

TESIS
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN LINGKUNGAN HIDUP:
EFEKTIVITAS KINERJA PENURUNAN BEBAN PENCEMARAN AIR
DAERAH ALIRAN SUNGAI BRANTAS



Disusun Oleh

Yudha Ari Sasongko

NIM. 071214353008

PROGRAM MAGISTER KEBIJAKAN PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SEMESTER GASAL 2014/2015

TESIS
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN LINGKUNGAN HIDUP:
EFEKTIVITAS KINERJA PENURUNAN BEBAN PENCEMARAN AIR
DAERAH ALIRAN SUNGAI BRANTAS



Yudha Ari Sasongko

NIM. 071214353008

PROGRAM MAGISTER KEBIJAKAN PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SEMESTER GASAL 2014/2015

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN LINGKUNGAN HIDUP:
EFEKTIVITAS KINERJA PENURUNAN BEBAN PENCEMARAN AIR
DAERAH ALIRAN SUNGAI BRANTAS**



T E S I S

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan studi dan
memperoleh gelar magister dalam Program Magister Kebijakan Publik pada
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga**

Oleh:

Yudha Ari Sasongko

NIM. 071214353008

**PROGRAM MAGISTER KEBIJAKAN PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SEMESTER GASAL 2014/2015**

HALAMAN PERSETUJUAN

Tesis Berjudul

**Implementasi Kebijakan Lingkungan Hidup:
Efektivitas Kinerja Penurunan Beban Pencemaran Air
Daerah Aliran Sungai Brantas**

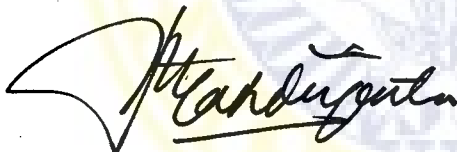
telah disetujui untuk diujikan dihadapan Panitia Penguji

Tanggal 19 Desember 2014

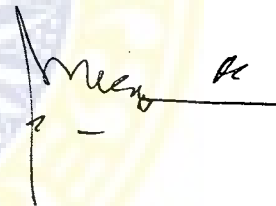
Oleh:

Pembimbing Ketua,

Konsultan,



Dr. Antun Mardiyanta, Drs., M.A.
NIP. 19611031 198810 1 001



Roestoto Hartojo Putro, Drs., S.U.
NIP. 19530506 197903 1 003

Mengetahui,

Ketua Program Studi Magister Kebijakan Publik



Dr. Antun Mardiyanta, Drs., M.A.
NIP. 19611031 198810 1 001

HALAMAN PENETAPAN TIM PENGUJI PENULISAN TESIS

Tesis Berjudul

Implementasi Kebijakan Lingkungan Hidup: Efektivitas Kinerja Penurunan Beban Pencemaran Air Daerah Aliran Sungai Brantas

Telah diuji pada hari Rabu, 21 Januari 2015, jam 12.00 sampai dengan 14.30 WIB di ruang A.205 gedung Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga Surabaya.

Oleh Tim Penguji Tesis yang terdiri dari:

- Ketua : Dr. Falih Suaedi, M.Si.
- Anggota : 1. Drs. Gitadi Tegas S., M.Si.
2. Dr. Antun Mardiyanta, Drs., M.A.
3. Roestoto Hartojo Putro, Drs., S.U.

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Bagian atau keseluruhan isi Penulisan Tesis ini tidak pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademis pada bidang studi dan/atau perguruan tinggi lain dan tidak pernah dipublikasikan atau ditulis oleh individu selain peneliti kecuali bila dituliskan dengan format kutipan dalam isi Penulisan Tesis.

Apabila ditemukan bukti bahwa pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi sesuai ketentuan yang berlaku di Universitas Airlangga.

