KAJIAN KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH BERBASIS PARTISIPASI MASYARAKAT DAS BRANTAS PADA PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DI JATIM

ANALYSIS OF LOCAL GOVERNMENT POLICY-BASED SOCIETY IN THE BRANTAS RIVER BASIN ON ENVIRONMENTAL MANAGEMENT IN EAST JAVA

[1]Pudji Astuti, [2]Nanik Setyowati, [3]Mohamad Arif Affandi

Universitas Negeri Surabaya (Unesa), Kampus Unesa Ketintang Surabaya
Email : [1]toetche60@yahoo.co.id

Diterima : 16 Maret 2017; direvisi : 7 Juni 2017 ; disetujui : 13 Juni 2017

ABSTRAK

Regulasi dan kebijakan Pemerintah Daerah berbasis masyarakat di DAS Brantas pada pengelolaan lingkungan hidup di Jawa Timur penting untuk dibahas. Mengingat hutan dan 60 % persawahan di Jawa Timur bergantung pada DAS Brantas.Data dari BPKH DAS Brantas paling kritis diantara 29 DAS di Jatim. Upaya mengatasinya dengan dikeluarkannya kebijakan yang dikoordinasikan dengan Badan Lingkungan Hidup dan pihak terkait. Namun kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana, karena tidak terlibatnya masyarakat sekitar DAS Brantas. sehingga perlu adanya kajian akademik terkait permasalahan tersebut. Penelitian ini mengguakan metode action research dengan mengkombinasikan analisis regulasi, observasi pelaksanaan regulasi dan partisipasi masyarakat pada saat pelaksanaan regulasi. Pengkajian regulasi dengan memanfaatkan data kuantitatif dan kualitatif. Kemudian dirumuskan action plan dengan metode CAP. Penelitian dilakukan di Kabupaten Malang, Tulungagung , Kediri, Mojokerto dan Sidoarjo. Data dianalisis secara deskriptif kualitatif. Adapun hasil penelitian meliputi :1) belum tuntasnya Perda Pengelolaan Wilayah Sungai Berbasis Partisipasi Sosial dan Budaya (PWSBPSB). 2) permasalahan kewenangan dan kelembagaan. 3) permasalahan perencanaan dan perumusan kebijakan.4) permasalahan pelaksanaan kebijakan. 5) permasalahan pengendalian kebijakan, 6)permasalahan rendahnya kesadaran masyarakat. Penelitian ini merekomendasikan percepatan pembahasan Raperda tentang PWSBPSB, sosialisasi, penyamaan visi dengan semua stakeholder, pembentukan gugus tugas pengelolaan DAS, pembentukan Forum Koordinasi Pengelolaan DAS, serta menyusun Sistem Informasi Sungai Brantas secara komprehensif dan transparan.

Kata Kunci : *Regulasi, Kebijakan, Partisipasi Masyarakat*

ABSTRACT

Regulatory and Government policy-based society in the Brantas river basin on environmental management in East Java is important to be discussed. 60% of paddy fields in East Java irrigation relies on DAS Brantas. The fact, Brantas watershed suffered severe damage. Efforts to overcome such defects, the East Java government to impose regulations and policies that are coordinated with the Environment Agency. The policy does not work well, due to the absence of public participation, so should their academic studies related to these problems. This research uses the method of action research by combining regulatory analysis, observation implementation of regulations and public participation in the implementation of the regulation. Assessment regulations by utilizing quantitative and qualitative data. Then the action plan formulated by the CAP method. The study was conducted in Malang, Tulungagung, Kediri, Mojokerto and Sidoarjo. Data were analyzed descriptively qualitative. The research output shows that until now East Java Province doesn't have any regulation about watershed management. The problems are 1) unfinished legislation of River Area Management Based Social and Cultural Participation (PWSBPSB). 2) authority and institutional issues. 3) the problems of planning and policy formulation. 4) policy implementation. 5) policy control and evaluation, 6) lack of public awareness. The recomendation are to accelerate the policy making of PWSBPSB, socialization and equalization vision, the establishment of the watershed management task force, establishment of Watershed

Management Coordination Forum and to develop Brantas River Information Systems comprehensively and transparently.

Keywords: *Regulation, Policy, Community Participation*

PENDAHULUAN

Pembangunan yang berkelanjutan, inklusif dan berpihak kepada rakyat miskin hanya dapat diwujudkan jika lingkungan hidup, Sumber Daya Alam (SDA), sumber daya air, lahan pertanian dan hutan, serta sumber daya laut dan pesisir dikelola secara berkelanjutan. Dengan terjaganya kelestarian lingkungan hidup, pengelolaan dan konservasi sumber daya alam, dapat menghindarkan rakyat dari ancaman bencana.Salah satu permasalahan dalam konteks Jawa Timur yang perlu mendapat perhatian khusus adalah pengelolaan lingkungan hidup di DAS Brantas. Sungai Brantas adalah sungai terbesar kedua di Pulau Jawa, terletak di Provinsi Jawa Timur pada 110°30′ BT sampai 112°55′ BT dan 7°01′ LS sampai 8°15′ LS. Sungai Brantas mempunyai panjang ± 320 km dan memiliki luas wilayah sungai ± 14.103 km2 yang mencakup ± 25% luas Provinsi Jawa Timur atau ± 9% luas Pulau Jawa. Wilayah Sungai (WS) Brantas terdiri dari 4 (empat) DAS yaitu DAS Brantas, DAS Tengah dan DAS Ringin Bandulan serta DAS Kondang Merak.

DAS Brantas berada di dalam wilayah administrasi 9 Kabupaten dan 6 Kota, yaitu: Kab. Nganjuk, Kab. Tulungagung, Kab. Malang, Kab. Blitar, Kab. Sidoarjo, Kab. Mojokerto, Kab. Jombang, Kab. Probolinggo, Kab. Lumajang, Kota Surabaya, Kota Sidoarjo, Kota Malang, Kota Blitar, Kota Kediri, dan Kota Pasuruan. DAS Brantas sendiri memiliki luas lebih kurang 11.988 km2, yang terdiri dari 6 Sub DAS dan 32 *basin block.* Berdasarkan data SLHD Provinsi Jawa Timur tahun 2011, perkiraan kepadatan penduduk Jatim tahun 2010-2011 adalah 781 jiwa/km2. Dengan luas DAS sebesar 11.988 km2, maka perkiraan jumlah penduduk yang tinggal di wilayah DAS Brantas adalah: 9.362.628 jiwa..

Dengan demikian, pengelolaan lingkungan di wilayah DAS Brantas menjadi sangat krusial dalam upaya mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat serta desain pembangunan berkelanjutan di Jawa Timur. Terlebih, ketika di masa mendatang tantangan dan ancaman dalam menjaga kelestarian wilayah DAS Brantas tidak semakin berkurang tetapi justru semakin kompleks. Sebagai upaya untuk mengatasi berbagai tantangan dan ancaman tersebut, Pemerintah Provinsi Jawa Timur berupaya merumuskan beberapa regulasi dan kebijakan. Namun dalam perkembangannya, perumusan kebijakan dan regulasi tidak akan ada artinya jika tidak mengedepankan keterlibatan masyarakat. Tidak sedikit regulasi yang bagus dan lengkap, tidak berjalan secara optimal dikarenakan minimnya keterlibatan masyarakat. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut.

1. Bagaimana partisipasi masyarakat di Daerah Aliran Sungai Brantas (DAS) pada pengelolaan lingkungan hidup (LH) di Provinsi Jawa Timur saat ini?
2. Bagaimana regulasi dan kebijakan pemerintah daerah berbasis partisipasi masyarakat di Daerah Aliran Sungai Brantas (DAS) pada pengelolaan lingkungan hidup (LH) di Provinsi Jawa Timur ?
3. Apa saja hambatan dalam implementasi regulasi dan kebijakan pemerintah daerah berbasis partisipasi masyarakat di Daerah Aliran Sungai Brantas (DAS) pada pengelolaan lingkungan hidup (LH) di Provinsi Jawa Timur?
4. Apa strategi untuk memperkuat regulasi dan kebijakan pemerintah daerah berbasis partisipasi masyarakat di Daerah Aliran Sungai Brantas (DAS) pada pengelolaan lingkungan hidup (LH) di Provinsi Jawa Timur?

