

RINGKASAN

Pembangunan adalah salah satu sarana untuk meningkatkan kesejahteraan manusia. Pembangunan dilakukan oleh manusia disetiap negara di dunia. Indonesia adalah salah satu negara berkembang yang sedang melakukan pembangunan di segala bidang dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pendapatan masyarakat serta meningkatkan taraf hidup masyarakatnya. Pertumbuhan ekonomi dan pendapatan per kapita mulai menjadi tolok ukur keberhasilan pembangunan suatu negara (Huang & Ho, 2017).

Menurut data dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) jumlah penduduk dunia tahun 2017 mencapai 7,6 milyar jiwa dan akan melonjak menjadi 8,6 milyar jiwa pada tahun 2030 (Tempo, 2018). Pertambahan jumlah penduduk di dunia yang sangat cepat menimbulkan berbagai permasalahan. Setiap manusia memerlukan berbagai kebutuhan untuk bertahan hidup, mulai dari kebutuhan pokok dan kebutuhan pelengkap. Meningkatnya kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi membantu manusia untuk memenuhi kebutuhannya dengan cara mengeksploitasi sumber daya alam. Eksploitasi sumber daya alam tersebut telah menimbulkan kerusakan lingkungan dan menurunnya ketersediaan sumber daya alam. Kerusakan lingkungan yang telah terjadi harus segera dipulihkan, salah satunya dengan menciptakan sistem lingkungan yang beragam. Keanekaragaman sistem lingkungan akan dapat meningkatkan daya tampung lingkungan dalam menopang berbagai kerusakan.

Pembangunan dan lingkungan adalah dua hal yang saling berkaitan. Namun terkadang pembangunan dan lingkungan belum tentu saling mendukung. Pembangunan yang kurang terencana dengan baik dan kurang optimal mengakibatkan terjadinya degradasi lingkungan yang pada akhirnya menghambat proses pembangunan itu sendiri. Oleh karena itu diperlukan suatu konsep pembangunan yang berkeadilan sosial, mensejahterakan rakyat dan menjaga kelestarian lingkungan hidup.

Perencanaan adalah sebuah proses yang berkelanjutan tentang pemilihan alternatif terhadap sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan tertentu di waktu yang akan datang (Sjafrizal, 2016). Dalam proses penyusunan perencanaan harus diperhatikan unsur-unsur pokok perencanaan. Hal ini bertujuan agar proses perencanaan menghasilkan keluaran yang berkualitas dan dapat dipertanggungjawabkan (Wibowo, 2008). Salah satu unsur pokok dalam perencanaan adalah strategi rencana pembangunan yang berisi tentang arah, tujuan dan prioritas pembangunan. Berdasarkan hasil evaluasi pelaksanaan pembangunan, terkadang ditemui adanya program yang kurang tepat sasaran dengan rencana yang telah ditetapkan. Program yang kurang tepat sasaran tersebut salah satunya disebabkan karena penentuan prioritas yang kurang tepat. Prioritas yang kurang tepat akan berdampak kepada capaian program yang kurang optimal.

Setiap daerah mempunyai kelemahan dan kelebihan masing-masing. Keterbatasan akan sumber daya yang ada di setiap daerah membawa dampak pada kuantitas program yang dapat dilakukan. Keterbatasan sumber daya yang tersedia mengharuskan pemerintah melakukan konsep *allocative efficiency*. Konsep ini bertujuan untuk mendistribusikan sumber daya yang ada kepada program yang lebih efektif dalam mencapai tujuan. Dalam prakteknya, pemerintah melakukan prioritas terhadap sektor dan program. Keterbatasan akan sumber daya yang tersedia dan variasi permasalahan yang harus di tangani menyebabkan perlu adanya prioritas (Widodo, 2006). Penentuan prioritas harus mengandung kriteria yang terfokus, jelas dan terukur. Konsep *allocative efficiency* bertujuan kepada efektifitas pengeluaran melalui anggaran yang terbatas pada prioritas yang tertinggi agar hasil yang diinginkan dapat tercapai. Konsep *allocative efficiency* harus memuat hal-hal sebagai berikut:

1. Adanya kerangka acuan jangka menengah.
2. Adanya prioritas yang terencana dengan baik.
3. Adanya monitoring dan evaluasi demi efektifitas suatu program.

Untuk melakukan proses prioritas harus menggunakan alat dan metode yang tepat. Alat dan metode analisis diperlukan untuk mempertimbangkan

berbagai alternatif sektor dan program yang akan disusun sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Proses analisis penentuan prioritas ini bermanfaat untuk mendapatkan sektor atau program yang lebih diutamakan berdasarkan kriteria yang telah ditentukan.

Prioritas merupakan usaha untuk melebihkan suatu hal dari hal lain. Prioritas adalah suatu proses dalam pengambilan keputusan yang dinilai sebagai aspek terpenting dengan dukungan komitmen untuk melaksanakan keputusan tersebut (Riyadi & Bratakusumah, 2005). Kelemahan dalam proses penentuan prioritas adalah kurang tajamnya kriteria yang berguna sebagai selektor program pembangunan yang merupakan kesepakatan semua pihak (Chen & Wang, 2006). Penentuan kriteria prioritas dapat dilakukan berdasarkan kepada:

1. Kriteria permasalahan yang sedang menjadi perhatian utama semua kalangan, baik dari pihak pemerintah dan masyarakat.
2. Kriteria permasalahan yang harus mendapat penanganan dengan segera.
3. Kriteria dampak permasalahan kepada masyarakat baik secara kualitas maupun kuantitas.
4. Kriteria permasalahan yang berhubungan prioritas kebijakan daerah dan kesesuaian dengan tugas pokok dan fungsi Organisasi Perangkat Daerah.

Penentuan sektor dan program perencanaan berbasis lingkungan hidup di Kabupaten Tegal dilakukan dengan menggunakan alat analisis *Analytic Hierarchy Proses* (AHP) dengan bantuan program *expert choice*. AHP merupakan salah satu alat bantu dalam proses pengambilan keputusan yang dikembangkan oleh Thomas L. Saaty pada tahun 70-an. Penggunaan AHP dapat diimplementasikan dalam proses kajian pengambilan keputusan dan perumusan strategi prioritas.

Kabupaten Tegal merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Tengah yang sedang melakukan pembangunan di segala bidang. Salah satu pembangunan yang sedang dilakukan adalah pembangunan di bidang ekonomi untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi yang pada akhirnya

bermuara kepada kesejahteraan masyarakat. Pembangunan ekonomi yang sedang dilakukan ini selain berdampak kepada peningkatan ekonomi masyarakat namun ternyata berdampak juga kepada deplesi lingkungan hidup. Untuk mengatasi permasalahan lingkungan hidup ini Pemerintah Kabupaten Tegal telah mengalokasikan anggaran lingkungan hidup. Anggaran ini digunakan dalam proses pengelolaan, pencegahan dan rehabilitasi kerusakan lingkungan hidup di Kabupaten Tegal. Namun besaran alokasi anggaran lingkungan ini masih harus ditingkatkan porsinya, hal ini disebabkan karena permasalahan lingkungan hidup 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.

Tujuan penelitian ini adalah menganalisis implementasi anggaran berbasis lingkungan di Pemerintah Kabupaten Tegal dan menentukan prioritas sektor dan kebijakan dalam penganggaran berbasis lingkungan di Pemerintah Kabupaten Tegal. Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai masukan bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan implementasi perencanaan anggaran berbasis lingkungan di lingkungan birokrasi pemerintah.

Penelitian ini menggunakan 18 responden yang merupakan para pembuat kebijakan di Kabupaten Tegal. Menurut Saaty penelitian menggunakan AHP tidak memerlukan jumlah responden dengan jumlah minimum penelitian, namun cukup dari orang yang merupakan pemegang keputusan kebijakan penganggaran dan pengambil keputusan dalam permasalahan anggaran lingkungan. Dalam pengambilan data kuesioner, untuk data prioritas sektor diambil 6 responden yaitu 4 responden dari Bappeda dan Litbang Kabupaten Tegal dan 2 responden dari DPRD Kabupaten Tegal. Sedangkan untuk data prioritas program diambil 12 responden dari masing-masing organisasi perangkat daerah.

Kabupaten Tegal telah menganggarkan anggaran untuk pengelolaan lingkungan hidup walaupun alokasinya masih relatif kecil. Anggaran lingkungan

hidup yang terbatas ini tentunya belum cukup untuk mengatasi permasalahan lingkungan hidup di Kabupaten Tegal. Untuk mengatasi keterbatasan anggaran ini perlu dilakukan konsep *allocative efficiency*. Konsep ini bertujuan mendistribusikan sumber daya atau anggaran lingkungan yang terbatas ini kepada sektor lain atau organisasi perangkat daerah lain. Selama ini pengelolaan lingkungan hidup menjadi tugas dan fungsi Dinas Lingkungan Hidup. Dengan konsep *allocative efficiency* maka kebijakan lingkungan hidup juga menjadi tanggung jawab organisasi perangkat daerah lain. Konsep *allocative efficiency* ini juga berfungsi mengefektifkan anggaran dengan memberikan perhatian kepada sektor atau program yang menjadi prioritas untuk diselesaikan.

Berdasarkan model perencanaan, penentuan prioritas anggaran berbasis lingkungan di Kabupaten Tegal berdasarkan beberapa kriteria, yaitu:

1. Kriteria Aktual merupakan kriteria permasalahan lingkungan yang sedang menjadi perhatian utama semua kalangan, baik dari pihak pemerintah dan masyarakat
2. Kriteria *Urgen* merupakan kriteria permasalahan lingkungan yang harus mendapat penanganan dengan segera.
3. Kriteria Signifikan merupakan kriteria besaran dampak permasalahan lingkungan kepada masyarakat baik secara kualitas maupun kuantitas.
4. Kriteria konsisten merupakan kriteria permasalahan lingkungan yang berhubungan prioritas kebijakan daerah dan kesesuaian dengan tugas pokok dan fungsi Organisasi Perangkat Daerah.

Penganggaran berbasis lingkungan di Kabupaten Tegal pada prinsipnya telah dilakukan di beberapa sektor. Di sektor pertanian program anggaran berbasis lingkungan telah dilakukan melalui beberapa program yaitu adalah program identifikasi lahan pangan berkelanjutan, program penanggulangan hama terpadu pengganggu tanaman dan program pengembangan perluasan pertanian organik.

Di sektor infrastruktur anggaran berbasis lingkungan di Kabupaten Tegal telah dilakukan walaupun masih sedikit kuantitasnya. Beberapa program yang

telah dilakukan adalah program pembangunan drainase jalan raya, pemeliharaan dan rehabilitasi embung dan bangunan penampung air lainnya dan program pengadaan bahan pengendali banjir.

Anggaran berbasis lingkungan di sektor kota/permukiman telah banyak dilakukan melalui beberapa program yaitu program pembangunan sarana air limbah rumah tangga, program penanganan kawasan kumuh perkotaan dan pembangunan dan revitalisasi ruang terbuka hijau. Beberapa program ini merupakan program tahun jamak dan masih terus dilakukan.

Di sektor perikanan dan kelautan anggaran berbasis lingkungan di Kabupaten Tegal telah diterapkan melalui program pembangunan sabuk pantai, program pengembangan jasa lingkungan di kawasan-kawasan konservasi laut dan program pengelolaan dan rehabilitasi ekosistem pesisir dan laut. Sebagian besar program anggaran berbasis lingkungan di sektor perikanan dan kelautan menysasar konservasi pesisir dan laut. Hal ini berkaitan dengan garis pantai yang dimiliki oleh Kabupaten Tegal cukup panjang dan sebagian besar telah terjadi kerusakan.

Anggaran berbasis lingkungan di sektor industri telah diterapkan pada skala industri kecil. Hal ini dilakukan karena Kabupaten Tegal mempunyai potensi industri kecil yang besar terutama industri kecil di bidang logam. Beberapa program yang telah dilakukan adalah program relokasi industri kecil di Desa Kebasen Kecamatan Adiwerna dan program inventarisasi dan identifikasi sumber pencemar industri kecil.

Potensi pariwisata di Kabupaten Tegal sangat besar. Hal ini tercermin dari data Dinas Pariwisata Pemuda dan Olaharaga Kabupaten Tegal bahwa jumlah kunjungan wisatawan pada tahun 2018 yang mencapai 1.078.000 wisatawan. Tingginya tingkat kunjungan wisatawan ini tentunya dilain pihak akan menimbulkan permasalahan lingkungan hidup. Namun program anggaran berbasis lingkungan di sektor pariwisata masih relatif sedikit. Contoh program berbasis lingkungan yang sedang dilakukan adalah program pembentukan desa wisata.

Anggaran berbasis lingkungan di sektor transportasi di Kabupaten Tegal masih sangat terbatas. Hal itu dapat dilihat pada besaran anggaran berbasis lingkungan di sektor transportasi ini yang masih tergolong kecil. Beberapa program yang telah dilakukan adalah program uji berkala kendaraan bermotor dan program analisis dampak lingkungan bidang lalu lintas.

Kabupaten Tegal sedang menghadapi permasalahan limbah yang cukup pelik. Permasalahan hampir berada diberbagai aspek, mulai dari permasalahan di sumber limbah, pengangkutan dan tata kelola limbah itu sendiri. Oleh karena itu program berbasis lingkungan yang telah dilakukan cukup banyak yaitu program pengurangan sampah terutama sampah plastik melalui *eco school*, program inventarisasi dan identifikasi sumber pencemar limbah B3, program penguatan kapasitas pengelolaan limbah B3, program pembinaan dan pemantauan limbah, program pembersihan lahan terkontaminasi limbah B3 serta operasional pengangkutan sampah.

Anggaran berbasis lingkungan di sektor air di Kabupaten Tegal telah dilakukan melalui program peningkatan konservasi daerah tangkapan air dan sumber-sumber air, program pengadaan sarana instalasi air minum perdesaan dan program kali bersih.

Dalam penentuan prioritas program dan sektor anggaran berbasis lingkungan di Kabupaten Tegal menggunakan empat kriteria yaitu aktual, urgen, signifikan dan konsisten. Dari hasil penelitian diperoleh hasil kriteria urgen atau permasalahan lingkungan yang harus mendapat penanganan dengan segera dan kriteria signifikan atau kriteria besaran dampak permasalahan lingkungan kepada masyarakat mendapat persentase yang besar (37% dan 31,8%). Sedangkan kriteria aktual atau kriteria permasalahan lingkungan yang sedang menjadi perhatian utama semua kalangan dan kriteria konsisten atau kriteria permasalahan lingkungan yang berhubungan prioritas kebijakan daerah mendapat persentase yang lebih rendah (16% dan 15,1%). Hal ini menunjukkan bahwa di dalam penentuan prioritas sektor dan program anggaran berbasis lingkungan di Kabupaten Tegal, Pemerintah Kabupaten Tegal tidak semata-mata memprioritaskan kriteria yang populis atau pencitraan belaka namun lebih

menekankan kepada proporsionalitas kepentingan dan besaran dampak baik secara kuantitatif maupun kualitatif bagi masyarakat.

Berdasarkan hasil penelitian, sektor prioritas dalam anggaran berbasis lingkungan di Kabupaten Tegal sesuai kriteria gabungan/kombinasi adalah sektor limbah dengan bobot nilai 0,181 atau 18,1% diikuti sektor infrastruktur dengan bobot nilai 0,153 atau 15,3 % dan ditempat ketiga adalah sektor kota/permukiman dengan nilai 0,131 atau 13,1%. Hal ini menunjukkan bahwa prioritas anggaran berbasis lingkungan di Kabupaten Tegal harus tertuju kepada sektor limbah. Sektor limbah harus mendapatkan prioritas anggaran yang memadai untuk menyelesaikan berbagai macam permasalahan yang sedang dihadapi. Sektor kedua yang harus mendapatkan perhatian adalah sektor infrastruktur. Proses pembangunan infrastruktur yang sedang digalakkan di Kabupaten Tegal tentunya mempunyai efek terhadap lingkungan, oleh karena itu harus disiapkan anggaran yang memadai untuk mengimbangi efek negatif yang ditimbulkan. Sektor prioritas ketiga adalah sektor kota/permukiman. Meningkatnya jumlah penduduk di Kabupaten Tegal akan dibarengi dengan permasalahan kependudukan di bidang lingkungan. Permasalahan sanitasi dan rumah kumuh adalah permasalahan jamak yang dihadapi oleh pemerintah di berbagai daerah. Oleh karena itu harus ada perhatian yang lebih dari pemerintah daerah untuk mengatasi permasalahan tersebut.

Prioritas program di beberapa sektor berdasarkan hasil penelitian adalah pengembangan dan perluasan kawasan pertanian organik, program pembangunan dan revitalisasi drainase, program pembangunan dan revitalisasi ruang terbuka hijau, program pengendalian penangkapan ikan menggunakan alat/bahan berbahaya, program pengawasan pengolahan limbah industri, program pembentukan dan pengembangan desa wisata, program uji emisi kendaraan bermotor, program pengadaan armada pengangkut sampah dan program pengadaan sarana dan prasarana instalasi air minum pedesaan

Dari hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan, maka dapat diambil kesimpulan:

1. Kabupaten Tegal telah menerapkan anggaran berbasis lingkungan, namun porsi alokasi anggarannya masih relatif sedikit dibandingkan dengan kabupaten lain. Program berbasis lingkungan telah dilaksanakan beberapa sektor. Beberapa program berbasis lingkungan yang telah dilaksanakan adalah program identifikasi lahan pangan berkelanjutan, program pengadaan bahan pengendali banjir, program pembangunan sarana air limbah rumah tangga, program pengelolaan dan rehabilitasi ekosistem pesisir dan laut, Program relokasi industri kecil di Desa Kebasen Kecamatan Adiwerna, program penyediaan sarana dan prasarana pengelolaan sampah dan program kali bersih.
2. Sektor prioritas dalam perencanaan anggaran berbasis lingkungan di Kabupaten Tegal adalah sektor limbah dengan bobot nilai 18,10%, infrastruktur dengan bobot nilai 15,30%, dan prioritas yang ketiga adalah di sektor kota/pemukiman dengan bobot nilai 13,10%. Tindak lanjut dari prioritas ini tentunya sektor yang menjadi prioritas harus benar-benar menjadi perhatian dari Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal. Salah satu bentuk perhatian adalah dengan mengalokasikan anggaran yang lebih besar disektor prioritas ini dibanding yang lain.
3. Untuk lebih mengoptimalkan anggaran berbasis lingkungan ini diperlukan program kebijakan yang tepat di setiap sektor/urusan. Beberapa alternatif program kebijakan di setiap sektor antara lain pengembangan dan perluasan kawasan pertanian organik, program pembangunan dan revitalisasi drainase, program pembangunan dan revitalisasi ruang terbuka hijau, program pengendalian penangkapan ikan menggunakan alat/bahan berbahaya, program pengawasan pengolahan limbah industri, program pembentukan dan pengembangan desa wisata, program uji emisi kendaraan bermotor, program pengadaan armada pengangkut sampah dan program pengadaan sarana dan prasarana instalasi air minum pedesaan.

Saran penelitian lebih lanjut agar menganalisis faktor pendukung dan penghambat anggaran berbasis lingkungan di Kabupaten Tegal serta mencari

strategi terbaik dalam implementasi anggaran berbasis lingkungan di Kabupaten Tegal.