

**EVALUASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH
DALAM PENGAWASAN DAN PENGENDALIAN
KAWASAN MANGROVE DI KOTA BATAM**

SKRIPSI



Oleh :
Trisnawaty Bondar
151010034

**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN HUMANIORA
UNIVERSITAS PUTRA BATAM
TAHUN 2019**

**EVALUASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH
DALAM PENGAWASAN DAN PENGENDALIAN
KAWASAN MANGROVE DI KOTA BATAM**

SKRIPSI

**Untuk memenuhi salah satu syarat
guna memperoleh gelar sarjana**



**Oleh :
Trisnawaty Bondar
151010034**

**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN HUMANIORA
UNIVERSITAS PUTRA BATAM
TAHUN 2019**

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa:

1. Skripsi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana, dan/atau magister), baik di Universitas Putera Batam maupun di perguruan tinggi lain.
2. Skripsi ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan pembimbing.
3. Dalam skripsi ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi.

Batam, 09 September 2019

Yang membuat pernyataan,

Materai Rp 6.000,00

Trisnawaty Bondar

151010034

**EVALUASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH
DALAM PENGAWASAN DAN PENGENDALIAN
KAWASAN MANGROVE DI KOTA BATAM**

SKRIPSI

**Untuk memenuhi salah satu syarat
guna memperoleh gelar sarjana**

**Oleh
Trisnawaty Bondar
151010034**

**Telah disetujui oleh pembimbing pada tanggal
seperti tertera di bawah ini**

Batam, 09 September 2019

Azhar Abbas, S.Sos., M.Si.

Pembimbing

ABSTRAK

Mangrove atau bakau merupakan tipe hutan daerah tropis yang khas tumbuh disepanjang pantai atau muara sungai yang masih dipengaruhi oleh pasang surut air laut. Keberadaan hutan mangrove di dalam suatu ekosistem pesisir sangat diperhatikan dan dijaga mengingat fungsi dari mangrove sendiri yaitu sebagai penjaga kestabilan garis pantai, mencegah tsunami, mencegah abrasi, dan menjadi tempat penyerapan karbondioksida, sekitar sepertiganya tersimpan di hutan bakau. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan bagaimana implementasi pengawasan dan pengendalian kawasan mangrove di Kota Batam, untuk mendeskripsikan faktor-faktor penghambat dalam pelaksanaan Pengawasan dan pengendalian kawasan mangrove di kota batam dan untuk mendeskripsikan evaluasi kebijakan pemerintah daerah dalam pengawasan dan pengendalian kawasan mangrove di Kota Batam. Teknik analisis data yang dipakai adalah teknik deskriptif kualitatif sesuai dengan data dan fakta di lapangan. Data yang dikumpulkan tersebut berupa kata-kata, hasil wawancara, gambar, catatan di lapangan, foto, dokumen pribadi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa masih banyak yang perlu untuk dibenahi agar kebijakan yang telah dibuat khususnya dalam pengawasan dan pengendalian dapat terlaksana dengan maksimal. Hal tersebut dapat dilihat dari indikator pengawasan yaitu, penetapan standard an metode penilaian, penilaian kinerja, membandingkan kinerja dengan standar dan pengambilan tindakan koreksi. Dan yang menjadi faktor-faktor yang mempengaruhi pengawasan dan pengendalian kawasan mangrove yaitu, perubahan lingkungan organisasi, peningkatan kompleksitas organisasi, kesalahan-kesalahan dan kebutuhan manajer untuk mendelegasikan wewenang.

Kata Kunci: Pengawasan, Pengendalian, Mangrove.

ABSTRACT

Mangroves or mangroves are typical types of tropical forests that grow along beaches or river mouths that are still affected by tides. The existence of mangrove forests in a coastal ecosystem is highly considered and maintained given the function of the mangroves themselves, namely as a guardian of the stability of the coastline, preventing tsunamis, preventing abrasion, and being a place of absorption of carbon dioxide, about one third are stored in mangrove forests. The potential of mangrove forest resources in the current autonomy era is a regional asset that contributes to regional development, especially the development of coastal areas. Therefore the preservation of mangrove forests is one of the priorities in development while taking into account the local ecological, economic, social and cultural benefits. The tendency of increasing use of mangrove forest areas has led to disruption of the mangrove forest ecosystem so that it is unable to play its role. The importance of mangroves for the survival of animals both at sea and on land, can imagine what a negative impact caused if the mangrove forest is cut down by a handful of people for the benefit of individuals. Some negative impacts imagined by researchers, namely from the ecosystem factors of life, whether life in the sea or in the river will be damaged because mangroves function as a counterweight to life at sea and in the river. It should be noted that the control and supervision of mangrove forests is currently considered to be very lacking, because what is seen in the area of mangrove forests at the moment is the amount of damage that occurs. The data analysis technique used is a qualitative descriptive technique in accordance with the data and facts in the field. The data collected in the form of words, interviews, pictures, notes in the field, photos, personal documents. The results show that there is still a lot that needs to be addressed so that the policies that have been made, especially in supervision and control, can be implemented to the maximum.

Keywords: Supervision, Control, Mangroves.

KATA PENGANTAR

Puji dan Syukur penulis panjatkan ke Hadirat Tuhan Yang Maha Esa karena atas berkat dan kasih karuniaNya sehingga penulis dapat menyelesaikan laporan tugas akhir yang merupakan salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program studi strata satu (S1) pada Program Studi Administrasi Negara Universitas Putera Batam

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna. Karena itu, kritik dan saran akan senantiasa penulis terima dengan senang hati. Dengan segala keterbatasan, penulis menyadari pula bahwa skripsi ini takkan terwujud tanpa bantuan, bimbingan, dan dorongan dari berbagai pihak. Untuk itu, dengan segala kerendahan hati, penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Ibu Dr. Nur Elfi Husda, S.Kom., M.SI. selaku Rektor Universitas Putera Batam.
2. Bapak Bobby Mandala Putera, S.IP., M.Si. selaku Ketua Program Studi Administrasi Negara.
3. Bapak Azhar Abbas, S.Sos., M.Si. selaku pembimbing yang sabar dan bersedia meluangkan waktu untuk memberikan arahan, motivasi serta dukungan kepada penulis hingga selesainya skripsi ini.
4. Bapak/Ibu penguji yang telah bersedia menjadi penguji dan memberikan saran dan kritik yang bermanfaat bagi penulis.
5. Bapak/Ibu Dosen Program Studi Administrasi Negara yang telah memberikan ilmu pengetahuan dan mengajarkan ketekunan selama menyelesaikan studi di Universitas Putera Batam.

6. Bapak/Ibu seluruh Dosen Pengajar Universitas Putera Batam yang telah membuka wawasan penulis dengan berbagai ilmu pengetahuan, pengalaman dan motivasinya.
7. Bapak Syartomi, selaku Polisi Hutan Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung Unit II Batam yang telah memberikan kesempatan dan membantu penulis dalam segala hal selama melakukan penelitian di Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung Unit II Batam.
8. Kedua orang tua yang penulis banggakan Desman Bondar (+) dan Tiorinna Hasugian (+) yang menjadi motivasi penulis selama menyelesaikan studi serta saudara-saudara penulis yang sangat penulis cintai yang selalu memberikan motivasi, dukungan, serta selalu mendoakan agar tidak mudah putus asa dan terus semangat dalam meraih cita-cita dan tidak lupa juga untuk keluarga besar yang selalu mendukung dan memberikan doa bagi penulis.
9. Teman-teman NHKBP Judika dan teman-teman di Universitas Putera Batam Program Studi Administrasi Negara angkatan 2015, khususnya teruntuk Ebenezer Batubara, Melli Manurung, Elfira Lamria Agnes Pasaribu, dan Inriani Saragih yang selalu menghibur, memberikan semangat yang luar biasa dan membantu ketika penulis mengalami kesulitan selama penyusunan skripsi.
10. Seluruh staf perpustakaan Universitas Putera Batam yang telah membantu menyediakan segala referensi buku selama penyusunan skripsi.
11. Serta seluruh pihak yang memberikan masukan, kritik dan saran serta bantuan yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Penulis hanya bisa berdoa

semoga Tuhan memberkati setiap perjalanan yang kita tempuh kedepannya dan bisa bertemu kembali di lain waktu dengan keadaan sehat dan sukses. Amin.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa masih banyak kekurangan pada penyusunan skripsi ini, oleh karena itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun demi kelancaran penyusunan skripsi ini. Semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi kita semua, terkhusus bagi pembaca semoga skripsi ini dapat menambah wawasan dan menjadi referensi untuk penyusunan skripsi berikutnya. Akhir kata penulis ucapkan terima kasih.

Batam, 09 September 2019

Trisnawaty Bondar

DAFTAR ISI

Halaman	
HALAMAN PERNYATAAN	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
ABSTRAK.....	iii
ABSTRACT	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL.....	x
DAFTAR GAMBAR.....	xi

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian	1
1.2 Rumusan Masalah	6
1.3 Tujuan Penelitian.....	7
1.4 Manfaat Penelitian.....	7

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kebijakan Publik	8
2.1.1 Pengertian Kebijakan Publik	8
2.1.2 Prinsip-prinsip Kebijakan Publik	12
2.1.3 Ciri-ciri Kebijakan Publik.....	12
2.1.4 Konsep Kebijakan Publik	13
2.1.5 Tahap-tahap Kebijakan Publik	16
2.1.6 Variabel-variabel dalam menyusun Kebijakan.....	18
2.1.7 Implementasi Kebijakan	20
2.1.8 Faktor yang Mempengaruhi Keberhasilan Kebijakan.....	23
2.1.9 Evaluasi Kebijakan.....	28
2.2 Pengawasan	35
2.2.1 Pengertian Pengawasan.....	35
2.2.2 Jenis Pengawasan.....	38
2.2.3 Asas-asas dalam Pengawasan.....	39
2.2.4 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pengawasan dan Pengendalian Kawasan Mangrove di Kota Batam	42
2.2.5 Langkah-langkah dalam Proses Pengawasan	44
2.2.6 Karakteristik-karakteristik Pengawasan yang Efektif	45
2.3 Pengendalian	47
2.4 Penelitian Terdahulu.....	49
2.5 Kerangka Pemikiran.....	52

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian	53
3.2 Fokus Penelitian	53

3.3	Sumber Data	53
3.4	Teknik Pengumpulan Data.....	54
3.5	Metode Analisis Data.....	55
3.6	Keabsahan Data.....	56
3.7	Lokasi dan Jadwal Penelitian.....	58

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1	Gambaran Umum Dinas Lingkungan Hidup.....	60
4.1.1	Visi dan Misi	61
4.1.2	Struktur Organisasi.....	62
4.1.3	Tugas dan Fungsi	62
4.1.4	Sumber Daya Manusia.....	66
4.2	Gambaran Umum Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung Unit II Batam	67
4.2.1	Visi dan Misi	68
4.2.2	Struktur Organisasi.....	70
4.2.3	Tugas dan Fungsi	71
4.3	Hasil Penelitian.....	71
4.3.1	Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pengawasan Kawasan Mangrove di Kota Batam	71
4.3.2	Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pengendalian Kawasan Mangrove	77
4.3.3	Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pengawasan dan Pengendalian Kawasan Mangrove di Kota Batam.....	81
4.3.4	Evaluasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pengawasan dan Pengendalian Kawasan Mangrove di Kota Batam.....	85
4.4	Pembahasan	95
4.4.1	Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pengawasan dan Pengendalian Kawasan Mangrove di Kota Batam	95
4.4.2	Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pengawasan dan Pengendalian Kawasan Mangrove di Kota Batam Kota Batam.....	90
4.4.3	Evaluasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pengawasan Dan Pengendalian Kawasan Mangrove di Kota Batam.....	101

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

5.1	Simpulan.....	104
5.2	Saran.....	105

DAFTAR PUSTAKA.....	107
----------------------------	------------

LAMPIRAN I PEDOMAN WAWANCARA

LAMPIRAN II DAFTAR RIWAYAT HIDUP

LAMPIRAN III SURAT KETERANGAN PENELITIAN

LAMPIRAN IV DOKUMENTASI

DAFTAR TABEL

Halaman

Tabel 1.1 Luasan Hutan Mangrove Di Kota Batam	1
Tabel 3.1 Daftar Informan.....	55
Tabel 3.2 Jadwal Penelitian.....	59
Tabel 4.1 Jumlah dan Presentasi Sdm Menurut Status Kepegawaian PNS	66
Tabel 4.2 Jumlah Pendidikan yang Ditamatkan Pegawai DLH.....	67
Tabel 4.3 Jumlah Pegawai DLH Berdasarkan Jenis Kelamin	67
Tabel 4.4 Pegawai Berdasarkan Golongan	67
Tabel 4.5 Luasan Hutan Mangrove di Kota Batam	86
Tabel 4.7 Kegiatan Tanam Bibit Mangrove 2018	89
Tabel 4.8 Kegiatan Tanam Bibit Mangrove 2019	90

DAFTAR GAMBAR

Halaman

Gambar 2.1 Tahap-Tahap Kebijakan Publik.....	16
Gambar 2.2 Tahap-tahap Dalam Pengawasan	45
Gambar 2.3 Kerangka Pemikiran	52
Gambar 4.1 Struktur Organisasi Dinas Lingkungan Hidup	62
Gambar 4.2 Struktur Organisasi KPHL Unit II	70

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan salah satu negara dengan kuantitas dan variasi mangrove yang terbesar di dunia. Indonesia memiliki kawasan ekosistem mangrove terluas di dunia. Hutan mangrove Indonesia merupakan ekosistem yang produktif dan mempunyai potensi tinggi untuk digunakan secara berkelanjutan. Perikanan dan hasil hutan mangrove merupakan potensi yang dapat digali secara ekonomis.