TINJAUAN PUSTAKA

1. Pendekatan Teoritis dan Empiris

Kebijakan publik merupakan putusan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam menghadapi dan menyelesaikan permasalahan publik. Kebijakan Publik adalah *out put* dari suatu sistem politik dimana didalam suatu sistem politik terjadi dengan apa yang disebut sebagai proses politik. Proses politik merupakan kegiatan dan interaksi manusia yang berkaitan

dengan proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan yang mengikat masyarakat umum.

David Easton memandang ketika Pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasi nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai didalamnya. Harold Laswell dan Abraham Kaplan berpendapat bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat. Ketika kebijakan publik berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan publik tersebuat akan mendapat resistensi ketika diimplementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan publik harus mampu mengakomodasikan nilai-nilai dan praktika-praktika yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Walaupun kebijakan publik adalah merupakan hasil dari suatu proses politik yang melibatkan banyak pihak dan implementasinya mengikat masyarakat secara keseluruhan, namun kebijakan publik bukanlah sesuatu yang *free value* (bebas nilai). Konsekuensi dari tidak demokratisnya suatu proses kebijakan publik akan berakibat pada rendahnya partisipasi dan terjadinya multi interpretasi dalam implementasinya.

Penerapan kebijakan publik sebagai alat administrasi hukum yang melibatkan berbagai aktor, oganisasi, prosedur dan teknik untuk bekerja sama melaksanakan kebijakan guna mencapai tujuan yang diinginkan dengan segala dampak yang sudah diperhitungkan. Menurut Van Horn dan Van Meter, struktur birokrasi tidak dapat dilepaskan dari kebijakan publik, yang diartikan sebagai karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan, baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dengan menjalankan kebijakan. Van Horn dan Van Meter mengetengahkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan

a. Kompetensi dan ukuran staf suatu badan.
b. Tingkat pengawasan hirarkhis terhadap putusan-putusan sub unit dan proses-proses dalam badan pelaksana.
c. Sumber-sumber politik suatu organisasi.
d. Vitalitas suatu organisasi.
e. Tingkat komunikasi-komunikasi "terbuka", yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horisontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu diluar organisasi.
f. Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan "pembuat keputusan" dan "pelaksana keputusan".

Ketika suatu kebijakan tidak dapat di implementasikan sesuai dengan tujuan utamanya yaitu untuk menyelesaikan suatu permasalahan publik tetapi dikemudian hari cenderung menciptakan permasalahan baru karena ketidakmampuan pelaksana keputusan dalam mengimplementasikannya maka secara langsung akan menimbulkan apa yang dinamakan oleh Ted Robert Gurr, Denton E. Morrison dan James Davis sebagai deprivasi dimasyarakat. Juga ketika implementasi yang sudah ditetapkan dalam kebijakan ternyata tidak dilaksanakan sesuai yang tertulis, maka akan muncul masalah dalam pelaksanaannya. Diantaranya ketika melakukan suatu kegiatan maka peran serta masyarakat tidak dapat diharapkan bahkan akan terjadi penolakan.

2. Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan

Makna dasar dari partisipasi adalah "proses berbagi dan mengambil bagian dari...". Ini berarti dalam partisipasi berlangsung proses dimana negara membuka ruang dan adanya aktivitas masyarakat mengambil bagian di dalamnya. Partisipasi merupakan proses dimana anggota masyarakat mampu membagi pandangan mereka dan menjadi bagian dari proses pembuatan keputusan dan berbagai aktivitas perencanaan. Melalui proses ini berbagai pihak yang berkepentingan berusaha memengaruhi pemegang kewenangan dan kontrol disaat merumuskan inisiatif-inisiatif pembangunan, ketika mengambil keputusan-keputusan, dan tatkala menentukan sumber daya yang nantinya bisa memengaruhi mereka (World Bank 1996).

Isbandi (2007) berpendapat, partisipasi adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan keterlibatan masyarakat

dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi.

Pentingnya partisipasi dikemukakan oleh Conyers (1991) sebagai berikut: *pertama*, partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan, dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal; k*edua*, bahwa masyarakat akan lebih memercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk-beluk proyek tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek tersebut; *ketiga*, bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat mereka sendiri.

Partisipasi diartikan sebagai rangkaian proses yang diawali adanya aktivitas masyarakat untuk mengidentifikasi keinginannya, menimbang pilihan yang mereka yakini kebenarannya dan melaksanakan pilihan mereka. Pada umumnya proses partisipasi berlangsung dengan beberapa tahapan sebagai berikut :

Pertama, Inisiasi, merupakan tahapan yang paling awal biasanya ditandai dengan adanyakeinginan warga untuk terlibat dan pemerintah sudah mulai memikirkan isuk ebijakan apa yang memungkinkan melibatkan warganya.

Kedua, Persiapan, dalam tahap ini pemerintah daerah sudah mulai bagaimana prosespartisipasi dijalankan, mulai menjalin komunikasi dan hubungan dengan warganyaserta memikirkan pendekatan partisipasi seperti apa yang paling efektif.

Ketiga, Partisipasi, dalam fase ini pemerintah daerah menggunakan berbagai metode-metodepartisipasi yang ada untuk melibatkan warga.

Keempat, Kontinuasi, merupakan fase akhir dalam partisipasi. Dalam fase ini pemerintah daerahlebih memfokuskan aktivitasnya pada upaya-upaya menjaga keberlangsunganproses partisipasi.

Partisipasi masyarakat diperlukan dalam pengelolaan DAS mulai dari tahap perencanaan hingga monitoring dan evaluasi program. Partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan meliputi penetapan tujuan pengelolaan, program, sasaran yang dicapai dan serta kebijakan yang dibutuhkan bersama, pengumpulan data di lapangan maupun pembiayaan. Partisipasi masyarakat mulai dari proses perencanaan merupakan bentuk garansi tidak diabaikannya kepentingan, aspirasi, akses maupun kontrol masyarakat dalam pengelolaan DAS.

Prinsip-prinsip partisipasi sebagaimana tertuang dalam Panduan Pelaksanaan Pendekatan Partisipatif yang disusun oleh *Department for International Development* (DFID) adalah :

a. Cakupan. Semua orang atau wakil-wakil dari semua kelompok yang terkena dampak dari hasil-hasil suatu keputusan atau proses proyek pembangunan.
b. Kesetaraan dan kemitraan (*Equal Partnership*). Pada dasarnya setiap orang mempunyai keterampilan, kemampuan dan prakarsa serta mempunyai hak untuk menggunakan prakarsa tersebut terlibat dalam setiap proses guna membangun dialog tanpa memperhitungkan jenjang dan struktur masing-masing pihak.
c. Transparansi. Semua pihak harus dapat menumbuhkembangkan komunikasi dan iklim berkomunikasi terbuka dan kondusif sehingga menimbulkan dialog
d. Kesetaraan kewenangan (*Sharing Power/Equal Powership*). Berbagai pihak yang terlibat harus dapat menyeimbangkan distribusi kewenangan dan kekuasaan untuk menghindari terjadinya dominasi.
e. Kesetaraan Tanggung Jawab (*Sharing Responsibility*). Berbagai pihak mempunyai tanggung jawab yang jelas dalam setiap proses karena adanya kesetaraan kewenangan (*sharing power*) dan keterlibatannya dalam proses pengambilan keputusan dan langkah-langkah selanjutnya.
f. Pemberdayaan (*Empowerment*). Keterlibatan berbagai pihak tidak lepas dari segala kekuatan dan kelemahan yang dimiliki setiap pihak, sehingga melalui keterlibatan aktif dalam setiap proses kegiatan, terjadi suatu proses saling belajar dan saling memberdayakan satu sama lain.
g. Kerjasama. Diperlukan adanya kerja sama berbagai pihak yang terlibat untuk saling berbagi kelebihan guna mengurangi berbagai kelemahan yang ada, khususnya yang berkaitan dengan kemampuan sumber daya manusia.

