

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Limbah cair adalah gabungan atau campuran dari air dan bahan pencemar yang terbawa oleh air, baik dalam keadaan terlarut maupun tersuspensi yang terbuang dari sumber domestik (perkantoran, perumahan, dan perdagangan), sumber industri dan pada saat tertentu tercampur dengan air tanah, air permukaan atau air hujan.¹ Menurut Soebagio adapaun efek sampingan dari limbah tersebut dapat berupa:²

1. Membahayakan kesehatan manusia karena dapat merupakan pembawa suatu penyakit (sebagai *vehicle*).
2. Merugikan segi ekonomi karena dapat menimbulkan kerugian pada benda/ bangunan maupun tanam-tanaman dan peternakan.
3. Dapat merusak atau membunuh kehidupan yang ada di dalam air seperti ikan dan binatang peliharaan lainnya.
4. Dapat merusak keindahan (*aestetika*), karena bau busuk dan pemandangan yang tidak sedap dipandang terutama di daerah hilir sungai yang merupakan daerah rekreasi

Perkembangan di Daerah Istimewa Yogyakarta yang cukup pesat sangat diperlukan adanya suatu pengendalian untuk mengatasi masalah-masalah baru yang akan timbul akibat kepadatan yang terjadi, salah satunya ancaman

¹Soeparman dan suparmin,2002, Pembuangan Tinja dan Limbah Cair. Jakarta: Kedokteran EGC, halaman 12

² Sugiharto, 1987, Dasar-dasar pengelolaan air limbah. Jakarta: UI-Press, halaman 2

sebuah pencemaran lingkungan yang diakibatkan air limbah domestik yang berasal dari usaha dan atau kegiatan permukiman, rumah makan, perkantoran, perniagaan, apartement, dan asrama. Kualitas sanitasi akibat dari keterbatasan lahan merupakan ancaman utama masyarakat perkotaan sehingga mengakibatkan penurunan kualitas lingkungan yang disebabkan oleh bakteri *e-coli*.

Instalasi Pengelolaan Air Limbah (IPAL) domestik merupakan usaha pemerintah mewujudkan permukiman diperkotaan yang sehat sebagai perlindungan kesehatan masyarakat dan upaya pelestarian lingkungan hidup. Di wilayah kota Yogyakarta permasalahan pengelolaan air limbah domestik cukup kompleks, sehingga untuk melindungi dan meningkatkan kualitas air tanah dan air permukaan di Yogyakarta Pemerintah setempat merancang IPAL komunal atau dosmetik yang berlokasi di Desa Pendowoharjo, Sewon, Bantul. IPAL tersebut dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan pembuangan air limbah rumah tangga yang wilayahnya meliputi seluruh Kota Yogyakarta, sebagian wilayah Kabupaten Sleman (5 Kecamatan) dan sebagian wilayah Kabupaten Bantul (3 Kecamatan).³

Biaya penggunaan IPAL terbilang cukup murah, sebab para pengguna IPAL Sewon hanya perlu membayar iuran sebesar Rp. 3.000,- sampai Rp 6.000,- perbulannya, nominal seperti yang telah dijelaskan diatas lebih ekonomis dengan ditambah keuntungan yang didapatkan selain dapat menjaga lingkungan.

³ Keputusan Walikota Nomor 619 Tahun 2007, Tentang Rencana Aksi Daerah Peningkatan Lingkungan Kota Yogyakarta Tahun 2007-2011, halaman 9

Pemerintah Kota Yogyakarta dengan mengamatkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menjelaskan bahwa pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan khususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pembangunan lingkungan hidup telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 diarahkan bahwa lingkungan hidup sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada masyarakat dan Bangsa Indonesia yang merupakan ruang bagi kehidupan dalam segala aspek dan matryanya sesuai dengan Wawasan Nusantara; dalam rangka mendayagunakan sumber daya alam untuk memajukan kesejahteraan umum seperti yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan untuk mencapai kebahagiaan hidup berdasarkan pancasila sehingga perlu dilaksanakan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup yang serasi, selaras dan seimbang guna menunjang terlaksananya pembangunan yang berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup.⁴

Maka dari Surat Keputusan Bersama Bupati Bantul, Sleman dan Walikota Yogyakarta Tahun 1995 Tentang Kerjasama Pembangunan Antar Daerah

⁴ Ibid, halaman 1

Dalam Rangka Pelaksanaan Pengelolaan Prasarana Perkotaan diikuti Keputusan Gubernur DIY No.200/KPTS/1997 Tentang Pembentukan Badan Sekretariat Kerjasama Pembangunan Yogyakarta, Sleman dan Bantul diikuti dengan Keputusan Bersama Bupati Bantul, Sleman dan Walikota Yogyakarta Tahun 2001 Tentang Pembentukan dan Perubahan Sekretariat Bersama Pengelolaan Prasarana dan Sarana Perkotaan Antar Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta melakukan perjanjian-perjanjian kerjasama di 6 sektor bidang, salah satunya dibidang limbah. Kerjasama antara kabupaten Bantul, Sleman, dan kota Yogyakarta biasa disebut dengan Kartamantul dalam penangannya di bidang IPAL Sewon dikelola oleh Dinas Kimpraswil Propinsi⁵.

Akan tetapi kini IPAL SEWON dikelola oleh balai PISAMP (Pengelolaan Infrastruktur Sanitasi dan Air Minum Perkotaan) yang merupakan Unit Pengelolaan Teknis dibawah Dinas Pekerjaan Umum Perumahan Dan Energi Sumber Daya Mineral (DPUP-ESDM) DIY.

