

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Air bersih merupakan kebutuhan dasar yang dibutuhkan masyarakat dalam kehidupan sehari-hari. Air yang digunakan sehari-hari pun harus dalam keadaan bersih agar terhindar dari penyakit yang disebabkan oleh kualitas air yang buruk. Pemenuhan kebutuhan masyarakat akan air bersih dapat diperoleh dari sumber air diantaranya air tanah dalam (sumur bor atau sumur artesis), mata air, air permukaan (waduk, danau, embung, dan sungai), dan air tanah dangkal (sumur dangkal). Masyarakat dapat memperoleh air bersih melalui Perusahaan Air Minum (PAM), Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), Badan Pengelola Air Minum (BPAM), dan Perusahaan atau usaha swasta lain dengan menjadi pelanggan perusahaan tersebut. Atau diperoleh secara mandiri dari sumur dangkal yang dibuat sendiri, sungai, mata air, dan atau sumber air lain. Namun jumlah debit air yang tersedia tidak selalu banyak. Misalnya pada musim penghujan kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi dengan baik karena debit air di mata air atau sungai akan bertambah karena air hujan. Sedangkan pada musim kemarau pasokan air bersih berkurang karena debit air akan berkurang. Oleh karenanya menjadi penting untuk memastikan kebutuhan masyarakat akan air bersih terpenuhi.

Dalam rangka memenuhi kebutuhan air menurut data statistik air bersih yang diterbitkan Badan Pusat Statistik (BPS) dari tahun 2018 sampai 2023

menunjukkan produksi air bersih oleh perusahaan-perusahaan air bersih meningkat selama 6 tahun. Dengan rincian tahun 2018 sebesar 4.879.050 ribu m³, tahun 2019 sebesar 4.884,9 jutam³, tahun 2020 sebesar 5.262,1 juta m³, tahun 2021 sebesar 5.252,8 jutam³, tahun 2022 sebesar 5.267,5 juta m³, dan tahun 2023 sebesar 5.501 juta m³. Produksi ini dilakukan oleh perusahaan air bersih yaitu Perusahaan Air Minum (PAM), Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), Badan Pengelola Air Minum (BPAM), dan perusahaan atau usaha swasta lain.

Air yang layak digunakan masyarakat untuk aktivitas sehari-hari, seperti mandi, mencuci, memasak, dan minum memerlukan air bersih yang aman dan sehat bagi kesehatan masyarakat. Berdasarkan baku mutu air dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air, air untuk kebutuhan sehari-hari masyarakat adalah mutu air kelas satu. Mutu air kelas satu yaitu, air yang peruntukannya dapat digunakan untuk air baku air minum, dan atau peruntukan lain yang memerlukan mutu air yang sama dengan kegunaan tersebut. Dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2023 Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2014 tentang Kesehatan Lingkungan pada lampiran dijelaskan air untuk minum dan keperluan *hygiene* dan sanitasi persyaratan kesehatan air untuk keperluan tersebut berupa air dalam keadaan terlindung dan pengolahan, perwadhahan, dan penyajian harus memenuhi prinsip *hygiene* dan sanitasi.

Memenuhi kebutuhan masyarakat akan air bersih berarti menjamin ketersediaan air bersih dan sanitasi serta menyediakan akses air bersih yang layak

dan aman bagi masyarakat. Dalam upaya tersebut Pemerintah Indonesia membuat berbagai program untuk meningkatkan akses air bersih masyarakat. Program-program pemerintah terkait akses air bersih antara lain Program Percepatan Penyediaan Air Minum (P3AM) yang bertujuan meningkatkan akses rumah tangga perkotaan terhadap air siap minum perpipaan. Program 100-0-100 yang bertujuan mewujudkan 100% akses air minum layak, 0% kawasan kumuh, dan 100% akses sanitasi layak. Program Studi Bantuan Air Bersih (SBAB) yang bertujuan mengurangi beban masyarakat miskin dalam memenuhi kebutuhan air bersih, terutama di daerah yang belum terlayani oleh PDAM. Lalu Program *Water, Sanitation and Hygiene* (WASH) yang merupakan program kolaborasi multi sektor memiliki tujuan meningkatkan akses air bersih dan sanitasi di berbagai wilayah dengan keterbatasan akses air bersih. Selanjutnya Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (Pamsimas) sebagai program nasional yang bertujuan meningkatkan akses air bersih dan sanitasi layak bagi masyarakat pedesaan dan pinggiran kota. Program ini tertuang pada UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025. Sekaligus merupakan wujud integrasi MDGs (2000-2015) dan SDGs (2015-2030) dalam kebijakan nasional yang merupakan tujuan global yang disepakati oleh negara-negara anggota termasuk Indonesia. Pada Program Pamsimas dalam menyediakan air bersih melibatkan masyarakat setempat dalam perencanaan, pembangunan, pengelolaan, dan pemeliharaan infrastruktur air bersih.

Keterlibatan masyarakat ini menjadi penting karena dana untuk mengimplentasikan Program Pamsimas berasal dari dana World Bank yang

mensyaratkan menerapkan *good governance* dalam pelaksanaannya. Menerapkan *good governance* berarti melibatkan masyarakat bersama pemerintah serta swasta dalam implementasikan program. Program yang terlaksana mulai tahun 2008 telah berhasil meningkatkan jumlah warga miskin perdesaan dan pinggiran kota mengakses pelayanan air minum dan sanitasi serta meningkatkan nilai dan perilaku hidup bersih dan sehat masyarakat.

Namun masih ada sebagian masyarakat yang belum terlayani Pamsimas atau belum terlayani maksimal. Presentase desa yang terlayani Pamsimas di Provinsi Jawa Tengah 57,58% yaitu 4.930 desa/kelurahan dari 5.563 desa/kelurahan di Provinsi Jawa Tengah. Dengan rincian perkotaan 30.97% yaitu 2.652 desa/kelurahan, perdesaan 26.6% yaitu 2.278 desa/kelurahan, dan yang belum terlayani Pamsimas 42.43% yaitu 3.633 desa/kelurahan. Untuk desa terlayani Pamsimas <50% sebesar 43.86% yaitu 3.756 desa/kelurahan dan desa terlayani Pamsimas $\geq$ 50% sebesar 13.71% yaitu 1.174 desa/kelurahan. Sedangkan pelaksanaan Pamsimas di Kabupaten Purworejo jumlah desa yang sudah terlayani Pamsimas yaitu untuk perkotaan 58 dan perdesaan 161, totalnya 219 desa/kelurahan dari 494 desa/kelurahan di Kabupaten Purworejo. Masih 275 desa/kelurahan yang belum terlayani Pamsimas (https://jelajahair.dpubinmarcipka.jatengprov.go.id/layanan_pamsimas).

Selain masih ada desa-desa/kelurahan yang belum 100% terlayani Pamsimas terdapat permasalahan lain dalam implementasi Program Pamsimas yaitu tidak meratanya ketelibatan swasta di seluruh desa pelaksana Program Pamsimas di Kabupaten Purworejo. Di Kabupaten Purworejo keterlibatan swasta

tergantung desa masing-masing apakah akan bekerja sama atau tidak dengan pihak swasta. Desa Pringgowijayan, Kecamatan Kutoarjo merupakan satu-satunya yang bekerjasama dengan swasta yaitu Wilo Group Perusahaan perpompaan Wilo. Sebagian besar desa di Kabupaten Purworejo hanya melakukan transaksi jual beli dengan pihak swasta.

Keterlibatan masyarakat dalam Program Pamsimas juga tidak sepenuhnya. Misalnya pada tahap perencanaan dan musyawarah kenaikan tarif air masyarakat umum tidak dilibatkan. Musyawarah hanya dilakukan oleh Pemerintah Desa dan lembaga masyarakat desa. Lembaga masyarakat desa yaitu BPD dan LKMD tersebut yang mewakili masyarakat dalam musyawarah. Hal ini berdampak pada besaran tarif yang telah ditentukan mendapatkan keluhan dari masyarakat. Masyarakat mengeluhkan besaran tarif yang harus dibayarkan mahal tanpa mengetahui pertimbangan-pertimbangan dalam menentukan besaran tarif tersebut. Ditambah dengan keluhan air yang mengalir tidak selalu lancar. Selain itu masyarakat juga tidak terlibat masyarakat dalam pembangunan fisik pembuatan bak penampungan air. Padahal keterlibatan masyarakat dan swasta yang menjadi aktor *good governance* bersama dengan pemerintah penting dalam implementasi Program Pamsimas.

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana relasi antara pemerintah, swasta dan masyarakat dalam pelaksanaan program PAMSIMAS Kabupaten Purworejo?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian yang hendak dicapai adalah untuk menganalisis relasi antara pemerintah, swasta dan masyarakat dalam pelaksanaan program PAMSIMAS Kabupaten Purworejo.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian yang hendak dicapai yaitu:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan akan memberi manfaat teoritis dalam menambah wawasan terkait relasi pemerintah, swasta dan masyarakat dalam suatu program yang dilaksanakan pemerintah, dalam hal ini program PAMSIMAS yang diadakan Kabupaten Purworejo guna memenuhi kebutuhan air bersih di Kabupaten Purworejo.

1.4.2 Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sumber rujukan atau contoh bagi instansi lain terkait tata kelola pemerintahan dalam kebijakan yang dikeluarkan pemerintah, serta swasta dan masyarakat ikut berperan baik dalam proses pembuatan atau implementasi kebijakan.

1.5 Kerangka Teori

1.5.1 Konsep Good Governance

Governance tidak serta merta muncul sebagai sebuah konsep. *Governance* merupakan perkembangan dari konsep *government*. Penerapan *good governance* di Indonesia merupakan konsekuensi dari kebijakan yang diterapkan oleh World Bank

kepada negara-negara anggota untuk menerapkan *good governance* sebagai syarat pinjaman atau bantuan yang diberikan WB kepada negara tersebut.

Dalam *governance* terdapat tiga aktor yang menjadi pilar bagi *governance* itu sendiri yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat. Pemerintah (*public governance*) merujuk lembaga pemerintahan, sehingga diartikan sebagai tata pemerintahan yang baik di lembaga-lembaga pemerintahan dalam pengelolaan pemerintahan dan penyelenggaraan baik penyelenggaraan negara atau administrasi negara. Serta pemerintah merupakan yang mengatur pola hubungan antara pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat. *Good public governance*, konsep tentang penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, demokratis, efektif. Menerapkan prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas sebagai landasan arah terwujudnya tata pemerintahan yang baik secara umum. Swasta (*corporate governance*) merujuk pada dunia usaha, sehingga dapat diartikan sebagai tata kelola perusahaan yang baik. Serta masyarakat (*civil society*) merujuk pada masyarakat luas.

Keseimbangan dan kesetaraan pemerintah, swasta, dan masyarakat menimbulkan perkembangan dalam paradigma baru administrasi publik yaitu *good governance*.

“Terdapat tiga pilar *governance*, yaitu pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Sementara itu, paradigma pengelolaan pemerintahan yang sebelumnya berkembang adalah *government* sebagai satu-satunya penyelenggara pemerintahan. Dengan bergesernya paradigma dari *government* ke arah *governance*, yang menekankan pada kolaborasi dalam kesetaraan dan keseimbangan antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat madani (*civil society*) maka dikembangkan pandangan atau paradigma baru administrasi publik yang disebut dengan pemerintahan yang baik (*good governance*)” (Pandji Santosa, 2008).

Terdapat sembilan syarat yang harus dipenuhi untuk terciptanya *good governance*, yaitu *partisipatoris*, *rule of law* (penegakan hukum), transparansi,

responsiveness (daya tanggap), konsensus, persamaan hak, efektivitas dan efisiensi, dan akuntabilitas.

“Good governance mengandung arti hubungan yang sinergis dan konstruktif di antara negara, sektor swasta, dan masyarakat (society). Dalam hal ini adalah pemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum, dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat. Syarat bagi terciptanya good governance, yang merupakan prinsip dasar, meliputi partisipatoris, rule of law (penegakan hukum), transparansi, *responsiveness* (daya tanggap), konsensus, persamaan hak, efektivitas dan efisiensi, dan akuntabilitas” (Pandji Santosa, 2008).

Landasan/kerangka teori yang digunakan dalam penelitian ini berdasarkan pada konsep *good governance* yang dijadikan pedoman dalam menganalisis atau alat analisis dari data yang diperoleh terkait peranan pemerintah, swasta dan masyarakat dalam program PAMSIMAS yang merupakan salah program pemerintah untuk memenuhi kebutuhan air bersih masyarakat terutama pada musim kemarau karena jumlah debit air akan berkurang.

1.5.2 Partisipasi

Prinsip partisipasi dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara. Partisipasi adalah masyarakat mempergunakan hak menyampaikan pendapat dalam pembuatan kebijakan dari tahap formulasi sampai implementasi, serta evaluasi yang dilakukan secara langsung maupun tidak langsung (intermediasi-perantara institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya).

Tujuan dari partisipasi adalah untuk menjamin agar setiap kebijakan yang menyangkut kepentingan masyarakat diambil mencerminkan aspirasi-keinginan masyarakat. Aspirasi dapat disampaikan melalui saluran komunikasi yang disediakan pemerintah seperti pertemuan umum, temu wicara, konsultasi dan penyampaian pendapat secara tertulis (Ahmad, 2012:9).

Dalam pembangunan partisipasi masyarakat terbagi menjadi tiga tahap yaitu tahap perencanaan, tahap pembangunan dan tahap pemanfaatan. Pada tahap perencanaan berupa keaktifan warga dalam menghadiri pertemuan, menyampaikan usul/pendapat, dan keikutsertaan dalam pengambilan keputusan. Pada tahap pembangunan masyarakat berpartisipasi dapat dengan tenaga, uang, dan material/barang. Serta pada tahap pemanfaatan prasarana yang dibangun sesuai dengan rencana yang telah dibuat dan masyarakat tanggung jawab dalam mengoperasikan dan merawat prasarana. Sehingga terdapat dua tipe dalam partisipasi, yaitu partisipasi yang bersifat material (barang atau uang) dan partisipasi yang bersifat non material (tenaga, pikiran/ide dan pengambilan keputusan) (Septiana Wahyu, 2016: 22-23).

1.5.3 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah tahap yang dilakukan setelah perencanaan kebijakan. Dalam Haedar Akib, 2010 tentang IMPLEMENTASI KEBIJAKAN: Apa, Mengapa, dan Bagaimana *pertama*, pernyataan Grindle (1980: 7) bahwa implementasi adalah proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu yang baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan disalurkan untuk mencapai sasaran. *Kedua*, Van Meter dan van Horn yang dikutip oleh Parsons (1995: 461) dan Wibawa, dkk., (1994: 15) tentang siapa yang mengimplementasikan. Menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh (organisasi) pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. *Ketiga*, pendapat Edward III terkait empat faktor dalam implementasi kebijakan yang dikemukakan sebagai sumber masalah sekaligus prakondisi bagi keberhasilan

proses implementasi, yakni komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi, termasuk tata aliran kerja birokrasi. Komunikasi menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang di sampaikan jelas bagi para pelaksana. Sumber daya, meliputi empat komponen yaitu staf yang cukup (jumlah dan mutu), informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas atau tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan. Disposisi atau sikap pelaksana merupakan komitmen pelaksana terhadap program. Struktur birokrasi didasarkan pada prosedur operasional standar yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan kebijakan.

1.6 Operasionalisasi Konsep

No.	Konsep	Indikator
1.	Implementasi Kebijakan	Kesesuaian pelaksanaan dengan perencanaan
2.	<i>Good Governance</i>	1. Pemerintah sebagai regulator dan fasilitator program. 2. Swasta keterlibatan dalam pendanaan atau teknis pelaksanaan. 3. Masyarakat sebagai pelaksana teknis dan penerima manfaat.
3.	Partisipasi	1. Pada pengambilan keputusan teterlibatan dalam musyawarah. 2. Pada pelaksanaan program berpartisipasi dalam pembangunan sarana.

		3. Pada pemanfaatan hasil, memanfaatkan sarana air oleh warga. 4. Pada evaluasi memberikan umpan balik terhadap hasil program.
--	--	--

1.7 Metode Penelitian

Metode yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah kualitatif deskriptif terkait program PAMSIMAS Kabupaten Purworejo dalam pelayanan kebutuhan dasar yaitu air bersih bagi masyarakat. Tujuan penulis menggunakan metode tersebut yaitu untuk memperoleh gambaran dan penjelasan terkait relasi swasta dan masyarakat sebagai aktor dalam *good governance* dalam program PAMSIMAS Kabupaten Purworejo. Metode pengambilan sampel yang digunakan yaitu *purposive sampling*. *Purposive sampling* yaitu teknik pengambilan sampel berdasarkan karakteristik tertentu dalam suatu populasi yang memiliki hubungan dominan untuk mencapai tujuan penelitian. Sumber data dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder. Data Primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya. Data Sekunder yaitu data yang diperoleh tidak langsung dari sumbernya. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara, studi literatur dari buku dan data dari web dan terus-menerus sampai datanya jenuh.

1.7.1 Subjek dan lokasi penelitian

Subjek penelitian yang akan diamati oleh peneliti baik individu atau kelompok terkait.

1. Annawati Suwarno sebagai pembina Pamsimas dari Dinas Perkerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Purworejo.
2. Imron Rosadi sebagai Ketua BPSPAMS Desa Jetis, Kecamatan Loano, Kabupaten Purworejo.
3. Abu Rohani selaku Penasehat LKM Tirta Makmur Desa Jetis, Kecamatan Loano, Kabupaten Purworejo.

Lokasi penelitian dilakukan di Dinas Perkerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Purworejo dan Desa Jetis, Kecamatan Loano, Kabupaten Purworejo.