

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORI**

Dalam bagian ini, disajikan teori sebagai kerangka berpikir untuk menjawab rumusan masalah yang telah dirumuskan pada bab sebelumnya. Teori merupakan salah satu konsep dasar dalam sebuah penelitian. Snelbecker (dalam Lexy J. Moleong, 2012:57) mendefinisikan teori sebagai seperangkat proposisi yang berinteraksi secara sintaksi (yaitu yang mengikuti aturan tertentu yang dapat dihubungkan secara logis dengan lainnya dengan data atas dasar yang dapat diamati) dan berfungsi sebagai wahana untuk meramalkan dan menjelaskan fenomena yang diamati. Teori berfungsi untuk memperjelas masalah yang diteliti, sebagai dasar untuk merumuskan hipotesis, dan sebagai referensi untuk menyusun instrument penelitian.

#### **A. Deskripsi Teori**

##### **1. Kebijakan Publik**

Pengertian kebijakan publik memiliki banyak makna sesuai dengan pandangan masing-masing ahli. Kebijakan publik menurut Thomas Dye (1981) dalam Subarsono (2011:2) adalah “apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever government choose to do or not to do*)”. Menurut pandangan dari Dye, kebijakan dipandang sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan kebijakan memiliki pilihan untuk dapat dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan menurut William N. Dunn dalam Inu Kencana Syafie (1999), mendefinisikan kebijakan publik sebagai berikut:

kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain.

Dalam Subarsono (2011:2), “kebijakan publik dipahami sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintah dalam bidang tertentu,...”. Hal ini sependapat dengan apa yang telah dikemukakan oleh Thomas Dye bahwa kebijakan publik dibuat oleh badan pemerintah. Sementara kebijakan publik menurut Carl I. Friedrich (1963) dalam Riant (2008:53) mendefinisikan kebijakan publik sebagai berikut:

serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Riant (2008:55) merumuskan definisi kebijakan publik yang sederhana bahwa:

kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantarkan masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan.

Berdasarkan konsep dan pendapat yang telah dikemukakan oleh beberapa ahli di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam suatu kondisi sebagai salah satu tindakan pemerintah untuk menindak lanjuti permasalahan publik yang mungkin akan terjadi atau sudah terjadi. Pilihan

tindakan tersebut dipengaruhi oleh beberapa hal seperti lingkungan, sumberdaya dan hal lainnya.

Menurut Yeremias T. Keban (2008:61), bentuk kebijakan dapat dibedakan menjadi beberapa, yakni sebagai berikut:

pada umumnya, bentuk kebijakan dapat dibedakan atas (1) bentuk *regulatory* yaitu mengatur perilaku orang, (2) bentuk *redistributive* yaitu mendistribusikan kembali kekayaan yang ada, atau mengambil kekayaan dari yang kaya lalu memberikannya kepada yang miskin, (3) bentuk *distributive* yaitu melakukan distribusi atau memberikan akses yang sama terhadap sumberdaya tertentu, dan (4) bentuk *constituent* yaitu yang ditujukan untuk melindungi negara. Masing-masing bentuk ini dapat dipahami dari tujuan dan target suatu program atau proyek sebagai wujud kongkrit atau terjemahan dari suatu kebijakan.

Proses kebijakan publik berkenaan dengan proses membuat pilihan-pilihan kebijakan lengkap dengan tahapan-tahapannya, yang secara teoritis dilandasi oleh berbagai macam faktor atau pertimbangan, dan nampak pada model-model kebijakan Hill (2005) dalam Yeremias T. Keban (2008:66). James Anderson dalam Subarsono (2011:12) menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut:

- 1) Formulasi masalah (*problem formulation*): Apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?
- 2) Formulasi kebijakan (*formulation*): Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?
- 3) Penentuan kebijakan (*adoption*): Bagaimana alternative ditetapkan? Persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?
- 4) Implementasi (*implementation*): Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?

- 5) Evaluasi (*evaluation*): Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?

Sedangkan menurut Michael Howlet dan M. Ramesh sebagaimana dikutip Subarsono (2011:13) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut:

- 1) Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
- 2) Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
- 3) Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan sesuatu tindakan.
- 4) Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yakni proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
- 5) Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atas kinerja kebijakan.

