

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara kepulauan yang terdiri dari sekitar 17.504 pulau dengan panjang garis pantai kurang lebih 95.181 km (Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2009). Di sepanjang garis pantai tersebut terdapat wilayah pesisir yang kaya akan sumber daya alam. Wilayah pesisir merupakan daerah yang penting tetapi rentan (*vulnerable*) terhadap gangguan (Hadi, 2004). Umumnya, wilayah pesisir diartikan sebagai pertemuan antara darat dan laut. Ke arah darat meliputi bagian yang dipengaruhi sifat-sifat laut seperti pasang surut angin laut, perembesan air asin. Adapun ke arah laut mencakup bagian laut yang dipengaruhi oleh proses-proses alami yang terjadi darat, seperti sedimentasi dan aliran air tawar, maupun yang disebabkan oleh kegiatan manusia (Hadi, 2004).

Sementara mengenai wilayah pesisir sendiri belum ada definisi yang baku terkait wilayah pesisir. Namun menurut Dahuri (2001) terdapat kesepakatan umum di dunia bahwa wilayah pesisir adalah suatu wilayah peralihan antara daratan dan lautan. Apabila ditinjau dari garis pantai (*coastline*), maka suatu wilayah pesisir memiliki dua macam batas (*boundaries*), yaitu batas yang sejajar garis pantai (*longshore*) dan batas yang tegak lurus terhadap garis pantai (*cross-shore*). Untuk itu dalam keperluan pengelolaan, pengembangan dan penetapan batas wilayah pesisir perlu memperhatikan beberapa aspek seperti sumber daya,

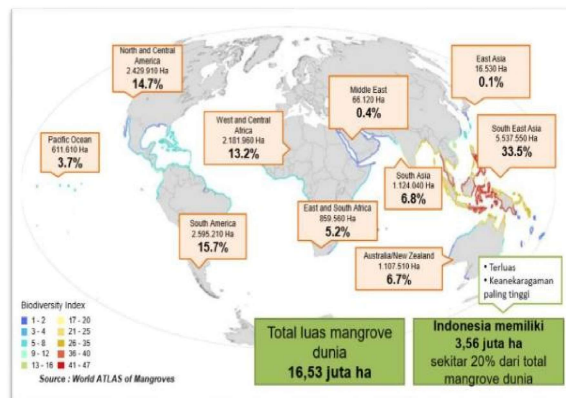
sistem pemerintahan, dan karakteristik lingkungan. Menyadari akan pentingnya mengelola wilayah pesisir, maka pemerintah harus membuat suatu kebijakan yang tepat yang dibutuhkan untuk mengatur pemanfaatan sumber daya yang ada di dalamnya agar pemakaiannya terarah, efisien dan dapat mencapai tujuan pembangunan (Dahuri, dkk., 2001).

Pemerintah dalam mengelola wilayah pesisir telah membuat suatu arah pembangunan jangka panjang 2005-2025 (UU No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025), bahwa “Arah pembangunan ke depan perlu memperhatikan pendayagunaan dan pengawasan wilayah laut yang sangat luas dengan cakupan dan prospek sumber daya kelautan yang sangat luas, arah pemanfaatannya harus dilakukan melalui pendekatan multisektor, integratif, dan komprehensif agar dapat meminimalkan konflik dan tetap menjaga kelestariannya”.

Tentunya, dengan memperhatikan pentingnya wilayah pesisir, maka perlu kebijakan yang tepat untuk wilayah pesisir dalam mengatur pemanfaatan sumber daya yang ada di dalamnya agar pemakaiannya terarah, efisien dan dapat mencapai tujuan pembangunan (Dahuri, dkk., 2001). Kebijakan yang dimaksudkan disini adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan atau pejabat pemerintah sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu (Dye, 2000; Parsons, 1997; Islamy, 2000; Dunn, 2000).

Tidak dapat dipungkiri bahwa keadaan wilayah pesisir di negara-negara berkembang seperti Indonesia dapat dikatakan sebagai sebuah paradoks, seperti dalam hasil penelitian yang berjudul “*Hard Habits to Break: Investigating Coastal Resources Utilization and Management System in Sulawesi Indonesia*”, oleh Idrus (2009) yang menyatakan bahwa banyak komunitas pesisir memiliki sumber daya alam yang kaya tetapi masyarakatnya miskin. Wilayah pesisir juga merupakan suatu daerah peralihan antara ekosistem daratan dan lautan yang memiliki produktivitas hayati tinggi serta menjadi tempat tumbuh dan berkembangnya berbagai ekosistem alami seperti misalnya hutan mangrove menyebabkan wilayah pesisir sangat subur. Hutan mangrove menjadi salah satu bentuk ekosistem hutan yang unik dan khas, terdapat di daerah pasang surut di wilayah pesisir, pantai, dan atau pulau-pulau kecil, dan merupakan potensi sumber daya alam yang sangat potensial (Novianty dkk., 2011).

Menurut Direktur Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam Ekosistem (KSDAE) Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), Wiratno (2018) apabila hutan mangrove menjadi salah satu ekosistem yang paling produktif dan Indonesia memiliki ekosistem mangrove terluas di dunia serta memiliki keanekaragaman hayati yang paling tinggi. Dari total 16,53 juta hutan mangrove dunia yang tersebar di 124 negara tropis dan sub tropis, setengahnya berada di wilayah Asia Tenggara dan sebagian berada di Indonesia dapat dilihat sebagai berikut:



Gambar 1.1 Persebaran Luas Wilayah Mangrove

Sumber: Kementerian Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Direktorat Jenderal Pengendalian Das dan Hutan Lindung Direktorat Konservasi Tanah Dan Air (2019)

Diketahui dari gambar di atas tersebut bahwa luas hutan mangrove di Indonesia menurut data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Direktorat Jenderal Pengendalian DAS dan Hutan Lindung Direktorat Konservasi Tanah Dan Air (2019) adalah sekitar 20% dari luas keseluruhan hutan mangrove di dunia atau sekitar 3,56 juta ha. Artinya Indonesia juga menjadi penyumbang sebagian besar hutan mangrove yang ada dan posisi hutan mangrove tersebut juga tersebar di seluruh wilayah di Indonesia. Berikut ini adalah peta persebarannya:



Gambar 1.2 Peta Persebaran Mangrove di Indonesia

Sumber: Kementerian Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Direktorat Jenderal

Pengendalian Das dan Hutan Lindung Direktorat Konservasi Tanah Dan Air (2019)

Gambar di atas tersebut menunjukkan bahwa persebaran hutan mangrove di wilayah Indonesia cukup signifikan, diketahui untuk persebaran wilayah hutan mangrove terbesar berada di Papua sebesar 95% atau seluas 2.382.000 ha, dan sisanya tersebar di wilayah lain seperti di pulau Jawa. Adapun hutan mangrove yang berada di wilayah Jawa Tengah tersebar dalam 13 kabupaten di wilayah pantai utara dan 3 kabupaten di pantai selatan. Untuk keberadaan hutan mangrove yang membentang di pesisir pantai utara terdapat di Kabupaten Rembang hingga Brebes, serta untuk pantai selatan meliputi Kabupaten Purworejo, Kebumen dan Cilacap.

Menurut Lembaga Pengkajian dan Pengembangan Mangrove (Utami, 2016), hutan mangrove yang terdapat di Kabupaten Cilacap, merupakan hutan mangrove terluas di pulau Jawa. Hal tersebut juga disampaikan langsung oleh Menteri Lingkungan Hidup, Balthasar Kambuaya sesuai peresmian Pusat Konservasi Mangrove dan Studi Plasma Nutfah Indonesia di Dusun Lempong Pucung, Desa Ujung Alang, Kecamatan Kampung laut, Cilacap, Senin (15/9/2014) dimana luasnya mencapai 21.500 ha. Selain itu, di wilayah Kabupaten Cilacap juga memiliki hutan mangrove yang beragam. Jenis mangrove yang mendominasi adalah *Avicennia marina* dan *Sonneratia caseolaris* dimana *Avicennia marina* menyusun zonasi yang paling depan (dekat dengan laut) kemudian diikuti oleh *S.caseolaris*. (<https://nationalgeographic.grid.id/read/13294053/segara-anakan-dijadikan-pusat-studi-mangrove>).

Adapun konsentrasi hutan mangrove terbesar di Kabupaten Cilacap terletak di kawasan Segara Anakan yang dijadikan sebagai pusat konservasi. Pada kawasan Segara Anakan ini dipengaruhi oleh Pulau Nusakambangan dan Samudra Hindia serta terdapat laguna yang merupakan muara dari Sungai Citanduy, Sungai Cibeureum, Sungai Palindukan, Sungai Cikonde, dan sungai-sungai lainnya yang berpengaruh besar terhadap kelancaran fungsi sistem drainase daerah irigasi Sidareja-Cihaur, Lakbok Selatan, Lakbok Utara, dan sistem pengendalian banjir wilayah Sungai Citanduy (Yulianti et al., 2013).

Penjelasan lebih lanjut terkait pengelolaan kawasan Segara Anakan di Cilacap sebagai pusat konservasi telah diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Cilacap Nomor 17 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Hutan Mangrove di Segara Anakan yang mana disebutkan bahwa kawasan Segara Anakan merupakan kawasan strategis dan memiliki nilai potensial yang penanganannya diutamakan untuk meningkatkan fungsi kawasan lindung dan fungsi kawasan budidaya di dalam wilayah pengelolaan dimana terdapat ± 26 *spesies* Mangrove yang tersebar di lebih kurang 10,898.32 Ha (sepuluh ribu delapan ratus sembilan puluh delapan koma tiga puluh dua hektar).

Tidak dipungkiri bahwa keberadaan hutan mangrove yang ada tersebut dapat memberikan banyak manfaat yang dihasilkan terutama di wilayah Kabupaten Cilacap, diketahui bahwa hutan mangrove merupakan sumber berbagai produksi hasil hutan yang bernilai ekonomi, seperti kayu, sumber pangan, bahan kosmetika, bahan pewarna dan penyamak kulit serta sumber pakan ternak dan lebah. Di samping itu juga mendukung peningkatan hasil tangkapan

ikan dan budidaya tambak yang diusahakan para nelayan dan petani tambak yang sangat menentukan dan menunjang tingkat perkembangan sosial dan perekonomian masyarakat pantai.

Selain menghasilkan manfaat di atas, ternyata mangrove juga memiliki beberapa fungsi diantaranya yaitu fungsi ekologis yang dapat berguna sebagai:

- a. Pelindung kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil;
- b. Mengurangi terjadinya abrasi pantai dan intrusi air laut;
- c. Tempat pemijahan biota air;
- d. Dapat berfungsi penyangga sedimentasi;
- e. Mempertahankan keberadaan spesies hewan laut dan vegetasi.

Fungsi hutan mangrove secara ekonomis, sebagai penyedia berbagai jenis bahan baku kepentingan manusia dalam memproduksi, seperti kayu, arang, bahan pangan, bahan kosmetik, bahan pewarna, dan penyamak kulit, sumber pakan ternak dan lebah. Selanjutnya fungsi sosial dari ekosistem hutan mangrove antara lain yaitu sebagai keamanan, keindahan alam, kenyamanan serta fungsi komunikasi masyarakat yang berada di sekitar ekosistem hutan mangrove tersebut. (Ardi dan Rito Hardoyo, 2011).

Namun nampaknya, keberadaan hutan mangrove yang telah banyak memberikan manfaat dan fungsi, ternyata mengalami kondisi yang memprihatinkan, termasuk juga yang terjadi di wilayah Kabupaten Cilacap. Mengutip dari laman *detik.com* (2017) disebutkan bahwa:

“Menurut Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) Siti Nurbaya, kondisi mangrove di Indonesia sebesar 52% saat ini dalam kondisi kurang baik padahal mangrove merupakan ekosistem paling produktif dan banyak

manfaat”.

Adapun, kondisi yang tidak jauh berbeda juga disampaikan oleh Kementerian Kehutanan RI (2013) yang juga mengungkap bahwa lebih 50% hutan mangrove Indonesia dalam keadaan rusak dan ini menyebabkan merosotnya biodiversitas dan ekosistem mangrove akibat perubahan fungsi lahan sehingga meningkatkan risiko bencana. Dari segi sosial ekonomi pengelolaan mangrove berkelanjutan menjadi sulit karena:

- a. Perbedaan pemahaman tentang nilai dan fungsi ekosistem mangrove dan pentingnya upaya rehabilitasi;
- b. Partisipasi masyarakat lokal belum optimal;
- c. Sebagian besar masyarakat di sekitar ekosistem mangrove tergolong miskin;
- d. Kegiatan pemanfaatan ekosistem mangrove ramah lingkungan belum berkembang;
- e. Pertumbuhan penduduk tinggi dan aktivitas ekonomi memicu alih fungsi lahan untuk pemukiman, pertambangan dan kawasan industri.

Setidaknya lebih kurang dari 10,898.32 Ha tersebut, terdapat seluas lebih kurang 1.125 Ha hutan mangrove kritis atau rusak yang perlu penanganan khusus dan saat ini luas wilayahnya sulit diprediksi akibat tingginya sedimentasi hingga terbentuk dataran-dataran baru yang diinvasi mangrove, serta banyaknya perubahan peruntukan area vegetasi mangrove lama yang telah menjadi wilayah dengan tutupan mangrove terluas di pulau Jawa (Sobingah,2016).

Pertambahan penduduk dan perkembangan wilayah yang demikian pesat membawa konsekuensi pemenuhan akan kebutuhan terhadap sumberdaya alam semakin meningkat. Tekanan ini akan menyebabkan laju degradasi sumberdaya alam khususnya hutan mangrove di wilayah pesisir semakin besar oleh pemanfaatan alih fungsi kebutuhan lahan untuk tambak, pemanfaatan kayu bakau untuk bangunan, kayu bakar, dan lain-lain. Hal tersebut terjadi karena hingga saat ini kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah terkait aturan yang tidak mampu untuk mengendalikan kerusakan dan lebih berorientasi pada eksploitasi sumber daya pesisir tanpa memperhatikan kelestarian sumber daya tersebut. Tentu dengan rusaknya kawasan hutan mangrove akan mengancam kelestarian lingkungan hidup termasuk biota yang ada di dalamnya, kawasan hutan mangrove menjadi tempat berpijaknya berbagai jenis biota laut, apabila kawasan ini rusak tentu akan mengancam produksi perikanan laut. Akan tetapi, kesadaran nilai strategis seperti ini kurang disadari oleh para pelaku pembangunan (Kismartini, 2019). Sehingga, kondisi degradasi ini akan mengganggu ekosistem alami hutan mangrove. Sifatnya yang labil akan menyebabkan perkembangan vegetasi terganggu, zonasi kawasan menjadi tidak proporsional lagi, fungsi kawasan menjadi hilang yang berdampak lanjut pada musnahnya ekosistem hutan mangrove tersebut (Sompah, 2015).

Tidak dapat dipungkiri bahwa hutan mangrove juga rentan terhadap kerusakan jika lingkungan tidak seimbang. Bahkan rusaknya mangrove bukan saja diakibatkan oleh proses alami, tetapi juga akibat aktivitas manusia (Ardi dan Rito Hardoyo, 2011). Tentu, adanya aktivitas manusia ditambah dengan tingkat

kepadatan penduduk yang tinggi di sekitar kawasan mangrove rentan terhadap kerusakan karena seringkali mengabaikan kelestarian hutan mangrove. Hal tersebut terjadi pada hutan mangrove yang ada di wilayah pesisir Kabupaten Cilacap juga diindikasikan terus berkurang luasannya seiring dengan pertambahan jumlah penduduk dan gerak laju pembangunan yang terus meningkat di kawasan Segara Anakan tanpa diikuti dengan kepedulian dan kesadaran untuk menjaga kelangsungan hutan mangrove tersebut. Kesadaran masyarakat untuk turut menjaga dan mengelola kawasan pesisir berikut ekosistemnya dirasa masih rendah sehingga menjadi salah satu penyebab semakin berkurangnya lahan mangrove.

