

KEBIJAKAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DI KAWASAN KARST SANGKULIRANG MANGKALIHAT OLEH PEMERINTAH PROVINSI KALIMANTAN TIMUR DAN PEMERINTAH KABUPATEN KUTAI TIMUR

Armin Beni Pasapan¹, Nur Fitriyah², Enos Paselle³

¹ Mahasiswa Program Studi Magister Administrasi Publik FISIP UNMUL ²⁻³

Dosen Program Studi Magister Administrasi Publik FISIP UNMUL Alamat

Korespondensi: armin.beni@gmail.com

Abstract: *This research is aimed to describe the Environmental Management Policy in the Karst Sangkulirang Mangkalihat Area by the East Kalimantan Provincial Government and the East Kutai Regency Government. The author uses descriptive qualitative research type as a research method. Types and sources of data used in the primary data derived from interviews with informants. The result of this research indicates that the Environmental Management Policy in the Karst Sangkulirang Mangkalihat Area by the East Kalimantan Provincial Government and the East Kutai Regency Government did not run optimally on an analysis of 4 types of public (Formal Policies, Conventions, Statements of Public Officials and Behavior of Public Officials) and there is no policy that focuses more on the spirit of Law number 32 of 2009 as measured by 4 variables of public policy implementation (Policy Accuracy, Implementation Accuracy, Target Accuracy, and Environmental Accuracy). The policies run partially and overlap each other, lack of coordination and sectoral fanaticism, the society is not fully involved, and the utilization of space and natural resources is still oriented towards extractive investment.*

Keywords: Policy, Environmental Management, Karst

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan Kebijakan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur dan faktor penghambatnya. Penulis melakukan penelitian ini dengan menggunakan metode kualitatif deskriptif. Jenis dan sumber data yang digunakan berupa data primer yang berasal dari hasil wawancara kepada Informan-informan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada Kebijakan Pengelolaan Lingkungan Hidup di kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur yang tidak berjalan dengan maksimal berdasarkan 4 jenis kebijakan publik (Kebijakan Formal, Konvensi, Pernyataan Pejabat Publik dan Perilaku Pejabat Publik) dan tidak ditemukan kebijakan yang lebih fokus pada semangat UU Nomor 32 tahun 2009 yang diukur dari 4 variabel implementasi kebijakan publik (Ketepatan Kebijakan, Ketepatan Pelaksanaan, Ketepatan Target dan Ketepatan Lingkungan). Kebijakan berjalan secara parsial dan saling tumpang tindih, kurangnya koordinasi dan adanya fanatisme sektoral, masyarakat tidak secara penuh dilibatkan, pemanfaatan ruang dan sumber daya alam masih berorientasi pada investasi ekstraktif.

Kata Kunci : Kebijakan, Pengelolaan Lingkungan Hidup, Karst

Pendahuluan

Kebijakan pemerintah pusat melalui Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah salah satu tujuan nasional dalam lingkungan hidup. Dalam undang-undang ini telah menggaris bawahi bahwa pola pembangunan Indonesia adalah pembangunan berkelanjutan. Hal itu dimaksudkan sebagai upaya secara sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.

Sebagai wujud sinergitas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sejak tahun 1999 kebijakan terkait dengan perlindungan dan pengelolaan kawasan Karst akhirnya diperbaharui sebanyak tiga kali termasuk pada wewenang kebijakan mengeluarkan konsesi yang diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota. Sampai akhirnya semua proses kebijakan yang berkaitan dengan konsesi dikembalikan menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Dalam melaksanakan kewenangan untuk mengatur daerah sendiri Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur telah mengeluarkan kebijakan untuk perlindungan maupun pengelolaan Karst Sangkulirang Mangkalihat dengan kebijakan Peraturan Gubernur Nomor 67 tahun 2012 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Karst Sangkulirang Mangkalihat di Kabupaten Berau dan Kabupaten Kutai Timur. Dalam peraturan tersebut, Ekosistem Karst Sangkulirang Mangkalihat diakui memiliki luasan 1.867.676 hektar. Kebijakan ini tentunya merupakan turunan dari Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009, Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 2008 dan Peraturan Menteri ESDM Nomor 17 tahun 2012 yang berkaitan dengan lingkungan hidup dan karst.

Peraturan Daerah Provinsi Kaltim Nomor 1 Tahun 2016 tentang RT/RW Provinsi Kalimantan Timur menyebutkan luas daratan di Provinsi Kalimantan Timur adalah 12.734.691,75 hektar. Dan menurut hasil penelitian yang publikasikan oleh P3EK (Pusat Pengendalian Pembangunan Ekoregion Kalimantan) Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (2016 : 19) mengatakan bahwa ada 3.569.250 hektar Ekosistem Karst di Provinsi Kalimantan Timur. Jika diambil sebuah kesimpulan, maka sekitar 28% daratan di Kalimantan Timur adalah ekosistem Karst. Sementara sebelumnya dalam kebijakan Pemerintah melalui Pergub Nomor 67 tahun 2012 menerangkan luasan Karst Sangkulirang Mangkalihat adalah 1.867.676 hektar dan hanya ada 307.337 hektar yang diusulkan pemerintah ke UNESCO untuk mendapatkan perlindungan.