Sementara itu dalam pelaksanaannya berdasarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, yang menjelaskan bahwa pemerintah daerah wajib melakukan pengendalian dan evaluasi yang dilaporkan kepada pemerintah,

⁵ <http://ciptakarya.pu.go.id/msmhp/id-yogya.html>, diakses pada tanggal 23 Oktober 2015 jam 14.23 wib

guna mengetahui keberhasilan pemerintahan daerah dalam memanfaatkan hak yang diperoleh daerah dengan capaian keluaran hasil yang telah direncanakan.

Menurut Feri Astuti dalam penelitiannya, “Pengawasan di Balai Ipal Sewon dinilai kurang baik, untuk menuju kriteria baik. Perlu prioritas penanganan yaitu pada pengawasan kesehatan lingkungan dan pengawasan pegawai. Hal ini dikarenakan pengawasan kesehatan lingkungan yang belum dilakukan sesuai dokumen RPL dan pengawasan pegawai belum berjalan seperti yang di harapkan.”⁶ Dalam penelitian Feri Astuti masalah pengawasan pegawai di Ipal Sewon pada saat itu disebabkan oleh tidak adanya yang mengisi jabatan kepala Balai, sehingga apabila ada pegawai yang membolos tidak ada yang memberikan nasehat. Sedangkan masalah dalam pengawasan kesehatan lingkungan diakibatkan oleh bau limbah cair yang mencemari udara hingga ada warga yang terganggu oleh bau limbah cair tersebut.

Oleh karena itu sebagai pelaksana kegiatan monitoring yang akan peneliti lakukan dengan model Result Based Management (RBM) yang berfokus kepada outcome akan berpengaruh tidak dengan hasil penelitian sebelumnya yang menemukan pengawasan Balai Ipal Sewon kurang baik.

Balai PISAMP memiliki tanggung jawab membuat laporan pengendalian sebagai proses monitoring Program Pengembangan Pengelolaan Air Limbah yang mereka lakukan guna menjaga agar kegiatan yang di implementasikan sesuai dengan sasaran sehingga kesalahan sedini mungkin dapat di temukan

⁶ Feri Astuti, 2010, Manajemen Pengelolaan Air Limbah di Balai IPAL Sewon Bantul Tahun 2009, Yogyakarta: FK UGM, halaman 98-99

agar dapat melakukan modifikasikan kebijakan apabila mengharuskan itu, sehingga dapat mengurangi resiko kesalahan yang lebih besar.

B. Rumusan Masalah

Dalam penelitian ini penulis mencoba merumuskan persoalan dalam bentuk pertanyaan:

Bagaimana praktik Monitoring yang dilakukan Balai PISAMP terhadap pogram pengembangan pengelolaan air limbah pada tahun 2014?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui praktik monitoring yang dilakukan dinas PISAMP dalam Program Pengembangan Air Limbah di Balai IPAL berdasarkan teori *Result Based Management Ten Step*

D. Manfaat Penelitian

Penelitian yang penulis lakukan ini mudah-mudahan bermanfaat bagi penulis sendiri, maupun bagi para pembaca atau pihak-pihak lain yang berkepentingan.

1. Manfaat akademis

Penelitian ini erat hubungannya dengan mata kuliah jurusan Ilmu Pemerintahan, sehingga dengan melakukan penelitian ini diharapkan penulis semua dan semua pihak yang berkepentingan dapat memahaminya

2. Manfaat dalam implementasi atau praktik

Penelitian ini memfokuskan kepada Balai PISAMP di Sewon sebagai obyek penelitian, sehingga diharapkan Balai PISAMP maupun pihak lain yang berkepentingan dapat menggunakan hasil penelitian ini sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan.

E. Kerangka Teori

Dalam melakukan kebijakan penanganan limbah, pemerintah kota Yogyakarta bersama Kabupaten Sleman dan Bantul melakukan kerjasama berlandaskan dengan Surat Keputusan Bersama Bupati Bantul, Sleman dan Walikota Yogyakarta Tahun 1995 Tentang Kerjasama Pembangunan Antar Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan Pengelolaan Prasarana Perkotaan diikuti Keputusan Gubernur DIY No.200/KPTS/1997 Tentang Pembentukan Badan Sekretariat Kerjasama Pembangunan Yogyakarta, Sleman dan Bantul diikuti dengan Keputusan Bersama Bupati Bantul, Sleman dan Walikota Yogyakarta Tahun 2001 Tentang Pembentukan dan Perubahan Sekretariat Bersama Pengelolaan Prasarana dan Sarana Perkotaan Antar Kabupaten Bantul. Pengoperasian pengelolaan limbah dilakukan oleh Balai PISAMP dibawah koordinasi DPUP-ESDM DIY berdasarkan Peraturan Gubernur DIY Nomor 82 Tahun 2014 tentang Perubahan Kelima atas Peraturan Gubernur DIY Nomor 36 Tahun 2008 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksanaan Teknis-Dinas dan Unit Pelaksanaan Teknis Lembaga Teknis DIY dan Peraturan Gubernur DIY Nomor 84 Tahun 2014 tentang Perubahan Kelima atas Peraturan Gubernur DIY Nomor 41 Tahun 2008 Tentang Rincian Tugas

dan Fungsi Dinas Unit Pelaksana Teknis pada Dinas PUP-ESDM.

1. Monitoring

Monitoring secara luas diakui sebagai suatu elemen yang krusial dalam pengelolaan dan implementasi project, program, dan kebijakan baik dalam organisasi sektor privat maupun publik sama seperti halnya dengan evaluasi. Menurut Hogwood dan Gunn (1989) “monitoring adalah proses kegiatan pengawasan terhadap implementasi kebijakan yang meliputi keterkaitan antara implementasi dan hasil-hasilnya (*outcomes*)⁷.

