

## **VILLAGE WATER GOVERNANCE DALAM PEMENUHAN KEBUTUHAN AIR MINUM DI DESA BETENG POMAH DAN RANDULANANG**

**Putri Rut Elok Kurniatin<sup>1</sup>, Irfan Ridwan Maksum<sup>2</sup>**

*Universitas Indonesia, Jakarta, Indonesia<sup>1,2</sup>*  
E-mail: [rutelok11@gmail.com](mailto:rutelok11@gmail.com)

### **ABSTRAK**

*Penelitian ini fokus pada tata kelola keberlanjutan pemenuhan kebutuhan air minum Desa Beteng, Pomah dan Randulanang pasca berakhirnya Program PAMSIMAS pada tahun 2021. Pasca berakhirnya program, pemerintah desa menghadapi beberapa tantangan untuk mempertahankan pelayanan dasar air minum diantaranya keterbatasan penganggaran, tidak terjaganya kualitas air minum dan menurunnya peran dan partisipasi masyarakat dan pihak lain yang menyebabkan perbedaan kondisi keberlanjutan pemenuhan kebutuhan air minum layak menuju aman. Melalui pendekatan post positivist, peneliti melakukan penilaian terhadap model tata kelola pemenuhan kebutuhan air minum di ketiga desa untuk mengetahui tata kelola keberlanjutan pasca program. Melalui wawancara, studi dokumen dan literatur, peneliti memperoleh informasi data sebagai dasar penilaian model tata kelola di ketiga desa. Hasil penelitian menunjukkan bahwa berdasarkan governance actors dan governance styles ketiga desa memiliki model tata kelola yang berbeda meskipun berasal dari program yang sama yaitu PAMSIMAS. Ketiga desa menunjukkan dinamika teknis yang berbeda sehingga muncul perbedaan dalam tata kelola keberlanjutan pemenuhan kebutuhan air minum pasca berakhirnya program PAMSIMAS.*

**Kata Kunci:** *Air Minum Pedesaan, Keberlanjutan Pasca Program, Model Tata Kelola*

### **ABSTRACT**

*This research focused on the sustainable governance for meeting the drinking water needs of Beteng, Pomah and Randulanang villages after the end of the PAMSIMAS Program in 2021. After the end of the program, the village government faced several challenges in maintaining basic drinking water services, such as budget limitation, unmaintained quality of drinking water, and the decrease of role and participation of the community and other parties, which caused the gap of the sustainable conditions for meeting clean to safe drinking water needs in these three areas. Through the post positivist approach, assessment of the governance model for meeting drinking water needs in the three villages was conducted to figure out their post-program governance. Through interviews, document studies, and literature, researchers obtained data information as the basis in assessing the governance model in the three villages.*

*The results show that, based on the governance actors and governance styles, the three villages have different governance models even though they participated in the same program (PAMSIMAS). The three villages show different technical dynamics, hence the differences in their governance in realizing the fulfillment of drinking water needs after the end of the PAMSIMAS program.*

**Keywords:** *Governance model, post program sustainability, rural drinking water governance*

## PENDAHULUAN

Pendekatan yang digunakan dalam memahami *water governance* dapat dikategorikan kedalam beberapa isu utama seperti pemenuhan pelayanan air di pedesaan/perkotaan, tata kelola risiko banjir, tata kelola kolaboratif, tata kelola air tanah, perlindungan lingkungan dan isu lain yang sejenis (Ozerol dkk., 2018). Pemenuhan kebutuhan air minum di desa merupakan salah satu kategori pendekatan dalam *water governance*, yang secara umum didefinisikan sebagai sebuah sistem yang bersifat terstruktur dan berproses melalui pembuatan aturan dan operasional yang melibatkan berbagai aktor dan jaringan dalam perumusan dan implementasi kebijakan di sektor air (Knieper & Wostl, 2016).

Permasalahan tata kelola air minum layak di Desa Pomah, Beteng dan Randulanang merupakan permasalahan yang melibatkan berbagai aktor di *grassroot*, pemerintah desa dan daerah serta pihak ketiga yang ikut menginisiasi pemenuhan kebutuhan air minum layak di desa. Mengacu pada Dokumen Metadata Pilar Lingkungan Kementerian PPN/Bappenas maka yang dimaksud pemenuhan air minum layak yaitu air

minum yang berasal dari sumber terlindung diantaranya meliputi air keran, penampungan air hujan, mata air dan sumur terlindung dengan jarak minimal 10 meter dari tempat pembuangan serta memenuhi kriteria kesehatan (Bappenas, 2020).

Berdasarkan Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kabupaten Klaten untuk tahun 2011-2030 pengembangan sistem jaringan air minum di pedesaan dilakukan dengan memanfaatkan sumber air permukaan dan sumber air tanah dengan prioritas pengembangan jaringan air minum yang meliputi :

1. Kecamatan Bayat;
2. Kecamatan Gantiwarno;
3. Kecamatan Jatinom;
4. Kecamatan Karangnongko;
5. Kecamatan Kemalang; dan
6. Kecamatan Manisrenggo.

Meskipun rencana pengembangan jaringan telah ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang dan Wilayah dari tahun 2011, namun hingga saat ini masih terdapat beberapa kendala dan hambatan terutama dalam menentukan keberlanjutan pasca program PAMSIMAS yang berakhir pada tahun 2021 baik dari aspek pembinaan dan pengawasan pasca program maupun teknis pemeliharaan

kelembagan masyarakat yang terbentuk dan aset SPAM yang terbangun. Hal ini juga dialami oleh Desa Beteng dan Randulanang yang termasuk kedalam wilayah Kecamatan Jatinom dan masuk kedalam prioritas pengembangan jaringan air minum pedesaan. Fenomena yang masih sering didapati adalah masyarakat tidak membedakan akses air bersih dan akses air minum layak. Sehingga masih minimnya perhatian desa terhadap uji kualitas air minum layak bahkan aman.

Kondisi pemenuhan kebutuhan air minum Desa Randulanang berdasarkan Data SIM PAMSIMAS menunjukkan bahwa dari total 3.840 jumlah penduduk atau 957 kepala keluarga memperoleh akses sumber air minum PAMSIMAS. Sehingga ketergantungan pemenuhan kebutuhan air minum Desa sangat bergantung pada keberlanjutan pasca berakhirnya program PAMSIMAS. Sama halnya dengan Desa Randulanang, ketergantungan Desa Beteng terhadap keberlanjutan Program PAMSIMAS dikarenakan sumber air non PAMSIMAS sangat terbatas untuk diakses mengingat sumur warga akan kering memasuki masa kemarau dan membutuhkan akses sumur dalam agar pemenuhan kebutuhan air minum terpenuhi. Desa Pomah merupakan Desa replikasi PAMSIMAS, sehingga PAMSIMAS merupakan program pendukung, sementara penduduk secara umum masih menggunakan sumber air minum konvensional seperti sumur dan mata air.

Berdasarkan uraian di atas penulis melakukan penelitian terhadap model tata kelola pemenuhan kebutuhan air minum di Desa Beteng, Pomah dan Randulanang melalui analisis terhadap *governance actors* dan *governance styles* yang dimiliki oleh masing-masing desa untuk mengetahui arah keberlanjutan pemenuhan akses air minum layak di desa.

## **KAJIAN PUSTAKA**

### **Pembangunan Desa**

Fokus utama dari konsep pembangunan Desa adalah penyediaan pelayanan publik terutama pelayanan dasar untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam konteks ini pembangunan desa di Indonesia tidak terlepas dari mekanisme dan prosedur administrasi publik utamanya dalam hal sumber daya keuangan, kebijakan hingga kewenangan desa. Sejalan dengan kewenangan yang diberikan kepada desa dalam undang-undang desa yaitu : (1) kewenangan lokal berskala Desa; (2) kewenangan berdasarkan hak asal usul dan (3) kewenangan lain yang ditugaskan Pemerintah (UU Desa, 2014), maka desa diberi sumber pendanaan dalam rangka pelaksanaannya. Untuk dapat mengelola sumber daya yang ada di desa masyarakat memerlukan dorongan dan stimulan karena masih terbatasnya kapasitas dan kualitas sumber daya, sehingga diperlukan adanya intervensi

dari pemerintah agar secara bertahap timbul kesadaran.

Untuk itu, alokasi sumber daya dan tata kelola perlu mengacu pada Standar Pelayanan Minimal (SPM) serta *Sustainable Development Goals* (SDGs) sebagai bagian dari agenda pembangunan nasional dan global, prinsip tata kelola serupa menjadi salah satu perhatian dalam sebuah penelitian internasional mengenai undang-undang desa :

*“Governance arrangement will have a significant impact on how village transfer are used, and whether resources are embezzled, used to finance local patronage, allocated to public goods, or the needs of the poor and marginalized. Through its core principles of participation (development priorities are determined by communities), empowerment (resources are managed by communities), and accountability (communities monitor delivery and the project management tracks grievances)”* (Antlov, Wetterberg & Dharmawan, 2016)

Dalam penelitian yang berjudul *Village Governance, Community Life and the 2014 Village Law in Indonesia* peneliti menekankan bagaimana tata kelola memiliki dampak signifikan terhadap penggunaan dana transfer dan menentukan untuk siapa sumber daya tersebut dialokasikan baik untuk publik maupun bagi kelompok miskin dan marginal. Konsep ini sangat erat

kaitannya dengan 18 tujuan SDGs desa diantaranya yaitu desa tanpa kemiskinan, desa sehat dan sejahtera, desa layak air bersih dan sanitasi, dan tanggap perubahan iklim. Prinsip partisipasi, pemberdayaan dan akuntabilitas menjadi kunci tercapainya tujuan pembangunan desa.

Tata kelola desa yang bersifat *self-governing* sangat memungkinkan upaya peningkatan pembangunan dan akses pelayanan dasar melalui pengelolaan sumber daya. Untuk itu kapasitas pemerintah desa sebagai penyelenggara menjadi faktor penentu percepatan pembangunan di desa melalui penentuan strategi, target dan langkah kebijakan yang diambil dalam implementasinya (Zakia & Maksun, 2017).

#### **Water Governance di Desa**

Menurut *The Global Water Partnership* (GWP) secara spesifik pemenuhan kebutuhan air minum di desa merupakan hasil dari proses pengelolaan sumber daya alam maupun pemanfaatan aset di desa yang dibangun melalui koordinasi yang kuat dalam manajemen sektor, air, tanah dan sumber daya terkait lainnya (Uhlendahl dkk, 2011). Koordinasi dan interaksi antar level pemerintahan (multi level/vertikal) dan antar institusi di level yang sama (horisontal/lintas sektor) menjadi urgensi utama dalam tata kelola air di pedesaan. Kompleksitas dan masalah seringkali timbul sebagai akibat adanya pihak yang melewati batas kewenangan atau sebaliknya tidak menjalankan

kewenangannya (Beveridge & Monsees, 2012).

Kajian literatur berjudul *Decentralizing Water Service in India* yang menyoroti perspektif desain institusi dalam implementasi desentralisasi sektor air minum pedesaan juga menghasilkan kesimpulan bahwa banyaknya lembaga menuntun pada perbedaan pengaturan dan hasil. Persamaan yang dimiliki dengan penelitian penulis saat ini adalah kendala pengaturan pemerintah daerah yang menyerahkan operasional dan manajemen air langsung kepada kelompok masyarakat tanpa diikuti dengan penguatan kapasitas pasca berakhirnya program yang menghasilkan lemahnya sistem pemenuhan air minum pedesaan. Perbedaan mendasar kedua penelitian adalah penelitian di India menekankan pada lemahnya kapasitas lembaga yang di barengi dengan lemahnya pemerintah daerah dalam membangun tata kelola air yang berkelanjutan (Singh, 2014).

#### **Governance Assesment Model**

Gieseke (2020) memperkenalkan *Governance Assesment Model* sebagai penilaian model tata kelola berdasarkan *Governance Actor and Style*.

##### *1. Governance actors*

*Governance actors* ialah semua pelaku yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan dalam mencapai tujuan. Secara umum empat aktor yang teridentifikasi adalah (a) *public policy-maker*; (b) *private policy-maker*, (c) *public practitioner* dan (d)

*private practitioner*. Untuk mengetahui keempat aktor tersebut dilakukan identifikasi terhadap empat aspek tata kelola yang disebut sebagai *governance compass* yaitu : (a) *public*; (b) *private*; (c) *policy-maker* dan; (d) *practitioner* (Gieseke, 2016).

Menganalisis aktor tata kelola merupakan langkah kritis yang menentukan hubungan kolaborasi. Pelaku kolaborasi harus memahami peran, tanggung jawab dan hubungan antar aktor untuk memastikan keahlian, keterampilan dan kemampuan dapat digunakan secara maksimal. *The governance compass* juga memainkan peran dalam menyediakan konteks dan ruang yang baru bagi kolaborator untuk keluar dari ego sektoral (Gieseke, 2018).

- a. *Public policy maker* ialah anggota legislatif dan organisasi perangkat daerah yang mampu memengaruhi kebijakan publik.
- b. *Private Policy-Makers* ialah Perusahaan dan NGO yang mendukung kebijakan publik dan swasta
- c. *Public Practitioners* ialah agen atau tenaga pendidik atau pelatih yang memberikan asistensi teknis kepada masyarakat, pebisnis dan praktisi swasta untuk mencapai tujuan
- d. *Private Practitioners* ialah profesional di sektor swasta, komunitas masyarakat pengelola, pebisnis dan sebagainya yang secara langsung terlibat dalam penyediaan dan penggunaan perlengkapan, produk dan pelayanan

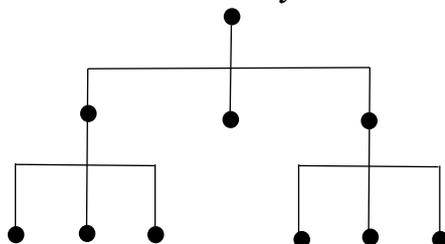
## 2. Governance style

*Governance style* menilai bagaimana pengambilan keputusan dibuat, pengumpulan informasi dan bagaimana pelaksanaan dilakukan oleh aktor yang terlibat. Menurut Thompson (1991) dalam Gieseke (2020) terdapat tiga gaya tata kelola yaitu : (1) *hirarchy governance*, menekankan konformitas dan akuntabilitas bawahan; (2) *market governance*, menekankan kontrol *topdown* tetapi mendorong inovasi dan mengambil keuntungan dan (3) *network governance*, terbentuk dari berbagai hubungan baik horisontal maupun vertikal.

### a. *Hirarchy governance*

Model tata kelola hierarki telah diadopsi secara luas seperti di Eropa dan Amerika Serikat menggantikan otoriterianisme dan nepotisme pemerintahan pada akhir abad 19 (Meuleman, 2008). Struktur hierarki di desain untuk mengatasi proses yang kompleks dan rangkaian yang panjang sehingga dapat di kontrol secara terpusat. Ilustrasi tata kelola hierarki dapat dilihat dalam Gambar 1 *Hirarchy Governance*

**Gambar 1 *Hirarchy Governance***



Sumber : Gieseke, 2020

Ciri dari *hirarchy governance* menurut Meuleman (2008) ialah sebagai berikut :

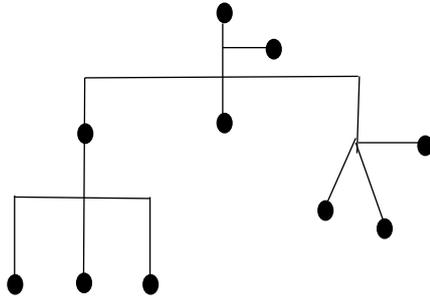
- 1) adanya pembagian divisi tugas yang jelas;
- 2) Otoritas ada pada aturan yang mengatur setiap urusan;
- 3) Proses rekrutmen berdasarkan kompetensi;
- 4) Senioritas dan *merit based promotion* dan
- 5) Struktur atasan dan bawahan.

Model ini memiliki kelebihan yaitu membangun stabilitas, lebih dapat diprediksi, taat hukum dan memiliki garis komando yang jelas (Meuleman, 2008), namun memiliki kelemahan dimana sistem yang terlalu rigid membatasi komunikasi dan koordinasi sehingga lambat dalam memberikan respon terhadap perubahan lingkungan eksternal.

### b. *Market governance*

Model tata kelola pasar mengacu pada mekanisme dan sistem berfikir yang berhubungan dengan sektor swasta seperti kompetisi dan layanan pelanggan (Meuleman, 2008). Salah satu ciri dominan dari model ini adalah mendorong bentuk baru manajemen institusi publik dengan tujuan menciptakan administrasi yang lebih efisien. Ilustrasi model ini dapat dilihat dalam Gambar 2 *Market governance*.

**Gambar 2 Market governance**



Sumber : Gieseke, 2020

Elemen kunci dari tata kelola pasar menurut Fabian (2010) dan Alsonso et al (2013) dalam Gieseke (2020) adalah sebagai berikut :

- 1) Struktur organisasi yang berorientasi pada pelayanan dan hasil;
- 2) Adanya nilai tambah pada setiap proses produksi;
- 3) Proses pengumpulan data yang efisien;
- 4) Manajemen administrasi dan politik yang efektif; dan elemen kompetitif dalam rangka mencapai tujuan.

Beberapa kelebihan dari model tata kelola ini adalah meningkatkan kompetisi dalam penyediaan pelayanan publik dengan mendorong organisasi agar berorientasi pada pelanggan (Gieseke, 2020). Namun model ini juga memiliki keterbatasan dimana kecenderungan dari model ini adalah dominasi pengambilan keputusan oleh satu orang pemegang tertinggi dan mayoritas sehingga solusi yang diberikan dalam menghadapi masalah

cenderung merupakan solusi jangka pendek.

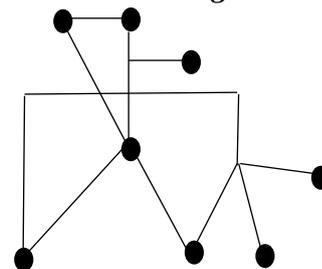
c. *Network governance*

Model *network governance* memungkinkan aktor di luar pemerintah untuk turut berkontribusi melalui sumber daya yang tidak dimiliki oleh pemerintah itu sendiri sehingga mampu menciptakan kreativitas dan solusi. Elemen dari model tata kelola ini adalah (Huppe, Creech & Knoblauch 2012) :

- 1) Ketergantungan yang saling menguntungkan sehingga mengarah pada hubungan yang berkelanjutan diantara para aktor;
- 2) Aturan terbentuk dari hasil interaksi yang terjadi;
- 3) Proses kebijakan lebih kompleks dan tidak dapat diprediksi karna beragamnya aktor, persepsi dan strategi;
- 4) Kebijakan merupakan hasil dari interaksi yang kompleks antara para aktor yang berpartisipasi; dan
- 5) Manajemen konflik dan resiko diatur melalui proses kerja sama.

Ilustrasi model ini dapat dilihat dalam Gambar 3 *Network governance*

**Gambar 3 Network governance**



Sumber : Gieseke, 2020

Model ini mendukung penyelesaian masalah melalui fleksibilitas yang dimiliki, personalisasi dan inovasi namun dalam kondisi minimnya modal sosial, model ini dapat memicu konflik dan hilangnya rasa percaya yang dapat memicu konfortansi mental (Huppe, Creech & Knoblauch 2012).

## METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan *post positivist* dengan metode kualitatif deskriptif. Pendekatan *post positivism* mengakui adanya kompleksitas sosial dan perbedaan interpretasi dalam realita di lapangan. Dengan demikian paradigma ini mampu mengkombinasikan penggunaan teori untuk memotret fenomena sosial di lapangan dan memungkinkan pengumpulan data menggunakan lebih dari satu metode sehingga dapat tercipta solusi terhadap permasalahan.

Peneliti melakukan penelitian lapangan di ketiga desa dan melakukan wawancara dengan informan terkait untuk mendapatkan data data primer. Data sekunder yang diambil melalui studi dokumen, literatur dari penelitian terkait, sistem informasi, laporan dan dokumen lainnya yang sah. Analisis data dilakukan menggunakan teknik triangulasi sumber data yaitu melakukan pengecekan atau pemeriksaan keabsahan data dengan cara membandingkan data yang diperoleh dari beberapa sumber yang berbeda.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. *Governance actors dan*

#### *Governance Styles*

##### a. Desa Beteng

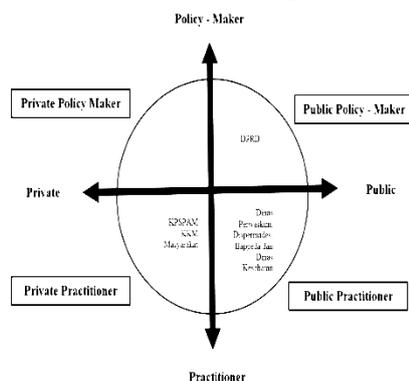
#### *Governance actors*

Identifikasi terhadap peran para aktor dalam pemenuhan kebutuhan air minum di Desa Beteng menghasilkan pemetaan terhadap kapasitas peran para pelaku dan tingkat keterlibatan pelaku utama di tingkat desa. Temuan lapangan peneliti terhadap *governance actors* di Desa Beteng dikelompokkan kedalam tiga kondisi yaitu :

- 1) Pasca pembangunan SPAM Desa pada tahun 2010 tidak ada peran dari Lembaga Keswadayaan Masyarakat (LKM) yang saat ini sudah berubah nomenklaturnya menjadi Kelompok Keswadayaan Masyarakat (KKM). Baik perangkat desa, pengurus KPSPAM dan masyarakat penerima yang di wawancarai menyampaikan tidak ada peran KKM dan bahkan pengurus saat ini menyampaikan tidak mengetahui apa itu KKM dan peran yang seharusnya dilakukan.
- 2) Pada dasarnya kemampuan ekonomi masyarakat Desa sangat mempengaruhi pengelolaan SPAM desa yang telah terbangun termasuk dalam keberlanjutan pengelolaan teknisnya
- 3) Intervensi dari luar Desa sangat minim dan hanya bergantung pada Program PAMSIMAS yang sudah terbangun 12 tahun yang lalu, sehingga aktor pelaku di luar desa dan keprograman PAMSIMAS tidak

mendapat tambahan dukungan sumber data

**Gambar 4 Governance compass Desa Beteng**



Sumber : Olahan penulis berdasarkan Gieseke (2020)

*Governance compass* menunjukkan adanya kekosongan peran dalam intervensi penyusunan kebijakan terhadap Desa Beteng, tidak masuknya dan terbatasnya peran OPD teknis dalam pembinaan berkelanjutan berdampak pada kemampuan pelayanan air minum Desa Beteng. Dari tahun 2010 – 2022 uji kualitas air hanya dilakukan sekali, sementara data akhir Kabupaten Klaten menunjukkan bahwa akses air layak bagi SPAM pedesaan telah mencapai target. Dengan demikian perlu dilakukan intervensi dan penguatan pengelolaan air minum dari berbagai aktor di luar Desa Beteng untuk dapat memenuhi kriteria dan mendukung penyelenggaraan pelayanan air minum di desa yang berkualitas.

#### **Governance styles**

Hasil analisis terhadap *governance actors* Desa Beteng

menjadi dasar bagi peneliti dalam mengembangkan kerangka *governance style* pemenuhan kebutuhan air minum Desa Beteng. Berdasarkan pemantauan dari SIM PAMSIMAS maka didapatkan tabel keberlanjutan tata kelola yang dapat dilihat dalam Tabel 1 Pengelolaan SPAM Desa Beteng.

**Tabel 1 Penegelolaan SPAM Desa Beteng**

Wilayah	Jml Desa	Isi Data		Pengelolaan SPAM	
		Sudah	Belum	Mandiri	Bumdes
JATENG	51 14	5114	0	4758	356
Beteng, Kec.Jatinom	1	1		1	

Sumber : Olahan Penulis berdasarkan SIM PAMSIMAS, 2022

Data SIM menunjukkan bahwa Desa Beteng menerapkan pengelolaan secara mandiri. Pengelolaan mandiri dalam kerangka pemenuhan air minum berbasis masyarakat mengutamakan peran kelompok pengelola dan masyarakat. Namun pemerintah desa perlu terlibat dan melakukan pembangunan sesuai amanat undang-undang dan kewenangan desa yang salah satunya adalah pengelolaan air minum berskala lokal Desa (Permendagri 44 Tahun 2016). Namun kondisi faktual saat ini adalah masih minimnya peran pemerintah Desa dalam mengupayakan sumber lain diluar PAMSIMAS

## b. Desa Pomah

### *Governance Actors*

Para pelaku pemenuhan kebutuhan air minum Desa Pomah teridentifikasi berasal dari keprograman PAMSIMAS dan pelaku teknis di Desa. Peran dan kapasitas para aktor berdasarkan hasil wawancara dengan para informan menghasilkan kondisi sebagai berikut :

- 1) Masyarakat sebagai penerima manfaat tidak sepenuhnya bergantung pada air SPAM Desa karena memiliki sumur gali. Desa Pomah sebagai salah satu Desa yang pernah mengalami kesulitan air dan kekeringan panjang pada sumur gali memiliki kondisi unik diantara tiga desa. Ketua KPSPAM Bapak Utomo dalam wawancara menyampaikan :  
*Jadi gini sementara ini di Pomah sebetulnya ada sumber selain dari SPAM ada sumur jadi kebanyakan dari warga ini 90% yang pasang SPAM sudah punya sumur sendiri, temen yang lain juga begitu, Desa Pomah untuk kebutuhan air PAMSIMAS masyarakatnya antara butuh dan tidak butuh, jadi tidak bisa dipaksa dan kesadaran masing – masing.*

Hal ini menunjukkan bahwa masih diperlukan upaya untuk mendorong masyarakat memahami perbedaan sumber air minum layak dan sumber air bersih biasa dan kesadaran pengelola SPAM desa untuk melakukan uji kualitas air minum secara rutin di desa sehingga akses air minum layak dapat terjaga dan bahkan meningkat menjadi

akses air minum aman sesuai amanat SDG's.

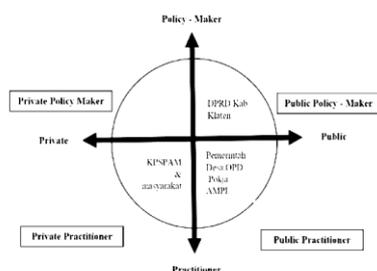
- 2) Keberadaan KPSPAM sebagai pengelola tidak memiliki landasan kuat secara hukum untuk menetapkan tarif, menarik retribusi maupun iuran warga masyarakat

Keberadaan KPSPAM sebagai pengelola teknis pelayanan air minum berbasis masyarakat menimbulkan kondisi dimana kelompok tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat sebagaimana berlaku pada badan usaha lainnya. Salah satunya dalam hal pemberlakuan besaran tarif dan penarikan iuran. Meskipun dalam wawancara bersama perangkat desa dan pengelola KPSPAM menyampaikan sama sama mengetahui terkait iuran tersebut, namun secara administrasi hal tersebut tidak memenuhi ketentuan dasar. Secara administratif, Desa perlu membuat Peraturan Desa tentang pungutan sebagai dasar sah penarikan iuran. Namun kondisi faktual di lapangan baik pemerintah desa maupun KPSPAM tidak menyusun atau membuat dasar tersebut. Dalam wawancara bersama Bapak Triharno menegaskan bahwa salah satu kesulitannya adalah pengurus tidak dapat memaksa warga masyarakat yang *nunggak* atau belum membayar untuk membayar, selain dikarenakan mengutamakan pendekatan kekeluargaan dan sosial masyarakat juga KPSPAM sendiri belum

memiliki dasar pungutan, hal ini dikarenakan posisi KPSPAM saat ini masih merupakan lembaga diluar pemerintah desa. Namun karna kebutuhan masyarakat mendesak harus tetap dikelola, hal inilah yang menjadi salah satu keinginan pengurus untuk dilebur atau menjadi salah satu unit BUMDesa.

Kondisi ini merupakan salah satu akibat dari posisi KPSPAM yang dikelola secara mandiri tanpa dukungan pendampingan dari sisi kebijakan dan administrasi pemerintah desa kepada kelompok masyarakat. KPSPAM mandiri yang berbentuk masyarakat mempunyai berbagai kelemahan diantaranya akses finansial dan administrasi termasuk lemahnya pengakuan di depan hukum. Untuk itu penulis menyusun *governance compass* para aktor di Desa Pomah untuk mengetahui bagaimana kontribusi dan peran yang dilakukan dalam pemenuhan kebutuhan air minum skala desa melalui Gambar 5 *governance compass* Desa Pomah.

**Gambar 5 Governance compass Desa Pomah**



Sumber : Olahan penulis berdasarkan Gieseke (2020)

Berdasarkan gambar tersebut kondisi Desa Pomah memiliki kesamaan kondisi dalam hal minimnya keterlibatan aktor di luar Desa dan adanya hambatan dalam peningkatan sumber daya pengelolaan baik penganggaran maupun sumber daya manusia dan kelembagaan.

Hal ini menjadi dilematis mengingat pemenuhan SPM penyediaan pelayanan dasar air minum merupakan kewajiban dan urusan wajib pemerintah daerah, namun dalam segala keterbatasan dan kebutuhan masyarakat yang terus meningkat dan merupakan kebutuhan yang tidak dapat digantikan, peran pemerintah desa sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat dan daerah untuk hadir ditengah masyarakat menjadi sangat krusial. Mengingat pengaturan prioritas dana desa juga dapat digunakan untuk membiayai air minum skala desa, sehingga kapasitas fiskal pendukung seharusnya sudah tidak menjadi penghalang bagi pemerintah desa untuk menganggarkan.

### **Governance Style**

Pasca berakhirnya program secara nasional pada tahun 2021 dan melihat berbagai kondisi dan perkembangan kebutuhan pelayanan dasar air minum, KPSPAM selaku pengelola dan pemerintah desa sepakat untuk memasukan KPSPAM dan pelayanan air minum menjadi bagian dari unit BUMDesa. Dengan demikian

pengelolaan air minum di Desa Pomah di masa saat ini sedang dalam masa transisi atau peralihan gaya tata kelola mengikuti struktur hubungan pemerintah desa dan BUMDesa. Meskipun saat ini BUMDesa telah diakui sebagai badan hukum, namun dalam proses resminya masih harus mengikuti tahapan prosedur pendaftaran badan usaha pada umumnya. Hal ini akan berpengaruh terhadap hubungan pemerintah desa dengan BUMDesa, namun memberikan dukungan sumber daya pelayanan yang lebih berkelanjutan kepada warga masyarakat.

### c. Desa Randulanang

#### *Governance Actor*

Pelaku tata kelola air minum di Desa Randulanang secara keseluruhan terdiri dari (1) Kelompok Pengelola Sistem Penyediaan Air Minum dan Sanitasi (KPSPAM), (2) Kelompok Keswadayaan Masyarakat (KKM), (3) Pemerintah Desa, (4) Pemerintah Kabupaten, (5) Pemerintah Provinsi, (6) masyarakat, (7) Asosiasi KPSPAM, (8) *District Coordinator* (DC) dan (8) Bank Dunia melalui program WSSLIC (*Water Supply and Sanitation for Low Income Communities*). Setiap pelaku memiliki tujuannya masing – masing dan mengambil peran. Tujuan bersama terbentuk dari hasil interaksi dan fungsi dari masing – masing aktor dalam kerangka tata kelola.

Berdasarkan hasil wawancara informan, peneliti melakukan inventarisasi terhadap peran para aktor yang terlibat langsung dan tidak

langsung dalam proses pemenuhan kebutuhan air minum di Desa Randulanang. Keterlibatan aktor secara langsung hingga ke tingkat Desa Randulanang mulai dari perencanaan hingga pelaksanaan dan evaluasi. Keterlibatan dan peran para aktor dalam upaya memenuhi kebutuhan air minum di Desa Randulanang sangat dinamis dan menerima banyak atensi dari berbagai pihak dan secara alami membentuk kerangka tata kelola *hybrid* yang terstruktur.

#### *Governance Style*

*Governance style* dalam upaya pemenuhan kebutuhan air minum di Desa Randulanang mengalami peralihan gaya tata kelola apabila dianalisis berdasarkan keterlibatan para aktor yang berada di luar Desa Randulanang dan bentuk intervensi yang dilakukan. Berdasarkan hasil wawancara bersama informan Desa Randulanang, gaya tata kelola pemenuhan kebutuhan air minum di Desa Randulanang dapat dianalisis sebagai berikut:

#### **Sebelum tahun 2003**

Pemenuhan kebutuhan air minum sebelum tahun 2003 dilakukan masyarakat melalui sumber sumur gali, sungai dan *dropping* tangki. Dalam kondisi ini masyarakat Desa Randulanang belum memiliki pilihan atau kesadaran terhadap kondisi air yang dikonsumsi

#### **Tahun 2003 – 2009**

Bentuk bantuan yang diterima Desa Randulanang mulai berganti atas aspirasi dari kelompok masyarakat pada kunjungan dharma wanita

Provinsi Jawa Tengah yang melakukan aktivitas kunjungan dan pemberian bantuan 130 *tanki* air. Masyarakat dan pemerintah desa menyampaikan aspirasi bahwa kebutuhan yang diperlukan dan diinginkan Desa Randulanang adalah yang bersifat berkelanjutan dan dapat dinikmati oleh generasi selanjutnya. Aspirasi yang diterima dharma wanita ditindaklanjuti oleh Dinas Kimpraswil Provinsi Jawa Tengah melalui pemberian bantuan berupa sumur bor dan bak air. Namun bantuan ini belum dapat memenuhi seluruh kebutuhan masyarakat.

#### **Tahun 2009 – 2018**

Masuknya program PAMSIMAS pada tahun 2009 merupakan awal peralihan gaya tata kelola. Desa Randulanang mengupayakan keberlanjutan akses air minum layak melalui pengajuan proposal pada tahun 2008 dan berhasil mendapat Program PAMSIMAS. Pada tahun 2009 Program PAMSIMAS berupa Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) diterima oleh Lembaga Keswadayaan Masyarakat (LKM).

Upaya pemenuhan kebutuhan air minum di Desa Randulanang terus berlanjut dengan disalurkannya Hibah Insentif Desa (HID) pada tahun 2011 yang tujuannya memperluas akses air layak kepada masyarakat di Desa Randulanang yang sebelumnya dari 30% menjadi 60% dari total keseluruhan masyarakat Desa Randulanang. HID dimaksud digunakan untuk membangun tower air, groundreservoir dan perpipaan.

Pada tahun 2015 pasca disahkannya undang-undang desa dan mulai diimplementasikannya dana desa maka pemerintah desa membangun sumur senilai 120 Juta yang juga dibantu oleh dana iuran warga masyarakat. Kondisi ini menjadi indikasi mulai seimbangnnya peran antar aktor utama di Desa Randulanang yaitu LKM atau yang saat ini dikenal dengan KKM, BPSPAM atau saat ini disebut dengan KPSPAM, masyarakat dan Pemerintah Desa Randulanang. Keberlanjutan komitmen pemerintah Desa dalam mendukung pemenuhan akses air minum terlihat dengan dibangunnya sumur dan jaringan senilai 180 juta yang bersumber dari dana desa dan iuran masyarakat dan dalam tahap ini pemerintah Desa Randulanang dianggap telah mencapai 100% akses.

#### **Tahun 2018 – sekarang**

Menurut data SIM PAMSIMAS mulai tahun 2018 hingga berakhirnya program PAMSIMAS pada tahun 2021, Desa Randulanang telah memperoleh kategori 100% akses air layak. Pasca berakhirnya program PAMSIMAS maka aset SPAM, bentuk kelembagaan yang dibentuk dan mekanisme pelayanan harus terus berjalan agar pemenuhan kebutuhan air minum Desa Randulanang tetap terpenuhi. Hingga tahun 2021, pengelolaan air minum dilakukan secara mandiri oleh KPSPAM yaitu dari iuran warga penerima pelayanan dasar.

## 2. Model tata kelola keberlanjutan pemenuhan kebutuhan air minum

Berdasarkan hasil identifikasi dan analisis terhadap *governance actors* dan *governance styles* di Desa Randulanang, Beteng dan Pomah, peneliti melakukan penilaian terhadap model tata kelola pemenuhan kebutuhan air minum sebagaimana tertuang dalam Tabel Penilaian Model Tata Kelola Air Minum.

**Tabel 2 Penilaian Model Tata Kelola Air Minum di Desa Beteng, Pomah dan Randulanang**

Objek	Governance Lead Actor Sector		Governance Style
	+	-	
Desa Randulanang	Public Practitioners & Private Practitioners	Public policy makers & private policy makers	Network
Desa Beteng	Private Practitioner	Public Practitioner, Public policy makers & private policy makers	Hierarchy
Desa Pomah	Private Practitioner	Public Practitioner, Public policy makers & private policy makers	Hierarchy

Sumber : Olahan Penulis, 2022

a. Desa Randulanang memiliki model *Network-Lead Governance Model*.

Gaya tata kelola *network* membentuk keseimbangan peran dan ketergantungan antar peran para pelaku yang terlibat di tingkat teknis sangat mendukung pemenuhan capaian air minum Desa Randulanang. OPD teknis yang tergabung dalam Pokja AMPL

merespon pergerakan kelompok masyarakat Desa Randulanang demikian juga kelompok masyarakat memiliki inisiatif yang tinggi dalam mencari jalan keluar kesulitan masyarakat desa. Pemerintah daerah tidak hanya melakukan asistensi teknis, tetapi juga bersama dengan legislatif dalam hal ini DPRD merumuskan kebijakan dan memimpin upaya pemenuhan SPM air minum pedesaan.

b. Desa Beteng memiliki model *Hierarchy – Pluralistic Governance Model*

Model hierarki tetap diterapkan pasca realisasi melalui pemantauan tim pokja AMPL dan pemerintah desa namun kecenderungan pengelola untuk mengelola secara mandiri merupakan keputusan yang mengarah pada *social-market model* dengan demikian kondisi saat ini menunjukkan Desa Beteng dalam masa peralihan pasca program untuk menentukan model tata kelola yang utuh dalam mendukung pemenuhan kebutuhan air minum. KPSPAM perlu bentuk usaha atau badan hukum apabila memilih melakukan pengelolaan secara mandiri sehingga memiliki dasar pelaksanaan yang resmi dan sah dalam hal pelayanan kepada masyarakat termasuk salah satunya menetapkan tarif iuran kepada masyarakat penerima manfaat.

c. Desa Pomah memiliki model *Hierarchy – Pluralistic Governance Model*

Model hirarki diterapkan dalam proses adminitrasi pengelolaan termasuk pelaporan kepada pemerintah

desa dan ketidakmampuan pengelola untuk melanjutkan pengelolaan secara mandiri karna kurangnya sumber daya. *Pluralistic* menggambarkan meskipun pengelolaan dalam masa peralihan menjadi bagian dari BUMDesa namun orientasi pelayanan dan kemampuan KPSPAM dalam membuat keputusan yang berhubungan dengan kondisi sosial masyarakat tidak dihilangkan. Sehingga peralihan ini memperkuat sumber daya pengelolaan dan fokus pada sosial dibandingkan keuntungan.

### **KESIMPULAN**

Pemenuhan kebutuhan air minum Desa Beteng, Pomah dan Randulanang dilakukan melalui Program PAMSIMAS dengan tujuan utama mencapai akses universal akses air minum layak dan mendukung target akses air minum aman pada tahun 2030. Pasca berakhirnya program PAMSIMAS pada tahun 2021 maka hasil keprograman yang telah terbentuk baik kelembagaan pengelola maupun aset yang telah dibangun tetap perlu dijaga keberlanjutannya untuk memenuhi pelayanan dasar air minum yang layak bagi masyarakat. Untuk itu model tata kelola pasca program sangat penting untuk menilai bagaimana arah keberlanjutan pengelolaan dan mitigasi yang perlu dilakukan dalam menghadapi tantangan internal dan eksternal.

Model tata kelola keberlanjutan air minum di Desa Randulanang menjadi model yang mendekati ideal dengan kapasitas *network* yang luas

dari para pelaku aktor yang terlibat dalam mengupayakan sumber daya pengelolaan air minum di Desa. Desa. Desa Beteng dan Pomah memiliki model tata kelola yang serupa dengan menerapkan gaya hirarki dalam tata kelolanya. Namun kedua desa tersebut memiliki perbedaan mendasar arah keberlanjutan tata kelola yaitu dalam hal arah tata kelola kelembagaan KPSPAM. Desa Beteng mengutamakan arah tata kelola secara mandiri sehingga secara tidak terikat secara struktur dari pemerintah desa. Namun kondisi saat ini adalah praktik hirarki sebagai efek dari keprograman *top down* masih melekat, sehingga dalam proses peralihannya perlu melakukan berbagai upaya sinergitas dengan pemerintah desa. Sementara Desa Pomah memilih untuk melakukan proses peralihan dari pengelolaan secara mandiri menjadi bagian atau unit dari BUMDesa mengingat terbatasnya sumber daya baik penganggaran maupun sumber daya manusia. Sehingga Desa Pomah fokus pada kebutuhan untuk memperkuat sumber daya pengelolaan dengan tujuan pelayanan dasar masyarakat tetap dapat terpenuhi dan mengatasi keterbatasan kelompok.

Ketiga model tata kelola keberlanjutan air minum yang berbeda merupakan bentuk refleksi bahwa tata kelola SPAM di Desa tidak dapat dipaksakan secara mutlak. Namun menurut peneliti standar tata kelola SPAM Desa melalui pembuatan kebijakan dari lembaga supra desa,

sehingga masyarakat dapat memperoleh akses pelayanan dasar sesuai Standar Pelayanan Dasar (SPM) daerah.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Antlöv, H., Wetterberg, A., & Dharmawan, L. (2016). Village governance, community life, and the 2014 village law in indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 52(2), 161-183.
- Beveridge, R., & Monsees, J. (2012). Bridging parallel discourses of integrated water resources management (IWRM): Institutional and political challenges in developing and developed countries. *Water International*, 37(7), 727-743.
- Gieseke, T. 2016. *Shared Governance for Sustainable Working Landscapes*. Boca Raton, FL: Taylor & Francis.
- Gieseke, T. 2018. *Community-Based Aquifer Management Partnerships*. St. Paul. <https://www.dnr.state.mn.us/gwmp/camp/index.html>.
- Gieseke, T.M. (2020). *Collaborative Environmental Governance Framework : a Practical Guide*. New York, Taylor & Francis Group
- Knieper, C., & Wostl, P., C. (2016). A comparative analysis of water governance, water management, and environmental performance in river basins. *Water Resources Management*, 30(7), 2161-2177.
- Huppe, G., Creech, H. and Knoblauch, D. (2012). *The frontiers of networked governance. Working Paper* International Institute for Sustainable Development. 29 Maret 2021. <https://www.iisd.org/system/files/publications>
- Maksum, I.R., & Zakia, Z. (2017). Kapasitas Pemerintahan Desa dalam Menghadapi Implementasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (di Pemerintahan Desa Tutul, Desa Balung Kulon dan Desa Balung Lor Kecamatan Balung Kabupaten Jember). *Reformasi Administrasi*, 4(2), 206-227
- Metadata Pilar Lingkungan Edisi II (2020). 18 Jauli 2021. [http://sdgs.bappenas.go.id/wp-content/uploads/2021/02/Metadata-Pilar-Lingkungan-Edisi-II\\_REV3.pdf](http://sdgs.bappenas.go.id/wp-content/uploads/2021/02/Metadata-Pilar-Lingkungan-Edisi-II_REV3.pdf)
- Meuleman, L. 2008. *Public Management and Metagovernance of Hierarchies, Networks, and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- Özerol, G., et al. (2018). Comparative studies of water governance : A systematic review. *Ecology and Society*, 23(4), 43.
- Singh, S. (2014). Decentralizing water services in india: The politics of institutional reforms. *Asian Survey*, 54(4), 674-699.

Sistem Informasi Manajemen (SIM)  
PAMSIMAS. Diakses melalui  
<https://simpamsimas.pu.go.id/>

Uhlendahl, T., Salian, P., Casarotto, C.,  
& Doetsch, J. (2011). Good  
water governance and IWRM in  
zambia: Challenges and chances.  
*Water Policy*, 13(6), 845-862.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014  
tentang Desa (Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun 2014  
Nomor 7, Tambahan Lembaran  
Negara Republik Indonesia  
Nomor 5495)

Peraturan Menteri Dalam Negeri  
Republik Indonesia Nomor 44  
Tahun 2016 tentang Kewenangan  
Desa