

EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI PEMBERIAN IZIN PEMANFAATAN AIR DI KAWASAN TAMAN NASIONAL GUNUNG HALIMUN SALAK

(Implementation Effectiveness of Water Utilization Permit Grants In Gunung Halimun Salak National Park)

YONEX META¹⁾, SAMBAS BASUNI²⁾ DAN OMO RUSDIANA³⁾

¹⁾Dosen Sekolah Tinggi Pertanian Kewirausahaan (STPK) Banau Halmahera Barat

²⁾Dosen Departemen Konservasi Sumberdaya Hutan dan Ekowisata, IPB

³⁾Dosen Departemen Silvikultur, IPB

Email: metayonex@gmail.com

Diterima 03 April 2018 / Disetujui 30 April 2018

ABSTRACT

Policy implementation is the most difficult stage of the entire policy cycle. The effectiveness of a policy implementation can be measured from the accuracy of the implementation, the target, the environment, and the process. The purpose of this research is to analyze the condition and the problem of implementation of granting Water Utilization Permit (IPA) policy in Gunung Halimun Salak National Park (TNGHS). This research was conducted in TNGHS area by using closed interview method (questionnaire) followed by in depth interview to key informant which is determined by purposive sampling, context analysis, and Edward III approach. The results of the research showed that the implementation of granting IPA policy in TNGHS was quite effective because it has been implemented in the right target, environment, and mechanism. However, not all phases have been implemented appropriately. Problems encountered include: (a) the use of limited communication strategies, lack of clarity, and inconsistency of managers, (b) limited number of competence counterpart staff and minimal administrative compliance, (c) discretion and disincentive, and (d) too much bureaucratic responsibility and lack of implementation guidance or IPA policy SOP. To increase the effectiveness of implementing IPA in TNGHS, some strategies can be added: (a) developing intensive communication and facilitation for Water User Forum (FPA) groups at each resort, (b) providing capacity building training as well as additional incentives, (c) rewarding FPAs that implement IPA effectively, and (d) establishing SOPs related to IPA policy.

Keywords: effectiveness, implementation, policy

ABSTRAK

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang paling sulit dari keseluruhan siklus kebijakan. Mengukur efektivitas implementasi sebuah kebijakan dilihat dari ketepatan pelaksanaan, ketepatan target, ketepatan lingkungan dan ketepatan prosesnya. Tujuan dalam penelitian ini adalah menganalisis kondisi dan masalah implementasi kebijakan pemberian Izin Pemanfaatan Air (IPA) di Taman Nasional Gunung Halimun Salak (TNGHS). Penelitian ini dilakukan di kawasan TNGHS dengan menggunakan metode wawancara secara tertutup (kuesioner) dilanjutkan wawancara secara mendalam kepada informan kunci dengan penentuan informan secara purposive sampling, analisis konteks, dan pendekatan Edward III. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pemberian IPA di TNGHS cukup efektif karena telah diimplementasikan pada target dan lingkungan yang tepat, dengan mekanisme pengusulan yang tepat. Namun tidak semua tahap pelaksanaan kebijakan diimplementasikan dengan tepat sesuai petunjuk Permenhut. Hambatan yang ditemui dalam implementasi pemberian IPA di TNGHS meliputi: (a) strategi komunikasi yang terbatas, ketidakjelasan dan inkonsistensi; (b) terbatasnya jumlah dan kompetensi staf dan kurangnya tingkat kepatuhan administratif; (c) diskresi dan disinsentif; serta (d) tumpangtindih tugas atau tanggung jawab staff dan tidak adanya SOP kebijakan IPA. Beberapa opsi yang diusulkan untuk peningkatan efektivitas implementasi pemberian IPA di TNGHS adalah: (a) penambahan strategi komunikasi dan pendampingan yang intensif bagi kelompok FPA di tiap Resort; (b) *capacity bulding* serta pemberian insentif tambahan; (c) pemberian penghargaan bagi FPA yang mengimplementasikan IPA dengan efektif; serta (d) menetapkan SOP terkait kebijakan pemberian IPA.

