BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kesatuan yang memiliki ribuan pulau dengan beraneka ragam budaya, suku, agama, ras, dan golongan. Dalam menjalankan pemerintahannya Indonesia saat ini menggunakan sistem pemerintahan desentralisasi. Desentralisasi merupakan sistem pemerintahan yang membagi kekuasaan pemerintahan pusat dan daerah. Daerah diberikan kewenangan oleh pemerintah pusat untuk menjalankan pemerintahan di daerahnya sendiri. Lahirnya desentralisasi disebabkan adanya keinginan masyarakat untuknya mengembangkan daerahnya sendiri. Pada masa orde baru segala aktifitas pemerintahan diatur oleh pemerintah pusat. Pembangunan dapat berjalan dengan baik namun pembangunan yang terjadi tidak terjadi secara merata dan terjadi eksploitasi oleh pemerintah pusat.

Tuntutan akan desentralisasi akhirnya terwujud setelah berakhirnya pemerintahan orde baru dengan hadirnya Undang-undang no 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Pada perkembanganya penguatan mengenai desentralisasi didukung oleh UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut UU 32 tahun 2004 pasal 1 desentralisasi adalah “penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem negara kesatuan republik Indonesia”. Berdasarkan pengertian tersebut maka pemerintah daerah dapat mengatur kegiatan

pemerintahan mereka secara mandiri tanpa adanya campur tangan dari pemerintah pusat. Desentralisasi dalam hal ini mencakup penyelenggaraan pemerintahan dan urusan yang berkenaan dengan pemerintah daerah sehingga konteksnya sangat luas. Apabila membicarakan desentralisasi maka hal itu tidak akan lepas dari adanya otonomi daerah.

Menurut Hendratno (2009:63) Otonomi daerah dan desentralisasi mempunyai pengertian yang berbeda. Istilah otonomi lebih cenderung berada dalam aspek politik-kekuasaan negara (*political aspect*), sedangkan desentralisasi lebih cenderung berada dalam aspek administrasi negara (*administrative aspect*). Sebaliknya jika dilihat dari pembagian kekuasaan kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat, dan tidak dapat dipisahkan. Artinya jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentu akan menyangkut pula pada pembicaraan wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang daerah, demikian pula sebaliknya. Berdasarkan hal itu maka menjelaskan bahwa daerah memiliki otonomi atau kemandirian untuk mengatur pemerintahannya secara mandiri.

Pada dasarnya otonomi daerah lahir dikarenakan kebutuhan dari pemerintah yang ingin lebih baik lagi dalam mengembangkan daerahnya secara mandiri. Kemandirian yang diharapkan bukan hanya dalam penyelenggaraan pemerintah melainkan kemandirian dalam pengelolaan potensi dan sumber daya yang ada di daerah tersebut. Dengan adanya otonomi daerah menyebabkan terjadinya pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya yang ada. Adanya otonomi daerah membuat pembagian

kekuasaan seimbang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam meningkatkan kemandirian dalam pengelolaan rumah tangganya sendiri. Kewenangan yang dimiliki memberikan kesempatan bagi daerah untuk mengembangkan daerahnya. Pada kenyataannya daerah dapat berkembang dengan adanya otonomi daerah walaupun belum merata di semua daerah. Pemerintah daerah dapat merasakaan manfaat secara langsung apabila pengelolaan dilakukan oleh pemerintah daerah sendiri.

Kewenangan daerah menurut undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Bab III pasal 10 ayat 2 menyatakan bahwa dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Sedangkan pada pasal 10 ayat 5, menjelaskan bahwa pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan, melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur selaku wakil pemerintah, atau menugaskan sebagian urusan pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan. Dalam otonomi daerah, pemerintah berhak mengelola rumah tangganya termasuk membagi kewenangannya dalam otonomi pada bagian dari daerah tersebut. Apabila membicarakan otonomi daerah maka hal ini lepas dari adanya otonomi desa.

Status otonomi desa berbeda dengan otonomi daerah, status otonomi desa adalah otonomi yang asli bulat dan utuh mendekati makna sosial yaitu otoritas membuat kebijakan dan mengolah kebijakan dari dan oleh masyarakat itu sendiri.

Desa memiliki otonomi yang cukup jelas dalam pengaturan perundang-undangan. UU terbaru tentang desa yaitu UU RI nomor 6 tahun 2014 menguatkan kedudukan desa. Dengan adanya undang-undang tersebut telah memperkuat otonomi desa yang sebelumnya telah dimiliki oleh desa.

Pada UU RI nomor 6 tahun 2014 tentang Desa memberikan kewenangan desa yang berarti desa memiliki otonomi desa dan berhak mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Kewenangan desa tersebut memberikan kemampuan bagi desa untuk menyelenggarakan pemerintahannya dan mengelola sumber daya lokal yang dimiliki. Otonomi desa yang berarti juga kekuatan hukum yang dimiliki suatu desa untuk dapat melakukan beberapa tindakan hukum sesuai dengan undang-undang yang berlaku. Menurut Ndraha (1984:7), tindakan-tindakan hukum yang dapat dilakukan antara lain:

1. Mengambil keputusan dan membuat peraturan yang dapat mengikat segenap warga desa atau pihak tertentu, sepanjang menyangkut penyelenggaraan rumah tangganya.
2. Menjalankan pemerintahan desa.
3. Memilih kepala desanya.
4. Memiliki harta benda dan kekayaan sendiri
5. Memiliki tanah sendiri
6. Menggali dan menetapkan sumber-sumber keuangan sendiri
7. Menyusun anggaran penerimaan dan pengeluaran keuangan desa (APPKD)
8. Menyelenggarakan gotong royong
9. Menyelenggarakan peradilan desa
10. Menyelenggarakan usaha lain demi kesejahteraan masyarakat desa.

Dalam tindakan hukum yang dimiliki oleh desa, salah satunya adalah memiliki harta benda dan kekayaan sendiri. Menurut pendapat Ndraha diatas menyebutkan juga bahwa desa dapat menggali dan menetapkan sumber-sumber keuangan sendiri. Dalam hal ini, menjelaskan bahwa Desa memiliki kewenangan

dalam pengeolaan harta yang dimilikinya untuk digali potensinya yang nantinya akan menjadi sumber keuangan bagi desa. Kekayaan desa atau yang biasa disebut aset desa merupakan harta yang dimiliki oleh desa dan hal itu yang membedakan antara desa dengan kelurahan. Aset atau kekayaan desa itu sendiri menurut Permendagri No. 4 tahun 2007 tentang Pengelolaan Kekayaan Desa memiliki makna yaitu:

"Barang milik desa yang berasal dari kekayaan asli desa, dibeli atau diperoleh atas beban anggaran pendapatan dan belanja desa atau perolehan hak lainnya yang sah. Beberapa jenis kekayaan desa antara lain: tanah kas desa, pasar desa, bangunan milik desa, barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan kepada desa; hak desa dari Dana Perimbangan, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Retribusi Daerah, hibah dari pemerintahan pusat, pemerintah propinsi dan pemerintah pusat, pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten/kota".

Dalam UU RI nomor 6 tahun 2014 tentang desa pada pasal 76 menjelaskan :

1. Aset Desa dapat berupa tanah kas Desa, tanah ulayat, pasar Desa, pasar hewan, tambatan perahu, bangunan Desa, pelelangan ikan, pelelangan hasil pertanian, hutan milik Desa, mata air milik Desa, pemandian umum, dan aset lainnya milik Desa.
2. Aset lainnya milik Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain:
   a. kekayaan Desa yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
   b. kekayaan Desa yang diperoleh dari hibah dan sumbangan atau yang sejenis;
   c. kekayaan Desa yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak dan lain-lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
   d. hasil kerja sama Desa; dan
   e. kekayaan Desa yang berasal dari perolehan lainnya yang sah.
3. Kekayaan milik Pemerintah dan Pemerintah Daerah berskala lokal Desa yang ada di Desa dapat dihibahkan kepemilikannya kepada Desa.
4. Kekayaan milik Desa yang berupa tanah disertifikatkan atas nama Pemerintah Desa.
5. Kekayaan milik Desa yang telah diambil alih oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dikembalikan kepada Desa, kecuali yang sudah digunakan untuk fasilitas umum.
6. Bangunan milik Desa harus dilengkapi dengan bukti status kepemilikan dan ditatausahakan secara tertib.

Berdasarkan hal tersebut maka desa memiliki aset yang dapat dikelola oleh desa. Suatu aset desa akan sangat berguna jika dikelola dengan baik oleh pemerintah desa. Salah satu aset desa yang penting yaitu mata air. Air merupakan sumber daya yang sangat penting bagi kehidupan manusia, baik yang untuk dikonsumsi maupun digunakan untuk kepentingan lain. Air adalah unsur yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia, yakni demi kelangsungan hidup manusia. Air merupakan zat kehidupan, dimana tidak satupun makhluk hidup di planet bumi ini yang tidak membutuhkan air.

Berdasarkan hal tersebut maka dapat dikatakan air bersih merupakan bagian dari hak asasi manusia yang harus dipenuhi bagi kelangsungan kehidupan manusia yang berada di atas permukaan bumi. Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air menjelaskan negara menjamin hak setiap orang mendapat air bagi kebutuhan pokok minimal sehari-hari untuk memenuhi kehidupan sehat, bersih, dan produktif. Dalam Pasal 6 disebutkan bahwa penguasaan sumber daya air oleh negara digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pemerintah selaku pihak penguasa suatu negara memiliki kewajiban untuk memberikan penyediaan yang cukup bagi masyarakat dan hal ini berlaku bagi seluruh masyarakat di Indonesia termasuk di desa. Dalam pengelolaan air, selama ini pemerintah melakukan pengelolaan air yang diwakili oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) selaku lembaga yang diberi kewenangan oleh pemerintah dalam pegelolaan dan penyediaan air bagi masyarakat.

PDAM sebagai lembaga pemerintah yang berwenang menyediakan air bagi masyarakat selama ini masih belum mampu melaksanakan tugasnya secara maksimal. Hal ini dikarenakan belum semua daerah tersentuh oleh layanan PDAM khususnya desa. Berdasarkan hal tersebut maka Pemerintah Desa memiliki kewajiban untuk memenuhi kebutuhan warganya apabila pemerintah daerah tidak mampu melakukannya. Karena pada dasarnya desa memiliki kewenangan untuk mengelola air yang merupakan salah satu aset desa. Desa yang memiliki Mata air sendiri akan memudahkan dalam pemenuhan airnya. Menurut UU Nomor 7 tentang pengelolaan air, "Sumber air adalah tempat atau wadah air alami dan/atau buatan yang terdapat pada, di atas, ataupun di bawah permukaan tanah". Pemanfaatan yang baik akan memberikan dampak yang positif bagi desa karena air merupakan aset penting yang memberikan pengaruh bagi kehidupan masyarakat. Melihat pentingnya pengelolaan air bagi masyarakat desa maka penelitian ini berusaha untuk mengetahui lebih lanjut mengetahui pengelolaan air yang ada di desa.

Desa Tegalsari merupakan salah satu desa di kabupaten Malang yang memiliki mata air. Pengelolaan air selama ini dilakukan oleh pemerintah desa Tegalsari dalam pemenuhan kebutuhan air masyarakat desa Tegalsari. Penemuan mata air sendiri, ditemukan mulai tahun 1988 dan dalam pengelolaannya hinggga sampai masuk desa dikelola oleh desa dibantu oleh masyarakat desa Tegalsari. Pembangunan sarana dan pra sarana dilakukan oleh masyarakat desa secara swadaya yang dibantu pendanaan oleh pemerintah daerah. Hingga akhirnya pada tahun 2007 desa Tegalsari membentuk Himpunan Pengguna Air Bersih

Masyarakat (HIPAM) Tegalsari untuk melakukan pengelolaan air di desa Tegalsari. HIPAM diberikan kewenangan oleh desa Tegalsari untuk menyediakan layaran pemenuhan kebutuhan air bersih. Pengelolaan dilakukan oleh HIPAM dimulai tahun 2007 ketika air telah dapat masuk ke dalam desa dengan dibuatnya peraturan desa nomor 5 tahun 2007 tentang Badan Usaha Milik Desa Air Bersih.

Dibutuhkan pengelolaan yang baik dalam pengelolaan aset desa ini agar memberikan dampak yang positif bagi desa maupun masyarakat desa. Karena Pengelolaan air merupakan salah satu tugas dari pemerintah dalam penyediaan barang publik. Pengelolaan yang dilakukan oleh HIPAM merupakan salah satu wujud manajemen publik karena tindakan manajemen dilakukan oleh pemerintah untuk memberikan manfaat bagi masyarakat. Salah satu dampak yang akan dirasakan dengan pengelolaan aset desa yaitu pada Pendapatan Asli Desa.

Berdasarkan hasil wawancara pendahuluan, peneliti menemukan gejala fenomena pada pengelolaan air di desa Tegalsari yaitu keterbatasan sumber daya manusia, pengelolaan air yang masih belum efektif, banyaknya masyarakat yang tidak disiplin dalam pembayaran iuran rutin tiap bulan. Petugas HIPAM saat ini berjumlah 6 orang dan sudah termasuk 2 teknisi. Kesulitan terjadi ketika hanya terdapat 2 petugas teknisi yang harus melakukan pemantauan air setiap harinya. Pengelolaan air selama ini masih belum efektif karena menurut petugas masih banyak air yang terbuang sia-sia di bak penampungan. Pendapatan desa yang didapatkan melalui pengelolaan air sangat minim karena pendapatan yang dihasilkan hanya cukup dalam pembiayaan operasional pengelolaan air.

Tabel 1 :
Pendapatan Pengelolaan air Bersih Tahun 2011-2013

No.	Tahun	Pemasukan	Pengeluaran	Keuntungan
1	2011	179.496.000	176.710.620	2.785.380
2	2012	178.470.100	164.841.194	13.628.906
3	2013	185.468.400	177.537.581	7.930.819

Sumber : Data HIPAM diolah

Pada Tabel 1, pendapatan yang dihasilkan oleh HIPAM pada tahun 2011 berjumlah 2.785.380, tahun 2012 berjumlah 13.628.906 dan tahun 2013 berjumlah 7.930.819. Berdasarkan hasil wawancara pendahuluan kepada petugas HIPAM, bahwa kesadaran warga untuk membayar masih kurang. Dari jumlah total 627 pelanggan, setiap bulannya persentase pembayaran berkisar di 60 % pelanggan yang membayar iuran wajib. Sering terjadi penunggakan pembayaran dan terdapat masyarakat desa yang tidak membayar iuran pembayaran air. Gejala fenomena tersebut dapat menimbulkan permasalahan dalam pengelolaan air di desa Tegalsari. Padahal apabila pengelolaan dapat dilakukan dengan baik, akan memberikan potensi yang cukup besar dalam meningkatkan pendapatan desa.

Berdasarkan penjelasan tersebut penulis berupaya untuk meniliti dan menganalisis lebih dalam mengenai pengelolaan air yang ada di Desa Tegalsari terkait permasalan yang ada melalui tulisan ini yang berjudul **"Pengelolaan Air Dalam Rangka Meningkatkan Pendapatan Asli Desa (Studi Pada Pengelolaan Air di Desa Tegalsari Kecamatan Kepanjen Kabupaten Malang)"**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka rumusan masalah yang peneliti angkat dalam penulisan ini yaitu :

1. Bagaimanakah pengelolaan air di Desa Tegalsari, Kabupaten Malang?
2. Bagaimanakah tingkat pendapatan asli desa dari pengelolaan air di desa Tegalsari, Kabupaten Malang?
3. Faktor apa sajakah yang menjadi pendukung dan penghambat dalam pengelolaan air di Desa Tegalsari?

C. Tujuan Penulisan

Berdasarkan pokok perumusan masalah tersebut, maka tujuan penulisan ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengelolaan air di Desa Tegalsari, Kabupaten Malang.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis tingkat pendapatan asli desa dari pengelolaan air di desa Tegalsari, Kabupaten Malang.
3. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor yang menjadi pendukung dan penghambat dalam pengelolaan air di Desa Tegalsari, Kebupaten Malang.

D. Kontribusi Penelitian

Berdasarkan latar belakang, pokok permasalahan dan tujuan penelitian diatas maka peneliti berharap agar penelitian yang telah dilakukan akan mempunyai manfaat. Berikut dibawah ini adalah manfaat-manfaat yang diharapkan oleh peneliti:

a. Kontribusi Teoritis (Akademis)

   Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya manajemen publik, pengelolaan aset desa, dan keuangan desa.

b. Kontribusi Praktis

   Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan bahan masukan dan evaluasi bagi Pemerintah desa dalam pengelolaaan Air sebagai aset Desa sehingaa lebih berkontribusi terhadap peningkatan Pendapatan Asli Desa dan memberikan manfaat bagi masyarakat desa.

E. Sistematika Pembahasan

Penulisan skripsi ini terdiri dari 5 (lima) bab yang merupakan rangkaian antar bab yang satu dengan yang lainnya. Adapun sistematika penulisan ini adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini akan diuraikan tentang latar belakang penelitian yang berhubungan dengan judul skripsi, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika pembahasan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada Bab ini akan menguraikan tentang berbagai konsepkonsep dan Teori yang digunakan untuk mendukung dan memperjelas dalam penulisan skripsi.

BAB III : METODE PENELITIAN

Pada Bab ini akan diuraikan tentang jenis penelitian, metode yang dipakai dalam pengumpulan data dan metode analisis data.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Menguraikan tentang hasil penelitian yaitu penyajian data dan analisis data serta intrepretasi data yang meliputi sejarah daerah yang menjadi objek penelitian, struktur organisasi pemerintah dan hasil analisis data.

BAB V : PENUTUP

Pada Bab ini akan menguraikan kesimpulan dari hasil penelitian yang memuat rekomendasi-rekomendasi beserta saran-saran yang berkaitan dengan permasalahan yang terdapat dalam fokus penelitian.