Faktor-fator yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dapat bersifat sebagai pendukung

keberhasilan program dan ada juga yang sifatnya menghambat keberhasilan program. Misalnya faktor usia, perekonomiannya, pendidikan, pekerjaan dan penghasilan sebagaimana yang diuraikan di bawah ini :

a. Usia
   Faktor usia merupakan faktor yang memengaruhi sikap seseorang terhadap kegiatan-kegiatan kemasyarakatan yang ada. Mereka dari kelompok usia menengah ke atas dengan keterikatan moral kepada nilai dan norma masyarakat yang lebih mantap, cenderung lebih banyak yang berpartisipasi daripada mereka yang dari kelompok usia lainnya.
b. Jenis kelamin
   Nilai yang cukup lama dominan dalam kultur berbagai bangsa mengatakan bahwa pada dasarnya tempat perempuan adalah "di dapur" yang berarti bahwa dalam banyak masyarakat peranan perempuan yang terutama adalah mengurus rumah tangga, akan tetapi semakin lama nilai peran perempuan tersebut telah bergeser dengan adanya gerakan emansipasi dan pendidikan perempuan yang semakin baik.
c. Pendidikan
   Dikatakan sebagai salah satu syarat mutlak untuk berpartisipasi. Pendidikan dianggap dapat memengaruhi sikap hidup seseorang terhadap lingkungannya, suatu sikap yang diperlukan bagi peningkatan kesejahteraan seluruh masyarakat.
d. Pekerjaan dan penghasilan
   Hal ini tidak dapat dipisahkan satu sama lain karena pekerjaan seseorang akan menentukan berapa penghasilan yang akan diperolehnya. Pekerjaan dan penghasilan yang baik dan mencukupi kebutuhan sehari-hari dapat mendorong seseorang untuk berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan masyarakat. Pengertiannya bahwa untuk berpartisipasi dalam suatu kegiatan, harus didukung oleh suasana yang mapan perekonomian.
e. Lamanya tinggal
   Lamanya seseorang tinggal dalam lingkungan tertentu dan pengalamannya berinteraksi dengan lingkungan tersebut akan berpengaruh pada partisipasi seseorang. Semakin lama ia tinggal dalam lingkungan tertentu, maka rasa memiliki terhadap lingkungan cenderung lebih terlihat dalam partisipasinya yang besar dalam setiap kegiatan lingkungan tersebut.

Sedangkan menurut Holil (1980: 9-10), unsur-unsur dasar partisipasi sosial yang juga dapat mempengaruhi partisipasi masyarakat adalah:

a. Kepercayaan diri masyarakat;
b. Solidaritas dan integritas sosial masyarakat;
c. Tanggungjawab sosial dan komitmen masyarakat;
d. Kemauan dan kemampuan untuk mengubah atau memperbaiki keadaan dan membangun atas kekuatan sendiri;
e. Prakarsa masyarakat atau prakarsa perseorangan yang diterima dan diakui sebagai/menjadi milik masyarakat;
f. Kepentingan umum murni, setidak-tidaknya umum dalam lingkungan masyarakat yang bersangkutan, dalam pengertian bukan kepentingan umum yang semu karena penunggangan oleh kepentingan perseorangan atau sebagian kecil dari masyarakat;
g. Organisasi, keputusan rasional dan efisiensi usaha;
h. Musyawarah untuk mufakat dalam pengambilan keputusan;
i. Kepekaan dan ketanggapan masyarakat terhadap masalah, kebutuhan-kebutuhan dan kepentingan-kepentingan umum masyarakat.

Faktor yang memengaruhi partisipasi masyarakat dalam suatu program juga dapat berasal dari unsur luar/lingkungan. Menurut Holil (1980: 10) ada 4 poin yang dapat memengaruhi partisipasi masyarakat yang berasal dari luar/lingkungan, yaitu:

a. Komunikasi yang intensif antara sesama warga masyarakat, antara warga masyarakat dengan pimpinannya serta antara sistem sosial di dalam masyarakat dengan sistem di luarnya;
b. Iklim sosial, ekonomi, politik dan budaya, baik dalam kehidupan keluarga, pergaulan, permainan, sekolah maupun masyarakat dan bangsa yang menguntungkan bagi serta mendorong tumbuh dan berkembangnya partisipasi masyarakat;
c. Kesempatan untuk berpartisipasi. Keadaan lingkungan serta proses dan struktur sosial, sistem nilai dan norma-norma yang memungkinkan dan mendorong terjadinya

partisipasi sosial;

d. Kebebasan untuk berprakarsa dan berkreasi. Lingkungan di dalam keluarga masyarakat atau lingkungan politik, sosial, budaya yang memungkinkan dan mendorong timbul dan berkembangnya prakarsa, gagasan, perseorangan atau kelompok.

Meskipun partisipasi merupakan hak warga negara namun bukan berarti kita harus melibatkan seluruh warganegara tanpa kecuali dalam setiap proses kebijakan di seluruh sektor. Setidaknya ada beberapa alasan yang bisa menguatkan argumen tersebut, yaitu: *Pertama*, waktu yang dimiliki sangat terbatas sehingga tidak mungkin melibatkan seluruh warga. *Kedua*, Tidak setiap orang punya ketertarikan yang sama untuk berpartisipasi.ada yang ingin terlibat lebih jauh dan ada yang sama sekali tidak tertarik untuk terlibat. *Ketiga*, isu kebijakan tersebut belum tentu berdampak bagi seluruh warga yang ada. Mungkin saja kebijakan tertentu hanya berdampak pada satu komunitas tapi tidak terhadap komunitas yang lain.

Mereka yang benar-benar terlibat atau berpartisipasi dalam sebuahproses kebijakan adalah publik yang relevan atau *stakeholders*. *Stakeholders* adalahwarga negara yang tertarik dengan proses kebijakan yang sedang berlangsung. Ketertarikan tersebut muncul karena mereka adalah warga yang bisa memberikanpengaruh langsung terdapat dampak yang akan dihasilkan dalam proses kebijakantersebut atau mereka terkena dampak langsung dari proses kebijakan tersebut. Dengankata lain, yang akan benar-benar terlibat dan berpartisipasi dalam sebuah proseskebijakan adalah

a. Individu atau kelompok yang mendapatkan keuntungan secara langsung maupuntidak langsung dari program yang ada.
b. Individu atau kelompok yang terkena dampak langsung dari program yang ada.Biasanya dari kalangan kaum miskin dan kelompok-kelompok yang dimarjinalkan.
c. Individu atau kelompok yang secara tidak langsung bisa membantu, mendukungatau justru menghalangi pelaksanaan program tersebut. Bisa juga merupakanindividu atau kelompok yang mungkin memiliki keahlian, uang atau sumber dayayang lain untuk menyokong pelaksanaan program. Misalnya aktivis *Non Government Organization* (NGO), lembaga donor internasional, kelompok preman, dan sebagainya.
d. Pemerintah daerah sebagai pemegang otoritas untuk memberi keputusan. Pemerintah daerah merupakan *stakeholders* kunci dalam proses kebijakan didaerah.

