

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Implementasi Kebijakan Publik

2.1.1. Kebijakan Publik

Menurut Carl J Friedrik yang dikutip Islami dalam prinsip-prinsip perumusan kebijaksanaan negara (2001:17) Kebijakan publik itu merupakan serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Menurut W.I Jenkins (1978) yang dikutip Wahab dalam analisis kebijakan dari formulasi sampai ke implementasi kebijaksanaan negara (2008:4) Kebijakan Publik merupakan serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi di mana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut.

Menurut Thomas R. Dye (1978) dikutip oleh Wahab dalam analisis kebijakan dari formulasi sampai ke implementasi kebijaksanaan negara (2008:4) menjelaskan bahwa kebijakan publik itu ialah pilihan tindakan apapun yang dilakukan dan tidak dilakukan oleh pemerintah.

Chief J.O. Udoj (1981) yang dikutip Wahab dalam analisis kebijakan dari formulasi sampai ke implementasi kebijaksanaan negara (2008:5) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan

pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

Menurut Anderson yang dikutip Winarno dalam kebijakan publik teori dan proses (2004:16) kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan seseorang atau sejumlah aktor dalam menangani suatu masalah atau persoalan.

Sementara itu Winarno dalam kebijakan publik teori dan proses (2004:17) mengikuti pandangan Amir Santono, dengan mengkomparasikan yang dikemukakan para ahli menyimpulkan bahwa, kebijakan publik itu dibagi kedalam dua wilayah kategori. Pertama, pendapat para ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Pandangan ke dua menurut Amir Santoso berangkat dari para ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan. Para ahli yang masuk dalam kategori ini terbagi kedalam dua kubu, yakni mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud tertentu dan mereka yang menganggap kebijakan publik sebagai akibat-akibat yang bisa diramalkan. Kubu pertama mendefinisikan kebijakan publik sebagai rangkaian instruksi daripada pembuatan keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Sedangkan kubu kedua melihat kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan yang mengartikan kebijakan public sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat – akibat yang bisa diramalkan.

Laswell dan Caplan seperti dikutip Islamy (2001:15-17) mengemukakan bahwa kebijakan adalah *a project program of a goal, values, and practice* (suatu program pencapaian tujuan, nilai, dan praktek yang terarah). Di sisi lain, Anderson dalam Islamy (2001:19)

mendefinisikan kebijakan negara sebagai kebijakan–kebijakan yang dikembangkan oleh badan–badan dan pejabat–pejabat pemerintah. Sebagai implikasi turunan yang timbul dari pengertian kebijakan oleh Anderson tersebut diantaranya:

Bahwa kebijakan negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.

Bahwa kebijakan itu berisi tindakan–tindakan atau pola–pola tindakan pejabat–pejabat pemerintah.

Bahwa kebijakan itu merupakan apa yang benar–benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.

Bahwa kebijaksanaan negara itu bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.

Bahwa kebijakan pemerintah, setidaknya–tidaknya dalam arti positif, didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang–undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

Berbeda dari pendapat ahli sebelumnya yang lebih menitik–beratkan kebijakan lebih pada tindakan apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah maka Kent E. Portney dalam Islamy (2001:25) memandang kebijakan publik sebagai suatu proses politik yang terangkai dari beberapa tahap. Tahapan–tahapan tersebut yakni : Pemunculan dan pembentukan masalah kebijakan (*Problem Formation*). Perumusan kebijakan (*Policy Formulation*). Penerimaan dan pengadopsian kebijakan (*Policy Adaption*). Pelaksanaan kebijakan (*Policy Implementation*). Penilaian dan Evaluasi Kebijakan (*Policy Evaluation*).

Tahapan-tahapan dalam kebijakan publik tersebut dijelaskan dalam pembahasan sebagai berikut :

Tahap 1. Problem Formation

Pada tahap ini para perumus kebijakan menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya, masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan.

Tahap 2. Policy Formulation

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 alternative yang ada. Sama halnya dengan perjuangan masalah untuk masuk ke dalam problem formation, dalam tahap perumusan kebijakan masing – masing alternative bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing - masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

Tahap 3. Policy Adaption

Dari sekian banyak alternative kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas perumus kebijakan.

Tahap 4. Policy Implementation

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan

administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya financial dan manusia. Pada tahap ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

