

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

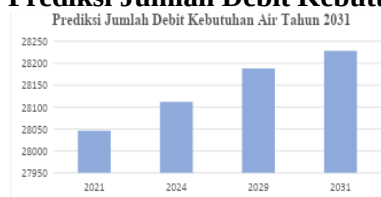
Setiap makhluk hidup yang ada di bumi tak akan pernah tidak bergantung kepada alam sekitarnya termasuk manusia. Manusia untuk menjalankan kehidupannya pastilah memerlukan sumber daya, termasuk sumber daya alam. Allah swt Maha Pencipta dan Maha Pemberi Rezeki, menciptakan bumi dan segala isinya secara komplet untuk kemudian dimanfaatkan oleh manusia. Allah swt bahkan berfirman dalam al-qur'an, kitab suci umat Islam yang menjadi pedoman pelaksanaan kehidupan, tepatnya pada Q.S. al-Mulk ayat 15. Turunnya ayat ini kemudian menjadi bukti bahwa alam ciptaannya diciptakan untuk dimanfaatkan oleh manusia sebaik-baiknya.

هُوَ الَّذِي جَعَلَ لَكُمُ الْأَرْضَ ذَلُولًا فَامْشُوا فِي مَنَاكِبِهَا وَكُلُوا مِن رِّزْقِهِ وَإِلَيْهِ النُّشُورُ

Artinya: “Dialah yang menjadikan bumi untuk kamu dalam keadaan mudah dimanfaatkan. Maka, jelajahilah segala penjurunya dan makanlah sebagian dari rezeki-Nya. Hanya kepada-Nya kamu (kembali setelah) dibangkitkan”. Q.S. al-Mulk 67:15

Manusia yang tidak bisa tidak terlepas dari keberadaan sumber daya alam ini ditunjukkan dari kebutuhan akan sumber daya yang semakin meningkat tiap tahunnya. Salah satu sumber daya yang diperkirakan mengalami peningkatan kebutuhan adalah air yang juga menjadi sumber daya utama bagi manusia. Penyebab kenaikan permintaan air bersih di setiap tahunnya ini adalah peningkatan jumlah penduduk. Semakin bertambah jumlah penduduk di Indonesia, maka kebutuhan atau permintaan akan air bersih juga akan mengalami peningkatan dan peningkatan ini diprediksi akan mencapai 0,61% sebagaimana diagram berikut.

Gambar 1.1 Prediksi Jumlah Debit Kebutuhan Air 2031



Sumber: Sari et al. (2023)

Di tengah-tengah kebutuhan akan air bersih yang semakin meningkat, faktanya ketersediaan air bersih di dunia justru mengalami penurunan. WHO dalam laporan terbarunya mengatakan bahwa ada lebih dari 2 miliar orang di dunia tidak mendapatkan akses yang memadai terhadap air bersih (Fransiska et al., 2024). Pada tahun 2022, WMO (World Meteorological Organization) bahkan membeberkan daftar negara yang dilanda kelangkaan air dan kekeringan. Berdasarkan daftar negara yang diumumkan, kekeringan melanda banyak negara. Tidak hanya negara berkembang saja, negara-negara maju juga ikut terdampak. Negara-negara yang terdampak kekeringan menurut WMO ini diantaranya adalah Eropa, Amerika Utara Barat, Amerika Selatan Barat, Asia Tengah, Asia Selatan, Australia Tenggara, Indonesia dan masih banyak negara lainnya (Fauziah, 2023).

Di Indonesia, kekeringan dan kelangkaan air terjadi sejak tahun 2013 silam dan kerap terjadi di sebagian besar wilayah Jawa, Bali, dan Nusa Tenggara. Pada tahun 2023, Plt Kepala Pusat Perubahan Iklim BMKG mengatakan bahwa ada 28% dari 699 Zona Musim hingga akhir Mei 2023 memasuki musim kemarau (BBC, 2023). Sebagai salah satu yang terdampak kekeringan, Jawa Barat juga harus mempersiapkan diri menanggulangi kekeringan yang terjadi. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dalam (Niken, 2023) melaporkan bahwa Indonesia akan mengalami kelangkaan atau krisis air bersih pada 2045. Meskipun wilayah Jawa, Bali, dan Nusa Tenggara sudah mengalami kelangkaan sejak tahun 2013 namun pada tahun 2045 mendatang, cakupan wilayah yang mengalami kelangkaan air akan meningkat dari 6% menjadi 9,6%. Untuk memastikan bahwa masyarakat mendapatkan air bersih di tengah-tengah terjadinya krisis air saat ini, maka kita perlu mencari solusi agar pasokan air tetap terjaga keberadaannya. Beberapa solusi yang dapat digunakan untuk mencukupi air di masa yang akan mendatang dan juga untuk menanggulangi kelangkaan air bersih saat ini yaitu dengan pemanfaatan fungsi sungai.

Citarum, salah satu sungai yang berada di Jawa Barat merupakan sungai yang dinobatkan sebagai sungai terpanjang karena panjangnya yang mencapai 297 kilometer dengan total sungai dan anak sungai seluas 6.800 kilometer dan luas DAS 6.600 kilometer. Sungai terpanjang di Jawa Barat ini menjadi sumber kehidupan

bagi masyarakat Jawa Barat terutama karena peran besarnya dalam menyediakan air bersih untuk berbagai kebutuhan masyarakat mulai dari kebutuhan domestik, irigasi, industri, hingga pembangkit listrik. Sayangnya, sungai yang menopang kehidupan masyarakat dan menopang kebutuhan air bersih ini mengalami kerusakan dan bahkan kondisinya terus mengalami penurunan. Sungai Citarum ini bahkan sempat dinobatkan sebagai sungai terkotor di dunia oleh *World Bank*. Bukan hanya kotor, namun air yang berada di sungai ini tercemar oleh berbagai limbah hingga limbah kimia yang sangat berbahaya dan bahayanya ini bahkan 1000 kali lipat lebih tinggi dari ambang air minum yang aman digunakan berdasarkan standar Amerika Serikat (Supriyadi, 2018). Kerusakan sungai dan penurunan kualitas air sungai di tengah-tengah peningkatan kebutuhan akan air bersih menunjukkan perlunya upaya restorasi atau langkah pemulihan kualitas air sungai sehingga memenuhi standar baku dan dapat digunakan kembali oleh masyarakat sebagai sumber kehidupan.

Sebagai upaya restorasi Sungai Citarum, Presiden Republik Indonesia pada tahun 2018 mengeluarkan Peraturan Presiden RI nomor 15 tahun 2018 tentang Percepatan Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Daerah Aliran Sungai Citarum. Dalam melakukan program percepatan restorasi sungai ini sendiri, pemerintah membentuk tim khusus yang kemudian disebut Tim DAS Citarum yang terdiri dari pengarah dan Satuan Tugas (Satgas). Dalam Tim DAS Citarum ini banyak sekali instansi yang dilibatkan mulai dari kementerian, kedinasan, hingga militer, yang memiliki tugas sesuai dengan bidangnya masing-masing. Tata Kelola Kelembagaan dan Rencana Aksi restorasi Sungai Citarum ini kemudian dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan secara rinci yaitu dalam Peraturan Gubernur Jawa Barat nomor 37 Tahun 2021 tentang “Perubahan atas Peraturan Gubernur Jawa Barat nomor 28 Tahun 2019 tentang Rencana Aksi Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Daerah Aliran Sungai Citarum tahun 2019-2025”. Penyusunan revisi dokumen rencana aksi PPK DAS Citarum ini ditujukan untuk menjadi acuan pelaksanaan program dan kegiatan bagi semua stakeholder dalam rangka pencapaian target Citarum Harum Juara Tahun 2025.

Sebagai salah satu wilayah yang terlewati oleh aliran Sungai Citarum, Kecamatan Baleendah di Kabupaten Bandung menjadi wilayah yang masih memerlukan perhatian khusus dalam pelaksanaan program Citarum Harum karena terdapatnya kesenjangan. Kecamatan Baleendah merupakan kecamatan dengan pencemaran tertinggi per tahun 2016-2018 dalam penelitian yang dilakukan oleh Engkus et al. (2020), dan meskipun telah dilaksanakan program Citarum Harum, namun tetap saja kecamatan ini kerap dilanda banjir yang diakibatkan oleh meluapnya Sungai Citarum. Berdasarkan data yang disajikan oleh BNPB berupa pemetaan daerah, Kecamatan Baleendah pada tahun 2025 menjadi wilayah dengan risiko banjir bandang tertinggi. Penyebab tingginya risiko banjir bandang ini berkaitan erat dengan keberadaan Sungai Citarum, ditambah kondisi geografis Kecamatan Baleendah sendiri yang merupakan wilayah dengan letak geografis terendah sehingga semua anak Sungai Citarum bermuara di sana.

Gambar 1.3 Peta Risiko Bencana Banjir Bandang



Sumber: BNPB (2025)

Berdasarkan data-data tersebut, optimalisasi program Citarum Harum di Kecamatan Baleendah kemudian menjadi hal yang sangat penting untuk dilakukan karena bukan hanya keberadaannya akan menjadi sumber penyedia air bersih namun juga akan mengurangi risiko bencana alam.

Meskipun program Citarum Harum sudah direncanakan sebaik mungkin, namun tetap saja terdapat kesenjangan antara perencanaan dengan realita di lapangan. Kesenjangan yang terjadi antara perencanaan dengan fakta di lapangan mengenai program Citarum Harum ini ditunjukkan oleh beberapa aktivis lingkungan dan juga peneliti. Kesenjangan pertama ditemukan oleh Engkus et al., (2020) yang menemukan bahwa program Citarum Harum belum optimal ditandai dengan

koordinasi lintas sektor yang rumit, rendahnya semangat bekerja sama, tidak jelasnya reward dan punishment, kendala pencairan anggaran, sumber daya aparatur yang belum memadai, terbatasnya sarana pendukung, munculnya sikap negatif dari sekelompok masyarakat serta tidak tersampainya program kepada masyarakat dengan baik. Dua tahun kemudian atau pada tahun 2022, Lestari et al., (2022) menekankan bahwa jangan sampai program Citarum Harum ini hanya penghamburan biaya dan waktu saja. Hal ini karena Lestari et al. menemukan masih tersapatnya air yang tercemar, yang mengandung B3. Selain dari pada itu, penegak hukum masih belum sepenuhnya tegas dalam menegakkan peraturan untuk menindak pelaku pembuang limbah industri ke Sungai Citarum. Seberapa inovatifpun program Citarum Harum, pelaku pencemaran Sungai Citarum selalu selangkah lebih cerdik sehingga perlu waktu, biaya, dan perhatian yang ekstra untuk mengatasinya. Inilah yang kemudian membuat Lestari et al., (2022) Juga menekankan perlunya evaluasi. Pada tahun 2024, program Citarum Harum bukannya membaik justru masih ditemukan ketidakefektifan. Ketidakefektifan kali ini ditemukan oleh WALHI (Wahana Lingkungan Hidup Indonesia) Jawa Barat sebagai salah satu Lembaga Swadaya Masyarakat yang bergerak di bidang lingkungan. Menurut WALHI, pelabelan Program Citarum Harum sebagai program yang berhasil, merupakan hal yang dipertanyakan dan harus dipertanggungjawabkan. Hal ini dikemukakan karena beberapa permasalahan berikut:

1. Tidak ditemukannya transparansi dari Program Citarum Harum seperti transparansi wilayah mana saja yang tergolong tercemar ringan dan mana yang masih tergolong tercemar berat.
2. Kuantitas sampah di Sungai Citarum cukup menurun namun masih ditemukannya oknum-oknum yang membuang limbah ke Sungai Citarum termasuk pelaku industri yang membuang limbah B3 dan sampah dapur dari rumah-rumah sekitar DAS Citarum.
3. Reforestasi yang dikatakan sudah dilakukan di Kawasan Hulu Citarum Harum atau Titik 0 Kilometer Sungai Citarum tidak menjanjikan karena masih terjadinya banjir bandang dan banjir lumpur yang bahkan menelan korban jiwa.

4. Tata ruang di wilayah aliran sungai masih buruk dan belum bisa terurai dengan baik, dibuktikan dengan banyaknya bangunan industri dan bangunan liar yang mengambil hak sempadan sungai.
5. Akuntabilitas dan transparansi program Citarum Harum kurang merinci perihal penggunaannya dan tidak dapat diakses secara terbuka oleh masyarakat.
6. Tidak diikutsertakannya publik dengan baik sehingga publik tidak pernah mendapatkan kesempatan untuk mewujudkan saran, masukan, serta kritiknya terhadap program Citarum Harum (Walhi, 2024).

Memasuki tahun terakhir program Citarum Harum berjalan, harapan terbesarnya adalah bahwa program tersebut terlaksana sebaik mungkin, memberikan dampak yang signifikan juga memberikan dampak yang berkelanjutan. Namun, dengan ditemukannya kesenjangan antara rencana program dengan situasi saat ini maka diperlukan adanya evaluasi program secara komprehensif.

Untuk mengetahui pelaksanaan program Citarum Harum secara rinci, dan untuk mengevaluasi Program Citarum Harum sesuai dengan taksonomi analisis kebijakan Ernest R. House tersebut maka peneliti melakukan penelitian dengan judul **“Evaluasi Program Citarum Harum Periode 2019-2025 dalam Menangani Kerusakan dan Pencemaran Daerah Aliran Sungai (DAS) Citarum di Kecamatan Baleendah”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah peneliti uraikan, maka peneliti mengidentifikasi bahwa terdapat permasalahan yang kemudian diangkat dalam penelitian ini yaitu:

1. Masih terdapat kerusakan dan pencemaran yang terjadi di Sungai Citarum.
2. Masih banyak pelanggar yang membuang sampah dan limbah ke Sungai Citarum.
3. Kurangnya transparansi dan pelibatan masyarakat dalam program Citarum Harum.
4. Belum tercapainya target program secara optimal.

5. Perlunya evaluasi program untuk menentukan keberlangsungan program, apakah akan dihentikan, dilanjutkan, atau diperbaiki.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan mengenai latar belakang masalah, maka peneliti mengidentifikasi fokus masalah yang terjadi dan rumusan masalah tersebut diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pendekatan analisis sistem program Citarum Harum dalam menangani kerusakan dan pencemaran Daerah Aliran Sungai (DAS) Citarum di Kecamatan Baleendah?
2. Bagaimana pendekatan tujuan perilaku program Citarum Harum dalam menangani kerusakan dan pencemaran Daerah Aliran Sungai (DAS) Citarum di Kecamatan Baleendah?
3. Bagaimana pendekatan pengambilan keputusan program Citarum Harum dalam menangani kerusakan dan pencemaran Daerah Aliran Sungai (DAS) Citarum di Kecamatan Baleendah?
4. Bagaimana pendekatan tanpa tujuan program Citarum Harum dalam menangani kerusakan dan pencemaran Daerah Aliran Sungai (DAS) Citarum di Kecamatan Baleendah di samping tujuan yang telah ditetapkan?
5. Bagaimana pendekatan kritik seni program Citarum Harum dalam menangani kerusakan dan pencemaran Daerah Aliran Sungai (DAS) Citarum di Kecamatan Baleendah?
6. Bagaimana pendekatan tinjauan profesional program Citarum Harum dalam menangani kerusakan dan pencemaran Daerah Aliran Sungai (DAS) Citarum di Kecamatan Baleendah?
7. Bagaimana pendekatan kuasi hukum program Citarum Harum dalam menangani kerusakan dan pencemaran Daerah Aliran Sungai (DAS) Citarum di Kecamatan Baleendah?
8. Bagaimana pendekatan studi kasus program Citarum Harum dalam menangani kerusakan dan pencemaran Daerah Aliran Sungai (DAS) Citarum di Kecamatan Baleendah?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk sebagai berikut:

1. Mengetahui dan mendeskripsikan pendekatan analisis sistem program Citarum Harum dalam menangani kerusakan dan pencemaran Daerah Aliran Sungai (DAS) Citarum di Kecamatan Baleendah.
2. Mengetahui dan mendeskripsikan pendekatan tujuan perilaku program Citarum Harum dalam menangani kerusakan dan pencemaran Daerah Aliran Sungai (DAS) Citarum di Kecamatan Baleendah.
3. Mengetahui dan mendeskripsikan pendekatan pengambilan keputusan program Citarum Harum dalam menangani kerusakan dan pencemaran Daerah Aliran Sungai (DAS) Citarum di Kecamatan Baleendah.
4. Mengetahui dan mendeskripsikan pendekatan tanpa tujuan program Citarum Harum dalam menangani kerusakan dan pencemaran Daerah Aliran Sungai (DAS) Citarum di Kecamatan Baleendah.
5. Mengetahui dan mendeskripsikan pendekatan kritik seni program Citarum Harum dalam menangani kerusakan dan pencemaran Daerah Aliran Sungai (DAS) Citarum di Kecamatan Baleendah.
6. Mengetahui dan mendeskripsikan pendekatan tinjauan program Citarum Harum dalam menangani kerusakan dan pencemaran Daerah Aliran Sungai (DAS) Citarum di Kecamatan Baleendah.
7. Mengetahui dan mendeskripsikan pendekatan kuasi hukum program Citarum Harum dalam menangani kerusakan dan pencemaran Daerah Aliran Sungai (DAS) Citarum di Kecamatan Baleendah.
8. Mengetahui dan mendeskripsikan pendekatan studi kasus program Citarum Harum dalam menangani kerusakan dan pencemaran Daerah Aliran Sungai (DAS) Citarum di Kecamatan Baleendah.

E. Manfaat dan Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kebergunaan kepada berbagai pihak dan berbagai aspek, yaitu sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah literatur dalam bidang Administrasi Publik, khususnya terkait kajian evaluasi kebijakan lingkungan. Temuan yang diperoleh melalui penerapan Taksonomi Analisis Kebijakan Ernest R. House diharapkan mampu memberikan referensi baru bagi pengembangan teori serta pembelajaran dalam manajemen dan evaluasi program publik.
- b. Secara teoritis, penelitian ini juga berkontribusi dalam memperluas pemahaman mengenai konsep evaluasi program yang tidak hanya menekankan pada aspek administratif, tetapi juga memperhatikan berbagai pendekatan mulai dari analisis sistem hingga pemahaman keragaman.
- c. Penelitian ini dapat menjadi pijakan bagi peneliti selanjutnya yang tertarik mengkaji isu-isu pengelolaan lingkungan hidup, evaluasi kebijakan publik, serta evaluasi program pemerintah dalam menangani kerusakan dan pencemaran Daerah Aliran Sungai (DAS) Citarum.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Peneliti, penelitian ini menjadi sarana untuk mengasah kemampuan analisis, memperdalam pemahaman teoretis, serta memperoleh pengalaman empiris dalam penerapan ilmu administrasi publik di lapangan. Selain itu, penelitian ini juga merupakan bagian dari pemenuhan syarat akademik guna memperoleh gelar Sarjana Administrasi Publik di UIN Sunan Gunung Djati Bandung.
- b. Bagi Pemerintah Daerah dan Stakeholder Program Citarum Harum, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dalam melakukan evaluasi menyeluruh terhadap pelaksanaan program. Identifikasi mengenai kelemahan serta peluang perbaikan dengan menggunakan Taksonomi Analisis Kebijakan Ernest R. House dapat memperluas keberhasilan program secara berkelanjutan.
- c. Bagi Masyarakat Kecamatan Baleendah, penelitian ini dapat memberikan pemahaman lebih baik mengenai bagaimana program Citarum Harum dilaksanakan, sejauh mana keberhasilannya, serta apa saja kendala yang

dihadapi. Hal ini diharapkan mampu mendorong partisipasi masyarakat dalam mendukung implementasi program serta menumbuhkan kesadaran kolektif dalam menjaga kebersihan dan kelestarian lingkungan DAS Citarum.

F. Kerangka Berpikir

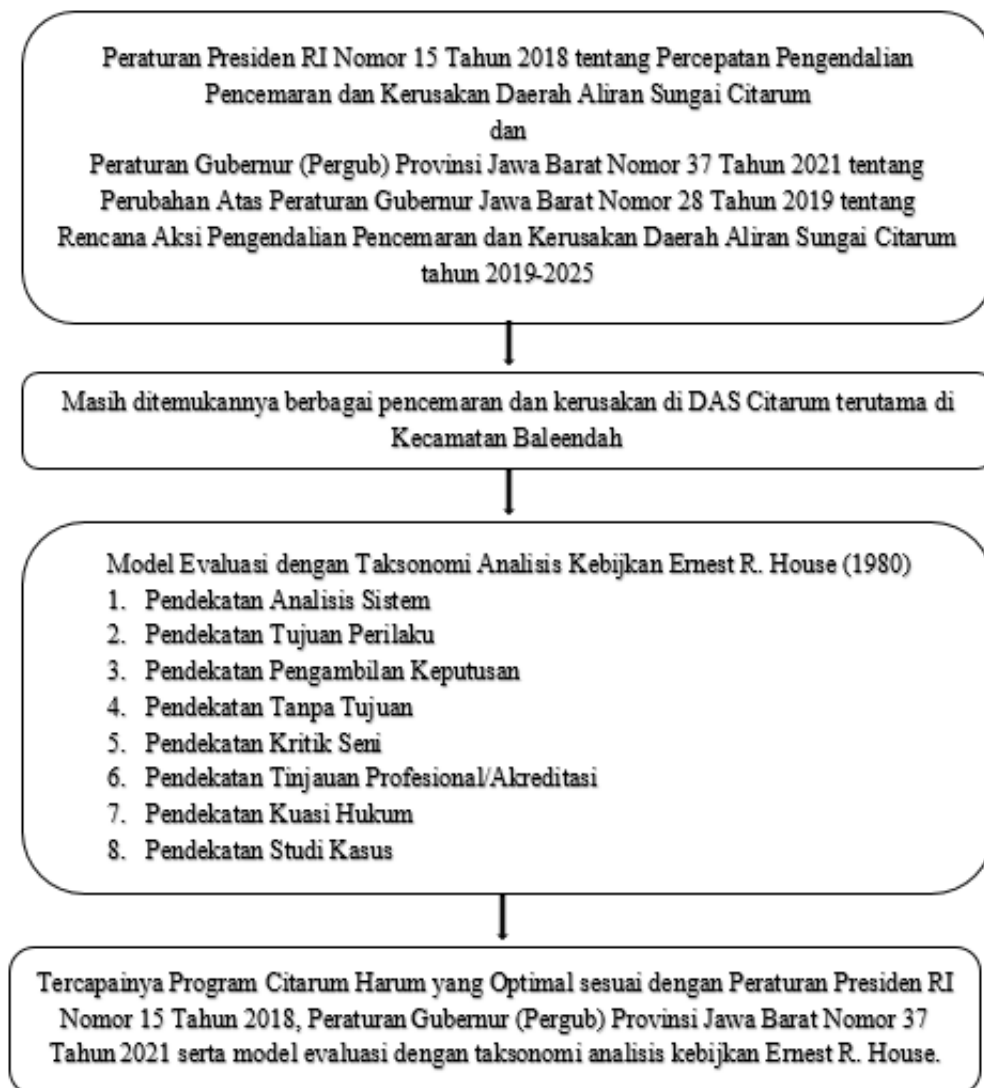
Dalam menentukan teori kerangka berpikir, peneliti menggunakan teori Syahputri et al., (2023) yang mendefinisikan kerangka berpikir sebagai landasan yang akan digunakan dalam penelitian dan terdiri dari fakta-fakta, hasil pengamatan, dan juga kajian pustaka yang kemudian disintesis. Oleh karena itu kerangka berpikir juga biasanya memuat konsep atau teori yang akan digunakan sebagai indikator dan sebagai landasan dalam penelitian.

Penggunaan teori ini dipilih karena memiliki beberapa alasan akademik. Pertama, teori tersebut menekankan pentingnya keterkaitan antara data empiris, pengamatan lapangan, dan literatur, sehingga relevan dengan penelitian yang berupaya menilai suatu program berdasarkan indikator yang jelas. Kedua, kerangka berpikir sebagaimana dimaksud oleh Syahputri et al. bersifat komprehensif, sebab tidak hanya memberikan gambaran umum, tetapi juga menjadi dasar teoritis yang kuat dalam menjustifikasi pemilihan variabel maupun indikator penelitian. Selain itu, teori ini juga memiliki fungsi praktis, yaitu membantu peneliti dalam merumuskan masalah secara lebih terarah, memberikan alur penelitian yang sistematis, serta meminimalisir kesalahan metodologis. Hal ini penting agar penelitian memiliki validitas akademik yang kuat. Lebih jauh, kerangka berpikir sebagaimana dijelaskan oleh Syahputri et al. juga berperan dalam memudahkan pembaca memahami arah penelitian, sehingga mendukung keterbukaan ilmiah. Tidak kalah penting, pemilihan teori ini juga didasari oleh pertimbangan kebaruan (*novelty*), mengingat Syahputri et al. (2023) merupakan literatur mutakhir yang relevan dengan kebutuhan penelitian saat ini. Dengan demikian, penggunaan teori ini memberikan fondasi konseptual dan metodologis yang kuat, relevan, dan kontemporer dalam penyusunan kerangka berpikir penelitian.

Berdasarkan uraian singkat mengenai kerangka berpikir di atas, maka penelitian ini pun juga menggunakan kerangka berpikir berdasarkan apa yang Syahputri et al.,

(2023) kemukakan. Kerangka pemikiran yang akan peneliti gunakan ini melibatkan konsep atau teori yang berkaitan dengan kebijakan dan evaluasinya mengingat permasalahan yang peneliti angkat adalah mengenai “Evaluasi Program Citarum Harum Periode 2019-2025 dalam Menangani Kerusakan dan Pencemaran Daerah Aliran Sungai (DAS) Citarum di Kecamatan Baleendah”.

Gambar 1.2 Kerangka Berpikir



Sumber: Diolah Peneliti (2025)

G. Proposisi

Proposisi dalam penelitian ini adalah bahwa analisis program Citarum Harum dalam menangani kerusakan dan pencemaran Daerah Aliran Sungai (DAS) Citarum di Kecamatan Baleendah akan berhasil jika diadakan evaluasi program

dengan menggunakan Taksonomi Pendekatan Ernest R. House yang terdiri atas pendekatan analisis sistem, pendekatan tujuan perilaku, pendekatan pengambilan keputusan, pendekatan tanpa tujuan, pendekatan kritik seni, pendekatan tinjauan professional, pendekatan kuasi hukum, dan pendekatan studi kasus.

