

**Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sungai Brantas Kota Surabaya
Pada Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Jawa Timur**

Jarot Prianggoro¹⁾, Agus Subianto²⁾, Sri Umiyati³⁾, Lunariana Lubis⁴⁾

^{1,2,3,4}Fakultas Ilmu Sosial dan Politik,
Universitas Hang Tuah Surabaya
Jl. Arief Rahman Hakim no. 150 Surabaya 60111

¹⁾jr_diponegoro@yahoo.com, ²⁾agussubianto1961@gmail.com, ³⁾umiyati.uht@gmail.com,
⁴⁾lunariana.lubis@hangtuah.ac.id

ABSTRAK

Objek pada penelitian ini adalah implementasi kebijakan pengelolaan sungai pada Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Jawa Timur, khususnya Sungai Brantas yang mengalir melalui Kota Surabaya. Kebijakan Pengelolaan Sungai telah dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur sebagai Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 2016 yang mencakup konservasi, pemanfaatan dan pengendalian kerusakan air. Kondisi sungai Brantas telah tercemar oleh aktivitas masyarakat, oleh karena itu diperlukan pengawasan dan pencegahan pencemaran sungai dalam konservasi sungai yang mana standar kualitas air sungai menjadi syarat untuk kebutuhan masyarakat. Tujuan penelitian ini adalah (1) Menganalisis implementasi kebijakan pengelolaan sungai di Kantor Lingkungan Hidup Provinsi Jawa Timur; dan (2) menganalisis dan mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan. Teori Merillee S. Grindle yang digunakan dalam penelitian ini dalam mendefinisikan keberhasilan implementasi kebijakan adalah Isi Kebijakan dan Konteks Implementasi. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan teknik studi kasus dalam pengumpulan datanya melalui wawancara, observasi dan dokumentasi. Analisis data dilakukan secara interaktif dan dikembangkan dengan teknik triangulasi. Hasil penelitian sebagai berikut bahwa implementasi kebijakan pengelolaan sungai Brantas di hilir Kota Surabaya yang meliputi pencegahan pencemaran akibat pembuangan sampah dan air limbah belum optimal sehingga perlu adanya keterpaduan sinergi dan kolaborasi yang baik antar *stakeholder* dalam rangka mencapai tujuan implementasi kebijakan.

Kata kunci : Implementasi, Kebijakan, Pengelolaan Sungai

Abstract

This object of research is the implementation of the river management policy at Environment Office of the East Java Province, especially for Brantas River that flows through the Surabaya City. The River Management policy has issued by The Government of East Java Province as a Local Regulation No. 18 of 2016 that covers the conservation,

utilization and control of water damage. The condition of Brantas river has been polluted by the public activities, therefore the monitoring and prevention of river pollution in river conservation is needed which the river water quality standar become requirements for public needs. The purpose of researches are (1) Analyze the implementation of river management policy at Environment Office of the East Java Province; and (2) to analyze and to identify the factors that support and inhibit the implementation of the policy. Merillee S. Grindlee's theory that used in this research, in defining the successful policy implementation are Content of Policy and Context of Implementation. The research uses qualitative method with study case techniques in the data collection through interviews, observation and documentation. Analysis the data is being done using interactive model and developed with triangulation techniques. The research results are follows that the implementation of the Brantas river management policy, in downstream of Surabaya City which includes prevention of pollution due to disposal garbage and waste water, it is not optimal yet therefore needs to integration of synergy and make good collaboration between Stakeholder in order to achieve the goal of the policy implementation.

Keywords: Implementation, Policy, River Management

A. LATAR BELAKANG

Sungai atau daerah aliran sungai merupakan suatu sumber daya air yang memiliki karakteristik yang khas dan sifat yang berbeda dengan sumber daya lainnya. Keberadaan sungai dengan sifatnya yang mengalir dari hulu ke hilir memiliki potensi *opportunity value* dan *externality effect* antara hulu-hilir atau di sepanjang aliran sungai. Sifat sungai yang mengalir dan melintasi batas wilayah administratif dan bahkan negara, banyak pihak yang berkepentingan dan atas nama “hak” yang dimilikinya, terjadi eksploitasi sesuai dengan tujuan masing-masing yang spesifik sehingga berpotensi memunculkan kompetisi dan konflik, baik yang bersifat horisontal maupun vertikal. Beberapa konflik antara lain permasalahan kuantitas berkaitan dengan kelangkaan, konflik kualitas karena pencemaran dan kerusakan lingkungan, konflik organisasional, karena pengelolaan yang fragmentaris dan sektoral atau kewilayahan administratif,

konflik nilai berkaitan dengan pandangan penguasaan dan pemanfaatan sumber air sebagai barang publik atau privat dan komoditas ekonomi global. Ironisnya dan sekaligus juga paradoks, yaitu manakala terjadi hal-hal negatif pada aliran sungai, seperti pencemaran, banjir, dan kekeringan, masing-masing pihak cenderung saling menyalahkan (Raharja, 2009).