Luas hutan mangrove di Indonesia sendiri tersebar di beberapa pulau, seperti Sumatera, Jawa dan Bali, Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan Irian. Selain hutan yang luas, ekosistem mangrove di Indonesia juga memiliki keragaman jenis tertinggi di dunia. Namun kondisi mangrove di Indonesia mengalami penurunan baik dari segi kualitas dan kuantitas dari tahun ke tahun.

Wilayah kota Batam seperti halnya kabupaten/kota di daerah lainnya di Provinsi Kepulauan Riau, juga merupakan bagian dari paparan continental. Luas wilayah daratan kota Batam mencapai 1.038,84 km² dan luas wilayah perairannya yaitu 2.791,09 km². Kota Batam merupakan kota yang terletak di kawasan pesisir dan dengan wilayah seperti ini, Kota Batam sangat memerlukan wilayah mangrove yang lebih banyak daripada wilayah lainnya. Mangrove di Kota Batam sudah mulai terancam seiring dengan perkembangan yang terjadi, terancamnya mangrove di Kota Batam disebabkan karena pengkavlingan kawasan mangrove oleh warga yang beralasan karena dianggap sebagai kawasan tidak bertuan yang bisa dimanfaatkan. Kondisi seperti ini juga dipicu oleh era keterbukaan dengan

gerbong reformasi, selain dengan masalah pengkavlingan, terancamnya mangrove di Kota Batam disebabkan dengan penimbunan kawasan hutan mangrove untuk pembukaan lahan baru untuk diperjual-belikan. Hal ini dikarenakan Kota Batam merupakan daerah yang cukup menjanjikan bagi pembukaan usaha-usaha baru, kawasan mangrove sering dikorbankan untuk mencapai kepentingan lain.

Mangrove atau bakau merupakan tipe hutan daerah tropis yang khas tumbuh disepanjang pantai atau muara sungai yang masih dipengaruhi oleh pasang surut air laut. Keberadaan hutan mangrove di dalam suatu ekosistem pesisir sangat diperhatikan dan dijaga mengingat fungsi dari mangrove sendiri yaitu sebagai penjaga kestabilan garis pantai, mencegah tsunami, mencegah abrasi, dan menjadi tempat penyerapan karbondioksida, sekitar sepertiganya tersimpan di hutan bakau. Jika rusak, maka karbondioksida akan naik dan berpengaruh ke iklim atau cuaca. Selain itu, akar hutan mangrove juga dapat mempercepat penguraian limbah organik yang terbawa ke wilayah pantai dan sebagai tempat berlindungnya ikan-ikan.

Pentingnya hutan mangrove ini seakan menjadi jantung kehidupan daerah pesisir pantai. Banyak daerah di Indonesia yang telah rusak hutannya. Kerusakan hutan mangrove banyak ditimbulkan oleh ulah manusia itu sendiri yang mengeksploitasi hutan-hutan mangrove. Ketidaktaatan manusia terhadap peraturan mengenai lingkungan hidup menjadi pemicu menjadi maraknya pencemaran dan perusakan lingkungan hidup. Kerusakan mangrove yang tidak sedikit ini banyak menimbulkan kerugian.

Potensi sumber daya hutan mangrove di era otonomi saat ini merupakan aset daerah yang memberikan kontribusi terhadap pembangunan daerah khususnya pembangunan daerah pesisir. Karena itu pelestarian hutan mangrove merupakan salah satu prioritas dalam pembangunan dengan tetap memperhatikan manfaat ekologi, ekonomi, sosial, dan budaya lokal setempat. Sebagai salah satu ekosistem pesisir, hutan mangrove merupakan ekosistem yang unik dan rawan. Ekosistem ini mempunyai fungsi ekologis dan ekonomis. Dampak ekologis akibat berkurang dan rusaknya ekosistem mangrove adalah hilangnya berbagai spesies flora dan fauna yang berasosiasi dengan ekosistem mangrove, yang dalam jangka panjang akan mengganggu keseimbangan ekosistem mangrove khususnya dan ekosistem pesisir umumnya.

Meskipun kota Batam sudah ditetapkan sebagai kawasan berikat yang diperuntukan bagi kegiatan industri, perdagangan dan alih kapal, namun tetap memiliki kekhasan vegetasi mangrove sebagai ekosistem alami yang membentuk gugusan pulau-pulau dan menjadi bagian dari wilayah administratif Kota Batam. Akan tetapi disayangkan kondisi ekosistem mangrove di wilayah Batam dan sekitarnya terus mengalami degradasi akibat tekanan yang berlebihan. Hal tersebut dapat dilihat dari tabel berikut:

Tahun	Luasan (ha)	Persentasi (%)
2010	26.672,03	6,2%
2011	20.219,12	4,7%
2012	19.441,08	4,5%
2013	19.788,53	4,6%
2014	18.068,15	4,2%
2015	18.805,71	4,3%
2016	18.997,30	4,4%
2017	19.177,08	4,4%

Table 1.1. Luasan Hutan Mangrove di Kota Batam

(sumber: Dinas Lingkungan Hidup dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung Unit II Batam)

Dari tabel tersebut dapat kita lihat penurunan yang signifikan hutan mangrove terjadi dari tahun 2010 sampai tahun 2014. Penurunan ini terjadi karena banyaknya reklamasi kawasan mangrove yang tidak memiliki izin pelaksanaan. Jika memiliki izin pelaksanaan reklamasi, Pihak pengembangan lahan Badan Pengusahaan Batam kurang memperhatikan, terutama dalam pengalokasian dan penggunaan lahan.

Kecenderungan semakin meningkatnya pemanfaatan kawasan hutan mangrove telah menyebabkan terganggunya ekosistem hutan mangrove sehingga tidak mampu berperan sesuai dengan fungsinya. Pentingnya mangrove bagi kelangsungan hidup hewan baik itu di laut maupun di darat, dapat terbayangkan apa dampak negatif yang ditimbulkan apabila hutan mangrove ditebang habis oleh segelintir orang demi kepentingan perorangan. Beberapa dampak negatif yang terbayangkan oleh peneliti yaitu dari faktor ekosistem kehidupan baik itu kehidupan di laut maupun di sungai akan rusak karna mangrove berfungsi sebagai penyeimbang kehidupan di laut maupun di sungai. Perlu diketahui bahwa pengendalian dan pengawasan hutan mangrove saat ini dinilai sangat kurang, karena yang terlihat di kawasan hutan mangrove pada saat ini yaitu banyaknya kerusakan-kerusakan yang terjadi.

Jika mengacu kepada Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam tahun 2004–2014 bahwa luas Pulau Batam 3.900 km^2 atau 390.000 ha, dengan komposisi daratan 1.040 km^2 atau 10.400 Ha, Maka idealnya luas ekosistem mangrove di Kota Batam sebesar 24,04%. Jadi dapat di komparasikan betapa

jauhnya nilai 4% dari nilai ideal tersebut. Hal ini akan memberikan konsekuensi terhadap kerawanan dan kerentanan Batam terhadap bahaya abrasi dan dampak ekologis lainnya. Karena secara ekologis ekosistem mangrove lah yang menjadi benteng dan tameng dari semua organisme yang hidup di darat terhadap hempasan dan terjangan gelombang arus lautan ke daratan.

Dinas Lingkungan Hidup (DLH) mengungkap setiap periode pembangunan, Kota Batam kehilangan banyak hutan mangrove. Bahkan, sepanjang tahun 2015, sebanyak 800 hektar hutan mangrove di Batam hilang akibat tingginya pembangunan perumahan. 800 hektar hutan mangrove yang hilang itu tersebar di sejumlah wilayah Kota Batam. 620 hektar diantaranya berada di daerah Tembesi, Kecamatan Sagulung, akibat pembangunan waduk dan perumahan. Sebelum pembangunan dimulai pada tahun 2009 Batam memiliki hutan mangrove 19,9 persen. Grafik hutan mangrove terus turun drastis dari tahun ke tahun. Di tahun 2015 hutan mangrove yang tersisa hanya 4,3 persen dan terus berkurang sampai saat ini. (<https://batamtoday.com/>)

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 4 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup khususnya pengendalian dan pengawasan kawasan mangrove. Dalam pasal 136 terkait dengan larangan melakukan penebangan, perusakan dan/atau yang menyebabkan rusak atau matinya tanaman hutan, jalur hijau, taman, resapan air dan daerah sempadan sungai. Kebijakan ini merupakan kebijakan yang dibuat untuk melindungi dan melestarikan kawasan mangrove.

Kondisi hutan mangrove di kota Batam dari tahun ke tahun yang semakin mengalami degradasi. Dari begitu banyaknya manfaat dari hutan mangrove bagi lingkungan, sudah seharusnya hutan mangrove menjadi prioritas bagi Pemerintah Kota Batam untuk menjaga kelestariannya. Disinilah pemerintah diharapkan dapat memberikan kontribusi yang maksimal agar mangrove dapat tetap bertumbuh dan bertambah, namun memberikan dampak ekonomi yang maksimal bagi masyarakat disekitarnya.

Dengan melihat permasalahan ini maka penulis ingin mengetahui seberapa jauh usaha pemerintah dalam Pengawasan dan pengendalian kawasan mangrove di Kota Batam merupakan kewajiban Bapedal Kota Batam dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung Unit II Batam. Hal tersebut sesuai dengan pasal 30 Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pengendalian Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup, Bapedal wajib melakukan pengawasan terhadap penataan penanggung jawab atas ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dan berdasarkan Undang-undang No. 23 Tahun 2014 bahwa kewenangan pengawasan berada di Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung Unit II Batam. Sebagai penyelenggara administrasi di bagian lingkungan hidup maka dari itu peneliti mempunyai ketertarikan ingin melihat bagaimana pemerintah daerah dalam melaksanakan pengawasan dan pengendalian kawasan mangrove di Kota Batam.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam Latar Belakang penelitian, permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana implementasi pengawasan dan pengendalian kawasan mangrove di kota batam?
2. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi Pengawasan dan pengendalian kawasan mangrove di kota batam?
3. Bagaimana evaluasi kebijakan pemerintah daerah dalam pengawasan dan pengendalian kawasan mangrove di kota batam?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan penelitian yang telah dirumuskan diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mendeskripsikan bagaimana pelaksanaan Pengawasan dan pengendalian kawasan mangrove di Kota Batam.
2. Untuk mendeskripsikan faktor-faktor penghambat dalam pelaksanaan Pengawasan dan pengendalian kawasan mangrove di kota batam.
3. Untuk mendeskripsikan evaluasi kebijakan pemerintah daerah dalam pengawasan dan pengendalian kawasan mangrove di kota batam.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini, yaitu:

1. Secara Akademis penelitian ini dapat memberikan pemahaman, literature dan masukan pada penelitian lain yang tertarik untuk mengkaji evaluasi pengawasan dan pengendalian kawasan mangrove di Kota Batam.
2. Secara praktis penelitian ini dapat memberikan masukan bagi Pemerintah Kota Batam dan pihak-pihak yang bersangkutan dalam melakukan pengawasan dan pengendalian kawasan mangrove di Batam.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kebijakan Publik

2.1.1 Pengertian Kebijakan Publik

Dalam United Nation merumuskan kebijakan ialah sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman itu bisa saja amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, atau suatu rencana. (Abdul Wahab, 2016:9)

James Anderson menyatakan bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang memiliki tujuan yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan (Lubis, 2015:117). Carl Friedrich menyatakan bahwa kebijakan itu ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan (Abdul Wahab, 2016:10).

