

# IMPLEMENTASI PROGRAM PENANGANAN LAHAN KRITIS DAN SUMBER DAYA AIR BERBASIS MASYARAKAT DI DESA NUPABOMBA KECAMATAN TANANTOVEA KABUPATEN DONGGALA

**Mohamad Saiful**

*pulyumbz01@gmail.com*

*(Mahasiswa Program Studi Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Tadulako)*

## **Abstract**

*This research aims at identifying and explaining the implementation of Critical Land Management Programme and Community Based Water Resources (PLKSDA-BM) in Nupabomba Village, Tanan Tovea District, Donggala. The method used is deskriptif qualitative method and the techniques of the data collection were observations, interviews, and documentations. Five informants were taken by using purposif sampling technique. The result shows what the implementation of Critical Land Management Programme and Community Based Water Resources (PLKSDA-BM) in Nupabomba Village, Tanan Tovea District, Donggala is still not effective. Through an implementation approach from Edward III, the result shows that the implementation of the program is affected by several aspects. 1) The communication aspect of the critical land and water resources Programme in the community based Nupa Bomba village, Tanan Tovea district to all stakeholders has been carried out properly. 2) The resource aspect of the programme is inadequate yet especially the land piracy equipments procurement. 3) The aspect of Disposition / Attitude of implementers toward the Programme done by the person in charge, companion and program implementers has been implemented well. 4) Structural aspects of bureaucracy in the implementation of the program have been well coordinated*

**Keywords :** *Implementation, Critical Land Management Program, Water Resource*

Keberadaan lahan dan sumber daya air merupakan aspek penting dan strategis dalam kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya. Akan tetapi persoalan lahan kritis dan sumber daya air (SDA) di Indonesia sampai saat sekarang terus terjadi seiring bertambahnya jumlah penduduk dan terus berlangsungnya kegiatan pembangunan. Data dari Pusat Penelitian Tanah dan Agroklimat, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian Kementerian Pertanian Republik Indonesia (2005) menunjukkan bahwa luas areal lahan kritis di Indonesia mencapai 52,5 juta hektar. Dengan rincian di pulau Jawa dan Bali seluas 7,1 juta hektar, pulau Sumatera sekitar 4,8 juta hektar, Kalimantan sekitar 7,4 juta hektar, Sulawesi sekitar 5,1 juta hektar, Maluku dan Nusa Tenggara sekitar 6,2

juta hektar, dan Papua sekitar 11,8 juta hektar. Persoalan lahan kritis akan berakibat pada terjadinya erosi dan pendangkalan aliran sungai, tidak mempunya lahan untuk menyimpan air, terjadinya banjir di daerah hilir sungai, lahan menjadi tidak produktif, dan akibat selanjutnya mendegradasi produktivitas kehidupan.

Data kondisi lahan kritis tersebut memberikan gambaran bahwa persoalan lahan kritis masih terus terjadi. Upaya penanganan lahan kritis yang telah dilakukan selama ini telah membawa hasil, akan tetapi tampaknya hasil yang diperoleh tidak sebanding dengan kecepatan berkembangnya kerusakan lahan kritis yang terjadi. Salah satu faktor penyebab dari proses terjadinya lahan kritis yaitu adanya tekanan

penduduk untuk memanfaatkan lahan sebagai usaha budidaya pertanian yang diusahakan dengan tidak memperhatikan prinsip pengelolaan lahan kritis lahan dan sumber daya air.

Pendekatan penanganan Lahan Kritis dan Sumber Daya Air, mesti lebih partisipatif dan mengajak masyarakat untuk berpikir kritis dan memberikan kesempatan menyampaikan aspirasinya dan permasalahan pembangunan yang ada disekitarnya atau dikenal dengan perencanaan pembangunan pola *Bottom Up*. Untuk itu usaha yang perlu terus dilakukan yaitu mengembangkan kegiatan penanganan lahan kritis dan sumber daya air yang berbasis pada kegiatan masyarakat (*community based development*). Selain itu usaha penanganan lahan kritis dan sumber daya air juga perlu dikaitkan dengan usaha untuk meningkatkan pendapatan masyarakat. Sehingga partisipasi masyarakat dalam penanganan lahan kritis tersebut, selain untuk perbaikan kondisi lingkungan lahan juga akan membawa dampak positif pada peningkatan ekonomi masyarakat, baik yang terlibat langsung maupun masyarakat yang ada di lokasi kegiatan.

