

Implementasi Program Pamsimas (Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat) Sebagai Upaya Menciptakan Good Governance Desa Jetis (Relasi Pemerintah, Swasta, dan Masyarakat)

Rifka Trisni Nuraini*), Dzunuwanus Ghulam Manar**)
Email: nurainirifka119@gmail.com

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

Jl. Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kode Pos 1269
Telepon: (024)7465407 Faksimile (024) 7465405
Website: <https://www.fisip.undip.ac.id/> Email: fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

Clean water is a basic need that is vital for the health and life of the community. The Community-Based Drinking Water and Sanitation Provision Program (Pamsimas) is present as a government effort to increase access to clean water, especially in rural and suburban areas. This study uses a qualitative descriptive method to analyze the implementation of the Pamsimas Program in Purworejo Regency. This study involved interviews with various parties, namely from the DPUPR, BPSPAMS Jetis Village, and the community. The results of the study indicate that the implementation of the program refers to national guidelines and is divided into three main forms of activity: expansion, development, and optimization of the Drinking Water Supply System (SPAM). Program management is carried out through a hierarchical organizational structure from the center to the village, with KPSPAMS as the implementer at the village level.

Government involvement as a regulator and budget provider has been quite optimal, but community participation is still limited, especially in planning and physical development. The role of the private sector is also not evenly distributed, generally only as a provider of goods without contributing to funding, except for several villages such as Pringgowijayan. On the other hand, various obstacles such as arrears in contributions, low public awareness, and infrastructure damage are challenges in the sustainability of the program. Therefore, strengthening collaboration between government, community, and private sector, as well as increasing community participation are the keys to realizing the principles of good governance and sustainability of the Pamsimas Program. Recommendations for further research can be expanded to include sanitation aspects other than just drinking water.

Keywords: Policy implementation, Good Governance, PAMSIMAS

PENDAHULUAN

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). 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. 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.

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. Selain itu keterlibatan masyarakat dalam Program Pamsimas juga tidak sepenuhnya.

TUJUAN PENELITIAN

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

TINJAUAN TEORI

Kerangka teori dalam penelitian ini menggunakan beberapa teori untuk menganalisis relasi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam implementasi Program Pamsimas di Desa Jetis, kecamatan Loano, Kabupaten Purworejo. Teori-teori tersebut adalah *good governance*, partisipasi, dan implementasi kebijakan.

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. Swasta (*corporate governance*) merujuk pada dunia usaha, sehingga dapat diartikan sebagai tata kelola perusahaan yang baik. Serta masyarakat (*civil society*) merujuk pada masyarakat luas (Pandji Santosa, 2008).

Prinsip partisipasi dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara. 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).

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.

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. Dengan metode pengambilan sampel yang digunakan yaitu *purposive sampling*. Sumber data dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara dengan pihak DPUPR, BPSPAMS Desa Jetis, dan

masyarakat, studi literatur dari buku dan data dari web dan terus-menerus sampai datanya jenuh.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi Program Pamsimas

Pelaksanaan dan Pengelolaan program Pamsimas mengikuti prinsip dan pendekatan yang ditetapkan dalam pedoman dan petunjuk teknis. Untuk pelaksanaan program termuat dalam Pedoman Pelaksanaan Kegiatan Pamsimas. Kegiatan perluasan, pengembangan, dan optimalisasi program Pamsimas merupakan salah satu strategi untuk mencapai tujuan dan sasaran program.

Pertama, perluasan yaitu kegiatan pembangunan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) di desa yang belum memiliki SPAM. Di Kabupaten Purworejo desa yang belum ada Pamsimas dapat mengusulkan menjadi Desa Pamsimas. Pada tahap Pamsimas awal ini disebut sebagai Pamsimas Reguler. Pembentukan KPSPAMS yang anggotanya dari masyarakat desa tersebut, penyusunan RKM yang dilakukan secara musyawarah bersama dengan perwakilan masyarakat. Selanjutnya pencairan dana untuk pelaksanaan kegiatan pembangunan sistem penyediaan air minum dari sumber air, tower, sampai perpipaan yang dipasang ke rumah-

rumah. Kegiatan ini dilakukan oleh POKMAS Desa.