Menurut OECD (2002) yang mendefinisikan monitoring seperti berikut "*Monitoring is a continuous function that uses the systematic collection of data on specified indicators to provide management and the main stakeholders of an ongoing development intervention with indications of the extent of progress and achievement of objectives and progress in those of allocated funds*"⁸.

Monitoring adalah suatu fungsi ketika kegiatan berjalan yang digunakan pengumpulan data secara sistematis dengan indikator tertentu untuk diperuntukan kepada manajemen dan pemangku kepentingan melakukan intervensi dalam pembangunan yang sedang berjalan intervensi dengan indikasi tingkat kemajuan dan pencapaian tujuan dan kemajuan dalam kepadadana yang dialokasikan

Sedangkan definisi monitoring menurut Bapenas “suatu sistem pengumpulan data/informasi secara reguler dan terus-menerus yang dapat menghasilkan indikator-indikator perkembangan dan pencapaian suatu kegiatan program/proyek terhadap tujuan yang ditetapkan. Indikator-

⁷http://mip.ums.ac.id/?option=com_phocadownload&view=category&download=17:kebijakan-publik&id=4:semester-ganjil&Itemid=32. Di unduh Tanggal 8 Oktober 2015 jam 2.30 wib

⁸Jody Zall Kusek dan Ray C. Rist, 2004, Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System, Washington, D.C.: The World Bank, halaman 12

indikator tersebut diperuntukkan bagi manajemen dan pemangku kepentingan (stakeholders) suatu program/proyek yang sedang berjalan”⁹.

Monitoring erat kaitannya dengan evaluasi, tetapi monitoring berbeda dengan evaluasi, berikut ini Monitoring dalam *Ten Steps to a Result-Based Monitoring and Evaluation System* (dikenal dengan sebutan Result Based Monitoring/RBM) yang dijelaskan oleh Kusek dan Jody Sal (2004)¹⁰

- a. Penilaian kesiapan, bagian penting dari readiness assessment adalah adanya insentif dan kebutuhan untuk mendesain dan membangun sistem RBM. Hal ini terkait dengan pertanyaan mencakup kebutuhan apa yang mendorong dibangunnya sistem RBM dimaksud, apakah hal ini karena dorongan atau tekanan publik, persyaratan donor, ataukah tekanan politik. Siapa yang akan mengawal pengembangan sistem RBM dimaksud? Pemerintah, parlemen, *civil society*, ataukah donor? Kenapa mereka mau melakukannya? Siapa yang akan mendapatkan manfaat dari keberadaan sistem ini nantinya dan siapa yang akan dirugikan? Dll.

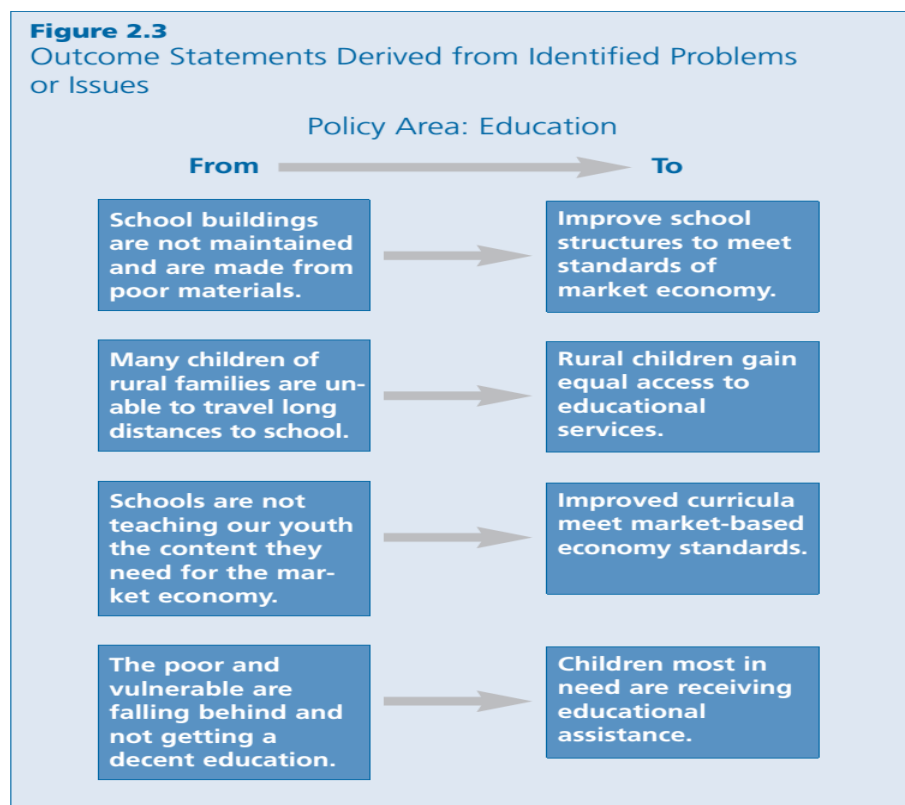
Rencana kerja (readiness assessment) juga harus ditetapkan dari awal. Rencana kerja idealnya dapat memuat seluruh informasi terkait apa yang akan dilakukan, bagaimana melakukannya, siapa

⁹Widyanti dan Sumarto, Kumpulan Bahan Latihan Pemantauan dan Evaluasi Program-program penanggulangan Kemiskinan: Modul 2 Sistem Monitoring yang Efektif dalam Strategi Penanggulangan Kemiskinan, BAPPENAS dan ADB TA 4672 INO, halaman 23

¹⁰ Umi Hanik, 2010, Analisis Pengembangan Pola dan Penyelarasan Kebijakan Monitoring dan Evaluasi Pinjaman dan Hibah Luar Negeri Untuk Efektifitas Pendanaan Pembangunan Nasional: Studi Kasus Indonesia Paska Kesepakatan Deklarasi Paris, Jakarta: Universitas Indonesia, halaman 97-113

saja yang terlibat, kapan, dimana, dan info lainnya yang dianggap perlu. Selanjutnya adalah penetapan pelaku yang akan dilibatkan.