Lingkup kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai sektor atau bidang pembangunan. Selain itu kebijakan publik yang mengatur kepentingan masyarakat dipengaruhi oleh berbagai macam faktor. Menurut Subarsono (2011:6-8) kerangka kerja kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh beberapa variabel, yakni:

- a. Tujuan yang akan dicapai. Hal ini mencakup kompleksitas tujuan kebijakan yang akan dicapai, semakin kompleks tujuan dari suatu kebijakan maka semakin sulit pencapaian kinerja kebijakan.
- b. Preferensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan. Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan lebih sulit untuk dicapai dibandingkan dengan kebijakan yang hanya mengejar satu nilai.
- c. Sumberdaya yang mendukung kebijakan. Sumberdaya finansial, material, dan infrastruktur lainnya akan mempengaruhi kinerja suatu kebijakan.
- d. Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas para aktor yang terlibat didalamnya.

- e. Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya. Kinerja dari kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, politik dari tempat dimana kebijakan tersebut diimplementasikan.
- f. Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Strategi yang digunakan dalam pelaksanaan kebijakan akan mempengaruhi suatu kebijakan. Strategi yang digunakan dapat *bersifat top-down approach* atau *bottom-up approach*, otoriter atau demokratis.

Kebijakan merupakan salah satu bentuk dari tindakan yang diambil pemerintah dalam mengatur negaranya. Dalam hal pengelolaan limbah, pemerintah pusat telah mengambil tindakan dengan mengeluarkan beberapa kebijakan yang mendukung adanya pengelolaan limbah. Beberapa kebijakannya ialah Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor: 112 Tahun 2003 tentang Baku Mutu Air Limbah Domestik, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 16/PRT/M/2008 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan Sistem Pengelolaan Air Limbah Domestik Permukiman (KSNP-SPALP).

Pemerintah Kota Yogyakarta juga telah mengeluarkan peraturan terkait limbah domestik yakni peraturan daerah Kota Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Air Limbah Domestik. Kebijakan ini dibuat untuk menggantikan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 1991 tentang Pemeliharaan Assainering yang sudah tidak sesuai lagi dengan situasi dan kondisi Kota Yogyakarta saat ini, karena pengaturannya hanya terbatas pada jaringan air limbah terpusat yang dikelola pemerintah sedangkan untuk jaringan air limbah setempat belum diatur.

## 2. Implementasi Kebijakan

Keberhasilan kebijakan akan ditentukan dalam proses pelaksanaan kebijakan, apakah kebijakan yang telah diimplementasikan berhasil membawa dampak dari tujuan yang diinginkan dari kebijakan tersebut. Terdapat berbagai faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, Subarsono (2011:87) mengemukakan bahwa implementasi dari suatu program kebijakan melibatkan upaya-upaya dari *policy makers* untuk dapat mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia untuk memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran agar tujuan dari kebijakan dapat tercapai.

Banyak ahli merumuskan berbagai macam variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik. Dalam pandangan George C. Edwards III (dalam Subarsono, 2013:90-92), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni:

- a. Komunikasi.  
Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.
- b. Sumber daya.  
Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementor kebijakan agar efektif.
- c. Disposisi.  
Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik maka dia akan

dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

d. Struktur Birokrasi.

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak.

Sedangkan Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sebatier (dalam Subarno, 2011:94-99) mengajukan tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni:

a. Karakteristik masalah

- 1) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan, yakni sifat masalah tersebut akan mempengaruhi mudah tidaknya suatu program diimplementasikan.
- 2) Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran, yakni suatu program akan relatif mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya adalah homogen, dan sebaliknya apabila sasarannya adalah heterogen maka implementasi program akan relatif lebih sulit karena tingkat pemahaman setiap orang dalam kelompok sasaran terhadap program relatif berbeda.
- 3) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi. Program akan relatif sulit diimplementasikan bila kelompok sasaran mencakup keseluruhan populasi dan sebaliknya.
- 4) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan. Sebuah program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat akan relatif sulit diimplementasikan daripada program yang bersifat memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif.

b. Karakteristik kebijakan

- 1) Kejelasan isi kebijakan. Kejelasan dan kerincian isi sebuah kebijakan akan mempermudah implementor dalam memahami dan menterjemahkan kebijakan dalam tindakan nyata.
- 2) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis. Kebijakan yang mempunyai dasar teoritis memiliki sifat lebih mantap karena sudah teruji walaupun untuk beberapa lingkungan sosial tertentu perlu ada modifikasi.
- 3) Besarnya alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan tersebut. Dukungan dari sumberdaya keuangan akan menjadi faktor krusial dalam setiap program sosial.
- 4) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana.

