

BAB II

TELAAH PUSTAKA, PENELITIAN TERDAHULU

DAN KERANGKA PIKIR

2.1. Telaah Pustaka

2.1.1. Manajemen Sumber Daya Manusia

Dalam suatu organisasi hal yang paling penting yang perlu diperhatikan adalah sumber daya manusia yang menjadi pendukung utama tercapai tujuan organisasi. Sumber daya manusia menempati posisi strategis dalam suatu organisasi, maka dari itu sumber daya manusia harus digerakkan secara efektif dan efisien sehingga mempunyai tingkat hasil daya guna yang tinggi. Manajemen SDM adalah rangkaian strategis, proses dan aktivitas yang di desain untuk menunjang tujuan perusahaan dengan cara mengintegrasikan kebutuhan perusahaan dan individu SDMnya (Rivai, 2009: 1).

Dessler (2011: 5) mendefinisikan manajemen sumber daya manusia sebagai kebijakan dan praktik menentukan aspek manusia atau sumber daya manusia dalam posisi manajemen, termasuk merekrut, menyaring, melatih, memberi penghargaan dan penilaian. Menurut Nawawi dalam Gaol (2014: 44), sumber daya manusia adalah Orang yang bekerja dan berfungsi sebagai aset organisasi/perusahaan yang dapat dihitung jumlahnya (kuantitatif), dan SDM merupakan potensi yang menjadi penggerak organisasi.

Andrew dalam Mangkunegara (2013: 4) berpendapat bahwa perencanaan sumber daya manusia atau perencanaan tenaga kerja didefinisikan sebagai proses

menentukan kebutuhan tenaga kerja dan berarti mempertemukan kebutuhan tersebut agar pelaksanaannya berintegrasi dengan rencana organisasi. Selanjutnya, menurut Sutrisno (2014:3), sumber daya manusia merupakan satu-satunya sumber daya yang memiliki akan perasaan, keinginan, keterampilan, pengetahuan, dorongan, daya, dan karya (rasio, rasa, dan karsa). Semua potensi SDM tersebut berpengaruh terhadap upaya organisasi dalam mencapai tujuan.

Dari beberapa pendapat diatas, penulis dapat menarik kesimpulan bahwa manajemen sumber daya manusia merupakan ilmu dan seni yang di dalamnya terkandung fungsi-fungsi manajerial dan operasional yang ditujukan agar sumber daya manusia dapat dimanfaatkan seefektif dan seefisien mungkin untuk mencapai sasaran yang ditetapkan. Perencanaan sumber daya manusia dapat menentukan kebutuhan tenaga kerja berdasarkan peramalan, pengembangan, pengimplementasian, dan pengontrolan kebutuhan tersebut yang berintegrasi dengan rencana organisasi agar tercipta jumlah pegawai, penempatan pegawai secara tepat dan bermanfaat secara ekonomis.

2.1.2.Peran Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia merupakan potensi yang dimiliki oleh manusia seperti keahlian, kemampuan sedangkan sumber daya non manusia terdiri atas, sumber daya alam (*natural resources*), modal, mesin, teknologi, material. Kedua sumber daya tersebut sangat penting, akan tetapi sumber daya manusia merupakan faktor dominan, karena sumber daya manusia memiliki akal, perasaan, keinginan, pengetahuan, keterampilan, kebutuhan dan sebagainya.

Sumber daya manusia dipandang memiliki peranan yang semakin besar bagi kesuksesan suatu organisasi. Baik organisasi pemerintah maupun swasta menyadari bahwa unsur “manusia” yang memiliki keunggulan dalam bersaing akan membawa organisasi kearah yang lebih maju. Unsur-unsur (*variables*) sumber daya manusia menurut Gomes (2003: 26) meliputi:

1. Kemampuan-kemampuan (*Capabilities*)
2. Sikap (*Attitudes*)
3. Nilai-nilai (*Values*)
4. Kebutuhan-kebutuhan (*Needs*)
5. Karakteristik demografisnya (Penduduk)

Ndaraha (1999:12) mengemukakan bahwa sumber daya manusia yang berkualitas tinggi adalah sumber daya yang mampu menciptakan bukan saja nilai komparatif, tetapi juga nilai kompetitif-generatif-inovatif dengan menggunakan energi tertinggi seperti *intelligence, creativity, dan imagination*; tidak lagi semata-mata menggunakan energi kasar seperti bahan mentah, lahan, air, tenaga, otot dan sebagainya. Dari pembahasan tersebut, dapat dikatakan bahwa sumber daya manusia berperan dalam pencapaian target atau tujuan yang telah ditetapkan, termasuk dalam hal pelaksanaan suatu kebijakan dalam masyarakat.