Hal ini dapat dilihat dari perilaku masyarakat kita sehari-hari, misalnya kebiasaan membuang sampah rumah tangga sembarangan yang mengotori lahan mangrove, menebang pohon sesukanya tanpa ada upaya penanaman kembali, dan menyebabkan tingkat abrasi sangat tinggi dan banjir di wilayah pesisir Kabupaten Cilacap (Sobingah, 2016).

Masyarakat dalam mengelola lahan juga sering melakukan tindakan diluar batas yang seharusnya tidak boleh dilakukan misalnya mereka yang punya lahan di sepanjang daerah aliran sungai, mereka akan membuka lahan sampai pada bibir sungai (sempadan sungai) yang semestinya tidak boleh dibuka. Demikian juga di sepanjang sempadan pantai. Hal ini tentu akan memperparah kerusakan, minimnya informasi mengenai fungsi ekosistem dan manfaat yang didapatkan serta kepedulian masyarakat akan dampak lingkungan tanpa disadari telah merusak Kawasan tersebut. Kondisi tersebut tentunya memprihatinkan lantaran

dapat berdampak buruk bagi kelestarian mangrove di masa yang akan datang karena membangun kesadaran masyarakat memang tidak segampang membalikkan telapak tangan. Perlu kerjasama dari semua pihak, baik masyarakat, pemerintah maupun perusahaan (Widagdo, 2011).

Undang-Undang No 29 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, mempunyai sebuah tujuan di antaranya:

- a. Melindungi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
- b. Menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan manusia;
- c. Menjamin kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem;
- d. Menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup;
- e. Mencapai keserasian, keselarasan, dan keseimbangan lingkungan hidup;
- f. Menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan generasi masa depan;
- g. Menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia;
- h. Mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana;
- i. Mewujudkan pembangunan berkelanjutan; dan
- j. Mengantisipasi isu lingkungan global.

Kenyataan yang ada saat ini, apa yang diamanatkan dalam undang-undang tersebut, belum benar-benar diterapkan baik oleh pemerintah maupun oleh masyarakat itu sendiri karena kesadaran masyarakat untuk melestarikan

lingkungannya masih rendah walaupun telah dijadikan pusat konservasi. Untuk meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap lingkungan hidup maka buatlah sebuah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM). Program tersebut memiliki sebuah tujuan untuk membangun kesadaran dan memberdayakan masyarakat sekitar pesisir. Tentu dibutuhkan waktu yang cukup panjang untuk pelan- pelan membangun kesadaran itu serta perlu contoh dan tauladan yang positif dan konsisten dari pihak-pihak pengambil kebijakan, maka perlu upaya lebih keras lagi dalam menyadarkan masyarakat guna mengurangi kerusakan kawasan pesisir disini peran pemerintah Kabupaten Cilacap sangat penting dalam mengontrol konservasi hutan mangrove, sekaligus mengajak kepada masyarakat untuk dapat menjaga, melestarikan dan memanfaatkan hutan mangrove secara berkelanjutan karena kesadaran masyarakat dalam pelestarian mangrove sangat mutlak dibutuhkan terutama di wilayah pesisir yang merupakan wilayah yang sangat komplek.

Selain itu, keberadaan mangrove untuk pemenuhan kebutuhan manusia lebih dominan terhadap terjadinya eksploitasi yang cenderung berlebihan dan tidak bertanggung jawab serta konversi mangrove besar-besaran untuk memenuhi kebutuhan lahan perumahan, memenuhi kebutuhan lahan untuk pengembangan ekonomi yaitu untuk industri, pariwisata, pertanian dan perikanan budidaya, adanya pencemaran perairan yang berasal dari limbah buangan industri, limbah aktivitas pariwisata, limbah rumah tangga, dan limbah pertanian, serta akibat dari tata ruang kawasan pesisir yang belum melindungi hutan mangrove telah menimbulkan masalah. Hal ini tentunya menyebabkan ekosistem mangrove

mengalami degradasi, dan secara langsung kehilangan fungsinya, sebagai tempat mencari pakan bagi bermacam ikan dan udang yang bernilai komersial tinggi, dan tempat perlindungan bagi makhluk hidup lain di perairan pantai sekitarnya.

Mengutip dari laman website Badan Riset dan Sumber Daya Manusia Kelautan dan Perikanan terdapat permasalahan yang akhir-akhir ini ramai dibicarakan yaitu terjadinya degradasi ekosistem alami contohnya ekosistem pesisir pantai yang mengalami tingkat degradasi signifikan akibat pola pemanfaatan yang cenderung tidak memperhatikan aspek kelestarian hutan mangrove itu sendiri. Tidak hanya itu, penyebab lain terjadinya kerusakan ekosistem hutan mangrove disebabkan pengelolaan yang tidak efektif, lemahnya penegakan hukum, dan adanya persepsi yang keliru tentang hutan mangrove, serta terjadinya kerusakan akibat besarnya tekanan aktivitas ekonomi di darat seperti pencemaran dan sedimentasi.

Selain itu, perubahan garis pantai karena pengalihan muara sungai dan terjadinya bencana alam seperti longsor, banjir dan tsunami juga berpengaruh terhadap kerusakan ekosistem ini. (<https://kkp.go.id/brsdm/artikel/4764mangrove-sebagai-emas-hijau>).

Tentunya permasalahan diatas tersebut dapat menyebabkan terancamnya kelestarian hutan mangrove sehingga mengurangi pemanfaatan hutan mangrove sebagai kawasan wisata alam serta daya tariknya menjadi menurun, akibatnya dapat mengancam kelestarian lingkungan hidup terutama mengganggu biodiversitas flora dan fauna. Oleh karena itu menurut Peraturan Presiden Nomor 73 tahun 2012 tentang Strategi Nasional Pengelolaan Ekosistem Mangrove,

pemerintah perlu melakukan upaya perlindungan, pelestarian dan pemanfaatan ekosistem mangrove secara lestari untuk kesejahteraan masyarakat. Lebih lanjut, Pasal 24 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan mengatur bahwa Menteri Kehutanan berwenang menetapkan fungsi kawasan hutan berdasarkan kriteria. Dengan demikian, Menteri Kehutanan juga berwenang menetapkan fungsi kawasan hutan mangrove baik sebagai hutan lindung atau hutan produksi ataupun sebagai hutan konservasi.

Adanya upaya dalam memberikan legitimasi terhadap kawasan hutan mangrove yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang kemudian menimbulkan konflik kewenangan dalam pengelolaan hutan mangrove antara Kementerian Kehutanan dengan Kementerian Kelautan dan Perikanan, dimana dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 mencantumkan bahwa “Ruang lingkup pengaturan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil meliputi daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut, ke arah darat mencakup wilayah administrasi kecamatan dan ke arah laut sejauh 12(dua belas) mil laut diukur dari garis pantai”.

Oleh karena itu, kewenangan Kementerian Kelautan dan Perikanan mulai dari arah darat (kawasan hutan pesisir) sampai ke arah laut sejauh 12 mil laut yang diukur dari garis pantai. Ruang lingkup pengaturan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil ini pun meliputi wilayah pesisir, dimana wilayah pesisir adalah daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut atau dengan kata lain bahwa wilayah yang merupakan

habitat hidupnya mangrove. Lebih lanjut, pasal lainnya yang memperkuat pengaturan hutan mangrove dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa mangrove merupakan salah satu sumber daya pesisir. Salah satu wewenang yang sama-sama dimiliki oleh Kementerian Kehutanan dan Kementerian Kelautan dan Perikanan yaitu wewenang menetapkan kawasan hutan mangrove menjadi kawasan konservasi, yang diatur dalam Pasal 28 ayat (6) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 bahwa Menteri dengan perlindungan hutan mangrove dan kawasan hutan mangrove sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007.

Menurut Abdul Halim selaku Sekjen Koalisi Rakyat untuk Keadilan Perikanan (Kiara) menjelaskan bahwa selama ini terjadi tumpang tindih pengelolaan hutan mangrove antar-instansi pemerintah, baik itu dari Kementerian Kehutanan dengan Kementerian Kelautan dan Perikanan serta Kementerian Lingkungan Hidup, tumpang tindih tersebut karena mangrove atau hutan bakau dinilai termasuk bagian dari perspektif kehutanan maka diklaim merupakan kewenangan dari Kementerian Kehutanan. Tidak hanya itu, Kementerian Kelautan dan Perikanan juga memiliki tugas pokok dan fungsi menyangkut sumber daya pesisir yang tidak hanya berkaitan dengan kelautan dan perikanan tetapi juga menyangkut dengan sumber daya pesisir dalam kaitannya, yaitu mangrove atau hutan bakau serta ditambah lagi dengan kewenangan Kementerian Lingkungan Hidup karena kerusakan mangrove menjadi salah satu kriteria baku kerusakan ekosistem dan merupakan instrumen pencegahan pencemaran dan indikator. Dengan adanya tumpang tindih dalam hal kewenangan tersebut dapat

menghambat upaya perlindungan mangrove atau hutan bakau yang merupakan bagian penting dalam ekosistem di daerah pesisir.

Untuk itu, pengelolaan hutan mangrove tidak sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat saja akan tetapi peran pemerintah daerah, lembaga perguruan tinggi, organisasi masyarakat, dan korporasi, yaitu PT Pertamina UP IV Cilacap, yang juga sangat penting akan keberhasilan perlindungan ekosistem hutan mangrove. Namun demikian, kerusakan tersebut terus terjadi yang diakibatkan oleh fenomena alamiah seperti pendangkalan, intervensi manusia, dan terbatasnya peran masyarakat. Perubahan kewenangan pengelolaan kawasan ekosistem tersebut berdasarkan Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi salah satu penyebab lemahnya pengelolaan kawasan itu. Dengan demikian, peningkatan peran masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya dalam pengelolaan ekosistem ini menjadi semakin penting untuk menguatkan fungsi ekosistem tersebut. (Hariyadi,2018).

Hutan mangrove pada satu sisi sebagai ekosistem yang sangat potensial bagi kesejahteraan masyarakat (penghasil kayu bakar atau arang, bahan bangunan, dan ikan), pada sisi lain hutan mangrove sangat rentan terhadap perubahan-perubahan yang terjadi akibat aktivitas manusia maupun bencana alam, sehingga ketersediaannya dari waktu ke waktu semakin berkurang. Berkurangnya luasan hutan mangrove disebabkan adanya perubahan tata guna dan fungsi lahan mangrove melalui berbagai macam aktivitas konversi lahan. Tingginya tingkat kerusakan atau penurunan luas hutan mangrove yang terjadi dan mengingat

potensi sumber daya alam ini untuk menunjang kesejahteraan masyarakat dan produktivitas lingkungan sekitarnya, maka upaya pengelolaan dan pelestarian hutan mangrove selayaknya diperhatikan dalam pembangunan wilayah pesisir. Menyadari hal tersebut, maka upaya keterlibatan masyarakat setempat dalam pengelolaan mangrove menjadi sangatlah penting. Kesadaran masyarakat merupakan kekuatan yang sangat ampuh dalam menjaga kelestarian hutan mangrove, termasuk ekosistem mangrove. Selama ini masyarakat secara tidak langsung ikut berkontribusi pada kerusakan hutan mangrove. Seharusnya masyarakat tidak membuang sampah di hutan mangrove, dan serta ikut mengkampanyekan penyelamatan dan pelestarian hutan mangrove. Selama ini, upaya mensosialisasikan pengetahuan dan pentingnya menjaga kelestarian suatu sumber daya alam kepada masyarakat lokal hanya ditujukan kepada orang-orang dewasa. (Elma,2018).

Berdasarkan data dari Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, kawasan hutan mangrove di Jawa Tengah mencapai 56 ribu hektare. Luasan itu tersebar di 15 kabupaten/kota di Jawa Tengah, 13 tempat di antaranya berada di wilayah pantai utara dan dua di pantai selatan Jawa Tengah. Dari total luas tersebut, hanya 22 persen yang digarap dengan serius sehingga kondisinya bagus, sedangkan sisanya mengalami kerusakan (IDN Times Jateng, 2019).

Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2021 Tentang Pengelolaan Hutan Mangrove di Segara Anakan belum mampu dilaksanakan secara efektif untuk mengendalikan laju kerusakan hutan mangrove. Pemerintah yang dalam hal ini adalah DLHK Provinsi Jawa Tengah maupun Pemerintah Kabupaten Cilacap

(DLH Kabupaten Cilacap) yang mempunyai kewenangan dan berperan penting terhadap pengelolaan, pengendalian Kawasan Segara Anakan belum sepenuhnya mampu melaksanakan apa yang diamanatkan oleh Undang-Undang dan Peraturan Daerah Tersebut. Hal tersebut dibuktikan dari kecenderungan Luas mangrove yang dari tahun ke tahun mengalami penurunan :

Tahun	Luas (Ha)
2012	8.036,9
2014	6.017,4
2015	7.326,54
2017	7.767,72
2019	7.561,52
2021	7.750,12

Tabel 1.1 Kecenderungan Penurunan Luas Hutan Mangrove Segara Anakan
 Sumber : Mulyani, N. F. (2021).
 (Doctoral dissertation, Universitas Gadjah Mada)

Hal ini mengindikasikan bahwa perlu adanya monitoring evaluasi, visi dan misi yang jelas terkait pengelolaan hutan mangrove. Selama ini hal tersebut hanya dilakukan dengan sebatas sosialisasi, sehingga perlu adanya program monitoring evaluasi yang lebih komprehensif dengan diikuti oleh kebijakan monev, visi misi yang jelas, dan komprehensif.

Dalam implementasi model Merilee S. Grindle menekankan dengan beberapa variabel untuk mencapai keberhasilan sebuah implementasi dan tingkat

keberhasilan mencakup indikator variabel tersebut antara isi kebijakan dan lingkungan kebijakan isi dalam kebijakan apakah sudah sesuai atau tidak dan lingkungan kebijakan apakah mendukung atau tidak proses keberhasilan suatu kebijakan. Menurut Grindle (dalam Leo Agustino 2016:142), suatu implementasi kebijakan yang baik itu amat ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan, yang terdiri atas *Content of Policy* dan *Context of Policy*. Terkait dengan pengelolaan konservasi mangrove terdapat faktor kontekstual yang mempengaruhi salah satunya adalah faktor kekuasaan, kepentingan-kepetingan dan rezim yang berkuasa.

Sifat pengelolaan oleh pemerintah kabupaten yang masih *top down*, belum ada pemanfaatan areal mangrove yang strategis dengan konsep-konsep kelestarian, serta belum jelasnya koordinasi antar instansi, baik internal maupun eksternal. masih belum jelas batasan pengelolaan mangrove oleh masing-masing instansi (PT Perhutani dan Pemerintah Kabupaten Cilacap). Akibatnya, terdapat tugas dan tanggungjawab yang belum jelas pemangku kewenangannya dan adanya kewenangan yang tumpang tindih di beberapa instansi. Mengingat banyaknya pihak yang terlibat dalam pengelolaan mangrove di Kabupaten Cilacap, perlu memperkuat koordinasi antar instansi dan lembaga untuk sinkronisasi pengelolaan (Lugina et al.,2016).