Tahap 5. Policy Evaluation

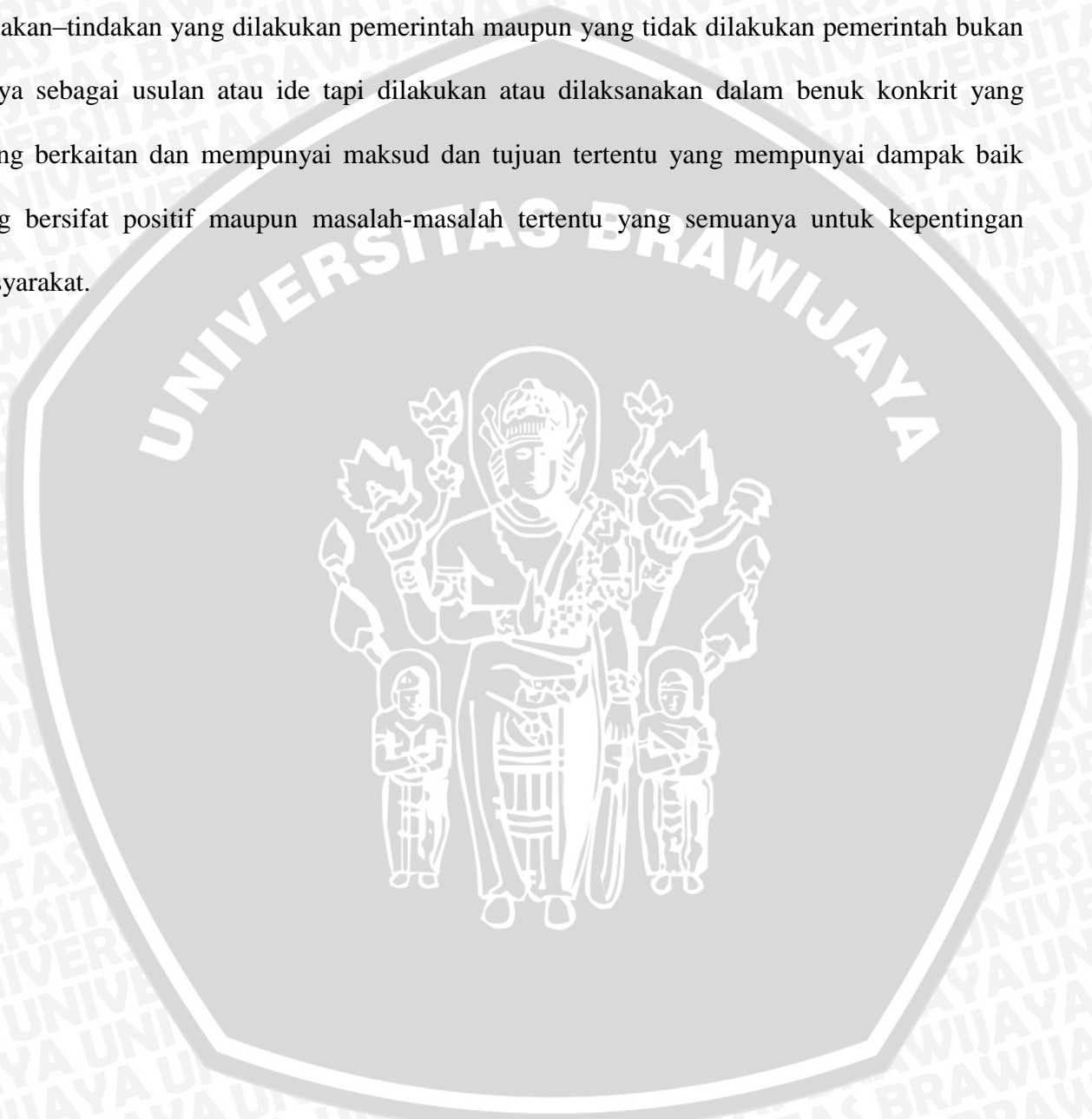
Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memperbaiki masalah yang dihadapi masyarakat, oleh karena itu, ditentukanlah ukuran – ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Proses kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variable yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli menaruh minat untuk mengkaji kebijakan public membagi proses – proses tersebut ke dalam beberapa tahap seperti apa yang dicontohkan di atas. Tujuannya adalah untuk memudahkan kita di dalam mengkaji kebijakan public. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda dengan urutan gambar diatas. Seperti misalnya, tahap penilaian kebijakan seperti yang tercantum di atas bukan merupakan tahap akhir dari proses kebijakan publik, sebab ada ahli yang mencantumkan satu tahap lagi, yakni tahap perubahan dan terminasi atau penghentian kebijakan.

Dari beberapa uraian tersebut dapat dilihat bahwa kebijakan publik merupakan suatu proses yang kompleks. Namun tanpa bermaksud mengurangi kekompleksan tersebut, kita dapat

menarik suatu kesimpulan bahwa kebijakan oleh pemerintah yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah-masalah yang timbul di masyarakat.

Dari berbagai definisi di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik itu adalah tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah maupun yang tidak dilakukan pemerintah hanya sebagai usulan atau ide tapi dilakukan atau dilaksanakan dalam bentuk konkret yang saling berkaitan dan mempunyai maksud dan tujuan tertentu yang mempunyai dampak baik yang bersifat positif maupun masalah-masalah tertentu yang semuanya untuk kepentingan masyarakat.



2.1.2. Implementasi Kebijakan

1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Secara umum istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan, istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu.

Kamus Webster, merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Pengertian tersebut mempunyai arti bahwa untuk mengimplementasikan sesuatu harus disertai sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu itu. (Wahab, 1999 : 67).

Pengertian implementasi diatas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian diadopsi dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

Van Meter dan Van Horn dalam Wahab (1999 : 65), menyatakan bahwa:

Proses implementasi adalah *“those action by public or private individuals groups that are directed the achivement of objectivesset forth in prior decisions”* (tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan).

Wahab (1991:51) mengutip pendapat dari Daniel A. Mazmanian dan Paul A.

Sabatier (1979), menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa: memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan focus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-

kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara, yang mencakup baik usaha – usaha untuk mengadministasiannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Dengan demikian, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan itu sesungguhnya menyangkut tindakan atau perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, maka kebijakan tersebut dapat dilihat dari dua hal :

1. Ketaatan *target group*,
2. Ketaatan para pelaksana.

Selain itu pendapat Van Meter dan Van Horn (masih mengutip Wahab,1991:51) merumuskan proses implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Berdasarkan hal ini, maka ada tiga variabel pokok yang mendapat penekanan dalam proses implementasi, yaitu :

1. Tindakan-tindakan individu/pejabat;
2. Lembaga-lembaga pelaksana
3. Sasaran/tujuan

Jadi secara umum implementasi kebijakan pada dasarnya adalah merupakan kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan yang telah dirumuskan atau ditetapkan.

Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu (Bambang Sunggono 1994:137).

Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Suatu proses implementasi dapat digambarkan secara sistematis seperti berikut ini :



Gambar 2.1. Bagan Proses Implementasi Kebijakan

Sumber : Bambang Sunggono (1994 : 139).

