

BAB II

KAJIAN TEORI

Pada bab ini akan dibahas beberapa konsep terkait kebijakan publik, Pemerintah Daerah, pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia, dan kebijakan dalam pengelolaan limbah perkotaan guna memperoleh gambaran yang jelas mengenai permasalahan penelitian.

A. Konsep Kebijakan Publik

Pada sub bab ini akan dibahas mengenai pengertian kebijakan publik, implementasi kebijakan publik, serta evaluasi kebijakan publik guna memperoleh gambaran dalam melakukan evaluasi.

1. Pengertian Kebijakan Publik

Istilah kebijakan publik sebenarnya telah sering kita dengar dalam kehidupan sehari-hari dan dalam kegiatan akademis, seperti dalam perkuliahan ilmu politik. Namun sebelum dibahas lebih jauh mengenai konsep kebijakan publik, kita perlu mengkaji terlebih dahulu mengenai konsep kebijakan atau dalam bahasa Inggris sering kita dengar dengan istilah *policy*.

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.

Solichin Abdul Wahab (2008: 40-50), mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

- a) Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
 - b) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
 - c) Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
 - d) Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
 - e) Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
 - f) Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
 - g) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
 - h) Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
 - i) Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
 - j) Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.
- (Solichin Abdul Wachab, 2008 : 40-50)

H. Hecllo sebagaimana dikutip oleh Abdul Wahab (2008 : 40) mengatakan bahwa “*policy is not...self evident term*” (kebijakan bukanlah sebuah istilah yang jelas dengan sendirinya). Karena itu Hecllo menyarankan dan sekaligus menunjukkan, bahwa kebijakan itu lebih baik dipandang sebagai tindakan yang disengaja dilakukan atau ketidakmauan untuk bertindak secara sengaja daripada dipandang sebagai keputusan-keputusan atau tindakan-tindakan tertentu.

Richard Rose sebagaimana disunting Budi Winarno (2007 : 17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada

sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Carl J Federick sebagaimana dikutip oleh Agustino (2008 : 7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

James E Anderson sebagaimana dikutip oleh Islamy (2009 : 17) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “ *a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu). Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno (2007 : 18) dianggap

lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan pada hakikatnya adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang didalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

Robert Eyestone sebagaimana dikutip oleh Agustino (2008 : 6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya*”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Thomas R Dye sebagaimana dikutip oleh Islamy (2009 : 19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan

kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu).

David Easton sebagaimana dikutip oleh Agustino (2008: 19) memberikan definisi kebijakan publik sebagai “ *the authoritative allocation of values for the whole society*”. Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam “ *authorities in a political system*” yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Menurut James E. Anderson sebagaimana disunting Budi Winarno (2008 : 20-21) memberikan definisi tentang kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, di mana implikasi dari kebijakan tersebut adalah: 1) kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan; 2) kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah; 3) kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang

masih dimaksudkan untuk dilakukan; 4) kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu; 5) kebijakan pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian “tindakan” (nyata/bukan suatu kehendak) yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

2. Implementasi Kebijakan Publik

Sebaik apapun kebijakan publik yang telah dibuat hanya akan menjadi sia-sia jika tidak ada upaya untuk mengimplementasikannya karena tidak akan membawa dampak atau tujuan yang diinginkan. Maka dari itu implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan krusial dalam proses kebijakan publik. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Edwards III yang disunting Haedar Akib (2008:2) bahwa tanpa adanya implementasi yang efektif maka keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan adalah aktivitas yang

terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola *input* untuk menghasilkan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat.

Chief J.O. Udoji menyatakan bahwa dalam proses kebijakan publik, implementasi kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan jembatan yang menghubungkan formulasi kebijakan dengan hasil (*outcome*) kebijakan yang diharapkan (Nurhajadmo, 2008:216)

Menurut Samodera Wibawa tahap implementasi kebijakan dapat dicirikan dan dibedakan dengan tahap pembuatan kebijakan. Pembuatan kebijakan di satu sisi merupakan proses yang memiliki logika *bottom-up*, dalam arti proses kebijakan diawali dengan penyampaian aspirasi, permintaan atau dukungan dari masyarakat. Sedangkan implementasi kebijakan di sisi lain di dalamnya memiliki logika *top-down*, dalam arti penurunan alternatif kebijakan yang abstrak atau makro menjadi tindakan konkrit atau mikro (Haedar Akib, 2008 :2).

Ripley dan Franklin sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007:145) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*) atau suatu jenis luaran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi

mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan-tindakan) oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.

Van Meter dan Van Horn sebagaimana dikutip Agustino (2008: 139) yang mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan dalam kebijakan .

Berdasarkan pendapat beberapa ahli tersebut diperoleh pemahaman bahwa implementasi adalah proses mewujudkan kebijakan publik dari kebijakan yang bersifat abstrak (tertuang dalam suatu ketentuan atau peraturan perundangan) ke dalam bentuk yang lebih konkrit yaitu berupa tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sehingga memperoleh hasil atau dampak yang diharapkan.

Implementasi kebijakan publik pada dasarnya bukanlah proses yang sederhana, akan tetapi merupakan proses yang cukup rumit dan sulit. Eugene Bardach seorang ahli studi kebijakan sebagaimana dikutip Agustino (2008: 138) menggambarkan kesulitan dalam proses implementasi kebijakan dengan pendapatnya sebagai berikut :

“...adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus di atas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya, dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk dan cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap klien”.

Suharno (2010 : 187) juga mengungkapkan bahwa dalam implementasi kebijakan publik meski telah melalui tahap rekomendasi yang merupakan prosedur yang relatif kompleks, tidak selalu menjamin kebijakan tersebut dapat berhasil dalam penerapannya. Keberhasilan kebijakan publik sangat terkait dengan beberapa aspek, diantaranya ; pertimbangan pembuat kebijakan, komitmen dan konsistensi para pelaksana kebijakan, dan perilaku sasaran. Keadaan ini setidaknya memberikan gambaran bahwa terdapat faktor ataupun variabel-variabel tertentu yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik.

