



## Implementasi Kebijakan Tata Kelola Rehabilitas Hutan Mangrove di Kelurahan Oesapa Barat, Kecamatan Kelapa Lima

Aticha I.M Yohana Uly<sup>1</sup>, Esrah D.N.A Benu<sup>2</sup>, Yonathan H.L Lopo<sup>3</sup>

Jurusan Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Nusa Cendana Kupang, Indonesia

\*Penulis Korespondensi: [atichaivanchauly@gmail.com](mailto:atichaivanchauly@gmail.com)

**Abstract.** *This study aims to analyze the implementation of mangrove rehabilitation policies after Cyclone Seroja in West Oesapa Village, Kupang City, using Merilee S. Grindle's policy implementation theory and the principles of good governance. Mangrove rehabilitation is a crucial step in the recovery of coastal ecosystems affected by disasters, but in practice it often faces various obstacles, both in terms of institutions, coordination between actors, and community participation. This study uses a descriptive qualitative approach. Data collection techniques were carried out through in-depth interviews with nine informants consisting of representatives of government agencies (DLHK, BKSDA), field supervisors, NGO administrators, RT heads, and local communities. Data analysis was carried out by referring to two main variables of Grindle's theory, namely policy content and implementation context, which were then combined with governance principles such as coordination, participation, transparency, effectiveness, and accountability. The results of the study indicate that the implementation of the mangrove rehabilitation policy in West Oesapa does not fully reflect the principles of good governance. Coordination between actors is not optimal, community participation is still passive, and post-implementation monitoring mechanisms have not been implemented. The dominance of technical implementers and minimal community involvement in planning are major obstacles to achieving program sustainability. Therefore, strengthening collaborative governance and community empowerment is needed to ensure effective and sustainable mangrove rehabilitation.*

**Keywords :** *Governance; Mangrove Rehabilitation; Policy Implementation; Public Policy; West Oesapa*

**Abstrak.** Badai Tropis Seroja yang melanda wilayah Nusa Tenggara Timur pada April 2021 telah menyebabkan kerusakan parah pada kawasan pesisir, termasuk ekosistem mangrove di Kelurahan Oesapa Barat, Kota Kupang. Sebagai upaya pemulihan, pemerintah dan berbagai lembaga melakukan program rehabilitasi mangrove. Namun, pelaksanaan kebijakan tersebut menghadapi berbagai tantangan di lapangan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan rehabilitasi mangrove pasca Badai Seroja dengan menggunakan teori implementasi kebijakan Merilee S. Grindle (1980), yang mencakup dua dimensi utama, yaitu isi kebijakan (content of policy) dan konteks pelaksanaan (context of implementation). Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam terhadap delapan informan kunci yang terdiri dari perwakilan instansi pemerintah, pengawas lapangan, tokoh masyarakat, dan pengurus LSM lingkungan. Selain itu, peneliti juga melakukan observasi dan dokumentasi sebagai bagian dari triangulasi data. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan belum berjalan secara optimal. Dari aspek isi kebijakan, program rehabilitasi belum disertai dengan sumber daya yang memadai, strategi jangka panjang, serta penguatan kapasitas masyarakat. Dari sisi konteks pelaksanaan, koordinasi antar lembaga pelaksana masih lemah, partisipasi masyarakat belum merata, dan kapasitas kelembagaan di tingkat lokal masih terbatas. Hambatan-hambatan tersebut berdampak pada rendahnya efektivitas kebijakan dalam memulihkan ekosistem mangrove secara berkelanjutan. Dengan demikian, implementasi kebijakan rehabilitasi mangrove di Kelurahan Oesapa Barat masih bersifat parsial dan memerlukan penguatan dari segi perencanaan, pelibatan aktor, dan dukungan sumber daya. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah daerah dan pemangku kepentingan dalam merumuskan kebijakan rehabilitasi lingkungan yang lebih efektif dan partisipatif.

**Kata Kunci:** Badai Seroja; Grindle; Implementasi Kebijakan; Oesapa Barat; Rehabilitasi Mangrove

### 1. PENDAHULUAN

Kelurahan Oesapa Barat yang terletak di Kecamatan Kelapa Lima, Kota Kupang, merupakan salah satu wilayah pesisir yang memiliki nilai strategis, baik dari segi geografis, ekologis, maupun sosial ekonomi. Letaknya yang berbatasan langsung dengan Laut Sawu menjadikan kawasan ini memiliki ekosistem pesisir yang penting, khususnya hutan mangrove.

Ekosistem mangrove di wilayah ini memiliki peran krusial sebagai pelindung alami dari abrasi, tempat habitat dan berkembang biaknya biota laut, serta sebagai penyimpan karbon yang signifikan dalam menghadapi perubahan iklim.

Namun demikian, dalam lima tahun terakhir, terjadi penurunan signifikan tutupan vegetasi mangrove di wilayah ini. Berdasarkan data Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan (DLHK) Kota Kupang (2022), sekitar 40% kawasan mangrove di pesisir Kelapa Lima mengalami degradasi, yang disebabkan oleh kombinasi antara aktivitas manusia dan bencana alam. Aktivitas seperti penebangan liar untuk kayu bakar, pembangunan permukiman tanpa analisis dampak lingkungan, serta reklamasi yang tidak berkelanjutan telah mengakibatkan rusaknya habitat mangrove. Penimbunan lahan untuk keperluan infrastruktur turut memperparah kondisi ini.

