

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang Masalah

Penurunan kualitas dan fungsi lingkungan hidup merupakan permasalahan yang bersifat dinamis tanpa mengenal batas wilayah administrasi, disiplin ilmu, latar belakang profesi, ataupun ras. Setiap perilaku dan aktivitas manusia mempunyai andil dalam keberadaannya. Sebagai contoh, pola tebas bakar untuk membuka lahan pertanian dan perkebunan yang telah memangkas banyak luasan kawasan hutan yang berfungsi sebagai sumber resapan dan sumber mata air, menimbulkan banyak permasalahan seperti penurunan kesuburan tanah, berkurangnya keanekaragaman hayati, erosi, kepunahan flora dan fauna ekosistem hutan, dan banjir. Hal ini mengindikasikan bahwa masyarakat sekitar hutan mampu menjadi penentu masa depan pengelolaan hutan (lihat Kompas, 12 Maret 2014:13).

Contoh lainnya adalah penambangan pasir liar di DAS yang juga menimbulkan bahaya erosi, dan ketika musim kemarau tiba anak sungai dan sumur warga mengalami kekeringan. Kemudian yang menjadi pertanyaan adalah mengapa mereka melakukan penambangan pasir liar? Apakah mereka tidak mengetahui akibat dari apa yang mereka lakukan? Apakah mereka tidak menyadari bahwa apa yang mereka lakukan dapat membawa dampak buruk bagi mereka sendiri dan orang lain, baik saat ini maupun di masa yang akan datang? Namun, yang dilematis dari jawaban pertanyaan-pertanyaan ini adalah bahwa semua aktivitas eksploitasi sumber daya alam dan lingkungan hidup yang

dilakukan – mayoritas dilakukan oleh masyarakat kelas menengah kebawah – berujung pada tuntutan ekonomi dan pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.

Sebagai contoh yang terjadi di Kabupaten Kediri, se usai penutupan aktivitas penambangan puluhan bekas penambang pasir Sungai Brantas menuntut pekerjaan yang layak kepada pemerintah (lihat www.tempo.co, diakses pada tanggal 3 Maret 2014). Dengan adanya penutupan aktivitas penambangan, tentu saja mereka yang hanya berbekal pengalaman melakukan penambangan pasir akan mengalami kesulitan dalam memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Namun, jika penutupan aktivitas penambangan pasir tidak segera dilakukan, maka justru akan menimbulkan permasalahan lingkungan hidup yang dapat mempersulit kehidupan mereka.

Dalam hal ini yang perlu disadari adalah bahwa dampak dari kualitas dan fungsi lingkungan hidup yang semakin menurun telah mengancam kelangsungan kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya (lihat UU 32/2009). Permasalahan lingkungan hidup merupakan permasalahan yang dampaknya berkesinambungan dan berkelanjutan bagi sosial ekonomi masyarakat, sehingga dalam penyelesaiannya dibutuhkan kebijakan lingkungan hidup yang sistematis dan komprehensif serta mampu mengakomodir kepentingan semua pihak.

Ketika berdiskusi tentang kebijakan lingkungan hidup, maka diskusi ini akan terkait erat dengan pengaturan dan pengendalian perilaku, tingkat konsumtif dan pola pikir praktis manusia dalam memanfaatkan sumber daya alam dan menghargai lingkungan hidup yang ada di sekitarnya. Cohen (2006) melalui bukunya yang berjudul “*Understanding Environmental Policy*” mengemukakan bahwa:

“The environment as a public policy issue should be conceptualized as a form of government regulation of corporate and individual behavior” (Lingkungan hidup sebagai isu kebijakan publik seharusnya dikonseptualisasikan sebagai bentuk regulasi pemerintah terhadap perilaku korporasi dan individu) (Cohen, 2006:30).

Memang bukan hal yang mudah untuk merumuskan kebijakan lingkungan hidup. Kebijakan yang dapat mengatur keutuhan unsur-unsur perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, serta penguatan upaya pengendalian lingkungan hidup, instrumen pencegahan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, demokrasi lingkungan, dan kelembagaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang lebih efektif dan responsif.

Hal ini memiliki indikasi bahwa kebijakan lingkungan hidup merupakan kebijakan yang diformulasikan untuk tujuan jangka panjang dan bersifat kompleks. Kebijakan yang mengatur dan berkenaan dengan keberlanjutan dan kelestarian kualitas dan fungsi lingkungan hidup, sedangkan kebijakan atau program-program yang dirancang dan ditujukan untuk mencapai tujuan jangka panjang dan bersifat kompleks akan lebih sulit untuk diformulasikan dan diimplementasikan daripada yang manfaatnya jelas terlihat secara langsung dan kasat mata bagi para penerima manfaat (lihat Grindle, 1980:9; Cohen, 2006:41).

Selain itu,

“The difficulty is that each view tends to oversimplify environmental problems, contending with only one facet of the situation” (Kesulitan – dalam hal lingkungan hidup – adalah bahwa setiap pandangan – disiplin ilmu dan pendekatan – cenderung mengganggalkan masalah lingkungan hidup, bersaing dengan hanya satu aspek situasi) (Cohen, 2006:4).

Indonesia yang kaya akan sumber daya alam bernilai tinggi dapat memberikan jaminan kesejahteraan bagi masyarakatnya.

“Letak geografis yang strategis menunjukkan betapa kaya Indonesia akan sumber daya alam dengan segala flora, fauna dan potensi hidrografis dan deposit sumber alamnya yang melimpah. Sumber daya alam Indonesia

berasal dari pertanian, kehutanan, kelautan dan perikanan, peternakan, perkebunan serta pertambangan dan energi” (www.indonesia.go.id, diakses pada tanggal 1 Juni 2013).

