



## Implementasi Kebijakan Program Pamsimas dalam Mendukung Pencapaian SDGs 6 di Desa Mentaras, Kecamatan Dukun, Kabupaten Gresik

Ahmad Zaki Ardio Putra<sup>1\*</sup>, Alifah Rahmaniah<sup>2</sup>, Indah Prabawati<sup>3</sup>, Firre An Suprpto<sup>4</sup>

<sup>1-4</sup>S1 Ilmu Administrasi Negara, Universitas Negeri Surabaya, Indonesia

\*Penulis Korespondensi: [putraardio18@gmail.com](mailto:putraardio18@gmail.com)

**Abstract.** *Although Indonesia has integrated SDG 6 goals into national development planning, access to safe drinking water and sanitation remains a challenge in rural areas, particularly due to suboptimal policy implementation at the local level. The PAMSIMAS program is a government policy designed to improve access to clean water and sanitation services thru a community empowerment approach. This research aims to analyze the implementation of the PAMSIMAS program policy in supporting the achievement of SDG 6 in Mentaras Village, Dukun District, Gresik Regency. The research approach is descriptive qualitative with data collection thru observation, interviews, and documentation. The analysis was conducted using George C. Edwards III's policy implementation model, which includes communication, resources, executor disposition, and bureaucratic structure. The research results show that the program implementation has achieved significant progress, marked by an increase in the number of households accessing clean water, affordable service costs, and community-based management thru BP-SPAMS and BUMDes that reflect the principle of accountability. However, the implementation of the program still faces challenges such as limited service coverage, an imbalance in the facilitator-to-beneficiary ratio, and coordination obstacles among implementing stakeholders. Therefore, strengthening the dimensions of communication, resources, and institutional coordination is necessary to enhance the effectiveness of program implementation and support the achievement of SDG 6 targets by 2030.*

**Keywords:** *Accountability; Community Based Sanitation; PAMSIMAS Program; Public Policy Implementation; SDGs 6.*

**Abstrak.** Meskipun Indonesia telah mengintegrasikan tujuan SDGs 6 ke dalam perencanaan pembangunan nasional, akses terhadap air minum dan sanitasi yang layak masih menjadi tantangan di wilayah pedesaan, terutama akibat implementasi kebijakan di tingkat lokal yang belum optimal. Program PAMSIMAS merupakan kebijakan pemerintah yang dirancang untuk meningkatkan akses layanan air bersih dan sanitasi melalui pendekatan pemberdayaan masyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan program PAMSIMAS dalam mendukung pencapaian SDGs 6 di Desa Mentaras, Kecamatan Dukun, Kabupaten Gresik. Pendekatan penelitian bersifat kualitatif deskriptif dengan pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Analisis dilakukan dengan menggunakan model implementasi kebijakan George C. Edwards 3 yang meliputi komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, serta struktur birokrasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi program telah menghasilkan kemajuan signifikan, ditandai dengan meningkatnya jumlah rumah tangga yang memperoleh akses air bersih, biaya layanan yang terjangkau, dan pengelolaan berbasis masyarakat melalui BP-SPAMS dan BUMDes yang mencerminkan prinsip akuntabilitas. Namun, implementasi program masih menghadapi kendala berupa keterbatasan jangkauan layanan, ketidakseimbangan rasio fasilitator, serta hambatan koordinasi antar *stakeholder* pelaksana. Oleh karena itu, diperlukan penguatan pada dimensi komunikasi, sumber daya, dan koordinasi kelembagaan untuk meningkatkan efektivitas implementasi program serta mendukung pencapaian target SDGs 6 pada tahun 2030.

**Kata kunci:** Akuntabilitas; Implementasi Kebijakan Publik; Program PAMSIMAS; Sanitasi Berbasis Masyarakat; SDGs 6.

### 1. LATAR BELAKANG

Akses terhadap air minum aman dan sanitasi layak merupakan pelayanan dasar yang berperan penting dalam meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat, mendukung produktivitas sosial, dan menjaga keberlanjutan lingkungan. Dalam konteks pembangunan global, *United Nations* telah menetapkan agenda pembangunan berkelanjutan melalui Agenda

2030 untuk Pembangunan Berkelanjutan, yang mencakup Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs). Tujuan keenam dari agenda ini menekankan pentingnya memastikan ketersediaan dan pengelolaan berkelanjutan air bersih dan sanitasi untuk semua pada tahun 2030 (United Nations, 2015). Namun, laporan pemantauan global yang disusun melalui Program Pemantauan Bersama untuk Pasokan Air, Sanitasi, dan Higiene oleh *World Health Organization* (WHO) dan UNICEF menunjukkan bahwa ketidaksetaraan dalam akses terhadap layanan air minum yang dikelola dengan aman tetap menjadi tantangan, terutama di daerah pedesaan negara-negara berkembang (WHO & UNICEF, 2023). Temuan ini menunjukkan bahwa upaya untuk memenuhi akses terhadap air bersih tidak hanya bergantung pada pengembangan infrastruktur fisik, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh efektivitas tata kelola dan penyediaan layanan publik.

Di Indonesia, komitmen terhadap pencapaian SDGs 6 diintegrasikan ke dalam perencanaan pembangunan nasional yang dikoordinasikan oleh Kementerian PPN/Bappenas. Dokumen Tinjauan Nasional Sukarela 2023 menjelaskan bahwa meningkatkan akses terhadap air minum yang memadai dan layanan sanitasi merupakan salah satu fokus utama pembangunan berkelanjutan, terutama dalam upaya mengurangi kesenjangan penyediaan layanan antara daerah perkotaan dan pedesaan (Kementerian PPN/Bappenas, 2023). Sebagai langkah strategis untuk memperluas jangkauan layanan ini, pemerintah meluncurkan PAMSIMAS, yang dikoordinasikan oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Program ini mengadopsi pendekatan pemberdayaan masyarakat dengan melibatkan komunitas desa dalam semua tahap kegiatan, mulai dari perencanaan dan konstruksi hingga pengelolaan fasilitas air minum. Melalui keterlibatan ini, program diharapkan dapat memperkuat keberlanjutan layanan sambil menumbuhkan rasa tanggung jawab dan kepemilikan di kalangan masyarakat terhadap fasilitas yang telah dibangun.

