

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan di Indonesia pada umumnya meliputi pembangunan nasional maupun pembangunan daerah. Pembangunan daerah merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan Negara untuk melaksanakan tugas dan mewujudkan tujuan nasional di daerah yang terdapat dalam UUD 1945.<sup>1</sup>

Manusia dilihat terpisah dari faktor alam dalam proses pembangunan. Dan masalah pembangunan ketika itu adalah bagaimana sumber daya alam dapat digali, di olah dan di kelola sehingga memberikan manfaat yang maksimal bagi manusia. Zat organis dan manusia yang hidup di lingkungan mempunyai hubungan timbal balik antar sesama dan lingkungan. Manusia tidak hanya mampu mengubah lingkungan, tetapi sebaliknya lingkungan dapat pula memberikan pengaruh kepada manusia.<sup>2</sup> Jaringan hubungan timbal balik antar manusia dan segala benda, zat organis serta kondisi yang ada di lingkungan membentuk suatu ekologi atau ekosistem. 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 rakyatnya.

---

<sup>1</sup> Pembukaan UUD 1945, Bp 7, Pusat 1993 hal 1

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

Dalam melaksanakan pembangunan serupa itu maka dalam GBHN 1978 digariskan bahwa penggalian sumber daya 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 infitation*) MPR untuk menegaskan pelaksanaan pembangunan di tanah air kita yang dirangkai dengan pengembangan lingkungan hidup, sehingga timbul disini keperluan untuk mengembangkan suatu kebijaksanaan "*eco development*". Oleh karena itu dibutuhkanlah sebuah peraturan pemerintah yang membahas tentang analisis mengenai dampak lingkungan, yang akan membahas tentang polusi udara di Kota Cilegon yang selama ini sudah menjadi masalah bagi lingkungan seperti pencemaran di seluruh lingkungan dikarenakan kegiatan-kegiatan pembangunan yang biasanya menimbulkan dampak negatif dan positif, sehingga sejauh ini perlu dipersiapkan langkah-langkah untuk meminimalkan dampak negatifnya.

Pembangunan yang ada pada dasarnya modifikasi lingkungan yang bertujuan untuk memperbaiki nasib manusia. Akan tetapi tujuan tersebut tidak selalu berjalan mulus sesuai dengan yang di inginkan. Dampak negatif dari pembangunan itu sendiri berupa rusaknya keseimbangan alam yang disebabkan karena tidak diperhatikannya proses-proses dalam ekosistem yang mengikuti perubahan.

Salah satu bentuk rusaknya keseimbangan alam adalah pencemaran lingkungan. Karena lingkungan hidup memiliki sifat yang dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu :

1. Jenis dan jumlah masing-masing jenis unsur lingkungan hidup tersebut.
2. Hubungan atau interaksi antara unsur dalam lingkungan hidup itu.
3. Perlakuan atau kondisi lingkungan hidup, dan
4. Faktor non immaterial, yaitu keadaan, suhu, cahaya, energi, dan kebisingan.<sup>3</sup>

Lingkungan yang ada saat ini perlu diperhatikan, bukan hanya mengenai kelestarian lingkungan dalam arti kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang sehingga setiap perubahan yang terjadi disertai upaya mencapai kelestarian dan keseimbangan lingkungan pada tingkatan yang baru.<sup>4</sup>

Kota Cilegon di Propinsi Banten saat ini, yang berfungsi sebagai salah satu daerah industri baik industri besar maupun kecil, keberadaannya sebagai

---

<sup>3</sup> R.M. Gatot P. Soemartono, *Hukum Lingkungan Indonesia*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 1996, hal. 12 - 13

<sup>4</sup> ... ..

kota industri tersebut secara otomatis memberikan peluang bagi penduduk diwilayahnya sebagai tenaga kerja dan bahkan menarik tenaga kerja yang berasal dari luar wilayah kota Cilegon. Di satu sisi dengan tumbuhnya industri-industri di kota Cilegon memberikan sumbangan yang sangat besar bagi perkembangan kota Cilegon itu sendiri sebagai kota industri yang mampu menyerap tenaga kerja. Namun demikian dibalik perkembangannya sebagai daerah industri terdapat dampak negatif yang diakibatkan oleh industri tersebut, pencemaran lingkungan yang diakibatkan industri seperti pencemaran udara, limbah, dan hal lainnya yang diakibatkan pengolahan industri yang limbahnya belum dapat ditangani secara baik. Kemudian dengan jumlah penduduk yang tinggi khususnya penduduk urban sebagai tenaga kerja yang pada dasarnya menggunakan kendaraan bermotor yang mengakibatkan tingkat pencemaran udara yang cukup tinggi.

Hal ini menjadikan perhatian yang cukup penting bagi pemerintahan daerah dalam menangani pencemaran tersebut. Maka dengan itu Pemerintah Kota Cilegon mengeluarkan Peraturan Daerah No 2 Tahun 2004 tentang Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan. Namun demikian pelaksanaan peraturan tersebut belum terasa optimal dalam implementasinya sebagai upaya dalam pengendalian pencemaran lingkungan, untuk itu penulis berusaha untuk dapat mengetahui sejauh mana implementasi Peraturan Daerah No 2 tahun 2004 tentang pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan.

*Khuasaan pencemaran udara di kota Cilegon*

Pembangunan fisik di kota Cilegon Banten dan berdirinya pabrik-pabrik atau pusat-pusat industri disertai dengan meningkatnya produksi kendaraan dari mobil dan motor, mengakibatkan peningkatan kepadatan lalu lintas, yang merupakan salah satu sumber pencemaran udara. Konsentrasi pencemaran udara di beberapa kota besar dan daerah industri di 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).

