

**ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
PEMANFAATAN SUMBER AIR PANAS ALAM
CAGAR ALAM GUCI KABUPATEN TEGAL**



**Tesis
Untuk memenuhi sebagian persyaratan
Mencapai derajat Sarjana S-2 pada
Program Studi Ilmu Lingkungan**

**Dian Nur Amalia
21080110400005**

**PROGRAM MAGISTER ILMU LINGKUNGAN
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2011**

TESIS

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMANFAATAN SUMBER AIR PANAS ALAM CAGAR ALAM GUCI KABUPATEN TEGAL

Disusun oleh

**Dian Nur Amalia
2108011040005**

**Mengetahui,
Komisi Pembimbing**

Pembimbing Utama

Pembimbing Kedua

Dr. Dra. Hartuti Purnaweni, MPA

Dra. Sri Suryoko, M.Si

**Ketua Program Studi
Ilmu Lingkungan**

Prof. Dr. Ir. Purwanto, DEA

LEMBAR PENGESAHAN

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMANFAATAN SUMBER AIR PANAS ALAM CAGAR ALAM GUCI KABUPATEN TEGAL

Disusun oleh

Dian Nur Amalia
2108011040005

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji
Pada Tanggal 29 September 2011
dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima

Ketua

Tanda tangan

Dr. Dra. Hartuti Purnaweni, MPA

.....

Anggota

1. Dra. Sri Suryoko, M.Si

.....

2. Prof. Dr. Dra. Sri Suwitri, M.Si

.....

3. Dr. Munifatul Izzati, M.Sc

.....

PERNYATAAN

Saya menyatakan dengan sesungguhnya bahwa tesis yang saya susun sebagai syarat untuk memperoleh gelar Magister dari Program Magister Ilmu Lingkungan seluruhnya merupakan hasil karya sendiri.

Adapun bagian-bagian tertentu dalam penulisan tesis yang saya kutip dari hasil karya orang lain telah dituliskan sumbernya secara jelas sesuai dengan norma, kaidah dan etika penulisan ilmiah.

Apabila di kemudian hari ditemukan seluruh atau sebagian tesis ini bukan hasil karya saya sendiri atau adanya plagiat dalam bagian-bagian tertentu, saya bersedia menerima sanksi pencabutan gelar akademik yang saya sandang dan sanksi-sanksi lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Semarang, September 2011

Dian Nur Amalia
NIM. 21080110400005

RIWAYAT HIDUP



Penulis lahir di Balikpapan pada tanggal 14 Juni 1982 sebagai anak kedua dari Bapak Marwan Husni, BcHk dan Ibu Sri Diyatmi.

Pendidikan dasar ditempuh di SD Negeri Potrobangsari 3 Kota Magelang, selesai pada tahun 1993. Pendidikan menengah diselesaikan di SMP Negeri 2 Magelang pada tahun 1998 dan SMU Negeri 4 Magelang pada tahun 2000. Gelar kesarjanaan Strata 1 Kehutanan di raih pada tahun 2005 pada jurusan Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Sejak tahun 2006 hingga saat ini, penulis mengemban amanah bekerja pada institusi Balai Konservasi Sumber Daya Alam Jawa Tengah, UPT Kementerian Kehutanan. Pada tahun 2010, penulis memperoleh kesempatan untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang Strata 2 pada Program Studi Magister Ilmu Lingkungan Universitas Diponegoro, Semarang dengan mendapat dukungan beasiswa dari Pusat Pembinaan Pendidikan dan Pelatihan Perencana – Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Pusbindiklatren – Bappenas).

Penulis menikah dengan Joko Suwito, S.H pada tahun 2008 dan saat ini telah dikarunia 2 (dua) orang putri bernama Mazaya Hasna dan Irdina Kamila.

Saat ini Penulis masih terdaftar sebagai mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Lingkungan Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro, Semarang.