Dengan maksud tersebut, berpedoman pada Undang – Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (SDA), Pemerintah Pusat menindaklanjuti melalui Kementerian Dalam Negeri Cq. Ditjend Bina Pembangunan Daerah yang diamanatkan oleh Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang tentang Pembagian Wewenang Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota, mempunyai tugas dan wewenang untuk melakukan pembinaan pelaksanaan pembangunan daerah termasuk dalam bidang pengelolaan sumber daya air. Dengan memperhatikan pentingnya penanganan lahan kritis dan sumber daya air, dan berdasarkan regulasi pemerintah yang ada, maka cukup beralasan jika pihak Direktorat Jendral Bina Pembangunan Daerah memfasilitasi

beberapa pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan program penanganan lahan kritis dan sumber daya air.

Untuk melaksanakan kegiatan penanganan lahan kritis dan sumber daya air yang berbasis masyarakat, sangat diperlukan adanya keserasian dukungan oleh pihak pemerintah, perintah daerah, dan kalangan organisasi non pemerintah, seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan Perguruan Tinggi setempat. Inisiatif perencanaan kegiatan perlu diprakarsai oleh pemerintah daerah bersama masyarakat setempat. Sehingga rencana kegiatan yang disusun akan berdasarkan persoalan riil yang dihadapi masyarakat bersama dengan pemerintah daerah setempat. Hal tersebut merupakan salah satu bentuk pelayanan pemerintah daerah terhadap masyarakat dalam menangani persoalan lahan kritis. Selain itu pemerintah pusat perlu memfasilitasi kegiatan tersebut sesuai dengan tugas dan fungsi agar kegiatan tersebut dapat dilaksanakan secara lebih efektif.

Lahan Kritis merupakan lahan yang keadaan fisiknya demikian rupa sehingga lahan tersebut tidak dapat berfungsi secara baik sesuai dengan peruntukannya sebagai media produksi maupun sebagai media tata air, dan atau merupakan lahan yang telah mengalami kemerosotan kesuburannya atau lahan yang dalam proses kemunduran kesuburannya baik secara fisik maupun kimia dan biologi sehingga lahan tersebut tidak dapat berfungsi sebagai media produksi maupun sebagai media tata air.

Lahan kritis semakin tahun semakin bertambah. Fenomena ini telah menyebabkan turunnya kemampuan DAS untuk menyimpan air di musim kemarau sehingga frekuensi dan besaran banjir akan meningkat, demikian juga sedimentasi makin tinggi mengakibatkan pendangkalan di waduk dan sungai sehingga menurunkan daya tampung dan pengalirannya. Jika lahan kritis dibiarkan dan tidak ada perlakuan perbaikan, maka keadaan

itu akan membahayakan kehidupan manusia, baik secara langsung ataupun tidak langsung. Maka dari itu, lahan kritis harus segera diperbaiki. Untuk menghindari bahaya yang ditimbulkan oleh adanya lahan kritis tersebut, maka pada Tahun 2013 yang lalu Pemerintah Pusat melaksanakan Program Penanganan Lahan Kritis Dan Sumber Daya Air Berbasis Masyarakat (PLKSDA-BM) di 38 Kabupaten se – Indonesia, yang salah satunya adalah Kabupaten Donggala.

Untuk menindaklanjuti ditunjuknya Kabupaten Donggala sebagai salah satu Kabupaten yang menerima PLKSDA-BM di Indonesia, maka Bupati Donggala mengeluarkan surat pernyataan kesediaannya untuk melaksanakan PLKSDA-BM, dan ditindak lanjuti dengan keluar Surat Keputusan Bupati Donggala No: 188.45/0508/BAPPEDA tentang Penetapan Kuasa Pengguna Anggaran, Pejabat Pembuat Komitmen, Pejabat Penandatanganan SPM, Bendahara Pengeluaran dan Staf Teknis PLKSDA-BM di Kab. Donggala.

