



**ANALISIS KEBIJAKAN  
PENYEHATAN LINGKUNGAN PEMUKIMAN**  
(Studi di Kelurahan Mergosono Kecamatan Kedungkandang Kota Malang)

**SKRIPSI**

Disusun Untuk Memperoleh Gelar Strata Satu Pada Jurusan  
Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas  
Brawijaya

Disusun oleh:

**IMRON FANANI**  
**NIM. 0410310062**



**UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI  
JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK  
KONSENTRASI KEBIJAKAN PUBLIK  
MALANG  
2008**

## MOTTO

Karena sesungguhnya disamping kesukaran ada kemudahan

Sesungguhnya disamping kesukaran ada kemudahan (QS. AL-Insyirah 5-6)

Selama ini kita selalu sibuk dengan urusan ibadah Makiyah, Tetapi tidak sadar kalau kita belum bisa menerapkannya dalam ibadah Madaniyah (CN)

Memungut kembali yang dicampakkan orang  
Meninggikan yang direndahkan orang  
Menghormati yang dihina orang  
Mengingat yang dilupakan orang (KK)

## TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul : ANALISIS KEBIJAKAN PENYEHATAN LINGKUNGAN  
PEMUKIMAN  
(Studi di Kelurahan Mergosono Kecamatan Kedungkandang  
Kota Malang)

Disusun Oleh : Imron Fanani

NIM : 0410310062

Fakultas : Ilmu Administrasi

Jurusan : Ilmu Administrasi Publik

Konsentrasi : Kebijakan Publik

Komisi Pembimbing

**Pembimbing I,**

**Dr. Mardiyono, MPA**  
**NIP. 130 704 330**

**Pembimbing II,**

**Drs. Andy Fefta Wijaya, MDA, Phd**  
**NIP. 131 966 869**

**LEMBAR PENGESAHAN**

Telah dipertahankan di depan majelis penguji skripsi, Fakultas Ilmu Administrasi  
Universitas Brawijaya, pada:

Hari : Kamis  
Tanggal : 7 Agustus 2008  
Jam : 10.00 WIB  
Skripsi atas nama : Imron Fanani  
Judul : ANALISIS KEBIJAKAN PENYEHATAN  
LINGKUNGAN PEMUKIMAN (Studi di  
Kelurahan Mergosono Kecamatan Kedungkandang  
Kota Malang)

Dan dinyatakan lulus

MAJELIS PENGUJI

**Ketua**

**Dr. Mardiyono, MPA**  
NIP. 130 704 330

**Anggota**

**Drs. Andy Fefta Wijaya, MDA, Phd**  
NIP. 131 966 869

**Anggota**

**Drs. Aspan Munadi, MAP**  
NIP. 130 368 757

**Anggota**

**Drs. Dwi Sulisty, MPA**  
NIP. 131 410 390

## PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, Pasal 25 Ayat 2 dan pasal 70)

Malang, Juli 2008

Yang Membuat Pernyataan

Imron Fanani  
NIM. 0410310062

## RINGKASAN

Imron Fanani, 2008, **Analisis Kebijakan Penyehatan Lingkungan Pemukiman (Studi di Kelurahan Mergosono Kecamatan Kedungkandang Kota Malang)**  
Dr. Mardiyono, MPA, Drs. Andy Fefta Wijaya, MDA, Phd.

---

Lingkungan pemukiman yang sehat adalah dambaan bagi semua orang. Hal itu dapat tercipta apabila lingkungan disekitar kita bersih, sehat dan aman, serta terbebas dari penyakit berbasis lingkungan. Salah satu daerah yang sangat rawan terkena masalah lingkungan adalah wilayah perkotaan, karena dilihat dari karakteristik wilayah perkotaan sangat tinggi mobilitas penduduknya yang dipengaruhi juga oleh arus urbanisasi sehingga berdampak jumlah pemukiman penduduk yang ada semakin meningkat. Hal tersebut berbanding lurus dengan tingkat pencemaran yang diakibatkan oleh peningkatan jumlah produksi sampah dan air limbah tanpa didukung dengan adanya sarana dan prasarana sanitasi yang mendukung.

Berkaitan dengan kesehatan lingkungan, masyarakat miskin selalu rentan terjangkit penyakit berbasis lingkungan karena pemahaman dan pengetahuan yang minim disertai dengan faktor ekonomi yang kurang mendukung, sehingga belum dapat mengakses ketersediaan sarana sanitasi lingkungannya. Banyaknya kasus kesehatan yang diakibatkan oleh lingkungan, terutama yang menjangkiti masyarakat miskin di Indonesia mengilustrasikan buramnya wajah buruk dari kinerja pemerintah dalam menangani masalah tersebut. Konsep indikator indonesia sehat 2010 yang sasaran utamanya menciptakan masyarakat Indonesia dimasa depan antara lain hidup dalam lingkungan yang sehat dan mempraktekkan perilaku hidup bersih dan sehat sangat patut untuk dikaji ulang.

Seiring dengan perubahan sistem pemerintahan yang terjadi di Indonesia dengan mengacu pada Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka pemerintah daerah Kabupaten/Kota diberikan kewenangan untuk mengatur masalah penyehatan lingkungan pemukiman dengan harapan pemerintah daerah lebih responsif dan proaktif.

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. pada penelitian ini, peneliti memberikan batasan fokus penelitian sebagai berikut: peran pemerintah Kota Malang dalam kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman, persepsi terhadap kegiatan Mandi, Cuci, Kakus (MCK) dan pengelolaan sampah serta faktor penghambat dalam kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran pemerintah Kota Malang dalam kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman belum optimal karena terdapatnya permasalahan baik intern maupun ekstern seperti keterbatasan anggaran, tumpang tindih peran instansi yang terlibat dalam kebijakan tersebut serta persepsi dan pemahaman masyarakat mengenai pentingnya menjaga lingkungan masih rendah.

Hambatan-hambatan yang terjadi dalam kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman diantaranya; lemahnya komunikasi dan koordinasi antar Dinas yang mempunyai kewenangan dalam penyehatan lingkungan pemukiman, keterbatasan anggaran, kualitas SDM unit/mitra di bawah Dinas yang rendah, serta tingkat kesadaran dan partisipasi masyarakat yang masih rendah. Hal tersebut sangat penting untuk diminimalisir oleh *stakeholders* agar kebijakan berjalan optimal.

## SUMMARY

Imron Fanani, 2008, **The Analysis of Environmental Health Policy on Residence (Study at Mergosono Village, Kedungkandang Subdistrict, Malang City)**. Supervisor: Mardiyono. Co-supervisor: Andy Fefta Wijaya.

---

Healthy residence environment becomes a thing that everybody to expect. It becomes evident only by clean, healthy and secure environment, freeing it from environmental based disease. A susceptible area to environmental problem refers to the urban because the urban always accommodates higher population mobility as affected by urbanization flow that increasing number of population. It straightly corresponds with the pollution caused by the increasing number of waste production and wastewater without the favorable sanitation structure and infrastructure.

Related to the environmental health, the poor community seems susceptible to the environmental based disease due to their ignorance and minimum knowledge exacerbated by limited economic factor and less access to the environmental sanitation structure. Some environmental based health cases, mostly attacking the poor, illustrate the bad side of government performance to deal with the problems. Indicator concept of 2010 Healthy Indonesian already focuses on creating the Indonesian with brighter future in their healthy environment and practicing the clean and healthy life style. However, it needs to be reviewed.

The changing Indonesian governmental system pursuant to Act No. 32 of 2004 on Local Government leads the local, regency, and city governments to use their authority to handle the environmental health problems against residence to produce more responsive and proactive local government.

Research type subsumes into descriptive research using qualitative approach. Through this research, the focus of research limits to the government Malang city role of environmental health policy on residence, the perception of bath, wash, and closet activities, and rubbish management. Other focus relates to the constraining factors of environmental health policy on residence. Results of research indicate that the government Malang city role in the environmental health policy on residence seems unfavorable because the internal and external problems, the limited budget, overlapping institutional function in the policy, and lower public perception and understanding about the importance of environmental conservation.

The barriers of environmental health policy on residence include: lack of communication and coordination between the officials with authority of environmental health of residence, budget limit, low human resource quality in the unit/partner under the official management, and lower public participation and awareness. It should be important to be minimized by *stakeholders* to obtain optimum policy.

## KATA PENGANTAR

Puji Syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Analisis Kebijakan Penyehatan Lingkungan Pemukiman (Studi di Kelurahan Mergosono Kecamatan Kedungkandang Kota Malang)”**

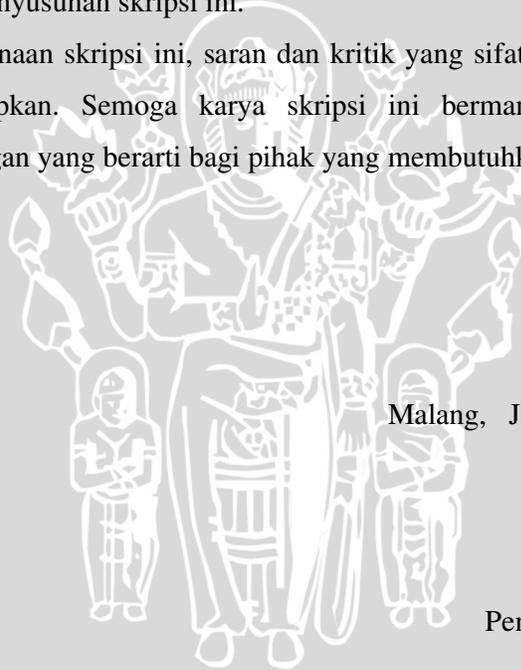
Skripsi ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Administrasi Publik Pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

- 1) Bapak Prof. Dr. Suhadak, MEC selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
- 2) Bapak Prof. Dr. Solichin Abdul Wahab, MA, Ph.D selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Publik Universitas Brawijaya beserta seluruh staff.
- 3) Bapak Dr. Mardiyono, MPA dan Bapak Drs Andy Fefta Wijaya, MDA, selaku Dosen Pembimbing yang telah sabar meluangkan waktu dan pikiran demi kesempurnaan penulisan skripsi.
- 4) Semua Dosen Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya yang telah mengajar, mendidik dan membagi ilmunya pada penulis selama ini.
- 5) Bapak Edi Widodo, SE selaku Lurah Mergosono beserta seluruh pegawai yang telah bersedia memberikan ijin penelitian, membantu serta memberi informasi dan data-data yang diperlukan dalam skripsi ini.
- 6) Bapak dan Ibu warga Kelurahan Mergosono yang telah bersedia untuk memberikan keterangan dan pendapatnya.
- 7) Ibu Indah Kusumawati, SH, MAP Staf Bidang Pengendalian Lingkungan Dinas Wasbangdaling Kota Malang yang telah bersedia membantu serta memberi informasi dan data-data yang diperlukan dalam skripsi ini.
- 8) Bapak Sutrisno, SKM Sektor Penyehatan Lingkungan Dinas Kesehatan Kota Malang yang telah bersedia membantu serta memberi informasi dan data-data yang diperlukan dalam skripsi ini.

- 9) Ibu Sumiati Staf UPTD Dinas Pengelolaan Sampah dan Air Limbah Dinas Kebersihan Kota Malang yang telah bersedia membantu serta memberi informasi dan data-data yang diperlukan dalam skripsi ini.
- 10) Staf Pengajar dan pegawai Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya yang telah banyak membantu peneliti dalam menimba ilmu.
- 11) Kedua orang tuaku tercinta, kakak dan adikku yang telah memberikan kasih sayang, doa dan semangat serta dukungan materil dan moril yang tiada henti.
- 12) Teman-teman FIA Publik, khususnya angkatan 2004, terima kasih atas doa, dukungan, saran dan semangatnya.
- 13) Semua pihak yang membantu menyelesaikan skripsi ini. Semoga Allah SWT akan membalas budi baik semua pihak yang telah membantu pelaksanaan sampai dengan penyusunan skripsi ini.

Demi kesempurnaan skripsi ini, saran dan kritik yang sifatnya membangun sangat penulis harapkan. Semoga karya skripsi ini bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak yang membutuhkan. Amin.



Malang, Juli 2008

Penulis

## DAFTAR ISI

Hal.

<b>TANDA PENGESAHAN</b>	
<b>PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI</b>	
<b>RINGKASAN.....</b>	<b>iv</b>
<b>SUMMARY.....</b>	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>xi</b>
<b>DAFTAR TABEL.....</b>	<b>xii</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN.....</b>	<b>x</b>

### **BAB I PENDAHULUAN**

A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian.....	6
D. Manfaat Penelitian.....	7
E. Sistematika Pembahasan.....	7

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

A. Kebijakan Publik	
1. Pengertian Kebijakan Publik.....	9
2. Siklus Skematik Kebijakan Publik.....	10
3. Analisis Kebijakan Publik.....	11
4. Model-model Analisis Kebijakan Publik.....	12
5. Metodologi Analisis Kebijakan.....	16
6. Prosedur Analisis Kebijakan.....	17
7. Bentuk-bentuk Analisis Kebijakan.....	18
8. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Kegagalan Implementasi Kebijakan	21
9. Konsep <i>Public Hearing</i> .....	23
B. Lingkungan Hidup	
1. Pengertian Lingkungan Hidup.....	25

2. Pelestarian Lingkungan Hidup .....	25
3. Lingkungan dan Kesehatan.....	26
4. Lingkungan Sosial dan Perilaku Manusia .....	27
5. Kemiskinan Perkotaan dan Kesehatan Lingkungan.....	31
6. Permasalahan Lingkungan Pemukiman .....	32

### **BAB III METODOLOGI PENELITIAN**

A. Jenis Penelitian .....	34
B. Fokus Penelitian.....	35
C. Lokasi Dan Situs Penelitian.....	36
D. Jenis dan Sumber Data .....	36
E. Teknik Pengumpulan Data .....	38
F. Metode Keabsahan Data.....	38
G. Metode Analisis Data.....	40

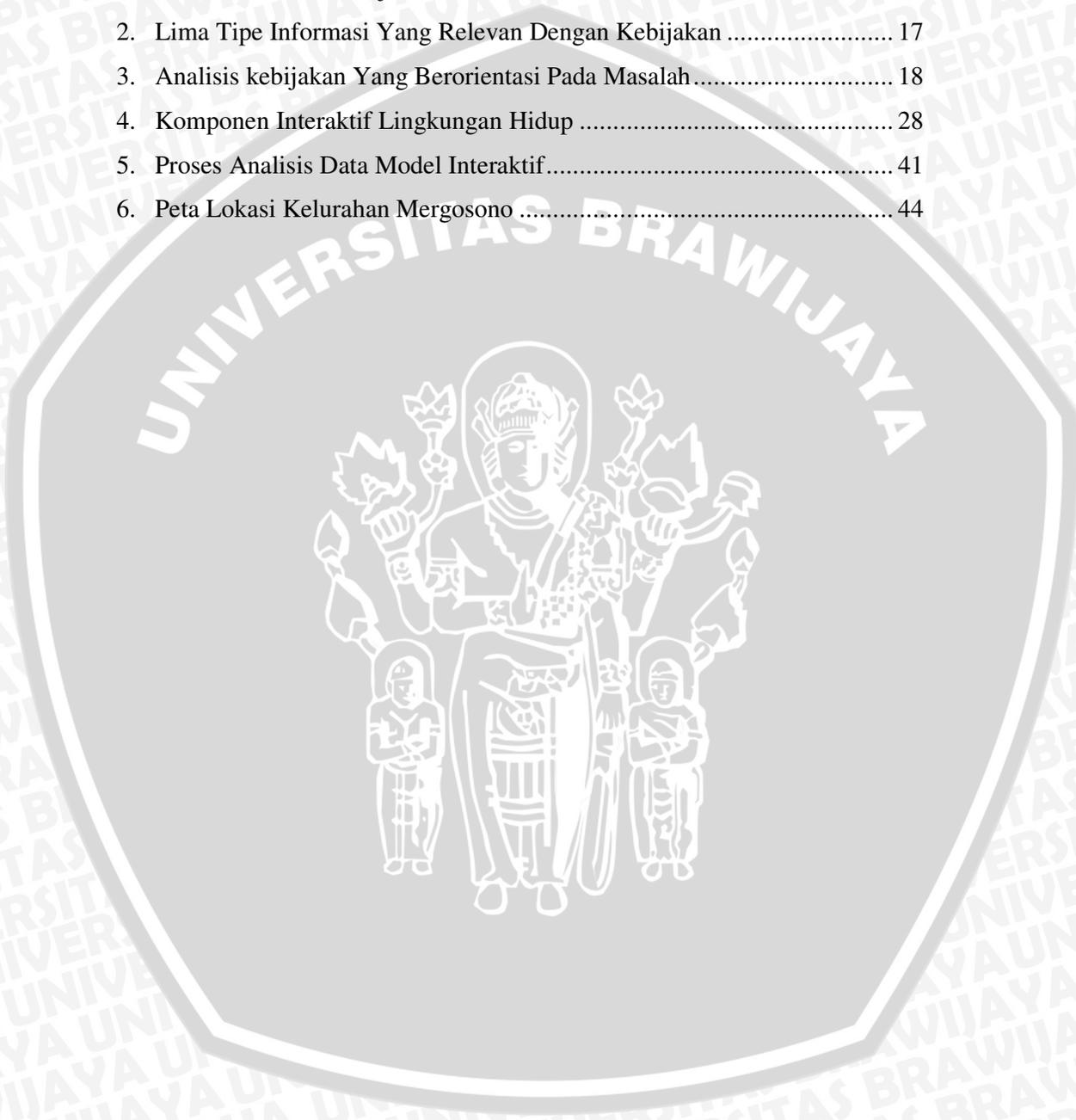
### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Hasil Penelitian	
1. Gambaran Umum Kecamatan Kedungkandang	
a. Luas dan Batas Wilayah .....	42
b. Daftar Wilayah Administrasi .....	42
c. Jumlah Penduduk .....	43
2. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	
a. Luas dan Batas Wilayah .....	44
b. Daftar Wilayah Administrasi .....	44
c. Jumlah Penduduk .....	45
3. Peran Pemerintah Kota Malang Dalam Kebijakan Penyehatan Lingkungan Pemukiman.....	47
a. Dinas Pengawasan dan Pengendalian Lingkungan Kota Malang.....	47
b. Dinas Kesehatan Kota Malang .....	50
c. Dinas kebersihan Kota Malang .....	53
4. Persepsi Masyarakat Terhadap Kegiatan Mandi, Cuci, Kakus (MCK) dan Pengelolaan Sampah.....	58

a.	Persepsi Masyarakat Dalam Kegiatan Mandi, Cuci, Kakus (MCK)...	58
b.	Persepsi Masyarakat Dalam Kegiatan Pengelolaan Sampah.....	61
5.	Faktor Penghambat Dalam Kebijakan Penyehatan Lingkungan	
	Pemukiman.....	63
a.	Dinas Pengawasan dan Pengendalian Lingkungan Kota Malang .....	64
b.	Dinas Kesehatan Kota Malang .....	65
c.	Dinas Kebersiahan Kota Malang .....	67
d.	Masyarakat.....	68
<b>B.</b>	<b>Pembahasan</b>	
1.	Peran Pemerintah Kota Malang Dalam Kebijakan Penyehatan Lingkungan	
	Pemukiman .....	70
a.	Dinas Pengawasan dan Pengendalian Lingkungan Kota Malang .....	70
b.	Dinas Kesehatan Kota Malang.....	73
c.	Dinas kebersihan Kota Malang.....	75
2.	Persepsi Masyarakat Terhadap Kegiatan Mandi, Cuci, Kakus (MCK) dan	
	Pengelolaan Sampah .....	77
a.	Persepsi Masyarakat Dalam Kegiatan Mandi, Cuci, Kakus (MCK)...	77
b.	Persepsi Masyarakat Dalam Kegiatan Pengelolaan Sampah	79
3.	Faktor Penghambat Dalam Kebijakan Penyehatan Lingkungan	
	Pemukiman.....	81
a.	Faktor Pemerintah .....	81
b.	Faktor Masyarakat .....	83
 <b>BAB V PENUTUP</b>		
A.	Kesimpulan .....	88
B.	Saran .....	89
 <b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>		<b>91</b>

## DAFTAR GAMBAR

Gambar.	Hal.
1. Siklus Skematik Kebijakan Publik.....	10
2. Lima Tipe Informasi Yang Relevan Dengan Kebijakan .....	17
3. Analisis kebijakan Yang Berorientasi Pada Masalah.....	18
4. Komponen Interaktif Lingkungan Hidup .....	28
5. Proses Analisis Data Model Interaktif.....	41
6. Peta Lokasi Kelurahan Mergosono .....	44



**DAFTAR TABEL**

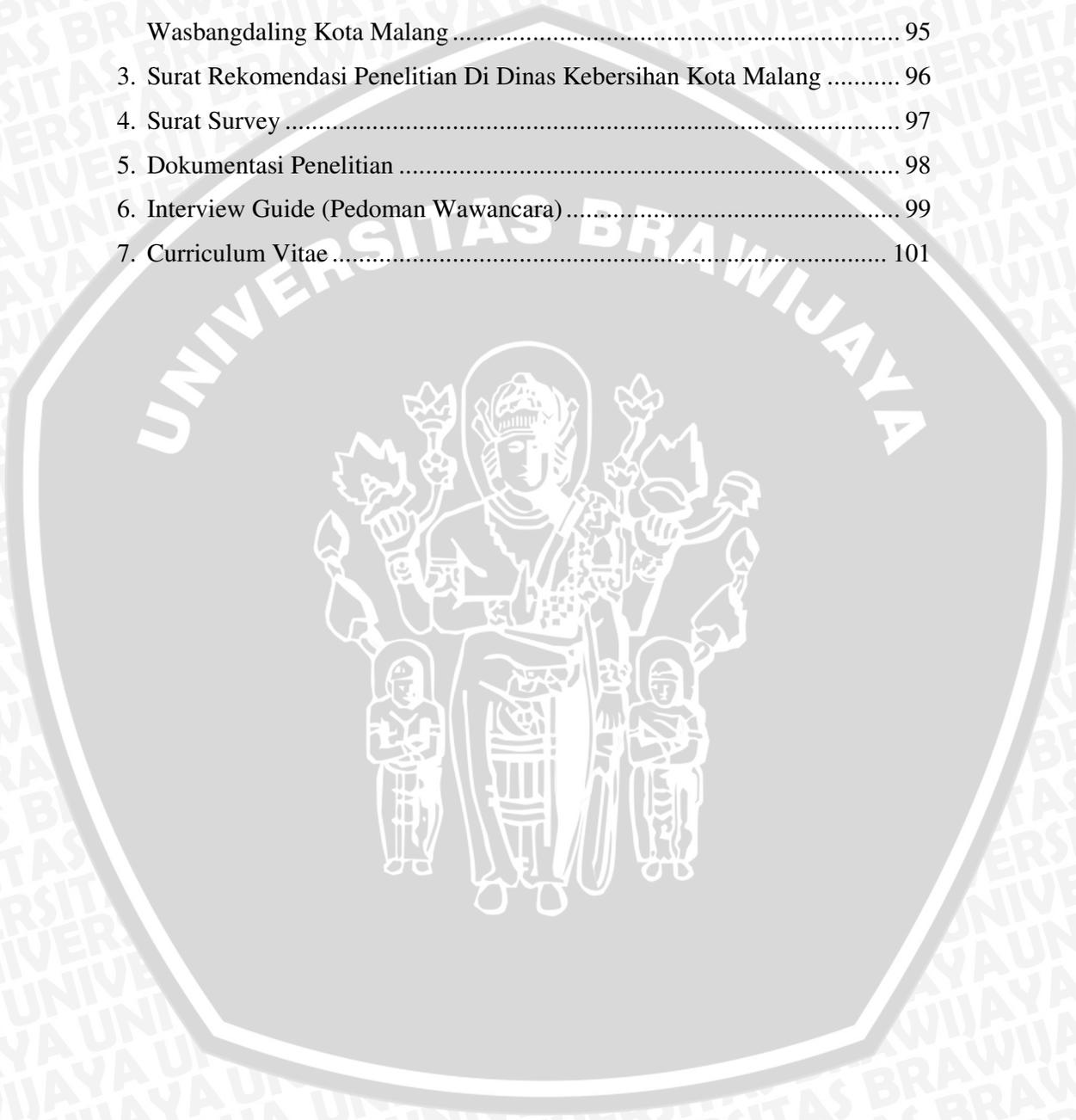
Tabel.

	Hal.
1. Sumber Data Penelitian .....	37
2. Teknik Pemeriksaan Data Kualitatif .....	39
3. Prasarana Kesehatan di Kelurahan Mergosono Tahun 2007 .....	46
4. Penyakit Berbasis Lingkungan Yang Muncul di Kelurahan Kelurahan Mergosono Tahun 2007 .....	46
5. Pemantauan Penyehatan Lingkungan di Kelurahan Mergosono .....	52
6. Pembinaan dan Penyuluhan Kebersihan oleh Dinas Kebersihan Kota Malang di Kelurahan mergosono .....	57
7. Persepsi masyarakat Kelurahan Mergosono Dalam Kegiatan MCK .....	78
8. Persepsi masyarakat Kelurahan Mergosono Dalam Kegiatan Pengelolaan Sampah .....	80



**DAFTAR LAMPIRAN**

Lampiran.	Hal.
1. Surat Rekomendasi Penelitian Di Kelurahan Mergosono .....	94
2. Surat Rekomendasi Penelitian Di Dinas Kesehatan dan Dinas Wasbangdaling Kota Malang .....	95
3. Surat Rekomendasi Penelitian Di Dinas Kebersihan Kota Malang .....	96
4. Surat Survey .....	97
5. Dokumentasi Penelitian .....	98
6. Interview Guide (Pedoman Wawancara) .....	99
7. Curriculum Vitae .....	101



## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Bagi manusia lingkungan merupakan sesuatu sangat berharga karena dari perjalanan hidup manusia sejak zaman prasejarah sampai sekarang, manusia selalu tergantung pada alam. Lingkungan hidup sangat luas ruang lingkupnya, untuk lebih mendalami dan memahaminya maka secara garis besar lingkungan dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) yaitu lingkungan alam, lingkungan binaan dan lingkungan sosial. Dimana dalam tiga jenis lingkungan tersebut akan terjadi interaksi-interaksi yang nantinya akan tercipta kesatuan lingkungan hidup.

Pemukiman termasuk dalam salah satu bentuk lingkungan binaan. Di Indonesia dengan adanya keragaman budaya yang ada, masih banyak masyarakat daerah yang mempertahankan suku-budayanya. Kearifan lokal yang tercermin dari masyarakat daerah tetap menempatkan lingkungan sebagai bagian sakral dari adat-istiadatnya sehingga harus dijaga sebaik mungkin. Kearifan lokal seperti itu, seharusnya menjadi tolak ukur bagi kebijakan pembangunan di wilayah perkotaan termasuk pembangunan pemukiman dan lingkungannya yang harus bertumpu pada keharmonisan dengan alam dan juga pada etika, yang secara nyata mempertimbangkan daya dukung alam. Karena kebijakan pembangunan yang selama ini dilaksanakan oleh pemerintah untuk menjamin kelangsungan hidup, seringkali membawa efek samping bagi degradasi lingkungan. Paradigma dalam melaksanakan pembangunan yang dipakai pemerintah adalah pembangunan fisik yang senantiasa menjadi satu-satunya kebijakan demi mengejar ketertinggalannya dari negara maju tanpa memperhatikan faktor ekologi.

Lingkungan pemukiman yang sehat adalah dambaan bagi semua orang. Hal itu dapat tercipta apabila lingkungan disekitar kita bersih, sehat dan aman, serta terbebas dari penyakit-penyakit berbasis lingkungan. Peran dominan dalam menentukan kualitas lingkungan pemukiman yang sehat adalah manusia sendiri, karena perbuatan manusia secara langsung maupun tidak akan mempunyai akses terhadap kualitas lingkungan. Faktor penting yang mempengaruhi perilaku manusia tersebut adalah pandangan dan pengetahuan manusia terhadap lingkungan yang selama ini masih cenderung bersifat *apocentric*, yaitu dengan

memandang lingkungan hanya sebagai wujud interaksi manusia dan tidak memandang sebagai tempat dan ruang fisik untuk melakukan interaksi. Slamet (2004, h.2) menyebutkan bahwa:

“Orang kemudian sadar bahwa penyakit itu banyak sekali ditentukan oleh berbagai faktor antara lain: perilaku masyarakat itu sendiri. Norma serta budaya yang menentukan gaya hidup masyarakat akan menciptakan keadaan lingkungan yang sesuai dengannya dan menimbulkan penyakit yang sesuai pula dengan gaya hidupnya tadi. Bagaimana sekelompok masyarakat memperlakukan lingkungan air, udara dan sebagainya akan terjadi penyakit yang sesuai dengan perilakunya tadi. Jadi, untuk menjadi sehat tidak cukup hanya dengan pencegahan penyakit secara perseorangan, tetapi harus melihat dan mengelola masyarakat sebagai satu kesatuan bersama lingkungan hidupnya”.

Salah satu daerah yang sangat rawan terkena masalah lingkungan adalah wilayah perkotaan, karena dilihat dari karakteristik wilayah perkotaan sangat tinggi mobilitas penduduknya yang dipengaruhi juga oleh arus urbanisasi sehingga berdampak jumlah pemukiman penduduk yang ada semakin meningkat. Hal tersebut berbanding lurus dengan tingkat pencemaran yang diakibatkan peningkatan jumlah produksi sampah dan air limbah tanpa didukung dengan adanya sarana dan prasarana sanitasi yang mendukung.

