

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1. LINGKUNGAN HIDUP DAN PERMASALAHANNYA

Lingkungan hidup adalah kondisi alam dan seisinya yang saling mempengaruhi¹⁰⁰. Pengertian ini memiliki konteks yang lebih luas yaitu termasuk ruang angkasa. Istilah lingkungan hidup berasal dari bahasa Inggris dengan sebutan *Environment and Human Environment* atau penggunaan dalam pembuatan peraturan disebut lingkungan hidup atau lingkungan hidup manusia. UU PPLH No. 32/2009, mendefinisikan lingkungan hidup sebagai ruang dengan se isinya termasuk, benda, daya, keadaan dan makhluk hidup seperti manusia dan perilakunya yang saling mempengaruhi.

Menurut UU PPLH No. 32/2009, berbunyi¹⁰¹: “lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.”

Definisi lingkungan menurut para ahli berdasarkan latar belakang keilmuan yang dimilikinya. Menurut Emil Salim:

Lingkungan hidup sebagai benda, kondisi, keadaan dan pengaruh yang berada dalam suatu ruang dan mempengaruhi kehidupan termasuk manusia. Definisi ini mengandung arti luas. Jika disederhanakan dengan batasan dan faktor yang bisa

¹⁰⁰ Djanius Djamin, *Pengawasan dan Pelaksanaan Undang-Undang Lingkungan Hidup: Suatu Analisis Sosial*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2007, hal.8

¹⁰¹ *Ibid*,

dijangkau manusia maka faktor tersebut diantaranya alam, politik, ekonomi, keadaan sosial¹⁰².

Sedangkan menurut Otto Soemarwoto ; Lingkungan hidup ialah jumlah semua benda kondisi yang berada dalam suatu dan saling mempengaruhi. Secara teoritis ruang tidak dibatasi oleh jumlah. Seperti terdapat matahari dan bintang¹⁰³.

Serta menurut Munadjat Danusaputro: Lingkungan hidup ialah semua benda dan kondisi termasuk manusia dan tingkah laku didalam suatu ruang, dan mempengaruhi kelangsungan makhluk hidup dan kesejahteraan manusia¹⁰⁴.

Pembaharuan hukum lingkungan pada dasarnya dapat menerapkan pemikiran kepada tiap-tiap elemen masyarakat untuk menentukan sebuah kebijakan (*policy*) berupa arah pembangunan lingkungan hidup dan pemahaman tentang kota berwawasan lingkungan dan berkelanjutan. Menyangkut kajian konsep sosial, kebijakan bahkan hukum, tidak bisa dilepaskan dari tatanan sosial (*order*) yang melatar belakanginya. Sebuah konsep kebijakan, bahkan hukum bisa saja menjadi tidak relevan ketika berada pada posisi tatanan sosial yang sudah berubah arah. Pergeseran sistem penyelenggaraan pemerintahan dari model sentralistik menuju desentralisasi sekarang ini merupakan bagian dari perubahan tatanan sosial yang juga turut mempengaruhi implementasi konsep pembangunan kota yang berkelanjutan di Indonesia.

Konteks pemahaman pengawasan kota dan pengelolaan lingkungan hidup, telah dibicarakan pada pertemuan komunitas internasional di Rio de Janeiro di

¹⁰² Emil Salim, 2001, *Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Mutiara, Jakarta, hal.34

¹⁰³ Otto Soemarwoto, 2005. *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, Gajahmada Press, Yogyakarta, hal.285

¹⁰⁴ Munadjat Danusaputro, 1998, *Hukum Lingkungan Buku I: Umum*, Binacipta, Bandung, hal.67.

tahun 1972, yang dikenal dengan nama *Rios Summit*. Masalah kelestarian lingkungan hidup semakin disorot dan bersifat global. Masalah pengawasan dan pengelolaan lingkungan hidup menjadi salah satu faktor penentu keberhasilan dari kelestarian lingkungan hidup. Berbagai komponen dilibatkan diantaranya adalah pemerintah, wakil rakyat, anggota perdagangan, masyarakat dan organisasi non pemerintah yang merupakan lembaga atau institusi yang diselenggarakan oleh masyarakat yang sepatutnya secara bersama-sama perlu mempunyai komitmen terhadap kelestarian lingkungan hidup yang salah satunya adalah pengelolaan sampah. Peranan pemerintah terhadap pemahaman masyarakat sebagai sebuah upaya untuk memberikan sistem pengelolaan sampah yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan. sejumlah cara yang digunakan dalam meningkatkan pengelolaan sistem sampah untuk mencapai tujuan lingkungan hidup yang berwawasan dan berkelanjutan, sebagian besar mempunyai pendekatan berdasarkan masalah-masalah tertentu seperti masalah pencemaran udara, pencemaran air, pencemaran tanah dan sebagainya. Namun demikian ada pendekatan yang lebih luas dan menyeluruh melalui ekonomi dan juga sumber ekologi¹⁰⁵.

