

Kebijakan Pengelolaan Kualitas Udara Terkait Transportasi di Provinsi DKI Jakarta

Andi Alfian Zainuddin

Abstrak

Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang mengeluarkan beberapa kebijakan penanggulangan pencemaran udara menghadapi banyak kendala implementasi. Tujuan penelitian ini mengetahui implementasi kebijakan pengelolaan kualitas udara perkotaan terkait transportasi di provinsi tersebut dengan pendekatan model sistem. Faktor yang diamati meliputi instrumen kebijakan, sumber daya dan manajemen. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif yang menggunakan sumber data primer dengan metode wawancara mendalam dan sumber data sekunder telaah dokumen. Data primer digali dari berbagai informan yang berkompeten meliputi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Biro Hukum, Badan Pengelola Dampak Lingkungan Daerah, Dinas Perhubungan, Dinas Kesehatan dan Samsat. Penelitian ini menemukan bahwa instrumen kebijakan telah ada, tetapi dipersepsikan hanya berlaku untuk BPLHD. Penegakan hukum belum dilaksanakan secara semestinya karena sistem dan koordinasi belum maksimal; sumber daya manusia dan sumber dana masih kurang; rencana strategis belum ada, serta manajemen dan koordinasi belum maksimal. Untuk implementasi kebijakan pengelolaan kualitas udara perkotaan yang efektif, pembuat dan pelaksana kebijakan perlu memperhatikan beberapa faktor tersebut.

Kata kunci: Kualitas udara, perkotaan, implementasi, kebijakan, transportasi

Abstract

The Government of DKI Jakarta Province had released some policies regarding to remedy air pollution. However, there are much problems related with urban air quality in DKI Jakarta Province. So that, purpose of this study will know implementation of urban air quality management policy related to transportation by system model approach. The matter will be studied are policy instruments, resources and management. This study is qualitative study. In this study, primary and secondary data will be used. Primary data are collected from in depth interview with competent sources such as Regional Parliamentary, Law Bureau, Regional Authority for Environmental Impact, Transportation Department, Health Department and Samsat. Secondary data are collected by conducting documents. The study result showed that policy instrument has existed, but they are perceived only effective for BPLHD, real law enforcement has been not implemented because system and coordination are not optimal, human and money resources are minimal, and there is no strategic planning so that management and coordination are not optimal. Therefore, to make implementation of urban air quality management policy become effective, the factors should be respected by related parties especially policy makers and policy implementers.

Key words: Air quality, urban, implementation, policy, transportation

Kesehatan memerlukan kondisi yang seimbang antara pengaruh lingkungan, cara hidup dan komponen hakikat manusia. Jauh pada abad yang lampau, kedokteran ala *Hippocrates* mengemukakan pengaruh udara, air, tanah, makanan dan kebiasaan hidup terhadap kesejahteraan individu yang dimuat dalam buku *Hippocratia Corpus* berjudul *Airs, Waters and Places*.¹ Salah satu komponen yang berpengaruh terhadap kesehatan adalah pencemaran udara yang merupakan perubahan meliputi pengurangan dan penambahan komposisi udara dibandingkan dengan keadaan normal, dalam waktu, tempat dan konsentrasi tertentu yang membahayakan kehidupan dan kesehatan masyarakat.²

Di bumi, komposisi udara normal meliputi \pm 79% nitrogen, 20% oksigen, serta tidak lebih dari 1% berbagai bahan seperti argon, karbondioksida, karbonmonoksida, ozon, SO₂ dan lain-lain. Penyimpangan dari kondisi normal tersebut, atau perubahan konsentrasi jenis komponen pada waktu dan tempat tertentu berdampak pada pencemaran udara yang berdampak bermakna terhadap status kesehatan.² Di negara-negara berkembang, setiap tahun diperkirakan 0,5 sampai 1 juta orang meninggal dunia akibat penyakit paru dan penyakit lain yang berhubungan dengan polusi udara perkotaan dan jutaan orang lainnya berisiko terkena penyakit tersebut.³ Di perkotaan di Asia, setiap tahun, dilaporkan lebih dari 530.000 kematian yang terjadi akibat polusi udara.⁴

Di seluruh dunia, polusi udara terkait *Particulate Matter* (PM) menyebabkan kematian penyakit kardiopulmonal (3%), kanker bronkus, kanker trakea serta kanker paru-paru (5%) dan kematian anak akibat infeksi pernafasan akut (1%). Secara keseluruhan diperkirakan 800.000 orang mengalami kematian dini dan sekitar 6,4 juta orang mengalami kehilangan harapan hidup.⁵ Di Indonesia, data Susenas tahun 2006 melaporkan bahwa batuk (49,92%) dan pilek (48,93%) merupakan keluhan utama penyakit gangguan saluran pernapasan.⁶ Data Depkes melaporkan gambaran pola penyakit terbanyak pada instalasi rawat jalan adalah penyakit infeksi saluran pernafasan bagian atas akut berjumlah 1.117.179 pasien atau 7,05%. Penyebab kejadian ISPA dan penyakit gangguan saluran pernapasan lain adalah kualitas udara di dalam rumah dan di luar rumah yang rendah secara biologis, fisik, dan kimia.⁷