Maka dalam rangka mencegah kerusakan yang lebih parah terhadap ekosistem hutan mangrove, upaya menumbuhkembangkan peran serta masyarakat dalam pelaksanaan dan pengawasan kebijakan tersebut harus selalu dilakukan. Sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang (UU) Nomor 32

Tahun 2009 Pasal 70 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, bahwa masyarakat memiliki hak dan kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dan bagaimana peran serta masyarakat dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Untuk itu, sejalan dengan otonomi daerah yang diiringi dengan menguatnya tuntutan demokratisasi dan peningkatan peranan masyarakat (*stakeholders*), pemerataan, keadilan dan perhatian terhadap potensi dan keanekaragaman daerah. Penelitian Dodi Jaya Wardana dan Moch. Hasan Basri (2020) menjelaskan bahwa pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil oleh pemerintah daerah pada hakikatnya merupakan pelaksanaan dari otonomi daerah. Dengan adanya otonomi daerah tersebut, maka terdapat hubungan kewenangan dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Namun, pada kenyataannya pengelolaannya masih top down, juga koordinasi antar instansi juga belum jelas. Komunikasi dan pembagian tugas/kewenangan antara Kabupaten Cilacap dan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah belum berjalan dengan baik terbukti dalam penanganan kerusakan mangrove berjalan lambat.

Adanya permasalahan diatas tersebut dapat menyebabkan terancamnya kelestarian hutan mangrove sehingga mengurangi pemanfaatan hutan mangrove sebagai kawasan konservasi dan juga tempat wisata alam sehingga daya tarik pun menjadi menurun, akibatnya dapat mengancam kelestarian lingkungan hidup terutama mengganggu biodiversitas flora dan fauna. Sehingga adanya kebijakan konservasi terutama mangrove mempunyai peran yang sangat besar terhadap perlindungan keanekaragaman hayati. Kawasan konservasi juga merupakan pilar

dari hampir semua strategi konservasi nasional dan internasional yang berfungsi sebagai penyedia jasa ekosistem, melindungi spesies yang terancam dan mitigasi perubahan iklim (Dudley,2008).

Maka dari itu penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang Implementasi Kebijakan Konservasi Hutan Mangrove di Wilayah Pesisir Kabupaten Cilacap.

1.2 Keaslian Penelitian

Sepengetahuan penulis, penelitian tentang implementasi kebijakan konservasi hutan mangrove di wilayah pesisir Kabupaten Cilacap belum pernah dilakukan di Kabupaten Cilacap.

1.3 Identifikasi dan Perumusan Masalah

1.3.1 Identifikasi Masalah

Agar penelitian lebih terarah kepada pokok permasalahan, maka dilakukan identifikasi masalah terhadap permasalahan yang diteliti yaitu:

1. Peraturan Daerah Kabupaten Cilacap Nomor 17 Tahun 2001 belum dilaksanakan secara efektif terutama pada pengawasan dan pengendalian hutan mangrove.
2. Kurangnya tingkat kesadaran dan peran masyarakat di sekitar kawasan konservasi hutan mangrove.
3. Belum optimalnya pengendalian dan pengawasan hutan mangrove yang sepenuhnya melindungi kawasan konservasi hutan mangrove.
4. Keberadaan eksploitasi hutan mangrove untuk pemenuhan kebutuhan manusia secara berlebihan.

1.3.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang sudah di sampaikan di atas, maka rumusan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah implementasi kebijakan konservasi hutan mangrove di wilayah pesisir Kabupaten Cilacap?
2. Faktor-faktor kontekstual apa yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan konservasi hutan mangrove di wilayah pesisir Kabupaten Cilacap?

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis implementasi kebijakan konservasi hutan mangrove di wilayah pesisir Kabupaten Cilacap.
2. Untuk menganalisis faktor-faktor kontekstual yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan konservasi hutan mangrove di wilayah pesisir Kabupaten Cilacap.

1.5 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian diatas maka manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, diharapkan penelitian ini dapat memberikan pengetahuan mengenai implementasi kebijakan konservasi hutan mangrove di wilayah pesisir Kabupaten Cilacap serta dapat dijadikan sebagai sumber referensi dalam pengembangan Ilmu Administrasi Publik terutama yang

berkaitan dengan implementasi kebijakan tersebut.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, diharapkan penelitian ini dapat menjadi sumber referensi serta sumber koreksi bagi institusi yang menangani konservasi hutan mangrove di wilayah pesisir Kabupaten Cilacap, sebagai upaya menjaga kelestarian habitat mangrove.

1.6 Tinjauan Pustaka (*Reviu Literatur*)

1.6.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu menjadi salah satu acuan dalam melakukan penelitian sehingga dapat memperkaya teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan, berkaitan dengan kepentingan tersebut maka akan disajikan urgensi penelitian-penelitian terdahulu yang terkait dengan topik penelitian ini. Penelitian yang terdahulu dengan topik di atas akan menjadi rujukan, dan menjadi pertimbangan agar penelitian ini memberikan nilai tambah terhadap penelitian yang sudah ada sebelumnya.

Berikut merupakan penelitian terdahulu berupa beberapa jurnal terkait dengan penelitian mengenai konservasi hutan mangrove di wilayah pesisir Kabupaten Cilacap yang mendukung penelitian mengindikasikan bahwa masyarakat memiliki pengetahuan yang cukup mengenai keberadaan hutan mangrove, pengetahuan yang cukup ini berimplikasi pada tingginya persepsi masyarakat mengenai hutan mangrove baik itu manfaat, kerusakan, dan pencegahan terjadinya kerusakan. Akan tetapi, pengetahuan masyarakat mengenai kerusakan yang terjadi pada hutan mangrove tergolong rendah

seperti misalnya dalam hal pemanfaatan, penyuluhan tentang pentingnya keberadaan hutan mangrove maupun pengelolaannya (Lio, F. X. S., & Stanis, S.2018).

Hal serupa juga terjadi bahwa setiap kawasan konservasi memiliki akar permasalahan, namun ada beberapa akar masalah yang muncul hampir di semua lokasi. Akar masalah yang dominan adalah bahwa perambahan atau kegiatan masyarakat di kawasan konservasi sudah ada sebelum kawasan konservasi ini ditetapkan. Pengelolaan kawasan konservasi pemerintah seringkali menghadapi perbedaan persepsi, kepentingan, tata nilai dan akuan hak dengan masyarakat. Permasalahan tersebut cukup sulit untuk dipecahkan karena masing-masing pihak memiliki pandangan dan argumen yang sangat berbeda (Purwawangsa,2017).

Faktor pengaruh sikap lingkungan terhadap keputusan konservasi mangrove merupakan hal yang paling kuat. Temuan ini sejalan dengan Homer dan Kahle (1988) yang menyatakan bahwa pengaruh hierarki keputusan individu diteruskan melalui sikap, perilaku dan nilai (Sugandini, D., Rahmawati, I., & Arundati, R (2017).

Oleh karena itu, kebijakan pemerintah dalam perlindungan dan pengelolaan hutan termasuk hutan bakau (*mangrove*) di Indonesia dilakukan melalui pembentukan wilayah pengelolaan hutan, pemberdayaan masyarakat setempat, izin usaha pemanfaatan kawasan hutan dan izin pinjam pakai. Kebijakan pemerintah daerah terhadap persoalan hutan termasuk hutan bakau (*mangrove*) diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pedesaan

di sekitar hutan yang kehidupannya bergantung pada interaksinya dengan hutan dan tanah hutan (Walahe, (2018).

No	Nama, Judul, Junal	Metode dan Teori yang digunakan	Hasil Penelitian
1.	Siahaya, M. E., Salampessy, M. L., Febryano, I. G., Rositah, E., Silamon, R. F., & Ichsan, A. C. (2018). Partisipasi Masyarakat Lokal Dalam Konservasi Hutan Mangrove di Wilayah Tarakan, Kalimantan Utara. <i>Jurnal Nusa Sylva</i> , 16(1), 12-17.	Metode: Studi Kasus Teori: Partisipasi masyarakat lokal dalam pengelolaan hutan merupakan aspek penting dalam pembangunan berkelanjutan. Marschke dan Berkes (2005) menjelaskan bahwa berbagai cara pengelolaan berbasis masyarakat, seperti pengorganisasian secara swadaya, pengembangan kelembagaan, eksperimen, elaborasi pengetahuan, dan pembelajaran sosial dapat membuat praktik-praktik yang tidak lestari menjadi lebih lestari.	Modal budaya berupa pengetahuan ekologis tradisional dan kelembagaan lokal yang ada di masyarakat setempat telah berperan penting dalam konservasi mangrove di wilayah pesisir Kota Tarakan. Pentingnya ekosistem hutan mangrove dan partisipasi masyarakatnya telah mendorong Pemerintah Kota Tarakan untuk turut mendukung berbagai upaya dalam merehabilitasi dan melindungi ekosistem mangrove di wilayahnya.
2.	Lio, F. X. S., & Stanis, S. (2018). Partisipasi Masyarakat dalam Pelestarian Hutan Mangrove di Kelurahan Oesapa Barat Kota Kupang. <i>Jurnal Kawistara</i> , 7(3), 226-237.	Metode : <i>Purposive Sampling</i> dan Analisis Deskriptif. Teori : Responden diambil secara <i>purposive</i> . Responden adalah kepala rumah tangga yang bermukim di sekitar hutan mangrove dan menggunakan hasil hutan mangrove untuk pemenuhan kebutuhan hidupnya (Sugiyono, 2014a). Besarnya jumlah penduduk yang berada pada kisaran usia produktif dan sangat produktif ini juga akan sangat mendukung pada partisipasinya dalam kegiatan pembangunan, khususnya dalam kasus ini pengelolaan hutan mangrove untuk ke depannya (Erwiantono, 2006).	Masyarakat memiliki pengetahuan yang cukup mengenai keberadaan hutan mangrove. Akan tetapi, pengetahuan masyarakat mengenai kerusakan yang terjadi pada hutan mangrove tergolong rendah. Pengetahuan yang cukup ini berimplikasi pada tingginya persepsi masyarakat mengenai hutan mangrove baik itu manfaat, kerusakan, dan pencegahan terjadinya kerusakan. Rendahnya tingkat partisipasi masyarakat, baik dalam hal pemanfaatan, penyuluhan tentang pentingnya keberadaan hutan mangrove maupun pengelolaannya.

3.	Fitria, M. R., & Erwianto, K. D. D. (2020). Komunikasi Partisipatif Pada Program Konservasi Ekosistem Mangrove di Mangrove Center Graha Indah Kota Balikpapan. <i>eJournal Ilmu Komunikasi</i> , 2020, 8 (4): 50-62	Metode : Deskriptif kualitatif. Teori : Komunikasi partisipatif adalah suatu proses komunikasi dimana terjadi komunikasi dua arah atau dialogis, sehingga menghasilkan pemahaman yang sama terhadap pesan yang disampaikan. Servaes dalam Rahim(2004), mengajukan empat konsep terkait komunikasi partisipatif akan mendorong terbangunnya pemberdayaan (<i>empowerment</i>) yaitu Heteroglossia (<i>heteroglossia</i>), Dialog (<i>dialogue</i>), Poliponi (<i>poliponi</i>) dan Karnaval (<i>carnival</i>).	Penerapan empat indikator dari komunikasi partisipatif berjalan dengan cukup baik. Pada indikator heteroglossia, keberagaman pemangku kepentingan pada Mangrove Center terakomodasi dengan membentuk pola kerja sinergis. Namun, terlihat ketidakseimbangan partisipasi gender. Akibatnya, indikator dialog rendah karena bias komunikasi gender. Sehingga, indikator poliponi Belum berhasil membangun pemahaman yang sama tentang tujuan program konservasi ekosistem mangrove yang berbasis masyarakat. Akan tetapi, pengelola tetap menghimpun pendapat yang berbeda dan mengupayakan diskusi. Pada indikator karnaval dilakukan upaya mengakomodasi gaya bahasa yang nonformal disesuaikan dengan kebiasaan masyarakat.
4.	Purwawangsa, H. (2017). Instrumen Kebijakan Untuk Mengatasi Konflik di Kawasan Hutan Konservasi. Risalah Kebijakan Pertanian dan Lingkungan Rumusan Kajian Strategis Bidang Pertanian dan Lingkungan, 4(1), 28-47.	Metode: Studi literatur Teori : Penggunaan pendekatan teori akses dari Ribot dan Peluso (2003), secara umum diartikan “Kemampuan seseorang atau institusi untuk memperoleh manfaat dari sesuatu” dalam konteks hutan konservasi, maka kemampuan untuk memperoleh manfaat dari kawasan konservasi. Instrumen kebijakan adalah alat yang dapat digunakan untuk mengatasi masalah dan mencapai tujuan (Konsult, 2010). Krott (2005) mengemukakan beberapa jenis instrumen yang sering digunakan dalam analisis kebijakan kehutanan, diantaranya adalah instrumen regulasi, instrumen administrasi, instrumen ekonomi dan instrumen informasi.	Setiap kawasan konservasi memiliki akar permasalahan yang berbeda, namun ada beberapa akar masalah yang muncul hampir di semua lokasi. Akar masalah yang dominan adalah bahwa perambahan atau kegiatan masyarakat di kawasan konservasi sudah ada sebelum Kawasan konservasi ini ditetapkan. Pengelolaan kawasan konservasi pemerintah seringkali menghadapi perbedaan persepsi, kepentingan, tata nilai dan akuan hak dengan masyarakat. Permasalahan tersebut cukup sulit untuk dipecahkan karena masing-masing pihak memiliki pandangan dan argumen yang sangat berbeda.

