

## **BAB I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Air bersih merupakan salah satu jenis sumberdaya air yang bermutu baik dan biasa dimanfaatkan oleh manusia untuk dikonsumsi atau dalam melakukan aktivitas mereka sehari-hari. Air memegang peranan penting bagi kehidupan manusia, baik dalam kehidupan individu sehari-hari, perekonomian, pertanian, transportasi, industri, tetapi penggunaan yang utama adalah sebagai air minum. Dalam hal ini, perlu diketahui bagaimana air dikatakan bersih dari segi kualitas dan bisa dikonsumsi maupun digunakan dalam jumlah yang memadai dalam kegiatan sehari-hari manusia. Terdapat beberapa persyaratan yang harus dipenuhi sebelum air dapat dikatakan bersih dan layak konsumsi. Hal ini diperjelas oleh Suripin (2002:6) yang mengatakan:

“Air dapat dikatakan bersih jika memenuhi beberapa syarat, diantaranya kualitas fisik yang terdiri atas bahan padat terapung maupun terlarut, derajat kekeruhan, bau, warna dan rasa, serta temperatur. Kualitas kimia yang terdiri atas pH, kesadahan dan alkalinitas, serta kualitas biologi dimana air terbebas dari mikroorganisme penyebab penyakit.”

Berdasarkan pendapat tersebut diketahui bahwa air dapat dikonsumsi jika kondisinya jernih, tidak berbau, tidak berasa, dan tidak mengandung bahan kimia

berbahaya. Selama ini, pemenuhan kebutuhan akan air tersebut salah satunya diambil dari air tanah yang berupa sumur gali maupun sumur bor, dan membeli dari pedagang air keliling.

Kebutuhan terhadap air bersih tersebut tidak berbanding lurus dengan pemerataan pelayanan air bersih yang diberikan oleh pemerintah. Hal tersebut juga terjadi di Bandarlampung, dimana pemerintah menargetkan seluruh masyarakatnya mendapat pelayanan air bersih yang memadai, tetapi masyarakat yang telah mendapat pelayanan air bersih dari pemerintah hingga saat ini belum mencapai 30% dari total penduduk yang ada di Bandarlampung. Data lebih lengkap dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 1.1 : Pertumbuhan Penduduk dan Penduduk yang Dilayani (dalam jiwa)**

Uraian	Tahun					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Penduduk administrasi (target)	844,608	812,133	822,880	833,517	881,801	895,822
Penduduk yang dilayani PDAM (realisasi)	184,040	182,100	183,300	184,045	220,794	235,132
Ratio Penduduk yang dilayani (%)	21.79%	22.42%	22.28%	22.08%	25.04%	26.25%

Sumber: PDAM Way Rilau 2006 - 2011 dan BPS Kota Bandarlampung 2010

Belum meratanya pelayanan air bersih yang dilakukan pemerintah mengakibatkan masyarakat memanfaatkan sumber air seadanya untuk melakukan aktivitas sehari-harinya, seperti mandi, mencuci, dan lainnya. Belum maksimalnya penyediaan air bersih ini akan berdampak pada semua lapisan masyarakat akan tetapi, yang paling rentan adalah masyarakat miskin yang berpenghasilan rendah. Dampak atau konsekuensi bagi masyarakat berpenghasilan rendah yang tidak memiliki akses terhadap air bersih, antara lain: (1) meningkatnya biaya, karena mereka

harus mencari alternatif lain yang lebih mahal seperti air minum dalam botol; (2) berkurangnya konsumsi air bersih karena semakin besarnya biaya, waktu, dan upaya yang dibutuhkan untuk mendapatkan air bersih; (3) bertambahnya biaya kesehatan dan berkurangnya penghasilan karena hilangnya produktivitas yang disebabkan oleh penyakit yang ditularkan akibat pencemaran air (*sumber: Jurnal Prakarsa IndII diakses pada 27 Februari 2015 dalam [http://www.indii.co.id:8080/ind/publications.php?id\\_cat=59](http://www.indii.co.id:8080/ind/publications.php?id_cat=59)*).

