

**IMPLEMENTASI PENYELENGGARAAN PELAYANAN AIR
MINUM BERDASARKAN PERATURAN DAERAH NOMOR
3 TAHUN 2018 TENTANG PERUSAHAAN DAERAH AIR
MINUM TIRTANADI PROVINSI SUMATERA UTARA**

TESIS

OLEH

**MAGDALENA A.E. PASARIBU
NPM. 181801033**



**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
PASCASARJANA UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2020**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 15/8/23

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
Access From (repository.uma.ac.id)15/8/23

ABSTRAK

IMPLEMENTASI PENYELENGGARAAN PELAYANAN AIR MINUM BERDASARKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 3 TAHUN 2018 TENTANG PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM TIRTANADI PROVINSI SUMATERA UTARA

Nama : Magdalena A.E. Pasaribu
NPM : 181801033
Program Studi : Magister Administrasi Publik
Pembimbing I : Dr. Abdul Kadir, M.Si
Pembimbing II : Dr. Nina Siti Salmaniah Siregar, M.Si

Pengaduan masyarakat yang masuk ke Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia menyangkut air bersih menempati urutan kelima dari sepuluh besar pengaduan yang paling banyak dikeluhkan konsumen. Air yang disediakan perusahaan sering tidak mencukupi kebutuhan warga dan airnya juga tergolong kurang bersih dan berbau kaporit. Rumusan masalah yang diajukan adalah: 1) Bagaimana implementasi penyelenggaraan pelayanan air minum berdasarkan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Tirtanadi Provinsi Sumatera Utara, 2) Bagaimana kendala yang dihadapi dalam implementasi penyelenggaraan pelayanan air minum berdasarkan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Tirtanadi Provinsi Sumatera Utara. Teori yang digunakan adalah Edward III yang terdiri dari komunikasi, sumber daya, struktur birokrasi dan disposisi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa PDAM Tirtanadi Provinsi Sumatera Utara belum sepenuhnya dapat menerapkan Perda Nomor 3 Tahun 2018, karena perusahaan menghadapi beberapa kendala implementasi, khususnya kendala yang bersumber dari sumber daya perusahaan. Kendala yang dihadapi perusahaan dalam implementasi Perda Nomor 3 Tahun 2018 adalah: kapasitas air yang terbatas, sarana pelayanan air limbah belum optimal, kurangnya ketersediaan dana untuk pengembangan teknologi pengolahan air minum, serta kurang tanggap terhadap keluhan pelanggan. Direkomendasikan agar perusahaan melakukan penambahan pegawai untuk ditempatkan secara khusus menangani keluhan atau pengaduan pelanggan dan mempercepat penyelesaian sarana pelayanan air limbah, agar segera dapat dioperasionalkan untuk kepentingan masyarakat.

Kata Kunci: Implementasi, Penyelenggaraan, Pelayanan, Air Minum

ABSTRACT

IMPLEMENTATION OF THE PROVISION OF DRINKING WATER SERVICES BASED ON REGIONAL REGULATION NUMBER 3 OF 2018 ABOUT TIRTANADI DRINKING WATER COMPANY NORTH SUMATERA PROVINCE

Name : Magdalena A.E. Pasaribu
NPM : 181801033
Study Program : Magister Administrasi Publik
Supervisor I : Dr. Abdul Kadir, M.Si
Supervisor II : Dr. Nina Siti Salmaniah Siregar, M.Si

Public complaints that have been submitted to the Indonesian Consumers Foundation regarding clean water are in the fifth place out of the top ten complaints that consumers complain about most. The water provided by the company is often insufficient to meet the needs of the residents and the water is also classified as less clean and smells of chlorine. The formulations of the problems posed are: 1) How is the implementation of drinking water services based on Regional Regulation No. 3 of 2018 concerning the Tirtanadi Regional Drinking Water Company, North Sumatra Province, 2) What are the obstacles faced in the implementation of drinking water services based on Regional Regulation No. 3 of 2018 concerning the Regional Drinking Water Company Tirtanadi, North Sumatra Province. The theory used is Edward III which consists of communication, resources, bureaucratic structures and dispositions. The results of this study indicate that PDAM Tirtanadi of North Sumatra Province has not been able to fully implement Perda No. 3 of 2018, because the company faces several implementation obstacles, especially those that come from company resources. The obstacles faced by companies in implementing Perda No.3 / 2018 are: limited water capacity, inadequate facilities for wastewater services, lack of available funds for developing drinking water treatment technology, and less responsiveness to customer complaints. It is recommended that the company adds more employees to be assigned specifically to handle customer complaints or complaints and accelerate the completion of wastewater service facilities, so that they can be immediately operationalized for the benefit of the community.

Keywords: Implementation, Implementation, Service, Drinking Water

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Rumusan Masalah	6
1.3. Tujuan Penelitian.....	6
1.4. Manfaat Penelitian.....	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
2.1. Kerangka Teori.....	8
2.1.1. Konsep Implementasi Kebijakan.....	8
2.1.2. Model-model Implementasi Kebijakan.....	11
2.1.3. Konsep Pelayanan	17
2.1.4. Sistem Penyediaan Air Minum	28
2.1.5. Persyaratan Umum Penyediaan Air Bersih.....	29
2.2. Penelitian Terdahulu	35
2.3. Kerangka Pemikiran.....	39
BAB III METODE PENELITIAN	
3.1. Waktu dan Tempat Penelitian	40
3.2. Bentuk Penelitian	40
3.3. Informan Penelitian	41
3.4. Teknik Pengumpulan Data	41
3.5. Teknik Analisis Data.....	43
UNIVERSITAS MEDAN AREA Konsep dan Operasional.....	44

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	48
4.1.1. Sejarah Ringkas PDAM Tirtanadi Provinsi Sumatera Utara	48
4.1.2. Visi, Misi dan Tujuan PDAM Tirtanadi Provinsi Sumatera Utara	51
4.1.3. Struktur Organisasi PDAM Tirtanadi Provinsi Sumatera Utara	52
4.1.4. Job Description PDAM Tirtanadi Provinsi Sumatera Utara	53
4.2. Pembahasan	65
4.2.1. Implementasi Penyelenggaraan Pelayanan Air Minum Berdasarkan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Tirtanadi Provinsi Sumatera Utara	65
4.2.2. Kendala yang dihadapi dalam implementasi penyelenggaraan pelayanan air minum berdasarkan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Tirtanadi Provinsi Sumatera Utara	104

BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1. Kesimpulan	109
5.2. Rekomendasi	110

DAFTAR PUSTAKA	111
-----------------------------	------------

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Cita-cita pendirian Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi serta keadilan sosial. Oleh karena itu pada Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 ditegaskan bahwa *“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh layanan kesehatan.”* Artinya bahwa negara menjamin hak setiap warga negara untuk memperoleh kebutuhan dasar yang layak sesuai dengan kriteria kebutuhan hidup normal dan sehat demi meningkatkan kualitas dan kesejahteraan hidup masyarakat.

Air minum dan air limbah berhubungan erat dengan kehidupan dan kesehatan masyarakat. Walaupun kedua jenis air tersebut berbeda dari segi fungsi dan pemanfaatan, tetapi keduanya sangat berpengaruh terhadap kesehatan manusia. Air minum adalah air bersih yang menjadi konsumsi air minum rumah tangga dan konsumsi lainnya melalui proses pengolahan atau tanpa proses pengolahan yang memenuhi syarat kesehatan. Sedangkan air limbah adalah air limbah domestik yang berasal dari aktifitas atau kegiatan manusia baik berupa air

bersih (*grey water*) ataupun air kotor/tinja (*black water*). Jelas bahwa air minum

adalah air bersih untuk konsumsi, sedangkan air limbah adalah air kotor untuk dibuang.

Air minum merupakan salah satu kebutuhan dasar fisiologis yang fungsinya sangat vital untuk kesehatan manusia dan dibutuhkan dalam jumlah besar. Sebanyak 50 – 65 % tubuh manusia terdiri dari air, sehingga dapat dikatakan bahwa manusia tidak akan bisa bertahan lama tanpa minum air. Karena itu kualitas kehidupan dan kesehatan manusia ditentukan oleh ketersediaan air untuk berbagai aktivitas yang membutuhkan air seperti cuci tangan, mandi, terutama kebutuhan untuk minum. Sedemikian pentingnya kebutuhan air minum di tengah masyarakat menyebabkan pemerintah berupaya untuk mengelola penyediaan air minum, baik untuk konsumsi rumah tangga maupun untuk kebutuhan konsumsi lainnya seperti kebutuhan industri dan fasilitas umum.

Sumatera Utara sebagai salah satu daerah provinsi di Indonesia telah sejak lama membentuk badan usaha pengelolaan air minum, yang dinamakan Perusahaan Daerah Air Minum Tirtanadi. Pada awalnya PDAM Tirtanadi dibangun oleh Pemerintahan Kolonial Belanda pada tanggal 8 September 1905 yang diberi nama NV Waterleiding Maatschappij Ajer Beresih, kemudian berdasarkan Perda Sumatera Utara No 11 Tahun 1979 berubah status menjadi PDAM Tirtanadi Provinsi Sumatera Utara.

PDAM Tirtanadi Provinsi Sumatera Utara diatur berdasarkan Perda Provinsi Sumatera Utara No. 3 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Tirtanadi Propinsi Sumatera Utara. Dalam pasal 7 pada Perda tersebut dinyatakan bahwa: *Tujuan PDAM Tirtanadi adalah untuk mengelola dan*

menyelenggarakan pelayanan air minum yang memenuhi persyaratan kesehatan dan untuk mengembangkan perekonomian Daerah, meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), serta meningkatkan kualitas lingkungan dengan memberikan pelayanan pengumpulan dan penyaluran air limbah melalui sistem perpipaan dan non perpipaan dalam rangka untuk mencapai kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Adapun kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut adalah:

- a. Mengelola, mendistribusikan air minum yang memenuhi persyaratan kesehatan kepada masyarakat secara merata, tertib dan teratur.
- b. Melaksanakan segala usaha kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan pembuangan air limbah perpipaan dan non perpipaan dalam suatu sistem yang memenuhi persyaratan kesehatan lingkungan.
- c. Melakukan pengelolaan SPAM dan SPAL dengan berpegang pada prinsip-prinsip ekonomi perusahaan dengan tidak melupakan fungsi sosialnya.