Dari skema diatas terlihat bahwa proses implementasi dimulai dengan suatu kebijakan yang harus dilaksanakan. Hasil proses implementasi terdiri dari hasil kebijakan yang segera atau disebut sebagai “*policy performance*”. Secara konkrit antara lain dapat kita lihat jumlah dan isi barang dan jasa yang dihasilkan pemerintah dalam jangka waktu tertentu untuk menaikkan taraf kesejahteraan warga masyarakat, misalnya. Perubahan dalam taraf kesejahteraan warga masyarakat dapat dianggap sebagai hasil akhir kebijakan yang disebut juga sebagai “*policy outcome*” atau “*policy impact*”. Dengan sendirinya di dalam hasil akhir kebijakan termasuk juga hasil-hasil sampingan disamping “*policy performance*” yang diperoleh.

2. Keberhasilan Implementasi Kebijakan

Suatu kebijakan yang telah diterima dan disahkan (*Policy Adaption*), tidaklah akan ada artinya apabila tidak dilaksanakan atau diimplementasikan. Memang ada

beberapa kebijakan pemerintah yang tidak perlu dilakukan kegiatan pelaksanaannya, yaitu kebijakan yang disebut “*self executing policy*”. Kebijakan ini berlaku dengan sendirinya setelah ditetapkannya, contohnya adalah suatu kebijakan pemerintah yang ditetapkan untuk mengakui kemerdekaan negara lain.

Pelaksanaan kebijakan itu haruslah berhasil. Malahan tidak hanya pelaksanaannya saja yang harus berhasil, akan tetapi tujuan (*goal*) yang terkandung dalam kebijakan itu haruslah tercapai. Menurut Soenarko (2005:185), pelaksanaan kebijakan itu dapat gagal, tidak membuahkan hasil karena antara lain:

- a. Teori yang menjadi dasar kebijakan itu tidak tepat. Dalam hal ini maka harus dilakukan *reformulation* terhadap kebijakan tersebut.
- b. Sarana yang dipilih untuk pelaksanaannya tidak tepat.
- c. Sarana itu mungkin tidak atau kurang dipergunakan sebagaimana mestinya.
- d. Isi dari kebijakan itu bersifat samar-samar.
- e. Ketidakpastian faktor intern atau faktor ekstern.
- f. Kebijakan yang ditetapkan itu banyak lubang.
- g. Dalam pelaksanaan kurang memperhatikan masalah teknis.
- h. Adanya kekurangan akan tersedianya sumber-sumber pembantu (waktu, uang dan sumber daya manusia).

Selanjutnya, Islami dan Sa'id (materi mata kuliah implementasi kebijakan) menyatakan bahwa implementasi kebijakan itu dapat mengalami kegagalan disebabkan oleh:

- a. Kurangnya dana
- b. Lemahnya mutu sumber daya manusia
- c. Lemahnya sosialisasi kebijakan
- d. Lemahnya koordinasi pelaksanaannya
- e. Tiada kaitan antara proses perumusan kebijakan dengan implementasi kebijakan
- f. Lemahnya kontrol dalam proses kebijakan
- g. Kurang jelasnya dan tidak dipahaminya program
- h. Belum siapnya pelaksana kebijakan
- i. Kurangnya partisipasi dari *stake holders* kebijakan
- j. Kompensasi dan motivasi yang rendah dari pelaksana kebijakan
- k. Kebijakan yang tidak sesuai dengan kepentingan dan harapan *beneficiaries*
- l. Ketidakmampuan mengatasi kendala eksternal dan internal

- m. Tidak sinkronnya perumusan masalah dengan solusi atau alternatif pemecahannya
- n. Tidak jelasnya kewenangan dan tanggung jawab dari pelaksana
- o. Konflik kepentingan diantara *stake holder* kebijakan
- p. Elit pelaksana kurang memiliki kapasitas kepemimpinan dan manajerial

Dari hal-hal yang dapat menyebabkan kegagalan dalam implementasi kebijakan di atas, dapatlah diketahui bahwa sejak dalam pembentukan kebijakan tersebut sudah harus diperhatikan dan diperhitungkan faktor-faktor yang disebutkan di atas. Dengan demikian dapatlah dimengerti bahwa kegagalan pelaksanaan kebijakan tidaklah selalu disebabkan oleh kelemahan atau ketidakmampuan pelaksana (*Policy Implementor*) atau administrator, melainkan dapat pula disebabkan oleh pembentukan kebijakan (*Policy Formulation*) yang kurang sempurna.

Di dalam sebuah implementasi kebijakan pemerintah, disamping memperhatikan faktor-faktor yang perlu ditanggulangi karena dapat menyebabkan kegagalan, maka sangat penting memperhatikan pula faktor-faktor yang dapat mendorong keberhasilan daripada implementasi kebijakan itu. Soenarko (2005:186-187) menyebutkan faktor-faktor pendukung berhasilnya suatu implementasi kebijakan yang antara lain:

- a. Persetujuan, dukungan dan kepercayaan rakyat
- b. Isi dan tujuan kebijakan haruslah dimengerti secara jelas terlebih dahulu
- c. Pelaksana haruslah mempunyai cukup informasi, terutama mengenai kondisi dan kesadaran masyarakat yang dikenai kebijakan itu
- d. Pembagian pekerjaan yang efektif dalam pelaksanaan
- e. Pembagian kekuasaan dan wewenang (*decentralization*) yang rasional dalam implementasi kebijakan
- f. Pemberian tugas-tugas dan kewajiban-kewajiban (*deconcentration*) yang memadai dalam implementasi kebijakan

3. Langkah-langkah dalam implementasi kebijakan

Untuk mencapai keberhasilan dalam implementasi kebijakan, Soenarko (2005:187) mengatakan ada tiga kegiatan pokok yang penting, yaitu:

