

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGELOLAAN
AIR LIMBAH DOMESTIK DI KOTA YOGYAKARTA MELALUI
PROGRAM SANITASI LINGKUNGAN BERBASIS MASYARAKAT (SLBM)
(Studi Kasus di Kawasan Bantaran Sungai Code)**

Oleh:
Yenny Dwi Artini

Abstract

Yogyakarta as one of the major cities in Indonesia, has a very high population density is 13,662 persons/km². The high population density has resulted in environmental contamination. In 2012 the number of wells contaminated with bacteria reaching 85 % of the number of existing wells.

Yogyakarta City government through regulation 6 of 2009 on Domestic Wastewater Management has determined that in the riparian area wastewater treatment system on site / local which is realized with the construction of Waste Water Treatment Plant (WWTP) communal. With the construction of the wastewater treatment of domestic wastewater generated must be distributed to unit residents communal wastewater before discharged into the river. Communal WWTP construction around the riverbanks are implemented through Community-Based Environmental Sanitation program to form SHGs (Self Help Groups).

Around the area of the river Code (the largest river in the city of Yogyakarta) has constructed 12 communal WWTP, WWTP but only 8 (67%) were functioning and 4 WWTP (33%) did not work . In general, people enthusias when planning to build, but tended to decrease or not at all post-construction.

At WWTP functioning, people tend to turn over to the operator of the WWTP treatment (including nursing home channels each) that should only be responsible in building wastewater treatment as well as the main channel only. Thus the implementation of the rules implementing the agreed WWTP in the basic rules and regulations households SHGs, is not met. Ironically, heavy duty operator is not matched by a commensurate reward, because people are reluctant to raise the dues together for the purpose of administering the WWTP. At 4 WWTP that does not work, the cause factor is the absence of the operator and the non-functioning of SHGs have been formed.

Therefore, the government should continue to provide guidance to SHGs, increasing budget for maintenance and operators in order to function and quality of WWTP awake.

Keywords: Implementation of policy, Domestic Wastewater Management, Community-Based Environmental Sanitation Program.

Pendahuluan

Latar Belakang

Menurut Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) populasi penduduk Indonesia setiap tahun menunjukkan grafik peningkatan yang tajam dengan pertumbuhan 1,49% per tahun (<http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/13/07/17/mq2oy6-2013-> diakses tanggal 05 Maret 2013). Dengan jumlah penduduk yang mencapai 250 juta jiwa pada tahun 2013 ini, Indonesia menghadapi permasalahan pemukiman, sosial, ekonomi dan lingkungan yang semakin kompleks. Pertumbuhan penduduk yang semakin tinggi terutama di wilayah perkotaan akan meningkatkan aktivitas perkotaan yang berdampak pada penurunan kualitas lingkungan yang secara terus menerus akan mengakibatkan kerusakan lingkungan.

Alam memiliki kemampuan dalam menetralkan pencemaran akibat limbah apabila jumlahnya kecil. Oleh karena itu limbah sebagai hasil dari berbagai aktivitas penduduk perkotaan yang semakin beragam harus diolah agar tidak mencemari lingkungan. Berbagai aktivitas sehari-hari seperti mandi, mencuci dan berbagai aktivitas lain yang dianggap sepele namun menghasilkan sisa buangan ternyata membahayakan lingkungan. Kepadatan penduduk perkotaan yang tinggi dengan limbah rumah tangga atau domestik yang tinggi dan tidak diolah, tentunya berpotensi mengakibatkan kerusakan lingkungan yang lebih besar daripada limbah industri.

Air limbah domestik adalah air limbah yang berasal dari usaha dan atau kegiatan permukiman (*real estate*), rumah makan (restoran), perkantoran, perniagaan, apartemen dan asrama (Keputusan Menteri Lingkungan Hidup No. 112 Tahun 2003 tentang Baku Mutu Air Limbah Domestik). Limbah domestik saat ini menjadi permasalahan bagi sejumlah kota besar yang padat penduduknya seperti Jakarta, Surabaya, Medan, begitu pula di kota Yogyakarta. Selanjutnya dalam Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 3 Tahun 2010 tentang Baku Mutu Air Limbah Bagi

Kawasan Industri, telah ditetapkan batas kadar dan jumlah unsur pencemar yang dapat ditolerir keberadaannya dalam air limbah untuk dibuang ke perairan dari suatu kegiatan tertentu. Baku mutu air limbah tersebut berfungsi sebagai suatu arahan atau pedoman dalam pembuangan air limbah dan digunakan sebagai pengendalian pencemaran perairan. Dengan memperhatikan baku mutu air tersebut, maka sungai yang merupakan salah satu sumber air bersih bagi masyarakat diharapkan tidak tercemar sehingga dapat dimanfaatkan untuk keperluan lainnya.

Yogyakarta sebagai salah satu kota besar di Indonesia juga mengalami permasalahan kepadatan penduduk dan lingkungan. Di kota Yogyakarta mengalir tiga sungai besar, yaitu Sungai Winongo, Sungai Code dan Sungai Gajahwong yang dipadati oleh permukiman penduduk dan sebagian warganya masih membuang limbah cair tanpa proses pengolahan ke sungai. Hal ini mengakibatkan pencemaran sungai yang berbahaya bagi kondisi ekologis perairan sungai tersebut. Selain itu kondisi permukiman bantaran sungai dengan kemiringan lereng yang cukup tinggi, mengakibatkan air dari *septic tank* mengalir ke sungai sehingga berpotensi untuk mencemari air sumur yang berada di sekitar sungai.

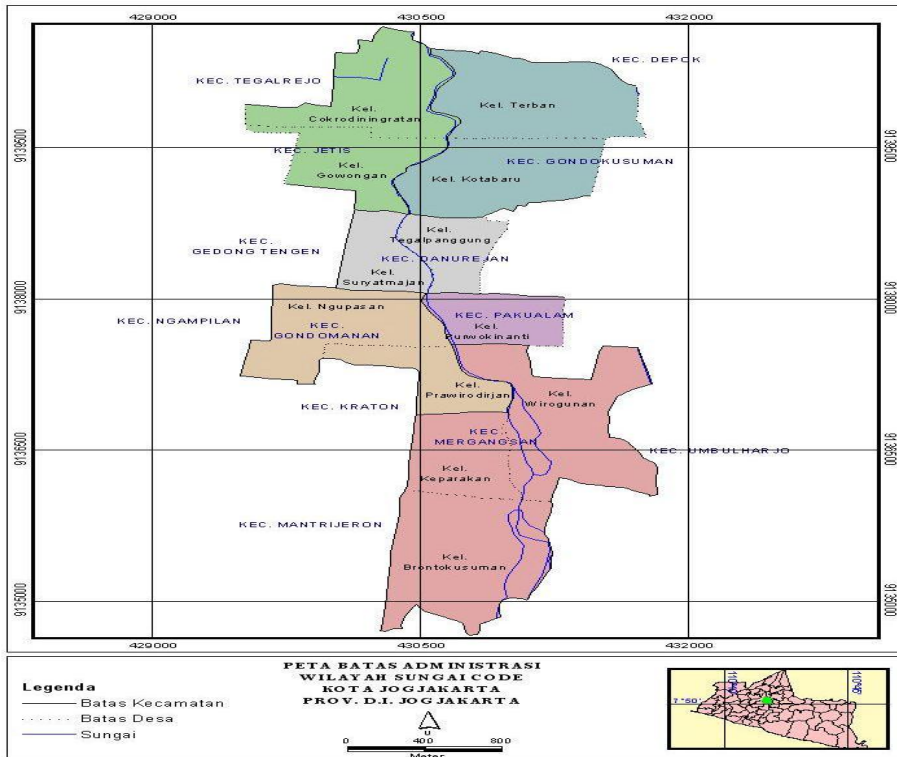
Hasil uji laboratorium Badan Lingkungan Hidup (BLH) Yogyakarta terhadap 76 sumur yang ada di Yogyakarta diketahui 75% di antaranya masih tercemar bakteri *e-coli*. Kemudian kepala bidang (Kabid) Pengembangan Kapasitas BLH Yogyakarta, Ika Rostika mengakui bahwa pada saat ini banyak air sumur warga yang tercemar oleh bakteri *e-coli*. Pencemaran tersebut tidak hanya terjadi di kawasan padat penduduk, namun juga air sumur warga yang ada di dekat bantaran sungai. Untuk sumur di kawasan padat penduduk, pencemaran air sumur terjadi karena letaknya yang terlalu dekat dengan pembuangan limbah. Seharusnya jarak aman pembuangan limbah dengan sumur minimal 10 meter. Sedangkan untuk kawasan yang dekat dengan bantaran sungai pencemaran disebabkan dari limbah rumah tangga atau pabrik. Di mana untuk tahun 2012 jumlah sumur warga yang tercemar

bakteri mencapai 85% dari jumlah sumur yang ada (<http://m.koran-sindo.com/node/303193> diakses pada 08 Maret 2013).