Adapun kerangka konsep dalam penelitian ini dapat dilihat pada Tabel 1 berikut ini :

Tabel 1
Pemetaan Teoritik Kajian Penguatan Regulasi dan Kebijakan Berbasis Partisipasi di Daerah Aliran Sungai

No.	Peneliti	Judul Penelitian	Pendekatan	Temuan
1	Deden Faturrohman, 2008	Masalah Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS) Brantas di Jawa Timur: Solusi dan Model Kolaborasi	Deskriptif Kualitatif	Implementasi paradigma manajemen "*one river, one plan and one management plan*" menjadi acuan dalam kolaborasi pengelolaan DAS. Interaksi pemerintah dan masyarakat telah memasuki ruang *good governance*, perlu koordinasi yang intens dalam pengelolaan DAS.
2	Hadi *et.al.* 2012	Penentuan Kinerja Sub DAS Junggo dalam Pengelolaan Daerah Hulu DAS Brantas	Kuantitatif	Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan dalam penentuankinerja Sub DAS Junggo dengan evaluasikinerjanya bahwa kondisi penggunaanlahan di Sub DAS Junggo pada tahun 2012dapat dikatakan "Baik" berdasarkan padakedua indikator penentu yaitu Indeks Penutupan Lahan dan Kesesuaian PenggunaanLahan,dan kinerja Sub DAS Junggo termasukdalam kategori"Sedang" berdasarkan keempat indikator penentuan (IPL, KPL, IE,dan KRS)
3	Teguh Wahyu Widodo, 2012	Implementasi Program Pemberdayaan Masyarakat di Model DAS Mikro (MDM) Barek Kisi Kabupaten Blitar	Deskriptif Kualitatif	Pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat pembangunan MDM Barek Kisi telah melibatkan masyarakat mulai tahap perencanaan, pelaksanaan maupun tahap evaluasi. Pelaksanaan pemenuhan kebutuhan yakni kebutuhan bibit, pupuk anorganik, obat dan peralatan lapangan dilaksanakan oleh pihak ketiga
3	Purwanto, 2012	Kelembagaan Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Mikro (DAS Mikro) Wonosari Kabupaten Temanggung	Deskriptif Kualitatif	Hubungan antar lembaga, untuk organisasi pemerintahan masih bersifat proyek. Sedangkan untuk lembaga non pemerintah lebih berorientasi bisnis. Terdapat keterlibatan aktif masyarakat dalam pengelolaan DAS, selama tidak mengganggu tanaman tembakau petani.

Penelitian-penelitian terdahulu dengan tema kawasan Daerah Aliran Sungai (DAS) lebih banyak berhubungan dengan kondisi fisik/lingkungan. Sebagaimana penelitian Hadi *et.al* yang mengaji tentang kinerja Sub DAS Junggo di hulu DAS Brantas. Berdasarkan dua indikator penentu yaitu Indeks Penutupan Lahan dan Kesesuaian Penggunaan Lahan, kinerja Sub DAS Junggo masuk dalam kategori baik.

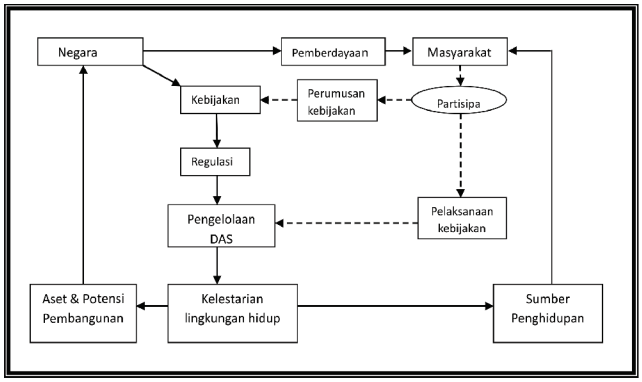
Penelitian yangberhubungan dengan masyarakat yang tinggal di kawasan DAS, dilakukanoleh Faturrohman (2008), yang memfokuskan pada upaya mencari solusi kolaboratif dalam upaya meningkatkan pengelolaan DAS Brantas. Metodenya hampir sama dengan penelitian Widodo (2012)yang menghasilkan temuan bahwa pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat pembangunan MDM Barek Kisi telah melibatkan masyarakat mulai tahap perencanaan, pelaksanaan maupun tahap evaluasi. Pelaksanaan pemenuhan kebutuhan yakni kebutuhan bibit, pupuk anorganik, obat dan peralatan lapangan dilaksanakan oleh pihak ketiga.

Penelitian dengan perspektif kelembagaan dilakukan Purwanto (2012). Purwanto mengkaji aspek kelembagaan pengelolaan DAS mikro dengan metode kualitatif yang menghasilkan temuan bahwa hubungan kelembagaan antar organisasi pemerintah lebih bersifat proyek dalam pengelolaan DAS. Hubungan antar lembaga non pemerintah lebih berorientasi pada kepentingan bisnis. Di tingkatan masyarakat, pengelolaan DAS akan direspon baik selama tidak mengganggu kepentingan dan penghasilan (dalam hal ini bertani tembakau).

Penelitian ini lebih memfokuskan pada penguatan kebijakan dan regulasi untuk dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam melestarikan lingkungan di Daerah Aliran Sungai. Keterlibatan aktif masyarakat dalam pengelolaan lingkungan DAS di sepanjang bantaran Sungai Brantas akan memberikan dampak positif bagi upaya pelestarian lingkungan secara umum di Jawa Timur.

Adapun kerangka konsep penelitian sebagai berikut.

BAGAN 1
KERANGKA KONSEP PENELITIAN



METODOLOGI PENELITIAN

a. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan tindakan (*action research*). Penelitian tindakan menurut adalah penelitian tentang kejadian-kejadian di masyarakat atau kelompok, yang hasilnya langsung dapat dikenakan pada masyarakat yang bersangkutan. Pendekatan tindakan yang dilakukan dalam penelitian ini bertujuan untuk mengkombinasikan tahapan-tahapan penelitian yang telah disusun, yaitu analisis regulasi/ kebijakan, observasi pelaksanaan kebijakan dan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan regulasi/kebijakan.

b. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di 5 (Lima) Kabupaten yaitu Kabupaten Malang, Kabupaten Tulungagung, Kabupaten Kediri, Kabupaten Mojokerto, dan Kabupaten Sidoarjo. Lima Kabupaten tersebut dipilih dengan mempertimbangkan bahwa Kabupaten tersebut masuk dalam Wilayah Sungai Brantas, meliputi DAS Hulu, DAS Tengah dan DAS Hilir.

c. Teknik Penentuan Subjek Penelitian

Informan dalam penelitian ini ditentukan dengan teknik *purposive* (sampling bertujuan) yang dikombinasikan dengan teknik *snow ball*. Hal ini dilakukan karena penelitian bersifat spesifik pada kelompok masyarakat tertentu dengan tujuan tertentu. Sehingga informan diambil dengan pertimbangan-pertimbangan sesuai dengan kebutuhan penelitian. Subjek/informan penelitian yang diambil dalam penelitian ini dibagi menjadi dua yaitu: (1)

masyarakat/*stakeholders* kawasan DAS Brantas dan (2) pengambil kebijakan dalam hal ini dinas/badan/instansi terkait baik di Provinsi maupun di Kabupaten.

d. Teknik Analisis Data

Setelah membuat *fieldnote* dan melakukan kategorisasi, maka dilanjutkan dengan analisis deskriptif kualitatif. Analisis data dimulai dengan melakukan *Triangulasi,* yaitu mendialogkan kembali antara hasil temuan penelitian dengan *Rapid Assesment Procedure* (RAP) di awal penelitian secara bersama-sama dengan tim peneliti serta informan. Hasil triangulasi ini akan menjadi pedoman di dalam melakukan analisis data dan penulisan laporan penelitian. Setelah kesimpulan yang kredibel diperoleh, maka kegiatan dilanjutkan dengan merumuskan *action plan* dengan metode CAP (*Community Action Plan)*. CAP merupakan metode pendekatan efektif dalam proses perencanaan dan pembangunan partisipatif. Dengan CAP segala perencanaan tindakan dilakukan bersama masyarakat. CAP juga dijadikan sebagai upaya merangsang proses perencanaan yang berbasis keterlibatan aktif masyarakat dari wilayah DAS Brantas.

HASIL DAN PEMBAHASAN

a. Partisipasi masyarakat di Daerah Aliran Sungai Brantas (DAS) pada pengelolaan lingkungan hidup (LH) di Provinsi Jawa Timur saat ini

Temuan data menunjukkan bahwa bentuk partisipasi yang dilakukan masyarakat dalam pengelolaan DAS adalah partisipasi dalam arti sempit, yaitu keterlibatan dalam kegiatan bersih-bersih sungai dalam bentuk kerja bakti rutin, baik yang diadakan satu bulan sekali atau menyesuaikan dengan musim tanam. Hal ini berbeda dengan prinsip dasar dalam penyusunan Pengelolaan DAS Terpadu dimana penyusunannya dilakukan secara partisipatif, dari mulai analisis hingga perumusan rencana. Begitu pula pada kegiatan-kegiatan selanjutnya yaitu pelaksanaan, pemantauan, dan penilaian hasil-hasilnya selalu melibatkan masyarakat.

Data juga menunjukkan bahwa responden yang tinggi angka partisipasinya adalah mereka yang tinggal di kawasan DAS dalam kurun waktu 1 hingga 5 tahun yaitu sebesar 66,7 persen. Data menunjukkan penurunan seiring dengan lamanya tinggal, yaitu responden yang tinggal dalam kurun waktu 6 hingga 10 tahun sebesar 50 persen dan responden yang tinggal selama 11 hingga 20 tahun sebesar 29,4 persen. Di sisi yang lain, responden yang mengaku sebagai warga asli di kawasan DAS angka partisipasinya sebesar 39,7 persen.

Berdasarkan usia, reponden yang lebih banyak aktif dan berpartisipasi adalah mereka yang berusia 20 hingga 39 tahun. sedangkan yang paling rendah adalah usia di bawah 20 tahun. Hal ini sesuai dengan kecenderungan bahwa pada masyarakat yang masih berusia muda relatif belum memiliki kesadaran serta keterikatan sosial dengan lingkungannya, sehingga angka partisipasinya rendah

Jika dianalisis berdasarkan jenis kelamin, diketahui bahwa responden berjenis kelamin laki-laki lebih banyak terlibat dan berpartisipasi dalam pengelolaan DAS yaitu sebanyak 45 persen. Sebaliknya responden dengan jenis kelamin perempuan hanya sebanyak 27,5 persen yang terlibat dalam pengelolaan DAS. Data ini menunjukkan bahwa konsepsi tradisional bahwa perempuan bertanggungjawab terhadap persoalan domestik sedangkan laki-laki berada di ruang publik, masih cukup kuat dalam masyarakat di kawasan DAS.

Dari aspek tingkat pendidikan masyarakat, data menunjukkan bahwa terdapat kecenderungan semakin tinggi tingkat pendidikan semakin tinggi keterlibatan dalam partisipasi. Kelompok masyarakat yang tidak pernah mengenyam pendidikan formal memiliki tingkat partisipasi terendah sebesar 20 persen. Selanjutnya dengan angka semakin meningkat berturut-turut responden dengan tingkat pendidikan SD/sederajat sebesar 20,5 persen, tingkat pendidikan SMP/sederajat 23,1 persen, tingkat pendidikan SMA/sederajat sebesar 60 persen dan tingkat pendidikan sarjana 62,5 persen.

Sedangkan jika dilihat berdasarkan pekerjaan, diketahui bahwa responden dengan pekerjaan sektor informal memiliki tingkat partisipasi terendah yaitu sebesar 11 persen. Selanjutnya diikuti oleh ibu rumah tangga sebesar 25 persen, petani 26 persen, pelajar/mahasiswa 33,3 persen, wiraswasta 37,5 persen, tidak bekerja sebesar 50 persen, PNS 69,2 persen dan karyawan swasta 71,4 persen.

Berdasarkan tingkat penghasilan diketahui bahwa semakin tinggi tingkat penghasilan maka

semakin tinggi kecenderungan untuk berpartisipasi. Hal ini sesuai dengan analisis sebelumnya yang berhubungan dengan pekerjaan/aktifitas responden. Pada kelompok masyarakat berpenghasilan di bawah 500 ribu, angka partisipasinya sebesar 10 persen. Selanjutnya berturut-turut mengalami peningkatan pada responden berpenghasilan 500 ribu hingga 1 juta angka partisipasinya sebesar 31,3 persen, responden berpenghasilan 1 hingga 2 juta sebesar 49,8 persen dan responden berpenghasilan di atas 2 juta di angka 66,7 persen. Khusus pada kelompok masyarakat tidak berpenghasilan, beririsan dengan kelompok pelajar dan ibu rumah tangga sehingga tidak linier dengan data penghasilan responden.

Jika dikaji dari kondisi sungai yang bertanggul dan tidak bertanggul, data menunjukkan bahwa responden yang tinggal di kawasan DAS yang tidak bertanggul memiliki partisipasi lebih tinggi daripada yang tinggal di sungai bertanggul. Partisipasi warga pada sungai bertanggul sebesar 33,3 persen sedangkan pada sungai tidak bertanggul sebesar 41,4 persen. Berdasarkan wawancara mendalam diketahui bahwa tingginya partisipasi warga pada sungai tidak bertanggul lebih dikarenakan kekhawatiran jika terjadi bencana banjir dan longsor. Pada wilayah sungai yang bertanggul, warga secara psikologis merasa lebih aman terhadap ancaman banjir dan longsor, sehingga upaya untuk melakukan pengelolaan DAS lebih rendah dibandingkan warga di sekitar sungai yang tidak bertanggul.

Sedangkan jika dianalisis partisipasi masyarakat kawasan DAS berdasarkan jarak rumah dari sungai, data menunjukkan bahwa partisipasi tertinggi responden terhadap pengelolaan DAS berada pada jarak rumah antara 11 hingga 50 meter dari sungai, sedangkan jarak rumah lebih dari 50 meter hingga 100 meter ke atas angka partisipasinya rendah. Data ini dapat disimpulkan bahwa ruang perhatian (*awareness*) warga kawasan DAS berada pada garis imajiner 50 meter. Artinya jika rumah berjarak sejauh 50 meter lebih dari tepi sungai, maka kesadaran bahwa mereka tinggal di kawasan DAS menjadi semakin melemah. Sehingga tuntutan untuk ikut terlibat dalam pengelolaan DAS menjadi menurun juga.

b. Regulasi dan kebijakan pemerintah daerah berbasis partisipasi masyarakat di Daerah Aliran Sungai Brantas (DAS) pada pengelolaan lingkungan hidup (LH) di Provinsi Jawa Timur

Temuan data yang lain menunjukkan bahwa kebijakan dan regulasi yang secara tegas berkaitan dengan pengelolaan DAS di Jawa Timur hingga tahun 2016 masih dalam pembahasan. Artinya hingga penelitian ini dilakukan, regulasi yang menaungi pengelolaan kawasan DAS masih menginduk pada Perda Nomor 5 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air dan Perda Nomor 5 Tahun 2012 Rencana Tata Ruang dan Wilayah. Namun meski demikian, Gubernur Jawa Timur Dr. H. Soekarwo, mengeluarkan Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/325/KPTS/013/2010 tentang Tim Penyusun Rencana Pengelolaan DAS Brantas Terpadu Provinsi Jawa Timur dan Peraturan Gubernur Nomor 12 Tahun 2013 mengatur tentang Kebijakan dan Strategi Pengelolaan Sumber Daya Air Provinsi Jawa Timur.

Sebagaimana yang terjadi di tingkatan Provinsi, kondisi di Kabupaten/Kota di Jawa Timur juga secara spesifik tidak memiliki regulasi berkaitan dengan pengelolaan DAS. Wilayah Sungai Brantas yang keberadaannya meliputi 19 kabupaten/kota serta masuk dalam kawasan Sungai Strategis Nasional, kewenangan pengelolaannya berada di tingkat pusat dan dikoordinasikan oleh provinsi. Namun oleh karena Provinsi Jawa Timur juga belum memiliki peraturan daerah tentang pengelolaan DAS, maka di tingkat kabupaten regulasi dan petunjuk pelaksanaan pengelolaan DAS juga belum dapat disusun.

