

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kebijakan Publik

Menurut Thomas R. Dye (1992) kebijakan publik merupakan pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, definisi ini mengandung makna bahwa kebijakan publik dibuat oleh pemerintah dan menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Mustopadijaja (1992) menyampaikan, terdapat empat elemen sistem kebijakan yaitu: kebijakan publik, pelaku kebijakan, lingkungan kebijakan dan sasaran kebijakan. Kebijakan publik harus mampu mengakomodasi nilai-nilai dan praktik sosial yang berkembang dalam masyarakat. Kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal baik itu berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah sampai dengan Perda dan Keputusan Bupati (Subarsono, 2005).

Proses kebijakan publik menurut Thomas R. Dye (1992) meliputi beberapa hal yaitu :

a. Identifikasi masalah kebijakan (*identification of policy problem*)

Identifikasi masalah kebijakan dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan (demands) atas tindakan pemerintah

b. Penyusunan agenda (*agenda setting*)

Merupakan tahapan usulan rumusan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan dan birokrasi pemerintah. Memberikan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari diterapkannya alternatif kebijakan, termasuk apabila tidak membuat kebijakan

c. Perumusan kebijakan (*policy formulation*)

Memberikan informasi mengenai manfaat dari setiap alternatif kebijakan dan merekomendasikan alternatif kebijakan yang memberikan manfaat paling banyak

d. Pengesahan kebijakan (*legitimizing of policies*)

e. Implementasi kebijakan (*policy implementation*)

Memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan dan faktor yang mempengaruhinya

f. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*)

Memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan

Public problem adalah masalah yang mempunyai akibat lebih luas termasuk akibat terhadap orang yang secara tidak langsung terlibat. Masalah publik akan mudah diselesaikan dengan kebijakan publik apabila dinilai penting dan membawa dampak besar pada banyak orang, mendapatkan perhatian dari para *policy maker*, sesuai dengan platform politik (program politik) dan kemungkinan besar dapat dipecahkan (Joko Widodo, 2006). Jenis kebijakan untuk mengatasi masalah publik dapat dikategorikan menjadi empat seperti yang dikemukakan oleh James Anderson yang dikutip dalam Subarsono (2005) yaitu:

➤ Kebijakan substantif dan Kebijakan Prosedural

Kebijakan substantif adalah kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah dan kebijakan prosedural adalah kebijakan untuk menjalankan kebijakan substantif.

➤ Kebijakan distributif, kebijakan regulatory dan kebijakan re-distributif

Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatory adalah kebijakan yang berupa pembatasan atau larangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat dan kebijakan redistributif adalah kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, kepemilikan atau hak diantara kelompok dalam masyarakat.

➤ Kebijakan material dan kebijakan simbolis

Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumberdaya konkrit pada kelompok sasaran. Sedangkan kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan keuntungan simbolis pada kelompok sasaran.

➤ Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*private goods*)

Kebijakan *public goods* adalah kebijakan yang bertujuan mengatur pelayanan publik sedangkan kebijakan *private goods* bertujuan mengatur penyediaan/ pelayanan untuk pasar bebas.

Dari uraian diatas maka dalam merumuskan suatu kebijakan publik, masalah yang ada di masyarakat harus benar-benar diperhatikan sehingga kebijakan publik nantinya mampu mengatasi masalah yang ada dan program kegiatan yang disusun sesuai dengan apa yang diperlukan serta lebih bermanfaat.

2.2 Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik yang sangat penting karena sebaik apapun kebijakan apabila implementasinya kurang baik maka tujuan kebijakan tidak akan tercapai. Implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan yang pada akhirnya dapat menimbulkan dampak terhadap sesuatu hal. Hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dirumuskan dan dinyatakan berlaku sehingga menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian.

Implementasi kebijakan secara sederhana merupakan proses menerjemahkan peraturan dalam bentuk tindakan (Agustino, 2008). Pelaksanaan (implementasi) kebijakan merupakan suatu kegiatan untuk menimbulkan hasil (*output*), dampak (*outcome*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*) yang dapat dinikmati oleh kelompok sasaran (*target group*). Subarsono (2005) menerangkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan di pengaruhi oleh banyak faktor, bukan hanya banyaknya aktor (unit organisasi) yang terlibat tetapi juga proses implementasi memuat berbagai variabel yang kompleks. Proses implementasi dilakukan secara bertahap, menurut Joko Widodo (2006) tahapan implementasi kebijakan adalah sebagai berikut:

- Tahap interpretasi
Tahap interpretasi merupakan tahapan penjabaran kebijakan yang masih bersifat abstrak ke dalam kebijakan yang lebih bersifat teknis operasional. Kebijakan umum dijabarkan dalam kebijakan strategis, kemudian menuju ke kebijakan manajerial dan kebijakan teknis operasional.
- Tahap pengorganisasian
Tahap pengorganisasian ini lebih mengarah pada kegiatan pengaturan dan penetapan siapa yang menjadi pelaksana kegiatan, besaran dan sumber anggaran, penetapan sarana dan prasarana, penetapan tata kerja serta penetapan manajemen pelaksanaan kebijakan.
- Tahap aplikasi
Tahap aplikasi merupakan tahap penerapan rencana proses implementasi dalam kenyataan yang merupakan perwujudan dari pelaksanaan kegiatan.
Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dipengaruhi oleh beberapa hal. George C. Edwards III mengemukakan empat variabel yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi seperti yang dikutip dari Agustino (2008).
 - Komunikasi
Keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh kemampuan implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan serta bagaimana kebijakan tersebut ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*). Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.
 - Sumberdaya
Kekurangan sumberdaya menyebabkan implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial.

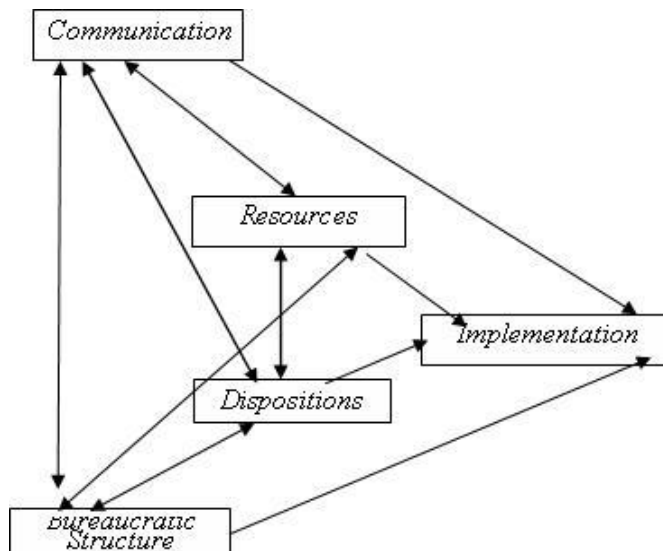
➤ Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik dan dapat menjalankan kebijakan dengan baik, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi efektif.

➤ Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Adanya *standard operating procedures* (SOP) penting karena merupakan pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks.

Jadi, dapat dikatakan bahwa dengan komunikasi yang tepat, sumberdaya yang memadai, disposisi yang baik dan struktur birokrasi yang efisien maka keberhasilan implementasi suatu kebijakan akan lebih mudah dicapai. Secara skematis, model implementasi kebijakan publik Edwards III dapat dijelaskan dalam gambar berikut ini:



Gambar 4. Model Implementasi Kebijakan Publik Edwards III (Agustino, 2008)

Penelitian lain mengenai faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dilakukan oleh Donal S. Van Meter dan Carl E. Van Horn. Dalam

Subarsono (2005) dikemukakan bahwa kinerja kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan, yaitu:

- Standar dan sasaran kebijakan
Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistik dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan dan sasaran kebijakan terlalu ideal (utopis), maka akan sulit direalisasikan (Agustino, 2008).
- Sumber daya
Keberhasilan implementasi kebijakan tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Sumber daya manusia adalah sumber daya terpenting selain sumber daya finansial dan waktu dalam menunjang keberhasilan implementasi kebijakan.
- Karakteristik organisasi pelaksana
Organisasi pelaksana terdiri dari organisasi formal dan organisasi informal yang terlibat implementasi kebijakan. Kinerja implementasi kebijakan dipengaruhi karakteristik agen pelaksananya. Cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.
- Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, maka apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para implementor. Komunikasi dalam rangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam (*consistency and uniformity*). Semakin baik koordinasi dan komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, maka kesalahan akan semakin kecil, demikian sebaliknya.
- Disposisi atau sikap para pelaksana
Menurut pendapat Van Metter dan Van Horn dalam (Agustino, 2008) “Kebijakan publik biasanya bersifat *top down*, dan sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan”.

