

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Air bersih merupakan kebutuhan dasar manusia yang esensial untuk mendukung kesehatan, kesejahteraan, dan pembangunan ekonomi, terutama di wilayah pedesaan Indonesia. Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2024, akses rumah tangga terhadap air minum layak secara nasional mencapai 92,64%, menunjukkan kemajuan signifikan dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Namun, masih ada 7,36% rumah tangga yang belum memiliki akses aman, yang setara dengan jutaan penduduk menghadapi risiko kesehatan akibat kontaminasi air (Finance, 2025). Tantangan ini semakin kompleks akibat perubahan iklim, urbanisasi, dan keterbatasan infrastruktur, yang menekankan perlunya pengelolaan berbasis komunitas untuk mencapai target *Sustainable Development Goals (SDGs)* mengenai akses universal air bersih (pangannews, 2025)

Secara institusional, pedoman operasional pengelolaan air berbasis masyarakat merujuk pada Permen PUPR Nomor 29/PRT/M/2018 tentang Pengelolaan Sistem Penyediaan Air Minum. Regulasi ini menekankan aspek keberlanjutan, pemeliharaan, dan akuntabilitas dalam sistem distribusi air skala kecil maupun komunal. Penelitian terbaru oleh (Perwita Sari et al., 2025) menemukan bahwa banyak lembaga pengelola air skala desa belum menjalankan standar operasional secara penuh karena minimnya kemampuan administrasi dan keuangan. Kurangnya monitoring dan audit internal juga

membuat kinerja lembaga menjadi sulit dievaluasi. Hal ini berimplikasi pada munculnya ketidakpuasan masyarakat terkait kualitas layanan air.

**Tabel 1**  
**PERSENTASE RUMAH TANGGA YANG MEMILIKI AKSES**  
**TERHADAP SUMBER AIR MINUM LAYAK MENURUT**  
**KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI JAWA TIMUR, 2023**

| <b>Kabupaten/kota</b> | <b>Rumah Tangga yang Memiliki Akses Terhadap Sumber Air Minum Layak</b> |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| Pacitan               | 80.19%                                                                  |
| Malang                | 98.18%                                                                  |
| Sidoarjo              | 97.19%                                                                  |
| Mojokerto             | 98.90%                                                                  |
| Jombang               | 98.01%                                                                  |
| Ngawi                 | 97.51%                                                                  |
| Bojonegoro            | 97.59%                                                                  |
| Tuban                 | 95.22%                                                                  |
| Lamongan              | 79.26%                                                                  |
| Gresik                | 92.54%                                                                  |
| Kota Surabaya         | 98.15%                                                                  |
| <b>Jawa Timur</b>     | <b>96.01%</b>                                                           |

*Sumber : Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur 2023*

Berdasarkan tabel 1, akses terhadap sumber air minum layak di Provinsi Jawa Timur menunjukkan capaian yang relatif tinggi dengan rata-rata 96,01%

pada tahun 2023. Data Badan Pusat Statistik tahun 2023 menunjukkan bahwa akses terhadap sumber air minum layak di Provinsi Jawa Timur telah mencapai angka 96,01%, mengindikasikan capaian yang cukup signifikan dalam pemenuhan kebutuhan air bersih masyarakat (Bps, 2023). Meskipun demikian, disparitas akses masih teridentifikasi di beberapa wilayah, dengan variasi persentase yang berkisar antara 79,26% hingga 100%. Kondisi ini mengindikasikan perlunya intervensi yang lebih komprehensif, khususnya melalui optimalisasi peran lembaga pengelola air berbasis komunitas seperti HIPPAM dalam menjembatani kesenjangan akses air bersih di wilayah pedesaan.

Kabupaten Bojonegoro memiliki persentase akses air minum layak sebesar 97,59% pada tahun 2023, menempatkannya di atas rata-rata provinsi 96,01% (Bps, 2023). Capaian ini menunjukkan bahwa mayoritas rumah tangga di Bojonegoro telah memiliki akses terhadap sumber air minum yang memenuhi standar kelayakan. Namun demikian, masih terdapat sekitar 2,41% rumah tangga yang belum memiliki akses terhadap air minum layak, yang mengindikasikan adanya kesenjangan akses di wilayah tertentu. Kondisi ini menegaskan pentingnya peran lembaga pengelola air berbasis komunitas seperti HIPPAM dalam meningkatkan cakupan layanan dan memastikan pemerataan akses air bersih bagi seluruh masyarakat, khususnya di daerah-daerah yang masih terkendala akses infrastruktur air minum yang memadai.

Di Kecamatan Baureno, akses air minum didukung oleh PDAM dan sumber lokal, dengan sekitar 3.295 rumah tangga terlayani pada tahun 2023.

Wilayah ini termasuk dalam lima kecamatan dengan penggunaan air PDAM terbanyak di Bojonegoro (Samian, 23/06/2023). Desa Banjaran, Kecamatan Baureno, ditemukan sebagai salah satu titik potensial sumber air baru yang dinamai HIPPAM “Banyu Biru” yang dikelola menjadi inisiatif utama untuk mengatasi ketimpangan akses air bersih rumah tangga.

Fenomena sosial air bersih tidak hanya berperan sebagai komoditas ekonomi tetapi juga sebagai simbol solidaritas komunitas, memerlukan eksplorasi mendalam terhadap pengaruh norma budaya lokal terhadap performa organisasi seperti HIPPAM “Banyu Biru”. Secara praktis, fenomena ini penting karena berkontribusi pada ketimpangan sosial di pedesaan, di mana kurangnya air bersih memperburuk kemiskinan dan kesehatan di Desa Banjaran.

Kinerja institusi pengelola sumber daya air berbasis masyarakat di berbagai daerah pedesaan Indonesia masih dihadapkan pada tantangan yang bersifat multidimensi, khususnya dalam hal efektivitas penyediaan layanan dan keberlanjutan operasional. Penelitian oleh (Thapa et al., 2022) mengindikasikan bahwa sejumlah organisasi pengelola air tingkat desa gagal mencapai tingkat kinerja optimal disebabkan oleh keterbatasan kemampuan manajerial serta tidak cukup mekanisme evaluasi internal. Studi (Daniel et al., 2021) mengungkapkan bahwa rendahnya kualitas layanan air minum sering kali berakar pada absennya indikator kinerja yang dapat diukur secara empiris dan minimnya pengawasan terhadap alokasi distribusi air kepada komunitas penerima. Temuan ini diperkuat oleh (Avessina et al., 2025) yang menyatakan

bahwa kegagalan sistem layanan air berbasis komunitas di negara-negara berkembang secara umum dipicu oleh kelemahan struktur tata kelola institusional serta kekurangan dukungan teknis yang berkesinambungan.

Isu kinerja institusi pengelola air berbasis masyarakat juga berkorelasi erat dengan kualitas sumber daya manusia serta tingkat partisipasi komunitas dalam pengelolaan layanan publik. Berdasarkan analisis (Khurun'in et al., 2024) rendahnya kompetensi pengelola di ranah administrasi dan keuangan secara langsung mengerosi akuntabilitas serta transparansi organisasi pengelola air tingkat desa. Temuan serupa dikemukakan oleh (Shields et al., 2021) yang menyoroti bahwa minimnya keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan mengakibatkan melemahnya mekanisme pengawasan sosial terhadap performa institusi. Selain itu, penelitian (Dinar & Schwabe, 2015) menegaskan bahwa keberhasilan sistem penyediaan air minum berbasis komunitas bergantung secara substansial pada sinergi antara pengelola dan masyarakat, sehingga rendahnya tingkat partisipasi berpotensi menimbulkan degradasi kualitas layanan serta keberlanjutan program. Dengan demikian, defisiensi kinerja tidak hanya bersifat teknis, melainkan juga mencerminkan kelemahan struktural dalam kerangka tata kelola organisasi komunitas.

Berdasarkan hasil observasi, permasalahan yang dihadapi HIPPAM "Banyu Biru" tidak hanya berkaitan dengan aspek teknis penyediaan air bersih, tetapi juga menunjukkan adanya persoalan pada kinerja organisasi. Permasalahan tersebut terlihat dari belum optimalnya pelaksanaan tugas pengurus, sistem administrasi yang masih manual, belum tersusunnya Standar

Operasional Prosedur (SOP), rendahnya kedisiplinan kehadiran pengurus, serta penanganan pengaduan masyarakat yang belum berjalan secara konsisten. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa fungsi manajemen organisasi belum dilaksanakan secara optimal sehingga berdampak terhadap kualitas pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat.

**Tabel 2**  
**Perkembangan Kinerja HIPPAM “Banyu Biru” Tahun 2023-2025**

| No | Kinerja HIPPAM “Banyu Biru         | 2023            | 2024            | 2025            | Kondisi          |
|----|------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|
| 1  | Jumlah pelanggan aktif             | 39              | 97              | 118             | Meningkat        |
| 2  | Administrasi pelayanan             | Manual          | Manual          | Manual          | Belum berkembang |
| 3  | Standar Operasional Prosedur (SOP) | Belum tersedia  | Belum tersedia  | Belum tersedia  | Belum optimal    |
| 4  | Penanganan pengaduan               | Belum terjadwal | Belum terjadwal | Belum terjadwal | Belum optimal    |
| 5  | Pemeliharaan jaringan              | Insidental      | Insidental      | Insidental      | Belum optimal    |
| 6  | Sistem absensi pengurus            | Belum ada       | Belum ada       | Belum ada       | Belum optimal    |

Sumber : Daftar Cetak Meter HIPPAM "Banyu Biru", Hasil Observasi, Dan Wawancara Oleh Peneliti Diolah Tahun 2026.

Berdasarkan Tabel 2 dapat diketahui bahwa jumlah pelanggan HIPPAM "Banyu Biru" mengalami peningkatan dari tahun 2023 hingga 2025. Namun, peningkatan jumlah pelanggan tersebut belum diikuti dengan peningkatan

kinerja organisasi. Hal ini terlihat dari sistem administrasi yang masih dilakukan secara manual, belum tersusunnya Standar Operasional Prosedur (SOP), penanganan pengaduan yang belum terjadwal, pemeliharaan jaringan yang masih bersifat insidental, serta belum adanya sistem absensi bagi pengurus. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa peningkatan jumlah pelanggan belum diimbangi oleh peningkatan kapasitas organisasi dalam memberikan pelayanan publik yang berkualitas.

Berdasarkan fenomena tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Kinerja Himpunan Penduduk Pemakai Air Minum (HIPPAM) “Banyu Biru” dalam Pengelolaan Air Bersih Rumah Tangga di Desa Banjaran, Kecamatan Baureno, Kabupaten Bojonegoro”.

## **B. Rumusan Masalah**

Menurut (Kerlinger, 2000), masalah penelitian merupakan situasi yang menimbulkan pertanyaan tentang hubungan antar variabel yang membutuhkan penjelasan empiris. Masalah tidak hanya sekadar kesulitan atau hambatan praktis, tetapi juga merupakan fenomena yang menuntut analisis sistematis untuk menemukan penyebab dan solusinya. Dalam penelitian sosial, masalah harus dirumuskan secara jelas agar dapat dijadikan dasar penyusunan tujuan dan arah penelitian, sehingga menghasilkan temuan yang bermakna serta dapat berkontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan. Pandangan ini sejalan dengan (Sugiyono, 2013) yang menyebutkan bahwa masalah penelitian adalah kesenjangan antara *das sollen* (apa yang seharusnya) dan *das sein* (apa yang

terjadi), yang menimbulkan dorongan bagi peneliti untuk mencari penjelasan ilmiah (Unrau et al., 2007).

Nasution (2018) menjelaskan bahwa masalah merupakan titik awal dari seluruh proses penelitian, karena masalah menjadi pijakan konseptual dalam menentukan variabel, metode, serta kerangka analisis. Menurutnya, sebuah masalah yang baik adalah masalah yang memiliki nilai ilmiah, relevan dengan konteks sosial, dan dapat diteliti secara empiris dengan sumber data yang tersedia. Dalam penelitian kualitatif, masalah bersifat dinamis dan berkembang selama proses penelitian berlangsung, karena peneliti dapat menemukan dimensi baru dari fenomena yang diteliti.

Berdasarkan uraian pengertian masalah di atas, maka dalam hal ini peneliti dapat menarik kesimpulan dengan rumusan masalah sebagai berikut :

Bagaimana Kinerja Himpunan Penduduk Pemakai Air Minum (HIPPAM) “Banyu Biru” Dalam Pengelolaan Air Bersih Rumah Tangga Di Desa Banjaran, Kecamatan Baureno, Kabupaten Bojonegoro?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **1. Tujuan penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Kinerja Himpunan Penduduk Pemakai Air Minum (HIPPAM) “Banyu Biru” dalam Pengelolaan Air Bersih Rumah Tangga Di Desa Banjaran, Kecamatan Baureno, Kabupaten Bojonegoro.

## 2. Kegunaan penelitian

Adapun kegunaan penelitian yang dilakukan di Desa Banjaran, kecamatan Baureno, Kabupaten Bojonegoro ini adalah sebagai berikut :

### a. Secara teoritis

Penelitian ini memperkaya pemahaman tentang bagaimana dimensi kinerja seperti kuantitas, kualitas, ketepatan waktu, efektivitas dan kehadiran, dapat diadaptasi untuk lembaga HIPPAM “Banyu Biru”, sehingga mengisi kekosongan dalam literatur administrasi publik yang sering kali lebih fokus pada organisasi formal.

### b. Secara praktis

#### 1) Bagi Mahasiswa

Dapat dijadikan sebagai tambahan referensi untuk mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya tentang kinerja HIPPAM “Banyu Biru” dalam pengelolaan air bersih.

#### 2) Bagi Akademik

Dapat dijadikan sebagai bahan referensi untuk pengajaran dan penelitian lanjutan, di mana temuan tentang kinerja HIPPAM “Banyu Biru” dapat diintegrasikan ke dalam kurikulum administrasi publik untuk membahas isu keberlanjutan komunitas.

#### 3) Bagi Himpunan Penduduk Pemakai Air Minum (HIPPAM)

Hasil penelitian ini dapat dijadikan perbaikan kinerja operasional, seperti strategi pemeliharaan infrastruktur dan peningkatan partisipasi masyarakat, yang dapat langsung diterapkan untuk meningkatkan akses air bersih di Desa Banjaran.

#### **D. Sistematika Pembahasan**

Untuk memudahkan dalam pembahasan terhadap materi penulisan skripsi, maka penulis mengelompokkan dalam lima bab dengan rincian sebagai berikut:

##### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini merupakan garis besar pandangan terkait dengan judul penelitian yang mengemukakan Latar Belakang Penelitian, Perumusan Masalah, Tujuan dan Kegunaan Penelitian serta Sistematika Pembahasan.

##### **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini menjelaskan kajian pustaka dan teori-teori sebagai dasar berpijak dalam menganalisis permasalahan yang ada. Pada bagian ini berisi Landasan Teori dan Penelitian Terdahulu.

##### **BAB III : METODE PENELITIAN**

Bab ini menguraikan tentang metode penelitian yang mencakup Jenis Penelitian, Fokus Penelitian, Informan dan Teknik Penentuan Informan, Teknik Pengumpulan Data, dan Metode Analisis Data.

#### BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan tentang Gambaran Umum Obyek Penelitian, Data Hasil Penelitian, serta Analisa Dan Interpretasi Data.

#### BAB V : PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dan saran dari seluruh penelitian yang dilakukan. Kesimpulan membahas bab-bab sekaligus memberikan jawaban tujuan penelitian, dan saran yang disampaikan sebagai masukan terkait permasalahan dan masalah penelitian.