

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pemerintahan negara pada hakikatnya mempunyai dua jenis fungsi utama, yaitu fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan. Fungsi pengaturan biasanya dikaitkan pada hakikat negara modern sebagai suatu negara hukum (*legal state*), sedangkan fungsi pelayanan menyangkut semua segi kehidupan dan penghidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dan pelaksanaannya dipercayakan kepada aparatur pemerintahan tertentu.

Paradigma kebijakan publik di era otonomi daerah yang berorientasi pada kepuasan pelanggan, memberikan arah untuk dilakukannya perubahan pola pikir aparatur pemerintah daerah, dalam menyikapi perubahan pola pikir aparatur pemerintah daerah yang lebih berorientasi pelayanan.

Untuk mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas perlu adanya standar dan kualitas pelayanan sebagai tolak ukur dalam baik atau kurangnya pelayanan tersebut dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Hal ini sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2014, komponen standar pelayanan yang terkait dengan proses penyampaian pelayanan meliputi persyaratan, prosedur, jangka waktu pelayanan, biaya atau tarif, produk pelayanan, dan penanganan pengaduan. Jika

pelayanan yang diberikan kepada masyarakat sesuai dengan komponen standar pelayanan yang terkait maka seharusnya pelayanan yang diberikapun akan diterima baik oleh masyarakat.

Salah satu regulasi pelayanan publik yang di dalam nya adalah Undang-Undang Republik Indonesia No 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 122 Tahun 2015 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Bersih, bahwa Negara menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi kebutuhan hidup yang sehat, produktif, dan bersih. Artinya setiap masyarakat memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan air bersih yang baik.

Air bersih yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat adalah air bersih yang tidak berwarna, tidak berasa, bebas dari *pathogen organic* dan anorganik serta mudah didapat oleh konsumen. Tuntutan kehidupan masyarakat kota yang membutuhkan pemenuhan air bersih yang bersifat praktis, cepat dan tetap terjamin syarat-syarat kesehatannya.

Pemerintah selaku penyelenggara pemerintahan dan berkewajiban melayani masyarakat salah satunya melalui BUMD dimana perusahaan perusahaan tersebut dibawa kendali BUMD walau masih diatur dalam peraturan pemerintah karena pemerintah yang memberikan modal bagi BUMD agar memberi manfaat bagi masyarakat baik itu fasilitas, air minum pun diatur pula dibawah perusahaan PDAM

merupakan pengelola air bersih dan air minum yang berwawasan lingkungan, serta berorientasi pada penyempurnaan pelayanan terhadap pelanggan.

Kota Bandung sebagai Ibukota Provinsi Daerah tingkat I Jawa Barat telah ditetapkan untuk dikembangkan menjadi kota dengan fungsi sebagai pusat pemerintahan, pusat pendidikan tinggi, pusat perdagangan, pusat industri serta pusat kebudayaan dan pariwisata. Fungsi yang telah ditetapkan ini memberikan peluang kegiatan yang sangat luas, sehingga memacu pertumbuhan dan perkembangan Kota Bandung yang pesat ke segala arah.

Dalam Perda Kota Bandung Nomor 04 tahun 2014 tentang perubahan atas Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 15 Tahun 2009 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Tirtawening Kota Bandung di dalam Pasal 4 PDAM Tirtawening didirikan dengan maksud dan tujuan untuk :

- a. Menyelenggarakan usaha pengelolaan air minum dan air limbah bagi kepentingan umum dalam jumlah dan mutu yang memadai serta usaha lainnya yang sah dalam rangka menunjang usaha inti PDAM Tirtawening
- b. Memupuk keuntungan dan melaksanakan penugasan Pemerintah Daerah di bidang air minum dan air limbah dalam rangka menunjang pembangunan dengan menerapkan prinsip-prinsip perusahaan

Sesuai Peraturan Walikota Bandung Nomor 236 Tahun 2009 adalah bergerak di bidang pengelolaan air minum Bagian Kedua Tugas Pokok Pasal 3 Tugas pokok

Perusahaan Daerah adalah bergerak di bidang pengelolaan air minum dan pengelolaan sarana air kotor di Daerah, untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang mencakup aspek ekonomi, social, kesehatan dan pelayanan umum.

Ditinjau dari peraturan sudah seharusnya PDAM mengelola air dengan baik bagi masyarakat dan dapat menguntungkan bagi pemerintah akan tetapi masih banyak yang harus dievaluasi apalagi dalam segi manajemen dan seharusnya memberikan kontribusi bagi Pemerintah Kota Bandung. Sedangkan fungsi lainnya untuk memudahkan dan memberikan fasilitas dan pelayanan kepadamasyarakat.

Permasalahan yang dihadapi ialah masih kurang tanggapnya dalam pendistribusian air bersih baik dalam pengelolaan kepada masyarakat yang belum melakukan pendistribusian 24 jam. Dalam pendistribusian tersebut lalu bisa melewati Kran Umum dan Terminal Air dua fasilitas tersebut untuk pelayanan di pemukiman tertentu yang dinilai cukup padat dan penduduk yang belum mampu menjadi pelanggan air minum melalui sambungan akan tetapi masih banyak di lapangan pendistribusian masih kurang lancar dan banyak aduan aduan masyarakat yang tidak direspon oleh pihak PDAM.

Konteks penyediaan atau pengelolaan distribusi air bersih menurut Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 4 Tahun 2014 tentang Perusahaan Daerah Air Minum, dijelaskan bahwa jenis pelayanan air minum antara lain sebagai berikut:

1. Distribusi air bersih 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.

Ketiga jenis pendistribusian tersebut, jenis pengelolaan distribusi air bersih melalui saluran langgan (SL) dari pipa distribusi kepada masyarakat pelanggan yang mendapatkan perhatian publik mengingat berbagai kendala yang dihadapi hingga dewasa ini. Menurut data yang didapat dari PDAM Tirtawening Kota Bandung baru Mampu melayani 75% penduduk Kota Bandung yaitu sebanyak 2.565.457 jiwa (2019) sedangkan target nasional pelayanan air minum untuk kota besar adalah sebesar 80% hal tersebut menunjukkan bahwa masih belum tercapainya jangkauan pelayanan PDAM yang sesuai dengan target nasional.

Tabel 1.1
Golongan Pelanggan Distribusi Air Minum
PDAM Tirtawening Kota Bandung Tahun 2020

No	Uraian	Total	
		Realisasi	Capaian
1	Sosial Umum (1A) <ul style="list-style-type: none"> • Kran umum • Kamar mandi, cuci dan kakus umum • Tempat ibadah 	163,000	165,000
2	Sosial Khusus (1B) <ul style="list-style-type: none"> • Puskesmas • Klinik Pemerintah • Rumah Yatim Piatu • Rumah Jompo • Rumah Rehabilitasi • Badan Sosial Lainnya 	20,850	25,950
3	Rumah Tangga (2A1) <ul style="list-style-type: none"> • Rumah Susun Perumnas 	4,656	5,250
4	Rumah Tangga (2A2) <ul style="list-style-type: none"> • Rumah yang terletak di jalan kecil/gang dengan lebar jalan kurang lebih 2 meter 	192,078	195,080
5	Rumah Tangga (2A3) <ul style="list-style-type: none"> • Rumah yang terletak di jalan besar bukan protocol dengan lebar jalan tidak kurang dari 2 meter dan tidak lebih dari 4 meter 	409,368	685,000
6	Rumah Tangga (2A4) Rumah dengan lebar jalan diatas 4 meter adalah jalan protocol : <ul style="list-style-type: none"> • Rumah peristirahatan, villa, Bungalow yang tidak dikomersilkan • Perumahan Real Estate/ Rumah dengan luas bangunan diatas 300 M², atau luas tanah diatas 500 M² • Apartemen/Konominium 	250,764	260,700
7	Instansi Pemerintah (2B) <ul style="list-style-type: none"> • Sarana Instansi/ TNI/ POLRI baik Pusat maupun Daerah • Sekolah milik Pemerintah (SD,SMP,SMA/Kejuruan) • Lain-lain lembaga 	78,640	80,700

8	<p>Niaga Kecil (3A)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Warung/kios/jongko • Bengkel kecil/pencucian motor • Penjait • Perusahaan Dagang/jasa kecil lainnya 	190,000	250,000
9	<p>Niaga Besar (3B)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Took • Rumah Makan • Hotel • Sarana olahraga • Perusahaan Dagang dan jasa menengah besar lainnya 	250,000	350,000
10	<p>Industri Kecil (4A)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Home Industri • Industri makanan • Industri sepatu • Konpeksi • Industry kecil lainnya 	7,110	9,200
11	<p>Industri Besar (4B)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Industri besar menengah lainnya 	8,750	10,900
	Jumlah	1,575,216	2.037,780
		75,00%	80,00%
	Jumlah Penduduk Tahun 2019	2,565,457	

Tabel di atas merupakan data Pelayanan PDAM Tirtawening Kota Bandung di Tahun 2019 banyak sekali baik dalam rumah tangga, perusahaan dsb banyak membutuhkan pelayanan air minum masih belum memenuhi sesuai dengan target pemenuhan kebutuhan air di Kota Besar yang seharusnya 80% namun PDAM hanya baru memenuhi 75% saja. Dalam Cakupan Pelayanan PDAM Tirtawening Kota Bandung mampu melayani 75,00% penduduk Kota Bandung yaitu sebanyak 2.565.457 jiwa (2019). Sedangkan target nasional pelayanan air minum untuk kota

besar sebesar 80%, hal ini disebabkan semakin meningkatnya kebutuhan air minum dari tahun ke tahun dan pertumbuhan jumlah penduduk yang cukup pesat.

PDAM memiliki sumber air baku yang terbagi atas air permukaan dan air tanah yang tersebar pada tabel sebagai berikut :

Tabel 1.2
Sumber Air Baku Air Permukaan

	Nama Instalasi	Kapasitas Produksi
1	IPA BADAK SINGA	1,852 l/dt
2	IPA DAGO PAKAR	561 l/dt
3	MP DAGO PAKAR	64 l/dt
4	MP CIBEREUM	35 l/dt
5	IPA CIBEREUM	41 l/dt
6	MP CIPANJALU	24 l/dt
7	MP CIARUTEUN	-

Sumber : PDAM Tirtawening Kota Bandung 2020

Untuk menunjang kegiatan-kegiatan Pemerintah Kota Bandung telah mengalokasikan kebutuhan ruang bagi pembangunan. Adapun masalah menunjukkan masih rendahnya pengelolaan air bersih di Kota Bandung adalah sebagai berikut :

1. Jumlah air minum yang tidak beraturan bahkan tidak mengalir dalam pendistribusian tidak begitu maksimal dan kualitas air yang masih kotor dan berbau.

2. Pendistribusian air minum yang tidak maksimal selama 24 jam belum mengalir baik kepada pelanggan yang selalu membutuhkan air bersih.
3. Pendistribusian air yang dilakukan melalui jaringan pipa atau melalui mobil tanki belum sepenuhnya maksimal.

Masalah diatas menggambarkan Implementasi Kebijakan sangat erat kaitannya dengan konsep pengawasan yang terdiri dari planning (perencanaan), organizing (pengorganisasian), actuating (pengarahan) dan controlling (pengawasan) karena mengandung proses pengelolaan Pemerintahan oleh penyelenggara Pemerintahan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang salah satunya dalam pengelolaan air bersih bagi kepuasan masyarakat.

Berdasarkan Permasalahan tersebut diatas, terdapat indikasi-indikasi lainnya yang memperlihatkan belum optimalnya pendistribusian air bersih belum optimal.

1. Kebijakan tentang pelayanan distribusi air minum belum mencakup berbagai kepentingan terutama kepada pelanggan dan masyarakat yang membutuhkan.
2. Program air minum belum mencapai kualitas yang diinginkan oleh masyarakat.
3. Sumber daya manusia yang belum memadai dalam menanggapi masyarakat yang membutuhkan air.
4. Sarana dan Prasarana Pendistribusian air belum sesuai standar pengelolaan Pendistribusian baik dari Pompa umum, Jaringan Pipa dan Mobil tanki belum maksimal.

Sehubungan dengan penjelasan latar belakang tersebut diatas, penulis tertarik untuk mengambil judul **“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGELOLAAN AIR MINUM (Studi Kasus Tentang Pelayanan Distribusi Air Bersih Pada PDAM Tirtawening Kota Bandung)**

1.2. Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini adalah mengenai implementasi kebijakan dalam pengelolaan pendistribusian air minum oleh PDAM Tirtawening kepada masyarakat agar masyarakat merasakan pelayanan yang diberikan oleh PDAM tersebut dalam penggunaan air bersih.

1.3. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka permasalahan dalam mengidentifikasi masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi kebijakan mengenai pengelola distribusi air minum di PDAM Tirtawening Kota Bandung?
2. Faktor pendukung dan penghambat Implementasi kebijakan dalam pengelolaan pendistribusian air minum di PDAM Tirtawening Kota Bandung ?
3. Upaya yang dilakukan dalam mengimplementasikan kebijakan dalam pendistribusian air minum di PDAM Tirtawening Kota Bandung ?

1.4. Maksud dan Tujuan Penelitian

1.4.1. Maksud Penelitian

Maksud dilakukannya penelitian ialah untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan pengelolaan distribusi air minum pada PDAM Tirtawening Kota Bandung.

1.4.2. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai oleh penulisan skripsi ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana upaya Implementasi Kebijakan pada PDAM Tirtawening Kota Bandung dalam pendistribusian air minum.
2. Untuk mendeskripsikan faktor pendukung dan penghambat kebijakan dalam pengelolaan pendistribusian air minum di PDAM Tirtawening Kota Bandung.
3. Untuk menggambarkan upaya yang dilakukan dalam pendistribusian air minum di PDAM Tirtawening Kota Bandung.

1.5. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan kepada Ilmu Pemerintahan dalam kajian kebijakan publik. terhadap kebijakan yang dilakukan dalam pengelolaan distribusi air minum kepada masyarakat.

2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi PDAM Tirtawening Kota Bandung dalam implementasi kebijakan pendistribusian air minum di PDAM Tirtawening Kota Bandung.