Dewasa ini Karst Sangkulirang Mangkalihat menjadi primadona bagi investor dalam negeri maupun luar negeri. Kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat diakui memiliki kekayaan yang luar biasa baik dari segi ekonomi, sosial, sejarah bahkan kebudayaan. Bahkan ekosistem karst mempunyai peran penting bagi lingkungan hidup baik itu sebagai penyimpanan air atau tandon raksasa bahkan sebagai pusat sumber kesediaan air bagi kehidupan manusia disekitarnya. Bahwa ada sekitar 105.000 jiwa penduduk yang menetap di 111 desa atau kampung yang menyebar di 13 Kecamatan meliputi 2 Kabupaten yaitu Berau dan Kutai Timur yang mengandalkan

karst tersebut sebagai sumber air (BKSDA Kaltim, 2020). Kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat juga menjadi hulu dari sungai-sungai utama yang ada di Kabupaten Berau dan Kabupaten Kutai Timur. Ekosistem karst mampu menyimpan bahkan mengalirkan air sampai pada mata air serta sungai bawah tanah meskipun pada musim kemarau. Kemampuan lainnya yang dimiliki oleh ekosistem karst adalah menjadi kawasan tangkapan karbon dengan daya dua kali lipat dari hutan (Mongabay, 2013). Dengan potensi tersebut, ekosistem Karst pada kenyataannya mampu menjadi alat untuk mencegah perubahan iklim yang ada.



Gambar 1 Karst Sangkulirang Mangkalihat

Potensi lain yang dimiliki oleh Karst Sangkulirang Mangkalihat berada pada kehidupan flora yang menjadi pendukung pertumbuhan tanaman maupun pohon yang ada disekitarnya. Kehidupan fauna di kawasan ini juga sangat mendukung keberadaan habitat satwa langka dan endemik, utamanya di dalam bagian gua. Bahkan hasil survey *The Nature Conservancy* dalam rentang 2008-2011 juga mengidentifikasi Kawasan Sangkulirang Mangkalihat sebagai habitat utama orangutan Kalimantan (*Pongo pygmaeus morio*).

Penyerahan kewenangan dalam pengelolaan lingkungan hidup kepada pemerintah daerah sebenarnya diharapkan agar mengokohkan kebijakan dalam sektor lingkungan hidup. Namun, faktanya terjadi tumpang tindih regulasi sehingga ada ancaman terhadap pengelolaan karst dalam konteks lingkungan hidup. Kenyataannya nilai ekonomi ekstraktif yang ada di Karst Sangkulirang Mangkalihat lebih menyita perhatian investor dibandingkan melindungi dan menjaga kehidupan, nilai sejarah bahkan kebudayaan yang ada pada kawasan karst tersebut. Mewujudkan pengelolaan kekayaan alam bersifat ramah lingkungan dan jangka panjang digerus oleh penerapan otonomi daerah yang oleh banyak pihak juga hanya untuk mengejar target peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di daerah terabaikan.

Ekosistem Karst Sangkulirang Mangkalihat turut mengalami ancaman degradasi lahan dan hutan, risiko kekurangan air, hingga kehilangan nilai sosial, budaya, ekonomi, dan ekologi. Sejak tahun 2013-2016, sekitar lebih dari 60% kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat menjadi tempat konsesi pertambangan dan perkebunan. Bentuk konversi kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat yang dilakukan pemerintah adalah fakta yang dihadapi saat ini.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat ditemukan identifikasi masalah yang tepat yaitu adanya fenomena regulatif yaitu banyak hal yang bertentangan antara kebijakan yang satu dengan yang lainnya, misalnya saja tumpang tindihnya kebijakan tersebut mengenai penetapan luasan Karst Sangkulirang Mangkalihat. Selain itu pada beberapa regulasi hanya menitikberatkan pada pengembangan ilmu pengetahuan, budaya dan atau pariwisata bukan pada peranan penting dalam lingkungan hidup sampai pada kebijakan yang hanya mengatur penetapan kawasan Karst yang diperuntukkan sebagai kawasan lindung. Sehingga fenomena empirisnya, bahwa akibat tumpang tindih kebijakan maupun perbedaan penetapan luasan menimbulkan potensi pengelolaan Karst Sangkulirang Mangkalihat bersifat ekstraktif dan mengkonversi Karst untuk kegiatan usaha semakin luas. Sebagai bukti awal adalah perusahaan yang sedang beroperasi di Kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat adalah PT. Kobexindo yang merupakan Pabrik Semen. Selain itu, terdapat fenomena teoritis yang dapat dilihat bahwa ada sebab akibat yang terjadi dari fenomena regulatif dengan fenomena empiris.