- a. Interpretation
- b. Organization
- c. Application

a. Interpretation

Yang dimaksud dengan *interpretation* dalam implementasi kebijakan adalah usaha untuk membuat agar pelaksana kebijakan mengerti apa yang dimaksudkan oleh pembentuk kebijakan dan mengetahui betul apa dan bagaimana tujuan akhir itu harus diwujudkan, harus direalisasikan. Seperti yang diketahui bersama bahwa lingkungan pembentuk kebijakan (*policy environment*) berbeda dengan lingkungan pelaksana kebijakan. Oleh karena itu perlu sekali dalam kegiatan *interpretation* ini pelaksana kebijakan dapat menempatkan diri pula sebagai pembuatan kebijakan tersebut. Dengan demikian maka mereka akan memahami apakah dan bagaimanakah yang sesungguhnya dikehendaki oleh pembentuk kebijakan tersebut.

b. Organization

Organization dalam implementasi kebijakan maksudnya adalah pembentukan badan-badan atau unit-unit beserta metode-metode yang diperlukan untuk menyelenggarakan rangkaian kegiatan guna mencapai tujuan yang terkandung dalam kebijakan itu. Hal itu berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan dalam suatu sistem yang direncanakan dengan pembagian tugas dan kewajiban secara efisien.

Dengan sistem itulah mnaka efisiensi dalam pelaksanaan kebijakan diharapkan dapat dicapai. Hal tersebut menurut Soenarko disebabkan karena sistem yang baik itu selalu mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

- a. *Simplicity*, yaitu kewajaran dengan sifat yang sederhana dan mudah untuk diamati dan diikuti
- b. *Accuracy*, yaitu sifat yang urut dan teratur dari rangkaian kegiatan-kegiatan implementasi kebijakan
- c. *Economy*, ialah adanya efisiensi dalam setiap cara dan langkah, serta biaya yang harus dikeluarkan untuk program pelaksanaan.
- d. *Usefullnes*, ialah adanya usaha untuk menghindarkan pelaksanaan kebijakan dari kegiatan-kegiatan yang tidak perlu.

Dalam *organization* juga dibutuhkan sistem koordinasi dan pengendalian (*control*) yang bertujuan untuk menjaga dan memelihara arah menuju tercapainya tujuan kebijakan tersebut.

c. *Application*

Application adalah penerapan segala keputusan dan peraturan-peraturan dengan melakukan kegiatan-kegiatan untuk terealisirnya tujuan suatu kebijakan. Masih mengambil pendapat dari Soenarko yang mengatakan bahwa ada dua bentuk atau gaya dalam *application* yakni *programmed implementation* dan *adapted implementation*.

Bergman (Soenarko, 2005:191) mengatakan *programmed implemition* merupakan pelaksanaan kegiatan dalam *application* yang mengikuti seluruh ketentuan dan prosedur yang telah ditetapkan dalam program yang telah ditetapkan. Selanjutnya dikemukakan oleh Bergman, bahwa dengan menggunakan bentuk atau gaya tersebut akan dapat diatasi masalah-masalah yang dapat ditimbulkan oleh:

1. Ketidakjelasan tujuan kebijakan yang disebabkan oleh salah pengertian, kekaburan dan lain-lain
2. Peran serta dari pelaku-pelaku yang berlebihan jumlahnya

3. Keengganan pelaksana, serta tindakan-tindakan yang tidak efektif dan tidak efisien.

Kebalikan dari *programmed implementation* adalah *adaptive implementation*.

Soenarko menjelaskan *adaptive implementation* adalah pelaksanaan kegiatan dalam *application* dengan memperhatikan kondisi dan situasi kehidupan masyarakat yang dikenai kebijakan pada waktunya. Oleh karena itu terjadi perubahan atau modifikasi dari bentuk-bentuk kegiatan yang telah ditetapkan sebelumnya.

4. Aktor-aktor Implementasi Kebijakan

Michael Hill dan Peter Hupe yang dikutip Nugroho (2006:151-152) membagi keaktor implementasi kebijakan secara periodik, yakni:

- a. Periode yang pertama yang disebut periode *intervensionis* yang berlangsung antara 1930-1980. Pada periode ini pemerintah (atau negara) merupakan aktor utama (kadang satu-satunya) yang melaksanakan kebijakan publik.
- b. Periode kedua yang muncul antara 1980-1990 disebut *market and corporate government*. Di sini peran implementasi kebijakan diserahkan pada publik atau pasar melalui mekanisme kerja sama ataupun privatisasi.
- c. Periode ketiga adalah pasca 1990-an, dengan berkembangnya pragmatisme dalam implementasi kebijakan. Para pelaku implementasi kebijakan diserahkan pada kebutuhan pragmatis dari kebijakan itu sendiri. Dapat berpola *government driven, partnership* adapula yang diserahkan pada pasar.

Apabila aktor implementasi kebijakan yang telah terjabarkan tersebut, bahwasannya dalam konteks implementasi kebijakan pengelolaan lingkungan hidup dalam upaya konservasi sumber air hulu DAS Brantas salah satunya ialah Kantor Lingkungan Hidup Kota Batu, karena kajian studi penelitian ini bertempat di Kota Batu. Serta dalam hal teoritis aktor implementasi kebijakan sebagaimana KLH Kota Batu termasuk kategori aktor implementasi pada periode ketiga yakni di mana para pelaku implementasi kebijakan diserahkan pada kebutuhan pragmatis dari kebijakan konservasi sumber air hulu DAS

Brantas. Hal ini berdasarkan kondisi dan potensi lapangan yang mengarah pada tipe aktor periode ketiga tersebut.

