

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar belakang masalah**

Program-program pemerintah merupakan perwujudan kebijakan publik dalam menjalankan fungsi pelayanan, pengaturan, dan pembangunan untuk menjawab berbagai persoalan sosial, ekonomi, dan lingkungan, namun kebijakan tersebut tidak pernah sepenuhnya netral karena dipengaruhi kepentingan politik, prioritas ekonomi, serta relasi kekuasaan antaraktor negara. Kompleksitas isu publik menuntut implementasi program secara terintegrasi lintas sektor melalui pendekatan *Whole of Government (WoG)*, yang menekankan koordinasi antar lembaga agar kebijakan berjalan efektif, meskipun dalam praktiknya masih kerap dihambat oleh ego sektoral, perbedaan kepentingan kelembagaan, dan perebutan kewenangan di lapangan.

Sungai Citarum merupakan sungai strategis nasional yang menjadi sumber air baku bagi jutaan penduduk Jawa Barat dan Jakarta. Sungai ini mengalir dari hulunya di mata air Gunung Wayang Cisanti di Kabupaten Bandung hingga muaranya di Laut Jawa di Kecamatan Muara Gembong, Kabupaten Bekasi. Panjangnya mencapai 297 kilometer, membelah Kepulauan Sunda, menjadikannya sungai terpanjang di Jawa Barat. Sungai Citarum berperan sebagai tulang punggung kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, karena airnya digunakan untuk kebutuhan rumah tangga, pertanian, dan industri. Sungai ini juga memiliki potensi sumber daya air yang sangat besar, diperkirakan sekitar 13 miliar meter kubik per tahun, meskipun pemanfaatannya saat ini hanya sekitar 7,5 miliar meter kubik per tahun (Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, 2020). Posisi strategis ini menjadikan Citarum tidak hanya penting secara ekologis, tetapi juga bernilai politik dan ekonomi tinggi karena menyangkut kepentingan industri, energi, dan ketahanan air.

Krisis lingkungan di Sungai Citarum sebenarnya telah berlangsung sejak sekitar tahun 1980 akibat meningkatnya polusi limbah industri dan

rumah tangga. Situasi ini kemudian menarik perhatian dunia pada tahun 2013, ketika *Green Cross Switzerland* dan *Blacksmith Institute* menobatkan Sungai Citarum sebagai sungai terkotor di dunia menjadikannya simbol krisis lingkungan nasional yang mendapat perhatian internasional yang signifikan (Ajat Sudrajat, 2019).

Label negatif yang melekat pada Sungai Citarum mendorong berbagai upaya penanganan sejak awal tahun 2000-an, mulai dari Program Citarum Bergetar, Citarum Lestari, hingga Citarum Bestari Namun, berbagai inisiatif ini menghadapi kendala serius, seperti lemahnya koordinasi, keterbatasan transparansi anggaran, serta lambatnya implementasi di lapangan (Erianti, 2019). Kondisi tersebut mendorong pemerintah pusat meluncurkan Program Citarum Harum pada tahun 2018 sebagai pendekatan terpadu lintas sektor (Waluyo & Nuraini, 2024). Kegagalan yang berulang ini menunjukkan bahwa masalah Citarum bukan hanya bersifat teknis, tetapi juga terkait dengan tata kelola dan koordinasi antar aktor.

Menanggapi situasi ini, pemerintah pusat menerbitkan Peraturan Presiden No. 15 Tahun 2018 tentang Percepatan Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan di Daerah Aliran Sungai (DAS) Citarum, yang dikenal sebagai Program Citarum Harum. Program ini bertujuan untuk mempercepat pemulihan kualitas air Sungai Citarum melalui kolaborasi lintas kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah. Kebijakan ini merupakan langkah krusial karena melibatkan pendekatan terpadu lintas sektoral dengan satuan tugas khusus (Satgas Citarum Harum) untuk mengoordinasikan pelaksanaan program di lapangan (Budisafitri et al., 2024).