- b. Kesepakatan tentang hasil yang akan dipantau dan dievaluasi, Kusek dalam bukunya memberikan arahan dalam menentukan langkah-langkah yang akan dilakukan dalam menentukan outcome yang salah satu caranya seperti diilustrasikan dalam gambar di bawah.



Gambar 1.1. Identifikasi Outcome dari Permasalahan
Sumber: Kusek,2004

Adapun proses dalam mengidentifikasi outcome, adalah mencakup: 1) Identifikasi perwakilan dari tiap-tiap stakeholder; 2) Identifikasi terhadap apa yang menjadi perhatian utama dari kelompok stakeholder tersebut; 3) Terjemahkan masalah menjadi

pernyataan akan kemungkinan perbaikan outcome; 4) Disagregasi untuk menangkap outcome yang dikehendaki; dan 5) Susun rencana untuk menilai bagaimana pemerintah atau organisasi akan mencapai outcome tersebut.

- c. Pemilihan Indikator Kunci untuk memantau hasil, Indikator kuantitatif harus dinyatakan dalam angka yang spesifik (jumlah, nilai rata-rata, nilai tengah) atau persentase. Hatry (1999, p.60) menyatakan bahwa indikator outcome senantiasa dinyatakan dalam jumlah atau persentase (proporsi atau tingkat) terhadap 'xx'. Program seharusnya mempertimbangkan untuk memasukkan kedua bentuk tersebut. Jumlah yang berhasil (atau gagal) saja belum mampu mengindikasikan tingkat keberhasilan (atau kegagalan) - dari apa yang tidak dicapai. Demikian juga, persen saja belum mengindikasikan ukuran keberhasilan. Dalam menilai signifikansi outcome memerlukan data keduanya baik dalam jumlah maupun persen.

Adapun indikator atau target kualitatif mengindikasikan pelaksanaan assessment secara kualitatif, yakni yang sesuai dengan kualitas, derajat, atau tingkat dari sesuatu yang akan diukur. Indikator kualitatif memungkinkan adanya pengukuran terhadap 'derajat', 'kualitas', atau 'tingkat' perubahan dari suatu proses, perilaku, kepercayaan, atau motif dari seseorang (U.N. Population Fund 2000, p.7). Indikator kualitatif juga memungkinkan

pengukuran persepsi. Selain itu indikator kualitatif juga memungkinkan untuk penjelasan dari suatu perilaku, seperti tingkat pemahaman dari peserta yang baru belajar, dll. Meskipun ada aturan khusus tentang data kualitatif, sebenarnya indikator kualitatif lebih banyak membutuhkan waktu untuk mengumpulkan, mengukur, dan memprosesnya khususnya dalam tahap-tahap awal. Lebih jauh indikator kualitatif lebih sulit untuk diverifikasi karena penilaian subyektif akan selalu ada.

Penggunaan indikator proxy juga diperbolehkan jika data yang dikumpulkan terlalu mahal atau tidak feasible.

- d. Ada dimana kita sekarang, Tentang bagaimana cara mengembangkan databaseline dapat mengacu pada gambar di bawah

Table 4.1
Building Baseline Information

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

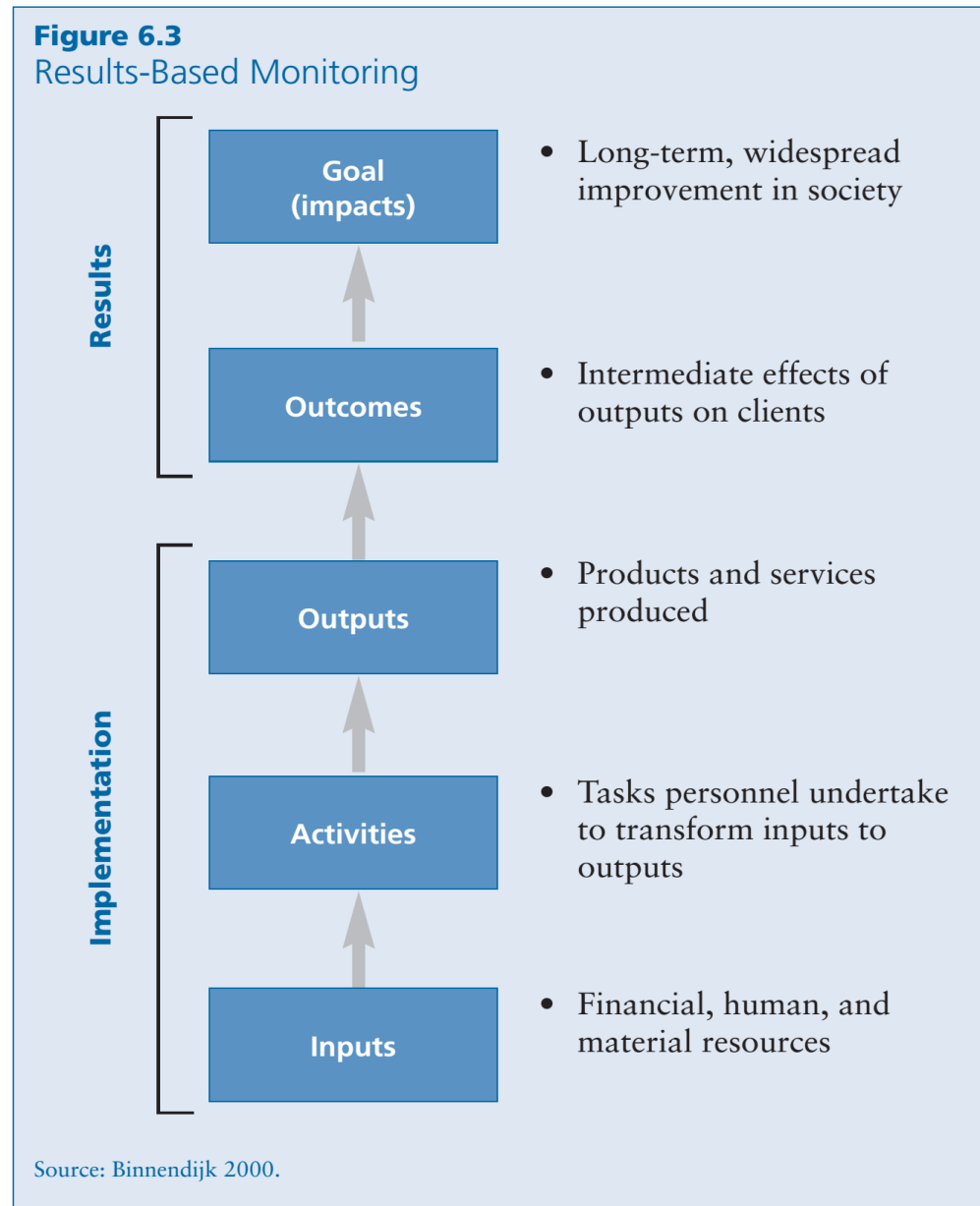
Gambar 1.2. Mengembangkan Data Baseline
Sumber: Kusek