3. Model-Model Implementasi Kebijakan Publik

Ada beberapa model-model implementasi kebijakan publik yang lazim dipergunakan. Model Implementasi Kebijakan Publik yang dikemukakan Grindle (1980) dalam Nugroho (2006:132) menuturkan bahwa Keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil tergantung kepada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan cukup, selain dipengaruhi oleh *Content of Policy* (isi kebijakan) dan *Contex of Implementation* (konteks implementasinya). Isi kebijakan yang dimaksud meliputi:

- a) Kepentingan yang terpenuhi oleh kebijakan (interest affected).
- b) Jenis manfaat yang dihasilkan (tipe of benefit).
- c) Derajat perubahan yang diinginkan (extent of change envisioned).
- d) Kedudukan pembuat kebijakan (site of decision making).
- e) Para pelaksana program (program implementators).
- f) Sumber daya yang dikerahkan (Resources commited).

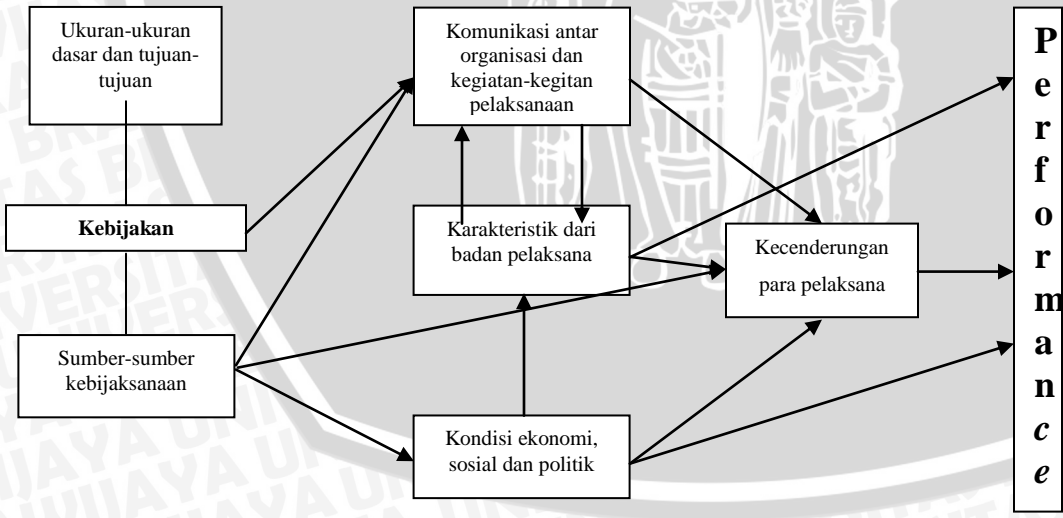
Sedangkan konteks implementasi yang dimaksud:

- a) Kekuasaan (power).
- b) Kepentingan strategi aktor yang terlibat (interest strategies of actors involved).
- c) Karakteristik lembaga dan penguasa (institution and regime characteristics).
- d) Kepatuhan dan daya tanggap pelaksana (compliance and responsiveness).

Inti dari model implementasi kebijakan publik Grindle adalah setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individual dan biaya telah disediakan, maka implementasi kebijakan dilakukan.

Sementara Model Implementasi Kebijakan Publik menurut Van Meter & Van Hornyang dikutip oleh Winarno (2004:76), terdapat 6 (enam) variabel yang menentukan dalam implementasi kebijakan publik. Hal ini seperti diuraikan dalam model implementasi kebijakan publik Van Meter dan Van Horn. Enam variabel yang dimaksud:

- 1) Ukuran dan tujuan kebijakan.
- 2) Sumber-sumber kebijakan.
- 3) Ciri-ciri dan sifat badan/instansi pelaksana.
- 4) Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.
- 5) Sikap para pelaksana.
- 6) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

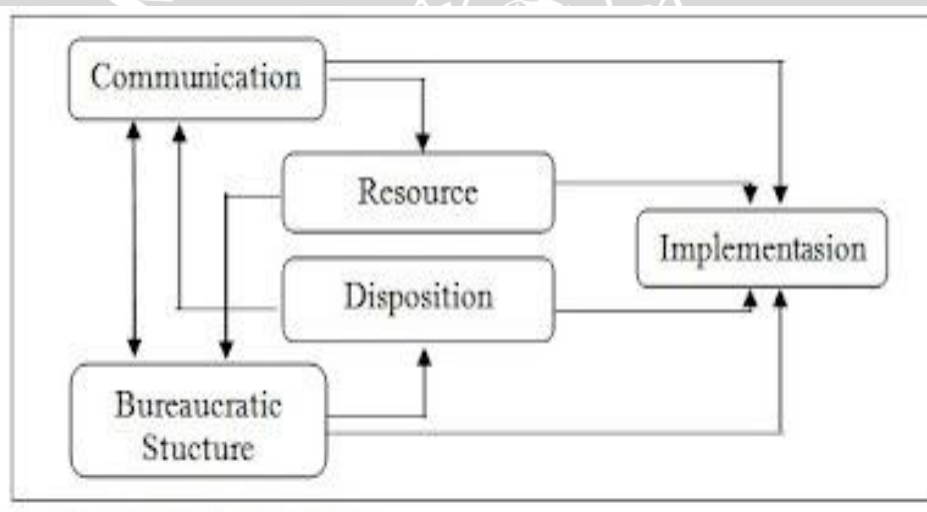


Gambar 2.2. Model Proses Implementasi Kebijakan
Sumber: Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2004:111)

Keenam variabel ini terkait dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber-sumber yang tersedia.

Model Implementasi Kebijakan Publik oleh George Edwards III (1980) dalam Winarno (2004:100-104) mengungkapkan bahwa ada 4 (empat) variabel yang mempengaruhi dalam implementasi kebijakan publik yaitu:

- 1) Komunikasi (communication).
- 2) Sumber-sumber (resources).
- 3) Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku (Dispositions).
- 4) Struktur birokrasi (bureaucratic structure).



Gambar 2.3. Skema Implementasi Kebijakan Edward III

Sumber: Winarno (2004:105)

Agak berbeda dengan Edward III, Model Implementasi Kebijakan Publik Maarse yang menyatakan bahwa isi kebijakan yang samar-samar, kontradiksi, tidak jelas akan membingungkan para pelaksana, sehingga muncul berbagai interpretasi yang berbeda. Untuk itu, menurut Maarse (dalam Winarno 2004:108) ada 4 (empat) faktor yang menentukan berhasil tidaknya suatu kebijakan, yaitu:

- 1) Isi dari kebijakan yang dilaksanakan.

- 2) Tingkat informasi dari aktor-aktor yang terlibat pada pelaksanaan.
- 3) Banyaknya dukungan yang harus dilaksanakan.
- 4) Pembagian dari potensi-potensi yang ada (struktur organisasi, perbandingan kekuasaan dan sebagainya).

3. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (Budi Winarno, 2004:102).

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut Teori Implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun yang dikutip dalam Abdul Wahab (1997:71-78), yaitu :

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya;
- b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai;
- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia;
- d. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal;
- e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya;
- f. Hubungan saling ketergantungan kecil;

- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan;
- h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat;
- i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna;
- j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Menurut Teori Implementasi Kebijakan George Edward III dalam Winarno (2004:126:151) faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

1) Komunikasi.

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*).

Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan.

Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas.

Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

2) Sumber-sumber.

Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi : staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas

mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.

3) Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku.

Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekunsikonsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

4) Struktur birokrasi.

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta

Menurut Teori Proses Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Horn dalam Winarno (2004:109), faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

(a) Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan.

Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.

(b) Sumber-sumber kebijakan.

Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

(c) Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.

Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana.

(d) Karakteristik badan-badan pelaksana.

Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

(e) Kondisi ekonomi, sosial dan politik.

Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badanbadan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan.

(f) Kecenderungan para pelaksana (*implementors*).

Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan (Budi Winarno, 2004:110).

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya.

Menurut James Anderson, masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :

- (1) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusankeputusan badan-badan pemerintah;
- (2) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
- (3) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan;
- (4) Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;
- (5) Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan (Bambang Sunggono, 1994 : 144).

4. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Menurut Bambang Sunggono, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu :

a. Isi kebijakan.

Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. *Kedua*, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. *Ketiga*, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. *Keempat*, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan public dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan

yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

b. Informasi.

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

c. Dukungan.

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

d. Pembagian potensi.

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas (Bambang Sunggono,1994 : 149-153).

Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam implementasinya.

Menurut James Anderson, faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu :

- 1) Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu;
- 2) Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah;
- 3) Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum;
- 4) Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik;
- 5) Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompokkelompok tertentu dalam masyarakat. (Bambang Sunggono, 1994 : 144-145).

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

5. Upaya Mengatasi Hambatan Implementasi Kebijakan

Peraturan perundang-undangan merupakan sarana bagi implementasi kebijakan publik. Suatu kebijakan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan maupun implementasinya didukung oleh sarana-sarana yang memadai. Adapun unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu kebijakan dapat terlaksana dengan baik, yaitu :

- a. Peraturan hukum ataupun kebijakan itu sendiri, di mana terdapat kemungkinan adanya ketidakcocokan-ketidakcocokan antara kebijakan-kebijakan dengan hukum yang tidak tertulis atau kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat;
- b. Mentalitas petugas yang menerapkan hukum atau kebijakan. Para petugas hukum (secara formal) yang mencakup hakim, jaksa, polisi, dan sebagainya harus memiliki mental yang baik dalam melaksanakan (menerapkan) suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan. Sebab apabila terjadi yang sebaliknya, maka akan terjadi gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam melaksanakan kebijakan/peraturan hukum;
- c. Fasilitas, yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum. Apabila suatu peraturan perundang-undangan ingin terlaksana dengan baik, harus pula ditunjang oleh fasilitas-fasilitas yang memadai agar tidak menimbulkan gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya;
- d. Warga masyarakat sebagai obyek, dalam hal ini diperlukan adanya kesadaran hukum masyarakat, kepatuhan hukum, dan perilaku warga masyarakat seperti yang dikehendaki oleh peraturan perundangundangan (Bambang Sunggono, 1994 : 158).

2.2. Pengertian Lingkungan Hidup

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup menyebutkan pengertian lingkungan adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan dan makhluk hidup termasuk manusia dan prilakunya yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain (Pasal 1 ayat 1).

Menurut Supardi (2003:25), lingkungan atau sering juga disebut lingkungan hidup adalah jumlah semua benda hidup dan benda mati serta seluruh kondisi yang ada di dalam ruang yang kita tempati. Secara garis besar ada 2 (dua) macam lingkungan yaitu lingkungan fisik dan lingkungan biotik. Pertama, lingkungan fisik adalah segala benda mati dan keadaan fisik yang ada di sekitar individu misalnya batu-batuan, mineral, air, udara, unsur-unsur iklim, kelembaban, angin dan lain-lain. Lingkungan fisik ini berhubungan

erat dengan makhluk hidup yang menghuninya, sebagai contoh mineral yang dikandung suatu tanah menentukan kesuburan yang erat hubungannya dengan tanaman yang tumbuh di atasnya. Kedua, lingkungan biotik adalah segala makhluk hidup yang ada di sekitar individu baik manusia, hewan dan tumbuhan. Tiap unsur biotik, berinteraksi antar biotik dan juga dengan lingkungan fisik atau lingkungan abiotik.

