

Analisis Implementasi Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) II Kabupaten Semarang (Studi Kasus Desa Timpik Kecamatan Susukan)

**Oleh:
Selin Nur Riski**

**Departemen Ilmu Politik dan Pemerintahan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Diponegoro**

Jalan Profesor Haji Soedarto, Sarjana Hukum Tembalang Semarang
Kotak Pos 1269 Telepon (024) 7465407 Faksimile (024) 7465405
Laman: <http://www.fisip.undip.ac.id> email: fisip@undip.ac.id

Abstract. Since the PAMSIMAS program was implemented in Semarang Regency from PAMSIMAS I (2008-2012) to PAMSIMAS II (2013-2015) program, there are 93 PAMSIMAS facilities in the village from the total number of villages in Semarang Regency. However, until 2015, there was 1 non functioning village and 6 partially functioning villages in the PAMSIMAS program in Semarang Regency. One of the villages is Timpik Village in Susukan Sub-district.

The aim of this study is to describe how the implementation of PAMSIMAS, the form of PAMSIMAS program, the form of implemented community empowerment, and solutions to overcome problems that arise in the Timpik Village. The theoretical approach used in this research is the Bottom-Up policy implementation approach which emphasizes the importance of considering two important aspects in the implementation of a policy, such as lower level bureaucrats and policy target group. This research used qualitative approach as its main approach. The process of collecting data in this study used several techniques of observation, interview and documentation. In testing the validity and reliability of data, this research used triangulation technique of data source.

The results showed that in the implementation, all elements that play a role in the PAMSIMAS program managements institutions and administrators both from the village and dsitric have performed their duties and functions well so that peple get various benefits, especially in the field of access to drinking ater from them. However, there are still several obstacles which make this PAMSIMAS program not always run smoothly.

The recommendation of this research is that the village level implementor should be more visionary and innovative in the future in solving the existing obstacles. In addition, it is expected that the community will participate and supprt in the development related to the continuations of PAMSIMAS program and continue to innovate in developing the programs that have been run before.

Keywords : Policy Implementation, Community Empowerment, Community-Based Water Supply and Sanitation Program.

Abstrak. Semenjak program PAMSIMAS dilaksanakan di Kabupaten Semarang dari PAMSIMAS I (2008-2012) hingga program PAMSIMAS II (2013-2015) sudah terbangun sebanyak 93 sarana PAMSIMAS di desa dari keseluruhan jumlah desa yang ada di Kabupaten Semarang. Namun sampai dengan tahun 2015, terdapat 1 desa tidak berfungsi dan 6 desa sebagian berfungsi yang terdapat pada program PAMSIMAS di Kabupaten Semarang. Salah satu diantara desa tersebut yaitu Desa Timpik di Kecamatan Susukan.

Tujuan dari penelitian ini adalah mendeskripsikan bagaimana implementasi PAMSIMAS, bentuk dari program PAMSIMAS, bentuk pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan, serta solusi untuk mengatasi masalah yang muncul di Desa Timpik. Pendekatan teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah model pendekatan implementasi kebijakan *Bottom-Up* yang menekankan pentingnya memperhatikan dua aspek penting dalam implementasi suatu kebijakan, yaitu birokrat pada level bawah dan kelompok sasaran kebijakan. Dalam penelitian ini digunakan pendekatan kualitatif sebagai pendekatan utama. Adapun Proses pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan beberapa teknik yaitu observasi, wawancara dan juga dokumentasi. Dalam pengujian validitas dan reliabilitas data menggunakan teknik triangulasi sumber data.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam implementasinya, seluruh elemen yang berperan dalam program PAMSIMAS yaitu lembaga pengelola dan pengurus baik dari desa maupun kabupaten telah melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik sehingga masyarakat mendapatkan berbagai manfaat terutama dalam bidang tersedianya akses air minum untuk mereka. Namun masih ada kendala hingga saat ini yang masih membuat program PAMSIMAS ini tidak selalu berjalan lancar .

Rekomendasi dari penelitian ini adalah agar pihak dari implementor tingkat desa lebih visioner dan inovatif lagi kedepannya dalam menyelesaikan hambatan yang ada. Selain itu, diharapkan masyarakat ikut berpartisipasi dan mendukung dalam pembangunan yang berkaitan dengan kelanjutan program PAMSIMAS dan terus berinovasi dalam mengembangkan program yang telah dijalankan sebelumnya.

Kata Kunci : Implementasi Kebijakan, Pemberdayaan Masyarakat, Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat.

PENDAHULUAN

Kebijakan pembangunan pada hakikatnya haruslah bersifat adil, demokrasi, terbuka, partisipatif, dan terintegrasi, sehingga kesenjangan pembangunan daerah yang ada saat ini dapat teratasi. Untuk mengatasi suatu ketertinggalan di daerah menjadi tanggungjawab Pemerintah Daerah itu sendiri. Dalam sebuah pembangunan diperlukan suatu pembangunan yang menyeluruh, mulai dari pembangunan sektor kecil pembangunan tingkat desa dengan berbagai faktor permasalahan di desa yang dilanjut ke tingkat permasalahan yang lebih tinggi ke tingkat Kabupaten/Kota dan Nasional.

Untuk terus meningkatkan akses penduduk pedesaan dan pinggiran kota terhadap fasilitas air minum dan sanitasi dalam rangka pencapaian target MDG's, program Pamsimas ini dilanjutkan pada tahun 2013 sampai dengan tahun 2016. Program Pamsimas II ini dilaksanakan untuk memenuhi dua agenda nasional yang bertujuan dalam meningkatkan cakupan penduduk terhadap pelayanan air minum dan sanitasi yang layak yaitu air bersih untuk rakyat dan sanitasi total berbasis masyarakat.

Berdasarkan undang-undang no.32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, pelayanan air bersih dan sanitasi ini telah menjadi urusan wajib pemerintah daerah, dimana penyelenggaraan urusan wajib berpedoman pada Standar Pelayanan Maksimal (SPM) yang ditetapkan oleh pemerintah. Untuk mendukung kapasitas pemerintah daerah dalam menyediakan layanan air minum dan sanitasi yang memenuhi SPM tersebut, program pamsimas berperan dalam penyediaan finansial baik dalam investasi bentuk fisik seperti sarana dan prasarana, dan juga investasi yang non fisik seperti bentuk manajemen dukungan teknis, dan pengembangan kapasitas.

Proporsi penduduk dengan akses air minum layak di Kabupaten Semarang sampai dengan tahun 2010 adalah 78% dan proporsi penduduk dengan akses sanitasi layak adalah 70,79%. Dibandingkan dengan perkotaan, kondisi di pedesaan relatif lebih rendah. Sesuai dengan komitmen pencapaian *Millenium Development Goals* maka pada akhir tahun 2015 diharapkan kabupaten Semarang mampu mencapai kondisi 89% penduduk memiliki akses air minum layak dan 85,49% penduduk memiliki akses sanitasi layak. Dengan kata lain Kabupaten Semarang harus mampu menyediakan tambahan akses air minum bagi 142.967 jiwa penduduk dan tambahan akses sanitasi bagi 174.177 jiwa penduduk.

Semenjak program PAMSIMAS dilaksanakan di Kabupaten Semarang dari PAMSIMAS I (2008-2012) hingga program PAMSIMAS II (2013-2015) sudah terbangun sebanyak 93 sarana PAMSIMAS dari keseluruhan jumlah 208 desa yang ada di Kabupaten

Semarang. Namun sampai dengan tahun 2015, terdapat 1 desa tidak berfungsi dan 6 desa sebagian berfungsi dari total 93 sarana PAMSIMAS yang sudah terbangun di Kabupaten Semarang. Desa tersebut antara lain :

1. Tidak berfungsi : Desa Timpik Kecamatan Susukan
2. Sebagian Berfungsi :
 - a. Desa Karangdusun Kecamatan Tengaran
 - b. Desa Kemitir Kecamatan Sumowono
 - c. Desa Gebugan Kecamatan Bergas
 - d. Desa Wonoyoso Kecamatan Pringapus
 - e. Desa Wonorejo Kecamatan Pringapus
 - f. Desa Jubelan Kecamatan Sumowono

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan teknik pengumpulan data yaitu wawancara, observasi, dan telaah dokumen yang diperoleh dari Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa Kab.Semarang dan Desa Timpik serta dari beberapa sumber yang relevan seperti jurnal dan media internet. Informan dalam penelitian ini adalah Kepala Sub Bidang Penataan Desa, SDA, dan TTG Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa Kab.Semarang, Ketua Asosiasi SPAMS Pedesaan Kab.Semarang, Kepala Desa Timpik, Ketua BPSPAMS Desa Timpik, Kader AMPL Desa Timpik, dan Ketua Kelompok Keswadayaan Masyarakat Desa Timpik.