Transportasi saat ini sangatlah penting bagi manusia, tidak bisa kita pungkiri bahwa saat ini yang sangat utama dalam kehidupan manusia karena dengan adanya transportasi maka akan mempermudah aktifitas sehari-hari. Meningkatnya jumlah kendaraan bermotor inilah yang banyak menimbulkan pencemaran lingkungan terutama pencemaran udara yang terjadi akibat dari emisi gas buang.

Pada dasarnya peristiwa pencemaran memiliki beberapa komponen pokok agar bisa disebut dengan pencemaran yaitu :

1. Lingkungan yang terkena adalah lingkungan manusia.
2. Yang terkena akibat negative adalah manusia.
3. Di dalam lingkungan tersebut *bahan berbahaya* yang juga disebabkan oleh aktifitas manusia.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Euis Amayori, Masalah-masalah Pencemaran Lingkungan, Penerbit Obelia Indonesia, Jakarta

Perubahan yang terjadi di lingkungan udara pada umumnya disebabkan pencemaran udara yang masuknya zat pencemaran (berbentuk gas-gas dan partikel-partikel kecil atau aerosol) ke dalam udara. Pencemaran ini disebabkan akibat gas buangan yang dihasilkan dari knalpot kendaraan bermotor atau karena perawatan kendaraan itu yang kurang intensif dari pengguna kendaraan sehingga gas yang dikeluarkan mengandung zat-zat pencemaran (*pollutan*) yang secara tidak langsung dapat mempengaruhi kesehatan manusia.

Pencemaran merupakan suatu bentuk gangguan. Gangguan merupakan keadaan yang masih harus ditenggang karena seorang pemilik berhak menggunakan barangnya menurut cara-cara yang normal termasuk penggunaan yang bagi orang membawa akibat derita<sup>6</sup>

Pencemaran udara seringkali tidak dapat ditangkap oleh panca indra kita, meskipun tidak bisa ditangkap oleh panca indra namun potensi bahayanya tetap saja ada. Kalau panca indra kita dapat menangkap bentuk pencemaran udara yang terjadi pasti sangat "*mengerikan*" atau sudah sangat parah. Sebagai contoh, panca indra penglihatan (mata) kita dapat melihat gas buangan hasil pembakaran berbentuk asap tebal berwarna hitam, itu berarti komponen partikel didalam asap tersebut sangatlah banyak. Seandainya indra penciuman kita dapat mencium bau dari pencemaran udara atau bahkan merasa sesak pada dada akibat mencium bau gas tersebut, berarti tingkat

---

<sup>6</sup> Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Penerbit

pencemaran udara itu sudah sangat tinggi dan mungkin saja sudah menjadi racun yang dapat mematikan.

Daerah perkotaan dengan lalu-lintas yang padat konsentrasi gas CO berkisar 10-15 ppm. Karbon monoksida (CO) adalah gas yang berbau, tidak berasa dan juga tidak berwarna. Oleh karena itu lingkungan yang telah tercemar oleh gas CO tidak dapat dilihat oleh mata. Miler (1979)<sup>7</sup> membagi bahan pencemaran udara menjadi :

1. Karbon oksida (CO, CO<sub>2</sub>)
2. Sulfur oksida (SO<sub>2</sub>, SO<sub>3</sub>)
3. Nitrogen oksida (N<sub>2</sub>O, NO, NO<sub>2</sub>)
4. Hidrokarbon (CH<sub>4</sub>, C<sub>4</sub>H<sub>10</sub>, C<sub>5</sub>H<sub>6</sub>)
5. Fotocemis oksida (O<sub>3</sub> PHN dan aldehida)
6. Partikel (asap, debu, jelaga, asbestos, logam, minyak dan garam)
7. Senyawa inorganik lain (pestisida, herbisida, alcohol, asam-asam dan zat kimia lainnya) Zat radioaktif
8. Senyawa organik (asbestos, HF, H<sub>2</sub>S, NH<sub>3</sub>, S<sub>2</sub>SO<sub>4</sub>, H<sub>2</sub>NO<sub>3</sub>)
9. Panas
10. Kebisingan

Karbon monoksida apabila terhisap kedalam paru-paru akan langsung masuk kedalam peredaran darah dan akan menghalangi, masuknya oksigen yang dibutuhkan oleh tubuh. Hal ini dapat terjadi karena gas CO bersifat racun metabolis yang akan langsung ikut bereaksi secara metabolis dengan darah.

---

Orang yang Keracunan gas monoksida dapat ditandai dari keadaan yang ringan, yaitu berupa pusing-pusing pada kepala dan mual. Sedangkan keadaan yang lebih berat dapat berupa menurunnya kemampuan gerak tubuh, gangguan pada sistem kardiovascular, serangan jantung sampai pada kematian.

Pencemaran udara oleh gas Nitrogen Oksida (NO<sub>x</sub>) sangat berbahaya bagi mahluk hidup. Pencemaran udara akibat nitrogen oksida dapat menyebabkan iritasi pada mata yang menyebabkan mata terasa pedih dan berair.

Pencemaran udara akibat partikel dapat disebabkan karena peristiwa alamiah dan dapat pula disebabkan karena ulah manusia, lewat kegiatan industri dan teknologi. Partikel yang mencemari udara banyak macam dan jenisnya, tergantung pada macam dan jenis dari kegiatan industri dan teknologi yang ada. Partikel-partikel tersebut sangat merugikan kesehatan manusia. Pada umumnya udara yang telah tercemar oleh partikel-partikel tersebut dapat menimbulkan berbagai penyakit saluran pernafasan atau *Pneumokoniosis*.<sup>8</sup>

**Pneumokoniosis** adalah penyakit saluran pernafasan yang disebabkan oleh adanya partikel (debu) yang masuk atau mengendap didalam paru-paru. Pada saat orang menarik nafas, udara yang mengandung partikel itu akan terhirup kedalam paru-paru.

---

<sup>8</sup> Wenny Ayu Wardana, *Dasar-dasar Pencemaran Lingkungan*, Bandung: Alfabeta, 2001, hal. 111

Indikasi meningkatnya bahan pencemaran ke udara ambien, ternyata tidak hanya dari sumber gerak semata, dari sumber tak bergerak juga mulai menunjukkan peningkatan. Industri pembuatan briket batu bioarang, industri pembakaran batu kapur, industri gula spirtus, Pabrik Baja Krakatau Steel, PLTU Suralaya, Pabrik Batubara, industri Pengeboran Minyak Bumi dan lain-lain.

Pencemaran lainnya adalah dampak kebisingan. Kebisingan memang telah menjadi masalah yang banyak dihadapi penduduk di Kota-kota besar dan salah satunya adalah Kota Cilegon, yang memang banyak sekali berdiri pabrik-pabrik yang menggunakan mesin-mesin berat, transportasi umum dan juga transportasi pabrik yang setiap harinya lalu-lalang dijalanan. Sumber kebisingan itu dapat berupa suara-suara yang mengganggu seperti suara dari mesin atau alat berat dari pabrik, truck pengangkut barang-barang dipabrik, bus, kereta api dan sebagainya.

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.<sup>9</sup>

Dengan dikeluarkannya 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

---

<sup>9</sup> Jurnal:Mstt.Ugm.ac.id/Katalog/abs.10.htm

tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dipandang perlu diungkapkan peraturan pemerintah tentang pengendalian pencemaran udara, maka Pemerintah daerah Kota Cilegon mengeluarkan Perda No.2 Tahun 2003 tentang Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan. Adapun hasil penelitian di lapangan mengidentifikasi beberapa sebab timbulnya pencemaran udara dari debu dan emisi gas buang yang mencapai ambang batas, adapun hasil penelitian sebagai berikut:

1. Parameter Sulfur Dioksida (SO<sub>2</sub>).

Dari hasil pemantauan di 24 (Dua puluh empat) lokasi pemantauan menunjukkan bahwa konsentrasi Sulfur dioksida (SO<sub>2</sub>) masih dibawah Nilai Ambang Batas yang dipersyaratkan. Hal ini diperkirakan bahwa lokasi pemantauan seperti di tempat-tempat industri yang merupakan sumber utama polutan SO<sub>2</sub> tidak ditemukannya kandungan Sulfur dioksida yang melebihi Nilai Ambang Batas yang sudah ditentukan. Adapun Nilai Ambang Batas atau Baku Mutu yang dipersyaratkan untuk parameter Sulfur dioksida (SO<sub>2</sub>) adalah 365 ug/m<sup>3</sup> dengan waktu pengukuran 24 jam.

2. Parameter Karbon Mono Oksida (CO)

Semakin ramai kendaraan bermotor maka semakin tinggi tingkat polusi Karbon Mono Oksida (CO) di udara. Akan tetapi hasil pemantauan dari 24 (Dua puluh empat) lokasi pemantauan tahun 2004-2006 pada 3 macam daerah yang rawan terhadap pencemaran menunjukkan ternyata kandungan

Karbon Mono Oksida (CO) masih dibawah Baku Mutu Udara Ambien Dan untuk Nilai Ambang Batas parameter CO adalah 10.000 ug/m<sup>3</sup>.

3. Parameter Nitrogen Dioksida (NO<sub>2</sub>)

Dari hasil pemantauan polutan NO<sub>2</sub> tahun 2005 dapat dikatakan bahwa dalam 24 (Dua puluh empat) lokasi pemantauan, masih relatife cukup dari pengaruh NO<sub>2</sub>, karena kandungan NO<sub>2</sub> di 3 jenis daerah yang rawan pencemaran udara yaitu, lokasi yang Padat transportasi, seperti di Nirmala Optik mencapai 37,81 ug/m<sup>3</sup>, untuk Pemukiman seperti di Arga Baja Pura mencapai 9,57 dan untuk daerah Industri seperti di Semang Raya dan Gerem Raya masing-masing memiliki kandungan NO<sub>2</sub> rata-rata 11,17 – 20,28 ug/m<sup>3</sup>. Sedangkan untuk Baku Mutu yang sudah ditentukan adalah 150 ug/m<sup>3</sup>.

4. Parameter Hidrokarbon (HC)

Dari hasil pemantauan kualitas polutan Hidrokarbon (HC) dari tahun 2005 di 24 (Dua puluh empat) lokasi pemantauan, ternyata 15 lokasi memiliki kandungan Hidrokarbon diatas Nilai Ambang Batas yang sudah di tentukan oleh Pemerintah Daerah Kota Cilegon. Parameter yang di syatkan oleh Pemerintah daerah adalah 160 ug/m<sup>3</sup>. Sedangkan

#### 5. Parameter Debu / TPS (Total Suspended Particulate)

Hasil pemantauan dari tahun 2005 terhadap partikel debu di 24 (Dua puluh empat) lokasi pemantauan, terdapat sekitar 10 lokasi yang memiliki kandungan partikel debu yang melebihi Baku Mutu Udara yang dipersyaratkan yaitu 230 ug/m<sup>3</sup>. Sedangkan dari 10 lokasi itu yang tertinggi pencemarannya terdapat di Cilegon depan Nirmala Optic kandungan partikulat debunya mencapai 686 ug/m<sup>3</sup>, sedangkan tertinggi kedua adalah Gerem R ya mencapai 432 ug/m<sup>3</sup>.

#### 6. Timah Hitam (Pb)

Hasil pemantauan terhadap kandungan Pb di 24 (Dua puluh empat) lokasi pemantauan, dapatlah disimpulkan bahwa kondisi di lokasi pemantauan masih di bawah Nilai Ambang Batas yang di persyaratkan. Meskipun di tempat-tempat tertentu harus diwaspadai, terutama di daerah yang padat lalu lintas kendaraan bermotornya yang diperkirakan dapat meningkatkan kandungan polutan Pb di udara ambien.

#### 7. Parameter Suhu, Kecepatan angin dan Kelembaban

Untuk parameter suhu, kelembaban, kecepatan dan cuaca di semua lokasi pemantauan masih dalam batas normal, bila itu dikaitkan dengan kondisi Kota Cilegon dan daerah yang beriklim tropis.

#### 8. Parameter Kebisingan

Kebisingan di Nirmala Optik sebesar 81,2 dB dan Polres Cilegon sebesar 75,7 dB. Berdasarkan baku mutu kebisingan yang ditetapkan oleh DI HPE

sebesar 70 dB. Kebisingan di kedua lokasi di timbulkan dari kendaraan bermotor dan aktifitas manusia serta pertokoan dan pusat perbelanjaan<sup>10</sup>.

## **B. Perumusan Masaalah**

Dengan melihat latar belakang diatas, maka dapat ditarik suatu perumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah No 2 Tahun 2004 tentang pengendalian pencemaran dan Kerusakan Lingkungan dalam mengatasi masalah pencemaran udara di Kota Cilegon?
2. Faktor – Faktor apa saja yang dapat mempengaruhi terhadap pelaksanaan kebijakan PERDA No 2 Tahun 2004 Tentang pengendalian pencemaran dan Kerusakan Lingkungan di Kota Cilegon ?

## **C. Tujuan dan manfaat Penelitian**

### 1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui Implementasi Peraturan Daerah No. 2 tahun 2004 dalam mengatasi masalah pencemaran dilingkungan udara yang selalu mengalami peningkatan dari tahun ketahun di Kota Cilegon Propinsi Banten.
- b. Untuk mengetahui Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi suatu kebijakan dalam pengendalian pencemaran polusi udara.

---

<sup>10</sup> ... .. (DUMS) Hasil Analisis Udara Ambian

## 2. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang diharapkan penyusun dalam penelitian ini adalah meningkatkan kinerja kebijakan dan memberikan masukan kepada DLHPE (Dinas Lingkungan Hidup Pertambangan dan Energi) untuk mengatasi masalah polusi udara di Kota Cilegon Propinsi Banten.

## 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 mengamati permasalahan yang terjadi.

Definisi lain mengenai teori menurut Muchtar Masud 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.”*<sup>11</sup>

Dan menurut Buntoro Tjokromidjojo teori adalah : *“Teori juga merupakan ungkapan mengenai hubungan kausal yang logis diantara berbagai gejala atau perubahan variabel dalam bidang tertentu sehingga*

---

<sup>11</sup> Muchtar Masud, *Disiplin dan Metodologi IPS*, Jakarta, 1980, hal. 216

dapat dpergunakan sebagai kerangka berfikir dalam memahami dan menghadapi permasalahan yang timbul dalam bidang tertentu.”<sup>12</sup>

### 1. Implementasi Kebijakan

Menurut Carles O. Jones mengimplementasikan kebijakan adalah proses mewujudkan program sehingga memperlihatkan hasilnya.<sup>13</sup> 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 melaksanakan sesuatu), *to give practial 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 peradilan, perintah eksekutif dan dekrit presiden).

Proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut tentang prilaku 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 prilaku dari semua pihak yang terlibat, dan yang pada

<sup>12</sup> Buntoro Tjokromidjojo, *Teori Strategi Pembangunan Nasional*, PT. Gunung Agung, Jakarta, 1982, hal. 12.

<sup>13</sup> Carles O. Jones, *Administrative Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York, 1965, hal. 100.

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 aktifitas pengelolaan lingkungan baru yang dapat dilakukan apa bila telah dapat disusun rencana pengelolaan lingkungan untuk menghindari dari rusaknya lingkungan.<sup>14</sup> Kelompok sasaran itu kemungkinan akan lebih memusatkan perhatiannya pada permasalahan apakah pelayanan atau jasa yang telah diberikan oleh pemerintah tersebut benar-benar merubah pola pembangunan lingkungan, benar-benar memberikan dampak positif dalam jangka panjang bagi peningkatan aktifitas pengelolaan lingkungan dalam mengatasi polusi udara di Kota Cilegon. Pemahaman yang mendalam terhadap sasaran itu sangat 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 rangka merancang pembangunan kebijakan (*the policy design stage*) tersebut telah dipikirkan masak-masak berbagai kendala yang mungkin muncul pada saat mengimplementasikannya.

---

<sup>14</sup> E. Susanto, *Strategi Kebijakan Menegakkan Dampak Lingkungan Terhadap Pembangunan*, 1980

Dalam sebuah kebijakan publik, pelaksanaan dari kebijakan merupakan proses yang sangat penting dimana nanti akan menentukan berhasil atau tidaknya sebuah kebijakan. Kebijakan tidak akan ada artinya bila tidak didukung oleh proses implementasi yang baik.