Lingkungan biotik maupun abiotik selalu mengalami perubahan, baik secara tiba-tiba maupun secara perlahan. Perubahan ini berhubungan erat dengan ekosistemnya yang mempunyai stabilitas tertentu. Semakin besar aneka ragam ekosistem semakin besar daya stabilitasnya, misalnya hutan di daerah tropis yang mengandung begitu banyak ragam tumbuh-tumbuhan dan hewan, walaupun tanpa perawatan tetap akan dapat mempertahankan stabilitas kehidupannya. Sebaliknya, sawah atau ladang yang hanya terdiri dari beberapa jenis tumbuh-tumbuhan, mempunyai stabilitas yang kecil sehingga tanpa perawatan maka stabilitasnya akan terganggu. Bagi manusia, daya dukung lingkungan sangat penting bagi kehidupan. Daya dukung yang dimaksud adalah seberapa banyak jumlah unsur, baik biotik maupun abiotik yang dapat dimanfaatkan dan menjamin kehidupan sejumlah penduduk yang mendiami suatu lingkungan. Pada suatu saat, lingkungan tidak dapat lagi memenuhi syarat kehidupan penghuninya karena daya dukung mulai berkurang atau akibat menurunnya kualitas lingkungan akibat ulah manusia atau adanya pencemaran. Menurut Supardi (2003:30), upaya menghalangi atau mengurangi terjadinya penurunan kualitas lingkungan, maka perlu adanya suatu pedoman untuk mempertahankan kelestarian lingkungan yaitu:

1. Manusia hendaknya selalu memelihara dan memperbaiki lingkungan untuk generasi mendatang.

2. Dalam pemanfaatan sumber-sumber daya yang non renewable (yang tidak dapat diganti) perencanaan dan pengelolannya harus efektif dan efisien.
3. Pembangunan ekonomi dan sosial hendaknya ditujukan selain untuk kesejahteraan umat juga untuk memperbaiki kualitas lingkungan.
4. Dalam mengadakan kebijaksanaan lingkungan, hendaknya diarahkan kepada peningkatan potensi pembangunan bukan sebatas untuk masa kini tetapi juga untuk masa yang akan datang.
5. Ilmu dan teknologi yang diterapkan untuk pemecahan masalah lingkungan harus ditujukan demi kegunaan seluruh umat manusia.
6. Perlu adanya pendidikan, pelatihan maupun pengembangan secara ilmiah tentang pengelolaan lingkungan sehingga semua problem-problem lingkungan dapat ditanggulangi.
7. Ada kerjasama yang baik dari semua pihak dalam rangka mempertahankan kelestarian dan mencegah terjadinya kerusakan atau kemusnahan.

2.3. Konservasi Sumberdaya Air

2.3.1. Pengertian Konservasi

Konservasi alam adalah salah satu pengelolaan sumberdaya alam yang menjamin pemanfaatannya secara bijaksana, sehingga mutu dan kelestarian sumberdaya alam dan lingkungan hidup dapat dipertahankan untuk menjamin pembangunan yang berkesinambungan (Ensiklopedia Nasional Indonesia, 2004). Konservasi dalam arti sempit dapat diartikan sebagai pelestarian dan pengawetan. Dalam hal ini pengawetan meliputi kegiatan pelestarian produksi, pelestarian jenis dan perlindungan penunjang sistem kehidupan. Objek kegiatannya adalah

hutan lindung, hutan pantai dan daerah aliran sungai, sedangkan bentuk kegiatan pengawetan keanekaragaman plasma nutfah terbagi dua, yaitu konservasi *ex-situ* dan konservasi *in-situ*.

Konservasi *in-situ* adalah konservasi ekosistem dan habitat alami serta pemeliharaan dan pemulihan populasi jenis-jenis berdaya hidup dalam lingkungan alaminya, dan dalam hal jenis-jenis terdomestifikasi atau budidaya, di dalam lingkungan tempat sifat-sifat khususnya berkembang. Jenis kegiatan konservasi *in-situ* adalah kebun binatang, taman safari, kebun botani dan museum. Konservasi *ex-situ* merupakan metode konservasi yang mengkonservasi spesies di luar distribusi alami dari populasi tetuanya. Konservasi ini merupakan proses melindungi spesies tumbuhan dan hewan (langka) dengan mengambilnya dari habitat yang tidak aman atau terancam dan menemukannya atau bagiannya di bawah perlindungan manusia. Jenis kegiatan konservasi *ex-situ* adalah cagar alam, hutan lindung, dan suaka margasatwa

Menurut Undang-Undang tentang ketentuan pokok pengelolaan lingkungan hidup No. 32 tahun 2009, konservasi adalah pengelolaan sumberdaya alam tak terbarui untuk menjamin pemanfaatannya secara bijaksana dan sumberdaya alam yang terbarui untuk menjamin kesinambungan ketersediaan dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas serta keanekaragamannya. Kegiatan konservasi meliputi tiga hal yaitu :

1. Melindungi keanekaragaman hayati (biological diversity)
2. Mempelajari fungsi dan manfaat keanekaragaman hayati
3. Memanfaatkan keanekaragaman hayati untuk kesejahteraan umat manusia.

Menurut American Dictionary yang ditulis oleh Randall (1982 : 35) makna konservasi didefinisikan dalam beberapa batasan :

1. Konservasi adalah menggunakan sumberdaya alam untuk memenuhi keperluan manusia dalam jumlah yang besar dalam waktu yang lama
2. Konservasi adalah alokasi sumberdaya alam antar waktu (generasi) yang optimal secara sosial

3. Konservasi merupakan manajemen udara, air, tanah, mineral ke organisme hidup termasuk manusia sehingga dapat dicapai kualitas kehidupan manusia yang meningkat termasuk dalam kegiatan manajemen adalah survai, penelitian, administrasi, preservasi, pendidikan, pemanfaatan dan latihan
4. Konservasi adalah manajemen penggunaan biosfer oleh manusia sehingga dapat memberikan atau memenuhi keuntungan yang besar dan dapat diperbaharui untuk generasi-generasi yang akan datang

Indonesia mendeklarasikan Setrategi Konservasi Indonesia. Setrategi tersebut tertuang dalam Undang-Undang No. 5/1990. Pokok-Pokok Setrategi Konservasi Indonesia Tersebut antara lain :

KSDAH ataupun konservasi biologi pada dasarnya merupakan bagian dari ilmu dasar dan ilmu terapan yang beraskan pada pelestarian kemampuan dan pemanfaatannya secara serasi dan seimbang. Adapun tujuan dari KSDAH adalah untuk terwujudnya kelestarian sumberdaya alam hayati serta kesinambungan ekosistemnya sehingga dapat lebih mendukung upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia.