Kondisi tersebut diperparah oleh Badai Tropis Seroja yang melanda wilayah Nusa Tenggara Timur pada April 2021. Badai ini merusak lebih dari 70% area mangrove di Kelurahan Oesapa Barat, terutama di wilayah RT 10, RT 11, dan RT 12. Vegetasi mangrove dewasa tumbang dan bibit muda yang telah ditanam sebelumnya hanyut terbawa arus laut. Dampaknya sangat dirasakan oleh masyarakat pesisir yang menggantungkan hidup dari hasil laut, seperti nelayan dan pencari kerang. Ketiadaan pelindung alami meningkatkan abrasi, intrusi air laut ke permukiman, serta hilangnya sumber ekonomi utama masyarakat.

Menanggapi hal tersebut, Pemerintah Kota Kupang melalui DLHK, bekerja sama dengan Balai Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA) NTT dan sejumlah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), telah melaksanakan program rehabilitasi mangrove. Program tersebut meliputi penanaman bibit mangrove, edukasi lingkungan, dan penataan ruang kawasan pesisir. Namun, dalam implementasinya, program ini menghadapi berbagai tantangan, di antaranya adalah rendahnya tingkat keberhasilan hidup bibit mangrove akibat ketiadaan sistem perawatan berkelanjutan.

Selain itu, partisipasi masyarakat dalam program rehabilitasi masih sangat terbatas. Keterlibatan masyarakat hanya terlihat pada tahap penanaman awal, sedangkan proses perawatan dan monitoring tidak mendapat dukungan berkelanjutan. Minimnya koordinasi antar instansi, tumpang tindih peran antar lembaga, serta keterbatasan sumber daya, baik anggaran maupun tenaga teknis, turut menjadi kendala utama dalam implementasi kebijakan ini. Salah satu tantangan struktural lainnya adalah tidak sinkronnya kebijakan pusat dengan regulasi di tingkat daerah. Program nasional seperti Rehabilitasi Mangrove Nasional sering kali tidak diikuti dengan regulasi atau dukungan implementatif di tingkat daerah. Dalam kerangka teori implementasi kebijakan menurut Merilee S. Grindle (1980), keberhasilan suatu kebijakan

dipengaruhi oleh content of policy dan context of implementation. Dalam kasus Oesapa Barat, kedua aspek tersebut belum berjalan secara ideal, baik dari sisi perencanaan jangka panjang, monitoring dan evaluasi, maupun konteks pelaksanaan yang melibatkan kelembagaan dan partisipasi masyarakat. Prinsip-prinsip good governance yang semestinya menjadi dasar tata kelola lingkungan—seperti partisipasi, transparansi, akuntabilitas, koordinasi, dan efektivitas (UNDP, 1997)—masih belum berjalan maksimal. Dalam praktiknya, proses rehabilitasi mangrove di Oesapa Barat masih bersifat parsial dan kurang terstruktur. Oleh karena itu, penting dilakukan kajian mendalam untuk memahami sejauh mana kebijakan rehabilitasi mangrove telah diimplementasikan, serta mengevaluasi faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam proses tersebut. Penelitian ini tidak hanya bertujuan untuk mengkaji bentuk implementasi kebijakan yang ada, tetapi juga untuk mengevaluasi pelibatan masyarakat, koordinasi antarlembaga, serta alokasi sumber daya dalam kerangka tata kelola lingkungan yang berkelanjutan dan berkeadilan. Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

Bagaimanakah implementasi kebijakan tata kelola rehabilitasi hutan mangrove di Kelurahan Oesapa Barat, Kecamatan Kelapa Lima, Kota Kupang?

## **2. METODELOGI**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah suatu penelitian yang berpola investigasi dimana data-data pernyataan diperoleh dari hasil interaksi langsung antara peneliti, obyek yang diteliti dan orang-orang yang ada ditempat penelitian. Penelitian kualitatif bersifat deskriptif dan cenderung menggunakan analisis dengan pendekatan induktif.

## **3. HASIL DAN PEMBAHASAN**

Kelurahan Oesapa Barat terletak di Kecamatan Kelapa Lima, Kota Kupang, Provinsi Nusa Tenggara Timur. Wilayah ini berada di kawasan pesisir utara Pulau Timor dan berbatasan langsung dengan Laut Sawu. Kondisi geografis didominasi oleh dataran rendah pantai yang rentan terhadap gelombang laut, abrasi, dan banjir rob. Kawasan ini juga menjadi jalur angin kencang musiman, sehingga rawan terhadap bencana hidrometeorologi, termasuk badai tropis. Sebagian besar wilayahnya memiliki potensi ekosistem pesisir seperti padang lamun, terumbu karang, dan mangrove. Hutan mangrove menjadi fitur dominan di pesisir Oesapa Barat karena kondisi tanah berlumpur dan perairan yang relatif tenang sangat mendukung pertumbuhan

vegetasi tersebut. Selain berfungsi sebagai benteng alami dari gelombang laut dan angin kencang, kawasan ini juga menjadi habitat berbagai biota laut.

Pemukiman warga berada dekat garis pantai, sehingga mereka sangat bergantung pada kondisi lingkungan pesisir. Topografi yang relatif datar menyebabkan genangan air hujan dan pasang laut sulit surut terutama saat saluran air tersumbat. Dalam konteks perubahan iklim, kawasan Oesapa Barat menjadi semakin rentan terhadap dampak ekologis dan sosial karena minimnya infrastruktur pelindung yang memadai.

