

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Menurut Undang-Undang RI Nomor 32 tahun 2004 yang telah berganti atau diubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan dalam pasal 360 pemerintah pusat dapat menetapkan suatu kawasan yang bersifat khusus diperuntukan bagi kepentingan nasional dalam suatu wilayah provinsi dan kabupaten/kota. Menetapkan kawasan khusus yang dimaksud adalah kawasan memiliki nilai strategis yang menyangkut kepentingan hidup orang banyak, termasuk diantaranya berupa kawasan konservasi yang menyangkut aspek kelestarian lingkungan hidup, ketersediaan sumber daya hayati dan kepentingan hubungan hulu-hilir, dengan dengan selalu melibatkan secara aktif semua perangkat daerah dari mulai tahapan perencanaan, pelaksanaan, pemeliharaan dan pemanfaatannya. Kebijakan ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah diberikan kesempatan dalam menetapkan daerahnya sesuai dengan potensi dan kapasitas daerah tersebut dalam mengembangkan potensi daerahnya.

Berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 32 tahun 2004 yang telah berganti atau diubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang disebutkan sebelumnya, Kabupaten Kuningan melalui Peraturan Daerah No 9 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Kuningan Tahun 2014-2018 pada tahun 2006 lalu, telah mendeklarasikan sebagai “kabupaten konservasi” dimana dalam seluruh konsep pembangunan Kabupaten Kuningan menerapkan azas-azas konservasi dan misi

poin keempat dalam RPJMD Kabupaten Kuningan Tahun 2014-2018 adalah “Memantapkan pelestarian sumberdaya alam dan lingkungan hidup dalam kerangka kabupaten konservasi dengan menerapkan asas kehidupan berkelanjutan” dengan tujuan:

1. Meningkatnya implementasi asas-asas kabupaten konservasi dalam berbagai sektor pembangunan;
2. Terwujudnya pembangunan berkelanjutan untuk meningkatkan daya tahan masyarakat (*society resilience*).

Berikut adalah sasaran, strategi dan arah kebijakan dalam misi poin keempat RPJMD Kabupaten Kuningan 2014-2018 (Tabel 1):

Tabel 1.1 Sasaran, strategi dan arah kebijakan dalam misi poin keempat

No	Sasaran	Strategi	Arah Kebijakan
1.	Meningkatnya kawasan berfungsi lindung.	1.1 Meningkatkan luasan ruang terbuka hijau dan peningkatan upaya pelestarian lingkungan hidup	1.1.1 Pengembangan kawasan berfungsi lindung perkotaan berupa hutan kota dan taman kehati
			1.1.2 Percepatan Pembangunan Kebun Raya Kuningan

Tabel 1.1 (Lanjutan) Sasaran, strategi dan arah kebijakan dalam misi poin keempat

No	Sasaran	Strategi	Arah Kebijakan
1.	Meningkatnya kawasan berfungsi lindung.	1.1 Meningkatkan luasan ruang terbuka hijau dan peningkatan upaya pelestarian lingkungan hidup	1.1.3 Pengembangan peran kelembagaan, kebijakan dan produk hukum dalam rangka pelestarian lingkungan hidup
		1.2 Mewujudkan pengelolaan lahan hutan dan kebun sesuai karakteristik lahan	1.2.1 Peningkatan kapasitas SDM, lembaga/kelompok tani dan penanganan lahan kritis di lahan hutan dan kebun
			1.2.2 Peningkatan pengelolaan lahan hutan dan kebun berfungsi produksi dan lindung
			1.2.3. Peningkatan sarana dan prasarana atau infrastruktur pendukung fungsi kawasan
2.	Meningkatnya pelestarian sumberdaya alam dan lingkungan hidup	2.1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas SDA dan LH	2.1.1. Pembangunan sarana prasarana dalam pelestarian lingkungan, kawasan perlindungan setempat, dan kawasan serapan air.
			2.1.2. Pengendalian emisi gas rumah kaca dan polutan lainnya

Tabel 1.1 (Lanjutan) Sasaran, strategi dan arah kebijakan dalam misi poin keempat

No	Sasaran	Strategi	Arah Kebijakan
3.	Meningkatnya ketahanan dan perlindungan masyarakat terhadap ancaman bencana	3.1. Meningkatkan tingkat tanggap bencana	3.1.1.Peningkatan kesiapan aparat dan masyarakat dalam menghadapi bencana 3.1.2. Peningkatan penanganan pasca bencana alam

(Sumber: Kuningankab.go.id; RPJMD Kabupaten Kuningan 2014-2018)

Kabupaten konservasi adalah wilayah administrasi pemerintahan yang melaksanakan pembangunan mengacu upaya pelestarian, perlindungan serta pemanfaatan keanekaragaman hayati dan ekosistem (Kartodihardjo, 2005). Definisi ini kemudian dikembangkan dengan pengertian yakni sebuah tata kelola pemerintahan adaptif yang melaksanakan pembangunan bertumpu pada upaya konservasi aspek sosial- budaya, ekonomi dan ekologi (Fatem, 2018). Kebijakan ini akan mewajibkan sebuah kerangka kerja pemerintah yang mendukung mata pencaharian lokal, memfasilitasi pertumbuhan ekonomi, dan melindungi keanekaragaman hayati yang signifikan secara global, serta jasa ekosistem (termasuk penyerapan karbon) (Fatem, *et al*, 2019:374).

Beberapa aspek dalam kabupaten konservasi sebagaimana dikutip dari “Laporan Akhir Pengembangan Strategis Kabupaten Konservasi Kabupaten Kuningan (2012)”, yaitu:

1. Sebagai suatu wilayah kabupaten yang memiliki kesatuan ekosistem serta aktivitas pembangunannya mengadopsi konsep konservasi sumber daya alam, baik di dalam, maupun di luar kawasan konservasi;
2. Pemanfaatan sumber daya alam mengadopsi prinsip pengelolaan sumberdaya alam secara lestari;
3. Melakukan restorasi dan rehabilitasi ekosistem untuk memulihkan fungsi dari ekosistem tersebut.

Pilihan dalam menerapkan pola pembangunan yang ramah lingkungan di Kabupaten Kuningan merupakan hasil kajian mendalam terhadap potensi dan posisi Kabupaten Kuningan baik dalam skala lokal maupun regional. Dengan pola pembangunan ini, akan menjaga keseimbangan kemajuan pada sektor ekonomi, kelestarian ekologi dan pengembangan sosial budaya yang berkelanjutan yang merupakan implementasi pola pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Dengan pola pembangunan yang berkelanjutan, maka dalam pelaksanaan kebijakan oleh pemerintah daerah harus memenuhi kebutuhan masyarakat secara umum sekaligus memenuhi tuntutan pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang mana dalam pembangunan di Kabupaten Kuningan akan berorientasi terhadap pembangunan yang berkelanjutan dalam jangka panjang. Maka dengan ini pelaksanaan pembangunan di Kabupaten Kuningan dari satu waktu ke waktu yang lain akan menjadikan proses pembangunan yang sistematis, berkesinambungan dan utuh untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Kuningan.

Dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati Dan Ekosistemnya yang diterbitkan oleh DPR RI Tahun 2017, pembentukan kabupaten konservasi adalah untuk turut mendukung kelestarian hayati di daerah. Kabupaten konservasi adalah kabupaten yang dibentuk dengan tujuan mempertahankan pendapatan daerah melalui pengelolaan sumber daya hayati berkelanjutan tanpa alih fungsi lahan. Pembentukan dan realisasi kabupaten konservasi merupakan bukti kemandirian menghidupi daerahnya sendiri di masa otonomi daerah. Pelaksanaan uji coba kabupaten konservasi telah dilakukan pada beberapa kabupaten, diantaranya Kabupaten Lebong (Bengkulu), Lampung Barat (Lampung), Kuningan (Jawa Barat), Kapuas Hulu (Kalimantan Barat), Malinau (Kalimantan Utara), Paser (Kalimantan Timur), dan Wakatobi (Sulawesi Tenggara). Saat ini keberhasilan konsep ini tampak pada Kabupaten Kuningan, Jawa Barat.