Keberhasilan suatu kebijakan publik tidak hanya ditentukan oleh kualitas perumusan program, tetapi juga sangat bergantung pada efektivitas proses implementasinya. Dari perspektif administrasi publik, implementasi kebijakan dipahami sebagai tahap krusial yang menentukan apakah tujuan dan sasaran kebijakan dapat direalisasikan dalam praktik (Mazmanian & Sabatier, 1983). Perspektif implementasi kebijakan dari George C. Edwards III menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel utama, yaitu komunikasi kebijakan, ketersediaan sumber daya, disposisi atau komitmen pelaksana, dan struktur birokrasi yang mendukung implementasi kebijakan (Edwards III, 1980). Ketidakmampuan dalam salah satu variabel ini dapat menyebabkan berbagai hambatan

dalam implementasi kebijakan, meskipun tujuan program telah dirumuskan dengan jelas sejak tahap perencanaan.

Kabupaten Gresik merupakan salah satu wilayah di Provinsi Jawa Timur yang mengimplementasikan PAMSIMAS sebagai bagian dari upaya meningkatkan akses layanan air minum di wilayah perdesaan. Berdasarkan data yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik Kabupaten Gresik (2024), tingkat akses masyarakat terhadap air minum layak di wilayah tersebut menunjukkan tren peningkatan dalam beberapa tahun terakhir. Meskipun demikian, pemerataan pelayanan serta keberlanjutan pengelolaan sarana air minum masih menjadi tantangan di sejumlah desa. Salah satu wilayah yang menerima program tersebut adalah Desa Mentaras, Kecamatan Dukun, Gresik yang memiliki kebutuhan terhadap sistem penyediaan air bersih yang stabil dan dikelola secara berkelanjutan. Kondisi tersebut menunjukkan pentingnya kajian yang menelaah bagaimana implementasi kebijakan program dilaksanakan pada tingkat desa, serta sejauh mana pelaksanaannya mampu mendukung pencapaian target SDGs 6 pada tingkat lokal.

Penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa pelaksanaan Program PAMSIMAS di sejumlah daerah menghasilkan tingkat keberhasilan yang beragam. Perbedaan capaian tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain kapasitas kelembagaan di tingkat desa, tingkat partisipasi masyarakat, serta dukungan dari pemerintah daerah (Chusniati, 2019). Kondisi ini mengindikasikan bahwa keberhasilan program tidak dapat dipisahkan dari dinamika implementasi kebijakan yang berlangsung pada level lokal. Meskipun demikian, kajian yang secara khusus menelaah implementasi kebijakan PAMSIMAS dengan mengaitkannya pada kontribusi terhadap pencapaian SDGs 6 pada tingkat desa masih tergolong terbatas (Saputrie et al., 2022). Keterbatasan tersebut menunjukkan adanya kesenjangan dalam literatur penelitian, sehingga diperlukan kajian yang lebih komprehensif untuk menganalisis bagaimana proses implementasi kebijakan berlangsung serta sejauh mana program tersebut berkontribusi dalam meningkatkan akses masyarakat terhadap layanan air minum dan sanitasi yang layak.

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji implementasi PAMSIMAS dari perspektif implementasi kebijakan publik, sekaligus mengevaluasi sejauh mana program tersebut berkontribusi dalam meningkatkan akses masyarakat terhadap layanan air minum dan sanitasi yang memadai di tingkat desa. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi pada pengembangan studi implementasi kebijakan, khususnya di sektor layanan dasar. Sementara itu, dari sudut pandang praktis, temuan penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dan evaluasi bagi pemerintah desa dan pemangku kepentingan dalam

meningkatkan efektivitas program pemberdayaan masyarakat untuk mendukung pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan.

## **2. KAJIAN TEORITIS**

### **Tahapan Kebijakan yang Digunakan**

Penelitian ini berada pada tahapan implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan dapat dipahami sebagai proses pelaksanaan kebijakan publik yang telah ditetapkan oleh pemerintah dengan tujuan merealisasikan sasaran kebijakan secara nyata dalam praktik di lapangan. Tahap implementasi memiliki posisi yang sangat penting karena keberhasilan suatu kebijakan tidak semata-mata ditentukan oleh kualitas perumusannya, melainkan juga oleh bagaimana kebijakan tersebut dijalankan oleh para pelaksana kebijakan serta sejauh mana kebijakan tersebut dapat diterima dan dimanfaatkan oleh masyarakat sebagai kelompok sasaran. Dalam konteks penelitian ini, implementasi kebijakan merujuk pada proses pelaksanaan PAMSIMAS, yang bertujuan untuk meningkatkan akses masyarakat terhadap layanan air minum dan sanitasi yang memadai, terutama di daerah pedesaan. Dalam hal ini, studi ini menggunakan teori implementasi kebijakan yang diusulkan oleh George C. Edwards III sebagai kerangka analitis untuk menganalisis bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan di tingkat desa dan mengidentifikasi berbagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasinya.

### **Teori Implementasi Kebijakan George C. Edwards 3**

Menurut George C. Edwards III (1980), keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana, dan struktur birokrasi. Keempat variabel ini saling terkait dan berperan dalam menentukan apakah suatu kebijakan dapat diimplementasikan secara efektif. Melalui keempat aspek ini, proses implementasi kebijakan dapat dianalisis secara lebih sistematis sehingga berbagai faktor yang mendukung atau menghambat implementasi kebijakan di lapangan dapat diidentifikasi.