Banyak ahli mencoba merumuskan berbagai macam variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik. George C. Edward III (Suharno, 2010 : 188-190) mengajukan empat variabel atau faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu :

a. Komunikasi

Untuk menjamin keberhasilan implementasi kebijakan, pelaksana harus mengetahui betul apa yang harus dilakukannya berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut. Selain itu kelompok sasaran juga harus diinformasikan mengenai apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan. Ini penting untuk menghindari adanya resistensi dari kelompok sasaran.

b. Faktor sumberdaya

Tanpa sumberdaya yang memadai, tentu implementasi kebijakan tidak akan berjalan secara optimal. Sumber daya dapat berupa sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumber daya finansial.

c. Faktor Disposisi

Disposisi yang dimaksud di sini adalah menyangkut watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti ; kejujuran, komitmen, dsb. Disposisi yang dimiliki oleh implementor menjadi salah satu variabel penting dalam implementasi kebijakan. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik sebagaimana diharapkan oleh pembuat kebijakan.

d. Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan. Dia memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan diperlukan sebuah *standard operational procedure (SOP)* sebagai pedoman bagi setiap implementor kebijakan.

Merilee S. Grindle sebagaimana dikutip oleh Suharno (2010 : 190-191) menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel besar, yaitu variabel isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi kebijakan (*context of implementation*). Variabel isi kebijakan meliputi beberapa hal, diantaranya

: 1) Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target groups* termuat dalam isi kebijakan. 2) Jenis manfaat yang akan diterima oleh *target groups*, tentunya sebuah kebijakan akan lebih bermanfaat jika sesuai dengan kebutuhan *target groups*. 3) Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan. 4) Apakah institusi/ implementor sebuah program sudah tepat. 5) apakah sebuah kebijakan telah menyebut implementornya dengan rinci. 6) Apakah sebuah program didukung oleh sumber daya (finansial maupun kompetensi implementor) yang memadai.

Sedangkan variabel lingkungan implementasi kebijakan meliputi tiga aspek yaitu : 1) Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan. 2) karakteristik institusi rejim yang berkuasa. 3) Tingkat kepatuhan dan resposifitas kelompok sasaran.

Menurut Mazmanian dan Sabastier (Suharno, 2010 : 191-194) ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yakni karakteristik masalah, karakteristik kebijakan, dan variabel lingkungan. Karakteristik masalah meliputi beberapa faktor sebagai berikut : 1) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan. 2) Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran. 3) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi. 4) cakupan perilaku yang diharapkan.

Karakteristik kebijakan mencakup beberapa hal, yaitu : 1) kejelasan isi kebijakan. 2) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki

dukungan teoritis, 3) besarnya alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan tersebut, 4) seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar institusi pelaksana, 5) kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana, 6) tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan, dan 7) seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.

Sedangkan variabel lingkungan meliputi beberapa faktor, yaitu : 1) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi, 2) dukungan publik terhadap sebuah kebijakan, 3) Sikap dari kelompok pemilih (*constituenty group*), dan 4) tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor.

Adapun dalam penelitian ini, peneliti menggunakan perspektif George C. Edward III serta Grindle untuk mengkaji mengenai pelaksanaan kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta tentang Pengelolaan Limbah, terutama yang terkait faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kebijakan tersebut.

3. Evaluasi Kebijakan Publik

Dalam proses kebijakan publik, tahapan yang juga penting selain tahapan implementasi kebijakan publik adalah evaluasi kebijakan publik. Pertanyaannya kini adalah mengapa evaluasi penting dilakukan dalam kebijakan publik? karena pada dasarnya setiap kebijakan publik (*public policy*) mengandung resiko kegagalan (Daulay, 2008 : 2004).

Anderson sebagaimana dikutip Paskarina (2007 : 7) mengungkapkan bahwa evaluasi kebijakan menekankan pada estimasi atau pengukuran dari suatu kebijakan, termasuk juga materi, implementasi, pencapaian tujuan, dan dampak dari kebijakan tersebut, bahkan evaluasi juga dapat digunakan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan, sehingga hasil pengkajian tersebut dapat digunakan sebagai bahan pengambilan keputusan apakah kebijakan tersebut akan dilanjutkan, diubah, diperkuat atau diakhiri.

Berdasarkan pendapat beberapa ahli tersebut dapat diperoleh pemahaman bahwa evaluasi kebijakan publik merupakan suatu upaya untuk mengukur, menilai, serta mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi berhasil atau tidaknya suatu kebijakan dalam lingkup yang lebih umum atau keseluruhan dari tahapan kebijakan publik.

Terdapat tiga pendekatan besar dalam evaluasi kebijakan (Suharno, 2010 : 243-246) yakni evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi keputusan teoritis. Selanjutnya masing-masing pendekatan dijelaskan sebagai berikut. Evaluasi semu (*pseudo evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan, tanpa mempersoalkan lebih jauh tentang nilai dan manfaat dari hasil kebijakan tersebut bagi individu, kelompok sasaran dan masyarakat dalam skala luas. Asumsi pendekatan ini adalah bahwa nilai atau manfaat suatu hasil kebijakan akan terbukti

dengan sendirinya serta akan diukur dan dirasakan secara langsung baik oleh individu, kelompok maupun masyarakat.

Evaluasi formal (*formal evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan dengan tetap melakukan evaluasi atas hasil tersebut berdasarkan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan dan diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan tenaga administratif kebijakan. Pendekatan ini berasumsi bahwa tujuan dan target yang telah diumumkan secara formal merupakan ukuran yang paling tepat untuk mengevaluasi manfaat atau nilai suatu kebijakan. Pendekatan ini terbagi ke dalam empat varian diantaranya meliputi; 1) Evaluasi perkembangan, 2) Evaluasi Proses retrospektif, 3) Evaluasi Hasil Retrospektif, dan 4) Evaluasi eksperimental.

