

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Sebagai salah satu kota wisata di Indonesia, Yogyakarta memiliki tingkat kunjungan wisatawan baik lokal maupun mancanegara yang terus mengalami peningkatan. Selama periode tahun 2012 arus dan jumlah wisatawan yang menginap di hotel meningkat dibanding tahun sebelumnya (BPS, 2012). BPS juga menyatakan, jumlah wisatawan meningkat 10,60% dari 3.206.334 orang pada tahun 2011 menjadi 3.546.331 orang pada tahun 2012. Jumlah wisatawan mancanegara tahun 2012 tercatat sebanyak 148.496 orang sedangkan tahun 2011 yaitu 148.756 orang. Untuk wisatawan lokal pada tahun 2012 tercatat 3.397.835 orang atau meningkat dari tahun 2011 yang berjumlah 3.057.578 orang (BPS, 2012). Jumlah wisatawan dari tahun 2013 hingga 2014 juga meningkat dari 3.810.644 orang menjadi 3.877.771 orang atau sebesar 1,76% (BPS, 2014). Jumlah wisatawan mancanegara tahun 2014 tercatat sebanyak 202.659 orang, dan tahun 2013 berjumlah 207.278 orang. Sedangkan jumlah wisatawan lokal pada tahun 2014 tercatat 3.675.112 orang, meningkat dari tahun 2013 yang berjumlah 3.603.366 orang (BPS, 2014).

Meningkatnya jumlah wisatawan terjadi karena Yogyakarta memiliki beragam kesenian dan kebudayaan yang sudah dikenal oleh dunia. Menurut Dinas Pariwisata DIY (2015) Yogyakarta merupakan pusat atau sumber kebudayaan Jawa. Peninggalan seni-budaya masih dapat disaksikan terpahat di monumen-monumen peninggalan sejarah seperti candi, istana Sultan dan tempat bersejarah lainnya yang sampai sekarang masih terlihat di Yogyakarta. Tidak hanya dikenal sebagai pusat kebudayaan, Yogyakarta juga dikenal dengan kekayaan pesona alamnya, seperti kawasan Kaliurang dan Gunung Merapi (Dinas Pariwisata DIY, 2015).

Besarnya potensi pariwisata Yogyakarta mempengaruhi peningkatan pendapatan daerah. Kondisi ini mendorong para pengusaha untuk berinvestasi dan mengembangkan usahanya (BPS, 2013). Berkembangnya sektor pariwisata sangat berpengaruh terhadap dunia usaha, maka dari itu para investor asing maupun lokal tertarik untuk menanamkan investasinya. Investasi tersebut antara lain berupa pembangunan pada sektor pariwisata, dimana pembangunan hotel merupakan salah satu yang memiliki peluang keberhasilan bisnis yang menguntungkan pada sektor pariwisata (BPS, 2013).

Menurut Dinas Perizinan Kota Yogyakarta (2013), sejak ditetapkan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 tentang moratorium pembangunan hotel, pada tahun 2011 sebanyak 37 investor telah mendaftarkan izin pembangunan hotel mereka. Sedangkan tahun

2012 sejumlah 17 hotel baru akan dibangun dan pada tahun 2013 tercatat 1.160 hotel. Jumlah hotel di Yogyakarta sampai awal tahun 2013 mencapai 401 unit (Perizinan.jogjakota.go.id, 2013). Berdasarkan pengurusan izin usaha perdagangan (SIUP) sampai akhir 2012 investasi di Kota Yogyakarta tumbuh 21% (P3DK, 2012). Pesatnya pembangunan hotel ini sangat berpengaruh terhadap masalah yang ditimbulkan dalam masyarakat dan terhadap tatanan kota Yogyakarta. Hal tersebut mendorong persaingan antar investor dibidang pariwisata (Hernando, 2014).

Pembangunan sendiri merupakan suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik dalam lingkungan masyarakat (Nasution, 2007). Setiap kegiatan pembangunan tentunya memberi dampak terhadap lingkungan hidup, baik dampak positif maupun dampak negatif. Dampak positif dari pembangunan antara lain: *pertama*, menambah penghasilan penduduk sehingga meningkatkan kemakmuran; *kedua*, perindustrian menghasilkan aneka barang yang dibutuhkan oleh masyarakat; *ketiga*, memperluas lapangan pekerjaan bagi penduduk; dan yang *keempat*, mengurangi ketergantungan Negara pada luar negeri (Alsa, 2015).

Sedangkan dampak negatif dari pembangunan yaitu: *pertama*, limbah industri akan menimbulkan pencemaran air, tanah dan udara berupa limbah cair (*liquid waste*), padat (*solid waste*) maupun gas (*gaseous waste*); *kedua*, asap-asap pabrik menimbulkan polusi udara; *ketiga*, pada sektor ekonomi menimbulkan kriminalitas meningkat;

keempat, akibat dari pencemaran banyak menimbulkan kematian bagi binatang, merusak ekosistem termasuk mencemari tanah, air (badan air) dan udara, manusia juga dapat terkena penyakit; dampak negatif yang terakhir yaitu penurunan kualitas lingkungan, serta hilangnya keindahan alam (Wagini, 2002:24).

Meningkatnya jumlah hotel perlu diantisipasi agar tidak menimbulkan permasalahan lingkungan yang lebih besar khususnya eksploitasi lebih air bersih dan pencemaran limbah akibat pembuangan limbah cair ke lingkungan. Kegiatan perhotelan merupakan salah satu pengguna komersial terbesar air bersih selain industri makanan. Di Yogyakarta, kebutuhan air bersih untuk perhotelan sebesar 7227,5 m³ per hotel/bulan untuk hotel berbintang, sedangkan untuk hotel non bintang rata-rata kebutuhan air bersih sebesar 97m³ per hotel/bulan (BLH, 2010).

WALHI (2014) memaparkan bahwa banyaknya penggunaan air bersih untuk perhotelan akan menimbulkan permasalahan baru yaitu pencemaran air oleh limbah cair yang dihasilkan hotel tersebut. Meskipun hotel memiliki Instalasi Pengelolaan Air Limbah (IPAL), namun seluruh pembuangan akhir limbah tersebut tetap ke sungai. Jika dalam volume besar, pembuangan limbah cair itu tetap akan menimbulkan pencemaran sungai (WALHI, 2014). Limbah cair yang di hasilkan setiap hotel di Kota Yogyakarta akan menimbulkan dampak kerusakan lingkungan jika tidak dilakukan pengelolaan secara tepat. Kerusakan lingkungan yang ditimbulkan dapat terjadi pada lingkungan perairan seperti aliran sungai.

Hal tersebut dikarenakan sebagian besar limbah cair hotel dialirkan langsung ke sungai tanpa melalui proses pengolahan dengan kandungan konsentrasi bahan pencemar yang relatif tinggi.

Bahan pencemar dengan kandungan konsentrasi tinggi dapat membunuh biota sungai dan kerusakan ekosistem sungai. Salah satu masalah lingkungan yang juga terjadi di Yogyakarta adalah peningkatan pencemaran air sungai, yaitu Sungai Code, Sungai Winongo, dan Sungai Gajah Wong. Dari hasil pantauan terlihat kondisi sungai tersebut kotor dan tercemar limbah, tercium aroma sampah yang menyengat, air sungai tampak keruh berwarna hijau kehitaman, dan agak sedikit berbusa. Diindikasikan air sungai tersebut mengandung zat-zat pencemar antara lain E.Coli, merkuri, besi, tembaga, ammonia, yang kadarnya melebihi batas ambang baku mutu yang ditetapkan pemerintah (Yuliana, 2012: 2)

Selain dapat merusak lingkungan sungai, kandungan bahan pencemar yang tinggi juga cukup merugikan kesehatan masyarakat. Maka pengawasan pengendalian lingkungan terutama penerapan peraturan baku mutu limbah cair perlu dilakukan. Sebagaimana dimaksud dalam pasal 16 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 5 Tahun 2014 bahwa setiap usaha dan/atau kegiatan industri wajib: (a) melakukan pemantauan kualitas air limbah paling sedikit 1 (satu) kali setiap bulannya sesuai dengan parameter yang telah ditetapkan dalam izin pembuangan air limbah; (b) melaporkan hasil pemantauan sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan sekali kepada penerbit izin pembuangan air limbah, dengan

tembusan kepada Menteri dan Gubernur sesuai dengan kewenangannya;

(c) laporan hasil pemantauan paling sedikit memuat: *pertama*, catatan debit air limbah harian; *kedua*, bahan baku dan/atau produksi senyatanya harian; *ketiga*, kadar parameter baku mutu limbah cair, dan *keempat*, perhitungan beban air limbah (Permen LH No.5 Tahun 2014). Upaya ini dilakukan untuk mengetahui tingkat ketaatan penanggungjawab dari pihak pelaku usaha dalam melaksanakan kegiatan pengelolaan lingkungan hidup. Pertanggungjawaban tersebut berupa pengelolaan limbah cair dari dampak yang ditimbulkan atas usaha yang mereka miliki, yang terkadang masih kurang memenuhi dan memperhatikan standar Baku Mutu yang ditetapkan (Cahyanto, 2015).

Untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup, maka perlu dilakukan upaya pengendalian terhadap pembuangan limbah cair ke lingkungan. Dilihat dari intensitas limbah yang relatif tinggi, limbah cair memiliki potensi terbesar dalam pencemaran lingkungan. Pemerintah melalui Peraturan Gubernur DIY Nomor 7 tahun 2010 tentang Baku Mutu Limbah Cair bagi Kegiatan Industri, Pelayanan Kesehatan dan Jasa Pariwisata telah menetapkan standar baku mutu limbah cair yang dapat dibuang ke badan air. Didalam lampiran Peraturan Gubernur telah dijelaskan tentang perhitungan debit limbah cair maksimum dan beban pencemaran maksimum untuk kegiatan jasa pariwisata dalam menentukan mutu limbah cair. Untuk perhitungan beban pencemaran volume/debit limbah cair diasumsikan kebutuhan air berdasarkan kelas hotel. Hotel bintang 1: 150

l/orang/hari, hotel bintang 2: 300 l/orang/hari, hotel bintang 3: 500 l/orang/hari, hotel bintang 4 & 5: 750 l/orang/hari, hotel Melati & Pondok Wisata: 150 l/orang/hari (Pergub No.7 Tahun 2010). Akan tetapi, dalam pengelolaan limbah cairnya sebagian hotel yang ada di Kota Yogyakarta masih belum memenuhi syarat baku mutu yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Baku mutu limbah cair menggunakan parameter *COD* (*Chemical Oxygen Demand*), *TDS* (*Total Dissolve Solid*), *BOD₅* (*Biological Oxygen Demand*), *TSS* (*Total Suspensolid*), *Pospat* (*PO₄P*), *Detergen*, *Total Minyak dan Lemak Nabati*, *pH* (*Potential of Hydrogen*). Pemaparan berdasar data sampel limbah cair hotel serta hasil uji laboratorium hidrologi dan kualitas air Fakultas Geologi Universitas Gajah Mada Yogyakarta tahun 2013 tersebut menunjukkan bahwa zat yang terkandung pada limbah cair pada beberapa hotel tidak memenuhi baku mutu yang telah ditetapkan (Cahyanto, 2015). Pengambilan sampel limbah cair hotel dilakukan di beberapa hotel berbintang di kawasan Kota Yogyakarta. Parameter *BOD₅* pada hotel berbintang ada yang mencapai angka 127,68 mg/L sedangkan baku mutu untuk *BOD₅* hanya sebesar 75 mg/L. *COD* pada limbah cair hotel juga relatif tinggi hingga ada yang mencapai 383,03 mg/L sedangkan baku mutu untuk *COD* hanya sebesar 100 mg/L. Sementara *TSS* yang terkandung pada limbah cair hotel ada yang mencapai angka 850 mg/L sedangkan baku mutu untuk *TSS* hanya sebesar 75 mg/L (BLH, 2013).

Baku Mutu Limbah Cair merupakan batas maksimal limbah cair yang diperbolehkan dibuang ke lingkungan. Pengawasan terhadap Baku Mutu Limbah Cair ini dilakukan oleh Gubernur dalam hal ini Biro Bina Lingkungan Hidup Sekretariat Wilayah/Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Berdasarkan UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH) pasal 74 ayat 1 kewenangan pengawasannya atau monitoring terdiri dari (1) melakukan pemantauan; (2) meminta keterangan; (3) membuat salinan dan dokumen atau catatan yang diperlukan; (4) memasuki tempat tertentu; (5) memotret; (6) membuat rekaman audio visual; (7) mengambil sampel; (8) memeriksa peralatan; (9) memeriksa instalasi atau alat transportasi; (10) menghentikan pelanggaran tertentu (UU No. 32 tahun 2009). Baku Mutu Limbah Cair dapat ditinjau sekurang-kurangnya sekali dalam 5 (lima) tahun (Peraturan Gubernur DIY No. 7 tahun 2010).

Sebagaimana disebutkan dalam pasal 7 ayat 2 Peraturan Gubernur DIY No.7 tahun 2010 bahwa pelanggaran terhadap ketentuan baku mutu limbah cair dapat berakibat dicabutnya surat izin pendirian dan mendapatkan sanksi hukuman sesuai dengan peraturan perundang undangan (Peraturan Gubernur DIY No. 7 tahun 2010). Terdapat sanksi administratif dan sanksi pidana, sanksi tersebut di jelaskan dalam UU PPLH No. 32 tahun 2009 pasal 2, jika dalam pengawasan ditemukan pelanggaran maka akan dikenakan sanksi administratif berupa teguran tertulis; paksaan pemerintah; pembekuan izin lingkungan; pencabutan izin

lingkungan (UU PPLH No. 32 tahun 2009). Sedangkan sanksi pidana yang disebutkan dalam pasal 100 ayat 1 dan 2 yaitu (1) setiap orang yang melanggar baku mutu air limbah, baku mutu emisi, atau baku mutu gangguan dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah); (2) tindak pidana hanya dapat dikenakan apabila sanksi administratif yang telah di jatuhkan tidak dipatuhi atau pelanggaran dilakukan lebih dari satu kali (UU PPLH No. 32 tahun 2009).

Disamping dalam memberikan arahan, penyadaran dan teguran terhadap perusahaan maupun investor, hal ini juga dilakukan untuk memberikan tanggungjawab dan kewajiban dalam pengelolaan lingkungan hidup. Pemerintah juga harus berperan sebagai garda paling depan dalam hal mengatasi permasalahan lingkungan demi meningkatkan kesehatan masyarakat sekitar. Komitmen pemerintah sangat penting demi terwujudnya program-program dan kebijakan peduli lingkungan dengan tepat. Pemerintah Kota Yogyakarta melalui Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta memiliki tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah dibidang lingkungan hidup, serta kewenangan untuk melakukan pemantauan atau monitoring dan uji limbah cair di Kota Yogyakarta.

Tetapi dalam penelitiannya, Cahyanto (2015) memaparkan bahwa selama ini pemantauan terhadap pengelolaan limbah cair khususnya di setiap hotel belum dilakukan dengan maksimal. Sanksi atau teguran yang

diberikan BLH relatif masih lemah dikarenakan tahapannya yang cukup panjang. Beberapa tahapan yang harus dilalui yaitu: (1) surat teguran pertama; (2) surat teguran kedua; (3) surat teguran ketiga; (4) kemudian sampai pada yang terakhir adalah pencabutan izin lingkungan. Tidak adanya pemantauan secara rutin oleh BLH terhadap pihak-pihak yang melakukan pengelolaan limbah cair menyebabkan banyaknya hotel di Kota Yogyakarta belum memenuhi dan kurang memperhatikan syarat Baku Mutu Limbah Cair yang telah ditetapkan oleh Pemerintah (Cahyanto, 2015).

Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta selaku penyusun dan pelaksana kebijakan teknis dibidang lingkungan hidup memiliki peran penting dalam monitoring atau pemantauan pengendalian pencemaran limbah cair yang berpotensi mencemari lingkungan. Monitoring dilakukan guna mengetahui sedini mungkin masalah yang timbul dalam pelaksanaan kebijakan. Penelitian terkait yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya merupakan Skripsi milik Agung Baharudin Cahyanto pada Tahun 2015 tentang Penerapan Strategi Badan Lingkungan Hidup dalam Pengendalian Pencemaran Limbah Cair Hotel di Kota Yogyakarta. Perbedaannya dengan penelitian ini yaitu, jika penelitian sebelumnya mengkaji mengenai monev strategi apa saja yang dilakukan Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta dalam upaya mengendalikan pencemaran limbah cair hotel di Kota Yogyakarta yaitu melalui program kerja. Penerapan

strateginya dapat dilihat dari lima komponen pokok strategi yaitu tujuan, lingkungan, pengarahan, tindakan dan belajar.

Sedangkan dalam penelitian ini penulis akan melakukan penelitian mengenai Monitoring Kebijakan Pengelolaan Limbah Cair Hotel Kota Yogyakarta Tahun 2015. Penelitian yang penulis lakukan akan mengkaji tentang bagaimana proses monitoring atau pengawasan yang dilakukan oleh Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta mulai dari tahapan persiapan sebelum melakukan pengawasan, pelaksanaan pengawasan, sampai pada tahapan upaya tindak lanjut seperti penerapan sanksi. Penelitian ini juga akan melihat sejauh mana Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sebagai pengawas lingkungan hidup dalam hal ini pengawasan terhadap pengelolaan limbah cair hotel di Kota Yogyakarta.

Oleh karena itu, penelitian ini relevan dilakukan untuk melihat sejauh mana monitoring yang dilakukan oleh Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta terhadap pengelolaan limbah cair hotel di Kota Yogyakarta. Dan untuk melengkapinya penelitian ini juga mencoba menggali secara kritis faktor-faktor apa saja yang menghambat Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta dalam melakukan monitoring terhadap pengelolaan limbah cair hotel di Kota Yogyakarta.

B. RUMUSAN MASALAH

Dari Latar Belakang Masalah diatas dapat disimpulkan satu rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana proses monitoring yang dilakukan oleh Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta terhadap pelaksanaan kebijakan pengelolaan limbah cair hotel di Kota Yogyakarta Tahun 2015?
2. Bagaimana pengelolaan limbah cair hotel di Kota Yogyakarta oleh Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta Tahun 2015?
3. Faktor apa saja yang menghambat proses monitoring Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta terhadap pelaksanaan kebijakan pengelolaan limbah cair bagi kegiatan hotel di Kota Yogyakarta Tahun 2015?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Mendeskripsikan proses monitoring yang dilakukan oleh Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta terhadap pelaksanaan kebijakan pengelolaan limbah cair hotel di Kota Yogyakarta Tahun 2015.
2. Mendeskripsikan pengelolaan limbah cair hotel di Kota Yogyakarta oleh Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta Tahun 2015.
3. Mengetahui faktor apa saja yang menghambat proses monitoring Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta terhadap pelaksanaan kebijakan pengelolaan limbah cair hotel di Kota Yogyakarta Tahun 2015.

D. MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

- 1) Secara teoritis, diharapkan hasil penelitian ini dapat mengembangkan pengetahuan teori-teori Ilmu Pemerintahan khususnya yang berkaitan dengan monitoring dan kebijakan publik.
- 2) Secara akademis, penelitian ini diharapkan nantinya menjadi salah satu referensi bagi pengembangan ide mahasiswa jurusan Ilmu Pemerintahan dalam melakukan penelitian dengan tema atau masalah yang serupa.
- 3) Sasaran Praktis

- a) Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan input yang berguna untuk Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta dalam rangka mengkaji, mengevaluasi, membenahi proses pengawasan dan pengendalian pencemaran limbah khususnya limbah cair.

- b) Bagi Masyarakat

Penelitian ini memberikan wawasan terhadap masyarakat mengenai bahaya limbah cair hotel bagi kesehatan dan lingkungan serta upaya pengendaliannya, sehingga diharapkan masyarakat turut berpartisipasi untuk selalu menjaga kesehatan lingkungan.

c) Bagi Peneliti

Untuk memenuhi tugas akhir skripsi sebagai persyaratan untuk mendapat Gelar Sarjana pada Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

E. KERANGKA DASAR TEORI

1. Kebijakan Publik

A. Pengertian Kebijakan Publik

Ada beberapa macam definisi dari kebijakan publik (*public policy*) yang dikemukakan para ahli. Menurut Laswell dan Kaplan (1970, 71) dalam Riant (2012) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu (*a projected program of goals, values, and practices*).