Semakin pesatnya pertumbuhan pusat perkotaan, maka eksek lain adalah munculnya komunitas-komunitas miskin baru yang mulai terpinggirkan akibat kalah bersaing dengan nilai-nilai kapitalisme yang menduduki lahan-lahan potensial untuk pembangunan tempat perkantoran, perbelanjaan dan lainnya, sehingga masyarakat berpenghasilan rendah tersebut memilih bertempat tinggal dikawasan kumuh karena tidak ada pilihan lain bagi mereka untuk bertahan hidup meski dengan kondisi lingkungan yang buruk. Kemiskinan dan masalah lingkungan merupakan faktor yang terkait erat, menurut Bank Dunia (dalam Lubis, 2005, h.1) mengidentifikasi 3 (tiga) keterkaitan utama antara degradasi lingkungan dan dampaknya bagi masyarakat miskin, yaitu:

1. Kesehatan lingkungan (*Environment health*): masyarakat miskin sangat menderita jika udara, air dan tanah dimana mereka hidup mengalami polusi.
2. Sumber penghidupan (*Livelihoods*): masyarakat miskin cenderung untuk sangat tergantung secara langsung pada sumber daya alam, sehingga jika tanah, vegetasi dan sumber air terdegradasi maka masyarakat miskin akan merasakan dampak yang cukup signifikan.
3. Kerentanan (*Vulnerability*): masyarakat miskin sering bersinggungan dengan bahaya lingkungan dan tidak mampu mengatasi masalah tersebut.

Berkaitan dengan kesehatan lingkungan, masyarakat miskin selalu rentan terjangkit penyakit berbasis lingkungan karena pemahaman dan pengetahuan yang minim disertai dengan faktor ekonomi yang kurang, sehingga belum dapat mengakses ketersediaan sarana sanitasi lingkungannya. Banyaknya kasus kesehatan yang diakibatkan oleh lingkungan, terutama yang menjangkiti masyarakat miskin di Indonesia mengilustrasikan buramnya wajah buruk dari kinerja pemerintah dalam menangani masalah tersebut. Konsep indikator Indonesia sehat 2010 yang sasaran utamanya menciptakan masyarakat Indonesia dimasa depan antara lain hidup dalam lingkungan yang sehat dan mempraktekkan perilaku hidup bersih dan sehat sangat patut untuk dikaji ulang.

Di Indonesia, payung hukum kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman yaitu Undang-undang No.23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-undang No.23 tahun 1992 tentang Kesehatan, serta Undang-undang Undang-undang No 4 Tahun 1999 tentang Perumahan dan Pemukiman. Ketiga kebijakan inilah yang menjadi landasan dalam pelaksanaan kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman. Sedangkan produk hukum khusus mengenai penyehatan lingkungan pemukiman hanya sebatas peraturan-peraturan turunan yang dibuat pemerintah yang sifatnya temporer dan belum memiliki kekuatan hukum terperinci serta tetap bagi seluruh masyarakat.

Seiring dengan perubahan sistem pemerintahan yang terjadi di Indonesia dengan mengacu pada Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka sistem pemerintahan di Indonesia yang semula menganut sistem sentralisasi kini berubah menjadi desentralisasi. Dengan perubahan sistem pemerintahan tersebut, maka banyak fenomena yang terjadi di Indonesia yang menyangkut pelaksanaan pemerintahan. Salah satunya adalah pemerintah daerah Kabupaten/Kota diberikan kewenangan untuk mengatur masalah penyehatan lingkungan pemukiman dengan harapan pemerintah daerah lebih responsif dan proaktif menyangkut bidang tersebut.

Perwujudan lingkungan pemukiman yang sehat sangat diperlukan demi meminimalisir dan mencegah penyakit berbasis lingkungan. Kebijakan yang dibuat pemerintah selama ini masih dipandang secara sektoral, adanya anggapan bahwa suatu kebijakan tidak memiliki keterkaitan dengan sektor-sektor yang lain,

sehingga yang terjadi adalah permasalahan timbulnya beragam penyakit yang diakibatkan oleh lingkungan tersebut terjadi berlarut-larut dan sulit untuk dipecahkan. Di Jawa Timur khususnya, penyakit berbasis lingkungan cenderung terus mengalami peningkatan, hal itu ditegaskan oleh pernyataan Kepala Dinas Kesehatan Provinsi Jatim dr. Bambang Giatno, MPH yang berpendapat:

“Penyakit akibat pencemaran lingkungan hidup di Jatim cenderung mengalami peningkatan. Penyakit berbasis lingkungan ini diantaranya TBC, malaria, infeksi saluran pernapasan (ispa), diare dan demam berdarah. Hal ini akan menjadikan beban ganda yang berat bagi pemerintah dan masyarakat dalam upaya pengendalian penyakit” (<http://www.jatim.go.id/new.php%3Fid%3D5103+penyakit+akibat+pencemaran+lingkungan+hidup+meningkat&hl=id&ct=clnk&cd=8&gl=id>).

Begitu pula dengan Kota Malang yang mempunyai potensi alam yang berlimpah. Realitasnya yang terjadi masih banyak permasalahan lingkungan sebagai dampak tidak dilaksanakannya manajemen lingkungan yang baik (*mis-management environment*) oleh pemerintah daerah. Hal tersebut dikuatkan lagi dengan adanya kebijakan pembangunan Kota Malang yang masih menggunakan paradigma bahwa pertumbuhan ekonomi merupakan obat mujarab untuk mengatasi masalah kemiskinan masih menjadi pedoman. Namun apabila dikaitkan dengan kelestarian alam dan lingkungan hidup, paradigma tersebut perlu untuk dikaji ulang untuk penerapannya dalam konteks pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) (<http://www.ekofeum.or.id/artikel.php?cid=53>).

Ekses lain yang nampak dari adanya kebijakan sektor ekonomi yang dilaksanakan oleh Pemkot Malang terjadinya ketimpangan sosial di masyarakat. Mobilitas sosial dengan intensitas yang tinggi di Kota Malang akan memunculkan konflik sosial baru seperti kemiskinan, kesehatan, ketidakmerataan akses ekonomi, meningkatnya jumlah pengangguran dan lainnya. Percepatan pertumbuhan ekonomi akan berbanding lurus dengan pesatnya penambahan kelompok masyarakat miskin, sektor informal dan pemukiman kumuh. Di Kota Malang daerah yang mengalami dampak dari kebijakan pembangunan terutama dari sektor ekonomi salah satunya adalah Kelurahan Mergosono Kecamatan Kedungkandang.

Kelurahan Mergosono merupakan daerah dengan jumlah penduduk yang sangat padat, dimana lingkungan pemukiman di kelurahan ini sering sekali

muncul penyakit berbasis lingkungan yang diakibatkan kesadaran yang rendah dari masyarakat dalam menjaga lingkungan pemukimannya. Masyarakat masih banyak yang bergantung pada air sungai untuk kegiatan Mandi, Cuci, Kakus (MCK). Hal ini juga dipengaruhi oleh kemiskinan penduduk yang bertempat tinggal di wilayah Kelurahan Mergosono serta diperparah dengan sanitasi yang buruk pada kawasan ini.

Namun ada usaha menarik dari pemerintah Kota Malang yang menjadikan Kelurahan ini sebagai salah *pilot project* dari program SPLBM (Sistem Pengolahan Limbah Lingkungan Berbasis Masyarakat) dengan tujuan akan tercipta kesehatan lingkungan pemukiman, sehingga dapat meningkatkan kesadaran masyarakat untuk berperilaku hidup sehat dan bersih serta mengurangi penyakit berbasis lingkungan di wilayah tersebut. Program ini semula dilaksanakan di Kelurahan Tlogomas, karena perkembangannya yang signifikan mampu mengurangi perilaku masyarakat dalam kegiatan MCK disungai dan juga mengurangi penyakit diare yang menjangkiti daerah tersebut. Maka program tersebut dikembangkan didaerah lain, salah satunya yaitu di Kelurahan Mergosono.

Konsep dalam SPLBM ini adalah dengan pemberdayaan masyarakat, yaitu dengan mengajak masyarakat untuk lebih proaktif melaksanakan dan mengelola program tersebut sedangkan pemerintah hanya berperan sebagai fasilitator. Akan tetapi, kebijakan tersebut dirasakan belum menyentuh seluruh lapisan masyarakat khususnya masyarakat miskin karena warga yang mendapat pelayanan SPLBM adalah warga yang lokasi rumahnya terletak berdekatan dengan Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL), sedangkan warga lain yang lokasi rumahnya jauh dari IPAL belum juga tersentuh dari program tersebut. Hal tersebut menyebabkan warga miskin yang lokasi yang terletak berjauhan dengan IPAL dan lokasi rumahnya berada dekat dengan bantaran Sungai Brantas masih tetap bergantung pada air sungai untuk melakukan aktivitas MCK-nya. Untuk itu, perlu sekali diperlukan evaluasi mendalam mengenai kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman khususnya yang dilaksanakan di Kelurahan Mergosono agar penyakit berbasis lingkungan yang sering muncul dapat diatasi dan mampu menciptakan

lingkungan pemukiman yang sehat serta nyaman untuk dapat ditinggali baik oleh generasi kini maupun mendatang.

Dengan paparan di atas, peneliti ingin melakukan sebuah telaah kritis dan pengkajian mendalam mengenai **“Analisis Kebijakan Penyehatan Lingkungan Pemukiman (Studi di Kelurahan Mergosono Kecamatan Kedungkandang Kota Malang)**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang permasalahan di atas, maka terdapat beberapa permasalahan penting yang patut dilakukan kajian mendalam dan tindakan-tindakan riil untuk memecahkan permasalahan yang ada, yaitu:

1. Bagaimanakah peran pemerintah Kota Malang dalam kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman di Kelurahan Mergosono Kecamatan Kedungkandang Kota Malang?
2. Bagaimanakah persepsi masyarakat terhadap kegiatan Mandi, Cuci, Kakus (MCK) dan pengelolaan sampah?
3. Apa sajakah faktor penghambat dalam kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman di Kelurahan Mergosono Kecamatan Kedungkandang Kota Malang?

## **C. Tujuan Penelitian**

Pada dasarnya penelitian ini diharapkan akan memberikan informasi dan masukan kepada semua pihak terkait kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman setelah penelitian ini diadakan. Untuk itu, tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis peran pemerintah Kota Malang dalam kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman di Kelurahan Mergosono Kecamatan Kedungkandang Kota Malang.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis persepsi masyarakat terhadap kegiatan Mandi, Cuci, Kakus (MCK) dan pengelolaan sampah.
3. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor penghambat dalam kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman di Kelurahan Mergosono Kecamatan Kedungkandang Kota Malang.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Dari penelitian ini diharapkan dapat diperoleh manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Akademis
  - a. Sebagai sumbangan pemikiran serta wacana terkait kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman dan sebagai pengembangan Ilmu Administrasi Publik khususnya analisis kebijakan publik.
  - b. Sebagai sumbangan bahan referensi bagi calon peneliti berikutnya yang mendalami isu-isu yang sama.
2. Manfaat Praktis
  - a. Sebagai wahana untuk menambah dan memperluas wawasan pengetahuan bagi mahasiswa dan masyarakat umum dalam melihat fenomena munculnya penyakit berbasis lingkungan serta kebijakan-kebijakan yang dibuat untuk penanganan masalah tersebut.
  - b. Bagi pemerintah penelitian ini dapat menjadi bahan masukan mengenai faktor-faktor penghambat dalam kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman.

#### **E. Sistematika Penulisan**

Agar mempermudah dalam pembahasan sehingga lebih terarah secara sistematis maka penulis dalam skripsi ini disusun dengan sistematika pembahasan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN, dalam bab ini berisi tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian.

BAB II KAJIAN PUSTAKA, bab ini berisikan kerangka dasar teori yang memiliki relevansi dengan pembahasan. Kajian pustaka ini terbagi atas kebijakan publik beserta penjelasannya dan lingkungan hidup beserta penjelasannya.

BAB III METODE PENELITIAN, pada bab ini memuat tentang metode penelitian yang terdiri atas jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi penelitian, jenis dan sumber data, pengumpulan data, metode keabsahan data dan metode analisis data.

BAB IV PEMBAHASAN, pada bab ini memuat hasil dan pembahasan dari penyajian data yang dibedakan atas gambaran umum Kecamatan Kedungkandang dan Kelurahan Mergosono, tinjauan terhadap peran pemerintah dalam kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman dan persepsi terhadap kegiatan MCK dan pengelolaan sampah. Dalam bab ini juga memuat tentang analisis dan interpretasi data.

BAB V PENUTUP, berisi kesimpulan dari hasil penelitian disertai saran yang berkaitan dengan hal-hal yang seharusnya dilakukan atas fakta yang ada di lapangan.

UNIVERSITAS BRAWIJAYA



## BAB II KAJIAN PUSTAKA

### A. Kebijakan Publik

#### 1. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan (*policy*) adalah sebuah instrument pemerintahan, bukan saja dalam arti *government*, dalam arti hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula yang menyangkut *governance* yang menyentuh berbagai bentuk kelembagaan, baik swasta, dunia usaha, maupun masyarakat madani (*civil society*). Kebijakan pada umumnya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Ide kebijakan publik mengandung anggapan bahwa ada satu ruang atau domain dalam kehidupan yang bukan privat atau murni milik individual, tetapi milik bersama atau milik umum (Parson, 2006, h.3).

Banyak sekali definisi mengenai kebijakan publik. Sebagian besar para ahli memberikan pengertian kebijakan publik dalam kaitannya dengan keputusan atau ketetapan pemerintah untuk melakukan suatu tindakan yang dianggap akan membawa dampak baik bagi kehidupan warganya. Bahkan dalam pengertian yang lebih luas kebijakan publik sering diartikan sebagai “apa saja yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”. Seperti kata Dye (2005, h.1), seringkali pengertian kebijakan publik tidak lebih dari pengertian mengenai “*whatever government choose to do or not to do*”.

Sedangkan menurut Islamy (2004, h.20) kebijakan publik didefinisikan serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Meskipun demikian, keputusan-keputusan dari pemerintah belum tentu dapat direalisasikan seluruhnya. Selalu saja ada ruang atau kesenjangan antara harapan dan kenyataan, antara apa yang sudah direncanakan dengan apa yang dilaksanakan. Kebijakan sebagai keputusan legal bukan juga berarti bahwa pemerintah selalu memiliki kewenangan dalam menangani berbagai isu. Setiap

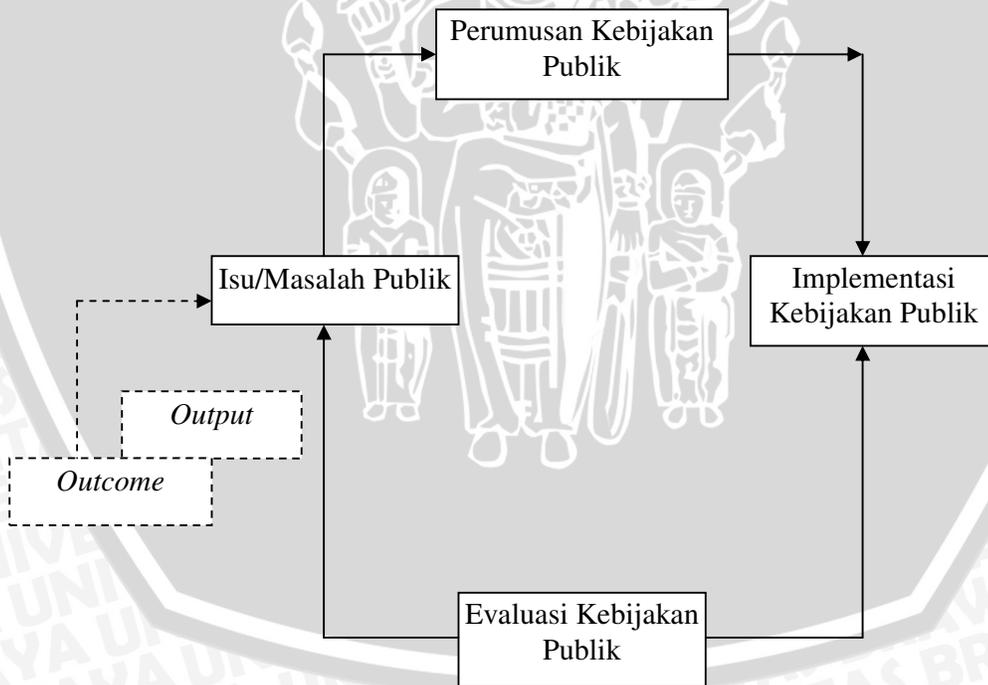
pemerintahan biasanya bekerja berdasarkan warisan kebiasaan dari pemerintahan sebelumnya. Rutinitas birokrasi yang diterima biasanya merefleksikan keputusan kebijakan lama yang sudah terbukti efektif jika diterapkan. Untuk itu dalam kebijakan memerlukan analisis-analisis untuk mengetahui keefektifan kebijakan tersebut.

## 2. Siklus Skematik Kebijakan Publik

Pandangan tradisional kebijakan publik beranggapan bahwa kebijakan publik hanya berkaitan dengan aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah. Akan tetapi, sebenarnya yang dikaji oleh kebijakan publik menyangkut penilaian dan wilayah yang sangat luas dan tidak identik dengan kelembagaan (*institutional*) formal saja. Untuk lebih memahami tentang lingkup kebijakan publik perlunya kita ketahui siklus skematik dari kebijakan publik itu sendiri.

**Gambar 1.**

**Siklus Skematik Kebijakan Publik**



Sumber: Nugroho, 2004, h.73

Dari gambar tersebut dapat dijelaskan dalam sekuensi sebagai berikut:

- a. Terdapat isu atau masalah publik. Disebut isu apabila masalahnya bersifat strategis, yakni bersifat mendasar, menyangkut banyak orang atau bahkan

keselamatan bersama, (biasanya) berjangka panjang, tidak bisa diselesaikan oleh orang-seorang, dan memang harus diselesaikan. Isu ini diangkat sebagai agenda politik untuk diselesaikan.

- b. Isu ini kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah tersebut. Rumusan kebijakan ini akan menjadi hukum bagi seluruh negara dan warganya termasuk pimpinan negara.
- c. Setelah dirumuskan kemudian kebijakan ini dilaksanakan baik oleh pemerintah, masyarakat ataupun pemerintah bersama-sama dengan masyarakat.
- d. Namun didalam proses perumusan, pelaksanaan dan pasca pelaksanaan, diperlukan tindakan evaluasi sebagai sebuah siklus baru sebagai penilaian apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan dengan baik dan benar dan diimplementasikan dengan benar pula.
- e. Implementasi kebijakan bermuara pada *output* yang dapat berupa kebijakan itu sendiri maupun manfaat langsung yang dapat dimanfaatkan langsung oleh si pemanfaat.
- f. Didalam jangka panjang kebijakan tersebut menghasilkan *outcome* dalam bentuk dampak kebijakan yang diharapkan semakin meningkat tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan tersebut (Nugroho, 2004, h.73).

### 3. Analisis Kebijakan Publik

Dalam suatu kebijakan yang dibuat pemerintah terkadang tujuan kebijakan tersebut tidak tercapai. Hal ini di sebabkan oleh beberapa faktor antara lain: kesalahan dalam merumuskan masalah kebijakan, kesalahan penyusunan *agenda setting*, kesalahan perumusan kebijakan dan kegagalan implementasi kebijakan itu. Untuk itu diperlukan suatu analisis kebijakan agar dapat mengetahui faktor penghambat maupun pendukung dari keberhasilan sebuah kebijakan, agar kebijakan tersebut tidak menimbulkan masalah baru. Terdapat beberapa rumusan yang diketengahkan oleh para ahli mengenai analisis kebijakan (Wahab, 1999, h.24). Definisi analisis kebijakan secara umum adalah sebagai berikut:

“Analisis kebijakan adalah sebuah telaah kritis terhadap isu kebijakan tertentu, dilakukan oleh analis dan para pihak yang dipengaruhi kebijakan menggunakan ragam pendekatan dan metoda untuk menghasilkan nasehat atau rekomendasi kebijakan guna membantu pembuat kebijakan dan para pihak yang akan dipengaruhi kebijakan dalam mencari solusi yang tepat atas masalah-masalah kebijakan yang relevan”.

Dari definisi tersebut, analisis kebijakan diperuntukkan bagi seluruh *stakeholders* dari sebuah kebijakan, terutama peran penting masyarakat. Masyarakat akan dapat memberikan penilaian secara langsung terhadap

keberhasilan sebuah kebijakan dikarenakan masyarakat yang mendapatkan akses secara langsung dari kebijakan yang dibuat pemerintah.

Menurut Winarno (2007, h.31) terdapat 3 (tiga) pokok yang perlu di perhatikan dalam analisis kebijakan publik, yakni:

“*Pertama*, fokus utamanya adalah mengenai penjelasan kebijakan bukan mengenai anjuran kebijakan yang “pantas”. *Kedua*, sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik diselidiki dengan teliti dan dengan metodologi ilmiah. *Ketiga*, analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan-kebijakan publik dan pembentukannya, sehingga dapat diterapkan terhadap lembaga-lembaga dan bidang-bidang kebijakan yang berbeda”.

Untuk itu analisis kebijakan publik dapat dipergunakan untuk menjawab mengenai fenomena sebuah kebijakan yang aktual dan dapat memberikan sebuah pedoman bagi pembuat kebijakan dalam proses pembuatan kebijakan.

#### **4. Model-Model Analisis Kebijakan**

Terdapat sejumlah model dalam analisis kebijakan yang dapat digunakan sebagai acuan seorang analis kebijakan. Dikarenakan setiap kebijakan yang dibuat pemerintah akan membutuhkan model pendekatan yang berbeda-beda untuk menganalisisnya. Model-model pendekatan itu diantaranya:

##### **a. Model Kelembagaan**

Model kelembagaan pada dasarnya merupakan sebuah model analisis yang dikembangkan oleh para pakar ilmu politik dan memandang kebijakan publik sebagai kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah. Dari sudut pandang model kelembagaan, kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh warganegara, baik secara perorangan maupun secara berkelompok pada umumnya terkonsentrasi dan tertuju pada lembaga-lembaga pemerintah. Kebijakan publik menurut model ini ditetapkan, disahkan, dilaksanakan, dan dipaksakan pemberlakuannya oleh lembaga-lembaga pemerintah tersebut. Dengan perkataan lain, menurut model ini terdapat hubungan yang erat antara kebijakan publik dan lembaga-lembaga pemerintah. Kebijakan apapun tidak akan menjadi kebijakan publik kalau ia tidak diterima, diimplementasikan, dipaksakan pemberlakuannya oleh lembaga-lembaga pemerintah.

Model kelembagaan biasanya dipakai untuk menelaah proses perumusan/pembuatan kebijakan publik, namun sebetulnya dapat pula dimanfaatkan untuk menelaah implementasi kebijakan publik. Dalam menelaah pembuatan kebijakan publik, model ini dipakai untuk menjelaskan kondisi aktual dan potensial dari lembaga-lembaga pemerintah, dan menganalisis kenapa satu persoalan yang sama kadangkala harus diorganisasikan dan diatur oleh berbagai lembaga.

#### b. Model Kelompok

Model kelompok pada dasarnya berangkat dari suatu anggapan bahwa interaksi antar kelompok dalam masyarakat itulah yang menjadi pusat perhatian politik. Dari sudut pandang model kelompok, perilaku individu akan mempunyai makna politik kalau mereka bertindak sebagai bagian dari kelompok atau atas nama kepentingan kelompok. Kelompok dapat diibaratkan sebagai sebuah jembatan politik penting yang menghubungkan antara individu dengan pemerintah, karena politik tidak lain adalah perjuangan yang dilakukan oleh kelompok-kelompok untuk mempengaruhi kebijakan publik.

Oleh sebab itu menurut Dye (Wahab, 2008, h.84) dari sudut pandang model kelompok ini maka tugas yang diemban oleh sistem politik ialah untuk mengelola konflik-konflik yang timbul dalam perjuangan antar kelompok tersebut dengan cara:

- 1) Menetapkan aturan main permainan dalam perjuangan kelompok,
- 2) Mengatur kompromi dan menyeimbangkan kepentingan,
- 3) Memberlakukan kompromi yang telah dicapai dalam bentuk kebijakan, dan,
- 4) Memaksakan berlakunya kompromi tersebut.

Sebagai alat bantu analisis, model kelompok ini selain dapat dipergunakan untuk menganalisis proses pembuatan kebijakan publik juga dapat dipergunakan untuk menganalisis proses implementasinya. Model kelompok dapat juga dipakai untuk menjelaskan bagaimana sebenarnya proses implementasi kebijakan publik berlangsung, sebab dalam proses implementasi, kompetisi antar kelompok juga merupakan salah satu faktor yang dapat mempengaruhi proses tersebut. Kelemahan yang melekat pada model kelompok ini ialah lantaran tidak diperhatikannya konteks (lingkungan) sosial-politik dan kultural dimana proses-proses kebijakan publik itu berlangsung.

### c. Model Elit

Model elit (*The ruling elite model*) adalah sebuah model analisis yang dikembangkan dengan mengacu pada teori elit (*elite theory*). Teori elit pada umumnya menentang keras terhadap pandangan yang mengatakan bahwa kekuasaan dalam masyarakat itu terdistribusi secara merata. Kebijakan publik dipandang dari sudut teori elit selalu dianggap sebagai *the result of the preference and values of governing elite* (cerminan dari preferensi/kehendak dan nilai-nilai yang dianut oleh elit yang berkuasa).

Model elit ini secara khusus dikembangkan untuk menganalisis proses perumusan/pembuatan kebijakan publik, yakni untuk menyoroti apa peran yang dimainkan oleh golongan elit dalam proses perumusan kebijakan publik itu dan bagaimana cara-cara mereka untuk memanipulasi atau memotong-kompas aspirasi rakyat. Sekalipun demikian, pada sisi lain model ini bisa dipergunakan untuk menganalisis proses implementasi kebijakan publik, berikut segala kemungkinan dampaknya pada masyarakat dan pembuat kebijakan itu sendiri.

Dalam kaitan ini picu analisis dapat difokuskan pada peran golongan elit selama proses implementasi kebijakan publik itu berlangsung, utamanya terhadap segala upaya mereka (secara sembunyi-sembunyi atau terang-terangan) untuk mencegah atau mengatasi timbulnya hambatan-hambatan atau menetralkan penjejalan-penjejalan tertentu saat implementasi kebijakan itu dilaksanakan.

### d. Model Rasional

Model pembuatan kebijakan publik rasional (*rational public policy making*) ini barangkali akar-akar pemikirannya dapat dilacak pada karya Herbert Simon berjudul *Administrative Behaviour* yang untuk pertama kalinya diterbitkan pada tahun 1945.

Menurut Lindblom (Wahab, 2008, h.105) terdapat 8 (delapan) kelemahan model rasional yaitu

“*pertama*, tidak mampu menyesuaikan diri dengan keterbatasan manusia dalam memecahkan masalah; *kedua*, tidak mampu menyesuaikan diri dengan informasi yang serba kurang; *ketiga*, tidak mampu menyesuaikan diri dengan analisis biaya; *keempat*, tidak mampu menyesuaikan dengan kegagalan-kegagalan yang mungkin muncul dalam menyusun suatu metode evaluasi yang memuaskan; *kelima*, tidak mampu menyesuaikan diri dengan kenyataan keterdekatan hubungan antara fakta dan nilai dalam pembuatan kebijakan; *keenam*, tidak mampu menyesuaikan diri dengan sifat

keterbukaan dari sistem variabel yang satu sama lain mungkin bertentangan; *ketujuh*, tidak mampu menyesuaikan diri dengan kebutuhan analisis untuk menyusun strategi analisis yang runtut dan bertahap; dan *kedelapan*, tidak mampu menyesuaikan diri dengan berbagai bentuk masalah kebijakan yang senyatanya terjadi”.

Walaupun model rasional ini banyak dikecam oleh para ahli, bahkan ada diantaranya yang secara sinis menyebutnya sebagai “tidak realistis” (*unrealistic*) atau tidak dapat dipraktekkan (*impracticable*), namun model ini secara konseptual tetap saja penting untuk keperluan analisis. Sebabnya ialah karena hambatan-hambatan yang mungkin terjadi jika pembuat kebijakan ingin menempuh pembuatan kebijakan publik yang rasional (*rational public policy making*).

#### e. Model Inkremental

Charles E. Lindblom merupakan tokoh yang mengembangkan teori inkremental. Lindblom tidak puas dengan model rasional yang tradisional dari pembuatan keputusan administrasi, sehingga dia meminta untuk mengembalikan asumsi-asumsi dari model pemilihan rasional dalam pembuatan keputusan dengan menggunakan alternatif-alternatif yang lebih realistis.

Setiap keputusan harus dibatasi dengan pertimbangan-pertimbangan alternatif. Mencari alternatif adalah proses yang berharga yang berhubungan dengan uang dan waktu. Pencarian terbatas menghasilkan kumpulan kecil dari subyek alternatif untuk dipertimbangkan. Sekali kumpulan kecil dari alternatif-alternatif di tegaskan, administrator mempengaruhi evaluasi alternatif tersebut dengan tujuan merupakan bagian dari proses pengambilan keputusan. Selbihnya administrator hanya mempertimbangkan nomor-nomor kecil dari realitivitas harga dalam setiap keputusan.

#### f. Model Sistem

Model ini pertama kali diterapkan dalam ilmu politik dilakukan oleh Easton. Ia berpendapat bahwa kegiatan politik itu dapat dianalisis dari sudut pandang sistem, terdiri dari jumlah proses-proses yang harus tetap dalam keadaan seimbang kalau kegiatan politik itu tadi ingin tetap terjaga kelestariannya. Salah satu diantara proses-proses utama dari sistem politik ialah masukan-masukan (*inputs*), yang berbentuk tuntutan-tuntutan (*demands*) dan dukungan-dukungan (*supports*), serta sumber-sumber daya (*resources*).

Manfaat utama dari model sistem ini ialah kemampuannya untuk mengkonseptualisasikan secara sederhana gejala-gejala politik (*political phenonema*) yang dalam kenyataan sebenarnya kerap kali jauh lebih kompleks. Dengan lebih memfokuskan pada proses-proses, dan bukannya pada lembaga-lembaga atau struktur-struktur. Model sistem juga bermanfaat dalam mengelompokkan proses kebijakan (*policy process*) ke dalam sejumlah tahapan yang berbeda-beda yang masing-masing tahapan itu dapat pula dianalisis secara lebih terperinci.

### 5. Metodologi Analisis Kebijakan

Metodologi analisis kebijakan diambil dengan memadukan dari berbagai disiplin ilmu seperti: ilmu politik, sosiologi, ekonomi, psikologi, filsafat dan lainnya. Analisis kebijakan sebagian bersifat deskriptif, diambil dari disiplin-disiplin tradisional yang mencari pengetahuan tentang sebab dan akibat dari kebijakan-kebijakan publik. Namun analisis kebijakan juga bersifat normatif, tujuan lainnya adalah menciptakan dan melakukan kritik terhadap klaim pengetahuan tentang nilai kebijakan publik untuk generasi masa lalu, masa kini dan masa mendatang.

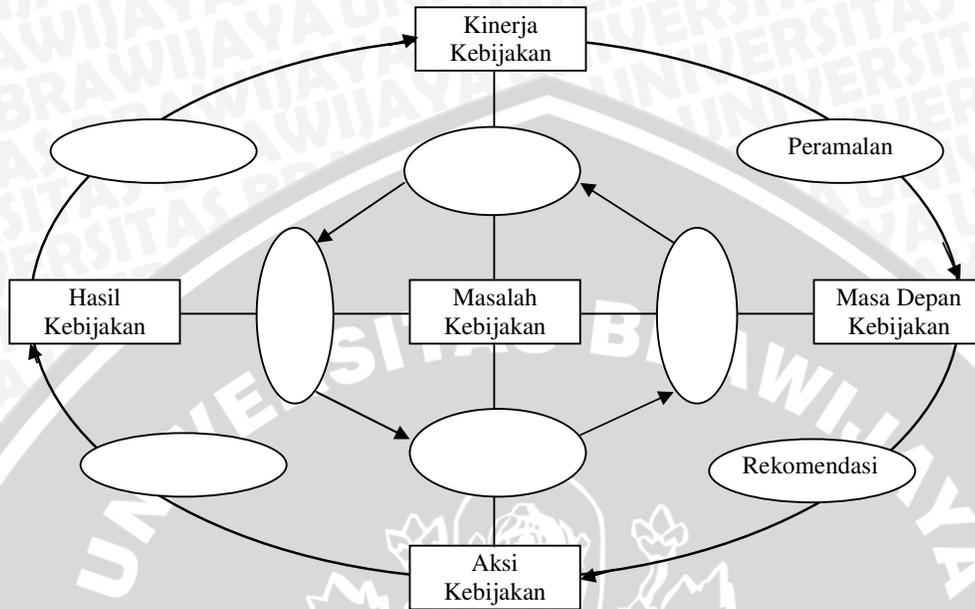
Analisis kebijakan berupaya menciptakan pengetahuan yang dapat meningkatkan efisiensi pilihan atas berbagai alternatif kebijakan.

“metodologi analisis kebijakan bertujuan untuk menciptakan, menilai secara kritis dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan. Dalam hal ini pengetahuan menunjuk pada kepercayaan tentang sesuatu yang secara akal sehat dapat dibenarkan, yang berbeda dengan kepercayaan tentang kebenaran yang pasti atau juga kebenaran dengan probabilitas statistik tertentu (Dunn, 2003, h.5)”.

Metodologi analisis kebijakan secara umum menyediakan informasi yang berguna untuk menjawab lima pertanyaan (Dunn, 2003, h.17):

“apa hakekat permasalahan? Kebijakan apa yang sedang atau pernah dibuat untuk mengatasi masalah dan apa hasilnya? Alternatif apa yang tersedia untuk menjawab masalah dan hasil apa yang dapat diharapkan? Jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan tersebut membuahkkan informasi tentang masalah kebijakan, masa-depan kebijakan, aksi kebijakan, hasil kebijakan dan kinerja kebijakan”.

**Gambar 2.**  
**Lima Tipe Informasi Yang Relevan Dengan Kebijakan**



Sumber: Dunn, 2003, h.18

### 6. Prosedur Analisis Kebijakan

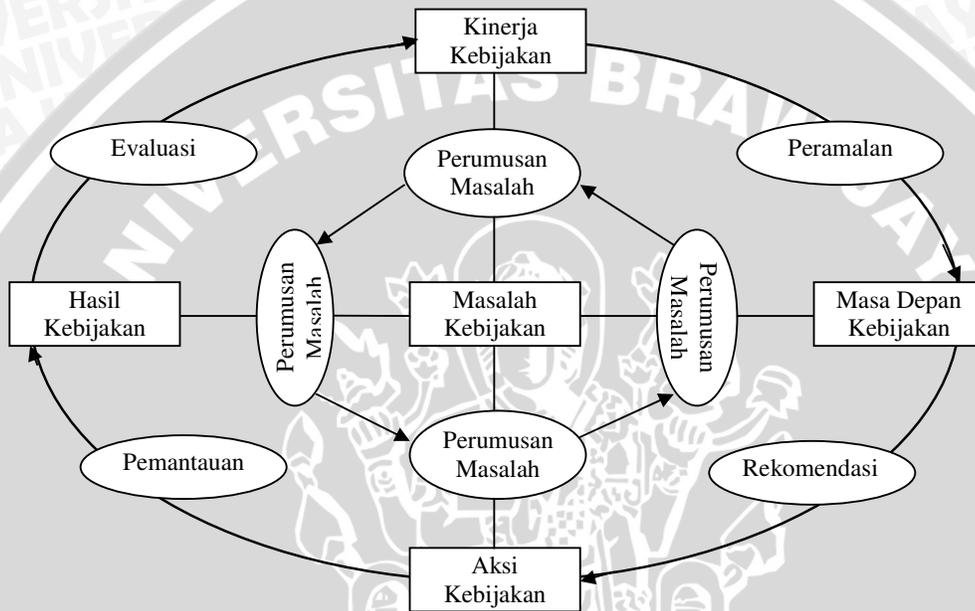
Dalam mendekati analisis kebijakan sebagai proses pengkajian (*inquiry*), kita perlu membedakan antara metodologi, metode dan teknik. Seperti diketahui, metodologi analisis kebijakan menggabungkan standar dan aturanlah yang menuntun seleksi dan penggunaan prosedur dan penilaian kritis terhadap hasilnya. Jadi prosedur merupakan subordinat dari standar palusibilitas dan relevansi kebijakan dan terhadap tuntunan umum atau aturan multiplisme kritis, peranan prosedur adalah untuk menghasilkan informasi mengenai masalah kebijakan, aksi kebijakan, hasil kebijakan dan kinerja kebijakan. Prosedur sendiri tidak menghasilkan pengetahuan yang relevan.

Menurut Dunn, metodologi analisis kebijakan menggabungkan 5 (lima) prosedur umum yang dipakai dalam pemecahan masalah manusia (2003, h.21):

“Definisi, prediksi, preskripsi, deskripsi dan evaluasi. Definisi (perumusan masalah) menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan. Peramalan (prediksi) menyediakan informasi mengenai konsekuensi dimasa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk tidak melakukan sesuatu. Rekomendasi (preskripsi) menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dan

konsekuensi dimasa depan dari suatu pemecahan masalah. Pemantauan (deskripsi) menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan. Evaluasi, yang mempunyai nama sama dengan dipakai dalam bahasa sehari-hari, menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan atau pengatasan masalah”.

**Gambar 3.**  
**Analisis Kebijakan Yang Berorientasi Pada Masalah**



Sumber: Dunn, 2003, h21

## 7. Bentuk-bentuk Analisis Kebijakan

### a. Analisis Kebijakan Prospektif

Hubungan antara komponen-komponen informasi kebijakan dan metode-metode analisis kebijakan memberi landasan untuk membedakan tiga bentuk utama analisis kebijakan: analisis prospektif, analisis retrospektif dan terintegrasi. Analisis kebijakan prospektif yang berupa produksi dan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan cenderung mencari cara beroperasinya para ekonom, analisis sistem dan peneliti operasi. Analisis kebijakan menurut Williams (dalam Dunn, 2003, h.118) merupakan suatu alat untuk mensintesis informasi untuk dipakai dalam merumuskan alternatif dan preferensi kebijakan yang dinyatakan secara komperatif, diramalkan dalam bahasa kualitatif dan kuantitatif sebagai landasan atau penuntun dalam pengambilan

keputusan kebijakan, secara konseptual tidak termasuk mengumpulkan informasi. Sebaliknya penelitian kebijakan berkenaan dengan semua studi yang menggunakan metodologi ilmiah atau untuk menerangkan dan/atau menentukan hubungan diantara mereka. Analisis prospektif acapkali menimbulkan jurang pemisah yang besar antara pemecah masalah yang diunggulkan dan upaya-upaya pemerintah untuk memecahkannya.

b. Analisis Kebijakan Retrospektif

Analisis kebijakan retrospektif dalam banyak hal sesuai dengan deskripsi penelitian kebijakan yang dikemukakan sebelumnya. Analisis retrospektif, yang dijelaskan sebagai penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan, mencakup berbagai tipe kegiatan yang dikembangkan oleh tiga kelompok analis:

- 1) Analis yang berorientasi pada disiplin (*Discipline-oriented analysts*). Kelompok ini sebagian besar terdiri dari para ilmuwan politik dan sosiologi, terutama berusaha untuk mengembangkan dan menguji teori yang didasarkan pada teori dan menerangkan sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan. Kelompok ini jarang berusaha untuk mengidentifikasi tujuan-tujuan dan sasaran spesifik dari para pembuat kebijakan dan tidak melakukan usaha apapun untuk membedakan variabel-variabel kebijakan yang merupakan hal yang dapat diubah melalui manipulasi kebijakan, dan variabel situasional yang tidak dapat dimanipulasi.
- 2) Analis yang berorientasi pada masalah (*problem-oriented analysts*). Kelompok ini sebagian besar juga terdiri dari para ilmuwan politik dan sosiologi dan juga berusaha menerangkan sebab-sebab dan konsekuensi kebijakan. Meskipun begitu, para analis yang berorientasi pada masalah ini, kurang menaruh perhatian pada pengembangan dan pengujian teori-teori yang dianggap penting didalam disiplin ilmu sosial, tetapi lebih menaruh perhatian pada identifikasi variabel-variabel yang dapat dimanipulasi oleh para pembuat kebijakan untuk mengatasi masalah. Walaupun begitu analisis yang berorientasi masalah jarang menyajikan informasi mengenai tujuan dan

sasaran kebijakan yang spesifik dari para pembuat kebijakan, karena masalah-masalah praktis yang dianalisis biasanya bersifat umum.

- 3) Analisis yang berorientasi pada aplikasi (*applications-oriented analysts*). Kelompok analisis yang ketiga ini mencakup ilmuwan politik dan sosiologi, tetapi juga orang-orang yang datang dari bidang studi profesional pekerjaan sosial (*social works*) dan administrasi publik dan bidang studi yang sejenis seperti penelitian evaluasi. Kelompok ini juga berusaha untuk menerangkan sebab dan konsekuensi kebijakan-kebijakan dan program publik, tetapi tidak menaruh perhatian terhadap pengembangan dan pengujian teori-teori dasar. Lebih jauh, kelompok ini tidak hanya menaruh perhatian pada variabel-variabel kebijakan, tetapi juga melakukan identifikasi tujuan dan sasaran kebijakan dari para ahli pembuat kebijakan dan pelaku kebijakan.

c. Analisis Kebijakan yang Terintegrasi

Analisis kebijakan yang terintegrasi merupakan bentuk analisis yang mengkombinasikan gaya operasi para praktisi yang menaruh perhatian pada penciptaan dan transformasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil. Analisis kebijakan yang terintegrasi tidak hanya mengharuskan para analis untuk mengkaitkan tahap penyelidikan retrospektif dan perspektif, tetapi juga menuntut para analis untuk secara terus-menerus menghasilkan dan mentransformasikan informasi setiap saat.

Analisis yang terintegrasi dapat digambarkan dengan mempertentangkan antara evaluasi-evaluasi retrospektif terhadap kebijakan publik, dan eksperimen-eksperimen program kebijakan. Evaluasi retrospektif terhadap kebijakan dan program sejumlah bidang seperti pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan sosial secara khusus menilai kinerja kebijakan dan program-program yang sedang berjalan.

Analisis kebijakan yang terintegrasi mempunyai semua kelebihan yang dimiliki oleh semua metodologi analisis prospektif dan retrospektif, tetapi tidak satupun dari kelemahan mereka. Analisis yang terintegrasi melakukan pemantauan dan evaluasi kebijakan secara terus-menerus sepanjang waktu. Tidak demikian halnya dengan analisis kebijakan prospektif dan retrospektif yang menyediakan lebih sedikit informasi. Sebagai contoh, analisis kebijakan

prospektif cenderung lemah dalam hal keterbatasannya dan ketidakcukupan informasi yang dihasilkannya menyangkut perubahan nilai tujuan dan sasaran yang terjadi setelah suatu kebijakan diimplementasikan. Sebaliknya, analisis kebijakan retrospektif lemah dalam hal ketidakmampuannya untuk mengarahkan aksi-aksi kebijakan, karena sebagian besar terikat pada informasi yang pasif mengenai konsekuensi kebijakan setelah diimplementasikan.

## **8. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Kegagalan Implementasi Kebijakan**

Sebuah kebijakan didalam proses implementasinya tidak mesti sesuai dengan apa yang direncanakan pada waktu pembuatan kebijakan. Terdapat banyak faktor baik faktor intern maupun ekstern yang berasal dari subyek kebijakan ataupun obyek kebijakan yang menghambat pelaksanaan kebijakan. Untuk mengatasi hal tersebut, diperlukan suatu studi yang mendalam agar diperoleh sebuah solusi untuk mengatasi hambatan-hambatan tersebut, yaitu dengan cara menganalisis kebijakan-kebijakan yang telah ada untuk mendapatkan sebuah kebijakan yang dapat dilaksanakan secara optimal.

Menurut George C. Edwards (dalam Winarno, 2007, h.174) dalam pengkajian implementasi kebijakan terdapat faktor-faktor atau variabel-variabel krusial yang dapat mempengaruhi kegagalan dari implementasi kebijakan. Adapun faktor-faktor tersebut adalah:

### **a. Komunikasi**

Secara umum Edwards membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*). Menurutny, persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Lebih lanjut, dijelaskan bahwasanya jika kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan petunjuk-petunjuk tersebut harus jelas. Aspek lain dari komunikasi menyangkut petunjuk-petunjuk pelaksanaan adalah persoalan konsistensi. Keputusan-keputusan yang bertentangan akan membingungkan dan menghalangi staf administratif dan

menghambat kemampuan mereka untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan secara efektif. Sementara itu, ada banyak hal yang mendorong terjadinya komunikasi yang tidak konsisten dan menimbulkan dampak-dampak buruk bagi implementasi kebijakan. Beberapa hal yang dimaksud menyangkut transmisi, konsistensi dan kejelasan.

b. Sumber-sumber

Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas, dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi inipun cenderung tidak efektif. Dengan demikian, sumber-sumber dapat merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan. Sumber-sumber yang penting, meliputi: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul diatas kertas guna melaksanakan layanan-layanan publik.

c. Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku

Kecenderungan dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu dan hal itu berarti dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit.

d. Struktur birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Pada dasarnya, para pelaksana kebijakan mungkin mengetahui apa yang dilakukan dan mempunyai cukup keinginan serta sumber-sumber untuk melakukannya. Tetapi dalam pelaksanaannya mungkin mereka masih dihambat oleh struktur-struktur organisasi dimana mereka menjalankan kegiatan tersebut. Menurut Edwards ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran

dasar atau sering disebut *Standard Operating Procedur* (SOP) dan fragmentasi. Yang pertama berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari pelaksana kebijakan serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Yang kedua berasal terutama dari tekanan-tekanan diluar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi-birokrasi pemerintah.

Perbedaan ini akan berpengaruh dalam implementasi kebijakan dalam beberapa hal, yakni bahwa perbedaan-perbedaan itu acapkali menghalangi perubahan-perubahan dalam kebijakan, memboroskan sumber-sumber, menimbulkan tindakan-tindakan yang tidak diinginkan, menghalangi kondisi, membingungkan pejabat-pejabat pada yuridiksi tingkat yang lebih rendah, menyebabkan kebijakan-kebijakan berjalan dengan tujuan-tujuan yang berlawanan, dan menyebabkan beberapa kebijakan menempati antara keretakan-keretakan batas-batas organisasi.

### **9. Konsep *Public Hearing***

*Public Hearing* pada dasarnya adalah tindakan-tindakan atau proses yang ingin mendengar untuk mencapai kecocokan dan kesesuaian. Menurut Suaib (2005) terdapat 3 macam segmen dalam *public hearing* yaitu: *pertama*, *public hearing* diantara kelompok-kelompok atau segmen-segmen dalam publik. *Kedua*, *public hearing* diantara organ-organ dalam sistem kebijakan (birokrasi). *Ketiga*, *public hearing* diantara birokrasi dengan publik.

*Public hearing* diantara kelompok-kelompok atau segmen-segmen dalam publik. Yang dimaksud adalah publik dirasa mempunyai mekanisme untuk menyatukan perbedaan-perbedaan yang ada melalui musyawarah dan biasanya yang bisa mengambil jalan tengah dalam *public hearing* tersebut adalah tokoh-tokoh masyarakat. Faktor struktur dan kultur politik dalam masyarakat mempunyai pengaruh yang dominan bagi kelangsungan *public hearing*.

*Public hearing* diantara organ-organ dalam sistem kebijakan (birokrasi). Disini keanekaragaman fungsi birokrasi secara yuridis mempunyai kepentingan-

kepentingan dalam kesatuan, selain itu di struktur birokrasi cenderung memunculkan keegoisan dalam setiap departemen yang ada dalam memperjuangkan kepentingannya sehingga yang terjadi muncul konflik antar departemen yang akan nampak pada saat implementasi kebijakan. Untuk itu, perlunya *public hearing* yang dapat dilakukan dengan prosedur-prosedur formal.

*Public hearing* diantara birokrasi dengan publik. Tujuan dari *public hearing* ini yaitu akan dapat mengidentifikasi, interaksi (sehingga menimbulkan aksi dan reaksi dari kedua belah pihak), mengamati tuntutan aksi-reaksi dan pergeseran tuntutan dari masing-masing pihak, kejelasan hubungan aksi-reaksi dari komunikasi yang dilakukan antar pelaku dalam *public hearing*.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa *public hearing* dalam suatu proses kebijakan terdapat 3 (tiga) kriteria pengembangannya, yaitu:

a. Validitas

Informasi didalam *public hearing* haruslah sesuai dengan realitas yang ada. Satu model memiliki validitas yang tinggi jika dalam proses tersebut menghasilkan kesimpulan yang sesuai dengan kenyataan. Informasi tersebut berguna untuk *stakeholders*, lebih khusus untuk *policy makers* dalam merumuskan sebuah kebijakan agar relevan dengan keinginan publik.

b. Relevansi

*Public hearing* mempunyai tingkatan tinggi jika berhasil menjawab pertanyaan publik, sehingga hal itu akan membuat publik tergoda untuk menuangkan aspirasinya untuk kemudian ditampung oleh pembuat kebijakan (*policy makers*). Jadi setiap kebijakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh *policy makers* diharapkan tidak akan terjadi pertentangan-pertentangan kepentingan dan akan berhasil menyentuh keinginan publik itu sendiri.

c. Pengamatan Langsung

Kualitas dari *public hearing* sangat ditentukan jika mampu menangkap kesimpulan-kesimpulan atas fenomena yang kabur dalam realitasnya. Untuk itu, dalam menjamin keakuratan informasi haruslah diadakan pengamatan secara langsung.

Teknik *public hearing* tidak bermaksud mencari keseragaman berfikir, tetapi untuk mendengar pendapat (opini publik) yang akan digunakan oleh *policy*

*makers* untuk menarik kesimpulan mengenai situasi problem, sehingga dari proses tersebut dapat dijadikan sebagai informasi yang cukup memadai bagi para pembuat kebijakan sebelum kebijakan itu ditetapkan dan diimplementasikan.

## **B. Lingkungan Hidup**

### **1. Pengertian Lingkungan Hidup**

Terdapat berbagai macam definisi yang dikembangkan mengenai lingkungan hidup. Menurut pendapat G. Melvyn Horve (dalam Mukono, 2006, h.8) pengertian lingkungan berbeda-beda menurut disiplin ilmu yang dipunyai. Menurut ahli cuaca dan iklim lingkungan berarti atmosfer, sedangkan menurut ahli teknologi lingkungan, maka lingkungan berarti atmosfer dan ruangnya. Ahli ekologi berpendapat bahwa lingkungan sama artinya dengan habitat hewan dan tumbuhan.

Supardi (2003, h.2) mengemukakan lingkungan sering juga disebut lingkungan hidup adalah jumlah semua benda hidup dan mati serta seluruh kondisi yang ada di dalamnya ruang kita tempati. Secara garis besar ada 2 macam lingkungan yaitu lingkungan fisik dan lingkungan biotik.

Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 27 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, disebutkan bahwa Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, keadaan dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya.

Jadi, dapat disimpulkan definisi mengenai lingkungan hidup, yaitu berlangsungnya kehidupan di dalam sebuah kesatuan ruang yang meliputi benda, daya, kondisi dan makhluk hidup yang ada di dalamnya termasuk segala bentuk tingkah laku yang mempengaruhi satu sama lain secara berkesinambungan tanpa mengalami perubahan pada sifat-sifatnya.

### **2. Pelestarian Lingkungan Hidup**

Seperti diketahui bahwa lingkungan hidup mempunyai kemampuan untuk mendukung perikehidupan masyarakat, dimana kemampuan lingkungan hidup tersebut dipengaruhi oleh tekanan perubahan dan atas dampak negatif dari suatu

kegiatan yang dilaksanakan oleh manusia dan makhluk hidup lainnya. Pelestarian lingkungan hidup ditujukan sebagai upaya untuk memelihara kelangsungan daya dukung atau kemampuan lingkungan hidup dalam memenuhi perikehidupan manusia dan makhluk hidup lain.

Berbagai kebijakan dan pengaturan masalah pengelolaan dan pelestarian fungsi lingkungan hidup di Indonesia adalah dengan tujuan untuk melestarikan dan mengembangkan kemampuan lingkungan hidup yang serasi, selaras dan seimbang. Agar tidak hanya menunjang terlaksananya pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan, karena selama ini paradigma tersebut masih mengutamakan pada sektor industri dan banyaknya penyimpangan dalam implementasi paradigma pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan.

“Untuk itu perlunya mewujudkan paradigma keberlanjutan ekologi, dimana dalam paradigma ini menekankan sebuah perubahan paradigma mendasar dalam kebijakan nasional, yang memberi prioritas pada kelestarian bentuk-bentuk kehidupan di planet ini, demi mencapai keberlanjutan ekologi. Jadi, yang menjadi sasaran utama bukan pembangunan itu sendiri, melainkan mempertahankan dan melestarikan ekologi dan seluruh kekayaan bentuk-bentuk kehidupan di dalamnya (Keraf, 2002, h.187)”.

Dengan adanya perubahan paradigma keberlanjutan ekologi dalam kebijakan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah diharapkan akan mampu meminimalisir sebab-sebab kerusakan lingkungan yang khususnya disebabkan oleh perilaku manusia melalui kegiatan pembangunan, industri, dan lainnya.

### **3. Lingkungan Dan Kesehatan**

Kemampuan manusia untuk mengubah atau memodifikasi kualitas lingkungannya tergantung sekali pada taraf sosial budayanya. Masyarakat yang masih primitif hanya mampu membuka hutan secukupnya untuk memberi perlindungan pada masyarakat. Sebaliknya, masyarakat yang sudah maju sosial budayanya dapat mengubah lingkungan hidup sampai taraf yang tidak terbatas. Perilaku masyarakat ini akan menciptakan lingkungan yang sesuai dengan yang diinginkannya, dan bila dalam lingkungan tersebut timbul penyakit maka sesuai pula dengan perilakunya sendiri.

Menurut WHO dalam (Mukono, 2006, h.3) yang dikatakan sehat adalah suatu keadaan yang lengkap meliputi kesejahteraan fisik, mental, dan sosial, bukan semata-mata bebas dari penyakit, cacat dan kelemahan. Hal ini tidak dapat disangkal lagi kualitas lingkungan pasti mempengaruhi status kesehatan masyarakat. Dari studi tentang kesehatan lingkungan tersirat informasi bahwa status kesehatan seseorang dipengaruhi oleh faktor hereditas, nutrisi, pelayanan kesehatan, perilaku dan lingkungan (Tarigan, 2004, h.2)

Menurut Paradigma Blunn tentang kesehatan dalam artikel yang sama menyebutkan dari lima faktor itu lingkungan mempunyai pengaruh dominan. Faktor lingkungan yang mempengaruhi status kesehatan seseorang itu dapat berasal dari lingkungan pemukiman, lingkungan sosial, lingkungan rekreasi, lingkungan kerja. Keadaan kesehatan lingkungan di Indonesia masih merupakan hal yang perlu mendapat perhatian, karena menyebabkan status kesehatan masyarakat berubah seperti: Peledakan penduduk, penyediaan air bersih, pengelolaan sampah, pembuangan air limbah, penggunaan pestisida, masalah gizi, masalah pemukiman, pelayanan kesehatan, ketersediaan obat, populasi udara, abrasi pantai, penggundulan hutan dan banyak lagi permasalahan yang dapat menimbulkan penyakit.

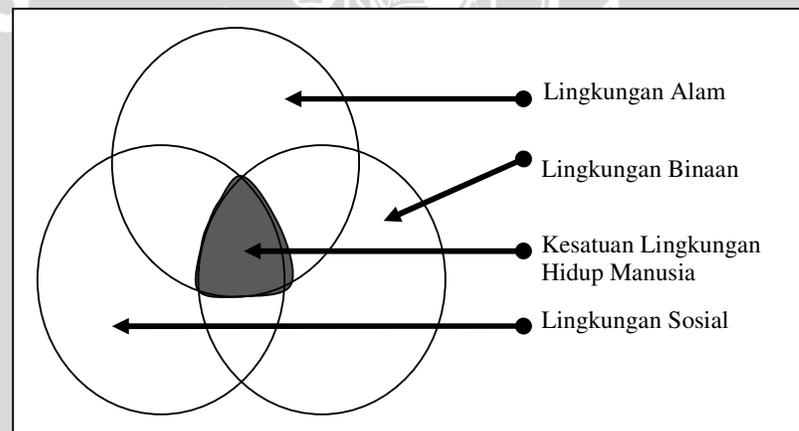
Pada saat ini pembangunan di sektor pemukiman sangat berkembang, karena kebutuhan yang utama bagi masyarakat. Pemukiman juga harus memenuhi syarat bagi kesehatan baik ditinjau dari segi bangunan, drainase, pengadaan air bersih, dan yang tak kalah penting adalah sanitasi dasar yang layak yang harus dimiliki masyarakat.

#### **4. Lingkungan Sosial Dan Perilaku Manusia**

Lingkungan hidup yang sehat, merupakan faktor penting dalam kehidupan sosial kemasyarakatan. Bahkan hal tersebut dijadikan faktor penentu kesejahteraan penduduk. Lingkungan dan perilaku manusia merupakan hal yang sangat terkait, di mana aktivitas manusia akan berpengaruh pada kualitas lingkungan, sebaliknya kualitas lingkungan akan dapat membentuk perilaku manusia.

Perubahan perilaku manusia akan sangat tergantung pada lingkungan sosialnya. Lingkungan sosial terdiri dari keluarga, kelompok masyarakat dan lainnya. Lingkungan sosial yang serasi sangat diperlukan untuk menunjang kelangsungan hidup. Dilihat dari sudut pandang perubahan perilaku, maka lingkungan sosial akan dapat membentuk tata nilai, pengetahuan, serta norma sosial yang ada dimasyarakat. Oleh sebab itu, lingkungan sosial dianggap merupakan bagian integral dari lingkungan hidup, maksudnya adalah wilayah yang merupakan tempat berlangsungnya bermacam-macam interaksi sosial antara berbagai kelompok beserta pranatanya dengan simbol dan nilai serta norma yang sudah mapan, serta terkait dengan lingkungan alam dan lingkungan binaan/buatan (tata ruang) (Purba, 2002, h. 14).

**Gambar 4.**  
**Komponen Interaktif Lingkungan Hidup**



Sumber: Soetaryono dalam Purba, 2002, h.15

Kesinambungan kehidupan dalam lingkungan sosial, akan tercipta karena: *pertama*, keberhasilan interaksi-interaksi manusia dengan lingkungan alami, seperti memanfaatkan sumber daya alam, pembangunan, dan lainnya. *Kedua*, aktivitas-aktivitas yang berkaitan dengan lingkungan alami akan menciptakan lingkungan buatan manusia yang ditandai dengan perubahan pada lingkungan alami. *Ketiga*, interaksi manusia dengan lingkungan alami saja tidak akan cukup, untuk itu dibutuhkan keberhasilan dalam hubungan antara manusia dengan lembaga-lembaga dan pranata sosial, budaya, serta agama.

Dalam rangka penyehatan lingkungan pemukiman, maka titik berat terletak pada kesinambungan dan interaksi didalam lingkungan sosial itu dengan

dukungan lingkungan yang lain. Untuk itu, maka terdapat 6 (enam) komponen lingkungan sosial antara lain sebagai berikut:

a. Pengelompokan sosial

Dalam pengelompokan sosial, landasan yang paling sederhana ialah dikaitkan dengan hubungan kekerabatan seperti hubungan keluarga suku bangsa, agama dan lain-lain. Akan tetapi seiring dengan terjadinya intensitas mobilitas penduduk, maka terjadi perbauran antara kelompok satu dengan yang lain yang dilandasi dengan kebersamaan wilayah pemukiman. Lingkungan pemukiman merupakan faktor utama terbentuknya kesatuan-kesatuan sosial. Sebagai sarana integrasi perwujudan kebersamaan lingkungan pemukiman tercermin dari penamaan kesatuan-kesatuan sosial diantaranya RT, RW, Dusun, Kelurahan/Kota, Nagari, Banjar, Kecamatan, Kabupaten dan lainnya.

b. Penataan Sosial

Fungsi utama penataan sosial adalah mengatur ketertiban hidup dalam masyarakat yang terdiri dari kelompok-kelompok masyarakat. Penataan sosial dapat berupa norma-norma dan aturan-aturan sebagai pedoman bersama untuk dilaksanakan dan dipatuhi bersama dalam kehidupan sehari-hari. Akan tetapi, pada kenyataannya penataan sosial yang berupa norma-norma dan aturan-aturan tidak tercapai sesuai dengan tujuannya. Hal tersebut dikarenakan masyarakat belum mempunyai sebuah konsensus bahwa norma-norma serta aturan-aturan tersebut merupakan pedoman bersama dan yang tak kalah penting kegagalan dalam penataan sosial itu adalah belum menentunya status dan peran sosial, serta tidak terbangunnya hubungan sosial antar sesama.

c. Media Sosial

Media sosial diperlukan untuk mendorong kerjasama agar tercapai kesatuan kelompok masyarakat. Media sosial ini dapat berupa simbol-simbol dan kepentingan-kepentingan yang tidak mungkin dikerjakan sendiri-sendiri. Pada dasarnya setiap orang memerlukan sebuah wilayah pemukiman yang aman untuk dapat mempertahankan hidup, mengembangkan keturunan, serta mencari sumber pencaharian, hal itulah yang menjadi media sosial yang sangat kuat.

#### d. Pranata Sosial

Aturan-aturan merupakan pedoman bersama dalam mengembangkan sikap dalam menghadapi tantangan dalam kehidupan bersama. Setiap anggota masyarakat harus menghayati nilai-nilai budaya serta norma-norma yang berlaku.

Fungsi pranata sosial yang lain adalah sarana integrasi sosial yang bersangkutan. Dengan adanya pranata sosial, maka orang akan mulai membedakan perlakuan antar sesama anggota dan yang bukan anggota. Kebanyakan pranata sosial digunakan dalam lingkup kepentingan penguasaan lingkungan pemukiman yang penting artinya bagi kelangsungan hidup masyarakat yang bersangkutan.

#### e. Pengendalian dan Pengawasan Sosial

Selama ini pola-pola dan mekanisme yang dikembangkan kesatuan sosial sangat efektif berfungsi sebagai pengendalian dan pengawasan sosial. Akan tetapi, dengan semakin meluasnya jaringan sosial akibat intensitas mobilitas sosial yang semakin tinggi, pengawasan dan pengendalian sosial dirasa kurang memadai. Selain itu, pranata dan perundangan yang bersifat nasional terkadang malah bertentangan dengan pranata sosial yang berlaku dimasyarakat setempat, dikarenakan masyarakat masih sangat kuat memegang nilai-nilai budaya dan tradisi yang ada secara turun-temurun.

Bukan hal yang berlebihan bila dalam masyarakat yang majemuk sangat rentan terjadi penyelewengan yang menguntungkan kepentingan pribadi atau golongan. Untuk itu, perlunya pengawasan dan pengendalian sosial yang harus terus ditegakkan oleh semua pihak dari tingkatan lokal, regional maupun nasional.

#### f. Kebutuhan Sosial

Keinginan manusia untuk memenuhi kebutuhan hidupnya mendorong terciptanya lingkungan sosial. Untuk dipahami bahwa orang tidak akan bisa memenuhi kebutuhan sosial dengan kemampuan sendiri apalagi menyangkut kebutuhan sosial.

Kebutuhan mendasar terdiri dari kebutuhan dasar biologis, kebutuhan sosial, dan kebutuhan kejiwaan. Kebutuhan biologis diantaranya makan, minum, kesehatan, mempertahankan diri dan lainnya. Kebutuhan sosial diantaranya kebutuhan yang mencakup kehidupan yang harmonis, keteraturan, ketertiban dan

lainnya. Kebutuhan biologis diantaranya kebutuhan akan etika, moral, keindahan, hiburan dan lainnya.

### 5. Kemiskinan Perkotaan dan Kesehatan Lingkungan

Kota dapat diartikan sebagai suatu sistem jaringan kehidupan manusia yang ditandai dengan kepadatan penduduk yang tinggi dan diwarnai dengan strata sosial ekonomi yang heterogen dan materialistis (Bintarto, 1984, h.36). Masalah yang sering muncul di perkotaan adalah masalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor pembangunan. Pembangunan yang ditandai dengan adanya pengangguran dan keterbelakangan serta kemunduran yang meningkat yang menyebabkan ketimpangan dan kecemburuan sosial. Hal ini disebabkan oleh adanya kelemahan yang dimiliki oleh sebagian masyarakat dalam manajemen usaha dan keterbatasan mengakses peluang kegiatan ekonomi sehingga tertinggal jauh dari masyarakat yang mempunyai kemampuan dan potensi tinggi.

Selain itu, masalah kemiskinan di wilayah perkotaan juga disebabkan adanya arus urbanisasi. Banyaknya masyarakat pedesaan yang pindah ke daerah perkotaan dengan tujuan untuk mencari pekerjaan dengan harapan kehidupannya akan berubah lebih baik ketimbang hidup di desa. Akan tetapi hal tersebut tidak disertai dengan *skill* yang dimiliki sehingga mereka kalah bersaing dengan masyarakat lain dan akhirnya akan menambah jumlah pengangguran dan kemiskinan di wilayah perkotaan.

Keadaan tersebut harus segera diatasi dengan serius karena bila tidak akan dapat mendatangkan masalah yang lebih besar lagi senada dengan apa yang dinyatakan oleh Mc. Namara (dalam Soedjatmoko, 1984, h. 91) *“if cities do not begin to deal more constructively with poverty, poverty may begin to deal more destructively with cities”* ( Jikalau kota-kota tidak menangani kemiskinan secara lebih konstruktif, maka kemiskinan itu mungkin sekali akan melanda kota-kota itu secara destruktif).

Hal lain yang akan terjadi akibat arus urbanisasi tersebut, kota akan menjadi wilayah dengan karakteristik penduduk yang padat. Masyarakat akan bersaing dan yang kalah akan terpinggirkan, sehingga mereka akan hidup dibantaran-bantaran sungai, kolong-kolong jembatan dan lainnya. Akses sanitasi dasar yang

dimilikipun tidak ada, walaupun ada sanitasi tersebut dalam kategori yang tidak layak. Faktor kesehatan merupakan faktor lain yang akan muncul yang mengancam masyarakat miskin perkotaan tersebut. Kerentanan masalah kesehatan yang disebabkan oleh lingkungan akan pula mempersulit kehidupan masyarakat miskin perkotaan. Jika mereka terjangkit penyakit berbasis lingkungan, beban hidup mereka akan terasa berat karena tidak memiliki biaya untuk berobat.

Untuk itulah, pemerintah sebagai pemegang kebijakan juga harus bertanggungjawab dalam mengatasi permasalahan diatas, jika tidak permasalahan mengenai kemiskinan yang akan berpengaruh terhadap kesehatan lingkungan akan terjadi berlarut-larut.

## **6. Permasalahan Lingkungan Pemukiman**

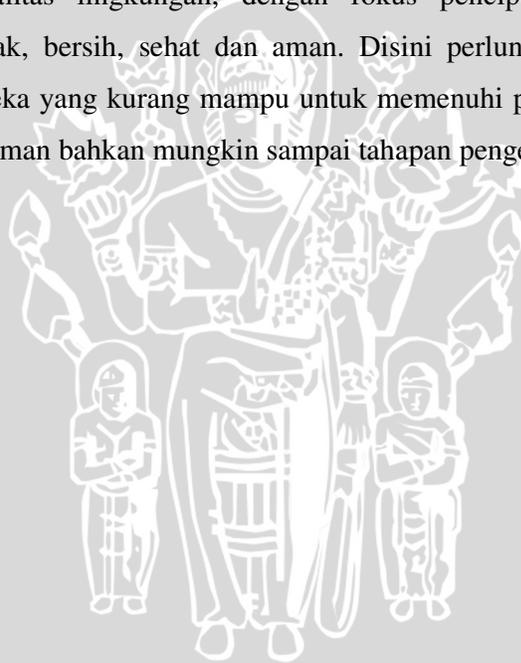
UU No 4 Tahun 1999 mendefinisikan bahwa satuan lingkungan pemukiman merupakan kawasan perumahan dengan luas wilayah dan jumlah penduduk tertentu, yang dilengkapi dengan sistem prasarana, sarana lingkungan, dan tempat kerja terbatas dan dengan penataan ruang yang terencana dan teratur sehingga memungkinkan pelayanan dan pengelolaan yang optimal.

Rasa aman dan tenteram adalah dambaan semua orang. Tidak ada kekhawatiran bahwa mereka yang selama ini telah bermukim dengan baik, baik di kota maupun di desa, dengan terpaksa harus tergusur karena lingkungan mereka akan digunakan untuk kepentingan lain. Rasa aman dan tenteram serta hidup yang sehat dan berkualitas juga perlu ditumbuhkan, tanpa ada kekhawatiran bahwa kesehatan serta rasa estetikanya akan terganggu misalnya karena sumber air atau udara yang mereka peroleh selama ini akan tercemar karena adanya industri atau fasilitas lain yang mengganggu. Rasa aman dan tenteram dapat diperoleh misalnya dengan tidak adanya kekhawatiran akan datangnya banjir ke lingkungan mereka.

“Namun kenyataannya, masih banyak masyarakat berpendapatan rendah yang menghuni kawasan kumuh, baik secara legal maupun ilegal. Mereka bertempat tinggal di kawasan kumuh karena kawasan tersebut memberikan kesempatan hunian. Walaupun kumuh, namun masih dalam jangkauan kemampuan mereka. Kelompok ini dapat dikatakan tidak mampu untuk melindungi dirinya dari faktor yang tidak disukainya, misalnya terpaksa minum air yang tidak sehat, terpaksa menghirup udara yang bau karena berdekatan dengan TPA sampah yang tidak ramah lingkungan, karena tata ruang tidak berpihak kepadanya (Damanhuri, 2006)”.

Dari penjelasan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa perumahan dan lingkungan merupakan kebutuhan utama bagi manusia. Mereka akan berupaya untuk memenuhinya semaksimal mungkin sesuai dengan budaya, norma-norma hidup, kemampuan finansial, dan pemahamannya akan hal itu. Hanya kemiskinan, ketidakmampuan, ketidakberdayaan dan ketidaktahuan yang menyebabkan mereka belum berhasil untuk mewujudkannya secara baik. Karena tidak keberhasilan masyarakat berpendapatan rendah untuk memenuhi dan mewujudkan kualitas lingkungan pemukiman yang baik, maka dampaknya akan menimbulkan penyakit berbasis lingkungan.

Untuk itulah perlunya kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman yang bertujuan atau sasaran utamanya adalah meningkatkan derajat kesehatan masyarakat dan kualitas lingkungan, dengan fokus penciptaan lingkungan perumahan yang layak, bersih, sehat dan aman. Disini perlunya keberpihakan pemerintah bagi mereka yang kurang mampu untuk memenuhi pengadaan sarana dan prasarana pemukiman bahkan mungkin sampai tahapan pengelolaan.



### BAB III METODE PENELITIAN

#### A. Jenis Penelitian

Penelitian adalah suatu proses mencari sesuatu secara sistematis dalam waktu yang lama dengan menggunakan metode ilmiah serta aturan-aturan yang berlaku. Dalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Menurut Nasir (1999, h.63), metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran, ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Metode deskriptif ini dapat dijalankan dengan melakukan survei di lokasi penelitian. Metode survei adalah penyelidikan yang diadakan untuk memperoleh fakta-fakta dari gejala-gejala yang ada dan mencari keterangan secara faktual, baik tentang institusi sosial, ekonomi, atau politik dari suatu kelompok ataupun suatu daerah (Nazir, 1999, h.65).

Bogdan dan Taylor (dalam Moleong, 2007, h.4) mendefinisikan metode kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Dengan kata lain pendekatan kualitatif yang dilakukan merupakan sebuah instrument yang digunakan untuk menggambarkan kejadian baik secara tertulis maupun lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati pada saat penelitian dilakukan untuk kemudian dianalisa dan diinterpretasikan.

Pemilihan pendekatan kualitatif ini dikarenakan beberapa alasan, diantaranya:

1. Metode kualitatif lebih mudah menyesuaikan apabila nantinya berhadapan dengan kenyataan ganda.
2. Metode kualitatif ini menyajikan secara langsung hakekat hubungan antara peneliti dengan responden.
3. Metode kualitatif lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman-penajaman, pengaruh bersama dan terhadap pola-pola nilai yang dihadapi.

Dengan demikian, penelitian ini ditujukan untuk mengetahui dan menganalisa kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman. Data yang

dikumpulkan dari berbagai sumber berupa keterangan lisan, tulisan, suara, maupun gambar. Penelitian ini lebih menekankan pada proses dari pada hasil tanpa maksud menguji hipotesa.

### **B. Fokus Penelitian**

Menurut Moleong (2007, h.237) fokus penelitian adalah suatu pembatasan terhadap masalah-masalah yang akan dibahas dalam metode penelitian kualitatif yang berfungsi untuk:

1. Membatasi studi atau dengan kata lain fokus penelitian dapat membatasi bidang-bidang *inkuiri* (masukannya), misalnya ketika peneliti membatasi pada upaya menemukan teori-teori dasar, maka lapangan penelitian lainnya tidak dimanfaatkan lagi.
2. Memenuhi kriteria *inklusi-eksklusi* (masukannya dan keluarannya) suatu informasi yang diperoleh di lapangan. Dengan adanya fokus penelitian maka seorang peneliti dapat mengetahui data mana yang akan diambil dari data-data yang sedang dikumpulkan.

Adapun yang menjadi fokus penelitian ini adalah:

1. Peran pemerintah Kota Malang dalam kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman di Kelurahan Mergosono Kecamatan Kedungkandang Kota Malang, meliputi:
  - a. Dinas Pengawasan Bangunan dan Pengendalian Lingkungan Kota Malang
  - b. Dinas Kesehatan Kota Malang
  - c. Dinas Kebersihan Kota Malang
2. Persepsi masyarakat terhadap kegiatan Mandi, Cuci, Kakus (MCK) dan pengelolaan sampah
  - a. Persepsi masyarakat dalam kegiatan Mandi, Cuci, Kakus (MCK)
  - b. Persepsi masyarakat dalam kegiatan pengelolaan sampah
3. Faktor penghambat dalam kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman di Kelurahan Mergosono Kecamatan Kedungkandang Kota Malang.

### C. Lokasi Dan Situs Penelitian

Lokasi penelitian ini merupakan tempat dimana peneliti melakukan penelitian. Yaitu Kelurahan Mergosono Kecamatan Kedungkandang Kota Malang. Alasan peneliti menentukan lokasi penelitian adalah:

1. Banyaknya pemukiman penduduk miskin di Kelurahan Mergosono yang berada di sepanjang pinggiran Daerah Aliran Sungai (DAS) Brantas, dimana kegiatan MCK penduduk masih bergantung pada air sungai tersebut.
2. Di Kelurahan Mergosono merupakan salah satu daerah *pilot project* diterapkannya Sistem Pengolahan Limbah Lingkungan Berbasis-Masyarakat (SPLBM).

Dengan Alasan-alasan seperti dijelaskan di atas diharapkan akan memberikan masukan bagi penelitian.

Sedangkan situs penelitian meliputi Kantor Dinas Pengawasan Bangunan dan Pengendalian Lingkungan Kota Malang, Kantor Dinas Kesehatan Kota Malang, Kantor Kebersihan Kota Malang, Kantor Kelurahan Mergosono dan masyarakat Kelurahan Mergosono.

### D. Sumber Data

Menurut pendapat Lofland (dalam Moleong, 2007, h.157) mengemukakan bahwa sumber data dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Keberadaan data dapat dijadikan sebagai sumber informasi bahan kajian untuk mengetahui apa yang kita teliti. Data-data yang diperoleh dapat memberikan dukungan atas analisis-analisis yang akan kita lakukan terhadap objek atau sasaran penelitian.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka dalam penelitian ini sumber data yang dipakai adalah:

**Tabel 1.**  
**Sumber Data Penelitian**

No	Narasumber	Pengumpulan Data		Data yang diambil
		teknik	alat	
1.	Sekretaris Kecamatan Kedungkandang	wawancara	a. <i>Document collection</i> b. <i>Field note</i>	Monografi Kecamatan Kedungkandang
2.	Sekretaris Kelurahan Mergosono (Drs. Agus Purnomo. A)	Wawancara	a. <i>Document collection</i> b. <i>Field note</i>	Monografi Kelurahan Mergosono
3.	staff Bidang Pengendalian Lingkungan Dinas Wasbangdaling Kota Malang (Ibu Indah Kusumawati, SH, MAP)	Wawancara	a. <i>Field note</i> b. <i>Interview write up</i>	a. Peran dan fungsi Dinas Wasbangdaling b. Kebijakan (upaya) yang dilakukan dalam penyehatan lingkungan pemukiman
4.	Sektor Penyehatan Lingkungan Dinas Kesehatan Kota Malang (Bapak Sutrisno, SKM)	Wawancara	a. <i>Field note</i> b. <i>Interview write up</i>	a. Peran dan fungsi Dinas Kesehatan Kota Malang b. Kebijakan (upaya) yang dilakukan dalam penyehatan lingkungan pemukiman
5.	Staff UPTD Pengelolaan Sampah dan Air Limbah Dinas Kebersihan Kota Malang (Ibu Sumiati)	Wawancara	a. <i>Field note</i> b. <i>Interview write up</i>	a. Peran dan fungsi Dinas Kebersihan Kota Malang b. Kebijakan (upaya) yang dilakukan dalam penyehatan lingkungan pemukiman
6.	Masyarakat Kelurahan Mergosono	a. Wawancara b. <i>observasi</i>	a. <i>Field note</i> b. <i>Interview write up</i>	a. Persepsi masyarakat dalam kegiatan MCK b. Persepsi masyarakat dalam pengelolaan sampah

## E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah:

1. Studi Kepustakaan (*library research*): pengumpulan data dengan menggunakan dan mempelajari buku-buku, literatur-literatur dan artikel-artikel yang relevan dengan pokok bahasan.
2. Studi lapangan (*field research*): pengumpulan data dengan mengadakan penelitian langsung ke lapangan yang berkaitan dengan obyek penelitian.
  - a. Observasi: cara memperoleh data dengan pengamatan secara langsung di lapangan pada obyek penelitian.
  - b. Wawancara: suatu cara pengumpulan data yang dilakukan dengan jalan mengadakan dialog langsung dengan pihak-pihak tertentu yang berkaitan dengan fokus penelitian.

Terdapat 2 jenis wawancara:

    - 1) Wawancara terstruktur: wawancara yang dalam melakukan wawancara telah dibekali daftar pertanyaan yang akan diajukan pada informan seputar data-data yang dibutuhkan peneliti.
    - 2) Wawancara tidak terstruktur: jenis wawancara dimana pewawancara menentukan sendiri pertanyaan yang diajukan kepada informan.

Dengan wawancara tidak struktur ini maka akan diperoleh informasi yang lebih luas mengenai fenomena yang sedang diteliti.
  - c. Dokumentasi: pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mempelajari, mencatat dan mengumpulkan dokumen-dokumen berupa arsip-arsip dan catatan-catatan yang menjadi bahan masukan dalam penyusunan penelitian.

## F. Metode Keabsahan Data

Penelitian kualitatif akan menghadapi masalah penting mengenai pengujian keabsahan hasil penelitian. Banyak hasil penelitian kualitatif diragukan

kebenarannya karena beberapa hal seperti subjektifitas peneliti yang dominan, alat yang diandalkan seperti wawancara dan observasi mengandung banyak kelemahan ketika dilakukan secara terbuka dan apalagi tanpa kontrol, serta sumber data kualitatif yang kurang *credibel* akan mempengaruhi hasil akurasi penelitian (Bungin, 2007, h. 253-254).

Untuk itu perlu dibangun sebuah mekanisme untuk mengatasi keraguan terhadap setiap hasil penelitian kualitatif. Dalam penelitian ini menggunakan teknik pengujian keabsahan data dengan teknik pemeriksaan (Moleong, 2007, h.327). Hal tersebut dapat dilihat dari tabel teknik pemeriksaan data dibawah ini.

**Tabel 2.**

**Teknik Pemeriksaan Data Kualitatif Moleong**

KRITERIA	TEKNIK PEMERIKSAAN
Kredibilitas (derajat kepercayaan)	1. Perpanjangan keikutsertaan 2. Ketekunan pengamatan 3. Triangulasi 4. Pengecekan sejawat 5. Kecukupan referensial 6. Kajian kasus negatif 7. Pengecekan anggota
Kepastian	8. Uraian rinci
Kebergantungan	9. Audit kebergantungan
Kepastian	10. Audit kepastian

Sumber: Moleong, 2007, h.327

Peneliti akan melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan keabsahan hasil penelitian dengan cara sebagai berikut:

1. Perpanjangan Keikutsertaan

Dalam melakukan penelitian, peneliti akan berusaha untuk memahami budaya dan tradisi informan, makna simbol dan berbagai makna lainnya yang hidup dan tumbuh di masyarakat dimana informan berada. Dengan begitu peneliti akan lebih memahami kondisi keadaan yang dialami informan sehingga lebih mempermudah dalam menginterpretasikan hasil penelitian.

## 2. Ketekunan Pengamatan

Untuk memperoleh derajat keabsahan data yang tinggi, penelitian ini akan dilakukan dengan tekun dan memanfaatkan semua panca indera termasuk pendengaran, perasaan dan insting peneliti.

## 3. Triangulasi

Ini dilakukan dengan melakukan cek ulang dengan membandingkan data hasil pengamatan dengan hasil wawancara. Selain itu juga akan dilakukan pengecekan apakah data yang dihasilkan dari tiap-tiap metode pengumpulan data hasilnya sama. Selanjutnya, data hasil penelitian akan dibandingkan dengan teori-teori yang ada yang sesuai dengan penelitian ini.

## 4. Pengecekan Sejawat

Peneliti akan menguji keabsahan data dengan cara melakukan diskusi dengan berbagai kalangan yang memahami tentang penelitian ini. Dengan tujuan untuk menyingkap kebenaran dan memperbaiki interpretasi dengan penafsiran dari pihak lain.

## 5. Kecupan Referensial

Untuk lebih meningkatkan keabsahan data, peneliti akan berusaha memperbanyak referensi baik dari orang lain maupun dalam wawancara penelitian dengan narasumber.

## 6. Uraian Rinci

Dalam menyajikan hasil penelitian akan dijelaskan serinci-rincinya setiap temuan yang didapat dari penelitian ini. Sehingga dengan paparan yang terperinci, gamblang, logis dan rasional akan memudahkan orang lain untuk memahami hasil penelitian.

## G. Metode Analisis Data

Menurut Bogdan dan Biklen (dalam Moleong, 2007, h.248), analisa data adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting

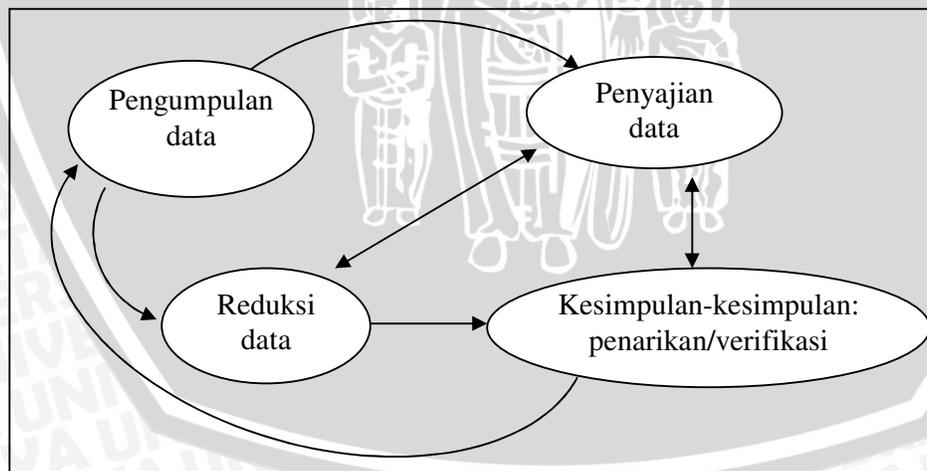
dan apa yang dipelajari dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.

Adapun analisa data menurut Miles dan Huberman (1992, h.16-19) terdiri dari:

1. Reduksi Data: proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data “kasar” yang muncul dari catatan-catatan yang tertulis di lapangan.
2. Penyajian Data (*display data*): kumpulan informasi yang tersusun dan memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data dapat berupa tabel, gambar, hasil data-data dokumen dan wawancara yang mendukung penyajian data.
3. Menarik Kesimpulan: verifikasi data dalam penelitian yang dilakukan secara terus-menerus sepanjang proses penelitian berlangsung. Penarikan kesimpulan dilakukan dengan longgar, tetap terbuka dan semakin lama semakin terperinci berdasarkan kumpulan-kumpulan data yang diperoleh di lapangan, kemudian dianalisis untuk memperoleh gambaran yang sebenarnya.

**Gambar 6.**

**Proses Analisis Data Model Interaktif**



Sumber: Miles dan Huberman, 1992, h.20

## BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### A. Hasil Penelitian

#### 1. Gambaran Umum Kecamatan Kedungkandang

##### a. Luas dan Batas Wilayah

Kedungkandang merupakan salah satu dari 5 (lima) Kecamatan di Kota Malang, selain Kecamatan Lowokwaru, Sukun, Klojen, Blimbing. Terletak dibagian timur wilayah Kota Malang dengan luas wilayah 8.001, 026 Ha. Ketinggian rata-rata dari permukaan air laut antara 440-660 m.

Adapun batas-batas wilayah Kabupaten/Kota adalah sebagai berikut:

- 1) Sebelah Utara : Kecamatan Pakis Kabupaten Malang
- 2) Sebelah Selatan : Kecamatan Tumpang dan Pakis
- 3) Sebelah Timur : Kecamatan Tajinan
- 4) Sebelah Barat : Kecamatan Sukun, Klojen dan Blimbing

##### b. Daftar Wilayah Administrasi

Pemerintahan Kecamatan Kedungkandang terdiri dari 12 Kelurahan dengan jumlah RT sebanyak 807 dan jumlah RW yaitu 108. Adapun daftar kelurahan yang termasuk dalam Kecamatan Kedungkandang, yaitu:

- 1) Kelurahan Kotalama
- 2) Kelurahan Mergosono
- 3) Kelurahan Wonokoyo
- 4) Kelurahan Bumiayu
- 5) Kelurahan Kedungkandang
- 6) Kelurahan Lesanpuro
- 7) Kelurahan Sawojajar
- 8) Kelurahan Madyopuro
- 9) Kelurahan Cemorokandang
- 10) Kelurahan Arjowinangun
- 11) Kelurahan Tlogowaru
- 12) Kelurahan Buring

### c. Jumlah Penduduk

Jumlah penduduk Kecamatan Kedungkandang terbilang cukup padat dengan beragam karakteristik penduduk. Berdasarkan data monografi Kecamatan Kedungkandang semester II tahun 2006, jumlah total penduduk sebanyak 155.488 jiwa dengan 46.991 kepala keluarga. Keragaman masyarakat dikelompokkan dengan berbagai kriteria tertentu.

#### 1) Jumlah penduduk menurut status kewarganegaraan

- a) Warga Negara Indonesia : 155.259 jiwa
- b) Warga Negara Asing : 229 jiwa

#### 2) Jumlah penduduk menurut agama

- a) Islam : 144.044 jiwa
- b) Kristen : 6.328 jiwa
- c) Katholik : 4.121 jiwa
- d) Hindu : 571 jiwa
- e) Budha : 360 jiwa

#### 3) Jumlah penduduk menurut mata pencaharian

- a) Petani : 5.663 jiwa
- b) Pengrajin : 325 jiwa
- c) Pengusaha : 2.516 jiwa
- d) Pensiunan : 1.814 jiwa
- e) Buruh : 7.408 jiwa
- f) Pedagang : 4.002 jiwa
- g) PNS : 4.345 jiwa
- h) TNI/POLRI : 1.592 jiwa
- i) Jasa : 1.165 jiwa

## 2. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kelurahan Mergosono yang merupakan salah satu dari Kelurahan yang termasuk dalam wilayah Kecamatan Kedungkandang Kota Malang. Secara lebih jelas, berikut disajikan lebih rinci mengenai gambaran mengenai Kelurahan Mergosono.

### a. Luas dan Batas Wilayah

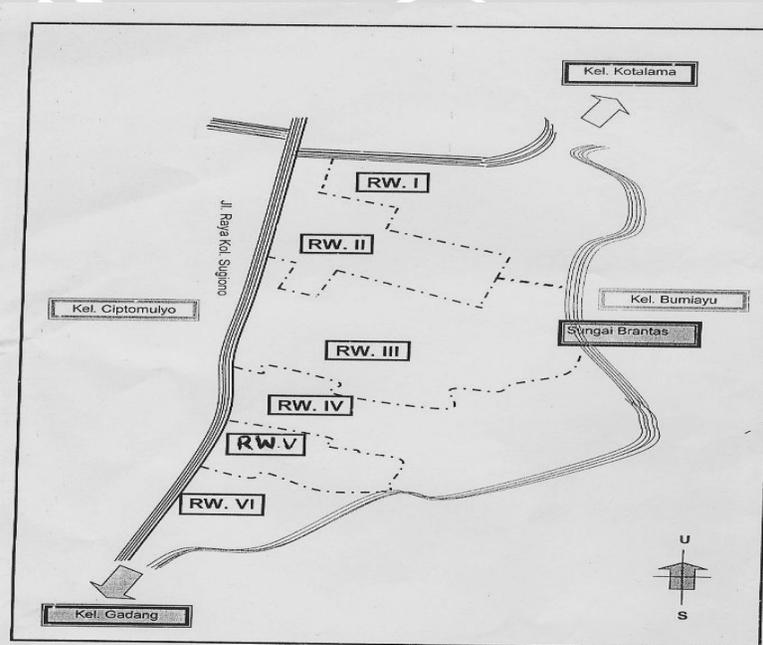
Kelurahan Mergosono terletak 4 km dari pusat Kota Malang. Luas wilayahnya sekitar 103, 25 Ha dengan ketinggian wilayah 475 meter di atas permukaan laut. Untuk peruntukkan lahan, luas wilayahnya sekitar 14081.5 Ha.

Adapun batas-batas wilayah Kelurahan Mergosono adalah sebagai berikut:

- 1) Sebelah Utara : Kelurahan Kotalama
- 2) Sebelah Timur : Kelurahan Bumiayu
- 3) Sebelah Selatan : Kelurahan Gadang
- 4) Sebelah Barat : Kelurahan Ciptomulyo

### Gambar 7.

Peta Lokasi Kelurahan Mergosono



Sumber: data monografi Kelurahan Mergosono

### b. Daftar Wilayah Administrasi

Secara administratif, Wilayah Kelurahan Mergosono terbagi menjadi 6 RW dan 77 RT. Berdasarkan karakteristik wilayahnya, Kelurahan ini dapat dibagi dalam tiga macam, yaitu kompleks pemukiman, kompleks perdagangan, dan kompleks industri, yang ketiganya tersebar didalam ruang lingkup wilayah Kelurahan Mergosono Kecamatan Kedungkandang.

### c. Jumlah Penduduk

Berdasarkan data monografi Kelurahan Mergosono jumlah penduduk Tahun 2007 berjumlah 18.038 jiwa dengan jumlah kepala keluarga 3.987 dengan kepadatan penduduk 17,532 km/jiwa.

Keragaman penduduk Kelurahan Mergosono dapat dilihat dari keragaman mata pencaharian, latar belakang yang dimiliki dan tingkat kesejahteraan masyarakat. Perbedaan tersebut dapat dibagi dalam berbagai kriteria, sebagai berikut:

- 1) Jumlah penduduk menurut agama
  - a) Islam : 16.844 jiwa
  - b) Khatolik : 1.101 jiwa
  - c) Protestan : 72 jiwa
  - d) Hindu : 7 jiwa
  - e) Budha : 14 jiwa
- 2) Jumlah penduduk menurut status kewarganegaraan
  - a) WNI laki-laki : 8.973 jiwa
  - b) WNI perempuan : 8.997 jiwa
  - c) WNA laki-laki : 22 jiwa
  - d) WNA perempuan : 46 jiwa
- 3) Jumlah penduduk menurut mata pencaharian
  - a) Petani : 3 jiwa
  - b) Pengusaha sedang/besar : 25 jiwa
  - c) Pengrajin/industri kecil : 90 jiwa
  - d) Buruh industri : 832 jiwa
  - e) Buruh bangunan : 713 jiwa
  - f) Pedagang : 987 jiwa
  - g) Pengangkutan : 612 jiwa
  - h) Pegawai Negeri Sipil (PNS) : 190 jiwa
  - i) Anggota TNI : 19 jiwa
  - j) Pensiunan PNS/TNI : 301 jiwa
  - k) Peternak : 25 jiwa

- 4) Jumlah penduduk menurut pendidikan
  - a) Belum sekolah : 961 jiwa
  - b) Tidak tamat Sekolah Dasar (SD) : 296 jiwa
  - c) Tamat SD/ sederajat : 4.567 jiwa
  - d) Tamat SLTP/sederajat : 5.362 jiwa
  - e) Tamat SMU/sederajat : 6.458 jiwa
  - f) Tamat Akademi/sederajat : 182 jiwa
  - g) Tamat Perguruan Tinggi/sederajat : 231 jiwa
  - h) Buta Huruf : 183 jiwa

**Tabel 3.**

**Prasarana Kesehatan di Kelurahan Mergosono Tahun 2007**

No.	Jenis Prasarana	Keterangan	
		Ada / tidak	Baik / Rusak
1.	Rumah Sakit Umum ( RSU )	1 buah	-
2.	RS Bersalin	2 buah	-
3.	Puskesmas	-	-
4.	Puskesmas Pembantu	1 buah	-
5.	Poliklinik	2 buah	-
6.	Praktek Dokter Umum	3 orang	-
7.	Apotek/ Toko obat	1 buah	-

Sumber : Profil Kelurahan Mergosono Tahun 2007

**Tabel 4.**

**Penyakit Berbasis Lingkungan Yang Muncul di Kelurahan Mergosono Tahun 2007**

No.	Uraian	Keterangan
1.	Demam berdarah	2 orang
2.	Malaria	-
3.	Diare	206 orang

Sumber : Dinas Kesehatan Kota Malang Tahun 2007

### **3. Peran Pemerintah Kota Malang Dalam Kebijakan Penyehatan Lingkungan Pemukiman di Kelurahan Mergosono Kecamatan Kedungkandang Kota Malang.**

Permasalahan lingkungan di Kota Malang memang merupakan isu yang sangat rawan dan akan lebih nampak jelas jika dikaitkan dengan faktor kesehatan masyarakat. Banyak muncul penyakit berbasis lingkungan diberbagai daerah disekitar wilayah Kota Malang akan berakibat muncul dampak yang menyentuh sendi-sendi kehidupan bermasyarakat. Jika lingkungan mereka tidak sehat kehidupan sosial warga pun akan terganggu, untuk mencegah dan meminimalisir dampak perubahan kualitas lingkungan maka pemerintah daerah dituntut untuk mengambil langkah kebijakan sebagai upaya untuk mengatasi masalah tersebut.

Begitu juga yang terjadi di Kelurahan Mergosono yang termasuk daerah padat penduduk dengan mobilitas penduduk yang tinggi menjadikan wilayah daerah tersebut sebagai daerah yang rawan terkena penyakit berbasis lingkungan setiap tahunnya. Pemerintah Kota Malang melalui instansi-instansi yang berwenang harus melakukan berbagai upaya pencegahan dan penanggulangan agar hak-hak warganya untuk mendapatkan tempat hidup yang nyaman serta sehat dapat terpenuhi. Akan tetapi, tentu saja perwujudan akan lingkungan yang sehat perlunya dukungan seluruh *stakeholder* terutama partisipasi masyarakat sendiri supaya kebijakan yang dibuat dapat berjalan dengan baik dan tidak mendapat pertentangan dari masyarakat sendiri. Berikut pemaparan peneliti mengenai upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Malang dalam kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman, khususnya di Kelurahan Mergosono.

#### **a. Dinas Pengawasan Bangunan dan Pengendalian Lingkungan Kota Malang**

Peran pemerintah akan sangat berpengaruh besar bagi keberhasilan maupun kegagalan dari sebuah kebijakan karena selama ini pemerintah dianggap sebagai pemegang kebijakan, baik itu sebagai pembuat maupun pelaksana. Begitu juga peran dari Dinas Pengawasan Bangunan dan pengendalian Lingkungan (Wasbangdaling) Kota Malang dalam kebijakan penyehatan lingkungan

pemukiman. Dinas yang peran dan fokus utamanya mengenai permasalahan degradasi lingkungan yang diakibatkan oleh kebijakan pembangunan Pemerintah Kota Malang dan juga meminimalisir rusaknya lingkungan akibat terkurasnya potensi Sumber Daya Alam (SDA) oleh perilaku manusia, sehingga dirasakan tugas dan peran Dinas yang lainnya kurang terfokus terutama yang menyangkut lingkungan yang berkaitan dengan masalah kesehatan. Namun, Dinas Wasbangdaling tidak sepenuhnya mengesampingkan hal yang berkaitan dengan lingkungan dan kesehatan terutama disesuaikan dengan Tugas, Pokok dan Fungsi (Tupoksi). Dalam Dinas Wasbangdaling bidang yang secara khusus tugas dan perannya menyangkut permasalahan lingkungan dan kesehatan adalah Bidang Pengendalian Lingkungan. Di Kelurahan Mergosono khususnya, memang selama ini mendapatkan perhatian serius dari Dinas Wasbangdaling dikarenakan masih banyaknya warga yang tidak sadar dan paham betul tentang pentingnya lingkungan yang sehat, akibatnya masih saja terdapat warga yang melakukan aktivitas MCK-nya dengan tidak menggunakan air bersih (air sungai). Secara rinci Ibu Indah Kusumawati, SH, MAP Staf Bidang Pengendalian Lingkungan Dinas Wasbangdaling Kota Malang menjelaskan bahwa permasalahan lingkungan merupakan sesuatu yang kompleks, apalagi jika dihubungkan dengan kesehatan. Di Kelurahan Mergosono prioritas utama dalam kebijakan yang dilaksanakan adalah meningkatkan kesadaran masyarakat terutama yang bertempat tinggal dibantaran Sungai Brantas seperti penjelasan berikut:

”kalau masalah lingkungan yang berhubungan dengan kesehatan masyarakat, khususnya di wilayah Kelurahan Mergosono lebih terfokus pada penanganan masalah sanitasi warga yang berada di sekitar bantaran sungai brantas semisal limbah domestik, MCK dan air bersih karena di sana warga masih banyak menggunakan air sungai untuk melakukan kegiatan tersebut, sehingga warga mudah terserang penyakit karena air sungai diindikasikan tercemar oleh limbah industri yang dialirkan pada sungai”(Sumber: wawancara Staf Bidang Pengendalian Lingkungan Dinas Wasbangdaling Kota Malang, 25 Juni 2008, pukul 09.15 wib).

Dengan tingkat kesadaran masyarakat yang rendah akan pentingnya lingkungan yang sehat, maka hal ini perlu segera mendapatkan penanganan yang serius oleh pemerintah karena lingkungan yang tidak sehat baik itu diakibatkan oleh proses alamiah maupun oleh pola perilaku manusia akan mempunyai dampak buruk. Hal mendasar yang patut mendapat perhatian adalah masalah

sanitasi dasar sehat yang harus dapat diakses semua golongan masyarakat. Hal itu juga disadari oleh Dinas Wasbangdaling, untuk itu Dinas melakukan beberapa upaya yang tentunya disesuaikan dengan peran dan fungsi dinas sendiri agar dalam masyarakat secara individu maupun kolektif tertanam pola perilaku hidup bersih dan sehat sehingga terhindar dari bermacam penyakit berbasis lingkungan. Berikut petikan wawancara dengan Ibu Indah mengenai peran yang dilakukan Dinas Wasbangdaling yaitu:

”gini mas, kami dari Dinas melakukan beberapa upaya preventif untuk mengatasi masalah tersebut dan tentunya disesuaikan dengan visi dan misi Dinas sendiri diantaranya: *Pertama*, mengadakan penyuluhan lingkungan. Kegiatan ini lebih berfokus pada pengelolaan sampah domestik, warga diberikan pengarahan mengenai bagaimana cara mengelola sampah mulai dari pembuangan sampai pada proses pembuatan pupuk kompos; *Kedua*, program kali bersih (prokasih). Tujuannya bersama-sama menjaga kebersihan sungai Brantas yang melalui Kelurahan Mergosono; dan *Ketiga*, program adipura dengan tujuan meningkatkan peran serta masyarakat dalam mengelola lingkungan, memberikan kesadaran masyarakat, dan menciptakan pembangunan kota berwawasan lingkungan. Dimana wujud konkretnya kita melakukan berbagai bentuk sosialisasi ke masyarakat melalui Kelurahan dan Kelurahan membentuk pokja-pokja”(Sumber: wawancara Staf Bidang Pengendalian Lingkungan Dinas Wasbangdaling Kota Malang, 25 Juni 2008, pukul 09.17 wib).

Dari pernyataan diatas, sebenarnya telah dilakukan beberapa upaya dari Dinas Wasbangdaling Kota Malang untuk menciptakan lingkungan pemukiman yang sehat di Kelurahan Mergosono, dimana upaya yang dilakukan lebih banyak bersifat preventif, yaitu dengan menumbuhkembangkan sifat proaktif masyarakat agar lebih peduli menjaga lingkungan. Namun, yang dirasakan selama ini kebijakan yang ada masih belum optimal karena rendahnya partisipasi masyarakat dalam kebijakan yang ada. Selain itu, tugas wasbangdaling dirasakan kurang intensif dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Dinas hanya melaksanakan kebijakan secara umum saja dan lebih fokus pada hal-hal non-fisik, sedangkan Dinas secara teknis perannya sangat kurang dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Kebijakan Dinas lebih menekankan pada pemberian anggaran saja untuk kemudian dilakukan pengelolaan sendiri oleh masyarakat dalam menciptakan lingkungan yang sehat.

”selama ini yang dilakukan oleh Dinas kalau yang ada di Kelurahan Mergosono mas belum menyentuh infrastruktur, jadi hanya bersifat non-fisik seperti pemberian dana karena kalau tidak salah ada anggaran dari pusat dan penyalurannya dilakukan dengan membentuk pola kemitraan secara langsung dengan kelurahan melalui LPMK setempat yang tujuannya anggaran tersebut digunakan untuk kegiatan penyuluhan lingkungan yang bertujuan meningkatkan peran aktif masyarakat” (Sumber: wawancara Staf Bidang Pengendalian Lingkungan Dinas Wasbangdaling Kota Malang, 25 Juni 2008, pukul 09.20 wib).

Dari pernyataan-pernyataan tersebut terdapat sejumlah upaya yang dilakukan oleh Dinas Wasbangdaling Kota Malang dalam menangani masalah lingkungan terutama yang berkaitan dengan kesehatan. Dari upaya-upaya tersebut prioritas utama adalah meningkatkan peran aktif masyarakat dan memberikan kesadaran pada masyarakat agar terjadi perubahan pola perilaku hidup yang signifikan terhadap pentingnya menjaga lingkungan sekitar terutama pada warga Kelurahan Mergosono yang berada sepanjang bantaran sungai brantas. Program-program yang ada seperti prokasih dan adipura diharapkan mampu memberikan kesadaran pada masyarakat agar tidak membuang sampah sembarangan dan minimal dengan adanya program tersebut masyarakat dapat terpacu secara sadar dari rumah ke rumah untuk bertindak positif demi lingkungan sekitarnya.

#### **b. Dinas Kesehatan Kota Malang**

Peran dalam menciptakan lingkungan yang sehat juga merupakan wewenang dari Dinas Kesehatan Kota Malang. Dalam Dinas ini terdapat 4 bidang kegiatan, salah satunya adalah Bidang P2PL (Pencegahan Pemberantasan Penyakit dan Penyehatan Lingkungan). Bidang ini juga dibagi dalam 2 seksi dimana salah satunya adalah Seksi Penyehatan Lingkungan yang khusus menangani masalah-masalah yang berkaitan dengan penyakit berbasis lingkungan. Kegiatan utama Seksi Penyehatan Lingkungan lebih banyak melakukan pemantauan-pemantauan ke lapangan, tetapi hal itu tidak dilakukan secara menerus karena Seksi Penyehatan Lingkungan juga terkadang hanya menerima laporan-laporan dari unit/mitra di bawah Dinkes mengenai kondisi lingkungan dan kesehatan masyarakat di wilayah kerja masing-masing unit/mitra tersebut karena Dinas Kesehatan mempunyai kewenangan untuk memberikan instruksi secara langsung kepada unit/mitra dibawahnya, sehingga akan mempermudah peran

Dinkes dalam mewujudkan lingkungan yang sehat dan upaya yang dilakukan berjalan dengan efektif dan sistematis.

Dalam mencegah penyakit berbasis lingkungan Seksi Penyehatan Lingkungan lebih menerapkan pada masalah pencegahan dan penanggulangan. Upaya pencegahan tersebut titik fokus kegiatannya lebih pada sosialisasi, penyuluhan dan pemantauan. Menurut Bapak Sutrisno, SKM dari Sektor Penyehatan Lingkungan Dinas Kesehatan Kota Malang menyatakan bahwa ada beberapa peran dan upaya yang dilakukan berkaitan dengan kesehatan lingkungan di Kelurahan Mergosono, sebagaimana dijelaskan berikut ini:

”Dinas Kesehatan melakukan beberapa upaya untuk mencegah dan menanggulangi masalah penyakit berbasis lingkungan yaitu melalui kegiatan penyehatan lingkungan pemukiman. Kegiatan tersebut diantaranya melakukan pemantauan kualitas air, pemantauan jamban, pemantauan sampah dan pemantauan sarana air limbah rumah tangga. Kegiatan-kegiatan tersebut bertujuan untuk menciptakan sanitasi lingkungan yang sehat dan diharapkan akan terpantau masyarakat yang berperilaku hidup sehat ataupun tidak untuk diberikan pembinaan lebih lanjut” (Sumber: wawancara dengan Sektor Penyehatan Lingkungan Dinkes Kota Malang, 16 Juni 2008, pukul 10.15 wib).

Dari pernyataan diatas, peran Dinkes selama ini lebih pada kegiatan pemantauan sarana dan prasarana kesehatan yang dimiliki oleh masyarakat. Dinas berusaha untuk mengetahui aksesibilitas sanitasi dasar yang dimiliki masyarakat karena hal itu sangat menunjang masyarakat untuk berperilaku hidup bersih dan sehat terutama bertujuan meminimalisir keterjangkitan penyakit berbasis lingkungan yang ada di masyarakat. Jika akses pelayanan sanitasi dasar mampu dijangkau oleh semua golongan masyarakat, maka diharapkan masyarakat tidak menggunakan air sungai untuk melakukan kegiatan MCK-nya, seperti yang terjadi di Kelurahan Mergosono.

Peranan Dinkes dengan melakukan berbagai upaya pemantauan seperti dinyatakan diatas dinilai cukup mengalami perkembangan yang signifikan, apabila dilihat dari pemantauan-pemantauan yang dilakukan secara rutin dan melalui pengawasan yang ketat, baik yang dilakukan oleh Dinkes Kota Malang maupun dari laporan-laporan unit/mitra dibawah Dinkes yang menunjukkan bahwa penduduk di Kelurahan Mergosono sudah banyak yang menggunakan air bersih, jamban dan lainnya.

**Tabel 5.**  
**Pemantauan Penyehatan Lingkungan di Kelurahan Mergosono**

No	Jenis Pemantauan	Jumlah Penduduk (BPS, 2006)	Jumlah KK	Jiwa	Rumah
1.	Pengguna air bersih	18.626	4.657	18.658	2.554
2.	Pengguna jamban	18.626	4.657	16.370	3.274
3.	Pengguna SPAL	18.626	4.657	16.523	2.300

Sumber: Dinkes Kota Malang, 2007

Peranan Dinkes Kota Malang dalam melakukan upayanya tidak akan lepas dari pola kemitraan yang ada yaitu kerjasama dengan unit/mitra di bawah Dinkes terutama dari tenaga sanitasi Puskesmas yang sesuai dengan wilayah kerja Puskesmas masing-masing, masalah yang ditangani menyangkut baik itu pencegahan maupun juga dalam masalah penanggulangan. Melalui tenaga sanitasi Puskesmas diharapkan akan diperoleh data-data yang akurat mengenai kondisi dan keadaan yang terjadi pada masyarakat dan lingkungannya karena tenaga Puskesmas dianggap paling dekat dengan masyarakat serta merupakan ujung tombak gerakan pemberdayaan yang dilakukan Dinkes. Apabila data yang diperoleh Dinkes dari petugas sanitasi Puskesmas tidak akurat, maka akan pula terjadi kegagalan dalam kebijakan yang dibuat oleh Dinkes. Untuk itu, SDM yang berkualitas menjadi syarat mutlak bagi petugas sanitasi puskesmas tersebut agar tidak terjadi kesalahan pemantauan dan pelaporannya sehingga Dinkes selaku pemegang kebijakan lokal tidak salah dan tepat sasaran dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan.

Kerja dari tenaga sanitasi puskesmas tersebut yaitu membuat laporan-laporan mengenai kondisi lingkungan dan kesehatan masyarakat di wilayah kerjanya masing-masing, berupa kegiatan inspeksi sanitasi dan kemudian dilaporkan selama 3 Bulan sekali ke Dinkes, selanjutnya Dinkes akan melakukan *crosscheck* terhadap hasil laporan tersebut dan kemudian melakukan berbagai upaya untuk menanggapi laporan tersebut. Sedangkan selama ini pola kemitraan dari pihak lain di luar Dinkes dirasakan belum ada. Sebagaimana dijelaskan oleh Bapak Sutrisno dalam wawancara,

”mmm...selama ini pola kemitraan di luar Dinkes belum terjalin, yang ada hanya kemitraan dengan masyarakat ya khususnya melalui partisipasi aktif masyarakat. Memang pada tahun 2006 ke bawah kemitraan itu sempat ada namun pada tahun 2006, 2007, 2008 kemitraan itu tidak terjalin lagi, sehingga kami dari Dinkes melakukan kerjasama dengan unit/mitra di bawah Dinkes sendiri. Dinkes cukup hanya memberikan pelatihan-pelatihan pada tenaga-tenaga sanitasi yang ada dibawah dan melakukan kontrol terhadap pelaksanaan penyehatan sanitasi lingkungan. Kerjasama yang ada misalnya kalau air kerjasama dengan laboratorium air, terus untuk mencegah penyakit berbasis lingkungan terdapat kerling sanitasi” (Sumber: wawancara dengan Sektor Penyehatan Lingkungan Dinkes Kota Malang, 16 Juni 2008, pukul 10.18 wib).

Lebih lanjut mengenai proses sosialisasi yang ada selama ini Dinas Kesehatan sangat gencar melakukan kampanye pencegahan penyakit berbasis lingkungan melalui media-media seperti pamflet, leflat, dan spanduk. Tidak hanya itu kerjasama dengan sekolah-sekolah juga dilakukan dengan melibatkan murid-murid sekolah melalui Usaha Kesehatan Sekolah (UKS) yang ada dimasing-masing sekolah.

Dari pernyataan-pernyataan diatas, peranan Dinkes Kota Malang dengan melakukan upaya-upaya untuk mencegah dan menaggulangi penyakit berbasis lingkungan diprioritaskan pada pemantauan-pemantauan kualitas air, jamban, sampah dan sarana air limbah rumah tangga. Dari data yang terpantau mengarah pada hal yang positif karena sudah sebagian besar sudah terpenuhinya akses air bersih bagi masyarakat.

### **c. Dinas Kebersihan Kota Malang**

Indikator lain dari lingkungan yang sehat adalah kebersihan. Instansi yang mempunyai kewenangan dalam kebersihan adalah Dinas Kebersihan Kota Malang. Selama ini, banyak sekali masyarakat yang banyak membuang sampah sembarangan dan membuang air besar di sungai tanpa berfikir lebih jauh tentang dampak yang ditimbulkan dikemudian hari. Hal tersebut masih sering terlihat di Kelurahan Mergosono yang banyak sekali sampah berserakan dan warga yang melakukan kegiatan MCK di Sungai Brantas yang melewati Kelurahan tersebut.

Untuk mencegah masalah tersebut berkelanjutan maka instansi yang mempunyai peranan penting untuk mengatasinya adalah Dinas Kebersihan Kota Malang. Untuk itu, Dinas melaksanakan perannya dengan melakukan beberapa

upaya yang disesuaikan dengan tugas dan fungsinya. Secara rinci dijelaskan oleh Ibu Sumiati Staf UPTD Pengelolaan Sampah dan Air Limbah Dinas Kebersihan Kota Malang dalam wawancara berikut:

”kalau melihat dari peran utama Dinas dalam kebijakan tersebut, prioritas utamanya hanya berkaitan dengan sampah dalam artian Dinas bertanggungjawab dari mulai pemungutan dari TPS ke TPA. Kemudian kita melakukan pengelolaan sampah untuk dijadikan pupuk kompos. Selain itu peran lain yang dimiliki Dinas yaitu mengenai pengelolaan air limbah manusia (tinja) yang kebetulan pada waktu itu ada dana dari Bank Dunia untuk membangun Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL), dan salah satu daerah di Kota Malang proyek percontohnya kita tempatkan di Kelurahan Mergosono. IPAL yang kita bangun sampai sekarang sudah diikuti kurang-lebih 700 KK/Jiwa, sedangkan kapasitasnya untuk 6000 Jiwa” (Sumber: wawancara dengan Staf UPTD Pengelolaan Sampah dan Air Limbah Dinas Kebersihan Kota Malang, 01 Juli 2008, pukul 10.00 wib).

Dari pernyataan tersebut terdapat 2 (dua) peranan Dinas dalam melaksanakan kebersihan khususnya yang ada di Kelurahan Mergosono yaitu sebagai berikut

1) Pengelolaan sampah

Dengan penambahan jumlah penduduk dan kemajuan teknologi maka akan mempengaruhi jumlah sampah yang akan dihasilkan oleh kegiatan manusia. Hal ini secara langsung maupun tidak langsung akan menuntut penyediaan sarana dan prasarana yang memadai. Begitu juga Dinas Kebersihan Kota Malang haruslah menyediakan sarana dan prasarana guna mengatasi masalah sampah maupun tinja di Kelurahan Mergosono yang pernah menyandang predikat sebagai salah satu Kelurahan terkotor.

Pengelolaan sampah dengan pola lama yang dilakukan Dinas kebersihan Kota Malang yaitu dengan sistem pewadahan, pengumpulan, pemindahan dan pengangkutan serta pembuangan akhir sampah. Namun, Dinas melakukan inovasi pengembangan pola pengelolaan sampah yaitu tidak semua sampah yang ada di TPS diangkut ke TPA, akan tetapi adanya komposting di TPS yang bertujuan untuk mereduksi jumlah sampah yang ada serta untuk menekan biaya operasional, kegiatan ini dirasakan cukup berhasil dengan baik kecuali dalam hal pemasaran hasil produk kompos tersebut. Selain itu, dalam pengelolaan sampah Dinas

Kebersihan juga menerapkan program 3 R yaitu *Reduce* (mengurangi), *Reuse* (penggunaan kembali) dan *Recycling* (mendaur ulang).

Dalam pengelolaan sampah dinas berusaha untuk melakukannya dengan cara *sanitary landfill*, akan tetapi karena keterbatasan anggaran serta sarana dan prasarana, maka Dinas hanya mampu menggunakan sistem *control landfill*. Salah satu tahapan pengelolaan sampah yaitu pengumpulan sampah, dilakukan dengan menggunakan gerobak sampah yang dilakukan oleh pasukan kuning dibawah koordinasi RT/RW. Pasukan kuning yang ada tiap RT terdiri dari rata-rata 2 orang, masing-masing mengangkut sampah dari sumber (rumah penduduk) ke TPS setiap hari 3 sampai 4 ritasi. Sistem yang digunakan dalam pengangkutan sampah ini dilakukan secara manual yaitu dengan cara sampah dikumpulkan oleh penduduk di rumah masing-masing dan akan diangkut dari jam 06.00 sampai dengan 12.00 wib.

## 2) Pengelolaan air limbah

Peran Dinas Kebersihan yang lain dalam menjaga kebersihan di Kelurahan Mergosono yaitu pengolahan air limbah. Program pengolahan limbah ini lebih dikenal dengan (Sistem Pengolahan Limbah Lingkungan Berbasis Masyarakat). Tujuan program ini adalah untuk mengurangi jumlah korban kematian yang menjangkiti masyarakat miskin akibat penyakit diare karena masyarakat miskin disekitar bantaran sungai brantas masih menggunakan air sungai tersebut untuk kegiatan MCK dan juga untuk menanamkan pola hidup bersih dan sehat dimasyarakat. Program ini pertama kali dilaksanakan di Kelurahan Tlogomas, akan tetapi karena perkembangannya yang cukup signifikan maka dikembangkan di Kelurahan lain salah satunya adalah Mergosono.

Pola yang terbentuk dalam pengembangan SPLBM ini adalah kelompok masyarakat, biasanya dengan rangsangan dari luar untuk memutuskan dan mengambil suatu tindakan. Masyarakat lalu mulai menjalani proses panjang dalam mengumpulkan dana dan merencanakan aspek teknis dari sistem yang akan dibuat. Mereka membangun sistem menggunakan tenaga gotong royong yang didukung oleh tukang. Pekerjaan dimulai dengan instalasi pengolahan, secara bertahap dilanjutkan dengan pemasangan saluran induk dan kemudian sambungan ke rumah-rumah.

Pembangunan IPAL di Kelurahan Mergosono guna menunjang SPLBM sampai saat ini sudah mencapai 3 unit yaitu terletak di RW 1, RW 4, RW 5. Pengelolaan sampai saat ini sudah dilaksanakan oleh masyarakat sendiri dan pemerintah (Dinas Kebersihan) hanya berperan sebagai fasilitator saja. Hal ini dibuktikan dengan tidak lagi adanya retribusi dalam program tersebut, sehingga masalah anggaran sudah dikelola oleh masyarakat sendiri dengan tujuan untuk mendanai program tersebut baik untuk pembiayaan teknis maupun lainnya.

Untuk melaksanakan peran Dinas Kebersihan seperti dijelaskan diatas, maka diperlukan upaya-upaya agar peranan tersebut dapat terealisasi. Upaya lain tersebut yaitu dengan melakukan sosialisasi kepada masyarakat yang dilakukan melalui laflet, poster dan penyuluhan masyarakat dengan tujuan meningkatkan kesadaran masyarakat berikut petikan wawancaranya:

”kita sering sekali melakukan sosialisasi pada masyarakat baik itu melalui laflet, poster dan kegiatan penyuluhan. Khusus kegiatan yang terakhir kita lakukan pada pertemuan-pertemuan baik yang bersifat formal maupun informal karena dirasa kegiatan tersebut cukup efektif, kalau kita melakukan tindakan tegas secara langsung semisal menegur dan memberikan sanksi pada masyarakat kayaknya gak mungkin soalnya masyarakat kita kan susah untuk diajak ke arah yang lebih baik. Jadi kita lebih memilih menyosialisasikan pada kegiatan formal maupun informal seperti ada arisan, pengajian atau yang lainnya” (Sumber: wawancara dengan Staf UPTD Pengelolaan Sampah dan Air Limbah Dinas Kebersihan Kota Malang, 01 Juli 2008, pukul 10.04 wib).

Dari pernyataan diatas, kegiatan sosialisasi dan penyuluhan yang dilakukan Dinas Kebersihan Kota Malang untuk menciptakan kebersihan di Kelurahan Mergosono lebih cenderung dilakukan pada kegiatan formal maupun informal dimasyarakat dengan perantara tokoh masyarakat, kelompok-kelompok PKK dan lainnya karena kegiatan sosialisasi dengan metode tersebut dirasa lebih efektif mampu menggerakkan kesadaran masyarakat untuk berperilaku hidup bersih dan sehat baik secara individual maupun kolektif. Kegiatan penyuluhan kebersihan secara lebih rinci dijelaskan dalam tabel berikut:

**Tabel 6.**  
**Pembinaan dan Penyuluhan Kebersihan**  
**Oleh Dinas Kebersihan Kota Malang di Kelurahan Mergosono**  
**Tahun 2007**

No	Proker	Realisasi
1.	Penyuluhan kebersihan dilakukan sebanyak 10 kali	Tim penggerak PKK, tokoh masyarakat, RT/RW di Kelurahan
2.	Penyuluhan khusus Desa/Kelurahan terktor pada 5 Kecamatan	1. Tasikmadu 2. Klojen 3. Mergosono 4. Tanjungrejo 5. Balearjosari
3.	Pembuatan brosur berisi pesan dan himbauan berkaitan pengolahan sampah	500 lembar untuk Kelurahan/Desa
4.	Pembuatan stiker kebersihan	475 lembar untuk Kelurahan/Desa

Sumber: Dinas Kebersihan Kota Malang, 2007

Dengan adanya kewenangan baru yang dimiliki Dinas Kebersihan, maka kebutuhan akan kerjasama dalam melakukan perannya akan sangat dibutuhkan. Dengan kerjasama yang terjalin dengan baik, maka diharapkan akan tercipta sinergitas dalam upaya menciptakan lingkungan yang sehat. Namun kerjasama dengan instansi-instansi lain yang mempunyai kewenangan sama dalam bidang lingkungan dan kesehatan selama ini belum terbentuk sehingga Dinas hanya bekerjasama secara instensif dengan masyarakat dan juga petugas yang ada dilapangan. Hal tersebut seperti dijelaskan dalam kutipan wawancara berikut ini.

”mengenai kerjasama mas, kita melakukannya dengan masyarakat, pihak swasta, serta salah satu perguruan tinggi di Malang. Kalau dengan masyarakat ya itu tadi masyarakat kita bina untuk melakukan pengolahan misalnya air limbah, biaya-biaya pengolahan air limbah (tinja) sekarang sudah dari masyarakat dan manfaatnya pun dapat langsung dirasakan oleh masyarakat dan retribusi untuk pengolahan air limbah sudah tidak masuk lagi ke Dinas. Sedangkan dengan pihak swasta pola kemitraan yang kita lakukan dengan menyediakan IPLT (Instalasi Pengelolaan Lumpur tinja) yang bertujuan untuk mencegah pengusaha penyedot WC/tinja membuang hasil sedotannya ke sungai melainkan dibuang ke IPLT untuk dilakukan pengolahan” (Sumber: wawancara dengan Staf UPTD Pengelolaan Sampah dan Air Limbah Dinas Kebersihan Kota Malang, 01 Juli 2008, pukul 10.06 wib).

Pola kemitraan yang dilakukan Dinas Kebersihan selama ini belum melibatkan kerjasama antar instansi, jadi Dinas Kebersihan hanya melaksanakan perannya dengan struktur yang ada dibawahnya saja. Hal inilah yang dirasakan menjadi kelemahan Dinas dalam melaksanakan perannya selama ini. Dari pernyataan-pernyataan diatas prioritas utama Dinas kebersihan dalam kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman yaitu menjaga kebersihan dengan cara mengelola sampah dan air limbah, tentunya pelaksanaannya juga dengan meningkatkan kesadaran masyarakat agar lebih pro aktif ikut terlibat dalam menjaga kebersihan lingkungannya.

#### **4. Persepsi Masyarakat Terhadap Kegiatan Mandi, Cuci, Kakus (MCK) dan Pengelolaan Sampah**

Perubahan kualitas lingkungan akan mempunyai dampak buruk pada kesehatan masyarakat sehingga aktivitas sosial masyarakat akan terganggu. Faktor utama yang mempengaruhi perubahan kualitas lingkungan ditentukan oleh perilaku masyarakat dalam menjaga lingkungan. Sedangkan perilaku masyarakat tersebut juga dipengaruhi oleh faktor lain yaitu sosial-ekonomi terutama faktor pendidikan dan kemiskinan. Faktor pendidikan akan berperan dalam memberikan pengetahuan dan akan dapat mengubah pandangan masyarakat akan pentingnya lingkungan yang mempunyai signifikansi terhadap kesehatan, sedangkan faktor kemiskinan berpengaruh terutama menyangkut pendanaan dalam menjaga lingkungan di sekitarnya, masyarakat miskin akan bergantung pada dana untuk dapat memenuhi fasilitas sanitasi yang mereka miliki. Untuk itu peneliti mendeskripsikan ada 2 (dua) faktor mendasar yang berkaitan dengan kegiatan masyarakat di Kelurahan mergosono yang akan mempunyai dampak terhadap perubahan kualitas lingkungan, tentunya hal tersebut disesuaikan dengan kondisi yang ada pada masyarakat setempat.

##### **a. Persepsi Masyarakat Dalam Kegiatan Mandi, Cuci, Kakus (MCK)**

Kegiatan mendasar yang sering dilakukan sehari-hari oleh masyarakat adalah Mandi, Cuci, Kakus (MCK). Dengan keanekaragaman faktor sosial, ekonomi dan juga faktor monografi yang terdapat pada masyarakat di Kelurahan

Mergosono, maka akan berpengaruh pada persepsi masyarakat dalam melakukan kegiatan MCK. Persepsi masyarakat tidak hanya akan tumbuh dari individu masing-masing, tetapi juga perlu peranan pemerintah guna memberikan penyuluhan agar dapat menggugah kesadaran masyarakat setempat. Mengenai kegiatan MCK yang dilakukan oleh warga Kelurahan Mergosono, pemerintah seringkali melakukan penyuluhan-penyuluhan dan juga sosialisasi.

Seiring berkembangnya waktu, pemerintah Kota Malang melakukan sebuah inovasi untuk mencegah perilaku hidup tidak sehat yang dilakukan oleh masyarakat melalui SPLBM, program ini tujuan lainnya adalah agar penyakit diare yang dapat merenggut korban jiwa khususnya keluarga miskin akibat kegiatan MCK disungai dapat diminimalisir. Namun, program tersebut seingkali tidak menyentuh masyarakat secara keseluruhan dan hanya dilaksanakan pada RW dan RT tertentu yang lokasi pemukiman dekat dengan IPAL yang ada.

Hal itu ditegaskan oleh salah satu warga yang lokasi rumahnya berjauhan dengan IPAL, sehingga tidak ikut program pengolahan air limbah (tinja) yaitu Ibu Santi warga RW 5 RT II yang hanya lulusan SD dengan pekerjaan suaminya menjadi tukang becak dan wilayah rumahnya berdekatan dengan Daerah Aliran Sungai (DAS) Brantas, padahal di RW 5 ini menjadi salah satu lokasi pembangunan IPAL tersebut. Berikut mengenai persepsinya dalam kegiatan MCK-nya sehari-hari:

”keluarga kami kalau mandi, masak menggunakan sumur, tapi kalau mencuci dan buang air besar masih di kali karena belum punya WC sendiri. Ya gini mas, kehidupan orang miskin kan serba kekurangan, bapaknya saja hanya narik becak hasil upahnya untuk kebutuhan sehari-hari saja nggak cukup gimana mau bangun WC sendiri kan lebih gampang saja kalau nyuci sama buang air disitu (kali) walaupun terkadang kena penyakit seperti gatal-gatal atau diare tapi itu nggak masalah. Apalagi banyak warga disini yang masih nyuci dan buang air di sungai sehingga gak perlu malu” (Sumber: wawancara, 02 Juli 2008, pukul 09.47 wib).

Dari pernyataan tersebut, dapat dilihat ketergantungan masyarakat miskin dalam kegiatan MCK-nya pada Sungai Brantas. Hal tersebut faktor utama adalah kondisi ekonomi keluarga yang serba kekurangan sehingga tidak dapat menjaga lingkungan sekitarnya. Banyak sekali warga miskin yang bertempat tinggal disekitar bantaran sungai di kelurahan Mergosono yang fasilitas sanitasi dasarnya belum terpenuhi, sehingga masih menggunakan air sungai sebagai kegiatan MCK

sehari-hari. Selain itu kurangnya pemahaman dan pengetahuan yang dimiliki akan pentingnya menciptakan lingkungan yang sehat, kebanyakan warga dengan penghasilan rendah di sekitar bantaran sungai tidak memprioritaskan pada sarana sanitasi dasar sehat untuk mereka miliki, tetapi prioritas tertinggi lebih pada hal lain yang mereka anggap lebih mudah untuk terpenuhi. Anggapan yang ada menjelaskan bahwasanya kegiatan MCK dengan menggunakan air sungai sudah menjadi sebuah kebiasaan yang dilakukan baik secara individual maupun yang terbentuk dari lingkungan sosialnya sehingga sulit sekali ditinggalkan, dampaknya adalah rawannya terserang penyakit terutama penyakit diare yang terkadang memakan korban jiwa terutama warga miskin karena tidak ada biaya untuk berobat.

Hal yang lain diungkapkan warga yang ikut program pengolahan air limbah (tinja) karena lokasi rumahnya berdekatan dengan IPAL yaitu Ibu Sutik warga RW 1 RT 13 yang juga hanya tamatan SD dengan suami bekerja sebagai kernet truk ini dan rumahnya berdekatan dengan DAS Brantas. Berikut pernyataannya:

”kegiatan mandi, menyuci dan buang air besar dilakukan tidak di sungai soale sudah punya sumur dan WC sendiri. Apalagi ada program pengolahan air limbah (tinja). Warga sekitar sini juga banyak yang ikut dan program ini sudah saya ikuti sejak sekitar tiga tahun yang lalu. Jadi lebih membantu mas, yang sebelumnya keluarga kami kalau buang air besar disungai sekarang tidak lagi. Pokoknya kita tidak perlu biaya mahal untuk buat WC sendiri semua sudah ada yang mengelola dan kita cukup membayar iuran per bulan Rp.1500 untuk biaya barangkali nanti ada kerusakan” (Sumber: wawancara, 02 Juli 2008, pukul 10.10 wib).

Dari pernyataan diatas warga yang letak lokasi rumahnya berada disekitar pembangunan IPAL lebih terbantu, walaupun kondisi ekonomi keluarga sangat minim sehingga program SPLBM dapat meringankan biaya yang harus dikeluarkan oleh masyarakat miskin untuk memperoleh pelayanan sanitasi dasar. Hal itu pula yang mampu mendorong perubahan pola perilaku hidup bersih dan sehat di masyarakat sehingga mampu meminimalisir penyakit berbasis lingkungan. Padahal sebelum ada program tersebut keluarga Ibu Sutik dan warga dilingkungannya juga melakukan kegiatan MCK-nya disungai.

Pernyataan berbeda diungkapkan oleh warga dengan kondisi ekonomi cukup mampu yakni Bapak Bambang warga RW 3 RT 10 seorang pensiunan

PNS dan pendidikan terakhirnya adalah SMA. Di RW ini bukanlah merupakan salah satu lokasi wilayah pembangunan IPAL. Berikut Pernyataannya:

”lingkungan yang sehat itu penting apalagi jika dikaitkan dengan kegiatan yang mendasar seperti MCK, maka sarana dalam melakukan kegiatan itu harus terpenuhi dan dikeluarga ini sarana seperti sumur, WC dan lainnya sudah dapat kami penuhi sendiri, kalau tidak punya sarannya kan bisa repot mas, begitu juga dengan masyarakat sekitar sini setahu saya juga sudah punya sumur dan WC sendiri kok. *Masak* kita mau melakukan kegiatan tersebut disungai itu kan bisa menimbulkan penyakit dan mengotori lingkungan” (Sumber: wawancara, 02 Juli 2008, pukul 10.20 wib).

Pernyataan-pernyataan tersebut sangat jelas mendeskripsikan mengenai kemudahan dan kesulitan yang dialami warga Kelurahan Mergosono dalam memperoleh pelayanan sanitasi dasar. Pengetahuan, kondisi ekonomi, serta lingkungan sosial sangat mempengaruhi kesadaran masyarakat dalam menjaga lingkungan sekitarnya. Masih terdapat warga setempat yang masih kurang kesadarannya, akan tetapi juga terdapat warga yang sudah mulai sadar karena terpengaruh oleh kondisi lingkungan sosialnya.

#### **b. Persepsi Masyarakat Dalam Kegiatan Pengelolaan Sampah**

Lingkungan yang sehat juga berkaitan erat dengan masalah kebersihan, jika dilingkungan tempat tinggal kita terdapat banyak sampah yang berserakan dimana-mana bahkan menimbulkan bau yang tidak sedap akan membuat kehidupan tidak nyaman dan menyebabkan penyakit seperti ispa, demam berdarah, malaria dan lainnya. Untuk itu masalah sampah perlu sebuah pengelolaan yang baik agar tidak berdampak bagi kesehatan juga tidak menimbulkan konflik yang berkepanjangan dan tentunya pengelolaan sampah yang baik haruslah ada inisiatif, baik itu dari pemerintah maupun masyarakat.

Dalam pengelolaan sampah di Kelurahan Mergosono dapat dikatakan cenderung baik karena sebagian besar pembuangannya dilakukan secara kolektif melalui tempat-tempat sampah yang ada di rumah masing-masing penduduk. Tempat sampah yang dimiliki sebagian besar merupakan bantuan dana dari Program Nasional pemberdayaan Masyarakat (PNPM), jadi pemerintah hanya menyediakan tenaga kebersihan untuk melakukan pengangkutan sampah dari

rumah warga ke TPS yang kemudian sampah-sampah yang ada dapat dikelola menjadi pupuk kompos.

Namun, tidak semua warga sadar akan pentingnya pengelolaan sampah. Sebagian warga juga masih membuang sampah sembarangan terutama warga yang berada disekitar DAS Brantas mereka lebih cenderung memilih untuk membuang sampah langsung ke sungai karena dianggap lebih mudah dan nantinya tidak akan mengotori lingkungan sekitarnya karena sampah-sampah yang dibuang akan terbawa arus sungai yang mengalir. Hal tersebut seperti pernyataan Ibu Santi warga RW 5 RT II yang hanya lulusan SD dengan pekerjaan suaminya menjadi tukang becak dan wilayah rumahnya berdekatan dengan Daerah Aliran Sungai (DAS) Brantas berikut:

”sebenare punya tempat sampah, tapi letaknya diatas sana sedangkan rumah saya kan berada di bawah seperti ini, jadi sampah hasil masak atau lainnya dikumpulkan dulu kalau sudah banyak baru saya buang itupun saya lakukan kadang di tempat sampah yang diatas sana, tapi juga sering saya buang dikali soale males dan capek kalau harus naik-turun wong keperluannya cuma membuang sampah. Kebanyakan tetangga disini juga gitu soale” (Sumber: wawancara, 02 Juli 2008, pukul 09.49 wib).

Dari pernyataan diatas menunjukkan tingkat kesadaran rendah yang dimiliki oleh warga akan pentingnya menjaga kebersihan, warga tersebut menganggap remeh masalah sampah padahal akibat yang terjadi akan mengotori sungai padahal air sungai tersebut dibuatnya untuk kegiatan mencuci, buang air besar, dan lainnya. Warga tidak memperdulikan relevansi kegiatan yang dilakukan akan ikut pula mempengaruhi kegiatan yang lain. Pernyataan lain diungkapkan oleh Ibu Sutik warga RW 1 RT 13 yang juga hanya tamatan SD dengan suami bekerja sebagai kernet truk ini dan rumahnya berdekatan dengan DAS Brantas. Mengenai persepsinya mengenai masalah sampah, berikut pernyataannya:

”buang sampah ya langsung di tempat sampah seperti warga-warga yang lain, lha udah disediakan tempat sampah oleh Kelurahan, nggak lagi buang sampah sembarangan. Apalagi ada pasukan kuning yang nggangkut setiap paginya, jadi sampah yang ada nggak numpuk lagi. Semua itu kan bisa membantu warga sini untuk menjaga kebersihan” (Sumber: wawancara, 02 Juli 2008, pukul 10.03 wib).

Dari pernyataan diatas, Ibu Sutik lebih memilih membuang sampah di tempat sampah yang keluarganya miliki sebagai bagian bantuan PNPM alasan yang ada lebih praktis dan lebih ingin memanfaatkan fasilitas yang sudah

didapatkannya. Walaupun tingkat ekonomi rendah dan pengetahuan yang minim akan pentingnya menjaga kebersihan, namun itu tidak lantas mempengaruhi perilakunya untuk membuang sampah sembarangan hal ini di dorong oleh sarana dan prasarana yang telah disediakan dan juga tentunya faktor lingkungan sosialnya yang ikut mendukung untuk tidak membuang sampah sembarangan. Namun, hal berbeda diungkapkan pula oleh Bapak Bambang warga RW 3 RT 10 seorang pensiunan PNS dan pendidikan terakhirnya adalah SMA. Berikut pernyataannya:

”masalah sampah ya langsung dibuang di tempat sampah itu kan penting, kalau lingkungan sekitar kita kotor maka akan mempunyai efek buruk bagi kesehatan. Masalah sampah harus di *manage* yang baik, jika tidak itu akan menimbulkan permasalahan yang serius tidak hanya yang berhubungan dengan kesehatan tetapi juga akan bisa menimbulkan konflik sosial dimasyarakat. Seperti mas tahu sendiri masalah sampah beberapa tahun yang lalu yang terjadi di Bandung kan jelas efeknya gimana. Akan tetapi kalau di Kelurahan ini pengelolaan sampah sudah dikatakan cukup baik karena disediakan juga tempat untuk mengelola sampah untuk dijadikan kompos” (Sumber: wawancara, 02 Juli 2008, pukul 10.24 wib).

Dari pernyataan-pernyataan berbeda diatas terdapat bermacam-macam pendapat yang diungkapkan oleh warga dari latar belakang yang berbeda baik dari struktur sosialnya dimasyarakat, tingkat pendidikan dan juga kondisi ekonomi. Sehingga jelas pengetahuan pentingnya menjaga lingkungan yang dimiliki masyarakat berbeda-beda sehingga perlunya pendidikan untuk menambah pengetahuan yang dilakukan oleh pemerintah melalui penyuluhan agar kesadaran dan peran aktif masyarakat dapat meningkat.

### **5. Faktor Penghambat Dalam Kebijakan Penyehatan Lingkungan Pemukiman di Kelurahan Mergosono Kota Malang**

Dalam suatu kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman pasti akan terdapat faktor penghambat yang dapat mempengaruhi keberhasilan sebuah kebijakan. Fenomena munculnya penyakit berbasis lingkungan akibat kurangnya kesadaran dari masyarakat yang ada di Kelurahan Mergosono merupakan faktor utama yang harus segera ditangani baik dari pemerintah maupun oleh masyarakat sendiri. Berikut beberapa paparan dari peneliti

mengenai faktor penghambat dari kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman di Kelurahan Mergosono.

#### **a. Dinas Pengawasan Bangunan dan Pengendalian Lingkungan Kota Malang**

Upaya penanganan dan pencegahan mewabahnya penyakit berbasis lingkungan tidak akan lepas dari banyaknya keterlibatan peran *stakeholder* karena masalah lingkungan yang berhubungan dengan derajat kesehatan masyarakat merupakan sesuatu yang dipandang sangat kompleks. Dinas Wasbangdaling Kota Malang mempunyai peran yang sentral dalam kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman, akan tetapi Dinas Wasbangdaling dalam upayanya tidak selalu berjalan lancar dan sering menghadapi beberapa kendala dalam melaksanakan tugas dan perannya, berikut pernyataan Ibu Indah Kusumawati, SH, MAP Staf Bidang Pengendalian Lingkungan:

”sampai saat ini ada beberapa kendala yang kita hadapai mas, ya khususnya dari masyarakat Mergosono yang bertempat tinggal disekitar bantaran sungai Brantas. Warga tersebut sulit sekali untuk diingatkan agar tidak lagi bergantung pada air sungai untuk kegiatan MCK-nya dan kendala yang lain yaitu keterbatasan anggaran yang ada, karena alokasi dana sebagian besar kami gunakan untuk pengawasan pencegahan kerusakan lingkungan yang berkaitan dengan Sumber Daya Alam (SDA), sedangkan yang berkaitan dengan kesehatan kemungkinan ada dinas lain yang lebih berwenang. Untuk itu, faktor-faktor itu sangat mempengaruhi upaya yang dilakukan oleh dinas sendiri”(Sumber: wawancara Staf Bidang Pengendalian Lingkungan Dinas Wasbangdaling Kota Malang, 25 Juni 2008, pukul 09.24 wib)

Seperti dijelaskan diatas banyaknya kendala-kendala tersebut mempengaruhi tingkat keberhasilan upaya yang dilakukan oleh Dinas Wasbangdaling. Hal ini terutama berkaitan dengan lemahnya tingkat kesadaran masyarakat akan pentingnya menjaga lingkungan dan keterbatasan dana, faktor tersebut merupakan dua kendala yang sering dihadapi dan secara signifikan mempengaruhi upaya yang dilakukan Wasbangdaling sendiri.

Akan tetapi untuk mengatasi permasalahan yang ada Dinas dituntut untuk melakukan inisiatif dan inovasi agar kendala-kendala yang ada dan menjadi penyebab gagalnya kebijakan dapat diminimalisir sehingga kebijakan tersebut akan mencapai keberhasilan. Untuk itu, Dinas

Wasbangdaling membuat beberapa solusi sehingga program yang ada tetap berjalan dan diharapkan program tersebut berjalan optimal dan tepat sasaran.

Berikut Petikan Wawancaranya:

”ada beberapa solusi yang coba kami lakukan untuk mengatasi kendala-kendala yang terjadi yaitu program yang sudah ada tetap dipertahankan dan dilaksanakan secara kontinu dan dinas mengajak masyarakat sekitar untuk melakukan usaha memfasilitasi lingkungan sekitarnya agar tidak selalu tergantung pada pemerintah karena paradigma yang ada di masyarakat selama ini bahwa untuk menciptakan lingkungan yang sehat memerlukan biaya yang sangat besar” (Sumber: wawancara Staf Bidang Pengendalian Lingkungan Dinas Wasbangdaling Kota Malang, 25 Juni 2008, pukul 09.26 wib)

Dengan solusi alternatif yang dibuat oleh Dinas Wasbangdaling diharapkan akan dapat meminimalisir faktor-faktor penyebab kegagalan dari sebuah kebijakan yang ada. Sehingga tercipta lingkungan sehat dimasyarakat dan penyakit berbasis lingkungan yang sering muncul dan terjadi berlarut-larut dapat segera ditangani. Tentunya semua program yang dilaksanakan oleh Dinas Wasbangdaling harus diikuti dengan aturan hukum yang jelas, Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas dan adanya komitmen dari *Stakeholder*. Jika faktor-faktor tersebut ditambah dengan faktor-faktor yang mendukung kebijakan yang ada selama ini tentunya bukan hal yang mustahil jika suatu saat nanti kita akan dapat merasakan lingkungan yang sehat dan nyaman untuk ditinggali oleh masyarakat.

#### **b. Dinas Kesehatan Kota Malang**

Seperti yang dijelaskan sebelumnya, peran Dinas Kesehatan Kota Malang dalam kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman lebih fokus pada pemantauan sanitasi lingkungan yang dimiliki masyarakat seperti pemantauan kualitas air, jamban, sampah dan sarana air limbah rumah tangga. Walaupun dari data yang ada menunjukkan bahwa ketersediaan akses yang dimiliki masyarakat terhadap sanitasi lingkungan mengalami perkembangan yang cukup signifikan, akan tetapi hal tersebut saja tidak cukup untuk dapat menekan jumlah penyakit berbasis lingkungan, karena terdapat faktor lain yang akan mempengaruhi kebijakan yang ada. Kendala yang dirasakan oleh Dinas Kesehatan Kota Malang dalam melaksanakan

perannya selama ini adalah seperti pernyataan Bapak Sutrisno, SKM dari Sektor Penyehatan Lingkungan Dinas Kesehatan Kota Malang berikut ini:

”kendala-kendala yang dihadapi Dinas sejauh ini yaitu *Pertama*, sumber dana yang masih minim sehingga Dinas kesulitan dalam pelaksanaan tugasnya di lapangan karena tugas Bidang penyehatan Lingkungan kan bersifat insidental, jadi anggaran dana ditekankan pada pencegahannya. *Kedua*, tumpang tindihnya kegiatan dengan dinas lain yang berkaitan dengan lingkungan. Dari kita semisal mengurus masalah sampah ternyata Dinas lain juga begitu kan jadi rancu tugas dan peran masing-masing Dinas. *Ketiga*, sistem pelaporan dari Puskesmas yang berkaitan dengan penyehatan lingkungan belum akurat sesuai dengan keadaan masyarakat, akibatnya masyarakat yang dilaporkan memiliki sanitasi yang layak, tetapi tetap saja terjangkit penyakit berbasis lingkungan. Oleh karena itu, terkadang program-program yang ada dirasa belum berjalan tepat sasaran” (Sumber: wawancara dengan Sektor Penyehatan Lingkungan Dinkes Kota Malang, 16 Juni 2008, pukul 10.21 wib).

Dari pernyataan diatas, dapat diketahui permasalahan dan kendala-kendala yang dihadapi oleh Dinkes Kota Malang dalam menjalankan peran dan fungsinya. Dalam penjelasan diatas yang lebih ditekankan adalah masalah anggaran yang minim, karena semenjak diberlakukannya otonomi daerah alokasi dana ditentukan oleh pemerintah daerah masing-masing. Dengan demikian, Dinas Kesehatan akan bergantung pada kebijakan alokasi anggaran yang dibuat oleh Pemerintah Kota Malang. Selain itu, hambatan lain yang ada dan berpengaruh secara signifikan terhadap upaya yang dilakukan oleh Dinkes adalah masalah tumpang tindih peran dan fungsi antar dinas yang mempunyai kewenangan di bidang yang sama, apalagi dirasakan selama ini tidak adanya komunikasi dan koordinasi memperparah kendala yang dihadapi oleh Dinkes sendiri.

Namun Dinkes Kota Malang tetap menjalankan program yang sudah ada dengan cara membuat alternatif solusi agar program-program yang telah ada dapat berjalan secara optimal. Berikut petikan wawancaranya,

”usaha dari dinas untuk mengatasi kendala yang ada ya dengan melakukan pelatihan tenaga-tenaga sanitasi agar dilapangan tidak ada kekeliruan dalam pelaksanaan penyehatan lingkungan, serta khususnya yang berhubungan dengan dana dalam menjalankan program yang ada yaitu dinas berupaya untuk menjajaki kerjasama lintas sektor khususnya dengan lembaga swasta yang mempunyai visi dan misi tentang sanitasi lingkungan yang sehat (Sumber: wawancara dengan Sektor Penyehatan Lingkungan Dinkes Kota Malang, 16 Juni 2008, pukul 10.23 wib).

Kendala-kendala yang dihadapi oleh Dinkes Kota Malang merupakan masalah-masalah umum yang sering terjadi dalam sistem birokrasi di Indonesia. Dalam pelaksanaan tugasnya Dinkes Kota Malang akan membutuhkan dana yang tidak sedikit karena kompleksnya peran dan fungsi dinkes Kota Malang dalam penyehatan lingkungan, apabila masalah keterbatasan dana tidak segera diatasi maka kinerja Dinkes akan terhambat. Selain itu perlunya kejelasan peran dan fungsi antar dinas yang mempunyai kewenangan di bidang yang sama sehingga tidak terjadi tumpang tindih peran dan fungsi antar dinas.

### **c. Dinas Kebersihan Kota Malang**

Dalam menjalankan peran dan fungsinya Dinas Kebersihan Kota Malang lebih memprioritaskan pada masalah pengelolaan sampah dan air limbah. Sebagian besar kedua program tersebut berjalan dengan baik dan sangat jarang terjadi pertentangan yang dilakukan oleh masyarakat. Akan tetapi dalam pelaksanaan peran dan fungsi tersebut tidak selalu berjalan lancar terdapat beberapa permasalahan yang dihadapi dinas selama ini. Seperti pernyataan Ibu Sumiati Staf UPTD Pengolahan Sampah dan Air Limbah Dinas Kebersihan Kota Malang berikut:

”permasalahan yang dihadapi dinas terutama yang berkaitan dengan pendanaan, selama ini dana untuk melaksanakan pengelolaan sampah dan air limbah sangat minim sehingga program-program yang dijalankan kurang maksimal, ditambah lagi dengan kurangnya partisipasi masyarakat sehingga sangat sulit untuk menggugah kesadaran masyarakat untuk mau berperan aktif dalam menjaga lingkungannya. Akibatnya kita menjalankan program yang ada semaksimal mungkin yang bisa kita usahakan, kalau masalah program yang ada berhasil atau gagal itu urusan nanti dan akan terus-menerus kita evaluasi ulang” (Sumber: wawancara dengan Staf UPTD Pengolahan Sampah dan Air Limbah Dinas Kebersihan Kota Malang, 01 Juli 2008, pukul 10.07 wib).

Kendala yang dihadapi Dinas Kebersihan sebagian besar hampir sama dengan yang dihadapi oleh dinas yang lainnya. Untuk itu, dinas mencari beberapa solusi alternatif agar kendala yang dihadapi dapat diminimalisir yang diantaranya merubah paradigma peran dan fungsi Dinas Kebersihan hanya sebagai fasilitator dan menumbuhkan peran aktif masyarakat untuk mengelola lingkungannya. Hal itu dianggap berhasil selain dapat

menumbuhkembangkan sikap proaktif masyarakat juga dapat memberdayakan masyarakat setempat untuk lebih peduli terhadap lingkungan di sekitarnya. Berikut pernyataan Ibu Sumiati Staf UPTD Pengolahan Sampah dan Air Limbah Dinas Kebersihan Kota.

”alternatif yang bisa dilakukan oleh Dinas ya mengajak peran aktif masyarakat untuk melakukan kegiatan pengelolaan sampah dan air limbah. Biar masyarakat sendiri yang mengelola baik dari segi pendanaan atau yang lainnya dan dinas hanya memberikan bantuan dana diawal program saja, selain itu dinas juga sering turun ke lapangan untuk melakukan pemantauan-pemantauan agar bisa diketahui sejauh mana program itu berjalan” (Sumber: wawancara dengan Staf UPTD Pengolahan Sampah dan Air Limbah Dinas Kebersihan Kota Malang, 01 Juli 2008, pukul 10.07 wib).

Memang kendala-kendala yang ada dirasakan sangat memberatkan Dinas Kebersihan untuk menjalankan peran dan fungsinya, akan tetapi alternatif solusi yang dilaksanakan oleh Dinas dengan memberikan kesadaran pada masyarakat akan peran aktifnya dalam menciptakan lingkungan yang sehat merupakan solusi yang tepat, sehingga pengelolaan dana dalam hal pengelolaan sampah dan air limbah dilakukan sendiri oleh masyarakat dan tidak lagi bergantung pada pemerintah, sehingga nantinya diharapkan akan tercipta lingkungan sehat bebas dari penyakit berbasis lingkungan yang sering muncul di pemukiman padat penduduk.

#### **d. Masyarakat**

Permasalahan dan kendala yang dihadapi masyarakat dalam kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman adalah kesadaran dan partisipasi masyarakat. Dalam setiap kebijakan masyarakat harus dijadikan sebagai subyek dari kebijakan bukan hanya dijadikan obyek kebijakan dalam artian masyarakat harus berperan aktif dalam kebijakan tersebut karena yang merasakan dampak dari kebijakan adalah masyarakat sendiri.

Kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman adalah sebuah kebijakan yang seharusnya bersifat preventif dan persuasif. Dengan demikian, maka peran pemerintah dalam kebijakan tersebut hanya sebagai fasilitator saja sedangkan pelaksanaannya adalah masyarakat sendiri. Namun keberhasilannya pun ditentukan oleh kesadaran dan partisipasi masyarakat, apabila

masyarakat kurang sadar dan paham dalam pentingnya menciptakan lingkungan yang sehat, maka akan sangat sulit untuk mengharapkan keberhasilan dari kebijakan yang ada.

Kasus masalah penyakit berbasis lingkungan memang sering muncul pada masyarakat perkotaan dimana karakteristik wilayahnya padat penduduk dan mempunyai mobilitas yang tinggi. Begitu juga dengan Kelurahan Mergosono, dimana kondisi monografinya dapat dikatakan sangat rentan terjangkau masalah penyakit berbasis lingkungan. Apalagi di Kelurahan Mergosono dilalui oleh DAS Brantas yang banyak penduduknya melakukan kegiatan MCK-nya di sepanjang aliran sungai tersebut dan terdapatnya pasar ditengah-tengah pemukiman menambah keruwetan masalah lingkungan terutama yang berkaitan dengan kebersihan.

Upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah selama ini untuk meningkatkan kesadaran dan partisipasi masyarakat untuk menciptakan lingkungan yang sehat lebih diprioritaskan pada kegiatan penyuluhan, sosialisasi dan pemantauan. Selama ini respon yang diberikan oleh masyarakat cenderung baik, akan tetapi terdapat juga masyarakat yang kurang merespon upaya yang dilakukan oleh pemerintah terutama masyarakat yang tempat tinggalnya berada disekitar DAS Brantas mereka lebih cenderung untuk melakukan kegiatan MCK-nya di sungai dengan alasan lebih praktis dan gampang padahal hal itu sangat rentan terjangkau penyakit berbasis lingkungan. Hal tersebut seperti dilihat dari pernyataan Bapak Drs. Agus Purnomo. A selaku Sekretaris Kelurahan Mergosono berikut,

“kalau dari masyarakat sini mas, kayaknya sebagian masyarakat seolah-olah enggan dalam usahanya menciptakan lingkungan yang sehat. Hal itu dilihat dari respon masyarakat jika ada kegiatan gotong royong dan kerja bakti bersih-bersih desa, masyarakat masih merasa sedikit terpaksa untuk melakukannya padahal itu berguna bagi mereka sendiri“ (Sumber: wawancara, 02 Juli 2008, pukul 10.26 wib).

Dari pernyataan tersebut perlu usaha lebih yang harus dilakukan pemerintah untuk memberikan pengetahuan dan pemahaman kepada masyarakat untuk bersama-sama menjaga lingkungan dari ancaman penyakit berbasis lingkungan. Karena tanpa adanya kedua faktor tersebut, maka

kebijakan yang ada akan terus menerus mengalami pertentangan dari masyarakat.

## **B. Pembahasan**

Pada dasarnya setiap manusia mempunyai hak untuk hidup yang layak, keterjaminan akan lingkungan yang sehat untuk tempat tinggal akan menjauhkan kerentanan dari faktor penyakit. Akan tetapi, pada kenyataannya di Indonesia terutama yang terjadi di Kota besar karena terdapat mobilitas yang tinggi membuat masyarakat dengan ekonomi yang lemah akan terpinggirkan dan menjadikan kepadatan penduduk yang relatif tinggi di perkotaan. Hal tersebut pula yang sedang terjadi di Kelurahan Mergosono Kota Malang dengan jumlah kepadatan penduduk dengan volume tinggi dan akses sanitasi lingkungan sehat yang kurang baik, serta kurang tingginya kesadaran penduduk membuat kondisi lingkungan tempat tinggal mereka memunculkan penyakit-penyakit berbasis lingkungan. Program-program pemerintah untuk menciptakan lingkungan yang sehat, jauh dari refleksi atas keinginan menciptakan Indonesia 2010 yang gencar digalakkan. Banyak hal yang perlu diperbaiki khususnya agar kebijakan yang ada tidak mengalami kegagalan. Berikut Analisis yang dipaparkan oleh peneliti menyangkut kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman khususnya yang diimplementasikan di Kelurahan Mergosono Kota Malang.

### **1. Peran Pemerintah Kota Malang dalam kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman di Kelurahan Mergosono Kecamatan Kedungkandang Kota Malang.**

#### **a. Dinas Pengawasan Bangunan dan Pengendalian Lingkungan Kota Malang**

Sebagai instansi yang mempunyai kewenangan dalam permasalahan di bidang lingkungan, Dinas Wasbangdaling membuat kebijakan secara umum menyangkut masalah lingkungan yang berkaitan dengan kesehatan, karena Dinas ini lebih berfokus pada perannya mencegah kerusakan Sumber Daya Alam (SDA). Dalam Dinas Wasbangdaling bidang yang bertanggungjawab untuk mengurus masalah lingkungan adalah Bidang Pengendalian

Lingkungan. Selama ini kebijakan dibidang ini menyangkut masalah lingkungan yang berhubungan dengan kesehatan berfokus pada pemberian penyuluhan pada masyarakat dan memberikan dana untuk dikelola masyarakat dengan tujuan digunakan untuk menjaga lingkungannya. Hal tersebut tentunya disesuaikan dengan fungsi bidang ini yang diatur didalam Perda Kota Malang Nomor 5 tahun 2004 Tentang Pembentukan Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi, dan Struktur Organisasi Dinas sebagai Unsur Pelaksana Pemerintah Kota Malang. Adapun fungsi utama bidang tersebut yang berhubungan dengan penyehatan lingkungan pemukiman yaitu:

- 1) Pelaksanaan pencegahan dan penanggulangan pencemaran, kerusakan lingkungan dan pemulihan kualitas lingkungan.
- 2) Pelaksanaan koordinasi dan kerjasama dengan instansi terkait dalam melaksanakan pencegahan dan penanggulangan pencemaran, kerusakan lingkungan dan pemulihan kualitas lingkungan.
- 3) Pelaksanaan pembinaan teknis pencegahan dan penanggulangan pencemaran, kerusakan lingkungan dan pemulihan kualitas lingkungan.
- 4) Pelaksanaan pembinaan teknis dan pengendalian analisis mengenai dampak lingkungan.
- 5) Pengawasan pelaksanaan Analisa Dampak Lingkungan (AMDAL), UKL/UPL dan studi lingkungan.

Kenyataannya di lapangan selama peneliti mengadakan penelitian meskipun sudah dilakukan penyuluhan oleh Dinas, tetapi masyarakat seakan-akan masih kurang kesadarannya dalam menjaga lingkungan sekitarnya. Hal itu terlihat pada warga yang bertempat tinggal dibantaran Sungai Brantas dan lokasi tempat tinggalnya terdapat di sekitar Pasar Kotalama yang berada tepat ditengah-tengah pemukiman. Warga yang berada di dua lokasi tersebut, terlihat kesadaran masih kurang, disini upaya yang dilakukan dinas kurang efektif karena kebijakan yang ada masih cenderung bersifat *institutional*, masyarakat masih dijadikan obyek dari kebijakan yang ada. Dan yang tak kalah penting, masih terdapatnya kewajiban dari pemerintah yang belum dilaksanakan menambah suram implementasi kebijakan yang ada. Sebenarnya kewajiban pemerintah dalam hal lingkungan

sudah diatur dalam UU No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, kewajiban itu menyangkut:

- 1) Mewujudkan, menumbuhkan, mengembangkan dan meningkatkan kesadaran dan tanggungjawab para pengambil keputusan dalam pengelolaan lingkungan.
- 2) Mewujudkan, menumbuhkan, mengembangkan dan meningkatkan kesadaran akan hak dan tanggungjawab dalam pengelolaan lingkungan.
- 3) Mewujudkan, menumbuhkan, mengembangkan dan meningkatkan kemitraan antara masyarakat, dunia usaha dan pemerintah dalam upaya pelestarian daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.
- 4) Mengembangkan dan menerapkan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup yang menjamin terpeliharanya daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.
- 5) Mengembangkan dan menerapkan perangkat preemtif, preventif dan proaktif dalam upaya pencegahan penurunan daya dukung dan daya tampung lingkungan.
- 6) Mengembangkan teknologi yang akrab lingkungan hidup.
- 7) Menyediakan informasi lingkungan hidup dan menyebarkannya kepada masyarakat.
- 8) Memberikan penghargaan kepada orang atau lembaga yang berjasa dibidang lingkungan hidup.

Sebagai perangkat di daerah Dinas Wasbangdaling seharusnya melaksanakan kewajibannya sesuai yang dijelaskan diatas, namun kenyataannya kewajiban tersebut belum sepenuhnya dapat dilaksanakan. Semisal, penyediaan informasi lingkungan kepada masyarakat. Dinas sangat jarang memberikan informasi penting mengenai kondisi lingkungan berupa hasil uji Amdal ataupun hasil uji baku mutu lingkungan. Kurangnya transparansi Dinas membuat masyarakat buta akan informasi mengenai lingkungan sekitarnya, sehingga masyarakat kurang paham apakah selama ini

lingkungan tempat tinggalnya sehat, aman, dan nyaman untuk ditinggali ataupun sangat tidak layak untuk ditinggali.

#### **b. Dinas Kesehatan Kota Malang**

Seperti dijelaskan sebelumnya fokus kegiatan Dinas kesehatan untuk melakukan penanganan dan penanggulangan penyakit berbasis lingkungan lebih pada pemantauan sanitasi, air bersih dan limbah domestik masyarakat (sampah). Kegiatan tersebut dilaksanakan sebagian besar melalui tenaga sanitasi Puskesmas maupun Puskesmas pembantu yang terdapat di wilayah kerjanya masing-masing. Alasan utama menggunakan tenaga kesehatan yang ada di masing-masing daerah karena mereka lebih dekat dengan masyarakat dan mereka dapat melakukan pemantauan secara terus-menerus mengenai kondisi kesehatan lingkungan di daerahnya.

Petugas sanitasi Puskesmas yang ada wajib memberikan laporan mengenai pemantauannya selama dilapangan setiap 3 Bulan sekali kepada Dinkes. Kenyataannya terkadang hal itu juga tidak dilaksanakan oleh petugas sanitasi Puskesmas secara keseluruhan. Dari data yang didapat peneliti dari Dinkes, petugas Puskesmas yang wilayah kerjanya di Kelurahan Mergosono yaitu Puskesmas Arjowinangun dan juga petugas Puskesmas pembantu yang ada di Kelurahan Mergosono jarang memberikan laporan pemantauannya. Hal itu pun didapati secara berbeda-beda dengan Puskesmas lain yang ada di Kota Malang.

Secara khusus Seksi yang menangani masalah lingkungan yang berhubungan dengan kesehatan masyarakat adalah Seksi Penyehatan Lingkungan yang berada dibawah Bidang Pencegahan Pemberantasan Penyakit dan Penyehatan Lingkungan (P2PL), sebagaimana fungsinya diatur dalam Keputusan Walikota Malang Nomor 339 Tahun 2004 Tentang Uraian Tugas Pokok Fungsi dan Tata Kerja Dinas Kesehatan Kota Malang, adapun fungsi Seksi Penyehatan Lingkungan yaitu:

- 1) Pengumpulan dan pengolahan data secara sistematis sebagai bahan penyusunan program bidang penyehatan lingkungan.

- 2) Penyusunan rencana kegiatan penyehatan lingkungan pemukiman, tempat-tempat umum, kualitas air, dan lingkungan, makanan dan minuman.
- 3) Pelaksanaan upaya penyehatan lingkungan dan pemantauan dampak pembangunan terhadap kesehatan.
- 4) Pemantauan dan pengamatan kesehatan lingkungan terhadap pemukiman, tempat-tempat umum, kualitas air dan lingkungan, makanan dan minuman serta pembuatan, penyaluran, penggunaan dan pengamanan pestisida.
- 5) Pengkoordinasian dengan instansi terkait dalam rangka pengendalian dan pengawasan limbah domestik dan sampah untuk mencegah pencemaran lingkungan pemukiman.
- 6) Pelaksanaan pembinaan dan pengawasan terhadap kesehatan lingkungan dan kebersihan yang menyangkut tempat-tempat umum termasuk tempat usaha pariwisata, tempat pelayanan masyarakat, dan sarana sosial, pasar, terminal, tempat pembuangan sampah dan toilet umum.
- 7) Pembinaan dan pemantauan terhadap kesehatan pekerja hotel dan rumah makan serta jenis usaha lainnya.
- 8) Pelaksanaan koordinasi dengan instansi terkait dalam upaya meningkatkan fasilitas sarana kesehatan masyarakat pada tempat-tempat umum dan pemantauan serta pengawasan sanitasi industri makanan dan minuman, restoran dan rumah makan serta pusat perbelanjaan atau yang berhubungan dengan tempat-tempat umum.
- 9) Pengamanan kualitas makanan dan minuman melalui pemantauan dengan sistem kewaspadaan dini keracunan makanan.
- 10) Pelaksanaan pembinaan tentang penataan penyehatan udara dan kebisingan, penyehatan pemukiman, penyehatan sampah, dan atau limbah rumah tangga (limbah domestik).

Dalam pelaksanaan kesehatan lingkungan Dinas ini mempunyai payung hukum yaitu Undang-undang No. 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan,

khususnya pasal 22 yang menjelaskan mengenai kesehatan lingkungan. Adapun isi dari pasal tersebut, yaitu:

- 1) Kesehatan lingkungan diselenggarakan untuk mewujudkan kualitas lingkungan yang sehat.
- 2) Kesehatan lingkungan dilaksanakan terhadap tempat umum, lingkungan pemukiman, lingkungan kerja, angkutan umum dan lingkungan lainnya.
- 3) Kesehatan lingkungan meliputi penyehatan air dan udara, pengamanan limbah padat, limbah cair, limbah gas, radiasi dan kebisingan, pengendalian vektor penyakit dan penyehatan atau pengamanan lainnya.
- 4) Setiap tempat atau sarana pelayanan umum wajib memelihara dan meningkatkan lingkungan yang sehat sesuai dengan standar dan persyaratan.

Namun selama ini, kebijakan tersebut hanya menjadi sebuah konsep landasan dari turunan kebijakan yang ada. Sedangkan Dinkes dalam menjalankan upayanya dalam penyehatan lingkungan menggunakan Permenkes, PP atau lainnya yang berhubungan dengan penyehatan lingkungan tersebut dan implementasinya juga berbeda-beda disesuaikan dengan kondisi dan karakteristik masyarakat dan lingkungan setempat, begitu juga di Kota Malang.

### **c. Dinas Kebersihan Kota Malang**

Dinas Kebersihan dalam kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman fokus utamanya lebih menyangkut pengelolaan sampah. Selain itu, ada peran lain yang diemban oleh dinas ini yaitu untuk mengelola air limbah (tinja). Kedua peran itu merupakan faktor yang penting karena akan dapat mencegah dan meminimalisir timbulnya penyakit berbasis lingkungan yang sering muncul dimasyarakat. Tentunya dalam pelaksanaan pengelolaan kebersihan tersebut. Fungsi dari Dinas Kebersihan mengacu pada Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2004 tentang Pembentukan, Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi dan Struktur Organisasi

Dinas sebagai Unsur Pelaksana Pemerintah Kota Malang. Adapun Fungsinya yaitu:

- 1) Perumusan kebijakan teknis dibidang pengelolaan kebersihan.
- 2) Penyusunan dan pelaksanaan rencana strategis dan rencana kerja tahunan dibidang pengelolaan kebersihan.
- 3) Pelaksanaan dan pengawasan pengelolaan sampah dan limbah.
- 4) Pemberian pertimbangan teknis perijinan dibidang pengelolaan sampah dan limbah.
- 5) Pelaksanaan pengendalian sanitasi, kebersihan pengelolaan dan pemanfaatan sampah dan limbah.
- 6) Pelaksanaan kebersihan jalan dan pengangkutan sampah.
- 7) Pengadaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana pengelolaan sampah dan limbah.
- 8) Pelaksanaan penentuan lokasi Tempat Pembuangan Sementara (TPS) dan Tempat Pembuangan Akhir (TPA) serta sarana dan prasarana pendukung lainnya.
- 9) Pengelolaan dan pengawasan lokasi Tempat Pembuangan Sementara (TPS) dan Pembuangan Akhir (TPA) serta sarana dan prasarana pendukung lainnya.
- 10) Pelaksanaan sosialisasi dalam rangka peningkatan peran serta masyarakat dibidang pelayanan kebersihan.
- 11) Pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal ((SPM) dibidang pelayanan kebersihan.
- 12) Pemberdayaan dan peningkatan kinerja Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD).
- 13) Pengelolaan administrasi Umum meliputi penyusunan program, ketatalaksanaan, ketatausahaan, keuangan, kepegawaian, rumah tangga, perlengkapan, kehumasan dan perpustakaan serta kearsipan.

Dinas Kebersihan sesuai dengan fungsinya perlu secara terus-menerus untuk memantau dan mengelola masalah kebersihan. Selama ini ada beberapa langkah yang dilakukan oleh Dinas Kebersihan untuk meningkatkan pengelolaan kebersihan diantaranya, yaitu:

1. Operasional IPLT yang bertujuan untuk mencegah pengusaha penyedot WC/tinja membuang hasil sedotannya ke sungai, melainkan dibuang ke IPLT untuk diolah.
2. Pembuatan MCK terpadu atau yang lebih di kenal dengan SPLBM yang bertujuan untuk menanamkan pola hidup bersih dan sehat di masyarakat dan mencegah munculnya penyakit berbasis lingkungan.
3. Program peduli kebersihan yang dilaksanakan oleh SD se-Malang dengan tujuan menanamkan secara dini pada anak-anak untuk berperilaku hidup bersih dan sehat serta peduli terhadap lingkungan sekitarnya.
4. Operasi yustisi untuk meningkatkan kesadaran masyarakat untuk peduli hidup bersih dari sampah sesuai Perda No. 11 Tahun 1984 Tentang Ketertiban dan Kebersihan Dalam Kotamadya Daerah Tingkat II Malang.
5. Diterbitkannya info kebersihan sebagai sarana informasi bagi masyarakat guna ikut memantau perkembangan kebersihan.

Dengan adanya langkah-langkah untuk meningkatkan kebersihan seperti dijelaskan diatas, maka akan tercipta lingkungan yang bersih dan sehat serta dapat meningkatkan kembali sikap proaktif masyarakat untuk lebih andil dalam kaitannya menjaga kebersihan dilingkungan tempat tinggalnya. Selain itu, perlunya peningkatan koordinasi dan komunikasi baik dengan masyarakat, LSM, serta instansi pemerintah lain yang berwenang dalam bidang yang sama maupun juga dengan pihak *stakeholders* yang lain yang nantinya dapat menjamin keberhasilan kebijakan yang ada.

## **2. Persepsi Masyarakat Terhadap Kegiatan Mandi, Cuci, Kakus (MCK) dan Pengelolaan Sampah**

### **a. Persepsi Masyarakat Dalam Kegiatan Mandi, Cuci, Kakus (MCK)**

Persepsi masyarakat akan pentingnya menjaga lingkungan sekitarnya akan berbeda-beda. Hal tersebut dipengaruhi oleh pengetahuan yang dimiliki oleh masyarakat sendiri, begitu juga dalam kegiatan MCK. Selama ini kegiatan MCK masih saja dipandang sebelah mata karena kegiatan yang mendasar ini masih dianggap tidak akan mempengaruhi kualitas lingkungan. Berikut Persepsi dari

masyarakat Kelurahan Mergosono dalam kegiatan MCK-nya yang dilakukan sehari-hari.

**Tabel 7.**

**Persepsi Masyarakat Kelurahan Mergosono Dalam Kegiatan MCK**

No	Nama	Pendidikan Terakhir	Persepsi dalam kegiatan MCK
1.	Ibu Santi (pekerjaan suami tukang becak)	Lulusan Sekolah Dasar (SD)	a) Aktivitas mandi, masak menggunakan sumur, tapi kalau mencuci dan buang air besar masih disungai karena belum punya WC sendiri. b) Belum bisa membangun WC, karena faktor ekonomi yang menjerat keluarganya. c) Banyak tetangga sekitar rumahnya yang juga aktivitas mencuci dan buang air besar dilakukan disungai.
2.	Ibu Sutik (pekerjaan suami kernet truk)	lulusan Sekolah Dasar (SD)	a) Kegiatan mandi, menyuci dan buang air besar dilakukan tidak di sungai karena sudah punya sumur dan WC sendiri. b) Walaupun termasuk warga dengan golongan menengah ke bawah namun mampu memenuhi kebutuhan sanitasinya karena terbantu adanya program pengolahan air limbah (tinja). c) Banyak tetangga sekitar rumahnya yang juga ikut program pengolahan air limbah (tinja).
3.	Bapak Bambang (pensiunan PNS)	lulusan Sekolah Menengah Atas (SMA)	a) Sudah dapat memenuhi sarana MCK-nya sendiri karena kesadaran yang tinggi mengenai lingkungan yang sehat. b) Termasuk golongan masyarakat mampu. c) Masyarakat sekitar rumahnya sudah banyak yang memiliki sumur dan WC sendiri.

Sumber: Pengolahan data primer, 2007

Dari berbagai persepsi diatas, maka peneliti menarik kesimpulan mengenai faktor-faktor pendukung yang menjadi alasan warga dalam kegiatan MCK-nya. Adapun faktor-faktor tersebut, meliputi:

1. Keterbatasan anggaran yang dimiliki masyarakat akibat faktor ekonomi.  
Terdapat warga yang tidak memiliki WC karena tidak mempunyai biaya

- untuk membangun fasilitas tersebut, sehingga warga memilih untuk melakukan kegiatan MCK-nya disungai.
2. Sebagian warga lain walaupun terkendala oleh faktor ekonomi, namun mampu memenuhi fasilitas sanitasinya karena terbantu adanya program pengelolaan air limbah (tinja) yang dirasakan mampu meringankan biaya untuk membangun WC sendiri.
  3. Faktor lingkungan sosial. Perilaku warga akan terpengaruhi oleh kebiasaan-kebiasaan yang ada di sekitar lingkungan sosialnya. Jika kebanyakan warga melakukan kegiatan MCK-nya, maka warga lain akan ikut terpengaruh juga.

Selain hal diatas alasan lain yang muncul dari masyarakat bahwasanya selama ini seperti kegiatan MCK di sungai dianggap hal yang biasa karena sudah menjadi kebiasaan-kebiasaan yang kemudian akan terbentuk pola pikir akibat kebiasaan tersebut, sehingga ketika pemerintah melakukan upaya-upaya untuk menyadarkan masyarakat agar tidak melakukan kegiatan MCK disungai maka akan terjadi pertentangan-pertentagan, dimana hal tersebutlah merupakan salah satu faktor penyebab dari kegagalan implementasi kebijakan yang ada. Pemerintah dalam proses kebijakan baik tahap formulasi maupun implementasi mengesampingkan faktor sosial-budaya yang ada, pendekatan yang dilakukan dalam suatu kebijakan lebih bersifat memaksa daripada menyentuh faktor sosial-budaya masyarakat setempat. Untuk itulah, perlunya perhatian serius oleh pemerintah dalam suatu proses kebijakan untuk tidak mengesampingkan faktor-faktor yang mempunyai nilai-nilai penting dan telah dipegang oleh masyarakat sejak lama agar kebijakan yang ada terumuskan dan terimplementasikan dengan baik dan menguntungkan bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap kebijakan yang ada tersebut.

#### **b. Persepsi Masyarakat Dalam Kegiatan Pengelolaan Sampah**

Selain kegiatan MCK, kegiatan mendasar lain yang dapat mempengaruhi perubahan kualitas lingkungan adalah masalah sampah. Kegiatan ini juga sangat krusial karena dampaknya tidak hanya menyangkut masalah kesehatan, akan tetapi juga menyangkut masalah sosial karena jika masalah sampah tidak

dimanage dengan baik konflik sosial dimasyarakat dapat terjadi. Untuk mengatasi masalah sampah di Kelurahan Mergosono, maka perlu kita ketahui persepsi dan alasan warga dalam melakukan kegiatan pengelolaan sampah. Berikut persepsi diri warga tersebut.

**Tabel 8.**  
**Persepsi Masyarakat Kelurahan Mergosono Dalam Kegiatan Pengelolaan Sampah**

No	Nama	Pendidikan Terakhir	Persepsi dalam kegiatan pengelolaan sampah
1.	Ibu Santi (pekerjaan suami tukang becak)	lulusan Sekolah Dasar (SD)	a) Sudah punya tempat sampah, tapi letaknya berada sedikit jauh dari rumahnya. b) Sampah hasil memasak dan lainnya lebih sering dibuang ke sungai karena lebih mudah. c) Kebanyakan tetangga sekitar rumahnya juga aktivitas membuang sampah dilakukan disungai.
2.	Ibu Sutik (pekerjaan suami kernet truk)	lulusan Sekolah Dasar (SD)	a) Kalau membuang sampah dilakukan ditempat sampah karena sarananya sudah disediakan oleh Kelurahan dari bantuan PNPM. b) Adanya petugas kebersihan dirasa membantu kebersihan lingkungan sekitarnya.
3.	Bapak Bambang (pensiunan PNS)	lulusan Sekolah Menengah Atas (SMA)	a) sampah langsung dibuang ditempat sampah karena kalau lingkungan sekitar kotor maka akan mempunyai efek buruk bagi kesehatan. b) Masalah sampah di Kelurahan ini pengelolaan sampah sudah dikatakan cukup baik karena disediakan juga tempat untuk mengelola sampah untuk dijadikan kompos.

Sumber: Pengolahan data primer, 2007

Dari tabel diatas dapat diketahui pula faktor-faktor mendasar yang mempengaruhi kegiatan pengelolaan sampah yang dilakukan oleh masyarakat. Adapun faktor-faktor tersebut, yaitu:

1. Warga yang lokasi tempat tinggalnya berada disepanjang daerah Aliran Sungai (DAS) Brantas lebih memilih untuk membuang sampah di sungai karena dianggap lebih mudah dan praktis.

2. Adanya sarana berupa tempat sampah yang disediakan oleh Kelurahan sebagai salah satu bentuk dari program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) membuat kebanyakan warga membuang sampah langsung ke tempat sampah tersebut.
3. Adanya petugas kebersihan dianggap membantu dalam menjaga kebersihan lingkungan, selain itu terdapat pengolahan sampah menjadi pupuk kompos di kelurahan Mergosono, sehingga warga seakan memperoleh manfaat tersendiri.

Sebagian besar di Kelurahan Mergosono masalah pengelolaan sampah berlangsung dengan baik walaupun pernah menyandang predikat sebagai kelurahan terkotor, namun secara perlahan dan bertahap masalah kebersihan dapat teratasi. Selain faktor masyarakat yang mendukung, juga adanya sarana dan prasarana yang menunjang ditambah lagi adanya *konversi* fungsi penggunaan TPS mergosono menjadi *Transfer depo* yang berfungsi untuk pemilahan sampah organik dan non-organik yang nantinya digunakan untuk pengkomposan.

### **3. Faktor Penghambat Dalam Kebijakan Penyehatan Lingkungan Pemukiman di Kelurahan mergosono Kota Malang.**

#### **a. Faktor Pemerintah**

Setelah mengetahui data-data yang ada peneliti menemukan terdapat beberapa faktor-faktor dominan yang menjadi penghambat dari kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman yang dirasakan pemerintah, faktor tersebut antara lain:

##### **1. Dana (anggaran)**

Semenjak bergulirnya era otonomi daerah, maka wewenang dalam alokasi anggaran, khususnya yang berkaitan dengan alokasi dana di tiap-tiap Dinas juga merupakan wewenang dari daerah. Fungsi Dinas-dinas yang mempunyai wewenang menyangkut lingkup lingkungan dan kesehatan lebih pada masalah pencegahan dan penanganan, serta selama ini masih dirasakan bersifat *insidental*. Fungsi-fungsi Dinas itu akan bekerja secara aktif bila ada

suatu kejadian yang dirasa butuh penanganan dan berkaitan dengan anggaran untuk melaksanakan fungsinya cukup minim.

Dengan adanya keterbatasan anggaran seperti dijelaskan diatas, maka upaya-upaya yang dilakukan Dinas selama ini juga sangat terbatas. Hal itulah yang membuat kebijakan yang ada selama ini dikatakan belum cukup efektif, sehingga penyakit berbasis lingkungan yang saat ini sering muncul, sulit sekali untuk diatasi. Untuk menekan biaya-biaya selama berjalannya kebijakan yang ada perlunya suatu kemitraan dengan *stakeholders* yang lain, semisal melakukan kerjasama dengan pihak swasta dalam masalah sosialisasi melalui pembuatan media informasi yang disampaikan kepada masyarakat lewat pamflet ataupun laflet mengenai pentingnya menjaga lingkungan pemukimannya agar tercipta lingkungan yang sehat ataupun dengan cara bekerjasama dengan pihak-pihak swasta yang memiliki visi dan misi yang sama dengan kebijakan lokal yang dibuat oleh masing-masing Dinas.

## 2. Tumpang tindih peran yang dilaksanakan masing-masing Dinas

Dalam kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman memang melibatkan banyak peran *stakeholders* karena masalah lingkungan yang berhubungan dengan kesehatan merupakan suatu masalah yang kompleks. Akibatnya terdapat ketidakefektifan lain yang ada yaitu tumpang tindih peran yang dilaksanakan oleh masing-masing Dinas yang berkaitan dengan masalah lingkungan dan kesehatan. Selama ini tidak adanya koordinasi dan kerjasama yang baik di tiap masing-masing Dinas, seakan-akan peran yang dilaksanakan diklaim merupakan wewenang dari Dinas yang bersangkutan. Contoh nyata adalah menyangkut masalah sampah, Dinas Wasbangdaling, Dinas Kesehatan, maupun Dinas Kebersihan sama-sama mempunyai peran yang hampir sama mengenai permasalahan tersebut. Hal itu membuat ketidakefektifan kebijakan yang ada, selain akan menghabiskan biaya yang sangat besar juga akan terjadi tumpang-tindih selama dilapangan.

Dalam mengatasi masalah tumpang tindih peran Dinas yang ada, maka perlunya kembali pengkajian yang jelas menyangkut hal tersebut. Selain itu, perlunya suatu usaha untuk melakukan koordinasi dan kerjasama yang baik antar instansi agar terjalin komunikasi sehingga kesalahan-kesalahan yang ada

yang membuat tidak efektifnya kebijakan yang ada dapat diminimalisir bahkan dihilangkan.

### 3. Sumber Daya Manusia (SDM)

Sumber Daya Manusia merupakan salah satu faktor krusial dalam suatu kebijakan. Apabila *stakeholders* yang bertugas sebagai formulator dan implementator tidak ahli dalam bidang untuk membuat dan menjalankan kebijakan, maka kemungkinan besar kebijakan yang ada akan mengalami kegagalan. Peran dan fungsi dari Dinas yang mempunyai wewenang dalam lingkup lingkungan dan kesehatan adalah sebagai pemegang kebijakan, sedangkan pihak yang menjalankan kebijakan tersebut adalah unit/mitra yang ada dibawahnya.

SDM yang berkualitas haruslah dimiliki oleh unit/mitra dibawah masing-masing Dinas karena perannya adalah sebagai ujung tombak dalam pelaksanaan kebijakan lokal yang ada. Unit/mitra dibawah Dinas diharapkan akan mampu melaporkan tentang keadaan lingkungan dan kesehatan di wilayah kerjanya. Sebaliknya bila SDM yang dimiliki tidak berkualitas maka kebijakan itu tidak akan sesuai dengan harapan yang menjadi tujuan dari kebijakan tersebut.

Dinas sebagai pemegang kebijakan haruslah mengadakan pelatihan-pelatihan, *workshop*, seminar dan lainnya untuk petugas-petugasnya agar SDM yang dimiliki berkualitas. Dengan begitu diharapkan hasil laporan dari pemantauan-pemantauan yang dilaksanakan oleh petugas dilapangan akan menghasilkan data yang akurat sehingga kebijakan yang ada dapat tepat sasaran.

#### **b. Faktor Masyarakat**

Masyarakat merupakan *stakeholders* utama dalam suatu kebijakan. Peran utama yang harus dilakukan masyarakat adalah partisipasi karena suatu kebijakan tidak akan dapat berjalan tanpa adanya partisipasi aktif dari masyarakat. Seperti dengan kebijakan lain yang ada, seharusnya masyarakat proaktif dalam suatu kebijakan, keterlibatan masyarakat tidak hanya sebagai obyek saja, melainkan juga sebagai subyek (pembuat maupun pelaksana) dari

suatu kebijakan. Artinya sebagai pembuat kebijakan, kebijakan yang ada harus bersumber dari aspirasi masyarakat mengenai kebutuhan yang mereka inginkan. Selama ini harapan dari *policy maker* terhadap kebijakan yang dibuatnya agar mencapai sasaran terkadang terkendala pada tahap pengimplementasiannya karena apa yang menjadi harapan dari *policy maker* tidak sesuai dengan kehendak/tuntutan masyarakat sehingga terjadi benturan kepentingan antara kepentingan pemerintah dengan kepentingan publik. Sedangkan pelaksana kebijakan dalam artian ikut berpartisipasi untuk mendukung dan memberikan respon dari kebijakan tersebut. Dalam suatu kebijakan masyarakat haruslah menentukan yang menjadi keinginan mereka karena dampak dari kebijakan tersebut yang dirasakan adalah masyarakat sendiri. Itulah pentingnya partisipasi aktif dari masyarakat karena akan sangat berpengaruh terhadap kegagalan maupun keberhasilan dari suatu kebijakan.

Dalam kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman seharusnya bersifat preventif dan persuasif. Dengan demikian seharusnya ajakan atau himbauan yang dilakukan oleh pemerintah haruslah direspon secara positif oleh masyarakat melalui partisipasi selama tataran pelaksanaan kebijakan tersebut. Namun yang terjadi adalah sebaliknya, dengan berbagai alasan masyarakat seakan-akan merasa enggan untuk ikut berpartisipasi. Kesadaran untuk menciptakan lingkungan yang sehat haruslah ditumbuhkembangkan.

Dari penjelasan-penjelasan diatas terlihat bahwa kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman lebih bersifat *institutional* (kelembagaan). Selain masalah yang ada belum secara serius ditangani, banyaknya peran dari lembaga-lembaga pemerintah mengenai permasalahan penyehatan lingkungan pemukiman menjadikan kebijakan yang ada justru mengalami tumpang tindih atau saling bertentangan (*policy inconsistency*). Implementasi kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman di kelurahan Mergosono pun mengalami permasalahan tersebut.

Selama ini banyak sekali hambatan-hambatan yang menjadi penyebab dari kegagalan implementasi kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman. Para pembuat dan pelaksanaan kebijakan seakan-akan tidak menguasai konsep kebijakan yang baik. Secara teoritis, faktor-faktor penghambat dalam

kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman dapat dianalisis menggunakan teori yang dikemukakan oleh George C. Edwards (dalam Winarno, 2007, h.174) mengenai faktor-faktor atau variabel-variabel krusial yang dapat mempengaruhi kegagalan dari implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut meliputi:

#### 1. Komunikasi

Dalam kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman yang dilaksanakan di Kelurahan Mergosono mengalami beberapa hambatan salah satunya adalah faktor komunikasi. Komunikasi yang ada dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam:

- a) Komunikasi antara sesama lembaga (instansi) pemerintah. Tumpang tindih peran dan fungsi Dinas yang berwenang dalam ruang lingkup lingkungan dan kesehatan menunjukkan komunikasi dan koordinasi antar instansi tersebut tidak terjalin dengan baik. Hal ini terlihat sekali dilapangan, karena instansi-instansi yang ada mempunyai kewenangan yang sama dalam kasus yang ditangani semisal, permasalahan sampah, jamban, kali bersih dan lainnya.
- b) Komunikasi antara pemerintah dan masyarakat. Selama ini, pemerintah melalui instansi yang terkait dengan bidang lingkungan dan kesehatan kurang intensif dalam menjalin hubungan komunikasi dengan masyarakat setempat, sehingga kebijakan yang ada belum mampu menjangkau nilai-nilai sosial masyarakat setempat dan mengalami pertentangan dari masyarakat karena dianggap tidak sesuai dengan keinginan mereka.

#### 2. Sumber-sumber

Sumber finansial dan Sumber Daya Manusia (SDM) juga merupakan faktor utama yang dapat mendukung pelaksanaan suatu kebijakan. Pemerintah sebagai pemegang kebijakan merasa kekurangan menyangkut kedua faktor tersebut. Faktor anggaran menyebabkan keterbatasan upaya-upaya yang dilaksanakan selama ini sehingga kebijakan tersebut kurang efektif, sedangkan kurangnya SDM berkualitas yang dimiliki menyebabkan laporan-laporan pemantauan yang dilakukan unit/mitra dibawah Dinas kurang akurat sehingga kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan seakan-akan tidak tepat pada kelompok masyarakat yang membutuhkan kebijakan tersebut.

### 3. Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku

Faktor ini juga merupakan hal penting yang akan mempunyai konsekuensi dari implementasi kebijakan yang efektif. Pada implementasi kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman masih kurangnya dukungan dari pihak *stakeholders*. Hal ini dibuktikan dari minimnya partisipasi masyarakat dengan berbagai alasan sehingga secara otomatis kebijakan yang dilaksanakan baik berupa himbauan dan ajakan tidak berjalan sesuai dengan harapan. Untuk itu, perlunya penumbuhan kesadaran masyarakat mengenai pentingnya menciptakan lingkungan yang sehat, kesadaran tersebut dapat muncul baik secara individu maupun secara kolektif dengan jalan memberikan penyuluhan intensif pada masyarakat dengan memberikan pengetahuan mengenai pentingnya menjaga lingkungan yang dapat berdampak pada kesehatan. Dengan demikian, maka diharapkan kebijakan tersebut mendapat dukungan dari masyarakat sebagai *stakeholders* utama dari kebijakan itu.

Untuk mengatasi permasalahan yang dapat menjadikan kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman mengalami kegagalan, maka perlunya sebuah konsep *public hearing*. *Public Hearing* pada dasarnya adalah tindakan-tindakan atau proses yang ingin mendengar untuk mencapai kecocokan dan kesesuaian. Pemakaian konsep *public hearing* dalam suatu kebijakan sangatlah dibutuhkan, karena dalam suatu kebijakan pasti akan memunculkan kepentingan-kepentingan dari masing-masing *stakeholders*. Untuk itu perlunya penyatuan-penyatuan kepentingan tersebut dalam formulasi maupun implementasi kebijakan agar dapat berjalan sinergi dan mendapatkan dukungan dari semua pihak.

Konsep *public hearing* dalam kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman kurang berjalan dengan baik. Dalam formulasi dan implementasi kebijakan tersebut cenderung dominan untuk melibatkan pemerintah dan para ahli dalam bidangnya masing-masing untuk merumuskan kebijakan yang ada. Masyarakat yang nantinya akan merasakan dampak secara langsung dari adanya suatu kebijakan perannya sangat minim dan dibatasi. Seharusnya pemerintah yang selama ini berperan sebagai *policy makers* merubah paradigmanya yaitu menempatkan masyarakat sebagai subyek dan obyek dari kebijakan yang ada.

Masyarakatlah yang mengetahui apa yang menjadi keinginannya dan faktor-faktor apa saja yang nantinya dapat menguntungkan bahkan merugikan bagi mereka.

Kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah dan para ahli terkadang akan menimbulkan hambatan-hambatan yang sebelumnya tidak mereka prediksi, pertentangan kepentingan antara pemerintah dan kepentingan publik terjadi karena mereka tidak memahami dan mengetahui faktor-faktor sosial sesungguhnya yang ada di masyarakat. Hal itulah merupakan implikasi tidak dilibatkannya masyarakat dalam keseluruhan proses kebijakan yang dibuat pemerintah dan para ahli. Konsep *public hearing* yang dapat dilakukan dalam suatu kebijakan yaitu meliputi, baik *public hearing* antar kelompok-kelompok atau segmen-segmen dalam publik, *public hearing* antar organ-organ dalam sistem kebijakan (birokrasi), maupun *public hearing* diantara birokrasi dengan publik agar terjalin kerjasama dan koordinasi yang baik sehingga *stakeholders* akan secara sungguh-sungguh mendukung kebijakan tersebut.

Dengan adanya *public hearing* diharapkan para *policy makers* akan dapat menemukan “suara publik” dan akan mengetahui faktor-faktor lain yang akan mempengaruhi kebijakan tersebut. Faktor-faktor lain yang dimaksud disini adalah kepentingan masyarakat (*public interest*) yang merupakan obyek dari kebijakan. Sehingga eksekusi lain yang menjadi penyebab adanya penolakan-penolakan dari masyarakat akibat adanya ketidaksesuaian dengan kultur masyarakat akan dapat teratasi dan para pemegang kebijakan dapat lebih mendalam mengetahui mengenai *public choice* yang bisa dijadikan dasar dalam pembuatan kebijakan.

## BAB V PENUTUP

### A. Kesimpulan

Dari penyajian data fokus penelitian dan analisis data yang telah dilakukan, maka peneliti dapat menarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Peran pemerintah Kota Malang dalam kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman khususnya yang diimplementasikan di Kelurahan Mergosono bisa dikatakan belum cukup optimal karena terdapatnya permasalahan baik intern maupun ekstern seperti keterbatasan anggaran, tumpang tindih peran instansi yang terlibat dalam kebijakan tersebut serta tidak diikuti oleh kesadaran dari masyarakat untuk berperilaku hidup bersih dan sehat sehingga belum mampu menekan kasus munculnya penyakit berbasis lingkungan.
2. Persepsi dan pemahaman masyarakat mengenai pentingnya menjaga lingkungan sangat beragam Hal itu dapat dilihat dari persepsi mengenai kegiatan MCK yang dilakukan serta kegiatan Pengelolaan sampah. Selain itu, faktor sosial dan ekonomi ikut pula berperan besar dalam mempengaruhi persepsi, pemahaman serta pengetahuan masyarakat mengenai lingkungan yang ada disekitarnya.
3. Terdapat faktor utama penghambat dari kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman, diantaranya:
  - a. Lemahnya komunikasi dan koordinasi dimasing-masing instansi yang berwenang dalam ruang lingkup lingkungan dan kesehatan sehingga menyebabkan peran dan fungsi dinas tumpang tindih.
  - b. Keterbatasan anggaran untuk melaksanakan kebijakan tersebut yang membuat upaya yang dilakukan dinas terbatas sehingga kebijakan dalam tataran pelaksanaan berjalan tidak efektif.
  - c. Kualitas SDM yang dimiliki unit/mitra dibawah Dinas masih rendah sehingga kegiatan-kegiatan yang diemban petugas dilapangan berupa pemantauan-pemantauan mengenai kondisi lingkungan dan kesehatan masyarakat di wilayah kerjanya tidak akurat.

4. Kesadaran dan partisipasi masyarakat menjadi faktor penting dalam kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman. Disini dalam tataran formulasi dan implementasi partisipasi masyarakat sangatlah dibutuhkan karena mereka nantinya yang akan merasakan dampak dari kebijakan itu. Namun sayangnya yang terjadi selama ini partisipasi masyarakat masih bersifat semu sehingga kebijakan yang berupa ajakan ataupun himbauan-himbauan tidak direspon secara serius oleh masyarakat.

### **B. Saran**

Dari beberapa kesimpulan diatas, peneliti mencoba memberikan beberapa rekomendasi untuk dapat dijadikan sebagai saran atau masukan, yaitu:

1. Kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman hendaknya tidak hanya mengandalkan langkah-langkah persuasif. Pemerintah Kota Malang seharusnya turun langsung ke masyarakat untuk menjalin kemitraan, sehingga akan dapat diketahui secara langsung kondisi lingkungan dan kesehatan dan dapat diketahui apa yang menjadi persoalan dari masyarakat selama ini dikedua bidang tersebut.
2. Koordinasi antar instansi yang berwenang menyangkut lingkungan dan kesehatan hendaknya terus dioptimalkan sehingga akan tercipta sinergitas peran dan fungsi masing-masing Dinas sehingga tidak terjadi lagi masalah tumpang tindih peran dan fungsi tersebut.
3. Dinas sebagai pemegang kebijakan lokal tentunya secara aktif memberikan latihan-latihan berupa seminar, *workshop*, maupun yang lain kepada petugas-petugas yang ada dilapangan sehingga akan tercipta SDM yang berkualitas dan akan dapat menunjang kinerja Dinas dalam merumuskan dan melaksanakan suatu kebijakan.
4. Dalam masalah dana tentunya harapan yang muncul adalah Pemerintah Kota Malang lebih peduli mengenai masalah kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman dengan memberikan alokasi dana yang lebih melalui APBD, sehingga nantinya dana tersebut dapat

digunakan dengan sebenar-benarnya guna mengatasi masalah penyakit berbasis lingkungan dimasyarakat.

5. Pemegang kebijakan yakni pemerintah tentunya harus mempunyai paradigma baru mengenai masalah lingkungan dan kesehatan sehingga kebijakan yang dibuat dapat berjalan optimal. Paradigma baru tersebut harus memahami faktor-faktor sosial dan ekonomi masyarakat karena dalam suatu kebijakan akan terdapat faktor lain yang dapat menjadikan kebijakan tersebut berhasil maupun mengalami kegagalan.
6. Menyangkut kesadaran dan partisipasi masyarakat, pemerintah seharusnya tidak hanya melakukan himbauan-himbauan ataupun ajakan-ajakan saja, namun dengan cara melakukan penyuluhan-penyuluhan intens ke masyarakat dengan memperhatikan faktor sosial-budaya. Dengan demikian, pemerintah akan lebih mudah dalam hal penyosialisasian kebijakan tersebut karena mengetahui nilai-nilai dan kultur masyarakat disuatu daerah dan juga kesadaran masyarakat yang diharapkan tentunya muncul secara individual didiri masing-masing warga untuk ikut berpartisipasi dalam sebuah kebijakan.



## DAFTAR PUSTAKA

**Buku**

- Bintarto. 1984. *Interaksi Desa Kota dan Permasalahannya*. Yogyakarta: Ghalia Indonesia.
- Bungin, M. Burhan. 2007. *Penelitian Kualitatif: komunikasi, kebijakan publik, dan ilmu sosial lainnya*. Jakarta: Kencana,
- Dye, Thomas. R. 2005. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall, Inc,
- Dunn, William.2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi 2*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press,
- Islamy, M. Irfan. 2004. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Pt. Bumi Aksara,
- Keraf, A. Sony. 2002. *Etika Lingkungan*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara,
- Miles, Mathew, dan Huberman A, Michael. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: UI Press,
- Mukono, H. J. 2006. *Prinsip Dasar Kebijakan Lingkungan Edisi 2*. Surabaya: Airlangga University Press,
- Moleong, Lexy J. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosda Karya,
- Nasir, Mohammad.1999. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia,
- Nugroho, D. Riant. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: Pt. Elex Media Komputindo,
- Parsons, Wayne. 2006. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisa Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group,
- Purba, Johny. 2002. *Pengelolaan Lingkungan Sosial*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia,
- Slamet, Julisoemirat. 2004. *Kesehatan Lingkungan*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press,
- Soedjatmoko. 1984. *Dimensi Manusia Dalam Pembangunan*. Jakarta: LP3S.
- Supardi, Imam. 2003. *Lingkungan Hidup dan Kelestariaannya*. Bandung; PT. Alumni,
- Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik Teori dan Proses Edisi 2*. Yogyakarta: Media Pressindo,

Wahab, Solichin. A. 1999. *Analisis Kebijakan Publik, Teori dan Aplikasinya*. Malang: Pt. Dinar wijaya,

-----, 2008. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Malang: UMM Press.

### **Jurnal**

Suaib, Eka. 2005. Pengembangan Konsep Public hearing dan Sosialisasinya Dalam Perumusan Kebijakan. *Manajemen Pembangunan*. IV (14): 5-15,

Damanhuri, Eka. 2006. Air, Sanitasi dan Udara Bersih Kebutuhan Dasar dalam Lingkungan Pemukiman. *Jurnal Infrastruktur dan Lingkungan Binaan Vol II No.2*.

### **Peraturan-peraturan**

Anonimous. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup,

Anonimous. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan,

Anonimous, Undang-undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Perumahan dan Pemukiman

Anonimous. Peraturan daerah Kota Malang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Pembentukan, Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi, dan Struktur Organisasi Dinas,

Anonimous. Keputusan Walikota Malang Nomor 339 Tahun 2004 Tentang Uraian Tugas Pokok Fungsi dan Tata Kerja Dinas Kesehatan Kota Malang,

### Artikel Lain

Anonimous. 2005. *Penyakit Akibat Pencemaran Lingkungan Hidup Meningkat*. (<http://www.jatim.go.id/new.php%3Fid%3D5103+penyakit+akibat+pencemaran+lingkungan+hidup+meningkat&hl=id&ct=clnk&cd=8&gl=id>),

Ekofeum. 2006. *Dampak Pembangunan Sektor Industri Terhadap Kelestarian Lingkungan Hidup Kota Malang*. <http://www.ekofeum.or.id/artikel.php?cid=53>,

Lubis, Rissalwan habdy. 2005. *Kemiskinan dan Lingkungan: Kasus Komunitas lahan Basah Kota di Depok dan Jakarta*. <http://www.koalisi.org/dokumen/dokumen5541.pdf>,

Tarigan, Lina. 2004. *Dampak Pencemaran Lingkungan Terhadap Kesehatan*. <http://library.usu.ac.id/download/fkm/fkm-lina%20tarigan.pdf>,



## Lampiran 1.

## Surat Rekomendasi Penelitian Di Kelurahan Mergosono



PEMERINTAH KOTA MALANG  
**BADAN KESATUAN BANGSA DAN  
 PERLINDUNGAN MASYARAKAT**

Jl. Tugu No. 1 Telp. (0341) 366252 M A L A N G

Kode Pos 65119

Malang, 5 Juni 2008

Nomor : 072/565/35.73.405/2008  
 Lampiran : -  
 Perihal : Rekomendasi Penelitian /  
 Survey / Research

Kepada  
 Yth. Sdr. Lurah Mergosono  
 di

MALANG

Menunjuk Surat Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya

Tanggal : 3 Juni 2008  
 Nomor : 4041/J.10/1.14/PG/2008

Bersama ini diberitahukan bahwa :

Nama : Imron Fanani  
 Alamat : Jl. Kembang Turi Gg. III No. 6 Malang  
 Pekerjaan : Mahasiswa  
 Kebangsaan : Indonesia

Bermaksud mengadakan Penelitian / Survey / Research

Judul : Analisis Kebijakan Pelestarian Lingkungan Untuk Peningkatan  
 Kesehatan Masyarakat (Analisis Eco-Social di Kelurahan Mergosono  
 Kecamatan Kedungkandang Kota Malang)

Pembimbing : 1. Dr. Mardiyono, MPA  
 2. Dr. Andy Fefta Wijaya, MDA, Phd

Peserta : -  
 Waktu : 9 Juni s/d 20 Juli 2008  
 Lokasi : Kelurahan Mergosono Kota Malang

Peneliti Wajib mentaati peraturan dan tata tertib yang berlaku di Dinas / Badan /  
 Kantor Bagian Instansi setempat.

Demikian harap menjadikan maklum

KEPALA BAKESBANG DAN LINMAS  
 KOTA MALANG



**Drs. SUKIRNO, MM**  
 Pembina Utama Muda  
 NIP. 160 017 661

TEMBUSAN : Kepada Yth.  
 1. Sdr. Dekan FIA Universitas Brawijaya  
 2. Sdr. Camat Kedungkandang  
 3. Yang bersangkutan

Lampiran 2.

Surat Rekomendasi Penelitian Di Dinas Kesehatan dan Dinas  
Wasbangdaling Kota Malang



PEMERINTAH KOTA MALANG  
**BADAN KESATUAN BANGSA DAN  
PERLINDUNGAN MASYARAKAT**

Jl. Tugu No. 1 Telp. (0341) 366252 M A L A N G

Kode Pos 65119

Malang, 6 Mei 2008

Nomor : 072/436/35.73.405/2008  
Lampiran : -  
Perihal : Rekomendasi Penelitian /  
Survey / Research

Kepada  
Yth. Sdr. 1. Kepala Dinas Kesehatan  
2. Kepala Dinas Wasbangdaling  
di

MALANG

Menunjuk Surat Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya

Tanggal : 30 April 2008  
Nomor : 3230/J10.1.14/PG/2008

Bersama ini diberitahukan bahwa :

Nama : Imron Fanani  
Alamat : Jl. Kembang Turi No.6 Malang  
Pekerjaan : Mahasiswa  
Kebangsaan : Indonesia

Bermaksud mengadakan Penelitian / Survey / Research

Judul : Analisis Kebijakan Pelestarian Lingkungan Untuk Peningkatan  
Kesehatan Masyarakat (Analisis Eco-Social di Kelurahan Mergosono  
Kecamatan Kedungkandang Kota Malang)  
Pembimbing : 1. Dr. Mardiyono, MPA.  
2. Dr. Imam Hanafi, MS.M.Si  
Peserta : -  
Waktu : 2 (dua) bulan  
Lokasi : 1. Dinas Kesehatan Kota Malang  
2. Dinas Wasbangdaling Kota Malang

Peneliti Wajib mentaati peraturan dan tata tertib yang berlaku di Dinas / Badan / Kantor Bagian Instansi setempat.

Demikian harap menjadikan maklum



TEMBUSAN : Kepada Yth.  
1. Sdr. Dekan FIA Universitas Brawijaya  
2. Yang bersangkutan

## Lampiran 3.

## Surat Rekomendasi Penelitian Di Dinas Kebersihan Kota Malang



PEMERINTAH KOTA MALANG  
**BADAN KESATUAN BANGSA DAN  
 PERLINDUNGAN MASYARAKAT**

Jl. Tugu No. 1 Telp. (0341) 366252 M A L A N G

Kode Pos 65119

Malang, 25 Juni 2008

Nomor : 072/623/35.73.405/2008  
 Lampiran : -  
 Perihal : Rekomendasi Penelitian/  
 Survey/Research

Kepada  
 Yth. Sdr. Kepala Dinas Kebersihan  
 di

MALANG

Menunjuk Surat Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya

Malang  
 Tanggal : 23 Juni 2008  
 Nomor : 4616/J.10/1.14/PG/2008

Bersama ini diberitahukan bahwa :

Nama : Imron Fanani  
 Alamat : Jl. Kembang Turi Gg. III No. 6 Malang  
 Pekerjaan : Mahasiswa  
 Kebangsaan : Indonesia

Bermaksud mengadakan Penelitian / Survey / Research

Judul : Analisis Kebijakan Pelestarian Lingkungan Untuk Peningkatan  
 Kesehatan Masyarakat (Analisis Eco-Social di Kelurahan Mergosono  
 Kecamatan Kedungkandang Kota Malang)

Pembimbing : 1. Dr. Mardiyono, MPA  
 2. Drs. Andy Fefta Wijaya, MDA, Phd

Peserta : -  
 Waktu : 30 Juni – 3 Juli 2008  
 Lokasi : Dinas Kebersihan Kota Malang

Peneliti Wajib mentaati peraturan dan tata tertib yang berlaku di Dinas / Badan / Kantor Bagian Instansi setempat.

Demikian harap menjadikan maklum

KEPALA BAKESBANG DAN LINMAS



TEMBUSAN : Kepada Yth.  
 1. Sdr. Dekan FIA Universitas Brawijaya Malang  
 2. Yang bersangkutan

### Lampiran 5. Dokumentasi Penelitian



Kantor Kelurahan Mergosono



Kantor Dinas Wasbangdaling Kota  
Malang



Kantor Dinas Kesehatan Kota Malang



Kantor Dinas Kebersihan Kota Malang



Kegiatan Mandi di Sungai Anak-anak  
Kelurahan Mergosono



Kegiatan Mencuci Salah Satu Warga  
Kelurahan Mergosono

## Lampiran 6. Interview Guide (Pedoman Wawancara)

### Dinas Kesehatan Kota Malang

1. Apa Dasar Hukum dalam Penyehatan Lingkungan pemukiman?
2. Apa saja peran dan fungsi Dinas Kesehatan dalam penyehatan lingkungan pemukiman?
3. Apa saja upaya Dinas Kesehatan dalam kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman?
4. Apa saja bentuk sosialisasi dalam upaya penyehatan lingkungan pemukiman?
5. Apa saja bentuk-bentuk pola kemitraan yang terjadi dalam penyehatan lingkungan pemukiman?
6. Bagaimana wujud kontrol terhadap pelaksanaan penyehatan lingkungan pemukiman?
7. Apa saja faktor pendukung dan penghambat dalam upaya penyehatan lingkungan pemukiman?
8. Bagaimana solusi untuk meminimalisir faktor penghambat tersebut?

### Dinas Pengawasan Bangunan dan Pengendalian Dampak Lingkungan Kota Malang

1. Apa Dasar Hukum dalam Penyehatan Lingkungan pemukiman?
2. Apa saja peran dan fungsi Dinas Wasbangdaling dalam penyehatan lingkungan pemukiman?
3. Apa saja upaya Dinas Wasbangdaling dalam kebijakan penyehatan lingkungan pemukiman?
4. Apa saja bentuk sosialisasi dalam upaya penyehatan lingkungan pemukiman?
5. Apa saja bentuk-bentuk pola kemitraan yang terjadi dalam penyehatan lingkungan pemukiman?
6. Bagaimana wujud kontrol terhadap pelaksanaan penyehatan lingkungan pemukiman?
7. Apa saja faktor pendukung dan penghambat dalam upaya penyehatan lingkungan pemukiman?

8. Bagaimana solusi untuk meminimalisir faktor penghambat tersebut?

#### **Dinas Kebersihan Kota Malang**

1. Apa Dasar Hukum dalam menjaga dan menciptakan kebersihan?
2. Apa saja peran dan fungsi Dinas Kebersihan dalam menjaga dan menciptakan kebersihan?
3. Apa saja upaya Dinas Kebersihan dalam menjaga dan menciptakan kebersihan?
4. Apa saja bentuk sosialisasi dalam menjaga dan menciptakan kebersihan?
5. Apa saja bentuk-bentuk pola kemitraan yang terjadi dalam menjaga dan menciptakan kebersihan?
6. Bagaimana wujud kontrol terhadap pelaksanaan menjaga dan menciptakan kebersihan?
7. Apa saja faktor pendukung dan penghambat dalam menjaga dan menciptakan kebersihan?
8. Bagaimana solusi untuk meminimalisir faktor penghambat tersebut?

#### **Masyarakat**

1. Nama?
2. Pendidikan terakhir?
3. Alamat RT/RW?
4. Pekerjaan suami/istri?
5. Bagaimana kegiatan MCK yang dilakukan sehari-hari? alasannya?
6. Bagaimana kegiatan pengelolaan sampah yang dilakukan? alasannya?
7. Apakah mengikuti program Sistem Pengolahan Limbah-lingkungan berbasis Masyarakat (SPLBM)? alasannya?

#### **Kelurahan Mergosono**

1. Kondisi masyarakat Mergosono?
2. apa saja upaya penyehatan lingkungan yang dilakukan?
3. Bagaimana partisipasi masyarakat Kelurahan Mergosono dalam upaya penyehatan lingkungan?

## CURRICULUM VITAE

Nama : IMRON FANANI  
Nomor Induk Mahasiswa : 0410310062  
Tempat dan Tanggal lahir : Jombang, 08 Agustus 1986  
Alamat Asal : Jl. Masjid No 212/I Cukir–Jombang  
Pendidikan : 1). 1991 – 1992 TK Muslimat Cukir–Jombang  
2). 1992 – 1998 SD Negeri Cukir II Jombang  
3). 1998 – 2001 SLTP Negeri 5 Jombang  
4). 2001 – 2004 SMU PGRI 1 Jombang  
5). 2004 – 2008 Jurusan Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Administrasi  
Universitas Brawijaya  
Malang  
Pengalaman Organisasi : DPM FIA Unibraw 2007–2008  
HMI Komisariat FIA Unibraw