Kata kunci: efektivitas, implementasi, kebijakan

PENDAHULUAN

Pengelolaan sumberdaya air di dalam kawasan konservasi mengacu pada Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.64/Menhut-II/2013 tentang Pemanfaatan Air dan Energi Air di Suaka Margasatwa, Taman Nasional, Taman Hutan Raya, dan Taman Wisata Alam. Peraturan ini disusun sebagai aturan pelaksanaan dari Pasal 40 ayat (2) PP No. 28 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Kawasan

Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam. Secara garis besar isi Permenhut No 64/Menhut-II/2013 mengatur tentang jenis-jenis pemanfaatan air, tata cara melakukan pemanfaatan air, serta hak dan kewajiban pemanfaat air di kawasan konservasi.

Izin Pemanfaatan Air (IPA) adalah salah satu kebijakan yang diatur dalam Permenhut No. 64 tahun 2013 itu. IPA merupakan kebijakan pemberdayaan bagi masyarakat yang berada di sekitar kawasan konservasi. Pemberian IPA penting untuk mengatur

tata kelola sumber daya air sehingga dapat menjamin ketertiban pemanfaatan air di dalam kawasan konservasi. Agar kebijakan pemberian IPA dapat diimplementasikan dengan baik maka harus diperhatikan prakondisi dan tujuan kebijakan tersebut dibuat (Edward 1980). Dengan kata lain, implementasi kebijakan pemberian IPA akan baik jika masing-masing aktor memahami tugas dan fungsinya, memahami isi kebijakan, dan memahami tujuan kebijakan IPA diterapkan.

Semenjak kebijakan IPA diberlakukan di TNGHS tahun 2014, telah dikeluarkan 13 IPA untuk kelompok masyarakat dan swasta di kawasan TNGHS. Namun dalam implementasinya masih mengalami permasalahan karena air, selain merupakan kebutuhan dasar manusia, juga sebagai *public goods* yang tidak dimiliki siapapun, melainkan dalam bentuk kepemilikan bersama (*global commons*) yang dikelola secara kolektif, bukan untuk dijual atau diperdagangkan guna memperoleh keuntungan. Sehingga harus ditemukan pendekatan kompromistis (jalan tengah) dimana pemanfaatan sumberdaya air dijalankan dengan tetap menjaga dan menghormati hak-hak lokal (Sanim 2011).

Grindle (1980) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Nugroho (2009) menyarankan prinsip lima tepat dalam mengukur efektivitas implementasi sebuah kebijakan, yaitu ketepatan kebijakan, ketepatan pelaksanaan, ketepatan target, ketepatan lingkungan, dan ketepatan proses. Efektivitas implementasi suatu kebijakan dapat terjadi hanya apabila kebijakan dirumuskan atas dasar masalah yang tepat serta terdapat kemampuan menjalankan solusinya di lapangan (Dunn 2003).

Tujuan akhir penelitian ini adalah diperolehnya informasi mengenai pemanfaatan jasa lingkungan air non komersial di kawasan TNGHS, dengan tujuan antara, yaitu: 1) menganalisis kondisi dan masalah implementasi pemberian IPA di TNGHS dan 2) merumuskan opsi untuk peningkatan efektivitas implementasi pemberian IPA di TNGHS.

METODE PENELITIAN

Penelitian dilakukan di zona pemanfaatan dan zona rehabilitasi Taman Nasional Gunung Halimun Salak (TNGHS) karena kegiatan pemanfaatan air terjadi di kedua zona tersebut. Tahapan penelitian dimulai dengan studi pustaka, merumuskan kerangka pemikiran, pengambilan data lapangan, pengolahan dan analisis data, serta penarikan kesimpulan.

Pengambilan data lapangan dilaksanakan pada bulan Mei-Juli 2017, dengan cara penyebaran kuesioner dan wawancara mendalam terhadap informan kunci yang terlibat dalam kebijakan pemberian IPA di TNGHS serta observasi. Penggunaan

kuesioner bertujuan untuk memperoleh data kuantitatif tentang persepsi informan kunci terhadap implementasi kebijakan pemberian IPA di TNGHS, sementara wawancara mendalam bertujuan untuk memperoleh data kualitatif dengan cara mengkonfirmasi jawaban informan kunci pada jawaban kuesioner. Informan kunci terdiri dari 8 pegawai BTNGHS yang membidangi IPA sebagai pengelola kebijakan, 13 ketua FPA, dan 10 kepala desa dimana terdapat FPA. Informan kunci adalah pihak-pihak yang telah lama, secara intensif menyatu, dan masih aktif terikat dengan kegiatan implementasi kebijakan pemberian IPA di TNGHS. Menurut Altinay dan Paraskevas (2008), pemilihan informan kunci menggunakan *purposive sampling* disesuaikan dengan pengetahuan dan pengalaman mereka terhadap masalah yang akan dikaji, serta dianggap dapat menjawab tujuan penelitian.

Data hasil penelitian selanjutnya diolah secara kuantitatif dan kualitatif. *Content analysis* dilakukan untuk membandingkan ketepatan proses, ketepatan target, ketepatan lingkungan, dan ketepatan pelaksanaan implementasi kebijakan pemberian IPA di TNGHS dengan keadaan normatifnya sesuai Permenhut No. 64 Tahun 2013. Implementasi pemberian IPA di TNGHS dikatakan efektif jika prosesnya tepat, targetnya tepat, lingkungannya tepat, dan pelaksanaannya tepat. Ukuran ketepatan proses adalah ketepatan mekanisme pelaksanaan implementasi kebijakan IPA sejak tahap pengusulan hingga pemberian IPA. Ukuran ketepatan target adalah kesesuaian dan kesiapan sasaran mengimplementasikan kebijakan. Ketepatan lingkungan meliputi lingkungan endogen (aktor kebijakan) dan lingkungan eksogen (pendapat publik). Jika menurut informan para aktor kebijakan IPA di TNGHS sudah tepat dan sudah menjalankan tugas sesuai yang ditetapkan Permenhut maka dikatakan pelaksanaannya tepat. Ketidaktepatan implementasi kebijakan pemberian IPA di TNGHS serta penentuan opsi untuk meningkatkan efektivitasnya digunakan pendekatan Edward (1980), dengan parameter komunikasi, sumberdaya, disposisi/sikap, dan struktur birokrasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Prakondisi Implementasi Kebijakan Pemberian IPA di TNGHS

Implementasi kebijakan pemberian IPA di TNGHS akan sukses bila didukung oleh faktor prakondisi yang berkualitas baik. Artinya, kondisi implementasi kebijakan di lapangan seyogianya sesuai dengan kaidah Permenhut. Prakondisi implementasi kebijakan pemberian IPA di TNGHS yang terjadi dan kurang mendukung disajikan dalam paparan berikut.

Inventarisasi lokasi dan potensi sumberdaya diatur dalam Pasal 4 tentang inventarisasi sumber daya

air untuk menentukan areal pemanfaatan dan potensi air dan energi air. Berdasarkan hasil wawancara dengan Kasubag tata usaha urusan pemanfaatan jasa lingkungan, pada saat pengusulan IPA, pihak pengelola tidak melakukan reinventarisasi lokasi posisi sumber air, zona, dan debit air dengan alasan telah mempunyai data tentang sumberdaya air yang diusulkan.

Mekanisme pemberian IPA dan batasan penggunaan air diatur dalam Pasal 15 tentang Pemanfaatan Air dan Energi Air, menegaskan bahwa pemanfaatan air hanya dapat dilakukan setelah mendapat izin dalam bentuk IPA dan IPEA. Dalam implementasinya, pemanfaatan air oleh masyarakat telah dilakukan sebelum aturan tentang IPA dikeluarkan, sehingga sampai saat ini ada pemanfaat yang belum merasa perlu mengurus IPA. Pada pasal 19 menegaskan bahwa semua Forum Pengguna Air (FPA) harus melengkapi administrasi berupa profil instansi pemerintah dan Rencana Kegiatan Pemanfaatan Air (RKA). Dalam implementasinya, FPA Balai Embrio Ternak (BET) sebagai pemegang IPA tidak melampirkan RKA. Dalam wawancaranya Ketua FPA BET menyebutkan alasan tidak dilampirkannya RKA adalah tidak mengetahui sistematika dan cara pembuatan RKA.

Pasal 20 mengamanatkan bahwa setelah permohonan IPA dari FPA diterima oleh Kepala Unit Pelaksana Teknis (UPT) maka dilakukan penilaian. Apabila sesuai dengan persyaratan maka dalam waktu 10 hari IPA harus diterbitkan. Jika hasil penilaian tidak sesuai kriteria maka permohonan dikembalikan. Dalam implementasinya, Kepala BTNGHS tidak pernah menolak permohonan FPA walaupun secara administratif tidak lengkap. Menurut Kasubag TUPJL, hal ini disebabkan prioritas utama pengelola saat ini adalah agar sebanyak mungkin masyarakat yang mengusulkan IPA. Begitu pula tidak semua IPA diterbitkan dalam waktu 10 hari meskipun syarat administrasinya lengkap, disebabkan keterbatasan jumlah staff yang mementingkan pemberian IPA.