Isu lingkungan di Sungai Citarum tidak dapat dilihat semata-mata dari perspektif teknis, tetapi harus dipahami sebagai isu politik dan ekonomi di mana kepentingan, ideologi, dan hubungan kekuasaan saling berinteraksi. Program Citarum Harum sering dianggap sebagai contoh positif dalam pengelolaan sungai, termasuk dipresentasikan pada Forum

Air Dunia ke-10 tahun 2024. Pemerintah, melalui Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), menyatakan bahwa program ini telah menunjukkan hasil yang baik, seperti mengurangi tingkat polusi di Sungai Citarum dan meningkatkan kerja sama antar sektor, yang kemudian diabadikan dalam buku Citarum Harum: *Caring for Rivers Saving Lives* dan digunakan sebagai contoh model pengelolaan polusi sungai (Direktorat Jenderal Sumber Daya Air, 2024). Namun, pernyataan keberhasilan ini tidak sepenuhnya mencerminkan situasi aktual di lapangan. Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) Jawa Barat berpendapat bahwa Program Citarum Harum masih menyisakan berbagai masalah mendasar, seperti polusi dari limbah industri dan domestik serta lemahnya penegakan hukum terhadap para pelanggar, sehingga program ini dianggap belum mencapai keberhasilan yang signifikan (BandungBergerak.id, 2024). Perbedaan narasi ini menunjukkan adanya pertentangan wacana dalam menilai keberhasilan program tersebut.

Dinamika koordinasi antarlembaga sepanjang tahun 2024 masih menunjukkan peran kuat struktur komando militer, khususnya Tentara Nasional Indonesia (TNI), dalam pelaksanaan Program Citarum Harum. Peran ini terlihat dari keterlibatan aktif personel militer dalam mengendalikan aktivitas fisik dan mitigasi bencana di lapangan, seperti peninjauan pembangunan infrastruktur Oxbow di Sektor 7, yang dipimpin langsung oleh Pangdam III/Siliwangi bersama dengan Pelaksana Tugas Gubernur Jawa Barat (Pikiran Rakyat, 2024). Situasi ini menunjukkan bahwa pelaksanaan operasional program masih sangat bergantung pada mekanisme Satuan Tugas, yang didominasi oleh unsur militer, sehingga otoritas sipil belum sepenuhnya mengemban peran pengendali utama dalam pengambilan keputusan teknis di lapangan.

Permasalahan koordinasi tersebut menjadi semakin krusial mengingat tahun 2024 merupakan periode transisi menjelang berakhirnya mandat Satgas Citarum Harum pada tahun 2025. Pemerintah Provinsi Jawa Barat telah menyampaikan bahwa pengelolaan Daerah Aliran Sungai

Citarum direncanakan akan dialihkan sepenuhnya kepada masyarakat dan otoritas sipil seiring berakhirnya masa berlaku Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2018 (Antara News, 2024). Situasi ini menimbulkan tantangan nyata bagi keberlanjutan program, mengingat di satu sisi terdapat dorongan untuk memperkuat tata kelola lingkungan berbasis kelembagaan sipil, namun di sisi lain muncul risiko stagnasi akibat potensi penghentian anggaran dari pemerintah pusat serta masih lemahnya posisi tawar lembaga lingkungan hidup dalam menghadapi kepentingan industri.

Setelah lebih dari enam tahun implementasi, Program Citarum Harum belum sepenuhnya menghasilkan perubahan struktural yang diharapkan karena koordinasi antarlembaga masih cenderung sektoral dan belum terjalin sebagai kolaborasi yang setara. Implementasi kebijakan lebih menekankan intervensi fisik dan teknis seperti pengerukan dan pembersihan sungai, sementara dimensi sosial dan politik yang lebih mendasar, khususnya pengawasan terhadap industri pencemar dan penguatan partisipasi masyarakat, belum mendapat perhatian yang proporsional (Paramita & Ningrum, 2020).