Pendapat tersebut semakin dipertegas lagi dengan pendapat Knoepfel dkk (2007) yang mengartikan kebijakan sebagai: *“a series of decisions or activities resulting from structured and recurrent interactions between different actors, both public and private, who are involved in various different ways in the emergence, identification and resolution of a problem defined politically as a public one”* (serangkaian keputusan atau tindakan-tindakan sebagai akibat dari interaksi

terstruktur dan berulang di antara berbagai actor, baik publik/pemerintah maupun privat/swasta yang terlibat dalam berbagai cara dalam merespons, mendefinisikan, dan memecahkan suatu masalah yang secara politis didefinisikan sebagai masalah publik). (Abdul Wahab, 2016:10)

Melalui pendapat Fredrich maupun Knoepfel dkk tersebut diatas, maka dapat memperoleh pemahaman baru sebagai berikut:

1. Fokus perhatian dalam mempelajari/menganalisis kebijakan publik itu lebih pada apa yang nyata dilakukan oleh pemerintah, dan bukan sekedar pada apa yang dipikirkan atau ingin dilakukannya.
2. Harus ada pembedaan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dan keputusan (*decision*), dimana yang disebut pertama itu mengandung arti adanya pemilihan di antara sejumlah alternatif yang (dianggap) tersedia.
3. Jika ditelusuri semua kebijakan secara normative bersifat *problem solving* (pemecahan masalah). Artinya, setiap kebijakan sejatinya dimaksudkan untuk memecahkan atau setidaknya mengura kerumitan masalah publik, yakni masalah-masalah kolektif yang sempat teridentifikasi dan berhasil masuk dalam agenda pemerintah (*governmental agenda*).

Kebijakan sangat identik kaitannya dengan tindakan yang diambil oleh pemerintah yang mempunyai tujuan-tujuan tertentu dengan peran fungsi pemerintah sesuai dengan kewenangan yang diberikan. Adapun kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah merupakan dasar bagi pembuatan sebuah kebijakan. Peran pemerintah sebagai pemilik kewenangan sangat menentukan dalam penetapan kebijakan serta dalam penyelesaian berbagai permasalahan.

Menurut Wilson kebijakan publik yaitu, “*The action, objectives, and pronouncements of goverments on particular matters, the steps they take (or fail to take) to imlplement them, and the explanations they give for what happens (or does not happen)*” (tindakan-tindakan, tujuan-tujuan, dan pernyataan-pernyataan pemerintah mengenai masalah-masalah tertentu, langkah-langkah yang telah/ sedang diambil (gagal diambil) untuk diimplementasikan, dan penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh mereka mengenai apa yang telah terjadi (atau tidak terjadi). (Abdul Wahab, 2016:13)

Menurut Pakar Prancis, Lemiux, kebijakan publik yaitu, “*the product of activities aimed at the resolution of public problems in the environment by political actors whose relationship are structured. The entire process evolves over time*” (produk aktivitas-aktivitas yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah-masalah publik yang terjadi di lingkungan tertentu yang dilakukan oleh aktor-aktor politik yang hubungannya terstruktur. Keseluruhan proses aktivitas itu berlangsung sepanjang waktu). (Abdul Wahab, 2016:15)

Keban memberikan pengertian dari sisi kebijakan publik , menurutnya bahwa: “*public policy* dapat dilihat dari konsep filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja. Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip atau kondisi yang diinginkan. Sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai suatu serangkaian kesimpulan atau rekomendasi. Sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya, yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya.

Dan sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar-menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya”. (Abdul Wahab, 2016:20-21)

Leo Agustino dalam (Abdul, 2017:3) menyimpulkan beberapa karakteristik utama dari suatu definisi kebijakan publik. Pertama, pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud dan tujuan tertentu dari pada perilaku yang berubah atau acak. Kedua, pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dari pada keputusan yang terpisah-pisah. Ketiga, merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa yang dimaksud atau yang dikerjakan. Keempat, dapat berbentuk positif maupun negatif. Kelima, kebijakan publik paling tidak secara positif didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

Kebijakan publik adalah keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik, kebijakan publik harus dibuat oleh otoritas politik, yaitu mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak.

Edwards III dan Sharkansy mengartikan definisi kebijakan publik adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan

negara itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah. (Mas Ula, 2016:3)

2.1.2 Prinsip-prinsip Kebijakan Publik

Kebijakan publik dalam praktik ketatanegaraan dan pemerintahan, menurut Nugroho, pada dasarnya terbagi dalam tiga prinsip, yaitu: (Anggara, 2014)

1. Cara merumuskan kebijakan publik (formulasi kebijakan);
2. Cara kebijakan publik diimplementasikan;
3. Cara kebijakan publik dievaluasi.

2.1.3 Ciri-ciri Kebijakan Publik

Kebijakan publik itu pada hakikatnya merupakan sebuah aktivitas yang khas (*a unique activity*), dalam artian ia mempunyai ciri-ciri tertentu yang tidak dimiliki oleh kebijakan jenis lain, sebagai berikut (Abdul Wahab, 2016: 20-24):

1. Kebijakan publik lebih merupakan tindakan sengaja yang dilakukan dan mengarah pada tujuan tertentu, daripada sekadar sebagai bentuk perilaku atau tindakan menyimpang yang serba acak (*at random*), asal-asalan, dan serba kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik, semisal kebijakan pembangunan atau kebijakan sosial dalam sistem-sistem politik modern, bukan merupakan tindakan yang serba kebetulan atau asal-asalan, melainkan tindakan yang direncanakan (*by planed*).
2. Kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola, mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh

pejabat-pejabat pemerintah, dan bukan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri.

3. Kebijakan itu ialah apa yang nyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu.
4. Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan publik mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk memengaruhi penyelesaian masalah tertentu. Sementara dalam bentuknya yang negatif, ia kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah itu sebenarnya justru amat diperlukan.

2.1.4 Konsep Kebijakan Publik

Menurut Anderson konsep Kebijakan publik ini kemudian menimbulkan beberapa akibat, yakni: (Lubis, 2015:117)

1. Titik perhatian dalam kebijakan publik berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan perilaku yang didapatkan secara serampangan. Kebijakan publik secara luas dalam sistem politik modern bukan sesuatu yang terjadi begitu saja melainkan direncanakan oleh faktor-faktor yang berkaitan di dalam sistem politik.
2. Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan tersendiri. Suatu kebijakan mencakup tidak hanya keputusan untuk menetapkan

undang- undang mengenai suatu hal, tetapi juga keputusan-keputusan beserta implementasinya.

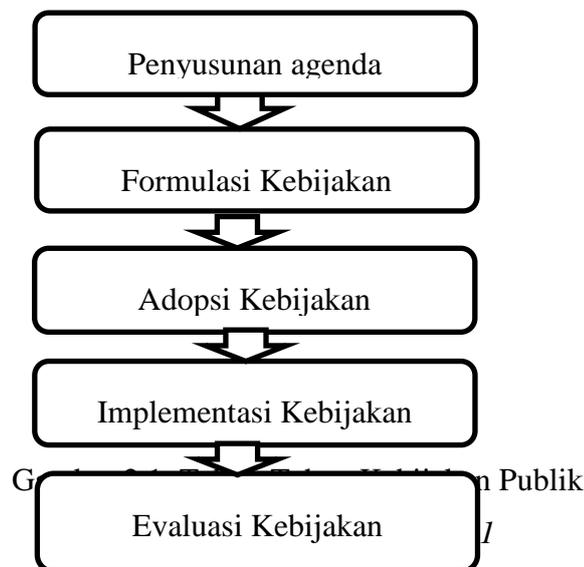
3. Kebijakan adalah apa yang telah dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah itu sendiri.
4. Kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif dan negatif. Secara positif, kebijakan mencakup bentuk tindakan pemerintah yang bertujuan untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu. Kebijakan publik didasarkan pada undang-undang dan bersifat otoritatif. Pelanggaran terhadap kebijakan berarti siap menghadapi risiko denda, hukuman kurungan atau sanksi-sanksi lainnya. Secara negatif, kebijakan mungkin mencakup suatu keputusan oleh pejabat-pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan sendiri dan tidak untuk melakukan sesuatu mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah. Dengan kata lain, pemerintah dapat membuat kebijakan untuk tidak melakukan campur tangan dalam bidang-bidang umum maupun khusus. Kebijakan tidak campur tangan memungkinkan mempunyai konsekuensi besar terhadap masyarakat atau kelompok-kelompok masyarakat.

Dalam rangka mengatasi masalah publik yang dihadapi perlu diterapkan sebuah kebijakan publik. Untuk dapat menghasilkan kebijakan publik yang baik perlu dimengerti beberapa elemen penting yang harus terkandung dalam sebuah kebijakan yaitu: (Lubis, 2015:118)

1. Tujuan kebijakan; tujuan kebijakan atau *the goals of the policy* merupakan elemen paling dasar dari suatu kebijakan. Tujuan kebijakan adalah apa yang akan dicapai dengan terciptanya kebijakan tersebut.
2. Sebab akibat atau *the causal model*; dalam merumuskan kebijakan harus dipertimbangkan faktor sebab akibatnya atau implikasi atas suatu kebijakan. Misalnya untuk kebijakan harga sembako naik apa akibatnya, demikian sebaliknya apabila harga sembako diturunkan juga harus dikaji akibat apa yang ditimbulkan.
3. Instrumen kebijakan atau *the tools of the policy*; instrumen kebijakan terutama dalam mengatasi kausalitas sehingga tujuan menjadi jelas. Dalam hal ini harus dipertimbangkan sebab akibatnya dan ditentukan alat atau instrumen apa yang dibutuhkan.
4. Sasaran kebijakan atau *the targets of the policy*; sasaran atau target dari suatu kebijakan harus ditetapkan secara jelas baik target secara langsung maupun tidak langsung dan terhadap sekelompok kecil orang atau banyak orang.
5. Implementasi kebijakan; implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan kebijakan setelah kebijakan tersebut dimasukkan dalam undang-undang dan peraturan pelaksanaannya.

2.1.5 Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Dimensi paling inti dari kebijakan publik adalah proses kebijakan. Dalam kebijakan publik dilihat sebagai suatu proses kegiatan atau sebagai satu kesatuan sistem yang bergerak dari satu bagian ke bagian yang lain secara berkelanjutan, saling menentukan dan saling membentuk. Proses dalam pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus diperhatikan. Menurut Budi Winarno (2016: 30-31) tahap-tahap kebijakan publik dapat digambarkan sebagai berikut:



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 kedalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan

menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

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 (*policy alternatif/policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

3. Tahap adopsi kebijakan

Dari 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

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan 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 finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

5. Tahap evaluasi kebijakan

Pada tahap ini kebijakan publik 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, memecahkan 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.

2.1.6 Variabel-variabel dalam Menyusun Kebijakan

Variabel-variabel dalam menyusun kebijakan pada dasarnya dapat dikatakan sebagai elemen-elemen dasar kebijakan yang menyangkut hal-hal yang mencerminkan keperluan terhadap adanya suatu pemahaman logis, keterlibatan institusional, dan formulasi dari suatu proses atau mekanisme yang harus ditempuh dalam rangka penyusunan kebijakan.