Berdasarkan uraian diatas, peneliti mengkaji Implementasi Program Penanganan Lahan Kritis & Sumber Daya Air Berbasis Masyarakat (PLKSDA-BM) Di Desa Nupabomba Kecamatan Tanan Tovea. Oleh karena itu, peneliti memilih judul “ Implementasi Program Penanganan Lahan Kritis & Sumber Daya Air Berbasis Masyarakat (PLKSDA-BM) Di Desa Nupabomba Kecamatan Tanan Tovea Kabupaten Donggala “. Dengan rumusan masalah : *Bagaimana Implementasi Program Penanganan Lahan Kritis dan sumberdaya Air berbasis Masyarakat di Desa Nupa Bomba Kecamatan Tanan Tovea Kabupaten Donggala ?* Adapun tujuan penelitian ini adalah Untuk mengetahui dan menjelaskan Implementasi Program Penanganan Lahan Kritis dan sumberdaya Air berbasis Masyarakat di Desa Nupa Bomba Kecamatan Tanan Tovea Kabupaten Donggala. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat : 1. Manfaat akademis : Memberikan

konsep dan pendekatan dalam pelaksanaan kebijakan publik mengenai penanganan lahan kritis dan Sebagai bahan kajian lebih lanjut bagi peneliti selanjutnya dalam hubungannya dengan lahan kritis dan sumber daya air berbasis masyarakat. 2. Manfaat Praktis : Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran, baik secara konseptual maupun praktikal bagi masyarakat di Desa Nupa Bomba Kecamatan Tanantovea Kabupaten Donggala di dalam upaya meningkatkan pengetahuan tentang program penanganan lahan kritis dan sumberdaya air berbasis masyarakat.

### **Kebijakan Publik**

Menurut Perserikatan Bangsa – Bangsa, kebijakan diartikan sebagai pedoman untuk bertindak. Sedangkan menurut James E Anderson merumuskan kebijakan sebagai perilaku dari sekelompok aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Sejalan dengan itu seorang ilmuwan politik, Carl Friedrich, merngatakan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada suatu 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 sasaran yang diinginkan (Wahab, 2008;3).

Kebijakan publik menurut Thomas Dye (Rakhmat, 2009 ; 4) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*whatever government choose to do or not to do*). Defenisi ini menunjukkan bahwa kebijakan publik dibuat oleh badan pemerintah dan kebijakan publik juga menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan. Segala keputusan yang diambil pemerintah adalah kebijakan, namun tidak mengambil keputusan pun adalah suatu kebijakan.

Untuk mencapai sasaran pembangunan disegala dimensi yang optimal, dibutuhkan

suatu kebijakan sebagai landasan dalam menentukan tujuan – tujuan yang diinginkan. Pada umumnya kebijakan merupakan rangkaian pilihan – pilihan yang diprogram pejabat pemerintah untuk memecahkan masalah yang sering dihadapi masyarakat (publik).

Fermana (2009; 34) mengungkapkan, bahwa kebijakan publik adalah studi tentang keputusan dan tindakan pemerintah yang disusun untuk kepentingan publik. Hogwood dan Gunn (Suharto, 2008; 4) menyatakan bahwa : kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil – hasil tertentu. Ini tidak berarti bahwa makna “ kebijakan “ hanyalah milik atau domain pemerintah saja. Organisasi – organisasi non pemerintah, dan lembaga – lembaga sukarela lainnya memiliki kebijakan – kebijakan pula.

Secara umum, istilah “ Kebijakan “ atau “ *policy* “ dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu sekelompok maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Pada dasarnya proses kebijakan public menyangkut beberapa komponen yang harus selalu ada agar tuntutan kebijakan bisa diwujudkan menjadi hasil kebijakan publik.

Menurut Wibawa (1994: 6), bahwa : “ Hasil penyaringan tuntutan dan kepentingan dirumuskan sebagai suatu kebijakan”. Pengertian berikutnya dikemukakan oleh James E. Anderson (Ismaly 2007; 79) menyatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.

Sedangkan menurut Suharto (2008; 3) kebijakan (policy) adalah sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti government yang hanya menyangkut aparatur negara, melain juga governance yang menyentuh pengelolaan sumber daya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan

– keputusan atau pilihan – pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial, dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi, atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan – kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.

Pakar Prancis , Lemieux (Wahab, 2012; 15) merumuskan kebijakan publik adalah sebagai berikut: Produk aktifitas – aktifitas yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah – masalah publik yang terjadi di lingkungan tertentu yang dilakukan oleh aktor – aktor politik yang hubungannya terstruktur, keseluruhan proses aktifitas itu berlangsung sepanjang waktu.