Pemahaman terhadap ekosistem sangat penting dalam upaya pengelolaan sampah karena pertimbangan sosial sangat erat kaitannya dengan proses politik dan pengambilan keputusan dalam pengembangan pengetahuan terhadap lingkungan hidup. Lebih lanjut lagi, fakta yang didapat dalam kehidupan masyarakat ternyata didominasi materialisme yaitu pandangan terhadap

¹⁰⁵ Gelbert, M., et. al., 1996, *Konsep Pendidikan Lingkungan Hidup dan "Wall Chart"*, Buku Panduan Pendidikan Lingkungan Hidup, PPPGT/VEDC, Malang, hal.96

kehidupan yang lebih baik ternyata mampu mengubah peradaban manusia yang pada akhirnya mengarah pada terciptanya krisis lingkungan hidup. Sebagai contoh terjadinya permasalahan lingkungan hidup dan konflik sosial di India yang disebabkan oleh pembangunan kota dengan tidak disertai pengaturan lingkungan hidup yaitu konflik antara keperluan ekonomi dan tuntutan pelestarian lingkungan hidup. Dalam kasus ini, investasi pada tambak udang yang dilakukan harus dibayar mahal terhadap perubahan lingkungan hidup oleh penumpukan sampah yang merugikan masyarakat dan negara. Perubahan fungsi hutan menjadi tambak mengakibatkan krisis lingkungan hidup yaitu pencemaran air dan penggaraman air sumur yang digunakan sebagai sumber air minum penduduk¹⁰⁶.

Eksplorasi lingkungan hidup yang berlebihan juga dapat memberikan dampak negatif terhadap lingkungan hidup seperti yang terjadi di Meksiko. Eksplorasi berlebihan terhadap limbah Toluca sebagai sumber air untuk pabrik di Meksiko dan Toluca diakhiri dengan pengeringan daerah rawa, penurunan arus sungai yang mengakibatkan masalah serius terhadap ekologi sosial, serta mempengaruhi ekonomi secara global. Untuk mengurangi dampak yang lebih buruk, maka Meksiko diberlakukan Undang-Undang Lingkungan Hidup yang didalamnya mengatur pembukaan kawasan baru agar kelestarian sumber air dapat terjaga dengan baik. Banyak kasus bencana alam yang disebabkan oleh kurang pengetahuan kesadaran dan pemberlakuan Undang-Undang Pengawasan dan pengelolaan Lingkungan Hidup. Misalnya adanya tuntutan kehilangan budaya,

¹⁰⁶ Otto Soemarwoto, 2005, *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, Gajahmada Press, Yogyakarta, hal.283

manusia dan harta benda di Marshall Island yang disebabkan oleh pengujian senjata nuklir di Perusahaan Amerika pada tahun 1940-1950.

Dari berbagai kasus yang terjadi sampai saat ini secara empiris diperoleh bahwa telah banyak pencemaran lingkungan hidup yang terjadi di berbagai negara di seluruh dunia yang bersumber dari kurangnya perhatian masyarakat terhadap pengelolaan lingkungan hidup. Pencemaran lingkungan hidup yang dianggap sebagai pencemaran global seperti yang pernah terjadi di Brazil pada tahun 2000, telah mengakibatkan masalah lingkungan hidup karena tumpahan minyak sebanyak 1,3 juta ton dari perusahaan minyak milik pemerintah di pantai Rio de Janeiro.