Sedangkan evaluasi keputusan teoritis (*decision-theoretic evaluation*) adalah evaluasi yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan akuntabel tentang hasil kebijakan, yang dinilai secara eksplisit oleh para pelaku kebijakan. Evaluasi ini bertujuan untuk menghubungkan antara hasil kebijakan dengan nilai-nilai dari pelaku kebijakan tersebut. Pendekatan ini terbagi ke dalam 2 varian, yaitu penilaian evaluabilitas (*evaluability assessment*) dan analisis utilitas multi atribut.

Adapun dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan evaluasi formal dengan mengambil varian pendekatan evaluasi proses

retrospektif yaitu berupa pemantauan atau evaluasi setelah suatu kebijakan dilaksanakan pada jangka waktu tertentu. Evaluasi ini didasarkan pada informasi yang telah ada tentang kebijakan yang berjalan, yang berhubungan langsung dengan hasil output dan dampak kebijakan.

B. Pemerintah Daerah

Pada sub bab ini akan dibahas mengenai pengertian Pemerintah Daerah dan kewenangan Pemerintah Daerah dan Otonomi Daerah guna memperoleh gambaran tentang tugas dari Pemerintah Daerah.

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintahan daerah berdasarkan UU No 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pasal 1 ayat 2, adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Melihat definisi pemerintahan daerah seperti yang telah dikemukakan di atas, maka yang dimaksud pemerintahan daerah disini adalah penyelenggaraan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi dan unsur penyelenggara pemerintah daerah adalah gubernur, bupati atau walikota dan perangkat daerah.

Mulai saat itu pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang besar untuk merencanakan, merumuskan, melaksanakan, serta mengevaluasi kebijakan dan program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan

masyarakat setempat (Agustino, 2008: 1). Sekarang Pemerintah daerah tidak lagi sekedar sebagai pelaksana operasional kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan dan ditentukan oleh pusat, tetapi lebih dari itu diharapkan dapat menjadi agen penggerak pembangunan di tingkat daerah atau lokal.

2. Kewenangan Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah mempunyai kewenangan-kewenangan tertentu.

Kewenangan pemerintah daerah yaitu meliputi:

- 1) Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- 2) Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- 3) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- 4) Penyediaan sarana dan prasarana;
- 5) Penanganan bidang kesehatan;
- 6) Penyelenggaraan pendidikan;
- 7) Penanggulangan masalah sosial;
- 8) Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- 9) Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- 10) Pengendalian lingkungan hidup;
- 11) Pelayanan pertahanan;
- 12) Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- 13) Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- 14) Pelayanan administrasi penanaman modal;
- 15) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;
- 16) Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan (Sunarno, 2008: 35-36).

Melihat konteks di atas kewenangan dari pemerintah daerah sangatlah kompleks, karena mempunyai wewenang yang strategis dalam berbagai sektor. Kewenangan-kewenangan tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintah daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan daerah yang dilakukan secara efektif, efisien, transparan, akuntabel, adil, dan taat pada peraturan perundang-undangan. Oleh karena

itu perkembangan suatu daerah dipengaruhi oleh kinerja dari pemerintah daerah. Pemerintah daerah yang memiliki kinerja baik dan profesional akan mampu meningkatkan potensi daerah yang dikelolanya.

3. Otonomi daerah

Masalah otonomi daerah merupakan hal yang hidup dan berkembang sepanjang masa sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat. Urusan-urusan pemerintah yang diserahkan kepada pemerintah daerah dapat diperluas atau dipersempit tergantung kepada pertimbangan kepentingan nasional dan kebijaksanaan pemerintah, semuanya dilakukan menurut prosedur ketentuan peraturan-peraturan yang berlaku. Meskipun pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri telah dilakukan oleh seluruh daerah di Indonesia secara nasional, namun pada hakikatnya otonomi daerah yang dilaksanakan di Indonesia ini berbeda dengan otonomi daerah yang berlaku di negara-negara barat. Artinya pelaksanaan otonomi daerah yang diterapkan di Indonesia itu tidak menciptakan Negara-negara bagian seperti di Amerika. Hal ini sejalan dengan yang dijelaskan Suriakusumah, dkk (2008 : 03) bahwa : “Semua organisasi pemerintahan mulai dari pusat sampai daerah di bawah kendali pemerintah pusat. Oleh karena itu, Indonesia tidak memiliki negara bagian yang memiliki kedaulatan sendiri”.

Adapun pelaksanaan otonomi daerah yang diterapkan di negara kita adalah otonomi daerah yang bersifat integral, yaitu kekhawatiran bahwa penerapan desentralisasi yang luas akan menciptakan disintegrasi

bangsa tidaklah beralasan. Dalam rangka desentralisasi itu, daerah-daerah harus diberi otonomi, hak untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga pemerintahannya sendiri. Namun, pemberian otonomi daerah di Indonesia selama ini dianggap tidak atau kurang tulus atau otonomi setengah hati. Ini terjadi karena hak otonomi yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah masih sangat kecil. Meskipun demikian pelaksanaan otonomi daerah yang diterapkan di negara kita, sudah cukup membuktikan sebagai negara yang demokratis, artinya pemerintah pusat tidak lagi berwenang secara penuh dalam mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahan di daerah-daerah, karena dengan asas desentralisasi ini, maka wewenang pemerintah pusat untuk mengurus urusan pemerintahan di daerah telah diserahkan kepada daerah. Hal ini dimaksudkan supaya daerah dapat menggali segala potensi yang dimilikinya untuk dikembangkan secara luas oleh daerah, maka dengan hal ini daerah akan semakin maju dalam pembangunan di wilayahnya.

Berkaitan erat dengan pelaksanaan otonomi daerah, saat ini hampir di seluruh pelosok tanah air pelaksanaan otonomi daerah seringkali diwarnai dengan adanya isu putra daerah. Hal ini sejalan dengan ungkapan yang dijelaskan oleh Miftah (2008 : 10) bahwa : “Selama era reformasi dalam manajemen kepegawaian sangat dominan kedaerahan (*primordialisme*) atau sering dikenal dengan Isu Putra Daerah”. Hal ini terjadi karena dalam era otonomi daerah, pemerintah daerah pusat memberikan kewenangan yang besar kepada pemerintah daerah dan sering

ditafsirkan sebagai kewenangan yang tanpa batas sehingga muncul ego masing-masing daerah.

a. Pengertian Otonomi daerah

Menurut asal katanya dalam Widjaya (2002 : 76) menyatakan bahwa :

“Otonomi berasal dari bahasa Yunani yaitu *auto* dan *nomous* yang berarti hak untuk mengatur kepentingan sendiri dan urusan intern daerah atau organisasinya menurut hukum sendiri dalam negeri, yaitu dalam hukum tata negara, otonomi dalam batas tertentu dapat dimiliki wilayah-wilayah dari suatu negara”.

