

**PELAKSANAAN PROGRAM PENYEDIAAN AIR  
MINUM DAN SANITASI BERBASIS MASYARAKAT  
OLEH KEPALA DESA  
(Studi di Desa Sinampang Kabupaten Dairi)**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat  
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

**Oleh:**

**AHMAD FAHRIZAL MAHA  
1406200266**



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2019**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : AHMAD FAHRIZAL MAHA  
NPM : 1406200266  
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
JUDUL SKRIPSI : PELAKSANAAN PROGRAM PENYEDIAAN AIR MINUM  
DAN SANITASI BERBASIS MASYARAKAT OLEH  
KEPALA DESA (Studi di Desa Sinampang Kabupaten Dairi)

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada  
Panitia Ujian Skripsi

Medan, 15 Maret 2019

Pembimbing



ZAINUDDIN, S.H., M.H.  
NIDN: 0118047901



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474  
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id  
Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Strata I bagi:

NAMA : AHMAD FAHRIZAL MAHA  
NPM : 1406200266  
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
JUDUL SKRIPSI : PELAKSANAAN PROGRAM PENYEDIAAN AIR MINUM DAN SANITASI BERBASIS MASYARAKAT OLEH KEPALA DESA (Studi di Desa Sinampang Kabupaten Dairi)  
PENDAFTARAN : Tanggal 16 Maret 2019

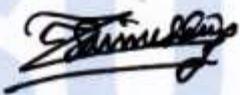
Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Komprehensif, penulis berhak memakai gelar:

**SARJANA HUKUM (S.H)**

Diketahui  
Dekan Fakultas Hukum

Pembimbing

  
Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H  
NIP: 196003031986012001

  
ZAINUDDIN, S.H., M.H.  
NIDN: 0118047901

Unggul | Cerdas | Terpercaya



**BERITA ACARA**  
**UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA**  
**BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I**

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Rabu, tanggal 20 Maret 2019, Jam 13.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

**MENETAPKAN**

NAMA : AHMAD FAHRIZAL MAHA  
NPM : 1406200266  
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
JUDUL SKRIPSI : PELAKSANAAN PROGRAM PENYEDIAAN AIR MINUM DAN SANITASI BERBASIS MASYARAKAT OLEH KEPALA DESA (Studi di Desa Sinampang Kabupaten Dairi)

Dinyatakan : (B/A) Lulus Yudisium dengan predikat Sangat Baik  
( ) Lulus Bersyarat, memperbaiki/Ujian Ulang  
( ) Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam BAGIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA.

**PANITIA UJIAN**

Ketua

Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H  
NIP: 196003031986012001

Sekretaris

FAISAL, S.H., M.Hum  
NIDN: 0122087502

**ANGGOTA PENGUJI:**

1. ISNINA, S.H., M.H.
2. FAJARUDDIN, S.H., M.H.
3. ZAINUDDIN, S.H., M.H.

- 1.
- 2.
- 3.

## **ABSTRAK**

### **PELAKSANAAN PROGRAM PENYEDIAAN AIR MINUM DAN SANITASI BERBASIS MASYARAKAT OLEH KEPALA DESA (Studi di Desa Sinampang Kabupaten Dairi)**

**AHMAD FAHRIZAL MAHA**

Penyediaan air minum dan penurunan kualitas lingkungan di Desa Sinampang Kabupaten Dairi saat ini sangat memprihatinkan. Masih banyak masyarakat yang masih kekurangan pelayanan air bersih ataupun air minum. Program Pamsimas adalah program andalan Pemerintah dalam penyediaan air bersih dan sanitasi berbasis masyarakat bagi masyarakat miskin di pedesaan. Program PAMSIMAS merupakan salah satu program dan aksi nyata pemerintah untuk meningkatkan penyediaan air minum dan sanitasi masyarakat terutama dalam menurunkan angka penyakit diare dan penyakit lainnya. Tujuan Penelitian ini untuk mengetahui pelaksanaan program pemerintah pusat terkait Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat oleh pemerintah Desa Sinampang, untuk mengetahui tanggung jawab pelaksanaan program penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat oleh Kepala Desa, serta untuk mengetahui kendala dan upaya pelaksanaan program penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat di Desa Sinampang.

Sifat penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis yang menggunakan jenis penelitian yuridis empiris, dengan menggunakan data primer dan sekunder. Data primer diperoleh dengan cara wawancara. Data sekunder diperoleh dengan cara studi kepustakaan atau studi dokumentasi. Kemudian, seluruh data dan informasi diolah dengan menggunakan analisis data kualitatif.

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa Pelaksanaan program pemerintah pusat terkait Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat oleh pemerintah Desa Sinampang telah berjalan dengan baik sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang ada. Tanggung jawab pelaksanaan program oleh Kepala Desa telah tertuang dalam amanat Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, bahwa Kepala Desa adalah penanggung jawab utama pembangunan desa dan segala upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan kesejahteraan masyarakat desa. Kendala dan upaya yaitu terkait dengan permasalahan mencari sumber air yang dapat dijadikan air baku Pamsimas, karena sulitnya menemukan sumber air, pengelola perlu mendapatkan pemilik sumber air (sumur gali) yang berjiwa sosial, untuk menjadikan sumur pribadi sebagai sumber air baku. Selanjutnya bahan infrastruktur Pamsimas banyak yang didatangkan dari luar pulau. Kinerja fasilitator, terutama berkaitan dengan masalah gaji. Masyarakat masih merasa terbebani untuk mengumpulkan uang swadaya, serta kepedulian masyarakat mengenai pemanfaatan dan pemeliharaan air, yaitu seperti perilaku buang air besar di tepi sungai menggunakan toilet apung. Kondisi ini dapat disebabkan karena, belum meratanya penyediaan sarana sanitasi.

**Kata kunci: Program, Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi, Kepala Desa.**

## KATA PENGANTAR



*Assalamu'alaikum, Wr. Wb.*

Pertama-tama disampaikan rasa syukur kehadirat Allah SWT yang maha pengasih lagi maha penyayang atas segala rahmat dan karuniaNya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi yang berjudul: **“Pelaksanaan Program Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat Oleh Kepala Desa (Studi di Desa Sinampang Kabupaten Dairi)”**.

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah diucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada: Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Drs. Agussani, M. AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program Sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Dr. Ida Hanifah, S.H., M.H., atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak Faisal, S.H., M.Hum., dan Wakil Dekan III Bapak Zainuddin, S.H., M.H.

Terimakasih yang tak terhingga juga disampaikan kepada Bapak Zainuddin, SH., MH selaku Pembimbing, Bapak Fajaruddin, SH., MH selaku

Ketua Jurusan Hukum Administrasi Negara dan Bapak *Benito* Asdhie Kodiyat MS, S.H., M.H selaku dosen akademik yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan saran sehingga skripsi ini selesai, dan disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staff pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang berkontribusi dalam memberikan pelayanan sehingga skripsi ini dapat dengan mudah diselesaikan.

Terima kasih juga yang secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya penulis ucapkan kepada kepada Ayahanda Rahman Maha, yang telah mengasuh dan mendidik dengan curahan kasih sayang, sehingga penulis dapat menyelesaikan program studi ini dengan skripsi yang telah selesai ini dan Almh Ibunda Samsiar Cibro, yang sudah terlebih dahulu dipanggil oleh yang kuasa sebelum bisa melihat saya mengenakan toga yang beliau impikan, semoga ini bisa membuat almarhumah bahagia di surga sana, Amin.

Terimakasih juga penulis ucapkan kepada Jimmy Maha, Ramiati Maha, Mansyah Maha, Dedy Maha dan Eva Susanti Maha selaku saudara Kandung serta yang sedikit banyaknya telah berperan dalam mendukung penulis untuk terselesainya skripsi ini dalam lingkungan keluarga.

Tiada gedung yang paling indah, terkhusus diucapkan juga kepada orang yang selalu menemani dan memotivasi di setiap saat yaitu James Doloksaribu, Zakkeus doloksaribu, Dedy Manurung, R. Fahmi Natigor Daulay, M. Nur Hidayat, M. Indrawardi Hadiguna, Ryan Apyliandi, M. Iqbal, Misi Ministry Tambunan, serta teman-teman Kelas F1 HAN dan teman-teman seperjuangan di

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu, terimakasih atas semua kebaikannya dan saya ucapkan terimakasih yang setulus-tulusnya, semoga Allah SWT membalas kebaikan semuanya.

Akhirnya, tiada gading yang tak retak, retaknya gading karena alami, tiada orang yang tak bersalah, kecuali Ilahi Robbi. Mohon maaf atas segala kesalahan selama ini, begitupun disadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna. Untuk itu, diharapkan ada masukan yang membangun untuk kesempurnaannya. Terimakasih semua, tiada lain diucapkan selain kata semoga kiranya mendapat balasan dari Allah SWT dan mudah-mudahan semuanya selalu dalam lindungan Allah SWT, Amin.

*Billahi Fii Sabililhaq, Fastabiqul Khairat,*

*Wassalamualaikum Wr. Wb.*

Medan, 11 Maret 2019

Penulis,

**AHMAD FAHRIZAL MAHA**

**1406200266**

## DAFTAR ISI

Pendaftaran Ujian	
Berita Acara Ujian	
Persetujuan Pembimbing	
Pernyataan Keaslian	
Abstrak	
Kata Pengantar	
Daftar Isi.....	i
<b>Bab I : PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
1. Rumusan Masalah .....	5
2. Manfaat Penelitian .....	5
B. Tujuan Penelitian .....	6
C. Metode Penelitian.....	7
1. Sifat Penelitian .....	7
2. Sumber Data.....	7
3. Alat Pengumpul Data .....	8
4. Analisis Data .....	9
D. Definisi Operasioanal.....	9
<b>Bab II: TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Asas-Asas Pemerintahan Daerah .....	11
B. Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat .....	20
C. Pengertian Kepala Desa .....	22

### Bab III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Program Pemerintah Pusat Terkait Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat Oleh Pemerintah Desa Sinampang.....	30
B. Tanggung Jawab Pelaksanaan Program Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat Oleh Kepala Desa.....	43
C. Kendala Dan Upaya Pelaksanaan Program Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat Di Desa Sinampang.....	51

### Bab IV: KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan .....	69
B. Saran.....	70

### DAFTAR PUSTAKA

#### LAMPIRAN:

1. Hasil Wawancara
2. Surat Balasan Riset

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pemberdayaan sebagai proses mengembangkan, memandirikan, menswadayakan, memperkuat posisi tawar menawar masyarakat lapisan bawah terhadap kekuatan-kekuatan penekan di segala bidang dan sektor kehidupan.<sup>1</sup> Pemberdayaan pada dasarnya tak selalu terpusat dalam satu masalah ekonomi saja, tetapi juga tentang masalah kesehatan di masyarakat. Kesehatan adalah bagian terpenting untuk manusia dalam menjaga kualitas hidup mereka. Setiap negara pastinya akan memberikan warga negaranya pelayanan untuk mengatasi masalah kesehatan tersebut, seperti masalah air bersih dan sanitasi bagi masyarakat di kota ataupun di desa-desa terpencil. Hal itu telah menjadi kewajiban bagi pemerintah di setiap negara untuk memberikan kesejahteraan bagi warganya agar hidup lebih sehat. Sama dengan halnya bagi negara Indonesia, pemerintah Indonesia telah memberikan pelayanan kesehatan terutama air bersih dan sanitasi bagi masyarakat. Namun karena kualitas air sungai dan sumber air bersih yang semakin hari semakin tidak layak bahkan sulit didapat, maka pemerintah mengupayakan program-program pemerintahan seperti PDAM.

Faktanya penyediaan sarana dan prasarana air minum/air bersih serta penyehatan lingkungan/sanitasi sehat di Indonesia sampai saat ini belum dapat terpenuhi secara optimal. Saat ini masih banyak daerah yang kesulitan

---

<sup>1</sup> Bani Santoso, "Sistem Pemberdayaan Masyarakat", melalui <http://banisantoso84.blogspot.com>, diakses pada tanggal 02 Maret 2019, Pukul 21.00 wib.

memperoleh akses terhadap air bersih dan fasilitas sanitasi dasar. Akibatnya masyarakat harus mengalami beban menurunnya kualitas kesehatan, juga mahalnya air bersih dan memburuknya tingkat kesehatan masyarakat. Sebagai wujud komitmen yang tinggi untuk pembangunan sektor sanitasi lokal dan penyediaan layanan sanitasi yang semakin baik di daerah, Pemerintah pusat telah menyiapkan bantuan teknis kepada Pemerintah Provinsi dan pemerintah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan hal tersebut, disamping Pemerintah Pusat telah mendukung dan mendorong Pemerintah Daerah untuk menyusun perencanaan pembangunan sanitasi yang komprehensif, terkoordinasi dan terencana untuk seluruh wilayah perkotaan dengan prioritas yang terukur, tanggap kebutuhan, berdasarkan kondisi aktual dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan di daerah. Salah satu aspek penting yang menunjang tingkat kesejahteraan masyarakat adalah sanitasi, karena sanitasi berhubungan langsung dengan masalah kesehatan, kondisi lingkungan permukiman, pola hidup masyarakat dan kenyamanan dalam kehidupan sehari-hari, sehingga dalam pembangunan suatu daerah kabupaten/kota sanitasi sangat diprioritaskan dan diperhatikan.

Aspek-aspek pembangunan sanitasi dari pengelolaan air limbah cair, pengelolaan persampahan pengelolaan *drainase* serta penyediaan air bersih masih berjalan sendiri-sendiri dan belum terintegrasi dengan baik serta masih banyak dijumpai saat ini. Pembangunan sanitasi di Desa Sinampang Kabupaten Dairi juga mengalami berbagai permasalahan utama yaitu rendahnya akses penduduk terhadap air minum dan sanitasi. Dalam upaya mengatasi berbagai permasalahan

tersebut, maka perlu gerakan yang menyeluruh dan jangka menengah salah satunya melalui agenda global *Millennium Development Goals* (MDGs). Pembangunan sanitasi termasuk salah satu sasaran MDGs yaitu memastikan kelestarian lingkungan hidup melalui penurunan separuh proporsi penduduk tanpa akses terhadap air minum layak dan sanitasi layak.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagai pelayanan publik yang mendasar menyebutkan bahwa pelayanan air minum dan sanitasi telah menjadi urusan wajib pemerintah daerah, dimana penyelenggaraan urusan wajib berpedoman pada standar pelayanan minimal (SPM) yang ditetapkan pemerintah. Untuk mendukung kapasitas pemerintah daerah dalam menyediakan layanan air minum dan sanitasi yang memenuhi SPM tersebut, program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (selanjutnya disebut PAMSIMAS) berperan dalam menyediakan dukungan finansial baik investasi fisik dalam bentuk sarana dan prasarana, maupun investasi non fisik dalam bentuk manajemen dukungan teknis, dan pengembangan kapasitas.

Air sebagai kebutuhan utama kehidupan, seharusnya dapat terpenuhi secara kualitas maupun kuantitas. Namun masih banyak masyarakat miskin di Indonesia yang belum mendapatkan air bersih yang layak.<sup>2</sup> Program Pamsimas adalah program andalan Pemerintah di dalam penyediaan air bersih dan sanitasi berbasis masyarakat bagi masyarakat miskin di pedesaan. Program PAMSIMAS merupakan salah satu program dan aksi nyata pemerintah untuk meningkatkan

---

<sup>2</sup> Pamulihan, "Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat", melalui <https://pamulihan.wordpress.com>, diakses pada tanggal 10 Desember 2018, Pukul 23.20 Wib.

penyediaan air minum dan sanitasi masyarakat terutama dalam menurunkan angka penyakit diare dan penyakit lainnya. Adapun Ruang lingkup kegiatan Program PAMSIMAS mencakup empat (4) komponen proyek yaitu:

1. Pemberdayaan Masyarakat dan Pengembangan Kelembagaan Lokal;
2. Peningkatan Kesehatan dan Perilaku Higienis serta Pelayanan Sanitasi;
3. Penyediaan Sarana Air Minum dan Sanitasi Umum;
4. Insentif untuk Desa.<sup>3</sup>

Program penyediaan air minum, sanitasi, dan kesehatan secara efektif dan berkelanjutan dengan konsep berbasis pada masyarakat melalui pelibatan seluruh masyarakat (perempuan, laki-laki, kaya, miskin) dan dilakukan melalui pendekatan yang tanggap terhadap kebutuhan masyarakat. Pendekatan yang tanggap terhadap kebutuhan ini ialah bersama-sama menyediakan sarana dan kegiatan-kegiatan yang masyarakat butuhkan, bersedia untuk berkontribusi, membiayai dan dapat mengelola serta memelihara sehingga terbentuk rasa memiliki terhadap kegiatan yang dilakukan dan mengelolanya secara sukarela.

Penyediaan air minum dan penurunan kualitas lingkungan di Desa Sinampang Kabupaten Dairi saat ini sangat memprihatinkan. Saat ini masih banyak masyarakat yang masih kekurangan pelayanan air bersih ataupun air minum dikarenakan eksplorasi sumber air yang berlebihan dan kehidupan masyarakatnya yang tidak bisa memberdayakan sumber air. Sehingga kerusakan lingkungan terjadi disetiap daerah. Padahal apabila diteliti secara seksama lingkungan sangat berpengaruh terhadap kehidupan dalam masyarakat terutama

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

masalah kesehatan. Tetapi meskipun demikian masih banyak masyarakat Indonesia yang belum sadar akan pentingnya lingkungan sekitar dan selalu meremehkan masalah lingkungan. Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air menyatakan bahwa Negara menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi kebutuhan pokok minimal sehari-hari guna memenuhi kehidupannya yang sehat, bersih, dan produktif. Sehingga berdasarkan hal tersebut, maka dalam pembangunan penyediaan air minum dan sanitasi berbasis di masyarakat Desa Sinampang Kabupaten Dairi sangat dipertanyakan, maka hal tersebut penulis tertarik untuk mengangkat penelitian dengan judul: **“Pelaksanaan Program Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat Oleh Kepala Desa (Studi di Desa Sinampang Kabupaten Dairi)”**.

### **1. Rumusan Masalah**

- a. Bagaimana Pelaksanaan Program Pemerintah Pusat terkait Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat Oleh Pemerintah Desa Sinampang?
- b. Bagaimana Tanggung Jawab Pelaksanaan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat Oleh Kepala Desa?
- c. Bagaimana Kendala dan Upaya Pelaksanaan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat di Desa Sinampang?

### **2. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini ditunjukkan kepada berbagai pihak terutama:

#### a. Secara Teoritis

- 1) Dilakukannya penelitian hukum ini, diharapkan bisa memberikan

gambaran mengenai pelaksanaan program penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat oleh kepala desa di Desa Sinampang Kabupaten Dairi.

- 2) Adanya penelitian ini diharapkan akan menambah literatur ilmiah, khususnya mengenai pelaksanaan program penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat oleh kepala desa di Desa Sinampang Kabupaten Dairi.

b. Secara Praktis

Hasil penelitian ini secara praktis diharapkan dapat memberikan masukan ataupun informasi kepada pihak aparat pemerintah khususnya di tingkat desa mengenai pertanggungjawaban kepala desa dalam pembangunan penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat di Desa Sinampang Kabupaten Dairi.

## **B. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan hal tersebut, adapun tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan program pemerintah pusat terkait Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat oleh pemerintah Desa Sinampang.
2. Untuk mengetahui tanggung jawab pelaksanaan program penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat oleh Kepala Desa.
3. Untuk mengetahui kendala dan upaya pelaksanaan program penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat di Desa Sinampang.

## **C. Metode Penelitian**

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan kontruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.<sup>4</sup> Penelitian sebagai upaya untuk memperoleh kebenaran, harus didasari oleh proses berpikir ilmiah yang dituangkan dalam metode ilmiah.<sup>5</sup> Agar mendapatkan hasil yang maksimal, metode ini terdiri dari:

### **1. Sifat Penelitian**

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian yuridis empiris yang dengan kata lain adalah penelitian hukum sosiologis. Penelitian hukum sosiologi/empiris menurut Soerjono Soekanto meliputi penelitian terhadap identifikasi hukum (hukum tidak tertulis) dan penelitian terhadap efektifitas hukum.<sup>6</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin membagi penelitian hukum sosiologi/empiris menjadi 2 (dua) macam, yaitu penelitian berlakunya hukum dan penelitian identifikasi hukum tidak tertulis. Penelitian berlakunya hukum dibedakan lagi menjadi 2 (dua), yaitu penelitian efektifitas hukum dan penelitian dampak hukum.<sup>7</sup>

### **2. Sumber Data**

Sumber data dalam penelitian ini didapatkan melalui data primer dan data sekunder. Data Primer adalah data yang peneliti peroleh langsung dari lapangan

---

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2014. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo, halaman 1.

<sup>5</sup> Juliansyah Noor. 2013. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Kencana, halaman 22.

<sup>6</sup> Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi. 2014. *Penelitian Hukum (Legal Research)*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 18.

<sup>7</sup> *Ibid.*

yaitu berupa hasil wawancara yang didapat langsung dari pihak pemerintah Desa Sinampang Kabupaten Dairi yaitu Bapak Naek sebagai Kepala Desa di Desa Sinampang. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari studi kepustakaan atau studi literatur yang terdiri atas:

- a. Bahan Hukum Primer yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.
- b. Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berupa karya ilmiah, buku, serta yang berhubungan dengan permasalahan skripsi ini.
- c. Bahan hukum tersier yaitu berupa bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti internet.

### **3. Alat Pengumpul Data**

Alat pengumpul data yang digunakan yaitu penelitian lapangan (*field research*) dengan melakukan wawancara yang didapat langsung dari aparatur desa di Desa Sinampang Kabupaten Dairi yang khususnya mengenai pelaksanaan program penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat oleh kepala desa dan studi dokumentasi yang didukung oleh bahan-bahan hukum berupa bahan-bahan dari kepustakaan yang relevan dengan penelitian.

### **4. Analisis Data**

Analisis data merupakan proses yang tidak pernah selesai. Proses analisis data sebaiknya dilakukan segera setelah peneliti meninggalkan lapangan. Dalam

penelitian ini, analisis data dilakukan secara kualitatif yakni pemilihan asas-asas, norma-norma, doktrin dan pasal-pasal di dalam undang-undang yang relevan dengan permasalahan, membuat sistematika dari data-data tersebut sehingga akan menghasilkan kualifikasi tertentu yang sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini. Data yang dianalisis secara kualitatif akan dikemukakan dalam bentuk uraian secara sistematis pula, selanjutnya semua data diseleksi, diolah kemudian dinyatakan secara deskriptif.

#### **D. Definisi Operasional**

Penelitian yang diajukan yaitu “**Pelaksanaan Program Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat Oleh Kepala Desa (Studi di Desa Sinampang Kabupaten Dairi)**”, maka definisi operasional penelitian, yaitu:

1. Pelaksanaan adalah proses, cara, perbuatan melaksanakan (rancangan, keputusan, dan sebagainya).<sup>8</sup>
2. Program Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (Pamsimas) adalah salah satu program yang dilaksanakan oleh Pemerintah Indonesia dengan dukungan Bank Dunia, program ini dilaksanakan di wilayah perdesaan dan pinggiran kota.<sup>9</sup>
3. Kepala Desa adalah pemimpin Pemerintah Desa tertinggi yang dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh perangkat desa.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> KBBI, “Pengertian Pelaksanaan”, melalui <https://kbbi.web.id>, diakses pada tanggal 23 Maret 2019, pukul 10.20 WIB.

<sup>9</sup> AMPL, “Program Nasional Penyediaan Air Minum dan Sanitasi” melalui [www.ampl.or.id](http://www.ampl.or.id), diakses pada tanggal 23 Maret 2019, pukul 10.20 WIB.

<sup>10</sup> Dasril Radjab. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, halaman 148..

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **D. Asas-Asas Pemerintahan Daerah**

Pemerintahan dalam arti sempit dapat disebut dengan istilah Administrasi Negara, sedangkan Pemerintah dalam arti luas (*Government in Broader Sense*) adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara, mulai dari pemerintah pusat sampai dengan pemerintah daerah.<sup>11</sup>

Sistem pemerintahan terdiri atas dua suku kata, yaitu sistem dan pemerintahan. Masing-masing mempunyai pengertian. Apabila digabungkan, kedua kata tersebut menjadi suatu pengertian yang berkaitan dengan sistem ketatanegaraan. Dilihat dari segi etimologi, sistem adalah sekelompok bagian-bagian (alat dan sebagainya) yang bekerja bersama-sama untuk melakukan suatu maksud. Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintahan adalah sebagai berikut:

1. Perintah adalah perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu;
2. Pemerintah adalah kekuasaan memerintah suatu negara (daerah negara) atau badan tertinggi yang memerintah suatu negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintahan);
3. Pemerintahan adalah perbuatan (cara, hal urusan, dan sebagainya) memerintah.<sup>12</sup>

Perkembangan pemerintahan daerah tidak dapat dilepaskan dari pembahasan mengenai hubungan penyelenggaraan pemerintahan, yaitu antara

---

<sup>11</sup> Kasman Siburian dan Victorianus R. Puang. 2014. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Capiya Publishing, halaman 2.

<sup>12</sup> Dasril Radjab. *Op. Cit.*, halaman 64.

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam konteks bentuk negara Indonesia. Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Ketentuan konstitusional ini memberikan pesan bahwa Negara Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 dibangun dalam sebuah kerangka Negara yang berbentuk kesatuan (*unitary*), dan bukan berbentuk federasi (serikat). Untuk itu, adanya daerah yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) haruslah diletakkan dalam bingkai pemahaman negara yang berbentuk kesatuan bukan berbentuk federasi, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 di atas.<sup>13</sup>

Pemerintahan Daerah menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah dengan prinsip seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun yang dimaksud dengan pemerintah daerah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

---

<sup>13</sup> Khalid. 2008. *Hukum Tata Negara*. Medan: Wal Ashri Publishing, halaman 126.

Kata pemerintahan secara etimologis berasal dari kata pemerintah. Kata pemerintah berasal dari kata perintah yang berarti menyuruh melakukan suatu pekerjaan. Akan tetapi, kata pemerintahan sebenarnya berasal dari kata dalam Bahasa Inggris, yaitu *government* yang diterjemahkan sebagai pemerintah dan pemerintahan. Definisi pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan di daerah oleh DPRD dan pemerintah daerah. DPRD adalah lembaga legislatif yang keberadaannya dalam penyelenggaraan otonomi daerah sangat penting, karena DPRD merupakan perwujudan adanya kewenangan politisi suatu daerah. Sedangkan pemerintah daerah adalah lembaga penyelenggara pemerintahan daerah (eksekutif) yang melaksanakan tugas/kewajiban daerah sesuai dengan fungsi yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Deskripsi tentang penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah berdasarkan prinsip negara kesatuan sebagai berikut:

1. Sistem pemerintahan terdiri dari satuan pemerintahan nasional (pusat) dan satuan pemerintahan sub-nasional (pemerintah daerah). Kedaulatan yang melekat pada bangsa dan negara Indonesia tidak dibagi-bagi dalam satuan pemerintahan sub-nasional tersebut. Oleh karena itu, satuan pemerintah sub-nasional tidak memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang dasar dan undang-undang serta menyusun organisasi pemerintahannya sendiri;
2. Pemerintah daerah merupakan hasil pembentukan dan pengembangan pemerintah pusat melalui proses hukum. Keberadaan satuan pemerintah daerah adalah tergantung (*dependent*) dan di bawah (*sub-ordinat*) pemerintah pusat.

Walaupun demikian, penyelenggaraan pemerintahan Indonesia tidak akan sepenuhnya didasarkan pada atas sentralisasi belaka;

3. Masyarakat Indonesia adalah masyarakat majemuk (pluralis) yang mempunyai aspirasi beragam pula (Bhineka Tunggal Ika). Aspirasi yang beragam ini perlu diakomodasi secara kelembagaan dengan pemberian otonomi daerah melalui desentralisasi di wilayah Indonesia dibentuk provinsi dan diwilayah provinsi dibentuk kabupaten dan kota sebagai daerah otonom;
4. Secara yuridis dan politis, otonomi daerah diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat setempat dalam wilayah tertentu guna terselenggaranya pemerintahan sendiri sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat setempat. Dalam daerah otonom itulah terselenggaranya otonomi daerah.

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>14</sup> Pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan asas-asas sebagai berikut:

#### 1. Sentralisasi

Sentralisasi merupakan suatu konsekuensi dari suatu pilihan terhadap negara kesatuan. Dengan kata lain bahwa konsepsi dasar pemerintahan dalam negara kesatuan adalah merupakan suatu rancangan yang harus dibangun di atas fondasi sentralisasi. Jika mengacu pada pola pembagian kekuasaan negara secara horizontal menurut UUD 1945, jelas bahwa seluruh kekuasaan negara

---

<sup>14</sup> Sri Harini Dwiyatmi. 2006. *Pengantar Hukum Indonesia*. Bogor: Ghalia Indonesia, halaman 91.

telah terbagi habis pada semua organ utama negara ditingkat pusat. Dengan demikian, maka semua penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan dilakukan atau digerakkan dari pusat kekuasaan, sebagaimana dapat dipahami bahwa dalam sistem sentralisasi kewenangan ada pada pemerintahan pusat.

Berdasarkan hal tersebut, dalam perkembangan seiring lahirnya paham negara modern, dimana negara harus turut serta dalam pergaulan sosial warganya, menyebabkan tugas-tugas pemerintahan negara semakin bertambah luas dan berat. Model pemerintahan yang sentralistik dengan beban tugas pemerintahan yang semakin luas dapat dilaksanakan secara maksimal oleh pemerintah pusat dalam suatu wilayah yang sangat luas. Di samping pemerintah pusat juga tidak dapat memahami secara mendalam mengenai kebutuhan suatu daerah yang dialami oleh terdiri dari berbagai suku, bangsa, agama dan kebudayaan yang berbeda-beda. Oleh karena itu penyelenggaraan pemerintahan dengan model sentralisasi secara mutlak tidak dapat melakukan penyelenggaraan sentralistik kemudian dilakukan melalui asas dekonsentrasi.<sup>15</sup>

## 2. Desentralisasi

Desentralisasi adalah istilah yang luas dan selalu menyangkut persoalan kekuatan (*power*). Umumnya dihubungkan dengan pendelegasian atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabatnya di daerah atau kepala lembaga-lembaga pemerintah di daerah untuk menjalankan urusan-urusan pemerintahan di daerah.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Titik Triwulan Tutik. 2015. *Kontruksi Hukum Tata Negara di Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana, halaman 245.

<sup>16</sup> Utang Rosidin. 2015. *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi*. Bandung: Pustaka Setia, halaman 77.

Definisi desentralisasi menurut beberapa pakar berbeda redaksionalnya, tetapi pada dasarnya mempunyai arti yang sama. Menurut Joeniarto, dalam bukunya Ni'matul Huda yang berjudul Hukum Tata Negara Indonesia mendefinisikan desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negeri kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.<sup>17</sup> Sedangkan menurut Muslimin dalam bukunya Ni'matu Huda juga menjelaskan bahwa desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>18</sup>

Asas pemerintahan desentralisasi adalah penyerahan wewenang atau urusan pemerintahan kepada daerah otonom. Secara konseptual Desentralisasi mewujudkan otonomi daerah dan daerah otonom. Otonomi daerah tidak diberikan kepada atau dimiliki oleh daerah, tetapi dimiliki oleh kelompok masyarakat yang berada dalam teritorial tertentu. Penyelenggaraan desentralisasi dalam masyarakat menciptakan *political variety* dan *structural variety* sesuai dengan kondisi dan potensi setempat.<sup>19</sup> Desentralisasi adalah asas penyelenggaraan pemerintah yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal (*local Government*).<sup>20</sup>

Desentralisasi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan negara kesatuan, menurut van der pot adalah dalam arti desentralisasi teritorial dan

---

<sup>17</sup> Ni'matul Huda (1). 2009. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 307.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Khalid. *Op. Cit.*, halaman 154.

<sup>20</sup> Syamsuddin Haris. 2005. *Desentralisasi & Otonomi Daerah; Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Jakarta: LIPI Press, halaman 40.

desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah dan berbentuk otonom, sedangkan desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan tertentu.<sup>21</sup>

Desentralisasi bertujuan untuk meninjau dan mengamati kondisi penduduk secara menyeluruh. Desentralisasi bisa mengatasi kekurangan pemerintah dalam melakukan pengawasan terhadap program-programnya. Penyelenggaran asas desentralisasi dalam pemerintahan daerah berdasarkan Sudut politik, desentralisasi berfungsi mencegah pemusatan kekuasaan di satu pihak Desentralisasi sebagai wujud demokrasi, karena dalam asas desentralisasi rakyat ikut serta dalam jalannya pemerintahan. Selain itu, rakyat juga bisa menggunakan dengan baik hak-haknya, Dalam segi teknis organisasi pemerintahan, asas desentralisasi bertujuan untuk membuat jalannya pemerintahan menjadi efisien.

Lahirnya konsep desentralisasi merupakan upaya untuk mewujudkan sesuatu pemerintahan yang demokratis dan mengakhiri pemerintahan yang sentralistik. Pemerintahan sentralistik menjadi tidak populer karena telah dinilai tidak mampu memahami dan memberikan penilaian yang tepat atas nilai-nilai yang hidup dan berkembang di daerah. Desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dengan kekuasaan kekuasaan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu yang diselenggarakan berdasarkan pertimbangan,

---

<sup>21</sup> Zudan Arif Fakrulloh. 2014. *Hukum Indonesia dalam Berbagai Perspektif*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, halaman 17.

inisiatif, dan administrasi sendiri, sehingga akan dijumpai proses pembentukan daerah yang berhak mengatur kepentingan daerahnya.

Berdasarkan hal tersebut, dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan desentralisasi atau otonomi itu menunjukkan:

- a. Satuan-satuan desentralisasi (otonomi) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat;
- b. Satuan-satuan desentralisasi dalam melaksanakan tugas dengan efektif dan lebih efisien;
- c. Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif;
- d. Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.<sup>22</sup>

#### 4. Dekonsentrasi

Asas Dekonsentrasi yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintahan (pusat) kepada pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah.<sup>23</sup> Oleh karena itu, di daerah terdapat suatu wilayah yang merupakan wilayah kerja pejabat yang menerima sebagian wewenang dari pejabat pusat. Wilayah kerja pejabat untuk pejabat pusat yang berada di daerah disebut wilayah administrasi. Wilayah administrasi adalah wilayah kerja pejabat pusat yang menyelenggarakan kebijakan administrasi di daerah sebagai wakil dari pemerintah pusat. Wilayah administrasi terbentuk akibat diterapkannya asas dekonsentrasi.

---

<sup>22</sup> Ni'matul Huda (1), *Op. Cit.*, halaman 308.

<sup>23</sup> Bachsan Mustafa. 2001. *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, halaman 128.

Amrah Muslimin dalam bukunya Ni'matul Huda yang berjudul Hukum Tata Negara Indonesia mengartikan dekonsentrasi ialah pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah.<sup>24</sup> Sedangkan Irawan Soejito lebih lanjut dalam bukunya Ni'maul Huda juga menjelaskan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri.<sup>25</sup> Menurut Joeniarto, dekonsentrasi adalah pemberian wewenang oleh pemerintah pusat (atau pemerintahan atasannya) kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di daerah.<sup>26</sup>

Asas dekonsentrasi dapat ditinjau dari tiga segi, yaitu:

- a. Dari segi wewenang, asas ini memberikan/melimpahkan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat di daerah untuk menyelenggarakan tugas-tugas pemerintah pusat yang ada di daerah, termasuk juga pelimpahan wewenang pejabat-pejabat atasan kepada tingkat dibawahnya;
- b. Dari segi pembentuk pemerintah berarti membentuk pemerintah lokal administrasi di daerah, untuk diberi tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan pusat yang ada di daerah;
- c. Dari segi pembagian wilayah, asas ini membagi wilayah negara menjadi daerah-daerah pemerintah lokal administratif atau akan membagi wilayah negara menjadi wilayah-wilayah administratif.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Ni'matul Huda (1). *Op. Cit.*, halaman 310.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Ni'matul Huda (2). 2014. *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI (Kajian Terhadap Daerah Istimew Daerah Khusus Dan Otonomi Khusus)*. Bandung: Nusa Media, halaman 37.

<sup>27</sup> Ni'matul Huda (1). *Op. Cit.*, halaman 311.

## 5. Tugas Pembantuan

Asas tugas pembantuan yaitu penugasan dari pemerintah (pusat kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah propinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa, dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.<sup>28</sup>

Tugas pembantuan dapat diartikan sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah pusat/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk dimintai bantuan kepada pemerintah daerah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah di dalam menyelenggarakan tugas-tugas atau kepentingan-kepentingan yang termasuk urusan rumah tangga daerah yang dimintai bantuan tersebut.

Tugas pembantuan (*medebewind*) adalah menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan pusat yang diserahkan kepadanya, lengkap dengan anggarannya dari APBD karena perangkat pemerintah pusat tidak dapat atau tidak sempat menjalankannya, dengan perhitungan bahwa tugas tersebut lebih efisien apabila dijalankan oleh daerah.<sup>29</sup> Sebagaimana menurut Joeniarto dalam Bukunya Ni'matul Huda menjelaskan bahwa disamping pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, kepadanya pula diberi tugas-tugas pembantuan (tugas *medebewind*, sertantarantra).

---

<sup>28</sup> Bachsan Mustafa. *Op. Cit.*, halaman 128.

<sup>29</sup> Sahya Anggara. 2018. *Hukum Administrasi Negara*. Bandung: CV. Pustaka Setia, halaman 107.

Tugas pembantuan ialah tugas ikut melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat atau pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasannya. Beda tugas pembantuan dengan tugas rumah tangga sendiri, di sini urusannya bukan menjadi urusan rumah tangga sendiri, tetapi merupakan urusan pemerintah pusat atau pemerintah atasannya. Kepada pemerintah lokal yang bersangkutan diminta untuk ikut membantu penyelenggaraannya saja. Oleh karena itu, dalam tugas pembantuan tersebut pemerintah lokal yang bersangkutan, wewenangnya mengatur dan mengurus, terbatas kepada penyelenggaraannya saja.<sup>30</sup>

Berdasarkan hal tersebut, pada dasarnya setiap bentuk campur tangan pemerintah ini harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai perwujudan dari asas legalitas yang menjadi sendi utama negara hukum. Akan tetapi, karena ada keterbatasan dari asas-asas tersebut di atas atau karena adanya kelemahan dan kekurangan yang terdapat pada peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dijelaskan diatas, kepada pemerintah diberikan kebebasan *freies Ermessen*, yaitu kemerdekaan pemerintah untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan sosial.<sup>31</sup>

#### **E. Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat**

Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) adalah salah satu program yang dilaksanakan oleh Pemerintah Indonesia dengan

---

<sup>30</sup> Ni'matul Huda. *Op. Cit.*, halaman 312.

<sup>31</sup> Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, halaman 241.

dukungan Bank Dunia, program ini dilaksanakan di wilayah perdesaan dan pinggiran kota.

Program Pamsimas bertujuan untuk meningkatkan jumlah fasilitas pada warga masyarakat kurang terlayani termasuk masyarakat berpendapatan rendah di wilayah perdesaan dan peri-urban. Dengan Pamsimas, diharapkan mereka dapat mengakses pelayanan air minum dan sanitasi yang berkelanjutan serta meningkatkan penerapan perilaku hidup bersih dan sehat. Penerapan program ini dalam rangka mendukung pencapaian target MDGs (sektor air minum dan sanitasi) melalui pengarus utamaan dan perluasan pendekatan pembangunan berbasis masyarakat.

Ruang lingkup kegiatan Program PAMSIMAS mencakup 5 (lima) komponen proyek yaitu:

1. Pemberdayaan Masyarakat dan Pengembangan Kelembagaan Lokal;
2. Peningkatan Kesehatan dan Perilaku Higienis dan Pelayanan Sanitasi;
3. Penyediaan Sarana Air Minum dan Sanitasi Umum;
4. Insentif untuk Desa/Kelurahan dan Kabupaten/Kota; dan
5. Dukungan Pelaksanaan dan Manajemen Proyek.

Mendukung Program ini, pemerintah melibatkan banyak pihak, baik dari lembaga pemerintah sendiri seperti (Bappenas, Ditjen Cipta Karya, PMD, Depkes dll) juga dari pihak lain lain seperti rekrutmen tenaga tenag non lembaga pemerintah (Tenaga Trainer, konsultan, dan Fasilitator). Dengan keterlibatan begitu banyak pihak diharapkan akan mendapatkan hasil yg lebih baik. Khusus untuk tenaga non pemerintah di bawah oleh Ditjen Cipta Karya/PU.

Tujuan program Pamsimas adalah untuk meningkatkan akses layanan air minum dan sanitasi bagi masyarakat miskin perdesaan khususnya masyarakat di desa tertinggal. Secara lebih rinci program Pamsimas bertujuan untuk:

1. Meningkatkan praktik hidup bersih dan sehat di masyarakat;
2. Meningkatkan jumlah masyarakat yang memiliki akses air minum dan sanitasi yang berkelanjutan
3. Meningkatkan kapasitas masyarakat dan kelembagaan lokal (pemerintah daerah maupun masyarakat) dalam penyelenggaraan layanan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat;
4. Meningkatkan efektifitas dan kesinambungan jangka panjang pembangunan sarana dan prasarana air minum dan sanitasi berbasis masyarakat;

Sasaran program ini adalah kelompok miskin di perdesaan dan pinggiran kota (peri-urban) yang memiliki prevalensi penyakit terkait air yang tinggi dan belum mendapatkan akses layanan air minum dan sanitasi.

#### **F. Pengertian Kepala Desa**

Pemerintah Desa terdiri atas Kepala desa dan Lembaga Musyawarah Desa. Kepala Desa adalah pemimpin Pemerintah Desa tertinggi yang dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh perangkat desa. Kepala Desa diangkat dan dilantik oleh bupati melalui pemilihan langsung oleh penduduk desa warga negara Republik Indonesia dengan masa jabatan 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya”.

Berdasarkan hal tersebut, dihubungkan dengan sumber hukum islam, bahwa Kepala Desa diidentikan dengan seorang pemimpin, sebagaimana dalam al-qur'an

dijelaskan dengan sebutan khalifah. Kata khalifah dalam bentuk tunggal terulang dua kali dalam Alquran. Pertama, pada Q.S. al-Baqarah (2):

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً...<sup>ط</sup>

Artinya: Ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada para malaikat: "Sesungguhnya Aku hendak menjadikan seorang khalifah di muka bumi."...

Kedua, terdapat dalam Q.S. Şād (38):

يٰۤاٰدُودُ اِنَّا جَعَلْنَاكَ خَلِيفَةً فِى الْاَرْضِ فَاَحْكُم بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ الْهَوٰى فَيُضِلَّكَ عَنْ سَبِيْلِ اللّٰهِ...<sup>ط</sup>

Artinya: “Hai Daud, Sesungguhnya kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) di muka bumi, Maka berilah Keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, Karena ia akan menyesatkan kamu dari jalan Allah

Kepala desa berkedudukan sebagai sebagai alat Pemerintah Desa yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa. Kepala Desa bukan saja menjalankan pemerintahan, membina ketertiban dan ketentraman, menjaga supaya hukum yang dilanggar dapat dipulihkan seperti sediakala, tetapi juga agar orang yang melanggar hukum itu tidak mengulangi lagi perbuatannya dan orang-orang yang telah didamaikan benar-benar damai seperti semula.

Kepala Desa adalah kepala organisasi pemerintahan desa yang berkedudukan strategis dan mempunyai tanggung jawab yang luas. Tanggung jawab meliputi urusan tugas pekerjaan yang terpisah dan terbagi kepada pejabat instansi pemerintah berdasarkan asas dekonsentrasi dan desentraliasi, sedangkan di desa tanggung jawab urusan tugas pelayanan itu terpusat pada Kepala Desa.

Tanggung jawab urusan tugas pekerjaan itu dapat dilaksanakan sendiri oleh Kepala Desa atau melalui orang lain.

Berdasarkan hal tersebut, untuk melaksanakan tugas tersebut, kepala desa mempunyai fungsi sebagai berikut:

1. Melaksanakan kegiatan dalam rangka penyelenggaraan urusan rumah tangga desa;
2. Menggerakkan partisipasi masyarakat dalam wilayah desanya;
3. Melaksanakan tugas dari pemerintah dan Pemda;
4. Melaksanakan tugas dalam rangka pembinaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa;
5. Melaksanakan koordinasi jalannya pembangunan dan pembinaan kehidupan masyarakat desa;
6. Melaksanakan urusan pemerintah lainnya termasuk rumah tangga desanya.<sup>32</sup>

Ditelusuri dari teks hukum pada Pasal 1 angka Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, menyebutkan bahwa Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala Desa berwenang:

1. Memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
2. Mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
3. Memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;
4. Menetapkan Peraturan Desa;

---

<sup>32</sup> Dasril Radjab. *Op. Cit.*, halaman 149.

5. Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
6. Membina kehidupan masyarakat Desa;
7. Membina ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa;
8. Membina dan meningkatkan perekonomian serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa;
9. Mengembangkan sumber pendapatan Desa;
10. Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
11. Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;
12. Memanfaatkan teknologi tepat guna;
13. Mengkoordinasikan pembangunanan Desa secara partisipatif;
14. Mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan untuk menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
15. Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>33</sup>

Berkaitan dengan istilah wewenang dan kewenangan, Ateng Syafrudin berepndapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Sebagaimana harus membedakan wewenang dan kewenangan. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan.<sup>34</sup> Sebagaimana hal tersebut, dalam hal ini

---

<sup>33</sup> Yusnani Hasyimzoem, dkk. 2017. *Hukum Pemerintah Daerah*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, halaman 134..

<sup>34</sup> W. Riawan Tjandra. 2018. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 96.

selain kepala desa memiliki wewenang, juga Kepala Desa dalam melaksanakan tugasnya, berhak:

1. Mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa;
2. Mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa;
3. Menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan;
4. Mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan
5. Memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa.<sup>35</sup>

Kepala Desa dalam melaksanakan tugasnya juga, berkewajiban:

1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
2. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
3. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa;
4. Menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan;
5. Melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender;
6. Melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;

---

<sup>35</sup> Yusnani Hasyimzoem, *Op. Cit.*, halaman 135.

7. Menjalin kerjasama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di Desa;
8. Menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik;
9. Mengelola Keuangan dan aset Desa;
10. Melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa;
11. Menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa;
12. Mengembangkan perekonomian masyarakat Desa;
13. Membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat Desa;
14. Memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di Desa;
15. Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikannya; dan
16. Memberikan informasi kepada masyarakat Desa.<sup>36</sup>

Kepala desa dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, serta kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, wajib:

1. Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota;
2. Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota;
3. Memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran; dan
4. Memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*, halaman 136.

Kedudukan kepala desa lebih tepatnya sebagai alat pemerintahan, alat pemerintahan daerah dan alat pemerintahan desa. Penegasan Pasal 27 tersebut dapat disimpulkan bahwa Kepala Desa tidak bertanggungjawab kepada Badan Permusyawaratan Desa tetapi bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota dengan menyampaikan laporan tahunan ataupun laporan akhir masa jabatan. Sedangkan kepada Badan Permusyawaratan Desa, Kepala Desa hanya wajib menyampaikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan setiap akhir tahun, serta memberikan dan/atau menyebarkan informasi kepada masyarakat kinerja penyelenggaraan pemerintahannya secara tertulis setiap akhir tahun anggaran. Dengan demikian, Badan Permusyawaratan Desa tidak dapat menjatuhkan Kepala Desa apabila tidak sejalan dengan pendapat atau kebijakannya.

Kepala Desa yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (4) dan Pasal 27 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis. Dalam hal sanksi administratif tersebut tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian. Sehubungan dengan telah ditetapkannya undang-undang desa, maka Kepala Desa dilarang:

1. Merugikan kepentingan umum;
2. Membuat keputusan yang menguntungkan diri sendiri, anggota keluarga, pihak lain, dan/atau golongan tertentu;
3. Menyalahgunakan wewenang, tugas, hak, dan/atau kewajibannya;

4. Melakukan tindakan diskriminatif terhadap warga dan/atau golongan masyarakat tertentu;
5. Melakukan tindakan meresahkan sekelompok masyarakat Desa;
6. Melakukan kolusi, korupsi, nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
7. Menjadi pengurus partai politik;
8. Menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang;
9. Merangkap jabatan sebagai ketua dan/atau anggota Badan Permusyawaratan Desa, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;
10. Ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah;
11. Melanggar sumpah/janji jabatan; dan
12. Meninggalkan tugas selama 30 (tiga puluh) hari kerja berturut-turut tanpa alasan yang jelas dan tidak dapat dipertanggungjawabkan.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, halaman 137.

### **BAB III**

#### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

##### **D. Pelaksanaan Program Pemerintah Pusat Terkait Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat Oleh Pemerintah Desa Sinampang**

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28 ayat (1) dijelaskan bahwa setiap orang berhak sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, serta mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. secara individu, kelompok, maupun masyarakat mempunyai hak untuk hidup sehat dan memberdayakan sumber air yang ada. Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 12 ayat (1 dan 2) mengenai urusan wajib terkait pelayanan dasar dan urusan wajib tidak terkait pelayanan dasar seperti: kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang pemberdayaan masyarakat dan desa, merupakan urusan pemerintah daerah.

Masalah pemenuhan kebutuhan air bersih ini memerlukan perhatian yang serius dari pemerintah maupun masyarakat, mengingat air bersih merupakan kebutuhan pokok bagi setiap warga masyarakat. Salah satu program pemerintah dalam penyediaan air bersih serta sanitasi adalah PAMSIMAS yaitu program yang dilaksanakan pemerintah untuk membantu menumbuhkan kesadaran masyarakat dalam penyediaan air bersih serta mengatasi masalah sanitasi yang berbasis masyarakat terutama masyarakat perdesaan dan pinggiran kota. Dengan program tersebut masyarakat dapat mengakses air bersih serta diajarkan cara-cara perilaku hidup bersih dan sehat untuk dirinya sendiri, keluarga dan di lingkungan.

Program PAMSIMAS ini merupakan kelanjutan dari program sebelumnya yakni program WSSLIC (*Water Supply and Sanitation for Low Income Community*). Program PAMSIMAS ini merupakan program pemerintah yang bergerak di bidang air minum dan sanitasi masyarakat. Program PAMSIMAS yang diluncurkan oleh pemerintah Indonesia ini didasarkan pada fakta masih minimnya akses air minum dan sarana sanitasi yang memadai di Indonesia yang berdampak pada kondisi sanitasi yang buruk dan meningkatnya penyakit berbasis lingkungan.<sup>39</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, penyediaan air minum menjadi urusan dan tanggung jawab pemerintah daerah. Namun, terdapat suatu permasalahan yaitu daerah yang memiliki wilayah pedesaan yang luas, penduduk yang tergolong relatif miskin, serta mempunyai kapasitas fiskal yang rendah, pada umumnya memiliki kemampuan rendah dalam menyediakan pelayanan dasar kepada masyarakat. Salah satu upaya pemerintah dalam mengatasi permasalahan tersebut adalah dengan melaksanakan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis Masyarakat (PAMSIMAS).

Program PAMSIMAS (Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat) merupakan salah satu bentuk Otonomi Daerah yang memberikan pengaruh yang besar bagi daerah, dimana daerah mendapatkan peluang yang lebih besar dari sisi finansial dan dalam pengambilan kebijakan. Pembangunan saat ini sangat digalakkan oleh pemerintah, tetapi bukan saja menjadi tanggung jawab pemerintah, melainkan tanggung jawab seluruh rakyat Indonesia. Hal ini berarti

---

<sup>39</sup> Vifin Rofiana. "Implementasi Kebijakan Program Pamsimas (Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat)". *dalam IJPA-The Indonesian Journal of Public Administration*, Volume 1 Nomor 2 Juli - Desember 2015, halaman 13.

bahwa pembangunan nasional tidak hanya mengejar kemajuan lahiriah semata-mata tetapi butuh keselarasan dan keseimbangan. Sebagaimana upaya campur tangan pemerintah untuk mengarahkan, membimbing dan menciptakan suasana yang menunjang kegiatan masyarakatnya sebagai penjabaran hukum administrasi Negara, hal ini senada dengan pendapat Philipus M Hadjon sebagaimana dikutip dalam bukunya I Gusti Ayu Ketut dan di As' Adi yang menyebutkan bahwa:

1. Mengatur sarana bagi penguasa untuk mengurus dan mengendalikan masyarakat;
2. Mengatur cara partisipasi warga negara dalam proses pengaturan dan pengendalian;
3. Mengatur tentang perlindungan hukum (*rechts becherming*).<sup>40</sup>

Pembagian kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan tersebut akan sangat mempengaruhi sejauh mana pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki wewenang untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan, karena wilayah kekuasaan pemerintahan pusat meliputi pemerintahan daerah, maka dalam hal ini menjadi objek yang diurus adalah sama, namun kewenangnya yang berbeda.<sup>41</sup>

Program PAMSIMAS ini termasuk dalam bentuk hubungan pemerintah pusat dan daerah, disebabkan menganut azas desentralisasi yaitu penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Salah satu bentuk pengelolaan sumber daya air yang dilaksanakan

---

<sup>40</sup> I Gusti Ayu Ketut Rahmi Handayani dan Edi As' Adi. 2019. *Hukum Administrasi Negara (Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Energi Berbasis Lingkungan)*. Jakarta: Rajawali Pers, halaman 2.

<sup>41</sup> Tedi Sudrajat. 2017. *Hukum Birokrasi Pemerintahan (Kewenangan & Jabatan)*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 59.

oleh pemerintah dengan menciptakan berbagai program yang langsung diberdayakan oleh masyarakat diantaranya adalah Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS).

Di dalam program PAMSIMAS masyarakat desa merupakan salah satu dari strategi global untuk pengelolaan sumber daya air dari ruang lingkup terkecil di daerah tersebut. Kemampuan masyarakat untuk memelihara dan meningkatkan pemberdayaan sumber daya air. Sehingga pemberdayaan masyarakat sangat penting untuk dilakukan agar masyarakat sebagai *primari target* memiliki kemauan dan kemampuan untuk memelihara dan meningkatkan sumber daya air lebih optimal. Kemudian dalam melakukan Otonomi Desa, maka segenap potensi desa baik yang berupa kelembagaan, sumber daya alam, dan sumber daya manusia harus dapat dioptimalkan. Selain itu, dalam proses menuju desa yang otonom, pengelolaan sumber daya alam harus berbasis masyarakat dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran.

Melalui program PAMSIMAS diharapkan masyarakat dapat memprioritaskan air bersih dan sanitasi, karena meskipun mereka berada pada ekonomi menengah kebawah, melalui berbagai kemudahan tersebut mereka tetap bisa mengakses fasilitas air dan sanitasi untuk keberlangsungan hidupnya. Maka dengan itu derajat kesehatan dan angka harapan hidup masyarakat akan mengalami peningkatan sehingga pembangunan sumberdaya manusia di Indonesia juga akan mengalami peningkatan yang baik.

Sebagai pelayanan publik berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pelayanan air minum dan sanitasi telah

menjadi urusan wajib pemerintah daerah, dimana penyelenggaraan urusan wajib berpedoman pada Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang ditetapkan Pemerintah. Berdasarkan pedoman pada standar pelayanan minimal (SPM) yang telah ditetapkan, pelayanan air minum dan sanitasi telah menjadi urusan wajib pemerintah daerah yang mana salah satu bagian dari sanitasi tersebut adalah partisipasi masyarakat dalam kesehatan lingkungan.

PAMSIMAS adalah program yang bertujuan untuk meningkatkan jumlah penduduk miskin pedesaan dan pinggiran kota yang mendapat akses terhadap layanan air minum dan sanitasi yang sehat, dan praktik perilaku hidup bersih dan sehat dengan pendekatan berbasis masyarakat. Pendekatan tersebut dilaksanakan dengan cara menumbuhkan prakarsa dan partisipasi aktif masyarakat dalam merencanakan, menyiapkan, memutuskan, melaksanakan, mengoperasikan, dan memelihara sarana dan prasarana yang dibangun, serta melanjutkan dan meningkatkan kegiatan layanan air minum, perilaku sehat, dan sanitasi di masyarakat dan lingkungan sekolah.<sup>42</sup>

Ruang lingkup program PAMSIMAS mencakup 5 (lima) komponen:

1. Pemberdayaan masyarakat dan pengembangan kelembagaan lokal,
2. Peningkatan kesehatan dan perilaku hidup bersih dan sehat,
3. Penyediaan sarana air minum dan sanitasi umum,
4. Insentif desa/kelurahan dan kabupaten/kota, dan
5. Dukungan pelaksanaan dan manajemen proyek.

---

<sup>42</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

Program PAMSIMAS merupakan salah satu program Pemerintah untuk meningkatkan akses jumlah warga miskin pedesaan yang dapat terlayani perbaikan pelayanan serta fasilitas air minum dan sanitasi serta untuk meningkatkan nilai dan perilaku hidup bersih dan sehat menggunakan pendekatan partisipasi masyarakat. Dengan mengoptimalkan potensi sumber daya yang dimiliki setiap desa, maka dapat merasakan perubahan kehidupan yang lebih baik dan mencapai kesejahteraan hidup. Partisipasi masyarakat melalui Program PAMSIMAS dalam meningkatkan kesehatan dan kebersihan lingkungan.<sup>43</sup>

Tujuan program PAMSIMAS adalah untuk meningkatkan akses layanan air minum dan sanitasi bagi masyarakat miskin pedesaan khususnya masyarakat di desa tertinggal.<sup>44</sup> Secara lebih rinci program PAMSIMAS bertujuan untuk:

1. Meningkatkan praktik hidup bersih dan sehat di masyarakat.
2. Meningkatkan jumlah masyarakat yang memiliki akses air minum dan sanitasi yang berkelanjutan.
3. Meningkatkan kapasitas masyarakat dan kelembagaan lokal (pemerintah daerah maupun masyarakat) dalam penyelenggaraan layanan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat.
4. Meningkatkan efektivitas dan kesinambungan jangka panjang pembangunan sarana dan prasarana air minum dan sanitasi berbasis masyarakat.

---

<sup>43</sup> Chika Chaerunnissa. "Partisipasi Masyarakat Dalam Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) di Kabupaten Brebes (Studi Kasus Desa Legok dan Desa Tambakserang Kecamatan Bantarkawung)". *Dalam Jurnal Politika*, Vol. 5, No. 2, Oktober 2014, halaman 2.

<sup>44</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

5. Untuk mencapai target *Milenium Development Goals* (MDGS), yaitu mengurangi separuh jumlah masyarakat yang belum memiliki akses terhadap air minum dan sanitasi yang berkelanjutan.

Program PAMSIMAS ini merupakan perencanaan daerah, karena untuk memperbaiki penggunaan sumber daya-sumber daya publik yang tersedia di daerah dan untuk memperbaiki kapasitas sektor swasta dalam menciptakan nilai sumber daya-sumber daya swasta secara bertanggung jawab. Dalam hal ini program tersebut merupakan perencanaan makro yaitu perencanaan pembangunan nasional dalam skala menyeluruh. Salah satu contoh perencanaan makro adalah upaya pemerintah pusat mencapai tujuan pembangunan millennium (*millennium development goals*-MDGS).

Sasaran program ini adalah kelompok miskin di pedesaan dan pinggiran kota (peri-urban) yang memiliki prevalensi penyakit terkait air tinggi dan belum mendapatkan akses layanan air minum dan sanitasi. Suatu program penyediaan air minum, sanitasi, dan kesehatan akan efektif dan berkelanjutan bila berbasis pada masyarakat melalui keterlibatan seluruh masyarakat (perempuan, laki-laki, kaya dan miskin) dan dilakukan melalui pendekatan yang tanggap terhadap kebutuhan masyarakat (*demand responsive approach*).

Proyek yang tanggap terhadap kebutuhan berarti bahwa proyek menyediakan sarana dan kegiatan-kegiatan yang masyarakat inginkan, bersedia untuk berkontribusi, membiayai dan dapat mengelola dan memelihara sehingga membentuk rasa memiliki (*sense of ownership*) terhadap kegiatan yang dilakukan dan mengelola secara sukarela. Untuk itu perlu dilakukan suatu usaha

pemberdayaan masyarakat, agar masyarakat berpartisipasi secara aktif dalam menyiapkan, melaksanakan, mengoperasionalkan dan memelihara sarana yang telah dibangun, serta melanjutkan kegiatan peningkatan derajat kesehatan di masyarakat.

Dalam pelaksanaan program ini masyarakat memerlukan kerjasama dan koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah serta pemerintah desa sehingga semua perencanaan dapat dilakukan bersama-sama. Keikutsertaan masyarakat dalam program PAMSIMAS dapat mewujudkan segala bentuk tujuan dari program ini sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan terutama kualitas hidup yang lebih baik.

Pemberdayaan masyarakat ini telah meningkatkan partisipasi masyarakat sebagai mitra strategis Pemerintah Daerah dan Pemerintah dalam menyediakan dan meningkatkan kualitas pelayanan air minum dan sanitasi. Program PAMSIMAS mulai dilaksanakan di desa Sinampang pada tahun 2017 hingga akhir tahun 2018.<sup>45</sup> Program PAMSIMAS menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama dan sekaligus sebagai penanggung jawab pelaksanaan kegiatan. Sebagaimana program PAMSIMAS berupa Bantuan Langsung Masyarakat yang dikelola sendiri oleh masyarakat, maka risiko terjadinya penyimpangan dan penyelewengan cukup besar baik disengaja maupun tidak disengaja. Penyimpangan maupun penyelewengan yang tidak disengaja biasanya karena ketidaktahuan/kekurang pahaman masyarakat desa akan pengelolaan dana PAMSIMAS, sedangkan penyimpangan/penyelewengan yang disengaja berupa

---

<sup>45</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

penggelapan, pemotongan, atau pungutan liar dana PAMSIMAS; kegiatan fiktif; dan lain-lain.

Pemerintah dalam beberapa tahun belakangan disektor air meningkat, perhatian tersebut berkenaan dengan kegiatan yang ditujukan kepada penduduk desa atau golongan miskin dengan penyediaan air dan teknologi sanitasi dengan biaya murah. Pamsimas yang dikelola oleh lintas kementerian yaitu Badan Penyelenggara Pembangunan Nasional (Bappenas), Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Kesehatan haruslah benar-benar menjadi media perantara dan saluran komunikasi yang baik antar lembaga pemerintah dan masyarakat serta seluruh pemangku kepentingan (*stakeholder*) untuk menetapkan keputusan yang kolektif, walaupun membutuhkan waktu yang panjang, namun hal tersebut merupakan tantangan dalam mewujudkan perencanaan yang partisipatif.

Secara umum digambarkan ada 3 (tiga) pelaku dalam program Pamsimas:

1. Pertama pelaku Pusat adalah yang terlibat dalam program Pamsimas untuk tingkat nasional, yaitu: Bappenas, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, dan Kementerian Kesehatan;
2. Kedua pelaku Provinsi adalah yang terlibat dalam program Pamsimas untuk tingkat Provinsi, yaitu: Bappeda Provinsi, Satuan Kerja Pengembangan Kinerja Pengelolaan Air Minum Provinsi, Dinas Kesehatan Provinsi; dan
3. Ketiga, pelaku Kabupaten adalah yang terlibat dalam program Pamsimas untuk tingkat Kabupaten, yaitu: Bappeda Kabupaten, Satuan Kerja Pengembangan Kinerja Pengelolaan Air Minum Kabupaten, dan Desa sasaran.

Pelaksanaan program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) di desa Sinampang telah berjalan dengan baik sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang ada. Masyarakat yang merupakan sebagai pelaku utama dalam program ini baik laki-laki, perempuan, miskin dan kaya turut serta ambil bagian dan berperan aktif dari perencanaan, pelaksanaan hingga pemeliharaan program ditambah dengan berbagai pelatihan yang dilakukan secara bertahap membuat perilaku masyarakat setempat menjadi berubah kearah yang lebih baik. Setelah terlaksananya program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) masyarakat Desa Sinampang yang dianggap telah mampu mengelola sendiri kegiatannya secara mandiri tidak akan didampingi Tim Fasilitator secara langsung lagi, kemudian tanggung jawab diserahkan sepenuhnya kepada Badan Pengelola Sistem Penyediaan Air Minum dan Sanitasi (BPSPAMS) yang sewaktu-waktu apabila terjadi masalah yang sulit teratasi oleh anggota badan ini dapat untuk menghubungi fasilitator untuk melakukan pengecekan kembali ke desa Sinampang.<sup>46</sup>

Keberhasilan pelaksanaan program penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat dapat dilihat dari terlaksananya program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis Masyarakat di Desa Sinampang. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi Pelaksanaan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis Masyarakat Di Desa Sinampang adalah sebagai berikut :

1. Orientasi pemberdayaan didasarkan pada kebutuhan, masalah, dan potensi desa/kelurahan. Proses pemberdayaan dimulai dengan menumbuhkan

---

<sup>46</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

kesadaran kepada masyarakat desa sasaran akan potensi dan kebutuhannya yang dapat dikembangkan dan diberdayakan untuk menjadi mandiri. Biasanya pada masyarakat pedesaan yang masih tertutup, aspek kebutuhan, masalah dan potensi tidak terlalu tampak.

2. Budaya gotong royong yang sangat melekat pada masyarakat di desa Sinampang, yang merupakan salah satu ciri khas dari bangsa Indonesia sendiri. Masyarakat terlibat secara aktif dalam seluruh kegiatan Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pemanfaatan termasuk besaran dana kontribusi masyarakat minimal 20% dari kebutuhan biaya Rencana Kegiatan Masyarakat (RKM) yaitu berupa *in cash* sebesar 4% maupun *in kind* sebesar 16% dari keseluruhan dana.
3. Kesadaran masyarakat akan pentingnya air dan sanitasi, mengingat masih banyaknya masyarakat Desa Sinampang yang kesulitan dalam memperoleh air bersih dan keinginan untuk menerapkan perilaku hidup bersih dan sehat sehingga jumlah masyarakat menderita diare dan gatal-gatal berkurang.<sup>47</sup>

Manfaat Program PAMSIMAS di Desa Sinampang adalah sebagai berikut:<sup>48</sup>

1. Perencanaan.

Program PAMSIMAS yang dilaksanakan masyarakat Desa Sinampang telah menerapkan perencanaan kegiatan sesuai dengan kebutuhan dasar

---

<sup>47</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

<sup>48</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

masyarakat setiap desa dengan peningkatan partisipasi masyarakat. Aspek perencanaan kegiatan Program PAMSIMAS meliputi pembangunan sarana air bersih dan sanitasi di Desa Sinampang.

## 2. Pemanfaatan.

Dengan opsi sumber air Desa Sinampang menggunakan mata air pada Program PAMSIMAS, manfaat yang didapat adalah masyarakat dapat memudahkan akses air bersih tanpa harus berjalan jauh untuk menuju ke mata air. Perlindungan daerah sumber air menggunakan bak penampung yang tertutup agar tidak tercemar dilengkapi dengan saluran pembuangan air limbah. Pemanfaatan sumber daya alam berupa air berdasarkan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup Desa Sinampang.

## 3. Pengendalian.

Program PAMSIMAS sebagai upaya pencegahan dan penanggulangan kerusakan/pencemaran agar tidak semakin luas. Adanya penyuluhan yang dilakukan oleh kader kesehatan desa, masyarakat yang terpicu untuk memilih membuat sarana sanitasi sederhana sudah banyak yang terpicu.

## 4. Pemeliharaan.

Aspek pemeliharaan di Desa Sinampang berupa iuran untuk biaya operasional dan pemeliharaan sarana agar bangunan dapat bertahan lama. Dengan adanya Program PAMSIMAS, pendistribusian air menggunakan pipa.

## 5. Pengawasan.

Pada Program PAMSIMAS pengawasan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama masyarakat Desa setempat yang didampingi oleh fasilitator

masyarakat PAMSIMAS Kabupaten Dairi. Pengawasan dilaksanakan pada setiap tahap kegiatan untuk menghindari dampak buruk terhadap lingkungan.

#### 6. Penegakan hukum.

Pada Program PAMSIMAS, penegakan hukum Di Desa Sinampang berupa sanksi pengembalian dana kegiatan kepada Pemerintah jika terjadi penyelewengan dana sesuai dengan besarnya penyelewengan penggunaan dana kegiatan. Dana yang dikembalikan nantinya akan kembali ke masyarakat sendiri dan digunakan untuk pengembangan selanjutnya sesuai dengan yang diusulkan dalam PJM-ProAKSI.

Program PAMSIMAS ini merupakan program berbasis masyarakat, sehingga dalam pelaksanaannya menekankan pada prinsip pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat mengarah pada sebuah upaya dalam meningkatkan kemampuan masyarakat (miskin, marginal, terpingirkan) untuk menyampaikan pendapat dan/atau memenuhi kebutuhannya, pilihan-pilihannya, berpartisipasi, bernegosiasi, mempengaruhi dan mengelola kelembagaan masyarakatnya secara bertanggung jawab (*accountable*) demi perbaikan kehidupannya. Manfaat lingkungan wilayah setelah mendapatkan Program PAMSIMAS yaitu masuk kedalam aspek keberlanjutan Sarana Air Minum dan Sanitasi yang telah terbangun. Keberlanjutan Program PAMSIMAS terlihat dari terpeliharanya sumber air baku dan masyarakat melalui perubahan perilaku hidup bersih dan sehat.

## **E. Tanggung Jawab Pelaksanaan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat Oleh Kepala Desa**

Program PAMSIMAS (penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat) telah memiliki standar dan sasaran program yang tertuang dalam petunjuk teknis pelaksanaan yang diwujudkan dalam bentuk buku fisik maupun buku elektronik yang hampir setiap tahunnya mengalami pembaruan. Program pamsimas menempatkan masyarakat sebagai pengambilan keputusan utama dan penanggung jawaban kegiatan dan pengelolaan sarana air minum dan sanitasi. Seluruh masyarakat, miskin-kaya, perempuan laki-laki, menjadi pelaku utama dan terlibat secara aktif dalam seluruh tahap kegiatan pamsimas. Program pamsimas menempatkan kebutuhan masyarakat sebagai faktor utama dalam pengambilan keputusan, termasuk didalamnya pendanaan; dengan memberikan pilihan yang terinformasikan dan hak bersuara dalam setiap tahapan kegiatan.

Program pamsimas memastikan semua masyarakat termasuk masyarakat berkebutuhan khusus (disable) dapat mengakses air minum dan sanitasi yang layak dan berkelanjutan. Program pamsimas memberikan kesempatan yang sama kepada perempuan, seperti halnya laki-laki, untuk mengambil keputusan, berpartisipasi aktif dalam semua kegiatan dan bertanggung jawab terhadap pengelolaan sarana air minum dan sanitasi.<sup>49</sup>

Program penyediaan air minum dan sanitasi ini bertujuan untuk meningkatkan jumlah warga diperdesaan yang dapat mengakses pelayanan air minum dan sanitasi, meningkatkan penerapan nilai-nilai dan perilaku hidup bersih

---

<sup>49</sup> Hardiles Nofiandi. "Peran Masyarakat Dalam Melaksanakan Program Pamsimas Di Desa Banjarsari Kecamatan Gajah Kabupaten Demak". *dalam Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Universitas Diponegoro Tahun 2014, halaman 8-9.

dan sehat dalam rangka pencapaian target air minum dan sanitasi melalui pengarus-utamaan dan perluasan pendekatan pembangunan berbasis masyarakat. Dari penjelasan tersebut, program Pamsimas bukan tidak mengalami hambatan dan masalah, secara prosedur dikatakan Pamsimas adalah program yang dilaksanakan bersama-sama berdasarkan pendekatan berbasis tugas pokok dan fungsi (tupoksi) kementerian dan lembaga, namun persoalan koordinasi antar sektor masih terlihat aktivitas program tersebut dilakukan sendiri-sendiri dan tumpang tindih, selanjutnya pelaksanaan kegiatan sosialisasi program Pamsimas yang dilakukan tidak sekedar memenuhi mekanisme, tetapi dijadikan momentum untuk lebih memahami tujuan dan sasaran dari program Pamsimas, serta mengoptimalkan komunikasi dan koordinasi lintas sektor guna keterpaduan dan sinergitas dalam melaksanakan satu bentuk program pembangunan sehingga memberi hasil sebagaimana yang diharapkan.

Pemerintah Daerah adalah penanggung jawab pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan yang dituntut harus mampu mengemban tugas yang dibebankan kepadanya yang saling terkait termasuk tugas pembangunan yang multidimensional. Oleh karena itu, suksesnya program pembangunan di suatu daerah sangat ditentukan oleh kualitas kinerja pemerintahannya, termasuk juga dalam program Pamsimas ini. dDasar utama adalah amanat Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, bahwa Kepala Desa adalah penanggung jawab utama pembangunan desa, segala upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan kesejahteraan masyarakat desa, jadi meskipun program Pamsimas menempatkan masyarakat pelaku utama dan sekaligus sebagai pelaksana kegiatan, namun

pelaksanaan, pengelolaan dan juga kesinambungannya tentu tidak dapat berdiri sendiri. Fasilitator sebagai pendamping harus mampu membangun relasi yang baik, komitmen dengan pemerintah desa dalam berbagai bentuk kegiatan dan tahapan-tahapan program Pamsimas di Desa.<sup>50</sup>

Komunikasi dalam pembangunan merupakan usaha pemilihan strategi dan model komunikasi yang menjelaskan tujuan, mengkaji dan menjelaskan tentang suatu isu, ide atau gagasan aktual yang berkaitan dengan perubahan, menuju pembangunan masyarakat. Pada prinsipnya, pelaksanaan program Pamsimas terbuka untuk desa di seluruh provinsi di Indonesia. Penentuan kabupaten didasarkan adanya surat Bupati dan diteruskan kepada kepala desa tentang pernyataan minat untuk mengikuti Program Pamsimas yang memuat pernyataan minat dan kesanggupan Pemerintah Kabupaten untuk mengikuti Program Pamsimas II yang meliputi: kesanggupan untuk menyediakan dana APBD kabupaten/kota untuk membiayai; dan kesediaan mengikuti pedoman dan petunjuk teknis Pamsimas II yang berlaku.

Pemerintah Indonesia memiliki komitmen untuk mencapai target *millenium Development Goals* (MDGs) sektor air minum dan sanitasi. Sejalan dengan itu, pemerintah Indonesia melaksanakan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi dan Berbasis Masyarakat (Pamsimas) sebagai salah satu program untuk meningkatkan akses dan fasilitas air minum dan sanitasi yang layak bagi masyarakat pedesaan. Khusus di Desa Sinampang, untuk Tahun 2017 sudah

---

<sup>50</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

mengikuti program ini.<sup>51</sup> Strategi program Pamsimas yang tentunya melibatkan masyarakat melalui proses pemberdayaan untuk menumbuhkan prakarsa, inisiatif dan partisipasi aktif dalam memutuskan, merencanakan, menyiapkan, melaksanakan, mengoperasikan dan memelihara sarana yang telah dibangun, serta melanjutkan kegiatan peningkatan derajat kesehatan dimasyarakat termasuk dilingkungan sekolah.

Program Pamsimas adalah salah satu program dan aksi nyata pemerintah (pusat dan daerah), dengan dukungan Bank Dunia, untuk meningkatkan penyediaan air minum, sanitasi, dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat terutama dalam menurunkan angka penyakit diare dan penyakit lainnya yang ditularkan melalui air dan lingkungan. Keseriusan pemerintah pusat dan daerah meningkatkan cakupan penduduk terhadap pelayanan air minum dan sanitasi yang layak dan berkelanjutan yaitu:

1. Air Bersih, dan
2. Sanitasi Total Berbasis Masyarakat (STBM).

Secara umum bantuan teknis dan pendanaan yang diberikan kepada kepada desa melalui proses dan memiliki tahapan-tahapan sesuai dengan jenis kewenangan yang diberikan kepada masing-masing penanggung jawab program. Sebagai strategi program yang mawadahi dan mengkolaborasikan program-program air minum dan sanitasi perdesaan berbasis masyarakat dari berbagai sumber pendanaan untuk mencapai akses 100% di desa.

---

<sup>51</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

Jumlah dana bantuan langsung masyarakat untuk Program Pamsimas dimasing-masing desa berbeda, sesuai dengan kegiatan yang direncanakan didalam rencana kerja masyarakat. Adapun jumlah dana bantuan langsung masyarakat adalah sebesar 70% terhadap total nilai rencana kerja masyarakat yang kemudian akan dituangkan dalam perikatan berupa Perjanjian Kerja Sama (PKS) antara Pemberi Bantuan dengan Penerima Bantuan. Untuk dana rencana kerja masyarakat dengan sumber dana dari APBDes sebesar 10% dari nilai rencana kerja masyarakat yang akan dituangkan dalam perikatan tersendiri antara Kelompok Keswadayaan Masyarakat (KKM) dengan Pemerintah Desa.

Rincian alokasi dana Rencana Kerja Masyarakat per desa dari jumlah Rencana Kerja Masyarakat adalah sebagai berikut:

Tabel. 1: Data Aloksi Dana Rencana Kerja Masyarakat per desa.

No.	Desa	Alokasi Dana			
		APBN	APBD	APBDesa	Kontribusi Masyarakat
1.	Desa Baru/Pasca bersumber APBN	70%,		10%	20% : - 4% Incash - 16% Inkind
2.	Desa Baru/Pasca bersumber APBD		70%	10%	20% : - 4% Incash- - 16% Inkind

Sumber: Data Pamsimas 2018.

Bantuan langsung masyarakat Pamsimas merupakan bantuan yang diberikan kepada kelompok masyarakat di desa yang terpilih melalui seleksi yang ditetapkan oleh Pengguna Anggaran. Pemilihan desa diatur didalam Juknis Pemilihan Kabupaten dan Desa. Oleh karena itu Bantuan langsung masyarakat Pamsimas yang bersumber dari APBN lebih tepat dialokasikan pada akun Belanja Barang Lainnya untuk diserahkan kepada masyarakat. Alokasi anggaran Bantuan

Langsung masyarakat program Pamsimas pada dasarnya adalah Bantuan Pemerintah berupa dana yang diberikan langsung kepada masyarakat dimana rincian jumlah bantuan pemerintah seperti tercantum dalam Rencana Kerja Masyarakat (RKM). Jumlah bantuan langsung masyarakat APBN per kabupaten tidak melebihi pagu kabupaten yaitu sebesar Rp.245.000.000 dikalikan jumlah usulan desa yang telah diverifikasi. Mekanisme penganggaran bantuan langsung masyarakat tersebut, dilaksanakan berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Menteri Keuangan mengenai penyusunan dan penelaahan Rencana Kerja Anggaran Kementerian/Lembaga yang kemudian dituangkan dalam DIPA Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.<sup>52</sup>

APBD memiliki fungsi yang strategis untuk mewujudkan cita-cita kesejahteraan rakyat. Betapa penting APBD harus dikelola dengan tertib sebagai bagian dari pengelolaan pemerintahan.<sup>53</sup> Sebagaimana hal tersebut, untuk penganggaran APBD, bantuan langsung masyarakat dapat dialokasikan kedalam jenis belanja sebagai berikut:

1. Bantuan Keuangan, atau Bantuan Hibah, atau Bantuan Sosial (kelompok Belanja Tidak Langsung) Belanja Tidak Langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan.

---

<sup>52</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019

<sup>53</sup> Hendra Karianga. 2017. *Carut Marut Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi Daerah (Perspektif Hukum dan Politik)*. Depok: Kencana, halaman 47.

2. Belanja Barang/Jasa, atau Belanja Modal (kelompok Belanja Langsung)  
Kelompok Belanja Langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan.<sup>54</sup>

Penyusunan belanja daerah dalam PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah., Pasal 26 ayat (1), Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2), adalah sebagai berikut:

1. Belanja Daerah dipergunakan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.
2. Belanja Daerah diklasifikasikan menurut organisasi, fungsi, program dan kegiatan (d disesuaikan dengan urusan), serta jenis belanja.
3. Klasifikasi belanja menurut organisasi disesuaikan dengan urusan organisasi pemerintah daerah.

Pamsimas merupakan program penyediaan air minum yang menjadi tanggungjawab pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Untuk kemudahan penyelenggaraan program, akun belanja dan kelompok belanja untuk alokasi dana serta perangkat daerahnya disesuaikan dengan instansi teknis terkait. Meskipun demikian, tidak tertutup kemungkinan untuk mengikuti peraturan yang berlaku di daerah masing-masing sepanjang dapat memperlancar penyelenggaraan program. Apabila akibat pengalokasian tersebut terjadi pengurangan, maka alokasi dana ditambah sebesar pengurangannya, sehingga dana yang disalurkan ke masyarakat

---

<sup>54</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

sesuai dengan ketentuan program. Mekanisme penganggaran APBD berdasarkan peraturan Menteri Dalam Negeri, serta peraturan daerah lainnya.

Alokasi belanja desa menurut Pasal 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri No 113 Tahun 2014 mengenai pengelolaan Keuangan Desa, diklasifikasikan menurut kelompok, organisasi, dan jenis. Belanja bantuan langsung masyarakat dalam rangka sharing Program Pamsimas dari APBDes sebesar minimal 10% dan atau untuk mendukung akses 100% dan keberlanjutan Program ditetapkan melalui musyawarah desa. Belanja tersebut dapat dalam klasifikasi pada kelompok pemberdayaan masyarakat, belanja barang. Kegiatan Pamsimas 10% dari APBDes dapat dikerjakan sendiri oleh Pemerintah Desa dengan supervisi pendamping Pamsimas. Hal ini agar kegiatan sesuai dengan ketentuan didalam Pamsimas.

Berdasarkan hal tersebut, dalam pelaksanaan Program Pamsimas di Desa Sinampang telah menghabiskan dana sejumlah Rp. 166.000.000,- (seratur enam puluh enam juta rupiah), sebagaimana dana tersebut hanya termasuk dalam hal pembuatan saja, diluar dari dana perawatan yang dilakukan setiap bulannya. Adapun jumlah keluarga yang menikmati dari program ini yaitu berjumlah 116 Keluarga. Jumlah tersebut merupakan jumlah keseluruhan keluarga yang ada di desa Sinampang, sehingga dapat dikatakan sejak 2 tahun berjalannya program ini, seluruh keluarga yang terdata sudah menikmati seluruhnya.<sup>55</sup>

Efek jangka panjang dari program pamsimas ini tentu mengacu kepada perubahan perilaku, dengan program Pamsimas, tumbuh beragam inovasi di

---

<sup>55</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

tengah masyarakat dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber-sumber air, praktik Pola Hidup Bersih dan Sehat (PHBS) dan sebagainya.

#### **F. Kendala dan Upaya Pelaksanaan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat di Desa Sinampang**

Desa Sinampang merupakan salah satu desa di Kabupaten Dairi yang melaksanakan Program PAMSIMAS. Dari tahun 2017 sampai dengan tahun 2019, Program PAMSIMAS di Desa Sinampang telah ada. Desa Sinampang bahkan menjadi salah satu daerah dengan Program PAMSIMAS yang sudah berjalan di Kabupaten Dairi, dimana cakupan pelayanannya sudah mencapai 80%. Namun demikian, secara kualitas program ini belum optimal dalam pelaksanaannya. Manajemen pengelolaan lebih dari 60% Program PAMSIMAS di Desa Sinampang belum optimal. Tidak maksimalnya manajemen dan administrasi program ini akibat kualitas Sumber Daya Manusia pengelola yang rendah.<sup>56</sup>

Desa Sinampang setiap musim kemarau merupakan daerah yang sering terjadi kekeringan. Setelah Program PAMSIMAS berjalan, pelaporan dari Desa Sinampang menunjukkan sebagian besar masyarakat sudah terlayani. Dampak dengan adanya Program PAMSIMAS, pemenuhan kebutuhan air bagi masyarakat menjadi mudah. Masyarakat lebih hemat tenaga dan waktu dalam mendapatkan air bersih untuk kebutuhan sehari-hari. Bantuan air minum ini sangat membantu masyarakat, kebutuhan air menjadi tercukupi, selain itu standar kesehatan air minum lebih terjamin. Sebelumnya masyarakat dari Desa Sinampang

---

<sup>56</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

menggunakan air sungai yang letaknya jauh dan beberapa menggunakan sumur gali (dangkal) yang sudah tidak layak sebagai bahan baku air minum. Dapat disimpulkan bahwa dampak yang dirasakan masyarakat adalah pemenuhan kebutuhan air bersih di Desa Sinampang mengalami peningkatan.

Sektor kedua yang ditangani Program PAMSIMAS yaitu sanitasi. Urusan sanitasi untuk masyarakat tidak diperbolehkan mendapat bantuan fisik, kecuali untuk sekolah. Masyarakat hanya diberi sosialisasi baik pengarahan dan pemicuan mengenai perilaku hidup bersih dan sehat. Fokus utama sanitasi yaitu masyarakat mulai meninggalkan kebiasaan BAB sembarangan dan membiasakan cuci tangan dengan sabun. Sanitasi dan pengarahan di sekolah di Desa Sinampang berjalan lancar. Pemerintah memberikan bantuan berupa tempat cuci tangan dan jamban kepada Sekolah Dasar (SD). Dampak dengan adanya pemenuhan sanitasi di sekolah adalah meningkatkan rasa kepedulian anak-anak terhadap perilaku hidup bersih dan sehat sejak dini.

PAMSIMAS memiliki prinsip tidak memberikan jamban individu kepada masyarakat, namun orientasi keberhasilan PAMSIMAS adalah dengan kepemilikan jamban pada rumah masyarakat sebagai sarana memenuhi kebutuhan perilaku sanitasi sehat. Hasil akses jamban di Desa Sinampang masih terdapat masyarakat yang BAB sembarangan, tetapi jumlahnya tidak sebanyak dibandingkan dengan masyarakat yang memiliki akses jamban. Dampak yang dirasakan masyarakat dengan adanya pemenuhan sanitasi yaitu meningkatkan kepemilikan jamban di Desa Sinampang, dengan adanya jamban di setiap rumah menandakan bahwa telah ada kesadaran masyarakat untuk

memperbaiki cara hidupnya, contoh kecilnya, masyarakat yang terbiasa BAB sembarangan sudah tidak melakukan lagi BAB sembarangan.<sup>57</sup>

Masyarakat di Desa Sinampang dibandingkan sebelumnya, kondisi dimana tidak terdapat air dan topografi yang cukup tinggi membuat masyarakat cukup kesulitan dalam mendapatkan air bersih. Berbeda dengan sekarang, masyarakat sudah mendapatkan bantuan air bersih dari PAMSIMAS. Masyarakat merasa senang dan nyaman setelah mendapat bantuan ini.<sup>58</sup> Walaupun masyarakat merasa nyaman dengan bantuan air bersih PAMSIMAS, terdapat masyarakat yang mengaku bahwa debit yang dihasilkan kurang. Hal ini diakibatkan banyak masyarakat yang menggunakan air tersebut sehingga debit air kurang. PAMSIMAS mengambil air dari sumber mata air, nantinya dari sumber mata air disalurkan ke rumah-rumah warga, sehingga debit air tersebut dibagi ke masing-masing rumah tangga yang menggunakan melalui pipa, dan akhirnya sesampainya di masing-masing rumah debitnya berkurang karena digunakan untuk beberapa KK. Masyarakat yang tidak mampu memasang pipa untuk saluran air bersih ke masing-masing rumah mendapat bantuan berupa kran umum (KU).

Dampak sosial yang dirasakan masyarakat setelah adanya Program PAMSIMAS yaitu masyarakat menjadi nyaman dan mudah dalam mengakses air bersih. Terbukti dengan masyarakat yang tidak perlu lagi mengantri dalam mendapatkan air bersih seperti dulu. Masyarakat rela mengantri demi

---

<sup>57</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

<sup>58</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

mendapatkan air bersih walaupun letak sumber air jauh dan topografinya tinggi. Bahkan ada pula yang mengambil air di desa-desa tetangga.

Selain mudah, masyarakat juga terjangkau dalam mendapatkan air bersih karena tidak perlu lagi pergi jauh untuk mencari air bersih. Hal ini jelas menghemat waktu dan tenaga. Masyarakat juga diberikan iuran bulanan untuk pemakaian air/m<sup>3</sup>. Biaya yang diberikan bermacam-macam, mulai dari 2.500-3.500/m<sup>3</sup> tergantung dengan alat yang dipakai. Biaya tersebut lebih terjangkau jika dibandingkan dengan pengorbanan masyarakat yang harus menempuh jarak yang jauh dan juga harus mengantri, belum dengan tenaga yang dipikul ketika membawa air.<sup>59</sup>

Hubungan sosial dilihat dari segi kerjasama masyarakat merawat dan memelihara sarana dan prasarana PAMSIMAS dan hubungan komunikasi antara masyarakat dan aktor-aktor dalam melaksanakan kegiatan fisik maupun sosialisasi. Perawatan dan pemeliharaan sarana air minum PAMSIMAS pada umumnya dibawah koordinasi BP SPAM (Badan Pengelola Saran Penyediaan Air Minum). Setelah program PAMSIMAS pembangunan fisiknya selesai kemudian diserahkan kepada BP SPAM Desa untuk mengelola sendiri. Inilah mengapa program PAMSIMAS disebut sebagai program yang berbasis masyarakat, karena masyarakat diberikan tanggungjawab untuk mengatur dan mengurus sendiri pengelolaan air minum.

Berdasarkan hasil wawancara, kerusakan yang sering terjadi di masyarakat yaitu pada pipa saluran air. Hal ini rawan rusak karena mengingat letak geografis

---

<sup>59</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

desa penerima PAMSIMAS berada di daerah dataran tinggi sehingga memerlukan pipa yang panjang dan rawan terkena kelapa jatuh. Ada juga yang mengalami kerusakan pompa karena pemakaian yang berlebih, hal ini akibat mesin dibiarkan bekerja terus menerus tanpa adanya jeda untuk istirahat.<sup>60</sup>

Secara umum, dampak yang dirasakan setelah adanya kerjasama antara masyarakat dan lembaga desa BP SPAM yaitu menumbuhkan rasa saling memiliki untuk selalu ikut serta merawat dan memelihara sarana air minum PAMSIMAS. Masyarakat diberikan keleluasaan tidak berarti semata-mata terlepas dari koordinasi dan komunikasi aktor-aktor pemerintahan, baik dari Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Kesehatan, fasilitator, dll. Tanpa adanya dukungan dari masyarakat yang merupakan penerima sekaligus pelaksana program, maka program PAMSIMAS tidak akan berjalan lancar. Komunikasi yang baik tentunya akan mempermudah masyarakat untuk bertindak.

Upaya dalam memperbaiki derajat kesehatan masyarakat diwujudkan dalam meningkatkan akses air bersih dan sanitasi. Pokok utama sanitasi yang dirubah yaitu kebiasaan masyarakat yang sering BAB sembarangan dan cuci tangan pakai sabun. Jika masyarakat masih tetap tidak mau berubah, akibatnya yang ditimbulkan yaitu tingginya angka penyakit seperti diare. Hal ini dikarenakan masyarakat yang tidak bisa menjaga kebersihan. Nilai masyarakat terhadap perilaku hidup bersih dan sehat di Desa Sinampang yang perlu diperbaiki yaitu terkait BAB sembarangan. Pengetahuan tentang hidup bersih dan sehat sebelum adanya program PAMSIMAS memang belum terlalu terkenal di

---

<sup>60</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

kalangan masyarakat. Masyarakat belum tahu pengertian sanitasi itu apa, bagaimana manfaatnya, dan akibat jika tidak melakukan. Mereka mengaku pernah melakukan BAB sembarangan karena jarang sekali terdapat air.<sup>61</sup>

Sesuai dengan tujuan utama PAMSIMAS yaitu peningkatan derajat kesehatan manusia, perilaku masyarakat sampai dengan saat ini sudah mulai berubah, dibuktikan dengan banyaknya masyarakat yang BAB pada tempatnya sehingga kepemilikan jamban dari tahun ke tahun mengalami peningkatan, tetapi masih ada pula masyarakat yang masih melakukan BAB sembarangan. Perilaku masyarakat yang dilaksanakan terus-menerus akan menjadi budaya di masyarakat, oleh sebab itu PAMSIMAS mempunyai peran penting dalam mengubah perilaku masyarakat untuk lebih memperhatikan lingkungan sekitar agar tidak melakukan BAB sembarangan.

Pola pikir akan mempengaruhi budaya yang ada di masyarakat. Jika masyarakat masih tergantung dengan bantuan yang diberikan pemerintah, masyarakat tidak akan maju. Masyarakat yang masih BAB sembarangan menganggap bahwa jaman itu mahal dan perlu bantuan pemerintah untuk meringankan beban mereka. Padahal masyarakat setelah mendapat beberapa kali penyuluhan sanitasi dari Program PAMSIMAS diharapkan tumbuh kesadaran dan berubah pola pikirnya untuk tergantung dengan pemerintah dan mandiri untuk memiliki jamban.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

<sup>62</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

Keterbatasan dana merupakan penghambat suatu program, masyarakat mengaku bahwa hampir masyarakat yang tidak memiliki jamban karena tidak memiliki dana. Masyarakat juga merasa keberatan atas iuran yang dikenakan, iuran air per meter tiap desa berbeda-beda tergantung alat dan bahan yang digunakan. Iuran normal yang dikenakan masyarakat berkisar 2.500-3.500/m<sup>3</sup>.<sup>63</sup> Iuran tersebut lebih mahal dibandingkan dengan listrik, selain itu masyarakat mengaku tidak memiliki dana untuk membuat jamban. Kasus lain seperti yang dialami, mereka tidak bisa mengakses air minum karena tersendat biaya renovasi yang cukup mahal. Biaya renovasi diperkirakan mencapai 15-20 juta. Masyarakat mengaku sempat diberikan solusi oleh pengawas sarana fisik PAMSIMAS untuk mengumpulkan dana secara swadaya, tetapi masyarakat menolak secara tegas. Hal ini karena rata-rata pekerjaan masyarakat adalah petani yang berpenghasilan rendah.<sup>64</sup>

Berdasarkan hal tersebut, ada beberapa permasalahan yang dalam mengkomunikasikan kegiatan program Pamsimas ini adalah sebagai berikut:

1. Lemahnya koordinasi, koordinasi antar instansi yang terlibat dalam program Pamsimas masih menjadi kendala karena ada sebagian besar Kabupaten/Kota yang kurang memahami tupoksi masing-masing.
2. Kurangnya promosi kesehatan, kegiatan kampanye kesehatan di masyarakat dapat dilakukan dengan memanfaatkan media komunikasi melalui stiker stop buang air besar sembarangan misalnya, mencuci tangan pakai sabun ataupun

---

<sup>63</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

<sup>64</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

melalui media komunikasi kepada anak-anak sekolah melalui lagu-lagu yang bertemakan kesehatan dan kebersihan.

3. Permasalahan dalam pelaporan keuangan dalam program pamsimas ini, dikarenakan masih banyaknya fasilitator ditingkat kecamatan dan desa belum memahami cara pengisian-pengisian pelaporan yang terkait dengan program pamsimas ini.<sup>65</sup>

Komitmen dalam hal koordinasi, sosialisasi kegiatan dan kontribusi pendanaan terhadap kegiatan belum menjadi program prioritas Pemerintah Daerah. Perlu penyadaran bahwa kegiatan ini bukanlah hanya program rutin yang dilaksanakan pemerintah, namun program ini juga untuk membantu pemerintah daerah dalam mencapai target pembangunan masyarakat di pedesaan.

Berdasarkan hal tersebut, terkait dengan permasalahan yang utama untuk program Pamsimas adalah mencari sumber air yang dapat dijadikan air baku Pamsimas. Selain itu ketersediaan mata air baku, juga sering menjadi kendala. Karena sulitnya menemukan sumber air, pengelola perlu mendapatkan pemilik sumber air (sumur gali) yang berjiwa sosial, untuk menjadikan sumur pribadi sebagai sumber air baku.<sup>66</sup>

Bahan infrastruktur Pamsimas banyak yang didatangkan dari luar pulau, hal ini menyebabkan mahalnya prasarana terpasang. Masalah lain berkaitan dengan pengelolaan sanitasi yang masih buruk. Perubahan tata ruang yang kurang terkendali. Kinerja fasilitator, terutama berkaitan dengan masalah sering

---

<sup>65</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

<sup>66</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

terlambatnya menerima gaji dan kesulitan mendapat fasilitator dengan kemampuan yang cukup untuk menangani pengelolaan Pamsimas.

Masyarakat penerima manfaat di Desa Sinampang, dari hasil penelitian juga masih merasa terbebani dan berat untuk dapat mengumpulkan uang swadaya. Terdapat juga perselisihan internal Lembaga Keswadayaan Masyarakat maupun dengan pihak luar. Masalah perilaku pelaksana, menunjukkan perlunya perhatian pada tahapan waktu program Pamsimas.<sup>67</sup>

Berkaitan dengan kepedulian masyarakat mengenai pemanfaatan dan pemeliharaan air. Terdapat perilaku buang air besar di tepi sungai menggunakan toilet apung. Kondisi ini dapat disebabkan karena, belum meratanya penyediaan sarana sanitasi baik di sekolah maupun lingkungan permukiman, tempat sampah, dan saluran limbah. Hal ini terjadi terutama di daerah-daerah pedesaan dan pinggiran kota. Adanya keterbatasan anggaran pemerintah daerah, menyebabkan pembangunan sarana prasarana air bersih dan sanitasi belum merata di Desa Sinampang. Selain itu juga ditemukan kesenjangan komunikasi antara konsultan dengan instansi pemerintah. Hal ini menyebabkan penentuan desa sasaran, belum sesuai dengan skala prioritas.<sup>68</sup>

Pada kenyataannya dilapangan, bahwa pelaksanaan program ini dalam hal pelibatan masyarakat belum sesuai dengan prinsip pendekatan Pamsimas, masih ada beberapa permasalahan yang ditemukan dalam pelaksanaannya seperti:

---

<sup>67</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

<sup>68</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

- a. Adanya keterbatasan waktu pelaksanaan serta keterbatasan anggaran untuk merubah Perilaku Hidup Sehat Berbasis Masyarakat (PHBS) pada masyarakat sasaran;
- b. Keterbatasan kondisi sumber air;
- c. Kurang Koordinasi antara satuan pelaksana/BP-SPAMs dan Kelompok Keswadayaan Masyarakat (KKM) dengan masyarakat;
- d. Kondisi topografi, sehingga tidak bisa memenuhi kebutuhan semua warga.

Berdasarkan hal tersebut, jadi secara keseluruhan masih ada kekurangan dalam pelaksanaan program ini, namun selaku bagian dari satuan pelaksana, berupaya melakukan perbaikan-perbaikan itu (kearah yang lebih baik) pada program Pamsimas mendatang. Komitmen yang kuat dan mengikat dari semua pemangku kepentingan (*stakeholder*), LSM/NGO harus masuk, pelibatan Perguruan Tinggi dan untuk masyarakat harus ada sosialisasi yang menyeluruh untuk mengubah pola pikir masyarakat. Permasalahan program Pamsimas di Desa Sinampang selain itu juga berkaitan dengan pengelolaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana Pamsimas, setelah terbangun. Diperlukan kesatuan pemahaman antar dinas terkait dalam pengembangan program Pamsimas. Termasuk dalam penyelenggaraan anggaran dinas dalam pengembangan Pamsimas. Aktifitas masyarakat berkaitan dengan budaya kolam dan sanitasi, merupakan tantangan bagi program Pamsimas. Program pemberdayaan masyarakat dalam program Pamsimas memerlukan perhatian dan waktu yang lebih.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

Lokasi penerapan program Pamsimas, terlihat pentingnya aspek pemberdayaan masyarakat dalam tahapan waktu pelaksanaan program Pamsimas. Untuk menggali tingkat efektifitas waktu, dilakukan penelitian terhadap persepsi, pengetahuan dan pengalaman dari pengelola program, yang terdiri dari fasilitator, perangkat desa, dan pengurus lembaga sektor air dan sanitasi di masyarakat.

Rekomendasi untuk pengelola program bahwa sebagai langkah untuk mengefektifkan waktu, perlu dirumuskan struktur koordinasi di Desa Sinampang (dalam hal jadwal, agenda, instansi yang terlibat, pembagian tugas dan wewenang, anggaran dan hal yang terkait), sehingga tercipta koordinasi antar program dan sektor, di setiap tahapan kegiatan melalui pertemuan berkala yang disepakati. Untuk meningkatkan efektifitas waktu terkait dengan tahapan kegiatan Pamsimas, dapat dilakukan pengaturan waktu (*time management/schedule*), dengan memberikan peringatan ulang berkala (*reminding*), bagi pihak yang berminat mengajukan desa ke dalam daftar.<sup>70</sup>

Kegiatan pemberdayaan tidak dapat dilaksanakan bersamaan dengan proyek pembangunan fisik, sehingga perlu disiapkan waktu pada tahun yang berbeda (prosesnya lebih dahulu dikerjakan, sehingga jika waktu pemberdayaan kurang, masih ada waktu di tahun pelaksanaan pembangunan fisik). Pada saat kegiatan sosialisasi di masyarakat, perlu adanya kejelasan dan ketegasan mengenai tahapan kegiatan Pamsimas.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

<sup>71</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

Pengelola perlu memperhatikan ketersediaan sumber air, kualitas air (fisik, kimia, biologi) dan kuantitas (liter/keluarga) yang disalurkan ke masyarakat penerima manfaat. Pengelola Pamsimas perlu melakukan konsultasi dan koordinasi dengan PDAM terutama mengenai wilayah pelayanan, sumber air, pemeliharaan prasarana, kualitas layanan air dan penentuan iuran keluarga penerima manfaat. Pengelola perlu melakukan penghitungan nilai-manfaat, yang hasilnya disosialisasikan ke masyarakat penerima manfaat, setelah mereka mengimplementasikan program Pamsimas. Sehingga secara bersama mereka berusaha menjaga keberlanjutan penyediaan air minum mereka secara mandiri, melalui pemeliharaan sarana-prasarana pengelolaan kelembagaan, ketertiban iuran, dan peningkatan kapasitas dan kapabilitas dalam pengelolaan air minum. Terutama karena nilai keuntungan yang besar, menyebabkan *pay back periode* dapat sangat cepat dicapai.

Rekomendasi untuk masyarakat penerima manfaat yaitu bahwa rincian kegiatan yang akan dilakukan disusun dalam RKM dengan melibatkan masyarakat. Tidak hanya diserahkan ke pendamping masyarakat (pemberdayaan, kesehatan, teknik). Kebutuhan peningkatan kualitas dan kemampuan masyarakat penerima program dapat dijumpai dengan meningkatkan kualitas dan kemampuan pendamping masyarakat. Badan Pengelola SPAM perlu memikirkan pengembangan Pamsimas, sebagai unit usaha komunitas (membuat *bussiness plan*), untuk menopang operasional dan pengembangan lebih lanjut.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

Berdasarkan hal tersebut di atas, selain itu Program PAMSIMAS tidak berjalan efektif dalam meningkatkan kondisi lingkungan Desa Sinampang. Hal tersebut karena :<sup>73</sup>

1. Pertama, program tidak melaksanakan fungsi-fungsinya secara optimal.

Berdasarkan penelitian ini, ditemukan bahwa hasil dari program memang telah dirasakan cukup baik oleh masyarakat, tetapi hasil yang ada belum sesuai dengan tujuan yang ditetapkan karena tidak adanya pembinaan bagi keberlangsungan program di masyarakat. Meskipun tercapainya tujuan dari program, yaitu terjadinya perubahan pola PHBS di masyarakat. Program PAMSIMAS hanya memiliki peranan yang minim guna mewujudkan perubahan pola PHBS di masyarakat. Program PAMSIMAS hanya memiliki peran dalam tahap sosialisasi dan pelatihan pada warga masyarakat. Peran fasilitator dan program-program kesehatan lingkungan dinas kesehatan yang berperan besar atas terjadinya perubahan pola PHBS di Desa Sinampang.

2. Kedua, gagalnya pembangunan SPAM PAMSIMAS di Desa Sinampang yang disebabkan kesalahan dalam teknis perencanaan pembangunan SPAM. Dimana perencanaan titik pembangunan SPAM berbeda dengan pelaksanaan pembangunannya. Awalnya, titik pembangunan sumur bor PAMSIMAS akan dibangun di wilayah utara desa namun karena titik pembungan tersebut berada di tengah jalan utama penghubung Desa Sinampang dengan Desa lainnya, maka dengan keputusan Kepala Desa Sinampang, titik tersebut dipindahkan di tanah lapang. Namun, 2 pembangunan sumur bor PAMSIMAS dinyatakan

---

<sup>73</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

gagal karena kondisi mata air yang terlalu dalam. Sehingga Desa Sinampang harus bergantung SPAM dari Desa Sebelah yang airnya tidak selalu mengalir setiap saat.

3. Ketiga, kapasitas masyarakat untuk menyukseskan sangat tinggi meski demikian kelembagaan lokal yang ada belum mampu memenuhi antusiasme tersebut. Tidak terlibatnya keseluruhan tokoh yang seharusnya hadir dalam penyusunan RKM dan adanya konflik kepentingan membuat kelembagaan lokal atau BPSPAMS Desa Sinampang bubar dan digantikan kepengurusannya oleh perangkat desa.
4. Keempat, meski adanya dukungan pemerintah daerah pada sektor AMPL dan program PAMSIMAS dari sektor APBD namun monitoring dan evaluasi mengenai keberlangsungan program tidak dilakukan secara maksimal oleh dinas terkait. Kecenderungan *stakeholders* dalam melakukan pembiaran menyebabkan program PAMSIMAS hanya sampai tahap pelaksanaan namun hasilnya tidak dapat dirasakan oleh masyarakat.

Hasil penelitian menjelaskan jika kriteria efisiensi pada Pamsimas Desa Sinampang dapat dikatakan sudah cukup. Realisasi anggaran yang dilakukan oleh Pemerintah Dairi sudah sesuai porsinya, tetapi jatah tersebut dinilai kurang untuk pembangunan Pamsimas yang perkembangannya tergolong pesat. Penyerapan anggaran sudah cukup, dengan terbatasnya anggaran yang diberikan Pamsimas tetap menjalankan pembangunan sarana dan prasarana sesuai dengan prosedur, terbatasnya anggaran tersebut juga menuntut desa untuk menghemat biaya pada saat pembangunan fasilitas. Sedikitnya anggaran yang disediakan oleh pemerintah

tidak membuat tingkat efektivitas dalam mendapat penerima program Pamsimas berkurang, Pamsimas secara tidak terduga malah dapat melebihi target efektivitas yang telah ditentukan sebelumnya. Jumlah usaha yang dilakukan dapat dinilai sepadan dengan tingkat efektivitas yang dihasilkan oleh Pamsimas.

Sektor pembangunan non-fisik, program PAMSIMAS cukup berhasil mengubah pola PHBS di masyarakat Desa Sinampang, berhasil diperoleh data kalau masyarakat siap sedia melaksanakan program ini dengan sukarela. Masyarakat membangun jamban sehat maupun sarana CTPS di masing-masing rumah juga disesuaikan dengan kemampuan masing-masing keluarga. Meski dalam meningkatkan pembangunan kapasitas masyarakat dan kelembagaan lokal serta komitmen dan efektivitas pemerintah, program PAMSIMAS tidak berjalan efisien. Telah diketahui, bahwa BPSPAMS Desa Sinampang bubar dan pengelolaan SPAM desa diserahkan ke perangkat-perangkat desa. Program PAMSIMAS yang berjalan di Desa Sinampang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip programnya, terutama di akses penyediaan SPAM. Program PAMSIMAS seharusnya menempatkan masyarakat sebagai pengambil keputusan utama dan penanggung jawab kegiatan dan pengelolaan sarana air minum dan sanitasi. Desa Sinampang tidak berhasil menerapkan partisipasi masyarakat dalam program PAMSIMAS karena seluruh kegiatan pengelolaan SPAM dilakukan oleh desa dan tidak melibatkan masyarakat.

Pamsimas yang telah dilaksanakan di Desa Sinampang telah berhasil memenuhi kebutuhan akan air bersih dan sanitasi bagi masyarakat yang kurang mampu, tetapi dalam pelaksanaannya tidak semua berjalan lancar. Pelaksana

Pamsimas masih sangat kurang dalam memahami dan melaksanakan apa yang sudah tertulis pada buku pedoman dan buku petunjuk teknis.<sup>74</sup>

Hasil lapangan yang diperoleh peneliti menyatakan, setelah adanya sosialisasi dan pelatihan PHBS baik di tingkat keluarga maupun sekolah, masyarakat di Desa Sinampang membangun akses sanitasi sehat dan akses CTPS. Pembangunan akses sanitasi sehat dan akses CTPS cukup mampu meningkatkan pola PHBS. Akan tetapi, akses CTPS belum dapat dimanfaatkan secara maksimal karena sarananya masih sangat sederhana dan belum semua masyarakat mencuci tangan memakai sabun.

Masyarakat di Desa Sinampang membutuhkan Sarana Penyediaan Air Minum dan Sanitasi (SPAMS) yang layak bagi kehidupan mereka. Keberadaan program PAMSIMAS tidak cukup membantu masyarakat mengurangi beban kebutuhannya terhadap SPAM, meski sarana sanitasinya sudah dapat diperoleh dengan baik. Masyarakat menyatakan belum ada mengalami masalah atau kendala selama menggunakan sarana sanitasi namun berbeda halnya dengan SPAM. SPAM hasil program PAMSIMAS gagal dibangun karena proses perumusan programnya yang mengalami kesalahan. SPAM PAMSIMAS tidak dibangun di tempat yang telah ditentukan sebelumnya, sehingga pada proses pengeboran mengalami kegagalan sebanyak 2 kali.

Kecukupan berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Dari program PAMSIMAS sebenarnya tidak membantu kebutuhan

---

<sup>74</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

masyarakat Desa Sinampang terhadap kebutuhan air yang bersih. Meskipun begitu, masyarakat kini sudah lebih tercukupi dengan ketersediaan air bersih yang menunjang kehidupan mereka sehari-hari meski sumber airnya bukan dari desa dan pengelolaannya masih bergantung pada pemerintah.

Perataan dari segi pembangunan sarana dan prasarana Pamsimas, seperti saluran pipa air minum, fasilitas sanitasi dan tower sumber air Pamsimas yang digunakan untuk mengaliri perpipaan. Dari seluruh penduduk Desa Sinampang yang berjumlah 1.537 jiwa, masyarakat yang masih berperilaku BABS 0 jiwa atau seluruh masyarakat Desa Sinampang telah buang air besar di jamban yang sehat. Perilaku SBS masyarakat Desa Sinampang ikut didukung dengan kepemilikan 259 jamban sehat di tiap keluarga dengan nilai cakupan sebesar 94,83%. Perubahan pola PHBS tersebut memberi dampak pengurangan wabah diare dari 22 kasus diare di tahun 2016 menjadi 3 kasus diare di tahun 2017.<sup>75</sup>

Meskipun adanya penambahan akses sanitasi keluarga dan adanya akses SPAM untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari dengan harga yang dapat dijangkau oleh masyarakat miskin, program PAMSIMAS belum bisa menumbuhkan kemandirian masyarakatnya untuk mengelola dan memelihara SPAMS. Masyarakat Desa Sinampang masih sangat tergantung dengan pemerintah desa. Masyarakat tidak dilibatkan dalam proses perencanaan suatu program yang diharapkan akan mengatasi masalah di lingkungan mereka. Mereka cenderung

---

<sup>75</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

hanya menerima hasil program PAMSIMAS, berhasil ataupun gagal, sehingga tidak terbangunnya partisipasi masyarakat tersebut.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Wawancara dengan Bapak Naek, Selaku Kepala Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, tanggal 25 Januari 2019.

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

1. Pelaksanaan program pemerintah pusat terkait Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat oleh pemerintah Desa Sinampang telah berjalan dengan baik sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang ada. Masyarakat yang merupakan sebagai pelaku utama dalam program ini baik laki-laki, perempuan, miskin dan kaya turut serta ambil bagian dan berperan aktif dari perencanaan, pelaksanaan hingga pemeliharaan program ditambah dengan berbagai pelatihan yang dilakukan secara bertahap membuat perilaku masyarakat setempat menjadi berubah kearah yang lebih baik. Setelah terlaksananya program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) masyarakat Desa Sinampang yang dianggap telah mampu mengelola sendiri kegiatannya secara mandiri. Sebagaimana keberhasilan pelaksanaan program penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat dapat dilihat dari terlaksananya program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis Masyarakat di Desa Sinampang.
2. Tanggung jawab pelaksanaan program penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat oleh Kepala Desa telah tertuang dalam amanat Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, bahwa Kepala Desa adalah penanggung jawab utama pembangunan desa, segala upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan kesejahteraan masyarakat desa, jadi meskipun program Pamsimas menempatkan masyarakat pelaku utama dan sekaligus

sebagai pelaksana kegiatan, namun pelaksanaan, pengelolaan dan juga kesinambungannya tentu tidak dapat berdiri sendiri.

3. Kendala dan upaya pelaksanaan program penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat di Desa Sinampang yaitu terkait dengan permasalahan mencari sumber air yang dapat dijadikan air baku Pamsimas. Karena sulitnya menemukan sumber air, pengelola perlu mendapatkan pemilik sumber air (sumur gali) yang berjiwa sosial, untuk menjadikan sumur pribadi sebagai sumber air baku. Selanjutnya bahan infrastruktur Pamsimas banyak yang didatangkan dari luar pulau, hal ini menyebabkan mahalnya prasarana terpasang. Masalah lain terkait pengelolaan sanitasi yang masih buruk. Kinerja fasilitator, terutama berkaitan dengan masalah sering terlambatnya menerima gaji dan kesulitan mendapat fasilitator dengan kemampuan yang cukup untuk menangani pengelolaan Pamsimas. Masyarakat penerima manfaat di Desa Sinampang, dari hasil penelitian juga masih merasa terbebani dan berat untuk dapat mengumpulkan uang swadaya. Berkaitan dengan kepedulian masyarakat mengenai pemanfaatan dan pemeliharaan air. Terdapat perilaku buang air besar di tepi sungai menggunakan toilet apung. Kondisi ini dapat disebabkan karena, belum meratanya penyediaan sarana sanitasi. baik di sekolah maupun lingkungan permukiman, tempat sampah, dan saluran limbah.

## **B. Saran**

1. Hendaknya Pemerintah dapat melakukan pelaksanaan dan menjalankan program PAMSIMAS ini kesetiap pelosok desa, sebab menurut penulis program ini belum berjalan keberbagai daerah yang masih terpencil.

2. Hendaknya Kepala desa lebih bertanggungjawab penuh dalam mengendalikan masyarakat desa untuk dapat merawat dan menjaga PAMSIMAS yang telah dibuat dan berjalan.
3. Hendaknya masyarakat turut berperan dengan menumbuhkan sikap sadar akan lingkungan dari limbah yang ada agar tidak dibuang ketempat mengalirnya aliran air, sebagaimaa sumber dari kehidupan masyarakat desa.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Bachsan Mustafa. 2001. *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Dasril Radjab. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Dyah Ochterina Susanti dan A'an Efendi. 2014. *Penelitian Hukum (Legal Research)*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Hendra Karianga. 2017. *Carut Marut Pengelolaan Keuangan Daerah di Era Otonomi Daerah (Perspektif Hukum dan Politik)*. Depok: Kencana.
- I Gusti Ayu Ketut Rahmi Handayani dan Edi As'Adi. 2019. *Hukum Administrasi Negara (Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Energi Berbasis Lingkungan)*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Juliansyah Noor. 2013. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Kencana.
- Kasman Siburian dan Victorianus R. Puang. 2014. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Capiya Publishing.
- Khalid. 2008. *Hukum Tata Negara*. Medan: Wal Ashri Publishing.
- Ni'matul Huda. 2009. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- 2014. *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI (Kajian Terhadap Daerah Istimew Daerah Khusus Dan Otonomi Khusus)*. Bandung: Nusa Media.
- Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Sahya Anggara. 2018. *Hukum Administrasi Negara*. Bandung: CV. Pustaka Setia.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2011. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Sri Harini Dwiyatmi. 2006. *Pengantar Hukum Indonesia*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Syamsuddin Haris. 2005. *Desentralisasi & Otonomi Daerah; Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Jakarta: LIPI Press

Tedi Sudrajat. 2017. *Hukum Birokrasi Pemerintahan (Kewenangan & Jabatan)*. Jakarta: Sinar Grafika.

Titik Triwulan Tutik. 2015. *Kontruksi Hukum Tata Negara di Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana.

Utang Rosidin. 2015. *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi*. Bandung: Pustaka Setia.

W. Riawan Tjandra. 2018. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.

Yusnani Hasyimzoem, dkk. 2017. *Hukum Pemerintah Daerah*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Zudan Arif Fakrulloh. 2014. *Hukum Indonesia dalam Berbagai Perspektif*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

## **B. Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.

## **C. Jurnal**

Chika Chaerunnissa. "Partisipasi Masyarakat Dalam Program Penyediaan Air Minum Dansanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) di Kabupaten Brebes (Studi Kasus Desa Legok dan Desa Tambakserang Kecamatan Bantarkawung)". *Dalam Jurnal Politika*, Vol. 5, No. 2, Oktober 2014.

Hardiles Nofiandi. "Peran Masyarakat Dalam Melaksanakan Program Pamsimas Di Desa Banjarsari Kecamatan Gajah Kabupaten Demak". *dalam Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Universitas Diponegoro, Tahun 2014.

Vifin Rofiana. "Implementasi Kebijakan Program Pamsimas (Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat)". *dalam IJPA-The Indonesian Journal of Public Administration*, Volume 1 Nomor 2 Juli - Desember 2015.

#### **D. Internet**

AMPL, “Program Nasional Penyediaan Air Minum dan Sanitasi” melalui [www.ampl.or.id](http://www.ampl.or.id), diakses pada tanggal 23 Maret 2019, pukul 10.20 WIB.

Bani Santoso, “Sistem Pemberdayaan Masyarakat”, melalui <http://banisantoso84.blogspot.com>, diakses pada tanggal 02 Maret 2019, Pukul 21.00 WIB.

KBBI, “Pengertian Pelaksanaan”, melalui <https://kbbi.web.id>, diakses pada tanggal 23 Maret 2019, pukul 10.20 WIB.

Pamulihan, “Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat”, melalui <https://pamulihan.wordpress.com>, diakses pada tanggal 10 Desember 2018, Pukul 23.20 WIB.



**PEMERINTAH KABUPATEN DAIRI  
KECAMATAN SIEMPAT NEMPU  
DESA SINAMPANG**

KODE POS 22261

Hal : Sinampang 16-01-2019  
No : 162 /07/KD/2019

Kepada Yth :  
Majelis Pendidikan Tinggi  
Universitas Muhammadiyah Sumut  
Di  
Medan

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : NAEK  
Jabatan : Kepala Desa

Menerangkan dengan sebenarnya bahwa ;

Nama : AHMAD FAHRIZAL MAHA  
NPM : 1406200266  
Fakultas ; Hukum  
Prodi/Bagian ; Ilmu Hukum/Hukum Administrasi Negara  
Judul skripsi : Pelaksanaan program penyediaan air minum dan sanitasi  
Berbasis masyarakat oleh kepala desa

Benar telah melakukan riset di desa Sinampang selama satu minggu, terhitung tanggal 14-19 Januari 2019.

Demikian surat ini Kami sampaikan, atas kerjasamanya, kami ucapkan terima kasih.

Sinampang, 19-01-2019  
Kepala Desa Sinampang



## LAMPIRAN WAWANCARA

Nama : Naek,  
Jabatan : Kepala Desa,  
Instansi : Pemerintahan Desa Sinampang, Kabupaten Dairi, Provinsi Sumatera Utara,  
Pada Tanggal : 25 Januari 2019.

1. Apakah di Desa Sinampang ada melaksanakan program pemerintah Pusat terkait dengan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis masyarakat?

Jawab: Di Desa Sinampang ada melaksanakan program pemerintah Pusat terkait dengan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis masyarakat.

2. Apakah program tersebut sebelumnya ada dilakukan sosialisasi oleh Pemerintah Pusat atau memang muncul dari kesadaran masyarakat Desa Sinampang sendiri?

Jawab: Program tersebut sebelumnya ada dilakukan sosialisasi oleh Pemerintah Pusat sehingga di desa Sinampang melaksanakannya, serta juga program pemberdayaan masyarakat ini telah meningkatkan partisipasi masyarakat sebagai mitra strategis Pemerintah Daerah dan Pemerintah dalam menyediakan dan meningkatkan kualitas pelayanan air minum dan sanitasi.

3. Bagaimana respon masyarakat terkait dengan adanya Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis masyarakat?

Jawab: Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis Masyarakat di desa Sinampang telah berjalan dengan baik sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang ada. Masyarakat yang merupakan sebagai pelaku utama dalam program ini baik laki-laki, perempuan, miskin dan kaya turut serta ambil bagian dan berperan aktif dari perencanaan, pelaksanaan hingga pemeliharaan program ditambah dengan berbagai pelatihan yang dilakukan secara bertahap membuat perilaku masyarakat setempat menjadi berubah kearah yang lebih baik.

4. Sudah berapa lamakah Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis masyarakat di Desa Sinampang ini dilakukan?

Jawab: Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis masyarakat di Desa Sinampang ini mulai dilaksanakan pada tahun 2017 hingga akhir tahun 2018, yakni terhitung sudah 2 tahun terlaksana.

5. Apakah ada faktor-faktor yang mempengaruhi Pelaksanaan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis Masyarakat di Desa Sinampang?

Jawab: Ada faktor-faktor yang mempengaruhi Pelaksanaan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis Masyarakat di Desa Sinampang yaitu:

- adanya orientasi pemberdayaan didasarkan pada kebutuhan, masalah, dan potensi desa;
- adanya budaya gotong royong yang sangat melekat pada masyarakat di desa Sinampang;
- adanya kesadaran masyarakat akan pentingnya air dan sanitasi, mengingat masih banyaknya masyarakat Desa Sinampang yang kesulitan dalam memperoleh air bersih dan keinginan untuk menerapkan Perilaku Hidup Bersih dan Sehat sehingga jumlah masyarakat yang menderita muntaber, diare dan gatal-gatal berkurang.

6. Apakah dalam pelaksanaan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis masyarakat ada dasar hukumnya?

Jawab: Pelaksanaan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis masyarakat ada dasar hukumnya yaitu beracuan pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan serta diperkuat dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

7. Siapakah penerima manfaat dari program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis masyarakat di desa Sinampang?

Jawab: Penerima manfaat dari program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis masyarakat di desa Sinampang adalah warga desa yang belum mempunyai akses terhadap pelayanan air minum dan sanitasi yang layak terutama kelompok miskin, atau disebut juga masyarakat adat rentan yang diidentifikasi oleh masyarakat sendiri, disepakati dan ditetapkan bersama oleh masyarakat desa melalui proses musyawarah warga desa.

8. Bagaimana bentuk pelaksanaan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis masyarakat yang dilakukan di Desa Sinampang?

Jawab: Bentuk pelaksanaan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis masyarakat yang dilakukan di Desa Sinampang cakupan pelayanannya sudah mencapai 80%. Namun demikian, secara kualitas program ini belum optimal dalam pelaksanaannya. Manajemen

pengelolaan lebih dari 60% Program PAMSIMAS di Desa Sinampang belum optimal, sebagaimana tidak maksimalnya manajemen dan administrasi program ini akibat kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) pengelola yang rendah.

9. Dari manakah sumber dana yang diperoleh dalam pelaksanaan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis masyarakat di Desa Sinampang?

Jawab: Sumber dana yang diperoleh dalam pelaksanaan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis masyarakat di Desa Sinampang melalui sumber dari APBN (70%), ADD (10%), Indikas (4%) serta dana kontribusi swadaya masyarakat dan sumber dana lain yang tidak mengikat (16%)

10. Bagaimana tanggungjawab Kepala Desa dalam pelaksanaan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis masyarakat di Desa Sinampang?

Jawab: Tanggungjawab Kepala Desa dalam pelaksanaan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis masyarakat di Desa Sinampang yaitu dengan melakukan perawatan program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis masyarakat di Desa Sinampang, sehingga program yang telah dibuat tidak menjadi sia-sia dalam pelaksanaannya, sebagaimana sudah terbukti dari awal mulainya program ini sudah berjalan cukup efektif hingga sekarang.

11. Bagaimana kendala yang di dapati dalam pelaksanaan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis masyarakat di Desa Sinampang?

Jawab: Kendala yang di dapati dalam pelaksanaan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis masyarakat di Desa Sinampang, diantaranya:

- Pertama, program tidak melaksanakan fungsi-fungsinya secara optimal.
- Kedua, gagalnya pembangunan SPAM PAMSIMAS di Desa Sinampang yang disebabkan kesalahan dalam teknis perencanaan pembangunan SPAM.
- Ketiga, kapasitas masyarakat untuk menyukseskan sangat tinggi meski demikian kelembagaan lokal yang ada belum mampu memenuhi antusiasme tersebut.
- Keempat, meski adanya dukungan pemerintah daerah pada sektor AMPL dan program PAMSIMAS dari sektor APBD namun monitoring dan evaluasi mengenai keberlangsungan program tidak dilakukan secara maksimal oleh dinas terkait.

12. Bagaimana upaya yang dilakukan dalam mengatasi kendala dalam pelaksanaan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis masyarakat di Desa Sinampang?

Jawab: Upaya yang dilakukan dalam mengatasi kendala dalam pelaksanaan Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis masyarakat di Desa Sinampang yaitu dengan membentuk anggota perawatan yang bertujuan untuk mengawasi berjalannya program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis masyarakat di Desa Sinampang.

13. Bagaimana bentuk partisipasi masyarakat desa Sinampang terkait dengan dilakukannya Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis masyarakat di Desa Sinampang?

Jawab: Bentuk partisipasi masyarakat desa Sinampang terkait dengan dilakukannya Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis masyarakat di Desa Sinampang ada dua model partisipasi, yang pertama Pengambilan Keputusan yang umumnya laki-laki sudah menikah yang berusia 25-50 tahun, kepala rumah tangga. Mereka adalah tipe yang berpikir rasional dan butuh diyakinkan. Bagi mereka, berbicara gagasan baru atau perubahan, harus disertai penjelasan rasional dan bukti yang mendukung keberhasilan gagasan tersebut. Kedua Agen Perubahan, yaitu orang-orang yang mempengaruhi para pengambil keputusan, yaitu Ibu Rumah Tangga, Pelajar, Pemuka Agama, Kelompok Kontraktor, Praktisi (formal dan non formal).

14. Bagaimana efektivitas terhadap perataan dari segi pembangunan sarana dan prasarana Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis masyarakat di Desa Sinampang?

Jawab: Perataan dari segi pembangunan sarana dan prasarana Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis masyarakat di Desa Sinampang, seperti saluran pipa air minum, fasilitas sanitasi dan tower sumber air Pamsimas yang digunakan untuk mengaliri perpipaan. Dari seluruh penduduk Desa Sinampang yang berjumlah 1.537 jiwa, masyarakat yang masih berperilaku BABS 0 jiwa atau seluruh masyarakat Desa Sinampang telah buang air besar di jamban yang sehat. Perilaku SBS masyarakat Desa Sinampang ikut didukung dengan kepemilikan 259 jamban sehat di tiap keluarga dengan nilai cakupan sebesar 94,83%. Perubahan pola PHBS tersebut memberi dampak pengurangan wabah diare dari 22 kasus diare di tahun 2016 menjadi 3 kasus diare di tahun 2017.

**15.** Bagaimana tanggapan masyarakat desa terkait dengan dilakukannya Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis masyarakat di Desa Sinampang, apakah masyarakat merasa senang?

Jawab: Pendapat masyarakat Desa Sinampang tentang Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis masyarakat di Desa Sinampang sangat senang, sebagaimana peranan Pemerintah Desa Sinampang mengajak masyarakat untuk berpartisipasi dalam Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi berbasis masyarakat di Desa Sinampang dikatakan sangat bagus dilakukan, sehingga memudahkan masyarakat untuk memperoleh air bersih di desa Sinampang.

Dairi, 25 Januari 2018

Kepala Desa Sinampang,  
Kabupaten Dairi



## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ahmad Fahrizal Maha  
NPM : 1406200266  
Fakultas : Hukum  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Bagian : Hukum Administrasi Negara  
Judul Skripsi : **PELAKSANAAN PROGRAM PENYEDIAAN AIR MINUM DAN SANITASI BERBASIS MASYARAKAT OLEH KEPALA DESA (Studi di Desa Sinampang Kabupaten Dairi)**

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata di kemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, Maret 2019

Saya yang menyatakan



AHMAD FAHRIZAL MAHA

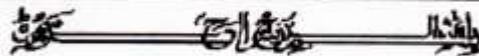


**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
FAKULTAS HUKUM**

**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474  
Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id), [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id)



**KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA**

**NAMA** : AHMAD FAHRIZAL MAHA  
**NPM** : 1406200266  
**PRODI/BAGIAN** : Ilmu Hukum/Hukum Administrasi Negara  
**JUDUL SKRIPSI** : PELAKSANAAN PROGRAM PENYEDIAAN AIR MINUM DAN SANITASI BERBASIS MASYARAKAT OLEH KEPALA DESA (Studi di Desa Sinampang Kabupaten Dairi)  
**Pembimbing** : ZAINUDDIN, SH., MH.

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
14/02/2019	Skripsi diterima	
22/02/2019	Perbaikan penulisan dan metode	
28/02/2019	Skripsi diterima	
1/03/2019	Perbaikan penulisan, metodologi, dan hasil pembahasan	
04/03/2019	Skripsi diterima	
06/03/2019	Perbaikan dan simbolisasi rumusan masalah	
08/03/2019	Skripsi diterima	
11/03/2019	Perbaikan hasil dan pembahasan, saat diukur tanggung jawab, rumusan tindakan dan upaya	
15/03/2019	Acc dan disetujui	

Diketahui Dekan  
**DEKAN FAKULTAS HUKUM**

(Dr. IDA HANIFAH, SH., MH)

**DOSEN PEMBIMBING**

(ZAINUDDIN, SH., MH)