

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

1.1.1 Pamsimas

Pemerintah Indonesia memiliki komitmen untuk melanjutkan keberhasilan capaian target Millennium Development Goals sektor Air Minum dan Sanitasi, yang akan berhasil menurunkan separuh dari proporsi penduduk yang belum mempunyai akses air minum dan sanitasi dasar pada Tahun 2015. Sejalan dengan itu, di Tahun 2014, sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019, Pemerintah Indonesia akan mengambil inisiatif untuk melanjutkan komitmennya dengan meluncurkan program nasional Akses Universal Air Minum dan Sanitasi Tahun 2019 dengan capaian target 100% akses air minum dan sanitasi bagi seluruh penduduk Indonesia. Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (Pamsimas) akan menjadi salah satu program andalan nasional (Pemerintah dan Pemerintah Daerah) untuk meningkatkan akses penduduk perdesaan terhadap fasilitas air minum dan sanitasi yang layak dengan pendekatan berbasis masyarakat. Program Pamsimas I yang dimulai pada Tahun 2008 sampai dengan Tahun 2012 dan Pamsimas II dari Tahun 2013 sampai dengan Tahun 2015 akan berhasil meningkatkan jumlah warga miskin perdesaan dan pinggiran kota yang dapat

mengakses pelayanan air minum dan sanitasi, serta meningkatkan nilai dan perilaku hidup bersih dan sehat di sekitar 12.000 desa yang tersebar di 233 kabupaten/kota. Untuk terus meningkatkan akses penduduk perdesaan dan pinggiran kota terhadap fasilitas air minum dan sanitasi dalam rangka pencapaian target Akses Universal Air Minum dan Sanitasi Tahun 2019, Program Pamsimas dilanjutkan pada Tahun 2016 sampai dengan Tahun 2019 khusus untuk desa-desa di Kabupaten. Program Pamsimas III dilaksanakan untuk mendukung dua agenda nasional untuk meningkatkan cakupan penduduk terhadap pelayanan air minum dan sanitasi yang layak dan berkelanjutan, yaitu (1) 100-100, yaitu 100% akses air minum dan 100% akses sanitasi, dan (2) Sanitasi Total Berbasis Masyarakat.

Sebagai pelayanan publik yang mendasar, berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pelayanan air minum dan sanitasi akan menjadi urusan wajib Pemerintah Daerah. Untuk mendukung kapasitas Pemerintah Daerah dalam menyediakan layanan air minum dan sanitasi yang memenuhi Standar Pelayanan Minimal (SPM), Program Pamsimas berperan dalam menyediakan dukungan finansial baik untuk investasi fisik dalam bentuk sarana dan prasarana, maupun investasi non-fisik dalam bentuk manajemen, dukungan teknis, dan pengembangan kapasitas. Program Pamsimas dilaksanakan dengan pendekatan berbasis masyarakat melalui keterlibatan masyarakat (perempuan dan laki-laki, kaya dan miskin, dan

lain-lain) dan pendekatan yang tanggap terhadap kebutuhan masyarakat (demand responsive approach) 1 . Kedua pendekatan tersebut dilakukan melalui proses pemberdayaan masyarakat untuk menumbuhkan prakarsa, inisiatif, dan partisipasi aktif masyarakat dalam memutuskan, merencanakan, menyiapkan, melaksanakan, mengoperasikan dan memelihara sarana yang akan dibangun, serta melanjutkan kegiatan peningkatan derajat kesehatan di masyarakat termasuk di lingkungan sekolah.

Kebutuhan manusia akan air selalu mengalami peningkatan dari waktu ke waktu, bukan saja karena meningkatnya jumlah manusia yang memerlukan air tersebut, melainkan juga karena meningkatnya intensitas dan ragam dari kebutuhan akan air tersebut. Di lain pihak, air yang tersedia di dalam alam yang secara potensi dapat dimanfaatkan manusia tetap saja jumlahnya. Air adalah substansi yang paling melimpah di permukaan bumi, merupakan komponen utama bagi semua makhluk hidup, dan merupakan kekuatan utama yang secara konstan membentuk permukaan bumi. Air juga merupakan faktor penentu dalam pengaturan iklim di permukaan bumi untuk kebutuhan makhluk hidup. Berdasarkan pendapat tersebut, air yang dimanfaatkan penduduk untuk kebutuhan sehari-haripun harus diperhatikan sesuai dengan standar kualitas air minum. Jelas bahwa kebutuhan air minum untuk pemenuhan keperluan penduduk harus memenuhi standar kualitas air minum.

Seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk yang dibarengi dengan meningkatnya kebutuhan hidup manusia, memaksa seluruh pemangku kepentingan secara sadar maupun tidak sadar, melakukan berbagai upaya untuk memenuhi kebutuhan tersebut, melalui pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya air.

Keberlanjutan ekologis sumberdaya air, sangat dibutuhkan bukan hanya sebatas prasyarat untuk menjamin terjadinya proses pembangunan saat ini, tetapi juga sangat dibutuhkan bagi proses keberlanjutan kehidupan masa depan umat manusia dan eksistensi keberlanjutan bumi. Sebagai syarat untuk menjamin keberlanjutan ekologis sumberdaya alam termasuk sumberdaya air, Djajadiningrat (2001) menganjurkan, perlu : (1) memelihara 3 integritas tata lingkungan (ekosistem) agar sistem penunjang kehidupan di bumi tetap terjaga, sistem dimana produktifitas sumberdaya air tetap terpulihkan, serta adaptabilitas dan pemulihan sumberdaya air dapat berkelanjutan. Selanjutnya, perlu dilakukan tiga cara, agar tidak mengganggu integritas tatanan lingkungan sehingga eksistensi manfaat, kualitas, dan jumlah sumberdaya air dapat terus berlanjut, seperti : (a) hindarkan konservasi alam dan modifikasi ekosistem bagi peruntukan tertentu; (b) kurang konversi lahan “virgin” menjadi lahan pemukiman, karena dapat mengurangi sumber areal tangkapan air; (c) limbah yang dibuang ke ekosistem tidak melampaui daya asimilatifnya; (2) memelihara keanekaragaman tatanan lingkungan sebagai media pemberlanjutan

kehidupan ekologis sumberdaya air ; (3) mencegah pencemaran lingkungan sumberdaya air.

Meningkatnya standar kehidupan masyarakat baik di pedesaan maupun di perkotaan, memberi implikasi pada meningkatnya kebutuhan air dalam jumlah yang jauh lebih besar dibanding beberapa dekade lalu. Dalam upaya memenuhi kebutuhan air yang meningkat drastis tersebut, berbagai usaha yang akan dan sedang dilakukan pemerintah, seperti pembangunan bendungan-bendungan dan pengalihan-pengalihan sungai. Sampai dengan tahun 2000-an, para insinyur akan membangun lebih dari 36.000 bendungan-bendungan besar di seluruh dunia untuk mengendalikan banjir, menyediakan hidro listrik, irigasi pertanian, pasokan industri, dan air bersih bagi penduduk serta kebutuhan kegiatan perekonomian yang semakin meningkat (Brown dalam Djajadiningrat, 1995).

Berdasarkan asumsi mengenai pentingnya air bagi kehidupan manusia, maka Negara harus menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi kebutuhan pokok minimal sehari-hari guna memenuhi kehidupannya yang sehat, bersih, dan produktif. Hal ini menegaskan bahwa pemenuhan kebutuhan air bagi masyarakat suatu negara merupakan hak yang paling dasar sebelum pemenuhan hak-hak yang lainnya. Selain sebagai kebutuhan dasar air juga merupakan faktor pendukung utama dalam berbagai kegiatan manusia, misalnya untuk

kegiatan pertanian sawah, budidaya perikanan, peternakan, sebagai sarana transportasi dan pembangkit tenaga listrik.

Pentingnya air bagi kehidupan manusia dan semua makhluk hidup di dunia ini membutuhkan air, pastinya dalam pendistribusian air kepada masyarakat haruslah adil. Air merupakan material yang membuat kehidupan terjadi di bumi. Benyamin Franklin berujar : Betapa berharganya air, manakala sumur-sumur menjadi kering, karena berpuluh-puluh tahun air akan diboroskan, dikelolah dengan keliru, dan terlampau banyak dipergunakan, akibatnya mulai terasa pedih. Kelangkaan air lazimnya menghadirkan kekeringan dan ketandusan lahan-lahan pertanian di pedesaan, sementara di kota sering menimbulkan konflik di masyarakat pengguna yang terus meningkat. Lebih banyak air yang dibutuhkan untuk kepentingan manusia dan pembangunan, berarti semakin berkurang fungsinya sebagai penyangga ekosistem-ekosistem, karenanya dalam banyak hal boleh dikatakan alam akan kalah dalam mempertahankan eksistensinya.

Menurut dokter dan ahli kesehatan, manusia wajib minum air putih sebanyak 8 gelas per hari. Tumbuhan dan binatang juga mutlak membutuhkan air. Air merupakan sumber daya dan faktor determinan yang menentukan kinerja sektor pertanian, karena tidak ada satu pun tanaman pertanian dan ternak yang tidak memerlukan air (Irianto, 2007). Tanpa air, keduanya akan mati. Sehingga dapat dikatakan bahwa air merupakan salah satu sumber kehidupan, bagi makhluk manusia, makhluk

hewani, dan juga makhluk botani. Sumberdaya dan zat yang paling esensial yang dibutuhkan oleh makhluk hidup. Juga dapat dikatakan bahwa air adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa.

Berdasarkan UU No 7 Tahun 2004 tentang Sumberdaya Air, Air adalah semua air yang terdapat pada, di atas, ataupun di bawah permukaan tanah, termasuk dalam pengertian ini air permukaan, air tanah, air hujan, dan air laut yang berada di darat. Pengelolaan sumberdaya air didefinisikan sebagai aplikasi dari cara struktural dan non-struktural untuk mengendalikan sistem sumberdaya air alam dan buatan manusia untuk kepentingan/manfaat manusia dan tujuan-tujuan lingkungan (Kodoatie, *et al.*, 2002). Sumber daya air merupakan bagian dari sumber daya yang mempunyai sifat yang sangat berbeda dengan sumber daya alam lainnya.

Air adalah sumber daya yang terbaru, bersifat dinamis mengikuti siklus hidrologi yang secara alamiah berpindah-pindah serta mengalami perubahan bentuk dan sifat. Tergantung dari waktu dan lokasinya, air dapat berupa zat padat sebagai es dan salju, dapat berupa air yang mengalir serta air permukaan. Berada dalam tanah sebagai air tanah, berada di udara sebagai air hujan, berada di laut sebagai air laut, dan bahkan berupa uap air yang didefinisikan sebagai air udara.

Namun, ketersediaan air sangat bervariasi menurut ruang dan waktu. Sosiawan, *et al.* (2009) menyatakan sebagai contoh, Jawa yang penduduknya mencapai 65% dari total penduduk Indonesia, hanya

tersedia 4,5% potensi air tawar nasional. Faktanya, jumlah air yang tersedia di Jawa yang mencapai 30.569,2 juta m³/tahun tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan air bagi seluruh penduduknya. Artinya di pulau yang terpadat penduduknya ini selalu terjadi defisit air paling tidak hingga tahun 2015. Defisit akan terus meningkat jika tidak ada upaya konservasi air dan efisiensi pemanfaatannya. Di wilayah lain, walaupun pada tahun yang sama masih tergolong surplus air, secara umum kelebihan air tersebut jumlahnya menurun, dan ketersediaannya sangat berfluktuasi antara musim hujan dan musim kemarau.

Beberapa wilayah Indonesia merasakan kesulitan mendapatkan akses air untuk keperluan pertanian, perkebunan atau bahkan untuk kebutuhan sehari-hari. Tanggung jawab negara terkait dengan kegiatan pelayanan air perlu dipertanyakan. Sebagian pakar lingkungan berpendapat, krisis air disebabkan karena faktor kerusakan ekologis. Di banyak wilayah pedesaan, permukaan air bawah tanah jauh menurun, mata air-mata air tercemar dan persediaan menurun secara drastis, bahkan di tahun 2008 tercatat 64 DAS di beberapa wilayah Indonesia berada dalam keadaan kritis. Selain faktor kerusakan ekologis, beberapa pakar berpendapat bahwa krisis air berkenaan dengan privatisasi pelayanan pasokan air dan keterlibatan swasta dalam pengelolaan sumberdaya air. Tidak hanya faktor tersebut, namun sekitar 95% dari kegiatan-kegiatan pelayanan air ini masih dikendalikan oleh sektor publik, yang kemudian diserahkan pada pihak swasta (Batubara, 2009).

Dalam UUD 1945 pasal 33 ayat 3 disebutkan, bahwa: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat secara adil dan merata”. Penguasaan yang dimaksud tidak menempatkan negara sebagai pemilik (*ownership*), tetapi tetap pada fungsi-fungsi penyelenggaraan Negara (Sudirja, 2006:7). Selanjutnya pasal ini dijelaskan lebih lanjut dalam UU No.7/2004 tentang sumberdaya air, bahwa:

Pertama; sumberdaya air merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang memberikan manfaat serbaguna untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat di segala bidang baik sosial, ekonomi, budaya, politik maupun bidang ketahanan nasional.

Kedua; dalam menghadapi ketidak seimbangan antara ketersediaan air yang cenderung menurun, dan kebutuhan air yang cenderung meningkat sejalan dengan perkembangan jumlah penduduk dan peningkatan aktivitas ekonomi masyarakat, sumberdaya air harus dikelola, dipelihara, dimanfaatkan, dilindungi dan dijaga kelestariannya dengan memberikan peran kepada masyarakat dalam setiap tahapan pengelolaan sumberdaya air.

Ketiga; pengelolaan sumberdaya air perlu diarahkan untuk mewujudkan sinergi dan keterpaduan antar wilayah, antar sektor, dan antar generasi dalam rangka memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa.

Pemerintah Indonesia berkomitmen untuk melanjutkan keberhasilan capaian target Millennium Development Goals sector Air Minum dan Sanitasi (WSS-MDG), yang akan berhasil menurunkan separuh dari proporsi penduduk yang belum mempunyai akses air minum dan sanitasi dasar pada tahun 2015. Sejalan dengan itu, di tahun 2014, sesuai dengan rencana pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN) 2015-2019, Pemerintah Indonesia akan mengambil inisiatif untuk melanjutkan komitmennya dengan meluncurkan program nasional Akses universal Air Minum dan Sanitasi tahun 2019 dengan capaian target 100% akses Air Minum dan Sanitasi bagi seluruh penduduk Indonesia. Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (Pamsimas) akan menjadi salah satu andalan program nasional (Pemerintah dan Pemerintah Daerah) untuk meningkatkan akses penduduk perdesaan terhadap fasilitas air minum dan sanitasi yang layak dengan pendekatan berbasis masyarakat. Program Pamsimas I yang dimulai pada tahun 2008 sampai dengan tahun 2012 dan Pamsimas II dari tahun 2013 sampai dengan tahun 2015 akan berhasil meningkatkan jumlah warga miskin perdesaan dan pinggiran kota yang dapat mengakses pelayanan air minum dan sanitasi, serta meningkatkan nilai dan perilaku hidup bersih dan sehat di sekitar 12.000 desa yang tersebar di 233 kabupaten/kota.

Untuk terus meningkatkan akses penduduk dan pinggiran kota terhadap fasilitas air minum dan sanitasi dalam rangka pencapaian target

akses universal air minum dan sanitasi tahun 2019, program pamsimas dilanjutkan pada tahun 2016 sampai dengan tahun 2019 khusus untuk desa-desa di kabupaten. Program pamsimas III dilaksanakan untuk mendukung dua agenda nasional untuk meningkatkan cakupan penduduk terhadap pelayanan air minum dan sanitasi yang layak dan berkelanjutan, yaitu (1) 100-100, yaitu 100% akses air minum dan 100% akses sanitasi, dan (2) Sanitasi total berbasis masyarakat.

Sebagai pelayanan public yang mendasar, berdasarkan Undang-Undang - No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pelayanan air minum dan sanitasi akan menjadi urusan wajib Pemerintah Daerah. Untuk mendukung kapasitas pemerintah daerah dalam menyediakan air minum dan sanitasi yang memenuhi Standar Pelayanan minimal (SPM), Program Pamsimas berperan dalam menyediakan dukungan financial baik untuk investasi fisik dalam bentuk sarana dan prasana, maupun investasi non-fisik dalam bentuk manajemen, dukungan teknis, dan pengembangan kapasitas. Program Pamsimas dilaksanakan dengan pendekatan berbasis masyarakat melalui keterlibatan masyarakat (perempuan dan laki-laki, kaya dan miskin, dan lain-lain) dan pendekatan yang tanggap terhadap kebutuhan masyarakat (demand responsive approach). Kedua pendekatan tersebut dilakukan melalui proses pemberdayaan masyarakat untuk menumbuhkan prakarsa, dan partisipasi aktif masyarakat dalam memutuskan, merencanakan, menyiapkan, melaksanakan, mengoperasikan dan memelihara sarana yang akan

dibangun, serta melanjutkan kegiatan peningkatan derajat kesehatan di masyarakat termasuk di lingkungan sekolah.

Sebagai tindak lanjut UU no 23 tahun 2014 Pemerintah Daerah terkait dengan pelayanan air minum dan sanitasi yang menjadi urusan wajib Pemerintah Nasional, melalui masyarakat dan perangkat Desa Petung membuat keputusan tentang perlunya program PAMSIMAS di Desa Petung. Sumber air bersih tersebut sangat dibutuhkan oleh masyarakat setempat, mengingat sebelumnya masyarakat menimba air bersih dari tandon yang jaraknya cukup jauh, yang sebelumnya air dari sumber mata air disalurkan memakai pipa yang kemudian disalurkan di tiap-tiap tandon, sehingga adanya program PAMSIMAS diperlukan bagi masyarakat. Agar masyarakat Desa Petung dapat menikmati air bersih tanpa harus bersusah payah menimba dari tandon untuk dibawa kerumah rumah warga, akan tetapi dengan adanya program tersebut air bisa langsung dinikmati oleh masyarakat dari rumah. Mengingat air bersih menjadi salah satu kebutuhan pokok bagi setiap masyarakat.

1.2 Rumusan Masalah

Seakan melihat latar belakang dan mengikuti perkembangan mengenai pemanfaatan sumber mata air di Desa Petung Kec. Pasrepan Kabupaten Pasuruan, peneliti mengambil rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Program PAMSIMAS di Desa Petung Kec. Pasrepan.
2. Apa saja yang menjadi faktor pendukung dan penghambat Program Pamsimas di Desa Petung Kec. Pasrepan.

1.3 Tujuan penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas maka tujuan peneliti melakukan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui implementasi program PAMSIMAS di Desa Petung Kec. Pasrepan.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor pendukung dan penghambat program PAMSIMAS di Desa Petung Kec. Pasrepan.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat secara teoritis

1. Bagi peneliti, penelitian yang dilakukan ini dapat ikut berkontribusi dalam pengembangan ilmu administrasi public yang berkaitan dengan kebijakan public.
2. Sebagai bahan pemahaman dan pembelajaran bagi peneliti mahasiswa lain untuk melakukan penelitian yang mendalam terkait implementasi kebijakan pemerintah.

1.4.2 Manfaat secara praktis

1. Bagi peneliti, melalui penelitian yang dilaksanakan diharapkan mampu membawa wawasan pengetahuan tentang implementasi kebijakan public khususnya tentang peraturan rencana pembangunan jangka menengah nasional (RPJMN) dalam program penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat (PAMSIMAS), dan juga menambah pengetahuan tentang pentingnya air bersih untuk masyarakat dan selain itu juga untuk mengukur seberapa jauh peneliti dalam penguasaan ilmu-ilmu yang diperoleh selama proses perkuliahan.
2. Bagi instansi, peneliti yang dilakukan ini diharapkan mampu memberikan masukan terhadap instansi dan lembaga terkait.
3. Bagi peneliti lain, peneliti yang dilakukan ini bisa dijadikan sebagai rujukan atau referensi dalam penelitian –penelitian berikutnya.