

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Salah satu tugas pokok pemerintah daerah adalah menyelenggarakan pelayanan publik, karena pada dasarnya organisasi yang dibentuk dan kegiatan yang diselenggarakan pemerintah berorientasi pada pelayanan publik. Pelayanan publik yang berkualitas merupakan fenomena kompleks yang tidak hanya berkaitan dengan tingkat kepuasan masyarakat tetapi lebih jauh lagi adalah kebijakan publik yang mengatur jenis jenis atau bentuk bentuk pelayanan yang diselenggarakan oleh institusi/organisasi pemerintah.

Tantangan penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia dewasa ini merupakan salah satu isu yang mengemuka khususnya di wilayah perkotaan. Terkonsentrasinya aktifitas pembangunan di perkotaan telah mendorong terjadinya proses urbanisasi yang berlangsung ke wilayah perkotaan. Kondisi ini mengakibatkan pemerintah kota menghadapi tantangan bertambahnya jumlah penduduk yang diikuti oleh meningkatnya tuntutan pelayanan dari masyarakat, khususnya dari jenis kebutuhan dasar yang pengelolaannya merupakan monopoli pemerintah, termasuk kedalamnya adalah pelayanan di bidang air bersih.

Sebagai salah satu kota besar di Indonesia dengan jumlah penduduk pada tahun 2005 sekitar 2,3 juta orang serta laju pertumbuhan penduduk mencapai 1,74%¹, maka kebutuhan akan infrastruktur, utilitas dan sanitasi penduduk perkotaan semakin meningkat.

¹ Bandung dalam angka, 2005

Pemenuhan kebutuhan infrastruktur meliputi kebutuhan akan transportasi, telekomunikasi, listrik dan jalan, sedangkan kebutuhan akan pengelolaan lingkungan, sanitasi dan utilitas perkotaan meliputi kebutuhan akan air bersih, drainase, saluran pembuangan air limbah, pengelolaan sampah dan kesehatan masyarakat.

Penyelenggaraan pelayanan air bersih di Kota Bandung dilaksanakan oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Bandung. Sebagaimana ditetapkan dalam Perda Kotamadya Daerah Tingkat I Bandung No 7/PD/1974 Tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Bandung sebagai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) PDAM memiliki tugas pokok dan fungsi untuk:

1. Bergerak dibidang pengelolaan air minum dan pengelolaan sarana air kotor untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang mencakup aspek sosial, kesehatan dan pelayanan umum, guna terwujudnya visi dan misi Kota Bandung yang genah merenah tumaninah.
2. Penyelenggaraan pelayanan umum/jasa kepada masyarakat/pelanggan dalam bidang pelayanan air bersih dan sarana air kotor. Penyelenggaraan terhadap kemanfaatan umum yang dirasakan langsung oleh masyarakat.
3. Peningkatan pendapatan untuk membiayai kelangsungan hidup perusahaan secara mandiri yang hasilnya dikembalikan kepada masyarakat melalui peningkatan pelayanan kualitas air minum dan sarana air kotor.
4. Pengkoordinasian hubungan kerjasama antara instansi pemerintah dan lembaga masyarakat, baik yang berada didalam maupun yang berada diluar wilayah kota Bandung.
5. Pelaksanaan partisipasi dalam menumbuhkan kesadaran masyarakat untuk lebih berhemat dengan air bersih dan ikut dalam menjaga lingkungan/badan-badan air.
6. Penyelenggaraan prosedur pelayanan administrasi kepelangganan melalui koordinasi program teknis dan administrasi, technical audit, pelayanan terpadu melalui pembentukan service point dan perbaikan pelayanan keluhan pelanggan yang cepat dan tanggap.

7. Penyelenggaraan terhadap terwujudnya Kota Bandung yang sehat, melalui sistem pelayanan air bersih dan kotor yang terpadu, menyeluruh dan sistematis.

Sejalan dengan tugas pokok dan fungsi tersebut, PDAM Kota Bandung sebagai salah satu bentuk institusi pemerintah daerah yang bergerak dalam bidang pelayanan umum (*public service*) dituntut untuk dapat melayani kebutuhan air bersih dan pembuangan air kotor bagi seluruh masyarakat serta aktivitas kota Bandung demi mewujudkan suatu kondisi sanitasi lingkungan yang memadai yang pada akhirnya dapat meningkatkan tingkat kesehatan dan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Dengan demikian, terwujudnya pelayanan yang memenuhi standar kualitas sesuai persyaratan aturan yang berlaku atau pelayanan yang handal dalam kuantitas, kualitas dan kontinuitas dari PDAM Kota Bandung dalam pemenuhan kebutuhan dasar (*basic need*) menuju pelayanan berkelanjutan (*sustainable*) dengan kepedulian terhadap lingkungan sesuai dengan visi dan misi yang diembannya merupakan suatu keharusan.

Dalam konteks penyediaan dan distribusi air bersih, pemerintah Kota Bandung telah mengeluarkan kebijakan berupa Perda Kota Bandung Nomor 29 Tahun 2001 tentang pengaturan pelayanan Air Minum yang merupakan hasil penyesuaian atas Perda Kotamadya Daerah Tingkat II Bandung Nomor 16 tahun 1991 tentang Pengaturan pelayanan Air Minum. Berdasarkan peraturan daerah tersebut, pelayanan air minum dilakukan sebagai berikut:

1. Pelayanan Umum yaitu melalui pipa distribusi dengan cara
 - a. Sambungan langsung
 - b. Kran Umum, dan

- c. Sarana lainnya.
2. Pelayanan Khusus, yaitu melalui mobil tanki;
 3. Dalam keadaan tertentu atas pertimbangan Perusahaan Daerah dapat menggunakan hidran kebakaran dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan dan persyaratan teknis.

Diantara ketiga jenis pelayanan tersebut, jenis pelayanan umum melalui Saluran Langganan (SL) dari pipa distribusi kepada masyarakat pelanggan merupakan jenis pelayanan yang mendapatkan perhatian publik mengingat berbagai kendala yang dihadapi hingga dewasa ini. Pelayanan umum diberikan kepada masyarakat pelanggan sektor rumah tangga dengan klasifikasi dan ketentuan tarif maupun konsekuensi sanksi tertentu.

Hingga tahun 2007 tercatat jumlah pelanggan sebanyak 141.496 pelanggan yang tersebar pada 13 distrik pelayanan di 6 wilayah Gedebage, Karees, Cibeunying, Ujungberung, Tegallea dan Bojonagara. Secara proporsional, tingkat pelayanan berdasarkan jumlah rumah tangga yang memiliki sambungan terhadap total rumah tangga berdasarkan sebarannya dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1.1
Jumlah Pelanggan Air Bersih Segmen
Rumah Tangga Per Wilayah Pelayanan Pada tahun 2007

Wilayah	Jumlah Kepala Keluarga	Jumlah Pelanggan
Gedebage	48.528	12.427
Karees	97.262	34.676
Cibeunying	97.884	30.704
Ujungberung	75.413	12.226
Tegallea	104.027	29.259
Bojonagara	108.278	22.204
Total	531.392	141.496

Sumber: Bagian Pelanggan PDAM Kota Bandung, 2007

Berdasarkan observasi peneliti, kualitas pelayanan air bersih pada segmen rumahtangga di seluruh wilayah pelayanan tersebut masih rendah yang ditunjukkan oleh indikasi indikasi:

1. Cakupan pelayanan air bersih yang masih rendah yakni baru mencapai 65% pelanggan rumah tangga penduduk kota Bandung
2. Distribusi air yang tidak lancar dalam waktu 1 minggu, 1 bulan bahkan selama 3 bulan;
3. Kualitas air yang tidak terjaga dimana air yang diperoleh sering kotor;
4. Masih banyaknya kebocoran dan kerusakan pipa transmisi pada persil pelanggan;
5. Pencatatan meteran air tidak akurat yang mengakibatkan lonjakan pembayaran;
6. Tarif air minum yang dirasakan mahal;
7. Kurang responsifnya petugas dalam menangani pengaduan pelanggan.

Berbagai indikasi rendahnya pelayanan air bersih pada segmen rumahtangga tersebut menyebabkan buruknya “*corporate image*” atau citra dimata pelanggan, khususnya segmen rumah tangga, sehingga berimplikasi pada kecenderungan terjadinya penurunan jumlah pelanggan maupun kerugian finansial bagi PDAM Kota Bandung. Diperkirakan rata-rata penurunan tiap tahun mencapai rata rata 0,23 %², hal ini menunjukkan bahwa perkembangan perusahaan daerah dari sisi profitabilitas yang selayaknya mengalami pertumbuhan keuntungan tidak terjadi seiring dengan terjadinya penurunan kapasitas pelanggan khususnya dari segmentasi pelanggan rumah tangga.

² Corporate Plan PDAM Kota Bandung, 2007-2011

Dalam memahami persoalan pelayanan air bersih tersebut, peneliti mencoba menelusuri bagaimana PDAM Kota Bandung melakukan implementasi kebijakan yang terkait dengan tugas pokok dan fungsinya dalam melayani kebutuhan masyarakat akan air bersih, dengan mengacu kepada aspek organisasi, interpretasi dan aplikasi kebijakan sebagaimana dikemukakan oleh Jones (1996:166).

Pengamatan peneliti terhadap aspek aspek implementasi kebijakan pelayanan air minum di kota Bandung menunjukkan kondisi yang belum optimal, diantaranya dapat dilihat dari :

1. Kecenderungan kurang sesuainya Struktur Organisasi Tata Kerja (SOTK) dengan tuntutan pengelolaan perusahaan dan pelayanan terhadap pelanggan maupun masyarakat;
2. Rasio pegawai non teknik (administratif) dengan teknik belum sesuai tuntutan kompetensi/keahlian yang dibutuhkan sehingga menimbulkan interpretasi yang beragam dari para pelaksana terhadap sasaran dan tujuan kebijakan;
3. Kurang memadainya sarana dan prasarana operasional pelaksanaan kebijakan, khususnya pipa distribusi air serta meter air
4. Kurang tegasnya pemberian sanksi kepada pelanggar

Mengingat pentingnya isu sentral tersebut diatas, maka implementasi kebijakan secara komprehensif dan terpadu merupakan hal yang esensial bagi peningkatan pelayanan kebutuhan kehidupan warga kota. Sehubungan dengan hal tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih jauh dalam suatu penelitian yang berjudul: **“Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah**

Daerah Tentang Pengaturan Air Minum Terhadap Kualitas Pelayanan Air Bersih Pada Segmen Rumah Tangga di Kota Bandung”.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian diatas, peneliti mencoba untuk menemukan pokok masalah, yakni Pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah tentang pelayanan air bersih belum optimal sehingga mengakibatkan rendahnya kualitas pelayanan pada segmen rumah tangga yang diberikan kepada masyarakat oleh PDAM Kota Bandung. Jika kondisi ini dibiarkan berlarut larut akan berimplikasi kepada ketidak berhasilan Pemerintah Kota Bandung dalam mewujudkan kualitas pelayanan publik untuk menyediakan air bersih sesuai kebutuhan kehidupan warga kota, khususnya pada segmen rumah tangga.

Berdasarkan pernyataan masalah tersebut, peneliti mencoba merumuskan ke dalam pertanyaan (*problem question*) yang dijadikan landasan penelitian lebih lanjut yakni sebagai berikut : “Seberapa Besar Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Tentang Air Minum Terhadap Kualitas Pelayanan Air Bersih Pada Segmen Rumah Tangga Di Kota Bandung”.

1.3. Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1. Maksud Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk memperoleh gambaran tentang aspek aspek implementasi kebijakan yang diterapkan sebagai upaya peningkatan pelayanan publik berkaitan dengan pelayanan kebutuhan air minum pada segmen rumah tangga di Kota Bandung

1.3.2. Tujuan penelitian

Adapun tujuan penelitian adalah sebagai berikut :

1. Menganalisis dan mengukur besarnya pengaruh aspek Organisasi pelaksana kebijakan pengaturan air minum terhadap kualitas pelayanan air bersih pada segmen rumah tangga di Kota Bandung.
2. Menganalisis dan mengukur besarnya pengaruh aspek Interpretasi pelaksana kebijakan pengaturan air minum terhadap kualitas pelayanan air bersih pada segmen rumah tangga di Kota Bandung.
3. Menganalisis dan mengukur besarnya pengaruh aspek Aplikasi kebijakan pengaturan air minum terhadap kualitas pelayanan air bersih pada segmen rumah tangga di Kota Bandung.

1.4. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pemrintahan. Dengan demikian melalui penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan suatu konsep bagi ilmu pemerintahan khususnya konsep implementasi kebijakan dan pelayanan publik.

Dari aspek guna laksana, penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan rumusan sebagai bahan rekomendasi kepada PDAM Kota Bandung, khususnya dalam upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam pemenuhan air bersih kepada masyarakat pelanggannya. Lebih jauh diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai alat analisis bagi formulasi dan implementasi kebijakan dalam pelayanan kebutuhan air bersih bagi warga masyarakat dimasa yang akan datang.