Kabupaten Kuningan memiliki potensi alam yang menjadi andalan yaitu sumber daya alam di Gunung Ciremai. Gunung yang merupakan gunung tertinggi di Jawa Barat merupakan salah satu pegunungan yang memiliki ekosistem yang unik karena letaknya yang tidak jauh dari Laut Jawa yang berbeda dengan pegunungan lain yang rata-rata membentang di tengah Pulau Jawa yang relatif jauh jaraknya dari laut. Sesuai dengan Perda Nomor 38 Tahun 2002, Gunung Ciremai mempunyai tiga fungsi pokok yaitu kawasan lindung, konservasi alam, dan zona resapan air. Ciremai bahkan telah disebut sebagai paru-paru dunia sehingga bisa untuk menjaga kestabilan temperatur bumi. Selain itu, pada tahun 2004 kawasan hutan Ciremai beralih fungsi menjadi taman nasional berdasarkan keputusan

Menteri Kehutanan. Peralihan fungsi ini atas dasar pertimbangan bahwa Gunung Ciremai memiliki keanekaragaman hayati yang cukup tinggi. Kawasan ini menjadi daerah resapan air dan merupakan kawasan yang penting bagi Kuningan dan daerah lainnya, seperti Majalengka dan Cirebon. Beberapa mata air dimanfaatkan untuk kebutuhan pertanian, perikanan, suplai PDAM dan industri.¹ Selain itu, mengutip dari situs resmi Taman Nasional Gunung Ciremai yaitu, Tngciremai.com saat ini Taman Nasional Gunung Ciremai dikelola dengan terbagi dalam enam zona yaitu:

1. Zona Inti, Luas 5.988,25 Ha (40,35%)
2. Zona Rimba, Luas 3.695,71 Ha (24,90%)
3. Zona Pemanfaatan, Luas 1.194,46 Ha (8,05%)
4. Zona Rehabilitasi, Luas 3.914,62 Ha (26,37%)
5. Zona Khusus, Luas 39,63 Ha (0,27%)
6. Zona Religi, Budaya dan Sejarah, Luas 8,63 Ha (0,06%)

¹ Lihat Supriyatna, dalam <http://www.koran-jakarta.com/kuningan-bertekad-menjadi-kabupaten-konservasi/> (diakses 12 Desember 2019)

budaya, pariwisata, dan rekreasi.² Salah satu pemanfaatan yang telah dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Kuningan di wilayah Taman Nasional Gunung Ciremai adalah pembangunan Kebun Raya Kuningan yang mulai dibangun pada tahun 2004 di areal bekas HGU perkebunan PT Yunawati, dimana luas lahan Kebun Raya Kuningan adalah 154,908 ha yang terdiri atas lahan sawah \pm 6 ha, situ \pm 5,3 ha (2 buah), dan lahan kering 143,608 ha (Suryana, *et al.*,2013:102).

Gambar 1.2 Kebun Raya Kuningan



(Sumber: Travelspromo)

Kondisi lingkungan Kabupaten Kuningan dilindungi oleh Undang-Undang Lingkungan Hidup (UU No. 23 Tahun 1997) dan Undang-undang Kawasan Konservasi (UU No. 5 Tahun 1990) juga Undang-undang Kawasan Lindung (UU No. 24 Tahun 1992). Kabupaten Kuningan memiliki kawasan hutan lindung sebesar

² idem

56,51% dari seluruh luas wilayah yang berfungsi sebagai penyerap gas-gas buangan (utamanya CO₂) menjadi oksigen (O₂) (Nitiwijaya, 2015:193).

Dengan kondisi lingkungan Kabupaten Kuningan yang memiliki kawasan konservasi lintas batas, yang mana jika terjadi kerusakan lingkungan di Kabupaten Kuningan akan memiliki dampak terhadap daerah lain, membuat Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan perlu membuat peraturan untuk mencegah kerusakan lingkungan terjadi di wilayahnya. Maka dari itu Pemerintah Kabupaten Kuningan dalam pengimplementasian sebagai kabupaten konservasi harus membuat perencanaan tata ruang daerah yang dilengkapi dengan daya dukung lingkungan dan daya tampung lingkungan. Daya dukung lingkungan adalah kemampuan lingkungan untuk mendukung kehidupan manusia dan makhluk lainnya.

Dengan perencanaan tata ruang daerah yang sesuai dengan daya dukung lingkungan dan daya tampung lingkungan. Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan perlu membuat pembangunan paradigma ke arah keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi, keadilan sosial dan pelestarian daya dukung lingkungan dengan disertai dari sikap profesional dan integritas yang tinggi dari jajaran birokrasi. Jajaran legislatif yang juga harus melakukan pengawasan yang efektif. Pengadilan sebagai pilar penegakan hukum harus netral dan tidak memihak. Disisi lain, kalangan pakar, LSM, pers, tokoh masyarakat harus bersinergi dalam mengkritisi kebijakan-kebijakan lingkungan yang tidak selaras dengan kepentingan publik dan lingkungan. Poin-poin itulah yang disebut sebagai pilar tata pemerintahan yang baik (*good governance*) yang menjadi syarat tata pemerintahan lingkungan yang baik (*good environmental governance*) (Hadi, 2014: 215).

Penetapan Kabupaten Kuningan sebagai kabupaten konservasi mengandung konsekuensi logis yang harus ditanggung oleh pemerintah kabupaten dan pemerintah pusat. Dalam hal ini, pemerintah pusat memiliki kewajiban menyediakan kebijakan yang mendukung pembangunan wilayah kabupaten konservasi, baik berupa pendanaan, penguatan kapasitas daerah, pengembangan infrastruktur maupun dukungan terhadap aspek-aspek legal sebagai insentif pemungkin (*enabling incentive*) bagi tercapainya pembangunan kabupaten konservasi. Selain itu, pemerintah pusat memiliki hak untuk melakukan evaluasi atas kinerja pembangunan konservasi. Di pihak lain, pemerintah kabupaten berkewajiban untuk melakukan pembangunan wilayah berbasis konservasi yang harus ditunjukkan dari tahap perencanaan, implementasi, hingga kinerjanya, serta didukung dengan kebijakan daerah dan kelembagaan (tata pemerintahan) yang secara tegas mendukung konservasi sumber daya alam. Sebagai kompensasinya, pemerintah daerah berhak untuk mendapatkan dukungan dari pemerintah pusat dan pihak-pihak lain yang memiliki ikatan yang legal dengan Pemerintah Indonesia (Kartodihardjo, 2005:4).

Atas dasar uraian diatas penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan mengevaluasi kebijakan Kabupaten Kuningan sebagai Kabupaten yang mendeklarasikan sebagai kabupaten konservasi seperti yang tertera dalam Perda nomor 9 tahun 2014 tentang RPJMD Kabupaten Kuningan. Fokus utama penelitian adalah menjawab pertanyaan apakah dalam kurun waktu tahun 2014-2018 dalam RPJMD tersebut, Pemerintah Kabupaten Kuningan telah menerapkan kebijakan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang selaras dengan aspek-

aspek kabupaten konservasi dan sejauh mana Pemerintah Kabupaten Kuningan telah melaksanakan tujuan-tujuan seperti yang telah disebutkan sebelumnya dalam poin misi keempat di RPJMD Kabupaten Kuningan 2014-2018 yang berbunyi "Memantapkan Pelestarian Sumber daya Alam dan Lingkungan Hidup dalam Kerangka Kabupaten Konservasi dengan Menerapkan Asas Kehidupan Berkelanjutan". Selain itu, penelitian ini juga menganalisis mengenai kendala-kendala yang dialami oleh Pemerintah Kabupaten Kuningan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang selaras dengan kebijakan kabupaten konservasi.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi alasan Pemerintah Kabupaten Kuningan untuk menetapkan daerahnya sebagai kabupaten konservasi?
2. Bagaimana Pemerintah Kabupaten Kuningan mengimplementasikan konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang selaras dengan kebijakan kabupaten konservasi?
3. Apa saja kendala dalam mewujudkan hal tersebut?

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Tujuan Praktis

Untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan kabupaten konservasi dan konsistensi Pemerintah Kabupaten Kuningan dalam menciptakan pembangunan berkelanjutan. Penelitian ini juga dimaksudkan untuk memberikan masukan kepada

Pemerintah Kabupaten Kuningan dalam melakukan pembangunan di daerahnya dalam menerapkan azas-azas konservasi dengan penyelenggaraan pemerintahan

1.3.2 Tujuan Teoritis

Untuk menyajikan hasil dari penelitian yang dapat dimanfaatkan oleh semua pihak sebagai referensi dinamika dalam pelaksanaan konsep pembangunan berkelanjutan dalam konteks kabupaten konservasi. Selain itu, penelitian ini sebagai referensi untuk adanya penelitian lanjutan yang tertarik dengan konsep pembangunan berkelanjutan dan kabupaten konservasi.

