

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pengelolaan lingkungan termasuk pencegahan, penanggulangan kerusakan, pencemaran, dan pemulihan kualitas lingkungan. Hal tersebut telah menuntut dikembangkannya berbagai perangkat kebijakan dan program kegiatan yang didukung oleh sistem pendukung pengelolaan lingkungan lainnya. Sistem tersebut mencakup kemantapan kelembagaan, sumber daya manusia, dan kemitraan lingkungan disamping itu perangkat hukum dan perundangan, informasi serta pendanaan. Sifat keterkaitan (*interdependensi*) dan keseluruhan (*holistik*) dari esensi lingkungan telah membawa konsekuensi bahwa pengelolaan lingkungan, termasuk sistem pendukungnya tidak dapat berdiri sendiri, akan tetapi terintegrasi dengan seluruh pelaksanaan pembangunan sektor dan daerah.

Meningkatnya aktivitas perkotaan seiring dengan laju pertumbuhan ekonomi masyarakat dan tingginya laju pertumbuhan penduduk akan semakin terasa dampaknya terhadap lingkungan. Penurunan kualitas lingkungan secara terus-menerus menyudutkan masyarakat pada permasalahan degradasi lingkungan. Kualitas sanitasi, pengolahan sampah, keterbatasan lahan untuk ruang terbuka hijau dan kesadaran masyarakat atas perubahan iklim menjadi beberapa masalah yang harus diselesaikan oleh para pejabat kota di Indonesia. Karena itu, unsur utama yang harus dimiliki pelaku pemerintahan ini adalah kemampuan dan konsistensi identifikasi persoalan lingkungan.

Sistem sanitasi juga memiliki permasalahan dan kendala tersendiri. Secara konsep, sistem sanitasi yang diterapkan di perkotaan seharusnya terpadu, komunal atau terpusat, jadi limbah dan saluran air kotor dapat diolah dengan teratur. Saluran-saluran yang membentuk jaringan sanitasi harus diarahkan pada kawasan pengolahan tersendiri, yaitu IPAL (Instalasi Pengolahan Air limbah). Melalui IPAL, warga kota bisa merasa nyaman karena tak perlu lagi membuang air kotor secara sembarangan. IPAL ini tidak hanya diperuntukkan bagi limbah rumah tangga, tetapi juga bagi sentra industri-industri, baik kecil atau besar.

Sistem sanitasi selalu terkait dengan masalah limbah dan saluran air kotor. Sebagai kota dengan segudang predikat, praktis Yogyakarta menyangga berbagai keberagaman aktivitas manusia sebagai penghasil limbah. Mulai dari limbah rumah tangga (mandi, kakus, mencuci atau memasak), perkantoran, sekolah, universitas, hotel, rumah makan, mall, sampai dengan industri skala kecil dan besar.

Namun kenyataannya pembuangan limbah domestik, seperti limbah yang berasal dari usaha dan atau kegiatan permukiman (real estate), rumah makan (restaurant), perkantoran, perniagaan, apartemen dan asrama di Yogyakarta, sebagian besar saluran limbah cair tersebut masih dialirkan pada pusat IPAL yang ada di Sewon, Bantul. Sedangkan sisanya, saluran-saluran air kotor masih tetap mengandalkan sungai dan *septic tank* yang non kedap air. Akibatnya sebagian besar sungai-sungai yang berada di wilayah Yogyakarta menjadi tempat pembuangan air limbah. Berdasarkan hal tersebut, maka dapat

dipastikan bahwa sungai-sungai yang teraliri air limbah akan memperburuk siklus air secara alamiah, sehingga air sungai tidak lagi bersih. Beban kota masih ditambah lagi dengan air tanah kota yang tak lagi sehat. Selain itu, *septic tank* non kedap air mengakibatkan merembesnya limbah dan bercampur dengan air tanah yang sudah menjadi kebutuhan sehari-hari.