Pada pasal 58 huruf b Perda No. 3 Tahun 2018 tersebut dinyatakan bahwa PDAM mempunyai kewajiban memberikan pelayanan air minum kepada pelanggan dengan memperhatikan Kualitas, Kuantitas dan Kontinuitas kecuali dalam keadaan memaksa, memberitahukan kepada pelanggan tentang adanya gangguan dan hambatan pelayanan, serta melayani dan menindak lanjuti keluhan pelanggan. Intinya bahwa Perusahaan harus memberikan pelayanan yang berkualitas kepada para pelanggan dengan cara cepat tanggap dalam memenuhi semua kebutuhan pelanggan.

Setiap pelanggan pasti menginginkan pelayanan yang lebih baik untuk menjadi puas, dan tidak akan pernah merasa puas sampai mendapatkan apa yang diinginkan oleh pelanggan tersebut. Jika suatu perusahaan memberikan perhatian pada kepuasan pelanggan hanya dari segi produk atau harga saja, maka perusahaan tersebut akan kehilangan kesempatan untuk mendapatkan nilai tambah dari pelanggannya.

Di Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), pengaduan terkait air bersih, tak pernah keluar dari 10 besar pengaduan yang paling banyak dikeluhkan konsumen. Tahun 2018, pengaduan air menempati urutan keenam atau 6% dari total pengaduan keseluruhan sebanyak 590. Sedangkan tahun 2019 (sampai November), dari 496 kasus yang diajukan konsumen pada YLKI, pengaduan air bersih menempati urutan kelima dengan 35 pengaduan (7,5%) setelah masalah perbankan, perumahan, telekomunikasi dan listrik. YLKI menggolongkan bentuk pengaduan dalam 4 kategori, yaitu Mutu dan pelayanan, Infrastruktur, Sumber Daya Manusia (SDM) serta Bisnis Proses. Dari 35 pengaduan yang masuk ke YLKI dalam rentang waktu 2019 (November), permasalahan bisnis proses menempati urutan tertinggi dengan 16 kasus. Pengaduan ini meliputi perubahan golongan tarif (2), tagihan membengkak (11) dan tagihan susulan (3). Sedangkan pengaduan terkait sumber daya manusia menempati urutan kedua dengan 11 kasus, meliputi denda terlambat penggantian meter (10), serta tagihan tak dikirim (1). Menyusul pengaduan mutu dan layanan dengan 6 kasus, yang mencakup kualitas air dan debit dengan masing-masing 3 kasus. Infrastruktur menjadi kasus

yang paling rendah dikeluhkan (2) terkait kebocoran pipa maupun pencatat meter yang rusak.

Berdasarkan wawancara penulis dengan masyarakat Ibu Mariana Panjaitan di Jalan Tuasan bahwa PDAM Tirtanadi belum dapat mencapai tujuan yang ditetapkan. Air yang disediakan perusahaan sering tidak mencukupi kebutuhan warga dan airnya juga tergolong kurang bersih. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Provinsi Sumatera Utara bergerak ketika ada keluhan air keruh dari pelanggan. Tim PDAM akan mencari tahu penyebab air menjadi keruh. Menurut Manajer Pemasaran dan Pelayanan Kepelanggan PDAM biasanya penyebab air keruh karena ada sambungan pipa yang pecah. Air keruh yang keluar dari kran PDAM Tirtanadi dapat dilihat pada Gambar 1.



Gambar 1.1. Pasokan Air yang Kotor
(Dokumentasi di Daerah Tuasan, tanggal 9 Juli 2020)

Disamping itu, banyak masyarakat yang tidak menggunakan air PDAM sebagai air minum tetapi hanya digunakan sebagai air untuk keperluan mencuci karena dianggap kurang layak untuk diminum. Menurut hasil wawancara dengan masyarakat pelanggan PDAM Tirtanadi bahwa mereka enggan menggunakan air kran disebabkan air berbau kaporit. Menurut penulis penggunaan gas klorin atau

kaporit dalam industri dan pengolahan air bersih hal yang umum dilakukan. Gas klorin, salah satu zat kimia yang larut dalam air berfungsi membunuh kuman atau bakteri berbahaya dalam air. Kadar dan komposisi gas klorin juga disesuaikan dengan ambang batas aman. Dari jurnal berjudul Efektivitas Pembubuhan Kaporit Dalam Menurunkan Kadar Zat Besi (Fe) Pada Air Sumur Gali Tahun 2013, yang diterbitkan di Jurnal Kesehatan 2019, tujuan klorinasi (pemberian kaporit/klorin) adalah sebagai upaya sanitasi air yang dapat membunuh bakteri dan mikroorganisme lain yang mencemari air. Klorinasi dilakukan dengan cara memasukkan klorin sebanyak 3-5 ppm ke dalam air. Pada umumnya klorin dijual di pasaran dalam bentuk kaporit atau calcium hypo-chlorite. Akibatnya, banyak warga yang justru membeli air isi ulang sebagai air minum dan air masak walaupun air PDAM tersedia di rumah.

Terdapat juga kasus penetapan tarif PDAM yang tidak *cost recovery*. Penetapan tarif ini tidak kunjung selesai karena permasalahan dasarnya, yaitu penetapan tarif adalah kewenangan pemerintah dan DPRD, tidak diurai secara tegas oleh pemerintah daerah dan pusat.

Berdasarkan uraian di atas dapat dijelaskan bahwa Perda Provinsi Sumatera Utara No. 3 Tahun 2018 belum sepenuhnya dapat diimplementasikan untuk pengelolaan air minum. Untuk mengetahui sejauh mana implementasi Perda Provinsi Sumatera Utara No. 3 Tahun 2018 maka teori implementasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori Edward III yang terdiri dari komunikasi, sumber daya, struktur birokrasi dan disposisi. Berdasarkan uraian di atas maka penulis melakukan penelitian dalam bentuk tesis dengan judul:

Implementasi Penyelenggaraan Pelayanan Air Minum Berdasarkan

Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Tirtanadi Provinsi Sumatera Utara.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka penulis merumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi penyelenggaraan pelayanan air minum berdasarkan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Tirtanadi Provinsi Sumatera Utara ?
2. Bagaimana kendala yang dihadapi dalam implementasi penyelenggaraan pelayanan air minum berdasarkan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Tirtanadi Provinsi Sumatera Utara ?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi penyelenggaraan pelayanan air minum dan air limbah berdasarkan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Tirtanadi Provinsi Sumatera Utara.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala yang dihadapi dalam implementasi penyelenggaraan pelayanan air minum dan air limbah berdasarkan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Tirtanadi Provinsi Sumatera Utara.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini meliputi mamfaat secara akademis dan secara praktis.

1. Secara Akademis

- a. Untuk mencari pemahaman dan makna suatu teori dalam hubungannya dengan keadaan yang diperoleh dilapangan melalui penelitian.
- b. Untuk menambah khasanah pemikiran tentang konsep penyelenggaraan pelayanan air minum dan air limbah.

2 Secara Praktis

- a. Diharapkan dapat bermanfaat bagi PDAM Tirtanadi Provinsi Sumatera Utara dalam memberikan pelayanan air minum sebagai bahan pertimbangan dalam membuat kebijaksanaan teknik operasional dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat di Provinsi Sumatera Utara.
- b. Diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Kota Medan guna penyusunan dan penyempurnaan pedoman dan petunjuk teknis pelaksanaan pelayanan umum.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kerangka Teori

2.1.1. Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan, dalam pengertian yang luas, dipandang sebagai suatu tindakan dari proses kebijakan segera setelah undang-undang ditetapkan oleh lembaga yang berwenang, dan selanjutnya dilakukan oleh pemerintah, individu secara pribadi atau kelompok masyarakat untuk mencapai tujuan. Tindakan-tindakan yang dilakukan itu harus mampu mengaitkan antara tujuan yang dirumuskan dan realisasi atau hasil yang akan dan atau telah dilakukan, agar ada sinkronisasi. Grindle dalam Subarsono (2014:6) menghubungkan antara tujuan kebijakan terhadap realisasi dengan hasil kegiatan pemerintah, dengan menyatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membangun hubungan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah. Karena itu, dalam melibatkan penciptaan sistem penyampaian kebijakan, di mana cara-cara khusus dirancang dan diupayakan dengan harapan tiba di tujuan tertentu.

Tindakan-tindakan yang cermat tersebut dalam suatu organisasi dilakukan oleh pejabat yang memiliki kewenangan atau otoritas sesuai mekanisme dan prosedur yang berlaku, menggunakan sarana dan prasarana, serta dilakukan secara bersama-sama untuk mencapai tujuan. Dalam kaitan makna implementasi tersebut, Lester dan Stewart (2016:104-105) mengemukakan bahwa implementasi bermakna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi,

prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi pada sisi lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*).

Pengertian tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan adalah melaksanakan undang-undang dalam bentuk program kerja yang lebih operasional oleh aktor/implementor dalam organisasi yang terorganisir dengan baik, dilakukan dengan prosedur dan teknik kerja yang jelas, serta dilakukan secara bersama-sama untuk mencapai tujuan kebijakan. Memang kenyataan menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan hal yang kompleks, karena dalam pelaksanaannya merupakan satu sistem yang tidak lepas dari sub-sub sistem yang ada (*input – proses – output*) sampai dengan *outcome* atau dampak yang ditimbulkan.