5.	Ambinari, M., Darusman, D., Alikodra, H. S., & Santoso, N. (2016). Penataan Peran Para Pihak Dalam Pengelolaan Hutan Mangrove di Perkotaan. <i>Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan</i>, 13(1),29-40.	Metode: Analisis kualitatif teknik purposive sampling. Teori: Mangrove di Teluk Jakarta memiliki fungsi yang sangat penting sebagai penyangga kehidupan (Parawansa, 2007). Banyak kawasan mangrove hancur akibat alih fungsi mangrove untuk tambak, industri, dan permukiman tanpa mengindahkan kaidah konservasi lingkungan (Kusmana 2002). Upaya pemanfaatan secara berlebihan mengakibatkan terjadinya kerusakan karena terjadinya perubahan fisik dan fungsi hutan. Eksploitasi terhadap sumber daya alam yang berlebihan menyebabkan masalah lingkungan (Alikodra, 2002).	Hutan mangrove di Teluk Jakarta telah direhabilitasi sehingga sebagian telah membaik kondisinya. Tetapi kebijakan dari pemerintah, baik berupa kegiatan reklamasi maupun pengembangan wilayah masih mengancam kelestarian hutan mangrove. Rey Players yaitu para pihak yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan mangrove, belum membuat rencana terpadu pengelolaan hutan mangrove. hal ini berakibat pada kurang bersinerginya kegiatan yang dilaksanakan oleh para pengelola. Peningkatan peran dari para pihak sangat diperlukan, yang semula hanya menjadi Subjects agar menjadi Rey Players melalui kegiatan pemberdayaan masyarakat.
6.	Yudhanti, D. A., Ripanti, E. F., & Perwitasari, A. (2019). <i>Knowledge Management System</i> Konservasi Hutan Tanaman Mangrove. <i>JEPIN (Jurnal Edukasi dan Penelitian Informatika)</i>, 5(3),321-328.	Metode : Identifikasi masalah, analisis kebutuhan sistem, perancangan, implementasi, dan pengujian sistem. Teori: Knowledge Management adalah proses penerapan pendekatan sistematis untuk menangkap, menstruktur, mengelola dan menyebarkan pengetahuan agar dapat digunakan untuk bekerja lebih cepat (I. Nonaka and H. Takeuchi, 1995). Pelestarian hutan mangrove dan memperbaiki hutan mangrove yang telah rusak diperlukan proses rehabilitasi dengan cara penanaman kembali tanaman mangrove (D. Yona, N. Hidayati, S. H. J. Sari, I. N. Amar, and K.W. Sesanty,2018). Upaya pelestarian kembali hutan mangrove yang telah mengalami kerusakan dengan melakukan	Literature review dilakukan untuk membantu dalam memahami tiga proses utama yang terjadi pada konservasi mangrove yaitu pembibitan, penanaman, dan perawatan. KMS mendukung konservasi hutan mangrove dengan data-data untuk mengatasi permasalahan yang terjadi. KMS membantu dalam mengidentifikasi, membagi, mengevaluasi informasi yang didapat. KMS hutan mangrove menjadi tepat untuk melakukan pengelolaan maupun manajemen data. KMS akan menjadi sumber pengetahuan yang tepat khususnya pada pembahasan proses konservasi hutan mangrove.

		penanaman kembali terhadap hutan mangrove yang rusak melalui swadaya masyarakat untuk melakukan proses penanaman dibutuhkan bibit mangrove (Patang, 2017).	
7.	Darmawan, A., Mulyanto, M., Musa, M., Mahmudi, M., Zakiyah, U., Supriatna, M., & Samuel, P. D. (2020, January). Fasilitasi Kelompok Kerja Konservasi Mangrove Dalam Rangka Pelestarian Kawasan Pesisir di Kelurahan Pilang, Kota Probolinggo, Provinsi Jawa Timur. In <i>Prosiding Seminar Nasional Perikanan Dan Kelautan</i> (Vol.8,No. 1, Pp. 61-66).	Metode: Sosialisasi Teori: Mangrove/bakau ialah formasi tumbuhan hijau di pesisir yang kompleks dan dinamis, secara umum tumbuh terbatas pada area subtropis dan tropis [1]. Lebih jauh lagi, istilah mangrove/bakau itu menggambarkan suatu ekosistem dan keluarga tumbuhan yang mengembangkan adaptasi khusus untuk hidup dilingkungan pasang surut [2]. Adanya adaptasi yang khas ini senada dengan [3] menyatakan bahwa mangrove hidup di lingkungan yang keras, maka mangrove menunjukkan beberapa keunikan adaptasi secara morfologis dan fisiologis yang memungkinkan berkoloni dan mendominasi berhadapan dengan lingkungan disekitar garis pantai yang dinamik.	Untuk pengelolaan kawasan mangrove di Kelurahan Pilang tersebut berdasarkan FGD solusi yang ditawarkan ialah (1) meningkatkan koordinasi antar instansi terkait pengelolaan kawasan mangrove, (2) legalisasi kelompok masyarakat pengawas (POKMASWAS) Kelurahan Pilang, (3) memperjelas dan meningkatkan kesepahaman antara instansi terkait titik pangkal acuan pengelolaan kawasan mangrove, (4) menyusun mekanisme pengawasan kawasan mangrove.
8.	Walahe, S. (2018). Kebijakan Pemerintah Daerah dan Penegakan Hukum Perlindungan dan Pengelolaan Hutan Bakau (Mangrove). <i>Lex Et Societatis</i> , 6(4).	Metode: Yuridis Normatif Teori: Penelitian yuridis normatif yaitu suatu prosedur ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan dan sisi normatifnya yang objeknya adalah hukum itu sendiri (Johnny Ibrahim, 2011). Sumber daya hutan merupakan karunia dan amanah dari Tuhan Yang Maha Esa agar dapat dimanfaatkan secara berdaya guna, berhasil guna dan berkelanjutan bagi sebesar-besarnya	Kebijakan pemerintah dalam perlindungan dan pengelolaan hutan termasuk hutan bakau (mangrove) di Indonesia dilakukan melalui pembentukan wilayah pengelolaan hutan, pemberdayaan masyarakat setempat, izin usaha pemanfaatan kawasan hutan dan izin pinjam pakai. Kebijakan pemerintah daerah terhadap persoalan hutan termasuk hutan bakau (mangrove) diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pedesaan di sekitar hutan yang kehidupannya bergantung pada interaksinya

		kesejahteraan rakyat, baik generasi sekarang maupun generasi yang akan datang. Oleh karena itu, pemanfaatannya baik sebagai modal alam (stock resources) maupun komoditas (produk) harus dilakukan secara bijaksana sesuai dengan karakteristiknya (Agus Syarief Sulaksono, 2010).	dengan hutan dan tanah hutan.
9.	Utomo, B., Budiastuti, S., & Muryani, C. (2017). Strategi Pengelolaan Hutan Mangrove di Desa Tanggul Tlare Kecamatan Kedung Kabupaten Jepara. Jurnal Ilmu Lingkungan, 15(2), 117-123.	Metode: Observasi dan Wawancara. Teori: Saat ini sebagian besar kawasan mangrove berada dalam kondisi rusak, bahkan di beberapa daerah kondisinya sangat memprihatinkan. Tercatat laju degradasi mangrove mencapai 160-200 ribu ha/tahun (Saparinto, 2007). Kegiatan pembangunan utama yang memberikan sumbangan terbesar terhadap penurunan mangrove di Indonesia adalah pengambilan kayu untuk keperluan komersil serta peralihan peruntukan untuk tambak dan areal Pertanian (Muryani Dkk, 2011).	Kondisi hutan mangrove di Desa Tanggultlare Kabupaten Jepara mengalami kerusakan yang parah. Banyak tanaman mangrove yang rusak dan mati akibat dari abrasi laut yang sering melanda daerah tersebut. Kondisi hutan mangrove pasca rehabilitasi yaitu dalam kondisi baik dan tumbuh. Sampai saat ini kondisi tanaman mangrove akan terus tumbuh dengan baik. Sehingga dengan adanya rehabilitasi hutan mangrove diharapkan dapat menangkal abrasi.
10.	Sugandini, D., Rahatmawati, I., & Arundati, R. (2017). <i>Environmental Attitude on The Adoption Decision Mangrove Conservation: An Empirical Study on Communities in Special Region of Yogyakarta, Indonesia. Review of Integrative Business and Economics Research</i> (RIBER), 7(1).	Metode: Kuantitatif dengan menggunakan pendekatan atau penjelasan penelitian eksplanatori. Teori: Tanggungjawab lingkungan. Tindakan dari individu atau kelompok yang mempromosikan penggunaan sumber daya alam di secara berkelanjutan. (Sivek and Hungerford, 1990 Schultz, 2000 Cherin & Jacob, 2012). Sifat orientasi manusia. Pada dasarnya sifat manusia sangat berpengaruh dengan alam sekitar atau lingkungannya. (Chan & Lau, 2000 Marcela, 2010	Pengaruh sikap lingkungan terhadap keputusan konservasi mangrove adalah yang paling kuat. Temuan ini sejalan dengan Homer dan Kahle (1988) yang menyatakan bahwa pengaruh hierarki keputusan individu diteruskan melalui nilai sikap dan perilaku. Hasil Penelitian ini menunjukkan bahwa sikap akan menentukan perilaku.

		Klöckner, 2011). Pengetahuan lingkungan. Pengetahuan umum tentang fakta, konsep dan hubungan antara lingkungan alam dengan ekosistemnya. (Fryxell & Lo, 2003 Chan & Lau, 2000 Flamm, 2006). Sikap Lingkungan. Kondisi mental yang diperoleh dari pengalaman, secara dinamis mengarahkan tanggapan individu terhadap lingkungan sekitarnya. (Kaisera, Dokab, Hofstetter, & Ranneyd, 2003 Chan & Lau, 2000 Homer & Kahle, 1988 Taylor & Todd, 1995).	
11.	Hakim, L., Siswanto, D., & Makagoshi, N. (2017). <i>Mangrove Conservation in East Java: The Ecotourism Development Perspectives. Journal of Tropical Life Science</i>, 7(3), 277-285.	Metode: Data Sekunder Teori: Pengembangan pariwisata berbasis mangrove yang berkelanjutan, partisipasi dan pengembangan masyarakat menjadi sangat penting dengan melibatkan dan meningkatkan kearifan masyarakat sekitar. Masyarakat lokal sudah lama tinggal di kawasan mangrove, dan dalam banyak kasus, ada hubungan timbal balik antara manusia dengan lingkungannya, termasuk mangrove. Memahami dan melibatkan kearifan lokal dalam pengelolaan mangrove memiliki implikasi penting bagi pengelolaan pariwisata berbasis mangrove karena perannya dalam menentukan dukungan aktif masyarakat dalam konservasi mangrove dan pelestarian budaya lokal. McCool SF, Moisey RN (2001)N Farley J, Barker D, de la Torre I,& Hudspeth T (2010).	Mangrove dapat dimanfaatkan sebagai destinasi wisata berbasis alam. Sedangkan pariwisata di kawasan mangrove di Jawa Timur jelas berkontribusi dalam pelestarian mangrove, masih kurang adanya program wisata mangrove, dimana penting untuk menyampaikan tujuan ekowisata. Untuk pemanfaatan berkelanjutan keanekaragaman hayati mangrove sebagai daya tarik wisata, perlu mengetahui karakteristik dasar mangrove dan membangun wisata mangrove yang mampu mendukung program konservasi. Penting juga untuk melibatkan dan memperkuat partisipasi masyarakat lokal di sekitar kawasan mangrove. Keterlibatan kearifan lokal dapat meningkatkan kelestarian ekosistem mangrove.
12.	Suriani, S. (2017). Peran Dinas Perikanan, Kelautan dan Pertanian dalam	Metode: Deskriptif Teori: perilaku yang diatur dan diharapkan dari	Pembinaan yang ada sudah cukup baik. Pembinaan yang dilakukan membantu masyarakat sekitar didalam

	Konservasi Hutan Mangrove di Kelurahan Berbas Pantai Kecamatan Bontang Selatan Kota Bontang. Jurnal Universitas Mulawarman, 1(3),913-923.	seseorang dalam posisi tertentu, Veithzal Rivai (2003:148). upaya yang dilakukan manusia untuk melestarikan atau melindungi alam konservasi adalah pelestarian atau perlindungan. suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Nugroho R (2004:1-7) konservasi adalah kegiatan pengelolaan, perlindungan, dan pemanfaatan secara lestari sumber daya hayati, tanah, dan air yang dilakukan secara bijaksana untuk menjamin kesinambungan persediaannya dengan tetap menjamin dan meningkatkan kualitas keanekaragaman dan nilainya. Zoin (1998:93)	bidang perekonomian dan dengan adanya Pelatihan Pengkaderan Peduli Hutan Mangrove memiliki manfaat sendiri membantu masyarakat dapat mengetahui pentingnya hutan mangrove serta upaya-upaya pencegahan kerusakan hutan mangrove. Peran Dinas Perikanan, Kelautan dan Pertanian Kota Bontang dalam program rehabilitasi hutan mangrove kurang maksimal, hanya lebih berperan sebagai fasilitator dan pengontrol.
13.	Dea Julia. Studi Tentang Pengawasan Hutan Mangrove oleh Dinas Kehutanan di Kota Tarakan. e-Journal Pemerintahan Integratif, 2016, 4(2): 155-165 ISSN 2337-8670, <i>ejournal.pin.or.id</i>	Metode : Deskriptif Kualitatif Teori: Pengawasan adalah proses menentukan apa yang telah dicapai yaitu standar, apa yang sedang dihasilkan yakni pelaksanaan, menilai pelaksanaan dan bila perlu mengambil tindakan korektif sehingga pelaksanaan dapat berjalan sesuai dengan rencana yakni sesuai standard, (Burhanuddin, 1994:251). Hutan mangrove adalah hutan yang tumbuh di daerah pantai, biasanya terdapat di daerah teluk dan di muara sungai (Soerianegara, 1990).	Pengawasan hutan mangrove yang dilakukan oleh Dinas Kehutanan yang meliputi pengawasan sarana dan prasarana telah dilakukan secara optimal, tetapi masih butuh perhatian lebih dari pemerintah Kota Tarakan, pengawasan perilaku pengunjung dilakukan dengan cara bekerjasama dengan instansi terkait menyangkut kegiatan yang berpotensi merusak Kawasan hutan mangrove. Pengawasan terhadap lingkungan hutan mangrove dimaksimalkan dengan penunjukan petugas patroli setiap harinya di Kawasan hutan mangrove.
14.	Mulyadi, E., Hendriyanto, O., & Fitriani, N. (2010). Konservasi Hutan Mangrove Sebagai Ekowisata. Jurnal	Metode: Kuantitatif Teori: Hutan mangrove adalah hutan yang tumbuh di muara sungai, daerah pasang surut atau tepi laut.	Partisipasi BLH dan Kalangan Perguruan Tinggi memiliki pengaruh yang lebih besar yaitu 37.9% sehingga dapat mempengaruhi Kondisi Hutan Mangrove Sungai Wain

	Ilmiah Teknik Lingkungan, 2(1),11-18.	Tumbuhan mangrove bersifat unik karena merupakan gabungan dari ciri-ciri tumbuhan yang hidup di darat dan di laut. (Wijayanti, 2007).	Balikpapan sebagai kawasan ekowisata.
15.	Purba, S. A., & Isbandono, P. (2018). Analisis Strategi SWOT dalam Pengembangan Ekowisata Mangrove Wonorejo Surabaya (Studi Pada Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kota Surabaya). Publika,6 (4).	Metode: Deskriptif Kualitatif Teori: Analisis SWOT yang meliputi <i>Strength</i> (kekuatan), <i>Weakness</i> (kelemahan), <i>Opportunities</i> (peluang), <i>Threat</i> (ancaman) dalam pengembangan ekowisata mangrove yang dilakukan oleh Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kota Surabaya. (Rangkuti,2006)	Strength dalam pengembangan ekowisata pengaruh terbesar terletak pada promosi, dimana dalam upayanya untuk mempromosikan ekowisata mangrove mendapat dukungan peran dari instansi maupun lembaga lain guna untuk memudahkan dan menarik minat wisatawan baik lokal maupun mancanegara. <i>Weakness</i> (kelemahan) dalam pengembangan ekowisata mangrove yaitu kurang dan rendahnya sumber daya manusia (SDM) dalam pengawasan daripengelola yang merupakan salah satu faktor penghambat dalam mengembangkan ekowisata mangrove. <i>Opportunities</i> (peluang) pada variabel ini peluang terbesar yang ada pada ekowisata mangrove yaitu sebagai salah satu destinasi wisata baru dan berbeda serta adanya pergeseran kebutuhan pariwisata bagi masyarakat atau wisatawan terhadap kegiatan pariwisata. <i>Threat</i> (ancaman) yang menjadi ancaman dalam pengembangan ekowisata mangrove terletak pada infrastruktur jalan yang kurang memadai sehingga dapat menyulitkan wisatawan yang akan berkunjung, serta tingginya persaingan bisnis khususnya di bidang pariwisata yang ditawarkan oleh pemerintah Kota Surabaya.
16.	Devi, F. Y., & Kurniawati, W. (2020). Partisipasi Masyarakat dalam Pelestarian Hutan Mangrove di Kelurahan Mangunharjo, Kecamatan Tugu,	Metode: Pendekatan deskriptif kualitatif. Teori: Partisipasi masyarakat dilakukan melalui sosialisasi atau digerakan dalam suatu	Bentuk partisipasi masyarakat di Kelurahan Mangunharjo terbagi menjadi dua, yang pertama yaitu berupa buah pikiran, aspirasi dan inspirasi serta keahlian atau keterampilan masyarakat yang disalurkan

	Kota Semarang. Teknik PWK (Perencanaan Wilayah Kota), 9(3).	kegiatan atau proyek pemerintah, tetapi harus berada pada semua tahapan pengelolaan, yang dimulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan dan juga evaluasi (Peranginangin, 2014).	melalui komunitas petani mangrove dan komunitas olahan hasil mangrove. Bentuk partisipasi yang kedua berupa tenaga sebagai relawan bagi masyarakat diluar komunitas dalam kegiatan-kegiatan pelestarian hutan mangrove.
17.	Setyaningrum, E. W., Erwanto, Z., Prapti, K. P., Jayanti, A. L., Dewi, A. T. K., & Susanti, H. D. (2021, March). <i>Development of Sustainable Mangrove Areas Based on Empowerment of Coastal Communities in Cemara Beach, Pakis, Banyuwangi, East Java, Indonesia. In IOP Conference Series: Earth and Environmental Science</i> (Vol.718, No. 1, p. 012053).IOP Publishing.	Metode: Kualitatif Teori: Pemberdayaan masyarakat dilakukan untuk mengubah tiga aspek dari suatu keadaan sosial, seperti kemampuan dan perasaan pribadi, kehidupan masyarakat dan kegiatan lainnya. Masyarakat perlu diberdayakan karena ketidakberdayaan mereka. Pemberdayaan bermaksud untuk mengintervensi masyarakat yang terpinggirkan. (Tampubolon, 2020).	Pengembangan kawasan pengelolaan mangrove menjadi ekowisata dilakukan dengan membangun jalur mangrove, membuat perangkap sampah agar sampah dari laut tidak masuk ke aliran sungai, begitu pula sebaliknya saat air pasang. Pembangunan pesisir berkelanjutan yaitu penebalan kerapatan mangrove dengan cara penanaman mangrove dari pembibitan di pantai.

