

**MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DAERAH
UNTUK MEWUJUDKAN RAMAH LINGKUNGAN BERKELANJUTAN
DI DINAS LINGKUNGAN HIDUP KABUPATEN KUNINGAN
(Studi Kasus Pengendalian Kotoran Hewan)**

Oleh:

Agus Gumilar, Lia Muliawaty

Program Magister Administrasi dan Kebijakan Publik, Universitas Pasundan

Email: agus.gumilar@unpas.ac.id, lia.muliawaty@unpas.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, mengidentifikasi hambatan dalam pengendalian kotoran hewan (kohe), serta menghasilkan model implementasi kebijakan yang berkelanjutan di Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Kuningan. Kotoran hewan menjadi isu publik karena mempunyai dampak yang sangat besar sehingga memerlukan penanganan yang sangat serius terkait isu kebijakan, fasilitas dan edukasi kepada Masyarakat. Edukasi dilaksanakan merupakan suatu proses dimana memberikan pemahaman pengetahuan dan keterampilan kepada seseorang atau sekelompok agar mereka dapat memahami yang dituankan dalam cara bertindak dan berperilaku.

Metode yang digunakan adalah kualitatif dengan pendekatan studi kasus, di mana data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi. Analisis data dilakukan dengan menggunakan kerangka kerja implementasi kebijakan model Thomas B. Smith yang meliputi *Idealized Policy*, Target Group, Implementing Organization, dan Environmental Factors.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan saat ini bersifat integratif dan multidimensi, yang menggabungkan instrumen regulasi oleh Dinas Lingkungan Hidup dan instrumen pemberdayaan oleh Dinas Perikanan dan Peternakan. Namun, efektivitasnya masih terhambat oleh faktor struktural, institusional, dan kultural, seperti keterbatasan infrastruktur IPAL, anggaran, serta kebiasaan tradisional peternak dalam membuang limbah ke aliran air. Masalah utamanya terletak pada respons birokrasi yang seringkali lambat dan terkesan kurang tanggap saat ada keluhan atau laporan dari warga mengenai dampak limbah. Dibutuhkan sistem pengawasan yang lebih cepat dan solutif agar kebijakan tidak hanya berhenti di atas kertas.

Kata Kunci: Implementasi, Kebijakan, Kotoran, Hewan

ABSTRACT

This study aims to analyze the implementation of environmental protection and management policies, identify barriers to animal waste control (kohe), and develop a sustainable policy implementation model at the Kuningan Regency Environmental Agency. Animal waste has become a public issue because of its significant impact, requiring serious attention to policy, facilities, and public education. Education is a process that provides knowledge and skills to individuals or groups so they can understand the implications of these practices in their actions and behaviors.

The method used was a qualitative case study approach, where data were collected through in-depth interviews, observations, and documentation studies. Data analysis was conducted using the Thomas B. Smith policy implementation framework, which includes Idealized Policy, Target Group, Implementing Organization, and Environmental Factors.

The research results show that current policy implementation is integrative and multidimensional, combining regulatory instruments from the Environmental Agency and empowerment instruments from the Fisheries and Livestock Agency. However, its effectiveness is still hampered by structural, institutional, and cultural factors, such as limited wastewater treatment plant (WWTP) infrastructure, budget, and traditional practices of livestock farmers discharging waste into waterways. The main problem lies in the bureaucratic response, which is often slow and seems unresponsive to complaints or reports from residents regarding the impacts of waste. A more rapid and solution-oriented monitoring system is needed so that policies do not remain merely on paper.

Keywords: Policy, Implementation, Environment, Animal Waste.

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Permasalahan kotoran hewan merupakan isu publik yang kompleks, terutama di daerah dengan aktivitas peternakan tinggi. Dampaknya tidak hanya pada pencemaran lingkungan (air, tanah, dan udara), tetapi juga menyentuh aspek kesehatan, sosial, ekonomi, serta tata kelola pemerintahan. Oleh karena itu, penanganannya memerlukan pendekatan kebijakan yang komprehensif, meliputi regulasi, penyediaan fasilitas, serta edukasi kepada masyarakat.

Di Kabupaten Kuningan, khususnya Kecamatan Cigugur, produksi limbah kotoran sapi mencapai ± 248 ton per hari dengan populasi ternak lebih dari 7.000 ekor. Limbah yang tidak terkelola dengan baik telah menimbulkan pencemaran lingkungan, bau menyengat, serta konflik sosial di masyarakat. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara kebijakan yang telah ditetapkan dengan implementasinya di lapangan (*policy gap*).

Di sisi lain, kotoran hewan memiliki potensi strategis sebagai sumber daya ekonomi, seperti pupuk organik, biogas, dan energi terbarukan. Pemanfaatan limbah ini dapat menjadi solusi atas permasalahan lain, seperti kelangkaan pupuk subsidi, meningkatnya biaya produksi pertanian, serta degradasi lahan akibat penggunaan pupuk kimia.

Meskipun secara normatif telah diatur dalam berbagai regulasi, seperti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dan Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan, implementasi

kebijakan masih menghadapi berbagai hambatan, antara lain keterbatasan infrastruktur, minimnya anggaran, rendahnya kesadaran masyarakat, lemahnya koordinasi antar lembaga, serta belum optimalnya kemitraan dengan sektor swasta.

Selain itu, sinergitas kelembagaan antar instansi terkait masih belum optimal, sehingga pengelolaan limbah ternak belum terintegrasi secara efektif. Kondisi ini menegaskan pentingnya inovasi kebijakan berbasis kolaborasi melalui pendekatan co-creation dan mass collaboration, yang melibatkan pemerintah, peternak, koperasi, akademisi, dan masyarakat dalam pengelolaan limbah secara berkelanjutan.

2. Fokus dan Rumusan Masalah

Penelitian ini difokuskan pada implementasi kebijakan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup daerah dalam pengendalian kotoran hewan melalui pendekatan multi-aktor untuk mewujudkan lingkungan berkelanjutan di Kabupaten Kuningan. Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas maka peneliti merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi kebijakan pengelolaan lingkungan hidup dalam pengendalian kotoran hewan?
2. Apa saja hambatan dalam implementasi kebijakan tersebut?
3. Bagaimana model implementasi kebijakan yang efektif dan berkelanjutan?

3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini diharapkan dapat:

1. Menganalisis implementasi kebijakan pengelolaan limbah ternak
2. Mengidentifikasi hambatan implementasi
3. Mengembangkan model implementasi kebijakan yang berkelanjutan

Adapun kegunaan dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun secara praktis.

Secara Teoritis dapat Memberikan kontribusi pada pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya dalam kajian implementasi kebijakan dan inovasi kebijakan berbasis kolaborasi serta ekonomi sirkular,

Secara praktis:

1. Menjadi bahan evaluasi dan rekomendasi kebijakan bagi pemerintah daerah
2. Memberikan panduan bagi peternak dan koperasi dalam pengelolaan limbah
3. Menjadi referensi bagi akademisi dalam pengembangan program pengabdian masyarakat

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERFIKIR DAN HIPOTESIS

1. Penelitian Terdahulu

Penelitian-penelitian sebelumnya memberikan landasan kuat bagi isu pengelolaan kotoran hewan (kohe), khususnya di Kabupaten Kuningan:

- Sinergi & Inovasi: Penelitian menunjukkan bahwa kelemahan sinergi antar-lembaga (UPTD) menjadi penghambat utama. Solusi yang ditawarkan adalah kolaborasi multipihak dan inovasi kebijakan berbasis *Co-Creation* serta *Mass Collaboration*.

- Aspek Teknis & Pemanfaatan: Fokus penelitian lain mencakup aspek teknis seperti pelatihan alat pengolah kohe, pemanfaatan limbah menjadi pupuk organik untuk kualitas tanah, serta konversi menjadi biogas untuk mendukung keberlanjutan lingkungan.
- Pendekatan Global & Desa: Secara luas, pengelolaan limbah kini dipandang dalam kerangka *Circular Bioeconomy* (ekonomi sirkular). Di tingkat lokal, peran pemerintah desa sangat krusial sebagai mediator dan motivator kerja sama masyarakat.

2. Konsep Administrasi Publik

Administrasi publik didefinisikan sebagai proses pengorganisasian sumber daya dan personel untuk memformulasikan, mengimplementasikan, serta mengelola keputusan kebijakan demi kepentingan publik.

Perkembangan Paradigma Administrasi Publik:

Perkembangan paradigma dalam ilmu administrasi publik menunjukkan pergeseran cara pandang negara terhadap rakyatnya—dari subjek yang pasif hingga menjadi mitra strategis. Berikut adalah uraian mendalam mengenai ketiga paradigma tersebut:

Old Public Administration atau OPA merupakan paradigma yang mendominasi tata kelola pemerintahan di sebagian besar abad ke-20 dengan mengusung semangat legalistik dan formal yang sangat kuat. Dalam model ini, pelayanan publik dipandang sebagai kewenangan mutlak pemerintah yang dijalankan melalui struktur organisasi hierarkis yang kaku, di mana seluruh instruksi dan perintah mengalir secara sentralistik dari otoritas atas ke tingkat bawah. Karakteristik utamanya ditandai dengan adanya pemisahan yang tegas antara politik dan administrasi, yang memosisikan administrator publik hanya sebatas pelaksana teknis tanpa ruang untuk melakukan inovasi atau mengambil keputusan strategis karena seluruh gerakannya dibatasi oleh aturan yang ditetapkan pejabat politik. Selain itu, paradigma ini menerapkan model tertutup yang memandang masyarakat hanya sebagai penerima layanan pasif tanpa adanya ruang dialog maupun partisipasi dalam perancangan program, sehingga menciptakan jarak yang lebar antara birokrasi dan rakyat serta memunculkan kesan pemerintahan yang dingin dan impersonal.

New Public Management atau NPM muncul pada medio 1980-an hingga 1990-an sebagai bentuk protes terhadap birokrasi tradisional yang dianggap lamban, boros, dan tidak efisien. Dalam paradigma ini, efisiensi ditempatkan sebagai panglima dengan fokus utama pada hasil, di mana negara mulai mengadopsi teknik manajemen sektor swasta seperti insentif berbasis kinerja, privatisasi, dan kompetisi antar-instansi untuk mendongkrak efektivitas. Perubahan fundamental juga terjadi pada cara pandang terhadap masyarakat, di mana warga negara tidak lagi disebut sebagai rakyat melainkan pelanggan, sehingga pemerintah berusaha memberikan layanan cepat dan berkualitas demi kepuasan pelanggan layaknya hubungan antara perusahaan dan pembeli. Namun, NPM mendapatkan kritik tajam terkait keadilan sosial karena obsesinya terhadap efisiensi biaya dan keuntungan ekonomi sering kali mengabaikan

prinsip demokrasi serta membuat layanan publik hanya bisa dinikmati secara maksimal oleh mereka yang memiliki modal atau akses tertentu.