- 5) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.
  - 6) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan.
  - 7) Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan. Suatu program memerlukan adanya dukungan dari masyarakat.
- c. Lingkungan kebijakan
- 1) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi. Implementasi program kebijakan akan relatif mudah jika masyarakat sasaran sudah terbuka dan ditunjang dengan kemajuan teknologi yang akan membantu proses keberhasilan implementasi program.
  - 2) Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan. Program kebijakan yang berpihak pada masyarakat akan lebih mendapat dukungan publik.
  - 3) Sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*). Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara.
  - 4) Tingkat komitmen dan ketrampilan dari aparat dan implementor. Komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel yang paling krusial.

Setiap variabel dalam berbagai model memiliki keterkaitan satu dengan yang lainnya dalam mencapai tujuan dan sasaran program kebijakan. Semua variabel akan bersinergi dan akan mempengaruhi variabel lain dalam pencapaian tujuan. Dalam penelitian ini, peneliti akan menggunakan perspektif Edwards III untuk mengkaji implementasi kebijakan pengelolaan air limbah domestik Kota Yogyakarta serta faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut.

### **3. Air Limbah Domestik**

Menurut Ehlers and Steel (dalam Asmadi dan Suharno, 2012:4), air limbah yaitu “*The liquid conveyed by sewer* (cairan yang dibawa oleh saluran air buangan)”. Sedangkan menurut Asmadi dan Suharno (2012:4)



Limbah cair atau buangan (*waste water*) adalah cairan buangan yang berasal dari rumah tangga, perdagangan, perkantoran, industri maupun tempat-tempat umum lainnya yang biasanya mengandung bahan-bahan atau zat-zat yang dapat membahayakan kesehatan atau kehidupan manusia serta mengganggu kelestarian lingkungan hidup.

Penyebab utama dari pencemaran air adalah adanya pembuangan limbah cair yang mengandung zat pencemar berbahaya yang dapat mempengaruhi kualitas air baku atau bersih. Pencemaran terhadap sumber air dapat terjadi secara langsung dari saluran pembuangan atau buangan industri maupun terjadi secara tidak langsung melalui pencemaran air dan limpasan dari daerah pertanian dan perkotaan. Kepadatan penduduk di perkotaan mengakibatkan volume limbah cair yang dihasilkan oleh penduduk meningkat.

Sumber munculnya limbah cair berasal dari aktivitas manusia dan aktivitas alam. Aktivitas manusia dapat menghasilkan limbah cair yang beragam sesuai dengan kebutuhan hidup manusia. Beberapa jenis aktivitas manusia yang menghasilkan limbah cair menurut Asmadi dan Suharno (2012:15), diantaranya:

- 1) Aktivitas bidang rumah tangga,
- 2) Aktivitas bidang perkantoran,
- 3) Aktivitas bidang perdagangan,
- 4) Aktivitas bidang perindustrian,
- 5) Aktivitas bidang pertanian,
- 6) Aktivitas bidang pelayanan jasa.

Limbah cair domestik adalah hasil buangan dari perumahan, bangunan perdagangan, perkantoran, dan sarana sejenisnya. Menurut Hammer (dalam Asmadi dan Suharno, 2012:5) “volume limbah cair dari daerah perumahan bervariasi, dari 200 sampai 400 liter per orang per hari,

tergantung pada tipe rumah”. Angka volume limbah cair tersebut dapat digunakan untuk limbah cair rumah tangga yang mencakup limbah cair dari perumahan dan perdagangan.