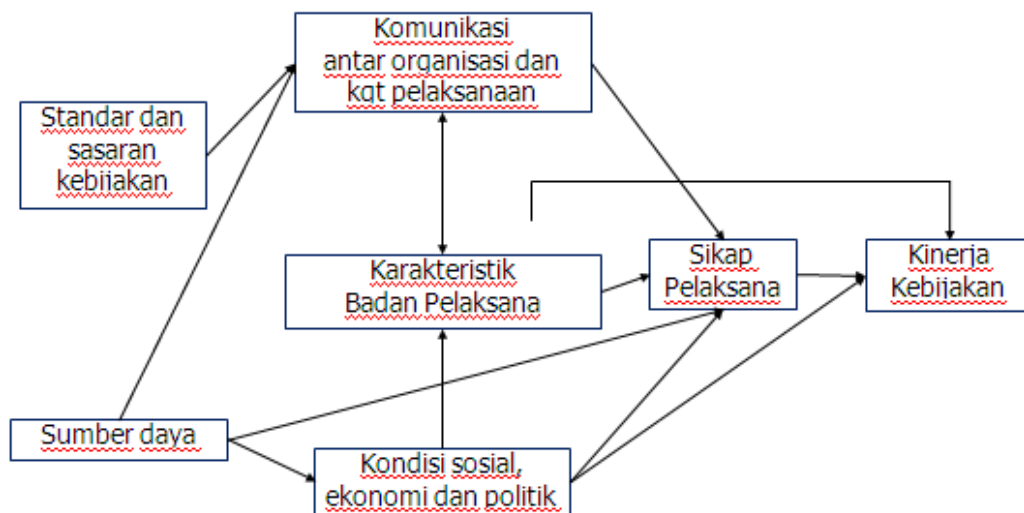
Terdapat tiga macam respon yang mempengaruhi kemampuan dan kemauan implementor untuk melaksanakan suatu kebijakan, yang pertama adalah pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan yang akan memberikan respon apakah mereka menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*) dan ketiga, intensitas terhadap kebijakan.

- o Lingkungan sosial, ekonomi dan politik

Faktor yang berpengaruh selanjutnya adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dan menyebabkan kegagalan implementasi kebijakan.

Jadi, keberhasilan implementasi hanya akan terjadi apabila standar dan sasaran kebijakan realistis, sumber daya cukup, karakteristik organisasi pelaksana baik, komunikasi efektif, pengetahuan dan pemahaman implementor terhadap kebijakan menimbulkan kemauan untuk melaksanakan kebijakan dengan baik dan lingkungan eksternal kondusif.

Secara skematis, model implementasi kebijakan publik Van Meter dan Van Horn dapat dijelaskan dalam gambar berikut ini:



Gambar 5. Model Implementasi Kebijakan Publik Van Meter dan Van Horn
Sumber: Agustino (2008)

Selain Edwards III, Van Meter dan Van Horn, Merilee S. Grindle dalam Subarsono (2005) juga menyampaikan bahwa implementasi dipengaruhi oleh 2 faktor yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*) seperti yang terlihat pada tabel 3.

Tabel 3. Faktor yang mempengaruhi implementasi menurut Merilee S. Grindle

No	Faktor yang berpengaruh	Indikator
1	Isi kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> a. Sejauhmana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan b. Jenis manfaat yang diterima target group c. Sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan d. Apakah letak sebuah program sudah tepat e. Apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci f. Apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai
2	Lingkungan Kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> a. Seberapa besar kekuasaan, kepentingan dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat b. Karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa c. Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran

Sumber : Subarsono (2005)

Selanjutnya, menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier dalam Subarsono (2005) implementasi dipengaruhi oleh 3 faktor yaitu karakteristik masalah (*tractability of the problem*), karakteristik kebijakan dan lingkungan kebijakan seperti yang terlihat pada tabel 4.

Tabel 4. Faktor yang mempengaruhi implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier

No	Faktor yang berpengaruh	Indikator
1	Karakteristik masalah	<ul style="list-style-type: none"> a. Kesulitan teknis masalah b. Tingkat kemajemukan kelompok sasaran c. Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi d. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan
2	Karakteristik kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> a. Kejelasan isi kebijakan b. Seberapa jauh kebijakan memiliki dukungan teoritis c. Besarnya alokasi sumberdaya finansial d. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana e. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana f. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan g. Bagaimana akses pihak luar untuk berpartisipasi dalam implementasi
3	Lingkungan kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> a. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi b. Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan c. Sikap dari kelompok pemilih d. Tingkat komitmen dan ketrampilan dari aparat dan implementor

Sumber : Subarsono (2005)

Menurut David L Weimer dan Aidan R Vining dalam Subarsono (2005) terdapat tiga faktor yang mempengaruhi implementasi suatu program yaitu: logika kebijakan, lingkungan tempat kebijakan dan kemampuan implementor kebijakan. Kebijakan harus masuk akal dan mendapat dukungan teoritis. Kemudian kebijakan juga harus mendapat dukungan dari lingkungan sosial, politik, ekonomi, hankam dan secara geografis. Selanjutnya

keberhasilan implementasi juga dipengaruhi oleh tingkat kompetensi dan keterampilan implementor.

Dari lima teori tersebut dapat disimpulkan bahwa banyak faktor yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan publik, secara garis besar faktor karakteristik kebijakan itu sendiri, sumberdaya yang dimiliki, dan lingkungan kebijakan. Kelima teori tersebut diharapkan mampu memberikan gambaran bagi pemerintah dalam menyusun kebijakan, sehingga kebijakan yang ditetapkan dapat diimplementasikan.

2.3 Kebijakan Konservasi

Istilah konservasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai pemeliharaan dan perlindungan sesuatu secara teratur untuk mencegah kerusakan dan kemusnahan dengan jalan perlindungan; pengawetan dan pelestarian. *International Union for Conservation of Nature* (IUCN) mendefinisikan konservasi sebagai perlindungan, perawatan, pengelolaan dan pemeliharaan ekosistem, habitat, populasi dan jenis satwa liar di dalam atau di luar lingkungan alami mereka.

Kebijakan konservasi di Indonesia dilaksanakan menurut Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Konservasi ini merupakan pengelolaan sumber daya alam hayati yang pemanfaatannya dilakukan secara bijaksana untuk menjamin kesinambungan persediaannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas keanekaragaman dan nilainya. Undang – undang ini mengamanatkan bahwa konservasi merupakan tanggung jawab dan kewajiban pemerintah serta masyarakat. Konservasi dilakukan melalui kegiatan perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya, dan pemanfaatan secara lestari.

Kegiatan konservasi melalui perlindungan sistem penyangga kehidupan bertujuan untuk memelihara proses ekologis demi meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia. Perlindungan sistem penyangga kehidupan dilakukan melalui kegiatan pencegahan,

penanggulangan, dan pembatasan kerusakan yang disebabkan oleh manusia, ternak, alam, spesies invasif, hama, dan penyakit, serta melakukan penjagaan kawasan secara efektif.

Selanjutnya, kegiatan konservasi juga dilakukan melalui pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya. Kegiatan ini dilaksanakan di dalam dan di luar kawasan. Di dalam kawasan dilakukan dengan membiarkan populasi semua jenis tumbuhan dan satwa tetap seimbang menurut proses alami di habitatnya. Di luar kawasan dilakukan dengan menjaga dan mengembangbiakkan jenis tumbuhan dan satwa untuk menghindari bahaya kepunahan. UU No 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya pasal 21 menerangkan tentang larangan untuk mengambil, menebang, memiliki, merusak, memusnahkan, memelihara, mengangkut, dan memperniagakan tumbuhan yang dilindungi atau bagian-bagiannya dalam keadaan hidup atau mati; demikian pula untuk satwanya, terdapat larangan menangkap, melukai, membunuh, menyimpan, memiliki, memelihara, mengangkut, dan memperniagakan satwa yang dilindungi dalam keadaan hidup atau mati. Kemudian pasal 22 menerangkan bahwa pengecualian dapat dilakukan untuk keperluan penelitian, ilmu pengetahuan, dan/atau penyelamatan jenis tumbuhan dan satwa yang bersangkutan. Pengawetan dilakukan melalui kegiatan pengelolaan jenis tumbuhan dan satwa beserta habitatnya; penetapan koridor hidupan liar; pemulihan ekosistem dan penutupan kawasan.

Pengelolaan jenis tumbuhan dan satwa beserta habitatnya meliputi kegiatan identifikasi jenis tumbuhan dan satwa, inventarisasi jenis tumbuhan dan satwa, pemantauan, pembinaan habitat dan populasi, penyelamatan jenis dan penelitian dan pengembangan. Penetapan koridor hidupan liar dilakukan untuk mencegah terjadinya konflik kepentingan antara manusia dan hidupan liar serta memudahkan hidupan liar bergerak sesuai daerah jelajahnya dari satu kawasan ke kawasan lain. Pemulihan ekosistem dilakukan untuk memulihkan struktur, fungsi, dinamika populasi, serta keanekaragaman hayati dan ekosistemnya melalui mekanisme alam, rehabilitasi dan restorasi.

Pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya dilakukan melalui kegiatan pemanfaatan kondisi lingkungan dengan tetap menjaga kelestarian fungsi kawasan dan pemanfaatan jenis tumbuhan dan satwa liar dengan memperhatikan kelangsungan potensi, daya dukung, dan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa. Pemanfaatan jenis tumbuhan dan satwa liar dapat dilaksanakan dalam bentuk pengkajian, penelitian dan pengembangan, penangkaran, perburuan perdagangan, peragaan, pertukaran, budidaya tanaman obat-obatan, pemeliharaan untuk kesenangan. Secara umum kegiatan pemanfaatan sumber daya alam hayati dan ekosistemnya dapat dilakukan melalui kegiatan penelitian, pengembangan ilmu pengetahuan, pendidikan, pembuatan film /video klip, pembuatan foto komersial, ekspedisi, pengembangan dan pemanfaatan jasa lingkungan serta pariwisata alam.

Kegiatan 3P (perlindungan, pengawetan dan pemanfaatan) seperti disebutkan sebelumnya, merupakan kebijakan pengelolaan kawasan konservasi. Untuk itulah dalam penelitian ini kebijakan konservasi yang dimaksud adalah kebijakan pengelolaan yang tertuang dalam dokumen Rencana Pengelolaan Taman Nasional (RPTN), Rencana Strategis (Renstra), Rencana Kerja (Renja) dan Rencana Pelaksanaan Kegiatan (RPK).

Implementasi kebijakan konservasi dipengaruhi banyak faktor, beberapa jurnal internasional telah memuat hasil penelitian tentang faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan konservasi. Yang pertama adalah penelitian yang dilakukan oleh (Maier & Winkel, 2016), dalam penelitian ini dikatakan keberhasilan suatu implementasi kebijakan konservasi hutan di Jerman dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu faktor individu, faktor konstekstual, faktor dari luar, faktor organisasi dan faktor politik. Secara lebih rinci faktor- faktor tersebut diuraikan sebagai berikut:

- 1) Karakteristik / faktor individu (*Individual factors or characteristics*)
 - ❖ Sikap dan perilaku pelaku kebijakan terhadap kelompok sasaran
 - ❖ Pemahaman pelaku kebijakan terhadap isi kebijakan

2) Faktor kontekstual (*Contextual factors*)

- ❖ Perilaku kelompok sasaran
- ❖ Pendapat kelompok sasaran
- ❖ Keadaan sosial-ekonomi kelompok sasaran

3) Faktor dari luar (*External factors*)

Ada atau tidaknya dukungan melalui ilmu pengetahuan dan teknis pelaksanaan konservasi dari ilmuwan, konsultan dan lembaga non pemerintah.

4) Faktor organisasi (*Organizational factors*)

- ❖ Struktur organisasi internal pelaku kebijakan
- ❖ Ketepatan organisasi/institusi pelaksana kebijakan
- ❖ Manajemen komunikasi yang baik mengenai tujuan kebijakan
- ❖ Waktu dan dana

5) Faktor politik (*Political factors*)

Penelitian selanjutnya adalah faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan konservasi di Zambia untuk ekosistem hutan. (Kalaba, 2016) mengungkapkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dalam rangka mengurangi deforestasi dan degradasi sumberdaya hutan dipengaruhi oleh faktor persepsi pelaku kebijakan dalam mencapai tujuan kebijakan (*Policy actor's perception on orientation of policy goals*) dan orientasi pada masalah kebijakan (*Orientation to policy problem*). Komunikasi dan koordinasi antar stakeholder, cukupnya sumberdaya, kestabilan politik dan jelasnya status hukum kawasan hutan merupakan faktor penting dalam menjaga ekosistem hutan di Zambia.

Berikutnya adalah penelitian yang dilakukan di Hongkong. Implementasi kebijakan untuk membangun kawasan konservasi menurut (Chan & Hou, 2015) dipengaruhi oleh tiga faktor yaitu: karakteristik pengaturan (*regulatory characteristic*), karakteristik masyarakat (*community characteristic*) dan karakteristik program (*Program characteristic*) serta tujuh kriteria yaitu:

- ✚ Penerimaan politik (*political acceptability*)
- ✚ Kepemimpinan (*leadership*)
- ✚ Dukungan masyarakat (*public support*)

- ✚ *Social equity*
- ✚ Sederhana (*simplicity*)
- ✚ *Market incentive*, program kebijakan memiliki manfaat dan keuntungan pada pasar
- ✚ Lingkungan (*environment*), kebijakan konservasi sesuai dengan masterplan dan standar zona sehingga dapat mengurangi gangguan terhadap kawasan.

Penelitian ini mengungkapkan bahwa pembangunan kawasan konservasi di daerah yang jarang penduduknya lebih mudah untuk dilaksanakan.

International Journal of Biodiversity memuat penelitian yang dilakukan oleh (Muhumuza & Balkwill, 2013) di Afrika. Hasilnya menyebutkan bahwa faktor yang mempengaruhi sukses atau tidaknya konservasi dalam taman nasional adalah kreasi dan manajemen taman nasional, masyarakat sekitar taman nasional, lokasi taman nasional, kebijakan nasional serta pendanaan. Masing-masing faktor tersebut mempunyai indikator sebagai berikut

- a) Kreasi dan manajemen taman nasional (*Creation and management of the park*), faktor ini memuat :
 - ✓ Pindahkan penduduk lokal untuk mendirikan taman nasional
 - ✓ Pembatasan akses penduduk lokal terhadap sumber daya di dalam taman nasional
 - ✓ Tidak cukupnya kompensasi yang diterima masyarakat sebagai dampak berdirinya taman nasional
 - ✓ Mekanisme penyelesaian konflik dan skema kompensasi langsung
 - ✓ Terdapat dokumen pendirian taman nasional
 - ✓ Hukuman bagi yang melanggar aturan taman nasional
 - ✓ Tersedianya pendidikan yang memicu tumbuhnya kesadaran sehingga mendukung implementasi program
 - ✓ Pengaruh manajemen taman terhadap struktur lokal
 - ✓ Adanya sistem monitoring dan evaluasi partisipatif
 - ✓ Meminta penduduk lokal untuk membayar untuk mengakses sumberdaya

- ✓ Kurangnya konsultasi dan keterlibatan masyarakat lokal sebelum membangun taman nasional
 - ✓ Membangun taman nasional tanpa studi kelayakan
 - ✓ Gagal memberikan insentif yang telah dijanjikan kepada masyarakat lokal sehingga gagal pula merubah perilaku masyarakat
 - ✓ Taman Nasional didirikan di daerah dengan tingkat keanekaragaman hayati yang tinggi dan tidak rusak
 - ✓ Kurangnya pertimbangan faktor ekologis diarea dimana taman nasional akan didirikan
 - ✓ Kurang jelasnya komunikasi antara pimpinan dan staf taman nasional
 - ✓ Gagal dalam menegakkan kebijakan yang mengatur taman nasional
 - ✓ Keterbatasan gaji dan jumlah staf taman nasional
 - ✓ Kegagalan inisiatif konservasi sebelumnya
- b) Masyarakat sekitar taman nasional (*Local community neighbouring the park*), faktor ini memuat:
- ✓ Ketergantungan masyarakat setempat terhadap sumber daya taman untuk penghidupan dan kelangsungan hidupnya.
 - ✓ Masyarakat tidak memiliki lahan, mengamankan kepemilikan lahan, dan memperebutkan kepemilikan lahan di taman nasional.
 - ✓ Ada perbedaan ekonomi, budaya dan harapan dalam masyarakat.
 - ✓ Manfaat yang dirasakan masyarakat atas keberadaan taman nasional tidak menimbulkan perubahan perilaku
 - ✓ Adanya tindakan korupsi oleh tokoh masyarakat
 - ✓ Ada keterikatan budaya terhadap taman nasional oleh masyarakat setempat
 - ✓ Penduduk setempat yang bertetangga dengan taman tersebut bergerak dalam kegiatan ekonomi lainnya.
 - ✓ Penduduk setempat yang berada di sekitar kawasan tersebut memiliki status kepemilikan lahan yang aman.