Surabaya, 19 Desember 2014



Yudha Ari Sasongko, S.Kom

KATA PENGANTAR

“Bacalah”, kata pertama yang Allah Subhanahu Wa Ta’ala turunkan kepada Rasul-Nya, Muhammad Sallahu ‘Alaihi Wassalam, menjadi pendorong semangat untuk sampai di depan ‘garis *finish*’ studi MKP, *alhamdulillah*. Kesempatan mengikuti studi magister di Unair dan dapat menyelesaikan tesis ini merupakan karunia dan pengalaman yang sangat berharga bagi saya. Melalui studi ini, saya yang berlatar belakang pendidikan teknik informatika, menjadi tahu apa itu ilmu sosial, dan apa itu kebijakan publik. Dan melalui studi ini, saya dipertemukan dengan Istri saya tercinta, *subhanallah*.

Melalui tesis ini, saya ingin menyampaikan betapa pentingnya alam bagi kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya. Kita tidak mungkin hidup tanpa alam. Kita dapatkan buah-buahan untuk dimakan, air untuk diminum, udara untuk bernafas, matahari untuk menghangatkan dan masih banyak lagi yang bisa kita peroleh dari alam. Oleh karena kita, manusia yang hidup berpijak dan bergantung pada alam, sudah menjadi kewajiban bagi kita untuk menghargai alam dan mengelolanya dengan prinsip kehati-hatian, selaras, serasi dan seimbang demi kepentingan generasi sekarang dan mendatang.

Sejak awal studi hingga terselesaikannya tesis ini, saya sadari karena doa dan bantuan, serta peran dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini saya ingin mengucapkan terima kasih yang tak terhingga serta penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Allah Subhanahu Wa Ta’ala, keluarga besar Edy Agus Sugito dan keluarga besar Gatot Ismanu, serta Istriku ter-*‘imut*’ di dunia.

Terima kasih sebesar-besarnya saya ucapkan kepada Bapak Dr. Antun Mardiyanta, Drs., M.A., sebagai Pembimbing Ketua dan Ketua Program Studi

MKP yang dengan penuh perhatian dan kesabaran memberikan dorongan, bimbingan dan saran, serta literatur-literatur yang banyak membantu memberikan pemahaman terhadap teori-teori kebijakan publik, dan kepada Bapak Roestoto Hartojo Putro, Drs., S.U., sebagai Konsultan yang dengan penuh perhatian dan kesabaran memberikan bimbingan dan saran, serta kesempatan untuk diskusi terbuka setiap beliau mengajar.

Dengan selesainya tesis ini, perkenankanlah saya mengucapkan terima kasih kepada:

1. Rektor Unair dan Dekan FISIP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada saya untuk mengikuti dan menyelesaikan studi MKP.
2. Bapak dan Ibu Dosen MKP atas materi perkuliahan yang telah diberikan, Bapak Dr. Bintoro Wardiyanto, M.S. atas ide-ide kritisnya; Ibu Erna Setijaningrum, S.IP., M.Si. atas keceriaannya saat mengajar; Bapak Drs. Gitadi Tegas S., M.Si atas *Bounded Rationality*-nya Herbert Simon yang masih terngiang sampai sekarang; Ibu Dra. R. Wahyuni Triana, M.S. atas pinjaman buku-buku implementasi kebijakan publiknya; Bapak Drs. H. Sunaryo, M.PSt. atas cerita pengalaman hidupnya yang inspiratif; Bapak Drs. Cak Eko Supeno, M.Si. yang *e-Gov banget*; Bapak Prof. Dr. Jusuf Irianto, M.Com. atas cerita pengalaman *leverage*-nya; Bapak Dr. Falih Suaedi, M.Si. atas teori kepemimpinan situasionalnya; dan Bapak Philipus Keban, S.IP., M.Si. atas *backwash effect*-nya.
3. Seluruh teman MKP seangkatan, Komandan, Makmum, Dwi, Cece, Rizal, Amma, La Ode, Didi, Mbak Risza dan Mas Asrul atas *sharing*, diskusi dan *cangkruk bareng*-nya walaupun terkadang diskusinya *ngalor-ngidul ga jelas*.