Penulis

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT atas segala limpahan rahmat, hidayah dan karunia-Nya sehingga Penulis dapat menyelesaikan Tesis ini dengan mengambil judul “**Analisis Implementasi Kebijakan Pemanfaatan Sumber Air Panas Alam Cagar Alam Guci Kabupaten Tegal**”, sebagai salah satu syarat untuk memperoleh derajat Sarjana S-2 Program Studi Magister Ilmu Lingkungan Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro, Semarang.

Dalam kesempatan ini Penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Dr. Dra. Hartuti Purnaweni, MPA selaku Dosen Pembimbing I atas segala arahan, bimbingan, masukan dan dorongan semangat selama proses penyusunan Tesis ini.
2. Dra. Sri Suryoko, M.Si selaku Dosen Pembimbing II atas segala bimbingan, arahan, masukan dan dorongan semangat selama proses penyusunan Tesis ini.
3. Prof. Dr. Ir. Purwanto, DEA selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Lingkungan Universitas Diponegoro beserta seluruh dosen pengajar dan staf administrasi.
4. Prof. Dr. Dra. Sri Suwitri, M.Si dan Dr. Munifatul Izzati, M.Sc selaku dosen penguji atas segala masukan guna perbaikan tesis ini.
5. Pusat Pembinaan Pendidikan dan Pelatihan Perencana – Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Pusbindiklatren – Bappenas) atas kesempatan belajar dan beasiswa yang diberikan.
6. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Tegal, atas pemberian rekomendasi penelitian.
7. Kepala Balai KSDA Jawa Tengah, Kepala SKW II, Kepala Resort Guci beserta seluruh staf atas segala dukungan dan bantuannya.
8. Kepala Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Tegal, Kepala Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Tegal, Kepala KPH Pekalongan Barat, beserta seluruh staf atas segala bantuannya.
9. Kawan-kawan Program Studi Magister Ilmu Lingkungan-UNDIP Angkatan 27 atas dukungan semangat dan kekompakannya.
10. Semua pihak yang telah membantu proses penelitian dan penyusunan Tesis ini.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu segala saran dan masukan sangat Penulis harapkan. Semoga Tesis ini dapat memberikan manfaat bagi Penulis dan Pembaca serta semua pihak yang berkenan.

Semarang, September 2010
Penulis

*"Kupersembahkan tuk kedua orang tua yang kuhormati
Suami yang kubanggakan
Dan anak-anakku, Hasna dan Mila yang kucintai"*

DAFTAR ISI

| | Halaman |
|---|---------|
| HALAMAN JUDUL | i |
| HALAMAN PENGESAHAN..... | ii |
| HALAMAN PERNYATAAN | iv |
| RIWAYAT HIDUP | v |
| KATA PENGANTAR | vi |
| DAFTAR ISI | viii |
| DAFTAR TABEL | x |
| DAFTAR GAMBAR | xi |
| DAFTAR LAMPIRAN | xii |
| DAFTAR SINGKATAN DAN ISTILAH | xiii |
| ABSTRAK/INTISARI | xiv |
| | |
| I. PENDAHULUAN | |
| 1.1 Latar Belakang | 1 |
| 1.2 Perumusan Masalah | 5 |
| 1.3 Tujuan Penelitian | 5 |
| 1.4 Manfaat Penelitian | 6 |
| 1.5 Keaslian Penelitian | 6 |
| | |
| II. TINJAUAN PUSTAKA | |
| 2.1 Pengertian Hutan | 11 |
| 2.2 Fungsi Hutan | 11 |
| 2.3 Klasifikasi Hutan Berdasarkan Fungsi | 12 |
| 2.4 Pengertian Cagar Alam | 13 |
| 2.5 Pengelolaan Kawasan Hutan Konservasi | 14 |
| 2.6 Pemanfaatan di Dalam Kawasan Hutan | 14 |
| 2.7 Pemanfaatan Air di Dalam Kawasan Hutan Konservasi | 15 |
| 2.8 Kebijakan Publik | 17 |
| 2.9 Analisis Kebijakan Publik | 18 |
| 2.10 Implementasi Kebijakan Publik | 18 |
| 2.10.1 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan | 19 |
| 2.10.2 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pemanfaatan Sumber Air Panas Alam CA Guci | 22 |
| | |
| III. METODE PENELITIAN | |
| 3.1 Tipe Penelitian | 23 |
| 3.2 Lokasi Penelitian | 23 |
| 3.3 Fokus Penelitian | 23 |