1.4 Kontribusi Penelitian

Kontribusi penelitian ini meliputi kontribusi teoritik dan kontribusi praktik. Adapun kontribusi secara teoritik untuk pengembangan ilmu pemerintahan dan konsep pembangunan berkelanjutan, sebagai berikut:

1. Menyumbangkan wawasan tentang kajian pembangunan berkelanjutan di pemerintahan daerah di Indonesia khususnya dalam perspektif kebijakan kabupaten konservasi.
2. Memberikan kontribusi dalam pengetahuan ilmu pemerintahan, khususnya yang berhubungan dengan model strategi pemerintah dalam meningkatkan pembangunan ekonomi di daerah-daerah di Indonesia dengan mempertimbangkan aspek-aspek lingkungan.

1.5 Luaran Penelitian

Luaran dari penelitian tentang kebijakan kabupaten konservasi di Kabupaten Kuningan ini adalah skripsi dan artikel ilmiah yang digunakan untuk memenuhi persyaratan kelulusan mahasiswa S-1 Ilmu Pemerintahan.

1.6 Tinjauan Pustaka

Penelitian ini menggunakan beberapa perspektif kerangka yang digunakan untuk menjadi panduan penyusunan desain kerangka penelitian dan menganalisis temuan hasil penelitian. Berikut adalah teori-teori yang diperuntukan dalam penelitian ini.

1.6.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang ditampilkan pada bagian ini bertujuan untuk membandingkan penelitian yang akan dilakukan dengan penelitian yang pernah dilakukan oleh orang atau pihak lain. Hal-hal yang ditekankan pada penelitian terdahulu, meliputi: Konsep yang digunakan, pendekatan dan metode penelitian, hasil penelitian dan relevansinya dengan penelitian yang dilakukan.

Pertama, Kartodihardjo (2005), mengkaji mengenai pembangunan berkelanjutan dalam kabupaten konservasi. Penelitian ini berjudul “Kabupaten Konservasi: Konsep, Kebijakan, Sistem Penetapan Penilaian Kinerja”. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan strategi FGD, dan kajian dokumentasi. Konsep-konsep yang digunakan meliputi, urgensi dan tujuan kabupaten konservasi, kendala dan strategi, kriteria dan indikator kabupaten konservasi, konteks penetapan dan kinerja kabupaten konservasi, penetapan status kabupaten konservasi, strategi pembangunan kabupaten konservasi, penilaian kinerja kabupaten konservasi dan sistem penilaian kabupaten konservasi. Hasil kajian ini adalah adanya keterpisahan wewenang dalam otonomi daerah tidak sejalan dengan pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan. Hal ini disebabkan dari kebijakan dan strategi pembangunan ekonomi di daerah yang

cenderung meningkatkan eksploitasi sumber daya alam, serta lemahnya kebijakan ekonomi nasional yang mampu mewujudkan insentif bagi daerah untuk melakukan konservasi sumber daya alam di wilayahnya. Sebagai konsekuensi, pembangunan berkelanjutan melalui kabupaten konservasi ditetapkan sebagai prioritas nasional dan diperlukan strategi untuk mensinergikan kepentingan konservasi dan pembangunan. Dalam kajian ini, kabupaten konservasi dimaknai sebagai wilayah administratif yang menyelenggarakan pembangunan berlandaskan pemanfaatan berkelanjutan, perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman hayati, yang ditetapkan berdasarkan kriteria tertentu. Beberapa elemen kriteria penting dalam kabupaten konservasi antara lain: (a) Memiliki kawasan konservasi dan kawasan lain yang mempunyai ekosistem dengan nilai konservasi tinggi; Memiliki keterbatasan pengembangan wilayah akibat keterbatasan kondisi biofisik; (b) Mempunyai visi dan misi pembangunan berdasarkan konservasi; (c) Mempunyai komitmen politik untuk melaksanakan pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan; dan (d) Mempunyai sistem kelembagaan pengelolaan lingkungan yang memadai. Sedangkan untuk indikator kinerja dalam kabupaten konservasi dalam kajian ini, adalah: (a) Tumbuhnya sistem pengembangan individu guna peningkatan kapasitas konservasi dan pengelolaan sda yang berkelanjutan; (b) Berkembangnya sistem sosial yang mendukung konservasi dan pengelolaan sda yang berkelanjutan; (c) Berkembangnya sistem pemerintahan yang mendukung pembangunan wilayah yang berbasis konservasi; (d) Berkembangnya sistem ekonomi yang bertanggung-gugat dalam kelestarian

sda, serta mendukung pengelolaan kawasan konservasi dan ekosistem lainnya; (e) Terkendalinya dampak negatif terhadap sistem sumber daya alam dan lingkungan.

Perbedaan antara penelitian pertama dengan penelitian skripsi ini yaitu, penelitian ini membahas secara umum mengenai konsep, kebijakan, sistem dan penetapan penilaian kerja kabupaten konservasi. Sedangkan penelitian skripsi ini lebih spesifik menganalisis mengenai kebijakan kabupaten konservasi di Kabupaten Kuningan.

Kedua, YS Nitiwijaya (2015), melakukan penelitian tentang pemahaman dan keterlibatan birokrat mengenai kabupaten konservasi sebagai konsep pembangunan wilayah yang memadukan antara konservasi alam dan kegiatan pembangunan. Penelitian ini berjudul “Persepsi Birokrat Terhadap Pemberdayaan Ekonomi Berbasis Kelestarian Lingkungan Di Kabupaten Kuningan” Penelitian ini menggunakan metode penelitian kuantitatif dengan menganalisis persepsi birokrat. Konsep-konsep yang digunakan meliputi, kondisi umum daerah Kabupaten Kuningan, tugas pokok dan fungsi dinas, persepsi birokrat terhadap konsep pembangunan Kabupaten Kuningan dan membangun persepsi birokrat. Hasil penelitian ini adalah, perhatian terhadap pengelolaan kawasan konservasi mengalami peningkatan dan sejalan dengan kebijakan pengelolaan sumber daya alam secara lestari dan pembangunan yang berkelanjutan. Selain itu, pengelolaan dan pemanfaatan jasa-jasa lingkungan, diindikasikan dengan semakin banyaknya peran pemerintah yang mengalokasikan kawasan konservasi yang dimiliki sebagai wujud kepedulian pembangunan berkelanjutan. Permasalahan-permasalahan pengelolaan kabupaten konservasi di lapangan, pada umumnya disebabkan oleh

tidak memadainya institusi (SKPD) yang pengelola, rendahnya kualitas dan kuantitas sumber daya manusia dan kurangnya dukungan pendanaan bagi pengelolaannya. Bagi birokrat sendiri, untuk pemahaman mengenai konsep kabupaten konservasi, masih perlu ditingkatkan agar tidak mengakibatkan terjadinya perubahan fungsi kawasan, klaim yang berujung pada konflik, deforestasi dan degradasi kualitas lingkungan dan Kawasan pembangunan Kabupaten Kuningan berdasarkan pewilayahan pembangunan belum dipahami oleh birokrat secara benar sebagai ketetapan dalam pelaksanaan aktivitas pembangunan yakni adanya kawasan bebas dan kawasan khusus tentang kawasan kabupaten konservasi.

Perbedaan penelitian kedua dengan penelitian ini skripsi adalah, pada penelitian kedua memfokuskan penelitiannya terhadap persepsi birokrat sebagai pemangku kepentingan di Kabupaten Kuningan mengenai kabupaten konservasi sebagai konsep pembangunan wilayah yang memadukan antara konservasi alam dan kegiatan pembangunan. Sedangkan perbedaannya adalah, penelitian skripsi ini berfokus untuk menganalisis dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan dari Pemerintah Kabupaten Kuningan dalam melaksanakan konsep kabupaten konservasi yang bertujuan menciptakan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) beserta hambatan dalam mewujudkan kebijakan tersebut.

Ketiga, Akhmaddhian (2017), melakukan penelitian tentang Pengaturan partisipasi masyarakat dalam konservasi menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia dan mengetahui kebijakan pemerintah daerah kabupaten kuningan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam konservasi sumber daya air.

