

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan di Indonesia pada umumnya meliputi pembangunan nasional maupun pembangunan daerah. Pembangunan daerah merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa dan negara untuk melaksanakan tugas dan mewujudkan tujuan nasional di daerah yang terdapat dalam UUD 1945.¹

Semula manusia dilihat terpisah dari faktor alam dalam proses pembangunan. Dan masalah utama pembangunan ketika itu adalah bagaimana sumber alam dapat digali, diolah dan dikelola sehingga memberikan manfaat yang semaksimal mungkin bagi manusia. Zat organis dan manusia yang hidup di lingkungan mempunyai hubungan timbal balik antara sesama dan dengan lingkungan. Manusia tidak hanya mampu mengubah lingkungan, tetapi sebaliknya lingkungan dapat pula memberikan pengaruh kepada manusia.²

Jaringan hubungan timbal balik antara manusia dan segala benda, zat organisasi serta kondisi yang ada di lingkungan membentuk suatu ekologi atau ekosistem. Pelaksanaan pembangunan menimbulkan

¹ Pembukaan UUD 1945, Bp 7, Pusat 1993 hal 1

² Emil Selim, *Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Direktorat "Santitas" Jakarta, 1979, hal 24-26

perubahan yang dibuat manusia, adalah penting untuk mengusahakan suatu cara, pola dan kebijaksanaan pembangunan yang :

1. Minimal tidak mengganggu keseimbangan (equilibrium) dari ekosistem, dan maksimal turut membina ekosistem yang lebih stabil dan dinamis seimbang;
2. Membina ekosistem yang lebih beragam.

Pendekatan pembangunan serupa ini tidak hanya didasarkan atas kesadaran pentingnya pengembangan lingkungan hidup, tetapi lebih didorong oleh kesadaran bahwa yang menjadi perusahaan dan pencemaran lingkungan adalah keterbelakangan dan kemelaratan rakyat.³ Oleh karena itu maka pengembangan lingkungan tidak dapat dilihat terpisah dari pembangunan itu sendiri, kedua-duanya pembangunan dan pengembangan lingkungan harus merupakan kesatuan strategi pembangunan yang integral untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan manusia.

Dalam garis-garis besar haluan negara maka arah pembangunan jangka panjang tertuju pada pembinaan masyarakat maju, adil dan makmur. Berdasarkan Pancasila. Dalam masyarakat Pancasila itu timbul kehendak bangsa untuk menjalin keselarasan hubungan antar manusia dengan Tuhannya, antara sesama manusia serta lingkungan alam sekitarnya, keserasian hubungan antara bangsa Indonesia dengan bangsa lain dan juga keselarasan antara cita-cita hidup di dunia dan mengejar kebahagiaan di akhirat.⁴

³ Ibid.

Tujuan akhir pembangunan jangka panjang adanya konsisten dengan maksud menegakan asas perikehidupan dalam keseimbangan sebagai salah satu azas pembangunan nasional, yaitu keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yaitu antara kepentingan keduniaan dan akhirat, antara kepentingan materil dan spiritual, antara kepentingan jiwa dan ragam antara kepentingan individu dan masyarakat, antara kepentingan perikehidupan darat, laut, dan udara, serta antara kepentingan nasional dan internasional.

Dalam melaksanakan pembangunan serupa itu maka dalam GBHN 1978 digariskan bahwa penggalian sumber alam haruslah rasional dan tidak merusak lingkungan hidup manusia, dilaksanakan dengan kebijaksanaan yang menyeluruh dan dengan memperhitungkan kebutuhan-kebutuhan generasi yang akan datang. Tersimpul disini maksud politis (*political infition*) MPR untuk menegaskan pelaksanaan peta pembangunan di tanah air kita yang dirangkaian dengan pengembangan lingkungan hidup, sehingga timbul disini keperluan untuk mengembangkan suatu kebijaksanaan "*eco development*". Ini seperti produk-produk hukum, tenaga terampil, program kerja, segi kelembagaan, dan lain-lain. Oleh karena itu dibutuhkanlah sebuah peraturan pemerintah yang membahas tentang analisis mengenai dampak lingkungan, yang akan membahas tentang polusi udara di DIY Yogyakarta yang selama ini sudah menjadi masalah bagi lingkungan seperti pencemaran di seluruh lingkungan dikarenakan kegiatan-kegiatan pembangunan menimbulkan dampak negatif

dan positif sehingga sejauh ini perlu dipersiapkan langkah untuk menanggulangi dampak negatifnya.

Lingkungan yang ada saat ini perlu diperhatikan, bukan hanya mengenai kelestarian tetapi mengenai kelestarian lingkungan dalam arti kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang sehingga setiap perubahan yang terjadi disertai dengan upaya mencapai kelestarian dan keseimbangan lingkungan pada tingkatan yang baru.⁵

Perubahan lingkungan udara pada umumnya disebabkan pencemaran udara yang masuknya zat pencemaran (berbentuk gas-gas dan partikel kecil atau aerosol) ke dalam udara.

Pembangunan fisik kota dan berdirinya pusat-pusat industri disertai dengan melonjaknya produksi kendaraan bermotor, mengakibatkan peningkatan kepadatan lalu lintas dan hasil produksi hasil sampingan, yang merupakan salah satu sumber pencemaran udara. Konsentrasi pencemaran udara di beberapa kota besar dan daerah industri Indonesia menyebabkan adanya gangguan pernapasan, iritasi pada mata dan telinga, serta timbulnya beberapa penyakit tertentu, selain itu juga mengakibatkan gangguan jarak pandang (visibilitas) yang sering menimbulkan kecelakaan lalu lintas (terutama lalu lintas di udara dan laut).

Dengan semakin majunya ilmu pengetahuan dan teknologi maka tidak dapat dipungkiri bahwa kebutuhan manusia akan transportasi pun

⁵ Koesnadi, Hardicuwemanti, *Ukuran Tata Lingkungan*, Galuh, M. I. H. 1988

semakin meningkat, meningkatnya kendaraan bermotor selain membawa dampak positif bahwa masyarakat dapat menggunakan sepeda motor sebagai alat transportasi dalam keseharian mereka juga menimbulkan dampak negatif jika masyarakat tidak merawat kendaraan mereka sehingga akan dapat menimbulkan pencemaran udara karena asap gas buang kendaraan yang kurang perawatan, oleh karena itu dampak positif bila dapat memberikan manfaat bagi manusia dan dampak negatifnya juga merugikan manusia.