4. Ibu Dra. Wiwik Esti Komandari, M.T., mantan Sekretaris BLH Provinsi Jawa Timur yang telah mengizinkan dan menandatangani Surat Ijin Belajar saya; Ibu V. Ratih Murwani R.A., S.E., M.Si., Sekretaris BLH Provinsi Jawa Timur, dan Bapak Subarja, S.H., M.Si, Kasubbag Sungram BLH Provinsi Jawa Timur, yang memberikan ijin pulang lebih awal untuk keperluan perkuliahan dan senantiasa memotivasi saya agar cepat lulus.
5. Bapak Wahyu Suadi, S.Kom., M.M., M.Kom., Dosen Pembimbing S1 Teknik Informatika ITS Surabaya yang telah memberikan rekomendasi untuk melanjutkan studi ke program magister.
6. Pak Nug, Pak Kyai Al-Ustadz Elmi, Mas Ferry, Reza, Achi, Mbak Lisa, Mbak Upik, Pak Biss, Mbak Dian, Pak Nizam, Dik Rosyid, Imen, Pak Lilik, Pak Irfan, Yudi dan teman-teman BLH Provinsi Jawa Timur yang lain atas waktu dan kesediaannya untuk *direpotin*.
7. Bu Tyas, DPU Pengairan; Bu Vonny, PJT I; Mbak Dian, KLH Kota Batu; Mas Dewo, BLH Kabupaten Malang; dan Bu Mien, BLH Kota Malang atas bantuannya.
8. Para informan yang telah bersedia untuk memberikan informasi dan meluangkan waktu untuk wawancara.
9. Dan para pihak lainnya yang tak dapat disebutkan satu per satu atas bantuannya.

Tesis ini jauh dari sempurna. Saran dan kritik yang membangun sangat diharapkan. *Wassalamu'alaikum Warohmatullahi Wabarokatuhu.*

RINGKASAN

Penurunan kondisi DAS dipengaruhi oleh 1.004 industri dan adanya pemukiman sepanjang bantaran yang berpotensi mencemari sungai di Jawa Timur. Di antara jumlah industri itu, 483 berada di sepanjang DAS Brantas. DAS Brantas yang meliputi 16 kabupaten/kota dengan DPS seluas 12.000 km² atau 25% dari luas daratan Jawa Timur dan total panjang mencapai 320 km, mempunyai peran penting dalam pemenuhan kebutuhan air penduduk Jawa Timur.

Di antara 688 DAS yang ada di Jawa Timur dan 220 DAS yang ada di WS Brantas, DAS Brantas memiliki DPS terbesar dan paling dominan. Dengan begitu besar potensi DAS Brantas di Jawa Timur, terutama di 16 Kabupaten/Kota yang dialiri, penurunan kondisi DAS Brantas yang mengakibatkan ketidaktersediaan air dengan kualitas yang baik dan terjamin sesuai dengan peruntukannya, perlu ditindaklanjuti secara serius.

Dalam menangani permasalahan penurunan kondisi DAS ini, Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur menetapkan Perda 2/2008 sebagai dasar hukum penyelenggaraan perlindungan dan pengelolaan sumber daya air. Berdasarkan Perda 2/2008, BLH Provinsi Jawa Timur berwenang dan bertanggung jawab dalam pengendalian pencemaran air yang dilakukan melalui kegiatan pengawasan dan penegakan hukum.

Sementara itu, BLH Provinsi Jawa Timur menetapkan parameter kunci BOD dan COD sebagai salah satu indikator kinerja utama dalam dokumen perencanaan pembangunan Renstra SKPD BLH Provinsi Jawa Timur 2010-2014 yang merupakan acuan arah pelaksanaan tugas bagi BLH Provinsi Jawa Timur untuk mewujudkan kebijakan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Terpilih dalam periode lima tahun. Singkatnya, Perda 2/2008 digunakan sebagai dasar hukum penyelenggaraan pengendalian pencemaran air, sedangkan Renstra SKPD BLH Provinsi Jawa Timur 2010-2014 digunakan sebagai acuan arah pencapaian target atau tujuan kebijakan penurunan beban pencemaran air di DAS Brantas.