Penelitian ini berjudul “Partisipasi Aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan dalam Konservasi Sumber Daya Air”. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif analisis dengan pendekatan yuridis empiris melalui penelitian studi pustaka dan studi lapangan. Konsep-konsep yang digunakan seperti, pengaturan partisipasi masyarakat dalam konservasi sumber daya air dan kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam konservasi sumber daya air. Hasil penelitian ini adalah: Pertama, Pengaturan partisipasi masyarakat menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia, partisipasi masyarakat menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2014 Konservasi Tanah dan Air Pasal 2 huruf a yaitu “asas partisipatif”. Mengenai rincian bentuk partisipasinya diatur dalam Pasal 46 dan Pasal 52 berisi tentang Peran Masyarakat dan Hak Gugat Masyarakat apabila mengalami kerugian yang diakibatkan oleh kerusakan fungsi tanah dan lahan; Kedua, Kebijakan pemerintah daerah kabupaten kuningan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam konservasi sumber daya air, partisipasi masyarakat dalam pelestarian lingkungan hidup di kabupaten Kuningan khususnya Aparatur Peduli Lingkungan adalah kegiatan wajib penanaman pohon oleh aparatur pemerintah daerah kabupaten kuningan yang akan diangkat menjadi pns, kenaikan pangkat, promosi. Aparatur Peduli Lingkungan kegiatan berdasarkan kebijakan pemerintah daerah kabupaten kuningan yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 12 Tahun 2007 tentang Konservasi Sumber Daya Air dan Instruksi Bupati Kuningan Nomor 02 Tahun 2011 tentang Pelaksanaan Program Aparatur Peduli Lingkungan Kabupaten Kuningan. Kesimpulan adalah kebijakan pemerintah daerah kabupaten kuningan

dalam konservasi sumber daya air sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan aparat pemerintah daerah memberikan contoh kepada masyarakat melalui program aparat peduli lingkungan.

Perbedaan penelitian ketiga dengan penelitian skripsi ini adalah, dalam penelitian ketiga fokus penelitiannya mengenai Partisipasi Aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan dalam Konservasi Sumber Daya Air yang merujuk terhadap Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2014 Konservasi Tanah dan Air, Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 12 Tahun 2007 tentang Konservasi Sumber Daya Air dan Instruksi Bupati Kuningan Nomor 02 Tahun 2011 tentang Pelaksanaan Program Aparatur Peduli Lingkungan Kabupaten Kuningan. Sedangkan dalam penelitian ini fokus penelitiannya adalah menganalisis dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan dari Pemerintah Kabupaten Kuningan dalam melaksanakan konsep kabupaten konservasi yang bertujuan menciptakan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) beserta hambatan dalam mewujudkan kebijakan tersebut. Merujuk pada perda nomor 9 tahun 2014 tentang RPJMD Kabupaten Kuningan poin misi keempat.

Keempat, Akhmaddhian dan Fathanudien (2017), melakukan penelitian tentang Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 12 Tahun 2007 tentang Konservasi Sumber Daya Air dan Partisipasi Masyarakat dalam mewujudkan Kuningan sebagai Kabupaten Konservasi. Penelitian ini berjudul “Partisipasi Masyarakat dalam mewujudkan Kuningan sebagai Kabupaten Konservasi”. Metode dalam penelitian ini adalah metode evaluatif analisis berdasarkan acuan yuridis melalui penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan.

Konsep-konsep yang digunakan seperti, bentuk-bentuk dari implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 12 Tahun 2007 tentang Konservasi Sumber Daya Air dan bentuk-bentuk dari partisipasi masyarakat dalam mewujudkan kuningan sebagai kabupaten konservasi. Hasil penelitian ini adalah, untuk mencapai tujuan kabupaten konservasi di Kabupaten Kuningan melakukan upaya-upaya dalam hal kebijakan yaitu dengan membuat peraturan-peraturan yang berkaitan dan mendukung konservasi yaitu: (a) Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 12 Tahun 2007 tentang Konservasi Sumber Daya Air; (b) Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 13 Tahun 2007 tentang Irigasi; (c) Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pelestarian Satwa Burung dan Ikan; (c) Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 15 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Air; (d) Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 12 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kebun Raya Kuningan; (e) Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penatausahaan Hasil Hutan; (f) Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 26 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kuningan 2011-2031; (f) Surat Keputusan Bupati Kuningan No.522/Kep.01-HUTBUN/2006 tentang Penetapan Tanaman Endemik dan Langka Lokal Kabupaten Kuningan. Selain membuat kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan lingkungan kabupaten kuningan juga meningkatkan status Hutan Lindung Gunung Ciremai menjadi Taman Nasional Gunung Ciremai, membuat Hutan Kota dan membuat Waduk atau Embung di berbagai wilayah dengan rincian: (a) Taman Nasional Gunung Ciremai (TNGC) seluas 8.935 ha; (b) Kebun Raya Kuningan di Kecamatan Pasawahan

seluas 154,90 ha; (c) Hutan Kota tersebar di 17 Lokasi (12 Kecamatan) seluas 71,5 ha; (d) Taman Wisata Alam Linggarjati seluas 15 ha; (e) Waduk/Situ/Embung di 114 Lokasi; dan Taman Kota terdiri dari 3 lokasi yang terletak di pusat kota sebagai sarana interaksi masyarakat dengan warga lainnya. Adapun, bentuk partisipasi masyarakat untuk mewujudkan Kabupaten Kuningan sebagai kabupaten konservasi dalam penelitian ini adalah melalui program pengantin peduli lingkungan (pepeling), siswa peduli lingkungan (seruling) dan aparatur peduli lingkungan (apel).

Penelitian keempat dengan penelitian dalam skripsi ini hampir memiliki kesamaan mengenai upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kuningan untuk menjadikan daerahnya sebagai kabupaten konservasi baik berupa upaya dalam peraturan-peraturan yang telah dikeluarkan hingga implementasi langsung di lapangan. Akan tetapi, yang membedakan adalah dalam penelitian keempat ini tidak mengacu terhadap poin-poin yang tertera pada perda nomor 9 tahun 2014 tentang RPJMD Kabupaten Kuningan.

Kelima, Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kabupaten Kuningan (2012), melakukan penelitian tentang strategi-strategi implementasi kabupaten konservasi di Kabupaten Kuningan hasil formulasi dari aspek pendidikan, ekonomi dan sosial budaya. Penelitian ini berjudul “Laporan Akhir Pengembangan Strategi Kabupaten Konservasi Kabupaten Kuningan”. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan menganalisis secara deskriptif data dan informasi yang diperoleh. Konsep-konsep yang ada dalam penelitian ini seperti, landasan teori kabupaten konservasi di Kabupaten Kuningan, kebijakan umum

pembangunan Kabupaten Kuningan, peranan sumber daya alam dan konstitusi dalam konsep kabupaten konservasi, hambatan implementasi kabupaten konservasi, strategi pengembangan kabupaten konservasi dan rencana aksi kabupaten konservasi. Hasil penelitian ini adalah, dalam rangka mewujudkan Kabupaten Kuningan sebagai kabupaten konservasi maka disusunlah strategi pengembangan dalam tahap awal yang berfokus pada tiga bidang, yaitu bidang pendidikan, bidang ekonomi dan bidang sosial budaya dengan masing-masing rencana strategis. Dalam merealisasikan rencana strategis di ketiga bidang tersebut. Maka, disusun strategi operasional rencana aksi mencakup strategi pengarus utamaan, strategi pembangunan kapasitas, strategi desentralisasi dan strategi kebersamaan dan partisipasi.

Penelitian kelima ini akan digunakan sebagai salah satu referensi dalam skripsi ini untuk melihat upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kuningan sebagai kabupaten konservasi mengacu terhadap poin-poin yang tertera pada perda nomor 9 tahun 2014 tentang RPJMD Kabupaten Kuningan. Karena penelitian kelima ini adalah hasil dari publikasi oleh Pemerintah daerah sebelum perda nomor 9 tahun 2014 tentang RPJMD Kabupaten Kuningan disahkan.

Berdasarkan kajian yang telah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya sebagaimana yang telah ditampilkan, maka diperoleh beberapa kesimpulan penting yang dianggap relevan dengan kajian yang akan dilakukan. Beberapa kesimpulan penting dari kajian terdahulu meliputi: *Pertama*, dengan adanya kebijakan otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk menggali potensi daerahnya masing-masing. Akan tetapi, kebijakan pembangunan ini tidak sejalan

dengan pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan dan lemahnya kebijakan ekonomi nasional yang mampu mewujudkan insentif bagi daerah untuk melakukan konservasi sumber daya alam di wilayahnya. Maka dari itu, pembangunan berkelanjutan melalui kabupaten konservasi ditetapkan perlu diterapkan sebagai prioritas nasional dan juga diperlukan strategi untuk mensinergikan kepentingan konservasi dan pembangunan. *Kedua*, diperlukannya komitmen politik baik itu pemerintah daerah, birokrat dan pemerintah pusat untuk pengelolaan pembangunan yang berkelanjutan dalam asas-asas konservasi, sehingga kebijakan ini dapat berjalan dengan baik.

Adapun penelitian ini bertujuan untuk memperdalam analisis dengan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan dari Pemerintah Kabupaten Kuningan dalam melaksanakan konsep kabupaten konservasi yang bertujuan menciptakan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) beserta hambatan dalam mewujudkan kebijakan tersebut.