2.1.3. Implementasi

Gunn dan Hoogwood dalam Tahir (2015:55) mengemukakan bahwa implementasi merupakan sesuatu yang sangat esensial dari suatu teknik atau masalah manajerial. Sehubungan dengan itu, Nugroho dalam Tahir (2015: 55) mengartikan implementasi sebagai upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Hal

ini sejalan dengan pandangan Salusu dalam Tahir (2015: 55) yang mengartikan implementasi sebagai operasionalisasi dari berbagai aktivitas guna mencapai suatu sasaran tertentu dan menyentuh seluruh jajaran manajemen mulai dari puncak sampai pada karyawan terbawah.

Van Meter dan Van Horn dalam Wahab (2016: 135) merumuskan bahwa proses implementasi adalah tindakan oleh individu, pejabat, kelompok badan pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu. Badan-badan itu melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah yang membawa dampak pada warga negaranya. Namun dalam pelaksanaannya badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari Undang-Undang, sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.

Mazmanian dan Sebatier dalam Wahab (2016: 136) menjelaskan makna implementasi sebagai pemahaman yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Implementasi juga merupakan fokus perhatian akan kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan publik yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadminstrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

2.1.4. Kebijakan Publik

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dalam Wahab (2016: 9) memberikan makna kebijakan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman ini bisa bersifat

umum atau khusus, kuantitatif atau kualitatif. Kebijakan menurut pendapat Friedrich sebagaimana dikutip oleh Wahab (2016: 9) adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Kamus Bahasa Indonesia (2008), mengartikan kebijakan sebagai rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis dasar rencana dalam pelaksanaan pekerjaan, kepemimpinan, serta cara bertindak. Mustopadidjaja dalam Tahir (2015: 21), menjelaskan bahwa istilah kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya dengan kegiatan pemerintah, serta perilaku Negara pada umumnya, yang kebijakannya dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan.

Selanjutnya, Dye dalam Tahir (2015: 25) menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Menurutnya bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuan dan kebijakan Negara tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan semata-mata pernyataan keinginan pemerintah atau pejabatnya. Selain itu, sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah juga termasuk sebagai kebijakan Negara. Hal ini disebabkan “sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan “sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah”.

Menurut Nugroho dalam Tahir (2015: 27), bahwa tingkatan kebijakan publik di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) sebagai berikut :

- 1) Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, meliputi UUD 1945, UU/Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah.
- 2) Kebijakan publik yang bersifat menengah atau penjabar pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, Peraturan Walikota, Surat Keputusan Bersama atau SKB antar Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota.
- 3) Kebijakan publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota.

Jones dalam Tahir (2015: 28) menegaskan bahwa kebijakan publik terdiri dari komponen-komponen:

- 1) Tujuan yang diinginkan
- 2) Proposal atau perencanaan, yaitu pengertian yang spesifik untuk mencapai tujuan
- 3) Program yaitu upaya-upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan
- 4) Keputusan yaitu tindakan-tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program
- 5) Efek yaitu akibat-akibat dari program

Berdasarkan pendapat para pakar tentang kebijakan di atas, Tahir (2015: 29) mengemukakan butir-butir yang merupakan ciri penting dari pengertian kebijakan, sebagai berikut:

- 1) Kebijakan adalah suatu tindakan pemerintah yang mempunyai tujuan menciptakan kesejahteraan masyarakat
- 2) Kebijakan dibuat melalui tahap-tahap yang sistematis sehingga mencakup semua variabel pokok dari semua permasalahan yang akan dipecahkan
- 3) Kebijakan harus dapat dilaksanakan oleh unit organisasi pelaksana
- 4) Kebijakan perlu dievaluasi sehingga diketahui berhasil atau tidaknya dalam menyelesaikan masalah
- 5) Kebijakan adalah produk hukum yang harus ditaati dan berlaku mengikat terhadap warganya.

2.1.5. Pengertian Implementasi Kebijakan

Wahab (2016: 141) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai suatu proses, serangkaian keputusan dan tindakan yang bertujuan melaksanakan keputusan pemerintah atau keputusan legislasi Negara yang telah dibuat atau dirumuskan sebelumnya. Menurut Udoji dalam Agustino (2016: 129), bahwa implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan karena melalui prosedur inilah, suatu masalah publik dapat diselesaikan atau tidak. Kebijakan-kebijakan akan jadi impian atau rencana yang tersimpan rapi dalam arsip jika tidak dilaksanakan.

Mazmanian dan Sabatier dalam Agustino (2016: 128) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai “pelaksanaan keputusan, biasanya dalam bentuk undang-undang, tapi dapat pula berbentuk surat perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau pun keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan

secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk mengatur proses implementasinya”.