| | | |
|-------|---|----|
| 3.4 | Fenomena Penelitian | 23 |
| 3.5 | Jenis dan Sumber Data | 24 |
| 3.6 | Teknik Pengumpulan Data | 25 |
| 3.7 | Teknik Pemilihan Narasumber | 26 |
| 3.8 | Teknik Analisis Data | 26 |
| 3.9 | Kerangka Pemikiran | 28 |
| | | |
| IV. | HASIL DAN PEMBAHASAN | |
| 4.1 | Cagar Alam Guci | 29 |
| 4.1.1 | Kondisi Umum Cagar Alam Guci | 29 |
| a. | Luas dan Letak Kawasan | 29 |
| b. | Potensi Kawasan | 30 |
| c. | Keutuhan Kawasan | 35 |
| 4.2 | Obyek Wisata Guci | 35 |
| 4.2.1 | Sejarah Guci | 35 |
| 4.2.2 | Perkembangan Obyek Wisata Guci | 36 |
| 4.3 | Desa Rembul | 39 |
| 4.3.1 | Keadaan Umum Desa Rembul | 39 |
| 4.3.2 | Kondisi Sosial Ekonomi dan Budaya Masyarakat Desa Rembul | 40 |
| 4.4 | Kebijakan Pengelolaan Cagar Alam Guci | 42 |
| 4.4.1 | Pengelolaan Cagar Alam Guci | 42 |
| 4.4.2 | Kegiatan Pemanfaatan Di Dalam Cagar Alam | 47 |
| 4.4.3 | Pemanfaatan Sumber Air Panas Alam Oleh Pemerintah | 51 |
| 4.4.4 | Pemanfaatan Sumber Air Panas Alam Oleh Masyarakat | 53 |
| 4.5 | Faktor-faktor Implementasi Kebijakan Pemanfaatan Sumber Air Panas Alam CA Guci | 57 |
| 4.5.1 | Karakteristik Kebijakan | 57 |
| a. | Kejelasan Isi Kebijakan | 57 |
| b. | Kesesuaian Kebijakan | 62 |
| 4.5.2 | Karakteristik Lingkungan Kebijakan | 64 |
| a. | Kondisi Lingkungan | 64 |
| b. | Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat | 65 |
| c. | Karakteristik Lembaga | 67 |
| d. | Komunikasi | 67 |
| e. | Komitmen Implementor | 70 |
| f. | Dukungan Terhadap Kebijakan | 77 |
| 4.6 | Perencanaan Pemanfaatan Sumber Air Panas Alam CA Guci | 79 |
| | | |
| V. | KESIMPULAN DAN SARAN | 86 |
| | | |
| | DAFTAR PUSTAKA | 89 |