KERANGKA TEORI

Pembangunan Berbasis Masyarakat

Pembangunan berbasis masyarakat secara sederhana dapat diartikan sebagai pembangunan yang mengacu pada kebutuhan masyarakat, direncanakan dan dilaksanakan oleh masyarakat dengan sebesar-besarnya memanfaatkan potensi sumber daya (alam, manusia, kelembagaan, nilai-nilai social budaya) yang ada dan dapat diakses oleh masyarakat setempat. Karena itu, pembangunan berbasis masyarakat seharusnya berangkat dari kebutuhan masyarakat dan bukan dirumuskan oleh pihak luar atau elit masyarakat yang merasa tahu dan lebih pandai untuk merumuskan pembangunan yang cocok bagi masyarakatnya

Kebijakan Publik

Kebijakan publik menurut Edward III dan Sharkansky dalam Islamy (1984) adalah apa yang pemerintah katakan dan dilakukan atau tidak dilakukan. Kebijakan merupakan serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintah. Anderson membagi langkah-langkah atau fase yang harus dijalani dalam sebuah proses kebijakan publik menjadi lima tahapan yaitu:

- a) *Agenda setting*
- b) *Policy Formulation*
- c) *Policy adoption*
- d) *Policy implementation*
- e) *Policy evaluation*

Implementasi Kebijakan

Menurut Lester dan Stewart (Winarno, 2008: 104), implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun dampak (*outcome*). Misalnya, implementasi dikonseptualisasikan sebagai suatu proses atau serangkaian keputusan dan tindakan yang ditujukan agar keputusan-keputusan yang diterima oleh lembaga legislatif bisa dijalankan.

Van Meter dan Van Horn (Winarno, 2008: 107) membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan

operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Yang perlu ditekankan adalah tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.

PEMBAHASAN

Analisis Implementasi Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) II Kabupaten Semarang (Studi Kasus Desa Timpik Kecamatan Susukan)

1. Peran Aktor Paling Bawah (*Street Level Bureaucrat*)

Para aktor paling bawah (*street level bureaucrat*) yang terlibat dalam implementasi program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (Pamsimas) memiliki pemahaman yang berbeda tentang tujuan dan maksud implementasi suatu kebijakan dibanding dengan para aktor pada *level* yang lebih tinggi. *Street-level bureaucrats* memegang posisi penting dalam proses implementasi kebijakan. Karena mereka yang langsung berhubungan dengan kelompok sasaran maka interpretasi mereka tentang tujuan kebijakan dan bagaimana tujuan tersebut diwujudkan di lapangan akan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Aktor paling bawah yang dimaksud dalam program Pamsimas tersebut adalah Tim BP-SPAMS Desa, Kelompok Keswadayaan Masyarakat dan juga Kader AMPL. Ketiga lembaga tersebut bertanggungjawab secara langsung kepada Kepala Desa Timpik yaitu Bapak Suhada dan tentunya masyarakat yang menjadi pengguna program itu sendiri.

Sedangkan untuk Kepala Desa sendiri dalam program ini bertindak sebagai penanggung jawab kelangsungan pengelolaan air minum dan sanitasi yang dikelola oleh BPSPAMS yang nantinya BPSPAMS itu menyampaikan hasil laporan kinerjanya secara rutin kepada Kepala Desa. Semua aktor paling bawah berperan hingga saat ini, namun karena seringnya terjadi kendala air yang macet karena faktor dari alam itu yang mengakibatkan

kinerja yang dilaksanakan oleh BPSPAMS < KKM, dan Kader AMPL menjadi tidak bisa optimal.

2. Kelompok Sasaran (*Target Group*)

Dalam program ini kelompok sasarannya adalah masyarakat (tiap keluarga) yang menjadi pengguna sarana ini sebelum program masuk sudah mendaftarkan diri untuk menjadi pengguna serta aktif dalam kontribusinya seperti pembayaran iuran tiap bulan sesuai dengan banyaknya pemakaian air yang digunakan tiap keluarga (rumah). Dari BPSPAMS Sendiri tiap keluarga yang menjadi pengguna sarana ini dikelompokkan berdasarkan tiap RW atau Dusunnya masing-masing agar nantinya BPSPAMS lebih mudah dalam mengkoordinirnya. Di Desa Timpik Sendiri terdapat 13 Kelompok Pengguna Sarana program PAMSIMAS dengan nama KPS Bangun Tirta Mandiri dengan jumlah pengguna yang banyak dilihat dari kebutuhan akan sumber air minum yang tinggi dari warga desa Timpik.

3. Kepentingan Ekonomi-Politik

Menurut Kepala Sub Bidang Penataan Desa, SDA, & TTG, Ibu kristiana W. S.Pi,MT dan Ketua Asosiasi SPAMS Pedesaan Kab.Semarang Bapak Nur Triwayanto program PAMSIMAS sendiri tidak ada kepentingan politik sama sekali, hanya untuk kepentingan ekonomi masyarakat Desa saja. Artinya, Pemerintah tidak ikut mengambil keuntungan secara ekonomi karena mereka beranggapan jika masyarakat sejahtera maka keberhasilan Pemerintah dalam program memberdayakan desa dengan masyarakatnya melalui terpenuhinya kebutuhan akan air minum dan juga sanitasi akan menjadi sebuah prestasi yang membanggakan sebab mengingat angka ketercukupan akan air bersih di Indonesia ini sangat kecil terutam di daerah pedesaan pun dengan angka sanitasi yang ada juga tidak jauh berbeda.

4. Interaksi Intensif Aktor Terbawah dengan Kelompok Sasaran

Selama pelaksanaan program PAMSIMAS di Desa Timpik sudah terjalin komunikasi yang baik antar semua pihak yang terlibat, walaupun pada awalnya sempat ada miskomunikasi dan perbedaan pemahaman terhadap program namun setelah dilaksanakan mediasi oleh aktor yang lebih tinggi masalah tersebut dapat diselesaikan. Selain membangun komunikasi dengan jajaran pemerintah, implementator program PAMSIMAS sudah membangun komunikasi yang baik dengan masyarakat. Dalam

membangun komunikasi yang baik, para pengurus program yang sering bersentuhan langsung dengan masyarakat sudah membangun hubungan interpersonal yang dibangun pertama pelaksanaan PAMSIMAS selain itu para aktor tingkat bawah yang menjadi pengurus program PAMSIMAS pun juga merupakan masyarakat desa Timpik maka lebih dimudahkan dalam menjalin komunikasi yang baik dengan masyarakat.

Hubungan interpersonal tersebut terbukti sangat mendukung pelaksanaan program PAMSIMAS ditandai dengan terciptanya hubungan kekeluargaan antara masyarakat dengan pemerintah. Selain hubungan interpersonal, pelatihan yang sering diadakan secara tidak langsung menciptakan jalinan komunikasi yang baik. Komunikasi yang baik itu mendukung pelaksanaan program PAMSIMAS ini sehingga tercipta transmisi informasi yang baik antar pihak yang terlibat.

5. Peran Aktor yang Lebih Tinggi

Para aktor yang menduduki posisi lebih tinggi (Ketua Asosiasi SPAMS Pedesaan Kabupaten Semarang, Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten Semarang, dan Bupati Semarang) akan cenderung menafsirkan tujuan dari maksud kebijakan secara formal. Hal ini karena keberhasilan implementasi sesuai dengan apa yang tertulis dalam dokumen kebijakan akan mempengaruhi penilaian kinerja mereka, citra, dan akan berimplikasi pada promosi untuk memperoleh jabatan yang lebih tinggi. Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa dirasa telah menjalankan tugasnya dalam hal pasca program dari PAMSIMAS sesuai dengan apa yang menjadi pedoman teknis PAMSIMAS.

Dalam pelaksanaan PAMSIMAS Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten Semarang bertindak sebagai penanggung jawab atas pelaksanaan segala sesuatu yang berkaitan dengan pasca dari program PAMSIMAS itu sendiri sedangkan Asosiasi SPAMS Pedesaan melaksanakan tugas sebagai penanggungjawab atas kepengurusan, pelaksanaan, dan juga kelembagaan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

6. Pencapaian Kegiatan

Dalam survei lapangan dan wawancara dengan tokoh masyarakat Desa Timpik, Kecamatan Susukan, Kabupaten Semarang, pencapaian kegiatan program PAMSIMAS selama berjalan lancar dan tidak macet dinilai 80-90% berhasil/tercapai dengan baik. Masyarakat sangat terbantu dengan adanya PAMSIMAS ini baik dalam meningkatnya kesejahteraan masyarakat dengan terpenuhinya air minum yang menjadi kebutuhan tiap

warga hingga berkurangnya angka warga yang sakit sebab akses sanitasi dan kebersihan yang layak telah tercapai cukup baik.

Program PAMSIMAS yang mulai masuk ke desa Timpik sejak 2014 pun menjadi penyelamat masyarakat Desa Timpik, yang sebelumnya sangat susah untuk mendapatkan akses air minum pribadi. Namun hingga kini pengelolaannya belum optimal sehingga belum bermanfaat secara maksimal untuk masyarakat Desa Timpik, sebab yang menjadi kendala dalam berjalannya itu adalah dari sumber mata airnya sendiri jadi sampai saat ini air itu mengalir lancar ke pengguna hanya beberapa hitungan bulan saja kemudian kalau sudah terkena hujan air dari pompa tersebut macet.

Sistem penyaluran PAMSIMAS pun tidak begitu rumit. Air disalurkan ke rumah-rumah warga yang dikelola oleh kelompok-kelompok usaha PAMSIMAS. Sistem pengolahan airnya sederhana dan tidak memerlukan keahlian khusus. Warga yang berminat cukup membayar Rp. 1.500 per meter kubik, lebih ringan dari beban pemakaian air yang dikenakan perusahaan air minum daerah yang ada. Biaya pembangunan satu PAMSIMAS yang cukup besar mencapai sekitar Rp200 juta menjadi kendala tersendiri warga. Perihal Pemenuhan dana pun menjadi salah satu faktor ketidak berfungsi dari PAMSIMAS di Desa Timpik ini karena swadaya warga dirasa belum mampu untuk membiayai pembuatan infrastruktur baru. Sebab salah satu solusi agar PAMSIMAS di Timpik bisa berjalan lancar terus adalah dengan pembuatan infrastruktur baru dan pemindahan sumber mata air ke tempat yang lain.

PENUTUP

Kesimpulan

Desa Timpik, Kecamatan Susukan, Kabupaten Semarang merupakan salah satu desa yang mendapatkan kesempatan dalam melaksanakan program PAMSIMAS. Dalam implementasinya, seluruh elemen yang berperan dalam program PAMSIMAS yaitu Lembaga Pengelola dan Pengurus baik dari Desa maupun Kabupaten telah melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik sehingga masyarakat mendapatkan berbagai manfaat terutama dalam bidang tersedianya akses air minum untuk mereka. Kebutuhan akan air minum masyarakat Desa Timpik menjadi mudah sehingga mampu meningkatkan kualitas hidup yang lebih baik daripada sebelumnya. Namun masih ada beberapa kendala hingga saat ini yang masih

membuat program PAMSIMAS ini tidak selalu berjalan lancar dalam mengalirkan air ke pengguna.

Dari pernyataan diatas maka dapat dikatakan bahwa implementasi program PAMSIMAS dinilai belum sepenuhnya tercapai dengan baik. Antusias dan partisipasi masyarakat dalam program tersebut mendukung pelaksanaan PAMSIMAS. Dalam implementasinya, seluruh kegiatan PAMSIMAS dilakukan dan diawasi sendiri oleh masyarakat Desa Timpik dan dibantu dengan monev dari pihak Dispermasdes dan juga Asosiasi SPAMS.

Saran

Peneliti memiliki saran baik untuk pihak desa maupun aktor yang lebih tinggi jadi walaupun program ini telah sudah dapat membantu masyarakat dalam mengakses air minum saat program ini lancar berjalan, namun diharapkan agar pihak dari implementor tingkat desa lebih visioner dan inovatif lagi kedepannya dalam menyelesaikan hambatan yang ada jangan hanya mengandalkan bantuan dana saja dari pihak Kabupaten atau Provinsi. Selain itu, diharapkan masyarakat ikut berpartisipasi dan mendukung dalam pembangunan yang berkaitan dengan kelanjutan program PAMSIMAS dan terus berinovasi dalam mengembangkan program yang telah dijalankan sebelumnya.

Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten Semarang serta seluruh SKPD yang bertanggungjawab akan program PAMSIMAS ini harus lebih tegas lagi kepada para implementor di tingkat paling bawah. Agar nantinya mereka tidak terlalu manja dengan selalu mengharapkan bantuan dana dari pihak Kabupaten ataupun Provinsi. Selain itu bimbingan juga perlu ditingkatkan kepada aktor paling bawah agar mereka menemukan inovasi-inovasi yang lebih brilian nantinya.