Tabel data yang disusun oleh Kusek tersebut akan membantu tim dalam mengembangkan data baseline yang baik. Selain itu Kusek juga mengingatkan akan pentingnya tiga hal dalam mengembangkan data baseline, yakni:

1. Mengidentifikasi sumber data untuk indikator, Sumber data yang digunakan bisa primer atau sekunder. Data primer dikumpulkan langsung dan harus dipersiapkan pula administrasinya, anggaran, enumerator, alat survey, interview, dan pengamatan langsung. Adapun data sekunder adalah data yang telah dikoleksi oleh lembaga lain. Kusek memberikan catatan penting, yakni disarankan untuk hanya mengumpulkan data yang diperlukan dan yang dipakai. Aturan mainnya adalah data dan informasi baseline yang dikumpulkan hanyalah yang berhubungan langsung dengan *performance questions* dan indikator yang sudah ditetapkan, sangat tidak disarankan menghabiskan waktu untuk mengumpulkan informasi lainnya (IFAD 2002, Section 5, p. 32).
2. Mendesain dan membandingkan metode pengumpulan data, Jika sumber data telah ditetapkan, lantas bagaimana data tersebut akan dikumpulkan. Keputusan yang diambil hendaknya dapat mempertimbangkan bagaimana memenuhi data yang dibutuhkan dari tiap-tiap sumber, menyiapkan instrumen pengumpulan datanya untuk merekan informasi secara tepat, prosedur yang akan dipakai apakah survey, interview, dll. Seberapa sering waktu yang dibutuhkan untuk mengakses data tertentu, dll

3. Melaksanakan piloting untuk uji coba, Piloting dilakukan untuk mengetahui indikator apa yang dapat dipakai mana yang tidak. Hal ini untuk menghindari kesalahan besar pada saat implementasi nanti. Melalui piloting akan didapatkan informasi terkait ketiadaan data untuk mengukur indikator 'x', apakah terlalu banyak mengeluarkan biaya, menghabiskan waktu, ataukah terlalu kompleks untuk dipenuhi
- e. Perencanaan untuk perbaikan – pemilihan target hasil, Target adalah tujuan spesifik yang mengindikasikan jumlah, waktu, dan lokasi dimana akan direalisasikan (IFAD 2002, p. A-11). Kusek memaknai target sebagai batasan kuantitatif dari suatu indikator yang akan dicapai dalam waktu yang telah ditetapkan. Metode untuk menetapkan target adalah dimulai dari data baseline indikator yang ada, dimana diikuti dengan tingkat perbaikan yang diinginkan/ diharapkan dapat dicapai dalam waktu tertentu untuk sampai pada target kinerja. Dengan demikian titik awalnya harus sudah jelas, termasuk resources yang akan melakukan M&E terhadap kemajuan ke depan sebagaimana waktu yang telah ditargetkan.
 - f. Pemantauan Hasil, Kusek menyatakan bahwa pelaksanaan monitoring mencakup pelacakan terhadap alat dan strategi (yakni input, kegiatan, dan output yang ditemukan dalam rencana kerja tahunan atau *multiyear*) yang digunakan untuk mencapai outcome

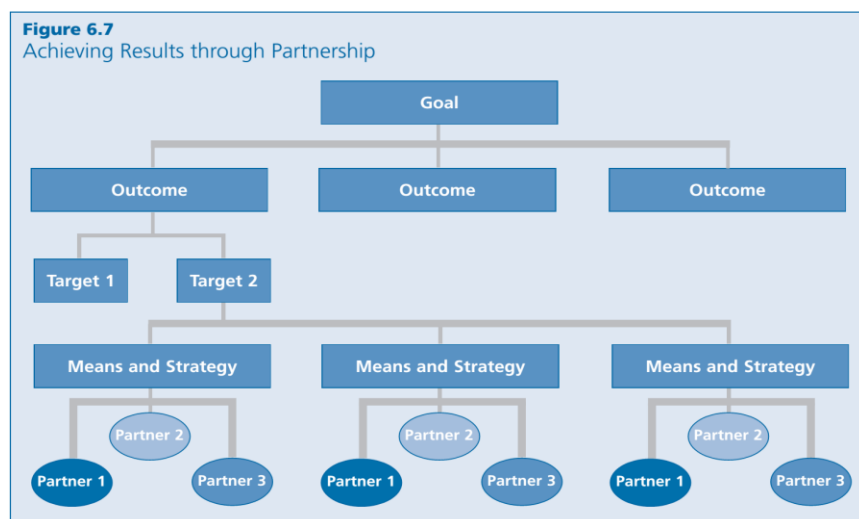
yang telah ditetapkan sebelumnya. Alat dan strategi tersebut didukung oleh penggunaan alat manajemen termasuk sumber anggaran, staffing, dan rencana kegiatan sebagaimana diilustrasikan dalam gambar di bawah.