DAFTAR TABEL

| | Halaman |
|---|---------|
| 3.1 Kebutuhan Data Penelitian | 23 |
| 3.2 Narasumber Penelitian | 24 |
| 4.3 Pengukuran Debit Air Panas CA Guci | 33 |
| 4.4 Jumlah Pengunjung OW Guci dari Tahun 2005 s/d 2009 | 38 |
| 4.5 Perbandingan PAD dengan Retribusi Masuk OW Guci | 39 |
| 4.6 Historis Kelembagaan Kehutanan Sampai Dengan Tahun 1984 | 42 |
| 4.7 Rekapitulasi Kegiatan Teknis di Dalam CA Guci yang Dilakukan Oleh Balai KSDA Jawa Tengah | 43 |
| 4.8 Kebijakan di Bidang Kehutanan Terkait Kegiatan Pemanfaatan Sumber Air Panas Alam di CA Guci | 48 |
| 4.9 Konstruksi Hukum Pemanfaatan Sumber Air Panas Alam CA Guci oleh Pemerintah Daerah | 51 |
| 4.10 Konstruksi Hukum Kebijakan Pengembangan Obyek Wisata Guci | 52 |
| 4.11 Data Pengurus dan Anggota FUMMA 21 | 54 |
| 4.12 Konstruksi Hukum Pemanfaatan Sumber Air Panas Alam CA Guci oleh Kelompok Masyarakat FUMMA 21 | 55 |
| 4.13 Jumlah Penginapan di OW Guci pada Tahun 2011 | 66 |
| 4.14 Konstruksi Hukum Usulan Perubahan CA Guci Menjadi TWA..... | 71 |

DAFTAR GAMBAR

| | Halaman |
|---|---------|
| 2.1. Hubungan Tiga Elemen Sistem Kebijakan | 18 |
| 3.2. Komponen dalam Analisis Data | 27 |
| 3.3. Kerangka Pemikiran Penelitian | 28 |
| 4.4. Mata Air 1 | 30 |
| 4.5. Mata Air 2 | 31 |
| 4.6. Mata Air 3 | 31 |
| 4.7. Pipa Pemanfaatan Air Panas Alam oleh Masyarakat | 32 |
| 4.8. Bagan Aliran Air dari Mata Air Di Dalam CA Guci | 32 |
| 4.9. Pal Batas CA Guci yang Berada di Dalam Kios Pedagang | 35 |

DAFTAR LAMPIRAN

| | Halaman |
|--|---------|
| 1. Peta CA Guci | 94 |
| 2. Kuisisioner terbuka / Pedoman Wawancara | 95 |
| 3. Rekap Wawancara..... | 111 |
| 4. Dokumentasi Penelitian | 125 |

DAFTAR SINGKATAN DAN ISTILAH

| Singkatan / Istilah | Definisi |
|------------------------|---|
| CA | : Cagar Alam |
| Deforestasi | : Penebangan hutan: penyebab utama laju -- adalah kegiatan penebangan kayu komersial dalam skala besar |
| Degradasi | : Penurunan tingkat, mutu, kualitas |
| FUMMA | : Forum Usaha Mandiri Bersama |
| <i>Illegal logging</i> | : Pembalakan liar |
| ICEL | : <i>Indonesian Center for Environmental Law</i> |
| Intangible | : Manfaat tidak langsung seperti manfaat rekreasi, perlindungan dan pengaturan tata air, pencegahan erosi |
| IUPJLA | : Izin Usaha Pemanfaatan Jasa Lingkungan Air |
| KSA | : Kawasan Suaka Alam |
| KPA | : Kawasan Pelestarian Alam |
| KSDA | : Konservasi Sumber Daya Alam |
| <i>Law enforcement</i> | : Penegakan hukum |
| Overlapping | : Tumpang Tindih |
| OW | : Obyek Wisata |
| PAD | : Pendapatan Asli Daerah |
| SK | : Surat Keputusan |
| SWOT | : <i>Strength, Weakness, Opportunities Threats</i> |
| TCM | : <i>Travel Cost Method</i> |
| TWPAP | : Taman Wisata Pemandian Air Panas |

ABSTRAK

Di dalam Cagar Alam (CA) Guci telah terjadi kegiatan pemanfaatan sumber air panas alam oleh pemerintah daerah dan masyarakat, padahal kegiatan pemanfaatan di dalam di cagar alam bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan mengkaji faktor-faktor implementasi kebijakan dan solusi dari kegiatan pemanfaatan sumber air panas alam tersebut.

Metode penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data adalah observasi partisipasi pasif, wawancara, dan dokumentasi. Pemilihan narasumber menggunakan teknik *purposive sampling* dan *snowball sampling*. Analisis data menggunakan model Miles dan Huberman, yaitu data dikumpulkan, direduksi, disajikan, dan kemudian dibuat kesimpulan.

