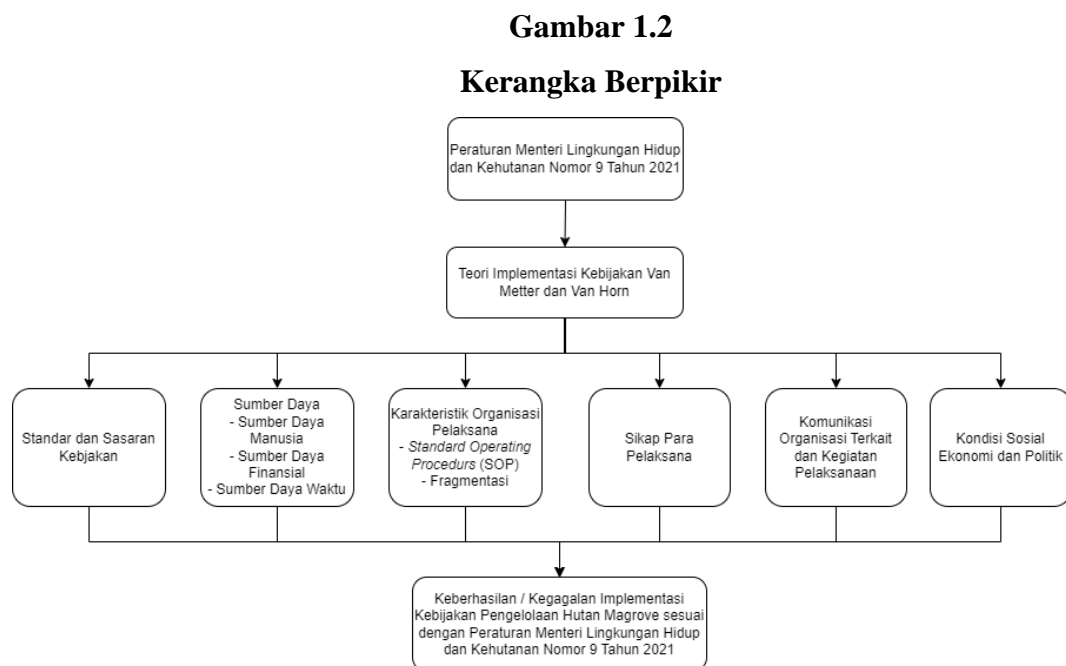
1.7.2 Operasionalisasi Konsep

Berdasarkan kerangka teori yang digunakan, operasional konsep mengenai implementasi kebijakan adalah sebagai berikut :

- a. Standar dan Sasaran Kebijakan merupakan sesuatu yang telah ditetapkan untuk diikuti oleh pelaksana kebijakan guna mengukur sebuah keberhasilan implementasi kebijakan.
- b. Sumber Daya
 - Sumber Daya Manusia merupakan faktor penting dalam pengimplementasian kebijakan karena memiliki potensi untuk menjalankan sebuah tanggung jawab.
 - Sumber Daya Finansial merupakan faktor penunjang yang berkaitan dengan dana dan digunakan untuk operasional implementasi sebuah kebijakan.
 - Sumber Daya Waktu merupakan faktor yang dibutuhkan oleh para pelaksana agar program-program yang telah ditentukan dapat dijalankan dengan sesuai.
- c. Karakteristik Organisasi Pelaksana
 - *Standard Operating Procedures* (SOP) merupakan prosedur standar yang telah ditetapkan oleh sebuah organisasi yang dilakukan sebagai sebuah reaksi dalam bekerja terhadap sebuah kemampuan bagi para pelaksana.
 - *Fragmentasi* merupakan pemberian tanggung jawab kebijakan dari institusi satu ke institusi/organisasi lain.
 -
- d. Sikap Para Pelaksana berkaitan dengan bagaimana cara pandang dari para pelaksana kebijakan terhadap hasil yang akan mempengaruhi kebijakan dengan kepentingan organisasi dan kepentingan pribadinya.
- e. Komunikasi Organisasi dan Kegiatan Pelaksanaan merupakan cara yang dilakukan oleh para pelaksana kebijakan guna terlaksananya koordinasi yang baik tanpa adanya mis komunikasi antar *stakeholders*.
- f. Kondisi Sosial, Ekonomi dan Politik

- Kondisi sosial merupakan keadaan seluruh manusia dan lingkungan sekitar yang dapat memberikan pengaruh.
- Kondisi ekonomi merupakan kedudukan masyarakat yang rasional dan dapat diukur sehingga dapat menempatkan seseorang pada posisi tertentu.
- Kondisi politik merupakan keadaan suatu wilayah yang memiliki hubungan antara pemerintah dengan masyarakat.