- c) Lokasi taman nasional (*the area where the park is located*), faktor ini memuat:
- ✓ Taman nasional terletak pada daerah padat penduduk
 - ✓ Taman nasional terletak pada daerah yang tidak stabil secara politik
 - ✓ Taman nasional terletak pada daerah terpencil dengan kepadatan penduduk kecil
- d) Kebijakan nasional (*National policy governing the park*)
- ✓ Adanya interfensi politik
 - ✓ Kurangnya dukungan kebijakan nasional terhadap manajemen taman
- e) Pendanaan (*Financial resource base of the park*)

Dari uraian diatas dapat dikatakan bahwa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pada kawasan konservasi tidak jauh berbeda dengan kebijakan publik lainnya. Faktor karakteristik program, faktor sumber daya dan faktor lingkungan kebijakan mempengaruhi implementasi kebijakan pengelolaan kawasan konservasi.

2.4 Kawasan Konservasi

Kawasan konservasi secara luas dapat diartikan sebagai suatu daerah dimana konservasi sumber daya alam hayati dilakukan. Kawasan ini memiliki peran penting sebagai benteng perlindungan spesies dan ekosistemnya. *International Union for Conservation of Nature (IUCN)* mendefinisikan bahwa kawasan lindung adalah kawasan yang jelas secara geografis, diakui, dikelola secara legal untuk tujuan konservasi jangka panjang terkait dengan jasa ekosistem dan nilai budaya. Definisi ini diperluas dengan enam sistem pengelolaan yaitu *strict nature reserve and wilderness area, national park, natural monument or feature, habitat/species management area, protected landscape or seascape, dan protected areas with sustainable use of natural resources*.

Di Indonesia pengelolaan kawasan konservasi dilakukan sesuai Peraturan Pemerintah No 28 Tahun 2011 jo PP No 108 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam. Pengelolaan ini merupakan upaya sistematis yang dilakukan untuk mengelola

kawasan melalui kegiatan perencanaan, perlindungan, pengawetan, pemanfaatan, pengawasan dan pengendalian dengan tujuan mengawetkan keanekaragaman tumbuhan dan satwa dalam rangka mencegah kepunahan spesies, melindungi sistem penyangga kehidupan dan pemanfaatan keanekaragaman hayati secara lestari.

Kawasan suaka alam selanjutnya disingkat KSA adalah kawasan dengan ciri khas tertentu, baik di daratan maupun di perairan yang mempunyai fungsi pokok sebagai kawasan pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya yang juga berfungsi sebagai wilayah sistem penyangga kehidupan. Cagar alam dan suaka margasatwa merupakan kawasan suaka alam.

Cagar Alam adalah KSA yang karena keadaan alamnya mempunyai kekhasan/keunikan jenis tumbuhan dan/atau keanekaragaman tumbuhan beserta gejala alam dan ekosistemnya yang memerlukan upaya perlindungan dan pelestarian agar keberadaan dan perkembangannya dapat berlangsung secara alami. Kriteria suatu wilayah dapat ditunjuk dan ditetapkan sebagai kawasan cagar alam adalah memiliki keanekaragaman jenis tumbuhan dan/atau satwa liar yang tergabung dalam suatu tipe ekosistem; mempunyai kondisi alam, baik tumbuhan dan/atau satwa liar yang secara fisik masih asli dan belum terganggu; terdapat komunitas tumbuhan dan/atau satwa beserta ekosistemnya yang langka dan/atau keberadaannya terancam punah; memiliki formasi biota tertentu dan/atau unit-unit penyusunnya; mempunyai luas yang cukup dan bentuk tertentu yang dapat menunjang pengelolaan secara efektif dan menjamin berlangsungnya proses ekologis secara alami; dan/atau mempunyai ciri khas potensi dan dapat merupakan contoh ekosistem yang keberadaannya memerlukan upaya konservasi.

Suaka Margasatwa adalah KSA yang mempunyai kekhasan/keunikan jenis satwa liar dan/atau keanekaragaman satwa liar yang untuk kelangsungan hidupnya memerlukan upaya perlindungan dan pembinaan terhadap populasi dan habitatnya. Kriteria suatu wilayah dapat ditunjuk dan ditetapkan sebagai kawasan suaka margasatwa adalah merupakan tempat hidup dan berkembang

biak satu atau beberapa jenis satwa langka dan/atau hampir punah; memiliki keanekaragaman dan populasi satwa yang tinggi; merupakan tempat dan kehidupan bagi jenis satwa migrasi tertentu; dan/atau mempunyai luas yang cukup sebagai habitat jenis satwa.

Kawasan pelestarian alam selanjutnya disingkat KPA adalah kawasan dengan ciri khas tertentu, baik di daratan maupun di perairan yang mempunyai fungsi pokok perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Taman nasional, taman hutan raya dan taman wisata alam merupakan kawasan pelestarian alam.

Taman Hutan Raya adalah KPA untuk tujuan koleksi tumbuhan dan/atau satwa yang alami atau bukan alami, jenis asli dan/atau bukan jenis asli, yang tidak invasif dan dimanfaatkan untuk kepentingan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, budaya, pariwisata, dan rekreasi. Kriteria suatu wilayah dapat ditunjuk dan ditetapkan sebagai kawasan taman hutan raya adalah: memiliki keindahan alam dan/atau gejala alam; mempunyai luas wilayah yang memungkinkan untuk pengembangan koleksi tumbuhan dan/atau satwa; dan merupakan wilayah dengan ciri khas baik asli maupun buatan, pada wilayah yang ekosistemnya masih utuh ataupun wilayah yang ekosistemnya sudah berubah.

Taman Wisata Alam adalah KPA yang dimanfaatkan terutama untuk kepentingan pariwisata alam dan rekreasi. Kriteria suatu wilayah dapat ditunjuk dan ditetapkan sebagai kawasan taman wisata alam adalah: mempunyai daya tarik alam berupa tumbuhan, satwa atau bentang alam, gejala alam serta formasi geologi yang unik; mempunyai luas yang cukup untuk menjamin kelestarian potensi dan daya tarik alam untuk dimanfaatkan bagi pariwisata dan rekreasi alam; dan kondisi lingkungan di sekitarnya mendukung upaya pengembangan pariwisata alam.

Jumlah kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam di Indonesia adalah 495 kawasan dengan rincian cagar alam sebanyak 220

kawasan, suaka margasatwa sebanyak 75 kawasan, taman wisata alam sebanyak 123 kawasan, taman hutan raya sebanyak 26 kawasan, dan taman nasional sebanyak 51 kawasan. Pentingnya eksistensi kawasan konservasi dalam mendukung kehidupan manusia dan keberlanjutan pembangunan memerlukan peningkatan pengelolaan kawasan. Penilaian efektivitas pengelolaan oleh pemerintah dalam melakukan monitoring mengikuti *Management Effectiveness Tracking Tool* (METT) yang dikembangkan oleh WWF dan Bank Dunia di tahun 2007 (KLHK, 2015).

2.5 Taman Nasional

Definisi Taman Nasional menurut Undang Undang No. 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya adalah kawasan pelestarian alam yang mempunyai ekosistem asli, dikelola dengan sistem zonasi yang dimanfaatkan untuk tujuan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, pariwisata dan rekreasi. Kriteria suatu wilayah dapat ditunjuk dan ditetapkan sebagai kawasan taman nasional adalah memiliki sumber daya alam hayati dan ekosistem yang khas dan unik yang masih utuh dan alami serta gejala alam yang unik, memiliki satu atau beberapa ekosistem yang masih utuh, mempunyai luas yang cukup untuk menjamin kelangsungan proses ekologis secara alami, dan merupakan wilayah yang dapat dibagi kedalam zona inti, zona pemanfaatan, zona rimba, dan/atau zona lainnya sesuai dengan keperluan. Taman nasional dapat dimanfaatkan untuk kegiatan:

- Penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan; misalnya: tempat penelitian, uji coba, pengamatan fenomena alam, dll
- Pendidikan dan peningkatan kesadaran konservasi alam; misalnya: tempat praktek lapang, perkemahan, out bond, ekowisata, dll
- Penyimpanan dan/atau penyerapan karbon, pemanfaatan air serta energi air, panas, dan angin serta wisata alam; misalnya: pemanfaatan air untuk industri air kemasan, obyek wisata alam, pembangkit listrik (mikrohidro/pikohidro), dll

- Pemanfaatan tumbuhan dan satwa liar; misalnya: penangkaran rusa, buaya, anggrek, obat-obatan, dll
- Pemanfaatan sumber plasma nutfah untuk penunjang budidaya; misalnya: kebun benih, bibit, perbanyak biji, dll.
- Pemanfaatan tradisional. Pemanfaatan tradisional dapat berupa kegiatan pemungutan hasil hutan bukan kayu, budidaya tradisional, serta perburuan tradisional terbatas untuk jenis yang tidak dilindungi.

Pengelolaan sumber daya dalam taman nasional, salah satu contohnya di Taman Nasional Karimunjawa dapat dilakukan dengan strategi pengelolaan melalui pendekatan kesadaran dan partisipasi masyarakat, penetapan zonasi yang tepat dan pengembangan wisata yang ramah lingkungan (Muh.Yusuf, 2007). Selain hal tersebut, pengelolaan taman nasional juga harus mempunyai sifat mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat (*economic incentive*). Sesuai hasil penelitian Campbell et al (2013), penentuan kebijakan dan peraturan MPA (*marine protected area*) yang melibatkan masyarakat akan mampu memberikan keuntungan ekonomi dan mengurangi ketergantungan masyarakat Karimunjawa terhadap sumber daya alam, sehingga penetapan Karimunjawa sebagai kawasan konservasi mendapat dukungan dari masyarakat.

Penetapan Karimunjawa sebagai Taman Nasional sesuai dengan Surat Keputusan Menteri Kehutanan No.78 / Kpts-II / 1999. Taman Nasional Karimunjawa berfungsi sebagai kawasan konservasi dan dikelola oleh Kementerian Lingkungan hidup dan Kehutanan melalui Balai Taman Nasional Karimunjawa. Pengelolaan kawasan Karimunjawa diharapkan mampu memberikan perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Upaya perlindungan diwujudkan melalui berbagai kegiatan pengamanan kawasan yang dilakukan secara preemtif, preventif, dan represif. Selain upaya perlindungan, TN Karimunjawa juga melakukan upaya konservasi / pengawetan jenis guna menjamin kelestarian tumbuhan dan satwa. Pemanfaatan lestari dalam rangka

meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekitar dilakukan dengan pemanfaatan jasa lingkungan dan wisata alam.

Pengelolaan Taman Nasional Karimunjawa dilaksanakan sesuai dengan Rencana Pengelolaan Taman Nasional Karimunjawa (2005-2024) dan Rencana Strategis lima tahunan yang diwujudkan dalam rencana kerja setiap tahun. Rencana Pengelolaan TNKJ 2005-2024 berisi tentang penataan kawasan, tata batas kawasan, zonasi di sesuaikan dengan kondisi sosial ekonomi budaya dan ekologi, pembinaan daya dukung kawasan, flora fauna dan ekosistem (inventarisasi populasi, relokasi jenis, pengkayaan jenis, pembinaan habitat), hidrologi, rehabilitasi kawasan, pemanfaatan kawasan, pengelolaan objek, pengelolaan pengunjung, pengembangan aktifitas dan fasilitas, pendidikan bina cinta alam, penelitian dan pengembangan, perlindungan dan pengamanan potensi kawasan, pembinaan kelembagaan, koordinasi, pembangunan sarana dan prasarana, pembinaan partisipasi masyarakat, pemantauan dan evaluasi dan Penjadwalan.

Rencana Strategis TNKJ 2015-2019 berisi tentang pengesahan penataan zonasi, evaluasi kesesuaian fungsi kawasan konservasi, data dan informasi kawasan yang valid dan reliabel, pembangunan strategis dan kerjasama penguatan fungsi pada kawasan konservasi, efektifitas pengelolaannya hingga memperoleh nilai indeks METT minimal 70%, pengesahan dokumen rencana pengelolaan, Jumlah desa di daerah penyangga kawasan konservasi yang dibina sebanyak 50 desa selama tahun, luas kawasan hutan konservasi pada zona tradisional yang dikelola melalui kemitraan dengan masyarakat seluas 100.000 ha, pelaksanaan kegiatan perlindungan dan pengamanan, persentase peningkatan populasi 25 jenis satwa terancam punah prioritas, ketersediaan data dan informasi sebaran keanekaragaman spesies dan genetik yang valid dan reliable, jumlah pusat pengembangbiakan dan suaka satwa (sanctuary) spesies terancam punah yang terbangun sebanyak 50 unit, jumlah kunjungan wisata ke kawasan konservasi minimal sebanyak 1,5 juta orang wisatawan mancanegara, jumlah kunjungan wisata ke kawasan konservasi minimal sebanyak 20 juta orang

wisatawan nusantara, jumlah Kader Konservasi (KK), Kelompok Pecinta Alam (KPA), Kelompok Swadaya Masyarakat/Kelompok Profesi (KSM/KP) yang berstatus aktif sebanyak 6.000 orang.

Pengelolaan Taman Nasional Karimunjawa dilakukan dengan sistem zonasi, zona inti merupakan zona yang mutlak harus dilindungi berfungsi untuk perlindungan ekosistem, pengawetan flora dan fauna khas beserta habitatnya yang peka terhadap gangguan dan perubahan, sumber plasma nutfah dari jenis tumbuhan dan satwa liar, untuk kepentingan penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan, pendidikan, penunjang budidaya. Sedangkan zona lain bisa dimanfaatkan secara terbatas baik itu untuk budidaya, penangkapan ikan, dan pariwisata dengan tetap melaksanakan fungsinya sebagai kawasan konservasi. (Statistik BTNKJ, 2015).

Pembangunan di Taman Nasional Karimunjawa secara langsung berdampak pada masyarakat sekitar. Perubahan sosial yang bersifat positif terjadi seperti peningkatan pendapatan, majunya pola pikir, dan kesadaran melindungi ekosistem. Sedang dampak negatifnya yaitu semakin hilangnya kebersamaan, menjadi materialistik dan individualistik (Qomaruddin, 2013). Perkembangan pariwisata melalui ekowisata menumbuhkan diversifikasi pekerjaan di Karimunjawa. Penduduk menyewakan kapal, penginapan, menjadi *tour leader*, *guide* dan menjual souvenir saat tidak melaut untuk menambah penghasilan dari sektor pariwisata. Seiring peningkatan ekonomi penduduk, meningkat pula tingkat pendidikannya, penduduk mulai melanjutkan pendidikan keluar Karimunjawa (Bangun HC, 2012).

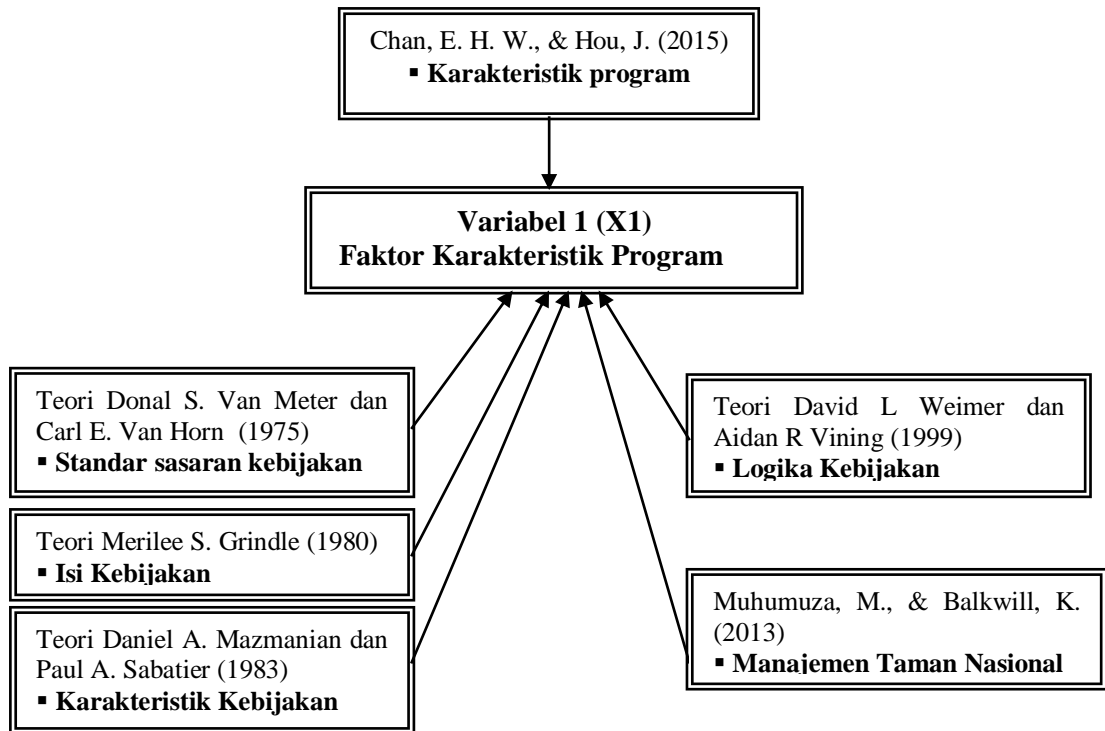
2.6 Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan uraian tentang teori dan hasil penelitian terdahulu yang terkait, mengapa dan bagaimana teori hasil penelitian terdahulu digunakan peneliti dalam penelitiannya, termasuk dalam merumuskan asumsi-asumsi dalam penelitiannya. kerangka teori ini digunakan sebagai landasan teori atau dasar pemikiran dalam penelitian yang dilakukan (Nawawi H, 2001).