Sebagai koreksi atas kelemahan tersebut, muncul paradigma New Public Service atau NPS yang dipelopori oleh Denhardt dan Denhardt dengan penekanan bahwa negara bukanlah mesin bisnis melainkan pelayan publik. NPS menegaskan bahwa rakyat adalah pemilik kedaulatan yang sah dan merupakan warga negara seutuhnya, bukan sekadar pelanggan yang bisa diabaikan jika tidak menguntungkan secara ekonomi, karena jati diri mereka melibatkan nilai, kepercayaan, serta kepedulian sosial yang mendalam. Dalam kerangka ini, tugas administrator publik bukan lagi sekadar mengemudikan atau menjalankan roda pemerintahan, melainkan melayani dengan cara memfasilitasi dialog, membangun konsensus, dan memastikan kepentingan publik tercapai melalui partisipasi aktif warga. Akuntabilitas dalam NPS pun menjadi lebih kompleks karena tidak hanya terbatas pada efisiensi anggaran, tetapi juga mencakup kepatuhan pada konstitusi, hukum, nilai komunitas, dan norma profesional demi menciptakan kebaikan bersama melalui proses yang transparan serta demokratis. Pada akhirnya, administrasi publik berfungsi sebagai jembatan strategis untuk mencapai tujuan program yang ditetapkan pembuat kebijakan politik, di mana keberhasilannya sangat bergantung pada proses kerja sama yang rasional, manusiawi, dan terintegrasi antara pemerintah dan masyarakat.

3. Kerangka Berpikir

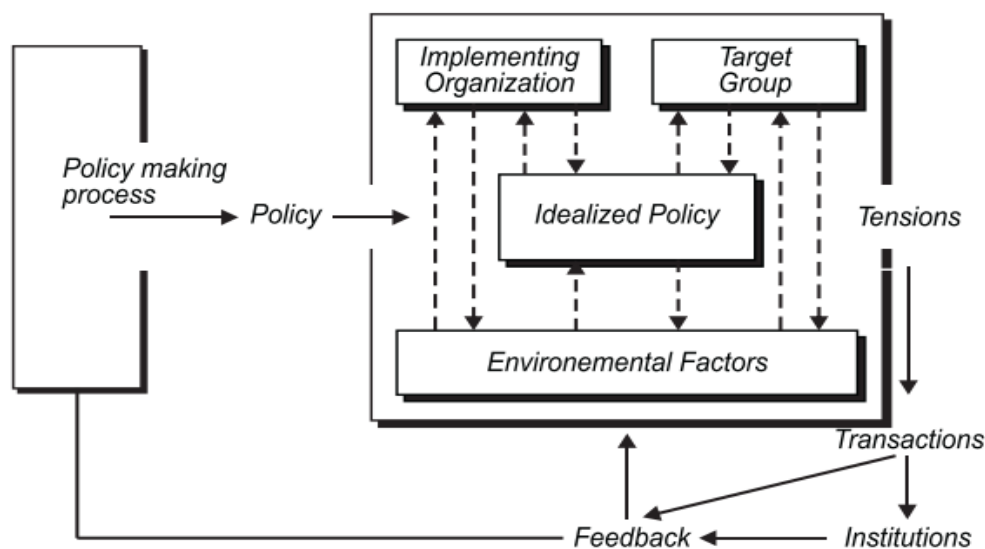
Proses implementasi kebijakan sebagai upaya transfer informasi atau pesan dari institusi yang lebih tinggi ke institusi yang lebih rendah, diukur keberhasilan kinerjanya berdasarkan variable : (1) dorongan dan paksaan pada tingkat federal, (2) kapasitas pusat/negara, dan (3) dorongan dan paksaan pada tingkat pusat dan daerah. Cara berpikir tersebut memberikan pendekatan yang berguna untuk memahami bagaimana dan mengapa kebijakan federal dapat memiliki pengaruh yang bervariasi terhadap proses implementasi Goggin, et.al (1990: 32). Menurut Goggin, et.al (1990: 74) mengatakan bahwa dalam implementasi kebijakan harus memperhatikan tiga hal, yakni : 1). Isi pesan kebijakan (*the content of the policy message*); 2). Bentuk pesan kebijakan (*the form of the policy message it self*); serta 3). Persepsi tentang pimpinan atau reputasi komunikator (*the reputation of the communicators*). Tujuan kebijakan diharapkan akan muncul manakala *policy output* dapat diterima dan dimanfaatkan dengan baik oleh kelompok sasaran sehingga dalam jangka panjang hasil kebijakan akan mampu terwujud.

Implementasi kebijakan menurut Thomas B. Smith adalah salah satu teori penting dalam studi kebijakan publik. Dalam kerangka berpikirnya yang terkenal, Smith mengembangkan Model Implementasi Interaktif, yang menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh interaksi antara berbagai variabel dalam proses kebijakan. Berikut adalah komponen utama dalam Model Implementasi Kebijakan menurut Smith dalam Tachjan (2006: 37).

1. *Idealized Policy* (Kebijakan yang Diidealkan). Yakni pola-pola interaksi ideal yang telah mereka definisikan dalam kebijakan yang berusaha untuk diinduksikan.
2. *Target Group* (Kelompok Sasaran). Yaitu mereka (orang-orang) yang paling langsung dipengaruhi oleh kebijakan dan yang harus mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan.

3. *Implementing Organization* (Organisasi Pelaksana). Yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan.
4. *Environmental Factors* (Faktor Lingkungan). Yakni unsur-unsur dalam lingkungan yang mempengaruhi atau dipengaruhi oleh implementasi kebijakan, seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik.

Menurut Thomas B. Smith adalah salah satu teori penting dalam studi kebijakan publik adalah: *"When analyzing the results, public documents such as public communication, original policy documents, media articles are combined with primary data I gained, to give a more clear and deep discussion."*



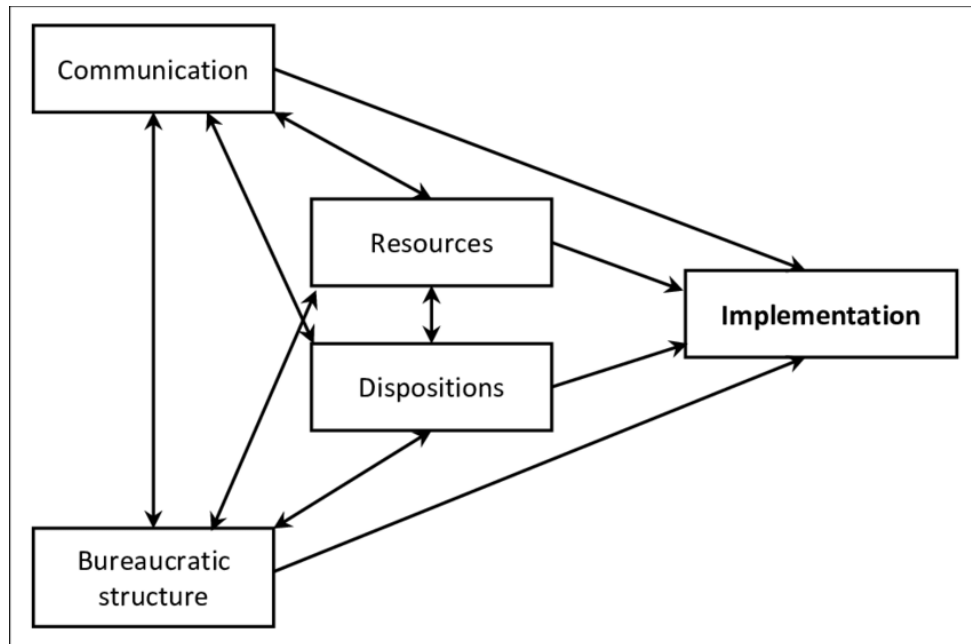
Gambar : The Smith Policy-Implementing-Process Framework.

Berdasarkan gambar di atas maka *The Smith Policy-Implementing-Process Framework* the Smith model adalah sebagai berikut :

"Was used as the theoretical framework to provide a complete analysis of policy implementation hindrances regarding idealized policy, implementing organization, target group, and environmental factors. According to the survey results, there were 10 main hindrances including the problem with policy design, such as simplified policy goal and one-size-fits-all problem; the lack of flexibility, excessive implementation by the implementing organization; target group's weak environmental awareness, insufficient economic incentives, and low level of participation and policy understanding; several environmental factors, such as the imperfect supervision and performance evaluation mechanism, the ineffective market mechanism, limited gas resource channels, and insufficient infrastructure."

Kebijakan secara teoritis merupakan serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu, Model lain dari ahli dalam

implementasi kebijakan dapat diambil dari Model Edward III (1980) dalam Agustino, (2014 140-150), berdasarkan kedua pertanyaan ini dirumuskan empat variable atau faktor yang merupakan syarat-syarat terpenting guna berhasilnya proses implementasi

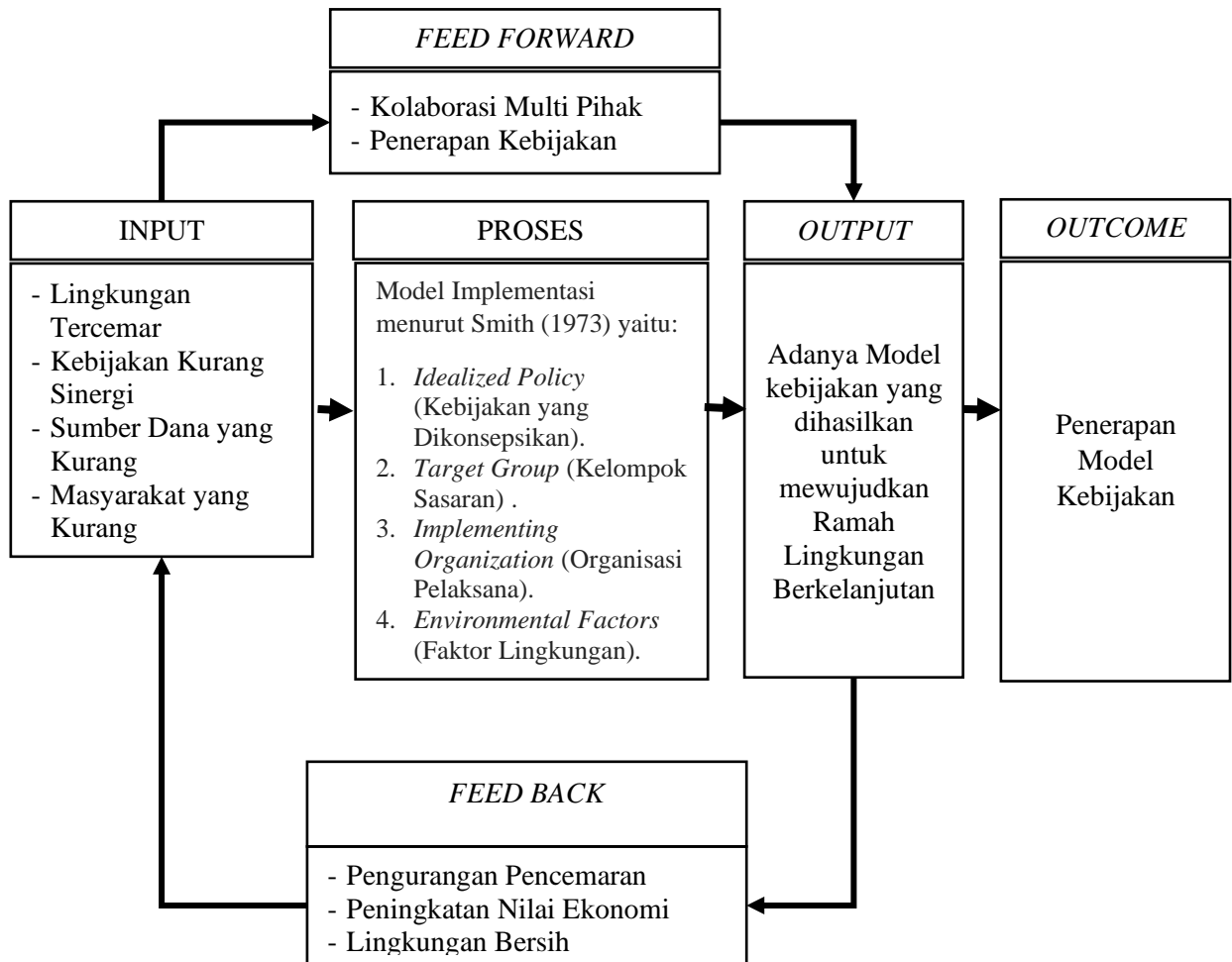


Sumber: Edward III (1980)
Gambar: Model Edward III

Adapun alasan pemilihan teori dari Smith Adalah:

1. Teori ini mampu menjelaskan proses implementasi kebijakan secara komprehensif dengan menekankan hubungan antara kebijakan ideal (*idealized policy*), organisasi pelaksana, kelompok sasaran, dan faktor lingkungan.
2. Model ini relevan dengan fokus penelitian yang mengkaji pelaksanaan kebijakan di tingkat implementasi, di mana sering terjadi ketidaksesuaian antara tujuan kebijakan dan realitas di lapangan.
3. Teori Smith memberikan kerangka analisis yang jelas untuk mengidentifikasi potensi konflik, resistensi, serta interaksi antaraktor dalam proses implementasi kebijakan, sehingga membantu peneliti dalam menganalisis faktor-faktor yang sistematis.

Berdasarkan Kerangka pemikiran dapat di gambarkan pada gambar sebagai berikut di bawah ini:



Gambar: Alur Kerangka Berpikir

4. Proposisi

1. Implementasi Kebijakan Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah Untuk Mewujudkan Ramah Lingkungan Berkelanjutan Di Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Kuningan (Studi Kasus Pengendalian Kotoran Hewan) akan berjalan efektif.
2. Hambatan Implementasi Kebijakan Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah Untuk Mewujudkan Ramah Lingkungan Berkelanjutan di Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Kuningan dalam Kasus Pengendalian Kotoran Hewan diantaranya ancaman kualitas lingkungan, peraturan daerah belum mandiri, pengawasan kurang, program yang kurang berkelanjutan, kurangnya pendampingan.

Mengembangkan Model Implementasi Kebijakan Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah Untuk Mewujudkan Ramah Lingkungan Berkelanjutan di Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Kuningan dalam Kasus Pengendalian Kotoran Hewan dengan menggunakan model implementasi kebijakan diantaranya. *Idealized Policy* (Kebijakan yang Dikonsepsikan). *Target Group* (Kelompok Sasaran), *Implementing Organization* (Organisasi Pelaksana), *Environmental Factors* (Faktor Lingkungan).

METODE PENELITIAN

1. Pendekatan dan Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif analisis. Sejalan dengan pandangan Sugiyono (2001), metode deskriptif bertujuan menggambarkan fenomena yang sedang berlangsung saat penelitian dilaksanakan. Pendekatan kualitatif dipilih untuk menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis maupun lisan guna memahami perilaku manusia dan fungsionalisasi organisasi secara mendalam (Moleong, 2009; Sukidin, 2003). Dalam studi administrasi publik, metode ini sangat efektif untuk menggali makna di balik fakta empiris terkait proses implementasi kebijakan perlindungan lingkungan hidup di Kabupaten Kuningan.

2. Operasionalisasi Parameter

Analisis penelitian ini didasarkan pada Model Implementasi Smith, yang mengkaji hubungan antar-variabel dalam pelaksanaan kebijakan. Parameter operasional disesuaikan untuk membedah pengendalian kotoran hewan melalui empat variabel utama:

Idealized Policy (Kebijakan yang Dikonsepsikan): Menilai kejelasan bentuk, dasar hukum, dan tujuan Perda pengendalian limbah peternakan dalam mendukung visi kabupaten konservasi.

Target Group (Kelompok Sasaran): Menganalisis respons, tingkat resistensi, serta hambatan dari para peternak sapi di lapangan.

Implementing Organization (Organisasi Pelaksana): Menelaah kapasitas SDM, ketersediaan anggaran, koordinasi antarlembaga, serta potensi distorsi kebijakan oleh Dinas Lingkungan Hidup dan instansi terkait.

Environmental Factors (Faktor Lingkungan): Mengkaji pengaruh aspek sosial, ekonomi, budaya, dan politik lokal terhadap transformasi limbah menjadi komoditas ekonomi.

3. Teknik Pengumpulan Data

Data dikumpulkan melalui interaksi langsung di lapangan dengan teknik sebagai berikut:

Wawancara Mendalam (In-Depth Interview): Menggunakan pendekatan semi-terstruktur kepada informan kunci yang terdiri dari Kepala Dinas Lingkungan Hidup, UPTD Perikanan dan Peternakan, aparat Kecamatan Cigugur/Kelurahan Cipari, pengurus KSU, serta peternak sapi.

Observasi Lapangan: Dilakukan secara non-partisipatif terhadap proses pengolahan limbah (komposter, biodigester), pola interaksi multipihak, serta dampak lingkungan yang tampak (kebersihan dan bau).

Studi Dokumentasi: Menelaah Peraturan Daerah, SOP pengelolaan limbah, laporan monitoring, serta dokumen kerja sama (MoU) yang relevan.

4. Teknik Analisis Data

Proses analisis data mengikuti model interaktif dari Miles dan Huberman (2002) yang terdiri dari empat tahapan yang berjalan secara siklis:

Pengumpulan Data: Menghimpun informasi melalui wawancara dan observasi.

Reduksi Data: Menyederhanakan, merangkum, dan memfokuskan data pada hal-hal pokok yang relevan dengan tujuan penelitian.

Penyajian Data: Menyusun informasi dalam bentuk teks naratif dan tabel agar pola hubungan mudah dipahami.

Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi: Melakukan interpretasi rasional terhadap data yang terkategori untuk menemukan hubungan kausal atau interaksi antaraktor.

5. Validasi dan Kredibilitas Data

Akurasi temuan dipastikan melalui dua strategi utama:

Member Checking: Mendiskusikan kembali temuan dengan informan di lokasi penelitian untuk memverifikasi kebenaran interpretasi peneliti.

Triangulasi: Menggabungkan berbagai sumber data (aktor pemerintah vs peternak), teknik (wawancara vs observasi), serta waktu pengumpulan data untuk menjaga stabilitas dan konsistensi informasi (dependability).

6. Lokasi dan Informan Penelitian

Lokasi penelitian ditetapkan secara sengaja (purposive) di Kecamatan Cigugur, khususnya Kelurahan Cipari, Kabupaten Kuningan. Wilayah ini dipilih karena merupakan sentra populasi sapi perah yang intensif dan menjadi titik fokus implementasi inovasi ekonomi sirkular berbasis kolaborasi multipihak antara pemerintah dan koperasi lokal (KSU).

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Gambaran Umum Lokasi: Kabupaten Kuningan sebagai Daerah Konservasi

Kabupaten Kuningan memiliki peran strategis sebagai penyangga ekologis di Jawa Barat, khususnya sebagai *water catchment area* bagi wilayah Cirebon hingga Jawa Tengah. Dengan elevasi 600–1.200 mdpl di kaki Gunung Ciremai, wilayah ini secara alami mendukung sektor peternakan sapi perah, terutama di Kecamatan Cigugur (Kelurahan Cipari).

Namun, keberhasilan ekonomi sektor ini (menyumbang 23,73% PDRB pertanian) menyisakan tantangan lingkungan berupa limbah kotoran hewan (kohe) yang mencapai ±248 ton per hari. Sebagai "Kabupaten Konservasi" sejak 2006, Kuningan dituntut untuk menyelaraskan produktivitas ternak dengan kelestarian ekosistem.

2. Analisis Kebijakan PPLH Daerah

Kebijakan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH) diatur melalui Perda No. 7 Tahun 2014. Menggunakan model implementasi Thomas B. Smith, ditemukan empat dinamika utama:

- *Idealized Policy*: Visi "Kuningan Melesat" (2025-2029) berupaya mengubah limbah dari beban menjadi aset strategis (*green input*).
- *Implementing Organization*: Melibatkan DLH, Diskanak, dan UPTD. Kendala utama terletak pada lemahnya mekanisme *cost-sharing* infrastruktur.
- *Target Group*: Peternak rakyat sering kali mengalami *policy gap*—memahami aturan larangan membuang limbah, namun terkendala kemampuan finansial membangun IPAL mandiri.

- *Environmental Factors*: Status daerah konservasi memberikan tekanan politik positif untuk konsisten pada jalur pembangunan hijau.

3. Transformasi "Limbah Jadi Berkah": Model Ekonomi Sirkular

Implementasi ramah lingkungan difokuskan pada paradigma *circular economy*. Melalui prinsip Co-Creation, pemerintah berkolaborasi dengan KSU Karya Nugraha dan akademisi untuk menghasilkan produk bernilai ekonomi:

Jenis Pengolahan	Produk Akhir	Manfaat Strategis
Fermentasi Anaerob	Biogas	Energi terbarukan & reduksi emisi metana
Pengomposan Masif	Pupuk Organik Padat	Perbaikan struktur tanah & substitusi pupuk kimia
Budidaya Maggot	Protein Pakan & Kasgot	Dekomposisi cepat & pakan alternatif

Inisiatif ini menjadi solusi atas kelangkaan pupuk subsidi (Permentan No. 10/2022) sekaligus menjaga Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B).

4. Hambatan Implementasi: Struktural, Institusional, dan Kultural

Meskipun didukung modal sosial (gotong royong) yang kuat, penelitian mengidentifikasi tiga hambatan kritis:

Hambatan Struktural: Keterbatasan modal peternak untuk investasi IPAL. Biaya pakan yang tinggi menggerus margin keuntungan, membuat investasi infrastruktur lingkungan bersifat *non-revenue generating* sulit dilakukan tanpa subsidi.

Hambatan Institusional: Kurangnya koordinasi berkelanjutan antar-instansi (ego sektoral) dan minimnya akses terhadap teknologi tepat guna.

Hambatan Kultural: Kebiasaan lama membuang limbah ke saluran air karena dianggap lebih praktis dan hemat tenaga.

5. Strategi Pengembangan Model ke Depan

Dinas Lingkungan Hidup (DLH) berperan sebagai motor penggerak dengan langkah-langkah strategis:

- **Regulasi Responsif:** Mengintegrasikan Perda Lingkungan dengan kebijakan ketahanan pangan untuk menciptakan nilai ekonomi kohe.
- **Fasilitasi IPAL Komunal:** Mengalihkan beban investasi individu menjadi tanggung jawab bersama melalui infrastruktur terpusat di sentra peternakan.
- **Internalisasi Nilai:** Mengintegrasikan program "Seruling" (Siswa Baru Peduli Lingkungan) dan "PPL" (Pengantin Peduli Lingkungan) untuk membangun kesadaran kolektif sejak dini.

Implementasi kebijakan lingkungan di Kabupaten Kuningan harus bergeser dari sekadar pelarangan (punitive) menjadi fasilitasi (insentif). Transformasi limbah melalui model kolaborasi massal (*mass collaboration*) antara pemerintah, koperasi, dan masyarakat adalah kunci untuk mewujudkan peternakan yang ramah lingkungan dan berkelanjutan.

KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Konsepsi Kebijakan: Kebijakan telah disusun secara integratif (mengacu pada UU No. 32/2009 dan Perda No. 7/2014), namun praktiknya di lapangan masih bersifat responsif (menunggu aduan) ketimbang preventif (pencegahan sistematis).

Tiga Hambatan Utama:

- **Struktural:** Kurangnya infrastruktur fisik (IPAL komunal) dan keterbatasan modal peternak.
- **Institusional:** Lemahnya koordinasi antar-instansi serta keterbatasan anggaran dan personil pendamping teknis.
- **Kultural:** Pola pikir tradisional yang menganggap limbah sebagai beban, bukan peluang ekonomi.

Kebutuhan Mendesak: Implementasi kebijakan membutuhkan insentif nyata (subsidi alat dan kemudahan birokrasi) serta respons birokrasi yang lebih cepat agar kebijakan tidak sekadar menjadi dokumen formal di atas kertas.

2. Rekomendasi Strategis (Saran)

- a. **Penguatan Infrastruktur & Anggaran:** Pemerintah Daerah perlu memprioritaskan anggaran untuk pembangunan IPAL komunal di titik kritis dan memperkuat koordinasi formal lintas dinas.
- b. **Transformasi Edukasi:** Dinas Lingkungan Hidup harus mengubah pola sosialisasi dari ancaman sanksi menjadi edukasi berbasis manfaat ekonomi (ekonomi sirkular).
- c. **Pemberdayaan Koperasi (KSU):** Menjadikan koperasi sebagai pusat teknologi dan pemasaran hasil olahan limbah untuk membantu peternak rakyat.
- d. **Aksi Proaktif Peternak:** Mendorong peternak untuk mulai mengadopsi teknologi pengolahan sederhana melalui skema kolaborasi.
- e. **Penelitian Lanjutan:** Diperlukan studi mendalam mengenai nilai ekonomi dan efektivitas pasar produk turunan kohe (pupuk/biogas) guna menjamin keberlangsungan model bisnisnya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Apud Daft, R. L. (1978). *Management*. Dryden Press.
- Bason, C. (2015). *Design for Policy*. Routledge.
- Bittner. 1980. John R. *Mass communication, an Introduction*. Prentice-Hall. Bungin,
- Chesbrough, H. W. (2003). *Open innovation: The new imperative for creating and profiting from technology*. Harvard Business School Press.
- Departement of Economic And Social Affairs. (2006). *Governance innovation in and public administration: Replicating what works*. United Nations.
- Dietz, T., Fitzgerald, A., & Shwom, R. (2005). Environmental Values. *Annual Review of Environment and Resources*, 30, 335-372.
<https://doi.org/10.1146/annurev.energy.30.050504.144444>
- Edmondson, A. (1999). Psychological Safety and Learning Behavior in Work Teams. *Administrative Science Quarterly*, 44(2), 350–383.
- Fontana. (2009). *Innovate We Can! Manajemen Inovasi dan Penciptaan Nilai*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Gerber, P. J., Steinfeld, H., Henderson, B., Mottet, A., Opio, C., Dijkman, J., Falcucci, A., & Tempio, G. (2013). *Tackling climate change through livestock – A global assessment of emissions and mitigation opportunities*. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Iedani, M. A. (2014). *Co-Creation dengan Komunitas Bike to Work Indonesia Sebagai Strategi Komunikasi Pemasaran Polygon*. Universitas Diponegoro.
<https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/interaksi-online/article/view/5186/4993>
- Islamy, M. I. (2009). *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Bumi Aksara.
- Kholifah, N., Dkk. (2021) *Inovasi Pendidikan*. Medan : Yayasan Kita Menulis.
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman.
- Kotter, J. P. (1996). *Leading Change*. Harvard Business School Press.
- Kurniawati, D., & Setyaningrum, R. (2020). *Efektivitas Peran Koperasi dalam Implementasi Kebijakan Pemberdayaan UMKM di Indonesia*. *Jurnal Kebijakan Publik & Administrasi*, 24(1), 45-60.
- LAN. (2007). *Lembaga Administrasi Negara. Modul Manajemen Strategis dalam Proses Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*. Jakarta : LAN
- Lemos, M. C., & Agrawal, A. (2006). Environmental governance. *Annu. Rev. Environ. Resour.*, 31, 297-325.
- Mardikanto, T., & Soebiato, P. (2015). *Pemberdayaan Masyarakat dalam Perspektif Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Mulgan, G., & Albury, D. (2003). *Innovation In The Public Sector*. Cabinet Office, Strategy Unit.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Muluk, Khairul. (2008). *Knowledge Management*. Malang : Bayumedia Publishing.

- Nicholson, F. A., Bhogal, A., Taylor, M., & Chambers, B. J. (2020). Long-term effects of manure and sludge applications on soil quality and productivity. In *Soil Quality and Soil Erosion* (pp. 167-183). CRC Press.
- Nutley, S., Powell, A., & Davies, H. T. O. (2013). What Counts as Good Evidence? Provocation Paper for the Alliance for Useful Evidence. Alliance for Useful Evidence.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Poulsen, H. D., & Kristensen, V. F. (2017). Standard values for farm manure. A review of the composition and nutrient value of animal manures. Report from the Danish Agricultural Advisory Service, Aarhus, Denmark.
- Prahalad, C. K., & Ramaswamy, V. (2004). *Co-Creation* experiences: The next practice in value creation. *Journal of Interactive Marketing*, 18(3), 5-14.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.
- Ramaswamy, V., & Gouillart, F. (2010). *The power of Co-Creation: Build it with them to boost growth, productivity, and profits*. Free Press.
- Roschelle, J., & Teasley, S. D. (1995). The construction of shared knowledge in collaborative problem solving. In *Computer supported collaborative learning* (pp. 69-97). Springer.
- Stern, P. C. (2000). New Environmental Theories: Toward a Coherent Theory of Environmentally Significant Behavior. *Journal of Social Issues*, 56(3), 407-424. <https://doi.org/10.1111/0022-4537.00175>
- Surowiecki, J. (2004). *The wisdom of crowds: Why the many are smarter than the few and how collective wisdom shapes business, economies, societies, and nations*. Doubleday.
- Tuti, Retnowati WD. (2017). Pengukuran Kualitas Pelayanan Nonperizinan di Kecamatan Cibinong, Kabupaten Bogor. Januari Vol. 28 No.1.
- Salamon, L. M. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press.
- Smith, Thomas B. (1973). *The Policy Implementation Process*. *Policy Sciences*, 4(2), 197-209.
- Subarsono, A. G. (2009). *Analisis kebijakan publik: Konsep, teori, dan aplikasi*. Pustaka Pelajar.
- Suryani, Tatik. (2008). *Perilaku Konsumen: Implikasi Pada Strategi Pemasaran*. Penerbit Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Sutarno. (2012). *Serba Serbi Manajemen Bisnis*. Yogyakarta : Graha Ilmu.
- Tyler, T. R. (2006). *Why People Obey the Law*. Princeton University Press.
- Tyran, J.-R., & Sausgruber, R. (2003). *The Diffusion of Policy Innovations: An Experimental Investigation*. University of St. Gallen, Department of Economics, Discussion Paper No. 2003-14.
- Suwarno, Yogi. (2011). *Inovasi Di Sektor Publik*. Pustaka Pelajar.
- _____. (2016). *Inovasi dan Kebijakan Publik*. Pustaka Pelajar.
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2004). Evolving to a new dominant logic for marketing. *Journal of Marketing*, 68(1), 1-17.

- Wahab, Abdul, S. (2012). Analisis Kebijakan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara. Bumi Aksara.
- Widodo, Joko, 2008 :Analisis Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi Analisis Proses. Kebijakan Publik. Bayumedia Publishing. Malang.
- Winarno, B. (2002). Teori dan proses kebijakan publik. Media Pressindo.
- World Bank. (2017). *Transitioning from Passive Support to Active Empowerment: A Review of Social Assistance Programs*. Washington, DC: World Bank Publications.

B. Artikel Jurnal

- Anggraeni, E. (2021). Strategi Pemerintah Desa Dalam Penanganan Pencemaran Limbah Peternakan Sapi. *Jurnal Administrasi Publik*, 15(2), 45-56.
- Bond, T., & Templeton, M. R. (2011). History and future of domestic biogas plants in the developing world. *Energy for Sustainable Development*, 15(4), 347-354. <https://doi.org/10.1016/j.esd.2011.09.003>
- Handayani, R. (2024). Pemanfaatan Limbah Kotoran Sapi Menjadi Pupuk Organik sebagai Upaya Pengelolaan Sampah Organik di Peternakan. *Jurnal Agribisnis*, 19(1), 77-89.
- Irawan, S. (2023). Pemanfaatan Kotoran Sapi Menjadi Biogas Sebagai Upaya Pengendalian Limbah Peternakan. *Jurnal Teknologi Lingkungan*, 10(3), 191-202.
- Lestari, W. D., Edahwati, L., & Harya, G. I. (2024). Pelatihan Pengoperasian Alat Penghancur dan Pengaduk Kotoran Hewan (Kohe) Terintegrasi di Cv Tiga Lima Jaya Desa Jajar Gumregah. *Jurnal Abdi Insani*, 11(4): 1-10. <https://abdiinsani.unram.ac.id/index.php/jurnal/article/view/1789>. <https://doi.org/10.29303/abdiinsani.v11i4.1789>
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (2002). *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber tentang Metode-metode Baru*. Jakarta: UI Press.
- Moleong, L. J. (2009). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Muliawaty, L., N. R. Ruyani, & C. N. Nasuha. (2024). Animal Waste Policy Innovation. *PUBLICA, Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 17(1): 283-305. <https://journal.uinsgd.ac.id/index.php/publica/article/view/46427>. <https://doi.org/10.15575/jpan.v17i1.46427>.
- NR. Ruyani, E. Susilowati, L. Muliawaty, C. N. Nasuha, & R. Wigati. (2025). SINERGITAS KELEMBAGAAN ANTAR UPTD DALAM PENANGANAN DAN PENGELOLAAN LIMBAH KOTORAN HEWAN: STUDI KASUS DI KELURAHAN CIPARI KABUPATEN KUNINGAN. *Kebijakan: Jurnal Ilmu Administrasi*, 16(2): 1-15. <https://journal.unpas.ac.id/index.php/kebijakan/article/view/29226>. <https://doi.org/10.23969/kebijakan.v16i02.29226>.
- Osborne, S. P., & Brown, K. (2011). *Innovation, public policy and public services: The word that would be king?* *Public Administration*, 89(4), 1335–1350.
- Parlasca, M. C., & Subramaniam, V. (2022). Towards a circular bioeconomy: The role of manure management. *Journal of Cleaner Production*, 380(Part 2), 135062. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2022.135062>

- Roser, T., DeFillippi, R., & Samson, A. (2013). Managing your *Co-Creation* mix: Collaborating with external contributors for innovation. *International Journal of Technology Management*, 63(3/4), 143–161. <https://doi.org/10.1504/IJTM.2013.056900>
- Rotz, C. A. (2018). Modeling greenhouse gas emissions from dairy farms. *Journal of Dairy Science*, 101(7), 6675-6690. <https://doi.org/10.3168/jds.2017-13272>
- Sari, M. P. (2022). Upaya Kolaborasi Pemerintah dan Masyarakat dalam Penanggulangan Pencemaran Lingkungan di Kabupaten X. *Jurnal Lingkungan dan Kebijakan Publik*, 8(4), 34-48.
- Sugiyono. (2001). *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: Alfabeta.
- Sukidin, Basrowi, & Suranto. (2003). *Metodologi Penelitian Kualitatif: Perspektif Mikro*. Surabaya: Insan Cendekia.
- Tachjan (2006). *Implementasi Kebijakan Publik*, Bandung : AIPI
- Torfin, J., & Ferlie, E. (2021). A theoretical framework for studying the *Co-Creation* of innovative solutions and public value. *Policy and Politics*, 49(2): 283-300. https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/78238405/PP_Intro_Torfinetalpan_dpfeb2021_aam.pdf.