Pencemaran udara merupakan masalah penting yang menjadi perhatian dunia saat ini seperti terlihat pada salah satu indikator tujuan pembangunan milenium kepastian kelestarian lingkungan hidup. Secara lebih spesifik, indikator yang berhubungan dengan pencemaran udara seperti jumlah emisi karbon. Berdasarkan inventarisasi yang dilakukan oleh Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, pada tahun 1990, emisi CO₂ (113,72 metrik ton) meningkat dua kali lebih besar pada tahun 2000 (236,36 metrik ton), dan tahun 2005 (293,27

metrik ton). Emisi ini meningkat dengan angka pertumbuhan rata-rata 6,58% per tahun.⁸

Di DKI Jakarta, ISPA juga merupakan penyakit terbanyak yang diderita oleh anak-anak. Profil Kesehatan DKI Jakarta 2004 menunjukkan bahwa sekitar 46% penyakit gangguan pernapasan terkait dengan pencemaran udara ISPA (43%), iritasi mata (1,7%) dan asma (1,4%), dan sekitar 32% kematian yang terkait dengan pencemaran udara (penyakit jantung dan paru-paru 28,3% dan pneumonia 3,7%).⁹ Data Susenas tahun 2006 melaporkan bahwa keluhan kesehatan terkait gangguan saluran pernapasan di DKI Jakarta merupakan keluhan kesehatan terbanyak (52,20%) diikuti oleh keluhan pilek (49,70%).⁶ Laju pertumbuhan penduduk dan laju urbanisasi yang tinggi di Provinsi DKI Jakarta memungkinkan kegiatan manusia utamanya di sektor transportasi yang besar. Provinsi DKI Jakarta yang menerapkan kebijakan tersebut diharapkan mampu mengelola kualitas udara. Namun, rekapitulasi data ISPU di DKI Jakarta belum memperlihatkan hasil yang mengembirakan. Selain itu, peningkatan jumlah kendaraan bermotor semakin memperparah kondisi udara di DKI Jakarta.¹⁰ Hal tersebut disebabkan oleh berbagai kendala yang berhubungan dengan implementasi kebijakan terkait pengelolaan kualitas udara perkotaan.

Sebagai contoh, penerapan Perda Provinsi DKI Jakarta No. 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pencemaran Udara khususnya sistem pemeriksaan emisi dan perawatan kendaraan bermotor (sistem P&P) ditemukan berbagai kendala berikut: (1) banyak masyarakat berkeberatan terhadap wajib uji emisi, karena kurang penjelasan dan persepsi buruk uji berkala pada kendaraan umum. (2) Perdebatan dasar hukum sistem P&P, uji emisi merupakan bagian uji layak jalan yang diatur dalam peraturan lalu lintas dan angkutan jalan dengan instansi yang bertanggung jawab adalah yang terkait bidang tersebut. (3) Belum ada kesepakatan tentang persyaratan sertifikat lulus uji emisi pada kendaraan bermotor. Dinas Pendapatan Daerah khawatir penerapan sistem P&P menurunkan pendapatan daerah. (4) Komisi Pengawas dan komunikasi data antara bengkel dan pusat data di Pemprov belum terbentuk. (5) Penunjukan bengkel pelaksana terhambat akibat dana yang disetujui untuk implementasi perda terbatas.⁹

Banyak masalah yang muncul pada implementasi kebijakan pengelolaan kualitas udara perkotaan terkait transportasi di Jakarta yang berdampak pada kesehatan. Kebijakan pengelolaan kualitas udara perkotaan merupakan salah satu bagian kebijakan kesehatan yang merupakan serangkaian upaya yang mempengaruhi kumpulan lembaga, organisasi, perusahaan dan rencana pembiayaan sistem pelayanan kesehatan. Kebijakan kesehatan merupakan faktor eksternal pelayanan kesehatan, termasuk tindakan pemerintah, swasta dan organisasi sukarela

yang berdampak kesehatan. Itu berarti bahwa kebijakan kesehatan bertumpu pada dampak lingkungan dan sosio ekonomi terhadap pelayanan kesehatan.^{11,12}

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif untuk mengetahui secara lebih mendalam tentang implementasi kebijakan pengelolaan kualitas udara perkotaan terkait transportasi di Provinsi DKI Jakarta. Informan adalah anggota DPRD Komisi Lingkungan, Kepala Biro Hukum, staf Bagian Pengkajian Peraturan Perundang-undangan, Kepala BPLHD, staf bidang Pengendalian Pencemaran Lingkungan, Kepala Dishub, staf subdinas Pengendalian Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Kepala Dinkes, staf subdinas Kesehatan Masyarakat, Kepala Samsat dan staf perizinan kendaraan bermotor.

Metode

Penelitian evaluasi kebijakan ini menggunakan metode kualitatif untuk menggali secara lebih dalam implementasi kebijakan pengelolaan kualitas udara terkait transportasi di Provinsi DKI Jakarta. Penilaian dilakukan dengan variabel yang terus berkembang sampai tidak ditemukan lagi informasi baru. Penelitian dilakukan pada periode Nopember - Desember 2008, di beberapa institusi terkait penerapan kebijakan tersebut. Informan adalah anggota DPRD Komisi Lingkungan, Kepala Sub Bagian Perda Provinsi DKI Jakarta, Kepala Sub Bidang Pengendalian Pencemaran Udara BPLHD Provinsi DKI Jakarta, Ketua Sekretariat Dewan Transportasi Kota Provinsi DKI Jakarta, Staf Seksi Penyehatan Lingkungan Dinas Kesehatan Provinsi DKI Jakarta, dan Kepala Subsidi STNK Samsat Jakarta Selatan. Penelitian ini menggunakan sumber data primer yang dikumpulkan dengan metode wawancara mendalam dan data sekunder dengan teknik telaah dokumen. Data yang dikumpulkan antara lain tentang perangkat peraturan, instrumen-instrumen teknis, sikap dan peran SDM, alokasi sumber dana, sikap dan peran serta masyarakat, tata laksana kebijakan, keterpaduan hirarki antar lembaga pelaksana, pemantauan dan evaluasi kebijakan. Instrumen yang digunakan dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri dibantu dengan catatan dan bantuan alat perekam. Untuk menjamin keabsahan hasil penelitian, maka penelitian ini harus memenuhi standar kredibilitas dan transferabilitas.

Hasil

Karakteristik Informan

Informan dalam penelitian ini terdiri dari 6 orang dari 6 instansi yang berbeda yaitu DPRD, Biro Hukum, BPLHD, Dinas Perhubungan, Dinas Kesehatan dan Samsat dengan menggunakan metode wawancara mendalam. Lama wawancara bervariasi antara 10 – 90 menit dengan frekuensi wawancara sebanyak 1 – 2 kali. Karakteristik informan meliputi umur, jenis kelamin, pendidikan, ja-

batan dan lama bekerja. Umur informan bervariasi antara 37 – 45 tahun, 1 informan berjenis kelamin perempuan dan 5 informan lainnya berjenis kelamin laki-laki. Pendidikan terakhir informan bervariasi yaitu D3 sebanyak 1 orang, S1 sebanyak 2 informan dan S2 sebanyak 3 informan. Lama bekerja masing-masing informan bervariasi dari 7 bulan – 22 tahun.

Instrumen Kebijakan

Berdasarkan informasi yang didapatkan, peraturan terkait kebijakan pengelolaan kualitas udara perkotaan terkait transportasi mengacu pada UU No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan serta PP No. 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara. Sebagian besar informan (5 dari 6 informan) telah mengetahui tentang Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pencemaran Udara di Jakarta, akan tetapi hanya satu informan yaitu dari BPLHD yang mengetahui peraturan teknis di bawahnya seperti Peraturan Gubernur No. 92 Tahun 2007, Peraturan Gubernur No. 31 Tahun 2008, Peraturan Gubernur No. 141 Tahun 2007 dan Instruksi Gubernur No. 93 Tahun 2007.

Penegakan Hukum

Penegakan hukum pada kebijakan ini dijawab bervariasi oleh setiap informan. Ada informan menyatakan sanksi dengan denda Rp.20.000 s/d Rp.50.000,-. Ada pula informan yang menyebutkan bahwa sanksi yang ada adalah hukuman 2 bulan penjara atau denda Rp.2.000.000,-. Teknis penegakan hukum juga belum dilaksanakan secara benar, tetapi masih berupa teguran simpatik kepada masyarakat dengan format yang menyerupai tilang dengan menghentikan kendaraan yang tidak berstiker tanda lulus uji emisi, untuk dilakukan uji emisi, jika lulus diberikan stiker tanda lulus uji emisi, tetapi jika tidak lulus, *print out* uji emisi tersebut digunakan sebagai bukti pelanggaran.

"...sanksinya ada, perda itu ada, ada kena sanksi 20.000 atau 50.000, perangkat penegak hukum yang belum siap, masyarakat belum siap dan untuk melakukan shock therapy merupakan suatu hal yang besar..." (Informan 1)

Sumber Daya Manusia

Informan 3 menyatakan bahwa mereka telah mempunyai 216 bengkel pelaksana uji emisi dan 474 teknisi pelaksana uji emisi terlatih. Hal tersebut masih berada di bawah target tahun 2008 meliputi 300 bengkel pelaksana dan 600 teknisi pelaksana uji emisi. Pelatihan teknisi yang diselenggarakan oleh tim kerja dibantu oleh *Technical Training Agency* (TTA) (Lihat Tabel 1).

Informan 4 menyatakan bahwa pengujian kendaraan bermotor di wilayah DKI Jakarta telah mencukupi. Beban

Tabel 1. Bengkel dan Teknisi Uji Emisi di Provinsi DKI Jakarta, Tahun 2007 – 2008

Bengkel/Teknisi	2007	2008		Total
		Jumlah Peserta Seleksi	Lulus	
Bengkel	216	30	22	238
Teknisi	474	110	96	570

Sumber : BPLHD Propinsi DKI Jakarta, 2008

kerja berlebih terjadi akibat kendaraan dari daerah yang menumpang uji laik jalan di Jakarta. Program pelatihan penguji setingkat D2 dilaksanakan selama 2 tahun dan pelatihan pengujian kendaraan bermotor dilaksanakan selama 3 bulan di Pusdiklat Perhubungan, di Tegal. Selain itu, diadakan diklat penyegaran dengan frekuensi setahun sekali.

Alokasi Sumber Dana

Dalam APBD Perubahan Tahun 2008, jumlah total anggaran yang dikelola oleh BPLHD di tingkat provinsi dan kotamadya adalah Rp 39.187.798.000,- dari total belanja Rp 20.117.360.708.333,- atau 0,19% dari total belanja APBD. Jumlah anggaran kegiatan pengelolaan kualitas udara terkait transportasi adalah Rp 13.625.000.000,- atau 34,8% dari total anggaran BPLHD. Informan 1 menyatakan bahwa anggaran tersebut masih kurang sehingga prioritas diberikan untuk kebutuhan minimal. Informan 3 menyatakan anggaran tersebut cukup dan relatif tidak ada campur tangan dari DPRD terhadap besaran tersebut.

”Masalah cukup atau tidak cukup itu relatif, kalau bicara masalah cukup sih yah kurang, paling tidak kebutuhan minimal dapat terpenuhi” (Informan 1)

”Cukup tidaknya sebetulnya relatif yah, tapi gini dari program yang kita sampaikan kemudian DPRD melihat seginilah cukup, jadi ada campur tangan DPRD juga untuk besarnya” (Informan 3)

Peran Serta Masyarakat

Dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, sebagian besar informan (5 dari 6 informan) mengharapkan peran partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan uji emisi kendaraan secara berkala. Selain itu, masyarakat diharapkan ikut berperan menyosialisasikan kebijakan tersebut, melaporkan berbagai kejadian yang mengganggu kualitas udara.

”....menggunakan kendaraan yang memiliki kelayakan emisi gas buang, oleh karenanya masyarakat memeriksakan kendaraan bermotornya melakukan uji emisi secara berkala...” (Informan 1)

”Masyarakat berperan serta dalam pengelolaan kualitas udara, masyarakat berhak melaporkan kejadian-kejadian yang mengganggu kualitas udara” (Informan 2)

Tata Laksana Kebijakan

Dalam pelaksanaan kebijakan, sebagian besar informan menyatakan bahwa BPLHD merupakan koordinator pelaksanaan kebijakan tersebut termasuk uji emisi kendaraan pribadi, dengan pembagian tugas sebagai berikut: (1) Dinas Perhubungan menjaga emisi gas buang kendaraan angkutan umum dan barang serta penggunaan bahan bakar gas pada kendaraan umum dan operasional. (2) Dinas Perindustrian dan Perdagangan bertugas pada dunia usaha bengkel pelaksana uji emisi dan sumber pencemar tidak bergerak. (3) Dinas Kesehatan memberikan berbagai penyuluhan terkait dampak pencemaran udara. Selain itu, instansi yang tergabung dalam tim kerja antara lain meliputi Bappeda, Biro Hukum, Biro Administrasi Sarana Perkotaan (ASP), Biro Perekonomian, Kantor Pengelola Teknologi Informasi (KPTI), Polda Metro Jaya, LSM dan dunia usaha.

Dalam hal realisasi pelaksanaan, menurut informan 3, pada periode 2000 - 2008, baru sekitar 10% dari seluruh kendaraan pribadi melakukan uji emisi. Padahal, berbagai upaya sosialisasi telah dilakukan oleh BPLHD, tetapi hasil yang didapat tergolong rendah. Hal tersebut terjadi akibat banyak kendala dalam pelaksanaan, antara lain meliputi: (1) sikap dan perilaku masyarakat yang belum mendukung pelaksanaan kebijakan. (2) Belum ada rencana strategis kebijakan sehingga arah dari kebijakan terlihat tidak jelas. (3) Sarana-prasarana pendukung belum memadai, antara lain: (a) Demand dan supply BBG belum seimbang sehingga menghambat pelaksanaan. (b) Alat uji emisi belum mencakup seluruh kendaraan. (c) Status kepemilikan alat pemantau kualitas masih dipegang Kementerian Lingkungan Hidup, sehingga anggaran pemeliharaan tidak dapat dibebankan ke APBD, padahal 1 dari 5 alat pemantau kualitas udara sudah tidak bisa digunakan. (4) Sistem pembiayaan mandiri belum terlaksana karena dalam proses pemba-

hasan, sehingga dibiayai oleh APBD. (5) Sistem data dan informasi *online* belum berjalan karena pembahasan belum selesai. (6) Komitmen pelaksana kebijakan yang rendah. (6) Tarikan kepentingan pajak kendaraan bermotor merupakan sumber pendapatan daerah, tetapi harapan meningkatkan kualitas udara. (7) Persyaratan perpanjangan STNK yang harus melampirkan sertifikat lulus uji emisi yang belum berjalan akibat peraturan yang belum diinstruksikan kepada Samsat pelaksana perpanjangan STNK. (8) Kualitas SDM teknisi yang rendah sehingga jumlah teknisi yang telah dilatih tidak memenuhi target. (9) Transportasi massal yang aman, nyaman, dan tepat waktu belum maksimal, sehingga masyarakat hanya mengandalkan transportasi yang ada, sehingga penegakan hukum terkait uji kendaraan belum dapat dilakukan. Berikut petikan jawaban informan :

"Sebenarnya kita punya perda tapi kita belum punya renstra, apa yang mau kita lakukan kemarin jadi temuan tuh BPK, kita sudah punya UAQ, jadi ngga kepikiran untuk membuat renstra." (Informan 3)

"...ini juga masih ada tarik-menarik karena 1. terkait dengan penghasilan atau PAD dan yang 2. yah karena kesehatan itu, makanya nantipun bisa ditarik kesimpulan kita pyur murni mengangkat derajat kehidupan masyarakat atau sembari itu kita juga meningkatkan pajak, mungkin negara-negara maju bisa strik seperti itu, karena pembiayaan pembangunannya segala macam tidak jadi masalah, kalau di Jakarta sumber pendapatan terbesar adalah dari pajak kendaraan bermotor, yah mungkin masih ada begitu." (Informan 2)

Keterpaduan Hirarki Antarlembaga

Mekanisme koordinasi adalah pertemuan rutin setiap 3 bulan, tetapi untuk program yang harus berjalan koordinasi dilakukan sesering mungkin.

"koordinasinya kita ada pertemuan rutin itu setiap 3 bulan tapi di luar itu kalau memang hal-hal yang dibutuhkan yah kita bisa jadi seminggu berapa kali kita rapat melulu, misalnya hari ini rapat mau uji emisi trus pelatihan teknisi disambung lagi dengan penilaian bengkel itu, tapi rutinnnya tiap 3 bulanan di luar itu, insidenlah." (Informan 3)

Kendala yang ditemukan dalam koordinasi antara lain adalah pergantian pimpinan yang menyebabkan gangguan kesinambungan program dan perbedaan pemahaman dalam pelaksanaan kebijakan.

"Sebetulnya koordinasi itu memang harus rutin, jadi pertemuan-pertemuan itu yang memang sekarang agak tersendat apalagi adanya pergantian pimpinan(Informan 3)

"Tidak ada kendala, walaupun ada belum sepaham 100%, dari prinsip dasar ok, tapi implementasi pelaksanaan ada pergeseran sedikit-sedikitlah." (Informan 2)

Pemantauan dan Evaluasi

Indikator pelaksanaan kebijakan uji emisi kendaraan bermotor adalah proporsi kendaraan yang melakukan uji emisi dan target peningkatan jumlah Indeks Standar Pencemaran Udara (ISPU) 20%.

"Pemantauan dan evaluasi, terhadap kebijakan, sebetulnya kalo dari uji emisi indikatornya adalah berapa persen kendaraan yang memang sudah melakukan uji emisi, targetnya kesitu, diujung-ujungnya memang targetnya lebih ke peningkatan jumlah indeks standar pencemaran udara, jumlah kualitas udara, ambien ya, meningkat 20%." (Informan 3)

Pencapaian target Indeks Standar Pencemaran Udara pada tahun 2007 (73 hari) meningkat lebih dari 20% dan tahun 2008 (104 hari).

"Itu sudah terlewati untuk tahun ini. Target tahun ini memang meningkat 20% dari tahun lalu. Karena untuk ISPU sebetulnya tahun 2007 itu 73 hari, tahun 2008 sampai dengan bulan oktober kemarin data terakhir yang saya tahu itu 104, jadi sudah, saya pikir pasti sudah terlewati." (Informan 3)

Intensitas pemantauan dan evaluasi termasuk penyempurnaan anggaran dilakukan sekali setahun (informan 1). Evaluasi di instansi dilakukan setiap triwulan.

"Ada, setiap tahun, kita panggil program ini jalan atau enggak, anggaran terserap atau tidak." (Informan 1)

"Evaluasi itu triwulan yah" (Informan 3)

Pembahasan

Instrumen Kebijakan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa telah banyak peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Propinsi DKI Jakarta terkait Pengelolaan Kualitas Udara Perkotaan, meliputi: (1) Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pencemaran Udara, (2) Peraturan Gubernur No. 92 Tahun 2007 tentang Uji Emisi dan Perawatan Kendaraan bermotor, (3) Peraturan Gubernur No. 31 Tahun 2008 tentang Ambang Batas Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor, (4) Peraturan Gubernur No. 141 Tahun 2007 tentang Penggunaan Bahan Bakar Gas Untuk Angkutan Umum dan Kendaraan Operasional Pemerintah Daerah, (5) Instruksi Gubernur No. 93 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Hari Bebas Kendaraan Bermotor Di Kawasan Tertentu Di Provinsi DKI Jakarta

Dasar aturan yang dibuat di atas harus tetap mengacu pada : (1) Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1993 tentang Angkutan Jalan. (2) Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 1993 tentang Pemeriksaan Kendaraan Bermotor di Jalan. (3) Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 1993 tentang Kendaraan dan Pengemudi. (4) Keputusan Menteri Perhubungan No. 71 Tahun 1993 tentang Pengujian Berkala Kendaraan Bermotor. (5) Keputusan

Menteri Perhubungan No. 35 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan dengan Kendaraan Umum. (7) Instruksi Bersama Menteri Pertahanan dan Keamanan, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan No. INS.03/M/X/1999, No. 29 Tahun 1999, Nomor 6/IMK.014/1999 tentang Pelaksanaan Sistem Administrasi Manunggal. Penerbitan Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor, Tanda Nomor Kendaraan Bermotor, Tanda Coba Kendaraan Bermotor, Pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor serta Sumbangan Wajib Dana Kecelakaan Lalu Lintas dilakukan di bawah satu atap. Beberapa peraturan tersebut di atas tidak menjadi dasar dalam pembuatan peraturan terkait pengendalian pencemaran udara.

Ketidaktahuan informan instansi lain tentang berbagai peraturan terkait kualitas udara mencerminkan persepsi bahwa peraturan tersebut hanya berlaku untuk BPLHD. Hasil ini sama dengan yang dikemukakan oleh Bappenas,⁹ bahwa peraturan yang ada disusun dengan persepsi hanya berlaku untuk kebutuhan sektor mereka sendiri, tanpa melibatkan sektor lainnya. Indonesia belum mempunyai undang-undang khusus yang mengatur pencemaran udara, tetapi ada beberapa undang-undang yang dapat digunakan sebagai dasar pengaturan, seperti UU No. 5 Tahun 1984, UU No. 14 Tahun 1992, Undang-undang No. 24 tahun 1992, Undang-undang No. 23 Tahun 1997 dan UU No. 41 Tahun 1999. Di tingkat peraturan pemerintah, ada beberapa peraturan khusus yang mengatur pencemaran udara di Indonesia, antara lain adalah PP No. 41 Tahun 1999 dan PP No. 6 Tahun 1994. Selain itu, ada beberapa perangkat hukum untuk memenuhi kewajiban internasional Indonesia terhadap konvensi internasional yang mengatur pengendalian pencemaran udara. Perangkat hukum tersebut antara lain adalah Konvensi Penipisan Lapisan Ozon 1985 (Keppres No. 23 Tahun 1992), Protokol Montreal 1987 beserta beberapa amandemen (Keppres No. 92 Tahun 1998) dan Konvensi Perubahan Iklim 1992 (UU No.6 Tahun 1994).¹³

Penegakan Hukum

Bappenas menyatakan bahwa ada dua prinsip dasar yang dianut pemerintah dalam penegakan hukum lingkungan, yakni pertama, *command and control* atau atur dan awasi. Pemerintah menetapkan peraturan-peraturan dan standar yang harus dipatuhi oleh industri, pemilik kendaraan ataupun kegiatan lain yang berpotensi mencemari udara serta memantau kepatuhan terhadap peraturan dan standar tersebut. Kedua, *self monitoring* atau pengawasan diri; orang atau industri pelaksana kegiatan yang dapat mencemari udara harus memantau emisi yang dikeluarkan dan melaporkan kepada instansi pemerintah terkait.⁹ Peraturan terkait kualitas udara di

Provinsi DKI Jakarta telah memenuhi prinsip-prinsip tersebut antara lain ada ambang batas emisi kendaraan bermotor dan pelaksanaan uji berkala emisi gas buang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penegakan hukum dalam kebijakan pengelolaan kualitas udara di Provinsi DKI Jakarta belum dilaksanakan secara semestinya karena sistem dan koordinasi penegakan hukum belum maksimal.

Beberapa acuan penegakan hukum terkait pengelolaan kualitas udara perkotaan khususnya yang berhubungan dengan transportasi antara lain meliputi: (1) UU No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan pasal 67 yang berbunyi : Barangsiapa mengemudikan kendaraan bermotor yang tidak memenuhi persyaratan ambang batas emisi gas buang, atau tingkat kebisingan sebagaimana dimaksud dalam pasal 50 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 2 (dua) bulan atau denda setinggi-tingginya Rp 2.000.000,- (dua juta rupiah).¹⁴ (2) Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2005 tentang pengendalian pencemaran udara pasal 41 ayat 2 yang berbunyi : Setiap orang yang melanggar ketentuan dalam pasal 12, pasal 13, pasal 14, pasal 17, pasal 19 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 20 ayat (1), pasal 22, pasal 23 ayat (1) dan (2), pasal 24 ayat (1) dan (2), pasal 26 ayat (1) dan pasal 28 ayat (1) diancam dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).¹⁵

Sumber Daya Manusia

Untuk memenuhi sumber daya manusia pelaksana kebijakan pengelolaan kualitas udara, Pemerintah DKI Jakarta melakukan berbagai upaya antara lain pelatihan teknisi untuk menyaring teknisi yang handal untuk melakukan uji emisi. Keberhasilan proses implementasi tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas.¹⁶

Alokasi Sumber Dana

Jumlah anggaran yang dikelola oleh BPLHD dalam APBD Perubahan tahun 2008 sebesar Rp. 39.187.798.000,- atau hanya 0,19% dari total belanja APBD. Anggaran ini belum mencakup kegiatan pengelolaan lingkungan hidup yang dialokasikan oleh dinas lainnya. Khusus untuk kegiatan pengelolaan kualitas udara terkait transportasi sebanyak 34,8% dari total anggaran BPLHD yang mencakup kegiatan-kegiatan terkait instrumen Perda No. 2 Tahun 2005 utamanya perawatan kendaraan bermotor dan hari bebas kendaraan bermotor. Dari segi penyediaan, anggaran khusus untuk pengelo-

laan kualitas udara termasuk kecil bila hanya mengandalkan APBD. Menurut Bappenas, salah satu program dalam rencana aksi penguatan institusi dalam pengelolaan kualitas udara adalah mobilisasi sumber pendanaan. Langkah yang perlu diambil adalah menetapkan alokasi belanja dan mengalihkan belanja publik menjadi belanja operasional dan/atau pemeliharaan serta berupaya untuk menghindari ketergantungan pada APBD.⁹

Peran Serta Masyarakat

Sebagian besar informan mengharapkan masyarakat berperan dalam melaksanakan uji emisi kendaraan. Mereka diharapkan membantu mensosialisasikan kebijakan tersebut, melaporkan berbagai kejadian yang mengganggu kualitas udara. Dalam Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pencemaran Udara pasal 32, 33, 34 dan 35 dijelaskan beberapa peran yang dapat dilakukan oleh masyarakat dalam pengelolaan kualitas udara antara lain hak untuk mengajukan gugatan dan pembinaan pengelolaan kualitas udara.¹⁵ Namun, peran serta masyarakat dalam kebijakan tersebut masih tergolong sangat rendah, hanya sekitar 10% anggota pemilik kendaraan yang melaksanakan uji emisi. Hal tersebut disebabkan oleh upaya penegakan hukum yang merupakan persyaratan perpanjangan STNK belum diberlakukan. Persyaratan hasil uji emisi dalam pembayaran pajak kendaraan bermotor termuat dalam Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pencemaran Udara Pasal 19 ayat 5. Hasil uji emisi kendaraan bermotor sebagaimana dimaksud pada ayat (3) merupakan bagian dari persyaratan pembayaran pajak kendaraan bermotor.¹⁵ Orang sangat terpaksa mengimplementasikan suatu kebijakan karena takut terkena sanksi hukuman, misalnya : denda, kurungan, dan sanksi-sanksi lain. Oleh sebab itu, salah satu strategi yang digunakan oleh aparat pemerintah adalah sanksi hukum.¹⁶

Tata Laksana Kebijakan

Pembagian tugas dalam pelaksanaan kebijakan telah berjalan, tetapi instansi yang melaksanakan secara penuh tercatat sangat sedikit. Kendala utama adalah bahwa rencana strategis belum dikembangkan sehingga berbagai target kegiatan dan waktu belum dapat dijabarkan. Rencana strategis merupakan salah satu komponen penting yang mendorong keputusan dan aksi yang membentuk dan mengarahkan organisasi terhadap kegiatan yang harus dilakukan dan mengapa kegiatan tersebut dilakukan.¹⁷

Keterpaduan Hirarki Antar Lembaga

Berbagai instansi yang berperan dalam kebijakan pengelolaan kualitas udara perkotaan terkait transportasi meliputi BPLHD sebagai koordinator, Dinas Perhu-

bugan, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Bappeda, Biro Hukum, Biro Administrasi Sarana Perkotaan (ASP), Biro Perekonomian, Kantor Pengelola Teknologi Informasi (KPTI), Polda Metro Jaya, LSM dan Dunia Usaha. Dalam pelaksanaan koordinasi kebijakan di Provinsi DKI Jakarta tersebut dilakukan pertemuan rutin tiap tiga bulan. Namun, kegiatan tersebut menghadapi kendala akibat pergantian pimpinan yang menyebabkan kesinambungan program tersendat. Koordinasi dengan kepolisian yang masih dalam tahap pembahasan karena belum ada kesepakatan sehubungan dengan pajak kendaraan bermotor, sistem *online* data dan informasi melalui KPTI.

Kebijakan bidang lingkungan pada dasarnya bertujuan mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan dan berbasis kepentingan mayoritas rakyat. Secara substansial kebijakan tersebut seharusnya didukung perangkat hukum yang memenuhi kaidah *good norm* dan *good process*. *Good Norm* berarti setiap perangkat hukum lingkungan harus memiliki berbagai pasal atau ketentuan yang memenuhi kriteria kejelasan mandat dan kewenangan, susunan kelembagaan, daya penegakan serta demokrasi lingkungan yang memiliki tiga pilar meliputi akses informasi, partisipasi publik dan akses keadilan. *Good Process* berarti bahwa setiap perangkat hukum lingkungan disusun dengan melibatkan *stakeholders* secara hakiki.¹³

Pemantauan dan Evaluasi

Model pemantauan dan evaluasi yang terintegrasi terlihat belum dilaksanakan secara maksimal sebagai akibat rencana strategis yang belum dikembangkan. Pelaksanaan program tampaknya hanya bersandar pada proposal anggaran yang dibuat secara rutin. Pada dasarnya, kebijakan pemantauan dan evaluasi dilakukan dengan tujuan memberi informasi yang valid tentang kinerja kebijakan; menilai kepastian tujuan atau target dengan masalah yang dihadapi; dan memberikan sumbangan bagi kebijakan lain terutama dalam metodologi.¹⁶

Kesimpulan

Kebijakan Pengelolaan Kualitas Udara Perkotaan Terkait Transportasi telah dilaksanakan di Provinsi DKI Jakarta. Peraturan dan instrumen teknis yang digunakan meliputi Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pencemaran Udara; Peraturan Gubernur No. 92 Tahun 2007 tentang Uji Emisi dan Perawatan Kendaraan Bermotor; Peraturan Gubernur No. 31 Tahun 2008 tentang Ambang Batas Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor; Peraturan Gubernur No. 141 Tahun 2007 tentang Penggunaan Bahan Bakar Gas Untuk Angkutan Umum dan Kendaraan Operasional Pemerintah Daerah, Instruksi Gubernur No. 93 Tahun 2007 tentang

Pelaksanaan Hari Bebas Kendaraan Bermotor Di Kawasan Tertentu Di Provinsi DKI Jakarta. Berbagai peraturan yang belum berjalannya maksimal tersebut ternyata tidak mengacu pada peraturan pemerintah, keputusan menteri maupun instruksi bersama yang ada dan BPLHD sebagai koordinator tidak mengetahui berbagai peraturan terkait kualitas udara tersebut. Berbagai instansi lain yang berperan meliputi beberapa dinas seperti Perhubungan, Perindustrian dan Perdagangan, Bappeda, Biro Hukum, Administrasi Sarana Perkotaan (ASP), Perekonomian, Kantor Pengelola Teknologi Informasi (KPTI), Polda Metro Jaya, LSM dan Dunia Usaha. Pemerintah DKI Jakarta melakukan berbagai upaya memenuhi tenaga teknis uji emisi meliputi pelatihan teknis uji emisi. Anggaran pengelolaan kualitas udara perkotaan yang disediakan masih tergolong kecil dan masyarakat diharapkan berpartisipasi dalam uji emisi kendaraan secara berkala, sosialisasi dan melaporkan gangguan kualitas udara. Kendala utama adalah bahwa integrasi model pemantauan dan evaluasi belum terlaksana karena belum ada rencana strategis. Kegiatan berjalan dengan mengandalkan proposal anggaran yang dibuat secara rutin.

Saran

Kebijakan Pengelolaan Kualitas Udara Perkotaan Terkait Transportasi di Provinsi DKI Jakarta hendaknya mengacu pada peraturan yang dibuat bersama oleh instansi terkait. Dengan demikian, peraturan tersebut dapat digunakan sebagai acuan bersama. Selain itu, yang tidak kalah pentingnya adalah pengembangan rencana strategis yang handaknya dilakukan secara terintegrasi dengan melibatkan seluruh instansi terkait. Selain itu, perlu dilakukan berbagai upaya yang secara terus-menerus mampu memobilisasi sumber pendanaan program melalui sistem pembiayaan mandiri dan alternatif sumber dana lain.

Daftar Pustaka

1. Capra F. *Titik balik peradaban: sains, masyarakat dan kebangkitan kebudayaan*. Jakarta: Penerbit Bentang; 2004.
2. Achmadi UF. *Manajemen penyakit berbasis wilayah*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia; 2008.
3. Kojima M, Lovei M. *Coordinating environment, transport, and energy policies for cleaner air [monograph on the internet]* [cited 2008 August 21]. The World Bank; 2001. Available from : <http://www.worldbank.org>.
4. CAI Asia. *Clean air initiative for Asian cities center: annual report; 2007*, [cited 2008 August 25]. Available from: <http://www.cleairnet.org/calasia/annualreport>.
5. Cohen AJ. *The global burden of disease due to outdoor air pollution [serial on the internet]*. *Journal of Toxicology and Environmental Health*. 2005 [cited 2008 August 25] Part A, No. 68, May, p.4, Available from: <http://www.healtheffects.org>.
6. BPS. *Statistik kesejahteraan rakyat 2006: survei ekonomi nasional*. Jakarta: BPS; 2006.
7. Depkes RI. *Profil kesehatan Indonesia 2005*. Jakarta: Depkes RI; 2005.
8. Bappenas. *Laporan pencapaian millenium development goals 2007*. Jakarta: Bappenas; 2007.
9. Bappenas. *Peningkatan kualitas udara perkotaan : strategi dan rencana aksi nasional*. Jakarta: Bappenas; 2006.
10. Irwan ZD. *Tantangan lingkungan dan lansekap hutan kota*. Jakarta: Bumi Aksara; 2008.
11. Walt G. *Health policy : an introduction to process and power*. London : Zed Books; 1994.
12. Buse K, Mays N, Walt G. *Making health policy*. London : McGraw-Hill; 2006.
13. Sadat DN. *Udara bersih hak kita bersama*. Jakarta: Pelangi; 2005.
14. Undang-undang No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 49).
15. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pencemaran Udara.
16. Agustino L. *Dasar-dasar kebijakan publik*. Bandung: Alfabeta; 2006.
17. Bryson JM. *Strategic planning for public and private organization, a guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. 3rd Edition. San Fransisco: Jossey Bass; 2004.