Menurut Asmadi dan Suharno (2012:23) air limbah rumah tangga terdiri dari 3 fraksi penting, yaitu:

- 1) Tinja (*faeces*), berpotensi mengandung mikroba patogen.
- 2) Air seni (*urine*), umumnya mengandung nitrogen dan posfor, serta kemungkinan kecil mikro-organisme.
- 3) *Gre water*, merupakan air bersih cucian dapur, mesin cuci dan kamar mandi. *Gre water* sering juga disebut istilah *sullage*.

Asmadi dan Suharno (2012:24) air limbah domestik dari perkotaan adalah seluruh buangan cair yang berasal dari hasil proses seluruh kegiatan yang meliputi limbah domestik cair yakni buangan kamar mandi, dapur, air bekas pencucian pakaian, limbah perkantoran dan limbah dari daerah komersial serta limbah industri. Menurut Asmadi dan Suharno (2012:24-25) air limbah perkotaan merupakan salah satu sumber daya air yang dapat digunakan kembali untuk berbagai keperluan. Kendala yang dihadapi penggunaan kembali air tersebut yakni karena air limbah perkotaan kualitasnya tidak memenuhi syarat kualitas air yakni mengandung unsur polutan yang cukup besar oleh karena itu sebelum digunakan kembali perlu adanya pengolahan sampai air limbah mencapai syarat kualitas yang diperbolehkan. Berikut ini adalah tabel karakteristik air limbah domestik :

Tabel 3. Karakteristik Limbah Domestik atau Limbah Perkotaan

No.	Parameter	Minimum	Maksimum	Rata-Rata
1.	BOD - mg/l	31,52	675,33	353,43
2.	COD - mg/l	46,62	1183,4	615,01
3.	Angka Permanganat	69,84	739,56	404,7
4.	(K <sub>mna4</sub> ) - mg/l			
5.	Amoniak (NH <sub>3</sub> ) - mg/l	10,79	158,73	84,76
6.	Nitrit (NO <sub>2</sub> ) - mg/l	0,013	0,274	0,1435
7.	Nitrat (NO <sub>3</sub> ) - mg/l	2,25	9,91	5,58
8.	Klorida (Cl) - mg/l	29,74	103,73	66,735
9.	Sulfat (SO <sub>4</sub> ) - mg/l	81,3	120,6	100,96
10.	pH	4,92	8,99	6,96
11.	Zat padat tersuspensi (SS) mg/l	27,5	211	119,25
12.	Deterjen (MBAS) - mg/l	1,66	9,79	5,725
13.	Minyak/lcmak - mg/l	1	125	63
14.	Cadmium (Cd) - mg/l	ttd	0,016	0,008
15.	Timbal (Pb)	0,002	0,04	0,021
16.	Tembaga (Cu) - mg/l	ttd	0,49	0,245
17.	Besi (Fe) - mg/l	0,19	70	35,1
18.	Warna - (Skala Pt-Co)	31	150	76
19.	Phenol - mg/l	0,04	0,63	0,335

Sumber: BPPT; 2010 dalam Asmadi dan Suharno (2012:25)

Menurut data dari Laporan SLHD DIY pada tahun 2012, kualitas air sungai yang ada di Kota Yogyakarta yakni sungai Kota Yogyakarta yakni Sungai Winongo, Sungai Code, dan Sungai Gajahwong terbukti telah tercemar. Pada tahun 2012 pemantauan kualitas air sungai dilakukan sebanyak tiga periode dalam satu tahun yaitu pada bulan Februari, Juni, dan Oktober. Kualitas air yang dianalisa meliputi parameter fisika, kimia, dan biologi seperti pada tabel 3 diatas.

#### **4. Pengelolaan Air Limbah Domestik**

Pengelolaan air limbah di Indonesia secara tidak langsung telah disebut dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dalam Undang-Undang tersebut pada pasal 20 telah disebutkan bahwa setiap orang diperbolehkan untuk membuang limbah ke media lingkungan hidup dengan persyaratan memenuhi baku mutu lingkungan hidup dan mendapat izin dari menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 16/PRT/M/2008 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan Sistem Pengelolaan Air Limbah Permukiman (KSNP-SPALP), merupakan pedoman dan arahan dalam penyusunan kebijakan teknis, perencanaan, pemrograman, pelaksanaan, dan pengelolaan dalam penyelenggaraan dan pengembangan sistem pengelolaan air limbah permukiman, baik bagi pemerintah pusat, maupun daerah, dunia usaha, swasta, dan masyarakat sesuai dengan kondisi setempat. Kebijakan ini ditujukan untuk mendukung pencapaian sasaran nasional pengelolaan air limbah permukiman melalui perencanaan, pemrograman, pembiayaan dan pelaksanaan secara terpadu, efisien dan efektif.