Friedrick sebagaimana dikutip Riant (2012) mendefinisikan kebijakan publik sebagai 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, 2012).

Menurut Dye yang dikutip dalam Winarno (2012) mengatakan bahwa memahami kebijakan publik adalah melalui apa pun yang dipilih

pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Selain itu kebijakan publik diartikan sebagai apa yang dilakukan pemerintah, mengapa pemerintah melakukannya, dan apa perbedaan yang dibuatnya (Winarno, 2012:20).

Kraft & Furlog (2004, 4) dalam Riant mendefinisikan kebijakan publik sebagai *a course of government action (or inaction) taken in response to social problems. Social Problems are conditions the public widely perceives to be unacceptable and therefore requiring intervention* (Riant, 2012).

Berdasarkan pendapat para ahli tersebut maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah peraturan atau keputusan yang dibuat oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan sebagai tindakan untuk mencapai tujuan tertentu di masyarakat dimana dalam penyusunannya melalui berbagai tahapan dimana penulis lebih relevan kepada teori yang dikemukakan oleh Laswell dan Kaplan (1970, 71).

Menurut Suharno (2008) *“proses pembuatan kebijakan rumit dan kompleks. Walaupun demikian, para administrator sebuah organisasi institusi atau lembaga dituntut memiliki tanggung jawab dan kemauan, serta kemampuan atau keahlian, sehingga dapat membuat kebijakan dengan resiko yang diharapkan (intended risks) maupun yang tidak diharapkan (unintended risks)”* (Suharno, 2008:52).

Kebijakan publik sendiri merupakan bentuk dinamik tiga dimensi kehidupan setiap Negara bangsa, yaitu : (Riant, 2012: 93)

- a) Dimensi politik, karena kebijakan public merupakan bentuk paling nyata system politik yang dipilih. Politik demokratis memberikan hasilkebijakan publik yang berproses secara demokratis dan dibangun untuk kepentingan kehidupan bersama, bukan orang-seorang atau satu atau beberapa golongan saja.
- b) Dimensi hukum, karena kebijakan publik merupakan fakta hukum dari Negara, sehingga kebijakan publik mengikat seluruh rakyat dan juga seluruh penyelenggara Negara, terutama penyelenggara pemerintahan. Fakta ini ditekankan karena hukum yang buruk adalah hukum yang berlaku untuk rakyat (terutama rakyat kecil) dan bukan untuk pembuat atau penegak hukum (atau “rakyat besar”).
- c) Dimensi manajemen, karena kebijakan publik perlu untuk dirancang atau direncanakan, dilaksanakan melalui berbagai organisasi dan kelembagaan, dipimpin oleh pemerintah beserta organisasi eksekutif yang dipimpinnya, yaitu birokrasi, bersama-sama dengan rakyat, dan untuk mencapai hasil yang optimal, maka implementasi kebijakan publik harus dikendalikan. Fungsi perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian adalah fungsi manajemen.

B. Bentuk Kebijakan Publik

Undang-Undang No. 12/2011 dikutip dalam Riant tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 mengatur

jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

(Riant, 2012:131)

(1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

(2) Tap MPR

(3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang

(4) Peraturan Pemerintah

(5) Peraturan Presiden

(6) Peraturan Daerah Provinsi

(7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Jadi, urutan kebijakan publik sangat banyak, namun demikian dalam pemahaman kontinentalis, dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu:(Riant, 2012)

1) Kebijakan publik yang bersifat *makro* atau umum, atau mendasar, yaitu kelima peraturan yang disebut diatas.

2) Kebijakan publik yang bersifat *meso* atau menengah, atau penjas pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Wali Kota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama atau SKB antar-menteri, gubernur, dan bupati atau wali kota.

- 3) Kebijakan publik yang bersifat *mikro* adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah menteri, gubernur, bupati, dan wali kota.

Pernyataan yang paling dapat dianggap sebagai kebijakan publik adalah pernyataan yang disampaikan dalam forum resmi dan dikutip oleh media massa dan disebarluaskan kepada masyarakat luas. Pernyataan yang disampaikan dalam ruang-ruang privat tidak dapat dianggap sebagai kebijakan publik, terkecuali kebijakan tersebut dikemukakan kembali oleh pejabat publik secara publik.

C. Tujuan Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah keputusan otoritas Negara yang bertujuan mengatur kehidupan bersama. Tujuan kebijakan publik dapat dibedakan sebagai berikut: (Riant, 2012: 139).

- 1) Dari sisi sumber daya atau *risorsis* yaitu, antara kebijakan publik yang bertujuan men-Distribusi sumber daya Negara dan yang bertujuan Menyerap sumber daya Negara.
- 2) Kebijakan Regulatif bersifat mengatur dan membatasi, seperti kebijakan tarif, kebijakan pengadaan barang dan jasa.

Kebijakan Deregulatif bersifat membebaskan, seperti kebijakan privatisasi, kebijakan penghapusan tarif.

- 3) Kebijakan Dinamisasi adalah kebijakan yang bersifat menggerakkan sumber daya nasional untuk mencapai kemajuan tertentu yang di kehendaki. Misalnya kebijakan desentralisasi. Kebijakan Stabilisasi bersifat mengerem dinamika yang terlalu cepat agar tidak merusak sistem yang ada, baik sistem politik, keamanan, ekonomi, maupun social.
- 4) Kebijakan yang memperkuat Negara adalah kebijakan-kebijakan yang mendorong lebih besar peran Negara, sementara kebijakan yang memperkuat pasar atau publik adalah kebijakan yang mendorong lebih besar peran publik atau mekanisme pasar daripada peran Negara.

D. Tahapan Kebijakan Publik

Dikutip dari Riant (2012) Theodoulou dalam *Public Policy: The Essential Readings* (2005) mengemukakan bahwa *...the public policy process is essentially the movement from the emergence of a problem, to it being placed on to the policy agenda, and finally, to its enactment and reflection on its effectiveness. The public policy process may be thus broken up into six fluid stages.* Tahapan tersebut adalah: (Riant, 2012: 121).

- 1) *Problem Recognition-Problems that may potentially make their way onto the public policy agenda are recognized.*
- 2) *Agenda Setting-Problems that are deemed worthy of attention are placed on the agenda.*
- 3) *Policy Formulation-Various policies are crafted to deal with the problem that has been set on the agenda.*
- 4) *Policy Adoption-An official policy is agreed upon.*
- 5) *Policy Implementation-The public policy that has been officially agreed upon is put into action.*
- 6) *Policy Analysis and Evaluation-The implemented policy is evaluated for its effectiveness.*

Sedangkan Howlet dan Ramesh (1995:11) dikutip dalam Subarsono (2015) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut: (Subarsono, 2015:13-14)

- (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 suatu tindakan.

(4) Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.

(5) Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Hal penting yang turut diwaspadai dan selanjutnya dapat diantisipasi adalah dalam pembuatan kebijakan sering terjadi kesalahan umum. Faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan adalah: (Suharno, 2008: 52-53)

a) Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar

Tidak jarang pembuat kebijakan harus memenuhi tuntutan dari luar atau membuat kebijakan adanya tekanan-tekanan dari luar.

b) Adanya pengaruh kebiasaan lama

Kebiasaan lama organisasi yang sebagaimana dikutip oleh Nigro disebutkan dengan istilah *sunk cost*, seperti kebiasaan investasi modal yang hingga saat ini belum profesional dan terkadang amat birokratik, cenderung akan diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, meskipun keputusan/kebijakan yang berkaitan dengan hak tersebut dikritik, karena sebagai suatu yang salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama tersebut sering secara terus-menerus pantas untuk diikuti, terlebih kalau suatu kebijakan yang telah ada tersebut dipandang memuaskan.

c) Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Berbagai keputusan/kabijakan yang dibuat oleh para pembuat

keputusan/kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Sifat pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan keputusan/kebijakan.

d) Adanya pengaruh dari kelompok luar

Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan/kebijakan juga berperan besar.

e) Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Maksud dari faktor ini adalah bahwa pengalaman latihan dan pengalaman sejarah pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan kebijakan/keputusan. Misalnya, orang mengkhawatirkan pelimpahan wewenang yang dimilikinya kepada orang lain karena khawatir disalahgunakan.

Menurut Suharno kerangka kebijakan publik akan ditentukan oleh beberapa variabel dibawah ini, yaitu: (Suharno, 2008: 31)

- 1) *“Tujuan yang akan dicapai, hal ini mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, maka untuk mencapainya juga semakin mudah.*
- 2) *Prefensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan. Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit untuk dicapai dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai.*

- 3) *Sumber daya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumber daya finansial, material, dan infrastruktur lainnya.*
- 4) *Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas aktor kebijakan yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut ditentukan oleh tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja dan integritas moralnya.*
- 5) *Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya. Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, maupun politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.*
- 6) *Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja suatu kebijakan. Strategi yang digunakan dapat bersifat top/down approach atau bottom approach, otoriter atau demokratis”.*

Dunn membedakan tipe-tipe kebijakan menjadi lima bagian, yaitu:

(Dunn, 2001: 21)

1) *“Masalah kebijakan (policy public)*

Adalah nilai, kebutuhan dan kesempatan yang belum terpuaskan, tetapi dapat diidentifikasi dan dicapai melalui tindakan public.

Pengetahuan apa yang hendak dipecahkan membutuhkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang mendahului adanya problem maupun informasi mengenai nilai yang pencapaiannya menuntut pemecahan masalah.

2) *Alternative kebijakan (policy alternatives)*

Yaitu arah tindakan yang secara potensial tersedia yang dapat member sumbangan kepada pencapaian nilai dan pemecahan masalah kebijakan. Informasi mengenai kondisi yang menimbulkan masalah pada dasarnya juga mengandung identifikasi terhadap kemungkinan pemecahannya.

3) *Tindakan kebijakan (policy actions)*

Adalah suatu gerakan atau serangkaian gerakan sesuai dengan alternatif kebijakan yang dipilih, yang dilakukan untuk mencapai tujuan bernilai.

4) *Hasil kebijakan (policy outcomes)*

Adalah akibat-akibat yang terjadi dari serangkaian tindakan kebijakan yang telah dilaksanakan. Hasil dari setiap tindakan tidak sepenuhnya stabil atau diketahui sebelum tindakan dilakukan, juga tidak semua dari hasil tersebut terjadi seperti yang diharapkan atau dapat diduga sebelumnya.

5) *Hasil guna kebijakan*

Adalah tingkat seberapa jauh hasil kebijakan memberikan sumbangan pada pencapaian nilai. Pada kenyataannya jarang ada

problem yang dapat dipecahkan secara tuntas, umumnya pemecahan terhadap suatu problem dapat menumbuhkan problem sehingga perlu pemecahan kembali atau perumusan kembali”.

2. Monitoring Kebijakan

A. Pengertian Monitoring

Monitoring menurut Dunn dalam Riant (2014) adalah mengamati, menyupervisi, dan lebih memperhatikan jenis serta tingkat penilaian tertentu untuk mengawasi bahwa implementasi sesuai dengan kebijakan yang dirumuskan. Monitoring terkadang dinamakan sebagai “evaluasi yang sedang berlangsung” atau “evaluasi formatif” (Riant, 2014:253).

Sedangkan definisi monitoring menurut Bappenas dikutip dalam modul 2 sistem monitoring yang efektif Widyanti dan Sumarto (2015) merupakan suatu sistem pengumpulan data/informasi secara reguler dan terus-menerus yang dapat menghasilkan indikator-indikator perkembangan dan pencapaian suatu kegiatan program/proyek terhadap tujuan yang ditetapkan. Indikator-indikator tersebut diperuntukkan bagi manajemen dan pemangku kepentingan (stakeholders) suatu program/proyek yang sedang berjalan (Widyanti dan Sumarto, 2015).

Monitoring secara luas diakui sebagai suatu elemen yang krusial dalam pengelolaan dan implementasi project, program, dan

kebijakan baik dalam organisasi sektor privat maupun publik sama seperti halnya dengan evaluasi. Menurut Hogwood dan Gunn (1989) dalam diktat MIP monitoring adalah proses kegiatan pengawasan terhadap implementasi kebijakan yang meliputi keterkaitan antara implementasi dan hasil-hasilnya (*outcomes*) (mip.umy.ac.id, 2015)

Monitoring adalah serangkaian aktivitas untuk mengetahui:

1. Apakah program atau kegiatan yang dilaksanakan telah berjalan sesuai dengan yang direncanakan?
2. Adakah hambatan yang terjadi.
3. Bagaimana pelaksana mengatasi hambatan tersebut (siapa pihak yang bertanggungjawab)?

Monitoring dilakukan ketika sebuah kebijakan sedang diimplementasikan. Monitoring adalah aktivitas yang ditujukan untuk memberikan informasi tentang sebab dan akibat dari suatu kebijakan atau program atau kegiatan yang sedang diimplementasikan. (Subarsono, 2008: 113-114)

Berdasarkan pendapat para ahli tersebut penulis lebih relevan kepada teori monitoring menurut Dunn maka dapat disimpulkan bahwa monitoring adalah proses mengamati, menyupervisi, dan lebih memperhatikan jenis serta tingkat penilaian tertentu untuk mengawasi bahwa implementasi sesuai

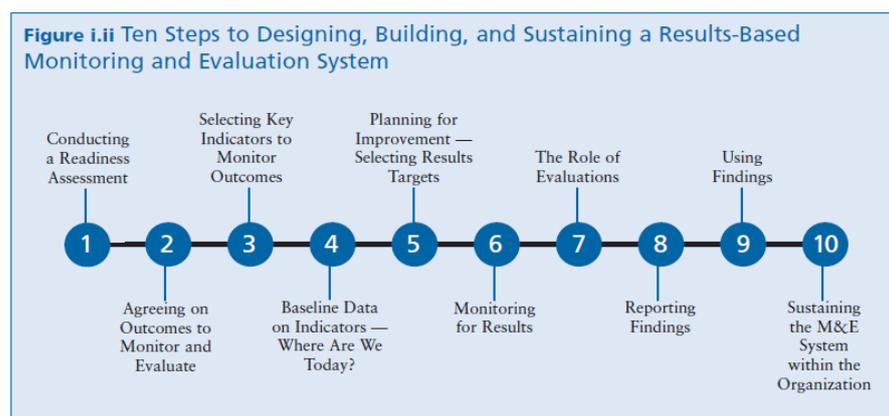
dengan kebijakan yang dirumuskan. Monitoring terkadang dinamakan sebagai “evaluasi yang sedang berlangsung” atau “evaluasi formatif”.

B. Tahap Monitoring

Monitoring erat kaitannya dengan evaluasi, tetapi monitoring berbeda dengan evaluasi, berikut ini adalah teori *Ten Steps to a Result-Based Monitoring and Evaluation System* (dikenal dengan sebutan Result Based Monitoring/RBM), Kusek (2004) dalam handbook *Ten Steps to a Results-Based Monitoring And Evaluation System* karangan Jody Zall Kusek Ray C. Rist, yang dikutip dalam Hanik, menyebutkan ada 10 langkah dalam monitoring dan evaluasi, yakni: (Hanik, 2010)

Gambar 1

Ten Steps to a Result-Based Monitoring and Evaluation System



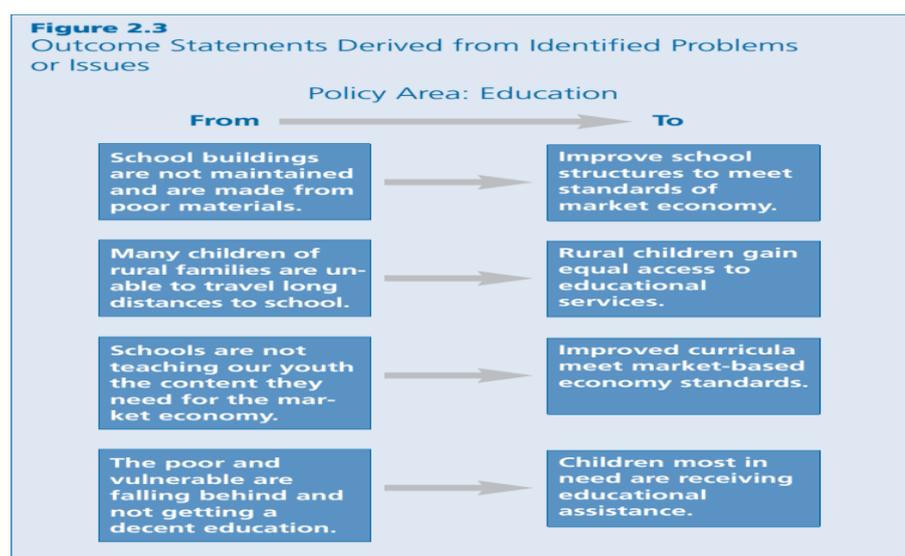
Sumber: Kusek, 2004 dalam Hanik (2010)

Dalam gambar diatas dijelaskan bahwa ada 10 langkah untuk memonitoring dan mengevaluasi, proses monitoring yaitu hanya pada langkah 1-6 :

1. *Conducting a readiness assessment* yakni melakukan persiapan-persiapan apa saja yang diperlukan untuk melakukan pengukuran terhadap sebuah kebijakan.
2. *Agreeing on outcomes to monitor and evaluate* yakni menyepakati outcome apa saja yang akan dimonitoring dan diamati, menentukan outcome dari kebijakan tersebut karena penekanan outcome itu sangat penting dalam monitoring. Kusek dalam bukunya memberikan arahan dalam menentukan outcome yang salah satu caranya seperti diilustrasikan dalam gambar dibawah.

Gambar 2

Outcome Statements Derived from Identified Problems or Issues



Sumber: Kusek, 2004 dalam Hanik (2010)

Adapun proses dalam mengidentifikasi outcome, adalah mencakup: 1) Identifikasi perwakilan dari tiap-tiap stakeholder; 2) Identifikasi terhadap apa yang menjadi perhatian utama dari kelompok stakeholder tersebut; 3) Terjemahkan masalah menjadi pernyataan akan kemungkinan perbaikan outcome; 4) Disagregasi untuk menangkap outcome yang dikehendaki; dan 5) Susun rencana untuk menilai bagaimana pemerintah atau organisasi akan mencapai outcome tersebut.

3. *Selecting key indicators to monitor outcomes* yakni memilih indikator kinerja kunci dimana indikator tersebut yang akan menunjukkan apakah outcome sudah tercapai untuk mengetahui kinerjanya.
4. *Baseline data on indicators-Where are we today?* Yakni mengetahui data dasar atau sejauh mana perkembangan indikator tersebut, dari semua proses monitoring yang harus baik, sehingga dapat mengetahui pencapaian indikator untuk melaksanakan perbaikan program atau kebijakan tersebut. Tentang bagaimana cara mengembangkan databaseline dapat mengacu pada gambar di bawah.

Gambar 3
Building Baseline Information

Indicator	Data source	Data collection method	Who will collect data?	Frequency to collect	Cost and difficulty to collect	Who will analyze data?	Who will report data?	Who will use data?
1								
2								
3								

Sumber: Kusek, 2004 dalam Hanik (2010)

Kusek dalam Hanik (2010) juga mengingatkan akan pentingnya tiga hal dalam mengembangkan data baseline, yakni:

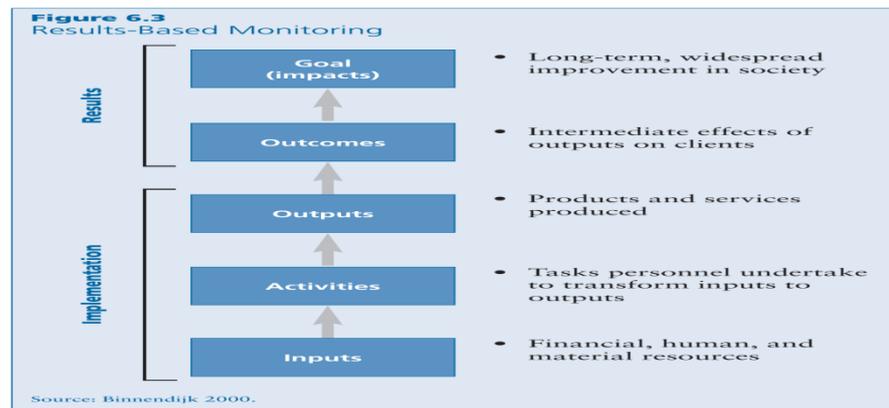
- a) Mengidentifikasi sumber data untuk indikator, Sumber data yang digunakan bisa primer atau sekunder. Data primer dikumpulkan langsung dan harus dipersiapkan pula administrasinya, anggaran, enumerator, alat survey, interview, dan pengamatan langsung. Adapun data sekunder adalah data yang telah dikoleksi oleh lembaga lain. Kusek memberikan catatan penting, yakni disarankan untuk hanya mengumpulkan data yang diperlukan dan yang dipakai. Aturan mainnya adalah data dan informasi baseline yang dikumpulkan hanyalah yang berhubungan langsung dengan *performance questions* dan indikator yang sudah ditetapkan, sangat tidak disarankan menghabiskan waktu untuk mengumpulkan informasi lainnya.
- b) Mendesain dan membandingkan metode pengumpulan data, Jika sumber data telah ditetapkan, lantas bagaimana data tersebut akan dikumpulkan. Keputusan yang diambil hendaknya dapat mempertimbangkan bagaimana memenuhi data yang dibutuhkan dari tiap-tiap sumber, menyiapkan instrumen pengumpulan datanya untuk merekam informasi secara tepat, prosedur yang akan dipakai apakah survey, interview. Seberapa sering waktu yang dibutuhkan untuk mengakses data tertentu.

c) Melaksanakan piloting untuk uji coba, Piloting dilakukan untuk mengetahui indikator apa yang dapat dipakai mana yang tidak. Hal ini untuk menghindari kesalahan besar pada saat implementasi nanti. Melalui piloting akan didapatkan informasi terkait ketiadaan data untuk mengukur indikator 'x', apakah terlalu banyak mengeluarkan biaya, menghabiskan waktu, ataukah terlalu kompleks untuk dipenuhi.

5. *Planning for improvement selecting results targets* yakni merencanakan perbaikan atau merumuskan perbaikan sesuai target yang ingin dicapai dalam kebijakan tersebut. Target adalah tujuan spesifik yang mengindikasikan jumlah, waktu, dan lokasi dimana akan direalisasikan. Kusek memaknai target sebagai batasan kuantitatif dari suatu indikator yang akan dicapai dalam waktu yang telah ditetapkan. Metode untuk menetapkan target adalah dimulai dari data baseline indikator yang ada, dimana diikuti dengan tingkat perbaikan yang diinginkan/ diharapkan dapat dicapai dalam waktu tertentu untuk sampai pada target kinerja. Dengan demikian titik awalnya harus sudah jelas, termasuk resources yang akan melakukan monitoring dan evaluasi terhadap kemajuan ke depan sebagaimana waktu yang telah ditargetkan.
6. *Monitoring for result* yakni memonitor atau melihat dari hasil kebijakan atau hasil kinerja dari tahap awal hingga akhir. bahwa pelaksanaan monitoring mencakup pelacakan terhadap alat dan

strategi (yakni input, kegiatan, dan output yang ditemukan dalam rencana kerja tahunan atau renstra) yang digunakan untuk mencapai outcome yang telah ditetapkan sebelumnya. Alat dan strategi tersebut didukung oleh penggunaan alat manajemen termasuk sumber anggaran, *staffing*, dan rencana kegiatan sebagaimana diilustrasikan dalam gambar di bawah

Gambar 4
Result-Based Monitoring



Sumber: Kusek, 2004 dalam Hanik (2010)

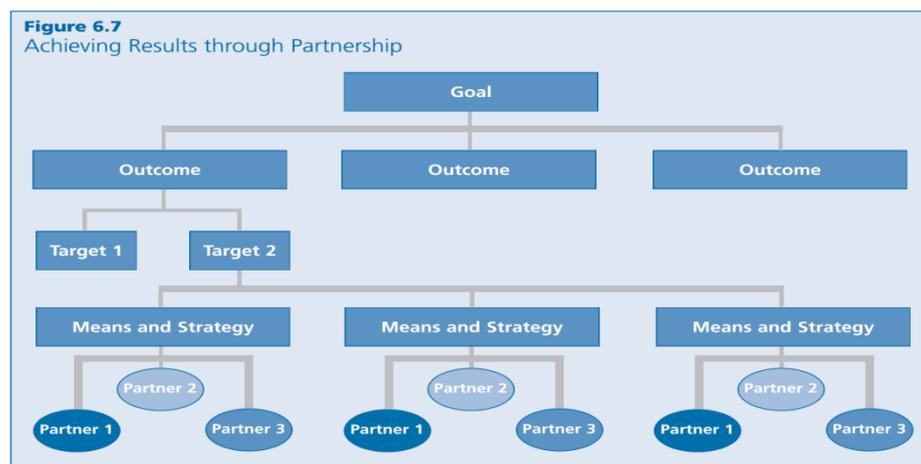
Prinsip kunci yang harus diperhatikan dalam membangun sistem monitoring adalah 1) adanya kebutuhan akan informasi tentang hasil dalam proyek, program, dan kebijakan; 2) Informasi yang masuk dalam organisasi secara horizontal dan vertikal (kadang kala masalah politik juga ikut muncul); 3) Permintaan akan informasi harus diidentifikasi di tiap level; dan 4) Tupoksi tiap level harus jelas terkait data apa yang akan dikumpulkan (sumber), kapan (frekwensi),

bagaimana (metodologi), siapa yang mengumpulkan, dan untuk siapa data dikumpulkan.

Selain itu untuk menuju optimalnya hasil yang diinginkan, dapat juga dilakukan dengan menjalin kemitraan. Kemitraan bisa dilakukan pada tingkat pemerintah, pusat, daerah, juga dengan lembaga internasional, donor multilateral atau bilateral. Apapun program/kegiatannya, melalui kemitraan harus bekerja dengan sistem yang sama sebagaimana diilustrasikan dalam gambar dibawah.

Gambar 5

Achieving Results through Partnership



Sumber: Kusek, 2004 dalam Hanik (2010)

Selanjutnya terkait kebutuhan dari tiap sistem yang harus diperhatikan adalah: 1) *Ownership*, rasa kepemilikan stakeholder terhadap data di tiap level baik nasional, regional, dan lokal adalah penting. Jika ada satu saja dalam satu level yang tidak memiliki kebutuhan terkait misalnya kenapa data butuh dikumpulkan atau

kenapa data itu penting, dll maka ke depan berpeluang akan adanya masalah pada *quality control*; 2) *Management*, mencakup siapa, bagaimana, dan dimana sistem tersebut akan diatur cukup penting bagi keberlanjutan sistem tersebut. Koleksi data juga berpotensi overlap dengan data yang datang dari lembaga yang berbeda, duplikasi data antara K/L dan BPS, *time lags* dalam penerimaan data yang akan mempengaruhi proses pengambilan keputusan, termasuk kemungkinan ketidaktahuan akan data apa saja yang tersedia; 3) *Maintenance*, pengelolaan dan pemeliharaan sistem monitoring dan evaluasi mensyaratkan adanya insentif yang layak dan kecukupan pendanaan, SDM, tim teknis, manajer, dan staf untuk penyelenggaraan tugas monitoring. Tanggung jawab individu dan organisasi haruslah dijelaskan, seluruh staf harus paham akan apa yang ingin dicapai oleh organisasi terkait penyelenggaraan monitoring. Termasuk juga untuk pemeliharaan dan modernisasi terhadap sistem dan prosedur yang menggunakan teknologi; dan 4) *Credibility*, hal ini menyangkut keberanian untuk menyampaikan data secara baik dan dapat dipercaya, termasuk jika ada temuan negatif atau positif idealnya disampaikan apa adanya.

Terkait kualitas data hasil monitoring, harus dipastikan bahwa data tersebut memenuhi syarat 1) validitas, yakni secara jelas dan langsung mengukur kinerja yang dimaksudkan; 2) reliabel, yakni terkait pendekatan yang stabil dan konsisten dalam ruang maupun waktu; dan

3) *timeliness*, yakni menyangkut frekuensi seberapa sering data harus dikumpulkan? Seberapa sering data harus dimutakhirkan? dan apakah data yang tersedia cukup mewakili bagi proses pengambilan keputusan?

Hal berikutnya yang juga penting untuk diperhatikan adalah terkait analisis data. Sistem pengumpulan data yang jelas dan rencana analisis diharapkan dapat mencakup unit analisis, prosedur sampling, instrumen yang akan dipakai untuk pengumpulan data, frekwensi pengumpulan data, metode analisis dan interpretasi data, siapa saja yang bertanggung jawab mengumpulkan data, enumerator (jika dibutuhkan), yang bertanggung jawab untuk menganalisa, intrepretasi, dan melaporkan; siapa saja yang membutuhkan data tersebut, prosedur diseminasi, dan tindaklanjut hasil temuan.

C. Tujuan Monitoring

Dunn dalam Riant (2014) mencatat bahwa monitoring kebijakan paling tidak mempunyai empat fungsi utama: kepatuhan, auditing, akunting, dan penjelasan. Monitoring adalah proses mengamati dan mengecek selama periode waktu tertentu. Tujuannya adalah untuk mencegah implementasi dari penyimpangan, kesalahan dan penundaan. Sedangkan monitoring kebijakan bertujuan untuk memastikan bahwa implementasi sesuai dengan formula, desain dan tujuan kebijakan sehingga dapat mencapai kinerja yang dimaksud. Hal yang penting bahwa tujuan monitoring kebijakan adalah sebagai

“sistem peringatan dini” agar dapat memperbaiki jika ditemukan kesalahan sehingga implementasi dapat dilaksanakan dengan sesuai (Riant, 2014: 257).

Tujuan Monitoring menurut Dunn dalam diktat Monitoring Kinerja Organisasi Publik (2015) antara lain: (Diktat MKOP, 2015)

1. *Compliance*. Apakah tindakan administrator, pelaksana, dan *stakeholders* sesuai dengan petunjuk pelaksana?
2. *Auditing*. Apakah sumberdaya dan pelayanan benar-benar dinikmati oleh kelompok sasaran dan pemanfaat yang telah ditentukan?
3. *Accounting*. Memperhitungkan perubahan sosial ekonomi yang diakibatkan oleh pelaksana kebijakan dan program pemerintah.
4. *Explanation*. Mengapa hasil dan dampak kebijakan pemerintah bisa berbeda-beda? Komponen kebijakan mana yang bekerja paling efektif? Bagaimana bekerjanya? Mengapa?

Jadi dapat disimpulkan bahwa tujuan monitoring adalah sebagai berikut: (Diktat MKOP, 2015)

1. Menjaga agar kegiatan yang sedang diimplementasikan sesuai dengan tujuan dan sasaran.
2. Menemukan kesalahan sedini mungkin sehingga

mengurangi resiko lebih besar.

3. Melakukan tindakan modifikasi terhadap kebijakan apabila hasil monitoring mengharuskan itu.

Prinsip kegiatan pemantauan: (Kunarjo, 2002:207)

1. Mencatat kegiatan secara terus-menerus selama dalam pelaksanaan.
2. Mencatat hasil setiap periode (tahunan, bulanan) disesuaikan dengan yang direncanakan dalam dokumen proyek/kegiatan.
3. Mencocokkan antara biaya yang dikeluarkan dengan sasaran fisik yang dicapai.
4. Membuat laporan kemajuan yang sekarang dalam selang waktu yang pendek untuk mengoreksi apabila ada penyimpangan.
5. Mengambil tindakan apabila antara pembiayaan dan sasaran fisik tidak sesuai.
6. Mengidentifikasi masalah yang timbul dan mencari solusinya.

Kegiatan monitoring diperlukan untuk mencatat perkembangan program atau kegiatan, memantau proses dan kemajuan pelaksanaan program/kegiatan secara terus-menerus, mengidentifikasi masalah dan penyimpangan yang muncul,

merumuskan pemecahan masalah, dan membuat laporan kemajuan secara rutin dalam kurun waktu yang pendek.

5 pokok kegiatan monitoring: (Diktat MKOP, 2015)

1. Mencatat perkembangan program atau kegiatan.
2. Memantau proses dan kemajuan pelaksanaan kegiatan secara kontinyu.
3. Mengidentifikasi masalah & penyimpangan.
4. Merumuskan solusi masalah.
5. Membuat laporan kemajuan (*progress report*) secara rutin.

D. Teknik Pengawasan Kebijakan

Berikut merupakan teknik pengawasan kebijakan menurut Agustino (2014: 180)

1) *Non-Coercive Forms of Action*

Dengan teknik *non-coercive* berarti para aparatur kebijakan dalam mengejawantahkan regulasi tersebut tidak menggunakan sanksi secara resmi, hukuman, ataupun ganjaran. Efektivitas dari kebijakan seperti ini sangat tergantung dari kerjasama secara sukarela atau penerimaan dari warga masyarakat/ instansi/ lembaga/ departemen yang dipengaruhinya. Kebijakan seperti ini dapat berjalan dengan baik dalam konteks sistem demokrasi yang sudah benar-benar mapan (Agustino, 2014).

2) Inspeksi

Inspeksi (pemeriksaan) adalah bentuk pengujian untuk menentukan apakah implementasi kebijakan telah sesuai dengan standard resmi yang ditentukan (sasaran dan tujuan kebijakan). Inspeksi dapat dilakukan secara terus menerus atau periodik. Teknik ini menyertakan penjatuhan sanksi atau hukuman sebagai alternatif instrumen “peringat” (Agustino, 2014).

3) Lisensi

Lisensi atau pengesahan sering disebut juga *enabling action*, yang melibatkan kekuasaan pemerintah untuk menunjuk pada bidang bisnis khusus/profesi untuk mengerjakan sesuatu yang tidak dilarang. Pemberian Lisensi (termasuk: sertifikasi, izin, ataupun piagam kerjasama) merupakan bentuk teknik pengawasan yang baik karena apabila seseorang/instansi mengharapkan untuk terlibat dalam suatu kegiatan tertentu, maka ia harus menunjukkan kualifikasi tertentu yang dimilikinya (yang harus sesuai dengan standar yang di harapkan) (Agustino, 2014).

4) Kontrak

Banyak program pemerintah di Negara maju dilaksanakan melalui kontrak dengan perusahaan swasta. Terkadang kontrak digunakan oleh pemerintah sebagai dasar untuk pengendalian ekonomi yang khusus. Jika perusahaan swasta melakukan

pelanggaran pada persyaratan yang telah ditetapkan, maka pemerintah dapat melakukan pembatalan kontrak (Agustino, 2014).

5) Perpajakan

Selain pajak digunakan sebagai motor penggerak pembangunan di daerah, pajak juga digunakan oleh pemerintah untuk melakukan subsidi silang pada masyarakat yang membutuhkan. Hal ini juga merupakan bentuk pengawasan pemerintah pada kelompok tertentu yang mendapat subsidi dari pemerintah (Agustino, 2014).

6) Sanksi

Sanksi berarti hukuman atau penghargaan yang dapat diterima oleh instansi/ individu untuk member semangat atau mendorong dalam melaksanakan keputusan. Sanksi dapat dianggap sebagai teknik pengawasan, tetapi juga dapat dianggap sebagai hukuman. Karena sanksi dapat juga menjatuhkan hukuman (baik denda dan penjara), tetapi hal ini memerlukan proses pengadilan (Agustino, 2014).

7) Prosedur Informal

Kebanyakan tugas pengawasan dan kontrol yang dilakukan oleh instansi-instansi/ badan/ dinas tertentu dalam menilai kinerja mereka atas kebijakan/ program yang tengah ataupun telah diimplementasikan dapat diperoleh melalui penggunaan prosedur informal, agar data yang di dapat lebih valid. Prosedur informal

merupakan fase penting dalam pengawasan atas pelaksanaan kebijakan/ program. Cara-cara informal antara lain: negosiasi, penawaran, kompromi, konsultasi, pertemuan, dan pengujian material (Agustino, 2014).

Terdapat tiga metode monitoring kebijakan: (Riant, 2014: 258)

- (1) Metode umum, metode monitoring dengan mendesain implementasi kebijakan. Dalam monitoring kebijakan, metode ini biasanya dihasilkan dan disediakan oleh Badan Perencanaan Nasional dan Menteri Keuangan.
- (2) Metode spesifik, dikembangkan oleh organisasi di mana implementasi dilaksanakan. Metode ini dikembangkan oleh kementerian terkait atau kantor pemerintahan.
- (3) Metode yang dibuat sesuai, untuk mencocokkan dengan kasus implementasi spesifik. Metode ini dikembangkan oleh badan independen tempat pemerintah melakukan aktivitas-aktivitas pemerintah.

Dalam melakukan monitoring kebijakan pengelolaan limbah cair sesuai dengan baku mutu limbah cair bagi kegiatan hotel di Kota Yogyakarta, pemerintah Kota Yogyakarta dalam hal ini Badan Lingkungan Hidup melakukan kegiatan pengawasan berdasarkan pada Undang-undang No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, serta Peraturan

Menteri Lingkungan Hidup No. 5 Tahun 2014 Tentang Baku Mutu Air Limbah. Diikuti dengan Kebijakan Peraturan Gubernur No.7 Tahun 2010 Tentang Baku Mutu Limbah Cair Bagi Kegiatan Industri, Pelayanan Kesehatan dan Jasa Pariwisata di Kota Yogyakarta.

3. Limbah Cair

A. Pengertian Limbah Cair

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 7 dalam Yuliana (2012) antara lain disebutkan bahwa setiap orang yang menjalankan suatu bidang usaha wajib memelihara kelestarian kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan berkesinambungan (Yuliana, 2012). Kemudian berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1990 tentang Pengendalian Pencemaran Air, antara lain disebutkan bahwa pembuangan Limbah Cair ke dalam air dilakukan dengan izin Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan pembuangan Limbah Cair ke dalam air ditetapkan dengan Peraturan Daerah Tingkat Peraturan daerah propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No.3 tahun 1997 tentang pengendalian pembuangan limbah cair mendefinisikan limbah cair adalah setiap bahan cair hasil samping kegiatan ekonomi atau proses produksi atau permukiman yang masuk atau dimasukkan ke dalam sumber air dalam

jumlah atau kandungan dan cara tertentu akan menyebabkan perubahan kualitas sumber air.

Sugiharto (2008) mendefinisikan limbah cair sebagai kotoran dari masyarakat, rumah tangga dan yang berasal dari industri, air tanah, air permukaan serta buangan lainnya atau air buangan yang bersifat kotoran umum (Sugiharto, 2008:5).

Suharno (2012: 4) menyatakan bahwa limbah cair atau air buangan (*waste water*) adalah cairan buangan yang berasal dari rumah tangga, perdagangan, perkantoran, industri maupun tempat-tempat umum lainnya yang mengandung zat yang dapat membahayakan kesehatan atau kehidupan manusia serta mengganggu kelestarian lingkungan (Suharno, 2012).

Tchobanoglous dalam buku Suharno (2012: 4) memberikan batasan air limbah sebagai sebagai kombinasi dari cairan dan buangan cair yang berasal dari kawasan permukiman, perkantoran, perdagangan, serta industri yang mempunyai kemungkinan untuk bercampur dengan air tanah, air permukaan, serta air hujan (Suharno, 2012).

Berdasarkan pengertian menurut para ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa limbah cair atau air limbah adalah cairan atau air hasil buangan yang berasal dari berbagai lingkungan diantaranya perumahan, perhotelan, perdagangan, perindustrian yang mengandung bahan-bahan atau zat-zat yang dapat menyebabkan pencemaran

khususnya pada lingkungan perairan serta dapat membahayakan bagi kesehatan manusia maka penulis lebih relevan dengan teori limbah cair menurut Suharno.

B. Karakteristik Limbah Cair

Suharno (2012: 7) menyatakan bahwa terdapat tiga karakteristik yang dimiliki limbah cair yaitu karakteristik fisik, kimia, dan biologi dijelaskan sebagai berikut: (Suharno, 2012)

1) Karakteristik Fisik

Karakter limbah cair terkait estetika karena sifat fisiknya yang mudah terlihat dan dapat diidentifikasi secara langsung. Terdapat beberapa karakteristik limbah cair diantaranya padatan total (*total solid*), bau, temperature, kepadatan (*density*), warna, kekeruhan

2) Karakteristik Kimia

Karakteristik zat kimia pada limbah cair dapat menyebabkan kerusakan pada lingkungan. Bahan organik yang terlarut dapat menghabiskan oksigen dalam sungai serta akan menimbulkan rasa dan bau yang kurang sedap. Kandungan bahan beracun yang tinggi juga dapat membahayakan kesehatan masyarakat.

3) Karakteristik Biologi

Limbah cair juga mengandung mikroorganisme yang memiliki peran penting dalam pengelolaan limbah cair secara biologi. Akan tetapi juga terdapat beberapa mikroorganisme yang dapat membahayakan kesehatan manusia diantaranya bakteri, jamur dan alga.

C. Sumber Limbah Cair

Suharno (2012: 15) mengemukakan bahwa limbah cair bersumber dari aktivitas manusia (*human sources*) dan aktivitas alam (*natural sources*) sebagai berikut: (Suharno, 2012)

1) Aktivitas Manusia (*human sources*)

Seiring dengan kebutuhan dan kemajuan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (IPTEK) aktivitas manusia berpotensi menurunkan kualitas lingkungan. Salah satu buangan yang dihasilkan dari aktivitas manusia adalah limbah cair. Terdapat beberapa jenis aktivitas manusia yang menghasilkan limbah cair diantaranya pertama, aktivitas bidang rumah tangga seperti hotel, penginapan, apartemen, perumahan, dan tempat hunian. Kedua, aktivitas bidang perkantoran seperti perusahaan dan kantor pemerintahan. Ketiga, aktivitas bidang perdagangan seperti rumah makan dan pusat perbelanjaan. Keempat, aktivitas bidang perindustrian seperti

industri susu, batik, motor. Kelima, aktivitas bidang pelayanan jasa diantaranya jasa kesehatan yaitu rumah sakit.

2) Aktivitas Alam (*natural sources*)

Hujan merupakan aktivitas alam yang menghasilkan limbah cair yang disebut air larian. Air hujan yang jatuh ke bumi sebagian kecil meresap ke dalam tanah dan sebagian besar akan mengalir ke permukaan tanah menuju sungai, danau, atau tempat lain yang lebih rendah. Air hujan yang mengalir di atas permukaan tanah juga berpotensi masuk ke dalam saluran limbah cair rumah tangga yang retak dan sambungannya kurang sempurna. Air larian yang jumlahnya berlebihan sebagai akibat dari intensitas hujan yang tinggi dan dalam waktu yang lama menyebabkan saluran air hujan teraliri dalam jumlah yang melebihi kapasitas dan berpotensi menyebabkan banjir.

Dengan dasar pemikiran tersebut, air hujan atau air larian perlu diperhitungkan dalam perencanaan sistem saluran limbah cair sehingga dapat dihindari hal yang tidak diinginkan dari adanya air hujan baik bagi lingkungan maupun bagi kesehatan masyarakat.

D. Dampak Buruk Limbah Cair

Mulia (2005: 68) menyatakan bahwa air limbah/ limbah cair yang tidak dikelola dengan baik dapat menimbulkan dampak buruk bagi makhluk hidup dan lingkungannya. Beberapa dampak buruk tersebut adalah sebagai berikut: (Mulia, 2005)

(1) Gangguan kesehatan

Dalam limbah cair terdapat beberapa zat yang berpotensi membahayakan kesehatan manusia. Tingginya kandungan zat berbahaya yang terdapat pada limbah cair dapat menimbulkan berbagai penyakit diantaranya penyakit pernafasan, tenggorokan hingga kerusakan organ-organ bagian dalam. Selain itu, jika limbah cair tidak dikelola dengan tepat maka dapat menjadi sarang penyakit misalnya nyamuk, lalat, kecoa.

(2) Penurunan kualitas lingkungan

Limbah cair yang dialirkan pada badan air dapat mengakibatkan pencemaran air. Hal tersebut menyebabkan kualitas air permukaan yang sebelumnya baik tetapi akibat limbah cair yang dialirkan masih mengandung bahan berbahaya bagi lingkungan kualitas airnya menjadi buruk. Limbah cair juga dapat menyebabkan pencemaran air tanah sehingga kualitas tanah akan menurun dan tidak dapat digunakan sesuai dengan peruntukannya.

(3) Gangguan terhadap keindahan

Beberapa limbah cair mengandung pigmen warna yang dapat menimbulkan perubahan warna pada badan air penerima. Selain pigmen warna, limbah cair biasanya juga mengandung bahan-bahan yang bila terurai akan menghasilkan gas-gas

berbau. Hal tersebut dapat menimbulkan kesan yang kurang baik terhadap lingkungan.

(4) Gangguan terhadap kerusakan benda

Limbah cair yang tidak diolah secara tepat dan benar masih mengandung zat-zat yang dapat dikonversi oleh bakteri anaerobik menjadi gas yang agresif seperti H_2S . Gas tersebut dapat mempercepat proses pengkaratan pada benda yang terbuat dari besi yang terdapat pada bangunan-bangunan perairan seperti, bendungan dan jembatan.

E. Baku Mutu Limbah Cair

Baku Mutu Limbah Cair adalah batas kadar dan jumlah unsur pencemar yang ditenggang adanya dalam limbah cair untuk dibuang dari suatu jenis kegiatan tertentu. Pengendalian pembuangan limbah cair dimaksudkan sebagai upaya pencegahan, penanggulangan pencemaran air dan atau pemulihan kualitas air pada sumber air. Pengendalian pembuangan limbah cair ke sumber air bertujuan agar air yang ada pada sumber air dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan untuk memenuhi berbagai kebutuhan manusia serta untuk melindungi kelestarian hidup fauna, flora dan mikro organisme yang bermanfaat yang terdapat pada sumber air tersebut.

Setiap pembuangan limbah cair yang dibuang ke dalam air sebagai akibat kegiatan usaha oleh pemerintah diwajibkan memiliki izin

dan jika dilakukan pembuangan limbah cair selain ke dalam air, maka hanya dapat dilakukan dengan izin Menteri Negara Lingkungan Hidup dengan syarat-syarat permohonan izin yang harus memenuhi persyaratan baik secara teknis maupun administratif. Persyaratan teknis meliputi: (1) Jenis Produksi, volume produksi dan kebutuhan air untuk produksi; (2) Perkiraan debit limbah, kualitas limbah dan sifat limbah atau frekuensi pembuangan limbah; (3) Jumlah dan sumber air yang digunakan dalam proses produksi; (4) Denah tata letak saluran pembuangan limbah; (5) Susunan Instalasi Pembuangan Air Limbah (IPAL) dan cara kerjanya; (6) Prosedur penanggulangan keadaan darurat.

F. Sumber Pencemaran Air

Pertumbuhan jumlah penduduk dan industri yang sangat pesat serta berkembangnya sektor pariwisata ternyata membawa dampak negatif bagi kehidupan manusia, karena umumnya limbah yang dihasilkan dari kegiatan tersebut sebagai sumber pencemaran air. Sehingga akan mengakibatkan penurunan kualitas air yang ada. Sektor pariwisata yang menyediakan jasa pelayanan penginapan yang dikelola secara komersial yang meliputi hotel berbintang dan hotel melati harus mematuhi aturan baku mutu limbah cair hotel yaitu batas maksimum limbah cair yang diperbolehkan dibuang ke lingkungan.

F. DEFINISI KONSEPSIONAL

Adapun definisi konseptual yang digunakan adalah

1) Kebijakan Publik

Kebijakan Publik adalah kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dimasyarakat dimana dalam penyusunannya melalui berbagai tahapan.

2) Monitoring Kebijakan

Serangkaian aktivitas atau proses yang dilakukan untuk mengetahui dan mengukur kemajuan dari program dengan kebijakan secara subyektif maupun obyektif guna memantau perubahan yang terjadi yang berfokus pada proses dan output, sehingga diharapkan nantinya mengetahui kesalahan sedini mungkin agar tidak akan terjadi kesalahan dan penyimpangan, guna mencapai tujuan yang diinginkan.

3) Limbah Cair

Setiap bahan cair hasil samping kegiatan ekonomi atau proses produksi atau permukiman yang masuk atau dimasukkan ke dalam sumber air dalam jumlah atau kandungan dan cara tertentu akan menyebabkan perubahan kualitas sumber air. Proses pengolahan baku mutu air yang tidak sesuai dengan lingkungan menjadi layak untuk lingkungan.

G. DEFINISI OPERASIONAL

Dimana dalam penelitian ini untuk mengetahui bagaimana proses monitoring kebijakan pengelolaan limbah cair hotel di Kota Yogyakarta oleh Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta Tahun 2015. Dalam hal ini definisi operasional yang digunakan penulis merujuk pada *Ten Steps to a Result-Based Monitoring* oleh Jody Zall Kusek Ray C. Rist yaitu ten step dalam monitoring, sehingga dalam penelitian ini menggunakan beberapa indikator untuk menganalisis dalam proses monitoring, adapun indikatornya adalah sebagai berikut:

1. Peran Badan Lingkungan Hidup dalam Proses Monitoring
 - a) Persiapan dalam Pelaksanaan Proses Monitoring
 - b) Menetapkan Target Pencapaian Monitoring
 - c) Penilaian Terhadap Indikator Pencapaian
 - d) Laporan Pencapaian dalam Monitoring
2. Pengelolaan Limbah Cair Hotel di Kota Yogyakarta oleh BLH
3. Faktor Penghambat Proses Monitoring

H. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif termasuk salah satu jenis penelitian kualitatif. Moleong (2007) mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai “*jenis*

penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian secara holistic dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa.” (Moleong, 2007).

Penelitian ini bertujuan untuk mengangkat fakta, keadaan, variabel dan fenomena-fenomena yang terjadi ketika penelitian berlangsung dan menyajikan data apa adanya. Penelitian deskriptif menuturkan dan menafsirkan data yang berkenaan dengan situasi yang terjadi, sikap dan pandangan yang menggejala di masyarakat, hubungan antar variabel, pertentangan dua kondisi atau lebih, pengaruh terhadap suatu kondisi, perbedaan antar fakta dan lain-lain.