1.7 Kerangka Teori

1.7.1 Kebijakan Publik

Istilah kebijakan publik merupakan terjemahan istilah bahasa Inggris, yaitu *public policy*. Kata *policy* ada yang menerjemahkan menjadi “kebijakan” (Samodra Wibawa, 1994; Muhadjir Darwin, 1998) dan ada juga yang menerjemahkan menjadi “kebijaksanaan” (Islamy, 2001; Abdul Wahap, 1990). Meskipun belum ada kesepakatan bahwa *policy* diterjemahkan menjadi “kebijakan” atau “kebijaksanaan”, kecenderungan untuk *policy* digunakan istilah kebijakan. Oleh karena itu, *public policy* diterjemahkan menjadi kebijakan publik.

Menurut Thomas R. Dye (1992: 2-4), “*Public Policy is whatever the government choose to do or not to do*” (Kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu). Menurutnya, apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, tentu ada tujuannya karena kebijakan publik merupakan “tindakan” pemerintah. Apabila pemerintah memilih untuk tidak melakukan sesuatu, juga merupakan kebijakan publik yang ada tujuannya. Dye menekankan bahwa kebijakan publik harus dilakukan untuk memberi manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan tidak menimbulkan kerugian.

James E. Anderson Anderson (1970) menyatakan bahwa, “*Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials*” (kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah). Dengan demikian, pada hakikatnya kebijakan publik dibuat oleh pemerintah berupa tindakan-tindakan pemerintah. Kebijakan publik, baik untuk melakukan maupun tidak melakukan sesuatu mempunyai tujuan tertentu. Kebijakan publik ditujukan untuk memenuhi kepentingan masyarakat.

Selanjutnya, Bridgeman dan Davis (2004) (dalam Suharto 2008:5-8) menerangkan bahwa kebijakan publik sedikitnya memiliki tiga dimensi yang saling bertautan, yakni sebagai tujuan (*objective*), sebagai pilihan tindakan yang legal dan sah secara hukum (*authoritative choice*), dan sebagai hipotesis (*hypothesis*).

Tujuan kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai

konstituen pemerintah. Kebijakan publik sebagai pilihan tindakan yang legal dan sah karena kebijakan publik dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam sistem pemerintahan. Kemudian, kebijakan publik sebagai hipotesis adalah kebijakan yang dibuat berdasarkan teori, model atau hipotesis mengenai sebab dan akibat. Kebijakan senantiasa bersandar pada asumsi-asumsi mengenai perilaku (Anggara, 2014:36).

Kebijakan publik pada umumnya dipahami sebagai salah satu upaya atau tindakan pemerintah yang dibuat dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pemerintahannya, dalam wujud pengaturan ataupun keputusan. Pada praktiknya, kebijakan publik merupakan hasil dari proses politik yang dijalankan dalam suatu sistem pemerintahan negara, yang didalamnya terkandung langkah-langkah atau upaya yang harus dilaksanakan oleh pemerintah selaku penyelenggara negara. Dengan demikian, kebijakan publik tidak terlepas dari peran dan fungsi aparat pemerintah yang disebut birokrasi.

Kebijakan publik adalah keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik, kebijakan publik harus dibuat oleh otoritas politik, yaitu mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya, kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah. Fokus utama kebijakan publik di negara modern adalah pelayanan publik, yaitu segala sesuatu yang bisa dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang

banyak. Menyeimbangkan peran negara yang mempunyai kewajiban menyediakan pelayanan publik dengan hak untuk menarik pajak dan retribusi; dan menyeimbangkan berbagai kelompok dalam masyarakat dengan berbagai kepentingan serta mencapai amanat konstitusi.

Secara empiris, permasalahan yang berhubungan dengan kebijakan publik cukup kompleks. Fenomena kebijakan publik tidak hanya pada proses formulasi dilakukan atau cara substansi kebijakan publik dituangkan dan diimplementasikan, tetapi juga menyangkut dampak atau implikasi yang ditimbulkan dari sebuah kebijakan publik. Oleh karena itu, dalam proses perumusan kebijakan publik tidak hanya memberikan suatu tata aturan atau norma-norma yang harus ditaati, tetapi juga perlu diimbangi dengan kemampuan untuk mengantisipasi dampak dan implikasinya, termasuk kapabilitas responsif dari sebuah kebijakan publik.

Kebijakan publik harus mampu mengakomodasikan berbagai kepentingan yang berbeda. Kebijakan publik pun harus mampu mengagregasikan berbagai kepentingan tersebut dalam suatu produk kebijakan yang bersifat prioritas, urgen, dan mengarah pada upaya untuk menata kepentingan yang lebih luas.

Studi kebijakan publik berusaha untuk meninjau berbagai teori dan proses yang terjadi dalam kebijakan publik. Dapat dikatakan bahwa kebijakan publik tidak lepas dari proses pembentukan kebijakan. Dengan demikian, salah satu tujuan studi kebijakan publik adalah untuk menganalisis tahapan demi tahapan proses pembentukan kebijakan publik sehingga terwujud suatu kebijakan publik tertentu. Tahapan demi tahapan tersebut terangkum sebagai proses siklus pembuatan kebijakan publik. Setiap tahapan dalam proses pembentukan kebijakan publik

mengandung berbagai langkah dan metode yang lebih terperinci lagi. Tahapan yang terdapat dalam pembuatan suatu kebijakan publik memiliki berbagai manfaat serta konsekuensi dari adanya proses tersebut, khususnya bagi para aktor pembuat kebijakan publik (Anggara, 2014:34).

Salah satu model proses kebijakan publik dengan menggunakan pendekatan politik modern (*behavioral*) sebagai dasar analisis kebijakan publik. Pendekatan ini berpusat pada tingkah laku individu atau aktor politik. Salah satu tujuan utamanya adalah untuk mencari pola-pola tingkah laku (proses) yang dapat diidentifikasi. Dengan demikian, model proses berguna dalam membantu memahami aneka macam kegiatan yang terlibat dalam proses pembuatan *policy*. Adapun proses kebijakan terdiri atas berikut ini.

1. Identifikasi masalah (*problem identification*). Identifikasi masalah kebijakan melalui tuntutan dari individu atau kelompok untuk kegiatan pemerintah.
2. *Agenda setting*. Fokus perhatian dari media massa dan pejabat publik dalam masalah publik secara khusus untuk memutuskan hal-hal yang akan diputuskan.
3. Perumusan usul kebijakan (*policy formulation*). Penentuan agenda permasalahan dan pengusulan program untuk penyelesaian masalah.
4. Pengesahan kebijakan (*policy legitimation*). Memilih suatu usulan, pembentukan dukungan politik untuk usulan tersebut, dan mengesahkan sebagai undang-undang hukum.

5. Pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*). Implementasi kebijakan melalui pengorganisasian birokrasi, menyiapkan pembiayaan atau memberikan pelayanan, menarik pajak, dan sebagainya.
6. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*). Penganalisisan tentang program, evaluasi hasil dan pengaruhnya (Anggara, 2014:59).

Pemerintah daerah sebagai badan kekuasaan di daerah adalah Lembaga yang akan mewujudkan, menjalankan dan melaksanakan kebijakan bagi seluruh masyarakat di daerahnya kebijakan pemerintah daerah dalam bidang lingkungan ini adalah bagian dari kebijakan publik yang diwujudkan dan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 sebagai dasar terhadap pelaksanaan otonomi daerah memiliki aturan yang berkorelasi langsung terhadap pelaksanaan penegakan hukum lingkungan daerah. Hal ini selaras dengan pemahaman kebijakan publik yang dikemukakan oleh Harold Laswell (1995) yang mengatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. David Easton (sebagaimana dikutip dari Handayani 2006:31) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah sebuah proses pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh masyarakat yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang seperti pemerintah. Implikasi dari pemahaman kebijakan publik tersebut adalah:

1. Bahwa kebijakan publik itu bentuk awalnya adalah merupakan penetapan tindakan-tindakan pemerintah.

2. Bahwa kebijakan publik tersebut tidak cukup hanya dinyatakan dalam bentuk teks-teks formal, namun juga harus dilaksanakan atau diimplementasikan secara nyata.
3. Bahwa kebijakan publik tersebut pada hakekatnya harus memiliki tujuan-tujuan dan dampak-dampak, baik jangka panjang maupun jangka pendek, yang telah dipikirkan secara matang terlebih dahulu.
4. Pada hakikatnya segala proses yang ada diatas adalah diperuntukan bagi pemenuhan kepentingan masyarakat.