Pasal 38 mengatur tentang jangka waktu IPA diberikan, yaitu 3 tahun bagi kelompok masyarakat dan 5 tahun bagi instansi pemerintah. Sementara dalam Pasal 40 mengatur waktu perpanjangan IPA paling lambat 3 bulan bagi kelompok masyarakat dan 6 bulan bagi instansi pemerintah, sebelum berakhirnya izin. Dalam implementasinya, kelompok pemegang IPA seperti FPA Kujangjaya, FPA Cipanas, dan FPA Cisarua sejak tahun 2014 belum melakukan kegiatan pemanfaatan air. Ketua FPA menjelaskan bahwa karena belum memiliki sarana dan prasarana, terpaksa kegiatan pemanfaatan air belum terlaksana.

Santosa *et al.* (2015) menyebutkan, air merupakan hak publik, namun sebagai cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak mutlak diawasi dan dikendalikan oleh Negara. Karenanya, Permenhut No 64/Menhut-II/2013 mengatur hak dan kewajiban pemegang IPA dan

pengelola (BTNGHS) dalam pemanfaatan sumberdaya air di TNGHS.

Hak pemegang IPA diatur dalam Pasal 37 tentang hak-hak pemegang izin, yaitu melakukan kegiatan pemanfaatan air dan mendapatkan pelayanan dan pembinaan dari kepala UPT. Dalam implementasinya, para ketua FPA mengakui, bahwa telah memperoleh hak pemanfaatan air dan pembinaan dari staf BTNGHS berupa sosialisasi dan workshop. Hak pengelola diatur dalam pasal 54 yang mengatur hak pengelola untuk membatasi dan menghentikan sementara kegiatan pemanfaatan apabila debit air dalam kawasan pemanfaatan berkurang atau tidak memenuhi kecukupan persyaratan. Dalam implementasinya, pengelola belum pernah melakukan pembatasan karena debit air dalam kawasan masih stabil.

Kewajiban pemegang izin diatur dalam pasal 35 tentang Kewajiban Pemegang IPA, yaitu menyusun Rencana Kerja Tahunan (RKT), melaksanakan RKT, dan menyampaikan laporan kegiatan. Dalam implementasinya, semua FPA belum pernah membuat dan menyampaikan laporan kegiatan. Kewajiban pengelola diatur dalam pasal 51 tentang kewajiban pengelola yaitu meninjau lapangan, memeriksa kondisi sarana pemanfaatan, dan memeriksa laporan kegiatan; pengawasan dilakukan minimal 6 bulan sekali; tindak lanjut pengawasan dapat dijadikan landasan pemberian sanksi administratif. Dalam implementasinya, pengelola telah melakukan peninjauan lapangan, memeriksa kondisi sarana pemanfaatan, namun belum pernah memeriksa laporan kegiatan; FPA yang lalai secara administratif hanya ditegur dan dihibau untuk melaksanakan kewajibannya, tanpa pemberian sanksi administratif.

Pasal 52 mengatur kewajiban pengelola untuk melakukan evaluasi sekurang-kurangnya sekali setahun, dengan cara pemeriksaan langsung atau pemeriksaan laporan kegiatan. Dalam implementasinya, evaluasi dilakukan pengelola bersamaan dengan pelaksanaan peninjauan lapangan. Pasal 53 mengatur kewajiban Kepala UPT untuk melakukan pembinaan berupa pengatur, bimbingan, penyuluhan, penghargaan, dan teguran kepada pemegang izin, sekurang-kurangnya sekali setahun. Dalam implementasinya, pembinaan dilakukan staf BTNGHS bersamaan dengan pelaksanaan peninjauan lapangan.

Pasal 56, 57, 58, 59 dan 60 mengatur sanksi berupa peringatan tertulis, penghentian sementara kegiatan, dan pencabutan izin pemanfaatan, bagi FPA yang tidak melaksanakan kewajibannya dengan baik. Ditinjau dari konteks sosiologis, sanksi merupakan bentuk upaya penegakan hukum, berupa sanksi pidana, sanksi perdata, dan sanksi administratif (Raharja 2014). Dalam implementasinya, walaupun semua FPA melakukan pelanggaran administratif seperti yang tersurat dalam pasal 35 dan 36, sanksi belum pernah diberikan. Alasannya adalah pemberian sanksi administratif bukan menjadi prioritas pihak pengelola

selama masyarakat dapat memanfaatkan sumberdaya air secara legal.