Meningkatnya jumlah kendaraan apalagi kendaraan bermotor dapat menimbulkan pencemaran lingkungan yang terjadi akibat emisi gas buang polusi udara yang akan berbahaya bagi lingkungan. Jadi pada dasarnya peristiwa pencemaran memiliki beberapa komponen pokok :

1. Lingkungan yang terkena adalah lingkungan hidup manusia
2. Yang terkena akibat negatif adalah manusianya

Di dalam lingkungan tersebut bahan berbahaya yang juga disebabkan oleh efektivitas manusia, pencemaran udara yang disebabkan oleh kendaraan bermotor, bus, mobil terjadi akibat gas buang yang dihasilkan dari knalpot serta adanya perubahan atau perawatan yang kurang intensif dan penggunaan kendaraan sehingga gas yang dikeluarkan mengandung zat-zat pencemaran (*pollution*) yang secara tidak langsung dapat mempengaruhi kesehatan manusia

Kasus yang terjadi akibat Polusi udara di DIY khususnya dikota Yogyakarta semakin parah seiring bertambah banyaknya jumlah kendaraan

bermotor di jalan raya. Informasi yang diperoleh dari berbagai dealer menunjukkan dalam satu bulan penambahan kendaraan bermotor khususnya sepeda motor mencapai 800 unit. Karena itu penyadaran terhadap pemilik kendaraan untuk melakukan perawatan secara rutin, supaya emisi gas buangnya tidak di atas ambang batas, sangat diperlukan pengendalian pencemaran BAPEDALDA DIY, saat melakukan uji emisi terhadap kendaraan yang masuk ke komplek Balai kota Yogyakarta. uji emisi ini mengacu pada SK Gubernur DIY No 167/2003, dengan ketentuan ambang batas CO 4,5 ppm, HC 3.000 ppm, NO₂ 850 ppm, sudah banyak masyarakat memakai masker.⁶

Pencemaran merupakan suatu bentuk gangguan, gangguan merupakan keadaan yang masih harus dipegang karena seorang pemilik berhak menggunakan barangnya menurut cara-cara normal tersebut penggunaan yang bagi orang membawa akibat sekedar derita.⁷

Pencemaran ini dapat mengganggu kesehatan manusia, tanaman dan binatang atau pada benda-benda, dapat pula mengganggu pandangan mata kenyamanan hidup dari manusia dan penggunaan benda-benda.

Pencemaran udara dapat dibagi lagi berdasarkan bermacam-macam tipe. Ada didasarkan sumber pencemaran alam dan aktivitas manusia, jumlah dan penyebarannya, bentuk pencemaran seperti gas atau benda padat,

⁶ Koran Kedaulatan, *Rakyat, Perlu kesadaran uji emisi*, Selasa 7 September 2004.

bentuk sumber titik atau suatu garis dan lain sebagainya, Miler (1979)⁹ membagi bahan pencemaran udara menjadi :

1. Karbon oksida (Co, CO₂)
2. Sulfur oksida (SO₂, SO₃)
3. Nitrogen oksida (N₂O, NO, NO₂)
4. Hidrokarbon (CH₄, C₄H₁₀, C₅H₆)
5. Fetocemis oksidan (O₃ PHN dan aldehida)
6. Partikel (asap, debu, jelaga, osbestor, logam, minyak dan garam)
7. Senyawa organik (asbestos, HF, H₂S, NH₃, S₂SO₄, H₂NO₃)
8. Senyawa inorganik lain (pestisida, herbisida, alkohol, asam-asam dan zat kimia lainnya)Zat radioaktif
9. Panas
10. Kebisingan

Pencemaran udara akibat partikel dapat disebabkan karena uiah manusia, lewat kegiatan industri dan teknologi, partikel yang dicemarkan udara banyak macam dan jenisnya, tergantung pada macam dan jenis kegiatan industri dan teknologi yang ada. Partikel-partikel tersebut sangat merugikan kesehatan manusia. Pada umumnya udara yang telah tercemar oleh partikel dapat menimbulkan berbagai macam penyakit saluran pernafasan atau prekeonis Preumokoniosis adalah penyakit saluran pernafasan yang disebabkan oleh adanya partikel (debu) yang masuk atau mengendap di dalam paru-paru pada saat orang menarik nafas, udara yang

⁹ Miler, 1979, hal. 100

mengandung partikel akan terhirup ke dalam paru-paru Dampak pencemaran lainnya adalah dampak kebisingan, saat ini kebisingan telah menjadi masalah yang banyak dihadapi penduduk kota besar dan salah satunya adalah kota Yogyakarta, sumber kebisingan dapat berupa suara-suara transportasi, seperti bus, kereta api, pesawat terbang dan lain sebagainya. Suasana akan lebih parah lagi apabila di suatu lingkungan tersebut terdapat industri yang peralatannya menimbulkan bunyi yang keras.

Dengan semakin meningkatnya jumlah penduduk di DIY Yogyakarta yang diikuti dengan meningkatnya kebutuhan manusia terutama dalam bidang transportasi tanpa disadari telah menimbulkan suatu masalah baru yaitu meningkatnya pencemaran udara akibat sumber pencemaran bergerak yang berupa alat transportasi (kendaraan bermotor) dan Sumber pencemaran tidak bergerak yang berupa industri (perusahaan) di wilayah DIY yogyakarta.

Pencemaran udara di DIY yogyakarta saat ini sudah sangat mengkhawatirkan sebab secara fisik pencemaran udara di siang hari telah melalui ambang batas terutama akibat emisi gas buang kendaraan bermotor yang mengandung berbagai macam senyawa yang membahayakan dan jika sampai terhirup oleh manusia dapat menyebabkan gangguan kesehatan, salah satu senyawa tersebut misalnya *carbon monokida* dan *timbal*.¹⁰

¹⁰ *Koran Kedaulatan Rakyat: Polusi Udara di Kota dan Dampaknya* Selasa 12 Juni 2001

Sebagai tindakan antisipasi sedini mungkin terhadap permasalahan lingkungan hidup yang akan terjadi baik di masa sekarang maupun masa yang akan datang, gubernur DIY Yogyakarta telah mengambil kebijaksanaan dan langkah-langkah yang berkaitan dengan kelestarian lingkungan hidup yang telah ditetapkan peraturan pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 tahun 1999 tentang pengendalian pencemaran udara..

Dengan demikian dalam upaya pembangunan, khususnya pembangunan di wilayah perkotaan, pemerintah Indonesia juga mengusahakan agar lingkungan hidup tercegah dari kemerosotan ke arah yang lebih parah lagi sebab akibat dari kegiatan pembangunan tersebut. Dengan semakin meningkatnya jumlah penduduk di DIY yang diikuti dengan meningkatnya kebutuhan manusia terutama dalam bidang transportasi tanpa disadari telah menimbulkan suatu masalah pencemaran udara yang selalu mengalami peningkatan dari tahun-ketahun di DIY

Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang memiliki 4 (empat) wilayah kabupaten dan 1 (satu) kota, merupakan salah satu propinsi di pulau Jawa yang mendukung pelaksanaan Program langit biru secara nasional. Walaupun propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan propinsi di pulau Jawa yang terakhir mencanangkan pelaksanaan program tersebut, namun secara bertahap dan terencana telah dan terus mempersiapkan beberapa data dan langkah dasar menyusun program langit

Semenjak dicangkannya Program Langit Biru Nasional Tahun 1996, mulai tahun 1997 Pemerintah Daerah Propinsi DIY melalui Biro Bina Lingkungan Hidup Setwilda Propinsi DIY telah melakukan tahap penjajagan untuk mengevaluasi kondisi udara saat itu. Hasil evaluasi menyimpulkan bahwa kualitas udara ambien di Propinsi DIY lebih banyak dipengaruhi oleh kegiatan transportasi dari pada kegiatan industri. Dalam arti lain bahwa sumber pencemaran udara lebih banyak disebabkan dari pencemaran bergerak (sarana transportasi).

Selama periode 1997-2002, yang dilakukan secara periodic menunjukkan adanya indikasi terhadap peningkatan pencemaran udara ambient yang ditimbulkan dari emisi kendaraan bermotor. Hasil pengamatan selama 5 (lima) tahun pertama yang diperkuat dengan hasil penelitian kualitas udara ambient yang dilakukan oleh BAPEDALDA Propinsi DIY bekerja sama dengan pusat Energi Universitas Gajah Mada Yogyakarta pada tahun 2002 semakin memperkuat adanya indikasi terus meningkatnya bahan pencemaran diudara baik dalam bentuk gas maupun partikulat.

Indikasi meningkatnya bahan pencemaran ke udara ambien, ternyata tidak juga hanya dari sumber gerak semata, dari sumber tak bergerak juga mulai menunjukkan peningkatan. industri pengilangan batu kapur, industri pembakaran batu kapur, industri pembuatan briket bioarang, industri gula spritus, industri pengergajian kayu, industri peternakan merupakan sumber pencemaran potensial yang setiap saat menimbulkan

Atas dasar pertimbangan kepentingan kelestarian fungsi lingkungan hidup dan keselamatan manusia, maka pemerintah daerah perlu untuk menyusun langkah-langkah strategis dalam rangka pengendalian pencemaran udara.

Upaya persiapan yang dilakukan mengingat perkembangan ke depan di Propinsi DIY diprediksi juga akan mengalami perubahan mutu udara yang sama sebagaimana yang terjadi di propinsi lain. Perkiraan ini didasarkan adanya indikasi kearah terus meningkatnya sumber pencemaran udara terutam sumber pencemaran udara terutama sumber pencemaran bergerak (mobil, bus, truck, dan sepeda motor)

Pencemaran udara tanpa didasari cepat atau lambat pasti akan memberikan dampak negatif kepada manusia, yang tidak lagi mengenal adanya sekat dan batas. pengertian demikian yang mendorong suatu pemikiran jangka panjang dalam menyusun strategi serta perencanaan secara mata yang melibatkan banyak peran.¹¹

Walaupun kadar pencemaran udara di Propinsi DIY belum seperti yang terjadi pada kota-kota besar, namun perkembangan kedepan terutama di sektor transportasi perlu adanya kebijakan untuk pengendalian pencemaran udara seperti dampak pencemaran emisi kendaraan bermotor terhadap kesehatan manusia dikatakan bahwa dampak medis akibat pencemaran polusi yaitu sistem pencemaran, sistem saraf, sistem kardiowaskular, kelaianan darah, ginjal, hati.

¹¹ Program Langit biru 2004-2008 Bapedalda

Kendaraan sebagai alat transportasi juga memberikan kontribusi terhadap pencemaran lingkungan berupa polusi udara, getaran dan kebisingan. kebisingan dapat diartikan sebagai pencemaran suara karena masuknya suara yang tidak diinginkan sangat berpengaruh terhadap Fisiologi dan psikologi manusia.¹²

Upaya pengendalian dampak pencemaran udara pada dasarnya adalah menjadi kewajiban setiap orang. undang-undang NO 23 tahun 1997. tentang pengelolaan lingkungan hidup mengamanatkan bahwa setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup. salah satu sarana didalam pengendalian pencemaran udara adalah baku mutu Emisi sumber bergerak kendaraan bermotor¹³.

Dengan dikeluarkan suatu Peraturan Pemerintah No 41 tahun 1999 tentang pengendalian pencemaran udara yang mengingat dari pasal 5 ayat (2) Undang-undang 1945 dan menimbang dari ketentuan Undang-Undang No 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dipandang perlu diungkapkan peraturan pemerintah tentang pengendalian pencemaran udara.

Oleh karena itu dengan adanya Peraturan Pemerintah No 41 tahun 1999 tentang pengendalian pencemaran udara maka pemerintah Daerah

¹² Jurnal:Mstt.Ugm.ac.id/Katalog/abs.10.htm

¹³ Peraturan Pemerintah No 41 Tahun 1999

Istimewa Yogyakarta dan berdasarkan keputusan Gubernur DIY Nomor 182 Tahun 2003 bahwa atas dasar Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor KEP-15/MENLH/4/1996 tentang Program langit biru, maka Pemerintah Daerah perlu segera menyusun langkah tindak lanjut dengan merancang suatu Program Langit Biru untuk Daerah Istimewa Yogyakarta yang dalam pencemaran udara selalu terkait dengan sumber yang menghasilkan pencemaran udara yaitu sumber yang bergerak (umumnya transportasi) dan sumber tidak bergerak (umumnya kegiatan industri) yang telah dirancang pada tahun 2003 dan dicantumkan untuk 2004-2008.

Program Langit Biru Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tahap pertama dirancang akan berlangsung selama (lima) tahun 2004-2008. Peleaksanaan Program Langit Biru Daerah dilakukan secara terpadu dengan memberikan peran kepada semua pihak, baik pemerintah, dunia usaha maupun masyarakat. Program Langit Biru merupakan suatu penjabaran lebih lanjut dari program lingkungan hidup yang bersifat terbuka menjadi tanggung jawab banyak pihak.

Sebagai bentuk tanggung jawab bersama dari semua pihak, maka uraian program kegiatan perlu dijabarkan secara rinci dan jelas, sehingga setiap program selain dapat menjadi acuan sekaligus dapat terimplementasikan sesuai dengan kondisi kualitas udara.

B. Perumusan Masalah

Dengan melihat latar belakang di atas maka akan menimbulkan

1. Bagaimanakah implementasi kebijakan pemerintah DIY mengenai masalah polusi udara berdasarkan PP Nomor 41 tahun 1999 tentang pengendalian pencemaran udara dan penegakan Prolabir di DIY ?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan PP Nomor 41 Tahun 1999 mengenai polusi udara dan penegakan Prolabir di DIY ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui Implementasi peraturan pemerintah DIY dalam mengatasi masalah pencemaran udara yang selalu mengalami peningkatan dari tahun ketahun di Propinsi DIY.
- b. Untuk mengetahui Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi suatu kebijakan dalam pengendalian pencemaran polusi udara.

2. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan penyusunan dalam penelitian ini adalah meningkatkan kinerja kebijakan dan memberikan masukan Kepada BAPEDALDA untuk mengatasi masalah polusi udara di DIY.

D. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan antara variabel berdasarkan konsep definisi tertentu, unsur yang paling besar peranannya. Dalam suatu penelitian adalah teori karena dengan unsur inilah penulis akan mencoba mengatasi permasalahan

Menurut Muchtar Masud yang dimaksud dengan teori adalah :

“Teori adalah bentuk penjelasan umum yang menjelaskan mengapa suatu fenomena itu terjadi. Teori merupakan serangkaian konsep-konsep menjadi suatu penjelasan yang menunjukkan bagaimana konsep-konsep itu secara logis berhubungan atau menentukan suatu hipotesa.¹³ Teori juga merupakan ungkapan mengenai hubungan kausal yang logis diantara berbagai gejala atau perubahan variabel dalam bidang tertentu sehingga dapat dipergunakan sebagai kerangka berfikir dalam memahami dan menghadapi permasalahan yang timbul dalam bidang tertentu.¹⁴”

1. Lingkungan Hidup

Lingkungan Hidup meliputi lingkungan fisik di sekitar, atau habitat-habitat dari organisme, dan yang kaitanya dengan ekosistem baik flora dan fauna baik dikehidupan air maupun darat yang selalu berproses secara berskala untuk mempertahankan generasi maupun mempertahankan kehidupan dari faktor yang merusak kehidupan ekosistem.

Persoalan lingkungan mencangkup dua hal, yakni pencemaran dan perusakan lingkungan (Pasal 1 butir 7 dn 8 UULH)¹⁵

Pencemaran Lingkungan Adalah masuknya atau dimasukn mahluk hidup, zat energi dan komponen lain ke dalam lingkungan dan berubahnya tatanan lingkungan turun. Perusakan lingkungan adalah tindakan yang menimbulkan perubahan langsung atau tindakan

¹³ Muchtar Masud, *Disiplin dan Metodologi*, LP3S, Jakarta, 1989, hal. 216.

¹⁴ Muchtar Masud, *Disiplin dan Metodologi*, LP3S, Jakarta, 1989, hal. 216.

langsung terhadap sifat-sifat fisik dan hayati lingkungan yang mengakibatkan lingkungan itu kurang atau tidak berfungsi lagi dalam menunjang pembangunan yang berkesinambungan. Untuk selanjutnya tulisan ini mencangkup permasalahan lingkungan yang diakibatkan oleh eksploitasi sumber daya alam.

Sifat global permasalahan lingkungan dewasa ini dapat dilihat dari dua sisi:

- a. Sifat masalah lingkungan yang melintasi batas-batas lingkungan Nasional, Negara-negara, misalnya pemanasan global yang diakibatkan gas rumah kaca(CO₂), emisi karbon dioksida, yang dihasilkan suatu industri dari suatu Negara telah memberikan kontribusi pada akumulasi gas rumah kaca yang berakibat pada pemanasan global yang juga dirasakan Negara lain.
- b. Keterkaitan masalah lingkungan dengan ekonomi dunia yang telah mengalami globalisasi. Tata ekonomi dunia adalah salah satu penyebab kerusakan lingkungan, misalnya negara sedang berkembang terpaksa mengksplorasi sumber daya alam yang di miliki untuk menutupi hutangnya Subsudi pada pertanian dan Proteksionisme di negara maju telah menyebabkan kerugian ekonomi yang besar pada negara sedang berkembang.¹⁶

Semenjak mengglobalnya masalah lingkungan, banyak yang memperdebatkan antara kepentingan ekonomi dengan kepentingan

¹⁵ Ninie Suparni, *Pengelolaan dan Penegakan Hukum Lingkungan*, Jakarta, Sinar Grafika, 1992, hal 39-40

¹⁶ Otto Soemarto, *Indonesia Dalam Kerangka Pembangunan Berkelanjutan*, Jakarta, PT Gramedia, 1997, hal 110

lingkungan yang bertujuan melindungi kualitas lingkungan sehingga tetap berada pada batas-batas kemampuannya dalam mendukung kehidupan di atasnya (*Konsep Earth's Carrying Capacity*). Konsep ECC ini menunjukkan bahwa bumi memiliki batas eksploitasi, atau untuk menjaga keseimbangan kehidupan di atasnya batas tersebut tidak boleh dilampaui. Data dukung bumi berhubungan secara langsung dengan jumlah pada pola konsumsi *Species* yang ada di atasnya.

2. Lingkungan Udara

Dimensi Lingkungan merupakan salah satu dimensi yang akan memberikan kendala dan arahan-arahan khusus dalam tata ruang, khususnya dalam hubungannya dengan proses pembangunan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Analisis lingkungan dalam pendekatan yang ekologis menjadi faktor kendala dalam mengembangkan tata guna ruang dan sumber daya yang terkandung didalamnya.

Lingkungan udara telah banyak dijadikan pertimbangan dalam tata ruang di banyak negara, mengingat ketentuan yang berlaku dalam menciptakan lingkungan hidup yang sehat dan nyaman bagi penduduk, meskipun berbagai jenis kegiatan yang dapat mempengaruhi terus berjalan.

Konsep pengembangan daerah aliran udara (*airshed management*), yang setara dengan daerah aliran air (*watershed management*) telah banyak dikembangkan dengan konsep ini telah

yang diinginkan dicapai adalah keserasiaan lingkungan udara ambien dalam menunjang kehidupan di dalam ruang yang di peruntukan

Dampak pencemaran udara, khususnya yang berhubungan dengan dampak-dampak terhadap kesehatan dan material akibat pencemaran udara juga masih di rasakan sangat sedikit informasinya, sehingga sukar untuk di jadikan sebagai indicator pencemaran udara yang sangat baik.

Masalah-masalah pencemaran udara timbul akibat antara lain meningkatnya aktivitas sektor transportasi dan industrialisasi. Disamping itu aktivitas perkotaan lain yang menggunakan bahan bakar seperti konsumsi bahan bakar rumah tangga (domestic) juga ternyata memberikan kontribusi yang berarti terhadap peningkatan kadar pencemaran udara di suatu kota. Aktivitas domestik juga akan menghasilkan pula pencemar udara yang cukup berarti jumlahnya.¹⁷

pengelolaan lingkungan hidup menurut Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup pasal 1 ayat 2 adalah upaya terpadu dalam pemanfaatan penataan, pemeliharaan, pengawasan, dan pengembangan lingkungan.

Yang dimaksud dengan pencemaran atau polusi udara adalah adanya bahan-bahan atau zat-zat asing di dalam udara yang menyebabkan perubahan susunan (komposisi) udara dari keadaan normalnya

¹⁷

Sementara itu menurut Peraturan I pasal 1 ayat 1 tentang pencemaran pencemaran udara adalah masuknya atau n komponen lain kedalam udara ambien oleh mutu udara ambien turun sampai ke tingkat udara ambien tidak dapat memenuhi fungsinya.

Sementara itu yang dimaksud dengan udara ambien adalah udara bebas dipermukaan bumi pada lapisan troposfer yang berada didalam wilayah yuridiksi Republik Indonesia yang dibutuhkan dan mempengaruhi kesehatan manusia, mahluk hidup dan lingkungan lainnya.¹⁸

Udara di alam ini tidak pernah ditemukan bersih tanpa suatu polutan sama sekali. Sumber polusi yang utama berasal dari transportasi dimana hampir 60% dari polutan yang dihasilkan terdiri dari *Carbon Monoksida* dan *Hidrokarbon*. Jumlah polutan udara dibedakan menjadi yaitu Karbon monoksida (CO), Nitrogen oksida (NO), Hidrokarbon (HC), Sulfur dioksida (SO), dan partikel.

3. Implementasi Kebijakan

Menurut Charles O. Jones mengimplementasikan kebijakan adalah proses mewujudkan program sehingga memperlihatkan hasilnya.¹⁹

¹⁸ PP No.41 Tahun 1999, *Pengendalian Pencemaran Udara*, pasal 1 ayat 1

¹⁹ Charles O. Jones, *An Introduction To The Study Of Public Policy*, Massachusetts: Duxbery Press. hal 62

Implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan, Kamus Webster, merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak akibat terhadap sesuatu).

Maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, perintah eksekutif dan dekrit presiden).

Proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*spillover/negative effects*).

Implementasi dapat pula dilihat dari sudut kelompok sasaran, misalnya antara manusia dan lingkungan dalam program usaha melestarikan kualitas lingkungan dengan aktivitas pengelolaan lingkungan baru yang dapat dilakukan apabila telah dapat disusun rencana pengelolaan lingkungan untuk menghindarkan dari pengaruh

lingkungan.²¹ Kelompok sasaran itu kemungkinan akan lebih memusatkan perhatiannya pada permasalahan apakah pelayanan atau jasa yang telah diberikan oleh pemerintah tersebut benar-benar mengubah pola pembangunan lingkungan, benar-benar memberikan dampak positif dalam jangka panjang bagi peningkatan aktivitas pengelolaan lingkungan dalam mengatasi permasalahan polusi udara di DIY. Pemahaman yang mendalam terhadap sasaran ini amat penting artinya bagi peraturan pemerintah, pemahaman semacam itu akan memungkinkan mereka untuk mengantisipasi umpan balik (*political feedback*) dan peka terhadap asumsi-asumsi perilaku (*behavioral assumption*) yang mendasari penyusunan setiap program. Sebaliknya, peluang keberhasilan dalam mewujudkan hasil akhir yang diinginkan akan semakin besar jika sejak dalam tahap merancang bangun kebijakan (*the policy design stage*) tersebut telah dipikirkan masak-masak berbagai kendala yang mungkin muncul pada saat implementasinya.

Mazmanian dan Sabatian telah merumuskan proses implementasi kebijakan ini dengan lebih rinci, yaitu :

“Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang. Namun dapat pula berbentuk peraturan pemerintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara

21. P. C.

tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan mengatur proses implementasinya."

Proses ini berlangsung setelah melalui jumlah tahapan-tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahap pengesahan Undang-Undang maupun Peraturan Pemerintah, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) pelaksanaan, kesediaan dilaksanakan keputusan-keputusan tersebut dan kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata baik yang dikehendaki ataupun yang tidak dari output tersebut, dampak keputusan sebagai dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting (atau upaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan) terhadap undang-undang/peraturan yang bersangkutan.²²

a. Analisis Implementasi Kebijakan

- 1) Pada awalnya adalah kebijakan publik, kebijakan publik ini kemudian diterjemahkan ke dalam program-program nyata yang ditujukan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan ke dalam kebijakan publik. Implementasi kebijakan publik merupakan aktivitas pemerintahan untuk merealisasikan tujuan-tujuan kebijakan publik, menjadi hasil yang bisa dilihat. Implementasi kebijakan publik disini merupakan fungsi dari implementasi program dan yang tergantung pada hasil-hasil itu sendiri. Studi implementasi kebijakan publik merupakan usaha untuk mengetahui tingkat keberhasilan pelaksanaan kebijakan

²² Solihin Abdul Wahab, Dr. MA. Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi

- 2) Metode pendekatan dan penelitian kebijakan implementasi ini merujuk kepada pemikiran Paul A. Sabtier, yaitu :

“Penelitian dimulai dari suatu keputusan kebijakan pemerintah dan sering kali kebijakan Pemerintah Pusat diambil oleh para pejabat”.

Penelitian ini bermula dari keputusan kebijakan publik yang telah diambil oleh para pejabat yang berwenang, kemudian menanyakan mengenai prosedur pelaksanaan dampak kebijakan, faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan itu dan kontribusi pengalaman lapangan pelaksanaan kebijakan bagi reformulasi kebijakan tersebut. Analisis kebijakan adalah merupakan penilaian dari proses kebijakan yang terkait dengan dua hal yaitu: pertama, isi kebijakan dan yang kedua, lingkungan atau sistem politik yang ada.²³

b. Model-Model Implementasi Kebijakan Negara

Sekalipun dalam khasanah ilmu kebijakan negara atau analisis kebijaksanaan negara telah banyak dikembangkan model-model atau teori yang membahas tentang implementasi kebijaksanaan, namun beberapa model implementasi kebijaksanaan yang relatif baru dan banyak mempengaruhi berbagai pemikiran maupun tulisan para ahli.

- 1) Menurut Hogwood dan Gunn, untuk dapat mengimplementasikan kebijaksanaan negara secara sempurna

publik serta variabel-variabel yang mempengaruhinya. Dalam usaha memahami pelaksanaan kebijakan publik tersebut perlu diketahui faktor-faktor yang mempengaruhi atau menentukan pelaksanaan kebijakan publik. Implementasi kebijakan publik banyak ditentukan oleh aparat pelaksana dalam birokrasi, namun demikian keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik sesungguhnya juga hanya dipengaruhi oleh faktor-faktor di luar birokrat namun demikian, disamping dipengaruhi oleh faktor-faktor pelaksanaan implementasi kebijakan publik juga dipengaruhi oleh isi atau muatan kehidupan publik itu sendiri, dan konteks politik atau karakter rezim serta sistem politik yang ada. Seperti yang dicontohkan oleh berbagai negara.

Dimana penerapan suatu kebijakan publik gagal karena isi kebijakan yang kurang mencerminkan kepentingan dan kebutuhan masyarakat banyak. Disamping itu juga kegagalan tersebut dikarenakan konteks politik yang ada yang cenderung mementingkan sekelompok orang atau elit di tingkat kekuasaan untuk mengambil keuntungan ekonomi atau kelompoknya dalam kebijakan tersebut. Jadi keberhasilan implementasi kebijakan publik banyak dipengaruhi oleh isi (*content*), kebijakan itu sendiri dan kinerja birokrasi dalam sistem politik.

- 2) Metode pendekatan dan penelitian kebijakan implementasi ini

merujuk kepada pemikiran Paul A. Sabatier yaitu :

“Penelitian dimulai dari suatu keputusan kebijakan pemerintah dan sering kali kebijakan Pemerintah Pusat diambil oleh para pejabat”.

Penelitian ini bermula dari keputusan kebijakan publik yang telah diambil oleh para pejabat yang berwenang, kemudian menanyakan mengenai prosedur pelaksanaan dampak kebijakan, faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan itu dan kontribusi pengalaman lapangan pelaksanaan kebijakan bagi reformulasi kebijakan tersebut. Analisis kebijakan adalah merupakan penilaian dari proses kebijakan yang terkait dengan dua hal yaitu: pertama, isi kebijakan dan yang kedua, lingkungan atau sistem politik yang ada.²³

b. Model-Model Implementasi Kebijakan Negara

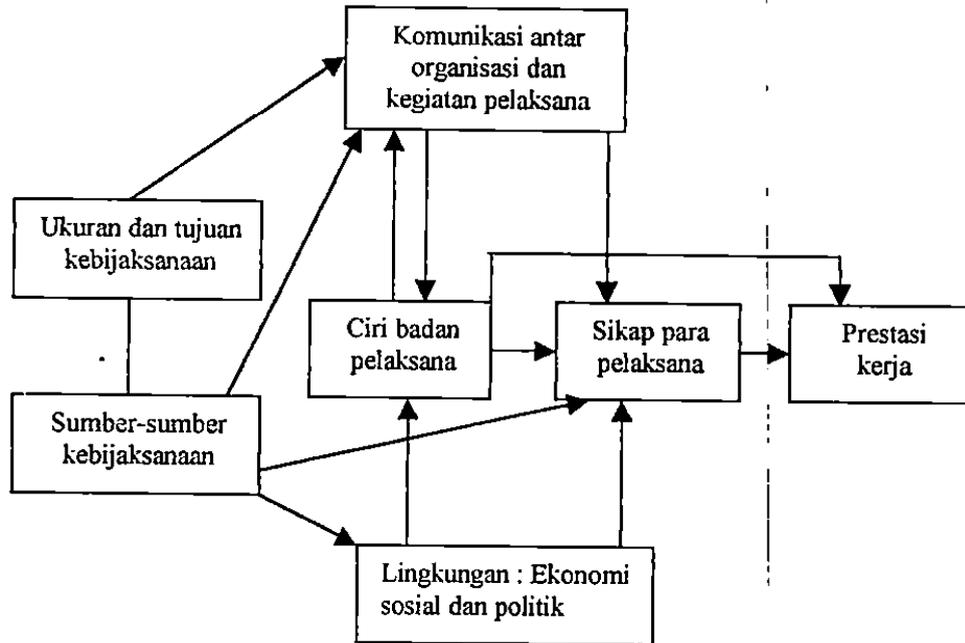
Sekalipun dalam khasanah ilmu kebijakan negara atau analisis kebijaksanaan negara telah banyak dikembangkan model-model atau teori yang membahas tentang implementasi kebijaksanaan, namun beberapa model implementasi kebijaksanaan yang relatif baru dan banyak mempengaruhi berbagai pemikiran maupun tulisan para ahli.

- 1) Menurut Hogwood dan Gunn, untuk dapat mengimplementasikan kebijaksanaan negara secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Syarat-syarat itu adalah sebagai berikut :

- a) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan/Instansi Pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan, kendala yang serius.
 - b) Untuk pelaksana program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup mandiri.
 - c) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
 - d) Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
 - e) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
 - f) Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
 - g) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
 - h) Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
 - i) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
 - j) Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.
- 2) Van Meter dan Van Horn dalam teorinya ini beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses

²³ *Ilmu Administrasi dan Implementasi Kebijakan Kesehatan: Sebuah Pendekatan*

implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijaksanaan yang dilaksanakan.



Gambar 1.1 : Model Proses Implementasi Kebijakan

Sumber : D.S. Van Meter and Van Horn, *the Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*, *Administrasi and Society*, 1975, halaman 445-448.

Gambar struktur atau pola kerja di atas menjelaskan tentang sistem atau proses dimana implementasi dirancang dan diterapkan pada tingkatan teknis di lapangan. Secara deskriptif komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan merupakan ciri dari badan pelaksana dimana dapat dijadikan sebagai ukuran dan tujuan kebijaksanaan, yang merupakan sebagai sumber-sumber kebijakan, atau sebaliknya setelah melalui sebuah tahapan atau hal-hal lain.

dan kegiatan pelaksanaan dapat juga sebagai ciri badan pelaksana setelah menerima masukan, dan merupakan sebagai salah satu sikap pelaksana, yang akhirnya menjadi sebuah prestasi kerja, dalam pola kerjanya ada saling berhubungan antara ciri badan pelaksana, sikap para pelaksana dan prestasi kerja, adapun tanpa melalui sikap para pelaksana dalam menerapkan ciri badan pelaksana dapat langsung dikatakan prestasi kerja, semua ini tidak terlepas masukan dari sektor lingkungan, ekonomi, sosial dan politik yang merupakan sumber-sumber dari kebijaksanaan dan dapat dikatakan sebagai sikap para pelaksana setelah menganalisa semua permasalahan yang timbul dan terjadi.

- 3) Model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier, yang disebut *A Frame Work for Implementation Analysis* (Kerangka Analisis Implementasi), kedua ahli ini berpendapat bahwa peran penting dari Analisis Implementasi Kebijakan Negara ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi.²⁴

Dari ketiga Model-model Implementasi di atas yang akan digunakan adalah yang ke tiga karena dalam proses implementasinya

mengidentifikasi variabel-variabel yang...

tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses Implementasinya beserta factor-faktor yang akan mendukung dalam pelaksanaannya.²⁴

Suatu Implementasi tentunya mempunyai tujuan untuk memperoleh keberhasilan, tercapai atau tidaknya suatu tujuan dari implementasi suatu program itu sangat tergantung bagaimana adanya Faktor-faktor pendukung. Faktor-faktor pendukung itu ada yang terlibat dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan maupun yang tidak di harapkan. Yang dimaksud dengan faktor-faktor pendukung itu adalah:

- a. Tersedianya waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai
- b. Perpaduan sumber-sumber yang di perlukan benar-benar memadai
- c. Hubungan ketergantungan harus kecil
- d. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
- e. Tugas-tugas terperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
- f. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
- g. Kebijakan yang akan diimplementasikan di dasari oleh suatu kualitas yang handal

Implementasi kebijakan yang operasionalnya adalah program, dalam prosesnya terhadap dua unsur pendukung yang penting dan mutlak yaitu adanya: (1) Program yang dilaksanakan, (2) target group, yaitu kelompok yang menjadi sasaran penerima manfaat program dan (3) unsur pelaksana, yaitu organisasi atau perorangan yang bertanggung

²⁴ Solihin Abdu Wahab Dr. MA. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi*
Kebijakan Negara. PT Bumi Aksara, Jakarta, 1998, hal. 150-52

jawab dalam pengelolaan dan pengawasan proses implementasi tersebut²⁵

Setiap implementasi dikatakan berhasil jika mencapai tujuan yang diharapkan atau memperoleh hasil. Karena pada prinsipnya suatu kebijaksanaan dibuat adalah untuk memperoleh hasil. Karena pada prinsipnya suatu kebijaksanaan dibuat adalah untuk memperoleh hasil yang diinginkan yang dapat dinikmati atau dirasakan oleh masyarakat.

Efisiensi pelaksanaan kebijakan berkaitan dengan keseimbangan antara biaya atau dana yang di keluarkan, waktu pelaksanaan, sumber daya manusia yang digunakan dan kualitas pelaksanaan kebijakan. Keputusan kelompok sasaran inilah yang memberikan nilai arti pada pelaksanaan program karena kelompok sasaran inilah yang terkena dampak langsung dari program yang dilaksanakan.

Tetapi terkadang proses pelaksanaan suatu kebijakan itu tidak selalu mencapai keberhasilan dan sebagaimana tertuang dalam rumusan kebijakan dan sering timbul semacam pertanyaan tentang sebab-sebab timbulnya kegagalan tersebut. Kegagalan dari pelaksanaan kebijakan itu da sangkut pautnya dengan isi kebijakan yang harus dilaksanakan serta pembagian potensi yang ada.