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pemanfaatan sumber air panas alam di CA Guci adalah karakteristik kebijakan dan karakteristik lingkungan kebijakan. Karakteristik kebijakan terdiri dari kejelasan dan kesesuaian kebijakan. Kebijakan di bidang kehutanan telah sangat jelas dan sinkron mengatur tentang cagar alam dan kegiatan di dalamnya. Kegiatan pemanfaatan sumber air panas alam di dalam CA Guci yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan masyarakat, tidak sesuai dengan peraturan perundangan di bidang kehutanan.

Karakteristik lingkungan kebijakan yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan pemanfaatan sumber air panas alam CA Guci adalah kondisi lingkungan, kondisi sosial ekonomi masyarakat, karakteristik lembaga, komunikasi, komitmen implementor, dan dukungan publik terhadap kebijakan. CA Guci yang memiliki potensi mata air panas alami telah berkembang menjadi obyek wisata andalan bagi masyarakat dan pemerintah daerah sejak tahun 1980-an. Permasalahan terkait eksistensi sebagian kawasan CA Guci yang telah mengalami perubahan menjadi kawasan wisata yang hingga saat ini belum terselesaikan, selain disebabkan karena dinamika perubahan kelembagaan kehutanan yang sangat dinamis yang mempengaruhi sistem kerja dalam pengelolaan CA Guci, juga disebabkan karena komunikasi dan komitmen antar instansi dan masyarakat belum berjalan optimal. Proses usulan perubahan sebagian kawasan CA Guci menjadi kawasan Taman Wisata Alam, tengah berlangsung hingga saat ini.

Solusi dalam permasalahan ini adalah penyelesaian proses evaluasi fungsi kawasan, penyelesaian yuridis proses tukar guling kawasan, kajian ulang terhadap legalitas kebijakan dan teknis operasional kegiatan pemanfaatan sumber air panas alam oleh kelompok masyarakat, dan pengintensifan sosialisasi/penyuluhan antar instansi maupun antara instansi dengan masyarakat.

Kata Kunci : kebijakan, pemanfaatan air, cagar alam

ABSTRACT

In the Nature Reserve (CA) has occurred an utilization activities of natural hot springs by local governments and communities, while the utilization within the nature reserve against the legislation. Therefore, this study aims to examine the factors of policy implementation and solution of the utilization of these natural hot springs.

Methods of qualitative research is descriptive. Data collection techniques are passive participation observation, interviews, and documentation. Selection of informants were using purposive sampling technique and snowball sampling. Analysis of data using the model of Miles and Huberman, which is the data had been collected, reduced, presented, and then made conclusions.

Factors affecting the policy implementation to utilize the natural hot springs of Guci NR (Nature Reserve) were the policy characteristics and policy environmental characteristics. Characteristics of policy composed clarity and appropriateness policy. Policies in the forestry sector have been very clear and synchronous set of nature reserves and activities in it. The utilization of natural hot springs in Guci was performed by local governments and communities, not in accordance with the laws and regulations in the field of forestry.

Policy environmental characteristics influencing the policy implementation to utilize the natural hot springs of Guci were the environmental conditions, socio-economic conditions of society, the characteristics of the institution, communication, commitment to the implementers, and public support for the policy. Guci NR which has the potential natural hot springs have been developed into a mainstay attractions for the community and local government since the 1980s. Problems related to the existence of some part of NR area now has not been resolved, but due to the institutional change of the ministry of forestry is very dynamic that affects the working system in the management of Guci, also caused by inter-agency communication and commitment and community not run optimally. Process to transform the function of Guci NR to Natural Park is still arranged until today.

The solutions in these problems are the completion of the evaluation process of area function, juridical completion of the swap area process, a review of the legality of technical policy and operational activities of the utilization of natural hot springs by community groups, and intensified socialization / education between institutions and between institutions and communities.

Keywords: policy, water utilization, nature reserves