Menurut pendapat Jones (1979) dalam (Anggara, 2014:49-50) bahwa dalam perspektif konseptual, variabel-variabel yang perlu diperhatikan dalam penyusunan suatu kebijakan adalah sebagai berikut:

1. Persepsi/Definisi. Substansi/materi kebijakan perlu diuraikan secara jelas, termasuk latar belakang dan permasalahan yang mendorong perlunya mengangkat gagasan kebijakan tersebut. Pendefinisian yang jelas dan tegas diharapkan tidak menimbulkan multipersepsi terhadap substansi kebijakan.
2. Agrerasi. Identifikasi ruang lingkup dan kuantitas berbagai pihak yang akan terkena dampak sebuah kebijakan. Materi kebijakan harus mampu mengakomodasikan berbagai kepentingan *stakeholders* dan *shareholders* secara proporsional dan berkeadilan, urgen, serta prioritas.
3. Organisasi/Lembaga. Dalam hal ini perlu dicermati tentang *record* para pelaku (*policy maker*) yang terlibat dalam pengusulan sebuah kebijakan. Usulan kebijakan hendaknya sesuai dengan wewenang dan otoritas instansi/organisasi pengusul.
4. *Agenda setting*. Tata cara atau prosedur yang ditempuh dalam mencapai status agenda (dari gagasan hingga mencapai status agenda). Sosialisasi dan Internalisasi kepada para *stakeholders* dan *shareholders* hendaknya dilakukan sejak proses perumusan, pembahasan, sampai ditetapkannya suatu kebijakan. Hal ini penting untuk meminimalisasi ketidakpuasan dan pemahaman yang berbeda.
5. Formulasi. Dalam hal ini yang perlu diperhatikan adalah lembaga yang mengusulkan sebuah kebijakan, sumber data/informasi termasuk ketersediaan anggaran, dasar hukum yang dijadikan acuan, dan prosedur penetapan kebijakan. Dalam formulasi kebijakan, kepentingan dan ego sektoral harus diminimalisasi. Lembaga pengusul (*policy maker*) harus

mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan dalam rangka tugas pelayanannya.

2.1.7 Implementasi Kebijakan

Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris, yaitu *to implement*. Dalam kamus besar Webster (Anggara, 2014:232), *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu) *and to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Melalui pernyataan ini, maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan, biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden.

Menurut Van Meter dan Van Hom, implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. (Anggara, 2014:232)

Selanjutnya, Van Meter dan Van Hom menyatakan bahwa ada enam variabel (kelompok variable) yang harus diperhatikan karena dapat memengaruhi keberhasilan implementasi, antara lain sebagai berikut: (Anggara, 2014:242-243)

1. Tujuan kebijakan dan standar yang jelas, yaitu perincian mengenai sasaran yang ingin dicapai melalui kebijakan beserta standar untuk mengukur pencapaiannya.
2. Sumber daya (dana atau berbagai intensif yang dapat memfasilitasi keefektifan implementasi).

3. Kualitas hubungan interorganisasional. Keberhasilan implementasi sering menuntut prosedur dan mekanisme kelambagaan yang memungkinkan struktur yang lebih tinggi mengontrol agar implementasi berjalan sesuai dengan tujuan dan standar yang telah ditetapkan.
4. Karakteristik lembaga/organsasi pelaksana (termasuk kompetensi dan ukuran agen pelaksana, tingkat control hierarkis pada unit pelaksana terbawah pada saat implementasi, dukungan politik dari eksekutif dan legislatif serta keterkaitan formal dan informal dengan lembaga pembuat kebijakan).
5. Lingkungan politik, sosial, dan ekonomi (apakah sumber daya ekonomi mencukupi; seberapa besar dan bagaimana kebijakan dapat memengaruhi kondisi sosial ekonomi yang ada; bagaimana tanggapan publik tentang kebijakan tersebut; apakah elite mendukung implementasi).
6. Disposisi/tanggapan atau sikap para pelaksana (termasuk pengetahuan dan pemahaman isi dan tujuan kebijakan, serta atas kebijakan, serta intensitas sikap).

Sementara itu George C Edward III menyatakan bahwa tahap implementasi kebijakan merupakan tahap diantara pembentukan kebijakan dan konsekuensi atau akibat dari kebijakan pada kelompok sasaran, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi, dan implementasi dimaksudkan untuk mencapai tujuan kebijakan yang membawa konsekuensi langsung pada masyarakat yang terkena kebijakan (Herdasuri & Syafhendri, 2013:151).

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikannya ada dua cara pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplmentasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivate atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Rencana adalah 20% , implementasi adalah 60%, sisanya 20% adalah bagaimana kita mengendalikan implementasi. Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena di sini masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep, muncul dilapangan.

Menurut Masmanian dan Sabatier mengkaji masalah implementasi kebijakan berarti berusaha memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan, baik menyangkut usaha-usaha mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian tertentu. Jadi implementasi kebijakan adalah proses melaksanakan atau menerapkan kebijakan melalui serangkaian tindakan operasional untuk menghasilkan *outcome* yang diinginkan (Herdasuri & Syafhendri, 2013:151).

Menurut Anderson (1978), dalam mengimplementasikan suatu kebijakan ada empat aspek yang harus diperhatikan, yaitu: (Tahir, 2015:56-57)

1. Siapa yang dilibatkan dalam implementasi,
2. Hakikat proses administrasi,
3. Kepatuhan atas suatu kebijakan, dan
4. Efek atau dampak dari implementasi.

Pandangan ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus-menerus usaha-usaha untuk mencapai apa yang mengarah pada penempatan suatu program ke dalam tujuan keputusan yang diinginkan.

2.1.8 Faktor Yang Memengaruhi Keberhasilan Implementasi Kebijakan

Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam (Anggara, 2014: 257), ada tiga faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi yaitu: karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), karakteristik kebijakan/Undang-Undang (*ability of statute to structure implementation*), lingkungan (*nonstatutory variabels affecting implementations*).

1. Karakteristik masalah
 - a. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan. Disatu pihak ada beberapa masalah sosial yang secara teknis mudah dipecahkan. Di pihak lain terdapat masalah-masalah sosial yang sulit dipecahkan.
 - b. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran. Hal ini berarti bahwa suatu program relatif lebih mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya homogen. Sebaliknya, apabila kelompok sasarannya heterogen, implementasi program akan relatif lebih sulit karena tingkat pemahaman setiap anggota kelompok sasaran program berbeda.
 - c. Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi. Sebuah program akan lebih sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi. Sebaliknya, sebuah program relatif mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya tidak terlalu besar.

- d. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan. Sebuah program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan mudah diimplementasikan daripada program yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku masyarakat.
2. Karakteristik kebijakan
 - a. Kejelasan isi kebijakan. Hal ini berarti semakin jelas dan terperinci isi sebuah kebijakan, akan mudah diimplementasikan. Sebaliknya, ketidakjelasan isi kebijakan merupakan potensi lahirnya distorsi dalam implementasi kebijakan.
 - b. Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis. Kebijakan yang memiliki dasar teoritis memiliki sifat yang lebih mantap karena sudah teruji, walaupun beberapa lingkungan sosial tertentu perlu adanya modifikasi.
 - c. 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 administrasi dan teknis, serta memonitor program yang semuanya itu memerlukan biaya.
 - d. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar-antar institusi pelaksana. Kegagalan program sering disebabkan kurangnya koordinasi vertikal dan horizontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program.
 - e. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.

- f. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan.
 - g. Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan. Suatu program yang memberikan peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat, relatif mendapat dukungan daripada program yang tidak melibatkan masyarakat. Masyarakat akan merasa terasing atau teralienasi apabila hanya menjadi penonton terhadap program yang ada di wilayahnya.
3. Lingkungan kebijakan
- a. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi. Masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik lebih mudah menerima program pembaruan dibandingkan dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional.
 - b. Dukungan publik terhadap suatu kebijakan. Kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapatkan dukungan publik.
 - c. Sikap kelompok pemilih (*constituency groups*). Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat memengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara.
 - d. Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor. Pada akhirnya, komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel yang krusial. Aparat badan pelaksana harus memiliki keterampilan dalam membuat prioritas tujuan dan selanjutnya merealisasikan prioritas tujuan tersebut.

Selanjutnya menurut Edward ada empat faktor yang harus diperhatikan agar implementasi kebijakan menjadi efektif antara lain: (Tahir, 2015:61-71)

1. Faktor komunikasi (*Communication*)

Faktor komunikasi ini menunjukkan peranan sebagai acuan agar pelaksana kebijakan mengetahui persis apa yang akan mereka kerjakan. Ini berarti komunikasi juga dapat dinyatakan dengan perintah dari atasan terhadap pelaksana-pelaksana kebijakan sehingga penerapan kebijakan tidak keluar dari sasaran yang dikehendaki. Dengan demikian komunikasi tersebut harus dinyatakan dengan jelas, tepat dan konsisten.

Komunikasi yang tidak sempurna akan berdampak pada para pelaksana menafsirkan kebijakan sebagai otoritas, seperti tindakan-tindakan untuk menyempitkan kebijakan umum menjadi kebijakan spesifik. Otoritas ini tidak akan diperiksa sebagaimana mestinya guna mendahulukan tujuan semula dari perintah kebijakan. Dengan demikian instruksi implementasi tidak tertransmisikan dan terdistorsi dalam proses transmisi. Inkonsisten dapat mengakibatkan hambatan yang serius bagi implementasi kebijakan itu sendiri karena dipahami sebagai pembatasan kreatifitas dan kemampuan beradaptasi.

2. Faktor Sumber Daya (*Resourches*)

Sumber daya yang penting meliputi staf dalam ukuran yang tepat dengan keahlian yang diperlukan, informasi yang cukup dan relevan tentang cara untuk mengimplementasikan kebijakan dan dalam penyesuaian lainnya yang terlibat di dalam implementasi; kewenangan yang meyakinkan bahwa kebijakan ini dilakukan semuanya sebagai dimaksudkan; dan berbagai fasilitas (termasuk

bangunan, peralatan, tanah dan persediaan) di dalamnya atau dengan memberikan pelayanan. Sumber daya yang tidak cukup akan berarti bahwa undang-undang tidak akan diberlakukan, pelayanan tidak akan diberikan, dan peraturan-peraturan yang layak tidak akan dikembangkan.

Faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif.

3. Faktor Sikap Pelaksana (*Disposition*)

Sikap pelaksana merupakan faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai studi implementasi kebijakan publik. Jika implementasi kebijakan diharapkan berlangsung efektif, para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang harus dilakukan dan memiliki kapabilitas untuk melaksanakannya, tetapi mereka juga harus mempunyai keinginan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Para pelaksana tidak selalu melaksanakan kebijakan sesuai dengan keinginan pembuat kebijakan. Akibatnya, pembuat kebijakan sering berhadapan dengan tugas-tugas untuk memanipulasi atau bekerja dalam lingkungan disposisi para pelaksananya atau bahkan membatasi otoritasnya.

4. Faktor Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Fragmentasi dalam organisasi dapat menghambat koordinasi yang diperlukan guna keberhasilan kompleksitas implementasi sebuah kebijakan yang membutuhkan kerjasama dengan banyak orang. Hal ini menyebabkan terbuangnya sumber daya yang langka, menutup kesempatan, menciptakan kebingungan, menggiring kebijakan-kebijakan untuk menghasilkan tujuan silang, dan mengakibatkan fungsi-fungsi penting menjadi terlupakan.

Asal-usul karakteristik organisasi, fragmentasi birokrasi yang berbedakan menghambat implementasi kebijakan. Fragmentasi selalu menghambat implementasi kebijakan, pemborosan sumber dayamenyebabkan tindakan yang diharapkan, menghambat koordinasi, akibat proses kebijakan pada maksud yang berlawanan, dan sebab beberapa kebijakan yang gagal.

2.1.9 Evaluasi Kebijakan

Evaluasi atau penilaian kebijakan menyangkut pembahasan kembali terhadap implementasi kebijakan. Tahap ini berfokus pada identifikasi hasil-hasil dan akibat-akibat dari implementasi kebijakan. Dengan fokus tersebut, evaluasi kebijakan akan menyediakan umpan balik bagi penentuan keputusan mengenai apakah kebijakan yang ada perlu diteruskan atau dihentikan.

Menurut Nugroho sebuah kebijakan publik tidak bisa dilepas begitu saja, kebijakan harus diawasi dan salah satu mekanisme pengawasan tersebut disebut evaluasi kebijakan. Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauhmana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya.