Mayoritas masyarakat Kelurahan Oesapa Barat bekerja di sektor informal, seperti nelayan tradisional, petani garam, pekerja harian lepas, pedagang kaki lima, dan buruh bangunan. Tingkat pendidikan masyarakat umumnya rendah hingga menengah, dengan banyak anak muda yang tidak melanjutkan pendidikan ke jenjang lebih tinggi akibat keterbatasan ekonomi keluarga. Pendapatan rata-rata masyarakat termasuk dalam kategori menengah ke bawah.

Sebelum Badai Seroja, masyarakat cukup mengandalkan hasil laut dan sumber daya pesisir, termasuk mangrove, sebagai sumber ekonomi utama. Mangrove digunakan secara tradisional sebagai tempat mencari kepiting, ikan kecil, dan budidaya rumput laut berskala kecil. Namun, setelah bencana tersebut, banyak warga kehilangan perahu, alat tangkap, dan akses ke lokasi pencarian ikan akibat kerusakan ekosistem dan perubahan garis pantai. Dari sisi sosial, masyarakat memiliki struktur komunitas yang cukup kompak dengan peran tokoh masyarakat dan ketua RT/RW yang penting dalam mengoordinasikan kegiatan lingkungan. Namun, masih terdapat kesenjangan pemahaman terkait pelestarian lingkungan. Sebagian warga sadar akan pentingnya menjaga mangrove, tetapi sebagian lainnya masih memandang lingkungan hanya sebagai sumber ekonomi tanpa memperhatikan keberlanjutan. Hal ini menjadi tantangan dalam pelaksanaan program rehabilitasi.

Sebelum Badai Seroja, kawasan mangrove di pesisir Oesapa Barat, terutama di wilayah RT 10, RT 11, dan RT 12, tumbuh dengan baik. Vegetasi mangrove tumbuh alami dan juga dikembangkan melalui program penanaman sejak 2010-an yang dilakukan oleh DLHK Kota Kupang bersama LSM lingkungan. Jenis vegetasi dominan meliputi *Rhizophora mucronata*, *Avicennia marina*, dan *Bruguiera*.

Mangrove ini berfungsi sebagai pelindung alami dari abrasi, sekaligus habitat bagi biota laut yang menjadi sumber penghidupan masyarakat pesisir. Namun, setelah Badai Seroja melanda pada April 2021, lebih dari 70% kawasan mangrove mengalami kerusakan berat. Angin kencang dan gelombang tinggi merusak vegetasi muda hingga dewasa, mencabut akar, mematahkan batang, serta menimbun area pertumbuhan dengan lumpur.

Kerusakan ini berdampak pada meningkatnya abrasi pantai, masuknya gelombang ke permukiman, dan hilangnya habitat ikan dan kepiting. Selain kerusakan ekosistem, masyarakat juga kehilangan perlindungan alami yang selama ini menjaga wilayah pesisir. Keadaan ini menumbuhkan kesadaran sebagian masyarakat akan pentingnya pemulihan mangrove sebagai kebutuhan mendesak, bukan sekadar proyek formalitas.

### **Lembaga yang Terlibat dalam Rehabilitasi Mangrove**

Pasca Badai Seroja, sejumlah lembaga mengambil peran penting dalam pemulihan ekosistem mangrove di Oesapa Barat. Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan (DLHK) Provinsi NTT menjadi lembaga utama dalam perancangan kebijakan rehabilitasi. DLHK bekerja sama dengan Balai Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA) NTT untuk pelaksanaan teknis dan distribusi bibit mangrove. Selain itu, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) seperti Yayasan Mangrove Kupang dan komunitas lokal juga aktif memberikan edukasi, pendampingan teknis, serta mendorong partisipasi kelompok pemuda dan perempuan. Peran LSM penting sebagai penghubung antara pemerintah dan masyarakat

Pemerintah kelurahan dan Ketua RT turut dilibatkan dalam sosialisasi dan pelaksanaan lapangan, meskipun belum semua merasa diberdayakan penuh. Hal ini menunjukkan perlunya peningkatan koordinasi antar lembaga serta pemberdayaan perangkat lokal agar program dapat berjalan lebih efektif.

Secara umum, lembaga-lembaga terkait telah menjalankan peran masing-masing dalam program rehabilitasi. Namun, keberhasilan implementasi tidak hanya bergantung pada kehadiran lembaga, melainkan juga pada sinergi antar aktor, ketersediaan sumber daya, serta kejelasan pembagian peran di setiap tahap program. Aspek ini akan dianalisis lebih dalam pada pembahasan berikut berdasarkan teori implementasi kebijakan. Bagian ini menyajikan hasil penelitian mengenai implementasi kebijakan rehabilitasi mangrove di Kelurahan Oesapa Barat pasca Badai Seroja. Analisis dilakukan berdasarkan pendekatan teori implementasi kebijakan Merilee S. Grindle, yang membagi implementasi menjadi dua variabel utama, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks pelaksanaan (*context of implementation*). Dalam konteks pelaksanaan, penelitian ini memfokuskan pada tiga aspek penting, yakni sumber daya, karakteristik pelaksana, dan partisipasi masyarakat. Selain itu, implementasi kebijakan juga dianalisis dengan mempertimbangkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), seperti partisipasi, koordinasi, dan akuntabilitas. Data diperoleh melalui wawancara mendalam dengan sembilan informan kunci yang mewakili pihak pemerintah, lembaga pelaksana, dan masyarakat lokal. Hasil wawancara kemudian dikategorikan ke dalam

beberapa tema, yaitu manfaat kebijakan, aktor pelaksana, sumber daya, strategi pelaksanaan, hambatan pelaksanaan, dan partisipasi masyarakat.

### **Isi Kebijakan Rehabilitas Mangrove**

Isi kebijakan mencerminkan substansi dari tujuan, program, manfaat yang dijanjikan, serta sasaran yang hendak dicapai. Dalam konteks rehabilitasi mangrove di Kelurahan Oesapa Barat pasca Badai Seroja, isi kebijakan difokuskan pada upaya pemulihan fungsi ekologis kawasan pesisir yang rusak melalui penanaman kembali pohon mangrove, pelibatan masyarakat, serta pemulihan lingkungan hidup secara berkelanjutan. Kebijakan ini tidak hanya memuat kegiatan teknis, tetapi juga menuntut perubahan pola perilaku masyarakat serta penentuan kelompok sasaran yang mendapat manfaat maupun yang terdampak secara sosial ekonomi.

Isi kebijakan yang dirumuskan dengan jelas dan komprehensif diyakini akan memudahkan penerimaan dan implementasi oleh masyarakat (Grindle, 1980). Hal ini terlihat dari upaya pemerintah yang merancang program rehabilitasi mangrove tidak hanya sebagai kegiatan fisik tetapi juga sebagai program pemberdayaan masyarakat. Dengan demikian, keberhasilan implementasi sangat bergantung pada seberapa baik isi kebijakan mengakomodasi kebutuhan dan kondisi lokal.

### **Manfaat Kebijakan Rehabilitas Mangrove**

Kebijakan rehabilitasi mangrove yang dilaksanakan sebagai respons terhadap Badai Seroja merupakan langkah strategis untuk memulihkan ekosistem pesisir sekaligus mengurangi risiko bencana di masa depan. Manfaat utama yang diharapkan adalah fungsi mangrove sebagai pelindung alami dari abrasi, badai, dan banjir rob.

Dalam wawancara dengan Kepala Resort TWAL BKSDA NTT, Ibu Meriana Mbua, dijelaskan: *“Mangrove itu bukan sekadar tumbuhan biasa. Ia punya fungsi yang luar biasa penting bagi wilayah pesisir seperti di sini. Mangrove menjadi benteng utama untuk hadapi badai, cegah banjir, dan kurangi abrasi pantai. Jadi kalau mangrove rusak, masyarakat pesisir itu yang pertama kali akan kena dampaknya... Mangrove juga penyerap karbon yang sangat baik... perannya penting secara global.”* (Wawancara, 18 Juni 2025)

Pernyataan ini menegaskan manfaat ekologis dan preventif kebijakan yang berdampak pada jangka panjang dan menyasar kepentingan kolektif komunitas pesisir. Perspektif ini selaras dengan teori implementasi kebijakan yang menyatakan bahwa kebijakan dengan manfaat yang dirasakan luas akan lebih mendapat legitimasi di masyarakat (Grindle, 1980).

Namun dari perspektif masyarakat, manfaat kebijakan masih dirasakan belum merata. Seorang warga, Ibu Ester Ndun, mengungkapkan:

*“Kalau masyarakat seperti saya, memang ikut tanam, tapi tidak semua benar-benar tahu apa manfaatnya... Banyak yang mengira ini hanya proyek sekali tanam tanpa kelanjutan atau dampak jangka panjang... Kurangnya sosialisasi membuat sebagian warga kurang merasa memiliki.”* (Wawancara, 21 Juni 2025)

Kesenjangan komunikasi ini menunjukkan adanya tantangan dalam penyampaian manfaat kebijakan sehingga sebagian masyarakat tidak memahami tujuan dan dampaknya secara menyeluruh. Menurut Grindle (1980), pemahaman yang kurang dapat memicu resistensi atau ketidakpedulian dalam proses implementasi. Dapat disimpulkan bahwa:

manfaat kebijakan idealnya dirancang untuk kepentingan umum, baik lingkungan maupun sosial. Namun, penyebaran informasi dan pelibatan yang belum merata menyebabkan persepsi manfaat berbeda di masyarakat.

Efektivitas jangka panjang kebijakan sangat bergantung pada persepsi masyarakat terhadap manfaat nyata yang mereka rasakan.

### **Tingkat Perubahan Yang Diharapkan**

Tingkat perubahan yang diharapkan (degree of change expected) merupakan salah satu indikator kunci dalam teori implementasi kebijakan Merilee S. Grindle (1980). Pada konteks rehabilitasi mangrove di Oesapa Barat, perubahan yang diharapkan meliputi aspek ekologis, sosial, serta kesadaran kolektif masyarakat dalam menjaga lingkungan secara berkelanjutan. Pengawas lapangan BKSDA, Ibu Baiprida Manafe, menyampaikan harapan:

*“Kami berharap masyarakat tidak hanya menanam lalu selesai, tetapi tumbuh kesadaran jangka panjang untuk merawat dan melindungi mangrove... Dulu banyak warga masih menebang kayu mangrove, sekarang kami edukasi agar kebiasaan itu ditinggalkan.”* (Wawancara, 18 Juni 2025) Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan menuntut transformasi sosial budaya dari pola eksploitatif menjadi partisipatif dan konservatif, yang tidak dapat dicapai secara instan. Grindle menekankan bahwa tingkat perubahan yang besar membutuhkan dukungan, waktu, dan strategi pendampingan yang berkelanjutan. Namun, kenyataan di lapangan menunjukkan tantangan. Bapak Ahmad Djari, warga pesisir, menyatakan:

*“Kalau disuruh tanam, ya kami tanam. Tapi setelah itu kembali ke pekerjaan sehari-hari. Tidak ada tindak lanjut atau pendampingan, jadi rehabilitasi sering berhenti di tahap penanaman saja... Kadang ada orang luar ambil kayu mangrove tanpa sepengetahuan kami.”* (Wawancara, 20 Juni 2025)

Pernyataan ini mencerminkan belum melekatnya perubahan perilaku masyarakat dan lemahnya sistem pengawasan. Hal ini mengindikasikan bahwa struktur dukungan untuk menjaga keberlanjutan hasil rehabilitasi belum optimal. Sebaliknya, perubahan positif mulai terlihat dari inisiatif komunitas lokal. Bapak Ferdi Dethan mengungkapkan:

*“Awalnya masyarakat cuek, tapi sekarang sebagian mulai peduli dan membentuk kelompok kecil untuk merawat mangrove. Anak muda pun mulai terlibat, meskipun belum merata... Perubahan ini harus dilakukan perlahan dan konsisten melalui sosialisasi dan pendampingan.”* (Wawancara, 21 Juni 2025)

Pernyataan ini sejalan dengan teori Grindle yang menyatakan bahwa perubahan inkremental lebih memungkinkan keberhasilan implementasi dibandingkan perubahan revolusioner. Oleh sebab itu, strategi kebijakan harus menyesuaikan dengan kondisi sosial budaya lokal untuk membangun kesadaran berkelanjutan.

### **Kelembagaan dan Aktor Yang Terlibat**

Menurut teori Merilee S. Grindle (1980), konteks implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh karakteristik dan kapasitas lembaga pelaksana, kekuatan politik, serta interaksi antaraktor yang terlibat. Dalam kasus rehabilitasi mangrove di Kelurahan Oesapa Barat, efektivitas koordinasi antar lembaga pemerintah, organisasi non-pemerintah, dan masyarakat lokal sangat menentukan keberhasilan implementasi program.

Temuan penelitian menunjukkan keterlibatan beberapa lembaga utama seperti DLHK Provinsi NTT, Balai Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA), LSM lingkungan, dan pemerintah kelurahan. Namun, koordinasi antar lembaga masih menghadapi kendala komunikasi dan pembagian tugas yang belum jelas. Ibu Meriana Mbua, Kepala Resort TWAL BKSDA (wawancara, 18 Juni 2025), mengungkapkan:

*“Kami di BKSDA memang lebih berfokus pada aspek teknis pelaksanaan dan pengawasan kawasan konservasi. Sementara itu, urusan anggaran dan kegiatan sosialisasi kepada masyarakat lebih banyak menjadi tanggung jawab DLHK. Namun, dalam praktiknya, koordinasi antar lembaga belum berjalan optimal. Kadang kami menunggu inisiatif dari pihak DLHK, sementara mereka juga menunggu langkah dari kami. Akibatnya, beberapa program tidak berjalan secara sinergis dan terhambat di tahap implementasi. Diperlukan mekanisme koordinasi yang lebih jelas dan pembagian peran yang tegas agar pelaksanaan di lapangan bisa berjalan lebih efektif dan terintegrasi.”*

Kondisi ini memperlihatkan lemahnya struktur koordinasi yang menyebabkan ketidakefisienan dalam pelaksanaan, yang menurut Grindle merupakan salah satu faktor yang menghambat efektivitas kebijakan.

Peran LSM sebagai jembatan antara masyarakat dan pemerintah juga sangat penting. Sementara itu, di tingkat kelurahan, keterlibatan perangkat lokal masih kurang optimal. Ibu Yane Kadang, warga pesisir (wawancara, 22 Juni 2025), menyampaikan:

*“Pak RT hanya memberi tahu bahwa akan ada kegiatan penanaman, tapi kami tidak benar-benar dilibatkan dalam proses dari awal sampai akhir. Jadi, setelah penanaman selesai, tidak ada tindak lanjut atau pemantauan rutin yang dilakukan. Warga pun kembali ke aktivitas sehari-hari karena merasa tidak tahu harus berbuat apa selanjutnya. Biasanya, kalau LSM datang lagi untuk monitoring atau kegiatan lanjutan, barulah kami ikut terlibat kembali. Pola seperti ini membuat kegiatan terasa sporadis dan tidak berkelanjutan, karena tidak ada sistem pendampingan atau tanggung jawab bersama yang dibangun sejak awal.”*

Pernyataan tersebut mengindikasikan bahwa kapasitas kelembagaan di tingkat akar rumput belum sepenuhnya diberdayakan, sehingga berpengaruh pada kesinambungan program. Grindle menegaskan pentingnya kewenangan dan kapasitas pelaksana agar implementasi kebijakan dapat konsisten.

### **Strategi Implementasi dan Hambatan di Lapangan**

Strategi implementasi menjadi faktor penentu dalam keberhasilan program rehabilitasi mangrove. Grindle menekankan bahwa strategi harus disesuaikan dengan kondisi lingkungan, dukungan politik, dan kapasitas pelaksana di lapangan. Hambatan utama biasanya muncul dari keterbatasan sumber daya, ketidaksiapan birokrasi, serta dinamika sosial masyarakat.