Kebijakan pengelolaan Taman Nasional Karimunjawa dilaksanakan dengan tiga program kegiatan yaitu program perlindungan sistem penyangga kehidupan, program pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa dan program kegiatan pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Untuk menentukan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pengelolaan Taman Nasional Karimunjawa digunakan kerangka teori sebagai berikut:

a) Faktor Karakteristik Program

Faktor karakteristik program diambil peneliti mengikuti kriteria yang dikemukakan oleh Chan, E. H. W., & Hou, J. (2015), untuk kemudian dijadikan variabel pertama (X1) dalam penelitian ini. Dari gambar 6 dapat diketahui bahwa penentuan faktor karakteristik program sebagai faktor pertama yang mempengaruhi implementasi kebijakan pengelolaan Taman Nasional Karimunjawa didukung oleh 5 penelitian terdahulu. Pertama, Donal S. Van Meter dan Carl E. Van Horn menyampaikan bahwa standar sasaran kebijakan untuk mencapai tujuan kebijakan harus bersifat realistis dan sesuai dengan sosio-kultur sasaran kebijakan, sehingga dapat dikatakan bahwa program harus memiliki sifat realistis dan sesuai dengan tujuan. Kedua, Merilee S. Grindle menyampaikan bahwa isi kebijakan harus memuat kepentingan kelompok sasaran, ini berarti bahwa program harus bermanfaat untuk kelompok sasaran. Ketiga Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier menyampaikan bahwa kejelasan isi kebijakan menentukan keberhasilan implementasi, artinya isi program harus jelas agar mampu dilaksanakan. Selanjutnya David L. Weimer dan Aidan R. Vining menyatakan bahwa kebijakan harus bersifat logis, artinya masuk akal untuk dilaksanakan. Dan yang terakhir Muhumuza dan Balkwill menyampaikan bahwa kebijakan pengelolaan sebuah taman nasional harus memperhatikan kepentingan masyarakat sekitar, artinya program konservasi seharusnya memberikan manfaat terhadap masyarakat sekitar kawasan.



Gambar 6. Kerangka teori variabel karakteristik program

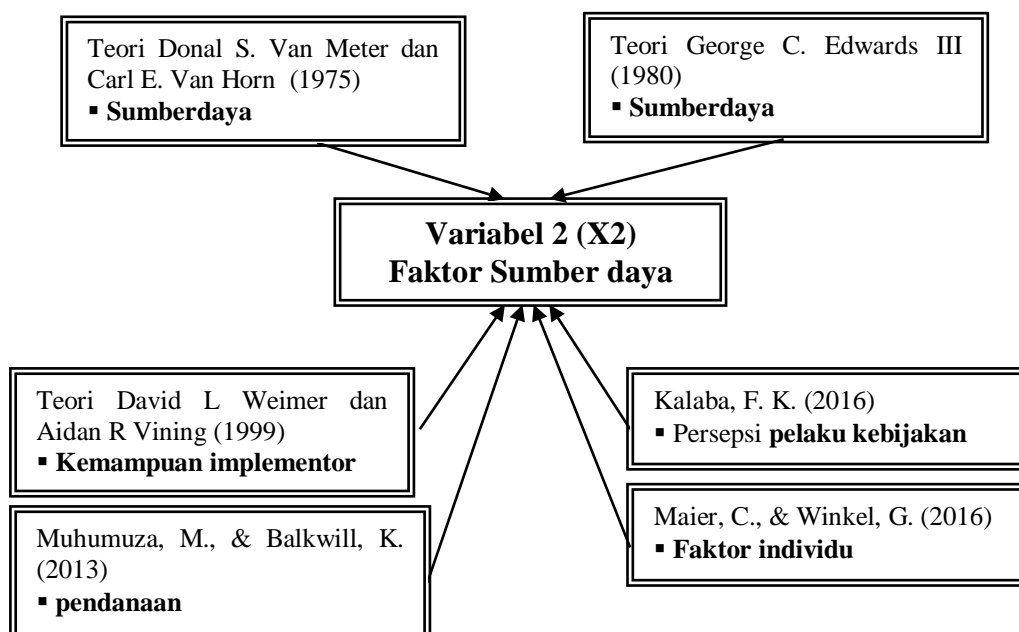
Selanjutnya indikator yang digunakan untuk mengukur variabel karakteristik program, peneliti mengambil dari beberapa penelitian dan sumber yang relevan, indikator yang tersebut adalah sebagai berikut:

- Program sesuai dengan tujuan pengelolaan (KLHK,2015). Kebijakan pengelolaan Taman Nasional Karimunjawa diwujudkan dalam program kegiatan. Sehingga kesesuaian program dengan tujuan pengelolaan kawasan perlu untuk diukur.
- Kejelasan isi kebijakan, Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier menyebutkan kejelasan isi kebijakan merupakan indikator dari variabel karakteristik kebijakan (Subarsono, 2005). Isi kebijakan yang tertuang dalam dokumen pelaksanaan kegiatan pengelolaan TNKJ perlu diukur kejelasannya sehingga mudah untuk dipahami dan dilaksanakan.
- Program bermanfaat untuk masyarakat sekitar kawasan (KLHK, 2015). Setiap program kebijakan pengelolaan TNKJ seharusnya memberikan manfaat kepada masyarakat sekitar kawasan misalnya perbaikan kondisi sosial ekonomi dan budaya masyarakat sekitar TNKJ.

- Prosedur pelaksanaan sederhana (Chan, E. H. W., & Hou, J., 2015)
Kebijakan pengelolaan TNKJ tidak hanya dilaksanakan sendiri oleh pegawai BTNKJ, tetapi ada program-program tertentu yang melibatkan masyarakat dalam pelaksanaannya. Pelaksanaan program kebijakan tentu memiliki SOP (*standar operating procedure*), semakin sederhana prosedurnya diharapkan program lebih mudah dilaksanakan.
- Program memperhatikan zonasi kawasan (Chan, E. H. W., & Hou, J., 2015)
Pengelolaan TNKJ dilakukan dengan sistem zonasi. Sehingga program yang dilaksanakan seharusnya memperhatikan penataan zonasi untuk mengurangi gangguan terhadap kawasan dan mendapat dukungan para pihak.

b) Faktor Sumber Daya

Faktor sumber daya diambil peneliti mengikuti variabel yang dikemukakan oleh dua peneliti terdahulu yaitu Van Meter dan Van Horn juga George C. Edwards III, untuk kemudian dijadikan variabel kedua (X2) dalam penelitian ini. Dari gambar 7 dapat diketahui bahwa penentuan faktor sumberdaya sebagai faktor kedua yang mempengaruhi implementasi kebijakan pengelolaan Taman Nasional Karimunjawa didukung oleh 4 penelitian terdahulu. Pertama, David L Weimer dan Aidan R Vining yang menyampaikan bahwa kemampuan implementor mempengaruhi implementasi, ini berarti kualitas sumberdaya manusia menentukan keberhasilan implementasi. Kedua, Muhumuza M dan Balkwill K menyampaikan bahwa pendanaan merupakan salah satu sumberdaya yang mempengaruhi implementasi dalam taman nasional, artinya apabila tersedia cukup dana maka implementasi akan berhasil. Ketiga Kalaba F.K menyampaikan bahwa persepsi pelaku kebijakan terhadap isi kebijakan mempengaruhi keberhasilan implementasi. Dan yang terakhir Maier dan Winkel menyampaikan bahwa dalam konservasi hutan, faktor individu yaitu kemampuan implementor untuk melaksanakan kebijakan mempengaruhi keberhasilan implementasi.