Tabel 1.2 Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian pendahuluan yang telah dijabarkan di atas akan memperlihatkan bahwa penelitian yang dilakukan oleh peneliti akan mempunyai aspek kebaruan terhadap topik penelitian mengenai analisis kebijakan konservasi mangrove dilihat dari proses implementasi kebijakannya dan fenomena penelitian implementasi kebijakan yang membahas mengenai pelaksanaan kebijakan, pengelolaan, penataan, pengawasan dan pengendalian pemanfaatan hutan mangrove.

1.6.2 Administrasi Publik

Administrasi adalah proses yang secara keseluruhan kegiatan organisasi diarahkan pada pencapaian tujuan antara dan tujuan akhir (*Goals and objective*) (Muhammad, 2019). Administrasi selalu diartikan sebagai suatu proses

pengorganisasian sumber sehingga tugas dan pekerjaan dalam organisasi dalam tingkat apapun dapat dijalankan dengan baik. Proses administrasi mempunyai 3 fungsi tingkatan umum dalam hirarki formal. Di Tingkat atas adalah fungsi pengarahan organisasi terutama berkaitan dengan proses perencanaan jangka panjang dari suatu tujuan yang akan dicapai. Di tingkat menengah yaitu ada fungsi manajemen organisasi dan di tingkat bawah adalah fungsi pengawas. Sebagai suatu metode, administrasi berlangsung dalam organisasi formal yaitu suatu unit sosial yang dibentuk untuk tujuan yang mencakup unsur-unsur konflik dan unsur perubahan. Organisasi, dengan struktur formalnya, kelompok sosial, lingkungan sosial, sumber dan tujuan merupakan bahan dasar seorang administrator dalam bekerja.

Nicholas Henry menjelaskan bahwa administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam kaitannya dengan masyarakat sebagai objek yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik supaya lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Konsep administrasi publik oleh John M. Pfiffner dan Robert V. Prethus hanya memandang Administrasi Publik dari satu sisi yaitu kegiatan pemerintah sedangkan administrasi publik yang disampaikan Stillman II dalam keban (2014: 5) bahwa definisi administrasi publik sangat banyak sehingga menjadi tidak mudah untuk disepakati. Definisi-definisi tersebut sebagai berikut:

1. Dimock dan Fox mengatakan administrasi publik melayani kebutuhan rakyat, atau konsumen dengan perencanaan produksi barang dan jasa.

2. Chapel dan Barton mengartikan administrasi publik adalah *the work of government* atau pekerjaan pemerintah.
3. Starling mengartikan administrasi publik yaitu capaian hasil kinerja pemerintah, atau pelaksanaan berdasarkan janji saat kampanye pemilu.
4. Nigro dan Nigro mengatakan administrasi publik merupakan sebuah kelompok di lingkup publik yang bekerjasama, meliputi ketiga cabang lembaga pemerintah yaitu yudikatif, legislatif, dan eksekutif; yang berperan penting membuat formulasi kebijakan publik yang merupakan sebagian proses politik.

Menurut uraian di atas maka dapat dikatakan bahwa administrasi publik adalah ilmu yang menelaah tentang proses dalam ruang publik pada suatu negara dan kaitannya dengan masyarakat sebagai penerima layanan pemerintah. Administrasi publik sebagai disiplin telah melewati perkembangan yang kompleks. Literatur menjelaskan bahwa rangkaian perkembangan administrasi publik ini dari pergeseran paradigma. Nicholas Henry (2004) mengidentifikasi ada lima paradigma dalam administrasi publik, sebagai berikut:

1. Paradigma pertama (dari tahun 1900 hingga 1926) lebih dikenal dengan istilah Dikotomi Politik dan Administrasi Negara. Goodnow (dalam Keban, 2004) menyebutkan bahwa kebijakan ataupun ekspresi kehendak rakyat harus menjadi pusat perhatian dari politik, sedangkan administrasi sendiri memiliki pusat perhatian terhadap implementasi kebijakan atau kehendak dimaksud.
2. Paradigma kedua (dari tahun 1927 hingga 1937) lebih dikenal sebagai

prinsip- prinsip administrasi. Willoughby, Gullick dan Urwick (dalam Keban, 2004) menyebutkan bahwa lokus administrasi publik adalah prinsip administrasi yang terdiri dari POSDCORB (*planning* atau merencanakan, *organizing* atau mengelola, *staffing* atau mengatur staf, *directing* atau mengarahkan, *coordinating* atau mengkoordinasikan, *reporting* atau melaporkan, *budgeting* atau penganggaran).

3. Paradigma ketiga (dari tahun 1950 hingga 1970) merupakan paradigma Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik. Lokus paradigma ini mempunyai perhatian pada birokrasi pemerintahan namun fokusnya mengalami kekaburan dikarenakan terkandung banyak kelemahan dalam prinsip administrasi pada saat tersebut, dan tidak memberi fokus dalam administrasi publik.
4. Paradigma keempat (dari tahun 1956 hingga 1970) merupakan Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi. Keban (2008) memberikan penjelasan bahwa terdapat pengembangan kembali terhadap prinsip manajemen yang telah dikenalkan sebelumnya, yang dilakukan secara ilmiah serta mendalam.
5. Paradigma kelima (dari tahun 1970 hingga sekarang) menyatakan dimana administrasi publik sebagai administrasi publik. Fokus administrasi publik merupakan teori organisasi, teori manajemen, serta kebijakan publik. Lokus administrasi publik merupakan masalah serta kepentingan publik (Keban,2008).
6. Paradigma keenam (1990-sekarang), paradigma *governance*

didefinisikan sebagai pelaksanaan kekuasaan pimpinan politik untuk kesejahteraan warga negaranya, sebuah proses kompleks dimana beberapa sektor pemegang kekuasaan membuat dan menyebarluaskan kebijakan publik yang berdampak pada interaksi manusia dan kelembagaan, serta perkembangan ekonomi dan sosial. *Governance* berfokus pada peran aktor non pemerintah dan jaringan dalam penyediaan barang dan jasa publik. *Governance* melibatkan kemitraan dalam fungsi pemerintahan (Ikeanyibe, 2017). Oleh karena itu, melalui penjabaran paradigma di atas dapat dilihat bahwa penelitian penulis termasuk penelitian dalam paradigma *governance*.

1.6.3 Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor politik atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Kebijakan publik hadir karena tujuan tertentu yaitu untuk mengatur kehidupan bersama. Terdapat beberapa pemahaman mengenai konsep kebijakan publik. Definisi mengenai kebijakan publik menurut Robert Eyestone dalam (Budi Winarno, 2012:20) bahwa secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Sedangkan Thomas R. Dye dalam (Budi Winarno, 2012:20) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Definisi yang diusulkan oleh Dye meski cukup akurat, namun sebenarnya tidak cukup memadai untuk mendeskripsikan substansi atau esensi kebijakan publik yang

sesungguhnya, oleh karena itu ada beberapa definisi dari para ahli yang lebih spesifik, diantaranya sebagai berikut:

Menurut Anderson yang dikutip dalam Suharto (2010) kebijakan publik adalah *a purposive of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern* (Suharto, 2010:44). Artinya bahwa pemahaman kebijakan publik menurut Anderson adalah tingkatan yang bertujuan untuk mencapai penyelesaian suatu masalah yang diikuti oleh pembuatan kesepakatan antara *stakeholder* terkait.

Suatu kebijakan merupakan sebuah instrumen untuk mencapai cita-cita suatu negara, maka perlu diketahui proses kebijakan publik hingga dapat mencapai tahap akhir. Stella Theodoulou dalam Nugroho (2012) mengemukakan bahwa proses kebijakan publik merupakan suatu pergerakan dari pengidentifikasian masalah yang kemudian dimasukkan ke dalam agenda kebijakan dan akhirnya diimplementasikan dan dilihat efektifitasnya.

Dari beberapa pendapat para ahli diatas, kebijakan publik dapat disimpulkan sebagai suatu pilihan tindakan yang menjadi kewenangan aktor-aktor pemerintah, dilakukan dengan menggunakan segala sumber daya dan diorientasikan untuk memecahkan persoalan-persoalan publik. Adapun sebuah kebijakan mempunyai tahap-tahap. Tahap-tahap kebijakan publik yang sebagaimana dikemukakan oleh William Dunn dalam Budi Winarno, (2012: 35-37) yaitu:

1. Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada

agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan.

2. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan. Masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk menyelesaikan masalah.

3. Tahap Adopsi Kebijakan

Sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

4. Tahap Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementations*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh pelaksana.

5. Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan kebijakan yang dibuat

telah mampu menyelesaikan masalah.

Namun proses kebijakan publik menurut Hogwood dan Gunn (1986) dalam Wahab (2012) memiliki kemungkinan untuk mengalami kegagalan. Berikut ini dua kategori besar kegagalan kebijakan publik menurut Hogwood dan Gunn, yaitu *non- implementation* (tidak diimplementasikan) dan *unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil). *Non-implementation* dapat dipahami sebagai kebijakan yang gagal dalam pencapaian tujuannya karena tidak diimplementasikan oleh para aktor-aktor terkait. *Unsuccessful implementation* dapat dipahami sebagai kebijakan yang telah diimplementasikan akan tetapi gagal untuk mencapai tujuan kebijakan publik.

1.6.4 Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan pelaksanaan dalam sebuah kebijakan yang didalamnya terdapat tindakan tindakan dan proses kegiatan dalam hal ini implementasi merupakan sisi penting dalam sebuah proses kebijakan dalam pelaksanaannya tingkat keberhasilan suatu program dapat ditinjau menurut implementasinya. Tujuan implementasi adalah mensukseskan suatu program seperti pengertian implementasi menurut Grindle dalam (Akib, 2010) menjabarkan bahwa implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu dan proses implementasinya baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap serta disalurkan untuk mencapai sasaran. Kemudian, menghubungkan antara tujuan kebijakan dan

realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Ini sesuai dengan pandangan Van Meter dan van Horn bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan.

Implementasi kebijakan menjadi tahap yang krusial dalam kebijakan publik. Suatu kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan menurut Lester dan Stewart (dalam Winarno 2012:147) dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan kebijakan atau program-program. Kebijakan dan implementasi kebijakan merupakan sebuah rangkaian yang tidak dapat dipisahkan. Dalam arti seluas-luasnya, implementasi dianggap sebagai bentuk penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang dan menjadi kesepakatan bersama antara *stakeholders*, aktor, organisasi (publik atau privat), prosedur dan teknis secara sinergitas yang digerakan untuk bekerja sama guna menerapkan kebijakan ke arah tertentu yang dikehendaki (Wahab, 2012:133).

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah, yaitu langsung mengimplementasikan dalam

bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau Perda adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Sedangkan kebijakan publik yang biasa langsung dioperasionalkan antara lain Keppres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dan lain-lain.

Sejarah perkembangan implementasi kebijakan, dijelaskan tentang adanya dua pendekatan guna memahami implementasi kebijakan, yakni pendekatan *top down* dan *bottom up*. Istilah tersebut menurut Lester dan Stewart (2000:18) dinamakan *the command and control approach* (pendekatan kontrol dan komando, yang mirip dengan *top down approach*) dan *the market approach* (pendekatan pasar, yang mirip dengan *bottom up approach*). Masing-masing pendekatan mengajukan model-model kerangka kerja dalam membentuk keterkaitan antara kebijakan dan hasilnya (Agustino, 2008:140).

Pendekatan *top down* merupakan pendekatan yang mendominasi awal perkembangan studi implementasi kebijakan sedangkan pendekatan *bottom up* muncul untuk melengkapi perbedaan-perbedaan, namun pada dasarnya mereka bertitik tolak pada asumsi yang sama dalam mengembangkan kerangka analisis tentang studi implementasi. Dalam pendekatan *top down*, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisasi dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *top down* bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik

(kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator-administrator atau birokrat-birokrat pada level bawahnya. Jadi inti pendekatan *top down* adalah sejauh mana tindakan para pelaksana (administrator dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan tingkat pusat (Agustino, 2008:140).

Sedangkan pendekatan *bottom up* memandang bahwa implementasi kebijakan tidak dirumuskan oleh lembaga yang tersentralisasi dari pusat. Melainkan *bottom up* berpangkal dari keputusan-keputusan yang ditetapkan di level warga atau masyarakat yang merasakan sendiri persoalan dan permasalahan yang mereka alami. Jadi intinya *bottom up* adalah model implementasi kebijakan berada di tingkat warga, sehingga mereka dapat memahami dan mampu menganalisis kebijakan-kebijakan apa yang cocok dengan sumberdaya yang tersedia di daerahnya, sistem sosio-kultur yang mengada agar kebijakan tersebut tidak kontra-produktif, yang dapat menunjang keberhasilan kebijakan itu sendiri (Agustino, 2008:156).

Fokus analisis implementasi kebijakan berkisar pada masalah-masalah pencapaian tujuan formal kebijakan yang telah ditentukan. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena *street level bureaucrats* tidak dilibatkan dalam formulasi kebijakan. Berangkat dari perspektif tersebut, maka timbul pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

- a. Sampai sejauh mana tindakan-tindakan pejabat pelaksana konsisten dengan keputusan kebijakan tersebut?
- b. Sejauh Mana tujuan kebijakan tercapai?

- c. Faktor-faktor apa yang secara prinsipil mempengaruhi output dan dampak kebijakan?
- d. Bagaimana kebijakan tersebut diformulasikan kembali sesuai pengalaman lapangan? (dalam Agustino, 2008:141)

Jadi, berdasarkan pemaparan diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah sebagai proses pelaksanaan dari kebijakan yang telah dirumuskan sebelumnya dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Tindakan-tindakan yang mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

1.6.5 Model Implementasi Kebijakan

Terdapat beberapa model dalam sebuah implementasi yang akan dikemukakan oleh beberapa ahli, yang dapat menjadi referensi dalam implementasi suatu kebijakan yang didalamnya memberikan dampak positif dan tercapainya suatu tujuan kebijakan diantaranya ialah:

1. Model Implementasi Kebijakan menurut Sabatier

Terdapat dua model yang berpacu dalam tahap implementasi kebijakan, yakni model *top down* dan model *bottom up*. Kedua model ini terdapat pada setiap proses pembuatan kebijakan. Model elit, model proses dan model inkremental dianggap sebagai gambaran pembuatan

kebijakan berdasarkan model *top down* dan *bottom up*. Menurut Mazmanian dan Sabatier, ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi yakni: “(1) Karakteristik dari masalah; (2) Karakteristik kebijakan/undang-undang; (3) Variabel lingkungan” (Subarsono, 2008:94).

Kelompok-kelompok variabel tersebut sangat mempengaruhi keberhasilan dalam sebuah implementasi dengan adanya keterkaitan maka tujuan implementasi akan terlaksana dengan baik. Dan didalamnya ada tiga variabel yaitu:

1. Karakteristik Masalah

Yang pertama tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan. Di satu pihak ada beberapa masalah sosial secara teknis mudah dipecahkan, seperti kekurangan persediaan air minum bagi penduduk atau harga beras yang tiba-tiba naik. Di pihak lain terdapat masalah-masalah sosial yang relatif sulit dipecahkan, seperti kemiskinan, pengangguran, korupsi, dan sebagainya.

Oleh karena itu, sifat masalah itu sendiri akan mempengaruhi mudah tidaknya suatu program yang diimplementasikan, jadi tingkat keberhasilan sebuah kebijakan tergantung pada masalah-masalah sosial yang ada jika, masalah sosial semakin besar maka tolak ukur keberhasilan semakin sulit tercapai karena persoalan yang tidak dapat dipecahkan oleh pemerintah. Yang kedua, tingkat kemajuan

dari kelompok sasaran. Ini berarti bahwa suatu program akan relatif mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya heterogen, maka implementasi program akan relatif lebih sulit, karena tingkat pemahaman setiap anggota kelompok sasaran terhadap program relatif berbeda.

Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi sebuah program akan relatif sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi. Sebaliknya sebuah program relatif mudah diimplementasikan apabila jumlah kelompok sasarannya tidak terlalu besar. Ketika tingkat proporsi kelompok makin besar maka tingkat keberhasilan semakin sulit. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan. Sebuah program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relatif mudah diimplementasikan daripada program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat.

2. Karakteristik Kebijakan

Yang kedua karakteristik kebijakan adalah kejelasan isi kebijakan. Ini berarti semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan akan mudah diimplementasikan karena implementor mudah memahami dan menerjemahkan dalam tindakan nyata. Sebaliknya, ketidakjelasan isi kebijakan merupakan potensi lahirnya distorsi dalam implementasi kebijakan. Jadi dalam karakteristik kebijakan berperan aktif

bagaimana kejelasan kebijakan maka dapat memahami dengan mudah dan melaksanakan dengan mudah. Lalu seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis.

Kebijakan yang memiliki dasar teoritis memiliki sifat lebih mantap karena sudah teruji, walaupun untuk beberapa lingkungan sosial tertentu perlu ada modifikasi. Jadi sebuah kebijakan harus memiliki dasar teoritis yang sudah teruji dengan baik dan menjadi dasar sebuah kebijakan. Besarnya alokasi sumber daya finansial terhadap kebijakan tersebut. Sumber daya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program sosial. Setiap program juga memerlukan dukungan staf untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan administrasi dan teknis, serta memonitor program, yang semuanya itu perlu biaya. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana. Kegagalan program sering disebabkan kurangnya koordinasi vertikal dan horizontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.

Jadi kejelasan dalam sebuah aturan atau regulasi sebuah kebijakan dan konsistensi bahwa kebijakan harus didasari dengan kejelasan dan konsistensi. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan. Dalam hal ini pelaksana atau aparatur pelaksana kebijakan harus bersih dan bertanggung jawab dalam setiap pelaksanaan program yang ada. Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk

berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.

3. Lingkungan Kebijakan

Yang ketiga lingkungan kebijakan kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi. Masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik akan relatif mudah menerima program-program pembaharuan dibanding dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Demikian juga, kemajuan teknologi akan membantu dalam proses keberhasilan implementasi program, karena program-program tersebut dapat disosialisasikan dan diimplementasikan dengan bantuan teknologi modern. Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan.

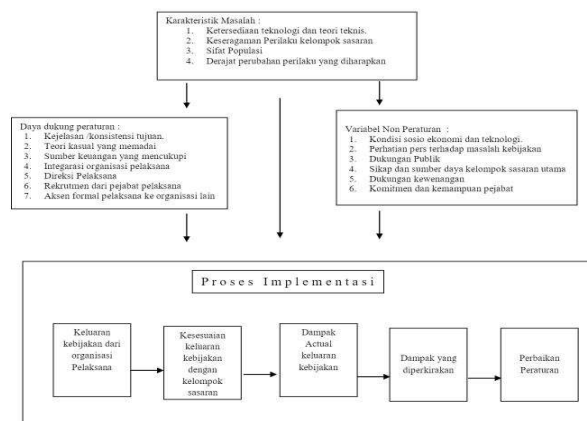
Kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapatkan dukungan publik. Sebaliknya kebijakan yang bersifat disinsentif, akan kurang mendapat dukungan publik. Dalam hal ini dukungan publik lebih memilih kebijakan yang lebih menguntungkan bagi masyarakat. Sikap kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara antara lain:

- 1) Kelompok pemilih dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud untuk mengubah keputusan;
- 2) Kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk

mempengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana, dan membuat pernyataan yang ditujukan kepada badan legislatif.

Selanjutnya tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor. Pada akhirnya, komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel yang paling krusial. Aparat badan pelaksana harus memiliki keterampilan dalam membuat prioritas tujuan dan selanjutnya merealisasikan prioritas tujuan tersebut. Selanjutnya adalah model yang dikemukakan sabatier dan mazmanian digambarkan dengan sebuah gambar tentang beberapa faktor dalam yang disebutkan diatas yaitu karakteristik masalah yang akan ditarik dimana ada indikator-indikator dalam karakteristik masalah yaitu dukungan peraturan dan variabel non peraturan dan akan dijelaskan bagaimana proses implementasi menurut sabatier dan mazmanian.

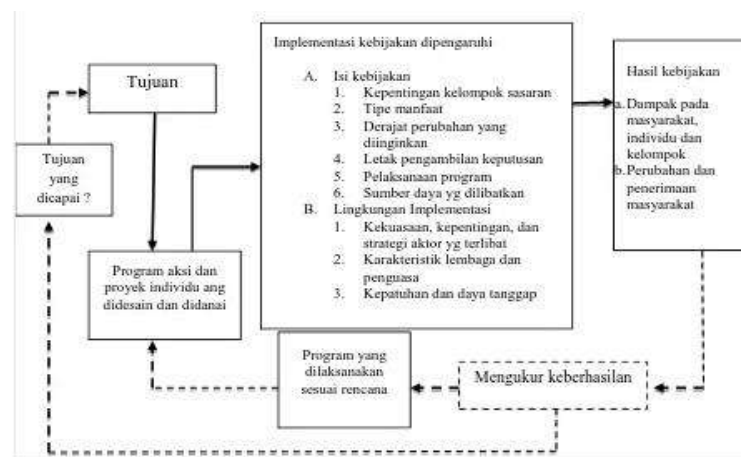
Berikut ini adalah model implementasi kebijakan menurut Sabatier dalam (Subarsono, 2008:94) :



Gambar 1.3 Model Implementasi menurut Sabatier dan Mazmanian

2. Model Implementasi Kebijakan menurut Merilee S. Grindle

Dalam implementasi model Merilee S. Grindle menekankan dengan beberapa variabel untuk mencapai keberhasilan sebuah implementasi dan tingkat keberhasilan mencakup indikator variabel tersebut antara isi kebijakan dan lingkungan kebijakan isi dalam kebijakan apakah sudah sesuai atau tidak dan lingkungan kebijakan apakah mendukung atau tidak proses keberhasilan suatu kebijakan. Keberhasilan implementasi menurut (dalam Leo Agustino 2016:142) ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas *Content of Policy* dan *Context of Policy* seperti terlihat pada gambar variabel isi kebijakan ini mencakup:



Gambar 1.4 Model Implementasi Kebijakan menurut Merilee S. Grindle

1. *Content of Policy* terdiri dari 6 (enam) poin yaitu:

a. Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi, berkaitan dengan

berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan, indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya.

b. Jenis manfaat yang bisa diperoleh. Pada poin ini Content of Policy berupaya untuk menunjukan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.

c. Derajat perubahan yang ingin dicapai. Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. Adapun yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.

d. Letak pengambilan keputusan. Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang hendak diimplementasikan.

e. Pelaksana program. Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Hal ini harus

terdata atau terpapar dengan baik pada bagian ini.

f. Sumber-sumber daya yang digunakan. Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumber-sumber daya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

2. *Context of Policy* terdapat 3 (tiga) poin yaitu:

a. Kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat. Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan-kepentingan serta strategi yang digunakan oleh para aktor guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang, besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh panggang dari api.

b. Karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa. Lingkungan dimana suatu kebijakan dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

c. Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana. Hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana. Maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauh mana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

3. Model Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn

Selanjutnya adalah model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn dimana mereka memaparkan variabel dalam mempengaruhi kinerja implementasi tersebut seperti yang diungkapkan, variabel tersebut sangat penting dalam kinerja sebuah implementasi. Menurut Meter dan Horn dalam (Subarsono, 2008:99) ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni: 1) standar dan sasaran kebijakan; 2) sumberdaya; 3) komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas; 4) karakteristik agen pelaksana; dan 5) kondisi sosial, ekonomi dan politik.

Variabel-variabel tersebut merupakan indikator penting dalam setiap kebijakan yang ada sebagai acuan pemerintah dalam pembuatan kebijakan dan diselaraskan melalui indikator tersebut agar kinerja kebijakan dapat berjalan dengan baik. Variabel menurut Van Meter dan Van Horn dalam (Agustino, 2010:154) yang mempengaruhi kinerja kebijakan yaitu:

Pertama, ukuran dan tujuan kebijakan. Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Jadi keberhasilan suatu kebijakan diukur dengan tujuan yang jelas setiap kebijakan akan berhasil jika setiap formulasi kebijakan memiliki tujuan yang jelas.

Kedua, sumberdaya keberhasilan proses implementasi kebijakan itu sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang

tersedia, jika pemanfaatan sumber daya yang ada bisa dimanfaatkan dengan baik maka, keberhasilan setiap kebijakan bisa tercapai, sumber daya menjadi sisi pendukung dalam keberhasilan suatu kebijakan.

Ketiga, karakteristik agen pelaksana pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta sesuai dengan para agen pelaksananya. 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.

Keempat, Sikap/Kecenderungan (Disposition) 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 orang-orang yang terkait langsung terhadap kebijakan yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Jadi kita dapat melihat bagaimana sikap pelaksana dalam setiap kebijakan yang dibuat apakah dapat mendukung atau tidak.

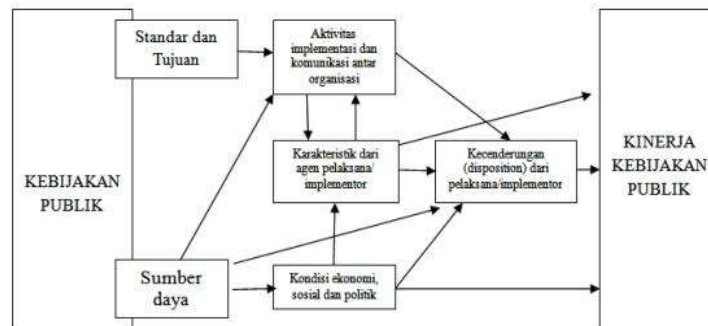
Kelima, Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana. Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi antara pihak-

pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya. Komunikasi antar organisasi menjadi kerjasama dalam memperoleh tujuan kebijakan.

Keenam, lingkungan ekonomi, sosial, dan politik. Hal terakhir yang perlu 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. Dalam model implementasi menurut Van Meter dan van Horn bahwasanya ada beberapa variabel dalam mempengaruhi kinerja tersebut beberapa variabel dapat dilihat dan menjadi hal yang penting dalam sebuah kinerja agar dapat terlaksana dengan baik.

Dalam metode-metode yang ada bahwa pelaksanaan atau implementasi harus sesuai dengan metode yang ada, agar setiap pelaksanaan dapat berjalan dengan baik, adanya pemecahan permasalahan-permasalahan yang ada di lingkungan masyarakat, dalam metodenya tujuan dan arah kebijakan merupakan hal penting, karena setiap dibuatnya sebuah kebijakan akan memberikan dampak positif dan dapat mencapai tujuan agar permasalahan yang terjadi dapat teratasi dengan baik. lalu adanya sumber daya yang memadai juga menjadi indikator keberhasilan sebuah kebijakan, selanjutnya komunikasi antar organisasi juga dapat memberikan relasi antara pihak-

pihak yang melakukan pelaksanaan kebijakan, jika pelaksanaan komunikasi dilakukan dengan baik maka kebaikan akan terlaksana dengan baik. Berikut adalah model implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn:



Gambar 1.5 Model Implementasi Menurut Van Meter dan Van Horn

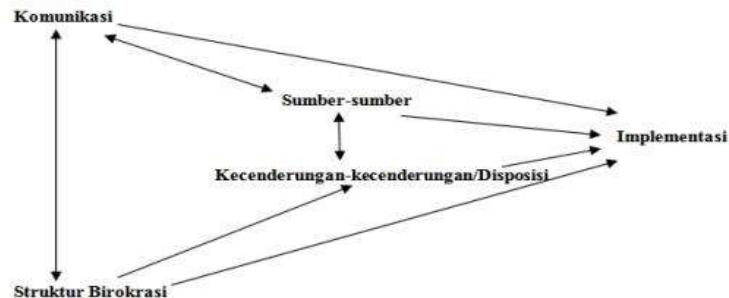
4. Model Implementasi oleh George C. Edward III

Model implementasi kebijakan yang berspektif top down yang dikembangkan oleh George C. Edward III. Edward III menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan Direct and Indirect Impact on Implementation. Menurut Edward III dalam (Subarsono, 2008:90), dalam pendekatan teori ini terdapat empat variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu:

1. Komunikasi;
2. Sumberdaya;
3. Disposisi; dan
4. Struktur birokrasi.

Keempat variabel saling berhubungan satu sama lain. Keempat variabel tersebut sangat penting dalam keberhasilan suatu implementasi

dimana ada komunikasi antara pemerintah dan lainnya sumberdaya disposisi dan struktur birokrasi yang saling berkaitan agar keberhasilan kebijakan tercapai. Berikut ini adalah model implementasi kebijakan menurut Edward III:



Gambar 1.6 Model Implementasi Kebijakan menurut Edward II

1.6.6 Faktor-Faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Dalam implementasi ada beberapa faktor yang mempengaruhi sebuah implementasi faktor-faktor tersebut saling berkaitan dan menjadi faktor penting dalam sebuah implementasi yaitu yang dikemukakan oleh teori George C. Edwards yang didalamnya ada beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi. Dan Merilee S. Grindle juga mengemukakan faktor terkait keberhasilan kebijakan, faktor-faktor tersebut menjadikan kebijakan lebih baik, bagaimana mengatur dan memposisikan hal hal yang menjadi indikator dalam sebuah keberhasilan tujuan kebijakan.