Udin Djabu (dalam Asmadi dan Suharno, 2012:21), menyatakan bahwa tujuan dari pembuangan limbah cair adalah:

- 1) Mengurangi dan menghilangkan pengaruh buruk limbah cair pada kesehatan manusia dan lingkungan.

- 2) Meningkatkan mutu lingkungan hidup melalui pengolahan, pembuangan dan atau pemanfaatan limbah cair untuk kepentingan hidup manusia dan lingkungannya.
  - a) Tujuan umum pengolahan air limbah
    - (1) Melindungi kesehatan manusia dan makhluk hidup lainnya sebagai pengguna air.
    - (2) Menghindari gangguan terhadap lingkungan.
    - (3) Melindungi/menghindari kerusakan-kerusakan yang mungkin timbul seperti musnahnya kehidupan akuatik.
    - (4) Melindungi badan air penerima sumber air baku, irigasi, dan lain-lain.
  - b) Tujuan khusus pengolahan air limbah
    - (1) Untuk menghilangkan material tersuspensi dan terflotating.
    - (2) Untuk mengolah organik biodegradable.
    - (3) Untuk mengeliminasi organisme patogen.
    - (4) Untuk mereduksi kandungan nitrogen, phosphor, dan komponen organik toksik.
    - (5) Untuk menghilangkan kontaminasi lainnya seperti organik sukar larut (pestisida), logam berat, dan organik terlarut.

Tujuan utama pengolahan air limbah menurut Sugiharta (1987:95) adalah untuk mengurangi BOD, partikel tercampur, serta membunuh organisme, patogen. Selain itu, diperlukan juga tambahan pengolahan untuk menghilangkan bahan nutrisi, komponen beracun, serta bahan yang tidak dapat didegradasikan agar konsentrasi yang ada menjadi rendah. Masalah limbah cair berhubungan dengan masalah lingkungan hidup dan kesehatan masyarakat. Masalah yang ada akan dapat dieliminasi, ditekan, atau dikurangi apabila faktor penyebab masalah dapat dikurangi derajat kandungannya, dijauhkan, atau dipisahkan dari kontak dengan manusia (Asmadi dan Suharno, 2012:20-21).

Pengelolaan air limbah domestik dilaksanakan dengan melalui sistem pengolahan air limbah setempat dan pengolah air limbah terpusat.

Sistem pengolahan air limbah setempat merupakan pembuangan air limbah domestik kedalam septik tank individual, septik tank komunal atau Instalasi Pengolah Air Limbah (IPAL) Komunal. Sedangkan sistem pengolah air limbah terpusat merupakan pembuangan air limbah domestik ke dalam jaringan air limbah domestik yang disediakan oleh pemerintah. Beberapa faktor yang perlu dipertimbangkan dalam perencanaan saluran air limbah menurut Sugiharta (1987:58-61) antara lain:

- a. Jangka waktu perencanaan. Maksudnya ialah bahwa perencanaan diperhitungkan bukan hanya pada saat perencanaan, akan tetapi menyangkut mengenai perencanaan fasilitas pelayanan, jumlah penduduk serta pemekarannya pada masa depan dalam waktu tertentu.
- b. Jumlah penduduk yang dilayani. Banyaknya penduduk yang telah diperkirakan dalam perencanaan pada suatu daerah, dengan telah memperhitungkan faktor apa saja yang akan mempengaruhi jumlah penduduk.
- c. Jumlah dan kualitas air limbah. Bagaimana pengelolaan air limbah saat ini ada dipengaruhi musim serta bagaimana standar kehidupan dan standar kualitas air limbah yang sudah ada.
- d. Pilihan antara terpisah dan tercampur. Yang dimaksud adalah tercampurnya air limbah dengan air hujan.
- e. Pembagian wilayah. Adanya pengaturan daerah yang dapat digabungkan dari suatu kelompok masyarakat pada suatu sistem.
- f. Denah sistem pengumpulan. Yaitu memperhitungkan penggunaan saluran yang akan digunakan dalam sistem pengumpulan air limbah.
- g. Alternatif pendekatan pada pengumpulan air limbah secara konvensional.
- h. Kualitas dari air sebagai penerima air buangan setelah air limbah tersebut mendapat pengelolaan.

