

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Ketersediaan air merupakan elemen penting dalam menunjang kehidupan dan aktivitas manusia sehari-hari. Air tidak hanya dibutuhkan untuk keperluan domestik seperti minum, memasak, dan kebersihan, tetapi juga krusial dalam mendukung sektor pertanian, peternakan, dan industri. Namun, fenomena perubahan iklim serta musim kemarau yang berkepanjangan berpotensi menyebabkan kekeringan akibat pengurangan cadangan air tanah yang terjadi karena evaporasi, transpirasi, serta konsumsi oleh manusia. Kekeringan menjadi salah satu bencana yang paling kompleks karena berlangsung secara perlahan, sulit diprediksi kapan awal dan akhirnya, serta dampaknya yang meluas. Kekeringan tidak hanya menurunkan ketersediaan air bersih, tetapi juga mengganggu keberlanjutan ekosistem dan produktivitas lahan.

Selain berdampak secara ekologis, kekeringan juga mencerminkan ketimpangan akses terhadap sumber daya air yang dipengaruhi oleh faktor sosial-politik, di mana kelompok masyarakat rentan sering kali menjadi pihak yang paling terdampak akibat lemahnya tata kelola dan distribusi air yang adil. Ketika sumber daya air terbatas, sektor pertanian menjadi yang paling rentan karena sangat bergantung pada ketersediaan air, terutama bagi wilayah yang menggunakan sistem pertanian tadah hujan. Salah satu

wilayah yang memiliki tingkat kerentanan tinggi terhadap kekeringan adalah Kabupaten Gunung Kidul. Secara geografis, wilayah ini merupakan bagian dari kawasan karst Gunung Sewu yang memiliki karakteristik geologi berupa batuan gamping. Batuan ini mudah larut oleh air hujan dan menyebabkan air lebih cepat meresap ke dalam tanah, mengalir melalui sistem sungai bawah tanah, sehingga ketersediaan air di permukaan sangat terbatas. Selain faktor geologis, rendahnya curah hujan juga menjadi penyebab utama kekeringan di wilayah ini. Berdasarkan data curah hujan tahun 2021–2023 dari BPS Kabupaten Gunung Kidul, diketahui bahwa wilayah ini mengalami fluktuasi curah hujan yang cukup ekstrem, dengan dominasi curah hujan rendah pada bulan-bulan tertentu seperti Mei hingga November. Kekeringan meteorologis yang berlangsung dalam waktu lama dapat berkembang menjadi kekeringan hidrologis, yaitu ketika air permukaan dan air tanah mengalami penurunan drastis. Dampak kekeringan di Gunung Kidul tidak hanya terbatas pada aspek ekologis, tetapi juga berdampak langsung pada kehidupan masyarakat.

Sanitasi menjadi terganggu akibat keterbatasan air bersih, sehingga meningkatkan risiko penyakit menular yang ditularkan melalui air. Selain itu, sektor pertanian sebagai tulang punggung perekonomian lokal menjadi terancam karena sistem pertanian di wilayah ini sebagian besar bergantung pada air hujan. Di sisi lain, kekeringan juga memengaruhi ketersediaan pakan hijauan bagi hewan ternak, yang berdampak pada produksi dan kelangsungan peternakan. Melihat dampak multidimensional

yang ditimbulkan, maka upaya penanggulangan kekeringan harus dilakukan secara menyeluruh dan berkelanjutan. Pemerintah daerah, khususnya BPBD Kabupaten Gunung Kidul, perlu menyusun strategi penanggulangan yang tidak hanya bersifat responsif saat bencana terjadi, tetapi juga mencakup upaya preventif seperti pengelolaan sumber daya air, edukasi masyarakat, dan pembangunan infrastruktur mitigasi. Hal ini sejalan dengan pandangan yang menekankan pentingnya penerapan prinsip *good governance* dalam pemerintahan daerah agar kebijakan yang diambil lebih partisipatif, akuntabel, dan berkelanjutan. Hal ini sejalan dengan fungsi strategis pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik dan menanggapi permasalahan masyarakat secara adaptif dan partisipatif. Dengan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji strategi penanggulangan bencana kekeringan yang diterapkan di Kabupaten Gunung Kidul. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi sekaligus rekomendasi dalam menyusun kebijakan yang lebih efektif untuk mengurangi dampak kekeringan serta meningkatkan kapasitas adaptif masyarakat dalam menghadapi bencana yang terjadi secara berulang ini.

Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah bagaimana strategi penanggulangan bencana kekeringan yang diterapkan oleh Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul, khususnya melalui Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Permasalahan tersebut dilatarbelakangi oleh fakta bahwa Kabupaten Gunung Kidul merupakan wilayah yang memiliki kerentanan tinggi terhadap bencana kekeringan

karena kondisi geologisnya yang berupa kawasan karst serta rendahnya curah hujan karena rata rata setiap tahunnya hanya (0-100mm). Hal ini menyebabkan masih banyak kecamatan yang terdampak kekeringan setiap tahunnya karena dari 18 kecamatan ada 16 kecamatan yang mengalami kekeringan. Berdasarkan studi terdahulu, sebagian besar penelitian tentang kekeringan di Gunung Kidul lebih banyak menekankan pada aspek mitigasi teknis seperti pemanfaatan sumber air alternatif, potensi geologi, dan pemetaan daerah rawan. , misalnya, lebih fokus pada potensi sumber air dan kearifan lokal masyarakat dalam menghadapi kekeringan, sementara penelitian lainnya seperti menekankan pada program struktural seperti PAMSIMAS (Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat) dan pembangunan sumur bor. Namun, kesenjangan (gap) yang ditemukan adalah belum adanya penelitian yang secara spesifik menganalisis dan merumuskan strategi penanggulangan bencana kekeringan dengan pendekatan manajerial yang komprehensif, terutama melalui analisis strategis seperti model SOAR (*Strengths, Opportunities, Aspirations, Results*).

Pendekatan ini penting untuk mengidentifikasi tidak hanya kelemahan dan ancaman, tetapi juga potensi kekuatan, peluang, serta aspirasi dan hasil yang ingin dicapai dalam penanggulangan bencana secara berkelanjutan. Dengan demikian, penelitian ini mengambil posisi untuk mengisi kekosongan tersebut dengan memfokuskan pada perumusan strategi penanggulangan bencana kekeringan di Kabupaten Gunung Kidul

secara holistik. Tujuannya adalah untuk memberikan kontribusi nyata dalam menyusun kebijakan berbasis kekuatan lokal dan peluang strategis yang tersedia, agar mampu meminimalisir dampak kekeringan dan meningkatkan kesiapsiagaan pemerintah daerah.¹

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana peran Pemerintah Daerah Kabupaten Gunung Kidul dalam pengadaan air bersih?
2. Apa saja kendala yang dihadapi pemerintah daerah dalam melaksanakan program penyediaan air bersih di wilayah Gunung Kidul?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan memahami bagaimana peran pemerintah daerah dalam upaya pengadaan air bersih di wilayah Gunung Kidul
2. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui berbagai kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan program penyediaan air bersih di wilayah Gunung Kidul. Melalui penelitian ini diharapkan dapat diperoleh gambaran nyata mengenai hambatan yang muncul, baik dari segi sumber daya, kebijakan, teknis, maupun kondisi geografis, sehingga hasilnya dapat menjadi bahan pertimbangan untuk

¹ Muhammad Nafis Annafi et al., "STRATEGI PENANGGULANGAN BENCANA KEKERINGAN DI KABUPATEN GUNUNG KIDUL," n.d.

meningkatkan keberhasilan program penyediaan air bersih di daerah tersebut.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Secara Teoritis :

- a. **Pengembangan Teori Hukum:** Penelitian ini dapat memberikan kontribusi empiris terhadap teori-teori dalam ilmu administrasi publik, khususnya terkait implementasi kebijakan dan tata kelola pemerintahan di tingkat lokal. Studi kasus di daerah karst seperti Gunung Kidul bisa menjadi model unik untuk memahami tantangan dan solusi dalam penyediaan layanan dasar.
- b. **Referensi Ilmiah:** Hasil penelitian ini dapat menjadi referensi bagi mahasiswa dan peneliti lain yang tertarik pada isu sumber daya air, kebijakan lingkungan, dan pembangunan berkelanjutan. Temuan-temuan baru tentang efektivitas program dan kendala di lapangan dapat membuka jalan bagi penelitian lanjutan.

2. Manfaat Secara Praktis :

- a. **Dasar Pengambilan Kebijakan:** Penelitian ini akan menyediakan data dan analisis yang dapat digunakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Gunung Kidul—khususnya dinas terkait seperti Dinas Pekerjaan Umum dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD)—untuk mengevaluasi program yang sudah

berjalan. Rekomendasi yang diberikan dapat menjadi dasar untuk merumuskan kebijakan yang lebih tepat sasaran, efisien, dan berkelanjutan.

- b. Identifikasi Solusi Inovatif: Temuan tentang kendala dan efektivitas program dapat mendorong para praktisi untuk mencari solusi inovatif yang sesuai dengan kondisi geografi Gunung Kidul, seperti teknologi pengolahan air karst, model pendanaan alternatif, atau skema kerja sama dengan pihak swasta dan lembaga swadaya masyarakat.

E. Keaslian Penelitian

Dengan ini penulis

Nama : Jerry Iaksana

Universitas : Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah
Yogyakarta, Tahun 2018

Judul : Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Gunung
Kidul dalam Pengadaan Air Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun
1974 tentang Pengairan

Rumusan Masalah : Bagaimana kebijakan pemerintah daerah dalam
pengadaan air irigasi dan faktor penghambat serta pendukungnya?

Hasil Penelitian : Dinas Pekerjaan Umum belum optimal dalam
pengadaan air irigasi, banyak faktor penghambat seperti keterbatasan SDM,

anggaran, dan kurangnya aturan spesifik. Ada dukungan dari swasta dan masyarakat.

Perbedaan : Penelitian ini fokus pada aspek irigasi dan kebijakan pemerintah daerah terkait pengairan secara umum, belum mendalam pada pengadaan air bersih untuk kebutuhan rumah tangga.

Nama : Qurnia Fatimah

Universitas : Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa "APMD" Yogyakarta 2022

Judul : Kewenangan Pemerintah Kalurahan Jepitu Dalam Penyediaan Air Bersih Melalui Sumber Gua Pulejajar

Rumusan Masalah : Bagaimana penggunaan kewenangan Pemerintah Kalurahan Jepitu dalam pengelolaan sumber mata air dilihat dari aspek Governabilitas?

Hasil Penelitian : Pemerintah Kalurahan belum mengoptimalkan kewenangannya karena kurangnya kehendak politik (political will) untuk membuat regulasi dan perjanjian kerja sama yang jelas dalam mengelola sumber air lokal.

Perbedaan : fokus Subjek: Penelitian ini sangat spesifik pada peran di tingkat Pemerintah Desa/Kalurahan di lokasi tertentu (Gua Pulejajar). Sedangkan penelitian yang saya lakukan berfokus pada peran dan kebijakan di tingkat Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul secara keseluruhan.

Nama : Risma Kurnia Sari

Universitas : Fakultas Fisipol Universitas Negeri Solo, Tahun 2009

Judul : Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Gunung Kidul Dalam Kegiatan Penyediaan Air Bersih

Rumusan Masalah : Bagaimana kinerja PDAM Gunung Kidul dalam penyediaan air bersih ditinjau dari indikator Efektivitas, Responsivitas, dan Akuntabilitas?

Hasil penelitian : PDAM sebagai satu-satunya perusahaan daerah yang diberi wewenang, kinerjanya diukur dari Efektivitas, Responsivitas, dan Akuntabilitas, namun detail hasilnya menunjukkan perlunya peningkatan kinerja.

Perbedaan : Fokus Subjek: Penelitian ini berfokus pada Kinerja Organisasi Publik (PDAM) sebagai badan teknis. Sedangkan Penelitian yang saya lakukan berfokus pada Peran Pemkab (Eksekutif & Legislatif) dalam fungsi regulasi, pengawasan, dan tanggung jawab hukum terhadap PDAM dan masyarakat.

F. Batasan Konsep

Sesuai dengan judul penelitian, yaitu “peran pemerintah daerah dalam pengadaan air bersih di daerah Gunung Kidul” , berikut uraian batasan konsep yang digunakan oleh peneliti dalam menyusun penelitian :

1. Peran Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah adalah lembaga penyelenggara pemerintahan yang terdiri dari kepala daerah (bupati/walikota) beserta perangkat daerah, yang memiliki kewenangan otonom berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri menurut asas otonomi dan tugas pembantuan di wilayah kabupaten atau kota yang bersangkutan.²

2. Pemerintah daerah adalah lembaga penyelenggara pemerintahan yang terdiri dari kepala daerah (bupati/walikota) beserta perangkat daerah, yang memiliki kewenangan otonom berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri menurut asas otonomi dan tugas pembantuan di wilayah kabupaten atau kota yang bersangkutan.³

3. Air

Air adalah merupakan senyawa kimia berupa cairan yang tidak berwarna, tidak berbau, dan tidak berasa pada kondisi normal, yang merupakan kebutuhan pokok semua makhluk hidup dan memiliki peranan vital dalam berbagai aktivitas kehidupan, termasuk konsumsi, kebersihan, pertanian, dan industri.⁴

² “Bupati Gunung Kidul Sunaryanta Tinjau Sumber Air di Luweng Wuluh Kumet, Gebang, Girisuko, Panggang – PDAM Tirta Handayani,” diakses 12 Oktober 2025, <https://pdamgunungkidul.co.id/bupati-gunung-kidul-sunaryanta-tinjau-sumber-air-di-luweng-wuluh-kumet-gebang-girisuko-panggang/>.

³ “Bupati Gunungkidul Sunaryanta Tinjau Sumber Air di Luweng Wuluh Kumet, Gebang, Girisuko, Panggang – PDAM Tirta Handayani.”

⁴ “Bangun Infrastruktur Air Bersih, Pemkab Gunungkidul Habiskan Rp14 Miliar - Harianjogja.com,” diakses 12 Oktober 2025,

4. Air bersih

Air Bersih adalah air yang secara kualitas memenuhi persyaratan kesehatan menurut standar nasional yang berlaku, bebas dari segala macam kontaminan fisik, kimia, maupun biologis yang dapat membahayakan kesehatan manusia, sehingga aman dan layak digunakan untuk kebutuhan rumah tangga seperti minum, memasak, mandi, mencuci, dan kegiatan sehari-hari lainnya.⁵

5. Penyediaan Air Bersih

Penyediaan Air Bersih adalah seluruh rangkaian usaha dan proses, baik secara teknis, administratif, maupun kelembagaan, yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat, atau badan usaha untuk menjamin ketersediaan, pendistribusian, dan pengelolaan air bersih agar dapat diakses oleh seluruh lapisan masyarakat secara berkelanjutan, termasuk pembangunan infrastruktur, pelayanan instalasi air, pengelolaan sumber air, hingga pengawasan kualitas air bersih yang didistribusikan.⁶

<https://jogjapolitan.harianjogja.com/read/2024/09/11/513/1187862/bangun-infrastruktur-air-bersih-pemkab-gunungkidul-habiskan-rp14-miliar>.

⁵ Annafi et al., "STRATEGI PENANGGULANGAN BENCANA KEKERINGAN DI KABUPATEN GUNUNGKIDUL."

⁶ Annafi et al.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris yang mana dalam penjelasannya penelitian hukum empiris merupakan penelitian yang dilakukan berfokus pada fakta sosial. Penelitian ini dilakukan secara langsung kepada responden guna memperoleh data primer yang mana hal tersebut didukung dengan data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

2. Sumber Data

a. Data Primer

Masyarakat Pengguna Air Bersih di Gunung Kidul dan tokoh Masyarakat

1. Akses dan Kualitas: Tingkat kemudahan akses terhadap air bersih yang layak, kualitas dan kuantitas air yang diterima, keberlanjutan pasokan.
2. Penilaian terhadap Pelayanan Pemda/PDAM/BP-SPAM: Tingkat kepuasan terhadap pelayanan pengadaan air bersih, kritik dan saran.
3. Keterlibatan Masyarakat: Tingkat partisipasi masyarakat dalam program air bersih (PAMSIMAS, pengelolaan sarana)
4. Dampak Program Pemda: Penilaian terhadap efektivitas kebijakan Pemda di tingkat desa, masalah yang dihadapi.

Aparat Pemerintah Daerah (Pemda) terkait di Kabupaten Gunung Kidul (Seperti : Dinas Pekerjaan Umum Perumahan dan Kawasan Permukiman/DPUPKP, PDAM Tirta Handayani, Bappeda, BPBD)

1. Perencanaan dan Kebijakan: Kebijakan dan program Pemda terkait air bersih (RPJMD, Renstra, dsb.), target cakupan pelayanan air minum, sumber pendanaan (APBD, APBN, Dana Keistimewaan, CSR).
2. Implementasi: Mekanisme pengadaan/penyediaan air bersih (pembangunan IPA, jaringan pipa, pemanfaatan sumber air bawah tanah, program dropping air), koordinasi antar-OPD.
3. Pengawasan dan Evaluasi: Mekanisme pengawasan pelaksanaan program dan infrastruktur, hasil evaluasi pencapaian target.

b. Data Sekunder

1. Data Geografis dan Hidrologi

Peta Wilayah Rawan Kekeringan, Data Sumber Daya Air (SDA) Kabupaten Gunung Kidul (potensi air bawah tanah, mata air), Laporan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) terkait penanganan kekeringan.

2. Data Penelitian Terdahulu

Skripsi, tesis, jurnal, atau laporan penelitian lain yang relevan mengenai isu air bersih, kekeringan, atau peran pemerintah daerah di Gunung Kidul/DIY.

3. Cara Pengumpulan Data

a. Wawancara

Penelitian ini menggunakan Metode Wawancara dengan Aparat pemerintah daerah terkait Gunung Kidul, Tokoh Masyarakat seperti Padukuhan dan Masyarakat.

b. Kuesioner

Penelitian ini juga menggunakan kuesioner untuk mengumpulkan Data terkait ketersediaan air bersih di Gunung Kidul yang disebarkan kepada beberapa masyarakat Padukuhan Giri Cahyo Kabupaten Gunung Kidul

c. Observasi

Dalam Metode Penelitian ini observasi langsung dilakukan di daerah Padukuhan Giri Cahyo Kabupaten Gunung Kidul.

4. Lokasi Penelitian

Lokasi Penelitian yang dilakukan di daerah padukuhan Giri Cahyo Kabupaten Gunung Kidul

5. Responden

Responden adalah subyek yang memberikan jawaban langsung atas pertanyaan penelitian terkait dengan masalah hukum yang diteliti.

Dalam penelitian ini responden dalam penelitian ini adalah :

- a) Pak Solikin selaku RT Desa Giri Cahyo pada RT 04/RW 04 Desa Giri Cahyo
- b) Bu Dwi Astuti selaku warga RT 04/RW 04 Desa Giri Cahyo
- c) Bu Tumini selaku warga RT 04/RW 04 Desa Giri Cahyo
- d) Bella selaku warga RT 04/RW 04 Desa Giri Cahyo
- e) Bu Sumati selaku warga RT 04/RW 04 Desa Giri Cahyo

6. Narasumber (Ahli)

kemudian Narasumber adalah seseorang yang karena jabatannya, profesi ataupun keahliannya memberikan jawaban atas pertanyaan peneliti guna melengkapi data yang diperoleh dari responden sehingga narasumber dari penelitian ini yaitu Utiya Chusna Sitapraptiwi, S.P.W.K selaku perwakilan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Gunung Kidul

7. Analisa Data

1. Analisis Data Primer

- a. Implementasi peran pemda

Wawancara dengan tokoh Masyarakat

- b. Tantangan dan Solusi

Wawancara dengan informan kunci.

- c. Keterlibatan Masyarakat

Wawancara dengan Tokoh Masyarakat

2. Analisis Data Sekunder

a. Data Kebijakan (Perda)

Menganalisis isi kebijakan Pemda.

b. Data Geografis/Hidrologi

Peta dan data wilayah rawan kekeringan, jenis sumber air.