Ketersediaan sumber daya alam ini memiliki peran penting dalam pelaksanaan pembangunan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sehingga dengan adanya pemanfaatan sumber daya alam secara optimal akan mampu membawa kesejahteraan bagi masyarakat. Namun, yang terjadi saat ini, pemanfaatan sumber daya alam untuk mendukung kegiatan pembangunan cenderung mendorong terjadinya *over* eksploitasi yang berujung pada menurunnya kualitas dan fungsi lingkungan hidup.

“Hal yang sangat mengejutkan bagi para pencinta, pemerhati dan mungkin setiap orang bahwa setiap hari 195 km² hutan hujan tropis telah hilang menjadi jalan, lahan pertanian dan keperluan lainnya. 98 km² tanah telah berubah menjadi padang pasir, 1,5 juta ton bahan buangan beracun dilepaskan ke lingkungan, 50 sampai 100 spesies tumbuhan dan binatang punah akibat penggundulan hutan” (Myers, 1991; dalam Adisendjaja, 2003:1).

Kondisi yang demikian bukannya membawa kesejahteraan, tapi justru akan membawa malapetaka bagi masyarakat.

Pada negara berkembang seperti Indonesia, kegiatan pembangunan senantiasa digalakkan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Kekuatan ekonomi seakan sangat berpengaruh pada berkembangnya permasalahan lingkungan hidup sebagai akibat dari kegiatan pembangunan. Seperti yang terjadi pada pertengahan bulan Maret 2013:

“... perairan Danau Sentani meluap dan merendam rumah panggung warga dengan ketinggian air 1 meter di 24 kampung yang mengitari danau. Peristiwa pertama kali itu diduga kuat disebabkan penimbunan area hutan sagu di pinggir danau dan kerusakan Cagar Alam Cycloop, hulu Danau Sentani. Menteri Lingkungan Hidup Balthasar Kambuaya, di Kota Jayapura, Papua, mengatakan bahwa permukaan air Danau Sentani naik karena tidak ada penahan. Hutan sagu yang menyerap air limpasan ditimbun untuk bahu jalan” (sains.kompas.com, diakses pada tanggal 28 Maret 2013).

Bagaimanapun juga, peningkatan pertumbuhan ekonomi telah menjadi tren kepemimpinan jangka pendek – 5 tahun periode kepemimpinan Kepala Negara atau Kepala Daerah – yang dipandang berhasil dan berprestasi jika tingkat pertumbuhan ekonomi wilayah yang dipimpin meningkat secara signifikan. Dengan adanya pemahaman bahwa industrialisasi merupakan salah satu tahap pembangunan yang diyakini dapat dengan mudah dan cepat meningkatkan pertumbuhan ekonomi suatu negara (lihat Latief, 2002:161), pada akhirnya, industrialisasi dipilih sebagai upaya dan langkah strategis oleh para pengambil atau pembuat kebijakan, atau *policy maker*. Seperti halnya yang terjadi di Jawa Timur:

“... tahun 2012, pertumbuhan ekonomi Jatim ... Mencapai angka 7,22% ... Pertumbuhan tertinggi dicapai oleh sektor pengangkutan dan komunikasi sebesar 4,22% ... Sektor perdagangan, hotel dan restoran ... sebesar 4% ... Jatim siap menjadi provinsi jasa mengingat tahun depan kontribusi sektor pertanian di wilayah ini minim atau 15% terhadap PDRB tahun 2013 ... Lahan pertanian yang tidak lagi subur bisa dijadikan perumahan” (Profile Magazine, Februari 2013:9-11).

Bahkan, demi mengejar pertumbuhan ekonomi, upaya untuk melakukan pemulihan lahan pertanian yang tidak lagi subur pun tidak mendapat perhatian dan bahkan ditinggalkan.

Sementara itu, penurunan kualitas dan fungsi lingkungan hidup yang berimplikasi pada kelangsungan hidup manusia dan makhluk hidup lainnya tidak lepas dari empat permasalahan: Pertama, minimnya kesadaran dan kepedulian masyarakat terhadap kondisi lingkungan hidup tempat mereka tinggal. Masyarakat memandang bahwa pembangunan industri, hotel, pusat hiburan dan pusat perbelanjaan dapat membantu meningkatkan perekonomian mereka dengan memberdayakan mereka sebagai tenaga kerja. Di samping itu, yang mereka pahami adalah bahwa pembangunan-pembangunan ini sudah sepatutnya

dilakukan seiring dengan berlangsungnya modernisasi. Kesadaran dan kepedulian masyarakat yang seperti ini sejalan dengan hasil penelitian Tias (2009) yang berkesimpulan bahwa:

“Keterlibatan dan kepedulian masyarakat ... terhadap pelaksanaan pengelolaan dan pemantauan lingkungan ... relatif masih rendah, masyarakat masih beranggapan bahwa kegiatan usaha yang banyak memberikan bantuan dan menyerap banyak tenaga kerja lokal merupakan kegiatan usaha yang telah peduli terhadap lingkungan” (Tias, 2009:147).

Kedua, penyebaran dan keterbukaan informasi terkait kondisi lingkungan hidup yang belum menyentuh dan dipahami seluruh lapisan masyarakat. Penyebaran dan keterbukaan informasi ini menjadi relevan ketika penyelenggaraannya belum menyentuh dan dipahami oleh seluruh lapisan masyarakat, maka tingkat kesadaran dan kepedulian masyarakat pun masih minim. Permasalahan penyebaran dan keterbukaan informasi ini berkenaan dengan kewajiban dan tanggung jawab pemerintah berdasarkan UU 14/2008 dan UU 25/2009 yang tak sepenuhnya terselenggara secara efektif dan optimal. Berdasarkan data dan informasi yang diperoleh dari Komisi Informasi Provinsi Jawa Timur menunjukkan bahwa dari total jumlah pemohon informasi sampai dengan tahun 2013, pengajuan permohonan informasi masih didominasi oleh Lembaga Swadaya Masyarakat, yaitu sebesar 70%. Sisanya sebesar 20% berasal dari perorangan, dan 10% dari lembaga atau organisasi atau perkumpulan. Mengapa angka persentase tersebut memiliki indikasi bahwa penyelenggaraan penyebaran dan keterbukaan informasi belum menyeluruh? Sebab dalam prakteknya, Lembaga Swadaya Masyarakat yang merupakan organisasi yang bergerak di bidang sosial – tidak berorientasi pada profit – hanya mewakili segelintir orang yang memiliki misi dan tujuan yang sama. Selain itu, banyak Lembaga Swadaya Masyarakat ‘bodrex’ yang justru memanfaatkan kekurangan

dan kelemahan pemerintah dalam melaksanakan kewajibannya sebagai ajang 'penggalangan dana'.

Korelasi antara penyelenggaraan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dengan tingkat kesadaran dan kepedulian masyarakat – terutama secara individu atau perseorangan – menjadi penting mengingat bahwa tujuan pembentukan suatu pemerintahan sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, diwujudkan melalui pelaksanaan penyelenggaraan negara yang berkedaulatan rakyat dan demokratis dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa. Namun, yang perlu digarisbawahi disini adalah perwujudan pelaksanaan penyelenggaraan negara yang berkedaulatan rakyat dan demokratis, dimana dalam demokrasi, partisipasi masyarakat hanya dapat terjadi apabila transparansi diselenggarakan.

Penyelenggaraan transparansi merupakan upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat atas informasi tentang negara tempat mereka tinggal. Dengan adanya transparansi, masyarakat dapat berpartisipasi aktif – akibat tingkat kesadaran dan kepedulian yang tinggi – dalam setiap tahapan proses kebijakan berdasarkan pemahaman dan penelaahan masyarakat atas informasi-informasi yang diterima. Partisipasi aktif masyarakat dalam setiap tahapan proses kebijakan mampu mendorong demokratisasi, yang dalam hal ini berarti bahwa kualitas kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah tentu akan lebih baik (lihat Purwanto &

Sulistyastuti, 2012:32). Dengan kata lain, transparansi dan partisipasi dapat mendorong terwujudnya peningkatan akuntabilitas bersama. Sementara:

“pemahaman konvensional yang menempatkan negara atau pemerintah sebagai aktor tunggal dalam proses kebijakan publik bukan hanya tidak sesuai dengan realitas sosial yang ada, tetapi juga tidak sesuai lagi dengan proses demokratisasi yang sekarang ini sedang berlangsung di tanah air” (Mardiyanta, 2011:264).

Di samping itu:

“era demokratisasi juga menuntut pemerintah makin terbuka dan makin inklusif dalam memberikan ruang bagi Civil Society Organizations (CSOs) dan sektor swasta untuk dapat terlibat” (Purwanto & Sulistyastuti, 2012:73).

Penelitian tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan penyelenggaraan negara telah banyak dilansir oleh para peneliti dan praktisi.

“Researchers and practitioners have emphasized citizen participation in public administration as a means of collaborating with citizens to promote democratic values such as transparency and accountability” (Para peneliti dan praktisi telah menekankan partisipasi masyarakat dalam administrasi publik sebagai sarana berkolaborasi dengan masyarakat untuk mempromosikan nilai-nilai demokrasi seperti transparansi dan akuntabilitas) (Thomas, 1993; Cooper, Thomas & Meek, 2006; Irvin & Stansbury, 2004; Fung, 2006; King, Feltey & Susel, 1998; Nelson & Wright, 1995; Weeks, 2000; dalam Kim & Lee, 2012:3).

Oleh karena itu, transparansi dan partisipasi sangat diperlukan dalam pelaksanaan penyelenggaraan negara.

Ketiga, penyelenggaraan kegiatan pembangunan belum berpedoman pada prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dengan memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi. Dalam setiap kegiatan pembangunan tentu saja membutuhkan sumber daya alam – contohnya kebutuhan atas lahan – sebagai bahan baku utama pembangunan. Oleh karenanya sudah bisa dipastikan bahwa jika semakin tinggi intensitas pelaksanaan kegiatan pembangunan, maka semakin tinggi pula kebutuhan atas sumber daya alam, dan jika kegiatan pembangunan yang dilakukan tidak berprinsip pada pembangunan berkelanjutan, maka

kelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup dengan kualitas dan fungsi yang baik dan memadai tidak akan pernah terwujud.

Keempat atau yang terakhir, lemahnya kebijakan pemerintah dalam mengatur, mengendalikan dan membatasi usaha dan/atau kegiatan, baik yang berdampak secara langsung maupun tidak langsung pada kualitas dan fungsi lingkungan hidup.

“Much of the environmental degradation in Asia occurs as a result of market failures, inefficiency in production and use of energy and resources, local governments’ inability or noncooperation, lack of integrated planning, and weak environmental regulatory agencies” (Sebagian besar degradasi atau kerusakan lingkungan di Asia terjadi sebagai hasil atau akibat dari kegagalan pasar, inefisiensi dalam produksi dan penggunaan sumber daya alam dan energi, ketidakmampuan atau non-kooperasi pemerintah daerah, kurangnya perencanaan terpadu, dan lemahnya badan-badan pengawas lingkungan) (Zhang, 2008:3906-3907).

Tabel I.1. Jumlah Perijinan Lingkungan Tahun 2010-2013

No.	Jenis Pemrosesan Perijinan	Jumlah Pemrosesan Perijinan			
		2010	2011	2012	2013
1.	Persetujuan Kelayakan Lingkungan	18	35	21	15
2.	Penolakan Permohonan Persetujuan Kelayakan Lingkungan	1	-	-	-
3.	UKL-UPL	-	-	-	-
4.	Rekomendasi UKL-UPL	-	6	7	4
5.	Rekomendasi Izin Pengumpulan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3)	2	6	5	2
6.	Surat Izin Penyimpanan dan Pengumpulan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3)	1	1	2	4
7.	Izin Lingkungan*	-	-	-	8

*Keterangan: *) Pemrosesan Perijinan Izin Lingkungan dilakukan mulai Nopember 2013*

Sumber: Badan Lingkungan Hidup Provinsi Jawa Timur, 2014.

Berdasarkan data pada Tabel I.1, dapat diketahui bahwa setiap tahunnya perijinan lingkungan berupa Amdal, UKL-UPL, Rekomendasi atau Izin Pengelolaan Limbah B3 dan/atau izin lingkungan diterbitkan oleh Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota di Jawa Timur kepada para penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan. Perijinan lingkungan yang diterbitkan tersebut meliputi

perijinan untuk usaha dan/atau kegiatan baru, dan usaha dan/atau kegiatan yang masa berlaku perijinan lingkungannya telah berakhir. Kemudian yang menjadi pertanyaan adalah sejauh mana penerbitan perijinan lingkungan tersebut berdampak pada kondisi lingkungan hidup di Jawa Timur? Jika merujuk pada pemberitaan media terkait kondisi lingkungan hidup di Jawa Timur, tampaknya penerbitan perijinan lingkungan ini tidak terlalu banyak berkontribusi dalam memberikan dampak positif pada kondisi lingkungan hidup di Jawa Timur. Seperti halnya bencana atau musibah yang terjadi sebagai akibat dari semakin buruknya kondisi DAS Brantas sebagaimana diberitakan di beberapa media berikut.

“... Kota Malang di Jawa Timur dilanda hujan deras yang mengakibatkan banjir di Kecamatan Lowokwaru, Sukun, dan Klojen. Warga mengeluhkan penyempitan daerah aliran Sungai Brantas sehingga banjir kembali terjadi ... Air sungai yang meluap membawa potongan kayu yang merobohkan pagar jembatan penghubung antara Kelurahan Diniyo dan Merjosari, Kecamatan Lowokwaru ... menyempitnya DAS Brantas diakibatkan menjamurnya bangunan rumah toko dan kompleks perumahan di sepanjang sungai itu ... warga Jalan Galunggung di kelurahan tersebut, mengeluhkan sikap pemerintah setempat yang tidak tegas melarang warga mendirikan rumah di bantaran sungai” (nasional.kompas.com, diakses pada tanggal 28 Maret 2013).

“... Sungai Brantas ... mengalami kerusakan cukup parah ... daerah hulu bagian barat, Kota Batu, sudah kehilangan lebih dari separuh jumlah mata air ... kondisi di wilayah tengah hingga hilir juga memprihatinkan karena tercemar limbah pabrik ... di Pare, Kabupaten Kediri, terjadi industrialisasi pertanian dan kriminalisasi petani. Untuk hulu tengah di Jombang terjadi industrialisasi migas. Sejumlah kabupaten/kota lainnya yakni Mojokerto, Gresik, Surabaya sudah terjadi penurunan kualitas air” (www.metronews.com, diakses pada tanggal 20 April 2013).

“Lahan pertanian sayuran di kawasan hulu Sungai Brantas longsor saat musim penghujan ... Erosi tanah menyebabkan sedimentasi aliran Sungai Brantas ... Sedimentasi, ... memenuhi Bendungan Sengguruh, Kepanjen sejauh 50 kilometer dari kawasan hulu sehingga mengganggu pembangkit listrik ... Sebagian besar pengairan irigasi pertanian berasal dari aliran sungai Brantas. Saat kemarau, sekitar 8 ribuan Desa yang mengalami kekeringan ... PT Jasa Tirta 1 mencatat sampah di Bendungan Sengguruh, Kabupaten Malang, mencapai 30 meter kubik per hari. Bahkan, saat musim

hujan, sampah meningkat menjadi 200 meter kubik per hari” (www.tempo.co, diakses pada tanggal 30 Mei 2013).

Lebih lanjut, penurunan kondisi DAS akibat pencemaran limbah industri dan limbah domestik 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. Peran industri – dalam hal penyebab pencemaran – 40 persen. Yang paling mencemari adalah limbah domestik, 50 persen (lihat Jawa Pos, 17 Oktober 2013:35; lihat juga www.jpnn.com, diakses pada tanggal 3 Januari 2014).

“... air di Kali Surabaya – anak sungai Daerah Aliran Sungai (DAS) Brantas – berubah warna menjadi hitam pekat ... Ribuan ikan berukuran kecil juga tampak berada di permukaan air. Biasanya ikan-ikan tersebut terpaksa ke permukaan air karena mencari oksigen” (www.jpnn.com, diakses pada tanggal 3 Januari 2014).

Setelah dilakukan pengambilan *sample* uji kualitas air:

“... bakteri *Escherichia coli* (*E. coli*) yang terkandung dalam air baku Kali Surabaya ternyata 3.212 kali lipat lebih banyak dari ambang batas. Tepatnya 312.254 jml per ml, sedangkan ambang batasnya 10.000 jml per ml. Hal itu menunjukkan bahwa jumlah bakteri penyebab diare itu berlipat-lipat di Kali Surabaya. Lebih spesifik lagi adalah jumlah bakteri *E. coli* dari kotoran manusia atau *fecal coli* yang mencapai 39 kali lipat dari standar. Standar 2.000 jml per 100 ml, sedangkan hasil uji lab menunjukkan angka 79.397 jml per 100 ml” (Jawa Pos, 10 Maret 2014:29).

Padahal 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 samping itu, curah hujan di Jawa Timur yang rata-rata mencapai 2.000 mm/tahun, memberikan kontribusi air permukaan hingga 12 milyar m³ (lihat BLH Provinsi Jawa Timur, 2012:1; BLH Provinsi Jawa Timur, 2009:3). Tidak hanya digunakan dan dimanfaatkan sebagai irigasi lahan pertanian dan perkebunan, tetapi juga sebagai bahan baku air minum yang dikelola oleh

perusahaan daerah air minum atau perusahaan daerah air bersih. Memang sangat disayangkan melihat kondisi DAS Brantas saat ini apabila dibandingkan dengan potensi DAS Brantas yang mampu menunjang kehidupan dan kesejahteraan masyarakat di Jawa Timur.

Jawa Timur memiliki 7 WS, antara lain: Pertama, WS Bengawan Solo yang memiliki 96 DAS yang melintasi 2 Provinsi, yaitu Jawa Tengah dan Jawa Timur. Di antara 96 DAS ini, DAS Bengawan Solo merupakan DAS yang paling dominan yang melintasi 11 Kabupaten/Kota di Jawa Timur, yaitu Kabupaten Tuban, Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Lamongan, Kabupaten Gresik, Kota Surabaya, Kabupaten Ngawi, Kabupaten Madiun, Kota Madiun, Kabupaten Magetan, Kabupaten Ponorogo, dan Kabupaten Pacitan; Kedua, WS Brantas yang merupakan WS terluas di Jawa Timur dan terluas kedua di Pulau Jawa. WS Brantas memiliki 220 DAS, dimana DAS Brantas merupakan DAS yang paling dominan. 220 DAS ini tersebar dan melintasi 17 Kabupaten/Kota di Jawa Timur, yaitu Kota Batu, Kabupaten Malang, Kota Malang, Kabupaten Blitar, Kota Blitar, Kabupaten Tulungagung, Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Kediri, Kota Kediri, Kabupaten Nganjuk, Kabupaten Jombang, Kabupaten Mojokerto, Kota Mojokerto, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Gresik, dan Kota Surabaya.

WS Ketiga adalah WS Madura-Bawean yang memiliki 173 DAS yang tersebar di seluruh Kabupaten di Pulau Madura; Keempat, WS Welang-Rejoso yang memiliki 36 DAS yang tersebar di 6 Kabupaten/Kota, yaitu Kabupaten Malang, Kabupaten Pasuruan, Kota Pasuruan, Kabupaten Probolinggo, Kota Probolinggo, dan Kabupaten Lumajang; Kelima, WS Bondoyudo-Bedadung yang

memiliki 47 DAS yang tersebar di 6 Kabupaten, yaitu Kabupaten Malang, Kabupaten Lumajang, Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Bondowoso, Kabupaten Jember, dan Kabupaten Banyuwangi; Keenam, WS Pekalen-Sampean yang memiliki 56 DAS yang tersebar di 3 Kabupaten, yaitu Kabupaten Probolinggo, Kabupaten Situbondo, dan Kabupaten Bondowoso; dan ketujuh adalah WS Baru-Bajulmati yang memiliki 60 DAS yang tersebar di 3 Kabupaten, yaitu Kabupaten Banyuwangi, Kabupaten Bondowoso, dan Kabupaten Situbondo (lihat Lampiran V Keppres 12/2012).

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 ketidakterediaan air dengan kualitas yang baik dan terjamin sesuai dengan peruntukannya, perlu ditindaklanjuti secara serius dengan empat alasan: Pertama, air adalah sumber kehidupan yang keberadaannya wajib ada bagi manusia dan makhluk hidup lainnya. Setiap makhluk hidup di bumi ini pasti membutuhkan air. Bahkan, 70% bagian tubuh manusia berupa *liquid* atau cairan yang membutuhkan pasokan minimal 8 gelas air per hari, sehingga hal ini membuat air perlu dilestarikan kualitasnya secara berkelanjutan.

Kedua, air merupakan salah satu sumber daya alam yang digunakan untuk memenuhi hajat hidup orang banyak. Salah satu fungsi utama air dalam kehidupan sehari-hari adalah untuk kebutuhan air minum. Air yang tidak terjamin kualitasnya, tentu saja akan mempengaruhi kondisi kesehatan dan keselamatan manusia serta makhluk hidup lainnya. Oleh karena itu, air perlu dilindungi agar

ketersediaannya tetap bermanfaat bagi kehidupan manusia serta makhluk hidup lainnya (lihat Perda 2/2008).

Ketiga, tingginya tingkat pencemaran sebagai akibat dari semakin meningkatnya jumlah penduduk dan usaha dan/atau kegiatan yang berpotensi sebagai sumber pencemar mengakibatkan air dengan kualitas yang baik dan terjamin menjadi barang yang mahal dan sulit untuk diperoleh, terutama oleh masyarakat dengan tingkat ekonomi menengah kebawah. Hal ini berindikasi bahwa, “pencemaran air memiliki nilai (biaya) ekonomis, selain nilai ekologi dan sosial budaya” (Subarja, 2006:3). Selain itu, efek domino dari pertumbuhan penduduk yang tidak terkendali, tidak hanya menimbulkan dinamika ketimpangan pertumbuhan ekonomi, tetapi juga menimbulkan permasalahan yang serius terhadap perubahan atau penurunan kualitas air.