Pengertian otonomi tersebut sangat mudah untuk dipahami menurut asal katanya mengandung makna hak untuk mengatur pemerintahan sendiri. Pengertian sederhana tentang otonomi daerah itu dijabarkan secara lebih jelas dalam paparan Widjaya (2002 : 76) selanjutnya yaitu :

“Dalam bahasa Inggris, otonomi atau *autonomy* berasal dari dua kata yaitu *auto* yang berarti sendiri dan *nomoi* adalah undang-undang atau aturan. Dengan demikian otonomi berarti mengatur sendiri, sedangkan dalam bidang pemerintahan, otonomi diartikan mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri”.

Berdasarkan dua pengertian tentang otonomi daerah tersebut semakin memperjelas pemahaman terhadap makna otonomi daerah. Penulis dapat menyimpulkan bahwa otonomi daerah yaitu hak untuk mengatur dan mengurus sendiri, dan jika diterapkan dalam pemerintahan makna ini ditandai dengan hak untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri.

Pengertian tentang otonomi daerah ini dijelaskan pula dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004, sebagai berikut : “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Berdasarkan hal tersebut, maka makna otonomi itu sendiri lebih menekankan pada pemberian kewenangan yang sangat besar kepada daerah otonom dari pemerintah pusat kepada pemerintah di bawahnya (pemerintahan daerah), dalam hal pengambilan keputusan, pembagian kekuasaan secara horizontal antara eksekutif dan legislatif dalam format pemerintahan daerah. Meskipun demikian ada bidang-bidang tertentu yang masih menjadi kewenangan pusat yang tidak bisa diserahkan kepada daerah. Hal ini sejalan dengan pandangan yang diungkapkan oleh Sadu (2003 : 80) bahwa:

“Daerah otonom hanya memiliki kewenangan terbatas dalam pengelolaan sumber daya aparatur, antara lain menyangkut usulan kenaikan pangkat, usulan mutasi, usulan pengisian jabatan kerja, usulan pemberhentian, sedangkan keputusan terakhir tetap berada di tangan pemerintah pusat”.

Di sisi lain, melalui otonomi daerah, organisasi daerah diharapkan menjadi organisasi yang solid dan mampu berperan sebagai wadah bagi pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah, serta proses interaksi antara pemerintah dan institusi daerah lainnya, serta dengan masyarakat secara optimal. Jadi, organisasi pemerintah daerah

memerlukan terwujudnya organisasi yang proporsional, efektif, dan efisien yang disusun berdasarkan prinsip-prinsip organisasi.

b. Prinsip otonomi daerah

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi daerah. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Prinsip otonomi daerah yang dikemukakan oleh Widjaya (2002 : 8) adalah sebagai berikut:

“Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktek-praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme serta adanya perimbangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah”.

Pandangan Widjaya terhadap prinsip otonomi daerah itupun sejalan dengan prinsip otonomi daerah yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah bahwa prinsip otonomi daerah itu adalah prinsip adalah prinsip otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi yang luas dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang itu. Daerah memiliki kewenangan membuat

kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut, dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.

Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip tersebut, penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antardaerah untuk

meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antardaerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antardaerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Di samping itu, diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, *supervise*, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersama itu, pemerintah wajib memberikan fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi daerah dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dengan prinsip-prinsip otonomi daerah itu diharapkan pemerintah daerah kabupaten/kota dapat menjalankan pemerintahannya dengan sebaik mungkin, sebab asas penyerahan wewenang (desentralisasi) yang telah diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah itu merupakan suatu inovasi dalam pemerintahan yang memberikan peluang yang sangat besar bagi pemerintahan daerah untuk mampu mengembangkan daerahnya,

sehingga diharapkan dengan adanya otonomi daerah ini tidak menjadikan daerah semakin terbelakang melainkan akan memberikan suatu kemajuan bagi daerah untuk menggali segala potensi yang dimiliki oleh daerah yang berupa potensi sumber daya alam maupun sumber daya manusia yang memiliki pengaruh besar terhadap pembangunan di daerah otonomnya.

C. Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia

Pada sub bab ini akan dibahas mengenai kebijakan pengaturan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia dan pencemaran lingkungan guna memperoleh gambaran kebijakan pengelolaan lingkungan hidup.

1. Kebijakan Pengaturan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia

Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia telah di atur dalam Undang-Undang No 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Koesnadi Hardjosoemantri (2000: 67) Undang-Undang Lingkungan Hidup memuat asas dan prinsip pokok bagi pengelolaan lingkungan hidup, sehingga berfungsi sebagai payung (*umbrella act*) bagi penyusunan peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan lingkungan hidup dan bagi penyesuaian peraturan perundang-undangan yang telah ada. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 poin 1 Undang-Undang No 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, dinyatakan bahwa lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang

mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.

Definisi Pengelolaan lingkungan hidup menurut Undang-Undang No 23 Tahun 1997 Pasal 1 angka 2 adalah upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian lingkungan hidup. Undang-Undang No 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup ini berasaskan asas tanggung jawab negara, asas berkelanjutan dan asas manfaat (Pasal 3). Sedangkan tujuannya adalah untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan masyarakat Indonesia seutuhnya yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa (Pasal 3).

