

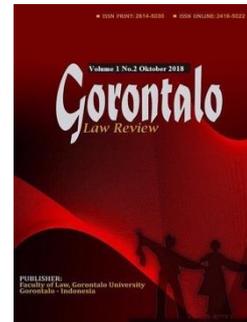
---

# Gorontalo

## Law Review

Volume 3 - NO. 2 – Oktober 2020  
E-ISSN: 2614-5030 P-ISSN: 2614-5022

---



### **PENGATURAN HUKUM TENTANG PROGRAM PENYEDIAAN AIR MINUM DAN SANITASI BERBASIS MASYARAKAT (PAMSIMAS)**

**Meylinda Miolo**

Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo  
meylinda@yahoo.co.id

**Nur Mohamad Kasim**

Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo  
nurkasim76@yahoo.co.id

**Lusiana Margareth Tijow**

Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo  
lusianamtijow@gmail.com

#### **Abstrak**

*Negara wajib menyelenggarakan berbagai upaya untuk menjamin ketersediaan air bagi setiap orang yang tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan hal tersebut menjadi tanggung jawab antara pemerintah dan pemerintah daerah. Untuk itu Program PAMSIMAS ini memang sudah dicanangkan dan diimplementasikan ke tingkat daerah, karena untuk memenuhi amanat dari Undang – undang Nomor 17 Tahun 2019. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaturan hukum tentang program penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat (PAMSIMAS) di Kabupaten Gorontalo dan untuk mengetahui efektivitas program pamsimas dalam pelaksanaan kebijakan di kabupaten gorontalo. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum empiris dengan menggunakan pendekatan sosiologi hukum dan pendekatan undang undang. Hasil penelitian pelaksanaan peraturan perundang – undangan program penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat (PAMSIMAS) di kabupaten gorontalo, telah dilaksanakan sesuai dengan regulasi*

*yang ada dan efektivitas pelaksanaan program penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat (PAMSIMAS) di kabupaten gorontalo di dari ke 5 desa yang menjadi objek penelitian dan menurut hasil wawancara dengan pihak desa dan pengelola KP-SPAM menunjukkan bahwa program PAMSIMAS di desa ini belum efektif.*

**Kata Kunci : Pengaturan Hukum; Pamsimas**

### **Abstract**

*The country is obliged to conduct various efforts to guarantee water availability for everyone who lives in the territory of the unitary Republic of Indonesia and it is the responsibility between the government and local governments. Therefore this PAMSIMAS program is already proclaimed and implemented to the regional level to fulfill the mandate of Law number 17 the year 2019. This research aims to determine the legal arrangement of community based drinking water supply and sanitation program (PAMSIMAS) in Gorontalo district and to find out the effectiveness of the PAMSIMAS program in implementing policy in Gorontalo district. This research uses the type of empirical legal research using legal sociology approaches and the approach of legislation. The results of the research application of the legislation of community based drinking water supply and sanitation program (PAMSIMAS) in Gorontalo district, has been implemented following the existing regulations and effectiveness of the application of community based drinking water supply and sanitation program (PAMSIMAS) in Gorontalo district from 5 villages that became the object of research and according to the results of interviews with the village and the manager of KP-SPAM showed that PAMSIMAS program in this village has not been effective.*

**Keywords: Legal Arrangements; PAMSIMAS**

## **1. PENDAHULUAN**

Air merupakan sumber daya alam yang sangat berharga yang diberikan oleh Tuhan Yang Maha Esa bagi kelangsungan hidup manusia. Keberadaan sumber daya air harus dapat dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk memenuhi berbagai kebutuhan hidup serta dijamin agar setiap orang mendapatkan haknya atas sumber daya alam tersebut. Negara menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi kebutuhan pokok minimal sehari-hari guna memenuhi kehidupannya yang sehat, bersih, dan produktif sebagaimana diatur dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar konstitusi pengelolaan sumber daya alam yang menyatakan bahwa pendaaygunaan sumber daya alam termasuk air di dalamnya harus ditujukan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Pengertian yang terkandung di dalam amanat konstitusi tersebut adalah bahwa negara bertanggungjawab terhadap ketersediaan dan pendistribusian potensi sumberdaya air bagi seluruh masyarakat Indonesia, dan dengan demikian pemanfaatan potensi sumberdaya air harus direncanakan sedemikian rupa,

sehingga memenuhi prinsip-prinsip kemanfaatan, keadilan, kemandirian, kelestarian dan keberlanjutan. (Upik Hamidah, 2015).

Pertambahan penduduk telah meningkatkan kebutuhan terhadap sandang, pangan, papan, air bersih dan energi. Hal tersebut mengakibatkan eksploitasi terhadap sumber daya alam semakin tinggi serta cenderung mengabaikan aspek-aspek lingkungan hidup. Eksploitasi sumber daya alam yang berlebihan akan berdampak pada penurunan kelestarian sumber daya alam dan fungsi lingkungan. (Kartodihardjo, dkk, 2005) Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan landasan konstitusional bagi penyelenggara Negara untuk melakukan pengelolaan terhadap sumber-sumber kekayaan alam yang terkandung di dalam, bawah dan atas bumi. Sumber-sumber Kekayaan Alam Negara Indonesia menjadi sandaran hajat hidup masyarakat luas, sehingga Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tidak sekedar menjadi konstitusi yang mengatur tatanan hukum dan politik melainkan menempatkannya sebagai konstitusi ekonomi.

Berkeenaan dengan pengelolaan air, seringkali menimbulkan berbagai persoalan, baik secara vertikal maupun horizontal. Kebutuhan air yang meningkat mendorong penguatan nilai ekonomi dibanding nilai sosial atas air. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan konflik kepentingan antar sektor, antar wilayah, antar berbagai pihak yang terkait dengan sumber daya air. (R.J Kodoatie & M. Basoeki, 2005). Oleh karena itu diperlukan suatu pengaturan hukum konkret dalam rangka memenuhi kebutuhan air bagi masyarakat sebagai bagian dari upaya mewujudkan kemakmuran.

Air Baku untuk Air Minum Rumah Tangga, yang selanjutnya disebut Air Baku adalah air yang berasal dari sumber air permukaan, air tanah, air hujan dan air laut yang memenuhi baku mutu tertentu sebagai Air Baku untuk Air Minum. (Pasal 1 ayat 1 PP RI No.122 Tahun 2015). Adapun sumber air baku ini bersumber dari sumber air permukaan, sumber cekungan air tanah maupun bersumber dari air hujan.

Terkait dengan pemanfaatan air untuk air minum, Pemerintah pusat memiliki komitmen untuk melanjutkan keberhasilan capaian target *Millennium Development Goals* sektor Air Minum dan Sanitasi (MDGs), yang telah 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. (<https://www.bappenas.go.id/id>). Pemerintah Pusat telah 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. Dan diperkuat lagi oleh Konferensi *Sustainable Development Goals* (SDGs) yang dicanangkan pada 21 Oktober 2015 dimana untuk mencapai akses air minum universal dan layak yang aman dan terjangkau bagi semua di tahun 2030.

Melihat peran dan tanggung jawab pemerintah pusat untuk masyarakat Indonesia terhadap akses air minum dinilai sangatlah tinggi terbukti Pemerintah Indonesia telah lebih dulu melanjutkan komitmen yang telah disepakati pada konferensi MDGs dimana untuk mengantisipasi akan berakhirnya program MDGs pada tahun 2015, Pemerintah Indonesia telah

menuangkan program untuk dukungan terhadap air bersih ke dalam RPJMN 2015-2019 dengan target akses air minum mencapai 100% di tahun 2019.

Untuk mencapai target RPJMN 2015 -2019 terhadap air bersih, maka Pemerintah Pusat telah membuat Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (Pamsimas) yang 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.

Adapun Program Pamsimas ini sampai dengan tahun 2019, telah terbagi menjadi 3 tahap, dimana untuk tahap I, Program Pamsimas I yang dimulai pada Tahun 2008 sampai dengan Tahun 2012, tahap II, program Pamsimas II dari Tahun 2013 sampai dengan Tahun 2015 dan tahap III, Pamsimas III Tahun 2016 sampai dengan Tahun 2019. Hal ini dilakukan oleh Pemerintah 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 III dilaksanakan untuk mendukung dua agenda nasional yakni:

- a. 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.
- b. Sebagai pelayanan publik yang mendasar, berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pelayanan air minum dan sanitasi telah 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*). 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 telah dibangun, serta melanjutkan kegiatan peningkatan derajat kesehatan di masyarakat termasuk di lingkungan sekolah.

Adapun ruang lingkup Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (Pamsimas) mencakup lima komponen program: Pemberdayaan masyarakat dan pengembangan kelembagaan daerah dan desa; Peningkatan perilaku higienis dan pelayanan sanitasi; Penyediaan sarana air minum dan sanitasi umum; Hibah Insentif; dan, Dukungan teknis dan manajemen pelaksanaan program.

Percepatan pencapaian akses universal air minum dan sanitasi tahun 2019 membutuhkan upaya bersama dari pemerintah pusat sampai dengan pemerintah desa dan masyarakat, termasuk donor dan swasta (CSR).

Pamsimas menjadi program air minum dan sanitasi yang dapat digunakan oleh berbagai pemangku kepentingan untuk menjadi program bersama dalam rangka pencapaian akses universal air minum dan sanitasi di perdesaan pada tahun 2019.

Pada program PAMSIMAS III ini bertujuan untuk meningkatkan jumlah warga masyarakat kurang terlayani termasuk masyarakat berpenghasilan rendah di wilayah perdesaan yang dapat mengakses pelayanan air minum dan sanitasi, meningkatkan penerapan nilai dan perilaku hidup bersih dan sehat dalam rangka pencapaian target akses air minum dan sanitasi pada tahun 2019 disektor air minum dan sanitasi, melalui pengarusutamaan dan perluasan pendekatan pembangunan berbasis masyarakat. Program PAMSIMAS III dilaksanakan untuk emnunjang pembangunan permukiman yang berkelanjutan di 15.000 desa serta mengelola keberlanjutan pelayanan air minum dan sanitasi di lebih dari 27.000 desa sasaran PAMSIMAS.

Memang saat ini Pemerintah Pusat bahkan daerah telah mengucurkan dana yang begitu besar ke masyarakat melalui program Pamsimas yang dilaksanakan dari tahun 2008 sampai dengan sekarang dan masih terus berlanjut. Pemberian dana bantuan ini digunakan baik untuk pemberdayaan terhadap masyarakat sebagai pemanfaat program tersebut, kelembagaan desa sebagai suatu lembaga yang akan mengelola program tersebut serta pembangunan fisik berupa sarana maupun prasarana air minum yang menjadi kebutuhan masyarakat.

Hal ini dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan daerah sebagai bentuk keseriusan Pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat akan air yang layak sesuai dengan amanat Undang – Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Akan tetapi kenyataan dilapangan berbeda dengan harapan tersebut, dimana banyak sarana prasarana air minum yang tidak dimanfaatkan lagi oleh masyarakat penerima program.

Sebagaimana yang telah dikemukakan diatas bahwa Program Pamsimas di Kabupaten Gorontalo telah dilaksanakan sejak tahun 2008 dengan jumlah sarana prasarana terbangun sebanyak 141 unit. Akan tetapi yang berfungsi sampai dengan sekarang hanya sebanyak 134 unit. Dalam pengelolaan program pamsimas ini masing – masing desa telah membentuk yang namanya Kelompok Pengelola Sarana Prasarana Air Minum (KP-SPAM). Di Kabupaten Gorontalo sendiri KP-SPAM yang telah terbentuk sebanyak 142 KP-SPAM terdiri dari 90 KP-SPAM yang aktif dan 51 KP-SPAM yang tidak aktif .

Keberadaan KP-SPAM di desa sangat mendukung akan keberlanjutan program PAMSIMAS, akan tetapi dengan adanya KP-SPAM yang tidak aktif, maka hal ini tentunya yang akan menjadi pemicu ketidakberfungsian sarana prasarana PAMSIMAS yang telah dibangun. Oleh karena itu hal inilah yang kemudian membuat peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terhadap program Pamsimas di Kabupaten Gorontalo.

Yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini yaitu Bagaimana pengaturan hukum tentang Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) di Kabupaten Gorontalo dan Bagaimana Efektivitas Program PAMSIMAS Dalam Pelaksanaan Kebijakan Di Kabupaten Gorontalo?

## 2. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum empiris dengan menggunakan pendekatan sosiologi hukum dan pendekatan undang undang.

## 3. PEMBAHASAN

### a. Pengaturan Hukum Tentang Penyediaan Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) di Kabupaten Gorontalo

Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) merupakan salah satu program penyediaan air minum dan sanitasi di wilayah perdesaan dengan pendekatan masyarakat. Berdasarkan surat edaran Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat melalui Direktorat Jenderal Cipta Karya Nomor : PR 01.03-DC/259 Perihal Pemberitahuan Penjaringan Minat Program PAMSIMAS III TA 2016-2019, secara nasional program ini telah dimulai sejak tahun 2008. (Andi Kardian Riva'i, <http://jurnal.univrab.ac.id/index.php/cm/article/view/365>).

Program PAMSIMAS adalah Program Pemerintah Pusat yang dialokasikan ke daerah – daerah yang memerlukan penanganan untuk kebutuhan air bersih bahkan air minum yang layak untuk masyarakat. Kabupaten Gorontalo merupakan salah satu Kabupaten yang mendapatkan bantuan berupa Program PAMSIMAS sejak tahun 2008 s/d sekarang (2019). Dalam penelitian ini, ada 5 (lima) lokasi yang menjadi sampel dalam penelitian, yakni Desa Isimu Utara Kecamatan Tibawa, Desa Huntulohulawa Kecamatan Bongomeme, Desa Tabumela Kecamatan Tilango, Desa Bumela Kecamatan Bilato dan Desa Tiohu Kecamatan Asparaga.

Program PAMSIMAS merupakan program bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan baik ditingkat provinsi, Kabupaten/Kota sampai dengan desa/kelurahan dan komunitas. Dengan demikian, untuk mendukung kelancaran pelaksanaan program pamsimas diperlukan kesamaan persepsi dan kapasitas yang memadai dari berbagai pemangku kepentingan yang berdasarkan aturan yang ada. Adapun peraturan perundang-undangan yang mendukung program PAMSIMAS yakni sebagai berikut :

#### a. Undang – Undang Dasar 1945

Dalam Pasal 33 ayat (3) (Id.wikipedia.org/wiki/undang-undang\_Dasar\_Negara\_Republik\_Indonesia\_Tahun\_1945) berbunyi “Sumber Daya Air dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar – besar kemakmuran rakyat secara adil”. Menurut hemat peneliti, penguasaan sumber daya air oleh negara dimaksud itu memang sangat penting agar setiap warga negara mendapatkan air bagi pemenuhan kebutuhan pokok sehari – hari dan melakukan pengaturan hak atas air, sehingga tidak menimbulkan konflik diantara warga negara.

#### b. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2019 Tentang Sumber Daya Air

Sebagaimana yang telah diatur dalam Undang – Undang Dasar 1945, maka perlu dibentuk undang – undang yang lebih mengatur tentang spesifikasi terkait sumber daya air ini, sehingga dalam Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2019 Tentang Sumber Daya Air Pasal 6 menyatakan bahwa Negara menjamin hak rakyat atas Air guna memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari bagi kehidupan yang sehat dan bersih dengan jumlah yang cukup, kualitas yang baik, aman, terjaga keberlangsungannya, dan terjangkau. Selain itu dalam Pasal 12 Tugas

dan wewenang Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) meliputi tugas dan wewenang Pemerintah Daerah provinsi dan/atau Pemerintah Daerah kabupaten/kota. (<https://www.jogloabang.com/pustaka/uu-17-2019-sumber-daya-air>)

Untuk itu menurut hemat peneliti, bahwa negara wajib menyelenggarakan berbagai upaya untuk menjamin ketersediaan air bagi setiap orang yang tinggal diwilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan hal tersebut menjadi tanggung jawab antara pemerintah dan pemerintah daerah. Untuk itu Program PAMSIMAS ini memang sudah dicanangkan dan diimplementasikan ke tingkat daerah, karena untuk memenuhi amanat dari Undang – undang Nomor 17 Tahun 2009.

c. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Penyediaan air minum bagi masyarakat merupakan urusan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar dan merupakan kewenangan Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana tercantum dalam pasal 12 ayat (1) huruf c “Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 ayat (2) diantaranya meliputi pekerjaan umum dan penataan ruang (Peraturan.bpk.go.id). Sedangkan untuk sub urusan air minum masuk dalam urusan pekerjaan umum dan penataan ruang dimana pemerintah daerah juga memiliki kewenangan untuk mengatur urusan maupun sub urusan yang telah termuat dalam peraturan perundang-undangan yang ada.

Dari penjelasan diatas, menurut hemat peneliti bahwa Program PAMSIMAS termasuk dalam kegiatan penyediaan air minum bagi masyarakat yang kewenangannya diatur oleh Pemerintah Pusat dan dilaksanakan di daerah.

d. Peraturan Pemerintah Nomor 112 Tahun 2015 Tentang Sistem Penyediaan Air Minum

Program PAMSIMAS yang dibangun oleh Pemerintah Pusat diharapkan mampu menjadi salah satu sumber air bersih untuk dikonsumsi masyarakat secara terus menerus atau berkelanjutan, hal ini sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 112 Tahun 2015 Tentang Sistem Penyediaan Air Minum Pasal 2 berbunyi “ SPAM diselenggarakan untuk memberikan pelayanan Air Minum kepada masyarakat untuk memenuhi hak rakyat atas Air Minum. Untuk menjaga keberlanjutan dari Program PAMSIMAS ini, maka dibutuhkan peran Pemerintah Daerah dalam mengintervensi desa – desa yang telah menerima program ini. sebagaimana hasil wawancara dengan Bapak Agus Paramata selaku Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat yang dilaksanakan di Kantor DPM-Pemdes Kab. Gorontalo pada tanggal 14 Januari 2020 menyatakan bahwa Pemerintah Daerah dalam hal ini Dinas PMD dalam menunjang keberlanjutan Program PAMSIMAS telah melaksanakan bimbingan teknis atau Rapat koordinasi dengan anggota KP-SPAM se – Kabupaten Gorontalo, hal ini dilakukan dalam rangka menumbuhkembangkan peran dari KP-SPAM yang telah dibentuk di desa – desa penerima Program PAMSIMAS. (Wawancara dengan Bapak Agus Paramata Kabid Pemberdayaan Masyarakat).

- e. Peraturan Pemerintah Nomor Tahun 2005 Tentang Pemerintahan Desa  
 Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Pemerintahan Desa dalam Pasal 89 menyebutkan bahwa “Di Desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan. (Peraturan.bpk.go.id) dan adapun tugas dari lembaga kemasyarakatan desa adalah : 1). Menyusun pembangunan secara partisipatif, 2). Melaksanakan, mengendalikan, memanfaatkan, memelihara, dan mengembangkan pembangunan secara partisipatif, 3). Menggerakkan dan mengembangkan partisipasi, gotong royong dan swadaya masyarakat serta 4). Menumbuh kembangkan kondisi dinamis masyarakat dalam rangka pemberdayaan masyarakat. Selain itu, penyelenggaraan pemerintahan desa yang dilaksanakan di bawah otonomi desa memiliki makna yang menjadi kewenangan desa. (Roy Marthen Moonti, 2018).

Terkait penjelasan pasal diatas, maka peneliti mendapatkan informasi bahwa dalam program PAMSIMAS telah dibentuk lembaga berupa Kelompok Pengelola Sarana Prasarana Air Minum (KP-SPAM) yang berfungsi untuk menjaga keberlanjutan Program PAMSIMAS, akan tetapi keberadaan dari lembaga KP-SPAM ini bukanlah lembaga seperti yang dimaksudkan oleh pasal diatas, sehingga KP-SPAM dalam melaksanakan tugasnya seringkali terkendala, dan ini yang membuat KP-SPAM itu sendiri tidak akan aktif lagi dan berakibat pada ketidakberlangsungan Program PAMSIMAS yang telah dibangun.

- f. Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 Tentang Pemerintahan Kelurahan

Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 Tentang Pemerintahan Kelurahan dalam Pasal 10 ayat (1) menyebutkan bahwa “Di Kelurahan dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan” (Peraturan.bpk.go.id) dan adapun tugas dari lembaga kemasyarakatan desa adalah membantu lurah dalam pelaksanaan urusan sehat guna perbaikan kualitas hidup, tidak hanya berfokus pada infrastruktur, tetapi juga berbasis masyarakat (*Community based*).

- g. Peraturan Daerah Nomor 08 Tahun 2019 Tentang Revisi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Gorontalo Tahun 2016-2021  
 h. Pedoman umum pengelolaan PAMSIMAS yang dibuat oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Kesehatan, Departemen Dalam Negeri dan World Bank yang diterbitkan tahun 2006  
 i. Petunjuk Teknis Program PAMSIMAS Tahun 2008

Dari kedelapan dasar pelaksanaan dari Program PAMSIMAS yang dilaksanakan di Indonesia secara umum dan berlaku pula di Kabupaten Gorontalo secara khusus ini, peneliti fikir ini sudah sesuai dengan apa yang yang tercantum dalam teori negara hukum menurut Jimly Asshidiqie bahwa ada 12 (dua belas) prinsip pokok negara hukum (*Rechstaat*) yang berlaku di zaman sekarang salah satunya yakni asas legalitas (*Due Process Of Law*), yaitu segala tindakan pemerintah harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis.

Selain dari peraturan – peraturan yang telah dijelaskan diatas, Program PAMSIMAS juga merupakan perwujudan komitmen Indonesia dalam

pencapaian *Sustainable Development Goals (SDGs)* pada Tahun 2030. *Sustainable Development Goals (SDGs)* atau tujuan pembangunan berkelanjutan memiliki 17 tujuan dengan 169 capaian yang terukur yang telah ditentukan oleh PBB sebagai agenda dunia pembangunan untuk kemaslahatan manusia dan planet bumi. Tujuan ini dicanangkan bersama oleh negara lintas pemerintahan pada resolusi PBB yang diterbitkan pada 21 Oktober 2015 sebagai ambisi pembangunan bersama hingga tahun 2030. Tujuan ini merupakan kelanjutan atau pengganti dari tujuan Pembangunan Millenium atau *Millenium Development Goals (MDGs)* yaitu menurunnya separuh proporsi penduduk yang tidak mempunyai akses air minum dan sanitasi dasar pada tahun 2015. (Nurul Fitriyani dan Mardawi Rahdriawan, 2020).

Dari berbagai penjelasan tentang peraturan – peraturan yang telah dibuat dan ditetapkan untuk mendukung Program PAMSIMAS ini tentunya merupakan sebuah pijakan yang benar – benar mendasar, bahwa Pemerintah Pusat dalam melaksanakan kebijakan – kebijakannya perlu menetapkannya melalui regulasi agar kebijakan tersebut dapat dipertanggungjawabkan sesuai peraturan yang ada.

Selain regulasi yang dianggap telah memadai dalam pelaksanaan program PAMSIMAS, terdapat juga petunjuk teknis yang di dalamnya mengatur tentang tujuan umum dan tujuan khusus dari program PAMSIMAS, adapun tujuan umum program PAMSIMAS yakni meningkatkan akses pelayanan air minum dan sanitasi bagi masyarakat miskin perdesaan dan peri – urban, serta meningkatkan nilai dan perilaku hidup sehat dengan membangun / menyediakan prasarana dan sarana air minum serta sanitasi berbasis masyarakat berkelanjutan dan mampu diadaptasi oleh masyarakat. Program ini akan menjadi model untuk direplikasi, diperluas (*scaling up*) dan pengarusutamaan (*mainstreaming*) model didaerah lain dalam upaya mencapai target SDGs.

#### **b. Efektivitas Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) Dalam Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah di Kabupaten Gorontalo**

Efektivitas adalah pemanfaatan sumberdaya, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah barang atas jasa kegiatan yang dijalankannya. Efektivitas menunjukkan keberhasilan dari segi tercapai tidaknya sasaran yang telah ditetapkan. Jika hasil kegiatan semakin mendekati sasaran, berarti makin tinggi efektivitasnya. (Sondang P. Siagian, 2002).

Sedangkan efektivitas menurut Gibson “adalah pencapaian tujuan dan sasaran yang telah disepakati untuk mencapai tujuan usaha bersama. Tingkat tujuandan sasaran itu menunjukkan tingkat efektivitas. Tercapainya tujuan dan sasaran itu akan ditentukan oleh tingkat pengorbanan yang telah dikeluarkan”. (Gibson JL JM Invancevich, JH Donnelly, 2001). Lain halnya dengan pendapat Soerjono Soekanto bahwa masalah efektivitas hukum sebenarnya terletak pada faktor yang mungkin mempengaruhi. Faktor – faktor tersebut mempunyai arti yang netral sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor – faktor tersebut yakni (Soerjono Soekanto, 2008) :

- a) Faktor hukum

Faktor hukum berdasarkan teori ilmu hukum dapat dibedakan menjadi tiga macam hal mengenai berlakunya hukum sebagai kaidah. Hal itu diungkapkan sebagai berikut:

- 1) Kaidah hukum berlaku secara yuridis, apabila penentuannya didasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya atau terbentuk atas dasar yang telah ditetapkan
- 2) Kaidah hukum berlaku secara sosiologis, apabila kaidah tersebut efektif. Artinya kaedah dimaksud dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak diterima oleh warga masyarakat atau kaidah itu berlaku karena adanya pengakuan dari masyarakat.
- 3) Kaidah hukum berlaku secara filosofis, yaitu sesuai dengan cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.

Kaidah hukum jika dikaji secara mendalam, agar hukum itu berfungsi maka setiap kaidah hukum harus memenuhi unsur-unsur yuridis, sosiologis, dan filosofis, sebab bila kaidah hukum hanya berlaku secara yuridis, ada kemungkinan kaidah itu merupakan kaidah mati, kalau hanya berlaku secara sosiologis dalam arti teori kekuasaan, maka kaidah itu menjadi aturan pemaksa, apabila hanya berlaku secara filosofis kemungkinannya kaidah itu hanya merupakan hukum yang dicita-citakan. (Ria Ayu Novita\*, Agung Basuki Prasetyo, Suparno, 2017).

b) Faktor penegak hukum

Salah satu faktor yang paling penting dalam mengefektifkan suatu aturan yaitu bagaimana sikap dari penegak hukum itu sendiri dalam menegakkan suatu aturan.

c) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum

Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum, dalam Program PAMSIMAS ini ada lembaga KP-SPAM yang memfasilitasi dalam rangka penegakan hukum, seperti tugasnya dalam mengelola administrasi keuangan KP-SPAM itu sendiri dalam rangka mengumpulkan iuran pelanggan. Akan tetapi ada juga masyarakat yang tidak membayar, sehingga menyebabkan KP-SPAM mati dengan sendirinya. seperti halnya di 5 desa lokasi penelitian.

d) Faktor masyarakat yakni lingkungan dimana hukum itu berlaku atau diterapkan.

Dalam mengelola Program PAMSIMAS diharuskan adanya kesadaran dari masyarakat pengguna PAMSIMAS, agar keberlanjutan sarana prasarana yang telah dibangun akan terus terpelihara sehingga hal ini akan mengefektifkan program PAMSIMAS yang telah dikucurkan oleh Pemerintah ke daerah.

e) Faktor kebudayaan yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Dalam Program PAMSIMAS faktor kebudayaan sangat dibutuhkan ketika Program PAMSIMAS masuk harus menyesuaikan dengan kebiasaan lokal masyarakat setempat.

Dari ke lima faktor penegakan hukum diatas, peneliti melihat belum semua faktor terlaksana pada lima desa yang menjadi lokasi penelitian, oleh karena itu penegakan hukum terhadap penyelenggaraan program PAMSIMAS

di desa belum efektif sehingga menyebabkan ketidakberlanjutan Program PAMSIMAS di desa tersebut.

Dalam penelitian ini untuk mengukur efektifitas dari Program PAMSIMAS di Kabupaten Gorontalo, maka peneliti menggunakan pendekatan pengukuran efektivitas organisasi sebagaimana disampaikan pada teori efektivitas sebagaimana yang dikemukakan oleh Duncan yang terdiri dari:

#### 1. Pencapaian Tujuan

Pengukuran keberhasilan suatu program terkait efektivitas yaitu berbicara tentang seberapa lama program itu tercapai (Muhamad Faizal Hadi Wijoyo, 2020). Pencapaian tujuan adalah keseluruhan upaya pencapaian tujuan harus dipandang sebagai suatu proses. Oleh karena itu, agar pencapaian tujuan akhir semakin terjamin, diperlukan pentahapan, baik dalam arti pentahapan pencapaian bagian-bagiannya maupun pentahapan dalam arti periodisasinya. Pencapaian tujuan terdiri dari beberapa aktor, yaitu kurun waktu dan sasaran yang merupakan target konkrit.

Sebagaimana yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa pelayanan air minum dan sanitasi telah menjadi urusan wajib pemerintah daerah, maka tentunya Pemerintah Daerah mendukung sepenuhnya Program yang dikurcurkan oleh Pemerintah Pusat. Berkaitan dengan hal tersebut program PAMSIMAS ini sesungguhnya memiliki target untuk dicapai yakni penyediaan air minum dan sanitasi di kawasan perdesaan dalam peningkatan jumlah warga masyarakat yang dapat mengakses pelayanan air minum dan sanitasi, meningkatkan penerapan nilai dan perilaku hidup bersih dan sehat dalam rangka pencapaian target 100% akses air minum dan sanitasi pada tahun 2019.

Dalam pelaksanaannya, Program PAMSIMAS sangat selektif dalam memilih desa yang akan menjadi sasaran dari Program PAMSIMAS. Sebagaimana yang telah dikemukakan diatas bahwa ada beberapa kriteria yang harus dipenuhi oleh Desa Baru yang akan menjadi penerima Program PAMSIMAS dan ada juga kriteria bagi Desa yang sudah pernah menerima program PAMSIMAS ini, berikut kriterianya :

Kriteria Desa Baru Penerima Program PAMSIMAS

- a) Belum pernah mendapatkan Program Pamsimas
- b) Cakupan akses air minum yang aman masih rendah, cakupan akses sanitasi masih rendah, prevalensi penyakit diare (atau penyakit yang ditularkan melalui air dan lingkungan) tergolong tinggi berdasarkan data puskesmas
- c) Memenuhi biaya penerima manfaat yang efisien
- d) Adanya pernyataan kesanggupan pemerintah desa untuk menyediakan minimal 10% pembiayaan untuk rencana kerja masyarakat (RKM) dari porsi dana desa atau alokasi dana desa (APBDesa)

Kriteria Desa Sasaran Program PAMSIMAS (Yang sudah pernah mendapatkan program)

- a) Masyarakat dan Pemerintah Desa sanggup memenuhi persyaratan mengikuti program

- b) Pemilihan desa sasaran berdasarkan seleksi proposal dan evaluasi RKM desa :
1. Daftar calon desa sasaran diperoleh dari verifikasi dan seleksi proposal
  2. Shortlist desa diperoleh berdasarkan hasil evaluasi RKM oleh PAKEM bersama DPMU Satker Kabupaten
  3. Penetapan desa sasaran oleh Dirjen Cipta Karya berdasarkan hasil evaluasi CPMU atas usulan shortlist desa dari Bupati (APBN) dan oleh Bupati (APBD)

Penetapan kriteria oleh Pemerintah Pusat untuk desa penerima Program PAMSIMAS dari tahun 2008 sampai dengan sekarang, menandakan bahwa agar tujuan yang telah ditetapkan akan tercapai. Dalam penelitian ini, peneliti melakukan penelitian di 5 Kecamatan, yang masing – masing Kecamatan 1 Desa yang memiliki capaian keberfungsian yang terendah. Hal ini dapat dilihat pada tabel sebagai berikut :

#### KEBERFUNGSIAN SARANA DI LOKASI PENELITIAN

NO.	KECAMATAN	DESA	KEBERFUNGSIAN	KET
1	BONGOMEME	HUNTULOHULAWA	BERFUNGSI SEBAGIAN	2010
2	TIBAWA	ISIMU UTARA	TIDAK BERFUNGSI	2010
3	TILANGO	TABUMELA	TIDAK BERFUNGSI	2014
4	BILATO	BUMELA	TIDAK BERFUNGSI	2013
5	ASPARAGA	TIOHU	BERFUNGSI SEBAGIAN	2015

Sumber Data : Data PAMSIMAS Tahun 2019

Dari tabel diatas peneliti dapat mengemukakan bahwa Program PAMSIMAS yang masuk ke wilayah Kabupaten Gorontalo khususnya di Desa objek penelitian, dalam hal pencapaian tujuan sebagaimana yang dimaksud diatas itu belum bisa dikatakan mencapai tujuan karena sarana prasarana program PAMSIMAS yang telah dibangun ada yang sudah tidak berfungsi sama sekali, ada juga yang berfungsi sebagian dan ada juga yang berfungsi.

Dari hasil wawancara peneliti dengan pihak Pemerintah Desa ada beberapa macam alasan mengapa sarana prasarana yang telah dibangun ini tidak termanfaatkan lagi yakni sebagai berikut :

- a. Debit air yang kurang
  - b. Jarak antara pemanfaat dan sumber air yang jauh
  - c. Tidak ada iuran
  - d. Tidak adanya legalitas terhadap pengelola KP-SPAM
  - e. Perencanaan yang kurang tepat
2. Integrasi

Integrasi yakni pengukuran terhadap tingkat kemampuan suatu organisasi untuk mengadakan sosialisasi, pengembangan konsensus dan komunikasi dengan berbagai macam organisasi lainnya, integrasi menyangkut proses sosialisasi.

Dalam Program PAMSIMAS telah dijelaskan didepan bahwa, mekanisme dari tahapan agar desa masuk dalam Program PAMSIMAS salah satunya yakni pelaksanaan sosialisasi ke masing – masing desa sasaran oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo.

Dalam pelaksanaan sosialisasi ini menjelaskan tentang persyaratan yang harus dipenuhi oleh desa saaran agar desanya bisa tercover dalam Program PAMSIMAS sesuai peraturan yang ada. Selain itu dikarenakan program PAMSIMAS ini bersifat hibah atau bantuan, maka perlu juga disosialisasikan bahwa perlu adanya penanganan pasca program sehingga hasil pembangunan tidak sia-sia. Untuk menjamin keberlanjutan program, maka diperlukan adanya pemahaman masyarakat terhadap pelaksanaan program seperti manfaat, pengelolaan hal-hal terkait lainnya serta faktor apakah yang menjadi kepedulian masyarakat untuk terus melaksanakan program, sehingga dengan adanya pemahaman dan kepedulian masyarakat terhadap program PAMSIMAS, maka diharapkan Program PAMSIMAS mengalami keberlanjutan untuk dapat memenuhi kebutuhan masyarakat akan air minum. (Ardhianto Adhi Nugrogo & Maryono, 2016) Pemerintah Kabupaten Gorontalo telah melaksanakan sosialisasi ini setiap tahun untuk menjaring desa-desa mana yang benar – benar serius dalam menerima Program PAMSIMAS. Selain itu Pelaksanaan sosialisasi ini dilakukan untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat untuk membantu Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan Program PAMSIMAS yang ada di Kabupaten Gorontalo.

Dari hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti terhadap 5 (lima) desa, memang Kabupaten Gorontalo melaksanakan sosialisasi terhadap desa- desa sasaran Program PAMSIMAS.

### 3. Adaptasi

Adaptasi adalah kemampuan organisasi untuk menyelamatkan diri dengan lingkungannya. Kemampuan penyesuaian organisasi beradaptasi dengan lingkungan adalah beradaptasi dengan lingkungan luar dan lingkungan dalam organisasi.

Lingkungan luar umumnya menggambarkan kekuatan yang berada di luar organisasi dan lingkungan dalam adalah faktor – faktor di dalam organisasi yang menciptakan meliu kultural dan social tempat berlangsungnya kegiatan kearah tujuan. (Steers Richard M, 1995).

Dari penjelasan diatas, menurut peneliti kemampuan beradaptasi dengan lingkungan luar organisasi dan di dalam organisasi kaitannya dengan pelaksanaan program PAMSIMAS adalah kemampuan Program PAMSIMAS dalam mencapai tujuannya yaitu meningkatkan cakupan akses air minum yang layak bagi masyarakat di Kabupaten Gorontalo, dengan memanfaatkan sumber daya dari dalam organisasi, sedangkan kemampuan beradaptasi dengan lingkungan luar dapat berdampak pada kesadaran orang dan atau badan yang memperoleh program PAMSIMAS tersebut dalam hal ini masyarakat.

Dari hasil penelitian yang dilakukan yakni dengan mewawancarai pihak- pihak terkait dan melihat data yang ada, maka kemampuan beradaptasi dalam Program PAMSIMAS khususnya Lembaga KP-SPAM masih kurang, karena jika anggota KP-SPAM mampu beradaptasi dengan masyarakat pengguna Program PAMSIMAS, tidak akan ada KP-SPAM ataupun sarana prasarana PAMSIMAS yang tidak berfungsi di Kabupaten Gorontalo.

#### 4. KESIMPULAN

Pelaksanaan Peraturan Perundang – Undangan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) Di Kabupaten Gorontalo, telah dilaksanakan sesuai dengan regulasi yang ada, dan bahkan sebagai bentuk tanggung jawab Pemerintah Daerah terhadap amanat Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten Gorontalo telah memuat Program Air Bersih ke dalam Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kab. Gorontalo Tahun 2016-2021 dan Efektivitas pelaksanaan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) di Kabupaten Gorontalo di dari ke 5 desa yang menjadi objek penelitian dan menurut hasil wawancara dengan pihak desa dan pengelola KP-SPAM menunjukkan bahwa Program PAMSIMAS di desa ini belum efektif dalam peningkatan cakupan air minum di Kabupaten Gorontalo

#### 5. DAFTAR PUSTAKA

##### Buku

- Buku Petunjuk Teknis Pemilihan Desa Sasaran Program PAMSIMAS Tahun 2013
- Buku pedoman umum program PAMSIMAS tahun 2016
- Gibson JL JM Invancevich, JH Donnelly, 2001, *Organisasi*, terjemahan Agus Dharma, Erlangga, Jakarta.
- Kartodihardjo, dkk, *Di Bawah Satu Payung Pengelolaan Sumber Daya Alam, Suara Bebas*, Jakarta, 2005.
- R.J Kodoatie dan M. Basoeki, 1985, *Kajian Undang-Undang Sumber Daya Air*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2005,
- Steers Richard M, *Efektivitas Organisasi*, Sapdodi, Jakarta
- Sondang P. Siagian, 2002, *Kiat Meningkatkan Produktivitas Kerja*, PT Rineka Cipta, Jakarta.
- Soerjono Soekanto, 2008, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta

##### Jurnal

- Andi Kardian Rivai, *Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat Ditinjau Dari Komunikasi Pembangunan (Studi pada Satuan Kerja Pengembangan Sistem Air Minum Provinsi Riau, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat*, Jurnal Ilmu Komunikasi Commuiverse, Volume 3 No. 1 Desember 2017
- Ardhianto Adhi Nugrogo, Maryono, *Peluang Keberlanjutan Program Penyediaan Air Minum Berbasis Komunitas (PAMSIMAS) Di Kabupaten Kendal*, Jurnal Pembangunan Wilayah dan Kota, Biro Penerbit Planologi UNDIP Volume 12 (2) : 140 – 153 Juni 2016

Nurul Fitriyani dan Mardawi Rahdriawan, *Evaluasi Pemanfaatan Air Bersih Program PAMSIMAS Di Kecamatan Tembalang*, Jurnal Pengembangan Kota Volume 3 No. 2 tahun 2015.

Ria Ayu Novita, Agung Basuki Prasetyo, Suparno, *Efektivitas Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 Tentang Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian (Tanah Kering) Di Desa Bringin, Kecamatan Bayan, Kabupaten Purworejo*, Diponegoro Law Journal Volume 6, Nomor 2, Tahun 2017

Roy Marthen Moonti, *The Problem With Appointment Of Village Administrator Haya-Haya Village*, Limboto, Gorontalo, Yuridika, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Volume 33 No. 3 September 2018.

Upik Hamidah, *Pengaturan Hukum Pengelolaan Sumber Daya Air Di Kota Bandar Lampung*, Jurnal Cita Hukum Volume 3 No. 2 tahun 2015.

### **Undang Undang**

Undang Undang Dasar 1945

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2019 Tentang Sumber Daya Air

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 112 Tahun 2015 Tentang Sistem Penyediaan Air Minum

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Pemerintahan Desa

Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 Tentang Pemerintahan Kelurahan

Peraturan Daerah Nomor 08 Tahun 2019 Tentang Revisi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Gorontalo Tahun 2016-2021

### **Website**

Muhamad Faizal Hadi Wijoyo, Efektivitas Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) Di Kabupaten Pekalongan, [Journal.student.uny.ac.id](http://journal.student.uny.ac.id), diakses pada 20 maret 2020

<https://www.bappenas.go.id/id/data-dan-informasi-utama/dokumen-perencanaan-dan-pelaksanaan/dokumen-rencana-pembangunan-nasional/rpjp-2005-2025/rpjm-n-2015-2019/>

<http://www.jdih.kemenkeu.go.id/#/> diakses pada 9 Januari 2020

<https://peraturan.bpk.go.id/> diakses pada 9 Januari 2020

<https://www.jogloabang.com/pustaka/uu-17-2019-sumber-daya-air>