Isi kebijakan yang menyebabkan kegagalan dari suatu pelaksanaan kebijakan terjadi karena samar-samarnya isi dari kebijakan, dalam arti tujuan-tujuan tidak terperinci. Hal ini akan mengakibatkan kurangnya

²⁵ Abdullah M Syukur. *Perkembangan Penerapan studi implementasi*, Pusdiklat Pegawai Negeri
Dit. Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 1998 hal. 52

pegangan bagi pelaksana, yang akan memperbesar kemungkinan perbedaan pandangan dari isi kebijakan.

Selain itu kebijakan yang hendak dijalankan ada kalanya bertentangan dengan kebijakan yang lain. Yang merupakan salah satu sebab dari suatu pelaksanaan kebijakan yang tidak berhasil, yaitu terletak pada kurangnya sumber-sumber pendukung antara lain: waktu, uang dan ahli.

Mengenai berhasil atau tidaknya pelaksanaan kebijakan yang berkaitan dengan pembagian potensi di antara aktor-aktor yang terlibat, struktur dari organisasi pelaksana dapat juga mengakibatkan masalah. Hal ini terjadi apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai dengan pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.

Amir Santoso mengutip pendapat Van Meter dan Van Horn tentang variable-variabel yang membentuk kaitan antara kebijakan dan hasilnya. variabel-variabel tersebut adalah ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, aktifitas komunikasi antar organisasi dan aktifitas pelaksanaan, karakteristik dari agen pelaksana, kondisi sosial politik dan ekonomi, disposisi dari pelaksana dan penyelenggaraannya.²⁶

Menurut Edward 3 Dasar uraian tersebut dapat disimpulkan dalam pelaksanaan suatu kebijakan harus memperhatikan Faktor-faktor

²⁶ Amir Santoso, *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Rineka Cipta Jakarta, 1990, hal 9

memulihkan kesehatan mereka. Respon yang bersifat organisasional yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah mengeluarkan kebijakan umum tentang lingkungan hidup dan diikuti dengan diundangkannya peraturan perundang-undangan serta pembentukan organisasi lingkungan hidup, baik di tingkat pusat maupun daerah.²⁸

Dalam UUPLH menyempurnakan tentang perumusan pengelolaan lingkungan hidup pada pasal 1 angka 2 UUPLH bahwa:

“Pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijakan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan dan pengendalian lingkungan hidup”

Berdasarkan perumusan pengelolaan lingkungan hidup di berikan kebijakan bagi pengelolaan lingkungan hidup penekanan pada “melestarikan fungsi lingkungan hidup”. Yang dalam ketentuan sebelumnya tidak kita jumpai, sedangkan 7 (tujuh) aktivitas lainnya, yaitu penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan dan pengendalian lingkungan hidup hanya di lihat sebagai langkah.²⁹

Pencemaran Udara merupakan faktor yang penting dalam kehidupan, namun dengan meningkatnya pembangunan fisik kota dan pusat-pusat industri, kualitas udara telah mengalami perubahan udara yang dulunya segar, kini kering dan kotor.

²⁸ Achmad Nurmandi Drs, M. Sc. *Manajemen Perkotaan*. Juli. 1999. hal 261

²⁹ Deshmadi Uman S.H. *Pembangunan Hukum Lingkungan Nasional Bandung 2003* hal 52

Perubahan lingkungan udara pada umumnya disebabkan pencemaran udara, yaitu masuknya zat pencemar (berbentuk gas-gas partikel kecil/aerosol) kedalam udara. Pembangunan fisik kota dan terdiri pusat-pusat industri disertai dengan melonjaknya produksi kendaraan bermotor, mengakibatkan peningkatan kepadatan lalu lintas dan hasil produksi samping, yang merupakan salah satu sumber pencemaran udara.

Pembahasan ini bertujuan untuk mengetahui gambaran secara umum tentang udara dan permasalahannya serta mengetahui tentang upaya-upaya dalam pengendalian udara. Untuk mengetahui tujuan tersebut, bahasan dibagi ke dalam 4 kelompok yaitu:

a. Sumber pencemaran udara

Sumber pencemaran dapat merupakan kegiatan yang bersifat alami (natural) dan kegiatan antropogenik.

Pencemaran udara akibat kegiatan transportasi yang sangat penting adalah akibat kendaraan bermotor didarat. kendaraan bermotor merupakan sumber pencemaran udara yaitu dengan dihasilkan gas CO, NOx, hidrokarbon, SO₂ dan tetraethyl lead, yang merupakan bahan logam timah yang ditambahkan kedalam bensin berkualitas rendah untuk meningkatkan nilai oktan guna mencegah terjadinya letupan pada mesin. Parameter-parameter penting akibat aktivitas ini adalah CO, partikulat, NOx, HC, Pb dan SO₂.

b. Jenis pencemaran udara

Dilihat dari cirri fisik bahan pencemaran dapat berupa:

- 1) Partikel (debu, aerosol, timah hitam)
- 2) Gas (CO, NO_x, Sox, H₂S, Hidrokarbon)
- 3) Energi (suhu dan Kebisingan)

Berdasarkan dari kejadian, terbentuk pencemaran terdiri dari:

- 1) Pencemaran Primer (yang diemisikan langsung oleh sumber)
dan
- 2) Pencemaran sekunder (yang terbentuk karena reaksi di udara
antara berbagai zat).

Sedangkan pola emisi, akan mengolongkan pencemaran dari sumber titik (point source), atau sumber garis (line source), atau sumber area (area source).

c. Dampak pencemaran Udara

Pencemaran udara pada dasarnya berbentuk partikel (debu, aerosol, timah hitam) dan gas (CO, NO_x, Sox, H₂S, Hidrokarbon). Udara yang tercemar dengan partikel dan gas ini dapat menyebabkan gangguan kesehatan yang berbeda tingkatan dan jenisnya, tergantung dari macam, ukuran dan komposisi kimiawinya. Gangguan tersebut terutama terjadi pada fungsi fatal dari organ tubuh seperti paru-paru dan pembuluh darah, atau menyebabkan iritasi pada mata dan kulit

Pencemaran udara dikarenakan partikel debu biasanya menyebabkan penyakit pernapasan kronis, emfiesma paru, asma bronchial dan bahkan kanker paru-paru.

d. Pengendalian pencemaran Udara

Upaya pengendalian pencemaran udara dapat dilakukan melalui

1) Penelitian dan pemantauan

Pengendalian pengelolaan pencemaran udara perlu mempertimbangkan keserasiaan antara faktor-faktor sumber emisi, pengaruh atau dampak, kondisi sosial, ekonomi dan politik serta melakukan pengukuran lapangan sesuai dengan kondisi.

Langkah pertama dalam pengelolaan pencemaran udara adalah dengan melakukan pengkajian atau identifikasi mengenal macam sumber, model dan pola penyebaran serta pengaruh dan dampak. Sumber pencemaran udara yang sering dikenal dengan sumber emisi adalah tempat dimana pencemaran udara mulai dipancarkan udara.

Langkah selanjutnya adalah mengetahui dan mengkomunikasikan tentang pentingnya pengelolaan pecemaran udara dengan mempertimbangkan keadaan sosial lingkungannya, yang berhubungan dengan demografi, kondisi sosial ekonomi juga perlunya dukungan politik, baik dari segi

3. Implementasi Kebijakan

Adalah Merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah, individual ataupun kelompok, yang di maksudkan untuk mencapai tujuan yang telah di tentukan dalam keputusan. Termasuk di dalamnya adalah upaya menstransportasikan keputusan ke dalam tahap operasional untuk mencapai perubahan besar maupun kecil seperti yang telah di tetapkan dalam keputusan tersebut.

4. Implementasi Kebijakan Pencemaran Udara

Intensitas Pencemaran Udara yang ditimbulkan Kegiatan-kegiatan wilayah mempunyai kecenderungan yang meningkat dengan perkembangan wilayah. Hal ini dilakukan untuk mengetahui mendalam karakteristik sumber-sumber utama penyebab menurunnya kebijakan tentang kualitas udara di wilayah udara perkotaan Indonesia, serta untuk mengetahui pilihan kebijakan dalam penanggulangan.

F. Definisi Operasional

Suatu penelitian dapat diukur maka variabelnya perlu dioperasionalkan. Seorang peneliti akan mengetahui baik buruknya pengukuran. Dalam penelitian tentang implementasi kebijakan peraturan pemerintah mengenai permasalahan polusi udara adalah:

1. Isi kebijakan pemerintah mengenai permasalahan polusi udara

a. Peraturan Pemerintah tentang polusi udara

b. Keputusan Gubernur DIY mengenai polusi Udara

c. Aturan perundang-undangan lainnya

2. Proses Implementasi kebijakan

a. Kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh BAPEDALDA akan diukur melalui indikator-indikator:

1) Kelancaran proses pelaksanaan lembaga pemerintah di bidang lingkungan hidup pada pencemaran udara di DIY

2) Tingkat kualitas pencemaran udara setelah kebijakan di implementasikan yaitu:

a. polusi udara terhadap emisi gas buang tidak di atas ambang batas.

b. Penciptaan kualitas udara yang lebih bersih dari tahun sebelumnya.

c. Program pemantauan kualitas udara yang di rasakan penting bagi masyarakat dan lingkungannya.

3) Perubahan prilaku masyarakat dan BAPEDALDA dalam kaitannya dengan pelaksanaan implementasi kebijakan pemerintah dibidang lingkungan hidup pada penanganan pencemaran udara.

b. Variabel-variabel yang diduga mempengaruhi di jabarkan sebagai berikut:

a. komunikasi

1) Kejelasan dalam memberikan perintah kepada aparat pelaksana

untuk melaksanakan kebijakan dan koordinasi

- 2) Konsistensi dalam pemberian perintah pelaksana kebijakan
 - 3) Tak adanya konflik dalam perbedaan diantara aparat pelaksana dalam melaksanakan kebijakan
- b. Sumber daya diukur dalam indikator
- 1) Tersedianya sumber-sumber yang diperlukan dalam pelaksanaan program
 - 2) Perpaduan diantara sumber-sumber yang diperlukan dalam pelaksanaan program
- c. Disposisi/sikap pelaksana diukur dengan indikator
- 1) Pengetahuan dan kemampuan yang cukup dari aparat pelaksana untuk melaksanakan kebijakan
 - 2) Keinginan yang besar dari aparat pelaksana untuk melaksanakan kebijakan yang benar
- d. Struktur birokrasi, diukur dengan indikator
- 1) Kejelasan struktur birokrasi pemerintahan sebagai penanggung sebagai penanggung jawab pelaksana program
 - 2) Pengawasan yang efektif oleh birokrasi pemerintah terhadap pelaksanaan program
- c. Kondisi lingkungan
- 1) Kondisi sosial ekonomi masyarakat di DIY yang ikut mempengaruhi sikap terhadap pelaksanaan implementasi kebijakan Pencemaran udara

- 2) Kondisi lingkungan yang menimbulkan dampak pencemaran udara
- 3) Dukungan dari masyarakat luas terhadap pelaksanaan kebijakan Pencemaran udara

G. Metode Penelitian

Metode yang diperlukan dalam penelitian ini adalah:

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif-kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data berupa kata-kata

Sedangkan penelitian kualitatif berarti tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan pada manusia dan dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan peristilahannya.³¹

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (BAPEDALDA) Propinsi DIY karena merupakan badan yang menanggulangi Dampak pencemaran Udara di Propinsi DIY yang merupakan salah satu daerah yang mendapat pencemaran polusi Udara yang tinggi.

³¹ M. L. P. Miller, *Metode Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998, hal. 10

3. Unit Analisis Data

- a. Kepala Badan pengendalian dampak lingkungan (BAPEDALDA)
- b. Kepala Seksi Pemantauan dan Pemulihan.
- c. Kepala Pengawasan dan Pengendalian.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dimana usaha pengumpulan data yang diperlukan dalam obyek penelitiannya penyusunan akan menggunakan tehnik-tehnik pengumpulan data sebagai berikut:

a. Tehnik Observasi

Dimana dalam usaha pengumpulan data yang diperlukan penyusunan mengadakan pengamatan secara langsung terhadap pelaksanaan program pengelolaan polusi udara untuk tiap tahun yang akan di tegakkan.

b. Tehnik Interview

Dimana pada usaha untuk mengumpulkan data yang diperlukan, penyusunan akan mengadakan wawancara yang digunakan disini adalah wawancara yang bersifat terbuka dan dikembangkan saat melakukan wawancara. sehingga akan memperoleh data yang benar-benar mendukung penelitian.

c. Teknik dokumentasi

Dalam usaha pengumpulan data yang diperlukan penyusunan mempelajari dokumen-dokumen yang ada di

5. Jenis Data

Jenis data yang diperlukan

a. Data Primer

Adalah data yang diperoleh dari keterangan pihak-pihak yang kompeten atau terkait dengan masalah yang ada, dalam penelitian ini, pihak-pihak yang dimaksud adalah: BAPPEDA, BAPEDALDA.

b. Data Sekunder

Adalah data yang dapat di peroleh dari literatur-literatur, Media Massa, dan Dokumen yang saya dapatkan dari Pemerintah Daerah.

6. Tehnik Analisis Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode analisis Kualitatif untuk menganalisa data yang diperoleh, data yang terkumpul akan di interprestasikan sesuai dengan arti data yang disesuaikan dengan tujuan dan kepentingan penelitian.

Mengenai penelitian bersifat kualitatif,

Winarto Surahmat menjelaskan sebagai berikut:

*"Sifat dari penelitian deskriptif ini adalah menuturkan dan menafsirkan data yang ada misalnya tentang yang dialami suatu hubungan kegiatan pandangan sikap yang menampak atau tentang proses yang sedang bekerja ,selain yang sedang muncul ,kecenderungan yang sedang menampak, pertentangan yang sedang meruncing dan sebagainya"*³²