Pemberlakuan Undang-Undang Lingkungan Hidup sangat efektif dalam peningkatan kualitas lingkungan hidup suatu negara. Sebagai contoh dalam rangka untuk meningkatkan kualitas lingkungan hidup di Kanada yang dapat dilakukan dengan berbagai cara, seperti memperlakukan Undang-Undang Lingkungan Hidup yang disebut dengan *traditional regulatory approach* dan pendekatan baru melalui program instrumen ekonomi, program pembersihan ekonomi, program pembersihan sukarela dan program penghargaan. Pendekatan baru ini ternyata sangat efektif untuk mendorong penjagaan, pengawasan dan konservasi lingkungan hidup¹⁰⁷. Sebagai implementasi pemberlakuan Undang-Undang Lingkungan Hidup yang muncul secara global, berbagai permasalahan lingkungan hidup telah berhasil dibawa ke pengadilan. Dari berbagai kasus lingkungan hidup yang berhasil dibawa di pengadilan, ada yang memihak kepada

¹⁰⁷ Djanius Djamin, 2007, *Pengawasan dan Pelaksanaan Undang-Undang Lingkungan Hidup: Suatu Analisis Sosial*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hal.29

masyarakat, akan tetapi pada umumnya kasus lingkungan hidup yang dibawa ke pengadilan tersebut berhasil menuntut pemilik perusahaan/pabrik untuk melaksanakan pengelolaan dan pengawasan lingkungan hidup. Bahwa kepentingan lingkungan hidup harus dipikirkan secara global dan dalam jangka waktu yang panjang demi kesejahteraan umat manusia, walaupun dalam pelaksanaannya berbentuk skala lokal.

Pada dasarnya ada 3 (tiga) prinsip yang menjadi landasan untuk pengembangan Undang-Undang Lingkungan Hidup yaitu 17 prinsip yang berhubungan dengan institusi nasional dan 21 prinsip yang merujuk kepada Piagam Persatuan Bangsa-Bangsa dan asas-asas hukum Internasional. Berikutnya 2 prinsip yang secara jelas memberikan arah kepada pengembangan Undang-Undang Lingkungan Hidup. Didalam rumusan itu pada prinsipnya “Negara harus bekerja sama membuat undang-undang internasional menyangkut tanggungjawab dan bayaran ganti rugi terhadap korban polusi dan kerusakan lingkungan hidup yang disebabkan oleh aktivitas dan perselisihan¹⁰⁸.”

Pengawasan dan pengelolaan lingkungan hidup yang diuraikan dan ditafsirkan di dalam Undang-Undang lingkungan hidup bermaksud agar dapat dijalankan secara sistematis, terorganisasi dan ditaati oleh seluruh masyarakat. Oleh karena itu, Undang-Undang lingkungan hidup berorientasi kepada pola undang-undang yang jelas, teratur, efektif dan efisien.

¹⁰⁸ St. Munadjat Danusaputro, 1985, *Hukum Lingkungan Buku II: Nasional*, Binacipta, Bandung, hal.201

2.2. PERMASALAHAN DALAM PENGELOLAAN SAMPAH

Sampah adalah sebuah istilah yang sering digunakan untuk menunjukkan benda padat yang tidak terpakai lagi. Sampah padat merupakan sisa bahan yang ditimbulkan dari kegiatan manusia atau makhluk hidup lain yang secara sengaja dapat dibuang karena tidak dibutuhkan. Sementara sampah perkotaan merupakan sampah yang berasal dari kota akibat dari aktivitas dan kebutuhan masyarakat kota¹⁰⁹. Sampah juga sering disebut sebagai sisa-sisa material yang telah melalui suatu proses pemisahan untuk mengambil bagian tertentu yang dibutuhkan sementara bagian lain yang tidak bermanfaat secara ekonomis disebut sampah. Menurut UU Persampahan no.18/2008 mendefinisikan sampah sebagai bahan yang tidak diperlukan atau sisa dari keperluan sehari-hari dan atau proses alam yang berbentuk padat. Berdasarkan penjelasan tersebut, sampah mempunyai status yang jelas yaitu sesuatu yang tidak diinginkan lagi sehingga sampah dikategorikan dalam Suatu benda, bentuk padat, Ada dan tidaknya dengan aktivitas manusia, Benda padat yang harus dibuang atau disingkirkan, Dibuang bisa diterima atau tidak diterima oleh orang lain.