Agar perkotaan tetap sehat, masalah-masalah sanitasi harus menjadi perhatian serius pemerintah beserta dengan warganya. "Jogjaku Bersih" harus menjadi *slogan* yang mampu diwujudkan. IPAL komunal atau domestik yang dirancang untuk menjaga air sungai dan air tanah yang ada di Yogyakarta, khususnya untuk masyarakat yang ada di pinggir sungai. Penting untuk menyadarkan masyarakat yang bermukim di pinggiran sungai-sungai karena cukup banyak warga yang membuang limbah langsung ke sungai tanpa diolah terlebih dahulu. Maka dari itu, perlu antisipasi seperti salah satunya pembuatan *septic tank*.

Menanggapi fenomena lingkungan sebagaimana yang telah diuraikan di atas, perlu untuk membangun IPAL-IPAL komunal di berbagai tempat di Yogyakarta. IPAL komunal ini dibuat dengan tujuan agar masyarakat sadar dan turut terlibat dalam hal kepedulian lingkungan. Selain itu, IPAL komunal memang lebih murah dan ringkas daripada membuat *septic tank* pribadi, dengan harapan agar setelah dibuang ke sungai, air sudah memenuhi baku mutu standar SK Gubernur nomor 214 tentang baku mutu air sungai.

Masalah lainnya adalah banyak saluran air limbah dan irigasi warga di bantaran Kali Code, yang belum normal. Mampetnya saluran irigasi warga,

dikarenakan terbuntu oleh pasir yang dibawa banjir lahar dingin. Hal itu, memerlukan perbaikan dengan menyedot atau membongkar ulang beberapa saluran. Di daerah Cokrodirjan, Kelurahan Suryatmajan, masih ada beberapa aliran limbah yang belum normal. Menurut warga, perbaikan belum maksimal karena keterbatasan alat. Sudarsono, ketua Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana Daerah (BKPD), Kota Yogyakarta, mengatakan, dalam tahap rehabilitasi dan rekonstruksi, pihaknya akan memaksimalkan dalam pembangunan talud dan perbaikan saluran-saluran irigasi dan buangan limbah (Media Indonesia.com diunduh 2 Desember 2011).

Kemudian masalah lain menurut Ketua Komisi C DPRD Kota Yogyakarta, Zuhri Huda adalah fenomena banyaknya bakteri *E-coli* pada ribuan sumur di Kota Yogyakarta perlu menjadi pekerjaan rumah (PR) bagi Walikota Yogyakarta kedepan. Menurutnya, Pemerintah Kota (Pemkot) Yogyakarta harus dapat membasmi *E-coli* dengan cara-cara yang saat ini belum dipakai. Sekitar 80 persen sumur kita tercemar *E-coli* karena jaraknya banyak yang terlalu dekat dengan limbah rumah tangga (KRJogja. com diunduh 19 Januari 2012).

Dalam rangka memfasilitasi pembuangan air limbah domestik dan untuk mengoptimalkan jaringan air limbah serta untuk melindungi fungsi lingkungan hidup perlu pengaturan pengelolaan air limbah domestik secara baik dan benar. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta Nomor 9 Tahun 1991 tentang Pemeliharaan Assainering sepanjang yang mengatur Saluran Air Kotor sudah tidak sesuai lagi dengan keadaan dan peraturan

perundang-undangan yang berlaku, sehingga perlu dicabut dan diganti berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud di atas, perlu membentuk Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No 6 tahun 2009 tentang Pengelolaan Air Limbah Domestik. Namun, dalam pelaksanaan Perda tersebut masih terdapat masalah seperti yang di utarakan di atas. Misalnya, air tanah kota yang tak lagi sehat, kesadaran masyarakat akan lingkungan masih rendah, banyaknya bakteri *E-coli* pada ribuan sumur di Kota Yogyakarta, banyak warga yang membuang limbah langsung ke sungai tanpa diolah terlebih dahulu, saluran-saluran air kotor masih tetap mengandalkan sungai dan *septictank* yang non kedap air.

Atas dasar hal-hal tersebut diatas maka dipandang perlu untuk dilakukan penelitian dengan judul ” Evaluasi Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta Tentang Pengelolaan Limbah Air Limbah (Studi Implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No 6 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Air Limbah Domestik)”.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas dapat diidentifikasi permasalahan sebagai berikut :

1. Air tanah kota yang tak lagi sehat, *septictank* non kedap air mengakibatkan merembesnya limbah dan bercampur dengan air tanah
2. Masih rendahnya kesadaran masyarakat akan lingkungan terutama yang bermukim di pinggiran sungai-sungai karena cukup banyak warga yang membuang limbah langsung ke sungai tanpa diolah terlebih dahulu.