Dampak yang ditimbulkan dari implementasi kebijakan merupakan sasaran utama, oleh karena itu konsensus atau kesepakatan-kesepakatan para pejabat bawahan (implementor) sangat berperan serta dalam hal ini. Disamping itu konsensus tersebut menunjukkan bahwa motivasi dan tanggungjawab implementor dalam membangun organisasi sebagai wadah menjalankan amanah mensejahterakan masyarakat semakin terwujud. Gross dan Berstein dalam Winarno (2015:153) mengemukakan faktor-faktor yang mempengaruhi konsensus dalam rangka pencapaian tujuan, yaitu: *Pertama*, peran serta dapat menimbulkan semangat staf yang tinggi dan semangat staf yang tinggi diperlukan bagi

implementasi yang berhasil; *kedua*, peran serta menimbulkan komitmen yang besar dan tingkat komitmen yang tinggi diperlukan untuk mempengaruhi perubahan; *ketiga*, peran serta menimbulkan kejelasan yang lebih besar tentang suatu pembaruan dan kejelasan diperlukan untuk implementasi; dan *keempat*, peran serta memudahkan implementasi yang berhasil; para pejabat bawahan akan cenderung menentang suatu pembaruan, jika prakarsa atas pelaksanaan kebijakan semata-mata berasal dari pejabat yang menjadi atasan mereka.

Dalam pandangan lain, bahwa Implementasi kebijakan mutlak terdiri dari 3 (tiga) unsur utama yang saling berkaitan satu sama lain sebagai suatu sistem. Menurut Abdullah (2014:11), ketiga unsur utama tersebut meliputi: “1) unsur pelaksana (*implementor*); 2) adanya program yang akan dilaksanakan; 3) *target groups*”. Pada tingkat pemerintahan, pihak yang terutama berkewajiban melaksanakan kebijakan publik adalah unit-unit administratif atau unit-unit birokrasi.

Birokrasi pemerintah sebagai pihak yang bertanggungjawab dalam implementasi kebijakan yang dalam posisinya secara hirarkial adalah para pejabat dalam struktur organisasi mempunyai kekuasaan personil. Kekuasaan personil dalam pandangan Winarno (2015:159) dapat diukur dari: *Pertama*, pejabat melakukan rekrutmen dan seleksi, penugasan dan korelasi, kenaikan pangkat, dan akhirnya pemecatan. *Kedua*, pejabat dapat melakukan kontrol anggaran belanja pada unit-unit yang ada, memiliki kewenangan untuk menanggapi pencapaian kebijakan yang memuaskan atau tidak memuaskan, dan mempunyai kekuasaan untuk mempengaruhi perilaku bawahan.

Bentuk yang dipertanggungjawabkan pemerintah dalam implementasi kebijakan adalah program-program yang telah dibuat dan disepakati sebelumnya melalui keputusan-keputusan kebijakan publik. Dalam kaitan itu Tachjan (2014:31) menyatakan bahwa pada hakekatnya implementasi kebijakan adalah implementasi program. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Grindle dalam Subarsono (2014:6) bahwa implementasi adalah serangkaian kegiatan yang diarahkan untuk menjalankan program. Berbagai program yang bersifat operasional tersebut harus dipahami oleh implementor/pelaksana program mengenai aspek isinya, tujuan/sasaran dari program tersebut, pengalokasian anggaran dan ketepatan peruntukannya, metode dan prosedur kerja secara tepat, serta kejelasan standar yang menjadi pedoman dalam pelaksanaannya.

2.1.2. Model-model Implementasi Kebijakan

Beberapa ahli berbeda pandangan mengenai keberhasilan suatu implementasi kebijakan apabila diterapkan dalam dunia nyata. Perbedaan tersebut maksudnya adalah ada sebagian para ahli mengemukakan bahwa implementasi kebijakan itu dapat berhasil jika didukung oleh faktor-faktor yang saling menguatkan seperti sebuah sistem yang saling terkait, dan disisi lain ada yang mengemukakan sebagai variabel-variabel. Perbedaan pandangan tersebut adalah logis karena tergantung pada konteks mana para ahli kebijakan itu memandangnya dari berbagai sisi masing-masing. Dalam mengkaji berbagai faktor dan atau variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan akan dipaparkan beberapa model implementasi kebijakan sebagai bagian berikut:

a. Model Edwards III

Edwards III dalam Subarsono (2014:9) berpandangan bahwa dalam mengkaji implementasi kebijakan, terlebih dahulu perlu diajukan pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut: “*What are the preconditions for successful policy implementation? What are the primary obstacles to successful policy implementation?*” Maksudnya, Apa prasyarat untuk keberhasilan implementasi kebijakan? Apa hambatan utama keberhasilan implementasi kebijakan? Edwards berusaha menjawab dua pertanyaan penting ini dengan menguraikan empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan. Faktor-faktor atau variabel-variabel tersebut adalah: *communication, resources, dispositions or attitudes, and bureaucratic structure.*

Faktor-faktor atau variabel-variabel tersebut berpengaruh terhadap implementasi kebijakan dan bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan. faktor-faktor komunikasi, sumber daya, sikap implementor, dan struktur birokrasi dapat secara langsung mempengaruhi implementasi kebijakan. Disamping itu secara tidak langsung faktor-faktor tersebut mempengaruhi implementasi kebijakan melalui dampak dari masing-masing faktor. Dengan kata lain, masing-masing faktor tersebut saling pengaruh-mempengaruhi, kemudian secara bersama-sama mempengaruhi implementasi kebijakan.

b. Model Mazmanian and Sabatier

Pemikiran Mazmanian dan Sabatier dalam Tachjan (2014:58) yang dituangkan dalam tulisan mereka yang berjudul: *A Frame Work for*

Implementations Analysis bahwa implementasi kebijakan merupakan fungsi dari tiga variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Keseluruhan proses implementasi selanjutnya diklasifikasi oleh Mazmanian dan Sabatier dalam Tachjan (2014:58) dalam tiga variabel sebagai berikut: "1. *Tractability of the problems*; 2) *Ability of policy decision to structure implementation*; and 3) *Nonstatutory variable affecting implementation*".

Uraian lebih jelas mengenai pemikiran Mazmanian dan Sabatier dirumuskan lebih operasional oleh Tachjan (2014:59-60), sebagai berikut:

1. Mudah/tidaknya masalah dikendalikan, dengan indikator: kesukaran-kesukaran teknis, keragaman perilaku kelompok sasaran, prosentase kelompok sasaran sebanding jumlah penduduk, dan ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan.
2. Kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi, dengan indikator: kejelasan dan konsistensi tujuan, digunakannya teori kausal yang memadai, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarki dalam dan diantara lembaga pelaksana, aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana, akses formal pihak luar.
3. Variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi, dengan indikator: kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok, dukungan dari pejabat atasan, komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana.

c. Model Van Meter dan Van Horn

Van Meter and Van Horn dalam Subarsono (2014:10) menyatakan bahwa kinerja implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat tercapainya standar dan sasaran tertentu yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan. Model yang mereka kembangkan lebih populer disebut sebagai *A Model of the Policy Implementation Process*. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel bebas yang saling berkaitan. Model yang ditawarkan meliputi enam variabel yang membentuk kaitan (*linkage*) antara kebijakan dan kinerja (*performance*). Model ini tidak hanya menentukan hubungan-hubungan antara variabel-variabel bebas dan variabel terikat mengenai kepentingan-kepentingan, tetapi juga menjelaskan hubungan-hubungan antar variabel-variabel bebas. Variabel-variabel tersebut seperti diuraikan oleh Tachjan (2014: 39-40), meliputi: standar dan sasaran kebijakan, sumberdaya, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, sikap para pelaksana, lingkungan sosial, ekonomi dan politik.

Menentukan indikator-indikator untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan merupakan tahapan krusial yang dihadapi oleh implementor di lapangan. Oleh karena itu Meter dan Horn menyarankan sebelum suatu kebijakan diimplementasikan ditentukan terlebih dahulu standar dan sasaran program secara tertulis, sehingga para implementor melakukan aktivitasnya mengacu pada standar yang ada, dan hasil pekerjaan yang dilakukan tidak menyimpang dari sasaran.

Winarno (2015: 159) lebih spesifik memaknai pemikiran Meter dan Horn, khususnya dalam komunikasi organisasi yang perlu dibaharui adalah pada rekrutmen dan seleksi, penugasan dan relokasi, kenaikan pangkat, dan bahkan kalau perlu tindakan pemecatan. Hal ini menunjukkan bahwa komunikasi organisasi tersebut sifatnya tegas, tetapi tetap menurut koridor atau aturan yang ada dan tidak mengesampingkan suasana komunikasi yang fleksibel, humoris dan suasana senda gurau. Komunikasi organisasi sering terlalu tegang, bahkan terlalu panas antara pejabat dan pelaksana kebijakan disebabkan oleh pemaknaan yang keliru diantara pelaksana kebijakan dalam pelaksanaan kegiatan, misalnya benturan kekurangan dana, diantara pelaksana tidak bekerja sesuai target, dan mungkin tidak sinkronnya antara hasil capaian dengan kondisi di lapangan.

Implementasi kebijakan juga tidak terlepas dengan karakteristik badan-badan pelaksana yang juga mempengaruhi pencapaian kebijakan. Karakteristik badan-badan ini diidentikkan oleh Meter dan Horn dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi pada umumnya dicirikan oleh adanya kekakuan dalam alur kerja, terlalu ketatnya norma-norma dan pola-pola hubungan yang secara rutinitas berlaku dalam organisasi atau suatu lembaga yang memungkinkan suasana dinamis tidak tercipta. Kecenderungan yang diinginkan adalah suasana tidak formal dan tidak terlalu dibatasi oleh sekat-sekat yang terlalu kaku.

Berikutnya adalah variabel kondisi ekonomi, sosial dan politik. Untuk menilai kinerja implementasi kebijakan yang perlu dipertimbangkan adalah sejauhmana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak

kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan.

d. Model Merilee S. Grindle

Model Merilee S. Grindle dalam Subarsono (2014:11) lebih dikenal dengan pendekatan *top-down*. Pendekatan ini dikenal dengan: *Implementation is A Political and Administrative Process*. Menurut Grindle dalam Subarsono (2014:11) variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik meliputi dua hal: *pertama*, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*) dengan merujuk pada aksi kebijakannya. *Kedua*, apakah tujuan kebijakan tercapai. Tolok ukurnya dilihat dari dua faktor: 1) dampak atau efek pada masyarakat secara individu dan kelompok; 2) tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran.

Oleh karena itu Grindle dalam Subarsono (2014:11) mengomentari mengenai implementasi kebijakan sebagai berikut: Implementasi kebijakan sesungguhnya tidaklah sekadar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.

Kerangka pemikiran Merilee S. Grindle dalam Subarsono (2014:12) mengenai implementasi kebijakan khususnya di negara berkembang keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut, yaitu *Content of Policy* (isi kebijakan) *and Context of Implementation* (konteks implementasi).

Beberapa model implementasi kebijakan yang telah diuraikan di atas pada prinsipnya memiliki keunggulan masing-masing sesuai dengan pandangan dari ahli yang memunculkan model tersebut dan konteks dimana kebijakan itu diimplementasikan. Tidak ada variabel tunggal yang sangat cocok betul atau sesuai dalam suatu kegiatan implementasi kebijakan. Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh banyak faktor, baik menyangkut kebijakan yang diimplementasikan, pelaksana kebijakan, maupun lingkungan dimana kebijakan tersebut diimplementasikan (*target group*). Pada artikel ini, penulis akan mengemukakan dan menguraikan tentang Implementasi Penyelenggaraan Pelayanan Air Minum dan Air Limbah Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Tirtanadi Provinsi Sumatera Utara melalui Pendekatan Model Edwards III. Alasan utama diadopsinya Model Edwards III tersebut adalah bahwa keempat dimensi pada model tersebut dapat menjelaskan secara komprehensif tentang implementasi kebijakan.

2.1.3. Konsep Pelayanan

2.1.3.1. Pengertian Pelayanan

Pelayanan pada dasarnya dapat didefinisikan sebagai aktivitas seseorang, sekelompok atau organisasi baik langsung maupun tidak langsung. Menurut Depdikbud (2015:646), pelayanan memiliki tiga makna, (1) perihal atau cara melayani, (2) usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan (uang), (3) kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa.

Sinambela (2014:5) menyatakan bahwa pelayanan adalah pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Donal dalam Hardiyansyah (2016:10) bahwa pelayanan pada dasarnya adalah kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain dan ada hakekatnya tidak berwujud serta tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu, proses produksinya mungkin juga tidak dikaitkan dengan suatu produk fisik.

Lovelock dalam Hardiyansyah (2016:10) juga menyatakan bahwa *service* adalah produk yang tidak berwujud berlangsung sebentar dan dirasakan atau dialami. Artinya *service* merupakan produk yang tidak ada wujud atau bentuknya sehingga tidak ada bentuk yang dimiliki dan berlangsung sesaat atau tidak tahan lama, tetapi dialami dan dapat dirasakan oleh penerima pelayanan.

Secara etimologi menurut Poerwadarminta (2015:11) menyatakan bahwa pelayanan berasal dari kata layan yang berarti membantu menyiapkan/mengurus apa-apa yang diperlukan seseorang, kemudian pelayanan dapat diartikan sebagai: Perihal/cara melayani; *service*/jasa; Sehubungan dengan jual beli barang atau jasa. Dan dari uraian diatas, maka pelayanan dapat diartikan sebagai aktivitas yang diberikan untuk membantu, menyiapkan dan mengurus baik itu berupa barang atau jasa dari satu pihak kepada pihak lain.

Thoha (2014:11) menyatakan bahwa pelayanan itu adalah pengabdian dan pengayoman. Dari seorang administrator diharapkan akan tercermin sifat-sifat

memberikan pelayanan publik, pengabdian kepada kepentingan umum dan memberikan pengayoman kepada masyarakat lemah dan kecil. Administrator lebih menekankan pada pendahuluan kepentingan masyarakat/umum dan memberikan *service* kepada masyarakat ketimbang kepentingan sendiri.

2.1.3.2. Pengertian Pelayanan Publik

Sinambela (2014:5) menyatakan bahwa pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakikatnya negara dalam hal ini pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat, misalnya kebutuhan akan kesehatan, pendidikan dan lain-lain.

Wasitiono dalam Hardiyansyah (2016:11) menyatakan bahwa pelayanan umum dan pelayanan publik adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat.

Gassperz dalam Ibrahim (2016:3) menyatakan bahwa pelayanan sukar diukur secara ekstrak dan relatif tidak berbentuk, pelayanan itu sendiri merupakan keluaran yang bersifat spesifik/standar pelayanan tidak dapat dikabulkan secara tetap karena terpengaruh lingkungan yang kompleks sifatnya dan selalu berubah, terdapat hubungan langsung antara pelanggan terlibat dalam proses pelayanan

tersebut, keterampilan sangat tergantung pada pemberi pelayanan, membutuhkan berbagai pertimbangan dalam memberikan pelayanan, pengukuran efisien dan efektivitas pelayanan pada dasarnya bersifat subyektif (terutama persepsi pelanggan), pentingnya proses yang sekaligus berfungsi sebagai pengendali kualitas pelayanan, biasanya penentuan opsi menetapkan agar pelayanan cukup rumit, karena banyak pertimbangan yang harus di pertimbangkan materil, tetapi juga emosional, nilai, dan kondisi setempat.

Pelayanan publik merupakan salah satu isu krusial dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia karena menyangkut pemenuhan hak-hak dasar masyarakat yang terkait dengan kebutuhan dasar seperti, pendidikan, kesehatan, infrastruktur dan lain-lain.

Selain pemberian pelayanan publik yang baik, hal yang paling penting untuk diperhatikan lainnya adalah hak masyarakat dalam mendapatkan pelayanan yang maksimal, karena pelayanan yang maksimal akan membawa dampak yang positif bagi masyarakat. Hal ini sependapat dengan yang dikatakan Moenir (2014:47) menyatakan bahwa pelayanan publik yang maksimal akan memberikan dampak yang positif kepada masyarakat antara lain, masyarakat akan terus menerus bangga dan menghargai pegawai, patuh terhadap peraturan layanan, terciptanya kegairahan usaha dalam masyarakat, serta peningkatan dan pengembangan masyarakat secara dinamis.

Pelayanan sebagai proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung, merupakan konsep yang senantiasa aktual dalam berbagai aspek kelembagaan. Bukan hanya pada organisasi bisnis, tetapi berkembang lebih

luas pada tatanan organisasi pemerintah. Hal ini disebabkan oleh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin maju dan kompetisi global yang makin ketat. Dalam menghadapi era globalisasi yang penuh tantangan dan peluang, aparatur pemerintah hendaknya memberikan pelayanan yang baik, berorientasi pada kebutuhan dan kepuasan penerima pelayanan, sehingga dapat meningkatkan daya saing dalam pemberian pelayanan barang dan jasa.

Sinambela (2014:5), mengemukakan lima hal yang paling signifikan untuk diperhatikan pemerintah dalam memberikan pelayanan yaitu:

1. *Fuction*, yaitu kinerja primer yang dituntut
2. *Confirmance*, yaitu kepuasan yang didasarkan pada pemenuhan persyaratan yang diterapkan.
3. *Reliability*, yaitu kepercayaan terhadap jasa dalam kaitannya dengan waktu.
4. *Serviceability*, yaitu kemampuan untuk melakukan perbaikan apabila terjadi kekeliruan.
5. *Assurance*, yaitu mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari biaya, resiko atau keragurangan.

Dari beberapa uraian diatas mengenai pelayanan publik atau pelayanan umum yang sejatinya berupa kegiatan yang harus dilakukan pemerintah dalam hal melayani kebutuhan masyarakat mulai dari kebutuhan sehari-hari diantaranya kebutuhan akan sosial, ekonomi dan lain sebagainya. Maka masyarakat setiap waktu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari pemerintah untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Dengan konsep pelayanan publik, berhubungan

dengan bagaimana meningkatkan kapasitas dan kemampuan pemerintah dalam menjalankan fungsi pelayanan, dalam konteks pendekatan ekonomi, menyediakan kebutuhan pokok (dasar) bagi seluruh masyarakat.

2.1.3.3. Hakikat Pelayanan Publik

Ibrahim (2016:19), menyatakan bahwa hakikat pelayanan publik atau pelayanan umum antara lain :

1. Meningkatkan mutu atau kualitas dan kuantitas/produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi (Lembaga) pemerintah/pemerintahan dibidang pelayanan umum (tingkat perbedaan antara instansi dengan lembaga /instansi)
2. Mendorong segenap upaya untuk mengefektifkan dan mengefesiensikan sistem pelaksanaan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara lebih berdayaguna dan berhasil guna.
3. Menolong tumbuhnya kreativitas, prakarsa dan peran serta (partisipasi) masyarakat dalam pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

2.1.3.4. Asas-Asas Pelayanan Publik

Ibrahim (2016:19) menyatakan bahwa pada dasarnya pelayanan publik dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana (dalam arti luas, bukan dengan cara yang tradisional), terbuka, tepat, lengkap, wajar dan terjangkau. Oleh karena itulah setidaknya-tidaknya mengandung unsur-unsur dasar (asas-asas) antara lain sebagai berikut:

1. Hak dan kewajiban, baik bagi pemberi dan penerima pelayanan publik tersebut, harus jelas dan diketahui dengan baik oleh masing-masing pihak. Sehingga tidak ada keragu-raguan dalam pelaksanaannya.
2. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat, berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektivitas. Tentunya Kebijakan publik yang melahirkan aturan perundang-undangan /perda tersebut, harus pula menganut prinsip partisipasi masyarakat sejak masuknya proses hingga pengambilan keputusannya, karena masyarakat lah yang menjadi objek pelayanan tersebut.
3. Mutu proses keluaran dan hasil pelayanan publik tersebut harus diupayakan agar dapat memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum yang dapat dipertanggung jawabkan (mestinya juga dengan penuh empati dalam pelayanannya).
4. Apabila pelayanan publik yang diselenggarakan oleh instansi/lembaga pemerintah/pemerintahan “terpaksa harus mahal”, maka instansi/lembaga pemerintah/pemerintah yang bersangkutan berkewajiban “memberi peluang”, kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hardiyansyah (2016:43) menyatakan bahwa pelayanan publik harus mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

1. Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak.

2. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang teguh pada efisiensi dan efektivitasnya.
3. Kualitas, proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberi keamanan, kenyamanan, kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.

2.1.3.5. Standar Pelayanan Publik

Menurut Ratminto dan Winarsih (2016:141) pelayanan yang baik merupakan pelayanan yang dapat diwujudkan apabila dalam lingkungan internal organisasi penyelenggara pelayanan terdapat 3 (tiga) komponen, yaitu: 1) sistem pelayanan yang mengutamakan kepentingan masyarakat khususnya pengguna jasa, 2) kultur pelayanan dalam organisasi penyelenggara pelayanan, dan 3) sumber daya manusia yang berorientasi pada kepentingan pengguna jasa.

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. Menurut keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003 yang dikutip oleh Ratminto dan Winarsih (2016:24) standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

a. Prosedur pelayanan

Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.

b. Waktu penyelesaian

Waktu penyelesaian ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.

c. Biaya pelayanan

Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.

d. Produk pelayanan

Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

e. Sarana dan prasarana

Penyedia sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggaraan pelayanan publik.

f. Kompetensi petugas pemberi pelayanan

Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan.

2.1.3.6. Unsur-unsur Pelayanan

Suatu proses kegiatan pelayanan terdapat beberapa faktor atau unsur yang saling mendukung jalannya kegiatan. Menurut Moenir (2014:8), unsur-

unsur tersebut antara lain:

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 15/8/23

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
Access From (repository.uma.ac.id)15/8/23

a. Sistem, prosedur, dan metode

Dalam pelayanan perlu adanya informasi, prosedur dan metode yang mendukung kelancaran dalam memberikan pelayanan.

b. Personil

Personil lebih ditekankan pada perilaku aparatur dalam pelayanan. Aparatur pemerintah selaku personil pelayanan harus profesional, disiplin dan terbuka terhadap kritik dari pelanggan atau masyarakat.

c. Sarana dan prasarana

Dalam pelayanan diperikan peralatan dan ruang kerja serta fasilitas pelayanan. Misalya seperti ruang tamu, tempat parkir yang memadai dan sebagainya.

d. Masyarakat sebagai pelanggan

Dalam pelayananya, masyarakat selaku pelanggan sangatlah heterogen yaitu tingkat pendidikannya maupun perilakunya.

Setiap pelayanan publik memang diperlukan adanya kejelasan informasi prosedur yang mudah dan tidak berbelit serta dibutuhkan usaha dari pemberi pelayanan agar dapat berjalan tertib dan lancar. Seperti contohnya petugas menerapkan sistem antre agar pelayanan dapat berjalan tertib.

Unsur yang juga penting selain sistem, prosedur dan metode adalah unsur personil juga memiliki peranan penting mewujudkan pelayanan yang baik. Petugas yang memiliki kemampuan yang sesuai dengan bidangnya pasti akan melaksanakan tugasnya dengan baik dan memberikan layanan yang baik juga.

Oleh karena itu, dibutuhkan petugas pelayanan yang professional untuk

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 15/8/23

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
Access From (repository.uma.ac.id)15/8/23

memberikan kepuasan kepada pengguna layanan. Selain profesional, petugas harus melayani dengan ramah dan sabar, mengingat masyarakat sangatlah heterogen baik pendidikannya maupun perilakunya.

Unsur pendukung lainnya adalah sarana dan prasarana. Pelayan publik wajib menyediakan sarana dan prasarana bagi penggunaan layanan agar masyarakat sebagai pengguna layanan merasa nyaman. Dengan tersedianya sarana dan prasarana yang lengkap, petugas juga akan mudah memberikan layanan.

Unsur yang terakhir adalah masyarakat sebagai pengguna layanan. Masyarakat mempunyai hak untuk mendapatkan pelayanan yang baik dari petugas pelayanan. Tetapi selain memiliki hak, masyarakat juga mempunyai kewajiban untuk mematuhi prosedur pelayanan yang telah ditetapkan petugas agar terjadi keseimbangan hak dan kewajiban baik penerima layanan maupun pemberi layanan.

2.1.4. Sistem Penyediaan Air Minum

Air adalah salah satu kebutuhan yang sangat penting bagi kelangsungan hidup manusia dan makhluk hidup lainnya, tanpa air tidak akan ada kehidupan di bumi ini. Sedangkan yang dimaksud air bersih adalah air yang digunakan untuk keperluan sehari – hari dan akan menjadi air minum setelah dimasak terlebih dahulu. Sebagai batasannya air bersih adalah air yang memenuhi persyaratan bagi sistem penyediaan air minum.

Adapun persyaratan yang dimaksud adalah persyaratan dari segi kualitas

fisik, kimia, biologi, dan radiologis sehingga apabila dikonsumsi tidak

menimbulkan efek samping. Air merupakan suatu sarana utama untuk meningkatkan kesehatan. Fungsi terpenting dari sistem penyediaan air bersih adalah pencegahan penyebaran penyakit melalui air.

Tujuan sistem penyediaan air bersih adalah agar dapat menyalurkan/mensuplai air bersih kepada konsumen dalam jumlah yang cukup.

Bagian terpenting dalam sistem penyediaan air bersih adalah sumber air baku.

2.1.5. Persyaratan Umum Penyediaan Air Bersih

Dalam merencanakan penyediaan air bersih harus memenuhi konsep 3K yaitu Kualitas, Kuantitas dan Kontinuitas. Kualitas menyangkut mutu air, baik air baku maupun air hasil pengolahan yang siap didistribusikan. Kuantitas menyangkut jumlah atau ketersediaan air baku yang akan diolah. Perlu pertimbangan apakah sumber air baku tersebut dapat memenuhi kebutuhan air baku selama umur rencana. Kontinuitas menyangkut kebutuhan air yang terus menerus. Artinya sumber air baku tersebut apakah dapat memasok kebutuhan air secara terus menerus terutama ketika musim kemarau.

Dalam penggunaan yang sangat luas dalam segala segi kehidupan dan aktivitas manusia, maka suatu penyediaan air untuk suatu komunitas harus memenuhi syarat:

1. Aman dari segi higienisnya.
2. Baik dan dapat diminum.
3. Tersedia dalam jumlah yang cukup.
4. Cukup murah/ ekonomis (terjangkau).

2.1.5.1. Persyaratan Kualitatif

Untuk menjamin bahwa suatu sistem penyediaan air minum aman, higienis dan baik serta dapat diminum tanpa kemungkinan dapat menginfeksi penyakit pada pemakai air maka haruslah terpenuhi suatu persyaratan kualitasnya.

Persyaratan kualitatif menggambarkan mutu/kualitas dari air bersih. Menurut Joko (2016:33), syarat-syarat yang digunakan sebagai standar kualitas air antara lain:

1. Persyaratan Fisik Air

Air bersih/minum secara fisik harus jernih, tidak berwarna, tidak berbau, dan tidak berasa. Syarat lain yang harus dipenuhi adalah suhu. Bau disebabkan oleh adanya senyawa lain yang terkandung dalam air seperti gas H_2S , NH_3 , senyawa fenol, klorofenol dan lain-lain. Pengukuran biologis senyawa organik dapat menghasilkan bau pada zat cair dan gas. Bau yang disebabkan oleh senyawa organik ini selain mengganggu dari segi estetika, juga beberapa senyawanya dapat bersifat karsinogenik. Pengukuran secara kuantitatif bau sulit diukur karena hasilnya terlalu subjektif.

Kekeruhan disebabkan adanya kandungan *Total Suspended Solid* baik yang bersifat organik maupun anorganik. Zat organik berasal dari lapukan tanaman dan hewan, sedangkan zat anorganik biasanya berasal dari lapukan batuan dan logam. Zat organik dapat menjadi makanan bakteri sehingga mendukung perkembangannya. Kekeruhan dalam air minum/ air bersih tidak boleh lebih dari 5 NTU. Penurunan kekeruhan ini sangat diperlukan karena

selain ditinjau dari segi estetika yang kurang baik juga proses desinfeksi untuk air keruh sangat sukar, hal ini disebabkan karena penyerapan beberapa koloid dapat melindungi organisme dari desinfektan.

Syarat air bersih/ minum adalah air tersebut tidak boleh berasa. Air yang berasa dapat menunjukkan kehadiran berbagai zat yang dapat membahayakan kesehatan. Efeknya tergantung penyebab timbulnya rasa tersebut. Sebagai contoh rasa asam dapat disebabkan oleh asam organik maupun anorganik, sedangkan rasa asin dapat disebabkan oleh garam terlarut dalam air.

Suhu air sebaiknya sama dengan suhu udara ($25\text{ }^{\circ}\text{C}$), dengan batas toleransi yang diperbolehkan yaitu $25\text{ }^{\circ}\text{C} \pm 3\text{ }^{\circ}\text{C}$. Suhu yang normal mencegah terjadinya pelarutan zat kimia pada pipa, menghambat reaksi biokimia pada pipa dan mikroorganisme tidak dapat tumbuh. Jika suhu air tinggi maka jumlah oksigen terlarut dalam air akan berkurang, juga akan meningkatkan reaksi dalam air.

Air minum sebaiknya tidak berwarna, bening dan jernih untuk alasan estetika dan untuk mencegah keracunan dari berbagai zat kimia maupun organisme yang berwarna. Pada dasarnya warna dalam air dapat dibedakan menjadi dua jenis yaitu warna semu (*apparent colour*) yang disebabkan oleh unsur tersuspensi dan warna sejati (*true colour*) yang disebabkan oleh zat organik dan zat koloidal. Air yang telah mengandung senyawa organik seperti daun, potongan kayu, rumput akan memperlihatkan warna kuning kecoklatan, oksida besi akan menyebabkan air berwarna kecoklatan atau kehitaman.

2. Persyaratan Kimia

Air bersih/ minum tidak boleh mengandung bahan-bahan kimia dalam jumlah tertentu yang melampaui batas. Bahan kimia yang dimaksud tersebut adalah bahan kimia yang memiliki pengaruh langsung pada kesehatan. Beberapa persyaratan kimia tersebut antara lain: pH merupakan faktor penting bagi air minum, pada $pH < 6,5$ dan $> 8,5$ akan mempercepat terjadinya korosi pada pipa distribusi air bersih/ minum.

Total solid merupakan bahan yang tertinggal sebagai residu pada penguapan dan pengeringan pada suhu $103-105\text{ }^{\circ}\text{C}$. Zat organik dalam air berasal dari alam (tumbuh-tumbuhan, alkohol, selulosa, gula dan pati), sistesa (proses-proses produksi) dan fermentasi. Zat organik yang berlebihan dalam air akan mengakibatkan timbulnya bau tidak sedap.

3. Persyaratan mikrobiologis

Persyaratan mikrobiologis yang harus dipenuhi oleh air adalah sebagai berikut: Tidak mengandung bakteri patogen, misalnya: bakteri golongan coli; *Salmonella typhi*, *Vibrio cholera* dan lain-lain. Kuman-kuman ini mudah tersebar melalui air. Tidak mengandung bakteri non patogen seperti: *Actinomycetes*, *Phytoplankton coliform*, *Cladocera* dan lain-lain.

4. Persyaratan radioaktifitas

Persyaratan radioaktifitas mensyaratkan bahwa air bersih tidak boleh mengandung zat yang menghasilkan bahan-bahan yang mengandung radioaktif, seperti sinar alfa, beta dan gamma. Air baku yang digunakan untuk menghasilkan air bersih harus memenuhi aturan yang tertuang dalam Peraturan

Pemerintah Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Air dan Pengendalian Pencemaran Air. Pada pasal 8 PP mengenai klasifikasi dan criteria mutu air ditetapkan menjadi 4 (empat) kelas :

- a. Kelas Satu, yaitu air yang peruntukannya dapat digunakan untuk air baku air minum.
- b. Kelas Dua, yaitu air yang peruntukannya dapat digunakan untuk prasarana rekreasi air, pembudidayaan ikan air tawar, peternakan, air untuk mengairi peternakan.
- c. Kelas Tiga, yaitu air yang peruntukannya dapat digunakan untuk ikan air tawar, peternakan, air untuk mengairi pertanian.
- d. Kelas Empat, yaitu air yang peruntukannya dapat digunakan untuk mengairi pertanian.

2.1.5.2. Persyaratan Kuantitas

Persyaratan kuantitas dalam penyediaan air bersih adalah ditinjau dari banyaknya air baku yang tersedia. Artinya air baku tersebut dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan sesuai dengan kebutuhan daerah dan jumlah penduduk yang akan dilayani. Persyaratan kuantitas juga dapat ditinjau dari standar debit air bersih yang dialirkan ke konsumen sesuai dengan jumlah kebutuhan air bersih. Kebutuhan air bersih masyarakat bervariasi, tergantung pada letak geografis, kebudayaan, tingkat ekonomi, dan skala perkotaan tempat tinggalnya. Syarat kuantitas air bersih artinya air bersih harus memenuhi standar yang disebut standar kebutuhan air. Standar kebutuhan air adalah kapasitas air

yang dibutuhkan secara normal oleh manusia untuk memenuhi hajat hidupnya sehari-hari. Standar kebutuhan air diperhitungkan berdasarkan pengamatan pemakaian air bersih dalam kehidupan sehari-hari para konsumen. Kuantitas air bersih harus dapat dimaksimalkan untuk memenuhi kebutuhan air bersih pada masa sekarang dan masa mendatang.

2.1.5.3. Persyaratan Kontinuitas

Air baku untuk air bersih harus dapat diambil terus menerus dengan fluktuasi debit yang relatif tetap, baik pada saat musim kemarau maupun musim hujan. Kontinuitas juga dapat diartikan bahwa air bersih harus tersedia 24 jam per hari, atau setiap saat diperlukan, kebutuhan air tersedia. Akan tetapi kondisi ideal tersebut hampir tidak dapat dipenuhi pada setiap wilayah di Indonesia, sehingga untuk menentukan tingkat kontinuitas pemakaian air dapat dilakukan dengan cara pendekatan aktifitas konsumen terhadap prioritas pemakaian air. Prioritas pemakaian air yaitu minimal selama 12 jam per hari, yaitu pada jam-jam aktifitas kehidupan, yaitu pada pukul 06.00 – 18.00. Kontinuitas aliran sangat penting ditinjau dari dua aspek. Pertama adalah kebutuhan konsumen. Sebagian besar konsumen memerlukan air untuk kehidupan dan pekerjaannya, dalam jumlah yang tidak ditentukan. Karena itu, diperlukan pada waktu yang tidak ditentukan. Karena itu, diperlukan reservoir pelayanan dan fasilitas energi yang siap setiap saat. Sistem jaringan pemipaan didesain untuk membawa suatu kecepatan aliran tertentu. Kecepatan dalam pipa tidak boleh melebihi 0,6–1,2 m/dt. Ukuran pipa harus tidak melebihi dimensi yang diperlukan dan juga tekanan dalam sistem harus tercukupi. Dengan analisis jaringan pipa distribusi,

dapat ditentukan dimensi atau ukuran pipa yang diperlukan sesuai dengan tekanan minimum yang diperbolehkan agar kuantitas aliran terpenuhi.

2.2. Penelitian Terdahulu

Penelitian Suroso (2014) dengan judul Kerjasama Usaha Patungan Antara PDAM Dengan Investor Dalam rangka Pelaksanaan UU. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah Khususnya di Kota Manado. Penelitian yang digunakan dalam tesis ini adalah bersifat deskriptif analitis dengan melakukan pendekatan yuridis normatif. Sehubungan dengan metode pendekatan yuridis normative yang penulis gunakan, maka lebih diutamakan data sekunder yang diperoleh dari studi kepustakaan. Untuk menunjang dan melengkapi data sekunder, maka penulis melakukan penelitian lapangan. Selanjutnya data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif, sehingga tidak menggunakan angka-angka. Berdasarkan penelitian tersebut dapat diketahui bahwa kerjasama PDAM dengan investor asing dalam bentuk usaha patungan telah sesuai dengan perundangan yang berlaku, khususnya UU. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, Kepmendagri No. 43 tahun 2000 tentang tata cara kerjasama daerah dan investor asing. Ketentuan tersebut menjadi payung hukum yang melindungi semua pihak yang terlibat, baik PDAM, Pemda maupun Investor. Sehingga kerjasama tersebut dapat menjawab permasalahan yang dihadapi PDAM di Indonesia sebagai salah satu penggerak roda perekonomian daerah dan pembangunan nasional untuk meningkatkan keuntungan sebagai sumber pendapatan asli daerah.

Penelitian Nina Karlina (2011) dengan judul penelitian Pengaruh Perubahan Organisasi Terhadap Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Bandung. Penelitian terdahulu ini mendasarkan permasalahan pada kinerja PDAM Kota Bandung masih belum optimal, dimana saat ini air bersih yang sampai ke pelanggan masih belum memenuhi kualitas standar air minum. Belum lagi sejumlah persoalan yang secara umum melingkupi pengelolaan PDAM Kota Bandung, seperti distribusi pelayanan air yang tidak merata. Dalam persoalan distribusi air, tampak lebih difokuskan dalam melayani kegiatan komersial yang mendukung pembangunan ekonomi, dimana hanya konsumen yang mampu membayar yang dapat memiliki akses terhadap air bersih. Sedangkan masalah lain yang cukup dominan adalah masih banyak *idle capacity*, kontinuitas pelayanan dan otorisasi pengelolaan yang belum diserahkan sepenuhnya. Kondisi yang ada saat ini juga seringkali memberikan peluang pada para pemilik dan pengelola PDAM Kota Bandung untuk melanggar fungsinya. Mereka lebih memelihara unsur proteksi diri terhadap kepentingannya, dibandingkan dengan melakukan orientasi kepada pelanggan yang menjadi beban tugasnya.

Hasil penelitian Nopri (2017) dengan judul Penerapan Kualitas Pelayanan di PDAM Tirta Pengabuan Kabupaten Tanjung Jabung Barat Dalam Meningkatkan Kepuasan Pelanggan, diperoleh bahwa pelayanan yang diberikan sudah berjalan dengan baik, hanya saja dari segi empati (*empathy*) pelanggan

UNIVERSITAS MEDAN AREA peduli dengan pelayanan yang diharapkan oleh

pelanggan, karena masih adanya keluhan dari pelanggan mengenai pelayanan air bersih yang diberikan yaitu tentang kualitas dari air tersebut. Walaupun dari indikator yang lain pelayanan sudah dapat dikatakan baik. Hal ini sesuai dengan indikator langsung (*tangible*) dapat dilihat dimana sudah terpenuhinya sarana dan prasarana untuk mendukung kerja pegawai dan kenyamanan pelanggan. Keandalan (*reliability*) dapat dilihat dari kecepatan pegawai dalam memberikan pelayanan dan kemudahan dalam proses dan prosedur pelayanan yang diberikan. Daya tanggap dapat dilihat dari ketanggapan pegawai PDAM dalam menangani keluhan pelanggan dan memberikan pelayanan. Jaminan (*assurance*) dapat dilihat dari keramah tamahan dan kesopanan pegawai pada saat memberikan pelayanan. Akan tetapi PDAM adalah perusahaan yang outputnya adalah menghasilkan air bersih, oleh karena itu kualitas pelayanan air kepada pelanggan harus diutamakan dibandingkan pelayanan yang lain, agar air yang dihasilkan sesuai dengan harapan yang diinginkan oleh pelanggan.

Penelitian terdahulu Imam Setyo Nugroho (2015) dengan judul Analisis Kualitas Pelayanan Pelanggan Baru Oleh PDAM Tirta Agung Kabupaten Temanggung, diperoleh bahwa PDAM Tirta Agung Kabupaten Temanggung sudah menerapkan konsep pelayanan yang baik untuk pelanggan baru yaitu memberikan pelayanan registrasi dan pemasangan sambungan baru. Secara riil pelayanan yang diberikan oleh PDAM Tirta Agung Kabupaten Temanggung untuk pelanggan baru masih dirasa belum maksimal, terdapat beberapa masalah seperti ketepatan waktu pelayanan, serta biaya pemasangan yang tidak sama antar pelanggan karena beberapa alasan. Rekomendasi dari hasil penelitian ini

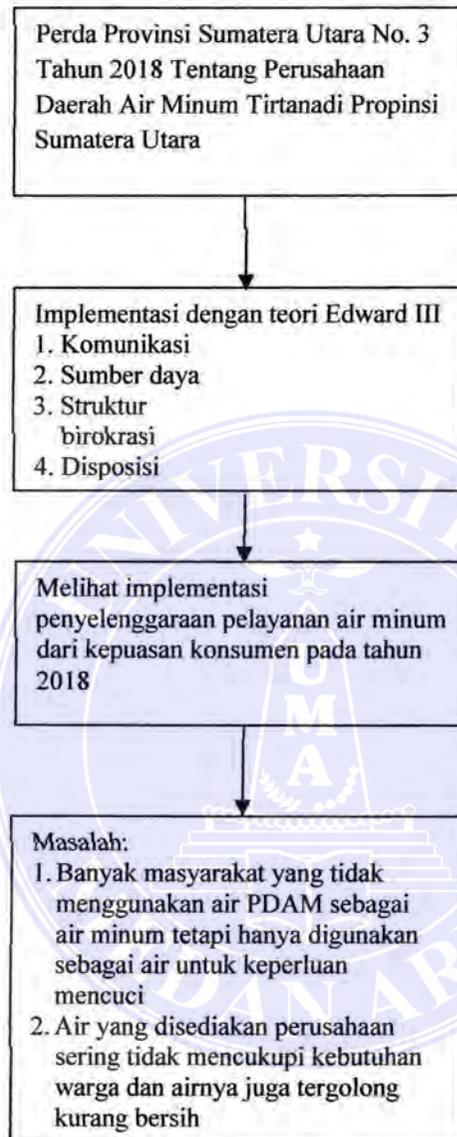
adalah bahwa untuk meningkatkan kualitas pelayanan pelanggan baru PDAM Tirta Agung Kabupaten Temanggung, maka beberapa hal seperti penetapan target yang mudah dicapai, peningkatan pelayanan tepat waktu, serta penetapan biaya pelayanan perlu untuk dilakukan berkaitan dengan kegiatan pelayanan pelanggan baru.

2.3. Kerangka Pemikiran

PDAM Tirtanadi Provinsi Sumatera Utara diatur berdasarkan Perda Provinsi Sumatera Utara No. 3 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Tirtanadi Propinsi Sumatera Utara. Dalam pasal 7 pada Perda tersebut dinyatakan bahwa: Tujuan PDAM Tirtanadi adalah untuk mengelola dan menyelenggarakan pelayanan air minum yang memenuhi persyaratan kesehatan dan untuk mengembangkan perekonomian Daerah, meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), serta meningkatkan kualitas lingkungan dengan memberikan pelayanan pengumpulan dan penyaluran air limbah melalui sistem perpipaan dan non perpipaan dalam rangka untuk mencapai kesejahteraan masyarakat pada umumnya.

PDAM Tirtanadi belum dapat mencapai tujuan yang ditetapkan. Air yang disediakan perusahaan sering tidak mencukupi kebutuhan warga dan airnya juga tergolong kurang bersih. Banyak masyarakat yang tidak menggunakan air PDAM sebagai air untuk minum tetapi hanya digunakan sebagai air untuk keperluan mencuci karena dianggap kurang layak untuk diminum. Akibatnya banyak warga yang justru membeli air isi ulang sebagai air minum dan air masak walaupun air PDAM tersedia di rumah.

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini adalah:



Gambar 2.1. Bagan Kerangka Pemikiran

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Waktu dan Tempat Penelitian

Penelitian dilaksanakan pada bulan Desember 2019 s/d Maret 2020. Tempat penelitian ini dilakukan di Kantor PDAM Tirtanadi Provinsi Sumatera Utara di Jalan Sisingamangaraja No.1, Pasar Baru, Kecamatan Medan Kota, Sumatera Utara.

3.2. Bentuk Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif, yaitu mengambil data-data yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti sehingga dapat diuraikan secara deskriptif, kualitatif dan komperhensif, yaitu menggambarkan kenyataan yang berlaku dan membahas permasalahan-permasalahan yang dikemukakan berkaitan dengan Implementasi Penyelenggaraan Pelayanan Air Minum dan Air Limbah Berdasarkan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Tirtanadi Provinsi Sumatera Utara.

Penelitian deskriptif adalah prosedur yang bertujuan membuat pencandraan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta dan sifat-sifat populasi atau fenomena keadaan yang sedang terjadi. Digunakannya metode deskriptif ini, karena peneliti ingin memperoleh hasil yang benar-benar sesuai dengan fakta yang ada dan berkembang. Untuk pendekatan yuridis dalam

penelitian ini dimaksudkan untuk membahas implementasi penyelenggaraan

pelayanan air minum dan air limbah, sedangkan pendekatan sosiologis dimaksudkan untuk melihat berlakunya Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Tirtanadi Provinsi Sumatera Utara.

3.3. Informan Penelitian

Penelitian kualitatif tidak dimaksudkan untuk membuat generalisasi dari hasil penelitiannya. Menurut Suyatno (2017:172) bahwa Informan penelitian meliputi beberapa macam, yaitu: 1) informan kunci merupakan mereka yang mengetahui dan memiliki berbagai informasi pokok yang diperlukan dalam penelitian, 2) informan utama merupakan mereka yang terlibat langsung dalam interaksi sosial yang diteliti, 3) informan tambahan merupakan mereka yang dapat memberikan informasi walaupun tidak langsung terlibat dalam interaksi sosial yang diteliti.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan informan kunci yaitu:

1. Informan kunci yaitu Joni Mulyadi selaku Direktur Air minum.
2. Informan utama yaitu Andarianto selaku Kepala Divisi Pengolahan Air Minum.
3. Informan tambahan yaitu Syaiful Bahri Nasution Kepala Divisi Hubungan Langgan (Hublang) dan masyarakat pelanggan PDAM Tirtanadi.

3.4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah langkah penting dalam penelitian ilmiah karena data yang dihasilkan digunakan untuk memecahkan masalah yang ada.

Alat pengumpul data berfungsi untuk mengumpulkan data-data di lapangan yang diperlukan dalam kegiatan penelitian.

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan penelitian lapangan (*field research*), yaitu dengan mendatangi secara langsung lokasi penelitian dan mengamati kejadian atau keadaan sebenarnya.

Adapun teknik pengumpulan data pada penelitian ini antara lain :

1. Pengumpulan Data Primer

Yaitu perolehan data melalui kegiatan penulis langsung ke lokasi penelitian untuk mendapat data yang lengkap dan berkaitan dengan masalah yang diteliti, yaitu:

- a. Wawancara (*interview*) merupakan salah satu metode pengumpulan data dengan jalan komunikasi, yakni melalui kontak atau hubungan pribadi antara peneliti dengan sumber data (informan). Komunikasi tersebut dapat dilakukan secara langsung dan tidak langsung. Dalam penelitian ini komunikasi dilakukan secara langsung, wawancara dilakukan dengan cara “*face to face*” artinya peneliti berhadapan langsung dengan informan untuk menanyakan secara lisan hal-hal yang berkaitan dengan fokus penelitian dan peneliti mencatat jawaban dari informan.
- b. Pengamatan (observasi) adalah pengumpulan data untuk menjawab masalah penelitian dengan cara melakukan pengamatan yakni mengamati gejala yang diteliti secara langsung. Teknik pengamatan ini memungkinkan peneliti melihat dan mengamati sendiri, kemudian mencatat perilaku dan kejadian sebagaimana yang terjadi pada keadaan

sebenarnya. Dalam penelitian ini, peneliti melakukan pengamatan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2018.

2. Pengumpulan Data Sekunder

- a. Studi kepustakaan, yaitu dengan mengumpulkan data dan informasi melalui literatur yang relevan dengan judul penelitian seperti buku-buku, artikel dan makalah yang memiliki relevansi dengan masalah yang diteliti.
- b. Studi dokumentasi, yaitu suatu teknik pengumpulan data dari dokumen atau arsip-arsip termasuk internet yang sesuai dengan masalah yang diteliti.

3.5. Teknik Analisis Data

Menurut Sugiyono (2016:430) bahwa "Analisis data dalam penelitian kualitatif, dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung, dan setelah selesai pengumpulan data dalam periode tertentu".

Analisis data yang dilakukan secara deskriptif kualitatif, yaitu mengambil data-data yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti sehingga dapat diuraikan secara deskriptif, kualitatif dan komperhensif, yaitu menggambarkan kenyataan yang berlaku dan masih ada kaitannya dengan aspek-aspek hukum yang berlaku. Aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus-menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Sejalan dengan analisis yang dimaksud, maka dalam penelitian ini upaya penggambaran secara sistematis, aktual dan akurat mengenai Implementasi Penyelenggaraan Pelayanan Air Minum dan Air Limbah Berdasarkan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2018. Adapun 3 (tiga) komponen analisis data interaktif yang digunakan adalah sebagai berikut :

1. Reduksi Data (*Data Reduction*)

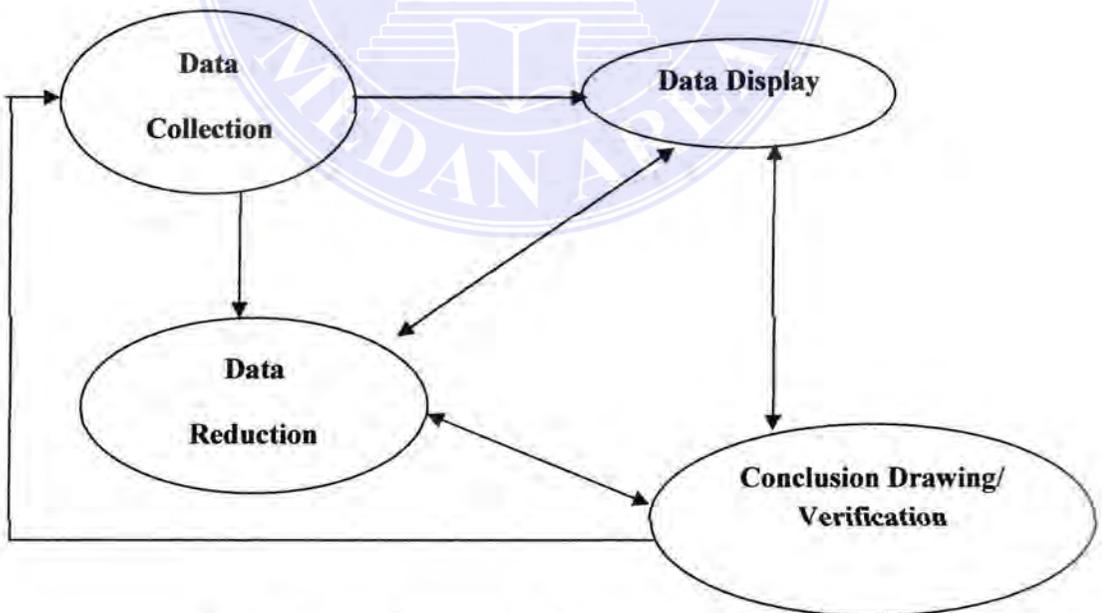
Data lapangan dituangkan dalam uraian atau laporan yang lengkap dan terinci. Laporan lapangan akan direduksi, dirangkum, dipilih hal-hal yang pokok, difokuskan pada hal-hal yang penting kemudian dicari tema atau polanya.

2. Penyajian Data (*Data Display*)

Dimaksudkan untuk memudahkan bagi peneliti guna melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari penelitian. Oleh karena itu, dalam penelitian ini peneliti menyajikan data dalam bentuk uraian yang naratif.

3. Penarikan Kesimpulan atau Verifikasi.

Peneliti berusaha untuk menggambarkan dari data yang dikumpulkan yang dituangkan dalam kesimpulan yang masih bersifat tentatif. Akan tetapi, dengan bertambahnya data melalui proses verifikasi secara terus menerus akan ditarik kesimpulan seperti pada gambar di bawah ini :



Gambar 3.1. Komponen Dalam Analisis Data

Sumber: Sugiyono (2016:431)

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 15/8/23

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
Access From (repository.uma.ac.id)15/8/23

Dengan demikian, kesimpulan dalam penelitian kualitatif mungkin dapat menjawab rumusan masalah yang dirumuskan sejak awal, tetapi mungkin juga tidak, karena masalah dan rumusan masalah dalam penelitian kualitatif masih bersifat sementara dan akan berkembang setelah penelitian berada di lapangan.

3.6. Definisi Konsep dan Operasional

3.6.1. Definisi Konsep

Definisi konseptual adalah pemaknaan dari konsep yang digunakan, sehingga memudahkan peneliti untuk mengoperasikan konsep tersebut di lapangan. Berdasarkan pengertian tersebut maka definisi konseptual yang digunakan dalam penelitian adalah :

1. Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.
2. Air minum adalah air bersih yang menjadi konsumsi air minum rumah tangga dan konsumsi lainnya melalui proses pengolahan atau tanpa proses pengolahan yang memenuhi syarat kesehatan.
3. Air limbah adalah air limbah domestik yang berasal dari aktifitas atau kegiatan manusia baik berupa air bekas (*grey water*) ataupun air kotor/tinja (*black water*).

3.6.2. Definisi Operasional

Pada penelitian ini definisi operasional mengacu kepada teori Implementasi dari George Edward III, dapat diukur dengan indikator sebagai berikut:

1. Komunikasi adalah proses untuk menyampaikan keputusan-keputusan dan perintah-perintah kepada personil-personil yang tepat untuk melaksanakannya, mencakup:
 - a. Transmisi
 - b. Kejelasan
 - c. Konsistensi.
2. Sumber daya adalah ketersediaan berbagai sumber daya meliputi sumber daya manusia dan finansial untuk mendukung implementasi kebijakan, mencakup:
 - a. Kompetensi SDM
 - b. Sistem informasi
 - c. Program pelatihan
 - d. Ketersediaan dana
3. Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, mencakup:
 - a. Tanggungjawab implementor.
 - b. Komitmen.
 - c. Kesadaran.

4. Struktur birokrasi adalah merujuk pada struktur organisasi dan standar operasional prosedur (SOP) pada unit organisasi yang bertugas mengimplementasikan Perda No. 3 Tahun 2018, mencakup:
 - a. Pembagian tugas
 - b. Koordinasi
 - c. Prosedur.



BAB V

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, maka dalam penulisan tesis ini dapat ditarik kesimpulan mengenai Implementasi Perda Nomor 3 Tahun 2018 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Tirtanadi Propinsi Sumatera Utara berdasarkan teori Edward III yang meliputi 4 variabel antara lain komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi sebagai berikut :

1. Dari segi komunikasi, implementasi sudah berjalan dengan baik. Dari segi sumberdaya, implementasi belum berjalan dengan baik. Hal ini karena terbatasnya kapasitas air minum, kurangnya ketersediaan dana, serta pegawai kurang tanggap terhadap keluhan masyarakat yang merupakan pelanggan perusahaan. Dari segi disposisi, implementasi sudah berjalan dengan baik. Dari segi struktur birokrasi, implementasi sudah berjalan dengan baik.
2. Kendala-kendala yang dihadapi perusahaan dalam implementasi Perda Nomor 3 Tahun 2018 Perusahaan Daerah Air Minum Tirtanadi Propinsi Sumatera Utara adalah: kapasitas air yang terbatas, sarana pelayanan air limbah belum optimal, kurangnya ketersediaan dana untuk pengembangan teknologi pengolahan air minum, serta kurang tanggap terhadap keluhan pelanggan.

5.2. Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas maka penulis mengajukan beberapa rekomendasi sebagai berikut:

1. Perusahaan perlu mengembangkan teknologi pengolahan air agar mampu melakukan pengolahan terhadap air baku yang saat ini dianggap tidak layak untuk diolah menjadi air minum.
2. Perusahaan perlu melakukan penambahan pegawai untuk ditempatkan secara khusus menangani keluhan atau pengaduan pelanggan.
3. Perusahaan mempercepat penyelesaian sarana pelayanan air limbah, agar segera dapat dioperasikan untuk kepentingan masyarakat.
4. Perusahaan meminta bantuan dana dari pemerintah daerah untuk pengembangan teknologi pengolahan air, sehingga pengolahan air minum dapat dilakukan secara lebih baik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Abdullah, M.Sy. 2014. *Perkembangan dan Penerapan Studi Implementasi (Action Research and Case Studies)*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Depdikbud. 2015. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pustaka Indonesia.
- Hardiyansyah, 2016. *Kualitas Pelayanan Publik, Disertai Dengan Konsep, Dimensi, Indikator, Dan Implementasi*. Yogyakarta: Gava Media.
- Ibrahim. 2016. *Manajemen Pelayanan Publik*. Bandung: CV Pustaka Setia.
- Joko, Tri. 2016. *Unit Air Baku dalam Sistem Penyediaan Air Minum*. Jakarta: Penebar Swadaya.
- Lester, James P, and Joseph Stewart, Jr. 2016. *Public Policy; An Evolutionary Approach*. Belmont, CA.: Wadsworth.
- Moenir. 2014. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Poerwadarminta, W.J.S. 2015. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Ratminto dan Winarsih. 2016. *Manajemen Pelayanan (Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sinambela, Lijan Poltak. 2014. *Reformasi Pelayanan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Subarsono, A.G. 2014. *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, teori, dan Aplikasi)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. 2016. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Suyatno, B. 2017. *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Masmadia.

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
Access From (repository.uma.ac.id)15/8/23

Document Accepted 15/8/23

Tachjan. 2014. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: Penerbit AIPi Bandung – Puslit KP2W Lemlit Unpad.

Thoah, Miftah. 2014. *Perspektif Perilaku Birokrasi*. Jakarta: Rajawali.

Winarno, Budi. 2015. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Penerbit Media Pressindo.

Jurnal:

Karlina, Nina. 2011. *Pengaruh Perubahan Organisasi Terhadap Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Bandung*. Jurnal Sosiohumaniora Vol. 13 No. 3.

Nopri. 2017. *Penerapan Kualitas Pelayanan di PDAM Tirta Pengabuan Kabupaten Tanjung Jabung Barat Dalam Meningkatkan Kepuasan Pelanggan*. Tesis: Universitas Andalas.

Nugroho, Imam Setyo. 2015. *Analisis Kualitas Pelayanan Pelanggan Baru Oleh PDAM Tirta Agung Kabupaten Temenggung*. [https://ejournal3.undip.ac.id › index.php › jppmr › article](https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/jppmr/article), diakses pada tanggal 12 Februari 2020.

Suroso. 2014. *Kerjasama Usaha Patungan Antara PDAM Dengan Investor Dalam rangka Pelaksanaan UU. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah Khususnya di Kota Manado*. Manado: Universitas Sam Ratulangi.

Peraturan-peraturan:

Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2018 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Tirtanadi Provinsi Sumatera Utara.