Gambar 1.3. Result- Based Monitoring
Sumber: Kusek, 2004

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

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



Gambar 1.4. Pencapaian Hasil Dengan Kemitraan
Sumber: Kusek, 2004

Selanjutnya terkait kebutuhan dari tiap sistem RBM yang harus diperhatikan adalah: 1) *Ownership*, rasa kepemilikan stakeholder terhadap data di tiap level baik nasional, regional, dan lokal adalah penting. Jika ada satu saja dalam satu level yang tidak memiliki kebutuhan terkait misalnya kenapadata butuh dikumpulkan atau kenapa data itu penting, dll maka ke depan berpeluang akan adanya masalah pada *quality control*; 2) *Management*, mencakup siapa, bagaimana, dan dimana sistem tersebut akan diatur cukup penting bagi keberlanjutan sistem tersebut. Koleksi data juga berpotensi overlap dengan data yang datang dari lembaga yang berbeda, duplikasi data antara K/L dan BPS, *time lags* dalam penerimaan data yang akan mempengaruhi proses pengambilan keputusan, termasuk kemungkinan ketidaktahuan akan data apa saja yang tersedia; 3) *Maintenance*, pengelolaan dan pemeliharaan sistem M&E mensyaratkan adanya insentif yang layak dan kecukupan pendanaan, SDM, tim teknis, manajer, dan staf untuk penyelenggaraan tugas monitoring. Tanggung jawab individu dan organisasi haruslah dijelaskan, seluruh staf harus paham akan apa yang ingin dicapai oleh organisasi terkait penyelenggaraan monitoring. Termasuk juga untuk pemeliharaan dan modernisasi terhadap sistem dan prosedur yang menggunakan teknologi; dan 4) *Credibility*, hal ini menyangkut keberanian untuk menyampaikan data secara baik dan dapat dipercaya, termasuk jika ada temuan negatif atau positif idealnya disampaikan apa adanya.

Terkait kualitas data hasil monitoring, harus dipastikan bahwa data tersebut memenuhi syarat 1) validitas, yakni secara jelas dan langsung mengukur kinerja yang dimaksudkan; 2) reliabel, yakni terkait pendekatan yang stabil dan konsisten dalam ruang maupun waktu; dan 3) *timeliness*, yakni menyangkut frekuensi seberapa sering data harus dikumpulkan? Seberapa sering data harus dimutakhirkan? dan apakah data yang tersedia cukup mewakili bagi proses pengambilan keputusan?

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

Selanjutnya, sebelum dilaksanakan ada baiknya dilakukan ujicoba. Uji coba diperlukan untuk mengetahui apakah sistem pengumpulan data yang telah direncanakan telah tepat. Oleh karena itu perlu diperhatikan catatan-catatan berikut:

- Ujicoba akan memungkinkan adanya perbaikan instrumen atau prosedur sebelum pengumpulan data sepenuhnya dilaksanakan
 - Melewatkan ujicoba akan berakibat buruk karena kemungkinan adanya kesalahan. Kesalahan akan mengakibatkan manajemen harus mengganti biaya dan waktu yang lebih besar dan kemungkinan turunnya reputasi di mata publik.
 - Jika masih ada keraguan terkait bagaimana data akan dikumpulkan dan bagaimana data tersebut akan nampak, disarankan untuk piloting dengan menggunakan beberapa strategi (jika memungkinkan)
- g. Menggunakan informasi evaluasi sebagai pendukung *Results-Based Management System*, Kusek mengartikan evaluasi sebagai proses penilaian atas perencanaan, pelaksanaan, dan paska pelaksanaan dari suatu intervensi untuk menentukan relevansi, efisiensi, efektivitas, dampak, dan keberlanjutannya. Niatnya adalah untuk menjadikan hasil evaluasi sebagai pelajaran berharga dan menjadi masukan bagi proses pengambilan keputusan. Dengan adanya evaluasi akan membantu manajemen dalam menentukan alokasi *resources*, membantu memikirkan kembali penyebab dari munculnya masalah dan mengidentifikasi masalah, membantu memutuskan dari beberapa pilihan yang ada, mendukung reformasi sektor publik dan inovasi, membangun konsensus terkait penyebab suatu masalah dan bagaimana mengatasinya, membantu manajemen dalam menjawab pertanyaan.

Selain itu hasil evaluasi yang berkualitas haruslah bebas dari kepentingan politik; relevan, tepat waktu, dan dapat dipahami; memenuhi standar teknis yang ditetapkan seperti desain, teknik sampling, dll; sudah dikonsultasikan dan dibicarakan dengan para pemangku kepentingan program; ada feedback dan diseminasi; dan *value for money*.