1.8 Kerangka Berpikir



Sumber : oleh penulis, 2023

1.9 Metode Penelitian

1.9.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan salah satu jenis penelitian berupa *case study* atau studi kasus dengan metode deskriptif. Yin (2002: 16) menjelaskan bahwa *case study* merupakan jenis penelitian yang bersifat empiris dan digunakan untuk menjelaskan sebuah studi kasus di dalam kehidupan yang nyata, terutama pada konteks dimana batas antara kasus dan konteks yang dinilai kurang jelas. Penelitian *case study* memfokuskan hanya untuk sebuah obyek

tertentu untuk mempelajarinya sebagai suatu kasus. Dalam penelitian ini, peneliti melakukan pengambilan sumber data dengan melalui teknik *purposive*.

1.9.2 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di dua wilayah yang berada di Provinsi Kalimantan Timur, tepatnya di Kota Samarinda dan Kabupaten Kutai Kartanegara. Wilayah Kabupaten Kutai Kartanegara merupakan daerah yang berbatasan langsung dengan Kota Samarinda. Alasan dari penelitian ini dilakukan di dua wilayah tersebut yakni karena secara administratif, kawasan Delta Mahakam yang terdapat di Kecamatan Anggana, Kecamatan Muara Badak, dan Kecamatan Muara Jawa masuk kedalam wilayah Kabupaten Kutai Kartanegara yang tiap wilayah kecamatannya memiliki jarak tempuh yang lumayan jauh, sehingga Kota Samarinda sebagai Ibu Kota Provinsi yang berada di tengah-tengah menjadi letak kantor Delta Mahakam, begitupun lembaga pemerintah yang memiliki wewenang dalam mengatur kawasan Delta Mahakam yakni Pemerintah Provinsi.

1.9.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian menurut Prastowo (2016:195) merupakan seseorang yang dengan sukarela memberikan informasi maupun data penelitian. Subjek dari penelitian ini ada 9 (sembilan) orang, yakni Achmad Nuriyawan sebagai penggiat lingkungan di Yayasan Mangrove Lestari (YML), Baharuddin Demmu, S.Pi.,M.Si sebagai Ketua Komisi I DPRD Provinsi Kalimantan Timur, Yuliana Nidyasari, S.Pi.,MP sebagai Kasi Konservasi Kelautan dan Perikanan, Syahrini Ahmad, S.Hut sebagai Kepala Seksi Perencanaan dan Pemanfaatan Hutan, Sopian Noor, S.Hut sebagai Kepala Seksi Kerusakan Lingkungan, dan juga petani tambak di Kawasan Delta Mahakam yakni Bapak Yunus, Bapak Hiding, dan Bapak Taufik.

1.9.4 Jenis Data

Jenis data dalam penelitian dikelompokkan menjadi dua, yaitu data kualitatif dan data kuantitatif. Data kuantitatif berupa data yang berbentuk angka atau bilangan yang dapat

berubah nilainya dan variatif. Sedangkan data kualitatif berupa data non-numerik atau data tanpa menggunakan angka.

Peneliti menggunakan jenis data kualitatif, sehingga hasil data yang diperoleh berupa data non-numerik. Jenis data kualitatif ini biasanya menggunakan jenis data berupa deskriptif, yakni wawancara, data observasi, dokumen-dokumen yang terkait, dan sebagainya.

1.9.5 Sumber Data

Sumber data menurut Arikunto (2013:172) merupakan subjek yang dimana data tersebut dapat diperoleh. Subjek yang dimana menjadi data tersebut untuk diperoleh dalam penelitian ini menjadi modal untuk pengaplikasian Teknik penelitian, yakni dengan berupa dokumen, naskah, laporan, sudut pandang, maupun kejadian di dalam proses penelitian. Adapun sumber data sebagai bahan analisis untuk mencapai hasil dari penelitian ini adalah sebagaimana berikut :

1.9.5.1 Data Primer

Data primer diperoleh melalui laporan, hasil wawancara bersama para informan dan juga dokumen resmi yang dimiliki oleh para informan. Adapun dokumen, laporan maupun naskah pendukung yang diperoleh, yakni : Rancangan Perubahan Rencana Strategis 2019-2023 Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Kalimantan Timur, dokumen SOP KPHP Delta Mahakam, peraturan yang bersumber dari instansi terkait, dan juga wawancara bersama para informan untuk mendapatkan data faktual.

1.9.5.2 Data Sekunder

Data sekunder berupa kajian Pustaka yang berasal dari dokumen, seperti buku, catatan, maupun laporan kerja yang digunakan guna melengkapi penyusunan penelitian. Data ini juga dapat berasal dari sumber lain yang memang dimungkinkan.

1.9.6 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan suatu hal yang penting didalam sebuah penelitian. Dalam melakukan penelitian, seorang peneliti pastinya membutuhkan sebuah data, sehingga seorang peneliti harus mengetahui teknik apa yang dipakai dalam melakukan pengumpulan data. Pada penelitian ini, untuk mengumpulkan data yang diperlukan, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

1.9.6.1 Wawancara

Wawancara merupakan sebuah kegiatan pertemuan oleh dua orang dengan melangsungkan tanya jawab secara lisan guna mendapatkan sebuah informasi dari seorang informan atau narasumber. Wawancara menurut Moleong (2006) adalah sebuah percakapan yang memiliki arah tertentu yang dilakukan oleh dua pihak yakni pewawancara (*interviewer*) sebagai orang yang mengajukan pertanyaan dan orang yang diwawancarai (*interviewee*) sebagai seorang yang memberikan jawaban dari sebuah pertanyaan yang diberikan. Teknik wawancara yang digunakan dalam penelitian ini dengan memberikan pertanyaan campuran yang dilakukan secara mendalam kepada instansi terkait. Pertanyaan penelitian tersebut tentu saja digunakan untuk mengungkapkan hasil pembahasan penelitian. Selain wawancara bersama instansi terkait, pertanyaan wawancara juga diberikan kepada LSM, Ketua Komisi I DPRD Provinsi Kalimantan Timur, dan juga masyarakat di kawasan Delta Mahakam. Adanya pertanyaan yang diberikan kepada aktor non-pemerintah guna untuk mendapatkan hasil dari sisi lain pemerintahan. Hasil dari penelitian ini dianalisis sesuai dengan jawaban para informan. Adapun kegiatan wawancara dilakukan secara langsung atau *offline* (tatap muka).

1.9.6.2 Observasi

Observasi merupakan metode pengumpulan data yang dilakukan dengan melakukan pengamatan oleh seorang peneliti secara eksklusif terhadap objek yang diteliti untuk mendapatkan sebuah data yang diinginkan. Menurut Sugiyono (2012: 166) yang dimaksud

observasi adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan oleh seorang peneliti untuk metode kerja, mengamati perilaku manusia, responden dan gejala-gejala alam.

Observasi dilakukan dengan mengamati karakteristik dari instansi terkait sebagai subjek dari pelaksana kebijakan. Hal tersebut dilakukan untuk memudahkan dalam pengambilan data dan juga mengetahui secara langsung terkait proses bahan penelitian agar pembahasan dapat dilakukan secara maksimal. Observasi ini dilakukan di lapangan guna mengumpulkan dan mendapatkan informasi yang dapat mendukung pembahasan dalam penelitian ini.

1.9.6.3 Dokumentasi

Dokumentasi adalah metode pengumpulan data dalam penelitian yang dilakukan peneliti dengan mencari data berupa catatan, buku cetak, dokumen-dokumen yang dimiliki oleh lembaga pemerintahan, dan sebagainya. Bungin dan Burhan (2008: 122) menyatakan bahwa dokumentasi merupakan metode yang digunakan untuk mencari sebuah historis.