Melalui penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur terhadap penyelesaian masalah kebijakan-kebijakan pengelolaan lingkungan hidup di kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat.

Kerangka Teori Kebijakan Publik

Kebijakan adalah proses terjadinya rangkaian konsep serta asas yang kemudian menjadi dasar dan pedoman dalam melaksanakan suatu pekerjaan, kepemimpinan maupun cara bertindak. Tentu batasan atau definisi mengenai kebijakan publik sangatlah beragam dan tergantung pada sudut pandang mana. Secara singkat dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan keputusan politik yang dibuat oleh lembaga publik. Menurut Nugroho (2003) pada umumnya kebijakan publik terbagi menjadi empat macam, yaitu :

1. Kebijakan Formal
Kebijakan formal adalah segala macam keputusan yang dikodifikasikan secara tertulis dan disahkan/diformalkan agar dapat diberlakukan. Kebijakan formal dikelompokkan menjadi tiga yaitu perundang-undangan, hukum dan regulasi.
2. Kebiasaan umum lembaga publik yang diterima bersama (Konvensi)
Kebijakan ini biasanya berawal dan berkembang dari proses manajemen organisasi publik, contohnya upacara rutin, SOP-SOP yang tidak tertulis atau tertulis tetapi tidak diformalkan.
3. Pernyataan pejabat publik dalam forum publik
Pernyataan pejabat publik harus dan selalu mewakili lembaga publik yang diwakili atau dipimpinnya. Dengan demikian, setiap pejabat publik harus

bijaksana dalam mengemukakan pernyataan yang berkenaan dengan tugas dan kewenangan dari lembaga publik yang diwakilinya. Pernyataan yang disampaikan dalam forum resmi dan dikutip oleh media massa serta disebarluaskan kepada masyarakat luas merupakan pernyataan yang dianggap sebagai kebijakan publik. Namun pernyataan yang dikemukakan dalam ruang privat tidak dapat dianggap sebagai kebijakan publik kecuali disampaikan oleh pejabat publik di ruang publik.

4. Perilaku pejabat publik

Perilaku pejabat publik, misalnya gaya atau *gesture* pimpinan ditirukan oleh seluruh bawahannya. Jadi dengan masuknya *gesture* sebagai salah satu bentuk kebijakan publik, maka pejabat publik mempunyai kewajiban agar berhati-hati dalam memberikan atau memperlihatkan *gesture* kepada publik.

Dari empat jenis kebijakan publik tersebut, ternyata selama ini yang menjadi pemahaman secara umum bahwa kebijakan publik hanya sebatas peraturan perundang-undangan adalah tidak tepat. Sehingga ada kesalahpahaman bahwa sesuatu yang diputuskan pemerintah disebut kebijakan publik jika sudah dinyatakan dalam bentuk peraturan perundang-undangan ataupun turunannya. Tidak banyak yang kemudian memahami bahwa kesepakatan bersama/umum, pernyataan pejabat publik dan perilaku pejabat publik sekalipun adalah bentuk dari jenis kebijakan publik.

Implementasi Kebijakan

Keberhasilan kebijakan publik yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur dapat dilihat menggunakan model implementasi menurut Richard Matland. Model implementasi Matland (Kadji 2015, 77) disebut dengan model matriks ambiguitas-konflik yang menjelaskan bahwa implementasi secara administratif adalah implementasi yang dilakukan dalam keseharian operasi birokrasi pemerintahan dimana kebijakan memiliki ambiguitas yang rendah dan konflik yang rendah. Pada prinsipnya matrik Matland memiliki empat “tepat” yang perlu dipenuhi dalam hal efektifitas implementasi kebijakan, yaitu :

a. Ketepatan Kebijakan

Dinilai dari (a) Sejauhmana kebijakan yang telah ada bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan, (b) Apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakteristik masalah yang hendak dipecahkan, dan (c) Apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakan.

b. Ketepatan Pelaksanaan

Implementor kebijakan tidaklah hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang bisa menjadi pelaksana kebijakan, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah-masyarakat/swasta atau implementasi kebijakan yang diswastakan.

c. Ketepatan Target

Ketepatan target berhubungan dengan tiga hal, yaitu (a) Apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak akan tumpang tindih dengan intervensi atau program lainnya ataukah tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain, (b) Apakah targetnya dalam kondisi siap untuk

diintervensi atau tidak, dan (c) Apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaharui implementasi kebijakan sebelumnya.

d. Ketepatan Lingkungan

Ada dua lingkungan yang paling menentukan yaitu (a) Lingkungan internal kebijakan, interaksi antara lembaga perumus kebijakan dengan pelaksana kebijakan dengan lembaga yang terkait, (b) Lingkungan eksternal kebijakan, yang terdiri dari *public opinion*/persepsi publik akan kebijakan dan implementasinya, *interpretive institution* yang berkenaan dengan interpretasi lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media massa, kelompok penekan, dan kelompok kepentingan dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan.