Situasi ini menunjukkan bahwa masalah Sungai Citarum bukan hanya tentang kapasitas teknis, tetapi juga tentang bagaimana kepentingan ekonomi dan distribusi kekuasaan memengaruhi arah kebijakan lingkungan. Sebuah paradoks pembangunan muncul ketika industrialisasi tetap diprioritaskan sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi, sementara perlindungan lingkungan seringkali direlegasikan ke prioritas sekunder. Dalam konteks ini, pelaku industri memiliki pengaruh yang lebih besar daripada otoritas lingkungan, sehingga mengakibatkan penegakan kebijakan pengendalian polusi yang tidak konsisten.

Ketidakseimbangan dalam hubungan kekuasaan antar aktor merupakan hambatan utama untuk membangun tata kelola lingkungan yang berkelanjutan pada tahun 2024. Meskipun dominasi struktur komando militer dalam operasi lapangan efektif dari perspektif instruksional, hal itu juga menunjukkan keterbatasan kapasitas dan

independensi otoritas sipil serta minimnya keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan strategis. Situasi ini menegaskan bahwa keberlanjutan pengelolaan Sungai Citarum pasca-2024 tidak hanya bergantung pada teknologi atau pendanaan, tetapi juga pada kemampuan negara untuk menata kembali hubungan kekuasaan secara lebih seimbang sehingga koordinasi antarlembaga dapat menghasilkan kebijakan yang inklusif dan berkelanjutan.

Pendekatan politik lingkungan digunakan untuk memahami pengelolaan Citarum sebagai proses politik yang melibatkan distribusi kekuasaan, negosiasi kepentingan, dan perbedaan posisi di antara para aktor. Pengelolaan sungai menjadi arena interaksi antara pemerintah, pelaku industri, dan masyarakat sipil, masing-masing dengan berbagai kepentingan dan posisi tawar yang berbeda.

Kondisi ini menunjukkan perlunya studi yang secara khusus menyoroti dimensi politik dalam pengelolaan Citarum. Dengan demikian, studi ini berfokus pada analisis politik lingkungan dalam Program Citarum Harum pada tahun 2024, yang dianggap sebagai periode penting menjelang akhir mandat Satgas. Tahun 2024 dipilih sebagai waktu yang tepat untuk mengevaluasi sejauh mana kebijakan telah berhasil meningkatkan kualitas ekosistem sungai. Fokus yang terbatas ini memungkinkan penelitian untuk menggali lebih dalam dinamika kebijakan, interaksi antar aktor, dan refleksi tentang politik lingkungan yang terjadi selama periode ini.

## 1.2 Rumusan Masalah

Krisis lingkungan Sungai Citarum pada tahun 2024 menunjukkan bahwa masalah pengelolaan sungai tidak hanya terkait dengan aspek teknis polusi, tetapi juga mencerminkan masalah tata kelola lingkungan yang kompleks. Narasi yang berbeda antara pemerintah dan masyarakat sipil mengenai keberhasilan Program Citarum Harum menunjukkan perbedaan kepentingan dan perspektif dalam menilai efektivitas kebijakan. Di satu

sisi, pemerintah menyajikan pencapaian program sebagai restorasi lingkungan yang sukses, sementara di sisi lain, organisasi masyarakat sipil menyoroti lemahnya penegakan hukum terhadap industri yang mencemari lingkungan.

Situasi ini menunjukkan bahwa masalah utama tidak hanya terletak pada polusi itu sendiri, tetapi juga pada bagaimana koordinasi antarlembaga diimplementasikan. Fragmentasi wewenang, ego sektoral, dan prioritas kebijakan yang berbeda antarlembaga seringkali berdampak pada konsistensi implementasi di lapangan. Lebih lanjut, keterlibatan unsur militer dalam struktur implementasi program menambah dominasi militer pada tata kelola lingkungan yang jarang dibahas dalam studi kebijakan lingkungan.

Tahun 2024, fase transisi menjelang berakhirnya mandat Satgas Citarum Harum, juga menimbulkan pertanyaan tentang keberlanjutan program tersebut. Transisi dari pendekatan berbasis Satgas ke tata kelola sipil membuka kemungkinan perubahan dalam pola koordinasi dan distribusi kekuasaan di antara para aktor. Dalam konteks ini, penting untuk memahami bagaimana koordinasi antarlembaga dan kepentingan ekonomi memengaruhi implementasi Program Citarum Harum pada periode implementasi akhir.