Sejauhmana tujuan dapat dicapai. Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan (Herdasuri & Syafhendri, 2013:152).

Menurut Lester dan Stewart, evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda. Tugas pertama adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Pada tugas pertama merujuk pada usaha untuk melihat apakah program kebijakan publik mencapai tujuan atau dampak yang diinginkan atautidak, bila tidak, faktor-faktor apa yang menjadi penyebabnya. Tugas kedua adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan *standard* atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Tugas kedua dalam evaluasi kebijakan pada dasarnya berkaitan erat dengan tugas pertama. Setelah itu mengetahui konsekuensi-konsekuensi Kebijakan melalui penggambaran dampak kebijakan publik, maka dapat diketahui apakah program kebijakan yang dijalankan sesuai atau tidak dengan dampak yang diinginkan. Dari penjelasan tersebut maka dapat melakukan penilaian apakah program yang dijalankan berhasil atau gagal. Dengan demikian tugas kedua dalam evaluasi kebijakan adalah menilai apakah suatu kebijakan berhasil atau tidak dalam meraih dampak yang diinginkan (Abdul, 2017:4).

Menurut Zain Badudu evaluasi adalah menilai atau memaksa untuk menilai pekerjaan yang sudah dilakukan, bagaimana hasilnya cukup baik atau buruk. Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan. Evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi

kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan kepada seluruh proses kebijakan. (Herdasuri & Syafhendri, 2013:152)

a. Karakteristik dan Jenis Evaluasi Kebijakan

Melalui pandangan William N. Dunn (1981) menyebut ada empat ciri-ciri utama atau karakteristik evaluasi, yaitu sebagai berikut: (Islami, 2014:8.4)

1. *Value-focus*, evaluasi itu berfokus pada penilaian mengenai apa yang diinginkan oleh sebuah program atau kebijakan.
2. *Fact-value interdependence*, evaluasi itu tergantung pada nilai dan fakta.. bila terdapat sebuah kebijakan atau program tertentu memiliki kinerja yang tinggi atau rendah maka dampak kebijakan itu tidak hanya penting (punya nilai) bagi individu, kelompok atau masyarakat secara keseluruhan, tetapi juga dampak kebijakan itu merupakan fakta yang nyata tentang (konsekuensi dari aksi-aksi yang diambil untuk mengatasi masalah.
3. *Present and past orientation*, evaluasi diklaim berorientasi pada dampak masa sekarang dan masa yang lalu daripada masa yang akan datang. Evaluasi itu bersifat retrospektif (melihat masa lalu) dan terjadi setelah tindakan/aksi diambil, sedangkan rekomendasi ditujukan ke masa sebelum aksi dilakukan.
4. *Value-duality*, nilai yang ada pada evaluasi itu bersifat dualitas, yakni sebagai ‘tujuan’ dan ‘alat untuk mencapai tujuan’.

Stufflebeam dan Shinkfield (1985) mengemukakan jenis-jenis evaluasi, sebagai berikut: (Islami, 2014:8.9)

1. *Context evaluation*, jenis evaluasi yang bertujuan untuk mendefinisikan konteks institusional, mengidentifikasi populasi sasaran kebijakan, dan menilai kebutuhan sasaran kebijakan serta peluang untuk memenuhi kebutuhannya, mendiagnosa masalah-masalah di sekitar kebutuhan dan menilai apakah tujuan-tujuan yang diusulkan cukup responsive terhadap kebutuhan-kebutuhan tersebut.
2. *Input evaluation*, jenis evaluasi yang bertujuan untuk mengidentifikasi dan menilai kemampuan sistem, strategi program alternative, desain prosedur untuk melaksanakan strategi, anggaran dan jadwal implementasi.
3. *Process evaluation*, jenis evaluasi yang bertujuan untuk mengidentifikasi dan memprediksi kelemahan-kelemahan desain prosedur implementasi kebijakan, penyediaan informasi untuk pembuatan keputusan program percobaan, dan mencatat dan menilai peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan.
4. *Product evaluation*, jenis evaluasi yang bertujuan untuk mendeskripsikan dan menilai dampak kebijakan serta menghubungkannya dengan tujuan, konteks, proses dan interpretasi ketepatan hasil kebijakan.

Howlet dan Ramesh membedakan jenis evaluasi kebijakan menjadi tiga macam, yaitu: (Islami, 2014:8.11-8.12)

1. Evaluasi Administratif, yaitu evaluasi yang acap kali terfokus pada kegiatan menilai tingkat efisiensi pelaksanaan tugas pelayanan yang dilakukan pemerintah dan berusaha untuk menentukan sejauh mana prinsip '*value for money*' (efektifitas, efisiensi, dan ekonomis) dapat dicapai dengan tetap

menghormati prinsip-prinsip keadilan dan demokrasi. Evaluasi ini dimaksudkan untuk menjamin agar kebijakan dilaksanakan untuk mencapai tujuan sebagaimana diharapkan dengan biaya (anggaran) yang sedikit atau dengan beban yang kecil yang harus ditanggung oleh warga. Evaluasi administratif membutuhkan sejumlah informasi yang tepat tentang pelaksanaan kebijakan dan terkompilasi secara terstandar sehingga diketahui perbandingan antara biaya dan dampak sepanjang waktu dan diberbagai sector kebijakan.

2. Evaluasi Yudisial, yaitu evaluasi yang berkaitan dengan masalah hukum yang terkait dengan cara bagaimana kebijakan itu dilaksanakan oleh lembaga yudisial yang berkaitan dengan masalah konflik yang terjadi antara tindakan pemerintah dengan konstitusi yang atau berlaku atau dengan standar etika administrasi dan hak-hak individu. Lembaga yudisial mempunyai kewenangan untuk menilai kembali (judicial review) tindakan pemerintah baik atas dasar inisiatif sendiri atau diminta oleh individu atau organisasi yang membawa kasusnya berhadapan dengan pemerintah di depan pengadilan.
3. Evaluasi Politik, evaluasi politik berusaha untuk memberikan 'label' pada suatu kebijakan itu berhasil atau gagal, kemudian diikuti dengan tuntutan untuk meneruskannya atau mengubahnya.

b. Fungsi Evaluasi Kebijakan

William N. Dunn menjelaskan adanya tiga fungsi utama evaluasi kebijakan, yaitu: (Islami, 2014:8.5)

1. Menyediakan informasi yang sah dan dapat dipercaya tentang kinerja kebijakan, yakni sejauh mana kebutuhan, nilai dan peluang telah terealisasi lewat aksi publik,
2. Evaluasi memberikan kontribusi terhadap klarifikasi dan kritik terhadap nilai yang menjadi dasar penetapan tujuan dan sasaran kebijakan, dan
3. Evaluasi memberikan kontribusi terhadap penerapan metode analisis kebijakan.

c. Tipe-tipe Evaluasi Kebijakan

Menurut Anderson, evaluasi kebijakan terbagi kedalam tiga tipe, masing-masing tipe didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap Evaluasi.

1. Evaluasi Kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, maka Evaluasi Kebijakan di pandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan Kebijakan itu sendiri. Para pembentuk kebijakan dan administrator selalu membuat pertimbangan-pertimbangan mengenai manfaat atau dampak dari kebijakan-kebijakan, program-program dan proyek-proyek.
2. Evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe Evaluasi seperti ini berangkat dari pertanyaan dasar yang menyangkut: apakah program dilaksanakan dengan semestinya, berapa biayanya, siapa yang menerima manfaat, apakah terdapat duplikasi atau kejenuhan dengan program-program lain, apakah ukuran-ukuran dasar dan prosedur secara sah diikuti. Dengan menggunakan pertanyaan-pertanyaan seperti ini dalam melakukan evaluasi dan memfokuskan diri pada bekerjanya Kebijakan atau program-program, maka evaluasi dengan tipe

seperti ini akan lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program. Akan tetapi dengan menggunakan evaluasi tipe ini terdapat kelemahan, yakni kecenderungan untuk menghasilkan informasi yang sedikit mengenai dampak suatu program kepada masyarakat.

3. Evaluasi kebijakan yang sistematis. Tipe ini secara komparatif masih dianggap baru, tetapi akhir-akhir ini telah mendapat perhatian yang meningkat dari para peminat Kebijakan Publik. Evaluasi melihat secara obyektif program-program Kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.

d. Dimensi Evaluasi Kebijakan

Secara garis besar ada dua dimensi penting yang harus diperoleh informasinya dari studi evaluasi dalam kebijakan publik (Anggara, 2014: 35):

1. Evaluasi kinerja pencapaian tujuan kebijakan, yaitu mengevaluasi kinerja orang-orang yang bertanggung jawab dalam mengimplementasikan kebijakan sehingga akan memperoleh jawaban atau informasi mengenai kinerja implementasi, efektivitas, dan efisiensi yang berkaitan.
2. Evaluasi kebijakan dan dampaknya, artinya mengevaluasi kebijakan serta kandungan dari programnya sehingga diperoleh informasi mengenai manfaat (efek) kebijakan, dampak (*outcome*) kebijakan, kesesuaian kebijakan/program dengan tujuan yang ingin dicapainya (kesesuaian antara sarana dan tujuan).

2.2 Pengawasan

2.2.1 Pengertian Pengawasan

Pengawasan berasal dari akar kata “awas”, mendapat awal “an” dan akhiran “an” artinya adalah penilikan dan penjagaan (Murhaini, 2014:1). Menurut lembaga *Indonesian Corrruption watch* (ICW) menyampaikan pengertian bahwa pengawasan sebagai suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah suatu pelaksanaan pekerjaan atau suatu kegiatan itu dilaksanakan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan (Murhaini, 2014:2-3). Pakar manajemen M.Manullang dalam (Murhaini, 2014:3) memberikan pemahaman tentang pengawasan. Pengawasan merupakan suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula. Di dalam kaitan ini juga terkandung upaya untuk tetap konsistensi di antara perencanaan dan pelaksanaan. Untuk menjaga konsistensi inilah relevansinya pengawasan dilakukan.

Pengawasan merupakan salah satu fungsi dalam manajemen suatu organisasi. Pengawasan adalah proses mengawasi dan mengevaluasi suatu kegiatan. Pengawasan memegang peranan penting karena tanpa pengawasan yang baik, tujuan yang dicapai akan memuaskan. Dalam proses pengawasan juga diperlukan tahap-tahap pengawasan untuk mencapai tujuan yang diinginkan, yang meliputi tahap penetapan standar, tahap penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan, tahap pengukuran pelaksanaan kegiatan, tahap pembanding pelaksanaan dengan

standard dan analisis penyimpangan, dan tahap pengambilan tindakan koreksi (Mukarom & Laksana, 2015:155).

Menurut Prayudi Atmosudirdjo, pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan. Di dalam pemahaman ini terkandung makna sinkronisasi. Antara apa yang telah direncanakan, kemudian dilaksanakan dan akhirnya diarahkan agar tidak terjadi penyimpangan antara rencana dan pelaksanaannya (Murhaini, 2014:3).

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauh mana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauh mana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Kurangnya pengawasan hutan mangrove akan mengakibatkan kerusakan kualitas dan kuantitas potensi sumber daya ekosistem pesisir, di mana hutan mangrove itu berada bahkan hilangnya fungsi lindung lingkungan dari hutan mangrove tersebut. Oleh karena itu, untuk mengembalikan fungsi dan manfaat hutan mangrove yang rusak harus dilakukan kegiatan rehabilitasi dengan terlebih

dahulu mengetahui kondisi kerusakannya dan dilakukan pengawasan lebih lanjut pada hutan mangrove.

Menurut Mathis dan Jackson, pengawasan merupakan sebagai proses pemantauan kinerja karyawan berdasarkan standar untuk mengukur kinerja, memastikan kualitas atas penilaian kinerja dan pengambilan informasi yang dapat dijadikan umpan balik pencapaian hasil yang dikomunikasikan ke para karyawan (Mas Ula, 2016:4). Victor M. Situmorang mengemukakan bahwa pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai (Mas Ula, 2016:4).