Sasaran pengelolaan lingkungan hidup dalam Undang-Undang ini tercantum dalam Pasal 4, sasaran pengelolaan lingkungan hidup adalah :

- a. Tercapainya keselarasan, keserasian, dan keseimbangan antara manusia dan lingkungan hidup.
- b. Terwujudnya manusia Indonesia sebagai insan lingkungan hidup yang memiliki sikap dan tindak melindungi dan membina lingkungan hidup.
- c. Terjaminnya kepentingan generasi masa kini dan generasi masa depan.
- d. Tercapainya kelestarian fungsi lingkungan hidup.
- e. Terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana.
- f. Terlindunginya Negara Kesatuan Republik Indonesia terhadap dampak usaha dan/atau kegiatan di luar wilayah negara yang menyebabkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan.

Asas dan tujuan yang ditetapkan dalam pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia yang terangkum dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 Pasal 3, dalam penjelasannya disebutkan bahwa :

Berdasarkan asas tanggung jawab negara, di satu sisi, negara menjamin bahwa pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun masa depan. Di sisi lain, negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam dalam wilayah yurisdiksinya yang menimbulkan kerugian terhadap wilayah yurisdiksi negara lain, serta melindungi negara terhadap dampak kegiatan di luar wilayah negara. Asas berkelanjutan mengandung makna setiap orang memikul kewajibannya dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi. Untuk terlaksananya kewajiban dan tanggung jawab tersebut, maka kemampuan lingkungan hidup, harus dilestarikan. Terlaksananya kemampuan lingkungan hidup menjadi tumpuan terlanjutnya pembangunan.

Secara garis besar maksud asas, tujuan, dan sasaran pengelolaan lingkungan hidup adalah demi kemakmuran seluruh rakyat baik generasi sekarang maupun yang akan datang dengan tekad untuk tetap menjaga kelestarian fungsi sumber daya alam Indonesia dan menghindari terjadinya kerusakan sumber daya alam yang ada. Dari uraian di atas dapat disimpulkan mengenai pengelolaan lingkungan hidup merupakan upaya untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dalam hal ini kelestarian fungsi sumber daya alam Indonesia, yang meliputi kebijaksanaan, penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian lingkungan hidup.

2. Pencemaran Lingkungan

Pencemaran dapat timbul karena atau akibat kegiatan manusia ataupun oleh alam. Menurut UU RI No. 23 Tahun 1997 tentang

Pengelolaan Lingkungan Hidup menyatakan bahwa pencemaran lingkungan hidup adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia, sehingga kualitasnya turun sampai ke tingkat tertentu, yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya.

a. Pencemaran Air

Pencemaran air adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi dan komponen lain ke dalam air oleh kegiatan manusia, sehingga kualitas air turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan air tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2001 Tentang Pengelolaan Kualitas Air Dan Pengendalian Pencemaran Air)

Air di bumi meliputi air laut (air asin) dan air darat (air tawar). Air tawar dijumpai sebagai air permukaan (*surface water*) dan air bawah tanah (*sub surface water*). Air permukaan berupa sungai, danau, rawa, dan salju. Sedangkan air bawah tanah dapat dibedakan antara air tanah dangkal (*soil water*) dan air tanah dalam (*ground water*). Air ini dapat tercemar oleh berbagai bahan pencemar yang berasal dari:

- a. Limbah industri yang belum diolah pada umumnya mengandung logam-logam berat dan bahan beracun dan berbahaya (B3).
- b. Limbah rumah tangga (domestik) yang biasanya mengandung deterjen dan bakteri koli.

- c. Sisa pupuk dan racun hama dari usaha pertanian. Akibat dari masukan pupuk, air sungai/rawa/danau mengalami penyuburan (*eutrofikasi*), sehingga tumbuhan air dapat tumbuh dengan pesat, bahkan terjadi blooming. Akibat dari pertumbuhan yang cepat ini, tubuh perairan menjadi kekurangan oksigen, berarti kebutuhan oksigen untuk metabolisme sangat tinggi (BOD dan COD tinggi, DO rendah). Akibatnya seluruh organisme air akan mati dan sungai/got berbau busuk. Sisa racun hama dalam kadar tinggi mematikan seluruh binatang air. Dalam kadar rendah logam dan racun tersebut tersimpan di dalam tubuh ikan, hingga suatu saat dimakan manusia.
- d. Serbuk radioaktif dari bahan peledak pada percobaan persenjajaan di laut, dan penangkapan ikan dengan bahan peledak. Bahan tersebut dapat sampai ke tubuh manusia, dan menimbulkan berbagai penyakit.
- e. Tumpahan minyak dari kebocoran tanker pengangkut bahan bakar, atau pipa-pipa pengeboran lepas pantai, dan buangan bekas minyak pelumas dari kapal ketika merapat ke pantai. Lapisan minyak menyebabkan air kekurangan oksigen (Muhsinatun Siasah Masruri, dkk, 2002: 73-75).

D. Kebijakan dalam Pengelolaan Limbah Perkotaan

Pada sub bab ini akan dibahas mengenai pengertian air limbah domestik, pengelolaan limbah perkotaan dan peran kelembagaan/institusi pengelolaan

limbah guna memperoleh gambaran tentang kebijakan pengelolaan limbah perkotaan.

1. Pengertian Air Limbah Domestik

Menurut Azrul Azwar (1986 : 64-65) mengungkapkan air limbah adalah air yang tidak bersih dan mengandung berbagai zat yang bersifat membahayakan kehidupan manusia atau hewan yang muncul karena hasil perbuatan manusia. Kotoran rumah tangga (*domestic sewage*) adalah air yang tidak bersih berasal dari kamar mandi dan dapur.

Yoseph A. Salvato sebagaimana dikutip Sugiharto (1987 : 5) mengungkapkan bahwa air limbah (*wastewater*) adalah kotoran dari masyarakat dan rumah tangga dan juga yang berasal dari industri, air tanah, air permukaan serta buangan lainnya. Dengan demikian air buangan ini merupakan hal yang bersifat kotoran umum. Sedangkan kotoran rumah tangga (*domestic sewage*) adalah air yang telah dipergunakan berasal dari permukiman termasuk di dalamnya adalah yang berasal dari kamar mandi, tempat cuci, WC (*Water Closed*), serta tempat memasak.