Ibu Yani Mau (wawancara, 19 Juni 2025) mengungkapkan bahwa strategi implementasi saat ini masih terbatas pada kegiatan penanaman tanpa perhatian yang memadai pada aspek jangka panjang: *“Kami memang fokus pada kegiatan penanaman, karena itu merupakan target awal yang ditetapkan dalam program. Namun, aspek perawatan pasca tanam masih menjadi tantangan yang cukup besar. Banyak lokasi yang tidak terpantau secara berkala karena keterbatasan sumber daya. Anggaran untuk pemeliharaan lanjutan belum sepenuhnya tersedia, dan koordinasi antarpihak pun belum berjalan optimal. Padahal, tanpa perawatan yang konsisten, hasil penanaman berisiko gagal atau tidak tumbuh maksimal. Ke depan, dibutuhkan perencanaan yang lebih holistik yang tidak hanya menekankan pada penanaman, tetapi juga menjamin keberlanjutan melalui dukungan anggaran, sumber daya manusia, dan mekanisme kerja sama yang lebih terstruktur.”* Kondisi ini menegaskan

lemahnya perencanaan strategis yang menyeluruh dan berorientasi jangka panjang, yang menurut Grindle sangat penting untuk memastikan kesinambungan kebijakan.

Dari sudut pelaksana lapangan, Ibu Baiprida Manafe (wawancara, 18 Juni 2025) menyoroti masalah koordinasi:

*“Kadang saat berada di lapangan, kami tidak tahu secara pasti siapa yang harus mengambil keputusan ketika menghadapi kendala. LSM memiliki pendekatan dan cara kerja sendiri, sementara DLHK juga datang dengan rencana dan prioritas yang berbeda. Akibatnya, koordinasi menjadi lemah dan arah pelaksanaan tidak selalu sejalan. Dalam situasi seperti itu, kami terpaksa berjalan sendiri-sendiri terlebih dahulu untuk menyelesaikan masalah yang ada. Hal ini menunjukkan perlunya struktur koordinasi yang lebih jelas dan mekanisme pengambilan keputusan bersama agar program di lapangan bisa berjalan lebih efektif, terarah, dan tidak tumpang tindih.”*

Hal ini mengindikasikan belum adanya mekanisme koordinasi yang terpusat dan fleksibel, yang menjadi penghambat utama sinergi implementasi. Dari masyarakat, hambatan utama adalah kurangnya pemahaman teknis dan rendahnya rasa kepemilikan terhadap program. Ibu Rita Tefa, warga setempat (wawancara, 22 Juni 2025), menyatakan: *“Waktu diminta untuk ikut penanaman, kami ikut saja tanpa banyak bertanya. Tapi setelah itu, kami tidak tahu harus melakukan apa selanjutnya. Tidak ada penjelasan lanjutan atau arahan yang jelas tentang tanggung jawab setelah penanaman. Kadang saat melihat tanaman rusak atau mati, kami biarkan saja karena tidak tahu bahwa itu penting untuk dijaga dan dirawat. Kurangnya informasi dan pendampingan membuat sebagian besar warga menganggap kegiatan ini selesai begitu saja setelah tanam, tanpa menyadari bahwa keberhasilan program justru ditentukan oleh proses perawatan jangka panjang.”*

Kutipan ini menegaskan bahwa pendekatan partisipasi masyarakat masih bersifat simbolik, tanpa upaya yang cukup untuk mengubah perilaku dan membangun tanggung jawab kolektif, hal yang menurut Grindle sangat menentukan keberhasilan implementasi. Selain itu, keterbatasan logistik dan waktu juga menjadi kendala. Bapak Ferdi Dethan, penggerak komunitas lokal (wawancara, 21 Juni 2025), mengungkapkan: *“Kami di komunitas sering menghadapi keterbatasan alat dan minimnya dukungan berkelanjutan. Banyak kegiatan hanya berlangsung saat ada program dari luar, seperti dari pemerintah atau LSM, dan setelah itu langsung terhenti tanpa kelanjutan yang jelas. Padahal, semangat dan kesiapan kami untuk terus bekerja sebenarnya tinggi. Kami siap terlibat secara aktif dan konsisten, asalkan ada bimbingan, pendampingan, dan dukungan sarana yang memadai. Tanpa keberlanjutan dalam dukungan tersebut, upaya pelestarian menjadi sulit untuk dijaga dalam jangka panjang.”*

Pernyataan ini menunjukkan bahwa dukungan berkelanjutan dari pemerintah kepada komunitas akar rumput masih minim, padahal mereka merupakan ujung tombak pelaksanaan di lapangan. Grindle menegaskan bahwa kapasitas pelaksana menjadi faktor utama keberhasilan implementasi kebijakan.

### **Tingkat Kepatuhan dan Partisipasi Masyarakat**

Tingkat kepatuhan dan partisipasi masyarakat merupakan komponen penting dalam implementasi kebijakan menurut Grindle (1980), karena keduanya menentukan sejauh mana kebijakan dapat dijalankan dengan dukungan aktor lokal. Kepatuhan menunjukkan sikap masyarakat terhadap peraturan dan arahan kebijakan, sedangkan partisipasi mencerminkan kesediaan mereka untuk terlibat aktif dalam pelaksanaan kebijakan. Hasil wawancara menunjukkan bahwa tingkat partisipasi masyarakat dalam rehabilitasi mangrove di Kelurahan Oesapa Barat bervariasi. Beberapa kelompok masyarakat secara aktif terlibat dalam penanaman dan pembersihan kawasan pesisir, namun sebagian besar warga hanya berpartisipasi saat dimobilisasi oleh RT atau LSM, tanpa kesadaran atau inisiatif berkelanjutan. Ibu Ester Ndun, salah satu warga pesisir, mengungkapkan:

*"Kami ikut menanam saat ada kegiatan dari LSM, dan saat itu kami memang dilibatkan secara langsung. Tapi setelah kegiatan selesai, kami kembali ke pekerjaan sehari-hari seperti biasa. Tidak ada tindak lanjut atau pemantauan yang dilakukan bersama, jadi kami pun tidak tahu apakah tanaman yang ditanam itu masih hidup atau sudah rusak. Kurangnya informasi dan koordinasi pasca kegiatan membuat keterlibatan masyarakat berhenti pada tahap awal saja, padahal keberhasilan rehabilitasi justru bergantung pada perawatan jangka panjang dan keterlibatan berkelanjutan."* (Wawancara, 20 Juni 2025)

Pernyataan ini mengindikasikan bahwa partisipasi masyarakat lebih bersifat reaktif terhadap kegiatan formal, bukan keterlibatan yang lahir dari pemahaman dan kesadaran mendalam. Dalam teori Grindle, situasi seperti ini mencerminkan rendahnya internalisasi kebijakan oleh masyarakat yang seharusnya menjadi aktor utama dalam pelestarian lingkungan. Ketua RT setempat, Bapak Ahmad Djari, menambahkan:

*"Saya pernah mengajak warga untuk melakukan kegiatan bersih-bersih di area mangrove, tapi yang datang hanya orang-orang yang itu-itu saja—yang memang sudah biasa terlibat. Banyak warga lainnya beralasan tidak punya waktu karena harus bekerja, apalagi kegiatan tersebut tidak memberikan insentif langsung. Mereka cenderung kurang tertarik jika tidak ada program resmi atau dukungan dari lembaga. Hal ini menunjukkan bahwa partisipasi masih bersifat situasional dan belum tumbuh dari kesadaran kolektif. Perlu pendekatan yang*

*lebih intensif dan berkelanjutan agar kepedulian masyarakat dapat meningkat dan meluas."*  
(Wawancara, 21 Juni 2025)

Pernyataan ini menegaskan rendahnya motivasi sukarela dan tingginya ketergantungan masyarakat pada program formal dari pemerintah atau LSM. Ketiadaan insentif atau sistem penghargaan terhadap partisipasi membuat warga lebih memprioritaskan aktivitas ekonomi harian dibanding pelestarian lingkungan.

### **Evaluasi Efektivitas Kebijakan Mangrove**

Evaluasi efektivitas kebijakan merupakan tahap penting untuk mengukur keberhasilan implementasi, baik dari sisi proses maupun hasil akhir. Merujuk pada teori Grindle (1980), efektivitas kebijakan dipengaruhi oleh isi kebijakan (content of policy) dan konteks pelaksanaan (context of implementation), meliputi sumber daya, strategi, kapasitas pelaksana, serta keterlibatan masyarakat.

Penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan rehabilitasi mangrove di Kelurahan Oesapa Barat belum sepenuhnya efektif. Dari sisi pencapaian fisik, sebagian wilayah pesisir telah dilakukan penanaman ulang mangrove pasca Badai Seroja. Namun, aspek keberlanjutan, perawatan, dan keterlibatan masyarakat masih menghadapi berbagai kendala. Ibu Yani Mau dari DLHK menjelaskan:

*"Kami memang sudah berhasil mencapai target penanaman secara kuantitatif sesuai rencana program. Namun, dari sisi perawatan dan keberlanjutan, masih terdapat banyak kelemahan yang perlu dibenahi. Banyak tanaman yang tidak terpantau secara rutin, dan keterlibatan masyarakat setelah penanaman masih terbatas. Untuk itu, masyarakat perlu terus dibina melalui pendampingan jangka panjang, pelatihan teknis, serta peningkatan kesadaran tentang pentingnya merawat mangrove. Tanpa upaya lanjutan ini, capaian kuantitatif akan sulit memberikan dampak ekologis dan sosial yang signifikan dalam jangka panjang."*  
(Wawancara, 19 Juni 2025)

Pernyataan ini menandakan bahwa keberhasilan kebijakan lebih dominan dalam output teknis (penanaman) dibanding outcome sosial dan ekologis jangka panjang (perawatan, pelestarian, perubahan perilaku). Dalam kerangka Grindle, hal ini mencerminkan keberhasilan formal, namun belum menyentuh substansi perubahan yang diharapkan.

#### 4. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian mengenai implementasi kebijakan tata kelola rehabilitasi hutan mangrove di Kelurahan Oesapa Barat, Kecamatan Kelapa Lima, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

Isi kebijakan (content of policy) yang diterapkan dalam program rehabilitasi mangrove memiliki tujuan dan manfaat yang jelas, yaitu untuk memulihkan ekosistem mangrove pasca Badai Seroja serta meningkatkan ketahanan pesisir dari ancaman abrasi dan banjir rob. Manfaat ekologis dan sosial mulai dirasakan oleh masyarakat. Namun, manfaat ini belum sepenuhnya merata karena keterbatasan informasi dan kurangnya pemahaman sebagian masyarakat tentang pentingnya mangrove. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun substansi kebijakan sudah relevan, penyebaran informasi dan edukasi masih perlu ditingkatkan.