Dalam pelaksanaannya, keempat “tepat” di atas masih perlu didukung oleh tiga jenis dukungan yaitu dukungan politik, dukungan strategis dan dukungan teknis.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif. Lokasi penelitian di beberapa instansi Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dan Kabupaten Kutai Timur. Sumber daya dalam penelitian ini yaitu dari data primer dengan menggunakan metode *purposive sampling* dengan *key informan* DLH Provinsi Kalimantan Timur, informan utama dari Kepala BPCB Kaltim, Dinas ESDM dan Dinas Pariwisata Provinsi Kaltim serta informan pendukung dari JATAM Kaltim, Akademisi Universitas Mulawarman, Forum Peduli Karst Kutim dan BKSDA Kaltim. Data sekunder dari peraturan dan dokumen resmi, jurnal, hasil seminar, media serta dokumentasi. Pengumpulan data menggunakan teknik observasi, wawancara dan gabungan/triangulasi. Analisa data dengan menggunakan model Interaktif dari Milles, Huberman dan Saldana (2014).

Hasil dan Pembahasan

Kebijakan Formal

Kebijakan formal yang dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur maupun Pemerintah Kabupaten Kutai Timur pada upaya perencanaan dan pemanfaatan serta pemeliharaan terhadap upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup akan selalu berdasarkan komitmen dan harapan dari Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup serta Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 17 tahun 2012 tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst.

Adapun kebijakan-kebijakan formal yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur adalah sebagai berikut : (1) Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Timur Nomor 14 tahun 2008 tentang Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah Provinsi Kalimantan Timur yang kemudian di revisi ke dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Timur tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Provinsi (Ripparprov) Kalimantan Timur tahun 2020-2025, (2) Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 67 tahun 2012 tentang

Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Karst Sangkulirang Mangkalihat di Kabupaten Berau dan Kabupaten Kutai Timur, (3) Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Timur Nomor 1 tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang direvisi ke dalam Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Timur Nomor 2 tahun 2020 tentang Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, (4) Keputusan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 660.2/K.744/2015 tentang Pembentukan Forum Pengelolaan Karst, (5) Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Timur Nomor 01 tahun 2016 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Timur tahun 2016-2036 yang diturunkan kepada Rencana Strategis Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Kalimantan Timur tahun 2019-2023 yang di dalamnya memuat kegiatan perlindungan kawasan Karst yang tersusun dalam dokumen rencana aksi dan perlindungan dan pengelolaan Kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat, (6) Keputusan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 660.2/K.268/2020 tentang Rencana Aksi Pengelolaan Kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat Kabupaten Berau dan Kabupaten Kutai Timur tahun 2020-2025, (7) Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 43 tahun 2021 tentang Pengelolaan Area dengan Nilai Konservasi Tinggi di Area Perkebunan.

Sedangkan, kebijakan formal yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Kutai Timur terhadap kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat diantaranya adalah : (1) Peraturan Daerah Kabupaten Kutai Timur Nomor 8 tahun 2016 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Kutai Timur tahun 2016-2021, (2) Peraturan Bupati Nomor 44 tahun 2018 tentang Tata Cara Pelestarian dan Pengelolaan Cagar Budaya di Kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat.

Dari hasil penelitian juga ditemukan bahwa ada keterbatasan wewenang Pemerintah Kabupaten dalam melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat. Jika dikaitkan dengan dikeluarkannya banyak izin konsesi di kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat saat kebijakan perizinan masih berada di Pemerintah Kabupaten, maka kebijakan formal yang ada ini hanya akan menjadi cerita berlalu saja. Artinya bahwa kebijakan ini dikeluarkan sebagai bentuk pencitraan lembaga atau Pemerintah bahwa mereka juga tengah mengupayakan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat yang pada kenyataannya adalah tidak sebanding dengan banyaknya izin konsesi yang dibiarkan dan dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Kutai Timur.

Jika dianalisis berdasarkan tujuan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup maka harus ada upaya sistematis dan terpadu untuk mencegah kerusakan yang ada pada Kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat. Kesesuaian berbagai wujud kebijakan formal yang dikeluarkan oleh Pemerintah baik itu Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur maupun Pemerintah Kabupaten Kutai Timur belum menyentuh sepenuhnya dalam rencana perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (RPPLH) berdasarkan Undang-undang Nomor 32 tahun 2009.