Menurut Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2009 tentang pengelolaan air limbah domestik mengandung beberapa pengertian yaitu:

- a. Air limbah domestik adalah air limbah yang berasal dari usaha dan atau kegiatan permukiman (real estate), rumah makan (restaurant), perkantoran, perniagaan, apartemen dan asrama.
- b. IPAL Komunal adalah tempat pengolah air limbah domestik secara terpadu dari air limbah domestik kelompok masyarakat tertentu yang diolah secara aerob dan anaerob.

- c. Septik tank individual adalah tempat pengolahan air limbah domestik tanpa dihubungkan dengan jaringan perpipaan yang digunakan untuk rumah tangga sendiri.
- d. Septik tank komunal adalah tempat pengolahan air limbah domestik tanpa dihubungkan dengan jaringan perpipaan dalam skala besar yang digunakan secara bersama-sama oleh beberapa rumah tangga.

Dari pendapat ahli dan peraturan daerah tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa air limbah domestik adalah air tidak bersih atau limbah dari masyarakat dan rumah tangga yang berasal dari usaha atau kegiatan permukiman (*real estate*), rumah makan (*restaurant*), perkantoran, perniagaan, apartemen dan asrama.

2. Pengelolaan Limbah Perkotaan

Secara khusus sanitasi kota ialah usaha penanganan dalam penyaluran air limbah domestik, berupa air buangan dari kegiatan MCK (Mandi, Cuci, Kakus) serta kegiatan domestik lainnya maupun penanganan limbah manusia. Penyaluran air limbah dimaksudkan agar dapat berkumpul menjadi suatu aliran air limbah yang mengalir dalam suatu saluran tertentu, sehingga air limbah tersebut mudah diawasi kuantitas dan kualitasnya.

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 septik tank, sedangkan sistem pembuangan terpusat adalah sistem pembuangan di luar persil.

Rumah tinggal di Indonesia, pada umumnya menggunakan sistem on site, dimana limbah yang ada ditampung pada suatu wadah yang disebut dengan tangki septik dan terjadi penguraian oleh bakteri anaerobik. Dari penguraian ini menghasilkan limpahan tangki septik yang dimasukkan ke dalam sumur resapan dan langsung meresap ke dalam air tanah, selain itu juga menghasilkan endapan lumpur yang mengendap di dasar tangki. Lumpur ini tidak boleh dibuang ke sungai karena BOD (*Biochemical Oxygen Demand*) nya masih terlalu tinggi yaitu >2000 mg/liter, untuk itu perlu diolah melalui instalasi pengolahan limbah, jadi masih memerlukan off site untuk lumpurnya (Hindarko, 2003:29).

Alternatif dipilih lainnya sebagai pertimbangan sistem pembuangan air limbah adalah sistem pembuangan terpusat (*off site sanitation*) melalui jaringan perpipaan *sewerage* dan terlebih dahulu diolah pada unit pengolahan air limbah. Menurut Hindarko (2003:47-48) sistem ini mempunyai keunggulan karena berada dalam sistem perpipaan tertutup, tidak berbau, kering, bebas nyamuk dan bebas pencemaran terhadap air tanah. Pengolahan limbah merupakan suatu cara penanganan limbah sesuai standar baku mutu yang telah ditetapkan agar dapat mengurangi beban pencemaran yang masuk ke sungai, sehingga kualitas air sungai tetap berfungsi sesuai dengan peruntukannya.

3. Peran Kelembagaan/Institusi Pengelolaan Limbah

Pemerintah merupakan sektor publik yang memberikan pelayanan bagi masyarakat menunjukkan adanya institusi yang bertanggung jawab

atas pengawasan pelaksanaan pengelolaan limbah. Keberhasilan pelaksanaan pengelolaan limbah tidak terlepas dari teknik operasional yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat.

Teknik operasional pengelolaan limbah perkotaan merupakan upaya dalam mengontrol pengolahan limbah rumah tangga dan industri. Adapun pengelolaan limbah mempunyai tujuan yang sangat mendasar, yaitu meningkatkan kesejahteraan lingkungan dan masyarakat, melindungi sumber daya alam (air), melindungi fasilitas sosial ekonomi dan menunjang pembangunan sektor strategis (Rahardyan, 2005:1). Sistem pengelolaan limbah memiliki 5 komponen subsistem yang saling terkait yang didukung peraturan bagi seluruh *stakeholders* meliputi aspek teknik operasional, kelembagaan, pembiayaan, peraturan dan peran serta masyarakat.

Organisasi pengelolaan limbah merupakan faktor penting dalam meningkatkan daya guna dan hasil guna mempunyai peran menggerakkan, mengaktifkan dan mengarahkan sistem pengelolaan limbah dengan ruang lingkup institusi, pola organisasi, personalia serta manajemen. Organisasi yang dibutuhkan dalam pengelolaan limbah sangat tergantung dari kompleksitas dan diisi oleh sejumlah personel yang memiliki kualifikasi yang memadai dengan jumlah yang sesuai kebutuhan. Dalam pengelolaan limbah, sangat dibutuhkan kemampuan manajemen dan teknik.

Di negara kita, sebagaimana dijelaskan dalam Draft Akademis RUU Pengelolaan Limbah (JICA:33), komponen-komponen yang berinteraksi

dalam pengelolaan limbah yaitu, (1) masyarakat, (2) pemerintah dan (3) pelaku usaha, meliputi kewenangan kelembagaan dalam pengelolaan limbah.

Negara Indonesia adalah negara hukum, setiap sendi kehidupan bertumpu pada hukum, demikian pula dalam pengelolaan limbah. Peraturan pengelolaan limbah meliputi wewenang dan tanggung jawab yang jelas, agar tidak terjadi tumpang tindih kepentingan (Davey, 1988:21-24). Berbagai peraturan diharapkan saling mendukung dan menguatkan untuk mencapai tujuan baik dari sudut manajemen maupun teknis operasional.