Untuk mewujudkan tujuan tersebut, perlu dilakukan strategi dan juga pelaksanaannya. Di Indonesia, kegiatan konservasi seharusnya dilaksanakan secara bersama oleh pemerintah dan masyarakat, mencakup masyarakat umum, swasta, lembaga swadaya masyarakat, perguruan tinggi, serta pihak-pihak lainnya. Sedangkan strategi konservasi nasional telah dirumuskan ke dalam tiga hal berikut taktik pelaksanaannya, yaitu :

1. Perlindungan sistem penyangga kehidupan (PSPK)

- Penetapan wilayah PSPK.
- Penetapan pola dasar pembinaan program PSPK.
- Pengaturan cara pemanfaatan wilayah PSPK.
- Penertiban penggunaan dan pengelolaan tanah dalam wilayah PSPK.
- Penertiban maksimal pengusahaan di perairan dalam wilayah PSPK.

2. Pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya
 - Pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya
 - Pengawetan jenis tumbuhan dan satwa (in-situ dan eks-situ konservasi).
3. Pemanfaatan secara lestari sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya.
 - Pemanfaatan kondisi lingkungan kawasan pelestarian alam.
 - Pemanfaatan jenis tumbuhan dan satwa liar (dalam bentuk : pengkajian, penelitian dan pengembangan, penangkaran, perdagangan, perburuan, peragaan, pertukaran, budidaya)

2.3.2. Kawasan Konservasi

Menurut Undang-Undang nomor 41 tahun 1999 kawasan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu yang memiliki fungsi pokok sebagai kawasan tempat pelestarian keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya. Kawasan konservasi ini terdiri dari:

- Kawasan Hutan Suaka Alam adalah hutan dengan ciri khas tertentu yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya, yang juga berfungsi sebagai wilayah sistem penyangga kehidupan. HSA dibedakan lagi atas Cagar Alam dan Suaka Margasatwa.
- Kawasan Hutan Pelestarian Alam adalah hutan dengan ciri khas tertentu yang mempunyai fungsi pokok perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya. KHPA dibedakan atas Taman Nasional, Taman Hutan Raya dan Taman Wisata Alam.

- Taman Buru : kawasan hutan konservasi yang diperuntukkan bagi kepentingan wisata buru.

Sedangkan dalam ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya, kita mengenal mengenai kawasan konservasi 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 serta 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 sumberdaya 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.

2.3.3. Sumber Daya Air

Air adalah semua air yang terdapat di atas maupun di bawah permukaan tanah. Air dalam pengertian ini termasuk air permukaan, air tanah, air hujan dan air laut yang dimanfaatkan di darat. Sedangkan pengertian sumberdaya air adalah air dan semua potensi yang terdapat pada air, sumber air, termasuk sarana dan prasarana pengairan yang dapat dimanfaatkan, namun tidak termasuk kekayaan hewani yang ada di dalamnya (Sunaryo, 2004: 15).

Menurut Middleton (2008) dalam Sunaryo (2004: 19) air merupakan elemen yang paling melimpah di atas bumi, yang meliputi 70 persen permukaannya dan berjumlah kira-kira 1.4 ribu juta kilome ter kubik. Namun hanya sebagian kecil saja dari jumlah ini yang benar-benar dimanfaatkan, yaitu kira-kira hanya 0,003 persen. Sebagian besar air, kira-kira 97 persen, ada dalam samudera, laut, dan kadar garamnya terlalu tinggi.

Air merupakan unsur utama bagi makhluk hidup di planet ini. Manusia mampu bertahan hidup tanpa makan dalam beberapa minggu, namun tanpa air ia akan mati dalam beberapa hari saja. Air tidak hanya berfungsi untuk kehidupan saja namun juga untuk keseimbangan ekosistem. Beberapa karakteristik dasar dari sumberdaya air dinyatakan antara lain oleh aliran yang dapat mencakup beberapa wilayah administratif sehingga air sering kali disebut sebagai sumberdaya dinamis yang mengalir (*dynamic flowing*

resource). Selain itu, air pun dimanfaatkan oleh berbagai sektor, tidak hanya untuk ke perluan domestik seperti minum dan mencuci, namun juga untuk usaha di bi dang pertanian, indus tri, pembangkitan daya listrik, peternakan he wan, serta transportasi. Oleh karena sifat air yang selalu mengalir, maka dengan sendirinya ada keterkaitan yang sa ngat erat antara kuantitas dan kualitas, hulu dengan hilir, in-stream dengan off-stream, air permukaan dengan air bawah tanah. Air memerlukan sifat kelanggengan ketika dipergunakan atau dimanfaatkan baik ol eh generasi sekarang maupun generasi mendatang (Sunaryo, 2004: 37).

Sedangkan dalam konteks air sungai, ialah merupakan sumberdaya yang dapat dimanfaatkan oleh setiap orang dan bersifat common property. Air sungai dapat dikatakan sumberdaya yang memiliki sifat common property karena setiap orang dapat memanfaatkannya, namun yang memanfaatkannya tidak memiliki kendali dan tanggung jawab yang jelas terhadap kualitas atau prospek air sungai tersebut sehingga tidak ada kendali untuk membuat keputusan investasi dan efisiensi alokasi, akibatnya terjadi eksternalitas pada air sungai(Sunaryo,2004: 68)