

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Sumber daya air memberikan manfaat untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia dalam segala bidang. Sejalan dengan Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang ini menyatakan bahwa :

”Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Atas penguasaan sumber daya air oleh negara dimaksud yaitu, negara menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari dan melakukan pengaturan hak atas air”

Dengan melihat air sebagai sumber kehidupan makhluk hidup terutama manusia yang berkembang dengan berbagai macam kebutuhan dasar manusia (*basic human need*). Air menjadi kebutuhan primer yang diperlukan untuk kebutuhan sehari-hari seperti minum, masak, mandi sampai kebutuhan pengolahan industri, sehingga fungsi air tidak hanya terbatas untuk menjalankan fungsi ekonomi saja, namun juga sebagai fungsi sosial. Fungsi sosial ini erat berkaitan dengan kondisi air yang sehat, jernih dan bersih sehingga sangat penting dipahami oleh semua pihak dalam rangka menjaga dan meningkatkan kesehatan Masyarakat.

Pada kondisi sekarang ini masih sering muncul berbagai keluhan masyarakat menyangkut pelayanan yang diberikan oleh PDAM. Kondisi tersebut

diantaranya keluhan mengenai pelayanan kepada masyarakat yang memerlukan waktu yang lama, misalnya panjangnya birokrasi dan jauhnya lokasi pelayanan, terutama jauhnya pusat pelayanan dengan objek pengguna air. Dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan tersebut, pemerintah Kota Cilegon mengeluarkan peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Perusahaan Daerah air minum Kota Cilegon. Berdasarkan Perda tersebut selanjutnya Walikota Kota Cilegon menerbitkan peraturan Walikota Nomor 21 Tahun 2016 Tentang pelayanan air bersih dalam Bab IV pasal 4 menyebutkan sebagai berikut:

- (1) Perusahaan daerah dalam memberikan pelayanan air bersih harus memenuhi persyaratan kualitas, kuantitas dan kontinuitas sesuai dengan standar yang ditetapkan;
- (2) Perusahaan daerah melakukan pemeriksaan secara berkala terhadap kualitas air bersih agar dapat mempertahankan kualitas air bersih sesuai dengan standar kesehatan;
- (3) Perusahaan daerah dalam melaksanakan pelayanan air bersih wajib memiliki pedoman tentang tatacara perencanaan, pelaksanaan konstruksi, pengelolaan, pemeliharaan, rehabilitasi dan monitoring evaluasi mengikuti pengaturan perundang-undangan yang berlaku;

Sedangkan pasal 5 menyebutkan bahwa :

- (1) Setiap orang atau badan hukum yang bermaksud mendapatkan jasa pelayanan air bersih dari perusahaan daerah, lebih dahulu harus mengajukan permohonan tertulis melalui kantor cabang/ unit pelayanan setempat;
- (2) Permohonan yang dimaksud pada ayat (1) dilengkapi dengan Foto copy identitas permohonan, kartu keluarga, dan bukti lunas pembayaran pajak Bumi dan Bangunan (PBB) terakhir;
- (3) Perusahaan daerah melakukan survey untuk menentukan dapat atau tidaknya dilayani melalui pemberitahuan;
- (4) Dari hasil survey menyatakan dapat dilayani dan mohon setuju, maka calon pelanggan diwajibkan membayar biaya pemasangan, apabila tidak dapat dilayani maka dimasukkan dalam daftar tunggu;
- (5) Perusahaan Daerah melaksanakan pemasangan sambungan langganan baru setelah pemohon melakukan pembayaran dan mengaktifkannya.

Fungsi sosial dan fungsi ekonomi yang dimiliki air untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari merupakan hal yang penting untuk diperhatikan, karena seiring dengan pertambahan jumlah penduduk maka kebutuhan Air tidak dapat dipungkiri akan semakin meningkat. Maka dalam menyikapi hal tersebut pemerintah mengelola perusahaan milik Negara sesuai dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air, dijelaskan dalam pasal 1 ayat 26 yaitu Pengelola sumber daya air adalah institusi yang diberi wewenang untuk melaksanakan pengelolaan dilimpahkan kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Organisasi Dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum, pasal 1 ayat 1 dijelaskan bahwa; Perusahaan Daerah Air Minum yang selanjutnya disingkat PDAM adalah Badan Usaha Milik Daerah yang bergerak di bidang pelayanan air minum, Perusahaan Daerah Air Minum yang biasanya lebih dikenal sebagai PDAM.

PDAM tersebar diseluruh Daerah dan Kota di Indonesia termasuk Kota Cilegon yang merupakan satu-satunya perusahaan milik pemerintah Kota Cilegon dengan mengembangkan tugas sebagai pengelola Air bersih dan mendistribusikan air bersih bagi masyarakat Kota Cilegon serta perusahaan-perusahaan Daerah yang diharapkan mampu memberikan tambahan pendapatan anggaran Daerah.

Dengan adanya otonomi daerah telah membawa perubahan dalam pelaksanaan di Daerah dengan penyerahan kewenangan yang lebih luas dalam penyelenggaraan beberapa bidang pemerintahan. Hal ini bagaimana dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dimana didalamnya memberikan penjelasan tentang otonomi Daerah yang terletak

dititik berat otonomi pada daerah kabupaten dan daerah kota, dengan pertimbangan bahwa kedua Daerah tersebut yang langsung berhubungan dengan masyarakat sehingga diharapkan dapat lebih mengerti dan memenuhi aspirasi-aspirasi masyarakat tersebut.

Pasal 2 usulan pembagian wilayah negara terdapat dalam undang-undang no 23 tahun 2014. Selanjutnya dijelaskan dalam Perda Propinsi Banten Kota Cilegon No. 9 Tahun 2003 tentang Biaya Pelayanan Air Bersih Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Cilegon. Sehingga peran Daerah sebagai pengelolaan lingkungan akan mengembang tugas berat dalam pembangunan yang berwawasan lingkungan yang berkelanjutan di Daerah perkotaan.

Berdasarkan Visi Kota Cilegon yaitu “ Kota yang Mandiri dan Berwawasan Lingkungan”. Kota Cilegon Mandiri dalam arti merupakan akronium dari manusiawi atau menjadikan masyarakat Kota Cilegon terpenuhi kebutuhan dasarnya, yaitu cukup sandang, pangan, papan/perumahan, pendidikan dan kesehatan, sedangkan berwawasan lingkungan dalam arti pembangunan Kota Cilegon dilaksanakan dengan secara sungguh-sungguh memperhatikan aspek kelestarian lingkungan, baik fisik maupun non fisik. Dengan kata lain pembangunan Kota Cilegon diarahkan untuk mencapai keseimbangan antara pembangunan dengan kelestarian lingkungan yang akan diwariskan kepada generasi yang akan datang. Sedangkan pada Misi Kota Cilegon yaitu, “Membuat Kota Cilegon Mewujudkan Pemerintahan yang Demokratis Melalui Tata Pemerintahan yang Baik dan Bersih (*Good And Clean Government*)”.

Secara formal keberadaan PDAM saat ini merupakan salah satu perusahaan daerah dan otoritasnya ada pada Direksi PDAM dalam menyelenggarakan fungsi pelayanan air minum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Bentuk susunan organisasi PDAM berdasarkan Surat Keputusan Bersama Mendagri dan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 28/KPTS-/1984, bahwa kedudukan PDAM adalah sebagai alat kelengkapan otonomi daerah dan diselenggarakan atas dasar ekonomi perusahaan yang berfungsi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) sebagai penyelenggara utama pelayanan air minum di daerah selain mengemban misi sosial juga mengemban misi komersial di samping berfungsi sebagai pengatur dan penentu kebijaksanaan dan sebagai operator.

Pada program dibidang infrastruktur tata kota dan lingkungan. Pemerintah kota Cilegon, membangun sumur bor bagi daerah-daerah tertentu yang kering dan kekurangan pasokan air bersih. Banyak daerah terpencil, biasanya daerah dekat perbukitan baik di utara maupun selatan Kota Cilegon yang belum bisa mengakses air bersih untuk kebutuhan rumah tangga guna memenuhi kehidupan sehari-harinya.

Pada dasarnya Kota Cilegon telah tersedia Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Mandiri dan perusahaan pengolahan air Swasta lainnya. Masih banyak masyarakat kota Cilegon yang menggunakan Sumur untuk memperoleh air bersih. Dengan demikian PDAM Kota Cilegon menerapkan beberapa cara untuk mengisi kebutuhan masyarakat sehari-hari. Adapun Kota Cilegon sendiri mengalami beberapa kendala berupa Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), yang

berdampak pada peningkatan jumlah penduduk Kota Cilegon dimana sebagian besar masyarakatnya masih menggunakan sumber air bawa tanah dan air permukaan, sedangkan pelayanan air bersih menurut data tahun 2016 belum terpenuhi oleh masyarakat kota Cilegon. yang baru dapat melayani sebanyak 754.293 rumah tangga atau sebesar 27,5 % dari jumlah total yang membutuhkan air bersih di Kota Cilegon pada tahun 2016 mencapai 961.725 rumah tangga.

Berdasarkan hasil pengamatan sementara peneliti di lapangan terdapat beberapa indikasi yang berkenaan dengan pelayanan penyediaan air bersih di Kota Cilegon antara lain: kontinuitas air bersih yang belum memenuhi standar pelayanan, lokasi atau tempat pembayaran hanya berada di tempat-tempat tertentu, serta kecepatan dalam penanganan keluhan belum dapat diakomodir sehingga membutuhkan waktu lebih dari yang diharapkan pelanggan.

Selanjutnya untuk melihat bagaimana upaya pelayanan penyediaan air bersih bagi masyarakat di Kota Cilegon dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 1.1

Data Pelayanan Air Bersih PDAM Kota Cilegon Sampai Dengan Tahun 2017

No.	Uraian	Satuan	Terlayani Air Bersih	Tidak Terlayani Air Bersih	Keterangan
I.	Penduduk yang Menggunakan Air Bersih				
1.	Rumah Tangga	Orang	754.293	207.432	Kelas bawah, kelas menengah, dan kelas atas
2.	Niaga	Unit	164	82	Kios, Warung, supermarket, kelas bisnis
3.	Industri	Unit	128	42	Industri Kecil industri menengah industri Besar

4.	Sosial	Unit	36	18	Sosial Umum dan Sosial Khusus
5.	Intansi	Unit	32	17	Instansi Pemerintah dan Intansi Swasta
Jumlah			754.653	207.581	
II. Data Tarif					
1	Rumah Tangga	Rp	12.000		
2	Niaga	Rp	25.000		
3	Industri	Rp	50.000		
4	Sosial	Rp	15.000		
5	Intansi	Rp	50.000		

Sumber : PDAM Kota Cilegon 2018

Berdasarkan data tersebut di atas, menunjukkan bahwa pada tahun 2010 kebutuhan akan air bersih masih belum dapat memenuhi konsumsi masyarakat Kota Cilegon. Hal ini merupakan masalah utama dalam rangka memenuhi kualitas pelayanan air bersih yang masih kurang mengakomodir kebutuhan air bersih secara menyeluruh oleh PDAM. Karena selama ini penyediaan air bersih mencapai 754.605 L/hari dari jumlah penduduk Cilegon sebesar 887.800 jiwa, sedangkan kebutuhan ideal air bersih Kota sebesar 100 L/orang. Mengingat kapasitas produksi PDAM Kota Cilegon baru mencapai 464.300 L/hari. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel 2 berikut ini.

Tabel 1.2

Data Kebutuhan Air Bersih Kota Cilegon Tahun 2017

Jumlah Penduduk (Jiwa)	Kapasitas Produksi Eksisting		Kebutuhan Ideal Kota Sedang (Lt/org/hr)	Kebutuhan Total (I/hr)	Selisih (I/hr)
	L/det	L/hr			
961.725	1.100	464.300	100	962.186	497.425

Sumber : PDAM Kota Cilegon 2018

Sesuai data di atas memperlihatkan kebutuhan akan air bersih bagi masyarakat Cilegon masih belum dapat terlayani dengan baik. Dimana dari keseluruhan jumlah penduduk sebesar 961.725 jiwa dengan hanya memproduksi air bersih setiap harinya hanya mencapai 464.300 Liter sedangkan kebutuhan totalnya mencapai 962.186 Liter sehingga mengalami selisih sebesar 497.425 Liter. Dengan demikian PDAM Kota Cilegon telah mengupayakan memberikan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan akan air bersih, namun dalam perjalanannya sering mendapat keluhan dari masyarakat atau pelanggan. Keluhan masyarakat tentang semakin sulitnya untuk mendapatkan air bersih tampaknya masih menjadi kendala yang sepenuhnya belum dapat diatasi oleh pemerintah daerah dalam hal ini PDAM Kota Cilegon. Disatu pihak permintaan masyarakat akan air bersih semakin meningkat, namun kualitas pelayanan yang diberikan belum sebanding dengan pemenuhan permintaan masyarakat tersebut. Dipihak lain pelayanan kepada pelanggan yang sudah terpasang belum optimal.

Indikasi-indikasi lainnya yang ditemukan di lapangan berkenaan dengan rendahnya kualitas pelayanan dalam penyediaan air bersih adalah sebagai berikut:

- 1) Kurangnya sarana kelengkapan untuk media komunikasi dalam memenuhi pelayanan air bersih.
- 2) Tidak dapat memenuhi pelayanan air bersih kepada pelanggan.
- 3) Aparat kurang mampu dalam memberikan kepercayaan pada pelanggan pengguna air bersih.
- 4) Aparat kurang memberikan kepercayaan pada pelanggan air bersih;

- 5) Aparat kurang memiliki rasa tanggung jawab pada kesalahan-kesalahan yang terjadi di lapangan.

Berdasarkan ilustrasi fenomena di atas, penulis mencoba menghubungkannya dengan salah satu variabel “pengendalian”. Karena secara teoritis bahwa dalam pengendalian mengandung makna adanya pengawasan dan tindakan korektif dalam melaksanakan suatu kegiatan sesuai rencana sehingga apabila terdapat kesalahan-kesalahan dapat dilakukan perbaikan-perbaikan.

Sebagai salah satu konsep dalam pemecahan masalah yang diteliti, penulis mencoba untuk menganalisis secara empirik dengan mengaplikasikan ‘langkah-langkah pengendalian’ (Hasibuan, 2008:245) ke dalam operasionalisasi penelitian yang diharapkan dapat menghasilkan kajian yang mendalam sehingga dapat mempengaruhi kualitas layanan air bersih sesuai dengan pelaksanaan dimensi *reliability* (handal), *responsiveness* (pertanggungjawaban), *assurance* (jaminan), *emphaty* (perhatian), dan *tangibles* (terjamah).

Alasan peneliti menetapkan permasalahan di atas, karena Kota Cilegon dikatakan sebagai kota industri seperti kota-kota industri lainnya yang terus mengalami perkembangan dan sudah ada sejak lama berdirinya industri-industri strategis dengan nilai investasi milyaran sehingga dapat memberikan kontribusi pendapatan bagi Negara. Perkembangan ini tentu saja harus dapat didukung oleh ketersediaan air bersih yang memadai baik kualitas maupun kuantitas di masa kini dan masa yang akan datang.

Dari permasalahan yang muncul di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dan menuangkannya ke dalam skripsi yang berjudul: “Pengaruh

Pengendalian Terhadap Kualitas Pelayanan Air Bersih Di Wilayah Kerja Perusahaan Daerah Air Minum Kota Cilegon.”

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian , peneliti mengemukakan rumusan masalah: Seberapa besar pengaruh pengendalian terhadap kualitas pelayanan Air Bersih di Wilayah Kerja PDAM Kota Cilegon.

1.3. Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1. Maksud Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan atau menggambarkan bagaimana pengendalian PDAM terhadap kualitas pelayanan Air bersih di Kota Cilegon.

1.3.2. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis seberapa besar pengaruh pengendalian pelayanan perusahaan PDAM dalam mencapai kualitas pelayanan air bersih di Kota Cilegon.

1.4. Kegunaan Penelitian

1.4.1. Kegunaan Teoritis

Kegunaan Teoritis dalam penelitian ini adalah:

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan mamfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya bagi ilmu pemerintahan dalam konsentrasi manajemen pemerintahan.

2. Kegunaan Praktis

Kegunaan dari penelitian ini adalah :

1. Bagi perusahaan khususnya PDAM, penelitian ini diharapkan memberikan masukan dan bermamfaat bagi PDAM Kota Cilegon, dalam meningkatkan pelayanan air bersih yang berkualitas bagi masyarakat.