Landasan bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kebijakan penegakan hukum lingkungan di daerah adalah ketentuan-ketentuan hukum nasional yang berkaitan dengan masalah lingkungan baik itu yang merupakan ketentuan umum maupun ketentuan sektoral. Sementara dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah merujuk pada aturan-aturan tentang otonomi daerah. Hal ini menunjukkan dalam mewujudkan kebijakan lingkungan di daerah maka antara aturan-aturan tentang lingkungan hidup dan aturan-aturan tentang otonomi daerah bisa saling bersinergi (Handayani, 2006:31).

1.7.2 Evaluasi Kebijakan Publik

Sebuah kebijakan publik yang telah dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah kepada konstituen perlu dievaluasi dan dipertanggungjawabkan, dari evaluasi kebijakan publik ini kita bisa melihat sejauh mana keefektifan dalam implementasi/pelaksanaan tersebut apakah kebijakan tersebut apakah kebijakan tersebut berhasil atau justru gagal dan akan memperoleh rekomendasi dari hasil evaluasi tersebut apakah kebijakan yang telah berjalan dan diimplementasikan perlu

dilanjutkan, atau perlu perbaikan sebelum dilanjutkan, atau justru kebijakan tersebut harus dihentikan.

Evaluasi juga menilai keterkaitan antara teori (kebijakan) dan praktiknya (implementasi) dalam bentuk dampak kebijakan, yaitu dampak tersebut sesuai dengan yang diperkirakan atau tidak. Berdasarkan hasil evaluasi pula, kita dapat menilai sebuah kebijakan program memberikan manfaat atau tidak bagi masyarakat yang dituju. Secara normatif, fungsi evaluasi sangat dibutuhkan sebagai bentuk pertanggungjawaban publik, terlebih pada masa masyarakat yang semakin kritis menilai kinerja pemerintah (Anggara, 2014:271).

James Anderson (1969: 151-152) dalam Winarno (2008: 227-229) membagi evaluasi kebijakan dalam tiga tipe, masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi, sebagai berikut:

Tipe pertama. Evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri. Para pembuat kebijakan dan administrator selalu membuat pertimbangan-pertimbangan mengenai manfaat atau dampak dari kebijakan-kebijakan, program-program dan proyek-proyek. Pertimbangan-pertimbangan ini banyak memberi kesan bahwa pertimbangan-pertimbangan tersebut didasarkan pada bukti yang terpisah-pisah dan dipengaruhi oleh ideologi, kepentingan para pendukungnya dan kriteria-kriteria lainnya. Dengan demikian, suatu program kesejahteraan misalnya, oleh suatu kelompok tertentu mungkin akan dipandang sebagai program yang sangat sosialis, terlepas dari pertimbangan dampak yang sebenarnya. Oleh

karena itu, program seperti itu tidak diharapkan untuk dilaksanakan tanpa melihat dampak yang sebenarnya dari program tersebut. Atau contoh yang lain misalnya, penjualan saham perusahaan pemerintah (BUMN) akan dipandang sebagai proses kapitalisasi dan dianggap akan mengancam kepentingan rakyat. Demikian juga misalnya menyangkut kompensasi yang diberikan kepada pengangguran mungkin akan dianggap “buruk” karena evaluator “mengetahui banyak orang” yang tidak layak menerima keuntungan-keuntungan seperti itu. Pandangan-pandangan seperti ini muncul karena setiap orang dalam melihat persoalan-persoalan tadi menggunakan cara pandang yang berbeda. Oleh karena itu, evaluasi seperti ini akan mendorong terjadinya konflik karena evaluator-evaluator yang berbeda akan menggunakan kriteria-kriteria yang berbeda, sehingga kesimpulan yang diduplikasinya pun berbeda mengenai manfaat dari kebijakan yang sama.

Tipe kedua. Merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi ini berangkat dari pertanyaan-pertanyaan dasar dasar yang menyangkut: Apakah program dijalankan dengan semestinya? Berapa biayanya? Siapa yang menerima manfaat (pembayaran atau pelayanan), dan berapa jumlahnya? Apakah terdapat duplikasi atau kejenuhan dengan program-program lain? Apakah ukuran-ukuran dasar dan prosedur-prosedur secara sah diikuti? Dengan menggunakan pertanyaan-pertanyaan seperti ini dalam melakukan evaluasi dan memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program, maka evaluasi dengan tipe seperti ini akan lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program. Namun demikian, evaluasi dengan menggunakan tipe

seperti ini mempunyai kelemahan, yakni kecenderungannya untuk menghasilkan informasi yang sedikit mengenai dampak suatu program terhadap masyarakat.

Tipe ketiga. Tipe evaluasi kebijakan sistematis adalah tipe evaluasi dengan melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai. Lebih lanjut, evaluasi sistematis diarahkan untuk melihat dampak yang ada dari suatu kebijakan dengan berpijak pada sejauh mana kebijakan tersebut menjawab kebutuhan atau masalah masyarakat. Dengan demikian, evaluasi sistematis akan berusaha menjawab pertanyaan-pertanyaan seperti: Apakah kebijakan yang dijalankan mencapai tujuan sebagaimana ditetapkan sebelumnya? Berapa biaya yang dikeluarkan serta keuntungan apa yang didapatkan? Siapa yang menerima keuntungan dari program kebijakan yang telah dijalankan? Dengan mendasarkan pada tipe-tipe pertanyaan evaluatif seperti ini, maka konsekuensi yang diberikan oleh evaluasi sistematis adalah bahwa evaluasi ini akan memberi suatu pemikiran tentang dampak dari kebijakan dan merekomendasikan perubahan-perubahan kebijakan dengan mendasarkan kenyataan yang sebenarnya kepada para pembentuk kebijakan dan masyarakat umum. Penemuan-penemuan kebijakan dapat digunakan untuk mengubah kebijakan-kebijakan dan program sekarang dan membantu dalam merencanakan kebijakan-kebijakan dan program-program sekarang dan membantu dalam merencanakan kebijakan-kebijakan dan program-program di masa depan.

Berdasarkan ketiga tipe tersebut yang paling sesuai dalam penelitian ini adalah tipe yang ketiga, yakni tipe evaluasi kebijakan sistematis, dimana peneliti

ingin melihat sejauh mana pelaksanaan kebijakan kabupaten konservasi di Kabupaten Kuningan, Jawa Barat, dengan meneliti apakah kebijakan yang dijalankan tersebut telah terlaksana dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya sesuai dengan yang tertera dalam poin misi keempat RPJMD kabupaten Kuningan tahun 2014-2018 dan kendala yang dihadapi oleh pemerintah Kabupaten Kuningan untuk mewujudkan Kabupaten Kuningan sebagai kabupaten konservasi.

1.8 Kerangka Penelitian

Kebijakan otonomi daerah membuat, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk menggali potensi daerahnya masing-masing. Akan tetapi, kebijakan pembangunan ini tidak sejalan dengan pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan. Maka dari itu, pembangunan berkelanjutan melalui kabupaten konservasi perlu diterapkan sebagai prioritas nasional dan juga diperlukan strategi untuk mensinergikan kepentingan konservasi dan pembangunan.

Kabupaten Kuningan berdasarkan Peraturan Daerah No 9 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Kuningan Tahun 2014-2018 pada tahun 2006 lalu, telah mendeklarasikan sebagai “Kabupaten Konservasi” dimana dalam seluruh konsep pembangunan Kabupaten Kuningan menerapkan azas-azas konservasi dan misi poin keempat dalam RPJMD Kabupaten Kuningan Tahun 2014-2018 adalah “Memantapkan pelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup dalam kerangka Kabupaten Konservasi dengan menerapkan asas kehidupan berkelanjutan”.

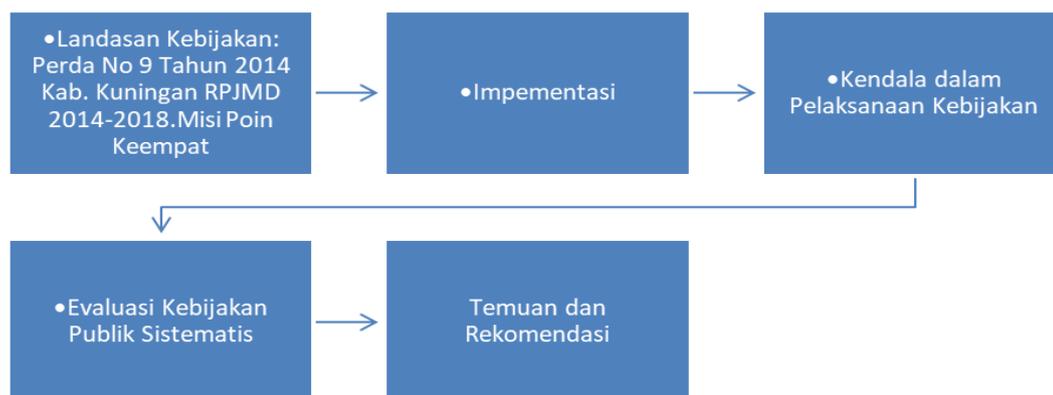
Kabupaten konservasi dimaknai sebagai wilayah administrasi pemerintahan yang melaksanakan pembangunan mengacu upaya pelestarian, perlindungan serta pemanfaatan keanekaragaman hayati dan ekosistem (Kartodihardjo, 2005). Definisi ini kemudian dikembangkan dengan pengertian yakni sebuah tata kelola pemerintahan adaptif yang melaksanakan pembangunan bertumpu pada upaya konservasi aspek sosial- budaya, ekonomi dan ekologi (Fatem, 2018). Kebijakan ini akan mewajibkan sebuah kerangka kerja pemerintah yang mendukung mata pencaharian lokal, memfasilitasi pertumbuhan ekonomi, dan melindungi keanekaragaman hayati yang signifikan secara global, serta jasa ekosistem (termasuk penyerapan karbon) (Fatem, *et al.*, 2019:374).

Melihat kebijakan kabupaten konservasi yang telah berjalan di Kabupaten Kuningan, sejauh mana Pemerintah Kabupaten Kuningan telah mengimplementasikan kebijakan tersebut dan sudahkah dalam pengimplementasian tersebut Pemerintah Kabupaten Kuningan telah melaksanakan tata kelola pemerintahan adaptif yang melaksanakan pembangunan bertumpu pada upaya konservasi aspek sosial- budaya, ekonomi dan ekologi, sesuai definisi dari kabupaten konservasi. Selain itu, sejauh mana kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Kuningan agar dapat sepenuhnya mewujudkan hal tersebut. Setelah melihat kendala selama implementasi kebijakan, masuklah kedalam tahap evaluasi kebijakan. Dalam tahap evaluasi kebijakan, akan terlihat kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Kuningan dan diharapkan temuan-temuan selama kebijakan tersebut diterapkan dapat membantu

dalam merencanakan kebijakan-kebijakan dan program-program di masa depan.

Secara skematik, kerangka pemikiran ini dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1.3 Kerangka Penelitian



Dengan demikian inti pokok dari kerangka pemikiran dalam penelitian ini adalah, sesuai dengan UU Otonomi Daerah, Pemerintah Daerah dapat membuat kebijakan sesuai dengan potensi daerahnya masing-masing. Pemerintah Kabupaten Kuningan berupaya menjadikan daerahnya sebagai kabupaten konservasi melihat dari potensi daerah Kabupaten Kuningan. Upaya tersebut dituangkan dalam Perda No 9 Tahun 2014 Kab. Kuningan tentang RPJMD Kabupaten Kuningan 2014-2018. Penelitian ini akan menganalisis mengenai landasan kebijakan dari Perda No.9 Tahun 2014 tentang RPJMD Kab. Kuningan 2014-2018 dalam misi poin keempat. Bagaimana implementasi dan kendala dalam pelaksanaan kebijakan tersebut dan sudahkah dalam implementasi kebijakan tersebut telah sesuai dengan tujuan yang diterapkan sebelumnya melalui poin misi poin keempat dalam RPJMD. Dari implementasi kebijakan tersebut akan terlihat kendala yang dihadapi oleh

Pemerintah Kabupaten Kuningan dan dari kendala tersebut dapat digunakan sebagai bahan evaluasi kebijakan. Adapun konsep evaluasi kebijakan mengacu kepada pendapat James Anderson dalam Winarno (2008:229) bahwa tipe evaluasi kebijakan sistematis adalah melihat secara obyektif program-program kebijakan yang telah dijalankan untuk mengukur dan diterapkan dalam kebijakan di masa depan.

1.9 Metode Penelitian

1.9.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian secara kualitatif yaitu penelitian yang mengumpulkan data-data yang berupa pernyataan yang diharapkan dapat memberikan petunjuk. Petunjuk mengenai bagaimana masalah yang terjadi dan informasi guna memecahkan masalah, sehingga memberikan solusi baik itu untuk diri sendiri agar dapat bergerak untuk melakukan sesuatu yang dapat digunakan untuk menganalisis tentang penelitian ini. Metode wawancara ini mengarah kepada narasumber yang memiliki kaitannya terhadap kebijakan publik di Kabupaten Kuningan dan *stakeholder* terkait.

Akan tetapi, teknik pengumpulan data dengan teknik ini memiliki kelemahan yaitu dari tingkat subjektivitas dari narasumber, sehingga sumber data melalui metode ini tidak sepenuhnya objektif jika menjawab mengenai permasalahan dalam penelitian ini. Sehingga, peneliti akan berupaya melengkapi keterangan narasumber dengan data-data sekunder berupa data statistik, dokumen yang relevan, berita media massa, serta pendapat ahli.

1.9.2 Lokasi dan Objek Penelitian

Lokasi penelitian adalah Kabupaten Kuningan. Objek penelitian dalam analisis kebijakan Kabupaten Kuningan sebagai kabupaten konservasi, meliputi bentuk-bentuk fisik implementasi kebijakan dari Pemerintah Kabupaten Kuningan yang berupaya untuk menjadi kabupaten konservasi. Objek penelitian ini juga berhubungan dengan pihak-pihak yang terlibat dalam kebijakan kabupaten konservasi di Kabupaten Kuningan, yakni pihak Pemerintah Daerah, LSM pemerhati lingkungan di Kabupaten Kuningan dan Akademisi Universitas Kuningan. Untuk memperdalam kajian, aktor-aktor utama dalam pemerintah kabupaten juga menjadi pihak yang secara *purposive* diminta untuk menjelaskan upaya dari Pemerintah Kabupaten Kuningan sebagai Kabupaten Konservasi sekaligus kendala-kendala yang dihadapi. Aktor-aktor internal pemerintah kabupaten ini antara lain bagian yang relevan dengan fokus penelitian.

1.9.3 Jenis dan Sumber Data

Pada penelitian ini, terdapat dua jenis data yang digunakan dalam penelitian yaitu data primer dan sekunder.

- a. Data Primer. Informasi atau fakta yang bersumber langsung dari informan yang diteliti yakni berupa jawaban-jawaban langsung dari berbagai pertanyaan atau informasi yang diperoleh dari lapangan. Data primer dibutuhkan dalam penelitian ini meliputi beberapa fakta dan informasi yang diungkapkan oleh informan berkaitan dengan pertanyaan tentang upaya yang telah dilakukan Pemerintah Kabupaten Kuningan untuk menciptakan pembangunan berkelanjutan sesuai dengan kebijakan

kabupaten konservasi dan kendala yang dihadapi dalam mewujudkan hal tersebut.

- b. Data Sekunder. Informasi atau fakta-fakta yang bersumber dari berbagai dokumen, buku-buku, laporan, artikel, catatan dan sebagainya yang telah dilakukan oleh pihak lain. Data sekunder yang dalam penelitian meliputi berbagai informasi atau data yang menyangkut upaya dari Pemerintah Kabupaten Kuningan untuk menciptakan pembangunan berkelanjutan yang sesuai dengan kebijakan kabupaten konservasi. Analisis dokumen (catatan, buku, artikel, dan lain-lain).

1.9.4 Informan Penelitian

Informan dalam penelitian ini dapat dibagi menjadi dua kelompok besar yaitu:

- a. Informan kelompok pemerintah kabupaten. Informan kelompok ini dipilih menggunakan teknik *purposive sampling*, yaitu mereka yang terlibat langsung dan dinilai mengetahui dan memahami fokus penelitian. Kelompok aktor publik/pemerintah ini mencakup aktor pemerintahan daerah (SKPD terkait seperti Dinas Lingkungan Hidup, Bappeda).

Tabel 1.2 Informan dari Pemerintah Kabupaten Kuningan

No	Informan	N	Nama	Keterangan
1.	Bappeda	2	Nugraha Abadi (Kasubid Litbang)	Perangkat daerah yang menangani persoalan penelitian untuk menggali informasi tentang langkah apa yang telah direncanakan untuk merealisasikan pembangunan berkelanjutan sesuai dengan kebijakan kabupaten konservasi.
			Maman Sukiman (Perencana Ahli Madya)	
2.	Dinas Lingkungan Hidup	2	Maryoto (Sekretaris Dinas)	Kepala Dinas atau bagian konservasi dan lingkungan sebagai pelaksana kebijakan konservasi untuk menggali informasi tentang langkah apa yang sudah dilakukan mengenai kebijakan kabupaten konservasi di Kabupaten Kuningan
			Nana Diana (Kasi Konservasi SDA)	

- b. Informan kelompok praktisi lingkungan. Kelompok ini dipilih menggunakan teknik *purposive sampling*, yaitu sejumlah kelompok praktisi kebijakan lingkungan di Kabupaten Kuningan sebagai aktor penggerak dan penegak agar tercapainya pembangunan berkelanjutan di Kabupaten Kuningan yang sesuai dengan kebijakan kabupaten konservasi.

Tabel 1.3 Informan dari Pihak Praktisi Lingkungan dan Perwakilan Masyarakat Sekitar area konservasi

No	Informan	N	Nama	Keterangan
1.	Dosen Fakultas Kehutanan Universitas Kuningan.	1	Toto Supartono (Dekan Fakultas Kehutanan)	Informasi terkait data dan analisis lengkap kebijakan-kebijakan konservasi di Kabupaten Kuningan.
2.	Dosen Hukum Lingkungan.	1	Suwari Akhmadian (Dosen Hukum Lingkungan)	Informasi terkait data dan analisis lengkap produk hukum yang dikeluarkan Pemerintah Kabupaten Kuningan yang sesuai dengan kebijakan kabupaten konservasi.
3.	LSM AKAR (Aktivis Anak Rimba)	1	Maman (Dewan Anggota AKAR)	Informasi terkait pembangunan daerah khususnya dalam sektor pembangunan lingkungan di Kabupaten Kuningan.
4.	Masyarakat Umum	1	Ade Putra (Tokoh Pemuda Desa Cikandang, Kecamatan Luragung)	Informasi terkait pelaksanaan kebijakan Kabupaten Kuningan sebagai kabupaten konservasi di wilayah Kecamatan Luragung.
5.	Masyarakat Umum	1	Muhamad Taupik Rahman (Tokoh Masyarakat Desa Lengkong, Kecamatan Garawangi)	Informasi terkait pelaksanaan kebijakan Kabupaten Kuningan sebagai kabupaten konservasi di wilayah Kecamatan Garawangi.
6.	Masyarakat Umum	1	Riki Saputra (Tokoh Pemuda Desa Cihaur, Kecamatan Ciawigebang)	Informasi terkait pelaksanaan kebijakan Kabupaten Kuningan sebagai kabupaten konservasi di wilayah Kecamatan Ciawigebang.

1.9.5 Teknik Pengumpulan Data

Menurut pendapat Creswell terdapat empat langkah yang harus dilakukan berhubungan dengan teknik pengumpulan data, yakni penetapan *setting* (tempat penelitian), *actors* (siapa yang diobservasi atau yang diwawancarai), *events* (apa saja yang dilakukan oleh *actors*), dan *process* (proses perubahan yang terjadi dalam event) (Creswell : 2009).

Dalam penelitian ini, *setting* yang diamati adalah Kabupaten Kuningan, sebagaimana disampaikan pada bagian terdahulu. *Actors* adalah para penyelenggara Pemerintahan Kabupaten Kuningan (meliputi *actor* pemerintah, *actor private*, *actor* masyarakat sipil). *Events* yang diamati adalah kebijakan kabupaten konservasi di Kabupaten Kuningan. Sedangkan *process*-nya adalah upaya pemerintah Kabupaten Kuningan dalam menciptakan pembangunan berkelanjutan yang sesuai dengan kebijakan kabupaten konservasi beserta faktor penghambat .

Setelah ditetapkan empat hal di atas, langkah selanjutnya adalah pengumpulan data penelitian tentang Analisis Kebijakan Kabupaten Konservasi di Kabupaten Kuningan (Review terhadap Perda No 9 Tahun 2014 Kab. Kuningan tentang RPJMD 2014-2018) dilakukan melalui tsatu macam teknik, yaitu teknik wawancara mendalam Creswell 2009: 185-188).

1. Wawancara mendalam

Wawancara mendalam dilakukan kepada dua jenis informan di atas, yaitu informan dari aktor publik/pemerintahan, dan informan dari kelompok praktisi lingkungan. Wawancara mendalam memiliki dengan topik-topik pertanyaan mengenai upaya apa yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kuningan

untuk menciptakan pembangunan yang berkelanjutan sesuai dengan kebijakan kabupaten konservasi dan apa faktor penghambat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Wawancara mendalam sangat penting, dan diharapkan akan memberikan informasi yang mendalam dari objek yang diteliti.

1.9.6 Teknik Validasi Data

Teknik validasi data yang digunakan adalah dengan melalui metode triangulasi data. Teknik triangulasi data adalah suatu teknik untuk memastikan bahwa keabsahan atau kevalidan data melalui *cross check* antara informan yang satu dengan informan yang lainnya atau bisa juga menggunakan variasi metode yang lain, seperti membandingkan informasi dan informan dengan fakta dan data yang ditemukan melalui observasi atau dokumentasi.

Oleh karena itu, untuk menjamin validitas dalam penelitian ini maka jawaban dari informan yang satu dengan informan yang lain akan dilakukan *cross check* dengan cara menanyakan ulang tentang materi yang sama pada informan yang berbeda-beda untuk menemukan jawaban atau informasi yang benar-benar valid mengenai ini. Dalam wawancara mendalam, pertanyaan yang akan di-*cross check* satu dengan lainnya terhadap informan yang berbeda mengenai analisis kebijakan Kabupaten Kuningan sebagai kabupaten konservasi. *Cross check* melalui triangulasi ini juga berlaku dengan menggunakan membanding jawaban informan melalui jawaban wawancara dan FGD, data yang tersedia di dokumen dan observasi yang diperoleh di lapangan.

1.9.7 Analisis Data

Maxwell (1996:78-79) menerangkan bahwa dalam penelitian kualitatif, data yang diperoleh dalam wawancara, observasi dan dokumen harus dianalisis melalui tiga tahapan, yakni *reading the transcript, categorizing and contextualizing*. Yaitu membaca transkrip dari hasil penelitian lapangan, kemudian mengelompokkannya sesuai dengan kategori-kategori yang bisa ditentukan serta menginterpretasikan melalui proses yang kontekstualisasi.

Langkah pertama mencatat seluruh hasil dalam prosesnya, baik itu mulai dari transkrip wawancara, catatan observasi maupun tulisan, dan juga laporan hasil FGD dalam bentuk transkrip data komprehensif, sehingga mudah dilakukan penilaian.

Selanjutnya, langkah kedua adalah jawaban atau informasi tersebut dibentuk dalam format *coding*, dikelompokkan atau dikategorikan (Creswell 2009 : 185) pada kecenderungan jawaban yang sejenis atau mirip antara informan satu dengan informan lainnya. Data ini dipilah-pilih berdasarkan isu-isu yang akan menjadi bahan untuk dianalisis sesuai dengan fokus pertanyaan penelitian.

Langkah ketiga, analisis data dilakukan menggunakan metode interpretasi (Creswell 2009 : 176) terhadap jawaban atau informasi yang diberikan oleh informan sesuai dengan klasifikasi masing-masing yaitu dari kelompok sektor pemerintahan, sektor swasta dan sektor masyarakat umumnya. Interpretasi data yang diperoleh dari kelompok aktor pemerintahan dan aktor swasta dan aktor masyarakat umum ini akan dilakukan dengan melakukan penarikan kesimpulan atas berbagai ungkapan, pandangan, argumen, persepsi mereka dengan cara

memperbandingkan secara kualitatif dengan realisasi pencapaian atas kebijakan Kabupaten Kuningan sebagai Kabupaten Konservasi. Triangulasi dilakukan terhadap *cross check* jawaban dari berbagai informan dan juga diperbandingkan fakta atau data yang diperoleh di lapangan.

Pada tahap terakhir, analisis data dilakukan secara mendalam dan detail melalui perbandingan antara hasil temuan di lapangan dengan berbagai macam teori yang telah dijelaskan dalam tinjauan teori dan kerangka berpikir (Creswell 2009 :185-186). Hal ini dilakukan untuk menarik kesimpulan apakah temuan-temuan baru itu mendukung penuh teori yang ada (terdahulu), mendukung sebagian teori yang ada (terdahulu) atau mungkin berbeda (ada temuan baru) dengan teori-teori yang terdahulu. Analisis dan pembahasan terhadap keterkaitan informasi data primer yang diperoleh dengan pandangan teoritik atau penelitian terdahulu akan menjadi bahan pijakan untuk menarik simpulan ataupun temuan baru dalam penelitian.