Terlebih lagi masyarakat yang tinggal di daerah dataran tinggi dan pesisir pantai yang memang sulit mendapat air bersih yang layak untuk konsumsi karena terbatasnya sumber air bersih yang disebabkan oleh kondisi fisik daerahnya. Selain itu, mengingat sebagian besar penduduk yang bermukim di daerah pantai memiliki tingkat ekonomi dan tingkat pendidikan yang rendah maka diperlukan teknologi penyediaan air bersih yang mudah dan tidak memerlukan biaya yang mahal (*sumber: Prariset Kelurahan Bakung, 27 Februari 2015*).

Menanggapi kebutuhan air bersih yang semakin meningkat tersebut, Pemerintah Pusat memberikan suatu program hibah kepada daerah, yaitu Program Hibah Air Minum. Program hibah ini adalah bantuan dari Pemerintah Luar Negeri (*Australian AID*) untuk mendukung Pemerintah Indonesia mencapai Tujuan Pembangunan Millenium (MDGs) dalam akses terhadap air bersih perpipaan. Mekanisme Program hibah ini adalah pemberian hibah dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dengan target 250.000 Sambungan Rumah (SR)

diseluruh Indonesia (*sumber: Lokakarya Pengelolaan Hibah Air Minum Tahap Kedua Tahun 2014*).

Hibah Air Minum ini juga dimaksudkan sebagai insentif kepada Pemerintah Daerah dalam hal pelayanan air bersih. Salah satunya Pemerintah Kota Bandarlampung agar dapat melaksanakan peran dan tanggung jawabnya dalam penyelenggaraan penyediaan pelayanan air bersih di daerahnya. Dikatakan Program Hibah Air Minum karena menggunakan sistem perpipaan yang langsung disalurkan ke rumah-rumah masyarakat penerimanya, bukan untuk umum seperti sumur bor atau sumur pompa. Program ini diberikan kepada daerah yang kesulitan mendapatkan air bersih dan masyarakatnya berpenghasilan rendah (MBR). Dengan persyaratan minimal yang harus dipenuhi oleh MBR, antara lain: daya listrik rumah 1300 VA dan 50% diantara target sasaran tersebut memiliki daya listrik 900 VA (*sumber: Bahan Lokakarya Pengelolaan Hibah Air Minum Tahap Kedua Tahun 2014*).

Pelaksanaan Program Hibah Air Minum Bantuan Luar Negeri Tahap Kedua Tahun 2014 sesuai dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 2 Tahun 2012 tentang Hibah Daerah dan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) 188/2012 tentang Hibah dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Daerah. Manajemen pengelolaan Program Hibah ini dilakukan bersama antara beberapa instansi pemerintahan, dan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Way Rilau Kota Bandarlampung. Secara keseluruhan pelaksanaannya diserahkan kepada PDAM. Dalam pelaksanaan program ini, Pemerintah Kota Bandarlampung disyaratkan memberikan

Penyertaan Modal Pemerintah (PMP).PMP tersebut didasari oleh Peraturan Wali Kota (Perwali) Nomor 1, Tahun 2014 tentang “Penyertaan Modal Pemerintah kepada PDAM Way Rilau Kota Bandarlampung”. PMP tersebut dilakukan sebagai bukti bahwa Pemerintah Kota Bandarlampung turut serta dalam upaya meningkatkan pelayanan air bersih di daerahnya. Selain itu, sebagai upaya mendukung kemampuan PDAM secara finansial untuk melaksanakan kegiatan pembangunan SR.