Fakta yang ditemukan melalui informan pendukung Jatam dan Akademisi Universitas Mulawarman bahwa Pemerintah tidak banyak mengundang

pembahasan persoalan karst kepada pihak-pihak yang *concern* terhadap Karst Sangkulirang Mangkalihat termasuk Organisasi maupun masyarakat sekitar kawasan terdampak. Selama ini proses pembahasan dan sosialisasi hanya diberikan kepada pihak-pihak yang kemudian tidak bersebrangan dengan Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur maupun Pemerintah Kabupaten Kutai Timur.

Sesuai kewenangannya dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, maka letak kunci perlindungan dan pengelolaan itu berada pada ketegasan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten yang didukung oleh masyarakatnya. Kebijakan formal berupa peraturan maupun keputusan Kepala Daerah tidak akan cukup kuat jika tidak diturunkan dalam program-program yang lebih nyata untuk memberikan perlindungan terhadap Kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat agar terhindar dari kerusakan. Bentuk kebijakan formal juga jika ingin berhasil dalam implementasinya adalah lahir atas partisipasi yang melibatkan banyak pihak terlebih masyarakat sekitar kawasan Karst berdasarkan konsep penyusunan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagaimana yang termaktub dalam UU Nomor 32 tahun 2009.

Kebiasaan Umum Lembaga Publik yang diterima bersama (Konvensi)

Data dalam penelitian yang dilakukan, peneliti menemukan bahwa ada kebijakan publik yang tergolong kebiasaan umum atau konvensi oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur baik dalam perencanaan maupun pelaksanaannya. Adapun kebijakan tersebut adalah telah dilakukannya kebiasaan memberikan arahan perlindungan pada momen dan forum apapun yang berkaitan dengan Kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat. Hal ini disampaikan oleh Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Kalimantan Timur yang juga melalui beberapa informan utama lainnya menyatakan hal yang sama.

Kebiasaan ini tentu berawal dan berkembang dari proses manajemen organisasi publik seperti yang didefinisikan dalam Teori Nugroho (2003) tentang kebijakan publik dengan bentuk kebiasaan umum yang diterima bersama. Temuan penelitian, proses kebiasaan ini dibiasakan dari lembaga Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur yang memberikan arahan perlindungan dan pengelolaan lingkungan secara tidak tertulis atau tidak diformalkan namun tetap dilaksanakan agar memperkuat peran lembaga publik dalam pelaksanaan kebijakan yang maksimal. Kebijakan yang dikategorikan sebagai konvensi juga yang dilakukan Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur adalah dengan melakukan berbagai Diskusi, *Focus Group Discussion* dan Jelajah ke kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat.

Pernyataan Pejabat Publik dalam Forum Publik

Hasil penelitian yang dilakukan terhadap informan penelitian ditemukan ada banyak pernyataan pejabat publik di dalam forum publik maupun yang diberitakan oleh media massa terkait Karst Sangkulirang Mangkalihat baik itu dari Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur maupun Pemerintah Kabupaten Kutai Timur. Analisis kebijakan publik pada ketepatan kebijakannya, pernyataan-pernyataan Pemerintah

Provinsi Kalimantan Timur dan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur kurang tepat pada masalah yang hendak dipecahkan. Pernyataan Pemerintah cenderung formalitas dan tidak tegas sehingga masalah pengelolaan lingkungan hidup di Kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat sulit untuk dipecahkan. Saat kewenangan perizinan pertambangan diambil alih oleh Pemerintah Pusat sejak tahun 2020, aspirasi masyarakat juga tidak dapat maksimal diwujudkan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur karena keterbatasan kewenangan.

Jika dikaitkan dengan beberapa kebijakan formal, kemudian kebiasaan umum yang dilakukan oleh Pemerintah baik Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur tentu pernyataan ini seiring sejalan. Secara sederhana Pemerintah punya konsep pencitraan lembaga yang sangat baik mengenai pengelolaan lingkungan hidup di Kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat. Belum lagi jika pernyataan dan kebijakan-kebijakan formal maupun konvensi dihubungkan dengan perolehan Anugerah Pesona Indonesia dan Penetapan *Tentative List* oleh *United Nations Educational, Scientific and Cultural* (UNESCO). Pemerintah lebih terlihat gencar untuk mendukung dan mempertahankan keberadaan Karst Sangkulirang Mangkalihat. Akan tetapi fakta dilapangan juga menunjukkan bahwa Pemerintah tidak bijaksana memberikan dan membiarkan berjalannya investasi industri ekstraktif di kawasan tersebut.

Perilaku Pejabat Publik

Dari data yang ditemukan dalam penelitian, bahwa ada perilaku pejabat publik baik itu Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur maupun Pemerintah Kabupaten Kutai Timur memiliki gaya atau *gesture* yang sama dalam upaya mendukung perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang ada di Kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat. Seluruh informan dari Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur secara serempak memakai gaya 5 (lima) jari dalam setiap kegiatan dan agenda yang berkaitan dengan Karst Sangkulirang Mangkalihat sebagai bentuk kebijakan publik yang penerapannya diikuti oleh semua *stakeholder* Pemerintah.