Dengan tingkat pencemaran lingkungan yang tinggi tersebut, pemerintah kota Yogyakarta melakukan berbagai upaya penanggulangan untuk mengurangi dampak maupun upaya minimalisasi limbah, melalui kebijakan maupun penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk mendapatkan berbagai alternatif teknologi pengolahan limbah yang efektif dan efisien. Pemerintah Kota Yogyakarta telah mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) No. 9 Tahun 1991 tentang Pemeliharaan *Assainering* yang mengatur Saluran Air Kotor. Perda tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan situasi dan kondisi saat ini, karena pengaturannya hanya terbatas pada jaringan air limbah terpusat yang dikelola pemerintah, sedangkan untuk jaringan air limbah setempat belum di atur. Sebagai gantinya Pemerintah Kota Yogyakarta telah menetapkan Perda No.6 tahun 2009 tentang Pengelolaan Air Limbah Domestik yang dalam pasal 6 menerangkan bahwa “Setiap orang atau badan wajib mengelola air limbah domestiknya melalui sistem pengelolaan air limbah setempat atau terpusat”. Sesuai dengan ketentuan tersebut, maka Pemerintah Kota Yogyakarta menetapkan kebijakan bahwa di kawasan bantaran sungai pengelolaan air limbah menggunakan sistem *on site/* setempat yang diwujudkan dengan pembangunan Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL) komunal di sekitar kawasan bantaran sungai.

Sungai Code sebagai sungai terbesar di Yogyakarta berhulu di kaki Gunung Merapi, melintas di tengah kota sepanjang 8,7 Km melewati 12 kelurahan dari 6 kecamatan, sebagian besar bantaran sungainya sudah digunakan sebagai permukiman penduduk.

Gambar 1.1
Peta Batas Administrasi Wilayah Sungai Code



Sumber : BPS Kota Yogyakarta Tahun 2011

Wilayah sungai Code mempunyai jenis tanah Regosol dengan kelandaian lereng/tebing sungai yang bervariasi mulai sangat tinggi di bagian utara dan menuju ke selatan semakin landai. Ketinggian kawasan sungai Code antara 100–199 m dengan beberapa lokasi yang mempunyai kemiringan cukup terjal. Kedalaman air tanah di wilayah sungai Code berkisar antara 7 – 15 m di bagian utara dan kurang dari 7 m di bagian selatan. Keberadaan pemukiman dengan kepadatan penduduk yang tinggi serta kondisi topografi tersebut mempunyai pengaruh besar terhadap sungai Code maupun kesehatan lingkungan sekitarnya.

Di sekitar kawasan sungai Code tersebut telah dibangun IPAL komunal melalui program Sanitasi Lingkungan Berbasis Masyarakat (SLBM).

Dengan pembangunan IPAL tersebut diharapkan air limbah rumah tangga yang selama ini oleh warga langsung dibuang ke badan sungai, sekarang disalurkan ke uni IPAL Komunal terlebih dahulu sebelum dibuang ke sungai. Namun kebijakan pengelolaan air limbah domestik dengan sistem *on site/* setempat melalui program SLBM tersebut belum berjalan optimal, bahkan ada IPAL yang tidak berfungsi.

Rumusan Masalah

Dari uraian tersebut di atas, dirumuskan masalah: “Bagaimana Implementasi Kebijakan Pengelolaan Air Limbah Domestik Di Kota Yogyakarta melalui Program Sanitasi Lingkungan Berbasis masyarakat (SLBM) khususnya di Kawasan Bantaran Sungai Code?”

Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan dengan tujuan untuk mengetahui keberhasilan dan hambatan-hambatan yang dihadapi pemerintah kota Yogyakarta dalam mengimplementasikan kebijakan pengelolaan air limbah domestik melalui program sanitasi lingkungan berbasis masyarakat.

Manfaat Penelitian

Hasil penelitian yang diperoleh akan digunakan untuk memberikan rekomendasi kepada pemerintah kota Yogyakarta khususnya Dinas Kimpraswil (Pemukiman Prasarana dan Wilayah) agar implementasi program sanitasi lingkungan berbasis masyarakat dalam pengelolaan air limbah domestik bisa lebih optimal.

Tinjauan Pustaka

Kebijakan publik adalah kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah (James E.Anderson dalam Subarsono, 2005:2). Walaupun disadari bahwa kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh para aktor

dan faktor dari luar pemerintah, akan tetapi kebijakan publik dipahami sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintah dalam bidang tertentu. Kebijakan public harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan lain, karena kebijakan public selalu menyangkut “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya” (Robert Eyestone dalam Leo Agustino , 2008:6).

Menurut Subarsono (2005:6), kerangka kerja kebijakan publik akan ditentukan oleh beberapa variabel sebagai berikut:

1. Tujuan yang akan dicapai. Ini mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai. Apabila tujuan kebijakan kompleks, makasemakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, maka semakin mudah untuk mencapainya.
2. Preferensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan. Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit untuk dicapai dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai.
3. Sumberdaya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumberdaya finansial, material, dan infrastruktur lainnya.
4. Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas para aktor yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut akan ditentukan dari 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, politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.
6. Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja dari suatu kebijakan.

Implementasi merupakan salah satu tahap penting dalam proses kebijakan publik. Implementasi dari suatu kebijakan melibatkan upaya-upaya *policy makers* untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran. Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy makers* bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Ada banyak variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik bersifat individual maupun kelompok atau institusi.

Menurut Budi Winarno (2007:144), implementasi kebijakan merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program.

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel saling berhubungan satu sama lain. Berkaitan dengan faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan suatu program, menurut Marilee S. Grindle sebagaimana dikutip Subarsono (2005:93-94) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*).

Sejalan dengan semangat otonomi daerah, Pemerintah Kota Yogyakarta telah menyusun sebuah kebijakan tentang pengelolaan air limbah domestik yang dituangkan dalam Perda No. 6 Tahun 2009. Dengan tingkat kepadatan penduduk yang cukup tinggi, maka jumlah air limbah domestik akan cukup besar dan berdampak pada kerusakan lingkungan. Dengan demikian kebijakan pengelolaan air limbah tersebut memiliki alasan yang cukup kuat untuk ditetapkan. Dalam Perda No. 6 Tahun 2009 disebutkan bahwa yang dimaksud air limbah domestik adalah air limbah yang berasal

dari usaha dan atau kegiatan permukiman (*real estate*), rumah makan (*restaurant*), perkantoran, perniagaan, apartemen dan asrama. Dalam pasal 2 Perda No. 6 Tahun 2009 ditetapkan maksud pengelolaan air limbah domestik tersebut adalah untuk: (a) mewujudkan kota yang sehat dalam rangka perlindungan kesehatan masyarakat; (b) melindungi dan meningkatkan kualitas air tanah dan air permukaan agar dapat memenuhi kebutuhan air bersih dan pelestarian lingkungan hidup; (c) meningkatkan kesadaran dan kepedulian pemerintah, dunia usaha dan masyarakat untuk berpartisipasi dalam upaya pelestarian lingkungan. Sedangkan dalam pasal 3 Perda No. 6 Tahun 2009 ditetapkan tujuan pengelolaan air limbah domestik adalah agar: (a) terkendalinya pembuangan air limbah domestik; (b) terlindunginya kualitas air tanah dan air permukaan; (c) meningkatnya upaya pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Selanjutnya dalam pasal 4 Perda No. 6 Tahun 2009 ditetapkan bahwa pengelolaan air limbah domestik dilaksanakan dengan melalui sistem pengolahan air limbah setempat atau terpusat. Sistem pengolahan air limbah setempat merupakan pembuangan air limbah domestik ke dalam septik tank individual, septik tank komunal atau Instalasi Pengolahan Air Limbah Domestik (IPAL). Septik tank individual adalah tempat pengolahan air limbah domestik tanpa dihubungkan dengan jaringan perpipaan yang digunakan untuk rumah tangga sendiri. 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. IPAL komunal adalah tempat pengolahan air limbah domestik secara terpadu dari air limbah domestik kelompok masyarakat tertentu yang diolah secara *aerob* dan *anaerob*. Sedangkan sistem pengolahan air limbah terpusat merupakan pembuangan air limbah domestik ke dalam jaringan air limbah domestik yang disediakan oleh Pemerintah. Jaringan air limbah domestik pada sistem pengolahan air limbah terpusat 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.

Berkaitan dengan pengembangan dan penyambungan jaringan air limbah domestik, dalam UU No.6 Tahun 2009 pasal 9 ditetapkan bahwa orang atau badan yang terjangkau sistem pengolahan air limbah terpusat wajib menyalurkan air limbah domestiknya ke jaringan air limbah terpusat. Penyambungan air limbah domestik ke jaringan air limbah terpusat harus dengan izin walikota atau pejabat yang ditunjuk. Pembiayaan penyambungan jaringan air limbah terpusat tersebut juga dibebankan kepada pemohon. Adapun bagi masyarakat yang tidak mampu dalam pembiayaan penyambungan seperti yang dimaksudkan tadi, maka Pemerintah Daerah membantu penyambungan jaringan air limbah tersebut baik seluruhnya atau sebagian.

Bagi masyarakat yang wilayah pemukimannya tidak terjangkau oleh sistem terpusat, pemerintah menyediakan sarana sanitasi komunal dengan pemipaan yang disertai dengan Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL) sistem *Decentralized Wastewater Treatment Systems (DEWATS)*. Pengelolaan air limbah domestik dengan menggunakan IPAL komunal tersebut diwujudkan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta melalui program Sanitasi Lingkungan Berbasis Masyarakat (SLBM). Adapun program SLBM tersebut dimaksudkan agar terselenggaranya pengolahan limbah domestik yang efektif, murah dan mudah dioperasikan oleh masyarakat. Adapun tujuannya adalah untuk meningkatkan kualitas lingkungan masyarakat dan agar keluaran/*effluent* hasil olahan Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL) sesuai baku mutu Pemerintah.

Adapun langkah-langkah yang dilakukan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam mengimplementasikan program SLBM tersebut adalah sebagai berikut: 1) Tahap Persiapan Sosial, berupa: pembuatan *Long List* dan *Short List*, Pelaksanaan Seleksi Masyarakat, dan Pengukuran Dampak Kesehatan (*Health Impact Assessment*); 2) Pembentukan KSM (Kelompok Swadaya

Masyarakat); 3) Penentuan Calon Pengguna; 4) *Detail Engineering Design/DED*; 5) Peran dan Dukungan Pemkot, PU-Pusat dan Pihak Lain; 6) Rekening KSM; 7) Mekanisme Pembelanjaan; 8) Sistem Pembukuan; 9) Tata Cara Pelaporan.

Pembuatan daftar panjang (*long list*) diperlukan untuk mengetahui daerah-daerah mana saja yang berpenduduk padat dan mempunyai problem sanitasi. Data bisa diperoleh dari dinas yang menangani program sanimas. Setelah daftar *long list* didapatkan, langkah selanjutnya adalah survei lokasi untuk bisa mendapatkan hasil *short list*/daftar pendek kampung yang mempunyai masalah sanitasi. Dari daftar *short list* itulah kemudian diikuti seleksi kampung untuk mendapatkan satu kampung yang paling siap implementasi program sanimas. Dalam implementasi program tersebut ada kemungkinan pula tanpa melalui seleksi kampung, tetapi hanya melalui tahapan *long list* dan *short list*. Hal ini dikarenakan adanya penunjukan langsung lokasi oleh Dinas Kimpraswil Kota Yogyakarta. Biasanya lokasi yang ditunjuk adalah lokasi yang merupakan wilayah pemukiman penduduk di Kota Yogyakarta yang memiliki kepadatan yang relatif tinggi.

Seleksi masyarakat merupakan proses yang dilakukan setelah didapatkan hasil *short list* yang sebelumnya dilakukan sosialisasi ke kampung yang masuk daftar *short list*, dan kemudian diperkuat dengan adanya surat minat yang masuk dari kampung-kampung yang telah disosialisasi. Setelah seleksi tersebut dilakukan dan didapatkan suatu lokasi maka tahapan selanjutnya adalah sosialisasi kepada warga masyarakat sekitar tentang program SLBM, untuk menanyakan apakah masyarakat setempat berminat mengikuti program SLBM. Setelah ada surat minat yang telah dibuat kembali oleh warga, maka pihak Konsultan Pendamping dan Dinas Kimpraswil baru akan melanjutkan ke proses berikutnya.

HIA atau *Health Impact Assessment* merupakan alat ukur dampak kesehatan di dalam program SLBM/CBS-DEWATS. Tujuan program SLBM/CBS-DEWATS antara lain adalah meningkatkan derajat kesehatan

masyarakat, terutama yang tinggal di permukiman padat, kumuh, dan miskin di perkotaan. HIA juga merupakan salah satu data sosial yang dapat digunakan untuk mengukur tingkat keberhasilan program dari aspek kesehatan dan juga aspek sosial lainnya, dan sekaligus dapat menjadi masukan bagi implementasi program SLBM/CBS-DEWATS selanjutnya. Hasil dari HIA akan memberikan informasi kepada para *stakeholder*, baik Pemda, maupun yang lain agar dapat memaksimalkan dampak positif dan meminimalkan dampak negatif. Agar dapat mengukur dampak tersebut maka diperlukan adanya *baseline* data atau data awal sebagai informasi dasar. Tujuan dari *baseline* interview HIA tersebut adalah untuk mengetahui kondisi kesehatan dan kesejahteraan kelompok sasaran sebelum program SLBM/CBS-DEWATS diimplementasikan. Selanjutnya, untuk mengetahui dampak yang ditimbulkan oleh program ini, HIA dilaksanakan sekali lagi setelah fasilitas beroperasi selama 1 tahun. Hasil dari kedua data (sebelum dan setelah implementasi) dibandingkan dan dianalisis sehingga dapat diketahui sejauh mana program SLBM dapat memberikan dampak positif terhadap masyarakat.

Setelah adanya konfirmasi ataupun kepastian tentang kesediaan masyarakat untuk mengikuti program SLBM, tahapan selanjutnya yang dilakukan adalah menyusun kontrak belajar dengan masyarakat yang berupa pertemuan-pertemuan untuk membahas rencana pembangunan. Untuk memudahkan dalam pelaksanaan program SLBM, maka dibentuklah pengurus yang namanya KSM (Kelompok Swadaya Masyarakat) yang nantinya akan mewakili dalam proses pelaksanaan dan pembangunan. KSM ini beranggotakan warga pengguna yang dipilih dan disepakati oleh warga masyarakat. Sebaiknya pembentukan KSM dilakukan melalui diskusi intern antar warga setempat, sehingga pada pertemuan bersama antara Konsultan, Pendamping, Dinas Kimpraswil dan masyarakat dalam rangka menyusun buku rencana pembangunan sudah terpilih personil yang akan duduk dalam kepengurusan KSM.

Untuk menentukan calon pengguna sarana SLBM digunakan pendekatan partisipatif, artinya masyarakat sendiri yang harus menentukan siapa saja calon pengguna atau penerima manfaat proyek. Untuk menentukan hal tersebut harus berdasarkan kriteria tertentu, dan kriteria itu harus disusun bersama oleh masyarakat sendiri. Apabila kriteria telah ditentukan dan perkiraan jumlah calon penerima manfaat sudah diputuskan, kemudian harus diidentifikasi nama-nama dan jumlah anggota keluarga yang tinggal dalam satu rumah untuk menentukan tingkat aksesibilitas sarana sanitasi yang akan dibangun. Alat yang digunakan dalam proses tersebut adalah *Welfare Classification* dan *Community Mapping*.

Welfare Classification digunakan untuk mengidentifikasi jumlah calon pengguna dan dari kelompok sosial masyarakat miskin, menengah atau kaya, sesuai kriteria masyarakat sendiri. Alat ini penting untuk menghindarkan proyek yang diperuntukan bagi segelintir golongan tertentu saja yang dekat dengan elit desa demi kepentingan politiknya. Caranya adalah pertama-tama masyarakat diajak untuk menentukan masyarakat berdasarkan klasifikasi kaya - menengah - miskin. Kemudian mereka diminta untuk menentukan ciri-ciri (indikator) dari setiap klasifikasi sosial tersebut. Selanjutnya, mereka diminta untuk menentukan jumlah/persentase dari masing-masing klasifikasi sosial tersebut berdasarkan keadaan yang riil. Terakhir, mereka diminta untuk menentukan kelompok sosial masyarakat yang mana yang akan menjadi prioritas calon penerima manfaat proyek.

Community Mapping atau lebih tepatnya *Potential Users Mapping* digunakan untuk menentukan tingkat aksesibilitas calon pengguna tersebut terhadap sarana yang akan dibangun, sekaligus menghitung jumlah jiwa calon pengguna. Caranya, pertama-tama masyarakat diajak untuk menggambarkan rumah-rumah calon pengguna yang telah disepakati ke dalam peta. Kemudian mereka diminta untuk menganalisis tingkat aksesibilitas masing-masing ke sarana sanitasi yang akan dibangun, apabila terlalu jauh mungkin tidak layak. Kemudian masyarakat diberi waktu satu

minggu untuk mendiskusikan dan mengklarifikasikan calon pengguna tersebut dengan anggota masyarakat yang lain serta menghitung jumlah jiwa setiap KK calon pengguna, sekaligus membuat daftar dari masing-masing KK tersebut. Kriteria Calon Pengguna antara lain: Tinggal di wilayah RT/RW/Kampung, diutamakan warga yang belum memiliki jamban sendiri, bersedia membayar iuran pengguna secara rutin, bersedia mematuhi segala peraturan, bersedia merawat sarana yang ada di rumah sendiri.

Detail Engineering Design/DED dibuat setelah dilakukan seleksi atau pemilihan jenis teknologi yang digunakan oleh masyarakat. Pemilihan teknologi sarana sanitasi ini dipilih atau ditentukan oleh masyarakat, terutama calon pengguna sarana setelah dikaji dari berbagai alternatif teknologi yang didasarkan pada berbagai informasi yang terdapat di dalam buku atau dokumen *Informed Choice Catalogue/ICC* atau pilihan-pilihan teknologi sarana sanitasi yang telah disiapkan oleh Tim fasilitator SLBM. Pertama dijelaskan atau dipresentasikan berbagai alternatif pilihan teknologi sanitasi, deskripsi cara kerja teknologi tersebut, kelebihan dan kekurangan dari masing-masing jenis teknologi, kebutuhan biaya masing-masing jenis teknologi, baik pada saat pembangunan maupun operasional dan pemeliharaan, kemudian dilanjutkan dengan survey teknis dengan menentukan metode *transect walk* yang dilakukan secara bersama-sama antara pemda, fasilitator, konsultan teknis bersama dengan masyarakat. Keputusan atau pemilihan teknologi sarana sanitasi tersebut baru dapat diambil setelah melalui beberapa kali pertemuan, diskusi dan musyawarah, dan peninjauan lapangan serta pemaparan lebih detail tentang sarana yang dimungkinkan sesuai dengan kondisi teknis dan masyarakat yang ada.

Adapun komponen-komponen yang dibangun sesuai dengan teknologi sarana yang dipilih terdiri atas :

1. Komponen MCK Umum.

Fasilitas umum berupa MCK (2 WC dan 1 tempat cuci). Air limbah yang dihasilkan bersumber dari limbah masyarakat yang belum memiliki WC,

kamar mandi dan air cucian. Dari komponen MCK limbah dialirkan ke Instalasi Pengolahan Air Limbah menggunakan jaringan pemipaan. Komponen MCK berjarak sekitar ± 40 m dari lahan Instalasi Pengolahan Air Limbah (terpisah dengan bangunan IPAL). Bangunan MCK ini membutuhkan lahan seluas ± 15 m².

2. Komponen sumber limbah

Sumber limbah domestik (dari masyarakat) berasal dari WC, kamar mandi, dapur, dan air cucian. Air limbah yang diolah berasal dari limbah dapur dilengkapi dengan bak penyaring/penangkap lemak (*grease trap*).

3. Komponen sambungan dari rumah menuju pipa utama

Sambungan dari rumah (SR) berfungsi untuk mengalirkan limbah WC, kamar mandi ataupun cuci dari tingkat rumah tangga ke saluran pengumpul atau pipa utama. Komponen ini dilengkapi dengan bak kontrol dari pasangan batu bata ukuran 45 x 45 cm.

4. Komponen pemipaan sekunder

Pemipaan yang menghubungkan pipa-pipa sambungan dari rumah menuju pipa utama menuju ke pengolahan limbah dengan menggunakan pipa, komponen dilengkapi dengan bak kontrol 45 x 45 cm untuk inspeksi jaringan pemipaan.

5. Komponen pemipaan Utama

Pemipaan utama adalah pemipaan yang menghubungkan pipa sambungan rumah tangga (SR) menuju ke unit pengolahan limbah. Dengan menggunakan pipa dilengkapi dengan bak kontrol dari pasangan batu bata ukuran 45cm x 45 cm.

6. Komponen Pengolahan Air Limbah

Pengolahan limbah membutuhkan luas total ± 60 m². Lokasi pengolahan limbah berada pada elevasi terendah dari lingkungan yang akan dilayani SLBM. Sistem Pengolahan air limbah menggunakan teknologi DEWATS (*Decentralized Wastewater Treatment Systems*) yang sistem pengolahannya didasarkan pada proses biologi (anaerobik) sehingga

tidak memerlukan input energi tambahan tetapi hanya mengandalkan pada kemampuan bakteri. Ada beberapa pilihan modul dalam DEWATS, diantaranya :

- a. Bak Sedimentasi, yang berfungsi untuk meng-homogenkan tingkat kekentalan limbah maupun sebagai bak pengendap dan bekerja dengan sistem anaerobik.
- b. *Anaerobic Baffle Reactor*, adalah sistem dengan aliran air *up-flow* yang bekerja secara anaerob, dimana sistem ini akan mengurangi tingkat polusi limbah sampai 80%.
- c. Anaerobik Filter yaitu bak yang berisi filter batu vulcano yang berfungsi sebagai tempat tinggal dan berkembangnya bakteri anaerob. Di bak ini tingkat polusi limbah berkurang sampai 90%. Desain disusun berdasarkan asumsi penggunaan air rata-rata adalah 100 ltr/orang/hari untuk berbagai kebutuhan mandi, cuci dan air minum dan 80% dibuang sebagai air liimbah.

Beberapa pihak seperti Pemkot dalam hal ini Dinas Kimpraswil, PU-Pusat dan pihak lain seperti instansi Kelurahan, Kecamatan memiliki peranan yang penting dan dukungan yang besar dalam pelaksanaan kegiatan ini.

Peran dan dukungan tersebut diuraikan sebagai berikut :

1. Dinas Kimpraswil memfasilitasi kebutuhan pelaksanaan SLBM khususnya pada hal yang terkait dengan Pemerintah Kota seperti menyediakan data *Long List*, sosialisasi ke Kecamatan dan Kelurahan, serta mengupayakan pencairan dana dari Pemerintah Kota.
2. DPU-Pusat memberikan dukungan dengan memberi masukan dan pengertian pada masyarakat tentang program dan mendorong masyarakat untuk berpartisipasi aktif.
3. Pihak lain antara lain Instansi Kelurahan dan Kecamatan yang membantu pengurusan administrasi/surat-surat dan penyediaan sarana prasarana untuk kelancaran kegiatan SLBM seperti pembuatan SK Lurah tentang

pembentukan KSM, surat keterangan mengenai status lahan, dan lain sebagainya.

Pemerintah aktif untuk mengadakan koordinasi dengan pihak-pihak terkait dalam rangka persiapan program atau melengkapi syarat-syarat yang dibutuhkan dalam pelaksanaan program. Dukungan Pemerintah berwujud selalu menghadiri setiap pertemuan yang diselenggarakan, dengan menunjuk staf dari instansi pemerintah terkait untuk hadir dalam setiap pertemuan yang diadakan dan peninjauan ke lokasi.

Seluruh pencairan dana kontribusi dari masing-masing stakeholders dalam bentuk cash masuk ke dalam rekening KSM SLBM agar dapat diaudit. Rekening tersebut dibuka pada Bank BPD DIY cabang kota Yogyakarta atas nama :

1. Ketua KSM-SLBM
2. Kepala Seksi pengelolaan Air Limbah Dinas Kimpraswil
3. Perwakilan dari Konsultan Pendamping

Untuk mencairkan dana dari rekening bank tersebut harus ditandatangani oleh semua pihak yang bertandatangan. Proses pencairan dana hibah yang ada di rekening bersama 3 pihak tersebut akan digunakan sebagai dana pelaksanaan konstruksi yang dilaksanakan sebagai berikut :

1. Assisten Supervisor bersama Seksi Tenaga Kerja KSM diketahui TFL membuat pengajuan kebutuhan dana upah untuk pelaksanaan konstruksi selama 1 (satu) minggu kepada Ketua KSM.
2. Ketua KSM mengajukan slip pengambilan uang Bank BPD DIY yang dilampiri pengajuan kebutuhan dana untuk pelaksanaan konstruksi selama 1 (satu) minggu kepada Dinas Kimpraswil dan perwakilan dari Konsultan Pendamping.
3. Slip pengambilan uang disetujui Kepala Seksi Pengelolaan Air Limbah Dinas Kimpraswil dan perwakilan dari Konsultan Pendamping, maka ketua KSM akan mencairkan slip pengambilan uang di Bank BPD DIY.

4. Dana yang dicairkan dari Bank BPD DIY akan digunakan untuk melaksanakan konstruksi selama 1 (satu) minggu kedepan.
5. Untuk pencairan minggu berikutnya, Ketua KSM mengajukan slip pengambilan uang Bank BPD yang dilampiri pengajuan kebutuhan dana untuk pelaksanaan konstruksi selama 1 (satu) minggu, Progres konstruksi dan laporan keuangan mingguan yang dibuat bendahara KSM kepada Kepala Seksi Pengelolaan Air Limbah Dinas Kimpraswil dan perwakilan dari Konsultan Pendamping.

Adapun mekanisme pembelanjaannya sebagai berikut:

1. Asisten Supervisor bersama dengan KSM diketahui TFL mengajukan rencana pembelanjaan untuk 1 minggu kedepan dengan melampirkan laporan keuangan minggu lalu.
2. Ketua KSM membawa pengajuan rencana belanja 1 minggu kedepan, laporan keuangan minggu lalu dan slip Bank BPD DIY untuk dimintakan tanda tangan kepala Seksi Pengelolaan Air Limbah Dinas Kimpraswil Kota Yogyakarta.
3. Setelah pengajuan rencana pembelanjaan disetujui dan slip bank ditandatangani, maka dana di bank bisa dicairkan sesuai dengan pengajuan.

Untuk pengelolaan keuangan, KSM SLBM akan menggunakan pembukuan dengan sistem pembukuan standar agar bisa diaudit dan dilakukan secara transparan/terbuka. Untuk tetap mengawasi pengelolaan keuangan maka dilakukan pelaporan keuangan secara berkala oleh Bendahara, yakni setiap akhir minggu. Laporan keuangan dibuat rekapitulasi pengeluaran, pemasukan, saldo kas dan bank. Laporan keuangan menggunakan papan yang besar agar bisa dibaca oleh semua pihak yang berkepentingan.

Pada dasarnya laporan dilaksanakan dalam 3 (tiga) tahap, adapun tahapannya adalah sebagai berikut :

1. Pelaporan dilaksanakan setiap minggu selama kegiatan konstruksi baik berupa laporan keuangan atau progres konstruksi. Transfer dana tahap I sebesar 40% akan dikirim ke rekening KSM saat progres konstruksi masih 0%. Transfer tahap II sebesar 30% turun ke rekening KSM setelah KSM menyerahkan laporan progres konstruksi telah mencapai 30% dan dilampiri laporan keuangan mingguan. Transfer tahap III sebesar 30% akan turun ke rekening KSM setelah KSM menyerahkan laporan progres konstruksi telah mencapai 60% dan dilampiri laporan keuangan mingguan.
2. Setelah masa konstruksi selesai, KSM wajib melaporkan kegiatannya secara tertulis kepada Dinas Kimpraswil Kota Yogyakarta berupa laporan akhir yang berisi laporan kegiatan beserta foto, laporan keuangan KSM, laporan progres konstruksi
3. Setelah masa konstruksi dinyatakan selesai, maka KSM wajib memanfaatkan dan merawat sarana sanitasi tersebut. Pelaporan dilaksanakan setiap pertemuan rutin anggota KSM yang dilaksanakan perbulan. Dalam laporan tertulis ini akan disampaikan pemasukan kas KSM dan pengeluaran KSM sehingga diketahui saldo kas KSM setiap bulan. Apabila diperlukan sewaktu-waktu Dinas Kimpraswil akan memeriksa laporan keuangan KSM melalui SKPD terkait.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Salah satu kesulitan yang dihadapi pada saat pengumpulan data di lapangan disebabkan karena informasi dari Dinas Kimpraswil ternyata tidak valid. Jumlah IPAL komunal di kawasan sungai Code masih tercampur dengan data IPAL yang berada di sungai lainnya, sehingga jumlah dan lokasi IPAL di kawasan sungai Code tersebut diperoleh dari informasi masyarakat pengelola IPAL yang sudah berhasil ditemukan yang keseluruhannya berjumlah 12 IPAL yang dibuat mulai tahun 2005 sampai dengan 2012.

Secara umum jumlah IPAL di kota Yogyakarta belum memadai, karena masih banyak daerah yang belum memiliki IPAL. Target IPAL yang akan dibuat sampai tahun 2012 sebenarnya 100 IPAL tetapi sampai sekarang baru sekitar setengahnya yang terealisasi (*wawancara dengan bapak Indra Sutapa, Kepala Seksi Saluran Air Limbah, Dinas Kimpraswil Kota Yogyakarta*). Dengan tingkat kepadatan penduduk yang tinggi, pemerintah kota Yogyakarta menghadapi kesulitan dalam penyediaan tanah untuk pembuatan IPAL tersebut.

Prasarana dan sarana air limbah domestik sistem komunal

Tabel II.1
Status IPAL di Kawasan Sungai Code

Status	Jumlah IPAL	Presentase (%)
Berfungsi	8	66,67%
Tidak Berfungsi	4	33,33%
Jumlah	12	100%

Sumber : Diolah Dari Hasil Penelitian

Data di atas menunjukkan bahwa sarana dan prasarana pengelolaan air limbah domestik, khususnya dengan sistem komunal di kawasan Sungai Code belum berjalan secara optimal. Dari 12 IPAL komunal yang sudah ada baru 66,67% yang berfungsi dengan baik, dan sisanya 33,33% tidak berfungsi sebagaimana mestinya.

Peran Masyarakat dan Pihak Terkait dalam Penyelenggaraan Pengembangan Sistem Pengelolaan Air Limbah Domestik

Peran Masyarakat

Masalah sanitasi lingkungan bukanlah masalah perorangan yang penanganannya bisa diselesaikan oleh satu atau beberapa orang saja, namun lebih merupakan satu masalah yang harus melibatkan banyak pihak. Dalam rangka implementasi SLBM diperlukan kerjasama antar para *stakeholder*

yaitu masyarakat (Panitia Pembangunan/KSM), Pemerintah Kota, Pihak Konsultan ataupun pihak lainnya yang peduli dengan masalah sanitasi lingkungan.

Dalam pembangunan IPAL, masyarakat memegang peranan yang sangat penting sebagai pelaku dan sekaligus sasaran kegiatan. Oleh karena itu masyarakat dilibatkan mulai dari awal perencanaan sampai dengan akhir konstruksi IPAL. Apabila dalam pelaksanaan konstruksi IPAL tidak diserahkan kepada pemborong, maka segala urusan yang berkaitan dengan pembangunan IPAL dikerjakan seluruhnya oleh masyarakat sekitar dengan dipimpin oleh KSM setempat. Masyarakat selalu turut serta dalam setiap kegiatan seperti gotong royong dalam penggalian IPAL, ataupun gotong royong saat pengecoran IPAL. Peran masyarakat sekitar juga sangat penting pasca konstruksi, karena setelah pembangunan selesai IPAL diserahkan kepada masyarakat setempat untuk dilakukan pemeliharaan dan perawatan.

Dari 8 IPAL yang masih berfungsi dengan baik, didapatkan fakta bahwa setelah pembangunan IPAL selesai peran masyarakat pun ternyata masih kurang. Masyarakat hanya antusias pada saat pengajuan dan proses pembangunan IPAL. Setelah pembangunan IPAL selesai, IPAL diserahkan oleh Dinas Kimpraswil kepada masyarakat, tetapi pemeliharaan IPAL kurang mendapat perhatian dari masyarakat. Masyarakat lebih menyerahkan perawatan IPAL kepada operator yang seharusnya hanya bertugas mengurus perawatan dan pemeliharaan pada saluran induk dan bangunan IPAL saja. Tetapi masyarakat selalu mengadu dan meminta operator untuk mengatasi permasalahan yang seharusnya menjadi tanggung jawab masing-masing warga, misalnya apabila saluran pipa air limbah di rumah warga ada yang macet.

Hasil penelitian pada 4 IPAL yang tidak berfungsi menunjukkan bahwa peran masyarakat setempat memang tidak terlihat sama sekali yang akhirnya menyebabkan IPAL sama sekali tidak berfungsi. Sebagian besar masyarakat tidak bersedia untuk menjadi pengelola, khususnya operator IPAL

karena tugasnya yang sangat berat yaitu harus membersihkan bak-bak IPAL secara rutin agar tidak tersumbat. Pekerjaan tersebut jelas tidak mudah karena bak-bak pada IPAL tersebut berisi endapan-endapan kotoran sehingga jarang sekali ada masyarakat yang bersedia mengelola IPAL. Faktor lain yang menyebabkan IPAL tidak berfungsi adalah bahwa masyarakat di sekitar IPAL banyak yang tidak mengetahui tentang keberadaan IPAL tersebut dan tidak mengetahui sama sekali apa fungsi IPAL tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat tidak dilibatkan dalam perencanaan sampai pembangunan IPAL tersebut.

Peran Pemerintah

Dalam pelaksanaan SLBM, Pemerintah Kota (dalam hal ini diwakili oleh Dinas Kimpraswil selaku Dinas penanggung jawab Program SLBM) berperan sebagai wakil pemerintah yang memfasilitasi pelayanan kelengkapan administrasi seperti sosialisasi program SLBM ke Kecamatan dan Kelurahan, mengupayakan pencairan dana dari Pemerintah Kota, dan memantau setiap perkembangan di lapangan.

Pada IPAL yang masih berfungsi, sejak pembangunan selesai dilakukan sampai saat ini Dinas Kimpraswil masih terus melakukan pemantauan dengan cara mendatangi langsung ke lokasi IPAL atau melalui pertemuan-pertemuan khusus dengan para pengelola IPAL. Kedatangan petugas dari Dinas Kimpraswil adalah untuk mengukur kadar air pada IPAL agar air tidak mencemari sumur warga sekitar, khususnya yang dekat dengan IPAL. Hanya saja pemantauan tersebut dilakukan secara tidak rutin, berkisar antara 1 -2 bulan sekali (*wawancara dengan bapak Sutrisno, operator IPAL pada RT 37 RW 08 Cokrodiningratan, Jetis*). Selain itu juga diadakan pertemuan antara dinas terkait dengan para pengelola IPAL yang dihadiri oleh perwakilan dari masing-masing pengelola/KSM tersebut. Akan tetapi pertemuan tersebut juga tidak rutin dilaksanakan.

Pemantauan dari dinas Kimpraswil selama ini terbatas hanya pada IPAL - IPAL yang masih berfungsi. Sedangkan untuk IPAL yang macet/sudah tidak berfungsi, tidak ada tindak lanjut dari pemerintah sehingga tidak ada pemanfaatan kembali dari IPAL tersebut.

Ketersediaan Aturan Pelaksanaan Penyelenggaraan Pengelolaan Air Limbah Domestik

Aturan pelaksanaan program SLBM disusun untuk memberikan acuan umum pelaksanaan program SLBM kepada seluruh pemangku kepentingan mulai dari tingkat atas sampai bawah, sehingga program dapat diselenggarakan secara efektif, efisien serta dapat dipertanggungjawabkan dengan baik. Sasaran aturan pelaksanaan adalah seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan IPAL, dengan harapan semua pemangku kepentingan dapat mengetahui, memahami program serta prosedur pelaksanaan pengolahan air limbah.

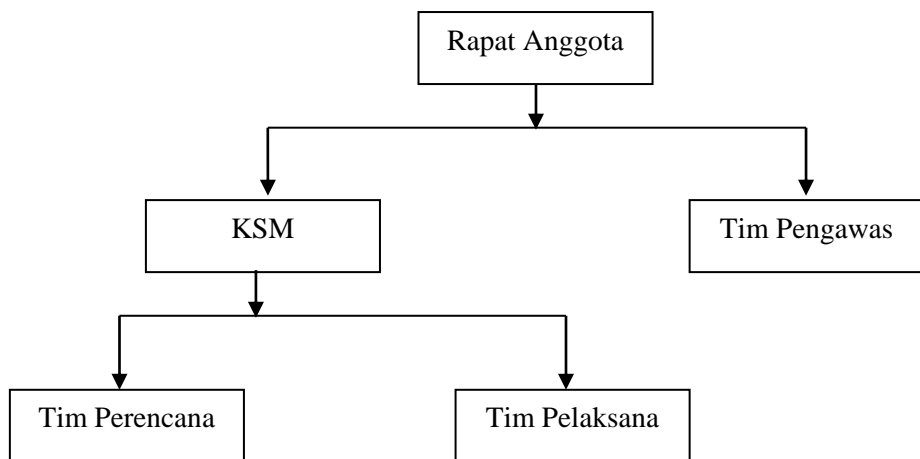
Berdasarkan penelitian pada IPAL yang masih berfungsi dengan baik, untuk aturan pelaksanaan pengelolaan air limbah telah tertuang dalam Peraturan Dasar dan Peraturan Rumah Tangga yang memuat perjanjian kerja antara KSM (Kelompok Swadaya Masyarakat) dan warga sekitar dan dijadikan pedoman bagi mereka dalam melaksanakan pengelolaan air limbah di tempat mereka masing-masing. Segala macam kegiatan yang berkaitan dengan IPAL diserahkan sepenuhnya kepada KSM dan warga setempat. Ketua KSM diberi kewenangan untuk mengatur jalannya segala kegiatan dalam penyelenggaraan IPAL tersebut, kemudian pengurus lainnya beserta warga sekitar membantu sesuai dengan tugasnya masing-masing.

Salah satu kendala dalam penyusunan pedoman tersebut adalah warga yang tidak sepenuhnya hadir dalam rapat. Hal ini menyebabkan banyak warga yang tidak tahu tentang peraturan tersebut sehingga dalam pelaksanaannya pun belum dapat berjalan dengan baik.

Penguatan Fungsi Kelembagaan Dan Kapasitas Personil Pengelolaan Air Limbah Domestik

Lembaga yang bertanggung jawab sejak persiapan sampai konstruksi selesai adalah KSM-SLBM dan berfungsi sebagai badan pengelola IPAL. Tugas-tugas yang harus dilakukan KSM-SLBM antara lain: mengumpulkan iuran pembangunan, belanja material, pelaksanaan konstruksi. Dalam pelaksanaan pembangunan KSM dibantu oleh tim pelaksanaan yang terdiri dari seksi-seksi dan tim pengawas yang turut mengawasi proses pembangunan.

Gambar 2.2
Struktur Organisasi KSM-SLBM



Sumber : Dinas Kimpraswil Tahun 2012

KSM dalam program SLBM diharapkan benar-benar dapat menjadi wadah bagi pemberdayaan anggota-anggotanya, sehingga ada beberapa prinsip yang disepakati yang dijadikan pedoman di internal KSM, antara lain: karakter saling mempercayai dan saling mendukung, mandiri dalam membuat keputusan, mandiri dalam menetapkan kebutuhan, dan partisipasi yang nyata. Keberadaan KSM diharapkan bisa memenuhi kebutuhan materiil maupun psikologis warga masyarakat, karena KSM berperan dan berfungsi sebagai sarana pendorong dalam proses perubahan sosial, sebagai wadah

pembahasan dan penyelesaian masalah, sebagai wadah untuk menyalurkan aspirasi, sebagai wadah untuk menggalang tumbuhnya saling kepercayaan, dan sebagai wahana untuk mendorong pertumbuhan ekonomi masyarakat.

Kelembagaan KSM-SLBM belum mencapai perkembangan yang diharapkan, karena aktivitasnya masih terbatas pada pengelolaan air limbah domestik saja dan belum menyentuh kebutuhan lainnya. Hal ini terjadi karena tidak seimbangnya pembagian peran dan tanggung jawab di antara pengurus kelembagaan. Peran operator sangatlah menentukan kelangsungan pengelolaan IPAL.

Dari 4 IPAL yang tidak berfungsi salah satu penyebabnya adalah tidak adanya operator. Namun peran yang amat penting tersebut tidak diimbangi dengan penghargaan yang diberikan. Operator dengan tugas dan tanggung jawab yang berat hanya diberikan upah yang tidak memadai yang berasal dari sebagian hasil iuran yang dikumpulkan warga. Dalam AD/ART KSM-SLBM telah disepakati bahwa setelah tahap konstruksi selesai, pemeliharaan IPAL menjadi tanggung jawab masyarakat. Namun dalam kenyataannya masyarakat kurang peduli yang ditunjukkan dengan keengganan mereka menepati iuran bulanan apalagi menaikkan jumlah iuran. Hal ini tentunya juga berdampak pada kecilnya penghargaan terhadap operator.

Pengembangan Alternatif Sumber Pendanaan Untuk Pembangunan dan Pemeliharaan IPAL

SLBM dibiayai dengan *system multi-sources of funding* yang terdiri dari Pemerintah Pusat, Dinas Kimpraswil Kota Yogyakarta dan masyarakat.

Adapun mekanisme pencairannya adalah sebagai berikut :

1. Dari Pemerintah Pusat, Dana Alokasi Khusus (DAK) pengelolaannya diserahkan ke masing-masing kota/kabupaten peserta SLBM dan sesuai dengan Petunjuk dan Pelaksanaan Dana Alokasi Khusus Bidang Sanitasi Lingkungan Berbasis Masyarakat. Dana DAK digunakan sebagai salah satu

sumber pembiayaan konstruksi fisik sarana sanitasi SLBM baik untuk upah tenaga kerja, material, administrasi kegiatan dan pajak.

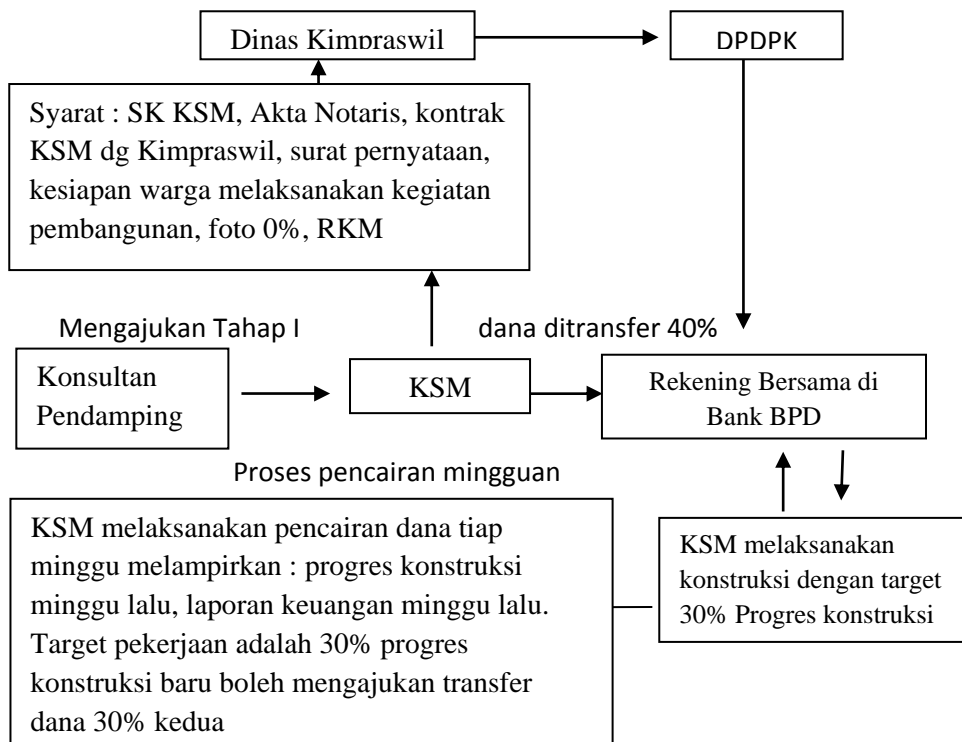
2. Masyarakat melakukan kesepakatan bersama untuk memberikan kontribusi dan menyerahkan kepada bendahara KSM untuk dimasukkan ke rekening bersama atas nama KSM setempat.
3. Pemerintah Kabupaten dalam hal ini Dinas Kimpraswil Kota Yogyakarta memberikan dana pendampingan kegiatan (Dana Konsultan Pendamping selama 8 bulan), yang digunakan untuk operasional kegiatan pendampingan mulai dari tahap perencanaan sampai *test effluent* sarana sanitasi bulan ke 6 dan 12 pasca konstruksi. Mekanisme penggunaan dana ini sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Sesuai dengan Juklak DAK 2010 Tentang Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, dana DAK Pemerintah Kota Yogyakarta diberikan kepada KSM dan ditransfer melalui rekening bersama KSM (panitia pembangunan) di Bank BPD yang berlokasi di Kota Yogyakarta dalam 3 tahap sebagai berikut:

1. Proses pencairan tahap I sebesar 40% (empat puluh persen) awal.
Tahap I sebesar 40% (empat puluh persen) diterima KSM dengan melampirkan syarat-syarat berupa SK KSM, akta notaris KSM, pernyataan kesiapan warga untuk melaksanakan, foto 0%, dan Buku RKM. Adapun tahapannya adalah sebagai berikut :
 - a. Masyarakat didampingi konsultan pendamping membentuk KSM yang dibuktikan dengan SK Penetapan dari Kepala Desa setempat meliputi Susunan kepengurusan KSM, AD/ART KSM, Alamat KSM dan stempel KSM.
 - b. Selain SK KSM dari lurah setempat, KSM juga dibadan hukumkan dengan pembuatan akta notaris.
 - c. KSM yang terbentuk membuka rekening bersama 3 pihak di Bank BPD DIY, atas nama pemegang kuasa rekening:
 - 1) Ketua KSM

- 2) Kepala Seksi Air Limbah Dinas Kimpraswil Kota
 - 3) Perwakilan dari Konsultan Pendamping
- d. Pengurus KSM menyerahkan syarat-syarat pencairan dana kepada Pemerintah Kota Yogyakarta melalui Dinas Kimpraswil Kota Yogyakarta. Adapun persyaratannya :
- 1) Menyerahkan SK KSM, Akta Notaris KSM
 - 2) Menyerahkan Surat Pernyataan kesiapan masyarakat melaksanakan kegiatan pembangunan
 - 3) Menyerahkan fotocopy buku rekening bersama 3 pihak
 - 4) Menyerahkan buku RKM
 - 5) Menyerahkan foto 0% lokasi
 - 6) Kontrak KSM dengan Dinas Kimpraswil Kota Yogyakarta

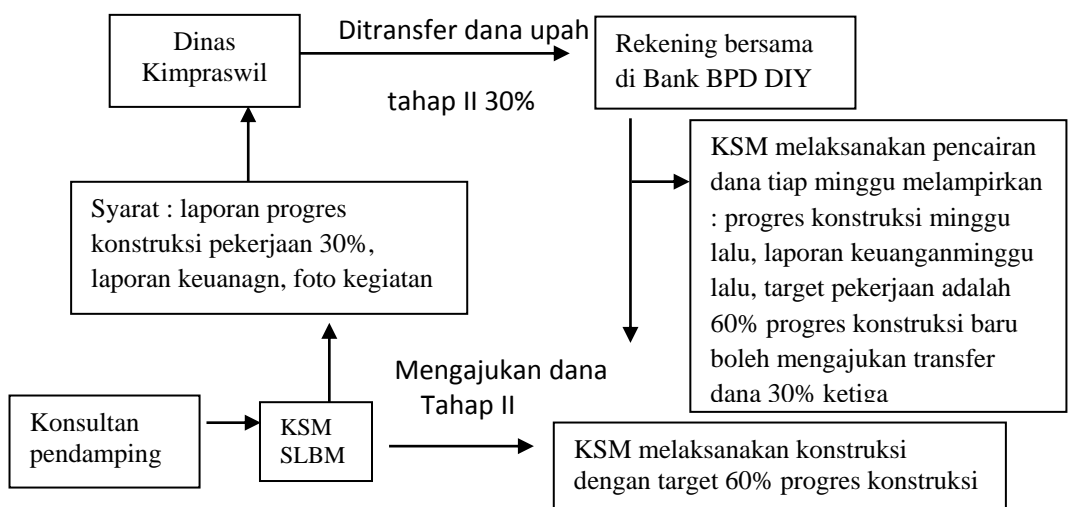
Gambar 4.4
Bagan Alir Proses Pencairan Hibah Tahap I



Sumber : Dinas Kimpraswil Tahun 2012

- e. Melalui Dinas Kimpraswil Kota Yogyakarta dokumen permohonan pencairan dana DAK akan diserahkan ke DPDPK untuk dibuat SPPD
 - f. Pencairan Dana Tahap I sebesar 40% (empat puluh persen) awal akan ditransfer ke rekening bersama 3 pihak di Bank BPD DIY.
2. Proses Pencairan Hibah tahap II sebesar 30% (tiga puluh persen).
Permohonan pencairan Tahap II dilaksanakan KSM dengan melampirkan syarat-syarat sebagai berikut :
- a. Menyerahkan surat permohonan pencairan dana Thap II kepada Dinas Kimpraswil di tandatangani Ketua KSM mengetahui fasilitator pendamping, RT, RW, kelurahan setempat.
 - b. Menyerahkan Laporan progres konstruksi fisik minimal 30% (tiga puluh persen) dari total progres konstruksi/pekerjaan
 - c. Foto kegiatan pelaksanaan konstruksi
- Melalui Dinas Kimpraswil Kota Yogyakarta dokumen permohonan pencairan dana Tahap I akan diserahkan ke DPDPK untuk dibuat SPPD. Kemudian Pencairan Dana Tahap II sebesar 30% (tiga puluh persen) awal akan ditransfer ke rekening bersama 3 pihak di Bank BPD DIY.

Gambar 4.5
Bagan Alir Proses pencairan Hibah Tahap II



Sumber : Dinas Kimpraswil Tahun 2012

3. Proses Pencairan dana swakelola upah tahap III sebesar 30% (tiga puluh persen).

Tahap III sebesar 30% (tiga puluh persen) apabila progres pekerjaan konstruksi telah mencapai 60% (enam puluh persen). Permohonan pencairan Tahap III dilaksanakan KSM dengan melampirkan syarat-syarat sebagai berikut :

- a. Menyerahkan surat permohonan pencairan dana Tahap III kepada Dinas Kimpraswil ditandatangani Ketua KSM mengetahui fasilitator pendamping, RT, RW dan kelurahan.
- b. Menyerahkan Laporan progres konstruksi fisik minimal 60% dari total progres konstruksi/pekerjaan
- c. Foto kegiatan pelaksanaan konstruksi

Melalui Dinas Kimpraswil Kota Yogyakarta dokumen permohonan pencairan dana Tahap III akan diserahkan ke DPDPK untuk dibuat SPPD. Kemudian Pencairan Dana Tahap III sebesar 30% (tiga puluh persen) akhir ditransfer ke rekening bersama 3 pihak di Bank BPD DIY.