Berdasarkan pada batasan pengertian tersebut di atas dapatlah dikatakan bahwa pengawasan adalah suatu usaha pimpinan yang menginginkan agar setiap pekerjaan dilaksanakan sebagaimana mestinya. Dengan kata lain bahwa tujuan pengawasan adalah untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang objek yang diawasi, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Kesimpulannya, pengawasan merupakan suatu usaha sistematis untuk menetapkan standar pelaksanaan tujuan dengan tujuan perencanaan, merancang sistem informasi umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan.

2.2.2 Jenis Pengawasan

1. Pengawasan Melekat

Pengawasan melekat merupakan pengawasan interen. Interen dalam kaitan pengawasan dimaksudkan bahwa yang melakukan pengawasan adalah dari unsur dalam organisasi sendiri. Artinya dilaksanakan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri.

Subjek yang melakukan pengawasan dan yang dikenai pengawasan berasal dari dalam susunan organisasi objek yang diawasi. Pada dasarnya pengawasan ini dilakukan oleh setiap pimpinan, yang sekaligus melekat pada statusnya itu. Namun pengawasan melekat juga harus dilakukan oleh semua pelaksana aktivitas dalam organisasi.

2. Pengawasan Luar

Pengawasan luar atau dikenal dengan pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar. Maksudnya dari luar organisasi yang secara professional memang berkinerja melakukan pengawasan. Dalam kinerjanya pengawasan ini bersifat professional dalam arti merupakan organisasi sendiri terlepas dari organisasi yang diawasi.

Disamping kedua jenis pengawasan di atas, pengawasan juga dapat dicermaati berdasarkan tujuannya, yaitu:

1. Pengawasan Preventif, merupakan pengawasan yang dilakukan sebelum pekerjaan mulai dilaksanakan. Tujuannya adalah menjaga agar tidak terjadinya penyimpangan.

2. Pengawasan Represif, merupakan pengawasan yang dilakukan ketika alur aktivitas sudah selesai. Secara teknis dilakukan melalui kinerja audit dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan pekerjaan. Dari kinerja auditor sebagai pelaksana pengawasan represif diketahui adanya ketidakberesan dalam pelaksanaan aktivitas. Berikut dicarikan solusi atas permasalahan tersebut.

2.2.1 Asas-asas Dalam Pengawasan

Sebagaimana hal yang disampaikan oleh Prayudi, dalam mencapai pelaksanaan pengawasan, ada beberapa asas yang harus dijadikan sebagai dasar dari pengawasan, termasuk didalamnya pengendalian terhadap sektor dari aktivitas yang diselenggarakan dengan manajemen yang telah ditentukan tersebut. Asas ini harus ditatati secara konsisten manakala pengawasan dijalankan dalam proses pelaksanaan aktivitas. Adapun asas yang dimaksud adalah sebagai berikut: (Murhaini, 2014:5-7)

1. Asas tercapainya tujuan. Dasarnya adalah bahwa semua aktivitas ditujukan atas tercapainya tujuan yaitu dengan mengadakan perbaikan untuk menghindari penyimpangan atau deviasi perencanaan.
2. Asas efisiensi. Dimaksud dengan asas ini adalah agar sedapat dan sejauh mungkin pelaksanaan atas aktivitas dihindarkan dari deviasi. Deviasi akan muncul dari perencanaan sehingga tidak menimbulkan masalah ikutan yang tidak perlu, khususnya yang berasal dari luar dan datangnya tanpa diduga.
3. Asas tanggung jawab. Maksud dari asas ini adalah agar dapat dilaksanakannya perencanaan dengan baik, para pelaksana harus memiliki tanggung jawab. Tidak semata didasarkan pada adanya pengawasan yang

membawa konsekuensi sanksi. Lebih dari itu adalah tanggung jawab internal terhadap proses pelaksanaannya.

4. Asas pengawasan. Maksud asas ini adalah ditujukan terhadap masa depan atas aktivitas yang dilaksanakan. Tujuan dari asas ini tidak lain adalah untuk melakukan tindakan konkret demi mencegah terjadinya penyimpangan perencanaan yang akan terjadi. Baik diwaktu sekarang maupun diwaktu yang akan datang.
5. Asas langsung. Maksudnya bahwa di dalam melaksanakan pengawasan itu senantiasa diorientasikan kepada pekerjaan yang mengandung aspek pengawasan secara menyeluruh. Artinya pelaksanapun mempunyai beban langsung untuk di samping melaksanakan juga melakukan pengawasan.
6. Asas refleksi perencanaan. Maksud dari asas ini bahwa di dalam melaksanakan aktivitas terkandung makna militansi. Militansi itu tercermin dari karakter dan susunan perencanaan, yang memang dapat dilaksanakan. baik secara aplikatif berdasarkan perencanaan maupun pelaksanaan atas pengawasannya.
7. Asas penyesuaian dengan organisasi. Maksudnya bahwa keseluruhan aktivitas mengandung satu sistem yang teratur dan terkendali, tidak saja dalam pelaksanaan aktivitas, di dalam pengawasapun harus dilakukan dengan struktur organisasi. Masing-masing bagian memiliki kewenangan yang saling terkait dan terkoordinasi.
8. Asas individual. Maksudnya bahwa pengawasan harus sesuai kebutuhan dan ditujukan sesuai dengan tingkat dan tugas pelaksana. Peran individu

menentukan keberhasilan pelaksanaan aktivitas dan pelaksanaan pengawasan.

9. Asas standar. Maksudnya bahwa di dalam pengawasan terdapat prinsip yang mendasarinya, yaitu prinsip efektivitas dan efisiensi.
10. Asas pengawasan terhadap strategi. Bahwa di dalam pelaksanaan aktivitas akan muncul berbagai kemungkinan. Atas dasar kemungkinan yang muncul harus diantisipasi berdasarkan strategi yang jitu. Asas pengawasan terhadap strategi memberikan pemahaman untuk senantiasa memperhatikan secara detail factor startegi yang dimaksud.
11. Asas pengecualian. Terandung maksud bahwa akan muncul faktor pengecualian. Dalam hubungan ini, pengawasan membutuhkan serangkaian perhatian yang terukur. Perhatian dimaksud itu ditujukan terhadap faktor pengecualian yang muncul dalam pelaksanaan aktivitas serta pengawasannya. Hal ini dibutuhkan ketika pelaksanaan dimaksud mengalami perubahan kondisi dan situasi.
12. Asas pengendalian fleksibel. Maksudnya bahwa pengawasan harus senantiasa dilaksanakan sesuai ruang dan waktu.
13. Asas peninjauan kembali. Maksudnya bahwa di dalam pelaksanaan bahwa pengawasan harus selalu ditinjau. Dievaluasi sedemikian rupa sehingga pelaksanaan atas rencana dan pengawasannya senantiasa pada jalur yang sesuai dengan perencanaan awal.
14. Asas tindakan. Maksudnya bahwa pengawasan dapat dilakukan apabila ada ukuran konkret yang tercermin dari tindakan. Tindakan dalam pelaksanaan

rencana dan pengawasan harus konkret. Tidak saja menjadi bagian dari pencapaian tujuan, namun juga untuk melaksanakan koreksi terhadap terjadinya penyimpangan dari rencana, organisasi dan juga pelaksanaannya.

Pada dasarnya pengawasan itu bersifat menyeluruh dan dimensi yang luas. Untuk pelaksanaannya memerlukan konsistensi atas penerapan prinsip pengawasan itu sendiri. Prinsip yang secara konsisten harus dijalankan pada pelaksanaan, yang secara normatif tidak memberikan kesempatan untuk terjadinya penyimpangan. Penyimpangan sekecil apapun yang terjadi dan ditoleransi secara sadar akan menjadi penghambat. Menghambat pelaksana dari perencanaan yang telah digariskan.

Dengan demikian disamping itikad untuk menerapkan pengawasan secara konsisten harus disertai dengan kesungguhan untuk menerapkannya. Hal ini berarti bahwa pengawasan mesti dilaksanakan secara objektif. Objektivitas menjadi kata kunci untuk keberhasilan pengawasan itu sendiri yang niscaya menjadi kunci keberhasilan pelaksanaan program yang telah dibuat.

2.2.2 Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Pengawasan dan Pengendalian Kawasan Mangrove di Kota Batam

Ada berbagai faktor yang membuat pengawasan dan pengendalian semakin diperhatikan oleh organisasi. Faktor-faktor itu antara lain sebagai berikut (Handoko, 2016:364):

1. Perubahan lingkungan organisasi. Berbagai perubahan organisasi terjadi secara terus menerus dan tidak dapat dihindari seperti munculnya inovasi mendeteksi perubahan-perubahan yang berpengaruh pada barang dan jasa

2. Organisasi, sehingga mampu menghadapi tantangan atau memanfaatkan kesempatan yang diciptakan perubahan-perubahan yang terjadi.
3. Peningkatan kompleksitas organisasi. Semakin besar organisasi maka semakin memerlukan pengawasan yang lebih formal dan hati-hati. Berbagai jenis produk harus diawasi untuk menjamin bahwa kualitas dan profitabilitas tetap terjaga, penjualan eceran pada para penyalur perlu dianalisa dan dicatat secara tepat, bermacam-macam pasar organisasi, luar dan dalam negeri perlu selalu dimonitor. Di samping itu organisasi sekarang lebih bercorak desentralisasi, dengan banyak agen-agen atau cabang-cabang penjualan dan kantor pemasaran, pabrik-pabrik yang terpisah secara geografis, atau fasilitas-fasilitas penelitian yang tersebar luas. Semuanya memerlukan fungsi pengawasan dengan lebih efisien dan efektif.
4. Kesalahan-kesalahan. Bila para bawahan tidak pernah membuat kesalahan, manajer dapat secara sederhana melakukan fungsi pengawasan. Tetapi kebanyakan anggota organisasi sering membuat kesalahan-kesalahan memesan barang atau komponen yang salah, membuat penentuan harga yang terlalu rendah, masalah-masalah didiagnosa secara tidak tepat. Sistem pengawasan memungkinkan manajer mendeteksi kesalahan-kesalahan tersebut sebelum menjadi kritis.
5. Kebutuhan manajer untuk mendelegasikan wewenang. Bila manajer mendelegasikan wewenang kepada bawahannya, tanggungjawab atasan itu sendiri tidak berkurang. Satu-satunya cara manajer dapat menentukan

6. Apakah bawahan telah melakukan tugas-tugas yang telah dilimpahkan kepadanya adalah dengan mengimplementasikan sistem pengawasan. Tanpa sistem tersebut manajer tidak dapat memeriksa pelaksanaan tugas bawahan.

Kata “pengawasan” sering mempunyai konotasi yang tidak menyenangkan, karena dianggap akan mengancam kebebasan dan otonomi pribadi. Padahal organisasi sangat memerlukan pengawasan untuk menjamin tercapainya tujuan. Sehingga tugas manajer adalah menemukan keseimbangan antara pengawasan organisasi dan kebebasan pribadi atau mencari tingkat pengawasan yang tepat. Pengawasan yang berlebihan akan menimbulkan birokrasi, mematikan kreatifitas, dan sebagainya, yang akhirnya merugikan organisasi sendiri. Sebaiknya pengawasan yang tidak mencukupi dapat menimbulkan pemborosan sumber daya dan membuat sulit pencapaian tujuan.

