

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Air merupakan hal terpenting yang dibutuhkan oleh manusia, hewan, dan tumbuhan. Air bersih sangat dibutuhkan manusia untuk bisa memenuhi kebutuhan sehari-hari untuk keperluan memasak, minum, mandi, mencuci, dan aktivitas lainnya. Kesehatan dan kesejahteraan masyarakat pedesaan dan perkotaan dapat langsung ditingkatkan dengan memiliki akses terhadap air bersih yang cukup untuk kebutuhan dasar. Akibatnya, hak masyarakat atas air bersih harus diawasi secara ketat oleh negara. Hal ini menurut Pasal 5 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, “Negara menjamin hak setiap orang untuk memperoleh air sesuai dengan kebutuhan pokok minimumnya sehari-hari guna memenuhi kehidupan yang sehat, bersih, dan produktif”.

Seperti yang kita ketahui, Indonesia adalah Negara yang kaya akan sumber daya air. Berdasarkan berita yang di muat oleh kompasiana.com yang di publikasi pada tanggal 18 maret 2019 yang berisikan bahwa Indonesia memiliki 6% (enam persen) persediaan air dunia atau sekitar 21% (dua puluh satu persen) dari persediaan air di Asia Pasifik. Indonesia adalah Negara nomor lima terbesar di dunia dalam ketersediaan air di per kapita. Dalam berita tersebut juga mengatakan fakta lain bahwa berdasarkan data dari sensus nasional Badan

Pusat Statistik (BPS) 2017, kebutuhan akses air layak minum baru memenuhi 70,04% dari delapan puluh juta penduduk atau masih 30% dari total penduduk belum memiliki akses air layak minum. Akibatnya, hingga saat ini banyak daerah di Indonesia yang masih belum dapat memenuhi kebutuhan air bersih yang semakin hari meningkat kebutuhannya.

Prinsip perekonomian nasional menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 UUD 1945 tentang pengertian perekonomian dan pemanfaatan hasil bumi. sumber daya alam (SDA). Berdasarkan undang-undang yang ada menjadikan sebagian besar pengelolaan air di pegang oleh Negara, Demi kemakmuran rakyat, Pasal 33 Ayat 3 mengamanatkan bahwa air dikuasai oleh negara. Air merupakan sarana strategis untuk membangun ketahanan nasional di masa mendatang, pada tahun 2050. Oleh karena itu, ketahanan pangan dan energi, serta ketahanan nasional, menuntut bangsa Indonesia dan pemerintahnya untuk membangun ketahanan air. Air lebih dari sekedar sarana untuk memenuhi kebutuhan dasar; itu juga berfungsi sebagai sumber makanan dan energi. Walaupun air merupakan milik negara dan dikelola oleh pemerintah, sumber-sumber air yang ada masih belum bisa memenuhi seluruh kebutuhan air seluruh rakyatnya.

Sebagai pelayanan publik yang mendasar, sesuai dengan pelayanan air minum dan sanitasi kini menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah berdasarkan Undang Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Program Penyediaan Air Minum dan Penyehatan Lingkungan Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) bertanggung jawab memberikan sokongan pembiayaan baik investasi fisik berupa sarana dan prasarana maupun investasi non finansial dalam rangka membantu Pemerintah Daerah dalam memenuhi Standar Pelayanan Minimal (SPM). Berupa capacity building, technical support, dan management. Sejak digulirkan pada tahun 2008, program PAMSIMAS telah berhasil mensosialisasikan Perilaku Hidup Bersih dan Sehat (PHBS) dan nilai-nilainya di kurang lebih 6800 desa dan kecamatan yang tersebar di 110 kabupaten dan kota di Indonesia. Program PAMSIMAS saat ini telah memasuki program PAMSIMAS III yang telah dilaksanakan pada tahun 2016-2019, yang adalah kelanjutan perkembangan dari program PAMSIMAS I dan II (tahun 2008-2015). Di lebih dari 27.000 desa sasaran PAMSIMAS, program PAMSIMAS III mengelola layanan air minum dan sanitasi serta memberikan dukungan layanan masyarakat berkelanjutan di 15.000 desa. Tujuan PAMSIMAS adalah sebagai instrumen untuk melaksanakan dua rencana nasional untuk memperluas akses ke layanan air dan sanitasi yang berkelanjutan dan memadai: 100 persen - 100 persen masuk ke pasokan air dan disinfeksi, dan sterilisasi menyeluruh berbasis area lokal.

Tim Evaluasi RKM (Rencana Kerja Masyarakat) dibentuk oleh TKK (Tim Koordinasi Kecamatan) di setiap kabupaten atau kota yang menjadi lokasi sasaran program PAMSIMAS dan menyampaikan laporannya kepada TKK. Dinas Cipta Karya, Dinas/Badan Pemberdayaan Masyarakat, dan Dinas Kesehatan merupakan anggota TKK yang dibentuk dengan Keputusan

Bupati/Walikota dan dipimpin oleh Kepala Bappeda setempat. Selain itu, perwakilan kelompok masyarakat sipil/LSM lokal atau kelompok peduli dapat diundang sebagai pengamat atau peserta. Sebagai inisiatif PHBS berbasis masyarakat nasional, program PAMSIMAS berfokus pada masyarakat berpenghasilan rendah di daerah pedesaan dan pinggiran kota. Di mana Tim Pusat hanya bertanggung jawab untuk memastikan bahwa kesepakatan pembiayaan dan tujuan yang disepakati dokumen proyek untuk indikator kinerja program terpenuhi. Metode Rapid Participatory Assessment (RPA) menjadi dasar dalam proses pemilihan lokasi yang diawali dengan daftar panjang dan pendek dan diakhiri dengan pemilihan lokasi.

Kabupaten Sidoarjo ialah salah satu lokasi terpilih RPA program PAMSIMAS di Provinsi Jawa Timur yang memiliki permasalahan PHBS. Terdapat 45 PAMSIMAS yang terdapat di 12 kecamatan di Kabupaten Sidoarjo. Dari beberapa kecamatan tersebut salah satu PAMSIMAS terdapat di desa Segodobancang yang merupakan fasilitas baru yang disediakan oleh pemerintah desa setempat untuk memenuhi kebutuhan air di desa tersebut. PAMSIMAS di desa Segodobancang berjalan sejak tahun 2016 akhir. Batasan area yang ditetapkan oleh BUMDes Segodobancang, yakni sebagai lokasi sumber air terletak di kantor desa agar dapat menjangkau seluruh masyarakat di desa tersebut. Pembangunan PAMSIMAS di desa Segodobancang merupakan pembangunan PAMSIMAS III yang berfokus membangun di desa-desa kabupaten. Di mulai sejak tahun 2016 sampai dengan saat ini Desa Segodobancang masih memiliki kendala dalam mengimplementasikan program

PAMSIMAS di banding desa lain berdasarkan dari hasil laporan identifikasi PAMSIMAS di Kecamatan Tarik Kabupaten Sidoarjo, 2018.

BUMDes membawahi PAMSIMAS di Desa Segodobancang sesuai dengan Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor: Tentang penetapan Kabupaten Sidoarjo sebagai salah satu kabupaten sasaran Program PAMSIMAS, lihat 195/KPTS/M/2017. Mayoritas warga Desa Segodobancang masih termasuk golongan menengah ke bawah dalam hal keuangan. Tingkat kesejahteraan masyarakat dan kemampuan masyarakat untuk mencari nafkah sebagai petani (bercok tanam padi, palawija, tebu, kelapa, randu, empon-empon, dan buah-buahan) menjadi indikator kondisi tersebut. Sementara itu pendapatan masyarakat tergolong masih rendah karena akses alokasi air bersih dan pendidikan (konsultasi) yang belum tersedia pasti (Laporan hasil identifikasi PAMSIMAS di Kecamatan Tarik Kabupaten Sidoarjo, 2018). Sebagian besar masyarakat Desa Segodobancang yang memiliki sumur bor atau gali masih kesulitan mendapatkan air bersih, dan sebagian masyarakat yang tidak memiliki sumur melakukan kegiatan yang berhubungan dengan air, menurut wawancara awal yang dilakukan di beberapa rumah masyarakat. di sungai terdekat. Masyarakat terpaksa melakukan kegiatan yang berhubungan dengan air di sungai-sungai terdekat. Secara alami, buang air besar sembarangan di sungai atau dikenal dengan PBABS berbahaya bagi lingkungan..

Berdasarkan data laporan pemantauan Stop BABS dan CTPS Puskesmas tahun 2017 di Desa Segodobancang, diketahui sebelum

implementasi program PAMSIMAS, masyarakat desa yang masih melakukan BABS ada sebanyak 1,371 jiwa. Setelah PAMSIMAS berjalan, pada 2016 pembuatan pompa air oleh PAMSIMAS berjalan di Desa Segodobancang sebanyak 30 rumah. Setelah dua tahun berjalan pelanggan pompa air tersebut bertambah dan menjadi 130 rumah di desa tersebut dan kemungkinan masih dapat bertambah lagi. Pengawasan kualitas air PAMSIMAS di tank penampungan air diawasi oleh Puskesmas, BUMdes sendiri melakukan pemeliharaan pompa air yang dilakukan secara rutin agar terjamin distribusinya kepada masyarakat. Besar biaya pemeliharaan yang diambil dari iuran warga/pelanggan yang menggunakan layanan air sebesar Rp. 600 per meter kubik setiap bulannya, sedangkan untuk pelanggan baru yang ingin menyambung aliran air dikenakan biaya sekitar Rp. 600,000 atau tergantung lokasi rumah, biaya ini untuk kebutuhan pemasangan pipa dan lain-lain. Peran BUMDes dalam mengelola PAMSIMAS dapat dibilang belum berhasil karena terkendala partisipasi masyarakat dan peran serta pemerintah desa tersebut.

Berdasarkan Laporan hasil identifikasi PAMSIMAS di Kecamatan Tarik Kabupaten Sidoarjo (2018), PAMSIMAS di Desa Segodobancang memiliki beberapa permasalahan (kendala), diantaranya:

- 1.) Peletakan penampungan air dari program PAMSIMAS yang masih belum merata di Desa Segodobancang. Penempatan yang kurang tepat yang hanya terdapat penampungan air di kantor balai Desa Segodobancang membuat kurang meratanya pembagian air yang di dapat oleh warga karena air mengalir hanya dari satu titik saja sehingga warga yang rumahnya jauh dari

balai desa akan mendapatkan aliran air yang kecil dan sering terjadi masalah seperti pipa yang rusak atau lepas dan tidak langsung diketahui karena sambungan yang panjang atau jauh. Sehingga warga yang rumahnya berada lebih jauh dari balai desa tidak bisa menikmati air bersih secara sepenuhnya atau merata karena air yang keluar cukup kecil, dan tidak banyak dari warga yang rumahnya jauh dari balai desa masih menggunakan air sumur galian atau membeli air keliling. Penempatan penampungan air yang kurang merata dan mencukupi dirasakan masyarakat di Desa Segodobancang.

Gambar 1.1 Tandon Penyimpanan Air PAMSIMAS



Sumber : Survey Penulis, September 2022

- 2.) Berdasarkan buku pedoman PAMSIMAS (2016:66) terkait instrumen pemantauan program PAMSIMAS. Pemantauan berbasis SIM dilakukan oleh pihak pemerintah, baik dari lembaga penyelenggara (Executing agency), maupun dari lintas kementerian (Kementerian PUPR, Kementerian Keuangan, Kemendes, Kementerian Kesehatan dan lain-lain). Pemantauan berbasis SIM ini juga dilakukan oleh Pemerintah Provinsi, Kabupaten, Kecamatan, dan Desa. Metode pemantauan oleh pemerintah ini dapat juga dilakukan melalui kunjungan lapangan. Setiap capaian PAMSIMAS

(laporan tahunan) tersebut yang telah didapat dari lapangan akan dimasukkan ke dalam website ([www.pamsimas.org](http://www.pamsimas.org)) terdiri dari seluruh capaian PAMSIMAS sejak tahun 2012-2020. Namun, laporan dari Desa Segodobancang yang didirikan pada tahun 2018 tidak termuat didalamnya. Yang memungkinkan bahwa tidak adanya pemantauan atau monitoring dari berbagai pihak diatas.

- 3.) Sebagai kelanjutan dari program PAMSIMAS I dan II yang telah berlangsung sejak tahun 2008 hingga tahun 2015, program PAMSIMAS III yang telah berlangsung sejak tahun 2016 hingga tahun 2019 merupakan sarana untuk mewujudkan dua agenda nasional yang bertujuan untuk memperluas ketersediaan pelayanan air minum dan sanitasi kepada lebih banyak orang. Namun berdasarkan data pelaporan pemantauan stop BABS dan CTPS Puskesmas tahun 2017 di desa Segodobancang, diketahui sebelum implementasi program PAMSIMAS, masyarakat yang hingga saat ini masih melakukan BABS ada sebanyak 1,371 jiwa orang. Hal tersebut membuktikan bahwa kesadaran masyarakat akan PHBS yang ditujukan dengan sanitasi yang baik, akses air minum yang layak belum terealisasikan. Sebab walaupun sudah ada PAMSIMAS, pelanggan yang terpenuhi kebutuhan airnya hanya 130 rumah.

Berdasarkan uraian peneliti di atas, permasalahan program PAMSIMAS di Desa Segodobancang adalah, pada saat program pertama kali dilaksanakan, pelaksana masih kurang konsisten dalam partisipasi dan koordinasi yang menjadi kendala pertama program ini. sehingga masih terdapat tantangan atau



permasalahan yang muncul selama pelaksanaan program dan menghambat kelancarannya. Implementasi program PAMSIMAS perlu dianalisis dan dikaji sebagai langkah komprehensif melakukan evaluasi terkait bagaimana implementasi kebijakan program PAMSIMAS selama ini, sudah sejalan dengan tujuan yang diharapkan atau belum.

Implementasi program PAMSIMAS adalah pelaksanaan kebijakan upaya PHBS berbasis masyarakat secara nasional berdasarkan hukum yang mengatur bagaimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan strategi berkolaborasi untuk mencapai tujuan kebijakan program PAMSIMAS. Teori implementasi menggunakan teori implementasi Merilee S. Grindle. Model implementasi Merilee S. Grindle ide dasarnya adalah tingkat isi kebijakan dan konteks kebijakan yang dapat dipergunakan sebagai suatu alternatif teori yang penting untuk dapat menjelaskan implementasi kebijakan program PAMSIMAS. Isi kebijakan ditentukan oleh apakah implementasi kebijakan itu sesuai dengan (desain) yang ditentukan sehubungan dengan tindakan kebijakan. Dampak atau pengaruh terhadap masyarakat secara keseluruhan, baik secara individu maupun kolektif, merupakan salah satu dari dua faktor yang dapat digunakan untuk menilai konteks kebijakan. serta tingkat perubahan, tingkat penerimaan di antara khalayak sasaran, dan perubahannya. Pemahaman yang komprehensif tentang konteks kebijakan, khususnya keadaan aset eksekusi fundamental, diperlukan untuk pemilihan teori implementasi Merilee S. Grindle.

Gap permasalahan pada program PAMSIMAS di Desa Segodobancang

yang diidentifikasi belum terealisasi sebab Kendala awal program ini adalah tidak adanya partisipasi dan koordinasi dengan pelaksana. Program PAMSIMAS yang menginspirasi individu untuk menerapkan kebijakan mereka sendiri atau untuk terus melibatkan pejabat pemerintah, namun hanya pada level akar rumput, dapat menggunakan model implementasi Merilee S. Grindle ini sebagai dasar untuk menganalisis isu kebijakan. Menurut beberapa penelitian sebelumnya (Afrilya & Rahmawati, 2014), kebijakan harus dilaksanakan sesuai dengan harapan dan keinginan masyarakat sasaran atau pelanggannya serta pejabat eselon di bawahnya. Menurut (Chusniati, 2018; Riski, 2018), kebijakan berdasarkan teori Merilee S. Grindle sebagian besar waktu, mereka dimulai oleh masyarakat sendiri atau oleh organisasi non-pemerintah. Peneliti akan mengamati bagaimana kebijakan program PAMSIMAS akan digunakan dalam kegiatan layanan referensi sehari-hari, serta bagaimana kebijakan tersebut mempengaruhi manfaat pengguna. Tingkat perubahan yang diinginkan, lokasi pengambilan keputusan, implementasi program, dan tingkat kepatuhan dan daya tanggap digunakan oleh para peneliti dari berbagai aspek tersebut.

Mengingat bahwa Desa Segodobancang adalah satu-satunya desa di Kecamatan Tarik yang BUMDes-nya berhasil membangun usaha desa (PAMSIMAS) untuk memenuhi kebutuhan air warga desanya, penulis tertarik untuk meneliti dengan judul **“Implementasi Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) di Desa Segodobancang Kecamatan Tarik Kabupaten Sidoarjo”**.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Beralaskan uraian latar belakang diatas, perumusan masalah penelitian ini adalah “Bagaimana implementasi program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) di Desa Segodobancang Kecamatan Tarik Kabupaten Sidoarjo?”.

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Sejalan dengan perumusan masalah, tujuan penelitian ini adalah untuk menngetahui dan menjelaskan implementasi program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) di Desa Segodobancang Kecamatan Tarik Kabupaten Sidoarjo.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini mencakup :

### **1. Manfaat teoretis**

Selain menghasilkan khazanah dan wawasan tentang salah satu teori implementasi kebijakan publik model Merilee S. Grindle, yang didasarkan pada gagasan dasar bahwa setelah suatu kebijakan ditransformasikan, kemudian dilakukan isi kebijakan dan konteks kebijakan. Diharapkan penelitian ini dapat menjadi referensi bagi mahasiswa program studi administrasi negara, khususnya dalam melakukan penelitian yang sama.

## 2. Manfaat praktis

### a. Bagi Civitas Akademik

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan pemahaman kepada peneliti lain yang melakukan penelitian di masa depan tentang bagaimana menerapkan pengetahuan, khususnya ilmu administrasi negara yang diterima.

### b. Bagi Desa Segodobancang Kecamatan Tarik Kabupaten Sidoarjo

Diharapkan dapat menjadikan bahan informasi dan masukan bagi Desa Segodobancang Kecamatan Tarik Kabupaten Sidoarjo dalam rangka melakukan evaluasi bagaimana implementasi kebijakan program PAMSIMAS selama ini, sudah sejalan dengan tujuan yang diharapkan atau belum.

