

**EVALUASI PENERAPAN  
PRINSIP PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN  
DALAM PEMBANGUNAN  
DI KABUPATEN BOYOLALI**



**Tesis  
Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan  
Mencapai Derajat Sarjana S-2 pada  
Program Studi Ilmu Lingkungan**

**Wahyu Dwi Nugroho  
L4K007039**

**PROGRAM MAGISTER ILMU LINGKUNGAN  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2012**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1.Latar Belakang**

Manusia dalam memenuhi kebutuhan hidupnya memerlukan sumberdaya alam, yang berupa tanah, air dan udara dan sumberdaya alam baik yang terbarukan maupun yang tak terbarukan. Namun demikian harus disadari bahwa sumberdaya alam yang diperlukan manusia mempunyai keterbatasan dalam hal kuantitas dan kualitasnya. Oleh sebab itu diperlukan pengelolaan sumberdaya alam yang baik dan bijaksana. Antara lingkungan dan manusia saling mempunyai kaitan yang erat.

Keberadaan sumberdaya alam, air, tanah dan sumberdaya yang lain menentukan aktivitas manusia sehari-hari. Manusia tidak dapat hidup tanpa udara dan air. Sebaliknya ada pula aktivitas manusia yang sangat mempengaruhi keberadaan sumberdaya dan lingkungan di sekitarnya. Kerusakan sumberdaya alam banyak ditentukan oleh aktivitas manusia. Banyak contoh kasus pencemaran dan kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh aktivitas manusia seperti pencemaran udara, pencemaran air, pencemaran tanah serta kerusakan hutan yang kesemuanya tidak terlepas dari aktivitas manusia, yang pada akhirnya akan merugikan manusia itu sendiri.

Pembangunan yang mempunyai tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat tidak dapat terhindarkan dari penggunaan sumberdaya alam. Namun eksploitasi sumberdaya alam yang tidak mengindahkan kemampuan dan daya dukung lingkungan dapat mengakibatkan merosotnya kualitas lingkungan. Banyak faktor yang menyebabkan kemerosotan kualitas lingkungan serta kerusakan lingkungan yang dapat diidentifikasi dari pengamatan di lapangan. Apalagi di era otonomi daerah sekarang ini dimana Pemerintah Kota dan Kabupaten mempunyai kewenangan dalam pengelolaan pembangunan di daerahnya masing-masing. Kebijakan Pemerintah Kota dan Kabupaten dalam mengelola seluruh potensi daerah mutlak diperlukan. Hal ini dilakukan demi tercapainya tujuan pembangunan, yaitu tercapainya kesejahteraan masyarakat. Penerapan prinsip pembangunan berkelanjutan yang meliputi prinsip keadilan, demokrasi dan keberlanjutan merupakan satu-satunya cara demi tercapainya kesejahteraan lintas generasi. Hal itu diamanatkan dalam definisi pembangunan berkelanjutan.

Pembangunan Nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam pelaksanaan pembangunan nasional perlu diperhatikan tiga pilar pembangunan berkelanjutan secara seimbang yaitu pilar ekonomi, sosial budaya dan lingkungan hidup. Hal ini sesuai dengan hasil Konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup yang diadakan di Stockholm Tahun 1972 dan Deklarasi Lingkungan Hidup KTT Bumi di Rio de Janeiro Tahun 1992 yang juga mensepakati prinsip dalam pengambilan keputusan pembangunan harus memperhatikan dimensi lingkungan dan manusia. Selain itu juga KTT Pembangunan Berkelanjutan di Johannesburg Tahun 2002 yang membahas bagaimana mengatasi kemerosotan kualitas lingkungan hidup.

Pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan nasional yang berkelanjutan sektor Sumberdaya Alam dan Lingkungan Hidup perlu memperhatikan penjabaran lebih lanjut mandat yang terkandung dalam Program Pembangunan Nasional, yaitu pada dasarnya merupakan upaya untuk mendayagunakan sumberdaya alam yang dipergunakan sebesar besarnya untuk kemakmuran rakyat dengan memperhatikan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup, pembangunan yang berkelanjutan, kepentingan ekonomi dan budaya masyarakat lokal serta penataan ruang. Dalam pelaksanaan pembangunan di era Otonomi Daerah, pengelolaan lingkungan hidup tetap mengacu pada UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan juga UU. No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, serta UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Dalam melaksanakan kewenangannya diatur dengan Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Pasal 4 dan 5) mengamanatkan kepada pemerintah untuk menyusun perencanaan pembangunan dan mengintegrasikan perencanaan pembangunan nasional dalam sistem yang utuh dan terpadu. Proses tersebut dimulai dari pemerintah pusat sampai dengan Pemerintah Kota dan Kabupaten. Perencanaan pembangunan tersebut meliputi Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) yang berisi kebijakan pembangunan dalam jangka waktu 20 tahun, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) sebagai rencana pembangunan untuk kurun waktu 5 tahun dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) sebagai rencana pembangunan tahunan.

Penerapan prinsip pembangunan berkelanjutan merupakan suatu paradigma baru yang masih perlu terus dicari bagaimana operasionalisasinya. Sehingga sangat penting dipahami cara mencapai paradigma yang dicita-citakan tersebut. Untuk mencapai cita-cita tersebut diperlukan usaha pendekatan terhadap penerapan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan pada setiap tahapan pembangunan, baik dalam perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi pembangunan secara bertahap dan konsisten.

Dalam perencanaan pembangunan penting sekali untuk mempunyai data dan fakta mengenai kondisi eksisting wilayah yang akan digarap. Data dan fakta tersebut dapat berupa potensi positif maupun negatif yang terkandung dalam obyek wilayah perencanaan. Semakin detail dan akurat data yang dimiliki akan semakin mendukung proses perencanaan yang akan dilakukan. Sedangkan dalam proses pelaksanaan pembangunan ada banyak faktor yang terlibat yang merupakan representasi dari multi kepentingan *stakeholder* yang terlibat. Kepentingan tersebut dapat berupa kepentingan individu, kelompok atau institusi yang berperan sebagai obyek maupun subyek dalam pembangunan. Integrasi kepentingan para *stakeholder* sehingga mendukung terealisasinya perencanaan yang sudah disusun sangat diperlukan. Dalam arti kata yang lain *stakeholder* yang terkait baik sebagai subyek atau obyek maupun berperan ganda dalam pelaksanaan pembangunan bahu - membahu melakukan pembangunan. Tahapan yang berikutnya adalah monitoring dan evaluasi, dalam tahap ini seringkali dianggap remeh namun sebenarnya filosofi berkelanjutan dalam arti yang hakiki terdapat dalam tahapan monitoring dan evaluasi ini. Hal ini disebabkan fungsi pengendalian, kontrol dan analisa terhadap tercapai atau tidaknya rencana pembangunan yang sudah dilaksanakan dilakukan dalam tahap ini. Tentunya akan diperoleh benang merah jalur pembangunan berkelanjutan dengan adanya *feedback* (umpan balik), baik ditujukan untuk proses perencanaan maupun pelaksanaan, bahkan juga dalam proses monitoring dan evaluasi itu sendiri. Dalam rangka mencapai usaha penerapan pembangunan berkelanjutan diperlukan usaha untuk menyatukan komitmen *stakeholder* pembangunan dalam tiga tahapan pembangunan yaitu perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi.

Dalam rangka mengarusutamakan konsep pembangunan berkelanjutan, komitmen Pemerintah Kota dan Kabupaten diwujudkan dalam visi dan misi pembangunan daerah berkelanjutan yang berbasis potensi daerah untuk jangka panjang. Visi dan misi jangka panjang tersebut lalu diterjemahkan dalam visi dan misi Kepala Daerah untuk jangka waktu 5 tahunan. Kemampuan sumber daya manusia (SDM) yang progresif dan ahli dibidangnya juga penting

untuk menterjemahkannya dalam tahapan pembangunan yang mengarah pada konsep pembangunan berkelanjutan.

Problematika pembangunan untuk mengusung konsep pembangunan berkelanjutan merupakan keniscayaan bagi seluruh wilayah atau daerah yang berusaha secara konsisten untuk menerapkan konsep pembangunan berkelanjutan. Demikian pula yang terjadi di Kabupaten Boyolali, Propinsi Jawa Tengah. Secara administratif Kabupaten Boyolali terbagi menjadi 19 wilayah kecamatan yang terdiri dari 267 kelurahan yang mencakup 1.425 Rukun Warga (RW) dan 6.498 Rukun Tetangga (RT) serta 123.360 Kepala Keluarga (KK) dengan luas wilayah dan kepadatan penduduk yang berbeda-beda. Luas wilayah Kabupaten Boyolali 101.510,1955 km<sup>2</sup>. Jumlah penduduk Kabupaten Boyolali pada tahun 2009 mencapai 951.717 jiwa dengan nilai pertumbuhan 0,30 % per tahun. Angka kemiskinan mencapai 24,18 % pada tahun 2008.

Seperti halnya kabupaten dan kota-kota lain yang terus berkembang, Kabupaten Boyolali mempunyai tanggung jawab besar dalam mewujudkan cita-cita dan agenda utama pembangunan berkelanjutan yaitu kesejahteraan generasi sekarang dan generasi yang akan datang. Satu yang dianggap akan membuahkan hasil adalah dengan cara mensinkronkan, mengintegrasikan dan memberi bobot yang sama bagi tiga aspek utama pembangunan yang meliputi aspek ekonomi, sosial budaya dan lingkungan hidup. Selama ini yang terjadi masih ada ketimpangan dalam pemberian bobot tiga aspek utama dalam pembangunan tersebut, misalkan perencanaan yang masih bersifat sektoral ditambah pelaksanaan yang tidak sesuai perencanaan awal serta upaya monitoring dan evaluasi yang belum cukup efektif memberikan *feedback*.

Pada dasarnya proses sinkronisasi, integrasi dan pemberian bobot yang sama pada tiga aspek pembangunan tersebut hanya dapat dilakukan jika melibatkan tiga aspek tersebut dalam penyusunan perencanaan pembangunan Kabupaten Boyolali, baik dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) maupun Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD). Kendala yang dialami oleh Pemerintah Kabupaten Boyolali dalam mengusung prinsip pembangunan berkelanjutan adalah pertumbuhan ekonomi masih menjadi parameter utama keberhasilan pembangunan; belum adanya integrasi, sinkronisasi dan pemberian bobot yang sama pada tiga aspek pembangunan (ekonomi, sosial budaya dan lingkungan hidup). Belum ada internalisasi pemahaman dan konsep yang jelas tentang *Sustainable Development* dalam proses pembangunan Kabupaten Boyolali.

Dalam dokumen RPJMD 2005-2010 prioritas lingkungan hidup menjadi prioritas ke 9 (sembilan) dari 12 (dua belas) prioritas pembangunan yang ada, yaitu masih perlunya peningkatan kualitas lingkungan hidup. Untuk mengetahui sejauh mana keberhasilan pembangunan, Kabupaten Boyolali melalui Bappeda Kabupaten Boyolali mengadakan evaluasi RPJMD secara berkala. Dalam proses Evaluasi RPJMD Kabupaten Boyolali 2006 - 2010 periode tahun 2006, 2007, 2008 dan 2009 diperoleh hasil pelaksanaan target RPJMD yang sudah tercapai sampai akhir tahun 2009 adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.1 Rekapitulasi Hasil Pelaksanaan Target RPJMD  
Periode 2005-2009**

No	Urusan	Jumlah (urusan)	Capaian (%)
1.	Urusan Wajib	26	85,43
2.	Urusan Pilihan	8	112,04
<b>Nilai Rata-Rata</b>		34	98,74

Sumber: *Dokumen RPJMD Kab. Boyolali 2009*

Capaian urusan wajib nilai tertinggi dicapai dalam urusan kependudukan dan catatan sipil yang menyumbangkan angka sebesar 108,33 % dan nilai terendah adalah urusan penataan ruang 50,00%. Sedangkan untuk capaian urusan pilihan nilai tertinggi dicapai dalam urusan pertanian yaitu 139,94% dan nilai terendah sebesar 75,50% dalam urusan energi dan sumber daya mineral. Untuk urusan lingkungan hidup termasuk dalam urusan wajib yang menyumbangkan capaian keberhasilan sebesar 86,87% (akhir tahun 2008 sebesar 42,42%). Berdasarkan evaluasi RPJMD Kabupaten Boyolali tersebut, meskipun alokasi anggaran untuk setiap urusan bervariasi disesuaikan dengan prioritas anggaran belum terlihat capaian urusan lingkungan hidup yang memuaskan karena jika dilihat dari nilai capaian akhir 2008 dan akhir 2009 terjadi peningkatan yang sangat drastis sebesar 44,45%. Ini menunjukkan bahwa distribusi target RPJMD belum dilakukan secara merata setiap tahunnya dari 5 tahun yang direncanakan. Salah satu kendala dalam proses evaluasi RPJMD adalah kurangnya tingkat pemahaman dari SKPD untuk melaksanakan program dan capaian kinerja yang telah ditetapkan dalam RPJMD. Hal ini tentunya tidak menjamin bahwa integrasi seluruh urusan pembangunan baik urusan wajib maupun urusan pilihan sudah dilakukan secara kontinu dan menyeluruh. Apakah pembobotan ketiga aspek pembangunan (ekonomi, sosial budaya dan lingkungan hidup) sudah dilakukan

secara proporsional dan terintegrasi sehingga mengarah pada konsep pembangunan berkelanjutan. Belum lagi keterbatasan SDM, anggaran dan dokumentasi data antar waktu yang masih sangat dirasakan ikut menghambat proses pembangunan di Kabupaten Boyolali. Sedangkan dalam dokumen RPJMD 2010-2015 lingkungan hidup menjadi prioritas ke 8 (delapan) dari 12 (dua belas) prioritas pembangunan yang ada, yaitu prioritas konservasi dan pemanfaatan lingkungan hidup dan penanggulangan bencana.

Dari hasil evaluasi kinerja pembangunan akhir semester tahun 2010 capaian kinerja pembangunan yang dilaksanakan BLH menempati rangking 30 dari 55 SKPD dan instansi setingkat SKPD dengan Nilai Capaian Kegiatan rata-rata sebesar 96,59%. Jumlah kegiatan di BLH mencapai 37 kegiatan dengan alokasi anggaran DAK Rp.682,380,000 ditambah APBD II Rp. 729,262,000 dengan total anggaran Rp.1,411,642,000; jika dibandingkan dengan anggaran total kabupaten maka diperoleh anggaran pengelolaan lingkungan hidup di BLH adalah 0,0064% dari total anggaran kabupaten (Rp.219,855,413,000). Dilihat dari jumlah anggaran pengelolaan lingkungan hidup yang relatif kecil menunjukkan bahwa belum ada keseriusan dalam komitmen pendanaan dan belum ada pemberian bobot yang sama pada tiga aspek pembangunan (ekonomi, sosial budaya dan lingkungan hidup).

Dalam penelitian tentang Evaluasi Penerapan Prinsip Pembangunan Berkelanjutan dalam Perencanaan Pembangunan di Kabupaten Boyolali ini fokus mengevaluasi hasil – hasil pembangunan berdasarkan capaian RPJMD dalam 5 tahun yang masih berlaku sehingga dapat diperoleh benang merah antara keberhasilan pembangunan dengan penerapan prinsip pembangunan berkelanjutan. Dalam evaluasi penerapan prinsip pembangunan berkelanjutan ini, akan diitikberatkan pada telaah tentang proses pembangunan yang sudah dilakukan selama ini yaitu penerapan prinsip pembangunan berkelanjutan, faktor pendukung penerapan prinsip pembangunan berkelanjutan serta faktor penghambat penerapan prinsip pembangunan berkelanjutan menuju arah terlaksananya penerapan prinsip pembangunan berkelanjutan yang ideal bagi Kabupaten Boyolali. Indikator penelitian tentang Evaluasi Penerapan Prinsip Pembangunan Berkelanjutan di Kabupaten Boyolali ini adalah internalisasi prinsip pembangunan berkelanjutan di kalangan subyek pelaku pembangunan serta faktor pendukung dan penghambat yang berpengaruh.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Prioritas pengelolaan lingkungan yang meliputi rencana pelestarian dan penanganan isu atau masalah lingkungan di Kabupaten Boyolali. Penelitian ini ingin mengetahui tentang:

- § Parameter utama keberhasilan pembangunan adalah pertumbuhan ekonomi (beban angka kemiskinan 24,18 %)
- § Adanya integrasi, sinkronisasi dan pemberian bobot yang sama pada tiga aspek pembangunan (ekonomi, sosial budaya dan lingkungan hidup)
- § Integrasi penanganan masalah-masalah lingkungan lintas SKPD
- § Internalisasi pemahaman dan konsep tentang *Sustainable Development* dalam pembangunan Kabupaten Boyolali

## **1.3. Pertanyaan Penelitian**

Dari permasalahan muncul beberapa pertanyaan penelitian antara lain sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan prinsip pembangunan berkelanjutan dalam pembangunan di Kabupaten Boyolali ?
2. Apa saja faktor pendukung dalam penerapan prinsip pembangunan berkelanjutan di Kabupaten Boyolali ?
3. Apa saja faktor penghambat dalam penerapan prinsip pembangunan berkelanjutan di Kabupaten Boyolali ?

## **1.4. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.4.1. Tujuan**

Tujuan dari penelitian tentang Evaluasi Penerapan Prinsip Pembangunan Berkelanjutan di Kabupaten Boyolali ini adalah :

1. Mendeskripsikan dan menganalisis penerapan prinsip pembangunan berkelanjutan dalam pembangunan di Kabupaten Boyolali.
2. Mendeskripsikan dan menganalisis faktor pendukung dalam penerapan prinsip pembangunan berkelanjutan di Kabupaten Boyolali.
3. Mendeskripsikan dan menganalisis faktor penghambat dalam penerapan prinsip pembangunan berkelanjutan di Kabupaten Boyolali.

#### **1.4.2. Manfaat**

Hasil dari penelitian Evaluasi Penerapan Prinsip Pembangunan Berkelanjutan dalam Perencanaan Pembangunan di Kabupaten Boyolali ini diharapkan dapat memberikan input-input konstruktif bagi internal Pemerintah Kabupaten Boyolali, disamping itu menjadi *pilot project* dan pembanding bagi kabupaten dan kota lain dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan.

#### **1.5. Ruang Lingkup**

Ruang lingkup penelitian tentang Evaluasi Penerapan Prinsip Pembangunan Berkelanjutan di Kabupaten Boyolali ini adalah :

1. Melakukan penelitian dan pengkajian tentang penerapan prinsip pembangunan berkelanjutan di Kabupaten Boyolali
2. Mengidentifikasi faktor pendukung penerapan prinsip pembangunan berkelanjutan
3. Mengidentifikasi faktor penghambat penerapan prinsip pembangunan berkelanjutan
4. Memberikan rekomendasi berupa input-input konstruktif dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan untuk Pemerintah Kabupaten Boyolali