Di negara kita sampai dengan saat ini sudah memiliki peraturan setingkat Undang-undang yang berkaitan dengan pengelolaan limbah. Pelaksanaan pengelolaan limbah menggunakan Undang-undang yang mengatur tentang lingkungan hidup, sedangkan pada teknik operasional terdapat berbagai Standar Nasional Indonesia (SNI) yang berkaitan dengan limbah seperti Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2009 tentang pengelolaan air limbah domestik, namun belum dapat diaplikasikan dengan baik. Teknis pengelolaan limbah merupakan tanggung jawab daerah, aturan-aturan tersebut dituangkan dalam peraturan daerah yang berkaitan dengan ketentuan umum tentang pedoman yang mengatur tentang Baku Mutu Limbah yang ditetapkan dan petunjuk operasional maupun petunjuk teknis pengelolaan dapat dituangkan dalam

keputusan Bupati/Walikota atau dinas terkait dengan mengetahui Walikota/Bupati.

4. Masalah limbah perkotaan

Susunan dan sifat air limbah yang berasal dari daerah industri adalah sangat bervariasi tergantung dari macam dan jenis dari industri. Agar air limbah dapat dikelola dengan baik maka susunan dan sifat air limbah tidak boleh diabaikan, karena hal ini dapat menyulitkan pada saat pengolahannya. Misalnya saja air limbah yang berasal dari pabrik cat, pabrik kertas akan banyak mengandung bahan kimia dimana dapat merusakkan dinding selokan. Sedangkan air yang berasal dari tempat pemotongan hewan akan banyak mengandung lemak, dimana pada saat panas menjadi cair sedangkan apabila berada di daerah dingin akan melekat pada dinding saluran. Selain itu benda-benda yang melayang dan mudah mengendap juga dapat menyulitkan dan mengganggu proses pembersihan saluran. Oleh karena itu, pada saat pembuatan saluran sudah diperhitungkan agar semua benda yang berada di dalam air limbah dapat ikut mengalir secara terus-menerus, jangan sampai memberi kesempatan pada benda yang ada di dalam air limbah untuk menempel pada saluran atau mengendap terlebih dahulu (Sugiharto,1987 : 52).

5. Pengelolaan Air Limbah Domestik berdasarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Air Limbah Domestik.

a. Pengelolaan Air Limbah Domestik

Berdasarkan Pasal 4 ayat 1 Pengelolaan air limbah domestik dilaksanakan dengan melalui sistem pengolahan air limbah setempat atau terpusat. Ayat 2 Sistem pengolahan air limbah setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pembuangan air limbah domestik kedalam septik tank individual ,septik tank komunal atau Instalasi Pengolah Air Limbah (IPAL) Komunal. Ayat 3 Sistem pengolahan air limbah terpusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pembuangan air limbah domestik ke dalam jaringan air limbah domestik yang disediakan oleh Pemerintah. Pasal 5 ayat 1 Jaringan air limbah domestik pada sistem pengolahan air limbah terpusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) merupakan jaringan perpipaan yang terdiri dari Saluran Induk/Primer, Saluran Penggelontor, Saluran Lateral/Sekunder, Pipa Servis/tersier dan Sambungan Rumah, yang kemudian akan bermuara di IPAL Terpusat. Ayat 2 Saluran Induk/Primer sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan Pipa besar yang digunakan untuk mengalirkan air limbah dari pipa lateral. Ayat 3 Saluran Penggelontor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan Sistem penggelontor untuk menjaga aliran pembersih dalam sistem pengolahan limbah yang dangkal. Ayat 4 Saluran Lateral/Sekunder sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan Pipa yang membentuk ujung atas sistem pengumpulan air limbah dan biasanya terletak dijalan ataupun tempat-tempat tertentu digunakan untuk mengalirkan air limbah dari pipa servis ke pipa induk. Ayat 5 Pipa Servis/tersier sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pipa yang digunakan untuk menghubungkan pipa sambungan rumah ke pipa lateral. Ayat 6 Sambungan Rumah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan sambungan saluran pembuangan dari bangunan tempat pemakai yang dihubungkan ke jaringan air limbah domestik yang disediakan oleh Pemerintah Daerah. Pasal 6 disebutkan bahwa setiap orang atau badan wajib mengelola air limbah domestiknya melalui sistem pengolahan air limbah setempat atau terpusat.

b. Pengembangan Dan Pemeliharaan Jaringan Air Limbah Domestik

1) Pengolahan Air Limbah Terpusat

Berdasarkan Pasal 7 ayat 1 Pengembangan IPAL terpusat, Saluran Induk/Primer dan Saluran Penggelontor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Propinsi. Ayat 2 Pengembangan Saluran Lateral/Sekunder, Pipa Servis/tersier dan Sambungan Rumah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) menjadi kewenangan Daerah. Pasal 8 ayat 1 Pemeliharaan IPAL terpusat, Saluran Induk/Primer, Saluran Penggelontor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) menjadi kewenangan Pemerintah Propinsi dan Daerah. Ayat 2 Pemeliharaan Saluran Lateral/ Sekunder dan Pipa Servis/tersier sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) menjadi kewenangan Daerah. Ayat 3 Pemeliharaan Sambungan Rumah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) menjadi tanggung jawab masyarakat. Pasal 9 ayat 1 Orang atau

Badan yang terjangkau sistem pengolahan air limbah terpusat wajib menyalurkan air limbah domestiknya ke jaringan air limbah terpusat. Ayat 2 Penyambungan air limbah domestik ke jaringan air limbah terpusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dengan izin Walikota atau Pejabat yang ditunjuk. Ayat 3 Penyambungan pada jaringan air limbah terpusat dapat dikerjakan oleh pemohon dan atau pihak ketiga dengan pengawasan dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang berwenang dibidang pengelolaan air limbah. Ayat 4 Pembiayaan penyambungan jaringan air limbah terpusat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibebankan kepada pemohon. Ayat 5 Bagi masyarakat yang tidak mampu dalam pembiayaan penyambungan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Pemerintah Daerah membantu penyambungan jaringan air limbah tersebut baik seluruhnya atau sebagian.

