

DINAMIKA KEBIJAKAN PUBLIK DALAM PENGELOLAAN ASET DANAU LIMBOTO DI KABUPATEN GORONTALO

Trisusanti Lamangida¹

Ekonomi Pembangunan, Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial, Universitas Muhammadiyah Gorontalo
tri.susanti@um-gorontalo.ac.id

Abstract The dynamics of public policy in managing the assets of the Limboto lake area in Gorontalo Regency is the focus of this research. This article aims to analyze and explain the dynamics of public policy management of the Lake Limboto area assets. The method and approach used is descriptive qualitative. Data collection was done by purposive sampling technique (Sugiyono: 2010), observation, interviews and documentation. Data analysis was carried out following an "interactive model" (Miles Huberman & Saldana: 2014), namely: data collection, data display, data condensation, conclusions / drawing. The findings indicate that the public policy on the management of the Limboto lake area assets is not optimal. The Central Government at the National Lake Indonesia Conference, through the 2009 Bali agreement, involving 9 State Ministries of the Republic of Indonesia, has set 15 lake priorities that will be handled together in an integrated and sustainable manner for the period 2010-2014 including Limboto Lake. Previous Regional Regulation No. 4 of 2004, Regional Regulation No. 5, and PERDA No. 1 of 2008 concerning the management of Lake Limboto, Provincial Government Regulation No. 4 of 2011, but all of these policy products have not been able to overcome the problem of siltation of lakes. The dynamics of Limboto lake management public policy involving 20 stakeholders (Hasim; 2012) still have high influence and interests. The choice of the paradigm of the right management of Lake Limboto's public policy is oriented to the economic growth of the community, according to the perspective of public entrepreneurship (Syam; Lamangida; 2018), which has implications for increasing regional investment value added (NTID) and PAD (Lamangida, 2018), contributing to Local Government in building participation, the independence of the community, especially the people living along the watershed, upstream, and on the shores of Lake Limboto

Keywords: Policy, Public, Management, Good Governance, NTID and PAD

Received: 05 Juni 2019

Revised: 06 Juni 2019

Accepted: 07 Juni 2019

PENDAHULUAN

Danau Limboto sebagai asset Daerah Provinsi Gorontalo yang berfungsi sebagai penyedia air bersih, habitat tumbuhan dan satwa, pengatur fungsi hidrologi, pencegah bencana alam, stabilisasi sistem dan proses-proses alam, penghasil sumberdaya alam hayati, penghasil energi, sarana transportasi, rekreasi dan olahraga, sumber perikanan (baik budidaya maupun perikanan tangkap), dan pengendali banjir, juga sebagai sarana penelitian dan pendidikan. Di samping itu

Danau Limboto telah menjadi saksi sejarah berabad-abad lamanya dalam menghidupi masyarakat Gorontalo, disadari ataupun tidak sebagian besar dari penduduk pesisir danau menggantungkan hidupnya dari sumber air tawar ini, baik sebagai nelayan, pembudidaya ikan, maupun sebagai pedagang ikan. (Germadan: 2015).

Berbagai pihak telah memberikan perhatian besar melalui kegiatan konsolidasi dan sinkronisasi berupa *Focus Group Discussion* oleh akademisi; Lokakarya berbagai institusi terkait di tingkat Propinsi; hingga penandatanganan (MOU)

kesepakatan antara Pemerintah Kabupaten Gorontalo dengan Pemerintah Kota Gorontalo disaksikan Gubernur Provinsi Gorontalo dan Menteri Negara Lingkungan Hidup pada tahun 2006, menyangkut 13 (tiga belas) point kegiatan sebagai upaya pemulihan lingkungan Danau Limboto, namun dianggap terlambat menindaklanjutinya. Demikian halnya Pemerintah Provinsi dalam menetapkan kebutuhan anggaran APBN 2012-2016 bekerjasama dengan Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (BPDAS) melibatkan SKPD Kabupaten Gorontalo (Bappeda, Dinas Pertanian, Dinas Kehutanan dan Badan Lingkungan Hidup), namun Balai Wilayah Sungai (BWS II Sulawesi) dalam melaksanakan pembangunan tanggul, cekdam, pintu air, dan pengerukan kawasan danau Limboto. Perda No. 1 Tahun 2008 tentang pengelolaan danau Limboto belum dijadikan momentum dasar pelaksanaan kebijakan pengelolaan danau Limboto. Pelaksanaan pengelolaan danau masih bersifat parsial. Pendekatan bioregionalism yang diusulkan oleh Japesda Gorontalo (Dako, 2016) belum dijadikan referensi dalam pengelolaan danau Limboto yang berkelanjutan. Lemahnya koordinasi actor menjadi memicu timbulnya persoalan lain dalam pengelolaan danau Limboto. Belum adanya kesatuan komando, sinergitas dan kolaborasi dalam pencapaian tujuan penyelamatan danau Limboto yang ditandai dengan diterbitkannya sertifikat sebanyak 352 buah (Data BPN Kabupaten Gorontalo, 2016) menggambarkan lemahnya interaksi aktor dalam pencapaian tujuan pengelolaan danau Limboto. Fenomena Danau Limboto yang bagaikan areal yang tak bertuan sehingga memungkinkan siapapun dapat melakukan kegiatan pengkaplingan area kawasan danau, untuk kepentingan ekonomi pribadi atau kelompok (pembuatan jaring apung), maupun berbagai usaha lainnya, Germadan Limboto (2015). Proses pendangkalan yang terus menerus terjadi dari waktu ke waktu tersebut, sudah tentu menimbulkan

kekhawatiran akan nasib danau di masa depan. Apabila kecenderungan ini berjalan terus maka akan berdampak buruk bagi keberlanjutan danau di masa yang akan datang, dikhawatirkan pada tahun 2025 danau ini diperkirakan akan berubah menjadi daratan. Germadani (2015). Fenomena lainnya tanggal 26 oktober 2016, banjir melanda Kabupaten Gorontalo, sehingga mendesak Pemerintah Kabupaten Gorontalo Prof. Dr. Ir. Nelson Pomalingo, M.Pd menetapkan Status darurat bencana bandang yang mengakibatkan ribuan rumah penduduk terendam banjir, dengan jumlah korban mencapai 15.000 jiwa. (Antara Foto/Adiwinata Solihin: 2/7/2017).



Gambar: Banjir Bandang Melanda Kabupaten Gorontalo, (Berita Gorontalo.com).

Menariknya sepanjang sejarah pendangkalan dan masalah perubahan fungsi danau Limboto namun belum ada riset yang memayungi masalah pengelolaan asset daerah ini. Keunikan Danau Limboto yang menyimpan sejuta potensi alam menjanjikan ini, juga menjadi salah satu lokasi migran beranekaragaman hayati burung yakni berasal dari berbagai belahan dunia diantaranya dari afrika, Australia, eropa dan amerika pada musim tertentu datang mengunjungi Danau Limboto.



Gambar: Burung Migran yang mengunjungi danau Limboto (Gorontalo antaranews.com)

Disamping itu danau ini juga menjadi muara dari 23 buah Daerah Aliran Sungai (DAS) yang mengalir terus ke laut. Dalam kurun waktu 52 Tahun Danau Limboto berkurang 4304 Ha, atau sekitar 62,60 %, setiap Tahun berkurang \pm 65,89 Ha, setiap Bulan berkurang \pm 5,49 Ha, dan diperkirakan pada Tahun 2025 danau Limboto akan berubah menjadi daratan.



Gambar: Workshop Pengelolaan Sungai & Danau Berkelanjutan di Provinsi Gorontalo; 2006

Kebijakan publik pengelolaan danau Limboto melalui kebijakan Pemerintah Pusat pada Konferensi Nasional Danau Indonesia, melalui kesepakatan Bali 2009, melibatkan 9 Kementrian Negara Republik Indonesia, telah menetapkan 15 prioritas danau yang akan ditangani bersama secara terpadu dan berkelanjutan periode 2010-2014 termasuk di dalamnya danau Limboto, hingga Peraturan Daerah No 1 Tahun 2008 tentang pengelolaan Danau Limboto, Peraturan Pemerintah Provinsi No 4 Tahun 2011, namun semua produk kebijakan tersebut belum mampu mengatasi masalah pendangkalan danau.

Perda Provinsi Gorontalo No 1 tahun 2008 merupakan payung hukum pengelolaan Danau Limboto dalam konteks lokal. Perda ini belum secara jelas mengatur aspek kelembagaan pengelolaan danau untuk lestari. Tumpang tindihnya program dan kegiatan yang dilaksanakan di kawasan Danau Limboto. Belum ada peraturan yang secara tematik memiliki fokus dan lokus tentang kawasan danau. Danau dalam peraturan perundang-undangan di atas hanya menjadi topik komplementer dari tema penting yang dibangunnya. Oleh karenanya wajar jika kemudian hampir seluruh danau yang ada di Indonesia

mengalami degradasi yang serius. Keberpihakan politik terhadap kelestarian danau sangat rendah dan hanya terbatas pada kepentingan ekonomi semata. Hal ini menggambarkan bahwa, peraturan perundangan tentang sumberdaya alam dan lingkungan masih sektoral. Peraturan yang mengatur tentang sumberdaya alam dan lingkungan secara terpadu belum ada. Implikasinya banyak ditemukan adanya tumpang tindih antara peraturan satu dengan yang lainnya. Kondisi tersebut potensial menimbulkan biaya ekonomi tinggi. Dalam konteks otonomi daerah gagal menginternalisasi paradigma pembangunan berkelanjutan dalam agenda-agenda politik ekonominya. Kerusakan lingkungan dan perubahan kawasan hutan yang terus terjadi mengkonfirmasi keadaan tersebut. Paradigma pembangunan berkelanjutan terjebak pada pilihan pertumbuhan ekonomi. Sementara sumberdaya alam dan lingkungannya dipandang semata modal pembangunan dan mengabaikan nilai intangible dan intrinsic (Hasim: 2012)

Urgensi suatu kebijakan publik menurut Abidin: 2012, lahir atas pertimbangan ciri-ciri sebagai berikut:

1. Setiap kebijakan harus ada tujuannya. Artinya pembuatan suatu kebijakan tidak boleh sekedar asal buat atau karena kebetulan ada kesempatan membuatnya.
2. Suatu kebijakan tidak berdiri sendiri, terpisah dari kebijakan yang lain. Namun berkaitan dengan berbagai kebijakan dalam masyarakat, dan berorientasi pada implementasi, interpretasi dan penegakan hukum
3. Kebijakan adalah apa yang dilakukan oleh pemerintah, bukan apa yang masih ingin atau di kehendaki untuk dilakukan oleh pemerintah.
4. Kebijaksanaan harus berdasarkan hukum, sehingga mempunyai kewenangan untuk memaksa masyarakat mengikutinya.

Konsep kebijakan publik Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo dalam Penanganan Danau Limboto, melalui Instruksi Presiden No. 7 Tahun 2002: "Memanfaatkan sumber daya alam secara bijaksana berdasarkan asas konservasi agar lestari dan ditujukan bagi kesejahteraan terutama masyarakat di sekitarnya". Menggunakan pendekatan *holistic*: "Pembangunan fisik di Kabupaten Gorontalo diselenggarakan terintegrasi dengan pengembangan lingkungan dengan mempertimbangkan ekosistem" "Antar generasi sekarang dan akan datang". Selanjutnya memacu pertumbuhan masyarakat Kabupaten Gorontalo: "Pemanfaatan SDA Non Hayati (pertambangan) adalah ketergantungan ekonomi *monolistic* yang harus diimbangi dengan pemanfaatan SDA terbarukan (kelautan, perikanan, kehutanan, pengelolaan dan pemeliharaan DAS) diharapkan dalam batas lestari. Konsep bertahan terhadap krisis multidimensi tapi belum mampu mengadaptasi arus globalisasi ekonomi & perdagangan dunia. Peranan Danau Limboto sebagai penyedia protein air tawar, sumber pengairan lahan pertanian dan perkebunan, kini didominasi oleh kasus pendangkalan & akibat yang ditimbulkan oleh rusaknya ekosistem, hutan gundul di bagian hulu yang menyebabkan banjir dan erosi (Departemen Kehutanan Republik Indonesia: 2007).

Potensi wisata alam daerah Provinsi Gorontalo danau Limboto memiliki nilai kearifan local dan ekonomi yang tinggi yang pantas untuk dipromosikan kepada dunia, ketika pengelolaan danau Limboto dilakukan berdasarkan perspektif kewirausahaan public (Syam, Lamangida: 2018). Konsep kebijakan publik pengelolaan danau Limboto dalam kewirausahaan publik ini membantu pengembangan program kewirausahaan publik (Klein et al., 2010). Carl & Goerl (1992) dalam Terry (1993) membangun kasus yang menarik untuk kewirausahaan publik. Dengan menyusun argumen secara strategis di tradisi

demokrasi, berusaha untuk melegitimasi konsep kewirausahaan publik dengan menyatakan bahwa hal itu dapat direkonsiliasi dengan politik dan administrasi yang demokratis. Carl dan Goerl (1992) argumen menyajikan nilai-nilai yang mendasari dan karakteristik kewirausahaan publik (otonomi, visi pribadi tentang masa depan, kerahasiaan, dan pengambilan risiko) sebagai sesuatu yang bertentangan dengan nilai-nilai politik dan administrasi demokratis (akuntabilitas, partisipasi warga negara, terbuka proses pembuatan kebijakan). Nilai-nilai "tersembunyi" ini membuat konsep kebijakan publik dalam konteks kewirausahaan publik karena beberapa alasan. Pertama, gagasan kewirausahaan publik dan mengabadikan pandangan yang terlalu romantis dari administrator publik. Masalah kedua publik Kewirausahaan berkaitan dengan masalah perubahan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif-kualitatif dengan fokus analisis pada dinamika produk kebijakan publik pengelolaan asset daerah danau Limboto di Kabupaten Gorontalo, Indonesia. Pengumpulan data yang digunakan dengan teknik wawancara kepada 20 informan yang mewakili pemangku kepentingan, Non-Pemerintah Organisasi (LSM), dan anggota masyarakat yang tinggal di sepanjang pantai Danau Limboto. Spesifikasi informan termasuk pegawai dari (1) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Gorontalo (2), Kehutanan dan Lingkungan (3), Pekerjaan Umum (4), Layanan Pertanian (5), Perikanan (6), Biro Hukum dan Hak Asasi Manusia Provinsi Gorontalo (7). Kemudian informan dari Balai Wilayah Sungai Sulawesi II (BWS) (9) dan Badan Pengelola Daerah Aliran Sungai/BPDAS (10). Selanjutnya informan dari Dinas Lingkungan Kabupaten Gorontalo (11), Pengembangan Wilayah Kabupaten Gorontalo Badan Perencanaan (12), LSM (14), Pemerintah Desa (16), Pekerjaan

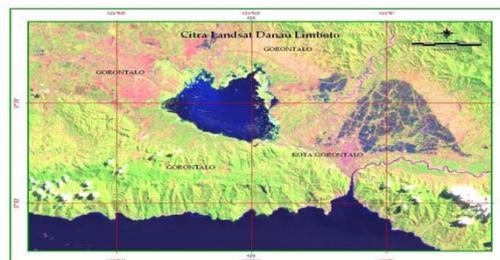
Umum Kabupaten Gorontalo (17), Tokoh Masyarakat (19), dan kelompok pemberdayaan masyarakat (20). Dalam penelitian ini juga dilakukan diskusi wawancara mendalam dengan para pemangku kepentingan, dan studi dokumentasi yang relevan, Analisis dan wawancara serta observasi dilakukan bersama dengan data kegiatan pengumpulan, kondensasi data (melalui kategorisasi jawaban informan), penyajian data dilakukan dengan deskriptif-perkembangan sesuai dengan karakteristik dinamika kebijakan publik pengelolaan asset daerah danau Limboto di Kabupaten Gorontalo dan dibuat kesimpulan/verifikasi hasil penelitian (Miles et dkk., 2014).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Deskripsi Lokasi Penelitian

Danau Limboto terletak pada bagian tengah Provinsi Gorontalo dan secara astronomis, Daerah Aliran Sungai danau Limboto terletak pada 122° 42' 0.24" - 123° 03' 1.17" BT dan 00° 30' 0.035" - 00° 47' 0.49" LU. Areal danau ini berada di dua daerah yakni 30 % wilayah Kota Gorontalo dan 70 % Kabupaten Gorontalo yang meliputi dua belas kecamatan dan beberapa desa Kecamatan yang khusus berbatasan langsung dengan danau Limboto. Batas administratif danau Limboto sebagai berikut: Sebelah Utara berbatasan dengan Kecamatan Kota Barat Kota Gorontalo; Sebelah selatan berbatasan dengan Kecamatan Limboto Kabupaten Gorontalo; Sebelah timur berbatasan dengan Kecamatan Batudaa Kabupaten Gorontalo; Sebelah barat berbatasan dengan Kecamatan Telaga Biru Kabupaten Gorontalo.

Berdasarkan batas administrasi danau Limboto menunjukkan bahwa luasan wilayah danau Limboto 70% berada di wilayah administrasi Kabupaten Gorontalo dan 30% berada di wilayah administrasi Kota Gorontalo yakni Kecamatan Kota Barat.



Gambar; Peta Wilayah Administrasi Danau Limboto

3.1.1 Perumusan Kebijakan Pengelolaan Danau Limboto

Salah satu bagian dari analisis kebijakan public yang kurang mendapat perhatian selama ini tetapi lebih bersifat krusial adalah perumusan kebijakan pengelolaan danau Limboto. Kebijakan pengelolaan danau Limboto dianggap gagal dalam memecahkan dan menemukan solusi masalah penyelamatan danau Limboto. Gejala yang pertama timbul disebabkan oleh subjektivitasnya atau kepentingan analisis atau policy makers sangat menonjol, sedangkan gejala kedua adalah disebabkan karena kompleksitasnya masalah danau Limboto (Subarsono: 2017). Terdapat beberapa tahapan dalam perumusan masalah public terkait pengelolaan danau Limboto merupakan suatu proses yang terdiri dari empat tahap yakni: 1) Pencarian Masalah (*Problem Search*), 2) Pendefinisian masalah (*Problem Definiton*), 3) Spesifikasi Masalah (*Problem Specification*), 4) Pengenalan Masalah (*Problem Sensing*).

Proses kebijakan public pengelolaan danau Limboto melalui identifikasi dan perumusan masalah dan peranannya dalam kebijakan public, (Abidin: 2012). Proses kebijakan dan aplikasi kebijakan sering kali muncul sikap kontroversi dalam masyarakat yakni:

1. Sebagai akibat dari perbedaan kepentingan diantar kelompok
2. Karena perbedaan prioritas dari tujuan yang akan dicapai meskipun di antara mereka terdapat kepentingan yang sama
3. Bersumber dari perbedaan pengertian rumusan masalah sekalipun semua pihak mengalami

akibat yang sama dari masalah tersebut.

Terry: 2010; (Amirullah dan Budiono: 2004: 91) mengatakan bahwa suatu proses menetapkan tujuan dan sasaran, mengidentifikasi factor pendukung dan penghambat, menentukan pilihan-pilihan, tindakan yang akan dilakukan, dan mengkaji cara-cara terbaik untuk mencapai tujuan masa depan yang telah ditentukan sebelumnya. Persoalan danau Limboto berdasarkan hasil penelitian sumber daya alam yang memiliki kekayaan yang sangat potensial bagi kelangsungan hidup masyarakat di Kabupaten Gorontalo khususnya, dan juga untuk kepentingan publik pada umumnya. Danau Limboto merupakan sumberdaya penting bagi Pemerintah Daerah sebagai penopang peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat, bahwa kondisi Danau Limboto sekarang bagaikan areal yang tak bertuan sehingga siapapun bebas melakukan pengkaplingan area kawasan danau, baik untuk melakukan usaha pertanian, kegiatan demi kepentingan ekonomi pribadi atau kelompok (pembuatan jaring apung), maupun berbagai usaha lainnya, Germadani (2015: 2). Pengelolaan Danau Limboto memerlukan pemahaman manajemen serta perubahan merupakan kebutuhan mutlak, bergantung pada bagaimana persoalan danau Limboto di kelola, menjalankan proses perubahan dengan benar, dan memberikan peran dan tanggung jawab kepada semua stakeholders (pemerintah, sector swasta dan masyarakat) sesuai dengan proporsinya (Wibowo: 2007: 241).

Fenomena perubahan alam Danau Limboto yang terjadi di luar dugaan manusia, khususnya proses pendangkalan yang terus menerus terjadi dari waktu ke waktu tersebut, apabila kecenderungan ini berjalan terus maka akan berdampak buruk bagi keberlanjutan danau di masa yang akan datang (Bakosurtanal: 2007) bahwa pada tahun 2025 danau ini diperkirakan akan berubah menjadi daratan, Germadani

(2015: 20), maka diperlukan pendekatan utama untuk manajemen perubahan asset melalui *planned change* (perubahan terencana), yakni pendekatan yang dipergunakan tergantung pada situasi tertentu. Danau Limboto sebagai asset Daerah Provinsi Gorontalo yang berperan sebagai multifungsional danau, sangat berbeda dengan danau lainnya di Indonesia.

Dalam lingkungan bisnis yang kompetitif, organisasi harus menjadi *wealth-multiplying institution*. Kinerja organisasi diukur dari kemampuannya dalam melipatgandakan kekayaan alam danau Limboto sebagai aset publik. Pelipatgandaan kekayaan hanya akan dapat diwujudkan melalui proses perumusan dan perencanaan yang baik (Amirullah: 2004: 93). Dalam konsep administrasi publik, pengelolaan kegiatan diwujudkan melalui manajemen publik. Menurut Rainey (1990) (dalam Witter, et., 2003): *'public management aims to achieve skills and improve skills and improve accountability'* (Manajemen publik itu ditujukan untuk meningkatkan tercapainya tujuan sektor publik (lebih efektif dan efisien). Demikian pula menurut Graham & Hays (1991): *"public management are concerned with efficiency, accountability, goal achievement and dozen of other managerial and technical question"* (Manajemen publik itu bertujuan untuk menjadikan sektor publik lebih efisien, akuntabel, dan tujuannya tercapai serta lebih mampu menangani berbagai masalah manajerial dan teknis. (dalam Witter, et., 2003). Pemerintah dalam penetapan rencana tujuan dan sasaran pengelolaan danau belum diseriusi sampai ketahap pelaksanaan. Stakeholders pemerintah, swasta dan masyarakat belum memiliki komitmen bersama dalam penetapan rencana tujuan dan sasaran pengelolaan danau Limboto. Sebagaimana Amirullah dan Budiyono (2004: 93) bahwa *Good result without good planning comes from good luck, not good management*. Artinya pengelolaan danau Limboto melalui perencanaan yang baik (*good planning*)

merupakan cermin dari manajemen yang baik (*good management*) terhadap organisasi, dan manajemen yang baik inilah yang menjanjikan hasil yang baik pula (*good result*). Keberhasilan pengelolaan danau Limboto sebagai asset public sangat ditentukan oleh kualitas perencanaan yang dibuat sebelum aktivitas perumusan kebijakan public yang sesuai analisis masalah sebagai solusi pengelolaan danau Limboto untuk dilaksanakan.

Dinamika kebijakan publik pengelolaan danau Limboto yang melibatkan 20 stakeholders (Hasim; 2012) masih memiliki pengaruh dan kepentingan tinggi. sejak lama dilakukan. Tahun 2006 telah terjadi penandatanganan kesepakatan pengelolaan Danau Limboto antara Pemerintah Kabupaten dengan Pemerintah Kota Gorontalo, disaksikan Gubernur Gorontalo dihadapan Menteri Negara Lingkungan Hidup tersebut, yang telah menyepakati 13 (tiga belas) point kegiatan sebagai upaya pemulihan lingkungan Danau Limboto, tetapi dianggap terlambat menindaklanjutinya.

Pemerintah Daerah melalui Peraturan Daerah (PERDA) No. 4 Tahun 2004 tentang pengelolaan kualitas air, Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2004 tentang pengelolaan Lingkungan hidup Provinsi Gorontalo, Peraturan Daerah No 1 Tahun 2008 tentang pengelolaan Danau Limboto serta Peraturan Pemerintah Provinsi No 4 Tahun 2011, merencanakan arah dan tujuan organisasi itu namun belum efektif, baik tujuan khusus maupun tujuan umum, atau tujuan jangka panjang dan jangka pendek pengelolaan danau Limboto tetapi belum optimal (Amirullah & Budiyo: 2004: 92). Penanganan danau Limboto yang berkelanjutan kenyataannya tanpa pengawasan, pemanfaatan danau sebagai DTA sudah menjadi wilayah pengkaplingan area oleh masyarakat benar-benar tidak terkendali, enceng gondok tumbuh liar yang mengawatirkan akan merusak kualitas air bagi keberlanjutan spesies ikan di dalamnya yang menjadi aspek ontology manajemen

pengelolaan danau Limboto sebagai asset public. Belum adanya tindakan penanganan yang serius dari pihak pemerintah. Danau Limboto berfungsi strategis sebagai penyedia air bersih kini terancam keberlanjutannya, berfungsi sebagai pengendali banjir nyaris tidak ada hasilnya sebab banjir masih menjadi langganan di Kabupaten Gorontalo. Implikasi rancangan pemerintah tentang pengelolaan Danau Limboto dalam mengantisipasi perubahan iklim global, pengembangan dan pemanfaatan potensi danau, serta mempertahankan, melestarikan fungsi danau, sebagai skala prioritas untuk penanganan yang mendesak secara bersama, terpadu berwawasan lingkungan dan berkelanjutan, sekaligus untuk mengindahkan amanah Konferensi Nasional Danau di Bali tersebut, untuk kepentingan Nasional masih merupakan sebuah retorika yang tak berujung.

Sumberdaya alam Danau Limboto sebagai asset daerah merupakan modal dasar dalam pembangunan daerah, sehingga pemanfaatannya harus dilakukan secara bijaksana. Pengelolaan pengelolaan sumberdaya alam danau yang dilakukan secara bijak diyakini akan mampu merestorasi kelestarian danau Limboto, minimal mempertahankan keberlanjutan fungsinya. Agar kondisi tersebut terjadi, perlu dipertimbangkan manajemen aspek daya dukung keberlanjutannya dan factor penghambat pengelolaannya. Peran danau bagi kehidupan dan manusia kepentingannya jauh lebih tinggi jika dibandingkan luasnya (Sullivan & Reynolds 2003). Danau sebagai sumberdaya alam merupakan *common pool goods*. Kondisi tersebut mendorong pemanfaatan terhadap danau sangat ekstraktif, sehingga mengarah pada pengelolaan sumberdaya danau yang melampaui daya dukungnya. Masing-masing stakeholders memiliki orientasi dan kepentingan yang berbeda-beda serta mengabaikan pihak lainnya. Implikasinya benturan kepentingan dan kewenangan sering terjadi di lapangan (Hasim: 2012: 2).

Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2008 tentang Pengelolaan danau Limboto belum dibarengi oleh upaya serius seperti bentuk ketegasan/ penguatan kelembagaan oleh Pemerintah Daerah tentang pentingnya pencapaian tujuan dan sasaran penyelamatan danau Limboto. Komitmen pemerintah, swasta dan masyarakat dalam mewujudkan Sasaran/target penyelamatan danau Limboto belum dibarengi oleh sistem pengendalian pemanfaatannya oleh masyarakat pesisir danau untuk pemanfaatan masa kini dan masa yang akan datang. Rencana program aksi pemulihan danau Limboto tersebut pengamatan penulis belum sesuai harapan. Permasalahan penyusutan luas dan pendangkalan danau Limboto kini nyaris tak dapat dibendung lagi. Pendangkalan oleh sedimentasi dan enceng gondok semakin parah dan memprihatinkan, keragaman hayati yang dimiliki danau pelan namun pasti mulai menghilang dari keindahan pemandangan alam danau Limboto. Pengelolaan danau Limboto selama ini belum menyentuh kebutuhan masyarakat pesisir danau dan pelestarian alam yang pro-lingkungan. Tingkat partisipasi masyarakat seperti tidak bergeming, taraf hidup nelayan dan tani sekitar kawasan danau Limboto tidak sedikitpun mengalami perubahan menuju peningkatan yang berarti (Trisakti, B. & G. Nugroho. 2012), (Waty, Mursidah.,dkk. 2012).

Fenomena banjir bandang yang melanda Kabupaten Gorontalo pada tahun 2016, merupakan citra buruk bagi perjalanan administrasi pembangunan daerah di Provinsi Gorontalo. Belum setahun kepemimpinan Bupati Nelson Pomalingo, M.Pd, langsung disuguhi dengan problema besar pembangunan, sebagai akibat dari kegagalan implementasi kebijakan public pengelolaan Danau Limboto (wawancara WWB). Pencapaian rencana tujuan dan sasaran pengelolaan danau Limboto belum dijadikan standar pencapaian "mutlak" sebagai manifestai pencapaian kinerja pemerintah daerah

dalam mengelola asset public danau Limboto menuju good governance. Afifuddin (2012: 89) menjelaskan bahwa: Kegagalan perencanaan biasanya terjadi bukan karena adanya perencanaan itu sendiri, melainkan dapat bersumber dari berbagai sebab antara lain;

- 1) Penyusunan perencanaan yang tidak tepat. Mungkin karena informasinya kurang lengkap, metodologinya belum di kuasai, atau perencanaan dari semula tidak realistis sehingga tidak mungkin bisa terlaksana, dan terakhir biasanya pengaruh politis terlalu besar sehingga pertimbangan-pertimbangan teknis diabaikan.
- 2) Dari segi konsep perencanaanya mungkin baik, tetapi pelaksanaannya tidak seperti apa yang ada dalam konsep. Dengan demikian kegagalan terjadi karena tidak adanya kaitan antara konsep perencanaan dengan pelaksanaannya. Penyebabnya bisa juga dikarenakan aparat pelaksana yang tidak siap atau tidak kompeten, tetapi dapt juga karena rakyat tidak punya kesempatan berpartisipasi sehingga tidak mendukungnya.

Program prioritas pemerintah daerah dalam rangka penyelamatan danau Limboto sudah lama digaungkan sebagai program prioritas tersebut, namun pada setiap program kerja prioritas yang dikeluarkan sebagai wujud kebijakan public tersebut tidak terrealisasi dengan baik. Seyogyanya perencanaan merupakan salah satu fungsi organik manajemen. Perencanaan sesungguhnya "mutlak" dilakukan oleh dan dalam setiap organisasi. Apapun tujuannya, apapun kegiatannya, tanpa melihat apakah organisasi tersebut besar ataupun kecil, dalam usaha mencapai tujuan bersama melalui kegiatan penyelamatan danau Limboto. Hal ini ditegaskan oleh Albert Waterston (1965) perencanaan adalah suatu cara bagaimana mencapai tujuan sebaik-baiknya (*maximum output*) dengan sumber daya yang ada supaya lebih efisien dan efektif. Menurutnnya

perencanaan adalah penentuan tujuan yang ingin dicapai “dengan melihat kedepan dengan mengambil pilihan-pilihan berbagai alternative dari kegiatan untuk mencapai tujuan masa depan tersebut dengan terus mengikuti agar pelaksanaannya tidak menyimpang dari tujuan.

Peran pemerintah dalam pembangunan seperti dalam Rifdan (2015: 75) menjelaskan bahwa dalam pandangan teori klasik tentang peran pemerintah (negara) dalam pembangunan, termasuk peran kesejahteraan, mencakup lima hal: pertama, peran ekstraksi, yakni peran mengumpulkan sumberdaya baik sumberdaya manusia, sumber daya alam. Ekstraksi dapat dikelola dengan mekanisme system planning and budgeting sehingga mampu membiayai aktivitas pembangunan. Kedua peran regulasi yakni melaksanakan kebijakan dan peraturan yang digunakan untuk mengatur barang-barang public (masyarakat), termasuk regulasi dibutuhkan untuk memberikan perlindungan dan proteksi terhadap warga negara. Ketiga peran konsumsi yakni menggunakan alokasi anggaran untuk birokrasi agar pelayanan public berjalan secara efektif dan professional. Keempat peran investasi ekonomi yakni mengeluarkan biaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi (GNP, GDP, dan PDRB) dan membuka lapangan kerja bagi warga. Kelima peran Distribusi social, yakni negara mengeluarkan belanja untuk membiayai pembangunan social dan kebijakan social, Eko: (2009), akan tetapi semua itu masih jauh dari harapan public.

Parsitipasi masyarakat melalui Forum DAS masih sebatas partisipan menghadiri setiap kegiatan rapat, seminar, lokakarya, workshop tentang danau Limboto saja, datang, diam, duduk, dapat duit selesai (wawancara WWB). Peran masyarakat dalam proses governance adalah menyalurkan keinginan dan tuntutan kepada pemerintah, terlibat dalam proses pembuatan keputusan (Budiat: 2012: 45) belum efektif sebab apa yang menjadi keinginan masyarakat diakomodir pada saat

rapat ditingkat desa, akan tetapi pada tahap pelaksanaan program kerja pengelolaan danau Limboto apa yang menjadi aspirasi masyarakat tidak terakomodir lagi sesuai dengan kesepakatan sebelumnya.

Proses Perumusan visi dan misi pengelolaan Danau Limboto selain dituangkan dalam visi dan misi juga dokumen Master Plan Pengelolaan Danau Limboto sebagai upaya untuk strategisnya, sebagai berikut: 1) Mengembalikan dan mempertahankan fungsi-fungsi danau secara lestari untuk kesejahteraan rakyat; 2) Membangkitkan kesadaran dan kemandirian masyarakat dalam pengelolaan danau, dan 3) Mewujudkan koherensi kebijakan pengelolaan danau. Uraian misi memberikan tafsir bahwa penegakan hukum, pengawasan, kelembagaan pengelolaan danau dan keterpaduan belum menjadi orientasi tegas dalam pengelolaan danau. Padahal untuk melakukan pengendalian minimal mempertahankan danau Limboto sebagai asset public dibutuhkan dukungan penegakan hukum yang efektif, pemanfaatan yang bertanggungjawab, pengawasan yang optimal dan keterpaduan perencanaan, serta peran aktif antar stakeholders dalam pelaksanaan program pengelolaan danau Limboto. Banyak aktivitas yang berlangsung di kawasan danau membutuhkan penegakan hukum. Okupasi tanah timbul di pinggiran danau oleh penduduk dan pemanfaatan kawasan bantaran danau menjadi permukiman. Pemanfaatan lahan marginal untuk pertanian intensif dan penebangan hutan secara ilegal di kawasan hulu. Pengembangan kelembagaan menjadi salah satu program utama dalam pengelolaan danau versi master plan Danau Limboto. Harusnya konsepsi kelembagaan juga terwadahi dalam uraian misi, sehingga konsep tersebut menjadi landasan ontologis program. Dengan demikian harapan dari penyelamatan danau Limboto secara aksiologis dapat diaktualisasikan oleh seluruh komponen yang ada (stakeholders) dalam rangka menjawab aspek ontology

penyelamatan danau Limboto sebagai asset public dan sekaligus menjadi landasan epistemologis untuk pengelolaan danau Limboto yang berkelanjutan. Isu penting kelembagaan dalam master plan Danau Limboto gagal dituangkan secara konkrit dalam PERDA No 1 tahun 2008 tentang Pengelolaan Danau Limboto.

Program kerja yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi dalam pengelolaan untuk keberlangsungan danau Limboto hanya dari faktor penghambat saja itupun factor internal didominasi oleh masyarakat yang sulit untuk berubah. factor pendukung yang sangat potensial dimiliki oleh danau Limboto jika dikelola dengan baik. Belum dijadikan peluang atau kesempatan sebagai upaya penyelamatan danau Limboto. Landasan suprastruktur peraturan perundang-undangan Perda No. 1 Tahun 2008 tentang pengelolaan danau Limboto belum sepenuhnya dilanjutkan hingga pada penyusunan program kerja, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan yang serius dan konsisten. Padahal Perda No. 1 Tahun 2008 dengan terang menjelaskan bahwa yang menjadi pertimbangan Pemerintah Daerah dalam mengeluarkan kebijakan public tentang pengelolaan danau Limboto adalah bahwa Danau Limboto dan kawasan di sekitarnya mempunyai nilai historis dan fungsi sosial, ekonomis, ekologis yang berperan penting dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat, pengelolaan Danau Limboto perlu dilaksanakan secara komprehensif dan terpadu serta berkelanjutan dengan melibatkan masyarakat secara aktif, pengelolaan danau memerlukan kepastian hukum dan kejelasan tanggungjawab antar pemangku kepentingan agar pengelolaan danau dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Hal ini bertentangan dengan pendapat Badjuri (2003: 49) mengatakan bahwa pada dasarnya kebijakan public terjadi karena adanya masalah yang perlu ditangani dengan serius. Tanpa adanya masalah barangkali tidak pernah ada kebijakan public yang timbul.

Proses kebijakan public dalam rangka memecahkan masalah-masalah public terkait pengelolaan danau Limboto sebagai asset public seolah hanya sekedar bukti administrasi politik semata tanpa memperhatikan keberhasilan target penyelamatan danau Limboto. Wewenang dan tanggung jawab pengelolaan danau adalah pada pemerintah Pusat melalui BWS II Sulawesi, BPDAS, dan BPPPKH, Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Kota Gorontalo (Perda No. 1 Tahun 2008, Bab V pasal 9). Pemerintah Daerah dalam mengidentifikasi factor penghambat pengelolaan ekosistem danau Limboto, terutama dalam menyikapi dan menindaklanjuti masalah sesuai dengan isu yang berkembang, diantaranya persoalan enceng gondok, sedimentasi, dan pengkaplingan area danau serta penguasaan wilayah danau Limboto belum efektif. Penyelamatan danau Limboto memerlukan landasan penyusunan program pengelolanya antara lain melalui penataan, pengendalian dan pengembangan ekosistem danau, Pengaturan, pengawasan dan penertiban ekosistem danau, serta Penyediaan sistem informasi ekosistem danau Limboto. Kasus di atas secara tidak langsung telah membenarkan pernyataan dari beberapa pakar kebijakan public diantaranya E. S. Quade dalam Nugroho (2006: 57) mengatakan bahwa asal mula analisis kebijakan public disebabkan oleh banyaknya kebijakan yang tidak memuaskan bahkan menciptakan masalah baru. Disisi lain (AG Subarsono: 2004: 8) mengatakan bahwa proses kebijakan public adalah serangkaian kegiatan intelektual yang terdiri dari proses perumusan kebijakan, pengesahan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan belum berjalan sebagaimana harapan, sebab tidak didukung oleh manajemen perubahan dari pendekatan *Planned Change* (perubahan terencana) adalah tindakan manajemen untuk melakukan perubahan melalui empat vase tindakan, yakni: *Exploration phase* (fase

eksplorasi), *planning phase* (fase perencanaan) dan *action phase* (fase tindakan) serta *integration phase* (fase integrasi) Bullock dan Batten (Burnes. 2000: 272).

Fase eksplorasi dalam perubahan spesifik dalam operasi memerlukan komitmen terhadap rencana untuk merencanakan perubahan. Proses perubahan menyangkut kepedulian akan perlunya perubahan dengan mencari bantuan eksternal untuk membantu merencanakan dan mengimplementasikan perubahan, dan melakukan kontrak dengan pihak swasta dan konsultan yang bertanggung jawab, (Wibowo: 2007: 247). Factor penghambat peran masyarakat dalam pengelolaan danau Limboto adalah masalah keinginan ganti rugi sertifikat atas lahan yang hendak ditarik kembali oleh pemerintah, sehingga terkesan masyarakat tidak mau tahu urusan penyelamatan danau Limboto. Selanjutnya hilangnya nota kesepahaman antara pemerintah Kota dengan Pemerintah Kabupaten Gorontalo yang ditandatangani dihadapan Menteri Lingkungan Hidup dan disaksikan oleh Gubernur tahun 2006 tersebut menjadi bukti sejarah bahwasanya pemerintah daerah tidak serius bahkan tidak konsisten dalam menangani persoalan danau Limboto. MOU antara Pemerintah Kabupaten Gorontalo dengan Pemerintah Kota Gorontalo yang telah menyepakati 13 point kegiatan yang akan dilaksanakan tetapi dianggap terlambat menindaklanjutinya.

Peran pemerintah dalam mengidentifikasi factor pendukung pengelolaan danau Limboto masih belum terarah, belum mengarah pada implementasi kebijakan Perda No. 1 Tahun 2008, pada Bab III, tentang asas dan tujuan pengelolaan danau Limboto karena belum menunjukkan pengaturan, pengawasan yang serius dari pemerintah daerah. Meskipun pemerintah daerah dalam hal ini BAPPEDA Provinsi Gorontalo telah melakukan identifikasi factor penghambat pengelolaan danau Limboto dilihat

berdasarkan isu yang ada (hasil wawancara SH) bahwa seharusnya Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2008 telah berjalan dan diseriusi oleh pihak pemerintah dari dahulu. Idealnya program aksi penyelamatan danau Limboto masuk pada tataran implementasi menuju hasil, jangan habis di perencanaan saja. Respon kritik masyarakat bahwa pemerintah daerah dan SKPD dalam mengimplementasikan program kerja pengelolaan danau Limboto lamban/kurang efektif dan bahkan tidak efisien. Menurut Yuda, 2016, menyatakan bahwa Pendekatan *New Publik Management (NPM)* sebagai sebuah gerakan adalah pengadopsian keunggulan teknik manajemen perusahaan sektor publik untuk diimplementasikan dalam sektor publik dan pengadministrasiannya Menurutnya prinsip-prinsip NPM adalah konsep payung yang menaungi serangkaian makna seperti desain organisasi dan manajemen, penerapan kelembagaan ekonomi atas manajemen publik, serta pola-pola kebijakan. Prinsip-prinsip NPM antara lain: Penekanan pada keahlian manajemen profesional dalam mengendalikan organisasi; Standar-standar yang tegas dan terukur atas performa organisasi, termasuk klarifikasi tujuan, target, dan indikator-indikator keberhasilannya; Peralihan dan pemanfaatan kendali *input* menjadi *output*.

Pendekatan *New Publik Management (NPM)* Yuda: 2016 di atas, mengindikasikan bahwa landasan suprastruktur peraturan perundang-undangan Perda No. 1 Tahun 2008 tentang pengelolaan danau Limboto belum sepenuhnya dilanjutkan hingga pada penyusunan program kerja, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan yang serius dan konsisten. Padahal Perda No. 1 Tahun 2008 dengan terang menjelaskan bahwa yang menjadi pertimbangan Pemerintah Daerah dalam mengeluarkan kebijakan public tentang pengelolaan danau Limboto karena pengelolaan danau bermasalah, sehingga dikeluarkanlah Perda tentang dalau Limboto. Menurut Badjuri (2003: 49)

mengatakan bahwa pada dasarnya kebijakan public terjadi karena adanya masalah yang perlu ditangani dengan serius. Tanpa adanya masalah barangkali tidak pernah ada kebijakan public yang timbul. Pertanyaan sekarang ketika produk kebijakan public danau Limboto hanya melahirkan kegagalan seperti ini siapa yang harus bertanggung jawab.

Lamangida, 2017) tentang *Role Players in Public asset management studi of Limboto like Gorontalo District* menjelaskan bahwa peran actor dalam pengelolaan Danau Limboto, belum didasarkan pada paradigma administrasi publik yang menekankan pada (NPM). Belum ada solusi untuk memberikan pemahaman tentang peran actor dalam meningkatkan responsibilitas kebijakan terhadap berbagai kebutuhan public. Peran actor dalam pengelolaan danau Limboto belum berjalan dengan baik. Paradigma manajemen publik belum sepenuhnya dijadikan dasar untuk mengelola asset publik dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pertumbuhan daerah. (<https://www.atlantis.presscom/proceedings/i-cas-17/25886487>)

Proses kebijkan public dalam rangka memecahkan masalah-masalah public pengelolaan danau Limboto sebagai asset public seolah hanya sekedar bukti administrasi politik semata tanpa memperhatikan target dan keberhasilan penyelamatan danau Limboto yang menjadi wewenang dan tanggung jawab pengelolaan danau adalah pada pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Kota Gorontalo (Perda No. 1 Tahun 2008, Bab V pasal 9). Pemerintah Daerah dalam mengidentifikasi factor pendukung dan penghambat pengelolaan ekosistem danau Limboto, terutama dalam menyikapi dan menindaklanjuti masalah issu diantaranya persoalan enceng gondok, sedimentasi, dan pengkaplingan area danau Limboto, serta penguasaan wilayah danau Limboto, penyelamatan danau Limboto belum berlandaskan penyusunan program

pengelolaan berkelanjutan melalui penataan, pengendalian dan pengembangan ekosistem danau, Pengaturan, pengawasan dan penertiban, serta Penyediaan sistem informasi ekosistem danau Limboto. Tanpa melihat historis Danau Limboto yang dikenal sebagai lambang perjanjian Damai antara Raja Popa dan Raja Eyato. Dimana danau ini menjadi pusat pertikaian kedua raja tersebut. Namun akhirnya kedua raja berjanji mengakhiri perang saudara dengan menenggalamkan dua buah cincin yang saling berkait bersama semua senjata dan peralatan perang ke dalam danau ini.

Work Bank menyatakan bahwa untuk mewujudkan *Good Governance* dalam penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab, efisien dan demokrasi, pemerintah(an) dipandang sebagai proses multiarah, yaitu proses memerintah yang melibatkan pemerintah dengan unsur-unsur di luar pemerintah (Budiati: 41). Alternative solusi seharusnya yang sudah diwujudkan oleh Pemerintah Daerah sejak lama, karena sesuai rencana janji awal pemerintah kepada masyarakat adalah 1) mendorong peran serta dan memberdayakan masyarakat dalam rangka pembangunan usaha dan daerah tujuan/wisata. 2) menghasilkan pertumbuhan ekonomi secara merata di daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki dengan mendorong investasi, 3) memanfaatkan lumpur sedimentasi dan tumbuhan enceng gondok untuk bahan home industry (batu bara dan kerajinan anyaman) serta 4). Membuka kesempatan yang luas bagi semua lapisan masyarakat termasuk swasta untuk berusaha dan berkarya di bidang pariwisata. Pemerintah menciptakan iklim kondusif berkelanjutan dengan memperhatikan kepentingan bersama. Belum ada upaya pemerintah dalam pencegahan pengrusakan wilayah pesisir danau Limboto atau DAS yang menuju danau apalagi di bagian hulu. *Illegal logging* dan perambahan hutan masih mewarnai kondisi daerah bagian hulu saat

ini. Kegiatan pengerukan yang dilakukan oleh Balai Wilayah Sungai (BWS II Sulawesi) dalam rangka merehabilitasi dan mencegah terjadinya banjir dianggap bukan solusi yang tepat dalam mempertahankan dan mengembangkan fungsi-fungsi danau bagi masyarakat sekitar danau Limboto. Pembentukan Unit Pengelola Danau di bawah rancangan pemerintah Kabupaten Gorontalo. dilantiknya Bupati Kabupaten Gorontalo, Prof. Dr. Nelson Pomalingo, M.Pd. Sementara itu penanganan dan pengelolaan danau Limboto selama ini khusus wilayah Hilir (muara Danau Limboto) di bawah penanganan dan pelaksana anggaran Multy yard tersebut adalah BWS II Sulawesi. Selanjutnya bagian hulu adalah BPPPKH dan DAS (Daerah Aliran Sungai) adalah BPDAS yang merupakan perpanjangan tangan Pemerintah Pusat di daerah. Peran fungsi pengawasan di bawah Pemerintah Provinsi Gorontalo. Konsep kebijakan public otonomi daerah dalam memberikan kebebasan dalam mengelola dan mengurus daerahnya sendiri masih sebuah symbol administrasi semata. Belum masuk pada konsep kebijakan otonomi daerah yang sebagaimana menjadi harapan regulasi. Memberikan bantuan teknis dalam pengelolaan danau kepada Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Kota, hal inipun belum terealisasi dengan baik, apalagi dalam menetapkan batas, zona budidaya, zona penyangga dan zona lindung danau sebagaimana ditegaskan informan (WWB), membuktikan bahwa pengaturan, penetapan dan pemberian izin pemanfaatan dan pengembangan danau Limboto lintas Kabupaten/Kota selama ini belum berjalan dengan baik. Pengelolaan ekosistem danau Limboto saat ini belum terpola berdasarkan pengaturan dan perencanaan yang komprehensif, sehingga tidak menjamin kesinambungan fungsi dan pemanfaatannya. Pemerintah selaku pengambil keputusan pembuatan produk kebijakan peraturan daerah terkait pengelolaan danau Limboto terkesean terburu-buru dalam mengeluarkan produk

kebijakan. Termasuk dalam mempersiapkan rancangan strategis provinsi (RTR-KSP) kawasan danau Limboto untuk tahun anggaran 2016-2036, tanpa mempertimbangkan, mensosialisasikan, mengetahui kesiapan public terutama masyarakat. Sekarang ini Rencana Peraturan Daerah (Ranperda) tentang rencana tata ruang kawasan strategis Provinsi Gorontalo telah disepakati bersama oleh pemerintah Provinsi Gorontalo (Pemprov) bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) pada hari jumat melalui rapat paripurna istimewa tingkat II DPRD resmi Ranperda tersebut sebagai peraturan daerah. (Radar Gorontalo, 30 September 2017). Pertanyaannya sekarang apakah Ranperda ini akan terterima di masyarakat atau tidak.

Pengelolaan danau Limboto melalui berbagai produk kebijakan publik yang telah dikeluarkan oleh pemerintah, Peraturan Peraturan Daerah (PERDA) No. 4 Tahun 2004, PerDa No. 5 Tahun 2004 PerDa No 1 Tahun 2008, kebijakan No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Gorontalo tahun 2010–2030. Hingga disahkannya Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KHLs) untuk rencana tata ruang Kawasan Strateegis Provinsi (RTR-KSP) kawasan danau Limboto tahun 2016-2036 tanggal 12 November 2017. Namun produk kebijakan publik tersebut belum mampu memberikan hasil yang maksimal dalam upaya penyelamatan Danau Limboto. Kondisi empiris di lapangan menunjukkan bahwa penyusunan Penetapan rencana alternative pengelolaan danau Limboto masing-masing SKPD berbeda-beda. Sementara tujuan pengelolaan danau Limboto adalah untuk mempertahankan dan mengembangkan fungsi-fungsi danau bagi kesejahteraan masyarakat misalnya dengan melakukan pencegahan terhadap kerusakan dan merehabilitasi danau; tetapi pada kenyataannya upaya pemerintah belum pada pencegahan pengrusakan wilayah pesisir danau Limboto atau DAS yang menuju danau apalagi di bagian hulu. *Illegal logging*

dan perambahan hutan masih mewarnai kondisi daerah bagian hulu saat ini. Kegiatan pengerukan yang dilakukan oleh Balai Wilayah Sungai (BWS II Sulawesi) dalam rangka merehabilitasi dan mencegah terjadinya banjir dianggap bukan solusi yang tepat dalam mempertahankan dan mengembangkan fungsi-fungsi danau bagi masyarakat sekitar danau Limboto. Apalagi pihak Badan Perencanaan Percepatan Pembangunan Daerah Provinsi Gorontalo (BAPPPD) dalam melakukan evaluasi pelaksanaan program kerja. Tidak didampingi oleh SOP standar Operasional Prosedur dalam memberikan evaluasi apakah program kerja yang sudah direncanakan berjalan atau tidak, serta mampu memberikan solusi terhadap permasalahan yang dihadapi dalam penyelamatan danau Limboto. Berdasarkan data sekunder aksi pengelolaan danau Limboto sudah dirancang oleh Pemerintah Daerah yang disajikan melalui seminar Nasional "Rencana Aksi pemulihan danau Limboto" tahun 2006, yang terdiri dari luaran jangka pendek dan jangka panjang pengelolaan danau Limboto; untuk jangka pendek pengelolaan danau Limboto luaran yang diharapkan adalah 1) industry klaster tanaman jarak berbasis konservasi danau Limboto seluas 1000 Ha, 2) populasi beragam jenis ikan meningkat, 3) model pemulihan danau berbasis masyarakat. Akan tetapi dari luaran jangka pendek tersebut di atas, setelah dilakukan observasi pada saat penelitian lapangan, dari ketiga program jangka pendek tersebut belum ada yang jalan atau belum satupun program jangka pendek ini terrealisasi dengan baik.

Kebijakan peraturan daerah terkait pengelolaan danau Limboto belum serius mengejawantahkan persoalan danau sebagai satu satunya asset daerah yang mutlak diselamatkan demi kepentingan public. "wewenang dan tanggung jawab" Pemerintah Daerah dalam mengupdate program (perencanaan, pengaturan, Pelaksanaan dan pengawasan), masih merupakan sebuah teka-teki yang

berkepanjangan. Pemerintah dituntut untuk menciptakan kondisi politik, social ekonomi yang stabil, dalam mengelola keunikan asset dan kearifan lokal daerah.

Permendagri Nomor 26 Tahun 2006, tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun anggaran 2007, yang setiap tahun diperbaharui, juga mengatur tentang pendekatan dalam penyusunan rencana pembangunan yang menekankan pada pendekatan politik, pendekatan teknokratik, pendekatan partisipasi, pendekatan *bottom-up*, dan pendekatan *top-down*. Pengaturan dalam pengelolaan Danau Limboto, dengan melibatkan peran sector swasta dan masyarakat, belum diimplementasikan dengan baik.

Implikasinya, kegiatan stakeholders dalam pencapaian tujuan dan sasaran pengelolaan danau untuk penyelamatan danau Limboto tidak berarti apa-apa. Pengkaplingan area danau tetap berlangsung dan tidak ada sanksi hukumnya. Pendekatan Otonomi Daerah dalam pengelolaan sumberdaya alam dan sumber daya manusia yang menjadi asset pembangunan bagian dari kekayaan danau Limboto, semakin tereliminasi peran masyarakat dan sector swasta dalam pengelolaan asset public ini. Implikasinya Perda Nomor 1 Tahun 2008 merupakan kebijakan *taxonomical* yang kekuatannya semakin kuat mendorong peran fragmentasi politik dalam pengelolaan danau Limboto. Peraturan yang dibuat disamping gagal memotret secara utuh persoalan penyelamatan danau Limboto, juga gagal menjawab kepentingan public. Pemerintah Daerah telah melakukan pembaruan terhadap asset public danau Limboto.

Epistimologis pengelolaan asset public danau Limboto melalui proses perumusan kebijakan yang baik belum efektif. Diperlukan manajemen asset public menurut Christopher Hood, Mickael Barzeley, Osborne dan Baebler, seta OECD, bahwa pandangan yang sama tentang konsep manajemen modern, aset public danau Limboto yang bermanfaat bagi pemerintah

daerah dalam menentukan arah pilihan pendekatan manajemen sector public pengelolaan danau Limboto yang sesuai dengan kondisi lokal daerah. Melakukan reformasi manajemen sector public pengelolaan danau Limboto sebagai asset publik dengan mengusung konsep *New Publik Management (NPM)* dan *Reinventing Government*. Kolaborasi dalam pencapaian tujuan penyelamatan danau Limboto pada Pengelolaan danau Limboto sebagai asset public menjadi kebutuhan mendesak, minimal adanya praktik “kesatuan komando” actor public dalam perencanaan pengelolaan danau Limboto. Pandangan umum yang sama dalam pendekatan *New Publik Management (NPM)* pada pengelolaan danau Limboto adalah perlunya perubahan manajemen public yang ditunjukkan dengan adanya pergeseran model administrasi public tradisional pengelolaan asset public danau Limboto tersebut menuju system manajemen public modern yang memberikan perhatian besar terhadap pencapaian kinerja dan akuntabilitas manajemen public, yang lebih fleksibel dalam menghadapi pembaruan dan perubahan

3.1.2 Pelaksanaan Kebijakan Pengelolaan Danau Limboto

Proses implementasi kebijakan public pada umumnya cenderung mengarah pada pendekatan yang bersifat sentralistik atau dari atas kebawah. Apa yang diimplementasikan adalah apa yang telah diputuskan. Kebijakan public harus dapat dipertanggung jawabkan kepada rakyat menurut Abidin, (2012: 156).

Kebijakan public tentang Perda No. 1 Tahun 2008 pasal 10; c, bahwa wewenang dan tanggung jawab pemerintah Provinsi adalah membentuk Unit pengelola danau namun belum terrealisasi dengan baik. Pengamatan selama ini bahwa Pemerintah Kabupaten Gorontalo tahun 2016, telah merencanakan mendirikan pusat informasi danau Limboto. Pelaksanaan pengelolaan danau Limboto, Badan Pengawas JAPESDA Gorontalo, mengusulkan pendekatan *bioregionalism*.

Pemerintah dalam Pelaksanaan kebijakan pengelolaan Danau Limboto. Pendekatan *bioregionalism* adalah sebuah pendekatan administrasi politik, budaya dan lingkungan yang didasarkan pada 'wilayah bentukan alam' untuk merubah pendekatan sektoral, sentralistik, administratif serta tidak melibatkan masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya alam (Dako, 2016) tidak menjadi perhatian pemerintah. Penekanan pada pendekatan *bioregionalism* menurut Dako (2016) bahwa dalam pengelolaan danau limboto seharusnya melihat aspek-aspek yakni: 1) Aspek ekologi. 2) Aspek Administrasi Politik dan 3) Aspek ekonomi social dan budaya. Pengendalian metode kerja pelaksanaan pengelolaan danau Limboto dengan menggunakan pendekatan *Bioregionalism*, mengingat danau Limboto berada di dua wilayah administratif yakni Kabupaten dan Kota Gorontalo, dan juga merupakan muara dari 23 sungai dan anak sungai yang justru berasal dari DAS Moluopo di Kabupaten Bone Bolango dan DAS Alo-Pohu di Kabupaten Gorontalo Utara, DAS Biyonga di Kabupaten Pohuwato yang banyak memberikan sumbangan sedimentasi di Danau Limboto. Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo, belum memiliki program pengendalian secara khusus menyangkut pengelolaan Danau Limboto. Pengendalian dalam rangka penyelamatan Danau Limboto, yang telah diprogramkan oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo, berkaitan dengan anggaran APBD melalui kajian lingkungan hidup strategis (KLHS), yang sudah disusun berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009, tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Realitasnya, dalam penyusunan rencana aksi pengendalian Danau Limboto, belum sesuai amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Dalam ketentuan Bab II pasal II ayat 4, secara tegas menyatakan, bahwa tujuan perencanaan pembangunan nasional mendukung koordinasi antar pelaku

pembangunan, menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar Daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah, menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan, mengoptimalkan partisipasi masyarakat, dan menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan. Demikian pula Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 tahun 2012, tentang Pedoman Pelaksanaan Kajian Lingkungan Hidup Strategis dalam Penyusunan atau Evaluasi Rencana Pembangunan Daerah, terkait penyelamatan Danau Limboto, belum memperhatikan peran dan interaksi para pemangku kepentingan (*stakeholders*) di Daerah Kabupaten Gorontalo. Dalam laporan akhir Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) Penyusunan Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Danau Limboto Provinsi Gorontalo Tahun 2016-2036, Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo mengalami kendala terutama keterbatasan data sekunder atau data instansional yang diperlukan pada tahap pra pelingkupan dan tahap penyusunan data dasar (baseline data), dengan alasan kehadiran para pemangku kepentingan (*stakeholders*) pada saat pelaksanaan workshop pelingkupan tidak sesuai dengan yang diharapkan. Dengan demikian, aktivitas manajemen aset publik Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo, dalam hal pengendalian program pengelolaan Danau Limboto, belum optimal melibatkan peran aktif dan interaksi antar pemerintah, swasta, dan masyarakat secara kolaboratif. Pola interaksi dalam pengendalian pengelolaan Danau Limboto masih terbatas di lingkungan Pemerintah Provinsi Gorontalo.

3.1.3. Evaluasi Kebijakan Pengelolaan Danau Limboto

Peran pemerintah dalam koordinasi pengelolaan danau Limboto, lemahnya koordinasi actor public dalam pengelolaan

danau Limboto tercermin melalui persoalan lain yang muncul akibat dari tidak adanya kesatuan komando dalam pencapaian tujuan penyelamatan danau Limboto yakni pada Tahun 1983 Pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) telah menerbitkan sertifikat sebanyak 352 (tiga ratus lima puluh dua) persil dengan berbagai ukuran untuk pencetakan sawah baru, 52 (lima puluh dua) persil atau seluas 257.250 m² diantaranya, terindikasi dalam kawasan Danau Limboto Kabupaten Gorontalo. Ke 52 persil sertifikat tersebut berada pada satu Desa yaitu Desa Buhu Kecamatan Telaga Jaya dengan luas kepemilikan antara 1.460 m² hingga 33.100 m² (Data BPN Kabupaten Gorontalo, 2016). Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo, secara konkrit belum memiliki program yang mengatur tentang pengelolaan danau Limboto secara khusus. Program yang dituangkan dalam bentuk RPJM dan RPJP, adalah program pelestarian lingkungan hidup termasuk penyelamatan Danau Limboto, yang secara teknis ditangani oleh masing-masing SKPD terkait. Namun, penyusunan program kerja tersebut belum sepenuhnya mengacu pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008, tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana pembangunan Daerah. Ketentuan tersebut, mengatur tentang kegiatan pelestarian lingkungan hidup strategis seperti halnya Danau Limboto, melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan (*stakeholders*) di daerah pada setiap proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan pembangunan daerah.

Permendagri Nomor 26 Tahun 2006, tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun anggaran 2007, yang setiap tahun diperbaharui, juga mengatur tentang pendekatan dalam penyusunan rencana pembangunan yang menekankan pada pendekatan politik, pendekatan teknokratik,

pendekatan partisipasi, pendekatan *bottom-up*, dan pendekatan *top-down*. Pengaturan dalam pengelolaan Danau Limboto, dengan demikian melibatkan berbagai lembaga/institusi dan mewajibkan peran masyarakat secara aktif. Permendagri tersebut, diimplementasikan melalui Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 1 Tahun 2008, tentang Pengelolaan Danau Limboto. Walaupun sudah ada dasar hukum yang mengatur tentang pengelolaan Danau Limboto, namun dalam interaksinya belum ada indikasi adanya peran nyata antar Pemerintah Provinsi Gorontalo, Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo, Swasta, dan Masyarakat berkolaborasi mengatur berbagai hal yang berkaitan dengan pengelolaan Danau Limboto. Pengaturan pengelolaan Danau Limboto, belum melibatkan para *stakeholders* seperti tetuang dalam kesepakatan yang telah ditanda tangani Pemerintah Kabupaten Gorontalo dan Kota Gorontalo, serta Pemerintah Provinsi Gorontalo. Pengaturan terhadap pengelolaan Danau Limboto dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo melalui Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011, tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Gorontalo 2010 – 2030, yang intinya menekankan keterpaduan program dalam proses pembangunan daerah. Namun, pola interkasi keterpaduan membutuhkan *political will* Pemerintah Provinsi Gorontalo dan Pemerintah Pusat. Artinya, aktivitas manajemen aset publik Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo, dalam hal pengaturan pengelolaan Danau Limboto, belum mampu melibatkan peran aktif dan interaksi antar pemerintah, swasta, dan masyarakat secara kolaboratif.

Kesimpulan

Simpulan harus dinyatakan secara jelas dan tepat karena merupakan bagian terpenting dari pandangan yang dikemukakan penulis. Simpulan hendaknya menyertakan saran dan rekomendasi penulis terkait dengan hasil penemuannya.

Pilihan paradigma kebijakan publik pengelolaan danau Limboto yang tepat adalah berorientasi pada pertumbuhan ekonomi masyarakat, menurut perspektif Public entrepreneurship (Syam; Lamangida; 2018), dalam pendampingan kelompok pemberdayaan masyarakat yang bermukim dipesisir danau Limboto. Hal ini berimplikasi pada perubahan mindset masyarakat, dan peningkatan nilai tambah investasi daerah (NTID) dan Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), (Lamangida, 2018), sebagai wujud kontribusi nyata penelitian kepada Pemerintah Daerah dalam membangun partisipasi, kemandirian masyarakat khususnya masyarakat bermukim disepanjang DAS, daerah hulu, maupun di pesisir danau Limboto. Sehingga disarankan Sebaiknya pihak pemerintah, swasta, dan masyarakat serta Perguruan Tinggi berperan aktif dan berinteraksi secara kolaboratif untuk dapat menciptakan suatu kebijakan public tentang pengelolaan danau Limboto yang baik..

DAFTAR PUSTAKA

- Akib Haedar. 2013. *Implementasi Kebijakan*, Jurnal Ilmu Administrasi Publik, Nomor 1/Februari/2010/. ISSN: 2086-6364
- Amirullah dan Budiyo. 2004. *Pengantar Manajemen*. Cetakan Kedua. Graha Ilmu.
- Affudin. 2012. *Pengantar Administrasi Pembangunan, (Konsep Teori Dan Implikasinya Di Era Reformasi)*. Alfabeta Bandung.
- Budiati. 2012. *Good Governance Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Ghalia Indonesia, Anggota IKAPI
- Carl J.B., & Goerl G.F. (1992). Reconciling Public Entrepreneurship and democracy. *Public administration Review*, 52(2),130-134.

- Dako, Rahman. 2016. *Pendekatan Bioregionalism Dalam Upaya Penyelamatan Danau Limboto*, sebuah masukan untuk kertas Konsep JAPESDA Bagi Penyusunan Peraturan Daerah Penyelamatan Danau Limboto Provinsi Gorontalo
- Denhardt, Pol ert B. and Denhardt, Janet V. 2003. *The New Public Service, Serving Not Steering*. England: M.E Sharpe
- Eko, Sutoro, 2009. *Daerah Budiman: Prakarsa dan Inovasi Lokal*, Sutoro @ire-yogya.org.download tanggal 12 agustus 2009.
- Miles, MB dan Hubberman, AM., dan Saldana, J., 2014. *Qualitative data Analisis: A Methods Sourcesbook Third Edition* (Internet). Sage Publication London. Diakses Melalui:<http://www.emmaburnettx.wordpress.com/2016/12/28/qualitative-analisis-data-condensation-aka-reduction/pada> tanggal 24 Februari 2018. Jam 10.20 Wita.
- Nugroho. Rian., 2009. *Public Policy*. PT Elex Media Komputindo. Jakarta
- Osborne, David dan Ted Gabler. 1999. *"Reinventing Government (How the Enterpreurrial Spirit is Transforming the Public Sector)"*. Addison Wesley: Publishing Company, Inc.
- Osboner, David dan Peter Plastrik, 2000, *Memangkas Birokrasi* (penerjemah : Abdul Rosyid), Jakarta, PPM
- Rifdan, 2013. *Kebijakan Pemekaran Daerah dan Integritas Nasional*. Diterbitkan oleh Edukasi Mitra Grafika Pesona Griya Hertasing Makassar Indonesia.
- Soetomo. 2006. *Strategi-Strategi Pembangunan Masyarakat*, Cet.Pertama, Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Soetrisno, Lukman. 1988. *Negara dan Pemanannya dalam Menciptakan Pembangunan Desa yang Mandiri*, Yogyakarta, Prisma No.1 Tahun XVII
- Sugiyono, 2010. *Metode Penelitian Kualitatif, Kuantitatif, R & D*. Bandung: Alfabeta
- Terry, George, R. 2008. *Prinsip-Prinsip Manajemen*, Jakarta: PT.Bumi Aksara
- UNDP (UNESCO).1999. *Declaration on Science and the Use of Scientific Knowledge, Science for the Twenty-First Century*, Budapest, Hungary, Jue 26 – July 1, 1999 pada <http://www.unesco.org/science/wcs/eng/declaration/e.htm>
- Witter.E., Bitter.J. and Kasprzak.C. 2003. *Asset Management and City Government, Proceeding of the 2003 Mid-Continent Transportation Research Symposium, Iowa State University*
- Wibowo. 2007. *Manajemen Perubahan*. PT RajaGrafindo Persada. Jakarta
- Hasil Penelitian:**
- Lamangida, Akbar, 2017. *Role players in public asset management study of limboto lake Gorontalo district* (www.atlantis.-press.com)
- Lamangida, Akib, Jasrudin, 2018. *Actor Interaction patterns in management of public assets in Limboto Lake* (www.msocsciences.com Atau <https://goo.gl/n7j5gG>)

Hasim, 2012. Desain Kebijakan Pengelolaan Terpadu Dan Berkelanjutan Pada Danau Limboto Provinsi Gorontalo, Disertasi di terbitkan Institut Pertanian Bogor

Syam, Lamangida, 2018. Perspektif Publik Entrepreneurship

Trisakti, B. & G. Nugroho. 2012. *Pemantauan perubahan kualitas danau selama periode 1990 - 2011 menggunakan citra satelit multitemporal*. Prosiding Seminar Nasional Limnologi VI Tahun 2012

Waty, Mursidah.,dkk. 2012. *Penelitian Tentang Pemberdayaan Enceng Gondok Menjadi Produk Kerajinan Anyaman Sebagai Solusi Alternatif Mengatasi Penangkalan Danau Limboto*, Fakultas Teknik, Program Studi Teknik Kriya, Uiversitas Negeri Gorontalo.

Dokumen lain:

Laporan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), untuk RTR-KSP Danau Limboto Tahun 2016-2036, Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Provinsi Gorontalo, 2016

Jurnal:

Hasim, Asep Safei, Sugeng Budiharsono, dan Yusli Hardiatno. 2011. *Analisis Keberlanjutan Pengelolaan Danau Limboto Provinsi Gorontalo*. Jurnal Hidrosfir Indonesia, Vol 6 No.2, hl.61-112, Pusat Teknologi Lingkungan Badan Pengkajian dan Penerapann Teknologi (BPPT), Jakarta

-----, 2012, Desain Kebijakan Pengelolaan terpadu dan Berkelanjutan pada Danau Limboto

Provinsi Gorontalo. Disertasi Bogor Aricultural University

Perundang-Undangan:

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2004 tentang pengelolaan kualitas air

Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2004 tentang pengelolaan Lingkungan hidup Provinsi Gorontalo

Peraturan Daerah No 1 Tahun 2008 tentang pengelolaan Danau Limboto.

Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004, Tentang Sistem Pemerintahan Daerah. Jakarta: Menpan.

Kebijakan No 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Gorontalo tahun 2010–2030.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

Internet:

Yudha, Dino.2009. "*Penerapan New Public Management di Indonesia*:",diakses dari <http://dinoyudha.wordpress.com/2009/05/14/pererapan-new-public-maagement-di-indonesia-sebuah-opini/>, pada tanggal 16 September 2018