Permasalahan sampah telah menjadi isu global karena terjadi di berbagai tempat dengan menimbulkan dampak yang cukup bervariasi. Salah satu persoalan sampah yang cukup fenomenal yaitu menyangkut pencemaran baik pencemaran tanah, udara dan air.¹¹⁰ Pencemaran itu terjadi akibat dari perbuatan manusia yang tidak terukur dan cenderung mengabaikan dampak negatifnya. Dari sejumlah

¹⁰⁹Tchobanoglous, George, Hillary Theisen, Samuel Vigil. 1993. *Integrated Solid Waste Management*. McGraw – Hill: Singapore, hal.5

¹¹⁰Kurniawan. 2010. *Pengelolaan Sampah di Indonesia*. Available at: <http://www.iec.co.id/berita/pengelolaan-sampah-di-indonesia.com> Diakses, 02 April 2018.

pengertian diatas tentang sampah maka dapat disimpulkan bahwa sampah adalah suatu benda yang sudah tidak memiliki harga untuk tujuan pemakaian umum sehingga ditolak karena cacat, rusak, atau sisa dari suatu proses.

Berikut beberapa aspek permasalahan dalam pengelolaan sampah antara lain¹¹¹:

1. Aspek Hukum

- a. Pasal 45 UU Persampahan no.18/2008 tentang pengelolaan kawasan pada umumnya menyediakan fasilitas pemilihan sampah.

Undang-undang tersebut mengamanatkan bahwa pengelolaan kawasan kawasan pemukiman, kawasan komersial, kawasan industri, kawasan khusus, fasilitas umum, fasilitas sosial dan kawasan lainnya yang belum tersedia tempat pemilihan sampah paling lama satu tahun. Dampak buruk pengelolaan sampah dikawasan seperti di atas maka akan menyebabkan penularan penyakit dan menurunkan daya estetika.

- b. Jumlah aparat penegak hukum masih terbatas, hal ini terjadi akibat dari beberapa hal yaitu :

- Kurangnya anggaran pemerintah pusat untuk perbaikan organisasi serta penambahan personil
- Keterbatasan sarana dan prasarana
- Rasio perbandingan antara aparat penegak hukum dengan jumlah penduduk belum memadai.

¹¹¹ Dwiyanto, Bambang M. 2011. *Model Peningkatan Partisipasi Masyarakat dalam Penguatan Sinergi dalam Pengelolaan Sampah Perkotaan*. *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, 2011: 239-256.

- Minimnya tingkat penanganan perkara yang diselesaikan oleh penyidik PPNS dan polisi.
- c. Minimnya minat investor pada sector infrastruktur persampahan
Pengelolaan sampah membutuhkan peralatan dan teknologi yang memadai dan modal yang cukup kuat. Beberapa faktor yang menjadi pertimbangan investor dalam melakukan investasi di sektor ini antara lain:
 - Resiko lokasi yaitu keterbatasan luas lahan dan tata letak yang tidak strategis (TPA ke pemukiman, lokasi curam dll)
 - Resiko timbulan sampah yaitu perubahan volume sampah menyebabkan proses pengangkutan terhambat
 - Resiko penentuan jenis teknologi yaitu kesesuaian pilihan alat berat dengan kondisi komposisi sampah, makin beragamnya komposisi sampah yang berdampak pada modal investasi.
 - Resiko operasional yaitu kegagalan operasi menyebabkan hasil yang diharapkan tidak sesuai target.
- d. Belum adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengalokasian anggaran khusus untuk pengelolaan sampah
- e. Pemasaran produk daur ulang dan kompos dari sampah belum diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- f. Belum adanya peraturan secara khusus yang mengatur tentang tata cara pelaksanaan pemberian kompensasi, insentif, disinsentif untuk pengelolaan sampah

- g. Belum adanya dilakukan sosialisasi produk hukum tentang pengelolaan sampah secara insentif mulai dari pusat sampai ke daerah
- h. Belum adanya peraturan perundang – undangan yang mengatur tentang industri dan pelaku industri daur ulang

2. Aspek Kelembagaan

Amanat UU Persampahan no.18/2008 bahwa setiap pemerintah daerah Kabupaten/Kota wajib memiliki TPA representative dan memenuhi kaidah teknis maupun lingkungan. Upaya pengadaan *sanitary landfill* adalah salah satu solusi efektif yang digerakan oleh kementerian lingkungan hidup dan kehutanan melalui pemerintah daerah Kabupaten/Kota. Namun peraturan terkait masih menjadi persoalan yang tak kunjung dipenuhi di sejumlah kota di Indonesia. Tanggungjawab Kementerian lingkungan hidup dan kehutanan juga menyarankan kepala daerah untuk melaksanakan koordinasi dengan instansi – instansi daerah misalnya badan lingkungan hidup, dinas pekerjaan umum, dinas kesehatan dan jajaran penegak hukum, masyarakat, melalui pemberian insentif dan tindakan nyata serta untuk mengambil bagian dalam menyelesaikan persoalan sampah.

3. Aspek Pendanaan

Adapun permasalahan dalam pengelolaan sampah dari aspek pendanaan antara lain:

- Belum ditetapkannya standard biaya investasi, biaya operasional dan biaya pemeliharaan pengelolaan sampah. Aspek tersebut meliputi pemilahan,

pengumpulan, pengangkutan, pengolahan, dan pengolahan akhir dalam Rp/ton.

- Rendahnya pengalokasian dana pengelolaan sampah, baik dari APBN, APBD, propinsi/Kabupaten/Kota.
- Belum dilakukan pengawasan dan evaluasi terhadap pelaksanaan penggunaan anggaran pengelolaan sampah.
- Belum dimanfaatkan dana desa yang dianggarkan berdasarkan perpres no. 60 tahun 2014 yang kemudian direvisi dengan perpres no. 22 tahun 2015.
- Investor dibidang pengelolaan sampah kurang tertarik akibat dari lambatnya proses pengurusan dokumen untuk investasi

4. Aspek Sosial Budaya

Aspek ini membutuhkan keterlibatan atau partisipasi masyarakat. Keberhasilan program pengelolaan sampah salah satu faktor yang berpengaruh penting adalah adalah masyarakat. Adapun sejumlah faktor masyarakat adalah :

- Kebiasaan memilah/ memawadai sampah belum optimal (pelaksanaan undang-undang, pasal 12 ayat (1) UU Persampahan no.18/2008 belum optimal)
- Kebiasaan membuang, membakar sampah tidak pada tempatnya
- Minimnya pengetahuan sampah dan dampaknya

5. Aspek Teknologi

Isu strategi dalam pengelolaan sampah di aspek teknologi antara lain:

- Belum diterapkan pengurangan sampah dari sumber

- Upaya penduduk setempat melakukan daur ulang sampah belum efektif
- Proses pewadahan tidak teratur sesuai karakter fisik sampah,
- Pengumpulan sampah belum tepat waktu, minimnya sarana, kurangnya lokasi lahan TPS,
- Pengangkutan belum dilakukan setiap hari, moda angkutan masih minim, kualitas moda angkutan sampah rendah, spesifikasi belum standard,
- Pengolahan masih terbatasnya TPS 3R untuk pengolahan, sulit merealisasikan pembangunan, pengolahan sampah masih manual,
- Pemrosesan akhir, brlum dilakukan penutupan TPA dengan *cover soil* secara kontinuitas, , sulit menyediakan lahan TPA sesuai kebutuhan, pengoperasian landfill belum sesuai SOP
- Lokasi belum sesuai standard teknis, belum adanya system informasi yang terintegrasi tentang pengelolaan sampah terpadu.

Tantangan lain yang dihadapi dalam pengelolaan sampah beberapa tahun terakhir dan akan terus meningkat berdasarkan perubahan waktu dan jumlah penduduk yang mempengaruhi keberagaman produksi sampah. Yang perlu menjadi pusat perhatian pemerintah adalah perlu mengetahui sumber produksi sampah sekaligus mengupayakan solusi untuk memanfaatkan kembali dalam pemenuhan kebutuhan sehari – hari. Sumber-sumber penghasil sampah Kota Semarang pada tahun 2016 ditunjukkan pada tabel berikut ini ¹¹²:

¹¹² Dinas Kebersihan Kota Semarang Tahun 2016

Tabel 1.2: Sumber dan Volume Sampah di Kota Semarang Tahun 2016

No	Sumber	Volume (m3/hari)	Presentase (%)
1	Pemukiman	3935,09	84,64
2	Hotel	48,00	1,03
3	Pasar	117,30	2,52
4	Pertokoan	28,00	0,60
5	Rumah Sakit	55,00	1,18
6	Perkantoran	56,00	1,20
7	Fasilitas Umum	76,00	1,63
8	Industri	120,00	2,58
9	Jalan Protokol	164,00	3,53
10	Rumah Makan	50,00	1,07
	Total	4650	100