Gaya 5 (lima) jari sebagai bentuk kebijakan publik yang tergolong dalam perilaku pejabat publik mempunyai peran besar dalam upaya mengkampanye perlindungan dan pengelolaan secara hati-hati terhadap Karst Sangkulirang Mangkalihat. Akan tetapi analisis berdasarkan ketepatan kebijakan dari Teori Richard Matland menemukan adanya inkonsistensi dari Pemerintah terkait perilaku atau *gesture* atau gaya 5 (lima) jari tersebut dengan implementasinya. Karena seperti yang telah ditemukan bahwa Gua Segegeh menjadi yang pertama mengalami ancaman dari aktivitas Pabrik Semen yang berada di Kampung Sekerat dan Selangkau, Kabupaten Kutai Timur akibat adanya perizinan yang telah sejak dahulu dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Kutai Timur dan Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur yang diperbaharui kembali kepada Pemerintah Pusat.

Ketepatan Kebijakan

Kebijakan Publik ini dapat dilihat tingkat keberhasilannya dengan teori Model Implementasi kebijakan Publik menurut Richard Matland, maka kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah baik Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur maupun Pemerintah Kabupaten Kutai Timur dapat disimpulkan dari pemenuhan efektifitas berdasarkan ketepatan kebijakan, ketepatan pelaksanaan, ketepatan target dan ketepatan lingkungan belum menyentuh sepenuhnya pada masalah sebenarnya yaitu ancaman industri ekstraktif, keterlibatan masyarakat dan pihak-pihak yang *concern* terhadap lingkungan hidup di Kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat dalam memberikan masukan terhadap kebijakan-kebijakan formal yang dikeluarkan oleh Pemerintah, serta adanya ego sektoral yang kental sehingga membuat interaksi antara lembaga perumus kebijakan dengan pelaksana kebijakan tidak berjalan sesuai yang diharapkan.

Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur juga dalam merumuskan kebijakan-kebijakannya tidak berdasarkan karakteristik masalah perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang hendak dipecahkan. Hal ini dapat dilihat dari target Pemerintah Daerah masing-masing untuk mengejar pendapatan asli daerah (PAD) yang tentunya sangat bergantung pada sektor pertambangan. Bagaimana mungkin masalah dapat dirumuskan sesuai karakteristiknya jika masyarakat yang merasakan dampaknya langsung juga *Non Governmental Organization* (NGO) yang *concern* terhadap Karst Sangkulirang Mangkalihat justru tidak diberi banyak ruang untuk memberikan masukan terhadap kebijakan-kebijakan tersebut dan cenderung tidak dilibatkan.

Lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakan dalam hal ini sudah tepat dalam pembuatan kebijakannya artinya sesuai dengan bidangnya masing-masing. Akan tetapi bentuk-bentuk kebijakannya menjadi tidak maksimal akibat prosesnya yang tidak berjalan dengan baik karena adanya ego sektoral antar lembaga Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Timur dan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur. Selain itu juga keterbatasan Pemerintah Daerah dalam hal perizinan pertambangan itu terjadi karena segala bentuk kebijakan konsesi telah diambil kembali oleh Pemerintah Pusat melalui Undang-Undang Mineral dan Batu Bara Nomor 3 tahun 2020.

Ketepatan Pelaksanaan

Untuk menentukan ketepatan pelaksanaan maka dapat dilihat dari implementor kebijakannya yang tidak hanya pemerintah tetapi kerjasama antara pemerintah-masyarakat/swasta atau impleentasi kebijakan yang diswastakan. Berdasarkan hasil penelitian di atas maka berdasarkan ketepatan pelaksanaan, maka implementasi berbagai bentuk kebijakan Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur dalam mengelola kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat tidak tepat. Hal ini menurut penelitian yang ditemukan bahwa masyarakat yang kontra atau dikatakan mendukung perlindungan dan pengelolaan Karst Sangkulirang Mangkalihat justru tidak dilibatkan dalam

perumusan dan pelaksanaan kebijakan. Yang terjadi dimasyarakat ada gap yang muncul antara kelompok pendukung dan yang menolak kebijakan pemerintah.

Jika dianalisis kembali, maka rasa antipasti masyarakat yang menolak kebijakan pemerintah itu muncul akibat tidak adanya ketegasan dan keseriusan Pemerintah melindungi dan mengelola lingkungan hidup di kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat. Yang dinilai sebagian masyarakat ini adalah kebijakan- kebijakan pemerintah terkesan sebagai bentuk pencitraan dan formalitas saja. Terlebih dengan pihak swasta, belum ada langkah konkret yang ditemukan dalam penelitian mengenai keterlibatan pihak ketiga atau swasta untuk melakukan pengelolaan lingkungan hidup di kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat sebagai wujud menjalankan semangat Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009.