Tingkat perubahan yang diharapkan (degree of change expected) dalam implementasi kebijakan mencakup perubahan cara pandang dan perilaku masyarakat terhadap lingkungan pesisir. Kebijakan ini menghendaki perubahan jangka panjang, yakni menjadikan pelestarian mangrove sebagai budaya kolektif. Sebagian masyarakat telah menunjukkan perubahan perilaku yang positif, seperti tidak membuang sampah di sekitar mangrove dan ikut serta dalam penanaman. Namun, perubahan ini belum menyeluruh karena belum semua warga terlibat aktif secara konsisten.

Sumber daya yang tersedia (available resources) menjadi tantangan utama dalam implementasi kebijakan. Meski terdapat dukungan dari DLHK, BKSDA, dan LSM, namun jumlah tenaga teknis, anggaran, dan logistik tidak mencukupi untuk menjangkau seluruh wilayah terdampak secara optimal. Terbatasnya alat monitoring dan kapasitas teknis masyarakat juga menjadi kendala dalam menjaga keberlanjutan program.

Konteks pelaksanaan (context of implementation) menunjukkan adanya upaya kolaboratif dari berbagai aktor, seperti DLHK, BKSDA, LSM lingkungan, pemerintah kelurahan, dan tokoh masyarakat. Namun, koordinasi antar lembaga pelaksana masih lemah dan belum terstruktur dengan baik. Selain itu, tingkat partisipasi masyarakat masih fluktuatif, tergantung pada pendekatan yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan. Program dinilai lebih efektif saat ada keterlibatan langsung ketua RT dan tokoh lokal.

Secara keseluruhan, implementasi kebijakan rehabilitasi mangrove di Kelurahan Oesapa Barat masih bersifat parsial dan belum sepenuhnya optimal. Hambatan utama terletak pada keterbatasan sumber daya, koordinasi lintas sektor yang belum solid, serta belum meratanya kesadaran dan keterlibatan masyarakat. Meski demikian, adanya perubahan positif

dalam partisipasi warga, kolaborasi dengan LSM, serta dukungan dari pemerintah menjadi modal penting untuk meningkatkan efektivitas kebijakan di masa depan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). (2021). *Laporan dampak bencana Seroja di NTT*. Diakses dari <https://bnpb.go.id>
- Bahri, S., dkk. (2021). Politik kebijakan: Studi implementasi politik ekologi terhadap perlindungan dan pelestarian hutan di Rokan Hilir. [Artikel Ilmiah].
- BKSDA Nusa Tenggara Timur. (2023). *Dokumentasi kerusakan ekosistem mangrove pasca badai Seroja*.
- BPS Kota Kupang. (2023). *Data sosial ekonomi Kelurahan Oesapa Barat*. Diakses dari <https://kupangkota.bps.go.id>
- Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan (DLHK) Kota Kupang. (2022). *Laporan tahunan evaluasi lingkungan pesisir Kota Kupang*.
- Faisal, S. (2010). *Format-format penelitian sosial: Dasar-dasar dan aplikasi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Grindle, M. S. (1980). *Politics and policy implementation in the Third World*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400886081>
- Grindle, M. S. (1980). *Politics and policy implementation in the Third World*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400886081>
- Irman, M., & Akbar, A. (2021). Tata kelola dan kebijakan wilayah konservasi mangrove di Kabupaten Bintan. [Artikel Ilmiah]. <https://doi.org/10.31629/kemudi.v6i01.3671>
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). (2021). *Restorasi ekosistem mangrove sebagai strategi adaptasi perubahan iklim*. Diakses dari <https://www.menlhk.go.id>
- Kompas.com. (2024). *Rehabilitasi mangrove perlu partisipasi masyarakat*. Diakses dari <https://www.kompas.com>
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage Publications. <https://doi.org/10.4135/9781446215012>
- Lio, A., & Stanis, F. (2018). Partisipasi masyarakat dalam pelestarian mangrove di Oesapa Barat. [Laporan penelitian tidak diterbitkan]. <https://doi.org/10.22146/kawistara.17150>
- Moleong, L. J. (2007). *Metodologi penelitian kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Moleong, L. J. (2010). *Metodologi penelitian kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Mongabay Indonesia. (2023). *Mangrove dan masa depan pesisir Indonesia*. Diakses dari <https://www.mongabay.co.id>
- Nugroho, R. (2014). *Public policy: Dinamika kebijakan, analisis kebijakan, manajemen kebijakan*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.105/MENLHK/SETJEN/KUM.1/12/2018 tentang tata cara rehabilitasi hutan dan lahan.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 73 Tahun 2012 tentang strategi nasional pengelolaan ekosistem mangrove.

Salestin, J., dkk. (2021). Kajian komposisi dan kepadatan jenis sampah laut di ekowisata mangrove Oesapa Barat. *[Laporan Penelitian]*.

Sugiyono. (2014). *Metode penelitian kualitatif, kuantitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

Sugiyono. (2023). *Pengantar teori sosial dalam ilmu politik*. Yogyakarta: Deepublish.

United Nations Development Programme (UNDP). (1997). *Governance for sustainable human development: A UNDP policy document*.

Yasin, M. (2013). Evaluasi kebijakan rehabilitasi hutan mangrove pesisir Sulawesi Tenggara. *[Makalah Akademik]*. <https://doi.org/10.21009/jgg.032.04>