### ***Komunikasi Kebijakan***

Komunikasi kebijakan merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan dan masyarakat sebagai kelompok sasaran. Komunikasi yang efektif sangat penting agar tujuan dan substansi kebijakan dapat dipahami dengan jelas oleh semua pihak yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan (Edwards III, 1980). George C. Edwards III menjelaskan bahwa komunikasi kebijakan harus memenuhi

tiga unsur utama, yaitu transmisi, kejelasan, dan konsistensi. Transmisi merujuk pada proses penyebaran informasi kebijakan kepada pihak-pihak yang berwenang dan berperan dalam implementasinya. Kejelasan berkaitan dengan tingkat pemahaman para pelaksana kebijakan terhadap isi dan tujuan kebijakan secara akurat. Sementara itu, konsistensi berkaitan dengan keselarasan pesan-pesan kebijakan yang disampaikan agar tidak menimbulkan perbedaan interpretasi atau kebingungan dalam proses implementasi. Dalam pelaksanaan Program PAMSIMAS, aspek komunikasi kebijakan tercermin melalui kegiatan sosialisasi program kepada pemerintah desa dan masyarakat, serta melalui proses koordinasi antara pemerintah daerah, fasilitator program, dan kelompok masyarakat yang bertanggung jawab mengelola fasilitas air minum. Komunikasi yang efektif akan meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap tujuan program, sekaligus mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam proses pengembangan dan pengelolaan fasilitas air bersih.

### ***Sumber Daya***

Sumber daya merupakan salah satu faktor yang berperan penting dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Menurut Edwards III, sumber daya tidak hanya terbatas pada aspek anggaran, tetapi juga mencakup sumber daya manusia, ketersediaan informasi, wewenang, serta fasilitas dan infrastruktur yang mendukung implementasi kebijakan (Edwards III, 1980). Dalam pelaksanaan Program PAMSIMAS, ketersediaan sumber daya dapat dievaluasi dari beberapa aspek. Pertama, sumber daya manusia, yang meliputi fasilitator program, pejabat desa, dan masyarakat yang berperan dalam pengelolaan fasilitas air minum. Kedua, sumber daya keuangan yang digunakan untuk mendukung pembangunan fasilitas air bersih dan kegiatan pemberdayaan masyarakat. Ketiga, fasilitas dan infrastruktur, yang meliputi instalasi penyediaan air minum, jaringan distribusi, dan fasilitas sanitasi yang dibangun melalui program tersebut. Ketersediaan sumber daya yang memadai akan mendukung implementasi program yang sukses. Sebaliknya, keterbatasan sumber daya seperti kurangnya tenaga teknis atau dana untuk pemeliharaan fasilitas dapat menjadi hambatan bagi keberlanjutan program.

### ***Disposisi atau Sikap Pelaksana***

Disposisi merujuk pada sikap, komitmen, dan kesediaan pelaksana kebijakan dalam menerapkan kebijakan yang telah ditetapkan. Edwards III menjelaskan bahwa suatu kebijakan berpotensi gagal jika pelaksana tidak menunjukkan komitmen yang kuat, meskipun kebijakan tersebut telah dirumuskan dengan baik dan didukung oleh sumber daya yang memadai (Edwards III, 1980). Dalam konteks implementasi Program PAMSIMAS, disposisi pelaksana

dapat diamati dari sikap pemerintah daerah, pemerintah desa, dan fasilitator program dalam mendukung program tersebut. Komitmen pelaksana dalam mempromosikan pemberdayaan masyarakat, menjaga transparansi dalam pengelolaan dana, dan memastikan keberlanjutan fasilitas air bersih merupakan faktor yang sangat menentukan keberhasilan program. Selain itu, keterlibatan masyarakat juga merupakan unsur penting dalam disposisi proses implementasi kebijakan. Pendekatan pemberdayaan masyarakat yang diterapkan dalam Program PAMSIMAS menekankan pentingnya partisipasi masyarakat mulai dari tahap perencanaan hingga proses pengelolaan fasilitas air minum yang telah dibangun.

### ***Struktur Birokrasi***

Struktur birokrasi adalah sistem organisasi yang mengatur pola hubungan kerja antara lembaga-lembaga yang terlibat dalam implementasi suatu kebijakan. Struktur birokrasi yang jelas akan memudahkan proses koordinasi di antara pelaksana kebijakan dan meminimalkan potensi tumpang tindih wewenang dalam pelaksanaan tugas (Edwards III, 1980). Edwards III menjelaskan bahwa struktur birokrasi yang efektif ditandai dengan pembagian tugas yang jelas dan adanya prosedur operasional standar (SOP) yang berfungsi sebagai pedoman dalam pelaksanaan kebijakan. Dalam konteks pelaksanaan program PAMSIMAS, struktur birokrasi melibatkan berbagai pihak, mulai dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, pemerintah desa, hingga kelompok masyarakat yang bertanggung jawab mengelola fasilitas air minum. Pemerintah pusat berperan dalam formulasi kebijakan dan dukungan anggaran, sementara pemerintah daerah bertanggung jawab atas koordinasi dan pengawasan pelaksanaan program. Di sisi lain, pemerintah desa dan komunitas berperan langsung dalam pelaksanaan kegiatan dan pengelolaan fasilitas air minum. Struktur birokrasi yang jelas akan mendukung pelaksanaan program yang lebih efektif.

### **3. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif untuk mengkaji implementasi kebijakan PAMSIMAS dalam mendukung pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan atau SDGs 6 yang mengenai akses air minum aman dan sanitasi bagi masyarakat (United Nations, 2015). Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian ini bertujuan untuk memperoleh pemahaman mendalam tentang proses implementasi kebijakan dan berbagai faktor yang mempengaruhi implementasi program di tingkat desa. Melalui pendekatan ini, peneliti dapat memahami fenomena sosial secara lebih komprehensif dengan mengumpulkan data mendalam dari informan penelitian (Creswell, 2014; Moleong, 2010).

Penelitian ini dilakukan di Desa Mentaras, Kecamatan Dukun, Kabupaten Gresik. Lokasi ini dipilih karena desa tersebut merupakan salah satu wilayah yang menerapkan Program PAMSIMAS, sebuah inisiatif pemerintah untuk meningkatkan akses masyarakat terhadap air minum yang layak dan layanan sanitasi di daerah pedesaan. Program PAMSIMAS sendiri merupakan inisiatif pemerintah yang bertujuan untuk memperkuat layanan dasar masyarakat melalui pendekatan pemberdayaan dan mendorong partisipasi masyarakat dalam pengelolaan fasilitas air minum dan sanitasi (Kementerian PUPR, 2020; Asminar, 2019).

Fokus penelitian ini adalah untuk mengkaji implementasi kebijakan Program PAMSIMAS dalam mendukung SDGs 6. Analisis penelitian ini menggunakan kerangka teoritis implementasi kebijakan dari George C. Edwards III, yang menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi (Edwards III, 1980). Keempat variabel tersebut digunakan sebagai indikator analisis untuk mengkaji bagaimana kebijakan Program PAMSIMAS diimplementasikan di Desa Mentaras.

Sumber data penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh secara langsung melalui wawancara dan pengamatan terhadap informan penelitian, yang terdiri dari pejabat pemerintah desa, pengelola program PAMSIMAS, dan anggota masyarakat yang mendapat manfaat dari program tersebut. Data sekunder diperoleh dari berbagai sumber tertulis, seperti dokumen kebijakan pemerintah, laporan pelaksanaan program, publikasi resmi pemerintah, dan artikel dalam jurnal ilmiah yang relevan dengan pelaksanaan Program PAMSIMAS oleh karena itu, penelitian ini penting dilakukan untuk menganalisis bagaimana implementasi kebijakan program PAMSIMAS pada tingkat desa serta kontribusinya terhadap pencapaian SDGs 6. (Chusniati, 2019; Saputrie et al., 2022).

Teknik penentuan informan dalam penelitian ini menggunakan metode sampling purposif, yaitu teknik pemilihan informan berdasarkan pertimbangan khusus dengan asumsi bahwa individu yang dipilih memiliki pengetahuan dan pengalaman terkait dengan implementasi Program PAMSIMAS. Teknik ini digunakan untuk memperoleh informan yang relevan dengan fokus penelitian, sehingga data yang dikumpulkan dapat memberikan gambaran yang lebih mendalam tentang implementasi kebijakan di lapangan (Sugiyono, 2019).

Teknik pengumpulan data dalam studi ini dilakukan melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Observasi dilakukan dengan mengamati langsung implementasi Program PAMSIMAS serta ketersediaan fasilitas air minum dan sanitasi di lokasi penelitian. Wawancara dilakukan dengan informan penelitian untuk memperoleh informasi yang lebih

mendalam tentang implementasi program dan berbagai faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Sementara itu, teknik dokumentasi dilakukan dengan mengumpulkan berbagai dokumen, seperti laporan pelaksanaan program, dokumen kebijakan pemerintah, dan data pendukung lainnya yang relevan dengan kebutuhan penelitian.

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan pendekatan analisis data kualitatif yang meliputi tahapan reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan. Reduksi data dilakukan dengan cara menyeleksi, memfokuskan, dan menyederhanakan data yang diperoleh selama proses penelitian berlangsung. Selanjutnya, data yang telah direduksi disajikan dalam bentuk uraian deskriptif untuk memudahkan proses pemahaman dan analisis. Tahap terakhir adalah penarikan kesimpulan yang bertujuan menjelaskan bagaimana implementasi kebijakan Program PAMSIMAS dalam mendukung peningkatan akses masyarakat terhadap layanan air minum dan sanitasi yang layak (Sugiyono, 2013; Creswell, 2014).

#### **4. HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bagian ini menyajikan hasil analisis terhadap implementasi kebijakan Program PAMSIMAS di Desa Mentaras, Kecamatan Dukun, Kabupaten Gresik, berdasarkan kerangka teoritis implementasi kebijakan George C. Edwards III (1980). Analisis difokuskan pada empat variabel utama implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, serta struktur birokrasi. Selain itu, bagian ini juga mengevaluasi kontribusi program tersebut terhadap pencapaian SDGs 6 yang menyangkut penyediaan akses air minum aman dan sanitasi layak bagi seluruh masyarakat pada tahun 2030 (United Nations, 2015).

##### **Komunikasi Kebijakan PAMSIMAS di Desa Mentaras**

Variabel komunikasi adalah faktor pertama yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan menurut Edwards III (1980). Komunikasi kebijakan yang efektif menyaratkan terpenuhinya tiga unsur utama yaitu transmisi, kejelasan, dan konsistensi. Ketiga unsur ini menjadi acuan dalam menganalisis bagaimana informasi mengenai program PAMSIMAS disampaikan kepada seluruh pemangku kepentingan di Desa Mentaras. Dari aspek transmisi, hasil penelitian menunjukkan bahwa penyebaran informasi tentang Program PAMSIMAS di Desa Mentaras dilakukan melalui kegiatan sosialisasi yang diselenggarakan oleh fasilitator program bekerja sama dengan pemerintah desa. Sosialisasi dilakukan secara bertahap mulai dari tingkat kabupaten hingga ke tingkat desa dan dusun dengan melibatkan perangkat desa, tokoh masyarakat, dan calon penerima manfaat program. Pendekatan sosialisasi ini sejalan dengan temuan Mahdi dan Niswah dalam penelitian tentang strategi

pengembangan desa melalui PAMSIMAS di lokasi serupa, yang mencatat bahwa komunikasi formal dan informal dilakukan secara paralel untuk menjangkau semua lapisan masyarakat Desa Mentaras (Mahdi & Niswah, 2018). Aspek kejelasan komunikasi kebijakan menunjukkan hasil yang relatif baik. Pemerintah desa dan pengelola Badan Pengelola Sarana Air Minum dan Sanitasi (BP-SPAMS) menyatakan memahami tujuan, sasaran, dan mekanisme pelaksanaan program. Fasilitator program memberikan pelatihan teknis kepada pengelola BP-SPAMS mengenai tata cara pengelolaan fasilitas air minum termasuk prosedur operasi standar dan mekanisme pelaporan. Kejelasan informasi ini penting untuk memastikan bahwa seluruh pelaksana kebijakan memiliki pemahaman yang seragam terhadap substansi kebijakan, sehingga mengurangi potensi kesalahan interpretasi dalam pelaksanaan di lapangan (Edwards III, 1980). Namun dalam hal konsistensi ditemukan sejumlah tantangan, perubahan fasilitator program dalam kurun waktu pelaksanaan menyebabkan terjadinya variasi dalam penyampaian pesan kebijakan kepada masyarakat. Situasi ini berpotensi menyebabkan kebingungan di kalangan masyarakat mengenai prosedur pemasangan, tarif penggunaan air, dan mekanisme pengaduan. Temuan ini konsisten dengan penelitian Chusniati (2019), yang mengidentifikasi bahwa inkonsistensi komunikasi merupakan salah satu hambatan utama dalam pelaksanaan PAMSIMAS di berbagai daerah, terutama di desa-desa yang mengalami rotasi fasilitator. Untuk mengatasi kondisi tersebut pengurus BP-SPAMS Desa Mentaras menerapkan komunikasi informal melalui pertemuan rutin bulanan sebagai mekanisme penyebarluasan informasi yang konsisten kepada masyarakat pengguna layanan (Mahdi & Niswah, 2018).

### **Sumber Daya dalam Implementasi PAMSIMAS**

Variabel sumber daya meliputi sumber daya manusia, keuangan, informasi, wewenang, serta fasilitas dan infrastruktur yang mendukung pelaksanaan kebijakan (Edwards III, 1980). Ketersediaan serta kecukupan sumber daya secara langsung memengaruhi kemampuan pelaksana dalam merealisasikan tujuan program di lapangan. Dari sisi sumber daya manusia implementasi PAMSIMAS di Desa Mentaras melibatkan fasilitator program yang ditunjuk oleh Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Kabupaten Gresik, perangkat pemerintah desa pengelola BUMDes Makmur Abadi serta pengurus BP-SPAMS yang direkrut dari masyarakat lokal. Keberadaan BP-SPAMS sebagai ujung tombak pengelolaan fasilitas air minum di tingkat desa merupakan wujud nyata dari pemberdayaan masyarakat yang menjadi prinsip inti Program PAMSIMAS (Kementerian PUPR, 2020), namun kompetensi teknis sebagian pengurus BP-SPAMS masih memerlukan peningkatan terutama dalam pemeliharaan jaringan perpipaan dan penanganan gangguan teknis operasional. Hal ini konsisten dengan

temuan Saputrie, Herawati, dan Hariani (2022), yang menekankan bahwa kapasitas sumber daya manusia tingkat desa merupakan faktor kunci dalam efektivitas program PAMSIMAS secara keseluruhan. Dari segi sumber daya keuangan Program PAMSIMAS di Desa Mentaras memperoleh pembiayaan dari tiga sumber utama, yaitu dana APBN melalui Kementerian PUPR, APBD Kabupaten Gresik, dan kontribusi swadaya masyarakat. Mekanisme pembiayaan dari tiga pihak merupakan keunggulan desain program yang mendorong rasa kepemilikan masyarakat terhadap infrastruktur yang dibangun (Asminar, 2019). Setelah program selesai dan fasilitas diserahkan pengelolaan keuangan operasional sepenuhnya diserahkan kepada BUMDes Makmur Abadi melalui sistem iuran bulanan pelanggan. Berdasarkan data penelitian dari pengurus BP-SPAMS, tarif pelanggan ditetapkan dengan biaya pemasangan awal Rp400.000,00, iuran minimum untuk pemakaian 10 m<sup>3</sup> sebesar Rp17.500,00, biaya kelebihan pemakaian Rp1.500,00 per m<sup>3</sup>, serta biaya abonemen Rp2.500,00 per bulan (Mahdi & Niswah, 2018). Walaupun pendapatan iuran telah mencukupi kebutuhan operasional dasar, keterbatasan dana untuk pemeliharaan skala besar dan perluasan jaringan ke dusun yang belum terlayani tetap menjadi tantangan yang memerlukan intervensi pemerintah daerah. Dari aspek infrastruktur dan fasilitas, Program PAMSIMAS berhasil membangun sistem distribusi air bersih berbasis perpipaan yang mencakup sebagian besar wilayah Desa Mentaras. Meskipun demikian jangkauan layanan masih terbatas pada dua dusun, sementara dua dusun lainnya dalam tahap pengembangan (Mahdi & Niswah, 2018). Keterbatasan cakupan ini secara langsung memengaruhi kontribusi program terhadap pencapaian SDGs 6 yang mengupayakan akses universal terhadap air minum aman dan terjangkau bagi seluruh penduduk pada tahun 2030 (United Nations, 2015).

### **Disposisi Pelaksana Kebijakan PAMSIMAS**

Disposisi atau sikap para pelaksana adalah variabel ketiga dalam model implementasi Edwards III (1980) yang merujuk pada komitmen, kesediaan, dan orientasi nilai para pelaksana kebijakan dalam menjalankan program yang telah ditetapkan. Tanpa disposisi yang positif dari para pelaksana, kebijakan yang secara teknis telah dirancang dengan baik sekalipun berpotensi tidak terlaksana secara optimal. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah Desa Mentaras menunjukkan komitmen tinggi terhadap keberhasilan Program PAMSIMAS. Komitmen ini diwujudkan melalui kebijakan desa yang mengintegrasikan pengelolaan PAMSIMAS sebagai unit bisnis strategis dalam BUMDes Makmur Abadi, sehingga memberikan program tersebut fondasi kelembagaan yang lebih kuat dibandingkan dengan pengelolaan informal sebelumnya melalui Kelompok Pengguna Air Minum (HIPAM).

Integrasi PAMSIMAS ke dalam struktur BUMDes merupakan inovasi tata kelola yang meningkatkan akuntabilitas dan keberlanjutan jangka panjang program (Mahdi & Niswah, 2018). Langkah ini sejalan dengan pedoman Pelaksanaan Program PAMSIMAS III yang menekankan pentingnya penguatan kelembagaan lokal sebagai pilar untuk keberlanjutan layanan air minum dan sanitasi pedesaan (Kementerian PUPR, 2020). Dari sisi fasilitator, program disposisi yang ditunjukkan umumnya positif ditandai dengan keterlibatan aktif dalam bantuan perencanaan partisipatif, pembangunan fisik, dan penguatan kapasitas kelembagaan BP-SPAMS. Keterlibatan fasilitator yang intensif selama fase konstruksi berkontribusi pada kualitas infrastruktur yang dibangun sesuai dengan standar teknis yang telah ditetapkan. Namun pendampingan pasca-konstruksi cenderung menurun sehingga pengurus BP-SPAMS harus belajar secara mandiri dalam menghadapi tantangan teknis dalam operasional harian (Sufriadi & Zakaria, 2021). Partisipasi masyarakat sebagai bagian dari variabel disposisi menunjukkan pola yang positif, masyarakat Desa Mentaras secara aktif terlibat dalam kegiatan gotong-royong untuk pembangunan fasilitas air minum, pembayaran iuran tepat waktu, dan pengawasan terhadap pengelolaan fasilitas melalui musyawarah bulanan. Tingginya tingkat partisipasi masyarakat berfungsi sebagai modal sosial yang signifikan dalam menjaga keberlanjutan program. Annisa, Putri, dan Fitriani (2021) menegaskan bahwa partisipasi masyarakat yang aktif merupakan faktor penentu dalam mempercepat pencapaian SDGs 6 karena hal ini mendorong rasa kepemilikan yang kuat terhadap fasilitas yang dibangun.

### **Struktur Birokrasi dalam Implementasi PAMSIMAS**

Variabel keempat dalam model Edwards III adalah struktur birokrasi yang mencakup sistem organisasi, pembagian tugas dan wewenang, serta prosedur operasional standar (SOP) yang mengatur pelaksanaan kebijakan. Struktur birokrasi yang jelas dan efektif akan meminimalkan tumpang tindih kewenangan serta memperlancar koordinasi antar lembaga yang terlibat dalam implementasi program (Edwards III, 1980). Implementasi PAMSIMAS di Desa Mentaras melibatkan struktur birokrasi yang hierarki mulai dari tingkat pusat hingga komunitas. Pemerintah pusat melalui Kementerian PUPR berperan dalam penetapan kebijakan, standar teknis, dan alokasi dana. Pemerintah Kabupaten Gresik melalui Dinas PUPR berperan sebagai penanggung jawab koordinasi dan pengawasan pelaksanaan program di tingkat daerah didukung fasilitator program yang mendampingi desa. Pemerintah Desa Mentaras berperan sebagai pelaksana lokal, sementara BUMDes Makmur Abadi melalui unit BP-SPAMS mengelola operasional fasilitas air minum secara rutin (Mahdi & Niswah, 2018). Kejelasan pembagian peran antar tingkatan ini secara umum berjalan dengan baik, meskipun koordinasi

antara pemerintah desa dan fasilitator program kadang terkendala oleh keterbatasan jangkauan pendampingan. Kondisi ini diperburuk oleh fakta bahwa satu fasilitator biasanya menangani lebih dari satu desa, sehingga intensitas pendampingan di Desa Mentaras tidak selalu optimal. Kendala struktural ini bersifat umum dalam implementasi PAMSIMAS di berbagai daerah, sebagaimana dikonfirmasi oleh Patimah, Huda, dan Maulana (2024), yang mengidentifikasi ketidakseimbangan rasio fasilitator terhadap desa dampingan sebagai faktor penghambat efektivitas program. Dari aspek SOP pengurus BP-SPAMS Desa Mentaras telah menyusun prosedur kerja tertulis yang meliputi mekanisme pendaftaran pelanggan, pencatatan meteran air, penagihan iuran bulanan, pelaporan keuangan, serta penanganan kerusakan jaringan. SOP ini merupakan *outcome* dari pendampingan intensif fasilitator selama tahap pembangunan dan memberikan pedoman yang jelas bagi pengurus dalam menjalankan tugas operasional harian. Strategi sanitasi yang telah disusun oleh Bappeda Kabupaten Gresik (2020) juga berfungsi sebagai acuan krusial untuk memastikan standar pelayanan air minum yang dijalankan oleh BP-SPAMS selaras dengan rencana pembangunan daerah yang lebih luas.

### **Kontribusi Implementasi PAMSIMAS terhadap Pencapaian SDGs 6 di Desa Mentaras**

SDGs tujuan ke-6 menetapkan target untuk memastikan ketersediaan air bersih dan sanitasi yang berkelanjutan untuk semua orang pada tahun 2030. Target ini mencakup sub-tujuan 6.1 mengenai akses universal dan merata terhadap air minum yang aman dan terjangkau, serta sub-tujuan 6.2 tentang akses terhadap sanitasi dan kebersihan yang memadai (Perserikatan Bangsa-Bangsa, 2015). Ditingkat global laporan UN-Water (2023) menyoroti bahwa kemajuan pencapaian SDG 6 masih belum cukup untuk memenuhi target 2030 terutama di daerah pedesaan negara-negara berkembang. Dalam konteks lokal Desa Mentaras pelaksanaan Program PAMSIMAS telah memberikan kontribusi nyata dalam meningkatkan akses masyarakat terhadap air minum. Data menunjukkan peningkatan signifikan dalam jumlah rumah tangga yang dilayani oleh sistem distribusi air minum pipa PAMSIMAS dibandingkan dengan era pengelolaan HIPAM sebelumnya. Integrasi PAMSIMAS ke dalam BUMDes Makmur Abadi telah menciptakan sistem pengelolaan yang lebih terstruktur, transparan, dan berkelanjutan, sehingga layanan air minum beroperasi secara mandiri tanpa ketergantungan total pada subsidi pemerintah (Mahdi & Niswah, 2018). Secara lebih spesifik kontribusi program terhadap SDG 6 di Desa Mentaras dapat diukur melalui tiga dimensi utama. Pertama dari dimensi aksesibilitas, program ini telah memperluas cakupan layanan air minum pipa ke dua dusun dengan kualitas air yang memenuhi standar konsumsi, sehingga mengurangi ketergantungan masyarakat pada sumber air yang rentan terhadap kontaminasi. Hal ini secara

langsung mendukung sub-tujuan 6.1 dari SDGs, yang menargetkan akses ke air minum yang aman (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2021). Kedua dari dimensi keterjangkauan, tarif iuran yang ditetapkan oleh BUMDes Makmur Abadi dirancang agar dapat diakses oleh semua lapisan masyarakat termasuk rumah tangga yang tergolong kurang mampu. Ketiga dari dimensi keberlanjutan, pengelolaan mandiri berbasis masyarakat yang diterapkan melalui BP-SPAMS dan BUMDes memastikan kelangsungan layanan jangka panjang, sesuai dengan prinsip-prinsip pengelolaan sumber daya air yang berkelanjutan dalam SDG 6. Dari perspektif sanitasi pelaksanaan PAMSIMAS juga mendorong peningkatan perilaku hidup bersih dan sehat (PHBS) di kalangan masyarakat Desa Mentaras melalui kegiatan penyuluhan terpadu. Peningkatan akses terhadap air bersih secara otomatis mendukung praktik sanitasi yang lebih baik seperti mencuci tangan dengan sabun, pengelolaan air minum rumah tangga yang higienis, dan peningkatan kebersihan lingkungan. Bartram dan Cairncross (2010) menegaskan bahwa akses terhadap air bersih, sanitasi, dan kebersihan membentuk dasar kesehatan yang saling terkait dan tidak dapat terpisahkan dalam upaya meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat secara menyeluruh. Meskipun demikian ada beberapa tantangan yang harus diatasi untuk mengoptimalkan kontribusi PAMSIMAS terhadap SDG 6 di Desa Mentaras. Pertama, cakupan layanan yang tidak merata di semua dusun menjadi hambatan pencapaian prinsip universalitas SDG 6. Kedua, keberlanjutan finansial program masih memerlukan penguatan melalui peningkatan jumlah pelanggan dan diversifikasi sumber pendapatan BP-SPAMS. Ketiga, kompetensi teknis pengurus BP-SPAMS dalam memelihara infrastruktur pipa harus terus ditingkatkan untuk menjaga kualitas layanan jangka panjang. Tantangan-tantangan ini mencerminkan dinamika umum program air minum berbasis masyarakat di negara-negara berkembang sebagaimana yang didokumentasikan oleh Kumasi, Antwi, Agyei, dan Gibrilla (2023) dalam analisis global mereka tentang kemajuan SDG 6. Secara keseluruhan pelaksanaan Program PAMSIMAS di Desa Mentaras menunjukkan bahwa pendekatan berbasis masyarakat yang dipadukan dengan penguatan kelembagaan lokal melalui BUMDes dapat menjadi model yang efektif dalam mendukung SDG 6 di tingkat desa. Analisis berdasarkan kerangka Edwards III mengungkapkan bahwa keempat variabel implementasi umumnya berjalan dengan baik dengan sumber daya dan konsistensi komunikasi sebagai aspek yang paling memerlukan perhatian dan penguatan ke depan. Temuan ini sejalan dengan pandangan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (2023), yang menekankan penguatan

tata kelola dan kapasitas kelembagaan lokal sebagai kunci untuk mempercepat pencapaian target SDG 6 di wilayah pedesaan Indonesia.

## **5. KESIMPULAN DAN SARAN**

### **Kesimpulan**

Berdasarkan hasil pembahasan terkait implementasi kebijakan Program PAMSIMAS dalam mendukung pencapaian SDG 6 di Desa Mentaras, Kecamatan Dukun, Kabupaten Gresik dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan program secara keseluruhan telah efektif berdasarkan empat variabel model pelaksanaan George C. Edwards III. Pelaksanaan PAMSIMAS di Desa Mentaras berjalan dengan baik dibuktikan dengan perbaikan dan peningkatan dari pengelolaan sebelumnya melalui HIPAM. Dari aspek komunikasi, transmisi dan kejelasan informasi program telah optimal melalui sosialisasi bertahap dari tingkat kabupaten hingga ke dusun, meskipun konsistensi komunikasi terganggu oleh rotasi fasilitator dan diatasi melalui pertemuan rutin bulanan yang diinisiasi oleh pengurus BP-SPAMS. Dari aspek sumber daya pembiayaan program yang bersumber dari APBN, APBD Kabupaten Gresik, dan swadaya masyarakat telah memenuhi kebutuhan operasional dasar namun keterbatasan kompetensi teknis pengurus BP-SPAMS dalam pemeliharaan jaringan perpipaan dan dana untuk perluasan ke desa-desa yang kurang terlayani tetap menjadi tantangan yang perlu ditangani. Dari aspek disposisi pelaksana komitmen Pemerintah Desa Mentaras diwujudkan melalui integrasi PAMSIMAS sebagai unit bisnis strategis BUMDes Makmur Abadi sehingga memberikan fondasi kelembagaan dan akuntabilitas dibandingkan dengan pengelolaan sebelumnya, didukung oleh partisipasi aktif masyarakat dalam gotong royong, pembayaran biaya, dan pengawasan melalui musyawarah bulanan. Dari dimensi struktur birokrasi, hierarki pelaksanaan dari tingkat pusat hingga BP-SPAMS jelas dengan adanya SOP tertulis; namun, rasio fasilitator yang menangani lebih dari satu desa menyebabkan dukungan yang kurang optimal di Desa Mentaras. Kontribusi program terhadap pencapaian SDG 6 di Desa Mentaras telah terwujud melalui peningkatan signifikan dalam jumlah rumah tangga yang terlayani sistem distribusi air minum pipa, biaya langganan yang terjangkau bagi seluruh lapisan masyarakat, dan pengelolaan mandiri berbasis komunitas melalui BP-SPAMS dan BUMDes yang berkelanjutan. Namun, cakupan layanan yang baru mencapai dua dusun sementara dua dusun lainnya masih dalam tahap pengembangan menjadi hambatan besar dalam mewujudkan prinsip akses universal sesuai dengan target SDGs 6 untuk tahun 2030. Temuan ini sejalan dengan visi Desa Mentaras dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di mana

PAMSIMAS telah menjadi program yang penting terutama bagi warga yang belum memiliki akses yang memadai terhadap air bersih.

### **Saran**

Berdasarkan simpulan mengenai implementasi kebijakan program PAMSIMAS dalam mendukung pencapaian SDGs 6 di Desa Metaras, Kecamatan Dukun, kabupaten Gresik, maka peneliti merekomendasikan saran sebagai berikut: (1) Pengurus BUMDes Makmur Abadi melalui unit BP-SPAMS diharapkan mampu mempercepat perluasan distribusi air bersih ke dua dusun yang sedang dalam tahap pengembangan agar seluruh warga Desa Mentaras dapat menikmati layanan air minum yang layak dan memadai. (2) Dinas PUPR kabupaten Gresik diharapkan untuk mengevaluasi kembali rasio penugasan fasilitator program dan meningkatkan intensitas pendampingan pasca-konstruksi, khususnya dalam penguatan kapasitas teknis pengelola BP-SPAMS untuk pemeliharaan jaringan perpipaan. (3) Pemerintah Desa Mentaras diharapkan mengalokasikan dana akses secara khusus untuk mengatasi keterbatasan pendanaan perluasan jaringan distribusi air bersih melalui PAMSIMAS agar target cakupan layanan universal dapat tercapai sesuai tujuan SDGs 6.

### **DAFTAR REFERENSI**

- Agustino, L. (2016). *Dasar-dasar kebijakan publik*. Alfabeta.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Gresik. (2024). *Kabupaten Gresik dalam angka 2024*. BPS Kabupaten Gresik.
- Chusniati, S. (2019). Implementasi kebijakan program penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat (PAMSIMAS) di Kabupaten Trenggalek. *Jurnal Mediasosian: Jurnal Ilmu Sosial dan Administrasi Negara*, 2(2).  
<https://doi.org/10.30737/mediasosian.v2i2.216>
- Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Edwards III, G. C. (1980). *Implementing public policy*. Congressional Quarterly Press.
- Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. (2020). *Pedoman pelaksanaan program PAMSIMAS III*. Direktorat Jenderal Cipta Karya.
- Kementerian PPN/Bappenas. (2023). *Voluntary national review: Mempercepat pemulihan dari COVID-19 dan implementasi agenda 2030 menuju transformasi yang inklusif dan berkelanjutan*. Bappenas.
- Mahdi, A. S., & Niswah, F. (2018). Strategi pembangunan desa melalui program PAMSIMAS di Desa Mentaras Kecamatan Dukun Kabupaten Gresik. *Publika*, 6(7).  
<https://ejournal.unesa.ac.id/index.php/publika/article/view/23740>
- Moleong, L. J. (2010). *Metodologi penelitian kualitatif*. PT Remaja Rosdakarya.

- Saputrie, D. V. T., Herawati, A. R., & Hariani, D. (2022). Analisis hubungan perencanaan dan partisipasi masyarakat dengan efektivitas program penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat (PAMSIMAS). *Journal of Public Policy and Management Review*, 11(3), 1–12.
- Sufriadi, D., & Zakaria. (2021). Partisipasi masyarakat dalam program penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat (PAMSIMAS) di Kabupaten Aceh Jaya. *Jurnal Pengabdian Nasional (JPN) Indonesia*, 2(2), 62–72.  
<https://pdfs.semanticscholar.org/2f23/aad50649649aee1e47191ab8d04dc0d13f64.pdf>
- Sugiyono. (2019). *Metode penelitian kuantitatif, kualitatif, dan R&D*. Alfabeta.
- United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. United Nations.
- UN-Water. (2023). *Blueprint for acceleration: SDG 6 synthesis report on water and sanitation 2023*. United Nations.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488.
- WHO, & UNICEF. (2023). *Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000–2022: Special focus on gender*. World Health Organization.
- Winarno, B. (2014). *Kebijakan publik: Teori, proses dan studi kasus*. CAPS.