Menurut Purwanto (2015: 75), bahwa untuk menjamin implementasi dapat berjalan dengan lancar, sebelum penyampaian berbagai kebijakan dilakukan untuk kelompok sasaran dilakukan, perlu didahului dengan penyampaian informasi kepada kelompok sasaran. Tujuan pemberian informasi ini adalah agar kelompok sasaran memahami kebijakan yang akan diimplementasikan sehingga mereka tidak hanya akan dapat menerima berbagai program yang diinisiasi oleh pemerintah akan tetapi berpartisipasi aktif dalam upaya untuk mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan.

Berdasarkan pengertian implementasi kebijakan diatas, maka Edward III dalam Tahir (2015: 61) mengemukakan 4 hal berikut, yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi.

1) Komunikasi (*Communication*)

Menurut Edward III dalam Tahir (2015: 62), komunikasi menunjukkan peranan sebagai acuan agar pelaksana kebijakan mengetahui persis apa yang mereka kerjakan. Ini berarti bahwa komunikasi juga dapat dinyatakan dengan perintah dari atasan terhadap pelaksana-pelaksana kebijakan sehingga penerapan kebijakan tidak keluar dari sasaran yang dikehendaki. Dengan demikian, komunikasi harus dinyatakan dengan jelas, tepat dan konsisten.

Edward III dalam Agustino (2016: 137) menjelaskan bahwa terdapat 3 (tiga) indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi.

- a) Transmisi yaitu penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik
 - b) Kejelasan yaitu komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan
 - c) Konsistensi yaitu perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten karena jika perintah berubah-ubah, akan menimbulkan kebingungan bagi pelaksana kebijakan.
- 2) Sumber daya (*resources*)

Menurut Edward III dalam Tahir (2015: 66) bahwa: Sumber daya meliputi staf dalam ukuran yang tepat dengan keahlian yang diperlukan, informasi yang cukup dan relevan tentang cara untuk mengimplementasikan kebijakan dan dalam penyesuaian lainnya yang terlibat di dalam implementasi kebijakan ini dilakukan semuanya sebagaimana dimaksudkan; dan berbagai fasilitas (termasuk bangunan, peralatan, tanah dan persediaan) di dalamnya atau dengan memberikan pelayanan. Sumber daya yang tidak cukup akan berarti bahwa undang-undang tidak akan diberlakukan, pelayanan tidak akan diberikan, dan peraturan-peraturan yang layak tidak dapat dikembangkan.

Sumber daya merupakan sumber penggerak dan pelaksana. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan proses pelaksanaan, sedangkan sumber daya merupakan keberhasilan proses implementasi yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu. Menurut Tahir (2015: 66) indikator sumber daya terdiri dari staf, informasi, wewenang, dan fasilitas:

- a) Staf dibutuhkan untuk mengimplementasikan kebijakan; tidak hanya diperlukan jumlah staf yang mencukupi tetapi juga kemampuan staf untuk melaksanakan tugas.
 - b) Informasi diperlukan dalam implementasi kebijakan. Informasi memiliki 2 (dua) bentuk yaitu informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan dan informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap kebijakan yang ditetapkan.
 - c) Wewenang pada umumnya bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan
 - d) Fasilitas dibutuhkan oleh pelaksana kebijakan. Mereka tidak hanya membutuhkan staf yang mencukupi, tetapi juga membutuhkan fasilitas yang akan mendukung implementasi kebijakan.
- 3) Sikap (*Dispositions*)

Menurut Edward III dalam Tahir (2015: 69), jika implementasinya diharapkan berjalan efektif, tidak hanya pelaksana yang tahu apa yang harus dilakukan dan memiliki kemampuan untuk melakukannya, tapi mereka juga harus berkeinginan untuk melaksanakan sebuah kebijakan. Sebagian besar pelaksana dapat menerapkan kebijakan yang memadai dalam pelaksanaan kebijakan. Salah satu alasannya adalah independensi mereka terhadap pembuat kebijakan. Alasan lain adalah kompleksnya kebijakan itu sendiri. Cara pelaksana melaksanakan arahan, bagaimanapun, sangat bergantung pada disposisi mereka terhadap kebijakan. Sikap mereka, pada gilirannya, akan

dipengaruhi oleh pandangan mereka terhadap kebijakan tersebut dan bagaimana mereka melihat kebijakan yang mempengaruhi kepentingan organisasi dan pribadi mereka.

Keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari disposisi atau sikap pelaksana. Jika para pelaksana bersikap baik karena menerima suatu kebijakan maka kemungkinan besar mereka akan melaksanakan secara bersungguh-sungguh seperti tujuan yang diharapkannya. Sebaliknya jika perspektif dan tingkah laku para pelaksana berbeda dengan para pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami kesulitan. Berdasarkan penjelasan diatas bahwa dalam mendukung kesuksesan implementasi kebijakan harus ada kesepakatan antara pembuat kebijakan dengan pelaku yang akan menjalankan kebijakan itu; bagaimana mempengaruhi pelaku kebijakan agar menjalankan sebuah kebijakan tanpa keluar dari tujuan yang telah ditetapkan demi terciptanya pelayanan publik yang baik. Pada faktor disposisi, indikator yang perlu dicermati adalah efek disposisi, pengaturan birokrasi, dan insentif.

- a) Efek disposisi yaitu sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan jika pelaksana yang ada tidak melaksanakan kebijakan.
- b) Pengaturan birokrasi yang merujuk pada penunjukan dan pengangkatan staf dalam birokrasi yang sesuai dengan kemampuan, kapabilitas dan kompetensinya. Pengaturan birokrasi juga akan bermuara pada pembentukan system pelayanan publik yang optimal.

- c) Insentif, untuk mendorong para pelaksana kebijakan agar lebih tertarik dalam pelaksanaan tugas.

4) Struktur birokrasi

Pelaksana kebijakan mungkin tahu apa yang harus dilakukan, memiliki keinginan yang cukup dan sumber daya yang memadai untuk melakukannya. Tapi mereka mungkin masih terhambat dalam implementasi oleh karena struktur organisasi yang mereka layani. Yang pertama berkembang sebagai respon internal untuk waktu yang terbatas dan sumber daya pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam pengoperasian kompleks dan tersebar luas organisasi, mereka sering tetap berlaku karena inersia birokrasi (Tahir, 2015: 70).

Struktur birokrasi bisa memiliki sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan; atau para pelaksana mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan. Namun kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena ada kelemahan dalam struktur birokrasi atau tidak ada standar operasional prosedur (SOP) dalam rutinitas sehari-hari untuk menjalankan kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana harus mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan melakukan koordinasi secara baik dan penyebaran tanggung jawab atas kebijakan yang ditetapkan.

Ada dua karakteristik utama birokrasi adalah.

- a) *Standard Operating Procedures* (SOP). Diperlukan aktivitas terencana sesuai standar yang memungkinkan para pegawai atau pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kebijakan.
- b) Fragmentasi. Tujuannya untuk menyebar tanggungjawab berbagai aktivitas, kegiatan atau program pada beberapa unit kerja yang sesuai dengan bidangnya masing-masing.

Selain pengertian implementasi kebijakan dan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implmentasi menurut Edward III diatas, Van Meter dan Van Horn dalam Agustino (2016: 133) juga mengemukakan beberapa hal berikut yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi.

- 1) Ukuran dan tujuan kebijakan yang sesuai atau realistis dengan sosio-kultur yang ada di tingkat pelaksana kebijakan.
- 2) Sumber daya manusia sebagai sumber daya yang terpenting, bersama sumber-sumber daya lain yang perlu diperhitungkan yaitu sumber daya keuangan, mesin dan waktu.
- 3) Karakteristik agen pelaksana yang meliputi organisasi formal dan informal yang akan terlibat dalam implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi publik akan sangat dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan agen pelaksana. Misalnya, jika implementasi kebijakan publik berusaha mengubah perilaku manusia, maka agen pelaksana harus berkarakter tegas, dan disiplin dalam melaksanakan aturan.

- 4) Sikap para pelaksana yang menerima atau menolak akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik.
- 5) Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana. Koordinasi merupakan mekanisme sekaligus syarat utama dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Semakin baik koordinasi dan komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi, maka asumsi-asumsi kesalahan akan sangat kecil terjadi.
- 6) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik yang tidak kondusif dapat menyebabkan kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan perlu memperhatikan kondisi lingkungan.

2.1.6. Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS)

Dalam buku Pedoman Umum Program Pamsimas (2016), disebutkan bahwa Pamsimas adalah suatu program penyediaan air minum, sanitasi, dan kesehatan. Pamsimas dapat berjalan dengan efektif dan berkelanjutan apabila berbasis pada masyarakat dengan melibatkan seluruh masyarakat baik perempuan dan laki-laki, baik yang kaya dan yang miskin dan dilakukan melalui pendekatan yang tanggap terhadap kebutuhan masyarakat. Proyek tanggap terhadap kebutuhan masyarakat tersebut diharapkan masyarakat dapat berpartisipasi secara aktif dalam menyiapkan, melaksanakan, mengoperasikan dan memelihara sarana yang telah dibangun, serta melanjutkan kegiatan peningkatan derajat kesehatan.