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui bagaimana proses monitoring oleh BLH Kota Yogyakarta terhadap pengelolaan limbah cair hotel di Kota Yogyakarta Tahun 2015.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang diambil oleh peneliti adalah Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta. Hal ini ditulis karena peneliti tertarik untuk melihat sejauh mana proses monitoring yang dilakukan oleh BLH Kota Yogyakarta terhadap pengelolaan limbah cair hotel di Kota Yogyakarta Tahun 2015.

3. Jenis dan Sumber Data

Jenis data dalam penelitian ini adalah:

a. Data Primer

Data yang langsung berkaitan dengan permasalahan penelitian. Dalam penelitian ini data primernya adalah yang berkaitan dengan proses Monitoring Kebijakan oleh Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta. Disini penulis akan melakukan survei langsung ke lapangan dengan melakukan interview kepada subjek penelitian.

Tabel 1

Data Primer

Data Primer	Sumber
Wawancara	Kepala Bidang Pengawasan dan Pemulihan Lingkungan Hidup BLH Kota Yogyakarta
	Kepala Sub Bidang Pengawasan dan Pengendalian Kualitas Lingkungan Hidup BLH Kota Yogyakarta
	Dua Orang Staf Sub Bidang Pengawasan dan Pengendalian Kualitas Lingkungan Hidup BLH Kota Yogyakarta

b. Data Sekunder

Data yang didapat dari kajian-kajian sumber yang digunakan sebagai penunjang dalam menganalisa masalah-masalah yang berkaitan dengan penelitian ini. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berupa peraturan perundang-undangan, literatur-literatur, dokumen-dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

Tabel 2
Data Sekunder

Data Sekunder	Sumber
Dokumentasi	Peraturan Gubernur DIY No.7 Tahun 2010
	Undang-undang No.32 Tahun 2009
	Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No.5 Tahun 2014
	Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No.2 Tahun 2013
	Laporan hasil pemantauan rutin pemeriksaan dan pengambilan sampel BLH Kota Yogyakarta tahun 2014-2015
	Arsip dokumen lingkungan, jurnal terkait baku mutu limbah cair hotel, Modul Pengawas Lingkungan Hidup
	Buku profil BLH Kota Yogyakarta 2013 dan 2015
	Buku statistik pariwisata Kota Yogyakarta BPS Kota Yogyakarta

Dalam penelitian ini juga menggunakan kedua jenis data tersebut, yaitu data primer dan data sekunder karena kedua data tersebut saling melengkapi satu sama lain dan sangat dibutuhkan dalam sebuah pilihan.

4. Unit Analisis Data

Sehubungan penelitian ini mengkaji tentang proses Monitoring yang dilakukan oleh Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta terhadap kebijakan pengelolaan limbah cair bagi kegiatan hotel di Kota Yogyakarta Tahun 2015 maka unit analisis data dalam penelitian ini adalah Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta.

5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang dibutuhkan dalam penelitian ini, dilaksanakan dengan teknik-teknik berikut:

a. Wawancara

Wawancara adalah pengumpulan data dengan cara tanya jawab sepihak yang dikerjakan secara sistematis dan berlanjut kepada tujuan penyelidikan. Disini peneliti akan melakukan tanya jawab secara lisan atau tatap muka. Teknik yang digunakan adalah wawancara bebas terpimpin, artinya terlebih dahulu disediakan daftar pertanyaan sebagai pedoman, akan

tetapi tidak menutup kemungkinan adanya variasi dan improvisasi pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi dan kebutuhan data pada saat proses wawancara (Hadi, 1985:26). Hal ini dimaksudkan untuk memperoleh keterangan ataupun pendapat dari responden tentang hal-hal yang berkaitan dengan kerangka dan tujuan penelitian.

Pada tahapan wawancara subyek sasaran wawancara merupakan orang-orang yang dianggap mampu memberikan informasi yang sebenarnya terkait fokus penelitian sehingga data yang dihasilkan akurat. Dalam penelitian ini, pemilihan subjek penelitian menggunakan teknik *purposive* yaitu pemilihan subjek penelitian secara sengaja oleh peneliti (Sugiyono, 2013: 300). Adapun rincian narasumber yang akan diwawancarai dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Kepala Bidang Pengawasan dan Pemulihan Lingkungan Hidup
BLH Kota Yogyakarta, Bapak Ir.Budi Raharjo
2. Kepala Sub. Bidang Pengawasan dan Pengendalian Kualitas
Lingkungan Hidup BLH Kota Yogyakarta, Bapak Feri Edi
Sunantyo, S.K.M, M.P.H
3. Staf Sub. Bidang Pengawasan dan Pengendalian Kualitas
Lingkungan Hidup BLH Kota Yogyakarta, Rizky Rizaldi, ST
4. Staf Sub. Bidang Pengawasan dan Pengendalian Kualitas
Lingkungan Hidup BLH Kota Yogyakarta, Bapak Magaliasih

b. Dokumentasi

Teknik pengumpulan data dengan dokumentasi ialah pengambilan data yang diperoleh melalui dokumen-dokumen. Dokumentasi adalah cara pengumpulan data dengan menggunakan berbagai dokumen atau catatan yang mencatat keadaan konsep penelitian (ataupun yang terkait dengannya) didalam unit analisa yang dijadikan sebagai obyek penelitian (Rahmawati, 2010: 35).

c. Observasi

Ilmu pengetahuan dimulai dengan observasi dan selalu harus kembali kepada observasi untuk memperoleh informasi tentang perilaku manusia seperti yang terjadi dalam kenyataannya. Dengan observasi kita dapat memperoleh gambaran yang lebih jelas tentang kehidupan sosial, yang sukar diperoleh dengan metode lain. Observasi juga dilakukan bila belum banyak keterangan yang dimiliki tentang masalah yang kita selidiki. Observasi diperlukan untuk menjajaki dan berfungsi sebagai eksplorasi. Dari hasil tersebut, dapat diperoleh gambaran yang jelas tentang masalah yang ada dan petunjuk-petunjuk tentang cara pemecahannya (Nasution S, 1996).

Observasi dilakukan dengan pengamatan ke Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta untuk mengetahui bagaimana proses monitoring kebijakan pengelolaan limbah cair hotel di Kota Yogyakarta Tahun 2015.

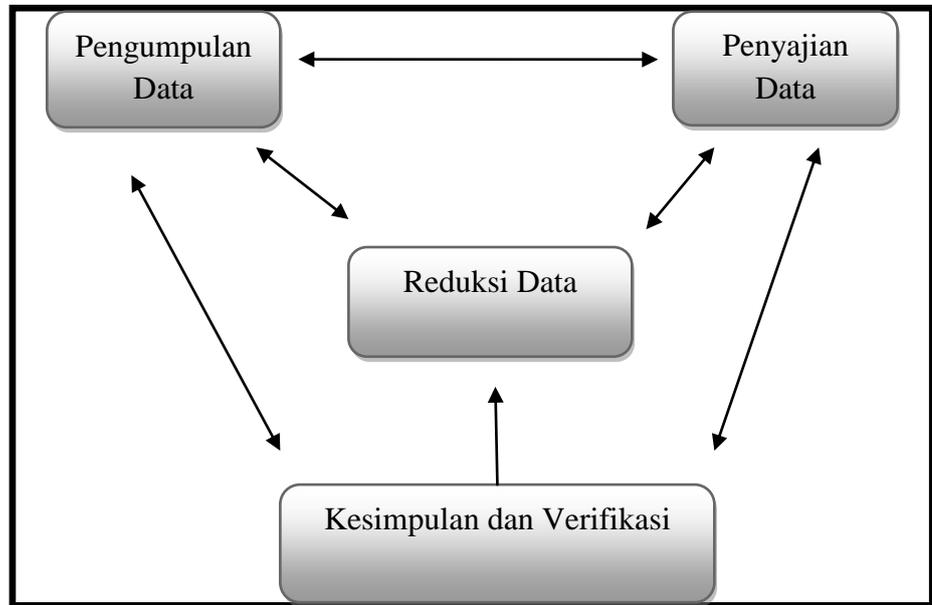
6. Teknik Analisa Data

Dalam penelitian ini teknik analisis data yang dipakai adalah analisa kualitatif, yaitu penelitian yang bersifat menuturkan dan menafsirkan data yang diperoleh tetapi tidak sampai pada penalaran teori. Proses penalaran data dan analisis berlangsung selama pasca pengumpulan data. Proses analisis mengalir dari tahap awal hingga tahap penarikan kesimpulan hasil studi (Salim, 2006: 22). Teknik analisa data yang digunakan adalah teknik primer karena data yang dibutuhkan didapat langsung melalui wawancara yang menanyakan langsung kepada responden yang menyangkut tentang: proses monitoring yang dilakukan oleh Badan Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta terhadap kebijakan pengelolaan limbah cair bagi kegiatan hotel di Kota Yogyakarta Tahun 2015.

Sehingga sebagaimana pemaparan Miles dan Huberman dalam Salim (2006) analisa data kualitatif sebagai model alir (*flow model*), yang terdiri pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan dan verifikasi.

Bagan 1

Komponen Analisis Model Interaktif



Sumber: Miles dan Huberman, 1992

a. Pengumpulan data

Pengumpulan data dilakukan dengan cara mencari data yang dibutuhkan di lapangan oleh peneliti dengan menggunakan metode yang telah ditentukan serta pengumpulan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

b. Reduksi data

Reduksi data adalah proses pemilihan dan penyederhanaan data-data kasar yang diperoleh di lapangan. Reduksi data dilakuakn dengan cara membuat ringkasan data yang diperoleh dari lapangan dan pengumpulan dokumen-dokumen yang bersangkutan dengan penelitian.

c. Penyajian data

Penyajian data dilakukan dengan cara menggambarkan keadaan sesuai dengan data yang sudah diringkas dan disajikan dalam laporan yang sistematis dan mudah untuk dipahami.

d. Menarik kesimpulan

Pada penarikan kesimpulan peneliti menarik kesimpulan terhadap data yang telah diperoleh dan yang sudah direduksi dalam bentuk laporan dengan cara membandingkan, menghubungkan, dan memilih data yang mengarah kepada permasalahan serta mampu menjawab permasalahan yang ada sehingga dapat menghasilkan kesimpulan yang valid.