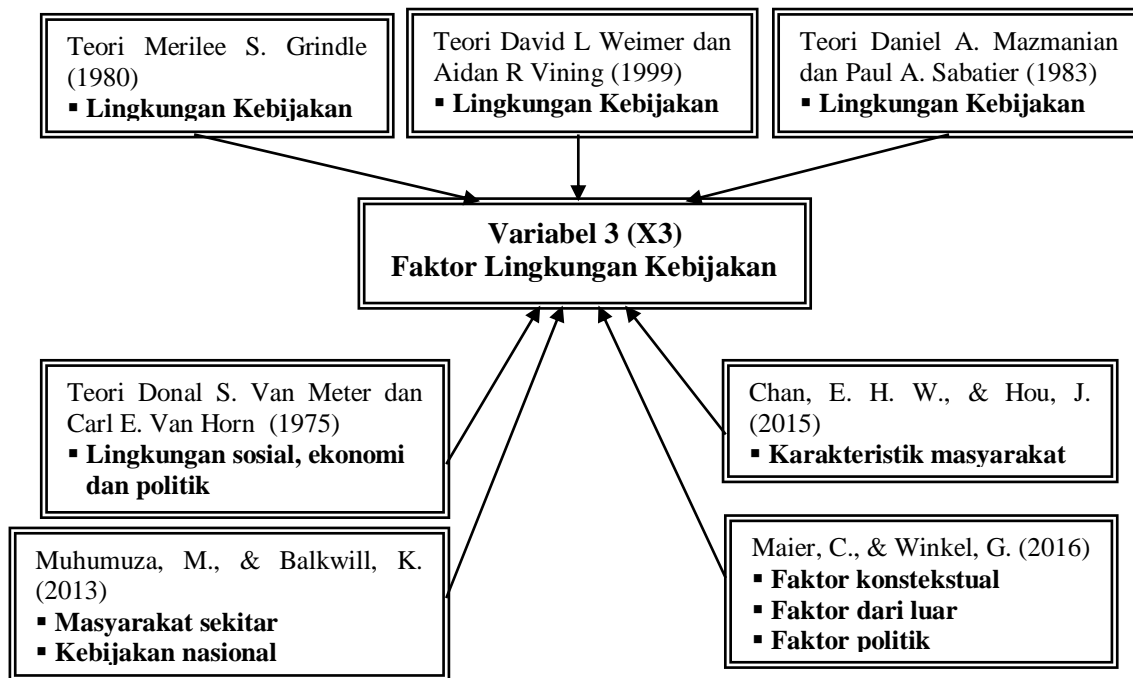
Gambar 7. Kerangka teori variabel sumber daya

Selanjutnya indikator yang digunakan untuk mengukur variabel sumberdaya, peneliti mengambil dari beberapa penelitian dan sumber yang relevan, indikator dan sub indikator tersebut adalah:

- Implementor (Van Meter dan Van Horn (1975), George C. Edwards III (1980), Weimer dan Vining (1999), (KLHK, 2015), (Maier, C., & Winkel, G.,2016)
 - Dana (Van Meter dan Van Horn (1975), George C. Edwards III (1980), (KLHK, 2015)
 - Waktu (Van Meter dan Van Horn (1975)
- c) Faktor Lingkungan Kebijakan

Faktor lingkungan kebijakan diambil peneliti mengikuti variabel yang dikemukakan oleh tiga peneliti terdahulu yaitu Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier, David L Weimer dan Aidan R Vining, serta Merilee S. Grindle untuk kemudian dijadikan variabel ketiga (X3) dalam penelitian ini. Dari gambar 8 dapat diketahui bahwa penentuan faktor lingkungan kebijakan sebagai faktor ketiga yang mempengaruhi implementasi kebijakan pengelolaan Taman Nasional Karimunjawa didukung oleh 4 peneliti terdahulu. Pertama, Van Meter dan Van Horn menyampaikan bahwa

lingkungan sosial, ekonomi dan politik mempengaruhi implementasi, artinya dukungan lingkungan kebijakan diperlukan supaya kebijakan berhasil dilaksanakan. Kedua, Muhumuza M dan Balkwill K menyampaikan bahwa masyarakat sekitar dan kebijakan nasional mempengaruhi implementasi, artinya dukungan masyarakat dan kebijakan nasional ikut mempengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan. Ketiga, Chan dan Hou menyampaikan bahwa karakteristik masyarakat mempengaruhi kinerja implementasi dan yang terakhir Maier dan Winkel menyampaikan bahwa faktor kontekstual (kelompok sasaran), faktor dari luar dan faktor politik mempengaruhi implementasi.



Gambar 8. Kerangka teori variabel lingkungan kebijakan

Selanjutnya indikator yang digunakan untuk mengukur variabel lingkungan kebijakan, peneliti mengambil dari beberapa penelitian dan sumber yang relevan, indikator yang tersebut adalah sebagai berikut:

- Masyarakat sekitar taman nasional (Maier, C., & Winkel, G (2016), Chan, E. H. W., & Hou, J. (2015), Muhumuza, M., & Balkwill, K. (2013), Mazmanian dan Sabatier (1983))

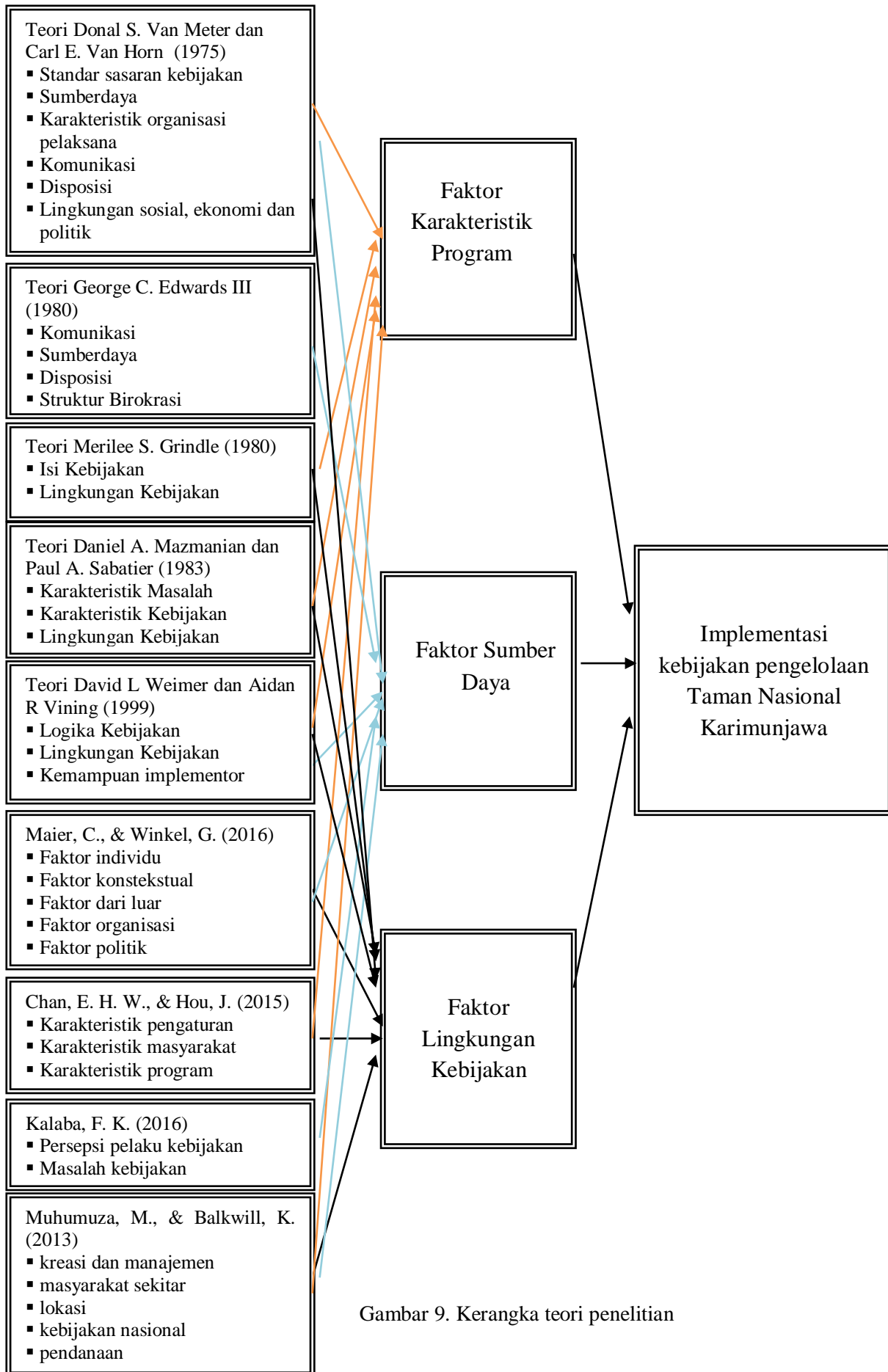
- Dukungan Instansi terkait (Weimer dan Vining (1999), Muhumuza, M., & Balkwill, K. (2013), (Maier, C., & Winkel, G (2016).
- Dukungan pihak luar (KLHK (2015), Maier, C., & Winkel, G (2016))

d) Implementasi kebijakan pengelolaan Taman Nasional Karimunjawa

Implementasi kebijakan pengelolaan Taman Nasional Karimunjawa dalam penelitian ini diukur melalui indikator yang merupakan amanat Peraturan Pemerintah No 28 Tahun 2011 jo PP No 108 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam yaitu :

- ❖ Terlaksananya kegiatan perlindungan sistem penyangga kehidupan
- ❖ Terlaksananya kegiatan pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa
- ❖ Terlaksananya kegiatan pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya

Faktor yang mempengaruhi implementasi dalam penelitian ini telah sesuai dengan penelitian terdahulu. Secara keseluruhan kerangka teori penelitian tampak pada gambar 9.



Gambar 9. Kerangka teori penelitian

2.7. Hipotesis Penelitian

Hipotesis merupakan jawaban sementara atau dugaan terhadap pertanyaan yang diajukan yang materinya merupakan kesimpulan dari kerangka berfikir yang dikembangkan (Sugiyono, 2007). Jenis-Jenis Hipotesis adalah sebagai berikut:

a. Hipotesis Nol (H_0)

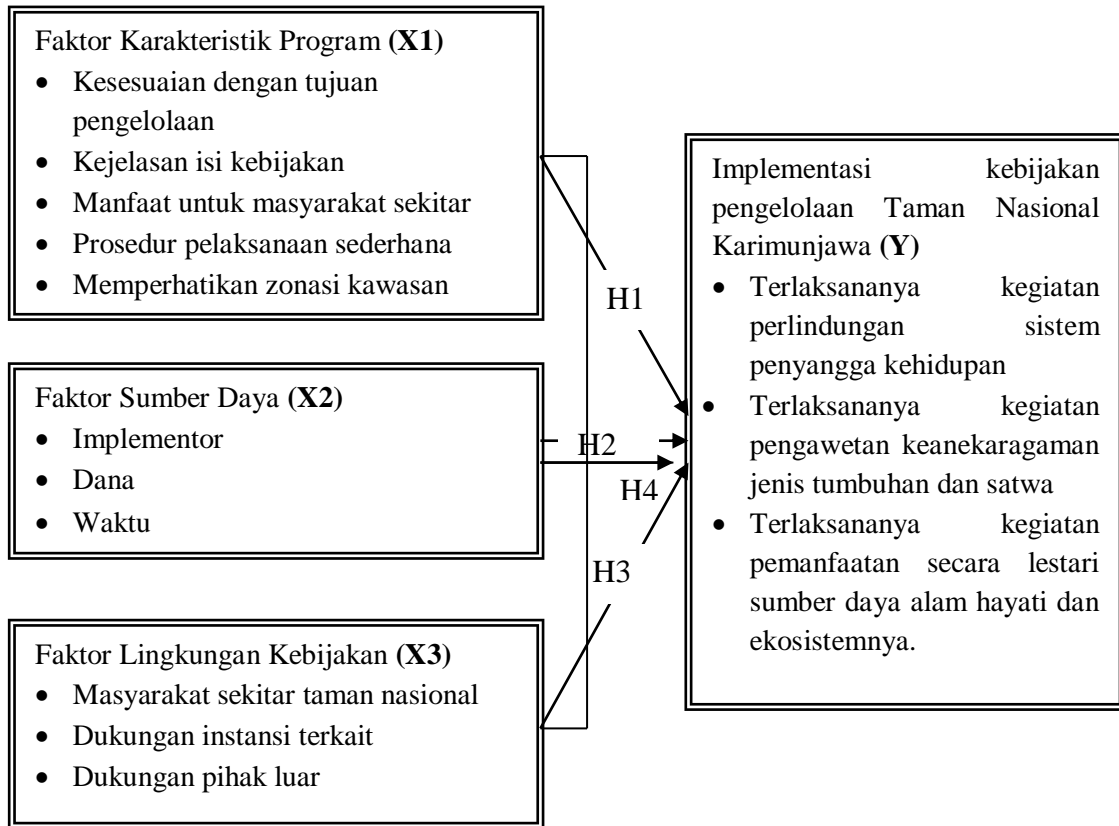
Hipotesis nol (H_0) adalah hipotesis yang menyatakan tidak adanya hubungan antara variabel independen (X) dan variabel dependen (Y). Artinya, dalam rumusan hipotesis, yang diuji adalah ketidakbenaran variabel (X) mempengaruhi (Y).

b. Hipotesis Kerja (H_1)

Hipotesis Kerja (H_1) adalah hipotesis yang menyatakan adanya hubungan antara variabel independen (X) dan variabel dependen (Y) yang diteliti. Artinya, dalam rumusan hipotesis, yang diuji adalah kebenaran variabel (X) mempengaruhi (Y).

Hipotesis dalam penelitian ini adalah :

- 1) Terdapat pengaruh faktor karakteristik program terhadap implementasi kebijakan pengelolaan Taman Nasional Karimunjawa.
 - 2) Terdapat pengaruh faktor sumber daya terhadap implementasi kebijakan pengelolaan Taman Nasional Karimunjawa.
 - 3) Terdapat pengaruh faktor lingkungan kebijakan terhadap implementasi kebijakan pengelolaan Taman Nasional Karimunjawa.
 - 4) Terdapat pengaruh secara bersama-sama faktor karakteristik program, faktor sumber daya dan faktor lingkungan kebijakan terhadap implementasi kebijakan pengelolaan Taman Nasional Karimunjawa
- Hipotesis penelitian ini digambarkan dalam bagan indikator sesuai gambar 10.



Gambar 10. Bagan Indikator Variabel Penelitian

2.8. Variabel, Definisi Konsep dan Operasional

Variabel Penelitian pada dasarnya adalah segala sesuatu yang berbentuk apa saja yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari sehingga diperoleh informasi tentang hal tersebut, kemudian ditarik kesimpulannya. (Sugiyono, 2007), dalam penelitian ini variabel dibedakan menjadi :

a. Variabel Independen (variabel bebas)

Variabel Bebas adalah variabel yang mempengaruhi atau yang menjadi sebab perubahannya atau timbulnya variabel *dependent* (terikat). Dalam penelitian ini variabel bebasnya adalah:

X₁: Faktor karakteristik program Taman Nasional Karimunjawa

X₂: Faktor sumber daya Taman Nasional Karimunjawa

X₃: Faktor lingkungan kebijakan Taman Nasional Karimunjawa

Konsep merupakan unsur pokok dari penelitian. merupakan hal yang abstrak, sehingga perlu diterjemahkan dalam kata-kata sedemikian rupa, sehingga dapat diukur secara empiris (Sugiyono, 2007). Karakteristik program secara konsep diartikan sebagai sifat dan kemampuan program yang ditetapkan untuk dilaksanakan sehingga mampu mencapai tujuan yang diinginkan. Jadi secara konsep pengaruh faktor karakteristik program terhadap implementasi kebijakan pengelolaan adalah bagaimana Balai Taman Nasional Karimunjawa mengelola kawasan melalui program yang tepat dan bisa dilaksanakan sehingga tujuan konservasi bisa dicapai. Dari berbagai teori yang ada, secara operasional pengaruh faktor karakteristik program diukur dari: kesesuaian dengan tujuan pengelolaan, kejelasan isi, manfaat untuk masyarakat sekitar, prosedur pelaksanaan dan adanya kesesuaian dengan zonasi kawasan.

Selanjutnya pengaruh faktor sumber daya terhadap implementasi kebijakan pengelolaan, variabel kedua ini secara konsep dapat diartikan sebagai dukungan sumber daya yang dimiliki Balai Taman Nasional Karimunjawa dalam melaksanakan kegiatan pengelolaan kawasan. Secara operasional pengaruh faktor sumber daya diukur dari: implementor, dana dan waktu yang tersedia.

Terakhir adalah pengaruh faktor lingkungan kebijakan terhadap implementasi kebijakan pengelolaan. Secara konsep, variabel ketiga ini merupakan pihak terkait yang mempunyai kepentingan di Taman Nasional Karimunjawa yang diharapkan dukungannya dalam rangka konservasi. Secara operasional pengaruh faktor lingkungan kebijakan diukur dari dukungan masyarakat sekitar, dukungan instansi terkait dan dukungan pihak luar (peneliti, NGO (*Non Government Organization*), dan pelaku wisata).

b. Variabel *Dependent* (Variabel terikat)

Variabel Terikat merupakan variabel yang dipengaruhi atau yang menjadi akibat karena adanya variabel bebas. Dalam penelitian ini variabel terikatnya (Y) adalah: Implementasi kebijakan pengelolaan Taman Nasional Karimunjawa.

Secara konsep implementasi kebijakan pengelolaan Taman Nasional Karimunjawa ditandai dengan terlaksananya Rencana Pengelolaan Taman Nasional dan Rencana Strategis yang diwujudkan dalam rencana kerja setiap tahun. Dalam RPTN, Renstra dan Renja ini selalu ada program perlindungan, pengawetan dan pemanfaatan (3p) karena ketiga program tersebut merupakan amanat Undang - Undang No 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Sehingga secara operasional implementasi kebijakan pengelolaan diukur dari: terlaksananya kegiatan perlindungan sistem penyangga kehidupan, terlaksananya kegiatan pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, terlaksananya kegiatan pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.