Menurut James A. Anderson dalam Subarsono (2005: 2), kebijakan publik merupakan “kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah”. Senada dengan Laswell dan Kaplan, David Easton dalam Subarsono (2005:2) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat”, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya.

Dapat diartikan bahwa kebijakan publik adalah keputusan otoritas negara yang bertujuan mengatur kehidupan bersama. Kebijakan adalah kompas atau pedoman untuk mencapai tujuan yang ditentukan sebelumnya. Kebijakan sebagai sebuah pedoman terdiri atas dua nilai luhur, yaitu kebijakan harus cerdas, yang secara sederhana dapat dipahami sebagai suatu cara yang mampu menyelesaikan masalah sesuai dengan masalahnya sehingga sebuah kebijakan harus disusun setelah meneliti data dan menyusunnya dengan cara-cara ilmiah, dan kebijakan haruslah bijaksana.

### Implementasi Kebijakan

Selanjutnya, Implementasi kebijakan sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekret presiden). Implementasi kebijakan yang dimaksud dalam hal ini adalah implementasi kebijakan negara. (Wahab, 1997; 12). Implementasi kebijakan itu tidak hanya terbatas pada perwujudan riil kebijaksanaan tersebut, tetapi juga mempunyai kaitan dengan konsekuensi atau dampak yang akan nampak pada pelaksanaan kebijaksanaan tersebut. Dengan demikian, pembuat kebijakan tidak hanya ingin melihat kebijaksanaanya telah dilaksanakan oleh masyarakat, tetapi juga ingin mengetahui seberapa jauh kebijaksanaan tersebut telah memberikan konsekuensi positif dan negatif bagi masyarakat.

Implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan. Implementasi kebijakan tidak hanya sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ini menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa memperoleh apa dari suatu kebijakan. (Wahab, 1997; 14).

Berdasarkan pandangan yang dikemukakan oleh para ahli di atas dapat dijelaskan bahwa proses implementasi kebijakan tidak hanya terbatas pada pemerintah sebagai unit yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan keharusan kelompok sasaran untuk melaksanakan kebijakan, akan tetapi lebih dari itu, yaitu implementasi terkait dengan faktor-faktor yang mempengaruhi kelompok sasaran baik langsung maupun tidak langsung, misalnya sosial, politik dan ekonomi, yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Grindle ( Haris 2006 ; 36) menyatakan, implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Sedangkan Van Meter dan Horn (Wibawa, dkk., 1994 ; 13) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Grindle (dalam Haris 2006; 37) menambahkan bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran.

Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Hal ini sesuai dengan pandangan Van Meter dan Horn , Grindle (Haris 2006; 37) bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan (*policy stakeholders*).

Menurut Mazmanian dan Sabatier (Wahab, 2008; 65) merumuskan proses implementasi kebijakan negara sebagai berikut : Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/ sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan/ mengatur proses implementasinya.

Model Implementasi menurut Van Meter dan Horn (Nugroho, 2008; 475) yakni model yang mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan publik. Sehingga ada

beberapa variabel yang mempengaruhinya, yaitu:

1. Aktifitas implementasi dan komunikasi antar organisasi.
2. Karakteristik agen pelaksana / implementor.
3. Kondisi ekonomi, sosial dan politik.
4. Kecenderungan (disposition) pelaksana / implementor.

Pendekatan/ model yang dapat digunakan dalam menganalisis implementasi kebijakan adalah teori yang dikemukakan oleh George C. Edwards III ((Nugroho, 2008 ; 447). Dimana implementasi dapat dimulai dari kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil, menurut George C. Edwards III ada empat variabel dalam kebijakan publik yaitu Komunikasi (Communications), Sumber Daya (resources), sikap (dispositions atau attitudes) dan struktur birokrasi (bureaucratic structure) Ke empat faktor di atas harus dilaksanakan secara simultan karena antara satu dengan yang lainnya memiliki hubungan yang erat. Tujuan kita adalah meningkatkan pemahaman tentang implementasi kebijakan. Penyederhanaan pengertian dengan cara membreakdown (diturunkan) melalui eksplanasi implementasi kedalam komponen prinsip. Implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamik yang mana meliputi interaksi banyak faktor. Sub kategori dari faktor-faktor mendasar ditampilkan sehingga dapat diketahui pengaruhnya terhadap implementasi.