Dalam peraturan daerah Kota Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Air Limbah Domestik, pemerintah daerah berkewajiban melakukan pengawasan terhadap instalasi pengolah air limbah setempat yang telah terbangun. Pengelolaan air limbah domestik Kota Yogyakarta melibatkan beberapa aktor kebijakan seperti Dinas

Kimpraswil, Balai IPAL Sewon, serta Sekretariat Bersama Kartamantul. Pengawasan terhadap instalasi pengolahan air limbah dimaksudkan untuk mencegah terjadinya pencemaran air tanah yang disebabkan oleh instalasi pengolahan air limbah yang telah dibangun tidak berfungsi sesuai dengan ketentuan. Pada dasarnya kebijakan tersebut bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam bidang pengelolaan air limbah domestik.

## **B. Penelitian Relevan**

1. Penelitian yang dilakukan oleh Muhamad Nur'arif (2008), mahasiswa Universitas Diponegoro Semarang dengan judul Pengelolaan Air Limbah Domestik (Studi Kasus Di Kota Praya Kabupaten Lombok Tengah).

Penelitian ini menggunakan metode analisis kualitatif. Data yang diperoleh melalui wawancara dan observasi lapangan dianalisis untuk mengetahui partisipasi masyarakat, kelembagaan, peraturan dan kebijakan pemerintah, pembiayaan dan penyelenggaraan pengelolaan air limbah domestik di Kota Praya.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut dijelaskan bahwa di Kota Praya belum terdapat peraturan daerah terkait pengelolaan air limbah domestik dan kinerja pemerintah yang masih rendah dalam pengelolaan air limbah domestik yang mengancam tercemarnya sumber daya air di Kota Praya. Di tingkat pemerintah kelembagaan pengelolaan air limbah domestik belum melaksanakan tupoksi sesuai dengan yang diberikan sehingga sering terjadi tumpang tindih kegiatan antara instansi yang satu

dengan yang lain. Relevansi penelitian tersebut dengan penelitian ini adalah mengenai upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam pengelolaan air limbah domestik untuk mengendalikan air limbah domestik dan menjaga sumber daya air.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Sudaryono (2000), Staf peneliti Direktorat Teknologi Lingkungan, BPPT dengan jurnal yang berjudul Tingkat Pencemaran Air Permukaan di Kodya Yogyakarta.

Penelitian tersebut dilakukan dengan cara mengambil sampel air permukaan (air sungai) dari daerah sub-urban dan daerah urban (kawasan perkotaan), hal ini dilakukan untuk melihat perubahan kualitas air permukaan setelah melalui daerah perkotaan. Sampel air dianalisis di laboratorium Fakultas Geografi UGM, baru kemudian dilakukan analisis data. Contoh air sungai yang diambil sampelnya adalah di sungai Deggung (hulu) diambil di desa Karanganyar sedang bagian bawahnya (sungai Winongo) di sekitar kampung Jogonalan. Contoh air sungai Code diambil di sungai Boyong sekitar Pakem (hulu) dan kampung Sidikan (hilir), sedang Hulu sungai Gajahwong di sekitar desa Tegalsari (Pakem) dan bagian hilirnya di Kota Gede.

Dari penelitian tersebut dapat di tarik kesimpulan bahwa kondisi air permukaan (air sungai) di wilayah Kotamadya Yogyakarta teridentifikasi telah mengalami pencemaran dengan kandungan nitrit dan bakteri coli yang melebihi ambang batas persyaratan untuk air minum. Apabila tidak ada upaya pencegahan, khususnya untuk memperbaiki



sanitasi dan pembuangan limbah, dikhawatirkan air tanah dan air permukaan di seluruh Kotamadya Yogyakarta akan terancam pencemaran. Selain itu kualitas air di Yogyakarta dari tahun ke tahun diperkirakan akan terus mengalami penurunan, hal itu dikarenakan meningkatnya jumlah penduduk.