Udjo mengatakan : *"The execution of policies is as important if not more important than policy making, policies will remain dreams or blue print in file jackets unless they are implemented* (implementasi kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan ").<sup>15</sup> Proses ini berlangsung setelah melalui jumlah tahapan-tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahaan 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 sebagian dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting (atau upaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan) terhadap Undang-undang/peraturan pemerintah yang bersangkutan.<sup>16</sup>

a. Analisis Implementasi Kebijakan

1). Awalnya adalah kebijakan publik, kebijakan publik ini kemudian diterjemahkan kedalam program-program nyata yang ditujukan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan kedalam kebijakan publik. Implementasi kebijakan publik merupakan aktifitas pemerintah 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 tingkat keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik serta variabel-variabel yang mempengaruhinya. Implementasi kebijakan publik banyak ditentukan oleh aparat pelaksana dalam birokrasi, namun demikian keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik sesungguhnya juga hanya dipengaruhi oleh faktor-faktor diluar birokrat. Disamping dipengaruhi oleh faktor-faktor pelaksanaan implementasi kebijakan publik juga dipengaruhi oleh isu atau muatan kehidupan publik itu sendiri, dan kontek politik atau karakter rezim serta sistem politik yang ada.

Kebijakan publik gagal karena isi kebijakan yang kurang mencerminkan kepentingan dan kebutuhan masyarakat banyak. Disamping itu juga kegagalan tersebut dikarenakan kontek politik yang ada cenderung mementingkan sekelompok orang atau elit

ditinjau dari pelaksanaan atau keberhasilan implementasi kebijakan publik

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 implementasi kebijakan ini merujuk kepada pemikiran Paul A. Sabtier, yaitu :

*“ Penelitian dimulai dari suatu keputusan kebijakan pemerintah dan seringkali kebijakan pemerintah pusat diambil oleh para pejabat .“*

Penelitian ini bermula dari keputusan kebijakan publik yang telah diambil oleh para pejabat yang berwenang, kemudian menanyakan tentang prosedur pelaksanaan dampak 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.<sup>17</sup>

#### 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

---

<sup>17</sup> Ilmu Berhedi, *Dasar Implementasi Kebijakan Kesehatan Program Bidang Desa, Program Desa*

beberapa model implementasi kebijaksanaan yang relatif baru dan banyak mempengaruhi berbagai pemikiran maupun tulisan para ahli.

1). Menurut Hogwood dan Gun, untuk dapat mangimplementasikan 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 atau kendala yang serius.
- b). Untuk melaksanakan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup mandiri.
- c). Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
- d). Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu kualitas hubungan yang handal.
- e). Hubungan kualitas 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 keputusan yang sempurna

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

Dari kedua model Implementasi di atas yang akan digunakan adalah yang kedua, karena proses implementasinya mengidentifikasi variable-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasinya beserta faktor-faktor yang akan mendukung pelaksanaannya.<sup>18</sup>

Suatu implementasi tentunya mempunyai tujuan untuk memperoleh keberhasilan, tercapainya atau tidaknya suatu tujuan dari implementasi, suatu program itu sangat tergantung bagai mana adanya faktor-faktor pendukung. Faktor-faktor pendukung itu ada yang terlibat dan akhirnya berpengaruh terhadap dampaknya, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan. Yang dimaksud dengan faktor-faktor pendukung itu adalah:

a. Tersedianya waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai

---

<sup>18</sup> Solihin Abdu Wahab Dr. MA. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. PT. Bumi Aksara, Jakarta, Juli, hal 59-82.

- b. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan itu 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 didasari 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 jawab dalam pengelolaan dan pengawasan proses implementasi tersebut.<sup>19</sup>

Efisiensi pelaksanaan kebijakan berkaitan dengan keseimbangan antara biaya atau dana yang dikeluarkan, waktu pelaksanaan, sumber daya manusia yang digunakan dan kualitas. Tetapi terkadang proses pelaksanaan suatu kebijakan itu tidak selalu mencapai keberhasilan dan sebagaimana tertuang dalam rumusan kebijakan dan sering timbul semacam pertanyaan tentang

---

<sup>19</sup> Abdullah M Syukur. *Perkembangan Penerapan Studi Implementasi*, Pusdiklat Pegawai negeri RI Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 1998, hal 52

sebab-sebab timbulnya kegagalan tersebut. Kegagalan dari pelaksanaan kebijakan itu ada 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 pegangan bagi pelaksana, yang akan memperbesar kemungkinan perbedaan pandangan dari isi kebijakan. Struktur dari organisasi itu sendiri juga bisa menentukan kegagalan dari suatu pelaksanaan kebijakan, hal ini terjadi apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai dengan pembatas-pembatas yang kurang jelas.

Menurut Edward dalam pelaksanaan suatu kebijakan harus memperhatikan faktor-faktor yang memungkinkan tujuan dan maksud pelaksanaan kebijakan tersebut dapat tercapai.<sup>20</sup>

Faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut:

a. Komunikasi

Tersedianya komunikasi adalah berkaitan dengan perintah untuk melaksanakan kebijakan terutama bagi aparat pelaksana sehingga akan diketahui apa yang akan dilaksanakan.

---

<sup>20</sup> Edward, *Principles of Management*, McGraw-Hill, 1960, hal. 10

b. Sumber daya

Sumber daya merupakan dana atau intensif lain yang akan mengefektifkan pelaksanaan kebijakan.

c. Disposisi/Sikap pelaksana

Sikap pelaksana yang akomodatif merupakan syarat yang diperlukan untuk lancarnya suatu proyek.

d. Struktur birokrasi

Struktur birokrasi sangat berpengaruh terhadap keberhasilan pelaksanaan kebijakan sehingga struktur birokrasi itu harus jelas.

2. lingkungan Hidup

Lingkungan hidup dapat diartikan lingkungan fisik di sekitar, atau habitat – habitat dari organisme dan kaitanya dengan ekosistem baik flora maupun fauna baik yang hidup didarat maupun diair yang selalu berproses secara berskala untuk mempertahankan generasi maupun mempertahankan kehidupan dari faktor yang merusak kehidupan ekosistem.

Persoalan lingkungan mencakup dua hal, yakni pencemaran dan perusakan lingkungan (pasal 1 butir 7 dan 8 UULH)<sup>21</sup>

*“ Pencemaran lingkungan adalah masuknya atau dimasukannya makhluk hidup, zat energi dan komponen lain kedalam lingkungan dan berubahnya tatanan lingkungan “. Perusakan lingkungan adalah, tindakan yang menimbulkan perubahan langsung atau tindakan langsung terhadap*

---

<sup>21</sup> Nisai Sumarni, *Penegakan dan Pengawasan Hukum Lingkungan*, Jakarta: Sinar Grafika, 1992

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

Sifat global dalam 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 (CO<sub>2</sub>), 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 oleh 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 mengeksploitasi sumber daya alam yang dimiliki untuk menutupi hutangnya. Subsidi pada pertanian proteksionisme di Negara maju telah menyebabkan kerugian ekonomi yang besar pada Negara sedang berkembang<sup>22</sup>

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

### 3. Pencemaran Udara

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

Lingkungan Udara telah dijadikan pertimbangan yang cukup penting diberbagai Negara, mengingat, lingkungan udara merupakan ketentuan yang berlaku dalam menciptakan lingkungan hidup yang sehat dan nyaman bagi penduduk, meskipun berbagai jenis kegiatan yang dapat mempengaruhi terus berjalan.

Konsep pembangunan daerah aliran udara (*airshed management*), yang setara dengan daerah aliran air (*watershed management*) telah banyak dikembangkan dengan konsep ini, tujuan yang ingin dicapai adalah keserasian lingkungan udara ambien dalam menunjang kehidupan di dalam ruangan yang di peruntukan.

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

Masalah-masalah pencemaran udara timbul akibat antara lain, meningkatnya aktifitas sektor transportasi dan industrialisasi. Disamping itu aktifitas perkotaan lain yang menggunakan bahan bakar seperti konsumsi bahan bakar rumah tangga (domestik) juga ternyata memberikan kontribusi yang berarti terhadap peningkatan kadar pencemaran di suatu kota. Aktifitas domestik juga akan menghasilkan pula pencemaran udara yang cukup berarti jumlahnya.<sup>23</sup>

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

Sementara itu menurut Peraturan Pemerintah no 41 Tahun 1999 pasal 1 ayat 1 tentang pencemaran udara menyatakan bahwa pencemaran udara adalah masuknya zat energi, dan atau komponen lain kedalam udara ambien oleh kegiatan manusia, sehingga mutu udara ambien tidak dapat memenuhi fungsinya.

---

<sup>23</sup> Saedono, *Mengetahui Dampak dan Kualitas Udara Dalam Kota Dengan Bantuan ITP*

Sementara 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<sup>24</sup>. 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 polusi udara dibakar menjadi Karbon monoksida (CO), Nitrogen oksida (NO), Hidrokarbon (HC), Sulfur dioksida (SO), dan partikel.

#### 4. Implementasi kebijakan lingkungan dan pencemaran udara

Pengelolaan lingkungan merupakan salah satu tugas penting pemerintah daerah dalam hal memberikan pelayanan keamanan dan kesehatan bagi masyarakat. Dampak negatif dari kerusakan atau pencemaran lingkungan menyebabkan meningkatnya penyakit-penyakit dilingkungan tersebut, yang lebih lanjut berakibat pada tercurahnya dana masyarakat untuk 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 ditingkat pusat maupun daerah.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> PP No.41 Tahun 1999, *Pengendalian Pencemaran Udara*, pasal 1 ayat 1

<sup>25</sup> Achmad Nurmandi, *Dasar M. Sa. Manajemen Berkelanjutan*, Juli 1999, hal 261

Dalam UUPH menyempurnakan tentang perumusan pengelolaan lingkungan hidup pada pasal 1 ayat 2 UUPH 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 diberikan kebijakan bagi pengelola lingkungan hidup, penekanan pada “melestarikan fungsi lingkungan hidup”. Yang dalam ketentuan sebelumnya tidak kita jumpai, sedangkan 7 (tujuh) aktifitas lainnya yaitu, penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan dan pengendalian lingkungan hidup hanya dilihat sebagai langkah.<sup>26</sup>

Dalam pencemaran lingkungan ini pencemaran udara merupakan faktor yang paling 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. Perubahan udara pada umumnya disebabkan oleh masuknya zat pencemar (berbentuk gas-gas partikel kecil/aerosol) kedalam udara. Pembangunan fisik kota, berdirinya pabrik-pabrik kimia dan pusat-pusat industri disertai dengan melonjaknya produksi kendaraan bermotor, mengakibatkan peningkatan kepadatan lalu lintas yang merupakan salah satu sumber pencemaran udara.

---

<sup>26</sup> Dakhmedi Umar, S.H. *Perubahan Hukum Lingkungan Nasional Bandung 2002*, hal 52

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 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 yang banyak menghasilkan gas CO, NO<sub>x</sub>, hidrokarbon, SO<sub>2</sub> 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, NO<sub>x</sub>, HC, Pb dan Sox.

b. Jenis Pencemaran Udara

Dilihat dari ciri fisik bahan pencemaran dapat berupa:

1. Partikel (debu, aerosol, timah hitam)
2. Gas (CO, NO<sub>x</sub>, Sox, H<sub>2</sub>S, Hidrokarbon)
3. Energi (suhu dan kebisingan)

Berdasarkan dari kejadian, terbentuknya pencemaran terdiri dari:

1. Pencemaran Primer (yang diemisikan langsung dari sumber) dan

Sedangkan pola emisi akan menggolongkan 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<sub>x</sub>, SO<sub>x</sub>, H<sub>2</sub>S, Hidrokarbon). Udara yang tercemar dengan partikel dan gas ini dapat menyebabkan gangguan kesehatan yang berbeda tingkatannya dan jenisnya, tergantung dari macam, ukuran dan komposisi kimianya. Gangguan tersebut terutama terjadi pada fungsi vital dari organ tubuh seperti paru-paru dan pembuluh darah, atau menyebabkan iritasi pada mata dan kulit. Pencemaran udara yang disebabkan oleh debu biasanya menyebabkan penyakit pernapasan kronis, emfisema paru-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 keserasian antara faktor-faktor sumber emisi, pengaruh atau dampak, kondisi sosial, ekonomi dan politik serta melalui penyesuaian teknologi 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 oleh udara.

Langkah selanjutnya adalah mengetahui dan mengkomunikasikan tentang pentingnya pengelolaan pencemaran udara dengan mempertimbangkan keadaan sosial lingkungannya, yang berhubungan dengan demografi, kondisi sosial ekonomi juga perlunya dukungan politik, baik dari segi hukum, peraturan, kebijakan maupun administrasi untuk melindungi pelaksanaan pemantauan dan pengawasan.

## 2.) Peraturan Perundang-undangan

Upaya pengendalian pencemaran lingkungan khususnya udara saat ini masih bersifat sektoral, baik legislatif maupun institusinya.

Pengaturan perundangan dalam kaitannya dengan upaya penanggulangan pencemaran yang bersifat nasional adalah Undang-undang No. 4 tahun 1982 tentang ketentuan pokok pengelolaan lingkungan hidup. Sebelum dikeluarkan Undang-undang tersebut, bentuk perundang-undangan bersifat sektoral sesuai dengan

kegiatan yang bernaung dibawahnya. Adapun bentuk peraturan tersebut berupa peraturan, instruksi atau keputusan menteri untuk tingkat pusat atau departemen, sedangkan untuk tingkat daerah berupa peraturan daerah atau keputusan atau instruksi Gubernur.

### 3) Teknologi Pengendalian Pencemaran

Usaha pengendalian pencemaran perlu dilengkapi dengan usaha tehnik pengendalian agar dapat memenuhi tugasnya. Untuk itu diperlukan teknologi pengendalian pencemaran yang baku sesuai dengan perkembangan teknologi yang terus meningkat pula.

Upaya penanggulangan pencemaran udara dari segi teknologi pada prinsipnya mencakup dua masalah yaitu pengendalian lingkungannya<sup>27</sup>

### 5. Dinas Lingkungan Hidup, Pertambangan Dan Energi (DLHPE)

Dinas Lingkungan Hidup Pertambangan dan Energi Kota Cilegon merupakan satuan kerja perangkat daerah yang terbentuk berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 21 tahun 2003 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Lingkungan Hidup Pertambangan dan Energi Kota Cilegon.<sup>28</sup>

## E. Definisi Konseptual

Adalah bahwa dalam tahapan ini berusaha menjelaskan pengertian suatu konsep dengan konsep lain, yaitu:

---

<sup>27</sup> Soedomo, Moestikahadi, *Pencemaran Udara*. Penerbit ITB, 2001

<sup>28</sup> DENSTRA Dinas Lingkungan Hidup Pertambangan Dan Energi 2006 2010 Kota Cilegon

### 1. Implementasi Kebijakan

Adalah merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, individu ataupun kelompok, yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan. Termasuk didalamnya adalah upaya menstranportasikan keputusan kedalam tahap oprasional untuk mencapai perubahan besar maupun kecil seperti yang telah ditetapkan dalam keputusan tersebut.

### 2. Lingkungan Hidup

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

### 3. Pencemaran Udara

Lingkungan udara merupakan pokok bahasan yang mencakup analisis dampak terhadap lingkungan udara akibat aktivitas proyek dan oprasinya, faktor penentu kualitas lingkungan udara mencakup faktor-faktor yang menjadi indikator kualitas udara. Pada dasarnya dua faktor lingkungan berkaitan dengan kualitas udara, yaitu unsur-unsur lingkungan dan masuknya ke emisi dari kaitan yang berlangsung.

### 4. Implementasi Kebijakan Pencemaran Udara

Intensitas pencemaran udara yang ditimbulkan kegiatan-kegiatan

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.

5. Dinas Lingkungan Hidup, Pertambangan Dan Energi (DLHPE)

Dinas Lingkungan Hidup Pertambangan dan Energi Kota Cilegon merupakan satuan kerja perangkat daerah yang terbentuk berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 21 tahun 2003 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Lingkungan Hidup Pertambangan dan Energi Kota Cilegon.

## **F. Definisi Operasional**

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

1. Isi Kebijakan Pemerintah Daerah mengenai Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan
  - a. Peraturan Daerah tentang pencemaran lingkungan di udara
  - b. Aturan Perundang-undangan lainnya
2. Proses Implementasi kebijakan
  - a. Kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh Dinas Lingkungan Hidup, Pertambangan Dan Energi akan diukur melalui indikator indikator

- 1) Kelancaran proses pelaksanaan lembaga pemerintahan dibidang lingkungan hidup pada pencemaran udara di Kota Cilegon.
  - 2) Tingkat kualitas pencemaran udara setelah kebijakan di Implementasikan yaitu:
    - a. Polusi udara terhadap emisi gas buang tidak diatas ambang batas.
    - b. Penciptaan kualitas udara yang lebih bersih dari tahun sebelumnya.
    - c. Program pemantauan kualitas udara yang dirasakan penting bagi masyarakat dan lingkungannya.
  - 3) Perubahan prilaku masyarakat dan Dinas Lingkungan Hidup, Pertambangan Dan Energi dalam kaitannya dengan pelaksanaan implementasi kebijakan pemerintah dibidang lingkungan hidup pada penanganan pencemaran udara.
- b. Variabel-variabel yang diduga mempengaruhi di jabarkan sebagai berikut:
- I. 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

## II. Sumber daya diukur dalam indikator

- 1.) Tersedianya sumber-sumber yang diperlukan dalam pelaksanaan program.
- 2.) Perpaduan antara sumber-sumber yang diperlukan dalam pelaksanaan program

## III. 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.

## IV. Struktur birokrasi diukur dengan indikator

- 1.) Kejelasan struktur birokrasi pemerintah sebagai penanggung jawab pelaksanaan program.
- 2.) Pengawasan yang efektif oleh birokrasi pemerintahan terhadap pelaksanaan program.

## **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.<sup>29</sup>

## 2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan Dinas Lingkungan Hidup, Pertambangan Dan Energi (DLHPE) Kota Cilegon, karena merupakan badan yang menanggulangi Dampak Pencemaran Udara di Kota Cilegon yang merupakan salah satu daerah yang mendapat pencemaran polusi udara yang tinggi.

## 3. Unit Analisis Data

- a. Kepala Dinas Lingkungan Hidup, Pertambangan Dan Energi (DLHPE)
- b. Kepala Seksi Pemantauan dan Pemulihan
- c. Kepala Pengawasan dan Pengendalian

## 4. Tehnik Pengumpulan Data

Usaha pengumpulan data yang diperlukan dalam obyek penelitiannya, penyusun akan menggunakan tehnik-tehnik pengumpulan data sebagai berikut:

### a. Tehnik Observasi

Dalam usaha pengumpulan data yang diperlukan penyusun mengadakan pengamatan secara langsung terhadap pelaksanaan program pengelolaan polusi udara untuk tiap tahun yang akan ditegakkan.

---

<sup>29</sup> *Yuli E. Satrio, Metodologi Penelitian Kualitatif, Alfabeta, Bandung, 1998, hal. 2*

b. Tehnik Interview

Usaha untuk pengumpulan data yang diperlukan, penyusun 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. Tehnik Dokumentasi

Dalam usaha pengumpulan data yang diperlukan penyusun mempelajari dokumen-dokumen yang ada di Dinas Lingkungan Hidup, Pertambangan Dan Energi (DLHPE) di Kota Cilegon sesuai dengan materi yang diambil.

5. Jenis Data

a. Data Primer

Data yang diperoleh dari keterangan pihak-pihak yang kompeten atau terkait dengan masalah yang ada dalam penelitian ini, pihak-pihak yang dimaksud adalah: BAPPEDA dan DLHPE.

b. Data Sekunder

Data yang dapat di peroleh dari literatur-literatur, media massa, dan dari dokumen yang saya dapatkan dari Pemerintah Daerah.

6. Tehnik Analisis Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode analisis kualitatif untuk menganalisis data yang diperoleh. Data yang telahumpul

akan di interpretasikan 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.”<sup>30</sup>*

## **H. Sistematika Penulisan**

### **BAB I PENDAHULUAN**

- A. Latar Belakang
- B. Perumusan Masalah
- C. Tujuan dan Manfaat Penelitian
- D. Kerangka Dasar Teori
- E. Definisi Konseptual
- F. Definisi Oprasional
- G. Metode Penelitian
- H. Sistematika Penulisan

## **BAB II DESKRIPSI WILAYAH**

### **A. Gambaran Umum Kota Cilegon**

1. Keadaan Geografis
2. Keadaan Demografi
3. Keadaan Sosial
4. Pemerintah Daerah

### **B. Gambaran Umum Dinas Lingkungan Hidup Pertambangan Dan Energi Kota Cilegon**

1. Sejarah Singkat Berdirinya DLHPE
2. Dasar Pembentukan

### **C. Kedudukan, Tugas Pokok dan Fungsi**

### **D. Visi dan Misi**

### **E. Tujuan**

### **F. Sasaran**

### **G. Kebijakan**

### **H. Program**

### **I. Dasar Hukum**

### **J. Organisasi dan Tata Kerja DLHPE**

1. Aparatur, Sarana dan Prasarana DLHPE
2. Tugas Pokok dan Fungsi DLHPE
3. Program Kerja DLHPE
4. Analisis Program Pemerintah Kota Cilegon Dalam Penanggulangan Pencemaran Dan Kerusakan Lingkungan
5. Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2004

**BAB III ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH No. 2 TAHUN 2004 TENTANG PENGENDALIAN PENCEMARAN DAN KERUSAKAN LINGKUNGAN DI KOTA CILEGON**

- A. Isi Kebijakan Pemerintah Daerah Mengenai Permasalahan Pencemaran Dan Kerusakan Lingkungan
  - 1. Peraturan Daerah Tentang Pencemaran Lingkungan di Udara
  - 2. Aturan Perundang-undangan lainnya
- B. Proses Implementasi Kebijakan
  - a. Kebijakan-kebijakan Yang di buat DLHPE Akan Diukur melalui Indikator-indikator
  - b. Variabel variabel Yang Diduga Mempengaruhi