Penelitian ini bertujuan untuk: (1) Mengidentifikasi, mengeksplorasi dan mendeskripsikan fenomena-fenomena di balik kinerja penurunan beban pencemaran air yang telah dihasilkan melalui implementasi pengendalian pencemaran air berdasarkan Perda 2/2008 dan arah kebijakan dalam dokumen perencanaan pembangunan Renstra SKPD BLH Provinsi Jawa Timur 2010-2014; (2) Mengidentifikasi, mengeksplorasi dan mendeskripsikan faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan penurunan beban pencemaran air; dan (3) Mengidentifikasi dan mendeskripsikan kontribusi dan peran para penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap kinerja penurunan beban pencemaran air yang telah dihasilkan.

Dalam penelitian ini, efektivitas kinerja penurunan beban pencemaran air dapat direpresentasikan oleh relevansi dan *gap* antara pencapaian target capaian indikator kinerja utama dengan tujuan kebijakan yang tercantum dalam Renstra SKPD BLH Provinsi Jawa Timur 2010-2014 berdasarkan penggunaan metode analisis dan perhitungannya, dan satuan ukur beban pencemaran pada indikator kinerja utama. Di samping itu, efektivitas kinerja ini juga dapat direpresentasikan berdasarkan sikap, tindakan dan respon, atau kepatuhan *implementing agency*

dalam memahami dan melaksanakan pedoman atau dasar hukum penyelenggaraan pengendalian pencemaran air dan arah kebijakan yang telah ditetapkan.

Peneliti mengadopsi dan mengkombinasi teori-teori dari studi kebijakan publik dan implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Sabatier & Mazmanian; Parsons; Pressman & Wildavsky; Knoepfel, Larrue, Varone & Hill; dan Purwanto & Sulistyastuti, *framework* analisis dalam kebijakan lingkungan hidup yang dikemukakan oleh Steven Cohen, dan konsep dalam pengelolaan kualitas dan pengendalian pencemaran air. Tipe penelitian yang digunakan adalah kualitatif studi kasus. Fokus penelitian ditetapkan melalui uji validitas konstruk, validitas eksternal, dan reliabilitas, sedangkan lokasi penelitian yang ditetapkan adalah BLH Provinsi Jawa Timur, dan 3 Kabupaten/Kota dari 16 Kabupaten/Kota yang merupakan DAS Brantas. Sesuai dengan tipe penelitian yang dipilih, maka peneliti menetapkan informan melalui *purposive sampling* atau prosedur purposif. Data atau bukti yang telah terkumpul dianalisis melalui penjabaran pola, pembuatan deskripsi dan penjelasan, serta analisis deret waktu.

Selama penelitian berlangsung, peneliti menemukan bahwa kinerja penurunan beban pencemaran air yang telah dihasilkan adalah kurang efektif. Adapun fenomena-fenomena di balik kurang efektifnya kinerja yang telah dihasilkan ini adalah adanya penggunaan metode '*outlayer*' sebagai metode analisis dan perhitungan beban pencemaran dan kualitas air yang tidak sesuai dengan kaidah ilmiah, dan penggunaan satuan ukur miligram per liter yang secara teoritis tidak relevan untuk satuan beban pencemaran, serta adanya pelanggaran terhadap ketentuan dalam pedoman atau dasar hukum penyelenggaraan pengendalian pencemaran air.

Di samping itu, ada beberapa hal yang menyebabkan implementasi kebijakan penurunan beban pencemaran ini menjadi kurang efektif, antara lain: tidak adanya pejabat fungsional PPLHD, ketidakpahaman *stakeholders* tentang substansi peraturan perundang-undangan, ketidakterpaduan antar unit kerja di BLH Provinsi Jawa Timur, *misperception* Kepala BLH Provinsi Jawa Timur terhadap target kinerja BLH Provinsi Jawa Timur yang telah ditetapkan, bias dalam menginterpretasikan indikator kinerja yang ditetapkan, dan strategi implementasi yang tidak tepat sasaran. Sementara itu, peran para penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan sendiri kurang memiliki kontribusi terhadap kinerja implementasi yang dihasilkan, walaupun sebenarnya para penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan ini ingin berpartisipasi dalam implementasinya.