### **1.3 Pertanyaan Penelitian**

Berdasarkan uraian yang ada sebagaimana dikemukakan pada latar belakang, maka permasalahan dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana koordinasi antarlembaga Program Citarum Harum 2024?
2. Mengapa koordinasi tersebut belum mencapai integrasi yang substantif dalam upaya pemulihan ekosistem DAS Citarum?

### **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan penelitian ini

memiliki dua tujuan utama yang saling melengkapi. Pertama, penelitian ini bertujuan untuk memberikan analisis komprehensif tentang dinamika tata kelola lingkungan dalam implementasi Program Citarum Harum, khususnya menjelang berakhirnya mandat Satgas pada tahun 2024. Secara spesifik, penelitian ini bertujuan untuk menilai efektivitas kolaborasi lintas sektor dengan mengidentifikasi faktor-faktor yang memperkuat atau menghambat sinergi kelembagaan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan TNI. Evaluasi ini bertujuan untuk menentukan sejauh mana kebijakan terpadu mampu menekan ego sektoral dan membangun konsistensi dalam pengendalian pencemaran di seluruh DAS pada fase akhir implementasi program.

Kedua, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya dominasi militer dan kepentingan ekonomi dalam koordinasi Program Citarum Harum 2024. Studi ini berfokus pada bagaimana interaksi politik dan ekonomi antara negara dan pelaku industri memengaruhi keketatan hukum dan peraturan, khususnya terkait kepatuhan terhadap standar kualitas limbah. Dengan menyoroti hambatan non-teknis ini, penelitian ini berupaya menjelaskan mengapa upaya pemulihan kualitas seringkali terhambat oleh kompleksitas negosiasi kepentingan di tingkat lokal dan nasional.

Pada akhirnya, penelitian ini bertujuan untuk memproyeksikan keberlanjutan restorasi Sungai Citarum di tengah transisi kepemimpinan nasional pada tahun 2024. Studi ini meneliti tantangan institusionalisasi program untuk memastikan bahwa pencapaian ekologis selama masa berlaku Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2018 tidak terganggu oleh perubahan arah politik elit pusat dan daerah. Melalui analisis ini, penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan rekomendasi strategis untuk memperkuat peran negara dalam pengelolaan ruang, sehingga tata kelola sungai di masa depan dapat lebih transparan, akuntabel, dan berkelanjutan untuk kepentingan umum jangka panjang.

### 1.4.2 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi signifikan, baik dalam dimensi pengembangan ilmu pengetahuan secara teoretis maupun sebagai instrumen evaluatif bagi praktik kebijakan di lapangan.

#### a. Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi signifikan terhadap pengembangan kajian Ilmu Politik, khususnya dalam ranah Politik Lingkungan dan kajian implementasi kebijakan di negara berkembang. Nilai utama penelitian ini terletak pada penyajian bukti empiris mengenai tata kelola sumber daya alam yang melibatkan kolaborasi antara aktor sipil dan militer. Melalui temuan tersebut, penelitian ini berupaya memperluas pemahaman mengenai permasalahan kebijakan dalam konteks pergantian kebijakan nasional. Hasil kajian ini diharapkan dapat memperkaya referensi akademik bagi mahasiswa, dosen, dan peneliti yang menaruh perhatian pada isu ekologi serta kompleksitas koordinasi dalam menangani krisis lingkungan yang bersifat lintas sektor di Indonesia.