Faktor –faktor yang berpengaruh dalam implementasi menurut George C. Edwards III sebagai berikut :

#### **a. Komunikasi**

Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para

pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga implementors mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu. Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. Seseorang bisa menahannya hanya untuk kepentingan tertentu, atau menyebarkanluaskannya. Di samping itu sumber informasi yang berbeda juga akan melahirkan interpretasi yang berbeda pula. Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya. Sesungguhnya implementasi kebijakan harus diterima oleh semua personel dan harus mengerti secara jelas dan akurat mengenai maksud dan tujuan kebijakan. Jika para aktor pembuat kebijakan telah melihat ketidakjelasan spesifikasi kebijakan sebenarnya mereka tidak mengerti apa sesungguhnya yang akan diarahkan.

#### **b. Sumberdaya**

Tidak menjadi masalah bagaimana jelas dan konsisten implementasi program dan bagaimana akuratnya komunikasi dikirim. Jika personel yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program kekurangan sumberdaya dalam melakukan tugasnya. Komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana. Sumberdaya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak

dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus dilakukan meningkatkan skill/kemampuan para pelaksana untuk melakukan program. Untuk itu perlu adanya manajemen SDM yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program. Ketidakmampuan pelaksana program ini disebabkan karena kebijakan konservasi energi merupakan hal yang baru bagi mereka dimana dalam melaksanakan program ini membutuhkan kemampuan yang khusus, paling tidak mereka harus menguasai teknik-teknik kelistrikan.

#### c. Disposisi atau Sikap

Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implementor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah. Ada tiga bentuk sikap/respon implementor terhadap kebijakan ; kesadaran pelaksana, petunjuk/arahan pelaksana untuk merespon program kearah penerimaan atau penolakan, dan intensitas dari respon tersebut. Para pelaksana mungkin memahami maksud dan sasaran program namun seringkali mengalami kegagalan dalam melaksanakan program secara tepat karena mereka menolak tujuan yang ada didalamnya sehingga secara sembunyi mengalihkan dan menghindari implementasi program. Disamping itu dukungan para pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program. Dukungan dari pimpinan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah

Menempatkan kebijakan menjadi prioritas program, penempatan pelaksana dengan orang-orang yang mendukung program, memperhatikan keseimbangan daerah, agama, suku, jenis kelamin dan karakteristik demografi yang lain. Disamping itu penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan / program.

#### d. Struktur Birokrasi

Membahas badan pelaksana suatu kebijakan, tidak dapat dilepaskan dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Dalam hal ini bisa dilihat dari bagaimana koordinasi lintas sektoral, pengawasan dari pihak yang bertanggungjawab, serta keberadaan standar operasional prosedur pelaksanaan.

#### **Program Penanganan Lahan Kritis dan sumberdaya Air berbasis Masyarakat**

Dalam Petunjuk Teknis PLKSDA – BM, di ungkapkan bahwa batasan ruang lingkup lahan kritis yang akan ditangani melalui program ini yaitu kondisi lahan kritis yang ringan sampai sedang yang penanganannya diutamakan dengan kegiatan penanaman tanaman bersertifikasi dan berstandar mutu dengan dukungan kegiatan bangunan fisik (civil works) yang ringan atau sederhana. Dengan bantuan dari pemerintah serta partisipasi masyarakat kelompok tani yang terlibat diharapkan akan berhasil mengurangi kondisi lahan yang kritis menjadi lebih produktif. Dengan batasan atau ruang lingkup tersebut diharapkan akan membatasi pihak pemerintah daerah dan masyarakat dalam memilih lahan kritis yang akan masuk pada program ini.

Adapun Hasil yang diharapkan dari Tugas Pembantuan Program Penanganan Lahan Kritis dan Sumber Daya Air Berbasis Masyarakat (PLKSDA-BM) di Daerah adalah sebagai berikut :

1. Meningkatnya produktivitas lahan
2. Terciptanya area resapan air pada lokasi pilot project.
3. Meningkatnya pendapatan masyarakat / petani peserta program dan pihak lain yang terlibat program dalam jangka panjang
4. Penguatan Kelembagaan dan pemberdayaan Kelompok Tani pengelola Program Penanganan lahan kritis dan Sumber Daya Air Berbasis Masyarakat
5. Meningkatnya kerjasama multipihak dan meningkatkan partisipasi masyarakat pada program pemerintah
6. Meningkatnya pendapatan asli daerah dari hasil produktivitas lahan yang dikelola oleh kelompok tani peserta Program.