Terakhir, adanya keterbatasan kemampuan alam untuk menerima pencemaran dan perusakan. Air yang merupakan salah satu sumber daya alam memiliki keterbatasan dalam ketersediaannya. Alam yang mengalami pencemaran dan perusakan secara terus-menerus akan memasuki masa jenuh yang mengakibatkan alam sulit dan bahkan hampir tidak mungkin untuk dipulihkan kembali ke kondisi semula. Seperti halnya yang terjadi pada DAS Brantas di Jawa Timur yang jumlah sumber mata airnya berasal dari Kota Batu diperkirakan saat ini hanya tersisa 50%, dari yang semula berjumlah 118 mata air menjadi 57 mata air (lihat BLH Provinsi Jawa Timur, 2011:4).

Berkenaan dengan penanganan permasalahan lingkungan hidup, seperangkat kebijakan pemerintah sebagai landasan penyelenggaraan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebenarnya sudah cukup lengkap

dan memadai. Salah satu kebijakan yang berbentuk peraturan perundang-undangan ini adalah UU 32/2009. Secara umum, materi muatan UU 32/2009 mengatur tentang penyelenggaraan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup secara lebih komprehensif, dan bahkan telah mencantumkan instrumen ekonomi lingkungan hidup untuk mendorong Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan setiap orang ke arah pelestarian kualitas dan fungsi lingkungan hidup. UU 32/2009 merupakan penyempurnaan dari kebijakan lingkungan hidup sebelumnya, yakni UU 23/1997. Secara eksplisit, UU 32/2009 memberikan jaminan perlindungan bagi setiap tindakan dan aktivitas orang – baik Pemerintah, Pemerintah Daerah, penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan, maupun masyarakat umum – dalam melakukan pengelolaan dan pemanfaatan lingkungan hidup. Secara lebih khusus, terkait penanganan permasalahan lingkungan hidup dalam pengelolaan kualitas air dan pengendalian pencemaran air, PP 82/2001 menjadi pedoman pemerintah dalam pelaksanaannya.

Di tingkat Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur, penetapan Perda 2/2008 sebagai dasar hukum penyelenggaraan kebijakan lingkungan hidup, khususnya dalam perlindungan dan pengelolaan sumber daya air yang meliputi pengelolaan kualitas air dan pengendalian pencemaran air, bertujuan untuk memelihara ketersediaan air pada sumber-sumber air agar memenuhi kriteria kualitas air secara berkelanjutan. Perda 2/2008 sendiri merupakan hasil penyempurnaan dan peninjauan kembali Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur sebelumnya, yaitu Perda 5/2000. Hal ini dilakukan karena materi muatan Perda 5/2000 semakin kurang relevan dengan kondisi saat ini. Selain itu, hal ini juga ditujukan agar “pengelolaan kualitas air dan pengendalian pencemaran air dapat

dilakukan secara bijaksana dengan memperhatikan kepentingan generasi sekarang dan mendatang serta keseimbangan ekologis” (PP 82/2001; Perda 2/2008).

BLH Provinsi Jawa Timur yang memiliki fungsi koordinatif dalam kebijakan daerah di bidang lingkungan hidup, berwenang dan bertanggung jawab dalam pelaksanaan pengendalian pencemaran air. Dalam upaya pengendalian pencemaran air, BLH Provinsi Jawa Timur wajib melakukan pengawasan terhadap penataan persyaratan perizinan pembuangan air limbah yang diberikan oleh Bupati/Walikota kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan, evaluasi laporan pengelolaan air limbah yang dilakukan oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan, dan evaluasi laporan hasil pemantauan mutu air pada sumber-sumber air dan mutu air limbah pada sumber pencemar (lihat Perda 2/2008).

Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 26 Perda 2/2008, kegiatan pengawasan terhadap penataan persyaratan perizinan dilakukan oleh PPLHD yang telah ditunjuk oleh BLH Provinsi Jawa Timur. Sementara itu, kegiatan pengawasan ini memiliki indikasi pada adanya penegakan hukum sebagai tindak lanjut temuan yang diperoleh dari pelaksanaan pengawasan, sehingga berkenaan dengan efektivitas pelaksanaannya – baik pengawasan maupun penegakan hukum, BLH Provinsi Jawa Timur melakukan kerjasama dengan Polda Jatim dan pihak terkait lainnya. Kerjasama ini ditetapkan melalui penandatanganan Kesepakatan Bersama BLH Provinsi Jawa Timur, Polda Jatim, dan PJT I. Penyelenggaraan Kesepakatan Bersama ini diantaranya berupa pelaksanaan patroli air, dan pemantauan kualitas air melalui uji kualitas air.

Dengan pelaksanaan kegiatan pengawasan dan penegakan hukum, beberapa usaha dan/atau kegiatan telah dikenakan Sanksi Administrasi dan

pemrosesan secara hukum karena telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan. Tabel I.2 berikut menunjukkan jumlah usaha dan/atau kegiatan yang telah dikenakan Sanksi Administrasi dan pemrosesan secara hukum, sebagai bukti keberhasilan BLH Provinsi Jawa Timur dalam melaksanakan kegiatan pengawasan dan penegakan hukum.

Tabel I.2. Jumlah Penegakan Hukum Tahun 2010-2013

No.	Jenis Penegakan Hukum	Jumlah Industri atau Usaha dan/atau Kegiatan			
		2010	2011	2012	2013
1.	Sanksi Administrasi	5	6	5	8
2.	Proses/Sanksi Pidana	4	6	6	4

Sumber: Badan Lingkungan Hidup Provinsi Jawa Timur, 2014.

Namun yang juga perlu dipahami adalah bahwa seiring bertambahnya populasi penduduk yang berimplikasi pada peningkatan kebutuhan atas makanan, air, perumahan, dan sumber lainnya, serta “dinamika politik, ekonomi, dan budaya yang sangat tinggi dalam dekade terakhir ini membuat kemampuan pemerintah untuk menjawab kebutuhan masyarakat menjadi semakin kedodoran” (Mardiyanta, 2011:262). Demikian halnya dengan keterbatasan kemampuan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur dalam hal sumber daya – baik sumber daya manusia, teknologi maupun anggaran – yang apabila tidak menjadi perhatian, maka dapat mengakibatkan penurunan efektivitas pelaksanaan pengendalian pencemaran air. Tentu saja penurunan efektivitas ini akan berdampak pada pemenuhan kebutuhan masyarakat terhadap ketersediaan air bersih dengan kualitas yang baik dan terjamin.

Sementara itu, berkenaan dengan kegiatan pemantauan kualitas air sebagai upaya pelaksanaan pengendalian pencemaran air berdasarkan Perda 2/2008, 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. Dokumen perencanaan pembangunan ini atau Renstra SKPD BLH Provinsi Jawa Timur 2010-2014 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. Oleh karena itu, BOD dan COD ditetapkan sebagai indikator kinerja utama karena dianggap dapat merepresentasikan perubahan kondisi kualitas air yang dipantau dan penurunan beban pencemaran melalui pengendalian pencemaran air.

Tabel I.3. Target Capaian Indikator Kinerja Utama Parameter Kunci BOD dan COD

Indikator	Target Capaian			
	2010	2011	2012	2013
Parameter kunci BOD COD	8%	12%	15%	18%
- BOD	5,12 mg/l	4,9 mg/l	4,73 mg/l	4,56 mg/l
- COD	17,94 mg/l	17,16 mg/l	16,58 mg/l	15,99 mg/l

Sumber: Diolah dari Badan Lingkungan Hidup Provinsi Jawa Timur, 2014.

Untuk mendukung pelaksanaan pengendalian pencemaran air, kegiatan pemantauan kualitas air dilakukan melalui pengambilan contoh uji atau *sample* air pada titik-titik pantau yang telah ditentukan, yang kemudian *sample* ini diuji kualitas airnya oleh laboratorium lingkungan yang sudah terakreditasi. Data hasil uji kualitas air yang diperoleh dari laboratorium lingkungan ini digunakan sebagai data pendukung evaluasi laporan hasil pemantauan kualitas air pada sumber-

sumber air dan kualitas air limbah pada sumber pencemar. Agar hasil pelaksanaan pengendalian pencemaran air yang dilakukan dapat merepresentasikan dan merefleksikan penurunan beban pencemaran dan kondisi kualitas air, maka BLH Provinsi Jawa Timur menetapkan target capaian indikator kinerja utama parameter kunci BOD dan COD setiap tahunnya seperti yang tercantum dalam Tabel I.3.

Persentase target capaian yang ditetapkan pada Tabel I.3 dihitung sejak tahun 2010, dimana kondisi BOD dan COD pada tahun 2009 dijadikan acuan dalam perhitungannya. Oleh karenanya, besaran BOD dan COD tahun 2010 sebagai target capaian pada tahun awal Renstra SKPD BLH Provinsi Jawa Timur 2010-2014 merupakan penurunan sebesar 8% dari BOD dan COD tahun 2009. Namun, yang menjadi pertanyaan adalah apakah indikator kinerja utama berupa parameter kunci BOD dan COD dapat merepresentasikan kualitas air secara tepat dalam mendukung pelaksanaan pengendalian pencemaran air? Apakah indikator kinerja utama itu dapat dijadikan sebagai tolok ukur keberhasilan kinerja penurunan beban pencemaran air di DAS? Apakah cara atau metode analisis dan perhitungan yang ditetapkan untuk mengukur indikator kinerja utama itu *reliable* dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah?

Data hasil uji kualitas air yang tercantum pada Tabel I.4 dan Tabel I.5 merupakan data yang digunakan sebagai tolok ukur keberhasilan penurunan beban pencemaran air di DAS Brantas, serta sebagai data pendukung evaluasi laporan hasil kegiatan pemantauan kualitas air. Adapun segmentasi DAS Brantas yang ditunjukkan pada Tabel I.4 merupakan pembagian segmen DAS Brantas berdasarkan titik pantau yang telah ditetapkan, dimana DAS Brantas hulu meliputi Waduk Lodoyo-Jembatan Pendem di Kota Batu, Kabupaten Malang, Kota

Malang, Kabupaten Blitar, dan Kota Blitar; DAS Brantas tengah meliputi Jembatan Ngujang-Jembatan Padangan di Kabupaten Trenggalek, Kabupaten Tulungagung, Kabupaten Nganjuk, Kabupaten Jombang, Kabupaten Kediri, Kota Kediri, Kabupaten Mojokerto, dan Kota Mojokerto; dan DAS Brantas hilir meliputi Jembatan Cangu-Jagir di Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Gresik, dan Kota Surabaya.

Tabel I.4. Data Hasil Uji Kualitas Air Per Segmen DAS Brantas Tahun 2010-2013

Segmen DAS Brantas	Parameter Uji	Hasil Uji (dalam mg/l)			
		2010	2011	2012	2013
Hulu	BOD	4,60	3,96	4,74	3,22
	COD	12,10	10,71	11,75	7,70
Tengah	BOD	4,54	3,89	4,62	3,63
	COD	15,40	12,39	13,42	9,36
Hilir	BOD	6,21	5,38	3,63	3,96
	COD	26,33	23,30	15,74	15,70

Sumber: Diolah dari Badan Lingkungan Hidup Provinsi Jawa Timur, 2014.

Tabel I.5. Data Hasil Uji Kualitas Air DAS Brantas Tahun 2010-2013

Parameter Kunci Uji Kualitas Air	Hasil Uji (dalam mg/l)			
	2010	2011	2012	2013
BOD	5,12	4,41	4,33	3,60
COD	17,94	15,45	13,64	10,92

Sumber: Badan Lingkungan Hidup Provinsi Jawa Timur, 2014.

Dari hasil pemantauan ini dan berdasarkan usulan atau rekomendasi BLH Provinsi Jawa Timur, “Gubernur menetapkan status mutu air pada sumber air yang dipantau” (Perda 2/2008; Pergub 24/2010). Apakah status mutu airnya dalam kondisi cemar apabila mutu air tidak memenuhi baku mutu air, atau baik apabila mutu air memenuhi baku mutu air. Tentunya, hasil dari kegiatan pemantauan kualitas air ini diharapkan dapat memberikan data dan informasi yang valid dan akurat terkait kinerja penurunan beban pencemaran di DAS Brantas, dan sekaligus sebagai rekomendasi dan bahan pertimbangan dalam menentukan upaya

atau tindakan dan strategi berikutnya yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur dalam penyelenggaraan pengelolaan kualitas air dan pengendalian pencemaran air.

Sementara itu, jika target capaian indikator kinerja utama pada Tabel I.3 dikorelasikan dengan data hasil uji kualitas air pada Tabel I.5, maka terlihat bahwa upaya penurunan beban pencemaran air di DAS Brantas yang dilakukan telah menghasilkan kinerja yang baik. Pasalnya, setiap tahun target capaian yang telah ditetapkan berhasil diraih, dan bahkan melebihi target yang diinginkan. Hal ini seharusnya menjadi prestasi yang membanggakan bagi BLH Provinsi Jawa Timur. Namun, jika kinerja penurunan beban pencemaran air yang dihasilkan ini ditinjau lebih mendalam dan dikorelasikan dengan kondisi DAS Brantas yang diberitakan di beberapa media sebagaimana diuraikan sebelumnya, maka hal ini akan memberikan representasi dan deskripsi atau gambaran yang berbanding terbalik dengan kinerja yang dihasilkan.

I.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan Latar Belakang Masalah yang dikemukakan sebelumnya, peneliti mengidentifikasi adanya permasalahan atau problematika di balik kinerja penurunan beban pencemaran air di DAS Brantas yang telah dihasilkan oleh BLH Provinsi Jawa Timur melalui implementasi pengendalian pencemaran air berdasarkan Perda 2/2008 dan arah kebijakan dalam dokumen perencanaan pembangunan Renstra SKPD BLH Provinsi Jawa Timur 2010-2014, dengan menjawab pertanyaan: Bagaimana efektivitas kinerja penurunan beban pencemaran air DAS Brantas melalui implementasi pengendalian pencemaran air

berdasarkan Perda 2/2008 dan arah kebijakan dalam dokumen perencanaan pembangunan Renstra SKPD BLH Provinsi Jawa Timur 2010-2014?

I.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menjawab permasalahan yang telah dikemukakan pada Latar Belakang Masalah dan Perumusan Masalah, antara lain:

1. Tujuan umum

Memberikan rekomendasi terhadap upaya strategis pencapaian kinerja implementasi kebijakan lingkungan hidup yang efektif berdasarkan peraturan perundang-undangan dan arah kebijakan dalam dokumen perencanaan pembangunan.

2. Tujuan khusus

- a. 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.
- b. Mengidentifikasi, mengeksplorasi dan mendeskripsikan faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan penurunan beban pencemaran air.
- c. Mengidentifikasi dan mendeskripsikan kontribusi dan peran para penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan terhadap kinerja penurunan beban pencemaran air yang telah dihasilkan.

I.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini – baik dari sisi akademis maupun sisi praktis, antara lain:

1. Manfaat akademis

Memberikan deskripsi dan penjelasan teoritis secara komprehensif dan mendalam tentang fenomena efektivitas kinerja implementasi kebijakan lingkungan hidup, melalui kombinasi teori-teori dari studi kebijakan publik dan implementasi kebijakan publik, konsep atau *framework* analisis dalam kebijakan lingkungan hidup, dan konsep dalam pengelolaan kualitas dan pengendalian pencemaran air. Dari kombinasi ini, penjelasan terhadap fenomena yang diteliti dapat memberikan wawasan bagi para pembaca tesis, dan mengisi *gap* antara studi terdahulu dan studi yang diusulkan. Di samping itu, hasil penelitian yang diperoleh dapat dijadikan acuan dan dikembangkan lebih lanjut oleh peneliti lain.

2. Manfaat praktis

Memberikan deskripsi dan penjelasan tentang efektivitas kinerja implementasi yang telah dihasilkan, serta memberikan rekomendasi dan saran yang konstruktif dan aplikatif bagi institusi terkait sebagai upaya strategis untuk meningkatkan efektivitas kinerja dan keberhasilan implementasi kebijakan lingkungan hidup, terutama dalam upaya penurunan beban pencemaran air. Selain institusi terkait, melalui publikasi jurnal tesis ini, masyarakat, terutama para penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan juga dapat mengetahui adanya program pemerintah terkait upaya penurunan beban pencemaran air.