Relevansi dari penelitian tersebut dengan penelitian ini adalah mengenai pencemaran air permukaan atau air sungai yang akan mengancam kualitas air bersih di Kota Yogyakarta.

3. Penelitian yang dilakukan oleh Lutfi Aris Sasongko (2006), mahasiswa Program Magister Ilmu Lingkungan, Program Pasca Sarjana, Universitas Diponegoro Semarang dengan judul Kontribusi Air Limbah Domestik Penduduk di Sekitar Sungai Tuk Terhadap Kualitas Air Sungai Kaligarang Serta Upaya Penanganannya (Studi Kasus Kelurahan Sampangan dan Bendan Ngisor Kecamatan Gajah Mungkur Kota Semarang).

Penelitian tersebut menggabungkan penelitian fisik dan sosial. Penelitian fisik dilakukan dengan menganalisa secara kimia sampel air dan penelitian sosial dilakukan dengan wawancara terhadap responden dengan bantuan kuisioner. Populasi penelitian tentang kualitas air meliputi keseluruhan air Sungai Tuk di wilayah Kelurahan Sampangan dan Kelurahan Bendan Ngisor.

Hasil dari penelitian tersebut menunjukkan bahwa perilaku responden dalam membuang air limbah domestik dipengaruhi oleh

pengetahuan dan sikap serta dipengaruhi oleh sistem drainase yang ada di lingkungan tempat tinggalnya. Secara umum Sungai Tuk lebih cenderung berfungsi sebagai saluran drainase daripada sebagai sumber air. Hal tersebut mengakibatkan debit dan beban pencemaran dari hulu ke hilir semakin meningkat. Kondisi ini semakin diperparah dengan banyaknya saluran drainase yang terbuat dari beton sehingga tidak memungkinkan terjadinya peresapan air limbah secara alami ke dalam tanah.

Relevansi penelitian tersebut dengan penelitian ini adalah mengenai permasalahan pencemaran akibat dari pembuangan air limbah domestik terhadap sungai yang mengakibatkan berubahnya fungsi awal sungai sebagai salah satu sumber air baku.

### **C. Kerangka Berpikir**

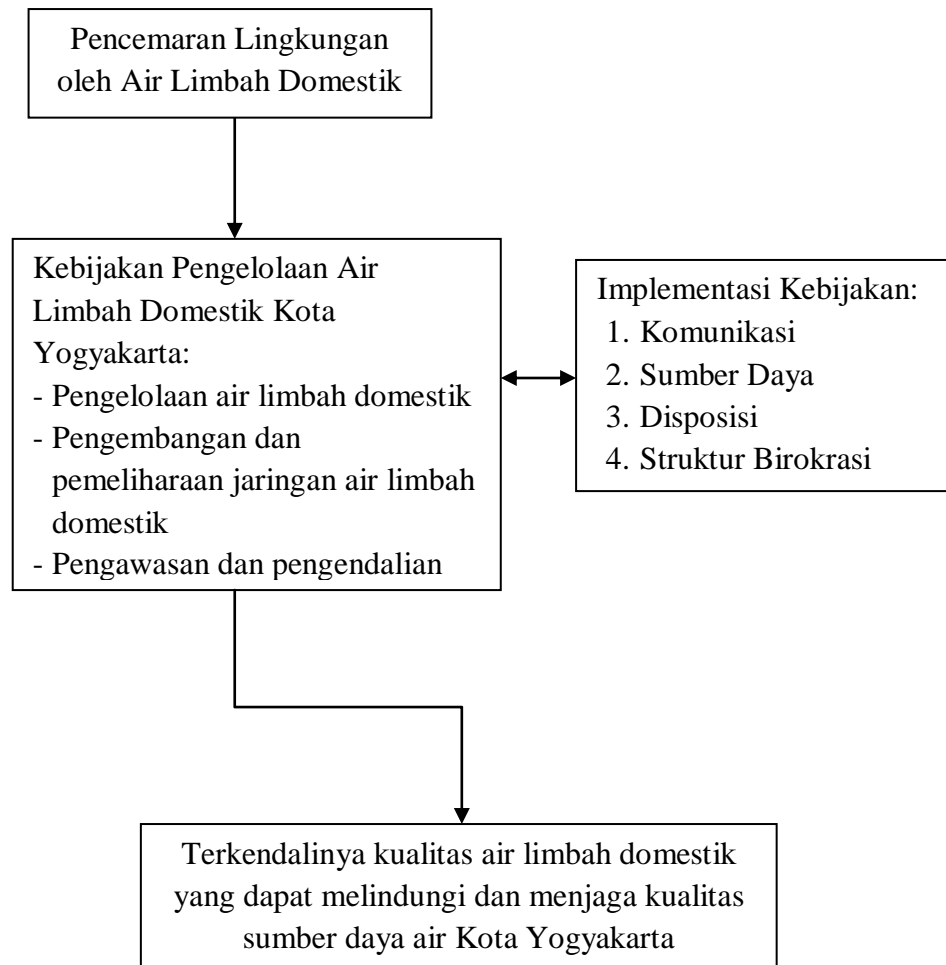
Kota Yogyakarta merupakan wilayah padat penduduk yang mengakibatkan volume air limbah domestik yang dihasilkan oleh masyarakat mengalami peningkatan dari waktu ke waktu. Kualitas air sungai Kota Yogyakarta yang telah tercemar oleh air limbah domestik perlu mendapat tindak lanjut serius dari pemerintah. Peningkatan volume air limbah domestik harus diimbangi dengan proses pengelolaan air limbah domestik yang sistematis dan berkesinambungan untuk menjaga kualitas air limbah domestik yang dibuang ke badan sungai sehingga tidak mencemari air dan untuk menjaga kualitas air bersih.