3. Masih banyaknya bakteri *E-coli* pada ribuan sumur di Kota Yogyakarta.
4. Saluran-saluran air kotor masih tetap mengandalkan sungai dan *septic tank* yang non kedap air.
5. Masih belum optimalnya pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Air Limbah Domestik.

C. Batasan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah telah diuraikan di atas maka peneliti memfokuskan pada evaluasi kebijakan terhadap Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2009 tentang pengaturan Pengelolaan Air Limbah Domestik.

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Air Limbah Domestik?
2. Apa saja faktor yang mempengaruhi implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Air Limbah Domestik?

E. Tujuan Masalah

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Air Limbah Domestik.

2. Mengetahui faktor yang mempengaruhi implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Air Limbah Domestik.

F. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis.

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini dapat menambah pengetahuan mengenai kebijakan publik di bidang lingkungan hidup dari Pemerintah Kota Yogyakarta serta dapat menjadi bahan masukan bagi penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi mahasiswa

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan untuk mengevaluasi kebijakan publik di bidang lingkungan hidup dari Pemerintah Kota Yogyakarta.

b. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk mengatasi masalah lingkungan di kota Yogyakarta dan dapat menjadi pertimbangan untuk pengambilan kebijakan selanjutnya.

G. Batasan Istilah

Untuk menghindari adanya multi-interpretasi atas judul penelitian ini, maka peneliti perlu untuk membatasi beberapa istilah berikut :

1. Evaluasi Implementasi

Evaluasi implementasi menurut Ripley sebagaimana dikutip Nurhadjmo (2008: 17), adalah evaluasi yang ditujukan untuk melakukan evaluasi terhadap proses, dilaksanakan dengan menambah pada perspektif apa yang terjadi selain kepatuhan serta dilakukan untuk mengevaluasi dampak jangka pendek dari suatu kebijakan.

2. Kebijakan Publik

Irfan Islamy sebagaimana dikutip oleh Suandi (2010 : 12) kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. *Policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan *wisdom* yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada di dalamnya.

3. Pengelolaan Limbah Perkotaan

Menurut Kodoatie dan Sjarief (2005:174-175) sistem pembuangan air limbah yang terdapat di perkotaan terbagi menjadi 2 (dua) macam sistem yaitu sistem pembuangan setempat (*on site sanitation*) dan pembuangan terpusat (*off site sanitation*). Sistem pembuangan setempat adalah fasilitas pembuangan air limbah yang berada di dalam persil pelayanan (batas tanah yang dimiliki) misal dengan *septic tank*, sedangkan sistem pembuangan terpusat adalah sistem pembuangan di luar persil.

4. Air limbah Domestik

Menurut Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2009

Pasal 1 tentang pengelolaan air limbah domestik mengandung pengertian yaitu:

Air limbah domestik adalah air limbah yang berasal dari usaha dan atau kegiatan permukiman (real estate), rumah makan (restaurant), perkantoran, perniagaan, apartemen dan asrama.

5. Pemerintah Kota Yogyakarta

Pasal 24 UU nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang mengatur kewenangan daerah yang menyelenggarakan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab. Maka nama Kotamadya diubah menjadi Kota Yogyakarta. Dengan sistem pemerintahannya dinamai Pemerintah Kota Yogyakarta, dengan sebutan kepala daerah, Walikota. Dalam melaksanakan tugasnya walikota dibantu oleh dinas-dinas sebagai unsur pelaksana Pemerintah Kota Yogyakarta.

Dari definisi di atas, dapat dirumuskan bahwa pengertian dari judul penelitian ” Evaluasi Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta tentang Pengelolaan Air Limbah Domestik (Studi Implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No 6 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Air Limbah Domestik) ” adalah suatu upaya untuk mengukur, menilai, serta mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan pengelolaan air limbah domestik yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta.