BAB I

PENDAHULUAN

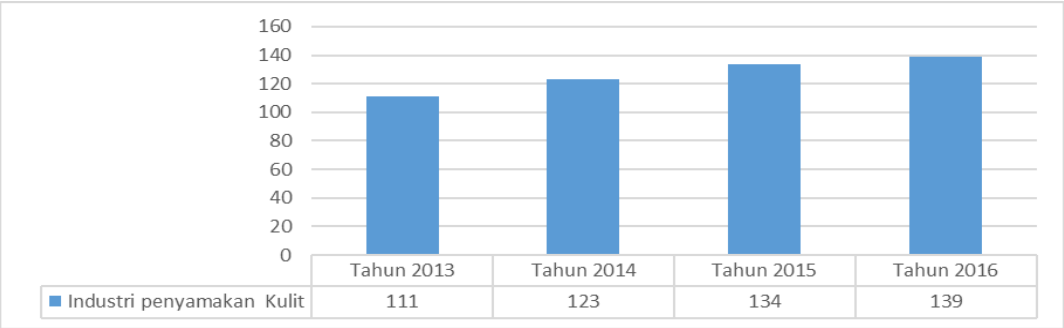
1.1. Latar Belakang Masalah

Dunia industri pada dewasa ini cenderung kurang memonitor dampak negatif dari kegiatan usaha yang dilakoninya, baik dalam jangka menengah maupun dalam jangka panjang (Fitriyani, 2017). Maka terjadinya pencemaran akibat limbah industri bukan hal asing untuk didengar di telinga masyarakat. Terlebih pada era modern abad 21 ini, dimana dunia mengalami perkembangan yang sangat pesat dalam pembangunan industri. Pembangunan sendiri merupakan proses perubahan guna mewujudkan lingkungan masyarakat yang lebih baik (Sjafrizal, 2014).

Menurut Sachs (2015) pada prinsipnya ada dua sisi yang didapatkan dari pembangunan industri, yaitu di satu sisi pembangunan dalam industri meningkatkan perekonomian penduduk maupun negara, menghasilkan aneka barang yang dibutuhkan masyarakat, dan mengurangi pengangguran. Namun, disisi lain apabila tidak teliti dalam pengelolaannya maka pembangunan industri membawa dampak buruk untuk lingkungan dan makhluk hidup di sekitarnya yang berakibat timbulnya pencemaran air, udara dan tanah serta penurunan kualitas maupun keindahan lingkungan. Pada konteks pencemaran lingkungan, industri yang proses produksi barang dan jasanya menggunakan teknologi bahan kimia memiliki potensi lebih besar untuk menghasilkan limbah industri yang berbahaya bagi lingkungan (Kahfi, 2014).

Meskipun demikian, banyak negara telah memanfaatkan perkembangan dunia industri dan menjadikan kegiatan industri sebagai salah satu komponen penting dalam pembangunan perekonomian negaranya termasuk Indonesia. Perkembangan industri tersebut dapat ditinjau dari data Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia pada tahun 2000-2014, dimana kontribusi perekonomian sektor industri selalu lebih besar dari sektor unggulan Indonesia yaitu sektor pertanian (Kusuma, 2017). Pembangunan melalui kegiatan industri yang dilaksanakan Pemerintah Indonesia tidak hanya dilakukan dalam tingkatan nasional akan tetapi juga telah dikembangkan hingga tingkat daerah. Salah satu daerah yang kontribusi pembangunan perekonomiannya didapatkan dari kegiatan industri adalah Kabupaten Magetan (Purwanto, 2016). Sebagai sentra produksi kulit terbesar di Jawa Timur, Kabupaten Magetan terkenal akan industri penyamakan kulit yang terus mengalami perkembangan setiap tahun sebagaimana terlihat dalam grafik dibawah ini:

Grafik 1. 1
Jumlah Industri Penyamakan Kulit Kabupaten Magetan Tahun 2013-2016

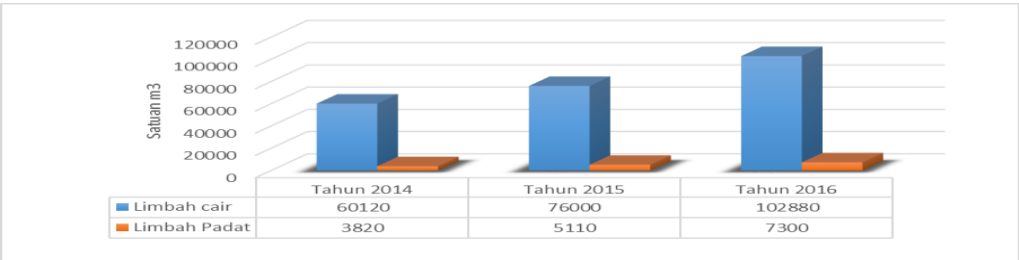


Sumber: BPS Kabupaten Magetan Tahun 2017, data diolah

Dari grafik 1. 1 dapat diketahui bahwa dalam kurun waktu empat tahun terakhir industri kulit di Kabupaten Magetan terus meningkat. Bersumber dari data statistik terbaru Kabupaten Magetan tahun 2016, jumlah usaha industri yang tercatat pada Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Magetan berjumlah 15.325 unit usaha, dengan jenis usaha penyamakan kulit memiliki nilai produksi terbesar yaitu mencapai 80 Milyar Rupiah (BPS, 2017).

Seiring meningkatnya jumlah industri kulit di Magetan maka berakibat pula pada meningkatnya jumlah limbah kulit. Limbah menurut Damardi dalam Prabowo (2017) adalah sisa akhir produk berupa material buangan dari proses pengolahan atau produksi. Limbah yang dihasilkan oleh industri penyamakan kulit di Kabupaten Magetan terdiri dari dua kategori yaitu limbah padat dan limbah cair. Limbah padat berupa bulu dan daging sedangkan limbah cair adalah air yang tercampur dengan zat kimia (Ariska, Yuliani, & Chandrasasi, 2017). Data volume dan jenis limbah dari industri penyamakan kulit Kabupaten Magetan dapat dilihat pada grafik dibawah ini.

Grafik 1. 2
Volume dan Jenis Limbah Industri Penyamakan Kulit Kabupaten Magetan Tahun 2014-2016



Sumber: Kabupaten Magetan Tahun 2017, data diolah

Dari grafik 1. 2 dapat diketahui bahwa limbah industri penyamakan kulit di Kabupaten Magetan mengalami peningkatan selama tiga tahun terakhir, dengan produksi limbah cair jauh lebih besar dibandingkan limbah padat dan volume limbah terbesar ada pada tahun 2016. Untuk volume limbah cair pada tahun 2017 sampai bulan juli berjumlah 50.046 m^3 sedangkan limbah padatnya berjumlah 2.110 m^3 (Magetan, 2017).

Industri penyamakan kulit merupakan usaha pengolahan dari kulit mentah menjadi kulit setengah jadi dengan bantuan air dan bahan-bahan kimia, kandungan bahan kimianya mencapai 90% sehingga limbah yang dihasilkan akan sangat berbahaya untuk lingkungan utamanya pada limbah cair (Hidayati, 2017). Sehubungan dengan itu, Pemerintah Kabupaten Magetan telah melakukan upaya preventif untuk mencegah kerusakan lingkungan melalui pengelolaan limbah penyamakan kulit dengan pengolahan limbah cair di Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL) dan penerapan standar aman untuk pembuangan limbah cair sesuai peraturan Pemerintah Peraturan Gubernur Jawa Timur No. 52 Tahun 2014 Tentang Baku Mutu Air Limbah Bagi Industri dan/Kegiatan Usaha Lainnya.

Meski upaya kebijakan pengelolaan limbah cair telah diterapkan, ekternalitas negatif dari kegiatan industri penyamakan kulit tetap terjadi (Fatmawati, 2016). Eksternalitas negatif adalah dampak yang tidak diperhitungkan, sifatnya merugikan, dirasakan oleh pihak tertentu dan

disebabkan oleh sebuah tindakan atau kegiatan yang berlangsung (Veronika & Chalid, 2016). Ekternalitas negatif yang timbul dari adanya kegiatan industri penyamakan kulit di Kabupaten Magetan yaitu berupa pencemaran lingkungan akibat limbah cair yang dihasilkan (Fatmawati, 2016).

Ramzi (2015) memaparkan limbah cair hasil industri penyamakan kulit yang ada di Magetan telah sering kali menimbulkan permasalahan lingkungan baik air, udara, dan makhluk hidup. Permasalahan yang terjadi diantaranya adalah pertama, pencemaran air di Sungai Gandong yang mana air sungai berubah menjadi keruh dan berbusa serta banyak ikan yang mati. Kedua, terjadinya pencemaran udara dengan timbulnya bau busuk yang menyengat. Sesuai yang diungkapkan oleh salah satu responden yaitu Cahyadi (2017) sebagai berikut:

> *"Limbah kulit yang dibuang di Sungai Gandong menimbulkan bau busuk, bau ini tercium di sepanjang daerah aliran Sungai Gandong dan sangat mengganggu warga maupun pengguna jalan. Kejadian ini juga sudah lama dan sampai saat ini secara berulang kali terus terjadi terutama pada musim-musim kemarau."*

Sebelumnya pada tahun 2015, juga telah terdapat laporan dari puluhan Kepala Keluarga di Jalan Thamrin, Kelurahan Kauman, Kecamatan Magetan terkait aroma bau busuk limbah industri penyamakan kulit (Aan, 2015). Permasalahan ketiga, limbah cair industri penyamakan kulit yang dihasilkan menimbulkan permasalahan kesehatan yang dihadapi oleh masyarakat. Banyak dari warga sekitar yang terancam terkena penyakit kulit, sesak nafas dan ISPA. Hal ini dikarenakan warga bantaran Sungai Gandong menggunakan air sungai

untuk kegiatan sehari-hari seperti untuk mandi, mencuci, dan kakus (Gunawan, 2013). Sesuai hasil studi Prajwalita (2016) sebanyak 147 warga di Kecamatan Ngariboyo Magetan terkena ISPA dengan salah satu indikator penyebabnya dikarenakan bau limbah penyamakan kulit yang sering mereka hirup. Keempat, ada permasalahan estetika dimana hilangnya keindahan alam yaitu wisata Sungai Gandong yang sering digunakan untuk arum jeram. Selain itu, Kabupaten Magetan merupakan daerah pariwisata yang terkenal akan obyek wisata alaminya namun dengan adanya pencemaran limbah maka dikhawatirkan akan mempengaruhi obyek wisata dan kunjungan wisatawan, dikarenakan jalur yang terdampak limbah melewati pusat kota (Ramzi, 2015).

Permasalahan diatas disebabkan oleh kurangnya monitoring IPAL yang ada sehingga IPAL sering mengalami kerusakan dan kebocoran karena tidak dapat menampung kapasitas limbah, ditambah masih banyak industri penyamakan kulit yang membuang limbah cairnya secara langsung ke badan sungai tanpa ada pengolahan di IPAL (Hidayati, 2017). Pada tahun 2016, berdasarkan hasil uji laboratorium limbah cair penyamakan kulit Magetan masih mengandung kadar *BOD (Biological Oxygen Demand), COD (Chemical Oxygwn Demand), TSS (Total Suspensolid)* yang belum memenuhi standar baku mutu sesuai Peraturan Gubernur Jawa Timur No. 52 Tahun 2014 (Fatmawati, 2016). Bila permasalahan ini terus dibiarkan maka kerusakan lingkungan dan pencemaran akibat limbah cair industri penyamakan kulit akan

semakin meluas dan mengganggu ekosistem alam maupun makhluk hidup di Kabupaten Magetan.

Tercapainya tujuan terhadap kebijakan pengelolaan limbah cair industri penyamakan kulit yang dilakukan oleh pemerintah tidak lepas dari monitoring kebijakan. Terdapat beberapa pendapat terkait monitoring kebijakan antara lain menurut Dunn (2003) monitoring merupakan proses memperoleh informasi yang relevan dengan menggunakan indikator kebijakan sesuai kelompok sasaran yang dituju. Monitoring dapat dilihat dari penilaian tingkat kepatuhan, permasalah kebijakan, hambatan kebijakan dan pertanggungjawaban kebijakan (Dunn, 2003). Sementara Kusek and Rist (2004) mendefinisikan monitoring yang berbasis hasil sebagai kegiatan memperoleh informasi atau data secara berkala dan sistematis untuk mengetahui sejauh mana hasil dan perbaikan kebijakan yang sedang berlangsung sesuai dengan indikator yang telah ditetapkan. Penilaian monitoringnya dapat dilihat melalui enam tahapan yaitu dari penilaian persiapan, menyetujui target, menyeleksi indikator pencapaian, perkembangan pencapaian, perencanaan perbaikan dan hasil monitoring (Kusek & Rist, 2004).

Berikutnya, monitoring menurut Nugroho (2017) adalah proses memperoleh data dengan melakukan pengamatan, menyupervisi dan memerhatikan indikator tertentu untuk memastikan implementasi kebijakan sesuai dengan kebijakan yang dirumuskan. Keberhasilan monitoringnya dapat

dilihat dari desain pengendalian, sstem informasi manajemen dan monitoring, pengendalian anggaran dan audit Nugroho (2017).

Dari beberapa teori monitoring oleh para ahli diatas, penulis akan menggunakan teori monitoring dari Kusek and Rist (2004) dimana monitoring berfokus pada hasil, dengan melihat tahapan persiapan, menyetujui target pencapaian, menyeleksi indikator pencapaian, data dasar perkembangan pencapaian, perencanaan perbaikan dan monitoring hasi dalam kebijakan pengelolaan limbah cair oleh Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan.

Kegiatan monitoring limbah cair industri penyamakan kulit di Kabupaten Magetan sangat penting dilakukan oleh pemerintah melalui Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan sebagaimana tercantum dalam pasal 63 ayat 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup bahwa pemerintah Kabupaten/Kota memiliki tugas dan wewenang dalam mengelola lingkungan hidup daerahnya. Berkaitan dengan memonitoring pengelolaan limbah kulit, Dinas Lingkungan Hidup Wilayah Kabupaten Magetan memiliki wewenang pengawasan yang tercantum pada pasal pasal 74 ayat 1 UUPPLH. Wewenang pengawasan tersebut terdiri dari (1) pemantauan; (2) meminta keterangan; (3) membuat salinan dokumen dan/atau membuat catatan yang diperlukan; (4) memasuki tempat tertentu; (5) memotret (6) membuat rekaman audio visual; (7) mengambil sampel; (8) memeriksa peralatan; (9) memeriksa instalasi dan/atau alat transportasi; (10) menghentikan pelanggaran tertentu. Pengawasan sendiri merupakan proses monitoring untuk

mengetahui apakah kebijakan atau kegiatan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana atau tujuan yang telah ditentukan (Nugroho, 2017). Pada bidang lingkungan hidup, pengawasan dilaksanakan oleh Penjabat Pengawas Lingkungan Hidup (PPLH) dengan tujuan memperoleh memeriksa dan mengetahui tingkat permasalahan lingkungan yang terjadi.

Berdasarkan hal diatas yang menarik dijadikan penelitian adalah apakah peristiwa pencemaran limbah cair industri penyamakan kulit yang terjadi di Kabupaten Magetan tersebut karena belum optimalnya monitoring terhadap pengelolaan limbah cair oleh Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan selaku pemegang otoritas perumus dan pelaksana kebijakan bidang lingkungan hidup di wilayahnya. Maka dari itu, dalam penelitian ini penulis akan melakukan penelitian mengenai Monitoring Kebijakan Pemerintah Kabupaten Magetan dalam Pengelolaan Limbah Cair Industri Penyamakan Kulit Tahun 2014-2016, utamanya pada tahun 2016 yang jumlah volume limbah cairnya mengalami peningkatan yang signifikan.

Penelitian ini relevan dilakukan untuk melihat sejauh mana monitoring kebijakan yang dilakukan oleh Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan dalam mengelola limbah cair industri penyamakan kulit di Kabupaten Magetan. Pengkajian yang dilakukan terkait bagaimana monitoring kebijakan pengelolaan limbah cair industri penyamakan kulit mulai dari penilaian persiapan, menyetujui target, menyeleksi indikator pencapaian, perkembangan pencapaian, perencanaan perbaikan dan hasil monitoring. Untuk melengkapi, penelitian ini

juga akan menggali faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan dalam melakukan monitoring kebijakan pengelolaan limbah cair industri penyamakan kulit.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah yang ada dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.2.1. Bagaimana proses monitoring yang dilakukan oleh Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan terhadap pelaksanaan kebijakan pengelolaan limbah cair industri penyamakan kulit tahun 2014-2016?

1.2.2. Faktor apa yang menghambat proses monitoring Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan terhadap pelaksanaan pengelolaan limbah cair industri penyamakan kulit tahun 2014-2016?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas maka tujuan yang ingin didapatkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.3.1. Untuk mengetahui proses monitoring Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan terhadap pelaksanaan kebijakan pengelolaan limbah cair industri penyamakan kulit tahun 2014-2016.

1.3.2. Untuk mengetahui faktor apa saja yang menghambat proses monitoring Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan terhadap pelaksanaan kebijakan pengelolaan limbah cair industri penyamakan kulit tahun 2014-2016.

1.4. Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.4.1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dalam penelitian ini diharapkan dapat turut serta memberikan perkembangan untuk ilmu dan kajian monitoring kebijakan pemerintah dalam melaksanakan pengelolaan limbah cair industri penyamakan kulit.

1.4.2. Manfaat Praktis

A. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan input yang berguna untuk Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan dalam rangka mengkaji dan membenahi proses monitoring kebijakan pengelolaan limbah cair industri penyamakan kulit.

B. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan terhadap masyarakat mengenai bahaya limbah cair dan mengetahui kebijakan pemerintah dalam pengelolaan limbah industri penyamakan kulit, sehingga masyarakat dapat turut berpartisipasi untuk memonitoring dan menjaga lingkungan.

C. Bagi Penulis

Penelitian ini digunakan untuk memenuhi tugas akhir skripsi sebagai persyaratan mendapat Gelar Sarjana pada program studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

1.5. Studi Terdahulu

Penelitian yang pernah dilakukan terkait monitoring kebijakan pengelolaan limbah, diantaranya adalah penelitian yang dilakukan oleh Fitriani and Sahuri (2014) yang berjudul Pengawasan Pengendalian Limbah Cair Rumah Sakit di Kota Pekanbaru dengan studi kasus Rumah Sakit Andini Rumbai. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif yang bertujuan untuk mengetahui pengawasan dan faktor yang mempengaruhi pengendalian limbah cair rumah sakit di Kota Pekanbaru. Metode pengumpulan datanya menggunakan observasi, wawancara dan studi pustakawan. Teori yang digunakan adalah pengawasan dan pengendalian dengan hasil penelitian didapatkan bahwa pengawasan pengendalian limbah cair dari Badan Lingkungan Hidup di Rumah Sakit Pekanbaru belum maksimal dikarenakan adanya keterbatasan sumber daya manusia yang kompeten untuk melakukan pemantauan langsung terhadap limbah cair yang dihasilkan oleh setiap rumah sakit di Kota Pekanbaru.

Penelitian yang lain dilakukan oleh Indah, Prihatin, and Hardjanto (2016) dengan judul Pelaksanaan Tugas Badan Lingkungan Daerah dalam Bidang

Pengawasan dan Pengendalian Limbah Cair di Kabupaten Tanggerang Menurut UU 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Penelitian ini berlatar belakang dari perkembangan industri di Kabupaten Tanggerang yang diikuti dengan peningkatan permasalahan lingkungan utamanya pencemaran limbah cair. Indah et al. (2016) dalam penelitiannya menggunakan pendekatan yuridis normatif yaitu mengkaji permasalahan limbah cair dari segi hukum, didasarkan dari UUPPLH dengan mendiskripsikan kegiatan BLH Kabupaten Tanggerang dalam melaksanakan pencegahan, penanggulangan dan pemulihan dari pencemaran limbah cair. Berdasarkan hasil penelitiannya dapat diketahui bahwa BLH Kabupaten Tanggerang telah melaksanakan tugas sesuai dengan aturan untuk mengatasi permasalahan limbah cair, akan tetapi terdapat hambatan dalam pelaksanaanya. Hambatan yang dihadapi adalah kurangnya kesadaran dan pemahaman para pelaku industri terhadap dampak limbah yang dihasilkan serta adanya penolakan terhadap kunjungan pengawasan yang dilakukan oleh BLH.

Penelitian selanjutnya dari Mulyani (2016) yang meneliti tentang pengawasan limbah industri perusahaan kelapa sawit di Kabupaten Pelalawan. Kabupaten Pelalawan memilki 41 sektor kelapa sawit akan tetapi pada tahun 2015 terdapat kejadian pencemaran limbah yang menyebabkan ribuan ikan di Sungai Kerumutan mati. Industri kelapa sawit PT Mas dan PT Serikat Putra yang lokasinya berdekatan dengan sungai diduga menjadi faktor penyebab utamanya. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui alur pembuangan

limbah dan pengawasan yang dilakukan oleh berbagai *stakeholder* Kabupaten Pelalawan baik Badan Lingkungan Hidup, Lembaga Swadaya Masyarakat, pelaku usaha industri karet dan masyarakatnya. Pada penelitian ini, Mulyani (2016) menggunakan metode penelitian kualitatif dengan teori sinergitas dan pengawasan, hasilnya menunjukan bahwa sinergitas antara pemerintah, LSM dan masyrakat belum tercapai secara optimal dikarenakan temuan dari masyarakat maupun LSM belum ditanggapi secara maksimal. Saat melakukan pengawasan juga ditemukan bahwa BLH banyak mengalami kendala utamanya kekurangan personil dan sarana prasarana untuk monitoring limbah industri kelapa sawit di daerahnya.

Penelitian berikutnya dari Fatmawati (2016) dengan judul Optimasi Kinerja Instalasi Pengolahan Air Limbah Industri Penyamakan Kulit Magetan yang menyebutkan bahwa limbah cair hasil dari industri penyamakan kulit di Kabupaten Magetan belum dikelola dengan baik sehingga limbah cair yang dibuang ke sungai masih banyak mengandung unsur kimia dan berpotensi mencemari lingkungan. Berdasarkan penelitian yang dilakukan dengan teori evaluasi dan optimalisasi dapat disimpulkan bahwa air limbah atau limbah cair di industri penyamakan kulit Kabupaten Magetan melebihi kapasitas dari IPAL dan belum sesuai dengan baku mutu Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 72 Tahun 2013.

Penelitian kualitatif dari Mukarromi (2016) tentang pengawasan Badan Lingkungan Hidup terhadap limbah industri sagu di Kabupaten Kepulauan

Meranti menyatakan bahwa masih banyak pelaku industri yang tidak mengelola limbah industrinya dan langsung membuangnya ke sungai maupun laut padahal hal tersebut dapat membahayakan kelestarian lingkungan. Tujuan utama dari penelitian Mukarromi (2016) adalah untuk mengetahui pelaksanaan pengawasan dari BLH terkait limbah yang dihasilkan oleh industri sagu di Kabupaten Meranti. Menggunakan teori pengawasan Manullang dengan tiga indikator pelaksanaan pengawasan yaitu menetapkan standar, melakukan penilaian dan melakukan perbaikan. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, didapatkan Berdasarkan hasil penelitian menunjukan bahwa pelaksanaan pengawasan BLH Kabupaten Meranti belum maksimal karena masih banyaknya permasalahan yang ditemui seperti pelanggaran baku mutu limbah, izin lingkungan, dan kepatuhan pelaporan hasil limbah.

Berdasarkan studi terdahulu yang dilakukan oleh penulis, maka penelitian yang akan diambil oleh penulis adalah Monitoring Kebijakan Pemerintah Kabupaten Magetan dalam Pengelolaan Limbah Cair Industri Penyamakan Kulit Tahun 2016. Pada penelitian ini penulis akan berfokus pada monitoring atau pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan selaku pemegang otoritas perumus dan pelaksana kebijakan pengelolaan limbah di wilayahnya. Perbedaan dari penelitian sebelumnya, dalam penelitian ini penulis akan mendiskripsikan proses monitoring limbah cair industri penyamakan kulit di Kabupaten Magetan mulai dari tahap penilaian persiapan, menyetujui target, menyeleksi indikator pencapaian,

perkembangan pencapaian, perencanaan perbaikan dan hasil monitoring berdasarkan teori Kusek and Rist (2004) yaitu *ten steps to a results-based monitoring and evaluation system* yang sebelumnya belum digunakan di penelitian terdahulu. Lalu diikuti dengan identifikasi faktor penghambat dalam pelaksanaan monitoring limbah cair industri penyamakan kulit di Kabupaten Magetan oleh DLH Kabupaten Magetan. Penelitian ini juga merupakan tindak lanjut dari hasil penelitian sebelumnya yaitu dari Fatmawati (2016) terkait belum optimalnya pengelolaan limbah cair dan belum sesuainya baku mutu limbah cair industri penyamakan kulit di Kabupaten Magetan.

1.6. Kerangka Dasar Teori

1.6.1. Kebijakan Publik

A. Pengertian Kebijakan Publik

Terdapat beberapa macam definisi dari kebijakan publik *(public policy)* yang telah dikemukakan oleh beberapa para ahli. Menurut Subarsono (2013), kebijakan publik didefinisikan sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh badan atau penjabat pemerintahan dalam melaksanakan bidang tertentu seperti politik, ekonomi, pangan, hukum dan sebagainya. Pendapat Subarsono ini dipengaruhi oleh pendapat terdahulu dari Dye dan Anderson.

Dye mengartikan kebijakan publik sebagai apapun yang dipilih untuk dilakukan dan tidak dilakukan oleh pemerintah (Subarsono, 2013). Selain itu, Dye juga menambahkan kebijakan publik

merupakan apa yang pemerintah lakukan, mengapa pemerintah melakukannya, dan menghasilkan perbedaan apa yang dibuatnya (Subarsono, 2013).

Berbeda dengan Dye yang memusatkan kebijakan publik pada pilihan yang dilakukan oleh pemerintahh, Anderson memusatkan kebijakan publik pada apa yang sebenarnya pemerintah lakukan. Definisi kebijakan publik menurut Anderson merupakan arah tindakan (keputusan) dengan mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang atau sejumlah aktor untuk mengatasi masalah atau persoalan (Subarsono, 2013).

Kebijakan publik menurut Winarno (2014) adalah apa yang tidak hanya diusulkan oleh pemerintah tetapi juga mencakup arah tindakan (keputusan) dan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatasi masalah atau persoalan. Karena nantinya kebijakan publik yang ada akan diproses dalam tahap implementasi dan evaluasi (Winarno, 2014).

Selanjutnya pengertian kebijakan publik yang terbaru dikemukakan oleh Nugroho (2017) yang menekankan kebijakan publik sebagai masalah kemampuan Negara untuk menyelesaikan permasalahan yang dialami oleh rakyatnya. Nugroho (2017) mendefinisikan kebijakan publik sebagai setiap keputusan yang dibuat

oleh Negara, sebagai strategi untuk mencapai tujuan Negara dan apa yang dicita-citakan oleh masyarakat.

Berdasarkan beberapa definisi dari para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh penjabat atau badan pemerintah selaku perumus kebijakan sebagai tindakan untuk mengatasi permasalahan dan mencapai suatu tujuan bersama, dimana penulis lebih relevan kepada teori yang diungkapkan oleh Winarno (2014).

Namun jika merujuk pendapat Agustino (2016), tidak ada definisi baku mengenai kebijakan publik yang ada selama ini, yang ada hanya tujuh karakteristik utama dalam menyimpulkan apa itu kebijakan publik, yaitu: (Agustino, 2016)

1) Kebijakan publik merupakan tindakan terencana yang memiliki sasaran dan tujuan.
2) Kebijakan publik dirumuskan oleh pihak berwenang selaku aktor pemerintahan.
3) Kebijakan publik yang dirumuskan merupakan kebikan simultan atau serentak dan tidak terpisah-pisah.
4) Kebijakan publik merupakan kebijakan nyata yang dilakukan pemerintah.

5) Kebijakan publik bisa bersifat populer seperti pemberian subsidi dan dapat pula bersifat tidak populer yang salah satu contohnya kebijakan penerapan suku bunga tinggi.
6) Kebijakan publik terbagi menjadi dua bentuk, yaitu berbentuk postif dan negatif. Kebijakan berbentuk positif adalah kebijakan untuk melakukan tindakan dalam menangani permasalahan yang muncul, sedangkan kebijakan berbentuk negatif apabila kebijakan yang dirumuskan melibatkan untuk tidak melakukan suatu tindakan.
7) Kebijakan publik harus berdasarkan aturan hukum yang berlaku yang tindakannya bersifat memerintah.

B. Bentuk Kebijakan Publik

Memahami bentuk kebijakan publik di Indonesia menurut Nugroho (2017) dapat dilakukan dengan memahami terlebih dahulu jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan Indonesia, yang mana telah diatur pada pasal 7 UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

1) Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 1945
2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4) Peraturan Pemerintah
5) Peraturan Presiden

6) Peraturan Daerah Provinsi
7) Peraturan Daerah Kabupaten

Jadi, dari data diatas dapat dilihat bahwa urutan kebijakan publik di Indonesia sangatlah banyak dan menganut pola kontinentalis. Sehingga secara bentuk, kebijakan publik di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi tiga yaitu: (Nugroho, 2017)

1) Kebijakan publik *makro* atau mendasar, yang umum berisi lima peraturan yakni Undang Undang RI 1945, Perpu, PP, Perpres, dan Perda.
2) Kebijakan publik *messo* atau menengah, yang mana sebagai penjelas pelaksanaan. Kebijakan ini berupa Peraturan Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota, Surat edaran Menteri, serta Surat Keputusan Bersama atau SKB antar Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota.
3) Kebijakan Publik mikro atau kecil, yang mengatur implementasi kebijakan publik diatasnya. Kebijakan ini dapat berbentuk peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik dibawah menteri, gubernur, bupati dan walikota.

Bentuk kebijakan publik diatas disampaikan dalam kegiatan resmi dan diliput oleh media guna disebarluaskan kepada masyarakat. Karena, kebijakan yang tidak disampaikan kepada khalayak umum tidak dapat disebut sebagai kebijakan publik.

C. Tujuan Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah kebijakan yang dirumuskan untuk mengatasi permasalahan dan mencapai tujuan bersama. Tujuan kebijakan publik menurut Nugroho (2017) dapat dibedakan menjadi delapan yaitu sebagai berikut:

1) Kebijakan publik dilihat dari sisi sumber daya bertujuan untuk mendistribusikan sumber daya yang dimiliki oleh Negara kepada masyarakat.
2) Kebijakan publik dilihat dari sisi sumber daya juga bertujuan untuk menyerap sumberdaya Negara demi kemakmuran rakyatnya.
3) Kebijakan publik regulatif, yaitu kebijakan yang mengatur dan membatasi.
4) Kebijakan publik deregulatif, yaitu kebalikan dari kebijakan regulatif yang artinya membebaskan. Seperti kebijakan memperbolehkan privatisasi, bebas biaya dan jaminan, maupun lain-lainnya.
5) Kebijakan publik dinamisasi, yang memiliki pengertian kebijakan publik bertujuan untuk menggerakkan sumber daya nasional dalam rangka mencapai kemajuan di bidang tertentu.
6) Kebijakan publik stabilisasi, yaitu bertujuan untuk mengendalikan dinamika yang bergerak dengan cepat agar tidak merusak sistem atau tatanan yang sudah ada.

7) Kebijakan publik bertujuan untuk memperkuat Negara dengan melibatkan peran Negara yang lebih besar dari sebelumnya.

8) Kebijakan publik bertujuan untuk memperkuat pasar dengan mendorong peran publik yang lebih besar dari sebelumnya.

D. Tahapan Kebijakan Publik

Pada pembuatan kebijakan publik terdapat banyak proses dan variabel yang kompleks. Tahap-tahap kebijakan publik berdasarkan teori Dunn (2003) digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1. 1
Tahapan Kebijakan Publik

Sumber: Winarno (2014)

Penjelasan dari gambar diatas menurut Winarno (2014) adalah sebagai berikut:

1) Tahap Penyusunan Agenda

Penyusunan agenda ialah proses menempatkan masalah pada agenda publik untuk menjadi fokus pembahasan pemerintah (Winarno, 2014). Pada tahap ini terdapat ruang untuk memaknai apa yang menjadi masalah publik dan agenda publik yang perlu diperhitungkan. Jika, sebuah permasalahan telah dipilih sebagai permasalahan publik dan mendapatkan prioritas dalam agenda

publik, maka permasalahan tersebut berhak masuk ke agenda kebijakan yang akan dibahas oleh perumus kebijakan.

2) Tahap Formulasi Kebijakan

Pada tahap ini, masalah yang telah masuk dalam agenda kebijakan mengalami proses perumusan kebijakan. Masalah-masalah yang ada diuraikan untuk dicarikan solusi masalah terbaik. Solusi-solusi yang digunakan dalam rangka memecahkan masalah dapat diperoleh dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada (Dunn, 2003). Pada pelaksanakan formulasi kebijakan diperlukan analisis kebijakan yang kritis untuk menghasilkan perumusan kebijakan yang memuaskan (Winarno, 2014).

3) Tahap Adopsi Kebijakan

Tahap ini merupakan tahap dimana para perumus kebijakan menentukan dan menetapkan kebijakan mana yang digunakan dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang telah ditawarkan. Kebijakan yang ditetapkan tersebut diadopsi dengan mendapat dukungan dari mayoritas legislatif, keputusan peradilan atau konsensus antar lembaga (Winarno, 2014).

4) Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan yang telah ditetapkan hanya akan menjadi sia-sia apabila tidak diimplementasikan, maka tahap kebijakan selanjutnya adalah tahap implementasi, yakni kebijakan

program dilaksanakan oleh otoritas pemerintahan seperti badan-badan administrasi maupun badan-badan pemerintahan pada tingkat bawah. Badan-badan tersebut berguna untuk memobilisasi sumberdaya finansial dan manusia (Winarno, 2014). Pada tahap ini pula terdapat persaingan berbagai kepentingan yang menyebabkan implementasi mendapat dukungan maupun penolakan dari para pelaksana.

5) Tahap Evaluasi Kebijakan

Secara umum evaluasi kebijakan dapat didefinisikan sebagai kegiatan yang menilai sejauh mana kebijakan dapat memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat (Winarno, 2014). Ukuran dan kriteria yang telah ditentukan dijadikan dasar penilaian untuk menilai apakah sebuah kebijakan publik telah berhasil dilaksanakan atau sebaliknya. Penilaian yang dilakukan mencakup isi dan dampak yang diinginkan dari implementasi kebijakan (Dunn, 2003). Artinya, kegiatan evaluasi tidak dilakukan pada tahap akhir saja tetapi meliputi seluruh proses kebijakan.

1.6.2. Monitoring Kebijakan

A. Pengertian Monitoring

Terdapat beberapa pendapat dari para ahli terkait dengan pengertian monitoring. Diantaranya, Menurut Dunn (2003) monitoring merupakan proses memperoleh informasi yang relevan dengan

menggunakan indikator kebijakan sesuai kelompok sasaran yang dituju. Monitoring dapat dilihat dari penilaian tingkat kepatuhan, permasalah kebijakan, hambatan kebijakan dan pertanggungjawaban kebijakan (Dunn, 2003).

Sementara Kusek and Rist (2004) mengartikan monitoring dalam konsep dasar monev sebagai kegiatan memperoleh informasi atau data secara berkala dan sistematis untuk mengetahui sejauh mana hasil dan perbaikan kebijakan yang sedang berlangsung sesuai dengan indikator yang telah ditetapkan. Kemudian, Hamilton and Streets (2008) mendefinisikan monitoring sebagai fungsi berkelanjutan melalui pengumpulan data secara sistematis berdasarkan indikator tertentu untuk mengetahui perkembangan maupun kemajuan dan penggunaan dana yang dialokasikan manajemen dan pemangku kepentingan utama dari sebuah pembangunan.

Berikutnya, masih memiliki makna yang sama seperti apa yang diungkapkan oleh Hamilton dan Streets, Amir (2015) secara ringkas mendefinisikan monitoring sebagai proses pengumpulan dan analisis data secara tersistem, berkelanjutan dan memiliki indikator. Pendapat tersebut didukung dan diperluas oleh Mardiani dan Gentisya dalam Aprisa and Monalisa (2015) yang mengartikan monitoring sebagai proses mengumpulkan dan menganalisa data berdasarkan indikator yang telah ditetapkan secara sistematis dan berkelanjutan tentang suatu

kegiatan/program agar nantinya dapat dilakukan perbaikan untuk kegiatan/program selanjutnya.

Definisi monitoring menurut Nugroho (2017) adalah proses memperoleh data dengan melakukan pengamatan, menyupervisi dan memerhatikan indikator tertentu untuk memastikan implementasi kebijakan sesuai dengan kebijakan yang dirumuskan. Monitoring merupakan kegiatan pengawasan atau pemantauan yang sering kali dipahami sebagai *ongoing evaluation* dan dapat disebut bagian dari evaluasi kebijakan (Nugroho, 2017).

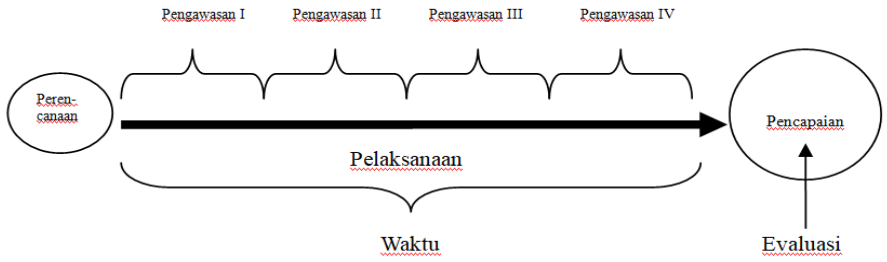
Dari beberapa pengertian monitoring oleh para ahli diatas, dapat disimpulkan bahwa monitoring adalah proses mengumpulkan, menganalisa data atau informasi dan memberikan penilaian berdasarkan indikator yang dilakukan secara berkala dan sistematis sehingga dapat dilakukan tindakan koreksi untuk kemajuan dan penyempurnaan kegiatan yang sedang berlangsung sesuai dengan kebijakan yang telah dirumuskan, dimana penulis lebih relevan dengan teori monitoring dari Kusek and Rist (2004).

B. Tahapan Monitoring

Pada dasarnya meskipun dipahami memiliki hubungan erat, monitoring dan evaluasi merupakan hal yang berbeda. Secara umum monitoring atau pengawasan merupakan sekuensi antara perencanaan

dan evaluasi sebagaimana digambarkan oleh Nugroho (2017) sebagai berikut:

Gambar 1. 2
Kedudukan Pengawasan



Sumber: Nugroho (2017)

Dari gambar diatas dapat dilihat bahwa monitoring dan evalusi memiliki kedudukan yang berbeda. Monitoring ada dalam waktu pelaksanaan untuk memastikan bahwa pelaksanaan berjalan sesuai dengan perencanaan. Monitoring yang baik dapat secara langsung menjadi evalusi, dengan kata lain dapat disimpulkan bahwa monitoring merupakan bagian dari evaluasi akan tetapi bukan merupakan satu kesatuan yang utuh (Nugroho, 2017).

Berdasarkan teori dari Kusek and Rist (2004) dalam *handbook ten steps to a results-based monitoring and evaluation system* atau yang lebih dikenal dengan monitoring dan evaluasi berbasis hasil terdapat sepuluh tahapan dalam monitoring dan evaluasi. Berikut adalah tahapan-tahapannya: (Kusek & Rist, 2004)

Gambar 1. 3

Ten Steps to a Results-Based Monitoring And Evaluation System

Sumber: Kusek and Rist (2004)

Pada gambar diatas diketahui bahwa terdapat sepuluh tahapan untuk melakukan monitoring dan evaluasi, namun proses monitoring hanya ada pada tahap satu sampai enam karena tahap tujuh sampai sepuluh merupakan tahapan evaluasi (Kusek & Rist, 2004). Berikut adalah penjelasan dari keenam tahapan yang digunakan dalam memonitoring kebijakan:

1) *Conducting a readiness assessment*, yaitu melakukan penilaian dengan menyediakan kerangka berfikir analitik yang berguna untuk menentukan seberapa jauh rencana kerja yang diperlukan dalam melakukan pengukuran kebijakan baik, tujuan dan sasaran, rencana strategis dan anggaran yang memuat semua informasi awal sebuah kebijakan (Kusek & Rist, 2004).
2) *Agreeing on outcomes to monitor and evaluate*, yaitu melakukan kesepakatan terhadap capaian apa saja yang akan disetujui untuk dimonitoring dan dievaluasi. Menurut Kusek and Rist (2004)

proses penyusunan pencapaian mencakup lima hal yaitu; (1) Hasil representasi dari tiap-tiap kelompok *stakeholder* yang ada; (2) Melakukan identifikasi apa saja yang menjadi perhatian utama dari kelompok *stakeholder* tersebut; (3) Menerjemahkan masalah menjadi pernyataan; (4) Disagregasi untuk mendapatkan pencapaian yang dikehendaki; dan (5) Menyusun rencana untuk menilai bagaimana pemerintah atau organisasi akan mencapai target tersebut.

3) *Selecting key indicators to monitor outcomes,* merupakan tahap untuk menyeleksi indikator kunci keberhasilan yang akan dijadikan ukuran dalam memonitor capaian, dan menilai apakah *outcome* sudah tercapai atau belum. Menurut Kusek and Rist (2004) indikator yang dijadikan kunci dalam melakukan kinerja yang baik dapat dilihat melalui bagaimana kejelasan, kerelevanan, kekenomisan sebuah kebijakan. Serta tak lupa ada indikator lain yaitu apakah kebijakan tersebut memadai dan mudah dipantau dalam hasilnya.

4) *Baseline data on indicators-where are we today?* yaitu mengetahui data dasar atau dengan kata lain mengetahui sudah sejauh mana perkembangan indikator yang dicapai. Pencapaian indikator nantinya dapat dijadikan acuan untuk melakukan perbaikan program ataupun kebijakan yang dilaksanakan. Kusek and Rist

(2004) menjelaskan data dasar dalam indikator dapat didapatkan dengan memberikan delapan pertanyaan kunci yang telah disusun. Berikut 8 pertanyaan kunci pada data dasar indikator: (Kusek & Rist, 2004).

Delapan pertanyaan tersebut akan membantu tim dalam mengembangkan *data baseline* yang baik dan memberikan keakuratan sebuah data dalam program atau kebijakan. Selain itu terdapat tiga hal tiga hal penting dalam mengembangkan *data baseline*, yakni: (Kusek & Rist, 2004)

(1) Mengidentifikasi sumber data untuk indikator, dengan sumber data yang digunakan dapat data primer atau sekunder. Data primer merupakan data yang dikumpulkan langsung dan harus dipersiapkan bahan kerjanya. Adapun data sekunder adalah data yang didapatkan dari lembaga lain.

(2) Mendesain dan membandingkan metode pengumpulan data, dengan, mempertimbangkan bagaimana cara memperoleh data yang dibutuhkan sesuai sumber data telah ditetapkan.

(3) Melaksanakan piloting untuk ujicoba, dilakukan untuk mengetahui indikator apa yang dapat dipakai mana yang tidak..

5) *Planning for improvement selecting results targets,* merupakan tahapan perencanaan perbaikan yang disesuaikan dengan target yang ingin dicapai. Setiap satu indikator diharapkan memiliki satu

target yang harus dicapai dalam kurun waktu tertentu. Kusek and Rist (2004) memaknai target sebagai batasan kuantitatif dari suatu indikator yang akan dicapai dalam waktu yang telah ditetapkan. Metode yang digunakan dalam menetapkan target adalah dimulai dari data dasar dari indikator yang ada, diikuti dengan perbaikan untuk sampai pada target kinerja.

6) *Monitoring for Result,* yaitu melihat hasil monitoring program atau kebijakan yang digunakan untuk mencapai hasil dan dampak yang diinginkan melalui laporan tertulis. Pelaksanaan monitoring program atau kebijakan mencakup dari komponen *input*, proses, dan *output* yang ada dalam rencana kerja (Kusek & Rist, 2004).

C. Tujuan Monitoring

Menurut Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2016 dalam Alfiannur (2016) menyebutkan bahwa monitoring terdapat tiga tujuan yaitu:

1) Menghindarkan dari terjadinya kesalahan, penyimpangan dan keterlambatan sehingga dapat dilakukan perbaikan.
2) Memastikan proses implementasi sesuai dengan model implementasi yang direncanakan.
3) Memastikan bahwa implementasi kebijakan menuju arah kinerja kebijakan yang dikehendaki.

Selanjutnya, Nugroho (2017) memaparkan tujuan dari monitoring secara singkat hanya ada dua yaitu, *pertama* memastikan pelaksanaan kebijakan atau program tidak menyimpang dari perencanaan awal. *Kedua,* membangun sistem peringatan dini guna meminimalisir kesalahan selama implementasi program atau kebijakan berlangsung.

Berdasarkan pemaparan beberapa ahli diatas dapat disimpulkan bahwa tujuan dari adanya monitoring adalah menjaga proses implementasi kebijakan atau program agar sesuai dengan rencana awal, dan mendeteksi sedini mungkin permasalahan untuk dilakukan perbaikan guna mencapai manfaat monitoring.

D. Kendala Monitoring

Pada penelitian ini akan digunakan teori dari Subarsono untuk mengetahui faktor apa yang menghambat proses monitoring Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan terhadap pelaksanaan pengelolaan limbah cair industri penyamakan kulit tahun 2016. Subarsono (2013) menjelaskan bahwa tahapan kebijakan publik khususnya pada tahap monitoring maupun evaluasi sering kurang mendapatkan perhatian dari para pembuat kebijakan. Berikut ini identifikasi Subarsono (2013) terkait kendala monitoring maupun evaluasi:

1) Kendala psikologis, yaitu kendala yang diakibatkan oleh individu pemerintahan karena masih merasa alergi akan kegiatan monitoring maupun evaluasi. Mereka beranggapan bahwa hasil monitoring dan evaluasi akan menunjukkan kesalahan yang telah mereka kerjakan. Selain itu, masih banyak para pelaksana kebijakan memandang kegiatan monitoring dan evaluasi merupakan kegiatan yang tidak wajib dilakukan sehingga banyak dipahami bahwa kegiatan tersebut boleh dilakukan atau tidak.
2) Kendala ekonomis, yaitu kendala akan biaya monitoring dan evaluasi. Biaya merupakan kendala yang sering dijadikan alasan pemerintah dalam melaksanakan tahapan kebijakan termasuk saat proses monitoring dan evaluasi. Kegiatan monitoring maupun evaluasi membutuhkan biaya yang tidak sedikit hal ini dikarenakan biaya pengumpulan data, administrasi dan para pemonitor atau evaluator juga harus diperhitungkan.
3) Kendala teknis, yaitu kendala yang dihadapi oleh pemonitor atau evaluator karena tidak tersedianya alat dan bahan yang lengkap maupun yang terbaru. Selain itu kurangnya koordinasi dari instansi yang akan dilakukan penilaian monitoring juga dapat mempengaruhi substansi monitoring dan evaluasi.
4) Kurang tersedianya pemonitor maupun evaluator, yaitu kurangnya sumberdaya manusia yang memiliki kompetensi maupun keahlian

dalam memonitoring dan mengevaluasi. Selama ini pemerintah cenderung lebih banyak melakukan pelatihan dan peningkatan kompetensi dalam tahap implementasi.

Kendala dalam melakukan monitoring kebijakan bisa juga terjadi karena faktor yang sama secara berulang-ulang terus terjadi. Purnomo et al. (2016) menyatakan adanya permasalahan yang tidak selesai dalam suatu kasus padahal kasus tersebut sudah terjadi berulangkali atau terus menerus maka kelembaman birokrasi bisa menjadi penyebab utamanya. Kelembaman birokrasi memiliki pengertian lambannya penanganan dari pemerintah terhadap kejadian atau kasus yang rutin terjadi. Pemerintah dalam pernyataannya seringkali akan menyalahkan dengan mengatakan faktor penghambat dari sebuah kegiatan adalah kurangya SDM, anggaran dan luas lahan yang dikelola sebagai kambing hitam dari kelembaman yang terjadi di birokrasinya (Purnomo et al., 2016).

1.6.3. Limbah Cair

A. Pengertian Limbah Cair

Limbah cair atau yang dikenal juga dengan air limbah dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No 5 Tahun 2014 memiliki pengertian sebagai sisa dari suatu usaha atau kegiatan yang berwujud cair. Kegiatan yang dapat menghasilkan limbah cair adalah kegiatan domestik atau rumah tangga dan kegiatan industri pengolahan.

Secara umum, definisi limbah cair adalah air yang tidak memiliki nilai guna karena merupakan sisa dari hasil kegiatan (Pratiwi, 2015). Namun, pada kegiatan industri Dregemont dalam Astuti (2015) mengartikan limbah cair adalah air hasil akhir pengolahan dari kegiatan industri yang akan dibuang karena sudah tidak dapat dipakai. Limbah cair yang berasal dari kegiatan industri ini didapatkan dari penggunaan air dan bahan kimia dalam proses pengolahan produksi barang. Besarnya jumlah dan kandungan kimia pada limbah cair industri akan menimbulkan dampak negatif bagi lingkungan berupa kerusakan maupun pencemaran sehingga limbah cair perlu dilakukan proses pengelolaan dan pengawasan yang tepat (Pratiwi, 2015).

Dengan demikian, dari pengertian limbah cair diatas penulis lebih relevan pada pengertian yang disampaikan oleh Dregemont, dimana limbah cair merupakan air sisa hasil akhir pengolahan yang dibuang karena sudah tidak dapat dipakai.

B. Dampak Buruk Limbah Cair

Prabowo (2017) memaparkan bahwa pencemaran limbah yang tidak segera diatasi akan membawa dampak buruk bagi lingkungan dan makhluk hidup yang tinggal disekitarnya. Dampak buruk yang dihasilkan oleh limbah cair menurut Pratiwi (2015) diantaranya:

1) Kerusakan Lingkungan

Dalam limbah cair terdapat beberapa zat yang sangat berbahaya bagi lingkungan, zat ini biasanya masuk dalam kategori limbah berbahaya dan beracun. Apabila limbah cair langsung dibuang ke badan lingkungan maka yang akan terjadi adalah erusakan lingkungan berupa penurunan kualitas air, perubahan udara dan tanah yang kehilangan kesuburannya. Kerusakan lingkungan tersebut nantinya akan mengganggu ekosistem alam dimana sumber daya alam tidak dapat digunakan sesuai dengan peruntukannya.

2) Gangguan Kesehatan Terhadap Makhluk Hidup

Kesehatan merupakan hal yang berharga, akan tetapi dengan terjadinya pencemaran oleh limbah cair maka dapat menyebabkan manusia mengalami gangguan kesehatan. Tidak hanya manusia tetapi juga makhluk hidup yang tinggal di area terdampak pencemaran akan mengalami gangguan pula. Pada manusia gangguan kesehatan yang sering dialami adalah penyakit kulit dan sakit pernafasan, sedangkan pada hewan gangguan yang dialami adalah keracunan bahkan tidak jarang banyak yang menimbulkan kematian. Gangguan ini disebabkan karena adanya zat dari limbah yang bersifat parasit masuk dalah tubuh.

3) Gangguan Estetika

Adanya pencemaran dari limbah cair akan mengganggu pemandangan baik dari alam maupun lingkungan yang dicemari. Limbah cair didalamya terdapat zat dan pigmen yang merubah warna dan bentuk. Kandungan tersebut bersifat parasit atau merusak sehingga apabila lingkungan telah tercemar oleh limbah maka keindahan dari alam akan berkurang atau bahkan dapat hilang. Gangguan estetika ini tentunya sangat merugikan masyarakat maupun pemerintah ketika terjadi pada tempat-tempat yang dijadikan obyek wisata. Menurunnya angka kunjungan wisatawan biasanya bersinergi dengan kerusakan lingkungan yang terjadi pada daerah wisata tersebut.

C. Baku Mutu Limbah Cair

Limbah cair pada umumnya akan berakhir dengan dibuang ke badan air baik sungai, danau, maupun laut. Mengingat hal itu akan mencemari lingkungan maka dalam rangka mengendalikan pencemaran sudah sewajibnya pelaku usaha dan pemerintah baik yang dipusat maupun daerah untuk mengelola limbah cair agar sesuai baku mutu limbah air sebelum dibuang ke badan air (Pratiwi, 2015).

Berdasarkan Peraturan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No 5 Tahun 2014 yang dimaksud baku mutu air limbah adalah ukuran batas atau kadar unsur pencemar dan/atau jumlah unsur pencemar

yang ditenggang keberadaannya dalam air limbah yang akan dibuang atau dilepas ke dalam media air dari suatu usaha dan/atau kegiatan. Baku mutu air limbah atau limbah cair berlaku pada kawasan industri melalaui IPAL sebagai tempat memroses limbah cair agar aman saat dibuang ke badan air penerima (Pratiwi, 2015).

Berdasarkan pemaparan diatas dapat disimpulkan bahwa baku mutu limbah cair merupakan standar aman limbah cair yang dibuang untuk mencegah kerusakan atau pencemaran lingkungan melaui pengelolaan di IPAL.

1.7. Definisi Konseptual

Definisi konseptual dari penelitian ini digunakan untuk menggambarkan secara jelas terkait permasalahan yang hendak diteliti. Adapun konsep dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1) Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh penjabat atau badan pemerintah selaku perumus kebijakan sebagai tindakan untuk mengatasi permasalahan dan mencapai suatu tujuan bersama dimana dalam perumusannya terdapat berbagai tahapan yang harus dilalui.

2) Monitoring Kebijakan

Monitoring Kebijakan adalah proses mengumpulkan, menganalisa data atau informasi dan memberikan penilaian berdasarkan indikator yang dilakukan secara berkala dan sistematis sehingga dapat dilakukan tindakan

koreksi untuk kemajuan dan penyempurnaan kegiatan yang sedang berlangsung sesuai dengan kebijakan yang telah dirumuskan.

3) Limbah Cair

Limbah cair merupakan air sisa hasil akhir pengolahan yang dibuang karena sudah tidak dapat dipakai.

1.8. Definisi Operasional

Definisi operasional dari penelitian ini digunakan untuk menggambarkan secara jelas pengertian sesuai dengan definisi konsep yang ada. Adapun definisi konsep dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana proses monitoring kebijakan Pemerintah Kabupaten Magetan terhadap pengelolaan limbah cair industri penyamakan kulit tahun 2016 melalui Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan. Definisi operasional yang digunakan oleh penulis merujuk pada teori Kusek dan Rist yaitu *ten steps to a results-based monitoring and evaluation system* dan teori Subarsono (2013) terkait kendala monitoring, sehingga dalam penelitian ini menggunakan beberapa indikator untuk menganalisis proses monitoring kebijakan dan faktor penghambatnya. Adapun indikator yang digunakan adalah:

1) Proses monitoring kebijakan pengelolaan limbah cair oleh Dinas Lingkungan Hidup yaitu:
   (1) Penilaian persiapan
      a) Kejelasan terkait rencana strategis;
      b) Kejelasan terkait tujuan dan sasaran kebijakan;

c) Kejelasan terkait rencana anggaran kebijakan.

(2) Kesepakatan target pencapaian

a) Kejelasan penyusunan target pencapaian kebijakan:

b) Kejelasan keluaran dan dampak kebijakan;

c) Kejelasan hasil kesepakatan dari target yang ingin dicapai.

(3) Menyeleksi indikator keberhasilan

a) Kejelasan pemilihan dan penetapan indikator kunci keberhasilan.

(4) Data dasar perkembangan pencapaian

a) Kejelasan perkembangan pencapaian indikator.

(5) Perencanaan perbaikan

a) Melakukan perencanaan perbaikan kebijakan sesuai target pencapaian dalam kurun waktu yang ditentukan.

(6) Hasil monitoring

a) Kejelasan pelaksanaan dan pelaporan monitoring hasil kebijakan.

2) Faktor-faktor yang menghambat proses monitoring kebijakan pengelolaan limbah cair oleh Dinas Lingkungan Hidup yaitu:

(1) Kendala psikologis

a) Kondisi psikologis aparat pemerintah yang takut akan kegiatan monitoring.

(2) Kendala ekonomis

a) Kurangnya optimalisasi biaya/anggaran untuk melakukan monitoring.

(3) Kendala teknis

a) Alat dan bahan untuk melakukan monitoring tidak lengkap;

b) Koordinasi pelaksaanaan monitoring lemah.

(4) Kendala sumberdaya manusia

a) Kurangnya sumberdaya manusia yang melakukan proses monitoring.

1.9. Metode Penelitian

1.9.1. Jenis Penelitian

Pada penelitian ini, jenis penelitian yang digunakan penulis adalah jenis penelitian studi kasus, yaitu rangkaian kegiatan ilmiah yang dilakukan secara terinci, mendalam dan holistik tentang suatu program, peristiwa, dan aktivitas, baik pada tingkat perorangan, sekelompok orang, lembaga, atau organisasi untuk memperoleh pengetahuan mendalam tentang suatu peristiwa (Rahardjo, 2017). Kemudian untuk metode penelitian menggunakan metode kualitatif, yaitu penelitian yang berisikan data berbentuk kata, kalimat, skema, dan gambar (Sugiyono, 2005). Jenis dan metode penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui secara deskriptif bagaimana proses monitoring oleh Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan terhadap kebijakan pengelolaan limbah cair industri penyamakan kulit di Tahun 2016.

1.9.2. Lokasi Penelitian

Pelaksanaan penelitian berlokasi di Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan.

1.9.3. Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini menggunakan pengambilan dua jenis data yaitu data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang didapatkan bersumber langsung dari subjek utama penelitian (Dawson, 2010). Data primer pada penelitian ini didapatkan dari hasil wawancara penulis dengan Penjabat/Staff Dinas lingkungan Hidup Kabupaten Magetan, hasil observasi di Dinas lingkungan Hidup Kabupaten Magetan dan Lingkungan Industri Penyamakan Kulit Kabupaten Magetan. Sementara itu, data sekunder adalah dokumen pendukung berupa peraturan perundang-undangan, literatur-literatur, dan dokumen pemerintah yang berkaitan dengan topik penelitian (Dawson, 2010). Berikut adalah tabel jenis data *yang* digunakan dalam penelitian:

Tabel 1. 1
Data Primer

No.	Nama Data Primer
1	Hasil wawancara Penjabat/Staff Dinas lingkungan Hidup Kabupaten Magetan
2	Hasil wawancara dengan pelaku usaha Industri Penyamakan di Mojopurno
3	Hasil wawancara dengan penjabat koordinator PT. LIK
4	Hasil observasi di Dinas lingkungan Hidup Kabupaten Magetan, PT. LIK, PT. Wira Carma dan Lingkungan Industri Kecil kulit Kabupaten Magetan

Tabel 1. 2
Data Sekunder

No.	Nama Data Sekun der
1	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
2	Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 52 Tahun 2014 Tentang Baku Mutu Air Limbah Bagi Industri dan/Kegiatan Usaha Lainnya
3	Peraturan Menteri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Petunjuk Standar Pelayanan Minimal Bidang Lingkungan Hidup Dearah Provinsi dan Kabupaten/Kota
4	Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 39 Tahun 2011 Tentang Jabatan Fungsional Pengawas Lingkungan Hidup dan Angka Kreditnya
5	Rencana Strategis Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan Tahun 2013-2018
6	Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan Tahun 2016
7	Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan Tahun 2017
8	Laporan Standar Pelayanan Minimal Bidang Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan Tahun 2016
9	Laporan Evaluasi Terhadap Hasil Renja SKPD Lingkup Kabupaten Renja SKPD Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan Periode Pelaksanaan: 2016

Penelitian ini menggunakan kedua jenis data yaitu primer dan sekunder, karena kedua data tersebut dapat saling melengkapi. Penambahan data pada data primer dan sekunder dilakukan seiring dengan data yang didapatkan saat pelaksanaan penelitian berlangsung.

1.9.4. Unit Analisis Data

Sehubungan dengan penelitian ini mengkaji tentang proses monitoring yang dilakukan oleh Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten

Magetan terhadap kebijakan pengelolaan limbah cair industri penyamakan kulit di Tahun 2016 maka unit analisis data dalam penelitian ini adalah Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan.

1.9.5. Teknik Pengumpulan Data

Pada penelitian ini, penulis menggunakan tiga teknik pengumpulan data yaitu dengan wawancara, observasi dan dokumentasi guna mendapatkan data yang dibutuhkan. Penjelasan dari teknik yang digunakan adalah sebagai berikut:

1) Wawancara

Wawancara adalah proses untuk mendapatkan informasi dengan melakukan tanya jawab dan bertatap muka antara narasumber dengan pewawancara (Dawson, 2010). Pada penelitian ini, penulis akan menggunakan jenis wawancara semi terstruktur, artinya penulis membuat jadwal wawancara dan daftar pertanyaan wawacara sebagai pedoman akan tetapi pertanyaan yang diajukan bersifat fleksibel tidak harus sama persis dengan pedoman sehingga tidak menutup kemungkinan ada variasi atau improvisasi pertanyaan yang sesuai dengan kebutuhan informasi atau data yang ingin didapatkan oleh pewawancara.

Pada tahapan wawancara subyek wawancara yang dipilih oleh peniliti adalah:

1. Kepala Bidang Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan yaitu Bapak Sunardi S. Sos, M. Si.
2. Kepala Seksi Pemantauan Lingkungan Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan yaitu Bapak Yasin Abdulloh S. T.
3. Kepala Seksi Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan yaitu Bapak Supriyadi S. Sos.
4. Staf Seksi Pemantauan Lingkungan Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan yaitu Bapak Cahya Fikri S. T.
5. Koordinator PT. LIK yaitu Ibu Astinari Wahyuni.
6. Pelaku usaha industri penyamakan kulit di Mojopurno yaitu Bapak Porbowo.

2) Observasi

Observasi merupakan kegiatan manusia yang menggunakan panca indera untuk mengamati suatu hal. Penggunaan teknik observasi juga dapat mengeksplorasi dengan memberikan gambaran jelas tentang permasalahan dan petunjuk pemecahannya (Sugiyono, 2005).

Pada penelitian ini penulis menggunakan observasi partisipatif dimana penulis terlibat langsung dengan obyek penelitian di lapangan. Observasi dilakukan dengan pengamatan ke Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan dan industri penyamakan kulit untuk mengetahui

bagaimana proses monitoring oleh Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan terhadap kebijakan pengelolaan limbah cair industri penyamakan kulit di Tahun 2016.

3) Dokumentasi

Dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data dengan melakukan telaah data historis atau dokumen yang lalu untuk menunjang data penelitian (Sugiyono, 2005). Dokumen yang digunakan dalam penelitian ini adalah berupa buku, jurnal, *thesis*, berita dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan topik penelitian.

1.9.6. Populasi dan Sampel

1) Populasi

Populasi adalah wilayah yang dijadikan obyek kajian dalam sebuah penelitian untuk dipelajari kemudian ditarik kesimpulannya (Sugiyono, 2011). Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh industri penyamakan kulit yang ada di Kabupaten Magetan. Jumlah populasi untuk penelitian ini adalah 139 unit industri penyamakan kulit. Jumlah populasi tersebut berdasarkan jumlah industri penyamakan kulit disesuai dengan data dari BPS tahun 2017.

2) Sampel

Sampel merupakan bagian dari populasi yang diteliti. Cara pengambilan sampel pada penelitian ini adalah dengan menggunakan

teknik *purposive sampling*. *Purposive sampling* dilakukan dengan cara mengambil sampel didasarkan atas pertimbangan atau tujuan tertentu agar data yang dihasilkan dapat lebih representatif (Sugiyono, 2011). Dari pengertian tersebut, untuk memudahkan penulis telah membuat ketentuan penelitan yaitu industri yang dimonitoring limbah cairnya oleh Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan pada tahun 2014 sampai tahun 2016.

Pada penelitian ini, penulis mengambil 3 unit industri penyamakan kulit yang menjadi *purposive sampling* yaitu PT. LIK, PT. Wira Carma dan Industri Penyamakan Kulit Mojopurno. Tiga unit industri tersebut dipilih menjadi sampel penelitian dikarenakan telah sesuai dengan ketentuan penelitian yaitu tiga industri tersebut yang diawasi oleh Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magetan untuk dimonitoring limbah cair yang dihasilkannya.

1.9.7. Teknik Analisis Data

Teknis Analisis data adalah proses pengorganisasian atau mengurutkan data kedalam kategori dan satuan uraian dasar (Sugiyono, 2005). Pada penelitian ini, teknik analisis data yang dipakai adalah teknik analisa kualitatif, yaitu penelitian yang bersifat menafsirkan data yang diperoleh tetapi tidak sampai pada penalaran teori (Sugiyono, 2005). Lalu untuk teknik analisa datanya menggunakan teknik analisa data primer dan sekunder karena data yang dibutuhkan diperoleh langsung dari hasil

wawancara dengan responden penelitian dan kajian penelitian sebelumnya.

Analisis data menurut Moleong dalam Sugiyono (2005) menyangkut tiga sub proses yang saling berkaitan yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Berikut adalah penjelasannya:

1) Reduksi Data

Reduksi data dilakukan untuk mengurangi kemungkinan kesamaan data yang diperoleh, sehingga wawancara, pengelompokan data dilakukan dengan membuat ringkasan data yang diperoleh di lapangan dan dokumen penelitian terkait.

2) *Display* Data

Display data didenifisikan sebagai pengorganisasian, penggabungan informasi yang berupa penyajian data yang sudah diringkas dan disajikan dam bentuk laporan sistematis sehingga mempermudah peneliti untuk menarik kesimpulan (Sugiyono, 2005).

c) Penarikan Kesimpulan

Proses penarikan kesimpulan melibatkan peneliti melakukan interpretasi data yang telah disajikan. Cara yang dilakukan meliputi perbandingan, pengelompokan, membuat pola dan memilih data yang mengarah kepada permasahan serta mampu menjawab rumusan masalah penelitian.