Secara teoritis khususnya menurut teori George C. Edwards III (dalam Agustino, 2010:154), *the are for critical factories to policy implementation they are: communication, resources, disposition, and bureaucratic structure.* Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain yaitu:

1. Komunikasi keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran target (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.
2. Sumberdaya walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementator kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumber daya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.
3. Disposisi, disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki posisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika Implementator memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.
4. Struktur Birokrasi, Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan

terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah *Standard Operating Procedure* (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Diatas kita sudah melihat bagaimana faktor yang telah dikemukakan oleh George C. Edwards III.

Selanjutnya, sekarang membahas mengenai faktor keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle dalam (dalam Leo Agustino 2016:142) untuk melihat keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik menurut Grindle, amat ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas *Content of Policy* dan *Context of Policy*.

1. *Content of Policy* terdiri dari 6 (enam) poin yaitu:

- a. Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi, berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan, indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya.
- b. Jenis manfaat yang bisa diperoleh. Pada poin ini *Content of Policy* berupaya untuk menunjukan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukan

dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.

- c. Derajat perubahan yang ingin dicapai. Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. Adapun yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.
- d. Letak pengambilan keputusan. Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang hendak diimplementasikan.
- e. Pelaksana program. Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Hal ini harus terdata atau terpapar dengan baik pada bagian ini.
- f. Sumber-sumber daya yang digunakan. Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumber-sumber daya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

Sementara itu, konteks implementasinya (*context of implementation*) adalah:

- a. Kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat. Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan atau

kekuasaan, kepentingan-kepentingan serta strategi yang digunakan oleh para aktor guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang, besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh panggang dari api.

- b. Karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa. Lingkungan dimana suatu kebijakan dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.
- c. Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana. Hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana. Maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauh mana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Penggunaan Teori Merilee S. Grindle (dalam Leo agustino 2016:142) akan kiranya mempermudah penulis dalam membahas secara menyeluruh dan mendalam mengenai Implementasi Kebijakan Publik. Dimensi yang digunakan dapat dilihat dari konteks implementasinya, tujuan akhirnya adalah teori tersebut dapat dijadikan tolak ukur dalam menilai keberhasilan atau tidaknya kebijakan dan dampak dan perubahan terhadap pengelolaan konservasi hutan mangrove di wilayah Kabupaten Cilacap.

1.6.7 Aktor-Aktor dalam Implementasi Kebijakan

Dalam sebuah implementasi kebijakan ada aktor-aktor yang terkait dalam

kebijakan tersebut beberapa aktor fungsinya sangat penting dalam efektifitas implementasi, aktor-aktor tersebut memiliki fungsi masing masing dalam rangka mencapai tujuan di atas, maka aktor-aktor pembangunan. Menurut (Syahrir, 2004:1), memiliki peran sebagai berikut: (1) Pemerintah. Pemerintah berperan sebagai pembuat kebijakan (Policy) yang memihak pada community; (2) Swasta. Membuat program yang integrasi dengan pembangunan komunitas dengan cara memberikan pelatihan atau kegiatan magang dan meningkatkan partisipasi masyarakat lokal; (3) Masyarakat atau Komunitas.

Keterkaitan antara aktor-aktor dalam implementasi sangatlah ketergantungan karena pemerintah menjadi aktor penting dalam pembuatan kebijakan serta beberapa aktor pendukung yang sama pentingnya dalam melaksanakan sebuah kebijakan tanpa adanya aktor-aktor ataupun kurangnya beberapa aktor maka implementasi tidak dapat berjalan dengan baik.

1.6.8 Kebijakan Konservasi

Kebijakan konservasi di Indonesia telah diatur menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Dalam peraturan ini dijelaskan bahwa pengawetan dan pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya merupakan kegiatan konservasi. Undang-undang ini bertujuan untuk mengatur perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya serta pemanfaatan secara lestari SDA hayati. Selain mengatur sistem dan kekayaan sumber daya alam, undang-undang tersebut juga merumuskan kebijakan pemanfaatan secara lestari sumber

daya alam tersebut untuk kesejahteraan masyarakat. Pada akhirnya perangkat hukum ini ditujukan bagi peningkatan mutu kehidupan manusia.

Pengertian konservasi menurut undang-undang ini adalah pengelolaan sumber daya alam hayati yang pemanfaatannya dilakukan secara bijaksana untuk menjamin kesinambungan persediaannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas keanekaragaman dan nilainya. Konservasi dilakukan melalui kegiatan perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya, dan melalui pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Menurut Santosa (2008:42) dalam Surat Keputusan Dirjen Pelestarian Hutan dan Perlindungan Alam (PHPA) Nomor 129 Tahun 1996, istilah kawasan konservasi didefinisikan sebagai kawasan yang ditetapkan sebagai kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, taman buru dan hutan lindung. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga secara implisit menyebutkan bahwa daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut. Kewenangan itu meliputi eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut. Adapun yang termasuk dalam kewenangan yang dimaksud pasal ini adalah pengaturan administratif, pengaturan tata ruang, penegakan hukum terhadap aturan yang dikeluarkan oleh daerah Pemerintah daerah juga mesti ikut serta dalam pemeliharaan keamanan dan pertahanan kedaulatan negara.

Kewenangan yang ada dalam bidang konservasi memungkinkan daerah untuk mencadangkan kawasan konservasi perairan dan mengelola sesuai

dengan kewenangannya. Kemudian lebih lanjut diatur oleh UU No 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil pasal 28 telah mengamanatkan penetapan kawasan konservasi di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil oleh Menteri Kelautan dan Perikanan. Menurut Wardhani (2011) konservasi mangrove merupakan kegiatan pemulihan serta pengelolaan mangrove untuk mencapai pembangunan pesisir yang berkelanjutan, sehingga dapat memberikan manfaat yang optimum bagi pemerintah daerah dan masyarakat sekaligus mempertahankan kualitas ekosistem mangrove sebagai sistem penyangga kehidupan. Pengelolaan kawasan konservasi menurut Santosa (2008:59) pada hakikatnya merupakan salah satu aspek pembangunan yang berkelanjutan serta berwawasan lingkungan, sehingga berdampak nyata terhadap upaya peningkatan kesejahteraan rakyat, yang sekaligus akan dapat meningkatkan pula pendapatan negara dan penerimaan devisa negara, yang dapat memajukan kualitas hidup dan kehidupan bangsa.

Oleh karena itu, perlu perubahan paradigma pengelolaan kawasan konservasi, tidak hanya didasarkan pada prinsip konservasi untuk konservasi sendiri (hanya untuk perlindungan saja), tetapi konservasi untuk kepentingan bangsa dan seluruh masyarakat Indonesia secara luas, serta harus memberi manfaat secara bijaksana dan berkelanjutan. Upaya konservasi dilakukan sebagai upaya untuk menjaga Keberadaan penyu, baik di dalam perairan maupun saat bertelur ketika menuju daerah peneluran banyak karena sering mendapatkan gangguan yang menjadi ancaman bagi kehidupannya.

1.6.9 Konservasi Hutan

Hutan menyimpan banyak sekali keberagaman jenis flora dan fauna. Hutan juga merupakan salah satu kekayaan sumber daya alam yang secara umum mempunyai peranan cukup penting bagi kehidupan yang ada di bumi, contohnya saja hutan menjadi sebagai paru-paru dunia, sebagai penyedia cadangan air, dan juga berperan sangat penting dalam menjaga keseimbangan dan keutuhan ekosistem yang ada didalamnya. Sampai saat ini, masih banyak masyarakat di Indonesia yang mengandalkan kehidupan mereka dengan bergantung pada hutan, seperti mengumpulkan berbagai jenis hasil hutan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Selain itu, hutan juga dapat dijadikan sebagai salah satu sumber ekonomi bagi masyarakat, karena menghasilkan kayu-kayu dari pohon yang bisa bernilai jual tinggi. Akan tetapi tidak semua hutan yang ada di Indonesia, hasilnya bisa di ambil oleh masyarakat, karena di Indonesia ada beberapa hutan yang memang sengaja dilindungi oleh pemerintah.

Menurut UU No. 41 Tahun 1999 di Indonesia ada 3 fungsi hutan yaitu hutan produksi, hutan lindung, dan hutan konservasi. Diantara ketiga hutan tersebut, hutan konservasi atau yang sering disebut konservasi hutan merupakan hutan yang dilindungi oleh pemerintah, konservasi hutan ini secara ketat tidak dapat dieksploitasi dan harus dilestarikan keasliannya, hutan konservasi ini dapat berbentuk taman nasional, cagar alam, suaka margasatwa dan lainnya (Purnomo, 2014).

Konservasi hutan merupakan suatu kawasan yang lebih mengarah pada perlindungan dan pelestarian ekosistem beserta kehidupan flora dan fauna yang

ada didalamnya. Sehingga, konservasi hutan ini menjadi suatu hal yang penting yang harus dilindungi agar kelestarian didalamnya tetap terjaga. Ketentuan lainnya, dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya, kita mengenal mengenai kawasan konservasi hutan dan klasifikasinya sebagai berikut:

1. Kawasan suaka alam adalah kawasan dengan ciri khas tertentu, baik di daratan maupun di perairan yang mempunyai fungsi pokok sebagai kawasan pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya yang juga berfungsi sebagai wilayah sistem penyangga kehidupan, yang mencakup:
 - a. Kawasan cagar alam adalah kawasan suaka alam yang karena keadaan alamnya mempunyai kekhasan tumbuhan, satwa dan ekosistemnya atau ekosistem tertentu yang perlu dilindungi dan perkembangannya berlangsung secara alami.
 - b. Kawasan suaka margasatwa adalah kawasan suaka alam yang mempunyai ciri khas berupa keanekaragaman dan atau keunikan jenis satwa yang untuk kelangsungan hidupnya dapat dilakukan pembinaan terhadap habitatnya.
2. Kawasan pelestarian alam adalah kawasan dengan ciri khas tertentu, baik di daratan maupun di perairan yang mempunyai fungsi perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, yang mencakup:

- a. Kawasan taman nasional adalah kawasan pelestarian alam yang mempunyai ekosistem asli, dikelola dengan sistem zonasi yang dimanfaatkan untuk keperluan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, pariwisata dan rekreasi.
- b. Kawasan taman wisata alam adalah kawasan pelestarian alam dengan tujuan utama untuk dimanfaatkan bagi kepentingan pariwisata dan rekreasi alam.
- c. Kawasan taman hutan raya adalah kawasan pelestarian alam untuk tujuan koleksi tumbuhan dan atau satwa yang alami atau bukan alami, jenis asli dan atau bukan asli, yang dimanfaatkan bagi kepentingan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, budaya, pariwisata dan rekreasi alam.

1.6.10 Mangrove

Mangrove merupakan vegetasi hutan yang tumbuh diantara garis pasang surut, sehingga hutan mangrove dinamakan juga hutan pasang. Hutan mangrove dapat tumbuh pada pantai karang, yaitu pada karang koral mati yang di atasnya ditumbuhi selapis tipis pasir atau ditumbuhi lumpur atau pantai berlumpur. Mangrove menjadi salah satu ekosistem langka, karena luasnya hanya 2% dari permukaan bumi. Ekosistem ini memiliki peranan ekologi, sosial-ekonomi, dan sosial-budaya yang sangat penting; misalnya menjaga stabilitas pantai dari abrasi, sumber ikan, udang dan keanekaragaman hayati lainnya, sumber kayu bakar dan kayu bangunan, serta memiliki fungsi konservasi, pendidikan, ekoturisme dan identitas budaya. (Ilham, 2016).

Mangrove juga dikatakan sebagai ekosistem perpaduan antara ekosistem lautan dan daratan dan berkembang terutama di daerah tropika dan sub tropika yaitu pada pantai-pantai yang landai, muara sungai dan teluk yang terlindung dari hempasan gelombang air laut. Dengan demikian hutan mangrove merupakan penyangga ekosistem daratan dan lautan, dan merupakan mata rantai yang sangat penting dalam memelihara keseimbangan biologi di suatu perairan (Harahap, 2010).

Ekosistem ini dapat berkembang secara optimal di wilayah pesisir muara sungai besar dan delta yang alirannya banyak mengandung lumpur. Sedangkan yang tidak terdapat muara sungai, vegetasi mangrove pertumbuhannya tidak optimal. Mangrove sulit tumbuh di daerah yang terjal dan berombak besar dengan arus pasang surut yang kuat, karena kondisi ini tidak memungkinkan terjadinya pengendapan lumpur, serta substrat yang diperlukan untuk pertumbuhannya (Dahuri, 2001).

Adapun mangrove mempunyai sejumlah bentuk khusus yang memungkinkan untuk hidup di perairan yang dangkal yaitu berakar pendek, menyebar luas dengan akar penyangga, atau ujung akarnya yang khusus tumbuh dari batang atau dahan. Hutan mangrove adalah kelompok jenis tumbuhan yang tumbuh di sepanjang garis pantai tropis sampai subtropis yang memiliki fungsi istimewa di suatu lingkungan yang mengandung garam dan bentuk lahan berupa pantai dengan reaksi tanah *an-aerob* (Kathiresan, 2010).

1.6.11 Pesisir

Pesisir merupakan salah satu wilayah terluas yang dimiliki oleh Indonesia,

sehingga masyarakat Indonesia memanfaatkan sebagai kegiatan ekonomi untuk memenuhi suatu kebutuhan hidup. Menurut Dahuri dalam Rachmawaty (2011) menyatakan bahwa wilayah pesisir merupakan tempat aktivitas ekonomi yang mencakup perikanan laut dan pesisir, transportasi dan pelabuhan, pertambangan, kawasan industri, agribisnis dan agroindustri, rekreasi dan pariwisata serta kawasan pemukiman dan tempat pembuangan limbah.