PDAM Way Rilau Kota Bandarlampung merupakan satu-satunya perusahaan daerah yang bergerak dalam penyediaan air minum bagi masyarakat yang dalam operasionalnya melekat dua fungsi, yaitu sebagai unsur pelayanan masyarakat dan sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). PDAM Way Rilau Kota Bandarlampung mempunyai tugas melaksanakan, mengelola prasarana dan sarana di bidang penyediaan air minum dengan tujuan memberikan pelayanan air bersih dalam bentuk sambungan perpipaan secara adil dan terus menerus kepada masyarakat. (*sumber: Dokumen Profil PDAM Way Rilau Kota Bandarlampung Tahun 2010*)

Program Hibah Air Minum tersebut dilaksanakan dalam beberapa tahap, yaitu tahap pertama tahun 2013-2014, tahap kedua tahun 2014-Juni 2015, dan dilanjutkan tahap ketiga pada Juli 2015. Program Hibah tahap pertama dan kedua dukungan dananya berasal dari Luar Negeri, sementara tahap ketiga dilaksanakan dengan dukungan murni dari dana APBN. Pada pelaksanaan tahap pertama program ini terdapat permasalahan yang terjadi, antara lain lain terjadinya perbedaan data masyarakat pada tahap survei, seperti:

1. Terjadi perubahan daya listrik
2. Data responden tidak sama dengan data *technical survey* ( nama dan alamat tidak ditemukan atau nama ganda)
3. Sosialisasi yang belum maksimal kepada masyarakat

(*sumber : Bahan Lokakarya Penyiapan Hibah Air Bersih APBN 2015*).

Selain itu, permasalahan yang terjadi adalah pihak PDAM yang tidak dianjurkan mengambil keuntungan dari pemasangan sambungan rumah (SR) pada program ini. PDAM diperbolehkan memungut biaya pemasangan SR dari masyarakat tetapi harus lebih murah dari pelanggan reguler (masyarakat yang menggunakan jasa PDAM dengan tarif normal, bukan MBR) sementara kualitas yang diberikan sama, sehingga hal ini sangat memungkinkan dapat menimbulkan ketidakstabilan pada pihak PDAM.

Bandarlampung mendapat tanggung jawab menyalurkan Program Hibah Air Minum Bantuan Luar Negeri Tahap Kedua ini kepada lima kecamatan yang kesulitan air bersih dan masyarakatnya berpenghasilan rendah dengan target 1.000 Sambungan Rumah (SR). Kecamatan yang dimaksud antara lain, Panjang, Telukbetung Selatan (TbS), Telukbetung Barat (TbT), Telukbetung Timur (TbT), dan Bumi Waras. Penelitian ini difokuskan untuk meneliti pelaksanaan Program Hibah Air Minum pada Kecamatan Telukbetung Barat yang sarannya adalah Kelurahan Bakung. Diantara kelima kecamatan sasaran Program Hibah tersebut, Kecamatan Telukbetung Barat merupakan kecamatan dengan jumlah penduduk terkecil yaitu 29.793 jiwa (*sumber: proyeksi jumlah penduduk Bandarlampung*

2014-2035 PDAM Way Rilau). Dari keseluruhan jumlah penduduk tersebut, jumlah masyarakat miskin di Kecamatan Telukbetung Barat mencapai 4.367 Kepala Keluarga (KK) (*sumber: Data jumlah penduduk miskin per kecamatan tahun 2012- BKKBN*).

Kelurahan Bakung merupakan salah satu kelurahan di Kecamatan Telukbetung Barat yang diprioritaskan mendapat bantuan air bersih karena kondisi fisik daerahnya berbatu, sumber mata air sulit ditemukan, dan dekat dengan Tempat Pembuangan Akhir (TPA) Bakung. Tingkat perekonomian masyarakat yang masih rendah karena masih banyak masyarakat dalam keadaan keluarga pra sejahtera, tingkat pendidikan masyarakat yang masih rendah dan sarana transportasi yang kurang memadai karena tidak adanya kendaraan umum yang masuk ke daerah tersebut. Sebagian masyarakat hanya mencapai jenjang pendidikan Sekolah Dasar (SD), dan banyak masyarakat usia produktif (15-56 tahun) yang tidak bekerja atau bekerja sebagai asisten rumah tangga (*sumber: Profil Kelurahan Bakung, Telukbetung Barat 2010*). Dengan kondisi daerah yang demikian, masyarakat menjadi kesulitan mendapat air bersih karena kualitas air tanah yang buruk, berbau, dan air tanah mudah kering karena bersifat tadah hujan. Selain itu, untuk memenuhi kebutuhan air bersih sehari-hari biasanya masyarakat mengandalkan sumur bor yang jaraknya mencapai 3 KM, sementara tidak ada kendaraan umum yang masuk ke daerahnya, atau membeli air dari tetangga yang memasang sambungan air perpipaan (*sumber: Pra-Riset pada tanggal 27 Februari 2015*).