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. Program Pamsimas bertujuan untuk meningkatkan jumlah fasilitas pada warga masyarakat kurang terlayani termasuk masyarakat berpendapatan rendah di wilayah perdesaan dan pinggiran kota. Diharapkan masyarakat 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 strategi dan pendekatan pembangunan berbasis masyarakat.

Program PAMSIMAS I dilaksanakan pada tahun 2008 sampai tahun 2012 di 110 Kabupaten/Kota dari 15 Provinsi. PAMSIMAS I berhasil diterapkan pada 6.845 (enam ribu delapan ratus empat puluh lima) desa, terdiri dari 6.262 (enam ribu dua ratus enam puluh dua) desa reguler dan sekitar 593 (lima ratus sembilan puluh tiga) desa replikasi. Program PAMSIMAS II dilaksanakan pada tahun 2013 sampai dengan 2016. Program PAMSIMAS II dilaksanakan di sekitar 5000 desa di 32 provinsi di 220 Kab/Kota.

Landasan hukum pelaksanaan Program Nasional Pelayanan Air Minum dan Sanitasi yang Berbasis Masyarakat adalah sebagai berikut:

- 1) UU No 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air
- 2) UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- 3) PP No. 16 tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum

- 4) PP N0. 72 dan 73 tahun 2005 tentang Pemerintahan Desa dan Pemerintahan Kelurahan
- 5) PP No. 7 tahun 2004 tentang RPJMN Renstra Pembangunan prasarana dan sarana air minum dan sanitasi yang berkelanjutan membutuhkan adanya perubahan perilaku hidup bersih dan sehat guna perbaikan kualitas hidup, tidak hanya berfokus pada infrastruktur, tetapi juga berbasis masyarakat (*community based*)
- 6) Kebijakan Nasional Pembangunan Air Minum dan Penyehatan Lingkungan Berbasis Masyarakat.

2.1.7. Tujuan PAMSIMAS

Tujuan Umum PAMSIMAS adalah meningkatkan akses pelayanan air minum dan sanitasi bagi masyarakat miskin perdesaan dan peri-urban, serta meningkatkan nilai dan perilaku hidup sehat dengan membangun/menyediakan prasarana dan sarana air minum serta sanitasi berbasis masyarakat berkelanjutan dan mampu diadaptasi oleh masyarakat. Program ini akan menjadi model untuk direplikasi, diperluas (*scaling up*) dan pengarusutamaan (*mainstreaming*) model di daerah lain, dalam upaya mencapai target MDG.

Dalam Buku Pedoman Umum Program PAMSIMAS (2016: 5), tujuan khusus dari PAMSIMAS adalah:

- 1) Meningkatkan perilaku higienis di masyarakat
- 2) Meningkatkan akses masyarakat terhadap sarana air minum dan sanitasi yang berkelanjutan

- 3) Meningkatkan kapasitas lokal (baik pemerintah daerah maupun masyarakat) untuk memfokuskan dan menyebarluaskan pelaksanaan program air minum dan sanitasi yang berbasis masyarakat
- 4) Meningkatkan efektifitas dan keberlanjutan jangka panjang pembangunan infrastruktur air minum dan sanitasi berbasis masyarakat.

2.1.8.Prinsip Pelaksanaan PAMSIMAS

Prinsip-prinsip pelaksanaan Program PAMSIMAS yang tertuang dalam Buku Pedoman Umum Program PAMSIMAS (2016: 9) adalah sebagai berikut:

- 1) Berbasis masyarakat. Seluruh proses perencanaan PAMSIMAS seperti pemilihan kebutuhan air dan pelaksanaan kegiatan menyertakan partisipasi aktif masyarakat, tidak terkecuali kaum perempuan. Hal ini sebagai pengejawantahan atas pemenuhan kebutuhan masyarakat atas sarana air minum dan sanitasi, sehingga diharapkan sarana yang terbangun dipelihara dan dikelola oleh masyarakat.
- 2) Kemitraan, antara pemerintah daerah dengan masyarakat setempat dalam penyelenggaraan kegiatan PAMSIMAS, dan pemda berperan sebagai fasilitator.
- 3) Partisipatif, artinya masyarakat terlibat secara aktif dalam seluruh kegiatan PAMSIMAS mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pemanfaatan.
- 4) Transparansi. Penyelenggaraan kegiatan PAMSIMAS dilakukan bersama dengan masyarakat dan seluruh kegiatan dapat diakses data/informasinya melalui media oleh masyarakat dan stakeholder.