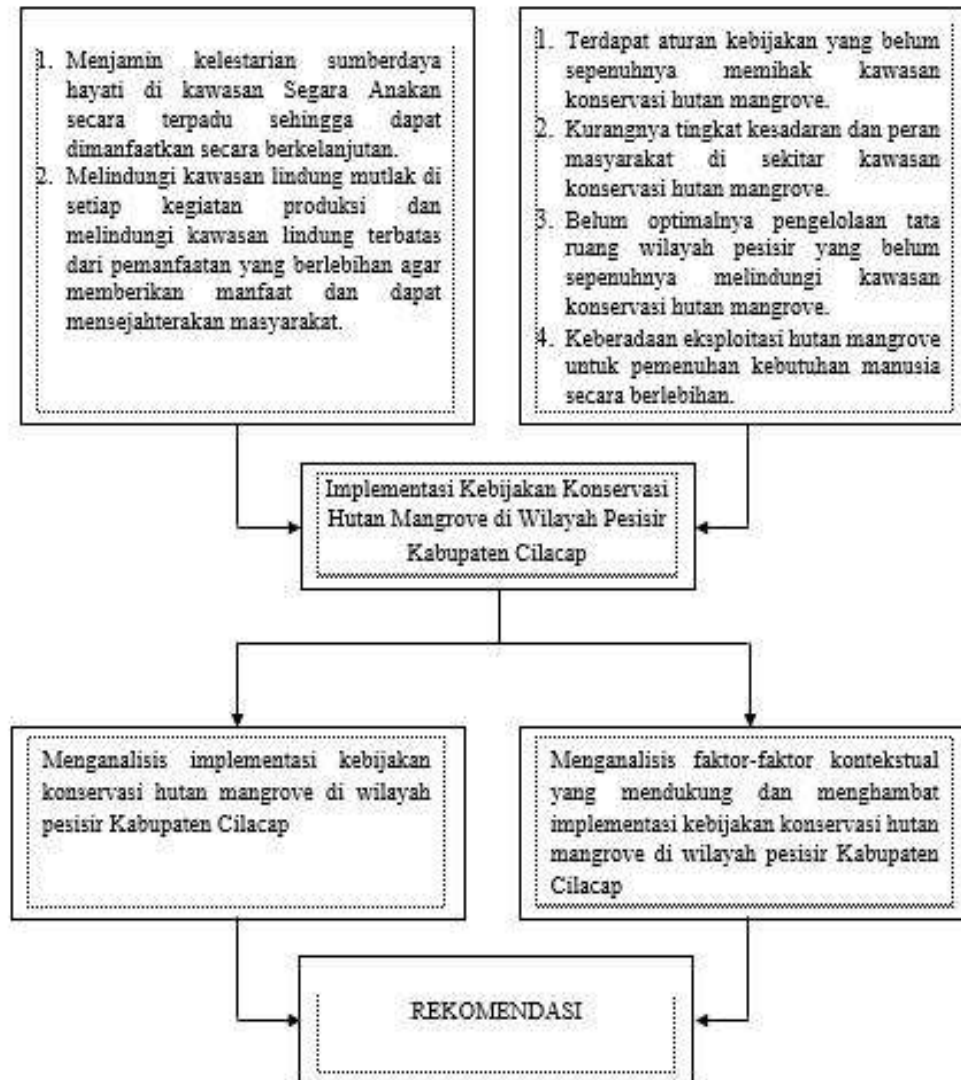
Selain memiliki tingkat ekonomis, wilayah pesisir memiliki nilai ekologis yang cukup tinggi. Berdasarkan pernyataan Astuti (2009) menyatakan wilayah pesisir merupakan pusat interaksi antara darat dengan laut. Wilayah ini berperan sebagai penyangga, pelindung dan penyaring di antara daratan dan lautan, serta merupakan pemusatan terbesar penduduk. Wilayah pesisir merupakan ekosistem alamiah yang produktif, unik, dan mempunyai nilai ekologis dan ekonomis yang tinggi. Selain menghasilkan bahan dasar untuk pemenuhan kebutuhan pangan, keperluan rumah tangga dan industri yang dalam konteks ekonomi bernilai tinggi, wilayah pesisir juga memiliki fungsi-fungsi ekologis penting, antara lain sebagai penyedia nutrisi, sebagai tempat pemijahan, tempat budidaya, serta tempat mencari makanan bagi beragam biota laut. Menurut Bengen dalam Astuti (2009) menyatakan bahwa ekosistem pesisir dan laut berperan pula sebagai pelindung pantai atau penahan abrasi bagi wilayah daratan yang berada di belakang ekosistem ini.

Pesisir adalah lingkungan yang terletak di sepanjang garis pantai. Wilayah pesisir pantai merupakan daerah pertemuan antara darat dan laut yang masih dipengaruhi sifat-sifat laut, seperti pasang surut dan proses alami yang terjadi

di darat seperti aliran air tawar maupun yang disebabkan oleh kegiatan manusia di darat. Ekosistem pantai letaknya berbatasan dengan ekosistem darat, laut dan daerah pasang surut. Ekosistem pantai dipengaruhi oleh siklus harian pasang surut laut. Organisme yang hidup di pantai memiliki adaptasi struktural sehingga dapat melekat erat di substrat keras (Leksono, 2007).

Sebagai wilayah peralihan, ekosistem pesisir memiliki struktur komunitas dan tipologi yang berbeda dengan ekosistem lainnya. Ekosistem pesisir dan laut beserta sumberdaya yang dikandungnya sangat dibutuhkan oleh masyarakat pesisir di dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Beragam ekosistem yang terdapat di wilayah pesisir secara fungsional saling terkait dan berinteraksi satu sama lain sehingga membentuk suatu sistem ekologi yang unik (Tuwo, 2011).

1.7 Kerangka Pemikiran



Gambar 1.7 Kerangka Pemikiran

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Perspektif Pendekatan Penelitian

Menurut Sugiyono (2017:2) yang dimaksud dengan metode penelitian adalah Metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu.

Sugiyono (2017:35) juga menjelaskan pengertian pendekatan deskriptif adalah metode penelitian deskriptif ini dilakukan untuk mengetahui keberadaan variable mandiri, baik hanya pada satu variabel atau lebih (variabel yang berdiri sendiri atau variabel bebas) tanpa membuat perbandingan variabel itu sendiri dan mencari hubungan dengan variabel lain.

Sedangkan metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Pendekatan Kualitatif adalah penelitian tentang riset yang bersifat deskriptif dan cenderung menggunakan analisis. Proses dan makna (perspektif subyek) lebih ditonjolkan dalam penelitian ini. Landasan teori dimanfaatkan sebagai pemandu agar fokus penelitian sesuai dengan fakta di lapangan. Selain itu landasan teori juga dimanfaatkan sebagai gambaran umum tentang latar penelitian dan sebagai bahan pembahasan penelitian.

Dengan menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif ini diharapkan mampu memperoleh informasi secara mendalam mengenai bagaimana implementasi kebijakan konservasi hutan mangrove di wilayah pesisir Kabupaten Cilacap serta apa saja faktor pendukung dan penghambatnya.

1.8.2 Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini dimaksudkan untuk membatasi studi kualitatif sekaligus membatasi penelitian guna memilih mana data yang relevan dan mana yang tidak relevan (Moleong, 2010).

Fokus penelitian yang dipilih adalah pada pembahasan terkait dengan implementasi kebijakan konservasi hutan mangrove di wilayah pesisir

Kabupaten Cilacap serta apa saja faktor pendukung dan penghambatnya.

1.8.3 Fenomena Penelitian

Fenomena yang diamati dalam penelitian ini adalah bagaimana implementasi kebijakan konservasi hutan mangrove di wilayah pesisir Kabupaten Cilacap serta apa saja faktor pendukung dan penghambatnya. Adapun kesemua fenomena tersebut dilihat dari:

- 1) Implementasi Kebijakan Konservasi Hutan Mangrove di Wilayah Pesisir Kabupaten Cilacap meliputi:
 - a. Dasar penetapan kebijakan pengelolaan mangrove
 - b. Pengelolaan hutan mangrove terdiri dari:
 1. Kegiatan-kegiatan yang boleh dilaksanakan
 2. Kegiatan-kegiatan yang dilarang dilaksanakan
 - c. Penataan pemanfaatan hutan mangrove terdiri dari:
 - 1) Pemanfaatan hutan mangrove kawasan lindung terbatas
 - 2) Larangan penebangan atau rehabilitasi kawasan
 - 3) Kawasan lindung budidaya perikanan dan budidaya campuran
 - d. Pengawasan dan pengendalian kegiatan pemanfaatan hutan mangrove
- 2) Faktor-Faktor Kontekstual Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Konservasi Mangrove di Wilayah Pesisir Kabupaten Cilacap
 - a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat.
 - b. Karakteristik lembaga dan penguasa
 - c. Kepatuhan dan daya tanggap dari pelaksana.

1.8.4 Jenis dan Sumber Data

Data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer adalah “data dasar”, “data asli” yang diperoleh peneliti dari tangan pertama, dari sumber asalnya yang pertama yang belum diolah dan diuraikan orang lain. Data sekunder adalah data yang diperoleh peneliti dari penelitian kepustakaan dan dokumentasi, yang merupakan hasil penelitian dan pengolahan data orang lain, yang sudah tersedia atau milik pribadi peneliti.

Sedangkan sumber data primer adalah informan dan sumber data sekunder adalah bahan yang diolah dari buku-buku, pustaka, catatan ilmiah, jurnal ilmiah, laporan atau dokumen lainnya.

1.8.5 Pemilihan Informan

Informan adalah orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian. Jadi ia harus mempunyai banyak pengalaman tentang latar penelitian (Moleong, 2005).

Sebab objek yang diteliti berupa manusia, situasi, dan fenomena dengan menggunakan purposive sampel yaitu sampel yang dipilih tidak secara acak tetapi sampel bertujuan (Moleong, 2005). Dengan menggunakan teknik purposive sampling, peneliti memilih informan dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu untuk digali informasinya melalui wawancara. Adapun informan yang dipilih penelitian adalah:

1. Ir. Heryanti, MP selaku Pengendali Ekosistem Hutan Ahli Madya,
Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Jawa Tengah.

2. Ir. Dri Nugroho Agus Prakoso selaku Penyuluh Kehutanan Kecamatan Kampung Laut, Cabang Dinas Kehutanan VI Banyumas.
3. Indah Sulistiawati, ST selaku Kasi Kerusakan Lingkungan Hidup, Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Cilacap.
4. Marsidi, ST selaku Kasi Pemeliharaan Lingkungan Hidup, Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Cilacap.
5. Wahyono selaku Penggiat Konservasi Hutan Mangrove dan Ketua Kelompok Krida Wana Lestari Kabupaten Cilacap.

1.8.6 Instrumen Penelitian

Metode wawancara dan observasi menuntut keaktifan peneliti di lapangan. Jadi instrumen yang digunakan dalam pengumpulan data adalah manusianya yaitu peneliti. Ciri ciri umum manusia sebagai instrumen mencakup segi responsif, dapat menyesuaikan diri, menekankan keutuhan, mendasarkan diri atas pengetahuan, memproses data secepatnya dan memanfaatkan kesempatan untuk mengklasifikasikan, mengiktirafkan, dan memanfaatkan kesempatan mencari respon yang tidak lazim atau idiosinkratik (Moleong, 2004:121). Sebagai alat bantu yang digunakan oleh penulis dalam pengumpulan data digunakan buku catatan, alat perekam, pedoman wawancara, dan kamera untuk merekam gambar gambar selama proses penelitian.

1.8.7 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan faktor yang penting untuk mensukseskan penelitian. Hal ini berkaitan dengan cara mengumpulkan data,

siapa sumbernya dan alat yang digunakan. Sehingga untuk memperoleh daya yang benar dan akurat untuk mampu menjawab permasalahan penelitian, maka pengumpulan data yang digunakan antara lain:

a. Wawancara

Wawancara yaitu memperoleh makna yang rasional dengan melakukan percakapan secara berhadapan langsung (*face to face*) dengan informan. Wawancara yang dilakukan peneliti dengan cara semi terstruktur, dimana peneliti menggunakan kerangka pertanyaan-pertanyaan untuk ditanyakan kepada narasumber namun pertanyaan tersebut dapat berkembang agar peneliti mendapatkan informasi sebanyak mungkin mengenai implementasi kebijakan konservasi hutan mangrove di wilayah pesisir Kabupaten Cilacap. Teknik pengambilan data ini diharapkan dapat adanya komunikasi langsung secara luwes, fleksibel, dan terbuka sehingga informasi yang didapat lebih banyak dan luas.

b. Observasi lapangan

Observasi lapangan merupakan pengawasan dan pencatatan yang sistematis terhadap gejala-gejala dalam obyek penelitian, observasi dilakukan dengan cara melihat secara langsung implementasi kebijakan konservasi hutan mangrove di wilayah pesisir Kabupaten Cilacap.

c. Dokumentasi

Dokumentasi yaitu bukti yang mendukung penelitian, dokumentasi dalam bentuk foto, rekaman maupun catatan hasil wawancara pada saat melakukan penelitian dengan pihak-pihak yang bersangkutan. Selain itu

diperoleh melalui literatur, buku, jurnal, artikel, ataupun tulisan yang berkaitan dengan tema penelitian.

1.8.8 Teknik Analisis Data

Mekanisme dalam penelitian ini peneliti menggunakan analisis data secara kualitatif dimana peneliti terjun langsung kelapangan untuk memperoleh data dari awal hingga akhir penelitian, kemudian data yang telah didapat diolah secara sistematis dan logis yaitu dengan menggambarkan kenyataan dan keadaan yang terjadi pada objek penelitian secara apa adanya, yang diperoleh baik dari subjek peneliti maupun informasi penelitian untuk mendapatkan kesimpulan. Adapun tahap dalam analisis data penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Reduksi Data

Mereduksi data, yaitu dari hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti, peneliti merekam semua data yang diperoleh dan kemudian memilih hal-hal yang pokok dan memfokuskan sesuai dengan fokus penelitian. Dengan demikian, data yang direduksi dapat memberikan suatu gambaran yang lebih jelas mengenai implementasi kebijakan konservasi hutan mangrove di wilayah pesisir Kabupaten Cilacap.

2. Penyajian Data

Setelah data dirangkum peneliti akan menyajikan data dalam bentuk suatu uraian singkat, bagan, hubungan antara kategori dan jenisnya, sehingga peneliti akan lebih mudah menjelaskan mengenai hal yang telah diteliti dan dapat menarik kesimpulan.

3. Penarikan Kesimpulan

Langkah terakhir dari analisis data dalam penelitian ini adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Yaitu dari hasil penelitian ini, peneliti memberikan gambaran mengenai implementasi kebijakan konservasi hutan mangrove di wilayah pesisir Kabupaten Cilacap.

1.8.9 Kualitas Data

Menurut Simon C Kitto et al. (2008:243), untuk dapat mengukur kualitas data penelitian kualitatif setidaknya ditentukan oleh tiga prinsip utama sebagai berikut:

1. *Rigour* (keseluruhan dan ketepatan penggunaan metode)

Maksudnya adalah karena penelitian kualitatif menekankan kedalaman pemahaman persoalan yang diteliti, maka peneliti wajib berusaha keras mengumpulkan informasi yang kemudian menjadi data komprehensif mungkin untuk selanjutnya dianalisis menjadi fakta. Prinsipnya tidak boleh ada informasi sekecil apa pun yang terkait dengan tema atau masalah yang diteliti yang tertinggal, sehingga penelitian kualitatif memiliki data yang kaya (*thick description of data*).

2. *Credibility* (kebermaknaan, dan temuan disajikan secara baik)

Salah satu tujuan penelitian adalah untuk mengembangkan ilmu pengetahuan yang dapat dimanfaatkan untuk kepentingan masyarakat luas. Karena itu, ketika temuan penelitian berupa pola atau kaidah sudah diperoleh tugas peneliti sebenarnya belum berakhir. Masih ada satu tugas lagi yang sangat penting, yakni melaporkan atau

mempublikasikan hasil penelitian tersebut untuk kepentingan khalayak dalam bentuk laporan penelitian.

3. *Relevance* (kegunaan temuan)

Artinya adalah seberapa jauh temuan penelitian relevan dengan persoalan atau konteks dan fenomena yang sedang diteliti. Banyak sekali manfaat atau kegunaan penelitian, baik bagi peneliti maupun masyarakat luas. Bagi peneliti, penelitian akan memberikan pengalaman sangat berharga, dapat meningkatkan kualitas diri dan menyumbang karya yang berharga bagi masyarakat. Bagi masyarakat, penelitian bisa menjadi khasanah data dan informasi yang terpercaya, memberikan pengetahuan terapan untuk berbagai keperluan teknis, misalnya sebagai dasar untuk mengambil sebuah kebijakan. Bagi ilmu pengetahuan, penelitian akan menyumbang pengembangan ilmu.