- h.* Melaporkan temuan, Yang perlu diperhatikan ketika menyiapkan desain pelaporan adalah terkait siapa saja yang akan menerima laporan tersebut, dalam format apa, kapan, siapa yang akan menyiapkan laporan, dan siapa yang mengirimkan. Pertanyaan-pertanyaan tersebut harus terjawab dalam petunjuk pelaporan yang disusun.
- i.* Menggunakan hasil temuan, Kusek dalam bukunya memberikan petunjuk terkait bagaimana mengembangkan strategi penggunaan informasi M&E, yakni : 1) Susun strategi penggunaan informasi M&E; 2) Susun strategi untuk pemberdayaan media; 3) Tetapkan media mana saja yang akan menjadi partner utama; 4) Kembangan sistem einformation; 5) Susun strategi untuk menjalin hubungan baik dengan stakeholder utamanya dengan *civil society*; 6) Diseminasi keluar untuk mendapatkan masukan dari kalangan profesional, *civil society*, lembaga donor, dll
- j.* Menjaga kelangsungan sistem monitoring dan evaluasi di dalam organisasi, Enam hal utama yang harus diperhatikan pada saat menjalankan sistem M&E yang berkelanjutan antara lain: 1) *Demand*,

untuk membuatnya konsisten dibutuhkan peraturan dan regulasi yang cukup; 2) *Clear roles and responsibility*, tugas dan tanggung jawab harus ditetapkan secara jelas, siapa saja yang akan terlibat dalam pengumpulan data, analisis, dan pelaporan, diperlukan manual yang lengkap sebagai acuan bersama; 3) *Trustworthy and Credible Information*, informasi kinerja harus transparan dan tersedia untuk seluruh pemangku kepentingan yang ada, selain itu hasilnya harus disampaikan apa adanya, baik maupun buruk; 4) *Accountability*, artinya masalah harus dikenali dan dituntaskan penyelesaiannya; 5) *Capacity*, keterampilan teknis yang baik dalam koleksi data dan analisis sangat penting bagi berlanjut atau tidaknya sistem, termasuk dalam hal keterampilan manajerial; 6) *Incentives*, kesuksesan harus diapresiasi dan dihargai, oleh karenanya pemberian insentif menjadi penting.

Dari Teori Ten Step diatas, yang merupakan kegiatan monitoring hanya terdapat di poin 1 sampai 6, sedangkan poin 7 sampai 10 merupakan kegiatan evaluasi. Teori Ten Step menjelaskan kegiatan monitoring serta evaluasi dimana teori ini banyak menjadi acuan organisasi-organisasi internasional. Teori yang di kemukakan oleh Kusek ini senantiasa memfokuskan kepada *outcome*, dimana *outcome* dapat menjelaskan sebuah program atau kegiatan mencapai keberhasilannya. Ada beberapa aktivitas utama yang membutuhkan pemantauan. Setiap proyek/ program/ kebijakan yang menggunakan sumber daya publik untuk mencapai tujuan

peningkatan kesejahteraan masyarakat perlu dipantau. program atau proyek pemerintah daerah membutuhkan informasi baik dari perencanaan, pelaksanaan maupun evaluasi. Ada beberapa aktifitas utama dalam proyek/ program/ kebijakan yang perlu informasi pemantauan, yaitu: 1) Status pencapaian tujuan dan objektif, 2). Pelaporan kepada pemerintah, stakeholder dan donor, 3) Pengendalian proyek, program, dan kebijakan, dan 4) Pengalokasian sumber daya. Monitoring suatu kegiatan / proyek / program yang dilakukan oleh pemerintah daerah / SKPD / Satker, dapat dilihat dari 5 tahapan yaitu : 1). Input, 2).activities , 3) output, 4) *outcomes*, 5) *goals (impact)*. Input mencakup aspek dana, manusia dan sumber daya lainnya. Aktivitas menyangkut pelaksanaan proyek/program untuk menghasilkan keluaran. Output menyangkut keluaran proyek /program. Outcomes menyangkut dampak /efek antara pada pemanfaat (masyarakat atau stakeholders). Sedangkan *impact (goals)* menyangkut peningkatan kesejahteraan masyarakat (bersifat jangka panjang). Yang dimaksud dengan hasil adalah pada level 4 dan 5, yaitu pada level *outcomes* dan *impact/goals*. sedangkan yang dimaksud dengan implementasi yaitu pada level 1, 2 dan 3 (input, aktivitas dan output). Apabila monitoring program /proyek tentang pengembangan pengelolaan air limbah akan menjelaskan inputs (Rp, sumber daya, strategi), aktivitas (apa yang terjadi di tempat), dan output (barang dan jasa yang diproduksi), selain itu pendekatan ini berfokus pada pemantauan bagaimana sebuah

proyek, program, dan kebijakan diimplementasikan. Dan biasanya digunakan untuk menilai kepatuhan terhadap rencana kerja dan anggaran.

F. Definisi Konseptual dan Operasional

1. Definisi Konseptual

Monitoring adalah tindakan melakukan pengendalian ketika program kegiatan sedang berjalan untuk menemukan kesalahan sedini mungkin agar mengurangi resiko yang lebih besar, sehingga dapat dilakukan modifikasi sedini mungkin agar kebijakan sesuai seperti yang direncanakan.

Balai PISAMP (Pengelolaan Infastruktur Sanitasi dan Air Minum Perkotaan) yang merupakan Unit Pengelolaan Teknis dibawah Dinas Pekerjaan Umum Perumahan Dan Energi Sumber Daya Mineral (DPUP-ESDM) DIY

2. Definisi Operasional

- 1) Penilaian kesiapan
- 2) Kesepakatan tentang hasil yang akan dipantau dan dievaluasi
- 3) Pemilihan Indikator Kunci untuk memantau hasil
- 4) Ada dimana kita sekarang
- 5) Perencanaan untuk perbaikan – pemilihan target hasil
- 6) Pemantauan Hasil

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif (kualitatif) mengenai peran Balai PISAMP dalam melakukan monitoring kebijakan IPAL di Sewon.

