

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Bumi sekarang ini sedang mengalami permasalahan ledakan penduduk yang sangat tinggi. Menurut data dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) jumlah penduduk bumi tahun 2017 mencapai 7,6 miliar jiwa dan akan melonjak menjadi 8,6 miliar jiwa pada tahun 2030 (Tempo, 2018). Pertambahan jumlah penduduk di bumi yang sangat cepat menimbulkan berbagai permasalahan. Setiap manusia memerlukan berbagai kebutuhan untuk bertahan hidup, mulai dari kebutuhan pokok dan kebutuhan pelengkap. Permintaan akan barang, jasa dan tempat tinggal semakin tinggi sedangkan alam sebagai penyedia berbagai macam kebutuhan tersebut terbatas daya dukungnya. Penggunaan sumber daya alam yang tidak terkontrol menyebabkan bumi menghadapi kerusakan lingkungan yang luar biasa.

Pemenuhan kebutuhan manusia di beberapa negara pada dekade lampau lebih cenderung bersifat eksploratif terhadap alam. Pembangunan lebih ditekankan pada pertumbuhan ekonomi semata tanpa melihat daya dukung dan daya tampung lingkungan. Pola pembangunan yang eksploratif ini mengakibatkan kerusakan lingkungan dan menjadi ancaman bagi pembangunan itu sendiri (Fauzi, 2012).

Scanton (2010) menyatakan apabila eksploitasi untuk mencukupi hidup orang banyak tetap menggunakan paradigma lama yang mendegradasi lingkungan, maka konsumsi energi dunia akan mencapai 45% pada tahun 2030. Sebagai akibat peningkatan konsumsi energi tersebut maka akan terjadi pemanasan global. Akibat lain dari peningkatan konsumsi energi adalah lapisan salju di daerah kutub yang mulai mencair menyebabkan naiknya permukaan air laut. Efek selanjutnya adalah terjadinya perubahan iklim yang menyebabkan produksi hasil pertanian menurun yang berujung kepada krisis pangan.

Pembangunan yang terlalu berorientasi pada bidang ekonomi mengakibatkan terlampauinya daya dukung dan daya tampung alam sehingga mengancam kelestarian alam. Dalam *Country Natural Resources and*

*Environment/CNREA* disebutkan jika eksploitasi alam dalam proses pembangunan ekonomi dilakukan secara besar-besaran dan tidak pro lingkungan, maka alam akan menghadapi ancaman berbagai macam krisis (Bappenas, 2007).

Pembangunan berkelanjutan adalah isu global yang sedang ramai dibicarakan ketika membahas proses pembangunan. Di dalam proses pencapaian target pembangunan, maka segala potensi dan sumber daya yang dimiliki oleh suatu negara dimanfaatkan seoptimal mungkin. Pemanfaatan sumber daya yang dilakukan harus sedapat mungkin memperhatikan faktor kelestarian lingkungan hidup. Pemanfaatan sumber daya yang cenderung eksploratif justru akan menyebabkan masalah pada proses pembangunan itu sendiri (Mukhlis, 2009). Adanya permasalahan tersebut maka diperlukan suatu konsep pembangunan berkelanjutan yang di dalamnya terdapat pemahaman tentang pemanfaatan lingkungan hidup secara arif dan bijaksana sehingga kelestarian lingkungan selalu terjaga dengan baik.

Menurut Mariyono (2006), ada tiga dimensi utama dalam pembangunan berkelanjutan, yaitu:

1. Lingkungan

Pembangunan harus memperhatikan aspek lingkungan demi keberlangsungan ekosistem. Pembangunan yang berkelanjutan harus mampu memelihara dan mempertahankan kelestarian sumber daya alam, menghindari eksploitasi sumber daya alam dan memelihara keanekaragaman hayati dan ekosistem.

2. Ekonomi

Pembangunan berkelanjutan harus dapat menciptakan kesejahteraan masyarakat yang meliputi kenaikan penghasilan, produktivitas tenaga kerja dan kesejahteraan sosial (Purnama, 2011).

3. Sosial

Pembangunan berkelanjutan harus melibatkan partisipasi dan aspirasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan. Hal ini agar tercipta pemerataan dan keadilan dalam pembangunan. Keadilan dalam pembangunan dapat dilihat dalam pemerataan sumber daya lahan dan faktor produksi serta akses kesempatan dan peran setiap warga masyarakat.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang ketentuan-ketentuan pokok pengelolaan lingkungan hidup tidak membuat kualitas lingkungan hidup dan permasalahan lingkungan hidup bisa lebih baik. Para pemerhati lingkungan dan para pengambil kebijakan lingkungan hidup menganggap Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang ketentuan-ketentuan pokok pengelolaan lingkungan hidup sebagai instrumen kebijakan lingkungan yang tidak efektif (Assiddiqie, 2010). Oleh karena itu pada tanggal 19 September tahun 1997 pemerintah mengundang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Pada tahun 1998 terjadi perubahan tata perpolitikan nasional yang ditandai dengan diberlakukannya era otonomi daerah yang menyebabkan dinamisasi perubahan tugas pokok dan fungsi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Akibat adanya perubahan ini menyebabkan perlu di bentuknya peraturan baru yang bisa merespon perubahan tersebut. Pada tanggal 3 Oktober tahun 2009 pemerintah kemudian mengeluarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Salah satu dampak diberlakukannya undang-undang ini adalah pemerintah pusat dan daerah diwajibkan untuk mengalokasikan anggaran untuk program dan kegiatan yang memperhatikan aspek perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup. Di dunia internasional pendekatan anggaran pemerintah ini dikenal sebagai *green budgeting* atau penganggaran berbasis lingkungan (Alisjahbana, 2010)

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup telah mewajibkan pemerintah pusat dan daerah agar menyusun dokumen Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) sebagai dasar kebijakan pembangunan baik di pusat maupun daerah. Tanggal 4 April 2018 Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pembuatan dan Pelaksanaan Kajian Lingkungan Hidup Strategis Dalam Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah sebagai instrumen yang menjadi dasar pedoman penyiapan dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang berkualitas, berwawasan lingkungan dan berkelanjutan.

Dalam pasal 44 dan 45 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup juga telah mewajibkan pemerintah pusat dan daerah untuk menyiapkan anggaran untuk realisasi program dan kegiatan pembangunan yang memperhatikan aspek lingkungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Pemerintah daerah yang mempunyai kinerja perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang baik harus mendapatkan kompensasi anggaran dari pemerintah pusat berupa Dana Alokasi Khusus (DAK).

Pengalokasian anggaran bagi kelestarian lingkungan hidup dalam undang-undang ini kurang begitu jelas karena tidak menyebutkan persentase besaran. Ketidakadaan besaran secara kuantitatif menjadikan alokasi anggaran lingkungan ini menjadi tidak memiliki standar yang pasti karena penggunaan kata memadai dalam undang-undang tersebut cenderung multitafsir. Sehingga pengalokasian anggaran lingkungan hidup oleh pemerintah daerah menjadi bersifat *political will* dari eksekutif dan legislatif (Faqih, 2017). Akibat dari ketidakseriusan pengalokasian oleh Undang-Undang nomor 32 tahun 2009 dan ditambah faktor pembangunan ekonomi yang lebih menitikberatkan pada pertumbuhan ekonomi semata menjadikan permasalahan lingkungan menjadi semakin kritis.

Berdasarkan Laporan Kinerja Pengelolaan Lingkungan Hidup Kabupaten Tegal tahun 2017 luas kebakaran lahan di Kabupaten Tegal tahun 2017 menurut Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Tegal seluas 19.547,87 ha atau sebesar 19,96% dengan kebakaran lahan terluas terjadi di Kecamatan Jatinegara seluas 5.285,94 ha atau 27% dari total kebakaran lahan di Kabupaten Tegal seperti diuraikan pada **Tabel 1**

Tabel 1 Luas kebakaran lahan di Kabupaten Tegal tahun 2017

No	Lokasi	Luas Lahan (ha)
1.	Kecamatan Balapulang	1.486,65
2.	Kecamatan Bojong	2.815,64
3.	Kecamatan Bumijawa	4.059,98
4.	Kecamatan Jatinegara	5.285,94

No	Lokasi	Luas Lahan (ha)
5.	Kecamatan Kedungbanteng	3.687,66
6.	Kecamatan Lebaksiu	247,15
7.	Kecamatan Margasari	1.330,76
8.	Kecamatan Pangkah	446,43
9.	Kecamatan Warureja	187,67

Sumber : Dinas Lingkungan Hidup Kab. Tegal 2017

Sedangkan data kerusakan hutan di Kabupaten Tegal tahun 2016 menurut KPH Balapulang adalah seluas 618,34 ha dengan faktor penyebab kerusakan hutan terbesar adalah karena kebakaran hutan dengan luas areal 347,39 ha (56%) dapat dilihat pada **Tabel 2**

Tabel 2 Perkiraan luas kerusakan hutan Kabupaten Tegal tahun 2016 menurut faktor penyebab

No	Penyebab Kerusakan	Luas (ha)
1	Perusakan hutan	139,60
2	Kebakaran hutan	347,39
3	Penggembalaan	10,00
4	Bibrikan	75,90
5	Bencana alam	45,45
<b>Total</b>		<b>618,34</b>

Sumber : KPH Balapulang 2016

Berdasarkan **Tabel 3** data luas lahan kritis di luar kawasan hutan di Kabupaten Tegal Tahun 2016 menurut Dinas Pertanian Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Tegal adalah 686,40 ha, sedangkan luas lahan dalam kategori sangat kritis adalah 1.005,00 ha.

Tabel 3 Luas lahan kritis di luar kawasan hutan Kabupaten Tegal 2016

No	Lokasi (Kecamatan)	Kategori				
		Sangat Kritis (ha)	Kritis (ha)	Agak Kritis (ha)	Potensi Kritis (ha)	Tidak Kritis (ha)
1	Margasari	29,20	5,30	42,80	110,30	5.356,60
2	Bumijawa	426,20	496,20	2.921,20	989,10	2.070,20
3	Bojong	127,80	71,10	1.007,10	1.558,90	2.080,70
4	Balapulang	4,40	12,50	149,00	1.517,00	4.805,80
5	Pagerbarang	-	-	-	43,10	3.616,00
6	Lebaksiu	97,30	48,10	46,90	278,40	4.069,20
7	Jatinegara	122,10	15,90	121,20	1.598,70	3.738,90
8	Kedungbanteng	151,00	29,20	-	472,30	3.417,20
9	Pangkah	45,90	8,10	86,90	290,10	3.210,00
10	Slawi	-	-	5,80	27,50	1.347,80
11	Dukuhwaru	-	-	-	2,90	2.628,70
12	Adiwerna	1,10	-	-	-	2.708,80
13	Dukuhturi	-	-	-	-	1.712,40
14	Talang	-	-	-	-	1.887,40
15	Tarub	-	-	-	-	2.803,30
16	Kramat	-	-	-	400,00	4.041,70
17	Suradadi	-	-	-	51,60	5.869,60
18	Warurejo	-	-	-	73,50	5.921,50
	<b>Jumlah</b>	<b>1.005,00</b>	<b>686,40</b>	<b>4.380,90</b>	<b>7.413,40</b>	<b>61.285,80</b>

Sumber : Dinas Pertanian Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Tegal 2017

Data Badan Pusat Statistik Kabupaten Tegal mencatat komposisi sampah yang diproduksi adalah 47% terdiri sampah plastik, 21,5% sampah organik, 12 % sampah kertas dan sisanya terdiri dari sampah kayu, kain, karet. Untuk lebih jelasnya seperti pada **Tabel 4**.

Tabel 4 Persentase komposisi sampah di Kabupaten Tegal, 2012-2016

Komposisi	Tahun				
	2012 (%)	2013(%)	2014(%)	2015(%)	2016(%)
Kertas	15.40	15.30	15.35	16.67	15.00
Kayu	1.00	1.00	1.00	2.48	2.00
Kain	1.50	2.00	2.00	9.59	7.00
Karet/Kulit	2.20	2.50	2.35	1.84	1.50
Plastik	29.65	42.30	40.15	45.62	47.00
Metal/Logam	1.10	1.20	1.20	0.74	1.00
Gelas/Kaca	1.07	1.40	1.40	4.75	3.50
Organik	47.06	33.30	33.35	16.87	21.50
Lain-lain	1.02	1.00	1.05	1.44	1.50

Sumber : Badan Pusat Statistik Kabupaten Tegal 2018

Tabel 5 Pembentukan sampah padat kota dan sampah padat industri di Kabupaten Tegal, 2009-2015

Tahun	Sampah Padat Kota (m3)	Sampah Padat Industri (m3)
2015	960.09	96.01
2014	946.72	49.55
2013	917.30	48.28
2012	607.27	30.37
2011	607.27	30.37
2010	646.59	34.03
2009	574.75	30.25

Sumber : Badan Pusat Statistik Kabupaten Tegal 2018

Perkiraan produksi sampah padat kota tahun 2015 adalah sebesar 960,09 m<sup>3</sup> dan produksi sampah padat industri sebesar 96,01 m<sup>3</sup> pada tahun 2015 seperti dilihat pada **Tabel 5**. Dari data-data tersebut dapat disimpulkan bahwa permasalahan sampah di Kabupaten Tegal memerlukan penanganan yang komprehensif sehingga membutuhkan anggaran yang memadai.

Permasalahan lingkungan hidup yang begitu kompleks tersebut harus diimbangi penyelesaian masalah yang membutuhkan alokasi anggaran dari pemerintah. Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional, alokasi anggaran untuk lingkungan hidup masih relatif kecil. Selain masih relatif kecil, anggaran tersebut belum menyentuh inti permasalahan lingkungan dan masih banyak berupa program dan kegiatan pendukung penyelesaian lingkungan. Jumlah alokasi anggaran lingkungan hidup pada APBN tahun 2015 sampai 2019 hanya sebesar 0,77 %-1,08% atau berkisar antara 10,7 triliun sampai 17,7 triliun dapat dilihat pada **Tabel 6**. Jumlah yang kecil jika dilihat dari postur APBN nasional yang sudah mencapai lebih dari 2000 triliun.

Tabel 6 Alokasi APBN 2015-2019 menurut fungsi

No	Fungsi Anggaran	2015		2016		2017		2018		2019	
		Jumlah	%								
1	Pelayanan Umum	891,8	64,05	316,5	23,88	355,8	27,05	435,9	29,96	517,3	31,66
2	Ekonomi	143,5	10,31	360,2	27,17	310,6	23,61	335,5	23,06	389,6	23,84
3	Perlindungan Sosial	8,3	0,60	158,1	11,93	157,7	11,99	162,6	11,18	200,8	12,29
4	Pendidikan	146,4	10,51	150,1	11,32	143,1	10,88	147,6	10,15	152,7	9,34
5	Ketertiban dan Keamanan	46,1	3,31	109,8	8,28	121,6	9,24	136	9,35	143	8,75
6	Pertahanan	96,8	6,95	99,6	7,51	108,3	8,23	107,8	7,41	108,4	6,63
7	Kesehatan	21,1	1,52	67,2	5,07	61,7	4,69	65,1	4,48	62,7	3,84
8	Perumahan dan Fasilitas Umum	20,5	1,47	34,7	2,62	29,7	2,26	31,5	2,17	26,5	1,62
9	Perlindungan Lingkungan Hidup	10,7	0,77	12,1	0,91	11,9	0,90	15,7	1,08	17,7	1,08
10	Agama	5,3	0,38	9,8	0,74	9,7	0,74	9,5	0,65	10,1	0,62
11	Pariwisata dan Ekonomi Kreatif	1,9	0,14	7,4	0,56	5,4	0,41	7,5	0,52	5,3	0,32
		1392,4	100,00	1325,5	100,00	1315,5	100,00	1454,7	100,00	1634,1	100,00

Sumber : Kementerian Keuangan 2019 (data diolah)

Rendahnya alokasi anggaran pada pemerintah pusat ternyata berbanding lurus dengan pengalokasian anggaran di pemerintah daerah. Daerah yang dipilih sebagai lokasi penelitian dalam penelitian ini adalah Pemerintah Kabupaten Tegal. Menurut data dari Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Tegal dan Bappeda dan Litbang Kabupaten Tegal, dalam rentang tahun 2016 – 2019 alokasi anggaran untuk lingkungan hidup rata-rata 1,5% dari APBD Kabupaten Tegal per tahun, padahal Indeks Kualitas Lingkungan Hidup Kabupaten Tegal tahun 2017 sebesar 63,78 lebih rendah dari IKLH Nasional

sebesar 66,46 (DLH Kabupaten Tegal, 2018). Sebagai perbandingan alokasi anggaran untuk lingkungan hidup di Kota Tegal berdasarkan data dari Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Tegal sebesar Rp. 21.600.170.000,- atau 3,34 % dari total APBD II Kota Tegal. Sedangkan Kabupaten Brebes mengalokasikan Rp. 24.113.218.000,- atau 2,01% dari APBD. Hal ini menunjukkan bahwa besaran alokasi anggaran lingkungan hidup Kabupaten Tegal lebih rendah daripada daerah tetangga. Oleh karena itu diperlukan komitmen dari semua pihak untuk lebih memperhatikan permasalahan pengelolaan lingkungan hidup di Kabupaten Tegal. Dikarenakan keterbatasan anggaran yang ada, salah satu strategi yang dilakukan adalah dengan mengoptimalkan anggaran yang ada supaya dapat mengatasi permasalahan lingkungan yang ada.

Anggaran adalah salah satu faktor penentu dalam proses pembangunan daerah, salah satunya adalah anggaran berbasis lingkungan untuk kepentingan pencegahan, pemulihan dan peningkatan kualitas lingkungan hidup akibat dari imbas negatif proses pembangunan di daerah. Dalam praktik penyusunan anggaran daerah terdapat faktor penting yang harus diperhatikan yaitu proses perencanaan dan penganggaran. Maka proses perencanaan dan penganggaran harus dilakukan dengan melibatkan segenap *stakeholder* dan melibatkan partisipasi masyarakat. Namun dalam praktiknya ada beberapa permasalahan dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah yang berakibat negatif pada upaya pelestarian lingkungan hidup.

Komitmen pemerintah daerah untuk mengutamakan kepentingan lingkungan hidup dalam prioritas pembangunan daerah adalah merupakan faktor terpenting dalam upaya pelestarian lingkungan hidup daerah. Rendahnya komitmen ini akan berakibat pada rendahnya kualitas kebijakan dan program lingkungan hidup dan kuantitas anggaran yang dialokasikan untuk sektor lingkungan hidup.

Selain menghadapi alokasi anggaran lingkungan hidup yang masih tergolong kecil, alokasi anggaran lingkungan hidup di Kabupaten Tegal juga belum seutuhnya digunakan untuk kepentingan lingkungan hidup. Dari alokasi anggaran lingkungan hidup ini masih digunakan untuk belanja aparatur

pemerintah, pelatihan, perjalanan dinas dan pengadaan alat tulis kantor. Selengkapnya dapat dilihat pada **Tabel 7**. Hal ini menyebabkan fungsi anggaran lingkungan hidup menjadi tidak efektif.

Tabel 7 Anggaran dan program Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Tegal tahun 2019

No	Uraian	Belanja Pegawai	Belanja Barang&Jasa	Belanja Modal	Jumlah
1.	Program Pelayanan Administrasi Perkantoran	9,630,000	387,370,000	0	397,000,000
2.	Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur	19,520,000	470,480,000	115,000,000	605,000,000
3.	Program Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Aparatur	3,176,000	36,824,000	0	40,000,000
4.	Program peningkatan pengembangan sistem pelaporan capaian kinerja dan keuangan	93,311,000	6,689,000	0	100,000,000
5.	Program Pengembangan Kinerja Pengelolaan Persampahan	5,997,964,000	3,702,036,000	4,991,000,000	14,691,000,000
6.	Program Peningkatan Promosi dan Kerjasama Investasi	2,000,000	13,000,000	0	15,000,000
7.	Program Pengendalian Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup	232,331,000	604,669,000	681,282,000	1,518,282,000
8.	Program Perlindungan dan Konservasi Sumber Daya Alam	13,888,000	136,112,000	0	150,000,000
9.	Program Peningkatan Kualitas dan Akses Informasi Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup	48,328,000	306,672,000	0	355,000,000
10.	Program peningkatan	41,659,000	338,341,000	0	380,000,000

No	Uraian	Belanja Pegawai	Belanja Barang&Jasa	Belanja Modal	Jumlah
	pengendalian polusi				
11.	Program perencanaan pembangunan daerah	26,061,000	18,939,000	0	45,000,000
	<b>Jumlah</b>	<b>6,487,868,000.000</b>	<b>6,021,132,000.000</b>	<b>5,787,282,000.000</b>	<b>18,296,282,000.000</b>

Sumber : Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Tegal 2019

Di dalam proses penyusunan perencanaan anggaran, pola berpikir para pengambil keputusan sangat mempengaruhi hasil dari anggaran yang dihasilkan. Shrivastava dalam Hadi (2014) membagi pola pikir atau teori manajemen ini menjadi dua kutub. Pola pikir tradisional (antroposentris) dan pola pikir ekosentris (biosentris). Pola pikir tradisional atau antroposentrisme merupakan paradigma lingkungan yang menganggap manusia sebagai pusat sistem alam semesta. Dalam teori ini hanya manusia yang mempunyai nilai dan etika serta mendapat perhatian, sementara alam dan isinya merupakan sarana bagi manusia untuk memenuhi kebutuhannya. Sedangkan pola pikir ekosentris atau biosentris adalah cara pandang yang menganggap alam sebagai tata nilai tersendiri yang lepas dari kepentingan manusia. Dalam paradigma biosentrisme semua makhluk hidup mempunyai adalah mempunyai nilai walaupun makhluk hidup tersebut tidak bermanfaat bagi kehidupan manusia. Mengacu dari definisi tersebut, jika diimplementasikan pada sistem perencanaan anggaran pemerintah maka pola pikir tradisional lebih mengacu pada pertumbuhan ekonomi, keuntungan finansial dan kepentingan elit golongan. Sedangkan pola pikir biosentris cenderung berorientasi kepada keberlanjutan kehidupan dan kepentingan masyarakat umum.

Menurut Faqih (2017) metode berpikir seperti yang dikemukakan oleh shrivastava dapat digunakan untuk membedakan ciri atau model perencanaan kebijakan pada suatu institusi pemerintahan. Dalam institusi pemerintahan yang menganut pola pikir antroposentris, institusi ini menggunakan pola struktur hierarkis, pengambilan keputusan bersifat *top down*, kendali kewenangan sangat terpusat kepada individu sehingga semua itu berimplikasi kepada adanya

disparitas pendapatan yang tinggi di masyarakat. Sedangkan dalam sistem manajemen ekosentris pengambilan keputusan bersifat partisipatif, kewenangan kebijakan terdesentralisasikan sehingga perbedaan pendapatan masyarakat tidak tinggi. Pola pikir antroposentris dan biosentris dalam etika lingkungan menurut Sony Keraf (2010) disebut *shallow ecology* dan *deep ecology*.

## 1.2 Rumusan Masalah

Dari hasil observasi pendahuluan yang dilakukan di Kabupaten Tegal, gambaran permasalahan pengelolaan lingkungan hidup di Kabupaten Tegal dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Masih rendahnya alokasi anggaran lingkungan hidup di Kabupaten Tegal, menurut data dari Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Tegal, anggaran belanja langsung Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Tegal tahun 2019 sebesar Rp. 18.296.282.000,- (1,48%).
2. Perencanaan pembangunan daerah berwawasan lingkungan hidup masih kurang optimal. Hal ini terkait dengan belum adanya prioritas perencanaan anggaran yang menjadi rencana strategis dalam pembangunan berwawasan lingkungan. Kondisi ini teridentifikasi dalam belum masuknya aspek lingkungan dalam Visi dan Misi Bupati Tegal Tahun 2014-2019 yang tertuang dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2014 tentang RPJMD Kabupaten Tegal tahun 2014-2019.
3. Permasalahan lingkungan hidup yang semakin kompleks yang membutuhkan adanya strategi prioritas penanganan dan kolaborasi dari semua *stakeholder* di Kabupaten Tegal. Beberapa permasalahan yang telah teridentifikasi antara lain:
  - a. Tingkat kesadaran masyarakat yang rendah terhadap lingkungan.
    - Terjadinya perubahan tata guna lahan dari hutan menjadi kawasan perumahan, kawasan industri, jalan tol dan penambangan;
    - Kesadaran masyarakat disekitar hutan yang rendah terhadap fungsi hutan, sehingga terjadi penebangan pohon yang mengakibatkan

hutan menjadi gundul dan berpotensi menyebabkan terjadinya bencana alam;

- Pembakaran batu gamping dikawasan Desa Karangdawa Kecamatan Margasari dengan bahan bakar limbah B3 sehingga menimbulkan pencemaran udara;
  - Kesadaran masyarakat yang rendah dalam menciptakan kondisi yang bersih dan hijau serta dalam upaya mitigasi dan adaptasi terhadap perubahan iklim;
  - Tingginya potensi dampak pencemaran atau kerusakan lingkungan aktivitas usaha atau kegiatan yang tidak diimbangi dengan kepedulian pelaku usaha terhadap lingkungan dan masyarakat sekitar tempat usaha yang terkena dampak.
  - Banyaknya perusahaan atau kegiatan yang belum membuat IPAL dan langsung dibuang ke sungai;
- b. Pengendalian Kualitas Lingkungan Hidup belum optimal
- Terbatasnya sarana pendukung pengelolaan lingkungan hidup (misal: laboratorium lingkungan hidup terakreditasi, konsultan IPAL) sehingga biaya pengelolaan lingkungan hidup bagi perusahaan relatif tinggi dan tidak tepat waktu;
  - Peralatan untuk uji air masih menggunakan peralatan digital.
  - Kurangnya pendanaan untuk perawatan dan kalibrasi peralatan serta penyempurnaan gedung laboratorium untuk menuju laboratorium yang akreditasi.
- c. Peningkatan Kapasitas dan Pengawasan Lingkungan Hidup Belum Memadai.
- Rendahnya minat sekolah untuk mengikuti program sekolah adiwiyata;
  - Rendahnya kesadaran masyarakat di wilayah kelurahan untuk menciptakan kondisi yang bersih dan hijau;

- Rendahnya penghargaan masyarakat kepada para pelestari lingkungan sehingga pemerintah perlu turun tangan untuk memberikan penghargaan;
  - Menurunnya jumlah populasi tanaman langka;
  - Rendahnya pengetahuan dan kesadaran pelaku usaha terhadap lingkungan hidup;
  - Terbatasnya sarana pendukung pengelolaan lingkungan hidup (contoh: laboratorium lingkungan hidup terakreditasi, pengelola limbah B3 yang berijin, konsultan IPAL) sehingga biaya pengelolaan lingkungan hidup bagi perusahaan relatif tinggi dan tidak tepat waktu;
  - Kurangnya personil yang memiliki kompetensi di bidang hukum lingkungan dan teknik lingkungan;
  - Belum adanya personil yang memiliki sertifikasi sebagai Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup (PPLH) yang merupakan syarat legalitas penerapan sanksi;
  - Kurangnya ketegasan dari pengambil kebijakan dalam menindak dan menerapkan sanksi terhadap pelanggaran yang dilakukan pelaku usaha;
- d. Tingkat Pengelolaan Sampah dan Limbah B3 masih kurang
- Belum adanya konsep (*master plan* atau *road map*) pengelolaan sampah dari hulu ke hilir.
  - Masih terbatasnya sarana dan prasarana pengangkutan sampah.
  - Masih rendahnya kesadaran masyarakat terkait pencemaran udara dan air, karena pencemaran ini mayoritas akibat aktivitas usaha kecil yang telah digeluti masyarakat.
  - Masih rendahnya kesadaran pelaku usaha dalam mengelola limbah B3 yang dihasilkan dari kegiatannya.
  - Masih rendahnya pemilahan sampah rumah tangga dan sampah sejenis sampah rumah tangga.

- Pusat daur ulang limbah/sampah masih terlalu sedikit (perlu adanya penambahan).
- Pemrosesan sampah di TPA Penujah menggunakan metode *Controlled Landfill* menuju *Sanitary Landfill*, tetapi dalam pelaksanaan di lapangan pemrosesan akhir sampah masih belum maksimal karena proses penimbunan dengan tanah belum dilakukan secara periodik.
- Tidak adanya pemilahan sampah dari sumbernya yang menyebabkan meningkatnya volume sampah yang di buang ke TPA Penujah sebesar 10% per tahun. Keterbatasan lahan TPA Penujah yang hanya 4,17 Ha sehingga tidak mampu menampung sampah yang volumenya semakin meningkat, hal ini menyebabkan terjadinya penimbunan di lahan milik warga di sekitar TPA Penujah.
- Pengelolaan air lindi dan pengelolaan gas metan belum dilakukan secara optimal sehingga menyebabkan terjadinya pencemaran air, tanah, udara dan gangguan kebauan di lingkungan TPA Penujah.

Berdasarkan permasalahan diatas, maka diperoleh beberapa perumusan pertanyaan dalam penelitian yaitu:

1. Bagaimana implementasi anggaran berbasis lingkungan di Pemerintah Kabupaten Tegal?
2. Bagaimana penentuan prioritas dalam perencanaan anggaran berbasis lingkungan di Pemerintah Kabupaten Tegal?

Dari berbagai permasalahan lingkungan yang ada tersebut maka diperlukan solusi untuk mengatasi permasalahan tersebut. Dalam rancangan awal RPJMD Kabupaten Tegal tahun 2020-2025, aspek lingkungan telah menjadi salah satu misi Bupati Tegal periode 2019-2024. Hal ini berarti pijakan hukum dan arah yang jelas bagi perencanaan berbasis lingkungan menuju pembangunan berkelanjutan.

Penganggaran berbasis lingkungan di Kabupaten Tegal berdasarkan postur APBD Kabupaten Tegal tahun 2019 prinsipnya telah teralokasikan. Anggaran berbasis lingkungan ini bertujuan untuk melakukan pengelolaan, pencegahan dan rehabilitasi kerusakan lingkungan hidup di Kabupaten Tegal. Namun, besaran alokasi anggaran lingkungan ini masih harus ditingkatkan porsi alokasinya. Hal ini disebabkan karena permasalahan lingkungan di Kabupaten Tegal yang harus ditangani juga semakin rumit dan kompleks. Disamping porsi alokasi yang perlu ditingkatkan, diperlukan juga suatu strategi prioritas dalam menyusun kebijakan anggaran sektor lingkungan hidup agar alokasi anggaran yang telah ditetapkan dapat bermanfaat dan memberikan dampak yang nyata pada pencegahan, pemulihan dan kemajuan kualitas lingkungan hidup di Kabupaten Tegal.

### **1.3 Batasan Masalah**

Dalam penelitian ini, penulis memberikan batasan masalah sebagai berikut:

1. Penelitian membahas tentang prioritas perencanaan anggaran dan tidak membahas besaran anggaran.
2. Penelitian membahas pihak yang terlibat pada perencanaan anggaran di Kabupaten Tegal.
3. Penelitian membahas 9 sektor pada perencanaan anggaran berbasis lingkungan di Kabupaten Tegal.

### **1.4 Tujuan**

Tujuan dari penelitian ini adalah

1. Menganalisis implementasi anggaran berbasis lingkungan di Pemerintah Kabupaten Tegal.
2. Menentukan prioritas dalam perencanaan anggaran berbasis lingkungan di Pemerintah Kabupaten Tegal.

### **1.5 Manfaat**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak yaitu:

1. Manfaat Praktis

a. Bagi pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai masukan bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan implementasi perencanaan anggaran berbasis lingkungan di lingkungan birokrasi pemerintah

b. Bagi masyarakat

Penelitian ini diharapkan sebagai pemantik bagi masyarakat tentang pentingnya kelestarian pengelolaan lingkungan sehingga diharapkan masyarakat dapat ikut berpartisipasi dalam pelaksanaan pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup.

2. Bagi ilmu pengetahuan

Penelitian ini diharapkan sebagai referensi bagi penelitian selanjutnya dalam rangka *green economy* dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan khususnya pada penerapan penganggaran berbasis lingkungan.

### 1.6 Penelitian Terdahulu dan Keaslian Penelitian

Sebelum penelitian ini dilakukan, telah terdapat beberapa penelitian yang hampir sama namun terdapat perbedaan lokasi, tujuan, variabel, dan alat analisis yang digunakan. Hal yang menjadi kebaruan dari penelitian ini adalah belum ada yang meneliti penentuan prioritas dalam perencanaan anggaran berbasis lingkungan. Faqih (2017) dalam disertasinya yang berjudul Model Kebijakan Anggaran Berbasis Lingkungan (*Green Budgeting*) di Pemerintah Provinsi Jawa Tengah membahas proses penyusunan anggaran berbasis lingkungan dan komitmen *stakeholder* pengambil keputusan dalam penyusunan anggaran berbasis lingkungan serta membuat model berupa Pernyataan Anggaran Lingkungan atau *Green Budget Statement* (GBS) dalam penyusunan anggaran berbasis lingkungan. Adapun perbedaan antara penelitian yang dilakukan dengan penelitian sebelumnya terlihat dalam **Tabel 8**

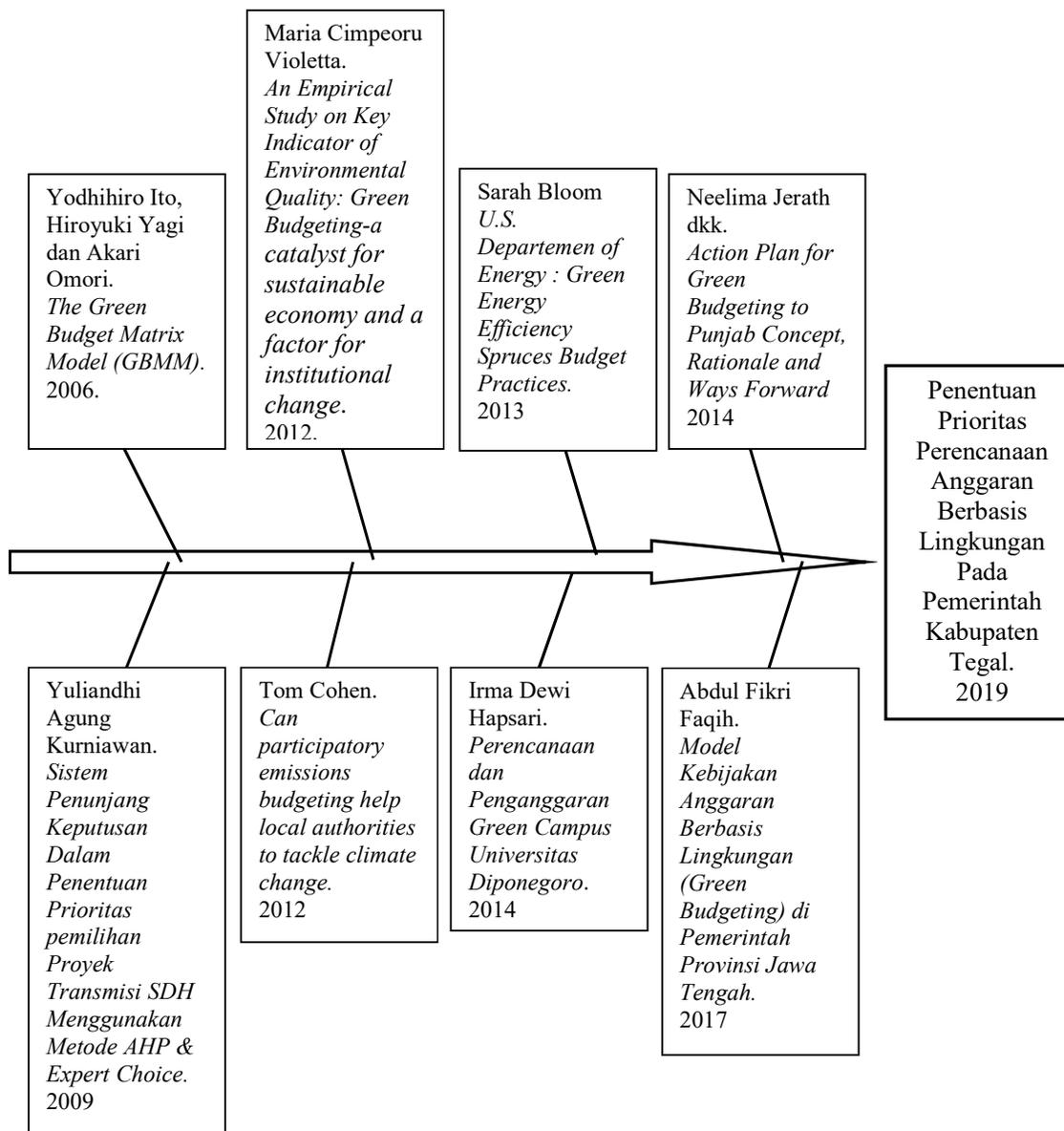
Tabel 8 Penelitian terdahulu

No	Nama/Tahun	Judul	Isi
1.	Yodhihiro	<i>The Green</i>	Penelitian ini bertujuan untuk mencari

No	Nama/Tahun	Judul	Isi
	Ito, Hiroyuki Yagi dan Akari Omori/ 2006	<i>Budget Matrix Model (GBMM)</i>	rumusan penganggaran berbasis lingkungan di perusahaan. Metode Penelitian Kualitatif. Hasil penelitian ini bahwa model GBMM menghasilkan informasi yang akan mendukung rencana investasi lingkungan dan memungkinkan adanya anggaran berbasis lingkungan
2.	Yuliandhi Agung Kurniawan/ 2009	Sistem Penunjang Keputusan Dalam Penentuan Prioritas pemilihan Proyek Transmisi SDH Menggunakan Metode AHP & <i>Expert Choice</i>	Tujuan Penelitian ini adalah penentuan prioritas pemilihan proyek transmisi SDH. Metode analisis yang digunakan kuantitatif dengan alat analisis AHP dan <i>Expert Choice</i> Hasil penelitian bahwa proyek transmisi SDH di Telkom menjadi prioritas utama, diikuti oleh NTS di prioritas kedua dan Indosat di prioritas ketiga.
3.	Maria Cimpeoru Violetta/ 2012	<i>An Empirical Study on Key Indicator of Environmental Quality: Green Budgeting-a catalyst for sustainable economy and a factor for institutional change</i>	Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan faktor yang menentukan dampak dari emisi gas rumah kaca dan pendapatan nasional di Rumania terhadap pengeluaran kesehatan masyarakat. Penelitian ini menganalisis dokumen anggaran. Hasilnya diperoleh hubungan positif yang signifikan bahwa penganggaran hijau merupakan faktor penting bagi ekonomi berkelanjutan
4.	Tom Cohen/2012	<i>Can participatory emissions budgeting help local authorities to tackle climate change</i>	Penelitian ini untuk mengkaji efektifitas <i>Participatory Emissions Budgeting</i> (PEB) dalam penyusunan anggaran dalam rangka menanggulangi perubahan iklim. Hasil penelitian bahwa PEB dapat membuat penyusunan kebijakan yang lebih kolaboratif karena semua pihak dapat terakomodasi keinginannya.
5.	Sarah Bloom	<i>U.S.</i>	Penelitian ini mencari program yang paling

No	Nama/Tahun	Judul	Isi
	/ 2013	<i>Departemen of Energy : Green Energy Efficiency Spruces Budget Practices</i>	efektif dalam menganalisis empat macam kebijakan terpilih yang berorientasi lingkungan. Penelitian ini menganalisis dokumen anggaran. Departemen Energi AS merekomendasikan kongres untuk memperkuat dan menerapkan insentif pajak bagi produksi energi terbarukan
6.	Irma Dewi Hapsari/ 2014	Perencanaan dan Penganggaran <i>n Green Campus</i> Universitas Diponegoro	Penelitian ini bertujuan menentukan alternatif strategi kebijakan yang terbaik dalam penerapan <i>green campus</i> di Undip Metode analisis yang digunakan deskriptif kualitatif dan kuantitatif dengan alat analisis AHP Hasil penelitian ini kebijakan yang dilakukan oleh Undip belum berdampak positif bagi lingkungan, sosial dan ekonomi sehingga Undip belum dapat disebut sebagai kampus berkelanjutan.
7.	Neelima Jerath dkk. 2014	<i>Action Plan for Green Budgeting to Punjab Concept, Rationale and Ways Forward</i>	Penelitian ini memberi rekomendasi bagi Pemerintah Negara Punjab untuk menciptakan kerangka kebijakan yang lebih mendorong kelestarian lingkungan dan sumber daya alam melalui instrumen kebijakan Pernyataan Anggaran Lingkungan. Penelitian ini menganalisis dokumen anggaran. Hasil penelitian ini adalah <i>Green Budgeting</i> disertai Laporan Anggaran Hijau yang berisi pengeluaran publik yang dialokasikan untuk inisiatif kelestarian lingkungan dan pembangunan berkelanjutan
8.	Abdul Fikri Faqih/2017	Model Kebijakan Anggaran Berbasis Lingkungan ( <i>Green Budgeting</i> ) di Pemerintah Provinsi Jawa Tengah	Tujuan dari penelitian ini adalah mengidentifikasi proses penyusunan anggaran Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dan komitmen para <i>stakholder</i> dalam proses penyusunan anggaran serta menyusun model dalam penyusunan anggaran berbasis lingkungan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan sumber data primer diperoleh dari wawancara para <i>stakeholder</i> . Hasil dari penelitian ini adalah dalam proses penyusunan anggaran lingkungan partisipasi publik dan komitmen

No	Nama/Tahun	Judul	Isi
			<i>stakeholder</i> adalah rendah. Model berupa Pernyataan Anggaran Lingkungan (PAL) merupakan model dalam rangka agar anggaran lingkungan hidup masuk dalam dokumen perencanaan anggaran



Gambar 1 Posisi penelitian

## 1.7 Kerangka Penelitian

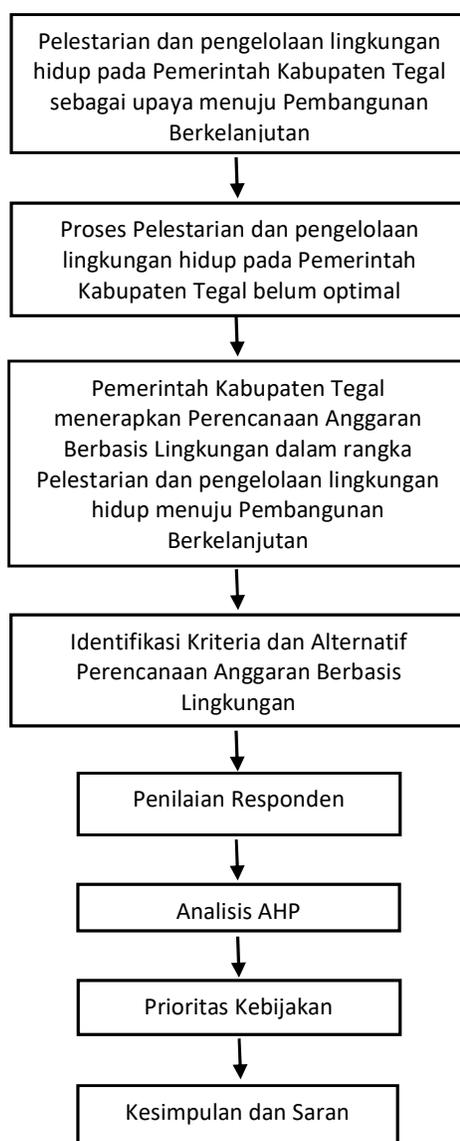
Pembangunan berkelanjutan adalah suatu usaha manusia dalam rangka untuk memperbaiki taraf kesejahteraan hidupnya dengan tetap berusaha untuk tidak merusak lingkungan sekitar untuk kepentingan kebutuhan generasi yang akan datang. Pelestarian dan pengelolaan lingkungan hidup yang bijaksana merupakan salah satu wujud implementasi pembangunan berkelanjutan yang bertujuan memberikan ambang batas pada laju pemanfaatan sumber daya alam yang tersedia.

Dalam Undang-Undang 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa tujuan dari pelaksanaan otonomi daerah adalah mengurangi tugas pemerintah pusat yang bersifat mikro. Berkurangnya tugas pemerintah pusat dalam urusan daerah memungkinkan pemerintah pusat meningkatkan konsentrasinya pada urusan makro yang lebih penting. Salah satunya adalah tantangan globalisasi yang datang dari luar yang membutuhkan respon yang cepat dan komprehensif. Di lain pihak pemerintah daerah dapat dengan leluasa berkreatifitas dalam melaksanakan program pembangunan sesuai karakteristik daerahnya masing-masing.

Di dalam Undang-Undang nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup disebutkan bahwa pemerintah daerah berkewajiban untuk mengalokasikan anggaran yang memadai untuk pembiayaan kegiatan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dan program pembangunan yang berwawasan lingkungan (pasal 45) dan alokasi untuk pemulihan lingkungan hidup yang telah tercemar dan atau rusak.

Proses pelestarian dan pengelolaan lingkungan hidup di Pemerintah Kabupaten Tegal belum optimal, maka diperlukan strategi dalam upaya pengelolaan dan pelestarian lingkungan hidup. Menurut UNEP ada 11 (sebelas) sektor dalam upaya pengelolaan lingkungan hidup yaitu: pertanian, bangunan/infrastruktur, kota/pemukiman, energi, perikanan dan kelautan, hutan, industri, pariwisata, transportasi, limbah dan air. Dari 11 (sebelas) aspek tersebut, dalam penelitian ini hanya diambil 9 (sembilan) aspek ditambah 3 (tiga) aspek pembangunan berkelanjutan. Dari 12 (dua belas) aspek tersebut maka dilakukan

penilaian responden oleh pakar dan pembuat kebijakan pada Pemerintah Kabupaten Tegal, kemudian dilakukan analisis AHP agar diperoleh prioritas kebijakan dalam penerapan anggaran berbasis lingkungan untuk terciptanya pembangunan berkelanjutan berwawasan lingkungan di Pemerintah Kabupaten Tegal. Dari prioritas kebijakan dan perencanaan anggaran berbasis lingkungan maka dapat ditarik kesimpulan dan saran. Kerangka penelitian teoritis dapat dilihat pada **Gambar 2** dibawah ini



Gambar 2 Kerangka penelitian