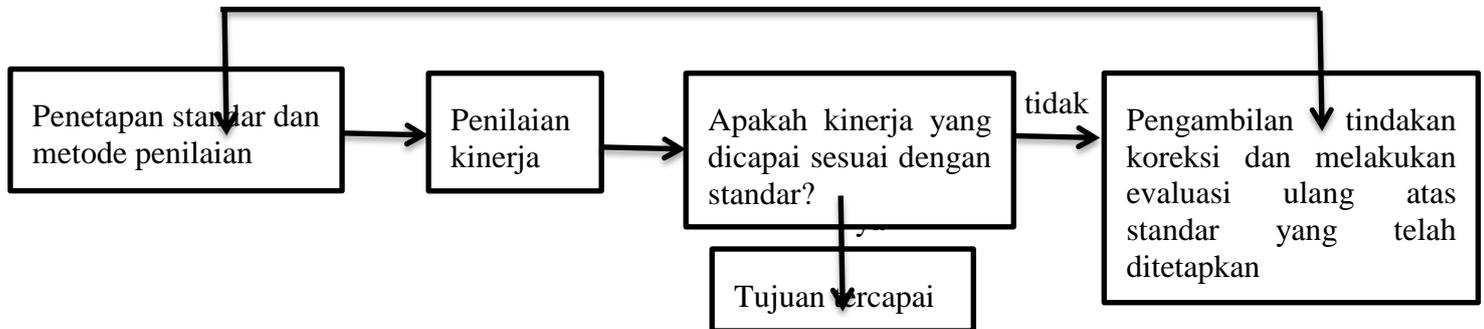
2.2.3 Langkah-langkah Dalam Proses Pengawasan

Langkah-langkah ini sebagaimana diterangkan dalam Gambar 2.1 adalah terdiri dari:

1. Penetapan standar dan metode penilaian kinerja
2. Penilaian kinerja
3. Membandingkan kinerja dengan standar
4. Pengambilan tindakan koreksi

Pada penelitian ini penulis menggunakan teori pengawasan yang dikemukakan oleh (Sule & Saefullah, 2014:321) dalam bukunya yang berjudul

Pengantar Manajemen mengenai langkah-langkah dalam proses pengawasan yang efektif sebagai indikator dalam penelitian ini, dapat dijabarkan sebagai berikut:



Gambar 2.2 Tahap-tahap dalam proses pengawasan
(Sumber: Diadaptasi dari Stoner, Freeman, dan Gilbert).

2.2.4 Karakteristik-Karakteristik Pengawasan Yang Efektif

Untuk menjadi efektif menurut (Handoko, 2016:371) dalam bukunya yang berjudul *Manajemen* mengenai karakteristik-karakteristik pengawasan yang efektif, sistem pengawasan harus memenuhi kriteria tertentu. Kriteria-kriteria utama adalah bahwa sistem seharusnya 1) mengawasi kegiatan-kegiatan yang benar, 2) tepat waktu, 3) dengan biaya yang efektif, 4) tepat-akurat, 5) dapat diterima oleh yang bersangkutan. Semakin dipenuhinya kriteria-kriteria tersebut semakin efektif sistem pengawasan. Karakteristik-karakteristik pengawasan yang efektif dapat lebih diperinci sebagai berikut.

1. Akurat. informasi tentang pelaksanaan kegiatan harus akurat. Data yang tidak akurat dari sistem pengawasan dapat menyebabkan organisasi mengambil tindakan koreksi yang keliru atau bahkan menciptakan masalah yang sebenarnya tidak ada.

2. Tepat waktu. Informasi harus dikumpulkan, disampaikan dan dievaluasi secepatnya bila kegiatan perbaikan harus dilakukan segera.
3. Obyektif dan menyeluruh. Informasi harus mudah dipahami dan bersifat obyektif serta lengkap.
4. Terpusat pada titik-titik pengawasan strategic. Sistem pengawasan harus memusatkan perhatian pada bidang-bidang dimana penyimpangan-penyimpangan dari standar paling sering terjadi atau yang akan mengakibatkan kerusakan paling fatal.
5. Realistik secara ekonomis. Biaya pelaksanaan sistem pengawasan harus lebih rendah, atau palingan tidak sama dengan kegunaan yang diperoleh dari sistem tersebut.
6. Realistik secara organisasional. Sistem pengawasan harus cocok atau harmonis dengan kenyataan-kenyataan organisasi.
7. Terkoordinasi dengan aliran kerja organisasi. Informasi pengawasan harus terkoordinasi dengan aliran kerja organisasi, karena setiap tahap dari proses pekerjaan dapat mempengaruhi sukses atau kegagalan keseluruhan organisasi dan informasi pengawasan harus sampai pada seluruh personalia yang membutuhkannya.
8. Fleksibel. Pengawasan harus memiliki fleksibilitas untuk memberikan tanggapan atau reaksi terhadap ancaman ataupun kesempatan dari lingkungan. Bersifat sebagai petunjuk dan operasional. Sistem pengawasan

efektif harus menunjukkan, baik deteksi atau deviasi dari standar, tindakan koreksi apa yang seharusnya diambil.

9. Diterima para anggota organisasi. Sistem pengawasan harus mampu mengarahkan pelaksanaan kerja para anggota organisasi dengan mendorong perasaan otonomi, tanggungjawab dan berprestasi.

Selain sepuluh karakteristik pengawasan efektif diatas, perlu diperhatikan bahwa standar yang ditetapkan harus diterima oleh para anggota organisasi sebagai bagian integral dan adil dari pekerjaan mereka. Demikian pula bahwa sistem pengawasan harus konsisten dengan kultur sistem organisasi yang bersangkutan.

2.3 Pengendalian

Pengendalian merupakan bagian fungsi dari manajemen yang sangat penting sehingga harus dapat mendapat perhatian agar dapat dilaksanakan secara baik. Pengendalian dilakukan dengan tujuan supaya apa yang direncanakan dapat dilaksanakan dengan baik sehingga dapat mencapai target maupun tujuan yang ingin dicapai.

Sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 4 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Bab V Pasal 12 bahwa pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dilaksanakan dalam rangka pelestarian lingkungan hidup, dan Pasal 42 ayat (3) yaitu, pengendalian kerusakan lingkungan hidup terhadap ekosistem, termasuk di dalamnya pengendalian kerusakan kawasan mangrove.

Menurut *Communittee Of Sponsoring Organization Of The Threadway Commission* (COSO) pengendalian terdiri dari komponen yaitu: (Lubis, 2015:119)

1. Lingkungan Pengendalian (*control environment*). Lingkungan pengendalian mencakup sikap para manajemen dan karyawan terhadap pentingnya pengendalian yang ada di organisasi tersebut.
2. Penilaian Risiko (*Risk Assesment*), Manajemen perusahaan harus dapat mengidentifikasi berbagai resiko yang di hadapi sehingga dapat diperkirakan intensitas dan tindakan yang dapat meminimalkannya.
3. Prosedur Pengendalian, merupakan berbagai proses upaya yang dilakukan oleh manajemen perusahaan untuk menegakkan pengawasan atau pengendalian operasi perusahaan.
4. Informasi dan Komunikasi, merupakan elemen-elemen yang penting dari pengendalian. Informasi tentang lingkungan pengendalian, penilaian resiko, prosedur pengendalian dan monitoring diperlukan oleh manajemen sebagai pedoman operasional dan menjamin ketaatan dengan pelaporan hukum dan peraturan-peraturan yang berlaku pada perusahaan.
5. Pemantauan (*monitoring*), Pemantauan terhadap sistem pengendalian intern akan menentukan kekurangan serta meningkatkan efektifitas pengendalian. Pengendalian intern dapat di monitor dengan baik dengan cara penilaian khusus atau sejalan dengan usaha manajemen.

2.4 Penelitian Terdahulu

Adapun penelitian terdahulu pada penelitian ini adalah:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Dea Julia, yang berjudul Studi Tentang Pengawasan Hutan Mangrove Oleh Dinas Kehutanan Di Kota Tarakan yang dimuat pada Jurnal Pemerintahan Integratif, Volume 4, Nomor 2, Tahun 2016, (155-165) ISSN 2337-8670. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa 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 berkerjasama 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.
2. Penelitian yang dilakukan oleh Mas Ula, yang berjudul Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 65 Tahun 2011 Tentang Prosedur Pengawasan dan Pengendalian Kawasan Mangrove di Kelurahan Wonorejo Surabaya yang dimuat pada Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik, Volume 4, Nomor 3, September - Desember 2016, ISSN 2303 - 341X. Penelitian ini menggunakan tipe penelitian kualitatif dengan tipe deskriptif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan tersebut masih belum dilaksanakan secara maksimal. Hal ini dapat dilihat dari sosialisasi yang dilakukan hanya pada awal-awal saja tidak

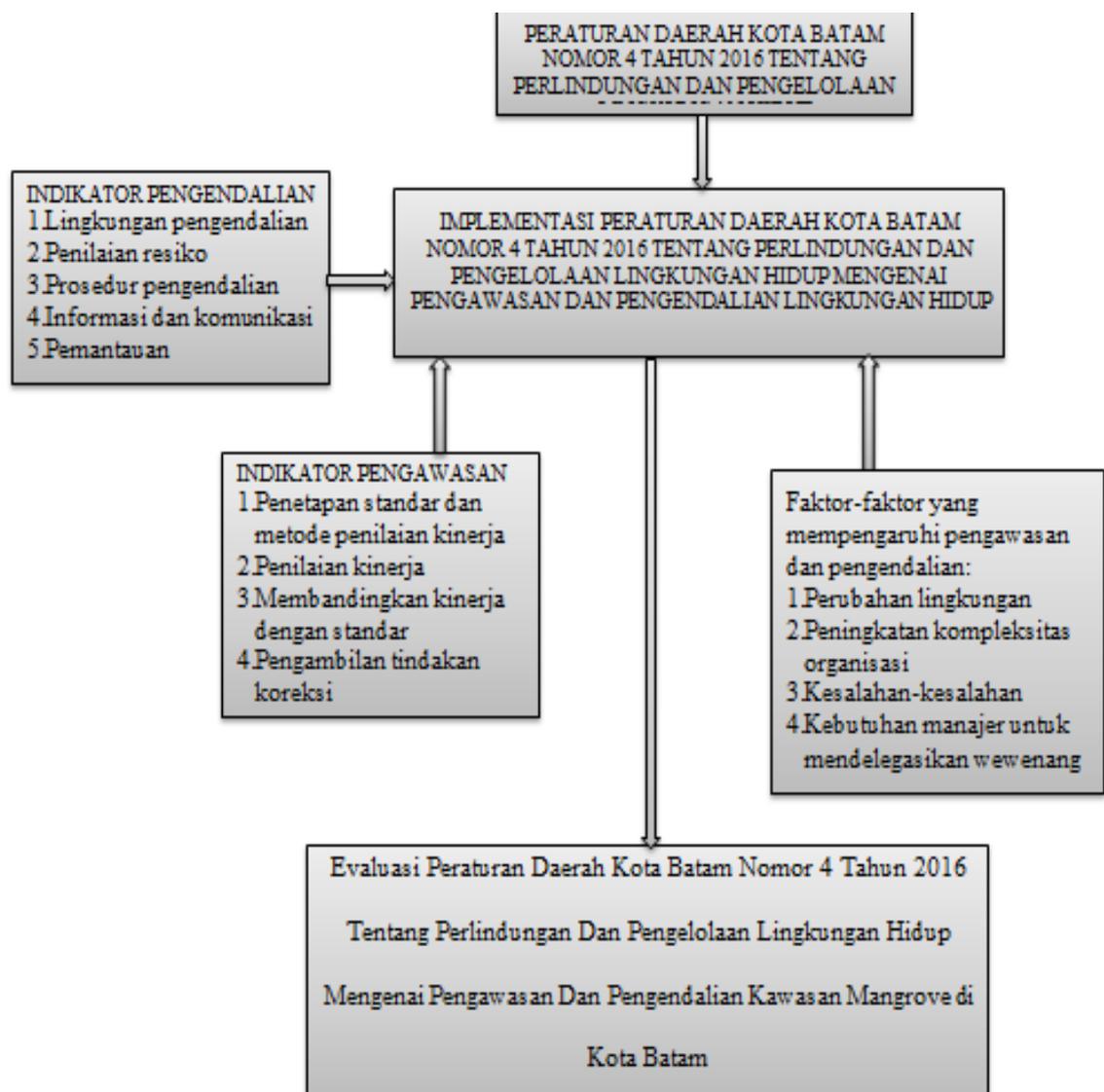
berkelanjutan, pemberdayaan masyarakat yang kurang mendapatkan perhatian dari pemerintah, monitoring dan evaluasi yang belum terlaksana dengan baik, penyidikan terhadap pelanggaran yang belum tuntas dan pelaporan yang dilakukan jika ada laporan dari masyarakat.