2. Data dan Sumber Data

Menurut Lofland sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah *kata-kata* dan *tindakan*. Selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain sebagainya.¹¹

a. Kata-kata dan Tindakan

Kata-kata dan tindakan ini di peroleh melalui responden pegawai Balai PISAMP, dan masyarakat pengguna fasilitas IPAL Sewon. Kesemuannya itu dilakukan secara sadar, terarah dan bertujuan dalam memperoleh informasi. Terarah karena memang dari berbagai macam informasi yang tersedia tidak semuanya akan digali oleh peneliti. Bertujuan karena peneliti mempunyai seperangkat tujuan yang diharapkan dicapai untuk memecahkan sejumlah masalah penelitian.

b. Sumber Tertulis

Walaupun dikatakan bahwa sumber diluar kata dan tindakan merupakan sumber kedua, namun hal itu tidak bisa diabaikan, karena sumber tertulis itu tidak bisa diabaikan, karena sumber tertulis ini dapat dijadikan sebagai penunjang dari hasil penelitian.

¹¹Lexy Moleong, 2001, Metodologi Penelitian Kualitatif, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, halaman 152

Dalam penelitian ini sumber tertulis yang diambil meliputi: Renstra, Renja, serta laporan kerja Balai PISAMP dan catatan lain lain yang dianggap berkaitan dengan pelayanan kebijakan IPAL di Sewon.

c. Foto

Foto merupakan data deskriptif yang cukup berharga untuk melihat dan menganalisa obyek penelitian

3. Unit Analisa Data

Pada penelitian ini yang menjadi kajian yang akan di analisa untuk mendapatkan informasi dan data yaitu melalui lembaga yang terkait dengan penelitian ini, antara lain :

- 1) Balai PISAMP
- 2) Warga Pendowoharjo (sekitar Balai PISAMP)

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik wawancara terstruktur kepada pihak terkait Balai PISAMP dan warga Pendowoharjo sekitar balai PISAMP. Adapun rincian narasumber yang akan diwawancarai dalam penelitian ini sebagai berikut:

- 1) Kepala Sub Bagian Tata Usaha, Ibu Yuni
- 2) Kepala Seksi Operasi dan Pemeliharaan Jaringan Drainase dan Sistem Pengelolaan Air Limbah, Bapak Marjono, ST
- 3) Kepala Seksi Pengendalian Kualitas, Bapak Sarjani, ST
- 4) Warga Pendowoharjo, Bapak Wawan dan Bapak Khamdani

b. Dokumentasi

Teknik dokumentasi yang peneliti gunakan untuk penelitian ini adalah pengumpulan data yang diperoleh dari undang-undang serta peraturan-peraturan Pemerintah

5. Teknik Analisa Data

Analisa data adalah proses mengatur urutan data, mengelompokkan, mengkodekan dan mengkategorikan ke dalam pola dan satuan uraian dasar¹². Selanjutnya mengimplementasikan data yang telah tersusun dalam tabel beserta nilai persentasinya secara sistematis sehingga diperoleh hasil ukur yang baik. Dengan demikian analisis data dilakukan melalui tahap-tahap/proses analisa data sebagai berikut :

a. Dimulai dari awal pengumpulan data, mengumpulkan informasi/ data yang berkaitan dengan masalah yang diteliti dilapangan baik primer maupun sekunder.

b. Mengkategorikan/ mengklasifikasikan data berdasarkan kebutuhan peneliti akan data yang dibutuhkan.

- Dari sisi sumber data
- Dari sisi proses implementasi (apa saja tahapannya)

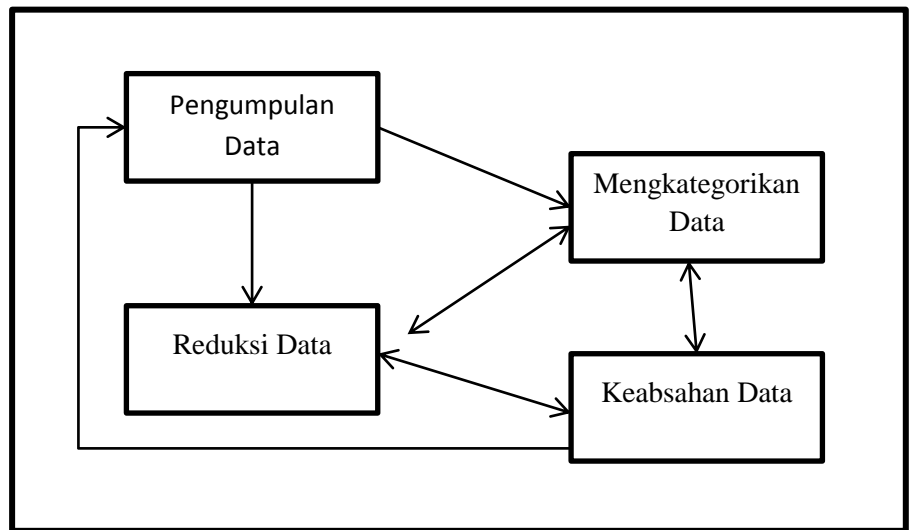
c. Reduksi data

Memilih data mana saja yang diperlukan dan data mana saja yang tidak diperlukan. Maka dilakukan klasifikasi/ disesuaikan

¹²Ibid, halaman 103

d. Keabsahan data

Mencocokkan hasil triangulasi



Gambar 1.5 Teknik Analisa Data

Kemudian setelah tahap/ proses triangulasi selesai, maka data yang sudah di analisa telah dapat di implementasikan/ di imterpretasikan dengan cara pemberian makna/ arti pada data yang telah di analisa dan telah di olah. Misalnya jika ditemukan ketidak sesuaian data artinya apa, ketidak sesuaian yang dimaksud semisal terdapat kekurangan ataupun kesalahan dari kebijakan Balai PISAMP lakukan