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, pelaksanaan program hibah ini pada tahap sebelumnya masih belum dilaksanakan secara maksimal dimana masih banyak permasalahan yang ditemukan dalam prosesnya. Merujuk pada permasalahan yang telah dipaparkan tersebut, pelaksanaan Program Hibah Air Minum ini perlu diteliti agar dapat diketahui apakah program tersebut diimplementasikan dengan baik dan berjalan sesuai dengan tujuannya. Selain itu, agar hasil yang dicapai sesuai dengan harapan dan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat terutama MBR terhadap air bersih yang mudah dan murah. Apabila pelaksanaannya buruk, maka yang terjadi adalah sebaliknya dimana kebutuhan masyarakat tidak terpenuhi dan adanya indikasi implementasi yang buruk oleh pelaksana program, tentu masyarakat menjadi pihak yang dirugikan karena hal tersebut. Dengan demikian, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai program hibah ini dengan judul, **“Implementasi Program Hibah Air Minum Bantuan Luar Negeri Tahap Kedua Tahun 2014 di Bandarlampung (Studi Kasus di Kelurahan Bakung, Telukbetung Barat).”**

## **B. Rumusan Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan, maka rumusan permasalahan yang ingin diselesaikan melalui penelitian ini adalah:

1. Bagaimana proses Implementasi Program Hibah Air Minum Bantuan Luar Negeri Tahap Kedua Tahun 2014 di Bandarlampung, khususnya Kelurahan Bakung, Telukbetung Barat?

2. Apakah Dampak Program Hibah Air Minum Bantuan Luar Negeri Tahap Kedua Tahun 2014 di Kelurahan Bakung, Telukbetung Barat bagi Masyarakat Kelurahan Bakung?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas, pada dasarnya hasil yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah:

1. Untuk mendapatkan rumusan pengetahuan mengenai Implementasi Program Hibah Air Minum Bantuan Luar Negeri Tahap Kedua Tahun 2014 di Bandarlampung, khususnya Kelurahan Bakung, Telukbetung Barat.
2. Untuk mengetahui dampak yang diterima oleh masyarakat Kelurahan Bakung dengan adanya Program Hibah Air Minum Bantuan Luar Negeri Tahap Kedua Tahun 2014 di Bandarlampung, khususnya Kelurahan Bakung, Telukbetung Barat.

### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ini kedepannya diharapkan dapat bermanfaat untuk :

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat menjadi kontribusi dalam pengembangan konsep dalam Ilmu Administrasi Negara, khususnya studi Implementasi Kebijakan Publik; dan menjadi sumber referensi untuk melengkapi maupun memperbaiki bagi penelitian mengenai Implementasi

program hibah air minum kepada MBR ditahap selanjutnya, baik di Bandarlampung maupun di kota lainnya.

2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi para pengelola Program Hibah Air Minum, khususnya PDAM Way Rilau Kota Bandarlampung dalam memberikan pelayanan penyediaan air bersih untuk masyarakat, khususnya Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR), meminimalisir permasalahan yang terjadi dalam proses pelaksanaannya, dan juga diharapkan dapat berguna sebagai bahan bagi penyempurnaan Program Hibah Air Minum tahap selanjutnya.