Sesuai uraian tersebut di atas diketahui bahwa indikator keberhasilan implementasi kebijakan pemberian IPA di TNGHS sejauh ini hanya pada jumlah kelompok pemanfaat yang memperoleh IPA dan belum berorientasi pada outcome. Sulastyo *et al.* (2016) menyebutkan bahwa indikator keberhasilan implementasi kebijakan seyogianya berorientasi pada *outcome*, sehingga evaluasi dampak dan *multiplier effect* yang ditimbulkan dapat dipertimbangkan.

Berdasarkan penjelasan sebelumnya diketahui bahwa implementasi kebijakan pemberian IPA di TNGHS cukup efektif, karena dilaksanakan dengan mekanisme pelaksanaan yang tepat, target yang tepat, dan lingkungan yang tepat, namun belum tepat menjalankan tugasnya sesuai yang ditetapkan Permenhut

2. Hambatan Implementasi Pemberian IPA di TNGHS

Ketidaktepatan pelaksanaan kebijakan pemberian IPA di TNGHS disebabkan adanya kesenjangan antara perilaku para pelaksana kebijakan dengan keadaan normatif yang diatur Permenhut No.64 tahun 2013. Edward (1980) mengutarakan parameter-parameter hambatan yang menyebabkan terjadinya kesenjangan implementasi kebijakan yakni, komunikasi, sumberdaya, disposisi/sikap, dan struktur birokrasi

a. Komunikasi

Hambatan dalam mengkomunikasikan kebijakan pemberian IPA meliputi hambatan transmisi, hambatan kejelasan kebijakan, dan hambatan konsistensi. Bentuk transmisi kebijakan IPA sebagai sebuah kebijakan baru oleh pihak pengelola di TNGHS adalah dengan cara melakukan rapat, diskusi, dan sosialisasi bagi masyarakat dan pemerintah desa di sekitar kawasan TNGHS. Transmisi isi kebijakan pemberian IPA dengan pendekatan persuasif oleh pihak pengelola cukup efektif namun tanpa disertai petunjuk pelaksanaan yang rinci dan tidak konsisten. Ketiadaan petunjuk pelaksanaan menyebabkan kebingungan bagi para pelaksananya sehingga informasi kebijakan sering tidak terkomunikasikan dengan jelas. Implikasinya adalah terjadinya kesalahan persepsi dan multitafsir. Perbedaan penafsiran menyebabkan pelaksana mengimplementasikan kebijakan IPA berdasarkan interpretasinya sendiri. Sementara inkonsistensi yang dimaksud dalam hal ini adalah apa yang dianjurkan dalam Permenhut tidak dilaksanakan secara menyeluruh dan terus-menerus tanpa terputus. Hasilnya, orientasi implementasi kebijakan IPA bukan lagi pada pencapaian tujuan, melainkan keterlaksanaan program. Marume *et al.* (2016) menyebutkan bahwa ketidakjelasan menyebabkan terjadinya perubahan arah implementasi kebijakan dari yang dapat diantisipasi.

b. Sumberdaya

Sumberdaya atau staff yang dimaksud dalam implementasi kebijakan pemberian IPA di TNGHS adalah pegawai BTNGHS yang bertindak sebagai tenaga pendamping FPA pada tiap resort di TNGHS. Jumlah, kualifikasi, dan kompetensi sumberdaya yang mengimplementasikan kebijakan pemberian IPA di tiap Resort masih terbatas. Selain itu kurangnya penjelasan terkait substansi kebijakan IPA kepada tenaga pendamping, menyebabkan fungsi pendampingan yang dilakukan kurang efektif.