Mengacu pada ketentuan Menteri Kehutanan P.61/Menhut-II/2013, perumusan pengelolaan DAS dilakukan secara terpadu yaitu rangkaian upaya perumusan tujuan, sinkronisasi program, pelaksanaan dan pengendalian pengelolaan sumber daya DAS lintas para pemangku kepentingan secara partisipatif berdasarkan kajian kondisi biofisik, ekonomi, sosial, politik dan kelembagaan guna mewujudkan tujuan Pengelolaan DAS.

Penyusunan rencana pengelolaan DAS dilakukan dengan prinsip-prinsip dasar sebagai berikut:

1) dilaksanakan secara utuh dari hulu, tengah sampai dengan dan hilir.
2) dilaksanakan secara terpadu sebagai satu kesatuan ekosistem, satu rencana dan satu sistem pengelolaan;
3) melibatkan para pemangku kepentingan, terkoordinasi, menyeluruh dan berkelanjutan;
4) adaptif terhadap perubahan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang dinamis dan karakteristik das;
5) pembagian tugas, fungsi, beban biaya dan manfaat antar para pemangku kepentingan secara adil;
6) akuntabel dan transparan; dan
7) melibatkan multi disiplin ilmu.

Berdasarkan uraian di atas, rencana pengelolaan DAS sudah diatur sedemikian rupa sehingga dapat menjadi acuan pengambilan kebijakan dan regulasi di tingkatan pemerintah daerah. Namun permasalahan utama yang ditemukan dalam konteks Jawa Timur adalah masih belum tuntasnya pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur tentang Pengelolaan DAS dan Pengelolaan Wilayah Sungai Berbasis Partisipasi Sosial dan Budaya (PWSBPSB).

Dengan belum tuntasnya perda tentang PWSBPSB hingga tahun 2016, mengindikasikan adanya permasalahan dalam tahap perumusan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah provinsi dengan DPRD Jawa Timur. Hal ini dikarenakan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2012 tentang pengelolaan DAS sudah secara efektif berjalan selama 4 tahun. Bahkan sejak tahun 2010, pemerintah Provinsi dalam hal ini Gubernur Jawa Timur telah mengeluarkan Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/325/KPTS/013/2010 tentang Tim Penyusun Rencana Pengelolaan DAS Brantas Terpadu Provinsi Jawa Timur.

c. Hambatan dalam implementasi regulasi dan kebijakan pemerintah daerah berbasis partisipasi masyarakat di Daerah Aliran Sungai Brantas (DAS) pada pengelolaan lingkungan hidup (LH) di Provinsi Jawa Timur

Berikut diuraikan beberapa permasalahan dan faktor penghambat pengelolaan DAS Brantas di Jawa Timur..

1) Permasalahan kewenangan dan kelembagaan

Pelaksanaan pengelolaan DAS Brantas memunculkan permasalahan kewenangan dan kelembagaan. Banyaknya pihak yang berkepentingan terhadap kawasan DAS menimbulkan masalah. Hasil kajian Bappenas tahun 2012, terdapat 3 pemangku kepentingan dan 28 pihak terkait dalam pengelolaan DAS Brantas. Pemangku kepentingan meliputi 3 pihak : pemangku kepentingan primer, pemangku kepentingan sekunder dan pemangku kepentingan kunci. Pihak terkait, dalam hal ini pemerintah provinsi dan kabupaten/kota masuk dalam pemangku kepentingan kunci lihat tabel 2

Tabel 2
Pemangku Kepentingan DAS Brantas

No	Pemangku Kepentingan		Pihak Terkait
1	Pemangku Kepentingan Primer (Utama)	1	Badan Lingkungan Hidup
		2	Badan Pertanahan
		3	Badan Ketahanan Pangan
		4	Departemen PU
		5	Bappenas
		6	Departemen ESDM
		7	Departemen/Dinas Pertanian
		8	Departemen/Dinas Perikanan dan Kelautan
		9	Departemen Kehutanan
		10	Kementerian Pariwisata
2	Pemangku Kepentingan Sekunder	11	PLN
		12	PDAM
		13	Swasta
		14	LSM
		15	Lembaga Donor
		16	Lembaga Penelitian
		17	Perguruan Tinggi
		18	Penambang Pasir
		19	Petani
		20	Nelayan
3	Pemangku Kepentingan Kunci	21	BPDAS Brantas
		22	BBWS Brantas
		23	Legislatif dan Yudikatif
		24	Pemerintah Provinsi
		25	Pemerintah Kabupaten/Kota
		26	Masyarakat
		27	Perum Jasa Tirta
		28	Perum Perhutani

Sumber : BAPENAS Tahun 2012

Masalah kewenangan dan kelembagaan muncul disebabkan belum adanya pembagian tugas dan fungsi kerja yang jelas antara pemangku kepentingan tersebut. Keppres nomor 12/2012, Sungai Brantas masukWilayah Sungai Strategis Nasional yang kewenangan pengelolaannya dibawah kendali pemerintah pusat. Hal ini dipertegas melalui Undang-Undang Nomor 23/2014, yang menyebutkan penyelenggaraan pengelolaan DAS menjadi kewenangan pemerintah pusat, sedang pemerintah

provinsi berwenang melaksanakan pengelolaan DAS lintas Daerah kabupaten/ kota dan dalam Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi. Pada sisi yang lain, pemerintah kabupaten/kota tidak memiliki kewenangan sama sekali berkaitan dengan pengelolaan DAS.

Problem kewenangan menjadi penyebab keraguan pemerintah daerah kabupaten/kota mengambil kebijakan berkaitan dengan pengelolaan DAS. Hasil temuan di lapangan, sebagian besar responden mengharap pemerintah kabupaten/kota dan masyarakat kawasan seharusnya mendapat porsi kewenangan lebih besar. Keberadaan DAS yang melewati wilayah kabupaten/kota memiliki pengaruh besar akan keberlangsungan pembangunan di daerah tersebut. Sebaliknya jika terjadi kerusakan/ pencemaran pada wilayah DAS, maka warga masyarakat dan kabupaten/kota tersebut yang akan merasakan dampak paling besar

1) Permasalahan perencanaan/perumusan kebijakan

Banyaknya pihak terkait dalam pengelolaan DAS, merupakan tantangan besar dalam upaya menyamakan visi dan kepentingan bersama semua *stakeholder*. Kondisi ini memunculkan permasalahan tidak terintegrasinya perencanaan kebijakan dan regulasi yang dihasilkan. Kasus serupa dalam perumusan kebijakan, kecenderungannya akan memunculkan ego sektoral pihak terkait, sehingga menyebabkan lamanya pembahasan merumuskan kebijakan dan regulasi. Contoh perumusan Perda pengelolaan DAS Jawa Timur sampai tahun 2016 belum tuntas. Permasalahan lain berkaitan dengan perencanaan kebijakan dan regulasi DAS adalah minimnya partisipasi masyarakat. Salah satu faktor yang menjadi penyebab adalah posisi kewenangan yang berada "terlalu jauh" di pemerintah pusat dan provinsi, padahal keberadaan DAS ada di tingkatan pemerintah kabupaten/kota. Hasil wawancara dengan masyarakat, sebagian besar merasa tidak pernah terlibat dalam berbagai perumusan kebijakan terkait dengan sungai dan DAS Brantas. Hal ini, akhirnya mempengaruhi perasaan memiliki warga terhadap Sungai Brantas. Bagi mereka yang memiliki kesadaran, maka akan tergerak untuk ikut melestarikan. Sebaliknya bagi mereka yang tidak paham, menganggap tidak ada keharusan untuk ikut melestarikan Sungai Brantas karena semua sudah dikelola oleh pemerintah pusat (melalui BPDAS, BBWS dan Jasa Tirta) dan provinsi.

2) Permasalahan pelaksanaan

Belum tegasnya pembagian tugas dan fungsi berbagai pemangku kepentingan dalam pengelolaan DAS berdampak pada pelaksanaan kebijakan dan regulasi. Praktik pengelolaan DAS di lapangan menunjukkan ada kecenderungan kebijakan yang bersifat parsial dan tidak komprehensif. Masing-masing pihak terkait, menjalankan tugas yang tumpang tindih dengan yang dilakukan pemangku kepentingan lain, contohnya upaya konservasi lahan sekitar DAS berbenturan dengan kegiatan pemangku kepentingan lain seperti pengembangan kawasan rekreasi, jaringan listrik. Situasi ini mendorong ego sektoral yang berdampak terhadap keberhasilan pelaksanaan kebijakan.

3) Permasalahan pengendalian/evaluasi

Permasalahan pengendalian kebijakan dan evaluasi pasti muncul manakala belum tuntas aturan hukum yang menjelaskan tugas dan fungsi masing-masing pemangku kepentingan. Konteks pengendalian misalnya, pemerintah kabupaten/kota tentunya dapat lebih cepat merespon sekaligus mencegah pelanggaran pemanfaatan kawasan DAS. Karena tidak memiliki kewenangan langsung, maka produk hukum/regulasi yang dikeluarkan kabupaten/kota tidak menjangkau permasalahan yang bukan merupakan kewenangannya. Disamping akan menyalahi aturan, pemerintah kabupaten/ kota tidak memiliki kecukupan infrastruktur (SDM, dana dan sebagainya) dalam melakukan pengendalian kawasan DAS.

4) Rendahnya kesadaran masyarakat kawasan DAS Brantas

Permasalahan yang juga penting berkaitan dengan kesadaran masyarakat di kawasan DAS terhadap pelestarian lingkungan. Data lapangan menunjukkan sebagian besar masyarakat tidak paham terhadap

kebijakan dan regulasi tentang pengelolaan DAS. Akibatnya banyak aktifitas masyarakat yang tanpa mereka sadari melanggar aturan. Salah satunya berkaitan dengan aturan mendirikan bangunan di sempadan sungai. Berdasarkan data yang telah dijelaskan sebelumnya, terdapat 31 % responden memanfaatkan sempadan sungai untuk pemukiman.

Di sisi yang lain, upaya melibatkan masyarakat dalam proses perumusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan pengelolaan DAS sangat minim. Temuan di lapangan hanya dalam bentuk kegiatan sosialisasi dan edukasi kepada masyarakat yang tinggal di kawasan DAS. Tetapi kegiatan ini masih dilakukan secara parsial, tidak sistematis dan kurang berkelanjutan, sehingga tidak memberikan dampak signifikan terhadap perubahan perilaku masyarakat.

5) Strategi untuk memperkuat regulasi dan kebijakan pemerintah daerah berbasis partisipasi masyarakat di Daerah Aliran Sungai Brantas (DAS) pada pengelolaan lingkungan hidup (LH) di Provinsi Jawa Timur?

Strategi yang dapat dilakukan untuk memperkuat regulasi pengelolaan DAS Brantas, baik yang sedang dalam proses penyusunan maupun bentuk-bentuk regulasi yang akan dirumuskan di masa yang akan datang adalah sebagai berikut:

***Pertama*, melakukan pendalaman dan identifikasi terhadap berbagai permasalahan pengeloaan DAS Brantas**.

Identifikasi dan pemahaman terhadap masalah merupakan langkah penting yang menentukan keberhasilan perumusan regulasi. Kegagalan dalam melakukan identifikasi masalah dapat dipastikan mengakibatkan kegagalan dalam merumuskan jawabannya. Masalah yang ditemukan kemudian harus dikemas secara utuh (biasanya disebut sebagai pembulatan masalah) untuk kemudian menjadi dasar dan kerangka kerja bagi perumusan regulasi.

***Kedua*, menetapkan tujuan yang ingin dicapai dalam regulasi yang dibuat**.

Penetapan tujuan merupakan hal yang dibutuhkan dalam merumuskan arah kebijakan dan regulasi. Perumusan kebijakan dan pembentukan regulasi tidak selalu berangkat dari permasalahan. Menurut 'Roscoe Pond', regulasi juga dapat menjadi alat untuk melakukan rekayasa sosial. Dalam konteks ini, karena regulasi mempunyai kekuatan memaksa, maka regulasi berfungsi sebagai alat untuk menggerakkan sumber daya dalam rangka mencapai tujuan yang ditetapkan. Menetapkan tujuan juga berkaitan dengan jangka waktu serta cakupan regulasi yang akan disusun. Sehingga menentukan posisi regulasi apakah bersifat umum dan jangka panjang, ataukah spesifik dan terbatas.

***Ketiga*, pengkajian terhadap kebijakan/ regulasi serupa yang telah ada.**

Melakukan kajian dan evaluasi terhadap kebijakan dan regulasi yang telah ada dan berlaku, akan membantu mempertajam perumusan regulasi baru yang disusun. Dalam hal ini adalah pengkajian terhadap regulasi di level nasional atau regulasi lokal yang berlaku di daerah lain. Upaya ini akan mendukung penyusunan regulasi sehingga dapat mengantisipasi berbagai permasalahan yang sudah dan akan muncul dalam pelaksanaan regulasi lain yang pernah ada. Tidak hanya itu, telaah terhadap regulasi-regulasi lain baik yang serupa maupun di level pemerintahan yang berbeda, akan mendorong sinergi dan sinkronisasi. Hal ini perlu dilakukan karena pengeloaan Daerah Aliran Sungai tidak hanya melibatkan aktor tunggal, melainkan banyak sektor, wilayah dan kepentingan yang majemuk.

***Keempat*, pengembangan partisipasi masyarakat dalam perumusan dan evaluasi regulasi.**

Keterlibatan aktif masyarakat dalam perumusan regulasi merupakan faktor penting dalam memperkuat regulasi yang akan disusun. Pemahaman ini meyakini bahwa dalam setiap pengambilan kebijakan dan/atau penerapan regulasi harus mengacu pada masyarakat, karena masyarakat merupakan subyek sekaligus obyek pembangunan. Disamping itu, keterlibatan masyarakat pada prinsipnya bukan semata-mata karena adanya hak berpartisipasi dalam proses

kebijakan dan pembangunan, namun merupakan upaya pembelajaran dalam kerangka mendukung peningkatan kualitas regulasi secara lebih nyata dan berkesinambungan.

KESIMPULAN

Penelitian dengan judul "Kajian Penguatan Regulasi dan Kebijakan Pemerintah Daerah Berbasis Partisipasi Masyarakat di DAS Brantas Pada Pengelolaan Lingkungan Hidup di Jawa Timur" menghasilkan kesimpulan sebagai berikut:

1. Partisipasi masyarakat kawasan DAS terhadap upaya pengelolaan DAS Brantas masih terbatas pada upaya yang sifatnya insidentil, parsial dan seremonial dalam bentuk kegiatan kerja bakti membersihkan sungai. Sedangkan bentuk-bentuk partisipasi dalam perumusan, pelaksanaan dan evaluasi berkaitan dengan regulasi pengelolaan DAS Brantas masih sangat minim dilakukan.
2. Regulasi berkaitan dengan pengelolaan DAS di tingkat pusat telah ada dan tercantum dalam Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 2012, namun dalam konteks Jawa Timur masih belum ada regulasi yang secara tegas mengatur pengelolaan DAS. Dari temuan di lapangan, penyusunan regulasi berkaitan dengan pengelolaan DAS masih dalam proses pembahasan dengan DPRD Provinsi. Terdapat 2 rancangan perda di Jawa Timur, yaitu Perda Pengelolaan DAS dan Perda Pengelolaan Wilayah Sungai Berbasis Partisipasi Sosial dan Budaya (PWSBPSB), yang kemudian dalam perkembangannya digabung menjadi satu Perda yaitu Perda Pengelolaan Wilayah Sungai Berbasis Partisipasi Sosial dan Budaya (PWSBPSB).
3. Permasalahan yang muncul dalam konteks pengelolaan DAS Brantas adalah sebagai berikut: *pertama*, belum tuntasnya Perda Pengelolaan Wilayah Sungai Berbasis Partisipasi Sosial dan Budaya (PWSBPSB). *Kedua,* permasalahan kewenangan dan kelembagaan pengelolaan DAS. *Ketiga,* permasalahan perencanaan dan perumusan kebijakan pengelolaan DAS. *Keempat,* permasalahan pelaksanaan dan eksekusi kebijakan. *Kelima,* permasalahan pengendalian kebijakan dan evaluasi. *Keenam,* permasalahan rendahnya kesadaran masyarakat kawasan DAS.
4. Strategi penguatan regulasi pengelolaan DAS Brantas adalah sebagai berikut: *Pertama,* melakukan pendalaman dan identifikasi terhadap berbagai permasalahan pengelolaan DAS Brantas. *Kedua,* menetapkan tujuan yang ingin dicapai dalam regulasi yang dibuat. *Ketiga,* pengkajian terhadap kebijakan/regulasi serupa yang telah ada**.** *Keempat,* pengembangan partisipasi masyarakat dalam perumusan dan evaluasi regulasi.

REKOMENDASI

Berdasarkan analisis data serta identifikasi permasalahan dalam pengelolaan DAS berikut ini rencana aksi yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur:

1. Adanya percepatan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Wilayah Sungai Berbasis Partisipasi Sosial dan Budaya (PWSBPSB) antara Pemerintah Provinsi (SKPD terkait), stakeholder DAS Brantas bersama dengan DPRD Provinsi Jawa Timur. Sehingga dapat segera merumuskan aturan teknis dan petunjuk pelaksanaan untuk dapat ditindaklanjuti oleh semua pihak termasuk pemerintah Kabupaten/Kota. Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam pelaksanannya harus mengacu pada prinsip "*One Watershed, One Management, One Plan*" (satu sungai/sempadan, satu management dan satu perencanaan)
2. Setelah Perda Pengelolaan Wilayah Sungai Berbasis Partisipasi Sosial dan Budaya (PWSBPSB) disahkan bersama dengan DPRD Provinsi Jawa Timur, Pemerintah Provinsi perlu segera dilakukan upaya sosialisasi secara sistematis dan massive kepada seluruh masyarakat dan pemangku kepentingan DAS Brantas. Untuk mempercepat aktifitas sosialisasi, dapat ditindaklanjuti dengan membentuk gugus tugas (*Task Force*) diseminasi Perda Pengelolaan Wilayah Sungai Berbasis Partisipasi Sosial dan Budaya (PWSBPSB).
3. Pada saat yang bersamaan secara paralel merumuskan petunjuk teknis pelaksanaan perda, baik dalam bentuk keputusan gubernur maupun kebijakan di tingkatan SKPD (Badan Perencanaan Pembangunan,

Badan Lingkungan Hidup, Dinas PU dan Pengairan dsb), dengan melibatkan masyarakat dan perwakilan pihak-pihak terkait seperti BPDAS, BBWS, LSM/NGO, perguruan tinggi, korporasi dan lain sebagainya. Kegiatan ini dapat dilakukan bersamaan dengan sosialisasi Perda Pengelolaan Wilayah Sungai Berbasis Partisipasi Sosial dan Budaya (PWSBPSB).

4. Dengan disahkannya Perda Pengelolaan DAS dan Perda Pengelolaan Wilayah Sungai Berbasis Partisipasi Sosial dan Budaya (PWSBPSB), maka pemerintah provinsi perlu segera membentuk Forum Koordinasi Pengelolaan DAS, yang juga diamanatkan dalam PP 37/2012. Forum Koordinasi Pengelolaan DAS di level provinsi ditindaklanjuti hingga ke tingkat kabupaten/kota.
5. Sebagai upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat terhadap pengelolaan dan konservasi DAS Brantas, pemerintah provinsi bersama dengan pemerintah Kabupaten/Kota juga dapat memperluas dan membentuk Forum Pengelolaan DAS di level masyarakat yang terbentuk hingga tingkat kecamatan/desa yang dilalui Sungai Brantas. Keberadaan Forum Pengelolaan DAS di tingkatan masyarakat diharapkan dapat berperan aktif dalam mengelola DAS sekaligus meningkatkan kesejahteraan masyarakat di kawasan DAS. Salah satu yang dapat dijadikan contoh adalah keberadaan Lembaga Masyarakat Desa Hutan (LMDH) dalam konteks konservasi hutan.
6. Untuk menunjang keberhasilan upaya pengelolaan DAS serta meningkatkan kepedulian berbagai pihak terhadap pengelolaan DAS, Pemerintah Provinsi dapat menginisiasi penyusunan Sistem Informasi Sungai Brantas yang komprehensif dan transparan. Selama ini keberadaan sistem informasi sungai masih tersebar secara parsial di beberapa pemangku kepentingan, sehingga ke depan diperlukan upaya untuk mengintegrasikan sistem informasi sungai tersebut agar dapat memberikan lebih banyak manfaat bagi pihak yang membutuhkan.

DAFTAR PUSTAKA

Badan Statistik Kabupaten Kediri, 2015, *Kabupaten Kediri Dalam Angka*.

Badan Statistik Kabupaten Malang, 2015, *Kabupaten Malang Dalam Angka*.

Badan Statistik Kabupaten Mojokerto, 2015, *Kabupaten Mojokerto Dalam Angka*.

Badan Statistik Kabupaten Sidoarjo, 2015, *Kabupaten Sidoarjo Dalam Angka*.

Badan Statistik Kabupaten Tulungagung, 2015, *Kabupaten Tulungagung Dalam Angka*.

Conyers, Diana. (1991). *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga*. Yogyakarta: UGM Press.

Emzir. (2010). *Metodologi Penelitian Kualitatif: Analisis Data.* Jakarta: Raja Grafindo

Holil Soelaiman. (1980). *Partisipasi Sosial dalam Usaha Kesejahteraan Sosial*. Bandung.

Isbandi Rukminto Adi. (2007). *Perencanaan Partisipatoris Berbasis Aset Komunitas: dari Pemikiran Menuju Penerapan*. Depok: FISIP UI Press.

Jones, Charles O. 1977. *An Introduction to the Study of Public Policy*. 2nd. Ed. North Scituate, MA: Duxbury Press.

Mikkelsen, Britha. (1999). *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-upaya Pemberdayaan: Sebuah buku pegangan bagi para praktisi lapangan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Moleong, Lexy J. (2007) Metodologi Penelitian Kualitatif, Penerbit PT Remaja Rosdakarya Offset, Bandung

Subarsono. (2010). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi.* Yogjakarta: Pustaka Pelajar.

Wahab, Solichin Abdul, 2010. *Analisis Kebijaksanaan*. Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.

Sumber Internet:

Peran Serta Masyarakat dalam Pengelolaan DAS.http://www.scbfwm.org/peranserta-masyarakat-dalam-pengelolaan-das-2/diakses tanggal 27 Januari 2016

Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS) Ketahun terpadu http://sungai.ulayat.or.id/das/pengelolaan-daerah-aliran-sungai-das-ketahun terpadu /diakses tanggal 26 Januari 2016.

Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah

Undang-Undang No 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air

Undang-Undang No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Daerah Aliran Sungai

Peraturan Pemerintah No 38 Tahun 2011 tentang Sungai

Sumber-sumber Lain

Faturrohman, Deden. 2008. Masalah Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS) Brantas di Jawa Timur: Solusi dan Model Kolaborasi. Jurnal Agritek Vol 16 No 5, 92-105.

Prosiding Semiloka Balai Penelitian Teknologi Kehutanan dan Pengelolaan DAS. UGM 12 April 2012. Kelembagaan Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Mikro (DAS Mikro) Wonosari Kabupaten Temanggung,

Widodo, Teguh W. 2014. Implementasi Program Pemberdayaan Masyarakat di Model DAS Mikro (MDM) Barek Kisi Kabupaten Blitar, Tesis UGM.