- 5) Tanggap kebutuhan. Penyelenggaraan kegiatan Program PAMSIMAS berdasarkan kebutuhan masyarakat. akan fasilitas air minum, sanitasi, dan program kesehatan, dengan memberi kesempatan seluas-luasnya pada masyarakat untuk memberikan pilihan dan hak bersuara dalam proses PAMSIMAS.
- 6) Tepat Mutu artinya pembangunan yang berkualitas. Semua fasilitas yang dibangun harus memenuhi rancangan/disain dan standar teknik yang ditetapkan, dengan menggunakan bahan-bahan yang berkualitas.
- 7) Kestinambungan/Keberlanjutan sarana. Sarana yang dibangun dapat menyediakan air bersih secara berkelanjutan dengan kualitas yang dapat diterima (baik dari sudut pandang pengguna maupun pemerintah) dan memenuhi kebutuhan kuantitas domestik, serta masyarakat turut serta memelihara sarana tersebut agar tetap berfungsi.
- 8) Keberpihakan pada masyarakat miskin, artinya orientasi kegiatan dalam proses maupun pemanfaatan berguna bagi masyarakat miskin.
- 9) Kesenjangan Gender, artinya program PAMSIMAS memberikan kesempatan yang sama kepada perempuan, seperti halnya laki-laki, untuk berpartisipasi dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemeliharaan/pengelolaan program di masyarakat.
- 10) Dapat dipertanggung jawabkan. Penyelenggaraan kegiatan harus dapat dipertanggungjawabkan dalam hal tepat sasaran, tepat waktu, tepat pembiayaan dan ketepatan mutu pekerjaan.

2.1.9. Komponen Program PAMSIMAS

Dalam Buku Pedoman Umum Program PAMSIMAS (2016: 15), program PAMSIMAS terdiri dari 5 (lima) komponen program, yaitu :

- 1) Komponen pemberdayaan masyarakat dan pengembangan kelembagaan daerah. Tujuan dari Komponen 1 adalah :
 - a) Memampukan masyarakat untuk mengorganisasi dirinya, merencanakan, mengelola dan menjaga keberlanjutan pelayanan air minum dan sanitasi yang aman
 - b) Memperkuat kapasitas kelembagaan masyarakat dalam rangka menjamin kualitas pengelolaan pelayanan SPAMS desa/kelurahan
 - c) Membangun komitmen dan kapasitas pemerintah kabupaten/kota dan provinsi dalam peningkatan kinerja sistem pengelolaan pelayanan air minum dan sanitasi perdesaan berbasis masyarakat yang berkelanjutan melalui pengarusutamaan pendekatan PAMSIMAS dalam kebijakan pembangunan air minum dan sanitasi daerah

- 2) Komponen Peningkatan perilaku higienis dan pelayanan sanitasi

Komponen ini bertujuan untuk membantu masyarakat dan institusi lokal dalam pencegahan penyakit yang disebabkan dan atau ditularkan sanitasi buruk dan air yang tidak bersih (seperti diare), melalui:

- a) Perubahan perilaku menuju perilaku hidup bersih dan sehat (PHBS)
- b) Peningkatan akses sanitasi dasar.

Perilaku hidup bersih dan sehat (PHBS) adalah perilaku dasar yang dianjurkan kepada masyarakat untuk dapat mencapai status kesehatan yang lebih baik. PHBS adalah bentuk perwujudan paradigma sehat dalam

kehidupan perorangan, keluarga, dan masyarakat. Untuk memperoleh dampak kesehatan yang maksimal, terutama untuk mengurangi insiden diare serta berbagai penyakit yang berhubungan dengan air, upaya peningkatan perilaku hidup bersih dan sehat akan dilakukan oleh program PAMSIMAS, baik melalui program promosi PHBS berbasis keluarga, masyarakat maupun melalui sekolah

3) Komponen Penyediaan sarana air minum dan sanitasi umum

Penyediaan sarana air minum dan sanitasi dilakukan melalui tiga pilihan pembangunan SPAM, yaitu perluasan (penyediaan SPAM), pengembangan, dan optimalisasi. Pilihan menu tersebut diadakan untuk melatih masyarakat menentukan mau membangun baru, mengembangkan yang sdh ada atau optimalisasi yang sdh ada tapi rusak juga untuk memenuhi kebutuhan pembangunan SPAM yang berbeda dan memperluas jangkauan kegiatan dan layanan. Komponen ini bertujuan untuk menambah jumlah penerima manfaat akses air minum dan sanitasi yang layak.

Komponen ini menyediakan pilihan teknis terhadap penyediaan prasarana air minum dan sanitasi. Sarana sanitasi yang dimaksud dalam hal ini adalah sarana penunjang perubahan PHBS yang disediakan pada fasilitas umum, seperti sekolah dasar, puskesmas pembantu (pustu), dan posyandu/polindes. Setiap pilihan prasarana dilengkapi dengan penjelasan aspek keuntungan dan kerugiannya. Masyarakat yang sudah diberdayakan, dapat menentukan jenis prasarana, melaksanakan perencanaan dan pembangunan fisik, serta dapat mengelola operasional dan pemeliharaan prasarana yang akan dibangun.

Peningkatan pelayanan air minum dilakukan baik melalui pembangunan sistem pelayanan air minum dan sanitasi (SPAM) baru, pengembangan SPAM (baik unit air baku, atau unit pengolahan, atau unit distribusi, atau unit layanan) untuk meningkatkan cakupan pelayanan, maupun melalui optimalisasi sarana dan prasarana air minum yang mengalami kerusakan ataupun yang tidak lagi berfungsi yang memungkinkan masyarakat miskin, kaum perempuan, masyarakat berkebutuhan khusus dan kelompok marginal lainnya untuk memperoleh pelayanan air minum dalam jumlah yang memadai, kualitas yang memenuhi standar kesehatan, kontinu, dan mudah dijangkau.

4) Komponen Insentif Desa/Kelurahan dan Kabupaten/Kota

Insentif diberikan dalam upaya keberlanjutan pemanfaatan dan pengembangan hasil kegiatan (konstruksi). Insentif merupakan tambahan pendanaan untuk digunakan desa/kelurahan dan kabupaten/kota dalam pencapaian target pembangunan air minum dan sanitasi perdesaan dengan pendekatan PAMSIMAS. Pelaksanaan insentif tetap mengharuskan adanya kontribusi masyarakat (dalam in-cash dan in-kind) dan pengajuan proposal kegiatan dari desa/kelurahan. HID diberikan kepada desa/kelurahan yang telah menunjukkan kinerja yang baik dalam pelaksanaan Program PAMSIMAS untuk digunakan dalam pengembangan SPAM. HIK diberikan kepada kabupaten/kota yang telah menunjukkan kinerja dan kepemimpinan yang baik dalam pelaksanaan Program PAMSIMAS untuk digunakan dalam

pengembangan atau optimalisasi SPAM terbangun di desa/kelurahan yang telah mendapat program PAMSIMAS.

5) Komponen dukungan manajemen pelaksanaan program

Komponen 5 menyediakan dukungan teknis pengelolaan pelaksanaan program komponen 1, 2, 3 dan 4 serta memberikan dukungan teknis kepada unit pelaksana (*implementation agency*). Dukungan teknis ini ditujukan untuk mendukung pencapaian sasaran PAMSIMAS secara efektif. Dukungan teknis terdiri dari:

- a) Dukungan teknis untuk kegiatan pelatihan sektoral, peningkatan kelembagaan, kesehatan, sanitasi, dan air minum pada tingkat desa, kabupaten/kota, provinsi dan tingkat pusat
- b) Pemantauan pengelolaan program dan kualitas pelaksanaan, monitoring evaluasi keuangan dan teknis serta laporan setiap komponen program
- c) Evaluasi *outcomes* program
- d) Kemajuan alih kelola fungsi-fungsi serta tanggungjawab program kepada pemerintah daerah.

2.2. Penelitian Terdahulu

Berikut adalah penelitian terdahulu yang relevan dapat dipakai sebagai acuan dalam melakukan penelitian ini.

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

No	Peneliti (Tahun)	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
1	Purnaningsih (2013)	Implementasi Program Penyediaan Air Minum dan	Program PAMSIMAS telah mampu meningkatkan akses masyarakat Sudimara terhadap air minum dan

		Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) di desa Sudimara Kec.Cilongok	sanitasi dengan pengelolaannya secara efektif. Derajat perubahan yang diharapkan adalah tercapainya tingkat kesehatan yang meningkat, karena PHBS yang semakin baik. Sumberdaya yang dilibatkan yaitu Pemerintah Desa, LKM, BPS, serta masyarakat Sudimara. Kemampuan dan daya tanggap pelaksana dapat dikatakan baik, dibuktikan salah satunya dengan respon yang cepat apabila timbul suatu masalah
2	Maharani (2014)	Implementasi Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) di Kabupaten Lebak	Implementasinya belum berjalan dengan baik. Kurangnya profesionalitas kerja dan sanksi yang tegas, keterbatasan SDM serta kurangnya keikutsertaan dari masyarakat terhadap program tersebut
3	Ndapaduu (2014)	Implementasi Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) di Kelurahan Nunbaun Delha Kota Kupang	Kegiatan implementasi PAMSIMAS yang telah dilakukan di Kelurahan Nunbau Delha belum sepenuhnya dilaksanakan karena peran serta masyarakat dalam implementasi PAMSIMAS masih cukup sedikit, faktor penghambat meliputi: kondisi sosial-ekonomi masyarakat dan sumber daya finansial
4	Andito (2015)	Evaluasi Implementasi Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) di Kecamatan Karangrayung Kabupaten Grobogan	Program PAMSIMAS terbukti membantu masyarakat Kecamatan Karangrayung dalam memenuhi akses kebutuhan air mereka. Kebiasaan buang air besar secara sembarangan di Kecamatan Karangrayung menurun seiring dengan membaiknya akses air bersih serta dukungan dari fasilitator PAMSIMAS yang menumbuhkan kesadaran tentang hidup sehat

5	Prasetyo (2015)	Implementasi Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) dan Implikasinya Terhadap Pemenuhan Hak Warga Negara Atas Lingkungan Yang Baik dan Sehat (Studi di Desa Gantiwarno, Kecamatan Matesih, Kabupaten Karanganyar)	Pelaksanaan Program PAMSIMAS telah memberi dampak yang positif bagi peningkatan perilaku hidup bersih dan sehat (PHBS) dalam rangka menciptakan lingkungan yang baik dan sehat. Hal ini dapat dilihat dari peningkatan kesadaran masyarakat di Desa Gantiwarno untuk membangun jamban yang sehat di rumahnya masing-masing sehingga berdampak pada peningkatan prosentase SBS (Stop BAB Sembarangan)
6	Rofiana (2015)	Implementasi Kebijakan Program PAMSIMAS (Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat)	Program PAMSIMAS berhasil. Hal ini dilihat dari meningkatnya kualitas dan jumlah air yang disalurkan kepada para pelanggan, menghasilkan dampak positif terhadap kesehatan masyarakat, serta meningkatnya kesadaran masyarakat akan masalah kesehatan dan Lingkungan Hidup yang dilihat dari berkurangnya penyakit diare dan kulit
7	Trijunianto (2016)	Analisis Faktor Keberlanjutan Sarana Air Minum Program PAMSIMAS di Kabupaten Kupang Provinsi Nusa Tenggara Timur	Kondisi keberlanjutan di 9 desa tidak berfungsi. Perlu adanya peningkatan kapasitas fasilitator dan koordinator kabupaten sebagai pendamping masyarakat
8	Rizal (2017)	Implementasi Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) di Kelurahan Lubuk Puding Kecamatan Buru Kabupaten Karimun Tahun 2014-2016	Implementasi program penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat di Kelurahan Lubuk Puding sudah dilaksanakan, namun belum optimal dimana terlihat dari; Idealized Policy yang belum terlaksana menyeluruh, Target Group yang belum sepenuhnya teradopsi ke masyarakat, Implementing Organization yang kurang kompeten dalam pelaksanaan program serta Environmental Factors yang

			mendukung, namun tidak dapat dirasakan dan/atau dinikmati masyarakat atas adanya program PAMSIMAS tersebut
9	Qamaruddin (2016)	Implementasi Kebijakan Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat(PAMSI MAS) di Kabupaten Malang (Studi pada Desa Sumbersuko Kecamatan Dampit Kabupaten Malang)	Program PAMSIMAS telah berjalan cukup baik. Faktor pendukung adalah pelaksana sudah menjalankan tugas dan fungsinya, komunikasi sudah tersampaikan ke masyarakat dan sumber daya yang cukup memadai sehingga infrastruktur air minum terbangun. Faktor penghambat yaitu adanya penolakan masyarakat, kualitas SDM, pembengkakan anggaran dan lokasi material yang jauh dan jalur pipa yang melewati jalan

2.3.Kerangka Pikir Penelitian

Peranan Fasilitator, Perangkat Desa dan Masyarakat dalam Implementasi Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) diharapkan dapat meningkatkan akses penduduk perdesaan terhadap fasilitas air minum dan sanitasi yang layak dengan pendekatan berbasis masyarakat, sehingga tercipta perilaku hidup bersih dan sehat dalam masyarakat. Pada Dusun Kuave'u, penggunaan air bersih masih terkendala baik dari faktor manusia maupun faktor alam. Untuk itu, program PAMSIMAS diharapkan dapat membentuk budaya penggunaan air bersih, sanitasi yang layak, peningkatan kebiasaan hidup sehat dan perilaku manusia untuk menjaga alam.

Dalam implementasinya pada Dusun Kuave'u, ditemukan permasalahan-permasalahan pada program ini. Selanjutnya perlu diidentifikasi faktor-faktor yang menjadi faktor penghambat dan pendukung dalam implementasi Program

Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) pada Dusun Kuave'u agar dapat menentukan solusi yang tepat dari faktor penghambat yang dimaksud dan memperkuat faktor pendukung. Untuk lebih jelasnya kerangka pemikiran penelitian ini dapat dilihat pada gambar di bawah ini:

Gambar 2.2
Kerangka Pikir Penelitian