Sumber: Dinas Kebersihan Kota Semarang Tahun 2016

Sampah rumah tangga menjadi dominan dalam data dinas kebersihan Kota Semarang Tahun 2016, menunjukkan kesadaran masyarakat dalam pengendalian dan pengelolaan sampah masih rendah. Hal ini memperjelas bahwa upaya pemerintah melalui kebijakan pengelolaan sampah belum efektif dalam mengikutsertakan masyarakat. Peran serta masyarakat dapat berupa sosialisasi tentang bahaya dari peningkatan volume sampah khususnya sampah anorganik yang menjadi pemicu kerusakan lingkungan kota dalam kurung waktu tertentu.¹¹³

2.3. KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENGELOLAAN SAMPAH

Menurut Nishimoto 1997 menyebutkan bahwa kebijakan strategi pengelolaan sampah ditetapkan oleh pemerintah daerah yang disesuaikan dengan kebijakan nasional. Kebijakan tersebut ditetapkan berdasarkan norma, standar,

¹¹³ Subagyo, P. Joko, 2002, *Hukum Lingkungan (Masalah Penanggulangannya)*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, hal.7

prosedur dan kriteria sesuai ketentuan nasional. Ketentuan ini berlaku umum dan diikuti dengan pembinaan, pengawasan kinerja bagi pihak lain yang terlibat dalam pengelolaan sampah. Apabila regulasi tersebut disahkan menjadi peraturan daerah maka akan menjadi payung hukum yang sah dan berlaku umum¹¹⁴. Dalam pembentukan peraturan daerah terkait dengan pengelolaan sampah, ada beberapa point penting yang harus diperhatikan antara lain, peraturan umum ketentuan kebersihan, perda tentang bentuk institusi formal pengelolaan kebersihan, dan perda yang khusus menentukan struktur tarif dan dasar pengelolaan kebersihan.¹¹⁵

Pelayanan pengelolaan sampah sebagai bagian dari tanggungjawab pemerintah dalam hal kebijakan dan regulasi untuk memfasilitasi, mengembangkan dan melakukan pengurangan, penanganan dan pemanfaatan kembali sampah melalui penyediaan sarana dan prasarana untuk mengelola sampah. Selain itu pemerintah juga harus terlibat dalam mengembangkan produk dari pemanfaatan sampah melalui penerapan teknologi lokal yang cukup familiar dimasyarakat. Pemerintah selain bertanggungjawab dalam pengelolaan sampah, juga menghasilkan produk-produk pemerintah yang salah satunya adalah program. Program tersebut meliputi pengumpulan, pemindahan, pengolahan dan pengangkutan ke TPA sampah. Perbaikan dan peningkatan kualitas Infrastruktur tentang pengelolaan sampah adalah salah satu Program yang dapat di direalisasikan oleh pemerintah melalui pengelolaan sampah.¹¹⁶

¹¹⁴ Nishimoto, Shoji, 1997, *The Bank's Governance Policy. Manila: Asian Development Bank*, hal.15

¹¹⁵*Ibid*

¹¹⁶*Ibid,*

2.4. PEMBANGUNAN KOTA YANG BERKELANJUTAN

Rencana pembangunan nasional merupakan kesatuan dari upaya yang berkesinambungan meliputi semua aspek kehidupan lapisan masyarakat, bangsa dan Negara untuk mewujudkan tujuan nasional dalam kitab undang – undang dasar RI tahun 1945. Rangkaian dari rencana pembangunan nasional tersebut mengindikasikan pembangunan berkesinambungan tanpa henti untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekarang dan masa depan.

Pembangunan di daerah pada era reformasi mengalami perubahan terutama dari aspek pembagian kewenangan. Amanat undang – undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pasal 14 ayat (2), urusan wajib bagi pemerintahan daerah untuk kabupaten /kota merupakan urusan yang berskala daerah Kabupaten/Kota yaitu menyangkut perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan penataan ruang. Kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah yaitu otonomi daerah di sektor perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang¹¹⁷.