Selain kekurangan staff yang kompeten, hambatan lain yang ditemui adalah tidak adanya informasi mengenai data kepatuhan pelaksana kebijakan IPA yang telah ditetapkan dalam bentuk laporan pelaksanaan kegiatan oleh FPA. Padahal implementasi kebijakan memerlukan kepatuhan implementor terhadap peraturan yang berlaku (Lukito 2016).

c. Disposisi/sikap

Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor yang penting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan kebijakan publik. Pada aspek disposisi diketahui bahwa sikap pengelola dalam implementasi kebijakan IPA di TNGHS cukup baik, artinya menerima kebijakan dimaksud. Hal ini disampaikan oleh Kepala Sub Bagian Tata Usaha Urusan Pemanfaatan Jasa Lingkungan (Kasubag TUPJL) BTNGHS, yang menyatakan bahwa, sebagai perpanjangan tangan Kepala BTNGHS selalu mendukung kebijakan apapun untuk membangun sistem tata kelola sumber daya air yang teratur di TNGHS. Para kepala resort juga menyampaikan kesiapan mereka melaksanakan kebijakan pemberian IPA sesuai arahan Permenhut.

Dalam implementasinya, terdapat perbedaan cara pandang dan keinginan pihak pengelola dengan masyarakat yang menimbulkan terjadinya diskresi. Secara halus mereka menghambat implementasi kebijakan dengan cara mengacuhkan dan menunda kesediaan mengusulkan IPA. Kasubag TUPJL BTNGHS menyatakan bahwa, untuk menghindari keengganan masyarakat mengurus IPA, pihak pengelola sebagai birokrasi level bawah (*street level bureaucrat*) yang berinteraksi langsung dengan masyarakat sering melakukan diskresi sebagai respon terhadap fenomena yang ada di lapangan, seperti sengaja mempermudah proses pengurusan IPA dan tidak menegur FPA yang tidak pernah memberikan laporan tertulis karena khawatir makin banyak masyarakat yang menolak mengikuti kebijakan IPA.

Disinilah komitmen para pelaksana kebijakan IPA di TNGHS untuk menjalankan tugas dan tanggung jawab seperti yang digariskan dalam Permenhut, sangat penting. Karena ketika pelaksana memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi

tidak efektif. Selain itu dalam Permenhut tidak ada skema *reward* demi mendukung efektivitas implementasi kebijakan, sehingga mengakibatkan rendahnya partisipasi masyarakat.

d. Struktur birokrasi

Struktur birokrasi yang berperan untuk mengimplementasikan kebijakan pemberian IPA di TNGHS adalah Sub Bagian Tata Usaha Urusan Pemanfaatan Jasa Lingkungan (Subag TUPJL) BTNGHS. Sub Bagian ini juga membidangi kegiatan pemanfaatan air, pemanfaatan energi air, wisata alam, serta jasa lingkungan lainnya. Hambatan yang ditemui dalam implementasi pemberian IPA menurut penjelasan Kasubag TUPJL BTNGHS adalah pihaknya kadang-kadang menemui kesulitan melakukan pendampingan yang intensif kepada FPA karena banyaknya tugas atau kewajiban yang harus dilakukan. Selain itu, mekanisme implementasi kebijakan pemberian IPA tidak terlalu jelas dan terperinci dalam bentuk petunjuk teknis pelaksanaan kegiatan atau SOP.

Kebijakan IPA di TNGHS selama ini diterapkan berdasarkan Surat Edaran Dirjen Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam Nomor SE.1/IV-PJLKKHL/2014, dan sering dianggap sebagai SOP kebijakan IPA. Apabila terjadi permasalahan dan tidak diatur di dalam Surat Edaran, maka tidak ada *exit strategy* penyelesaian masalah. Misalnya, pada kasus pemblokiran kegiatan pemanfaatan air di Desa Kutajaya, pengelola di lapangan cenderung melakukan diskresi untuk mencari solusi penyelesaian masalah.

3. Opsi Peningkatan Efektivitas Implementasi Kebijakan Pemberian IPA di TNGHS

Peningkatan efektivitas implementasi kebijakan pemberian IPA di TNGHS disesuaikan dengan hambatan yang ditemui di lapangan. Opsi yang diusulkan dijelaskan sebagai berikut.

a. Komunikasi

Salah satu cara untuk memperlancar komunikasi adalah penggunaan strategi komunikasi yang tepat. Opsi penambahan strategi komunikasi tidak berarti bahwa metode tradisional seperti sosialisasi dan pendekatan persuasif tidak efektif. Namun dengan strategi yang selama ini dipakai tingkat pencapaian audiens terbatas, apalagi sebaran lokasi FPA sangat berjauhan, dan membutuhkan waktu yang relatif lama untuk mengkomunikasikan kebijakan IPA kepada masyarakat. Ingatan dan pemahaman implementor terhadap isi informasi yang disampaikan juga terbatas jika disampaikan dalam bentuk lisan. Pembuat kebijakan seyogianya menginformasikan kepada khalayak melalui media massa dan media sosial akan pentingnya pemberian IPA bagi masyarakat. Dengan demikian pemahaman yang keliru tentang kebijakan IPA, misalnya IPA menimbulkan konflik perebutan

sumber daya air antar anggota masyarakat, dapat dikurangi.