2) Pengolahan Air limbah Setempat

Berdasarkan Pasal 10 ayat 1 Orang atau badan di wilayah-wilayah yang karena kondisi dan pertimbangan tertentu tidak dapat memanfaatkan jaringan air limbah domestik terpusat, diwajibkan membuat instalasi pengolahan air limbah setempat berupa septik tank komunal atau IPAL komunal. Ayat 2 Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat dilaksanakan, diperbolehkan membuat septik tank individual sepanjang secara teknis sanitasi memungkinkan. Ayat 3 Pada wilayah-wilayah yang dekat dengan badan air, masyarakat diwajibkan membangun IPAL Komunal apabila lahan memungkinkan. Ayat 4 Pembangunan instalasi pengolahan air limbah setempat menjadi tanggung jawab penggunanya. Ayat 5 Dalam kondisi tertentu, Pemerintah Daerah membangun instalasi pengolahan air limbah setempat beserta jaringannya, seluruhnya atau sebagian. Ayat 6 Pekerjaan pembangunan instalasi pengolahan air limbah setempat dilaksanakan oleh pemohon dan atau pihak ketiga dengan pengawasan dari SKPD yang berwenang. Ayat 7 Dalam radius tertentu masyarakat wajib menyalurkan air limbah domestiknya kedalam instalasi pengolahan air limbah setempat yang dibangun oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kapasitasnya. Ayat 8 Masyarakat wajib melaporkan kepada SKPD yang berwenang apabila akan membangun atau menyambung instalasi pengolahan air limbah setempat. Pasal 11 ayat 1 Pemerintah Daerah berkewajiban melakukan pengawasan terhadap instalasi pengolahan air limbah setempat yang telah terbangun. Ayat 2 Pemerintah Daerah berkewajiban secara berkala melakukan pemantauan terhadap kualitas pengolahan air limbah setempat. Ayat 3 Operasional dan pemeliharaan instalasi pengolahan air limbah setempat menjadi tanggung jawab penggunanya.

c. Persyaratan Izin

Berdasarkan Pasal 13 disebutkan bahwa Setiap orang atau Badan yang mengajukan permohonan izin penyambungan saluran air limbah terpusat wajib melengkapi persyaratan sebagai berikut :

- 1) fotocopy identitas/KTP pemohon dan akte pendirian bagi badan usaha;
- 2) fotokopi sertifikat tanah;
- 3) melampirkan gambar situasi dan gambar teknis penyambungan saluran air limbah;
- 4) surat persetujuan dari pemilik jaringan atau persil yang bersangkutan, apabila melewati jaringan atau persil milik pihak lain;
- 5) surat pernyataan kerelaan dari pemilik tempat bila bukan milik sendiri.

d. Tata Cara

Berdasarkan Pasal 14 ayat 1 Pengajuan izin penyambungan saluran air limbah terpusat mengajukan surat permohonan kepada Walikota atau pejabat yang ditunjuk. Ayat 2 Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikeluarkan paling lama 9 (sembilan) hari kerja sejak permohonan dinyatakan lengkap dan benar secara administrasi dan teknis. Ayat 3 Apabila persyaratan belum lengkap dan atau belum benar, maka ada pemberitahuan paling lambat 5 (lima) hari kerja sejak diterimanya permohonan. Ayat 4 Permohonan dapat ditolak apabila persyaratan administrasi dan teknis tidak dapat dipenuhi. Ayat 5 Bentuk formulir permohonan izin dan Surat Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Walikota.

e. Larangan

Berdasarkan pasal 15 disebutkan bahwa Setiap orang atau Badan dilarang :

- 1) melakukan penyambungan ke dalam jaringan air limbah terpusat tanpa ijin;
- 2) menyalurkan air hujan ke dalam jaringan air limbah terpusat atau instalasi pengolahan air limbah setempat;
- 3) membuang benda-benda padat, sampah dan lain sebagainya yang dapat menutup saluran dan benda-benda yang mudah menyala atau meletus yang akan menimbulkan bahaya atau kerusakan jaringan air limbah terpusat atau instalasi pengolahan air limbah setempat;
- 4) membuang air limbah medis, laundry dan limbah industri ke jaringan air limbah terpusat atau instalasi pengolahan air limbah setempat;
- 5) menyalurkan air limbah yang mengandung bahan dengan kadar yang dapat mengganggu dan merusak sistem air limbah terpusat;
- 6) menyalurkan air limbah domestik ke tanah, sungai dan sumber air lainnya tanpa pengolahan;
- 7) menambah atau merubah bangunan jaringan air limbah terpusat tanpa ijin;
- 8) membangun bangunan di atas jaringan air limbah terpusat tanpa ijin.

f. Sanksi Administrasi

Berdasarkan Pasal 16 disebutkan bahwa Orang atau badan yang melakukan kegiatan usaha, yang melanggar ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 diancam sanksi administrasi berupa pencabutan izin gangguan, dengan didahului teguran tertulis sebanyak tiga kali.

E. Kerangka Berpikir

Limbah adalah masalah serius di perkotaan, dalam persoalan pengelolaan limbah kota Yogyakarta masih ditemukan beberapa masalah diantaranya kesadaran masyarakat akan lingkungan masih kurang, pencemaran air sungai, limbah, dan IPAL (Instalasi Pengolah Air Limbah), persoalan limbah perlu di kelola dengan baik tidak hanya oleh perorangan karena telah menjadi permasalahan publik, maka harus dikelola oleh pemerintah, dalam hal ini Pemerintah Kota Yogyakarta mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2009 tentang pengelolaan air limbah domestik. Dilihat dari tujuannya Peraturan Daerah ini dimaksudkan agar terkendalinya pembuangan air limbah domestik, terlindunginya kualitas air tanah dan air permukaan, serta meningkatnya upaya pelestarian fungsi lingkungan hidup. Penelitian ini akan mencoba melakukan evaluasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2009 tentang pengelolaan air limbah domestik, apakah dalam pelaksanaannya telah dijalankan dan masing-masing lembaga/pihak yang dibentuk telah berfungsi atau memainkan perannya dengan baik, apakah sudah menjadi lebih berkurang persoalan terkait dengan limbah dan nantinya secara keseluruhan dapat diketahui Peraturan Daerah tersebut telah secara efektif menjawab berbagai permasalahan tentang pengelolaan limbah tersebut.