Menurut Chandler dan Plano (1988) bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategi terhadap sumber – sumber daya yang tersedia untuk menyelesaikan persoalan publik. Secara garis besar kebijakan tata ruang termuat dalam undang – undang 26 tahun 2007 tentang penataan ruang. Seiring dengan rencana pembangunan yang berkelanjutan yang dilakukan oleh pemerintah

¹¹⁷ Pasolong, Harbani (2008), *teori administrasi public* (edisi revisi) Jakarta, Rineka cipta hal. 3

melalui sidang umum PBB tahun 1987 sebagai bentuk kesepakatan bersama semua Negara yang terlibat dimana salah satunya adalah Indonesia.

Seiring berjalannya waktu pembangunan berkelanjutan menghadapi masalah yang kompleks dan cenderung berdampak buruk terhadap lingkungan. Sehingga melalui KTT Bumi yang diselenggarakan di Rio de Janeiro 1992 menghasilkan konsep yang dituangkan dalam program dunia sebagai Agenda. Menurut Budihardjo Kemajuan pembangunan kota berkelanjutan semakin berkembang untuk mencapai tujuan kota yang berkelanjutan perlu lima prinsip dasar yang dikenal dengan Panca E: yaitu *Environment (Ecologi)*, *Economy (Em-ployment)*, *Equity Engagement*, dan *Energy*, (*Research Triangle Institute, 1996*).¹¹⁸

Pembangunan kota yang berorientasi pada peningkatan mutu kehidupan masyarakat dan bangsa dihadapkan pada salah satu isu fenomenal yang tidak terhindarkan yaitu masalah lingkungan hidup. Pembangunan kota yang berkelanjutan memungkinkan terjadinya pengabaian ekologi menjadi tantangan yang harus dipatuhi dimana menjaga keseimbangan alam untuk menghindari kerusakan ekosistem perkepanjangan. Implementasi kebijakan tata ruang wilayah di daerah Kabupaten/Kota sering menimbulkan konflik seperti sengketa kepemilikan lahan dan lain sebagainya. Thomas R. Dye dalam Syafi'i (2006) kebijakan publik adalah keputusan yang diambil pemerintah apakah yang dilakukan atau tidak dilakukan.

Tipe kebijakan yang dikembangkan oleh George C. Edward III yaitu *direct and indirect impact on implementation*. Terdapat beberapa variabel yang

¹¹⁸ Budihardjo, Eko, Djoko sujarto (2005), *kota berkelanjutan*, Bandung: Alumni. Hal. 27

mempengaruhi dalam mengimplementasikan kebijakan yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi¹¹⁹.

Definisi dari pembangunan kota berkelanjutan merupakan sebuah konsep yang mengutamakan keseimbangan faktor ekonomi, sosial kultural, lingkungan hidup. Faktor keseimbangan ini penting untuk memanfaatkan sebanyak-banyaknya sumber daya alam yang tersedia untuk mencapai kesejahteraan tanpa mengurangi peluang kehidupan generasi berikutnya¹²⁰. Proses Pembangunan di tengah masyarakat pada dasarnya memiliki tiga tujuan yaitu *pertama* peningkatan ketersediaan bahan dan perluasan area distribusi bahan -bahan pokok seperti pangan, sandang, papan, kesehatan keamanan masyarakat; *kedua* meningkatkan standart hidup berupa pendapatan, penyediaan lapangan kerja, perubahan kualitas pendidikan dan fasilitas dan keperpihakan terhadap nilai-nilai kultur sebagai identitas bangsa dan *ketiga* perluasan nilai pilihan ekonomi dan sosial bagi individu serta negara secara umum dengan cara pemberian kebebasan untuk mencegah ketidakadilan.

Pembangunan yang berkelanjutan dipengaruhi oleh sosial dimana pembangunan mesti dilihat sebagai sebuah proses yang multidimensional yaitu keterlibatan semua pihak termasuk organisasi dan lembaga pemerintah untuk melakukan kajian dari segi peningkatan sistem pendidikan, ekonomi sosial secara merata.