b. Sumberdaya

Kurangnya jumlah staff yang kompeten, terbatasnya dukungan finansial dan infrastruktur, target yang tidak realistis, dan terbatasnya jangka waktu menghambat implementasi program. Untuk mengantisipasi permasalahan ini maka pihak BTNGHS dapat mengirimkan tenaga pendamping khusus menangani IPA ke resort, melakukan *capacity building* bagi tenaga pendamping yang ada, serta pemberian insentif tambahan bagi tenaga pendamping yang FPA binaannya mengimplementasikan IPA dengan efektif.

Selain itu, informasi menjadi hal penting di dalam mendukung sumberdaya melakukan implementasi suatu kebijakan terutama informasi yang relevan dan cukup terkait bagaimana mengimplementasikan suatu kebijakan (Misroji 2014). Informasi terkait implementasi IPA dapat diperoleh melalui laporan pelaksanaan kegiatan pemanfaatan air oleh kelompok FPA. Pemberian *reward* dalam bentuk piagam penghargaan bagi FPA yang melaporkan kegiatannya secara berkala dapat dilakukan untuk meningkatkan kesadaran administratif FPA.

c. Disposisi/sikap

Efek disposisi dalam penelitian ini menyangkut kejujuran dan komitmen implementor terhadap kebijakan IPA di TNGHS. Opsi agar pembuat kebijakan dan implementor kebijakan memiliki komitmen bersama dalam mengimplementasikan kebijakan IPA di TNGHS adalah secara transparan menyampaikan tujuan besar mengapa IPA penting. Dengan cara ini secara tidak langsung para implementor akan merasa ikut andil dalam mencapai tujuan bersama itu. Pemberian insentif atas prestasi yang diraih implementor dalam mengimplementasikan IPA juga dapat meningkatkan komitmen. Strategi ini cukup efektif mendorong semangat implementor meningkatkan kinerjanya.

Opsi lainnya berupa pemberian insentif, bukan hanya berupa pemberian materi, tetapi juga dapat berupa penghargaan maupun sanksi, dimana pemberian insentif dapat terkait dengan upaya pemberian tunjangan bagi pelaksana yang menunjukkan prestasi atau pun pemberian punishment atau sanksi bagi yang melanggar (Suharyani *et al.* 2016). Perlu dikemukakan, bahwa disinsentif dapat menyebabkan kurangnya partisipasi masyarakat dalam program pemberian IPA, padahal keterlibatan publik dalam implementasi kebijakan sangat penting (Rahmat 2015).

d. Struktur birokrasi

Dalam mengimplementasikan kebijakan pemberian IPA, implementor menyamakan Surat Edaran Dirjen Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam Nomor SE.1/IV-PJLKKHL/2014 sebagai SOP. Padahal SOP bukanlah aturan yang berisi legalitas hukum,-

SOP lebih berupa mekanisme baku pelaksanaan kebijakan. Agar setiap implementor sepaham dan bertindak seragam, diusulkan agar disusun SOP sebagai panduan yang memiliki kekuatan perintah, yang menguraikan urutan langkah yang diperlukan dalam proses pemberian IPA dan secara jelas menunjukkan titik awal dan akhirnya. Bila diperlukan, SOP dapat memuat standar penetapan dan kompetensi implementor, sehingga secara tidak langsung dapat menunjukkan orang-orang yang bertanggung jawab atas tugas tertentu, sumber daya, dan referensi yang dipersyaratkan (Higenyi 2013).

SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan pemberian IPA di TNGHS cukup efektif karena telah diimplementasikan pada target dan lingkungan yang tepat, dengan mekanisme pengusulan yang tepat. Namun tidak semua tahap pelaksanaan kebijakan diimplementasikan dengan tepat sesuai petunjuk Permenhut.