#### b. Praktis

Secara praktis, penelitian ini bertujuan untuk memberikan kontribusi terhadap penguatan tata kelola lingkungan, khususnya dalam upaya pemulihan Sungai Citarum setelah tahun 2024. Temuan penelitian diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan strategi bagi pemerintah pusat dan daerah dalam memperbaiki pola koordinasi antarinstansi serta mempertegas sistem pengawasan terhadap aktivitas industri. Kajian ini juga mendorong kebijakan pembangunan yang tidak hanya berfokus pada pertumbuhan ekonomi, tetapi juga menempatkan ekologi dan kesejahteraan sosial sebagai prioritas. Di sisi lain, hasil penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan oleh masyarakat lokal dan organisasi masyarakat sipil untuk memahami konfigurasi hubungan kekuasaan, sehingga mereka mampu membangun partisipasi yang lebih terarah dan

berbasis solidaritas dalam memperjuangkan hak-hak ekologis di masa mendatang

## 1.5 Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pemahaman pembahasan dalam penelitian ini, perlu dijelaskan sistematika penulisan sebagai kerangka acuan yang menunjukkan alur dan isi setiap bab skripsi. Sistematika penulisan untuk penelitian ini adalah sebagai berikut:

### 1. Bagian Awal Skripsi

Bagian awal mencakup unsur-unsur administratif dan pendukung, seperti halaman judul, lembar persetujuan pembimbing, lembar persetujuan, abstrak, kata pengantar, daftar isi, daftar tabel, dan daftar lampiran.

### 2. Bagian Utama Skripsi

Bagian utama terdiri dari beberapa bab dan sub-bab, yang dijelaskan sebagai berikut:

## **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini menyajikan latar belakang fenomena yang menjadi fokus penelitian ini, yaitu koordinasi antarlembaga dalam pelaksanaan Program Citarum Harum tahun 2024. Selain itu, bab ini mencakup perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, baik akademis maupun praktis, dan sistematika penulisan sebagai pedoman skripsi.

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini berisi studi penelitian sebelumnya yang relevan dengan tema penelitian, khususnya teori koordinasi, manajemen publik, dan kebijakan lingkungan. Lebih lanjut, disajikan landasan teoritis dan konseptual yang digunakan untuk menganalisis isu-isu koordinasi antarlembaga. Bab ini

juga menguraikan kerangka kerja konseptual yang menunjukkan alur pemikiran penelitian, menghubungkan teori dengan fakta dan tinjauan pustaka sebagai dasar kegiatan penelitian.

### **BAB III: METODE PENELITIAN**

Bab ini menjelaskan metode ilmiah yang digunakan, dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Bab ini juga menguraikan prosedur penelitian, termasuk teknik pengumpulan data (observasi, wawancara, dokumentasi), lokasi penelitian di dalam Daerah Aliran Sungai Citarum, jadwal penelitian, pemilihan informan atau sumber data, dan teknik analisis data untuk memproses temuan di lapangan.

### **BAB IV: GAMBARAN UMUM**

Bab ini memberikan konteks komprehensif dari objek penelitian. Penjelasan mencakup karakteristik sosial-ekologis Daerah Aliran Sungai Citarum, profil Program Citarum Harum, dan dasar hukum yang mendasarinya. Selanjutnya, bab ini menguraikan struktur kelembagaan Satgas Citarum Harum, mekanisme koordinasi yang berlaku, kondisi biofisik, dan beban pencemaran sungai. Bab ini diakhiri dengan penjelasan profil operasional dari 22 sektor Gugus Tugas, implementasi program pada tahun 2024, dan strategi kerangka pendanaan sebagai dasar operasional untuk restorasi sungai.

### **BAB V: ANALISI DAN PEMBAHASAN**

Bab ini merupakan inti dari skripsi, menyajikan temuan penelitian secara komprehensif, diikuti dengan analisis mendalam untuk menjawab pertanyaan penelitian. koordinasi antarlembaga, dominasi militer, kepentingan ekonomi, efektivitas koordinasi antarlembaga, membedah **hambatan struktural** yang muncul dari dominasi militer dan kepentingan ekonomi, serta evaluasi pencapaian target program pada tahun 2024.

## **BAB VI: PENUTUP**

Bab terakhir berisi kesimpulan yang merangkum jawaban atas semua pertanyaan terkait koordinasi antarlembaga dalam Program Citarum Harum. Lebih lanjut, bab ini menyajikan rekomendasi akademis untuk pengembangan administrasi publik atau tata kelola lingkungan, serta saran praktis bagi para pembuat kebijakan (Satgas Citarum Harum) untuk perbaikan program di masa mendatang.