Dalam penelitian ini menggunakan dokumen berupa bukti fisik berupa hasil foto, gambar, rekaman, dan juga lampiran, atau pandangan atas perilaku selama kegiatan penelitian dilakukan. Dokumentasi ini bertujuan untuk melengkapi data yang diolah lebih lanjut, sehingga dengan adanya data dokumentasi akan mendukung untuk memaksimalkan pembahasan.

1.9.7 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yaitu tahapan yang dilakukan oleh seorang peneliti untuk melakukan pengolahan dan penganalisisan data yang telah didapatkan dengan menuangkan data dalam rancangan konsep sebagai dasar untuk dilakukannya analisis. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik analisis data interaktif. Menurut Miles dan Huberman (dalam Firman & Sari, 2020) model analisis data interaktif terdiri dari tiga tahapan, yaitu :

1.9.7.1 Reduksi Data

Reduksi data yakni sebuah analisis yang dilakukan oleh peneliti guna untuk memilih, mengelompokkan, mengarahkan, menghapus yang tidak diperlukan, dan juga mengelola data

dengan sedemikian rupa untuk dapat ditarik sebuah kesimpulan. Reduksi data dilakukan karena tidak semua data yang telah kita dapatkan di lapangan dapat digunakan, karena data yang diambil untuk penelitian hanya data yang sesuai pada permasalahan penelitian. Reduksi data meliputi empat hal, yakni: menyimpulkan data, mengkode (*coding*), menelusuri tema, dan membuat pengelompokan.

Reduksi data dilakukan dengan mengolah data yang diperoleh dari hasil wawancara bersama instansi pemerintahan terkait, Ketua Komisi I DPRD Provinsi Kalimantan Timur, LSM Yayasan Mangrove Lestari, dan juga masyarakat. Hal tersebut dilakukan guna mengolah data yang telah diperoleh untuk keperluan pembahasan melalui analisis dan pemilahan data. Selanjutnya, analisis yang dilakukan juga diperkuat dengan data sekunder yang digunakan untuk penarikan hasil kesimpulan.

1.9.7.2 Display Data

Display data merupakan kumpulan informasi yang telah disusun sehingga memungkinkan untuk dilakukan penarikan kesimpulan dan pengambilan langkah selanjutnya. Display atau penyajian data dalam penelitian kualitatif dapat berbentuk teks naratif, tabel, bagan, dan jaringan.

Proses display data dalam penelitian ini yakni menjelaskan terkait kebijakan pengelolaan hutan mangrove Delta Mahakam yang telah diimplementasikan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur. Selain itu, peneliti juga melakukan analisis dari data yang diperoleh melalui wawancara bersama para NGO. Analisis tersebut dilakukan dengan bantuan teori dari para ahli serta literatur yang ada.

1.9.7.3 Verifikasi dan Penarikan Kesimpulan

Verifikasi dan penarikan kesimpulan merupakan tahapan akhir dalam melakukan analisis data, dimana dalam tahapan ini peneliti melakukan penarikan kesimpulan setelah

penyajian data telah dilakukan sesuai pada fokus permasalahan penelitian. Penarikan kesimpulan ini dilakukan untuk memahami sebuah makna, keteraturan, kejelasan, sebab akibat, dan proposisi.

Pada penelitian ini, penarikan kesimpulan dilakukan untuk mendapatkan kesimpulan akhir yang sebelumnya telah dilakukan dengan menarik kesimpulan sementara. Penarikan kesimpulan yang tepat dan teruji menjadi kesimpulan akhir, karena proses pengumpulan data yang telah dilakukan oleh peneliti menemukan bukti data yang akurat dan kredible. Selanjutnya, kesimpulan yang sudah ada, diverifikasi selama proses penelitian berlangsung. Selain itu, peneliti melakukan tinjauan ulang pada catatan-catatan selama proses penelitian di lapangan serta membandingkan data penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan topik penelitian ini.