Hambatan yang ditemui dalam implementasi pemberian IPA di TNGHS meliputi: (a) strategi komunikasi yang terbatas, ketidakjelasan dan inkonsistensi; (b) terbatasnya jumlah dan kompetensi staf, kurangnya tingkat kepatuhan administratif dan tidak ada insentif tambahan; (c) diskresi dan disinsentif; serta (d) tumpang tindih tugas staff dan tidak adanya SOP kebijakan IPA.

Beberapa opsi yang diusulkan untuk peningkatan efektivitas implementasi pemberian IPA di TNGHS, sesuai hambatan yang ditemui, adalah: (a) penambahan strategi komunikasi dan pendampingan yang intensif bagi kelompok FPA di tiap resort; (b) *capacity bulding* staff serta pemberian insentif tambahan; (c) pemberian penghargaan bagi FPA yang mengimplementasikan IPA dengan efektif; serta (d) menetapkan SOP terkait kebijakan pemberian IPA.

DAFTAR PUSTAKA

- Altinay L, Paraskevas A. 2008. *Planning Research in Hospitality and Tourism*. Burlington (US): Butterworth-Heinemann.
- Dunn WN. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik edisi kedua*. Wibawa S, Asitadani D, Hadna AH, Purwanto EA, penerjemah; Darwin M, editor. Yogyakarta (ID): Gajahmada University Press. Terjemahan dari *Public Policy Analysis: An Introduction*.
- Edward III GC. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington (USA): Congressional Quarterly Press.
- Grindle MS. 1980. *Politics and policy implementation in third world*. New Jersey (USA): Princeton University Press.
- Higenyi, E. 2013. *Implementing standard operating procedures, guidelines and standards-strategies for quality services. A publication of Ecumenical Pharmaceutical Network*. 13 (1).
- Lukito I. 2016. Implementasi kebijakan survei kepuasan masyarakat pada unit penyelenggara layanan publik kementerian hukum dan HAM. *JIKH*. 10 (3): 243-256.
- Marume SBM, Mutogi C, Madziyire NC. 2016. An analysis of public policy implementation. *IOSR Journal of Business and Management (IOSR-JBM)*. 18 (4): 86-93. doi: 10.9790/487X-1804018693.
- Misroji. 2014. Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan penyebaran informasi publik mengenai Depok Cyber City pada Diskominfo Kota Depok [tesis]. Jakarta (ID): Universitas Esa Unggul.
- Nugroho B. 2009. Review kebijakan dan strategi pengembangan HTR. Workshop Strategi Percepatan Perluasan Hutan Tanaman Rakyat (HTR) pada acara Pekan Raya Hutan & Masyarakat 2009 “Gerakan Rakyat Untuk Mengantisipasi Isu Global Pengelolaan Sumber Daya Hutan”; 14 Januari 2009; Graha Sabha Pramana Kampus UGM, Yogyakarta, Indonesia. Yogyakarta (ID): Indonesia
- [Permenhut] Peraturan Menteri Kehutanan No. 64 Tahun 2013 Tentang Pemanfaatan Air dan Energi Air di Suaka Margasatwa, Taman Nasional, Taman Hutan Raya, dan Tawan Wisata Alam
- [PP] Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam
- Raharja IF. 2014. Penegakan hukum sanksi administrasi terhadap pelanggaran perizinan. *Jurnal Inovatif*. 7 (2): 117-138.
- Rahmat AA. 2015. Policy implementation: process and problems. *International Journal of Social Science and Humanities Research*. 3 (3): 306-311.
- Sanim B. 2011. Pengelolaan sumberdaya air dalam menopang negara mandiri dan berdaulat. *KIPNAS X*; 8-10 November 2011; Jakarta, Indonesia. Jakarta (ID): LIPI dan Kemendikbud.
- Santosa A, Sakti D, Hardiyanto K, Berliani G, Suwito H. 2015. *Mendorong Pemanfaatan Air dan Energi Air yang Lebih Baik*. Jakarta (ID): Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia.
- Sulastiyo D, Kartodihardjo H, Soedomo S. 2016. Efektivitas implementasi kebijakan rahabilitasi dan reklamasi hutan. *Jurnal Silviculture Tropika*. 7 (3): 181-187.
- Suharyani, Tjajja P, Tahir M. 2016. Implementasi kebijakan pemerintah dalam pelestarian hutan lindung di Kota Tarakan. *Jurnal Administrasi Publik*. 2 (1): 105-119.