Kedua, pengembangan yaitu kegiatan peningkatan kapasitas SPAM di desa/kelurahan yang sudah memiliki SPAM dengan tingkat keberfungsian baik untuk menambah jumlah penerima manfaat. Di Kabupaten Purworejo pada kegiatan pengembangan Pemerintah Daerah menawarkan kredit melalui lembaga keuangan milik daerah yaitu Bank Purworejo dengan syarat desa tersebut sudah ada Pamsimas. Dana untuk pengembangan Pamsimas juga dapat berasal dari DAK SPAMS. Misalnya pada tahun 2020 desa sudah mendapatkan Pamsimas, pada tahun 2022 desa tersebut dapat mengusulkan DAK SPAMS untuk Pengembangan Pamsimas untuk memenuhi target akses air minum 100%.

Ketiga, optimalisasi yaitu kegiatan pemulihan SPAM yang tidak berfungsi atau sebagian main berfungsi untuk menambah jumlah penerima manfaat. Di Kabupaten Purworejo saat ini sudah ada 234 desa yang mendapatkan Pamsimas dari total 494 desa di Kabupaten Purworejo. Desa yang sudah mencapai kegiatan optimalisasi misalnya Desa Jetis, Kecamatan Loano. Desa Jetis mendapatkan Pamsimas pada tahun 2012.

Pada awal program pelanggannya berjumlah 30 KK sekarang sudah mencapai 500 KK.

Kegiatan-kegiatan penyediaan sarana air minum dan sanitasi ini dapat berbeda-beda tiap desa tergantung kondisi desanya. Dengan tujuan yang sama yaitu meningkatkan jumlah warga masyarakat yang kurang terlayani termasuk di dalamnya masyarakat berpendapatan rendah di wilayah perdesaan dan peri-urban yang dapat mengakses pelayanan air minum dan sanitasi yang berkelanjutan, meningkatkan penerapan nilai dan perilaku hidup bersih dan sehat dalam rangka mencapai target MDGs sektor air minum dan sanitasi melalui pendekatan berbasis masyarakat. Sasaran yang hendak dicapai terdiri atas sasaran program, sasaran lokasi, dan sasaran penerima manfaat. Sehingga kegiatan yang dipilih desa nantinya tetap memiliki tujuan dan sasaran yang sama.

Namun tidak semua desa di Kabupaten Purworejo menjadi desa Pamsimas. Desa-desanya yang sudah menjadi desa Pamsimas pun mengalami perkembangan dan keberlanjutan berbeda-beda tergantung pengelolaannya dan kondisi desanya. Pada kegiatan perluasan, desa-desanya mengajukan usulan melalui dinas terkait untuk dilanjutkan ke pusat. Pada kegiatan pengembangan dan optimalisasi ada desa-

desa yang tetap berlanjut dan menunjukkan perkembangan baik. Namun ada juga desa-desa yang mandeg bahkan tidak dapat melanjutkan kegiatan Pamsimas karena kondisi desa tersebut tidak memungkinkan. Misalnya karena tanah longsor sehingga pipa-pipa air putus, jalur pipa di desa tersebut dilewati jalur kereta api, atau masyarakat pelanggan Pamsimas yang tidak membayar tarif air.

Pada kegiatan perluasan, pengembangan, dan optimalisasi Pamsimas yang menjadi pengelola adalah KPSPAMS. Yang selama kegiatan-kegiatan tersebut setiap KPSPAMS dapat melakukan pertukaran informasi dan pengalaman untuk meningkatkan Pamsimas ketika diadakan pertemuan Asosiasi KPSPAMS Kabupaten dengan dinas-dinas terkait. Dinas-dinas yang menjadi anggota POKJA dan DPMU bersama dengan Konsultan Kabupaten dan Tim Fasilitator Masyarakat memberikan pendampingan dan pembinaan. Dan untuk monitoring kegiatan Pamsimas dilakukan oleh Kecamatan dan dinas-dinas terkait.

Pemerintah, Swasta, dan Masyarakat dalam Program Pamsimas

Pada tahap implementasi Program Pamsimas, Pemerintah Kabupaten/Kota yang secara perasional dibantu Pokja AMPL/PPAS/PKP

Kabupaten/Kota dan DPMU sebagai pembina bagi pengelola Pamsimas dan memonitoring pelaksanaan program. Sedangkan Pemerintah Desa berperan dalam menyelenggarakan kebijakan program dan anggaran. Pemerintah juga berperan dalam pendanaan berupa dana hibah kabupaten dan penyalur dana dari World Bank. Pemerintah Desa melalui dana desa membantu jika ada kekurangan anggaran untuk pembelian sarana

Selanjutnya kerjasama dengan pihak swasta dalam hal ini adalah perusahaan merupakan keputusan pengelola di masing-masing desa. Peran swasta dalam kerjasama ini adalah sebagai penyedia barang. Di Kabupaten Purworejo ada desa melakukan kerjasama dengan swasta misalnya, Desa Pringgowijayan yang bekerjasama dengan perpompaan Wilo. Ada juga desa yang tidak melakukan kerjasama dengan swasta misalnya Desa Jetis. Di desa Jetis hubungan dengan swasta sebagai penyedia batang hanya penjual dan pembeli saja tanpa adanya kerja sama dan swasta tidak terlibat dalam anggaran program.

Terkait peran masyarakat dalam Program Pamsimas sendiri mensyaratkan adanya *in cash* yang berupa uang dan *in kind* yang berupa tenaga. Di *in kind* masyarakat

membantu membuat jamban sehat dan sebagainya. Namun dalam pembangunan fisik berupa bak penampungan air masyarakat tidak terlibat secara langsung. Hal itu murni tenaga tukang yang telah dianggarkan pemerintah di anggaran tenaga. Sedangkan *in cash* masyarakat di Desa Jetis tidak ada penarikan uang untuk pelaksanaan awal program. Masyarakat hanya membayar tarif air yang dikenakan setelah pemakaian yang dibayar setiap bulan tiap tanggal 10.

Relasi Pemerintah, Swasta, dan Masyarakat dalam Program Pamsimas

Relasi masing-masing aktor yang saling mendukung dan juga menjalankan peran masing-masing sangat penting dalam Program Pamsimas. Namun adakalanya ada hambatan yang muncul dalam keberlangsungan program. Untuk pada tingkat kabupaten, desa, dan masyarakat di Kabupaten Purworejo sendiri dari pihak Pemerintah tidak ada kendala. Dengan pihak swasta tidak ada kendala karena juga tidak semua KPSPAMS/BPSPAMS melakukan kerja sama dengan pihak swasta. Kendala sering muncul dari pihak pengelolaan dan masyarakatnya sendiri. Hal ini tentu dapat berdampak pada keberlanjutan Pamsimas. Pada pengelolaan misalnya, bantuan yang diberikan tidak dimanfaatkan dengan baik

oleh pengelola yang menyebabkan mangkrak. Biaya listrik yang tinggi ditambah keengganan masyarakat dalam membayar menyebabkan beberapa Pamsimas tidak bisa jalan karena operasionalnya menggunakan Listrik.

Relasi dengan Pemerintah terkait pendanaan, Pemerintah Kabupaten menyediakan dana untuk proyek yang besar. Untuk keperluan kecil dapat menggunakan dana desa dari Pemerintah Desa. Sedangkan pendanaan dari sumber lain yaitu dari swasta belum memadai dan hal ini juga menjadi tantangan pelaksanaan Pamsimas sejak 2016 (Buku Pedoman Pamsimas 2016, hal 11). Sedangkan sebelum tahun 2016 sumber pendanaan berasal dari APBN, APBD, dan pinjaman luar negeri (WB). Dan dari masyarakat berdasarkan kesepakatan Pemerintah Desa dan Lembaga-lembaga desa, masyarakat tidak dimintai iuran untuk pembiayaan awal pelaksanaan program. Masyarakat diminta untuk dapat memberikan laporan perbaikan yang disampaikan ke BPSPAMS yang nanti akan ditindaklanjuti bagian teknis dan membayar biaya penggunaan air bersih.

KESIMPULAN

Relasi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam implementasi Program

Pamsimas di Kabupaten Purworejo dan terutama di Desa Jetis menunjukkan tidak ada kolaborasi yang seimbang dan sinergis antara ketiganya. Pemerintah, pada tingkat kabupaten/kota maupun desa, menjalankan fungsi sebagai regulator, fasilitator, dan penanggung jawab program. Peran ini mencakup pembinaan dan monitoring pelaksanaan Pamsimas, serta penyelenggaraan kebijakan dan alokasi anggaran. Aspek pendanaan menjadi krusial, dengan dukungan hibah kabupaten, dana dari World Bank, dan suplementasi dari dana desa untuk kebutuhan sarana berskala kecil. Masyarakat yang menjadi anggota KPSPAMS melakukan pengelolaan operasional program secara substantif di tingkat desa, dengan dinas-dinas terkait hanya berperan sebagai pembina.

Keterlibatan pihak swasta dalam ekosistem Pamsimas di Kabupaten Purworejo bersifat parsial dan didasarkan pada diskresi pengelola di masing-masing desa. Peran utama swasta adalah sebagai penyedia barang, dengan contoh kolaborasi seperti antara Desa Pringgowijayan dan perpompaan Wilo yang berlanjut hingga fase keberlanjutan program. Namun tidak semua desa mengadopsi model kerja sama ini seperti Desa Jetis, swasta dan KPSPAMS hanya

terlibat transaksi jual-beli saja tanpa terlibat dalam pendanaan program.

Masyarakat, sebagai aktor sentral dalam model berbasis komunitas Pamsimas, menunjukkan tingkat partisipasi yang tidak tinggi pada tahap implementasi melalui kontribusi tenaga (*in kind*) dan uang (*in cash*). Partisipasi ini mencakup kegiatan seperti pembuatan jamban sehat, namun pembangunan fisik infrastruktur utama lebih banyak dilakukan oleh tenaga profesional yang dianggarkan pemerintah. Di tingkat desa, pengelolaan Pamsimas didelegasikan kepada Kelompok Pengelola Sistem Penyediaan Air Minum dan Sanitasi (KPSPAMS) atau BPSPAMS, yang berkolaborasi dengan Pemerintah Desa dan Kelompok Keswadayaan Masyarakat (KLM/LKM).

SARAN

Pemerintah daerah dapat memfasilitasi kemitraan yang lebih strategis antara KPSPAMS/BPSPAMS dengan pihak swasta, tidak hanya sebatas penyedia barang, tetapi juga dalam bentuk dukungan teknis atau program tanggung jawab sosial perusahaan (CSR) untuk membantu biaya operasional, terutama listrik. Dan untuk penelitian selanjutnya dapat diperluas cakupannya

sampai aspek sanitasi tidak hanya air minum saja.

DAFTAR PUSTAKA

Badan Pusat Statistik. *Statistik Air Bersih 2013-2018*. (2019).

Badan Pusat Statistik. *Statistik Air Bersih 2014-2019*. (2020).

Badan Pusat Statistik. *Statistik Air Bersih 2015-2020*. (2021).

Badan Pusat Statistik. *Statistik Air Bersih 2017-2021*. (2022).

Badan Pusat Statistik. *Statistik Air Bersih 2018-2022*. (2023).

Badan Pusat Statistik. *Statistik Air Bersih 2019-2023*. (2024).

Haedar Akib. *Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa, dan Bagaimana*. (2010).
Jurnal Administrasi Publik. Volume,
1 Nomor 1.

https://jelajahair.dpubinmarcipka.jatengprov.go.id/layanan_pamsimas

UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana
Pembangunan Jangka Panjang
Nasional 2005-2025.

Pedoman Umum Pamsimas. (2016)

Pedoman Umum Pamsimas. (2022).