## METODE

Satori dan Komariah (2012 ; 22) mendefinisikan Penelitian Kualitatif adalah suatu pendekatan penelitian yang mengungkap situasi sosial tertentu dengan mendeskripsikan kenyataan secara benar, dibentuk oleh kata – kata berdasarkan teknik pengumpulan dan analisis data yang relevan yang diperoleh dari situasi yang alamiah. Pendekatan kualitatif berdasarkan pendapat Bogdan & Taylor dalam Prastowo (2012;22) yang mengartikan dan memahami metode kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.

Dalam penelitian ini menggunakan Teknik Purposive dalam Penentuan Informan, yang terdiri dari : 1) Birokrat yang menangani sosialisasi dan mengkoordinir program, yaitu BAPPEDA Kab. Donggala, Dinas Pertanian Kab. Donggala dan Aparat Pemerintahan Desa. 2) Tenaga Pendamping Masyarakat (TPM), yang menjadi fasilitator

program dan penghubung antara aspek *Top down (Pemerintah )* dengan *Bottom Up (Masyarakat)*, 3) Penerima manfaat, yaitu orang – orang yang secara langsung menjadi sasaran program. Sehingga informan dalam penelitian ini sebanyak 6 orang.

Dalam penelitian ini jenis data yang dibutuhkan ada 2 macam yaitu data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari informan. Dan data sekunder yaitu merupakan data pendukung dari data primer yang digunakan untuk kepentingan analisis yang diperoleh dari Kantor Desa dan Kelompok Tani di Desa Nopabomba, serta melalui penelusuran literatur perpustakaan dan dokumen-dokumen.

Analisis data menggunakan model interaktif dari Miles dan Huberman (Sutopo : 2002 ; 94) dengan prosedur reduksi data, penyajian data dan menarik kesimpulan yang dapat dijelaskan sebagai berikut : 1). Reduksi Data (pengurangan data). Proses reduksi bertujuan menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, mengorganisasi bahan empirik sehingga dapat diperoleh kategori-kategori tematik. 2). Display data (penyajian data). Setelah data disajikan, karena masih ada data yang kurang maka pengumpulan data dilapangan dilakukan kembali sampai data menjadi lengkap. 3). Menarik kesimpulan/verifikasi. Selanjutnya analisis disusun dan diarahkan pada fokus penelitian untuk disimpulkan dan kesimpulan harus diverifikasi selama penelitian berlangsung agar memudahkan pada kesimpulan akhir.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Menurut keadaan geografis, Desa Nupabomba merupakan salah satu desa yang cukup strategis, karena menghubungkan Kabupaten Donggala dan Kota Palu dengan Kabupaten Parigi Mautong, bahkan merupakan jalan utama Trans Sulawesi yang menghubungkan Propinsi Sulawesi Utara dan Propinsi Sulawesi Selatan.



Jika dilihat dari keadaan tanah menurut persentase bentuk permukaan tanah, Desa Nupabomba lebih didominasi oleh bentuk permukaan pegunungan yaitu mencapai 70% dibandingkan bentuk permukaan mendatar yang hanya berkisar 15%, yang mana ketinggian mencapai 123 meter dari permukaan laut.

Visi Pemerintahan Desa Nupabomba yaitu : “Terwujudnya pelayanan yang optimal melalui peningkatan SDM pemerintahan desa dan lembaga masyarakat, pemanfaatan sumber daya alam serta peningkatan kapasitas ekonomi masyarakat“. Untuk mengetahui penilaian dari informan terhadap Implementasi Program Penanganan Lahan Kritis dan sumberdaya Air berbasis Masyarakat di Desa Nupa Bomba Kecamatan Tanan Tovea Kabupaten Donggala, peneliti telah melakukan wawancara mendalam terdiri dari 4 aspek Implementasi, yaitu pertama : Aspek Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi / Sikap , dan Struktur Birokrasi (Edward III dalam Nugroho 2008: 447).

Implementasi Program Penanganan Lahan Kritis dan sumberdaya Air berbasis Masyarakat di Desa Nupa Bomba Kecamatan Tanan Tovea Kabupaten Donggala, dengan melihat 4 aspek Implementasi diatas, dengan melakukan wawancara melibatkan beberapa informan yang dianggap mengetahui dan mengerti masalah – masalah yang diteliti. Informan yang dilibatkan dalam penelitian ini terdiri dari : Unsur dari 1) Birokrat yang menanggapi sosialisasi dan mengkoordinir program, yaitu BAPPEDA Kab. Donggala, Dinas Pertanian Kab. Donggala dan Aparat Pemerintahan Desa. 2) Tenaga Pendamping Masyarakat (TPM), yang menjadi fasilitator program dan penghubung antara aspek *Top down* (Pemerintah ) dengan *Bottom Up* (Masyarakat), 3) Penerima manfaat, yaitu orang – orang yang secara langsung menjadi sasaran program.

Untuk mengetahui apakah Program Penanganan Lahan Kritis dan Sumber Daya Air Berbasis Masyarakat di Desa Nupa

Bomba Kecamatan Tanan Tovea Kabupaten Donggala sudah terkomunikasi dengan baik, dapat dilihat bawah ini, yang dikutip dari pendapat informan yang bernama Anjas Budi Setiawan yang merupakan Sekretaris seksi Pengelolaan Sumber Daya Air (PSDA) di Kantor Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Donggala, yang merupakan seksi pelaksana Program Penanganan Lahan Kritis dan Sumber Daya Air Berbasis Masyarakat (PLKSDA-BM) di Kabupaten Donggala. Tentang sosialisasi program, Anjas Budi Setiawan mengemukakan bahwa :

*“ Program PLKSDA-BM sejauh ini telah kami sosialisasikan kepada masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya. Program ini telah kami laksanakan dari tahun 2013, dan Kab Donggala merupakan satu – satunya di Propinsi Sulawesi Tengah yang mendapatkannya. Dalam sosialisasi kami melibatkan camat, kepada desa, tokoh masyarakat, dan kelompok tani.”* (Wawancara, 26 Maret 2015)“.

Hasil wawancara tersebut, membuktikan bahwa Program Penanganan Lahan Kritis dan Sumber Daya Air Berbasis Masyarakat (PLKSDA-BM) di Kabupaten Donggala sudah di Sosialisasikan oleh penanggungjawab program yaitu Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) sejak tahun 2013, kepada Camat, Sekretaris Desa dan tokoh masyarakat serta Kelompok Tani.

Untuk mengetahui apakah Program Penanganan Lahan Kritis dan Sumber Daya Air Berbasis Masyarakat di Desa Nupa Bomba Kecamatan Tanan Tovea Kabupaten Donggala sudah memiliki Sumber Daya dengan baik, dapat dilihat bawah ini, yang dikutip dari pendapat informan yang bernama Normawati dari Dinas Pertanian Kabupaten Donggala yang mengungkapkan :

*“ masih belum memadai, mestinya peralatan yang berteknologi tinggi seperti mesin traktor untuk bisa dianggarkan agar Program Penanganan Lahan Kritis dan Sumber Daya Air Berbasis Masyarakat (PLKSDA-BM) bisa lebih efektif pelaksanaannya, ”* (Wawancara, 26 Maret 2015)

Hal ini memberikan gambaran bahwa sarana dan prasarana yang mendukung Program Penanganan Lahan Kritis dan Sumber Daya Air Berbasis Masyarakat (PLKSDA-BM) masih belum memadai, karena fasilitas / sarana yang memiliki teknologi tinggi belum dianggarkan sebagai bagian dari penunjang program.

Untuk mengetahui apakah Program Penanganan Lahan Kritis dan Sumber Daya Air Berbasis Masyarakat di Desa Nupa Bomba Kecamatan Tanan Tovea Kabupaten Donggala dari aspek Desposisi / Sikap Implementor dengan baik, dapat dilihat bawah ini, yang dikutip pendapat informan dari Sekretaris Desa Nupa Bomba yang bernama Muhammad Ayub, yang menyebutkan bahwa: *“ masyarakat disini sangat termotivasi untuk melaksanakan program, karena mereka mendapatkan program yang bisa meningkatkan pendapatan keluarga, sehingga tanggungjawab mereka terhadap program ini tidak diragukan lagi.”* (Wawancara 10 Februari 2015).

Hal ini menggambarkan bahwa pelaksana Program Penanganan Lahan Kritis dan Sumber Daya Air Berbasis Masyarakat (PLKSDA-BM) yaitu Kelompok Tani di Desa Nupa Bomba sangat termotivasi dalam pelaksanaan program ini, karena bisa meningkatkan pendapatan keluarga mereka, untuk itu mereka akan sangat menjaga program ini.

Untuk mengetahui apakah Program Penanganan Lahan Kritis dan Sumber Daya Air Berbasis Masyarakat di Desa Nupa Bomba Kecamatan Tanan Tovea Kabupaten Donggala dari aspek struktur birokrasi sudah baik, dapat dilihat bawah ini, yang dikutip pendapat informan dari Hairil sebagai Tenaga Pendamping Masyarakat yang menyebutkan bahwa :

*“ Program ini memiliki Buku pedoman sebagai dasar pelaksanaan, yang dimana dijabarkan secara rinci dalam petunjuk teknis yang disusun oleh Bappeda Propinsi dan ditingkat Kabupaten disosialisasikan kepada*

*kami sebagai tenaga pendamping, maupun kelompok masyarakat sebagai pelaksana.”* (Wawancara 10 Februari 2015)

Hasil wawancara tersebut, Standar Operasional Program Penanganan Lahan Kritis dan Sumber Daya Air Berbasis Masyarakat (PLKSDA-BM) sudah memiliki standar operasional, dalam bentuk buku pedoman yang dijabarkan lagi oleh Bappeda dalam bentuk petunjuk teknis untuk mempermudah pelaksanaan program.

## KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan terhadap fokus permasalahan dalam penelitian ini, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut, bahwa : *Implementasi Program Penanganan Lahan Kritis dan Sumberdaya Air berbasis Masyarakat di Desa Nupa Bomba Kecamatan Tanan Tovea Kabupaten Donggala Belum Efektif*, karena beberapa aspek yang mempengaruhinya, yaitu sumber daya Program Penanganan Lahan Kritis dan Sumberdaya Air berbasis Masyarakat di Desa Nupa Bomba Kecamatan Tanan Tovea belum memadai terutama sarana dan prasarana serta anggaran pengadaan peralatan pembajakan lahan.

Oleh karena itu penelitian ini menyarankan untuk diperhatikan yaitu perlunya penambahan sumber daya peralatan bagi kelompok tani dalam pelaksanaan Program Penanganan Lahan Kritis dan Sumberdaya Air berbasis Masyarakat.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Akhirnya penulis mengucapkan terima kasih kepada Pembimbing yaitu Dr. Hartawan, M.Si dan Dr. Moh. Irfan Mufti, M.Si atas segala bimbingan, koreksi dan motivasinya sehingga bisa menyelesaikan artikel ini.

## DAFTAR RUJUKAN

- Fermana, Surya. 2009. *Kebijakan Publik, Sebuah Tinjauan Filosofis*. Ar-Ruzz Media. Yogyakarta.
- Haris, Syamsudin. 2006 . *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*. LIPPI Press. Jakarta.
- Islamy. M. Irfan. 2007. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara. Jakarta.
- Juknis Pelaksana. 2014. *Program Penanganan Lahan Kritis dan Sumber Daya Air Berbasis Masyarakat*. Kementerian Dalam Negeri. Jakarta.
- Nugroho. Riant. 2008. *Public Policy*. Elex Media Komputindo. Jakarta.
- Prastowo, Andi. 2012. *Metode Penelitian Kualitatif (Dalam Perspektif Rancangan Penelitian)*. Ar-Ruzz Media. Yogyakarta.
- PP No. 38. 2007 . *Pembagian Wewenang Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/ Kota*. Kementerian Dalam Negeri. Jakarta.
- Rakhmat. 2009. *Teori Administrasi dan Manajemen Publik*. Pustaka Arif. Jakarta.
- Satori dan Komariah. 2012. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Alfabeta. Bandung.
- Subarsono. AG. 2005. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori Dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sutopo, HB. 2002. *Metode Penelitian Kualitatif*. UNS Press. Surakarta.
- Suharto, Edi. 2008. *Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik*, Alfabeta. Bandung.
- Surat Keputusan Bupati Donggala, No: 188.45 / 0508 / BAPPEDA, Tentang Pembentukan Satker PLKSDA-BM di Kabupaten Donggala
- Undang – Undang No. 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air
- Wibawa. Samudra. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Rajawali Press. Jakarta.
- Wahab, A.S. 1997. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. UMM Press. Malang
- \_\_\_\_\_. 2012. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Penyusunan Model – Model Implementasi Kebijakan Publik*. Bumi Aksara. Jakarta.