Pemerintah Kota Yogyakarta telah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Air Limbah Domestik

sebagai Perda baru pengganti Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 1991 tentang Pemeliharaan Assaineering yang mengatur tentang saluran air kotor. Kebijakan yang dikeluarkan merupakan kebijakan *top down* yang berarti prosedur dan petunjuk pelaksanaan kebijakan pengelolaan air limbah domestik telah digariskan oleh pembuat kebijakan. Dengan demikian pemerintah sebagai aktor pembuat dan pelaksana kebijakan harus mampu bertindak sesuai dengan apa yang telah diatur dalam kebijakan tersebut untuk dapat mewujudkan tujuan dari kebijakan tersebut.

Dalam implementasi kebijakan terdapat variabel-variabel yang akan mempengaruhi implementasi kebijakan. Peneliti menggunakan indikator keberhasilan implementasi kebijakan menurut George Edwards III yang meliputi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Dalam penelitian ini peneliti juga akan menjelaskan mengenai faktor pendukung dan faktor penghambat dalam implementasi kebijakan pengelolaan air limbah domestik di Kota Yogyakarta.

Diharapkan dengan adanya implementasi kebijakan pengelolaan air limbah yang terkoordinasi dengan baik dapat menciptakan terkontrolnya kualitas air limbah domestik yang dibuang ke lingkungan sehingga dapat meningkatkan kualitas air bersih di Kota Yogyakarta. Dari penjelasan tersebut maka kerangka berpikir yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:



Gambar 1. Kerangka Pikir Penelitian

#### D. Pertanyaan Penelitian

- a. Siapa saja aktor pelaksana kebijakan yang terlibat dalam implementasi kebijakan pengelolaan air limbah domestik Kota Yogyakarta?
- b. Bagaimana bentuk komunikasi yang digunakan dalam implementasi kebijakan pengelolaan air limbah domestik Kota Yogyakarta?

- c. Bagaimana kondisi sumber daya yang ada dalam implementasi kebijakan pengelolaan air limbah domestik Kota Yogyakarta?
- d. Bagaimana disposisi yang ada dalam implementasi kebijakan pengelolaan air limbah domestik Kota Yogyakarta?
- e. Bagaimana struktur birokrasi yang ada dalam implementasi kebijakan pengelolaan air limbah domestik Kota Yogyakarta?
- f. Apa saja faktor pendukung dan faktor penghambat dalam implementasi kebijakan pengelolaan air limbah domestik Kota Yogyakarta?