3. Penelitian yang dilakukan oleh Kartini Maharani Abdul, yang berjudul Evaluasi Peraturan Daerah Nomor 04 Tahun 2002 Tentang Larangan Dan Pengawasan Hutan Mangrove Kota Tarakan yang dimuat pada Jurnal Administrative Reform, 2017, 1 (1): 1-13 ISSN 0000-0000. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa secara aplikatif larangan dan pengawasan hutan mangrove Kota Tarakan telah sesuai dengan system larangan dan pengawasan yang diatur melalui Peraturan Daerah No. 04 Tahun 2002 tentang Larangan dan Pengawasan Hutan Mangrove Kota Tarakan, namun belum optimal mencapai yang diharapkan. Hal yang menyebabkan belum optimal dalam larangan dan pengawasan hutan mangrove Kota Tarakan antara lain adanya alih fungsi lahan yang dilakukan oleh masyarakat sekitar dengan mendirikan rumah dikawasan hutan mangrove serta melakukan penebangan pohon secara liar. Adapun Larangan dan Pengawasan hutan mangrove yang dilakukan oleh Dinas Kehutanan yang meliputi larangan untuk melakukan penebangan pohon mangrove serta menempati dan menduduki dikawasan hutan mangrove Kota Tarakan yang harus mendapatkan perhatian lebih dari pemerintah.

4. Penelitian yang dilakukan oleh Iwang Gumilar, yang berjudul Partisipasi Masyarakat Pesisir Dalam Pelestarian Ekosistem Hutan Mangrove yang dimuat pada jurnal Ilmu-ilmu Sosial dan Humaniora, Vol. 20, No. 2, Juli 2018: 145-153, ISSN 1411-0903. Penelitian ini menggunakan metode studi kasus. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa responde memiliki persepsi bahwa kerusakan ekosistem mangrove selain dari faktor alam juga karena perilaku manusia, mangrove memiliki manfaat penting bagi lingkungan pesisir, pengelolaan hutan mangrove tanggung jawab bersama, perusahaan lokal harus berpartisipasi dalam pelestarian lingkungan, dan pemerintah daerah berkewajiban menjamin pelestarian lingkungan dengan baik melalui penegakan hukum lingkungan dan partisipasi masyarakat dalam pelestarian lingkungan masih rendah
5. Penelitian yang dilakukan oleh Bambang Pramudyanto, yang berjudul Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan di Wilayah Pesisir yang dimuat pada jurnal Lingkar Widyaiswara, Edisi 1, No. 4, Oktober-Desember 2014, p.21-40, ISSN 2355-4118. Penelitian menggunakan metode deskriptif kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Dalam pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan pesisir, Pemerintah belum aktif melakukan langkah-langkah yang konkrit mulai dari kegiatan pemantauan kualitas air laut, pendataan rona awal, penanganan kasus-kasus pencemaran dan kerusakan lingkungan di pesisir serta pengelolaan wilayah pantai. Peningkatan penataan pada peraturan oleh kegiatan industri yang membuang limbah langsung ke laut, transportasi laut (kapal), eksploitasi terumbu

karang atau pasir laut sampai kepada langkah penegakan hukumnya perlu segera dilakukan. Valuasi ekonomi perlu dilakukan agar potensi wilayah pesisir secara ekonomi dapat diketahui dengan pasti, sehingga memudahkan dalam melakukan tuntutan ganti rugi (*claim*) apabila terjadi pencemaran dan atau kerusakan lingkungan.

2.5 Kerangka Pemikiran



BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan jenis penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Jenis penelitian ini digunakan untuk menemukan fenomena, seperti pola perilaku bahasa kedua yang belum pernah dijelaskan sebelumnya dan untuk memahami fenomena-fenomena tersebut menurut perspektif aktivitas peserta atau pembelajar. Peneliti juga dapat sekaligus berperan sebagai *participant observer* (partisipan pengamat) dengan kegiatan mencatat, merekam dan mengamati tanpa adanya control atau pedoman dari kuisisioner atau instrumen lainnya.

3.2 Fokus Penelitian

Dalam penelitian kualitatif, penentuan fokus dalam penelitian lebih didasarkan pada tingkat kebaruan informasi yang akan diperoleh dari situasi sosial (lapangan). Untuk mempermudah penulis dalam menganalisis masalah ini, maka penelitian ini difokuskan pada Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Pengawasan dan Pengendalian Kawasan Mangrove di Kota Batam.

3.3 Sumber Data

Dalam penelitian kualitatif tidak menggunakan istilah populasi, tetapi oleh Spradley (Sugiyono, 2014: 215), dinamakan "*social situation*" atau situasi sosial yang terdiri dari tiga elemen yaitu: tempat (*place*), pelaku (*actor*), dan aktivitas

(*activity*) yang berinteraksi secara sinergis. Sumber-sumber data dalam penelitian ini adalah:

Sumber-sumber data dalam penelitian ini adalah:

1. Informan, kata-kata dan tindakan dari informan yang diamati atau diwawancara merupakan sumber utama dalam penelitian ini.
2. Dokumen, digunakan dalam penelitian sebagai sumber data karena dalam banyak hal dokumen sebagai sumber data dapat dimanfaatkan untuk menguji, menafsirkan, bahkan untuk meramalkan.
3. Tempat dan peristiwa, sebagai sumber data tambahan dilakukan melalui observasi langsung terhadap tempat dan peristiwa yang berkaitan dengan implementasi Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 14 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

3.4 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data secara umum terdapat tiga macam bentuk, yaitu: (Anggara, 2015:109)

- a. Observasi, merupakan teknik pengamatan dan pencatatan sistematis dari fenomena yang diselidiki. Observasi dilakukan untuk menemukan data dan informasi dari gejala-gejala atau fenomena (kejadian atau peristiwa) secara sistematis dan didasarkan pada tujuan penyelidikan yang telah dirumuskan. Peneliti melakukan observasi dengan secara langsung datang ke Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung Unit II Batam dan Dinas Lingkungan Hidup.
- b. Wawancara, merupakan teknik pengumpulan data dengan mengajukan pertanyaan kepada informan guna untuk mendapatkan informasi dan

bertukar ide, sehingga dapat dikonstruksikan dalam suatu topik tertentu. Peneliti melakukan wawancara kepada Pegawai Dinas Lingkungan Hidup, Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung Unit II Batam, Aktivis Lingkungan dan Masyarakat.

Tabel 3.1 Daftar Informan

No	Informan	Jumlah
1	Kepala Seksi Pengawasan Dan Pengendalian Dinas Lingkungan Hidup	1
2	Polisi Hutan KPHL Unit II Batam	4
3	Aktivis Lingkungan	3
4	Masyarakat	4

(sumber: Hasil Observasi Penelitian tahun 2019)

- c. Dokumentasi, merupakan teknik pengumpulan data yang tidak langsung ditujukan pada subjek penelitian, tetapi melalui dokumen. Dokumen adalah catatan tertulis yang isinya merupakan pernyataan penulis yang disusun oleh seseorang atau lembaga untuk keperluan pengujian suatu peristiwa, dan berguna bagi sumber data, bukti, informasi kealiamahan yang sukar diperoleh, sukar ditemukan dan membuka kesempatan untuk lebih memperluas pengetahuan terhadap sesuatu yang diselidiki (Anggara, 2015:121).

3.5 Metode Analisis Data

Metode analisis data dibagi menjadi beberapa tahap, yaitu: (Anggara, 2015:180-181)

1. Analisis data sebelum masuk di lapangan, dimana peneliti melakukan analisa terhadap data hasil studi penelitian, atau data sekunder (data yang

dipinjam dan bukan data yang diambil pertama oleh peneliti) yang akan digunakan untuk menentukan fokus penelitian. Akan tetapi fokus penelitian ini masih sementara dikarenakan akan mengalami perkembangan setelah peneliti masuk dan selama penelitian.

2. Analisis data selama dilapangan. Miles dan Huberman (1987) mengemukakan bahwa aktivitas dalam menganalisis data kualitatif dapat dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus-menerus sampai tuntas sehingga datanya sudah jenuh. Aktivitas dalam analisis data yaitu *data reduction* (merangkum data, memilih hal-hal pokok, memfokuskan pada hal-hal penting, dicari tema dan polanya, dan membuang yang tidak perlu); *data display*/penyajian data (menyajikan data dalam bentuk table, grafik dan sejenisnya); dan *conclusion/drawing/verification* (kesimpulan atas data keseluruhan yang telah terseleksi).

3.6 Keabsahan Data

Keabsahan data merupakan standar validitas dari data yang diperoleh, mengemukakan bahwa untuk menentukan keabsahan data dalam penelitian kualitatif harus memenuhi beberapa persyaratan, yaitu dalam pemeriksaan data dan menggunakan kriteria (Sugiyono, 2014):

1. Teknik Pemeriksaan Kredibilitas Data

Kriteria ini berfungsi: pertama, melaksanakan inkuiri sedemikian rupa sehingga tingkat kepercayaan penemuannya dapat dicapai. Kedua, mempertunjukkan derajat kepercayaan hasil - hasil penemuan dengan jalan pembuktian oleh peneliti pada kenyataanya ganda yang sedang diteliti. Kriteria

derajat kepercayaan diperiksa dengan beberapa teknik pemeriksaan, yaitu:

a. Triangulasi

Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain. Triangulasi berupaya untuk mengecek kebenaran data dan membandingkan dengan data yang diperoleh dengan sumber lainnya. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik triangulasi sumber yang berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dari hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi kepada sumber yang berbeda. Informan tersebut berasal dari elemen yang berbeda.

b. Kecukupan referensial

Kecukupan referensial adalah mengumpulkan berbagai bahan-bahan, catatan-catatan, atau rekaman-rekaman yang dapat digunakan sebagai referensidan patokan untuk menguji sewaktu diadakan analisis dan penafsiran data. Kecukupan referensial ini penulis melakukan dengan cara mengumpulkan informasi yang berkaitan dengan penelitian, baik melalui literatur buku, arsip, catatan lapangan, foto dan rekaman yang digunakan untuk mendukung analisis data.

2. Teknik Pemeriksaan Keteralihan Data

Teknik ini dilakukan dengan menggunakan “uraian rinci”, yaitu dengan melaporkan hasil penelitian seteliti dan secermat mungkin yang menggambarkan konteks tempat penelitian diselenggarakan. Derajat keteralihan dapat dicapai lewat uraian yang cermat, rinci, tebal, atau mendalam serta adanya kesamaan

konteks antara pengirim dan penerima. Dengan cara mendeskripsikan atau memaparkan data yang telah diperoleh, baik berupa hasil wawancara, hasil observasi maupun dokumentasi secara transparan dan menguraikannya secara rinci.

3. Teknik Pemeriksaan Kebergantungan

Kebergantungan merupakan substitusi istilah reliabilitas dalam penelitian yang non kualitatif. Uji kebergantungan dilakukan dengan melakukan pemeriksaan terhadap keseluruhan proses penelitian. Sering terjadi peneliti tidak melakukan proses penelitian ke lapangan, tetapi bisa memberikan data. Penulis seperti ini perlu diuji dependabilitynya, dan untuk mengecek apakah hasil penelitian ini benar atau tidak, maka penulis selalu mendiskusikannya dengan pembimbing.

4. Kepastian

Menguji kepastian (*confirmability*) berarti menguji hasil penelitian, dikaitkan dengan proses yang ada dalam penelitian, jangan sampai proses tidak ada tetapi hasilnya ada. Pada derajat ini, diperoleh peneliti dicapai melalui audit atau pemeriksaan yang cermat terhadap seluruh komponen dan proses. penelitian serta hasil penelitiannya.

3.7 Lokasi dan Jadwal Penelitian

a. Lokasi

Penelitian ini bertempat di Dinas Lingkungan Hidup Kota Batam di Jl. Ir. Sutami No.1, Sungai Harapan, Sekupang, Kota Batam, Kepulauan Riau 29424 dan di Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung. Selain itu, peneliti juga melakukan

penelitian di kecamatan sagulung tepatnya di pulau buluh Batam. Lokasi tersebut dipilih karena memiliki semua aspek pendukung agar penelitian dapat dilakukan dengan baik.

b. Jadwal Penelitian

No	Kegiatan	Bulan																				
		April 2019				Mei 2019				Juni 2019				Juli 2019				Agustus 2019				
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
1.	Studi Pustaka	■	■	■																		
2.	Penyusunan Proposal	■	■	■																		
3.	Pengumpulan Data				■	■	■	■														
4.	Pengolahan Data								■	■	■	■	■									
5.	Analisis Hasil Penelitian													■	■	■						
6.	Penyusunan Laporan													■	■	■						
7.	Penyerahan Laporan																	■	■	■	■	
8.	Sidang Hasil																	■	■	■	■	

Table 3.2 Jadwal Penelitian