Sungai Brantas di Provinsi Jawa Timur merupakan sungai terpanjang kedua di Pulau Jawa dengan panjang ± 320 km dan luas wilayah sungai ± 14.103 km². Air dari sumber mata air Sungai Brantas di Gunung Arjuno mengalir ke sejumlah kota dan kabupaten di Jawa Timur dan aliran bercabang di Kabupaten Mojokerto yaitu ke arah hilir melewati Kota Surabaya ke Selat Madura dan arah Kali Porong, Sidoarjo. Sungai Brantas harus dikelola dengan baik agar dapat memberikan manfaat sosial ekonomi masyarakat yang tingkat pertumbuhan penduduk sekitar

wilayah sungai rata-rata sebesar 0,99% per tahun sehingga mempengaruhi pada meningkatnya kebutuhan air bersih. Sungai Brantas menjadi penyedia utama bahan baku konsumsi air dan merupakan sumber daya alam yang semakin langka dan kritis akibat berbagai tekanan kehidupan.

Sungai memberikan kesejahteraan bagi manusia namun juga memiliki permasalahan. Kondisi umum sungai-sungai di Indonesia termasuk Sungai Brantas masih belum diharapkan seperti sungai di negara-negara maju dari aspek kualitas air dan pengendalian pencemaran sehingga perlu diketahui bagaimana pengelolaannya. Fakta lainnya adalah sungai ini masih menjadi tempat favorit pembuang popok, hal ini ditandai dengan adanya kegiatan pengangkutan lima kuintal sampah *diapers* di pipa bawah jembatan Karangpilang oleh aktivis lingkungan Ecoton ((JawaPos), 2018).

Air limbah belum dikelola dengan baik dan sumber limbah yang dibuang ke sungai banyak dari industri rumahan berbagai macam produk makanan dan barang yang tersebar dari kawasan Mlirip Mojokerto hingga kawasan Karangpilang Surabaya sepanjang 70 km. Limbah juga mencemari sungai dari ratusan *Home Industry* yang tidak memiliki Instalasi Pengolahan Air Limbah ((Kompas.com), 2015).

Pencemaran air sungai berdampak pada kondisi air sungai yang dapat teracuni, ada penularan penyakit dan ekosistem air menjadi rusak.. Bahan baku air minum yang bersumber dari air Sungai Brantas masih diperlukan penambahan zat kimia dalam jumlah yang sangat banyak (Citri, Emma, & Wahyu, 2003).

Berdasarkan hasil penelitian dan fakta menunjukkan Sungai Brantas yang mengalir melewati Kota Surabaya telah

tercemar baik dari limbah domestik maupun limbah industri (Syaputri, 2017). Beberapa penelitian terdahulu terkait pengelolaan sungai yang didasari adanya suatu kebijakan di lokasi berbeda, penelitian (K.D., Suhadak, & Wike, 2018), (Harmiati & Et.al, 2018), (Desmond D.P., 2014) dan (Oktoviani & Ruhaeni, 2014), pada pengelolaan sungai belum optimal berhasil karena masalah: 1) komunikasi antara *Stakeholder*; 2) tata kelola lingkungan dan partisipasi masyarakat yang belum baik; dan 3) belum ada dukungan peraturan. Penelitian (Vebrugge & Et.al, 2017), pada pengelolaan sungai ada perbedaan persepsi antara *Stakeholders* karena informasi yang belum benar. Penelitian (Guo, 2014), pada pengelolaan sungai diperlukan pola dan kemitraan *Stakeholders* untuk suatu keputusan, pengaruh dalam melaksanakan kebijakan serta perlu pendekatan kolaboratif, kolektif dan terpadu. Penelitian (Floress & Et.al, 2015), pada pengelolaan sungai dapat menggunakan pendekatan ilmu sosial dan analisis kelembagaan untuk pengkoordinasian, serta dari penelitian (Shaul, 2014), pada pengelolaan sungai perlu ada koordinator untuk mengkolaborasi semua kepentingan.

Pemerintah Daerah memiliki kewenangan dalam pengelolaan Sumber Daya Air di wilayahnya termasuk di dalamnya pengelolaan sungai. Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur telah membuat suatu kebijakan yaitu Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 18 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Sungai. Gambaran kondisi Sungai Brantas yang tercemar, membuktikan adanya ketidaksinambungan antara kondisi sungai dengan kebijakan yang mengatur pengelolaan sungai ini yang melewati Kota Surabaya. Hasil penelitian

menunjukkan salah satunya adalah implementasi pengelolaan Sungai Brantas di Kota Surabaya belum optimal berhasil karena belum ada sosialisasi kebijakan ke sesama instansi pemerintah lainnya untuk integrasi sinergitas yang sudah berjalan.

Penelitian ini adalah sebagai kajian untuk mengetahui sejauh mana implementasi kebijakan pengelolaan tersebut berjalan dihadapkan pada permasalahan pencemaran kualitas air Sungai Brantas di hilir dan untuk mengetahui faktor pendukung maupun penghambat implementasi kebijakan.

B. LANDASAN TEORITIS

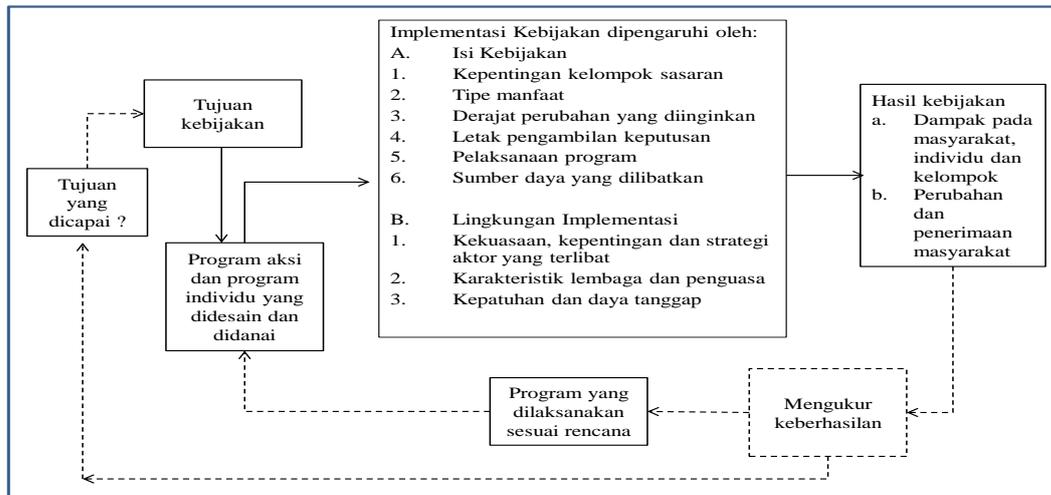
Kebijakan publik terdiri dari dua kata yaitu kebijakan dan publik. Kata kebijakan (*policy*) yang berarti politik, strategi dan kebijaksanaan, sedangkan kata publik berarti kumpulan orang yang mempunyai kepedulian, minat, atau kepentingan yang sama. Tidak ada norma atau nilai yang mengikat atau membatasi perilaku publik sebagaimana halnya pada masyarakat (Marume & Et.al, 2016).

Pendapat lainnya diungkapkan oleh Dunn (2011) merumuskan kebijakan publik yaitu “*the relationship of governmental unit to its environments* (hubungan yang berlangsung diantara unit/satuan pemerintah dengan lingkungannya)”. Kebijakan publik dapat dilihat sebagai konsep filosofi, sebagai suatu produk, proses, dan kerangka kerja dan kemudian dapat dijelaskan sebagai berikut : 1) Sebagai konsep filosofis, kebijakan sebagai seperangkat prinsip atau kondisi yang diharapkan; 2) Sebagai produk, kebijakan dianggap sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi;

3) Sebagai proses, kebijakan dianggap sebagai cara organisasi dapat mengetahui harapannya, yaitu mekanisme prosedural untuk mewujudkan produknya; dan 4) Sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan proses tawar-menawar dan negosiasi untuk merumuskan masalah dan menerapkan metode.

Implementasi kebijakan merupakan tindakan dari proses kebijakan setelah undang-undang atau peraturan ditetapkan oleh lembaga yang berwenang dan kemudian dilakukan oleh pemerintah, individu secara pribadi atau kelompok masyarakat untuk mencapai tujuan. Tindakan-tindakan yang dilakukan harus dapat mengaitkan antara tujuan yang dirumuskan dan realisasi agar terjadi sinkronisasi (Hardiyansyah et al., 2015).

Grindle menyatakan, implementasi merupakan proses tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Grindle juga menambahkan bahwa proses implementasi akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran. Model implementasi Grindle menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh beragam aktor, dimana luaran akhir ditentukan oleh materi program yang telah dicapai ataupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Proses politik terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor kebijakan, sedangkan proses administrasi terlihat melalui proses umum mengenai aksi administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu (Tarigan, 2008).



Gambar 1. Kerangka teoritis dengan model Merilee S. Grindle
(Sumber: (Ekowanti, 2005))

Pada gambar 1 merupakan model yang diperkenalkan oleh Grindle menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh berbagai aktor berdasarkan program yang telah dicapai atau interaksi para pengambil keputusan dalam konteks politik administratif (Mubarok, Zauhar, & Setyowati, 2020). Ciri khas pada pelaksana kebijakan ini adalah adanya interaksi antara pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan pengguna kebijakan dalam model yang interaktif. Terdapat dua variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik dimana kedua variabel tersebut dapat menjadi parameter keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Parameter tersebut adalah sebagai berikut: (1) Proses kebijakan, yaitu melihat kesesuaian implementasi kebijakan dengan desain yang mengacu pada tindakan kebijakannya; (2) Pencapaian Tujuan Kebijakan, yaitu dengan melihat dua faktor yaitu dampaknya terhadap masyarakat baik

secara individu maupun kelompok dan tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Keberhasilan implementasi kebijakan menurut Grindle ditentukan oleh tingkat implementasi kebijakan itu sendiri yang terdiri dari Isi Kebijakan dan Konteks Kebijakan. Model ini memiliki enam elemen konten kebijakan dan tiga elemen konteks implementasi. Isi kebijakan meliputi (1) Kelompok Sasaran, (2) Jenis Manfaat, (3) Derajat Perubahan yang Ingin Dicapai, (4) Letak Pengambilan Keputusan, (5) Pelaksana Program, dan (6) Sumber Daya yang Digunakan. Sedangkan konteks kebijakan difokuskan pada (1) Kekuasaan, Kepentingan, dan Strategi Pelaku yang Terlibat, (2) Karakteristik Kelembagaan dan Rezim, serta (3) Kepatuhan dan Responsivitas.

C. METODE

Metode penelitian yang digunakan adalah analisis deskriptif yang dapat menggambarkan bagaimana implementasi kebijakan pengelolaan sungai sesuai Peraturan Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Timur Nomor 18 Tahun 2016 oleh Dinas Lingkungan Hidup Pemerintah Provinsi Jawa Timur untuk Sungai Brantas di Kota Surabaya. Penelitian ini mereferensi pada teori *Merilee S. Grindle* sebagai salah satu teori yang dianggap penulis lengkap dapat mawadahi penilaian keberhasilan kebijakan pengelolaan Sungai Brantas di Kota Surabaya sehingga harus mengetahui bagaimana isi kebijakan pemerintah dan kondisi politik serta administrasi pemerintah. Sesuai dengan teori *Merilee S. Grindle*, bahwa keberhasilan implementasi publik ditentukan oleh dua variable, yaitu isi (content) yaitu apa yang menjadi bagian dalam kebijakan publik dan variable konteks (context), terkait bagaimana lingkungan kebijakan politik dan aktivitas administrasi mempengaruhi kebijakan yang diimplementasikan.

Jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus dilakukan untuk dapat mendekati, memahami dan mengeksplorasi masalah sosial atau kemanusiaan pada sejumlah individu atau kelompok. (Creswell, 2010), Studi kasus merupakan strategi penelitian dimana didalamnya peneliti menyelidiki secara cermat suatu program, peristiwa, aktivitas, proses, atau sekelompok individu.

Pengumpulan data diperoleh dengan : (1) wawancara dengan informan kunci pada penelitian ini adalah (a) Dinas Lingkungan Hidup Pemerintah (DLH) Provinsi Jawa Timur; (b) Balai Besar Wilayah Sungai (BBWS) Brantas Kota Surabaya; dan (c) Perum Jasa Tirta (PJT) I Kota Surabaya dan informan pendukung

adalah staf PDAM Kota Surabaya sebagai perwakilan masyarakat pengguna air Kota Surabaya. (2) observasi yaitu mengamati dan mencatat secara langsung terhadap apa yang terjadi di lapangan dan (3) dokumentasi yang berupa catatan administrasi, surat-menyurat dan dokumen lainnya yang relevan (Chariri, 2009).

Pada penelitian kualitatif analisis data dilakukan bersamaan dengan pengumpulan data. Dalam menganalisis data peneliti menggunakan Model Interaktif Miles dan Huberman, 2014 (Miles, Huberman, & Saldana, 2014) yaitu :

1. Pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara, observasi, dokumentasi serta data sekunder lainnya sebagai bahan pelengkap dari penggunaan observasi dan wawancara dalam penelitian kualitatif.
2. Reduksi data dilakukan dengan cara memilah data di lapangan yang relevan pada permasalahan dan dilakukan berulang selama proses penelitian kualitatif berlangsung.
3. Penyajian data dilakukan setelah data direduksi atau dirangkum.
4. Penarikan kesimpulan dilakukan setelah data direduksi dan disajikan yang berisi jawaban dari rumusan masalah.

D. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Sungai Brantas bagian hilir yang melewati Kota Surabaya memiliki arti penting terutama untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat Kota Surabaya, namun di sisi lain kualitas air masih belum memenuhi sesuai yang diharapkan.

Berdasarkan pendekatan teori *Merilee S. Grindle*, secara umum pada

pengolahan sungai seperti Sungai Brantas adalah :

1. Isi kebijakan

a. Kelompok sasaran

Pengelolaan sungai Brantas melibatkan banyak kepentingan sebagai Kelompok Sasaran (*Target Groups*), sehingga suatu kebijakan harus mengetahui sejauh mana kepentingannya termuat dalam isi kebijakan atau membawa pengaruh pada implementasi kebijakan. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 18 Tahun 2016 dibuat dengan pertimbangan bahwa tingkat pertumbuhan jumlah penduduk Jawa Timur sangat pesat dan berdampak pada kecenderungan lahan di sekitar sungai-sungai yang dimanfaatkan untuk kegiatan masyarakat serta telah mengakibatkan dampak diantaranya adanya pencemaran.

Instansi atau pihak yang terlibat dalam pengelolaan Sungai Brantas yaitu Dinas Pekerjaan Umum (PU) pengairan, Perum Jasa Tirta, BBWS, Dinas Pertanian atau Perkebunan, DLH, Tim Koordinasi Pengelolaan Sumber Daya Air (TKPSDA) Dinas Ketahanan Pangan dan kelompok-kelompok pengguna sumber air seperti petani atau peternak. Tugas dan fungsi *stakeholder* yang berbeda dapat termuat dalam kebijakan yang ada namun dapat juga tidak termuat karena adanya kewenangan dan keterbatasan pada kepentingan. Pada kebijakan yang ada ini, kepentingan Kelompok Sasaran secara umum sudah terwadahi dalam rangka tujuan bersama mengelola Sumber Daya Air (SDA) dan DLH Pemerintah Provinsi telah mendapatkan dukungan dari instansi lainnya. Kepentingan yang belum termuat dikoordinasikan dalam suatu wadah koordinasi yaitu TKPSDA.

Kepentingan termuat atau terwadahi dalam kebijakan saat dilaksanakan koordinasi bersama antar

stakeholder dimana antar instansi telah membagi sektor pemantauan DAS dalam pengambilan data kondisi sungai dan juga melibatkan *stakeholder* lainnya dalam monitoring kualitas air. Khusus pada masalah pencemaran, sejauh ini antar *stakeholder* telah memberikan pengaruh yang positif sesuai dengan tugas fungsinya yang diikuti program-programnya, seperti DLH setempat telah melakukan perumusan kebijakan operasional, pembinaan, pelaksanaan dan pengawasan serta penanggulangan pencemaran; PJT I Kota Surabaya dalam kepentingannya untuk memenuhi kualitas atau standar baku mutu air yaitu dengan upaya pengangkutan sampah; dan juga BBWS Brantas dengan kepentingannya pada program-program yang mendukung pengelolaan SDA yang secara tidak langsung terkait dengan pengelolaan sungai misalnya agar pemanfaatan SDA optimal maka didukung dengan pembuatan *trash track* untuk masyarakat sekitar aliran sungai. Masyarakat seperti peternak dan petani terwadahi juga kepentingannya sebagai kelompok masyarakat yang membutuhkan air yang memenuhi syarat untuk usahanya. *Stakeholder* yang terlibat telah terpenuhi kebutuhannya dan termuat kepentingannya dalam implementasi kebijakan.

b. Tipe Manfaat (*Type of Benefit*)

Peraturan Pemerintah Daerah Pemprov Jatim nomor 18 Tahun 2016 tentang pengelolaan sungai telah memberikan manfaat untuk masyarakat yang memiliki aktivitas pertanian dan perkebunan serta sebagai referensi kebijakan instansi lainnya. Manfaat positif pada kualitas air dari dampak pencemaran akan terlihat pada hasil sosialisasi ke masyarakat sekitar wilayah sungai, karena masyarakat memiliki peran penting untuk menjaga kondisi sungai.

Kebijakan pengelolaan sungai memberikan manfaat khususnya bagi masyarakat yaitu untuk ketersediaan sumber pengairan dan pemanfaatan untuk irigasi dengan kualitas air yang sesuai. Dalam kebijakan tersebut juga diatur tentang pelaksanaan sosialisasi yang dikoordinir oleh TKPSDA kepada masyarakat tentang pengelolaan sungai. Adanya kebijakan pengelolaan sungai seperti Peraturan Daerah Pemprov Jatim nomor 18 Tahun 2016 dapat dijadikan referensi dalam penyusunan pola pengelolaan SDA Sungai Brantas oleh BBWS Brantas yang termasuk didalamnya tercakup konservasi sungai. Pada bagian pengendalian dan pencegahan juga diatur dalam kebijakan tersebut sehingga pencemaran pada Sungai Brantas dapat dicegah, kemudian SDA yang ada dapat dikelola dan sesuai program masing-masing *stakeholder*, utamanya diperoleh ketersediaan sumber daya air dan tercapai kuantitas serta kualitas air untuk pemenuhan kebutuhan bagi masyarakat.

c. Derajat Perubahan yang Ingin Dicapai
(*Extent of Change Envision*)

Pemerintah Provinsi Jawa Timur mengharapkan target pada sektor lingkungan hidup sendiri, dimana dengan adanya kegiatan atau kebijakan pengelolaan sungai maka pengelolaan sungai dapat lebih terintegrasi dengan berbagai kepentingan dan dapat meningkatkan kualitas air dari sumber-sumber air dan mencegah adanya pencemaran serta kerusakan lingkungan.

Demikian juga dari PJT I Kota Surabaya yang mengharapkan pencegahan pada pencemaran sungai dapat dioptimalkan melalui salah satu program pengangkutan sampah di Sungai Brantas dan dari dinas BBWS Brantas juga mengharapkan dengan implementasi kebijakan pengelolaan sungai khususnya

yang terkait dalam pengelolaan SDA harus tetap berpola yang dapat berkelanjutan dan terintegrasi dengan instansi lainnya.

d. Letak Pengambilan Keputusan (*Site of Decision Making*)

Pada kebijakan pengelolaan sungai seperti pada Peraturan Pemerintah Provinsi Jatim nomor 18 Tahun 2016 perumusannya telah sesuai untuk kepentingan DLH dalam rangka melaksanakan program lingkungan hidup maka kebijakan yang dikeluarkan sudah tepat dikarenakan Pemerintah Provinsi (Pemprov) memiliki kewenangan sesuai tataran yang ada sehingga Pemprov dapat dan perlu membuat suatu kebijakan untuk konservasi, pendayagunaan sungai dan pengendalian daya rusak air sungai yang ada di wilayahnya.

Sungai-sungai besar masih menjadi hal yang secara nasional adalah strategis, jadi masih belum sepenuhnya diberikan otoritas kepada pemerintah daerah. Kebijakan yang dapat mengatur semua kepentingan instansi yang terlibat dalam pengelolaan sungai sementara ini belum ada karena melibatkan kepentingan banyak instansi, apalagi dikhususkan pada materi pencemaran sungai. Namun Peraturan Pemerintah Provinsi Jatim nomor 18 Tahun 2016 sudah *inline* dengan Keputusan Menteri PU tentang pengelolaan Sumber Daya Air. Aturan atau kebijakan ini memungkinkan dapat digunakan sebagai referensi perencanaan program segenap instansi-instansi pemilik kepentingan lainnya saat dilakukan koordinasi bersama dan untuk mengintegrasikan masing-masing kebijakan/program yang dimiliki.

e. Pelaksana Program (*Program Implementor*)

Pelaksana kebijakan pada Peraturan Pemerintah Provinsi Jatim nomor 18 Tahun 2016 memang tidak

secara rinci menyebutkan semua implementor namun adanya suatu wadah koordinasi yang didalamnya telah ada berbagai pemilik kepentingan dalam bidang sumber daya air maka dapat dikatakan mereka yang tergabung dalam wadah organisasi TKPSDA sebagai implementor kebijakan yang akan menyelaraskan kepentingan dalam bentuk koordinasi dalam rangka tercapainya tujuan bersama pengelolaan sungai dan lebih terintegrasi.

Subyek masyarakat tercantum dalam peraturan atau kebijakan pengelolaan sungai tersebut yang ada di pasal 39, maka masyarakat yang diharapkan berkompeten dan memiliki kapabilitas untuk dapat berperan serta mendukung implementor dari instansi pemerintahan. Peran masyarakat dalam pengelolaan sungai dapat dilakukan secara perseorangan, kelompok maupun melalui wadah koordinasi pengelolaan sumber daya air, antara lain dengan menjaga, memelihara dan menikmati kualitas lingkungan hidup yang dihasilkan ekosistem sungai. Selain itu, Badan Usaha, Perguruan Tinggi juga sama disebutkan sebagai implementor agar dapat berperan serta yang ada di sekitar area sungai. Dinas Pemerintahan terkait yang juga sebagai pelaksana program terlibat dalam pengelolaan sungai, sumber air sesuai peran dan fungsi masing-masing.

f. Sumber-sumber daya yang digunakan

Sumber daya baik manusia dan sumber daya lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan pengelolaan sungai sesuai yang dimaksud sudah ada dan telah berjalan namun belum sepenuhnya optimal. Sumber daya terutama dalam pengelolaan sistem air buangan yang perlu disiapkan manusianya baik untuk penguasaan teknologi maupun

tenaga untuk mensosialisasikan ke masyarakat, kemudian penyiapan anggaran dan sebagainya. Sumber daya perlu ada tambahan khususnya yang berkaitan dengan pencegahan dan pengawasan pencemaran dan perlu untuk disinkronisasikan pada pelaksanaan program dengan pembentukan komisi-komisi di wadah TKPSDA.

2. Konteks Implementasi

a. Kekuasaan, Kepentingan-kepentingan dan Strategi dari Aktor yang Terlibat (*Power, Interest and Strategy of Actor Involved*)

DLH Pemprov Jatim dalam mengimplementasikan kebijakan pengelolaan sungai di wilayah kewenangannya salah satunya Sungai Brantas yang juga melewati Kota Surabaya adalah dengan mengelola isu-isu yang ada dengan baik agar strategi pengelolaan lingkungan kedepannya dapat lebih baik. Upayanya adalah menyadarkan masyarakat akan dampak dari masalah yang ada melalui *sharing* informasi atau data fakta-fakta yang ada oleh DLH dan LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) ke masyarakat, sehingga diharapkan masyarakat setelah sadar akan bereaksi atau mengadu kepada perwakilan rakyatnya atau Parlemen sehingga dapat bertindak dengan mengeluarkan kebijakan atau peraturan, anggaran yang diperlukan dan sebagainya. PJT I Kota Surabaya bersama instansi lain dan LSM saling bekerja sama dalam hal monitoring kondisi sungai dan patroli bersama.

b. Karakteristik Lembaga dan Rezim yang Berkuasa (*Institution and Regime Characteristic*)

Kebijakan pengelolaan sungai pada Sungai Brantas di Kota Surabaya melibatkan berbagai *stakeholder* pada program untuk kepentingan masyarakat

akan kualitas air sungai. Terkait dengan permasalahan pengelolaan sungai tidak bisa ditangani sendiri selain pemerintahan, masyarakat sebenarnya juga memegang peranan dan semuanya itu harus terlibat.

Hampir semua instansi di Pemerintahan khususnya di Pusat dan di daerah sudah banyak dilibatkan sesuai tugas dan kewenangannya, karena memang sungai dan wilayahnya itu sangat luas menyangkut kepentingan banyak masyarakat sehingga dalam pengelolaan sungai ini tidak bisa dilakukan sendiri oleh suatu instansi dan setiap instansi akan punya kebijakan masing-masing.

Masyarakat yang memiliki kepentingan akan keberadaan sungai apakah sudah diperhatikan oleh rezim yang berkuasa saat itu atau visi misi rezim telah sejalan untuk kepentingan masyarakat atau isu yang ada hanya untuk kepentingan politik. Harapannya adalah penguasa yang berkuasa tetap harus mengutamakan kepentingan masyarakat khususnya pada pengelolaan sungai.

c. Tingkat Kepatuhan dan Adanya Respon dari Pelaksana (*Compliance and Responsiveness*)

Tingkat kepatuhan dan respon dari pelaksana pengelolaan Sungai Brantas di

Kota Surabaya sudah baik, adanya inisiatif sehingga terjalin komunikasi dari pihak-pihak yang berkepentingan. telah dibiasakan untuk saling berkoordinasi agar dalam menjalankan setiap kepentingannya masing-masing akan mencapai pada tujuan program. Namun pada masyarakat Kota Surabaya masih kurang peduli pada pencegahan pencemaran sungai.

Pembangunan yang dilakukan dalam menjawab kebutuhan sosial ekonomi secara masif dan ekspansif akan berdampak pada kerusakan lingkungan bila tidak mendapatkan kontrol yang baik dari *stakeholder* terkait khususnya peran masyarakat dengan kesadarannya. Salah satu kebijakan Pemerintah Daerah yang dilakukan oleh Dinas Lingkungan Hidup Pemprov Jawa Timur tentang pengelolaan sungai adalah hal yang sangat diperlukan agar pemerintah dapat menunjukkan tanggung jawabnya sebagai dasar pengawasan serta upaya pengelolaan terhadap lingkungan hidup. Berikut adalah faktor pendukung dan penghambat pada implementasi kebijakan pengelolaan Sungai Brantas di Kota Surabaya pada Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Jawa Timur:

Tabel 1
Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat

No.	Faktor Pendukung	Faktor Penghambat
1	Implementasi kebijakan pengelolaan sungai oleh DLH Pemprov Jatim pada Sungai Brantas yang melewati Kota Surabaya didukung oleh pemangku kepentingan/instansi terkait lainnya dimana DLH Pemprov Jatim sebagai <i>leader</i> dalam pencegahan pencemaran sungai dan sudah menunjukkan kinerja yang semakin baik dengan selalu berkoordinasi program.	Kewenangan pemerintah daerah terkait sebagai implementor kebijakan pada pengelolaan sungai khususnya pengelolaan Sungai Brantas yang melewati Kota Surabaya memiliki keterbatasan, karena belum ada payung hukum bersama yang mewadahi kepentingan antar <i>stakeholder</i> . Selain itu, ada industri atau kegiatan usaha yang tidak melengkapi usahanya dengan Izin lingkungan

2	Implementasi kebijakan pengelolaan sungai khususnya Sungai Brantas di Kota Surabaya telah didukung oleh sumber daya di DLH Pemprov Jatim dengan kondisi dan kemampuan yang ada (terbatas) namun ada dukungan sumber daya lainnya dari instansi lainnya sebagai kesepahaman bersama dalam menjaga kualitas air	Keterbatasan sumber daya terutama SDM (Sumber Daya Manusia) yang ada di Dinas Lingkungan Hidup Pemprov Jatim khususnya untuk membantu monitoring dan sosialisasi termasuk dari instansi terkait lainnya selain itu juga kapabilitas dan kapasitas implementor belum optimal.
3	TKPSDA sebagai bentuk dan wadah adanya koordinasi antar instansi terkait/ <i>stakeholder</i> sangat mendukung peran DLH Pemprov Jatim dalam implementasi kebijakan pengelolaan sungai khususnya Sungai Brantas di Kota Surabaya	Hasil koordinasi di TKPSDA pada implementasi kebijakan pengelolaan sungai khususnya pengelolaan Sungai Brantas yang melewati Kota Surabaya oleh DLH Pemprov Jatim, pada kondisi di lapangan terkadang kurang terintegrasi dan berjalan optimal karena ketidaktahuan di lapangan dan masih adanya ego sektoral
4	Implementasi kebijakan pengelolaan sungai khususnya Sungai Brantas di Kota Surabaya oleh DLH Pemprov Jatim telah didukung dengan melakukan kerjasama dengan instansi terkait lainnya seperti melaksanakan sosialisasi kepada masyarakat dan untuk memberdayakan peran masyarakat	Kegiatan sosialisasi kepada masyarakat dan kegiatan pengawasan untuk mendukung implementasi kebijakan pengelolaan sungai khususnya Sungai Brantas yang melewati Kota Surabaya masih belum optimal karena keterbatasan sumber daya manusia yang membantu kegiatan sosialisasi. Peran masyarakat Kota Surabaya dalam mendukung implementasi kebijakan pengelolaan sungai oleh DLH Pemprov Jatim khususnya Sungai Brantas yang melewati Kota Surabaya belum optimal karena masyarakat juga belum memiliki kesadaran tinggi dalam mencegah pencemaran lingkungan dan dengan adanya biaya pengolahan limbah yang sangat besar maka mendorong pengusaha/masyarakat untuk memilih membuang limbah ke sungai tanpa mengolah terlebih dahulu atau menyiapkan IPAL, selain itu ada industri atau kegiatan usaha yang tidak melengkapi usahanya dengan Izin lingkungan

Sumber : diolah peneliti, 2020

E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian mengenai implementasi kebijakan pengelolaan sungai pada Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Jawa Timur untuk studi kasus pada Perda Provinsi Jatim Nomor 18 Tahun 2016 tentang pengelolaan Sungai Brantas di Kota Surabaya, maka peneliti menarik kesimpulan sebagai berikut:

- 1) Implementasi kebijakan dan program pengelolaan Sungai Brantas yang melewati Kota Surabaya oleh Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Jawa Timur secara umum masih kurang optimal pada integrasi sinergitas dan juga monitoring pada pencegahan dan pengendalian pencemaran walaupun sudah ada sosialisasi ke masyarakat dan koordinasi antar instansi terkait di TKSPDA (Tim Koordinasi Pengelolaan Sumber Daya Air). Hal ini karena masih adanya ketidaktahuan, ego sektoral, masih kurangnya informasi yang belum terkoordinasikan serta belum terlihat peran implementor dinas-dinas terkait. Pengelolaan sungai yang melibatkan banyak pihak maka ada batasan kewenangan dalam upaya penegakkan hukum sehingga diperlukan lebih dari sekedar koordinasi.
- 2) Faktor pendukung dalam pengelolaan sungai adalah dengan adanya kebijakan pemerintah sehingga seperti tata kelola dalam hal ini Sungai Brantas akan semakin terkontrol, kesepahaman antar instansi terkait dalam meningkatkan kualitas dan kuantitas air serta mencegah adanya pencemaran, kemudian peran pemerintah yang sangat penting yaitu dalam memberikan kebijakan pengelolaan

sumber daya alam yang terjaga dan agar dapat berkelanjutan. Faktor penghambat dalam pengelolaan Sungai Brantas Kota Surabaya adalah belum optimalnya integrasi dan hasil koordinasi antar *stakeholder*, keterbatasan SDM monitoring dan wewenang serta masih kurangnya kesadaran masyarakat dengan industrinya maupun rumah tangga di sekitar aliran sungai yang menghasilkan limbah berdampak negatif pada lingkungan dan tidak didukung IPAL maupun ijin dari pemerintah.

2. Rekomendasi

Menurut hasil dari kesimpulan diatas, maka rekomendasi dari penelitian ini adalah :

- 1) Perlu adanya Surat Kesepakatan Bersama (SKB) antar *stakeholder* dalam pengelolaan Sungai Brantas.
- 2) Perlu adanya kerjasama antar dinas di lingkungan Pemprov Jatim dan Pemkot Surabaya untuk menjaga kualitas air.
- 3) Kegiatan sosialisasi kepada masyarakat dan pengelolaan Sungai Brantas memerlukan keterlibatan antar *stakeholder* untuk mencegah pencemaran lingkungan.

REFERENSI

- (JawaPos), D. W. (2018). Angkat Lima Kuintal Sampah Diaper, p. 21.
- (Kompas.com), A. F. (2015). Limbah Cemari Sungai, Ratusan “Home Industry” Belum Punya Instalasi.
- Chariri, A. (2009). Landasan Filsafat dan Metode Penelitian Kualitatif. *Workshop Metodologi Penelitian Kuantitatif Dan Kualitatif*, 1–27.
- Citri, P. T. S., Emma, Y., & Wahyu, S. R. (2003). Studi Penentuan Status

- Mutu Air Di Sungai Surabaya Untuk Keperluan Bahan Baku Air Minum. *Jurnal Pengairan*, 4(1), 53–60.
- Creswell, J. W. (2010). *Research Design : Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed* (1st ed.). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Desmond D.P., R. H. (2014). Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sungai Kanal Banjir Barat Atau Kaligarang Di Kota Semarang. *Ilmu Pemerintahan*, 1–14.
- Dunn, W. N. (2011). *Public Policy Analysis* (5th ed.). New York: Routledge.
- Ekowanti, M. R. L. (2005). *Perencanaan, Implementasi & Evaluasi Kebijakan atau Program*. (C. Pustaka, Ed.). Surakarta.
- Floress, K., & Et.al. (2015). The Role of Social Science in Successfully Implementing Watershed Management Strategies. *Journal of Contemporary Water Research & Education*, (154), 85–105.
- Guo, M. (2014). Effective Watershed Management : Planning , Implementation , and Evaluation. *Hydrology*, 5(4), 4–6. <https://doi.org/10.4172/2157-7587.1000e119>
- Hardiyansyah, H., Darma, U. B., Kualitas, P., Publik, P., Teknologi, B., Melalui, I., ... Kota, P. (2015). MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK DALAM PENGELOLAAN, (February).
- Harmiati, & Et.al. (2018). Implementasi Good Enviromental Governance dalam Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (Das) Bengkulu. *Ilmu Pemerintahan*, 3(2), 136–148. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.24905/jip.v3i2.1003>
- K.D., D. E., Suhadak, & Wike. (2018). Implementation of Decentralized Water Resources Management Based on Integrated Water Resources Management in Indonesia (A Case Study of Cisadane River Basin). *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*, 4(3), 254–262.
- Marume, S. B. M., & Et.al. (2016). An Analysis of Public Policy Implementation. *Journal of Business and Management (IOSR-JBM)*, 18(4), 86–93. <https://doi.org/10.9790/487X-1804018693>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook - Matthew B. Miles, A. Michael Huberman, Johnny Saldana - Google Buku*. Retrieved from <https://books.google.co.id/books?id=p0wXBAAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=id#v=onepage&q&f=false>
- Mubarok, S., Zauhar, S., & Setyowati, E. (2020). Policy Implementation Analysis : Exploration of George Edward III , Marilee S Grindle , and Mazmanian and Sabatier Theories in the Policy Analysis Triangle. *Journal of Public Administration Studies*, 5(1), 33–38.
- Oktoviani, N., & Ruhaeni, N. (2014). Implementasi Pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS) Cimanuk di Kabupaten Garut Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Jo Peraturan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa

- Barat No. 20 tahun 2014 tentang Pengelo. In *Ilmu hukum* (pp. 194–201).
- Raharja, S. J. (2009). Paradigma Governance Dalam Penerapan Manajemen Kebijakan Sektor Publik Pada Pengelolaan Sungai. *Jurnal Ilmu Administrasi Dan Organisasi*, 16(2), 82–86.
- Shaul, T. R. (2014). *Implementation of Best Management Practices of Collaboratively Developed Watershed Action Plans in the Western Lake Erie Basin*.
- Syaputri, M. D. (2017). Peran Dinas Lingkungan Hidup Kota Surabaya Dalam Pengendalian Pencemaran Air, 131–146.
- Tarigan, A. (2008). Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan. *Jurnal Kebijakan Publik*.
- Vebrugge, N. H. L., & Et.al. (2017). Implementing Participatory Monitoring in River Management: The Role of Stakeholders' Perspectives and Incentives. *Jurnal Manajemen Lingkungan*, 195(1), 62–69.