Pembangunan kota berkelanjutan membutuhkan partisipasi masyarakat yang diartikan sebagai bentuk kebersamaan dan kepedulian dalam menyelesaikan

¹¹⁹ Syafi'i, Inu Kencana(2006) *ilmu administrasi public* (edisi revisi) Jakarta rineka cipta. Hal. 5

¹²⁰ Budihardjo, Eko, Djoko sujarto (2005),*kota berkelanjutan, bandung*: alumni. Hal. 27

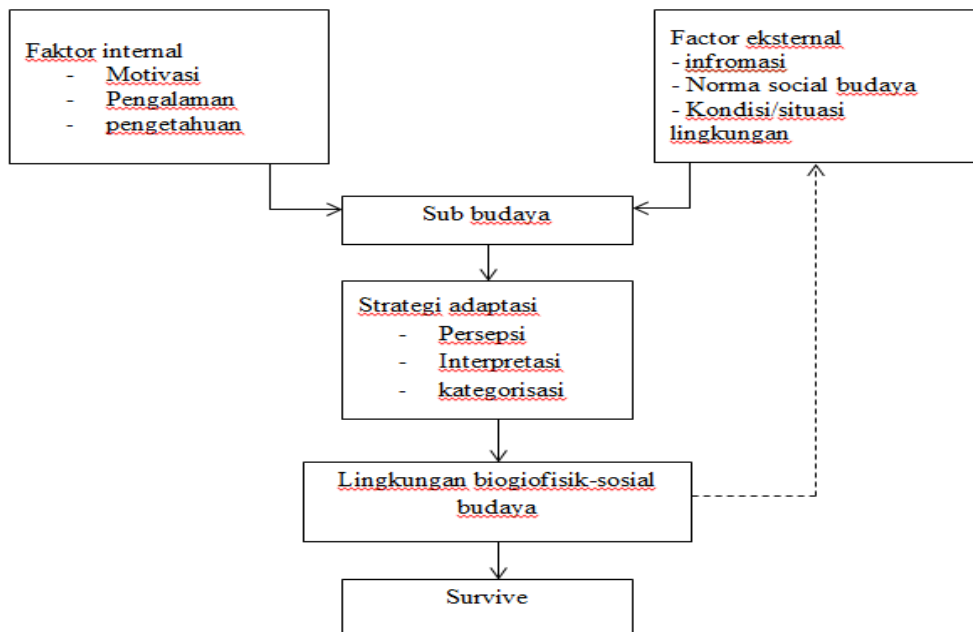
persoalan untuk kepentingan bersama. Partisipasi dalam bentuk konsensus sosial warga masyarakat untuk suatu perubahan yang lebih baik. Berikut gambar siklus pembangunan berkelanjutan¹²¹



Gambar 6. Siklus Pendukung Pembangunan Berkelanjutan (UNDP, 1997:22)

Kehadiran masyarakat dapat dikatakan sebagai bagian dari peta kognitif kebudayaan sosial sehingga dapat bertahan hidup dalam pembangunan yang diilustrasikan berikut ini:

¹²¹ Budhy Tjahjati Sugijanto Soegijoko, (eds.), 2005, *Bunga Rampai Pembangunan Kota Indonesia Dalam Abad 21*, Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.



Gambar 7. Skema Perubahan Nilai Budaya Dalam Pembangunan (Poerwanto, 1997:96)

Konsep pembangunan berkelanjutan menyarankan tujuh kebijakan untuk pembangunan dan lingkungan antara lain:

1. Meninjau kembali tujuan pembangunan
2. Mengubah orientasi pembangunan dari pertumbuhan ekonomi sebagai tujuan menjadi mutu sebagai hasil pembangunan
3. Melengkapi kebutuhan dasar seperti lapangan kerja, makanan, air, energy dan sanitasi
4. Meyakinkan keberlanjutan pada tingkat pertumbuhan tertentu
5. Mengatur keseimbangan antara penggunaan dan perlindungan/pelestarian sumber daya
6. Mengubah arah kemajuan teknologi menangani resiko

7. Menyatuhkan pertimbangan lingkungan serta ekonomi dalam membuat keputusan (Depnaker, 2008)

Secara umum kehidupan manusia yang berkualitas dibagi menjadi dua bagian yaitu kualitas fisik yang dapat dilihat secara lahiriah, misal fisik yang ideal sesuai standar kesehatan dan kualitas non fisik yang tercermin secara batiniah seperti kualitas pribadi yang melekat pada individu tertentu, seperti karya, produktivitas, kreativitas, keswadayaan, pemikiran prospektif, kualitas spiritual, dan rasional¹²²

¹²² Salim, Emil. 1986. *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, LP3ES, Jakarta. Hl. 88