Gambar 4.6
 Bagan Alir Proses pencairan Hibah Tahap III



Keterangan Garis :

- > Pengajuan
- - - - -> Pelaporan

Sumber : Dinas Kimpraswil Tahun 2012

Berdasarkan hasil penelitian, dapat diambil kesimpulan bahwa untuk masalah pendanaan pembangunan IPAL tidak terdapat kendala yang berarti. Pendanaan pembangunan IPAL mulai dari perencanaan konstruksi, proses konstruksi sampai dengan konstruksi selesai berjalan sebagaimana mestinya.

Permasalahan justru terjadi setelah pembangunan IPAL selesai dan IPAL diserahkan kepada warga. Hal ini karena untuk dana pemeliharaan IPAL, pihak Dinas menyerahkan sepenuhnya kepada masyarakat. Tidak ada anggaran khusus dari Pemerintah untuk biaya pemeliharaan IPAL. Dana

pemeliharaan tersebut hanya diperoleh dari iuran rutin para pengguna IPAL setiap bulannya dengan tarif sesuai dengan kesepakatan bersama warga sekitar. Dana dari masyarakat tersebut digunakan untuk membeli peralatan perawatan dan biaya penggelontoran IPAL.

Fakta di lapangan juga menyebutkan bahwa iuran dari warga tersebut ternyata tidak hanya digunakan sebagai biaya perawatan IPAL, akan tetapi juga sekaligus sebagai upah bagi operator IPAL. Upah yang diterima sebagai seorang operator sebenarnya sangatlah kurang. Upah hanya mengandalkan iuran dari warga yang jumlahnya pun hanya sedikit. Jadi upah operator ditentukan juga oleh besarnya iuran warga per bulan. Apabila iuran warga perbulan banyak maka upah bagi operator bisa lumayan. Akan tetapi bagi yang iuran per bulannya sedikit maka secara otomatis upah yang diterima pun juga sedikit. Para operator IPAL pun juga tidak mau menyebut hal tersebut sebagai gaji karena memang jumlahnya yang sangat jauh dari cukup. Menurut mereka, mereka bekerja sebagai operator IPAL hanya sebatas sukarela. Sampai sekarang pun tidak ada dana khusus baik dari pemerintah maupun dari KSM untuk seorang operator.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa dana ternyata juga masih menjadi permasalahan dalam pelaksanaan program ini. Selain tidak adanya anggaran khusus dari Pemerintah untuk biaya perawatan IPAL, dana sebagai upah operator juga tidak ada sama sekali. Hal ini seharusnya mendapat perhatian khusus dari pemerintah karena bagaimana pun juga seorang operator memiliki tugas yang sangat berat dalam pemeliharaan IPAL dan sudah sepatutnya pula mendapatkan imbalan yang sesuai dengan pekerjaannya.

Pelaksanaan program IPAL ini seharusnya dapat berjalan dengan baik apabila terjalin kerjasama yang baik pula antara pihak-pihak yang terkait, khususnya dari masyarakat dan pihak pemerintah.

Kesimpulan

Dari pembahasan yang telah disampaikan pada bab sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan bahwa implementasi kebijakan pengelolaan air limbah domestik di Kota Yogyakarta, khususnya kawasan bantaran sungai Code belum berjalan secara optimal. Hal ini dapat dilihat dari:

1. Sebagai sarana air limbah domestik, IPAL komunal di kawasan bantaran sungai Code belum dapat dimanfaatkan dengan baik. Dari 12 IPAL yang ada, IPAL yang masih berfungsi dengan baik adalah 8 IPAL atau sekitar 66,67%. Sedangkan untuk sisanya yaitu 4 IPAL atau 33,33% seluruhnya tidak berfungsi karena tidak adanya pengelola/KSM.
2. Peran masyarakat sebagai pelaku utama dalam pelaksanaan pengelolaan air limbah domestik masih kurang. Hal ini dapat dilihat dari keterlibatan warga masyarakat sekitar IPAL yang masih sangat sedikit dalam hal perawatan dan pemeliharaan IPAL. Masyarakat hanya menyerahkan sepenuhnya kepada operator IPAL, dan lepas tangan dalam permasalahan tersebut. Selain karena kesadaran masyarakat yang masih kurang, sebagai pengguna IPAL komunal ternyata masyarakat belum sepenuhnya paham mengenai fungsi dari IPAL tersebut.
3. Setelah IPAL selesai dibangun dan diserahkan kepada warga, pemerintah masih tetap melakukan pengawasan dengan terjun langsung ke lapangan untuk mengecek kondisi IPAL dan mengukur kadar air pada IPAL. Namun demikian, hal tersebut tidak dilakukan secara rutin oleh pemerintah dalam arti tidak tentu waktunya. Selain itu, untuk IPAL yang tidak berfungsi selama ini belum ada peninjauan kembali ke lokasi oleh pihak pemerintah dan belum ada tindak lanjut baik dari pemerintah maupun warga sekitar untuk memanfaatkan kembali IPAL tersebut.
4. Dalam pelaksanaan pengelolaan air limbah domestik, masyarakat sekitar IPAL telah memiliki aturan pelaksanaan. Aturan tersebut dibuat oleh KSM bersama-sama dengan warga sekitar dalam bentuk Peraturan Dasar dan Peraturan Rumah Tangga yang memuat tentang kedudukan dan tugas

dari masing-masing anggota. Namun demikian, dalam pelaksanaannya aturan tersebut hanya sebatas peraturan tertulis dan belum diterapkan sepenuhnya dengan baik oleh masyarakat sekitar.

5. Berdasarkan penelitian, 33,33% dari IPAL yang terdapat di sungai Code seluruhnya tidak berfungsi karena tidak adanya KSM. Tidak adanya KSM tersebut sebenarnya bukan karena KSM belum dibentuk akan tetapi sebagian dari pengurus KSM sudah pindah dari daerah tersebut tetapi tidak ada penggantinya dan tidak ada tindak lanjut baik dari warga sekitar maupun dari pemerintah. Selain itu KSM yang tidak berjalan juga disebabkan karena memang para pengurus KSMnya tidak menjalankan tugas sebagai mana mestinya, dan mengakibatkan tidak berfungsinya IPAL di daerah tersebut.
6. Pendanaan dalam proses pembangunan IPAL sampai dengan selesai telah dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang ada. Akan tetapi dana untuk biaya perawatan dan pemeliharaan IPAL sampai saat ini masih menjadi masalah. Ini disebabkan karena tidak adanya anggaran khusus yang diberikan oleh pemerintah, sehingga dana untuk biaya perawatan tersebut sepenuhnya dibebankan kepada masyarakat sekitar. Dana didapatkan dari iuran rutin warga perbulan dan iuran dari masing-masing daerah pun berbeda sesuai dengan kesepakatan warga. Terlebih lagi sebagian dari dana iuran tersebut juga digunakan sebagai uang lelah operator IPAL. Hal inilah yang selama ini masih menjadi kendala para pengelola IPAL dalam menjalankan tugasnya.

Saran

Salah satu tujuan dari penelitian ini adalah untuk memberikan masukan terutama bagi pelaksana kebijakan pengelolaan air limbah domestik Kota Yogyakarta. Adapun saran-saran tersebut adalah sebagai berikut :

1. Perlunya sosialisasi yang lebih matang mengenai program SLBM sampai tingkat terendah (kelurahan, RW, RT dan terutama masyarakat) oleh

pihak pemerintah agar masyarakat sekitar lebih paham dan mengerti tentang fungsi dan manfaat dari IPAL komunal.

2. Perlunya pendampingan dan pengawasan secara intensif oleh pemerintah terhadap kepengurusan KSM dengan mengadakan pertemuan-pertemuan rutin sehingga KSM tetap dapat menjalankan tugasnya dengan baik.
3. Untuk meningkatkan fungsi dan menjaga kualitas IPAL diharapkan adanya anggaran khusus dari pemerintah baik untuk biaya perawatan maupun untuk pengelola IPAL, khususnya untuk operator.
4. Kedepannya pemerintah harus lebih memperbanyak jalinan kerjasama dengan berbagai pihak baik masyarakat, kelurahan, kecamatan dan pihak swasta agar sarana dan prasarana air limbah dapat terus ditambah dan dikembangkan sesuai dengan fungsinya.

Daftar Pustaka

Agustino, Leo. 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta

Subarsono. 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori Dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo

Keputusan Menteri Lingkungan Hidup No. 112 Tahun 2003 tentang Baku Mutu Air Limbah Domestik

Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 3 Tahun 2010 tentang Baku Mutu Air Limbah Bagi Kawasan Industri

Peraturan Daerah No. 9 Tahun 1991 tentang Pemeliharaan *Assainering* yang mengatur Saluran Air Kotor

Peraturan Daerah No.6 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Air Limbah Domestik

<http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/13/07/17/mq2oy6-2013->
diakses tanggal 05 Maret 2013

<http://m.koran-sindo.com/node/303193> diakses pada 08 Maret 2013