Ketepatan Target

Indikator keberhasilan dari implementasi kebijakan publik yang dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur dalam upayanya mengelola lingkungan hidup di kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat juga dapat dilihat dari ketepatan target. Adapun ketepatan target akan berhubungan dengan kesesuaian rencana target yang diintervensi, apakah tidak akan tumpang tindih dengan kebijakan lain. Selanjutnya apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi atau tidak dan apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaharui implementasi kebijakan sebelumnya.

Berdasarkan hasil penelitian, maka ditemukan bahwa target kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur tidak tepat target karena terjadi tumpang tindih atas intervensi kebijakan lainnya, seperti kebijakan konsesi, jumlah luasan yang dilindungi tidak sesuai dengan luasan kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat. Dalam target intervensi juga tidak tepat target dikarenakan salah satu targetnya adalah masyarakat yang mana mayoritas belum diberikan edukasi secara massif mengenai keberadaan potensi kawasan Karst tersebut.

Beberapa kebijakan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur dikategorikan sebagai kebijakan yang diperbaharui dan sebagiannya menjadi kebijakan yang bersifat baru. Dalam kebijakan-kebijakan formal yang mengalami pembaharuan juga tidak menyentuh target pengelolaan lingkungan hidup yaitu kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat.

Ketepatan Lingkungan

Lingkungan menjadi salah satu penentu dari 4 variabel untuk melihat keberhasilan sebuah implementasi kebijakan publik. Adapun lingkungan internal kebijakan yang merupakan interaksi antara lembaga perumus kebijakan dengan pelaksana kebijakan dengan lembaga yang terkait. Dan lingkungan eksternal yang terdiri dari *public opinion* atau persepsi publik akan kebijakan dan implementasinya. Interpretasi institusi atau lembaga-lembaga seperti media massa, kelompok penekanan dan kelompok kepentingan.

Temuan penelitian adalah tidak adanya keterbukaan informasi dan komunikasi yang intens dan berfokus pada masalah yang sedang diteliti. Inilah yang membuat kebijakan dirumuskan, dibuat dan dilaksanakan secara parsial. Masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) lebih mengutamakan instansinya akhirnya berbagai kebijakan-kebijakan pengelolaan lingkungan hidup di kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat tidak berkembang dengan baik atau menunya tidak ditemukan. Sehingga tepat bila dikatakan berdasarkan hasil penelitian maka kebijakan-kebijakan ini tidak tepat lingkungan.

Hal ini diperkuat dengan persepsi publik yang antipati dan berfokus pada wilayah atau pekerjaannya masing-masing. Selain itu, interpretasi lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat seperti media massa, kelompok penekan dan kelompok kepentingan berbanding terbalik dengan kebijakan-kebijakan Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur yang justru tidak serius dan fokus mengurus permasalahan lingkungan di kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Keberadaan kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat yang memiliki fungsi *biodiversitas* dan keanekaragaman hayati, penyimpan karbon/penyerap karbon dioksida/pereduksi emisi dan keanekaragaman sosial, ekonomi dan budaya turut tersimpan dalam kawasan ini. Sementara itu disamping kekayaan fungsinya, menurut hasil penelitian ada ratusan izin usaha yang terdiri dari izin usaha pertambangan batu bara, bahan semen, pabrik semen, HHKHT, HHKHA dan perkebunan yang kehadirannya akan berdampak terhadap fungsi strategis kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, maka peneliti menyimpulkan bahwa : (1) Berdasarkan teori Nugroho, 4 jenis kebijakan publik : (a) Kebijakan Formal, (b) Konvensi, (c) Pernyataan Pejabat Publik dan (d) Perilaku Pejabat Publik yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur sebanyak 7 (tujuh) dan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur tidak ditemukan kebijakan yang lebih fokus pada pengelolaan lingkungan hidup di Kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat yang mewujudkan semangat dalam UU Nomor 32 tahun 2009, (2) Keberhasilan kebijakan pengelolaan lingkungan hidup oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur sebanyak 7 (tujuh) dan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur di kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat berdasarkan teori Richard Matland : (a) Ketepatan Kebijakan, (b) Ketepatan Pelaksanaan, (c) Ketepatan Target dan (d) Ketepatan Lingkungan tidak sepenuhnya menyentuh pada pokok persoalan dilapangan, (3) Aspek-aspek pengelolaan lingkungan hidup yang tidak diperhatikan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur membuat kebijakan formal ini berjalan secara parsial sehingga pada penganggaran, pengawasan dan penegakan hukumnya tidak optimal, (4) Kurangnya koordinasi dan adanya fanatisme sektoral pada kelembagaan atau Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur membuat kebijakan konvensi dan pernyataan pejabat publik yang dikeluarkan

cenderung normatif karena berbenturan dengan pemberian izin konsesi pada kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat, (5) Masyarakat secara objektif banyak tidak dilibatkan dalam tahapan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasannya sehingga perilaku pejabat publik dengan gerakan 5 jari dalam kegiatan atau forum publik tidak banyak diketahui dan diikuti oleh masyarakat serta hanya untuk *framing* di media, (6) Pemanfaatan ruang dan sumberdaya alam (SDA) yang masih berorientasi pada investasi ekstraktif dan untuk peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) membuat kebijakan-kebijakan Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur saling tumpang tindih.

Hasil uraian dalam pembahasan penelitian, maka penulis memberikan beberapa saran kepada Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur, yaitu : (1) Perlu melakukan harmonisasi kebijakan sesuai dengan semangat Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 agar dapat mewujudkan pengelolaan kawasan dengan konsep *green economy*, (2) Perlu mencari dukungan politik, dukungan strategis dan dukungan teknis dalam implementasi kebijakannya agar pengelolaan lingkungan hidup tidak sekedar di atas kertas, (3) Memberi perhatian penganggaran, pengawasan dan penegakan hukum untuk mendukung pengelolaan lingkungan di kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat agar tidak semakin dirusak, (4) Berani untuk berbenah dalam kebijakannya agar ego sektoral antar Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dapat dihilangkan dan memudahkan proses perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di kawasan Karst Sangkulirang Mangkalihat, (5) Melibatkan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan sampai pada pengawasannya agar tidak ada dampak yang merugikan baik bagi masyarakat dan lingkungan hidup, (6) Mengkaji ulang segala jenis industri ekstraktif sebagai bentuk kebijaksanaan dalam memperhitungkan keberadaan Karst Sangkulirang Mangkalihat keterkaitan dan dinamika antar masyarakat dan lingkungan hidup serta keseimbangan antara pelestarian konservasi dan pemanfaatan dalam tatanan lingkungan yang dinamis.

Daftar Pustaka

- Adji, Tjahyo Nugroho dkk, 1999, “Kawasan Karst dan Prospek Pengembangannya di Indonesia” dalam Seminar PIT IGI : Universitas Indonesia.
- Balai Pelestarian Cagar Budaya Kalimantan Timur, 2017, “Menguak Misteri Manusia Prasejarah Sangkulirang Mangkalihat (Kajian Awal Terhadap Temuan Gerabah), Samarinda : BPCB Kalimantan Timur.
- Endah Tri Sulistyorini, 2014, Tesis : “Pengelolaan Kawasan Karst di Desa Terkesi, Kecamatan Klambu, Kabupaten Grobogan”, Semarang : UNDIP.
- Kelompok Studi Karst, 2004, “Bahan Ajar Geomorfologi dan Hidrologi Karst”, Yogyakarta : Fakultas Geografi Universitas Gadjah Mada.
- Kutai Timur, Bappeda, 2014, “Studi Sosial Ekonomi Masyarakat Di Sekitar Kawasan Karst Kabupaten Kutai Timur”, dalam http://bappeda.kutaitimurkab.go.id/bappedakutim/imgs/download/1801441_04515-evaluasi-kinerja-pembangunan-ekonomi-kutim.pdf.
- Miles, M.B, Huberman, A.M, dan Saldana, J. 2014. *Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook*, Edition 3. USA: Sage Publications. Terjemahan Tjetjep Rohindi Rohidi, UI-Press.
- P3EK KLHK, 2016, “Potret dan Rencana Pengelolaan Ekosistem Karst Kalimantan”, Jakarta : Kementrian Lingkungan Hidup.
- Rodhial, A. B, Falah, 2016, Biduk – Biduk : “Fenomena Karst Ujung Timur Kalimantan”,

- Balikpapan : P3E Kalimantan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
- Sudarmadji, Eko Haryono, Tjahyo Nugroho Adji dkk, 2012, “Ekologi Lingkungan Kawasan Karst Indonesia: Menjaga Asa Kelestarian Kawasan Karst Indonesia”, Yogyakarta : Deepublish.
- Susanto, Heri, 2016, “Potret dan Rencana Pengelolaan Ekosistem Karst Kalimantan”, Balikpapan : P3E Kalimantan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
- UNESCO, 2001, “Warisan Dunia ditangan Pemuda”, Edisi Indonesia, Paris : Komisi Nasional Indonesia untuk UNESCO.
- Widyaningsih, G. A, 2017, “Permasalahan Hukum dalam Perlindungan Ekosistem Karst di Indonesia (Studi Kasus : Ekosistem Karst Sangkulirang – Mangkalihat, Provinsi Kalimantan Timur). Jakarta : Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia.