

Implementasi Kebijakan Pelayanan Publik oleh PDAM Tirta Kelimutu Kabupaten Ende

Pionisius Minggu¹⁾, Yoakim Rembu²⁾

Program Studi Ilmu Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Timor
Jl. Km. 9 Sasi Kecamatan Kota Kefamenanu-Kefamenanu-TTU-NTT 85613
¹⁾ s2pionisiusminggu@gmail.com , ²⁾ s2yoakimrembu@gmail.com

ABSTRAK

Esensi penelitian difokuskan untuk mengetahui fakta faktual tentang implementasi kebijakan pelayanan PDAM Kabupaten Ende sebagai basis pelayanan air minum bagi masyarakat yang mencerminkan hubungan pegawai PDAM Kabupaten Ende, sarana dan prasarana, dan masyarakat sebagai pelanggan, dalam menggali pendapatan sebagai sumber PAD dalam meningkatkan kemampuan pembiayaan penyelenggaraan urusan rumah tangga Daerah dan untuk menjalankan kelangsungan perusahaan. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian dekriptif kualitatif dengan menggunakan teori implementasi kebijakan publik menurut George Edwards III. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, penetapan Keputusan Bupati Nomor 316 Tahun 2002 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Ende ini telah melalui satu proses yang matang dan dalam rancangan telah melibatkan semua unsur pemerintahan, dan tokoh masyarakat serta pelanggan. Namun, dalam tahap implementasi pelayanan masih mengalami banyak kendala karena kurangnya komunikasi dan sosialisasi kepada pelanggan, kurangnya debit air, jaringan distribusi yang sudah tua dan kurangnya kesadaran masyarakat untuk menjaga fasilitas yang ada tetap baik. Secara umum dapat disimpulkan bahwa, semua masalah ini harus diatasi agar PDAM dapat melakukan pelayanan prima bagi seluruh pelanggannya, meningkatkan keuntungan bagi PAD dan menyelenggarakan kelangsungan perusahaan.

Kata kunci : Implementasi Kebijakan, Pelayanan Publik , PDAM.

Abstract

The essence of the research is focused on knowing factual facts about the implementation of the Ende Regency PDAM service policy as the basis for drinking water services for the community that reflects the relationship of Ende Regency PDAM employees, facilities and infrastructure, and the community as customers, in exploring revenue as a source of PAD in increasing the financing capability of administering affairs Regional households and to run the going concern of the company. The research method used is a descriptive qualitative research method using the theory of public policy implementation according to George Edwards III. The results of the study showed that the enactment of Regent Decree Number 316 of 2002 concerning the Organizational Structure and Work

Procedure of PDAM in Ende Regency had gone through a mature process and in the design had involved all elements of government, and community leaders and customers. However, in the service implementation phase there are still many obstacles due to lack of communication and socialization to customers, lack of water debit, an old distribution network and lack of public awareness to keep the existing facilities good. In general it can be concluded that, all these problems must be overcome so that the PDAM can perform excellent service for all its customers, increase profits for PAD and carry out the continuity of the company.

Keywords: Implementation of Policy Service, Public Service , PDAM.

A. LATAR BELAKANG

Keberadaan suatu Negara pada dasarnya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Negara berupaya untuk memenuhi apa yang menjadi kebutuhan rakyatnya. Dengan demikian esensi dari keberadaan suatu pemerintahan pada suatu wilayah pada dasarnya adalah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Ini berarti bahwa pemerintah tidak diadakan sendiri dan untuk dirinya sendiri, namun oleh masyarakat dan difungsikan untuk melayani masyarakat, serta mengembangkan potensi masyarakat yang bersangkutan untuk mencapai hasil yang disepakati bersama demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat tersebut. Untuk itu maka pemerintah melalui berbagai organisasi di dalamnya berupaya untuk dapat memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakatnya.

Pelayanan Publik adalah segala kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak dasar setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik. Penyelenggara Pelayanan Publik adalah lembaga dan

petugas pelayanan publik baik Pemerintah Daerah maupun Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang menyelenggarakan pelayanan publik sedangkan penerima Layanan Publik adalah perseorangan atau kelompok orang dan atau badan hukum yang memiliki hak dan kewajiban terhadap suatu pelayanan publik.

Pasal 10 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa daerah berwenang untuk mengelola sumber regional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sebagai bentuk penyerahan sebagian urusan pemerintah di bidang pekerjaan umum kepada daerah, maka pelayanan air minum diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Selanjutnya, melalui peraturan daerah pelaksanaannya diserahkan kepada seluruh instansi. Dalam hal ini instansi yang terkait adalah Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), dimana PDAM merupakan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) merupakan perusahaan milik pemerintah daerah yang modal seluruhnya atau sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. PDAM merupakan perusahaan yang dikelola oleh pemerintah

daerah yang dalam pengoperasiannya perlu mengutamakan pemenuhan kebutuhan masyarakat melalui penyediaan air bersih. Untuk itu pelayanan yang diberikan seharusnya memenuhi standard kualitas layanan yang baik, atau berkualitas dengan harga yang terjangkau. PDAM berfungsi melayani kebutuhan hidup orang banyak dengan menyediakan layanan air bersih dan sekaligus menggali dana masyarakat melalui perolehan keuntungan dari usahanya yang digunakan kembali untuk membangun sarana dan prasarana yang diperlukan oleh masyarakat. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) berbeda dengan perusahaan swasta murni yang selalu berorientasi pada keuntungan (*profit oriented*).

Kabupaten Ende merupakan salah satu kabupaten di propinsi Nusa Tenggara Timur yang sedang melakukan pembangunan dan perbaikan di segala bidang, termasuk dalam hal pelayanan umum. Pemerintah Daerah Kabupaten Ende menyadari bahwa pembangunan fasilitas publik merupakan hal yang harus dibenahi. Salah satu fasilitas umum yang mendapat perhatian adalah pelayanan air minum. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa setiap orang membutuhkan air sebagai sumber kehidupan. Pelayanan air minum di Kabupaten Ende dilakukan oleh PDAM Tirta Kelimutu, yang merupakan Badan Usaha Milik Pemerintah Daerah Kabupaten Ende dalam bidang pelayanan air minum.

Salah satu tujuan di bentuknya PDAM adalah mencukupi kebutuhan masyarakat akan air bersih, meliputi penyediaan, pengembangan pelayanan sarana dan pra sarana serta distribusi air bersih, sedang tujuan lainnya adalah ikut serta mengembangkan perekonomian guna menunjang pembangunan daerah dengan memperluas lapangan pekerjaan, serta

mencari laba sebagai salah satu sumber utama pembiayaan bagi pembangunan daerah.

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kelimutu telah berupaya memberikan pelayanan terbaiknya untuk memenuhi kebutuhan akan air bersih di Kabupaten Ende, namun dalam perjalanannya sering mendapat keluhan dari masyarakat atau pelanggannya. Keluhan masyarakat tentang semakin sulitnya untuk mendapatkan air bersih tampaknya masih menjadi kendala yang sepenuhnya belum dapat diatasi oleh Pemerintah Daerah, dalam hal ini PDAM Tirta Kelimutu.

Adapun tujuan dari penelitian ini yaitu menganalisis implementasi kebijakan pelayanan publik oleh PDAM Tirta Kelimutu bagi masyarakat di Kabupaten Ende serta hambatan-hambatan yang dihadapi dalam melaksanakan pelayanan tersebut.

B. LANDASAN TEORITIS

1. Kebijakan Publik dan Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Sebuah kebijakan adalah “Usaha untuk mendefinisikan dan menyusun basis rasional untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan” (Parson, 2008: 14-17).

Kata “publik” secara terminologi mengandung arti sekelompok orang atau masyarakat dengan kepentingan tertentu. Menurut (Parson, 2008) publik adalah: “Aktivitas manusia yang dipandang perlu untuk diatur atau diintervensi oleh pemerintah atau aturan sosial, atau setidaknya oleh tindakan bersama”. Hal ini berarti bahwa masyarakat atau publik datang dengan latar belakang kepentingan yang diwujudkan dalam bentuk tuntutan (*demand*) dan dukungan (*support*).

Intervensi terhadap publik oleh pemerintah ataupun oleh aturan sosialnya mendorong terjadinya perubahan-perubahan terhadap publik melalui usaha-usaha yang telah direncanakan. Terlepas dari perubahan tersebut membawa dampak yang bersifat baik maupun dampak yang bersifat buruk. Usaha pemerintah untuk merespon kepentingan publik ini adalah yang disebut dengan kebijakan publik. R. Dye (1995 : 54) mendefinisikan kebijakan publik sebagai: “ *What government do, why they do it, and what different it makes* ”.

Dari defenisi menurut para pakar ini dapat disimpulkan bahwa, kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh pemerintah. “Dikerjakan” atau “tidak dikerjakan” merupakan keputusan, karena dilakukan atau tidak dilakukan tetap akan memberikan dampak.

Studi kebijakan publik terdiri dari dua bagian besar yaitu analisis kebijakan publik dan proses kebijakan publik. Salah satu bagian dari proses kebijakan publik adalah implementasi kebijakan publik. Dalam perkembangan studi implementasi kebijakan publik secara eksplisit menggunakan konsep implemetasi untuk menjelaskan fenomena kegagalan suatu kebijakan dalam mencapai sasarannya. Implementasi dimaknai dengan beberapa kata kunci sebagai berikut: untuk menjalankan kebijakan (*to carry out*), untuk memenuhi janji-janji sebagaimana dinyatakan dalam dokumen kebijakan (*to fulfill*), untuk menghasilkan *output* sebagaimana dinyatakan dalam tujuan kebijakan (*to produce*), untuk menyelesaikan misi yang harus diwujudkan dalam tujuan kebijakan (*to complete*).

Sementara itu, Van Meter dan Van Horn (*dalam* Winarno, 2004:102)

membatasi implementasi kebijakan sebagai:

“Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya, tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan”.

Oleh karena itu, sebuah program kebijakan harus di implementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Implementasi merupakan tahapan atau serangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan.

2. Tahapan dalam Implementasi Kebijakan Publik

Dalam tataran praktis, implementasi adalah proses pelaksanaan keputusan dasar. Proses tersebut terdiri atas beberapa tahapan yakni: Tahapan pengesahan peraturan perundangan, Pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana; Kesiediaan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan; Dampak nyata keputusan baik yang dikehendaki atau tidak; Dampak keputusan sebagaimana yang diharapkan instansi pelaksana; dan Upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan. Berikut ini merupakan tahapan-tahapan operasional implementasi sebuah kebijakan:

a. Tahapan interpretasi.

Tahapan ini merupakan tahapan penjabaran sebuah kebijakan yang bersifat abstrak dan sangat umum ke dalam kebijakan atau tindakan yang lebih bersifat manajerial dan operasional. Dalam Nugroho (2006) disebutkan bahwa untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Kebijakan abstrak biasanya tertuang dalam bentuk peraturan perundangan yang dibuat oleh lembaga eksekutif dan legislatif, bisa berbentuk perda ataupun undang-undang. Kebijakan manajerial biasanya tertuang dalam bentuk keputusan eksekutif yang bisa berupa peraturan presiden maupun keputusan kepala daerah, sedangkan kebijakan operasional berupa keputusan pejabat pemerintahan bisa berupa keputusan/peraturan menteri ataupun keputusan kepala dinas terkait. Kegiatan dalam tahap ini tidak hanya berupa proses penjabaran dari kebijakan abstrak ke petunjuk pelaksanaan/teknis namun juga berupa proses komunikasi dan sosialisasi kebijakan tersebut baik yang berbentuk abstrak maupun operasional kepada para pemangku kepentingan.

b. Tahapan Pengorganisasian.

Kegiatan pertama tahap ini adalah penentuan pelaksana kebijakan (*policy implementor*) yang setidaknya dapat diidentifikasi sebagai berikut: instansi pemerintah (baik pusat maupun daerah); sektor swasta; LSM maupun komponen masyarakat. Setelah pelaksana kebijakan ditetapkan; maka dilakukan penentuan prosedur tetap kebijakan yang berfungsi sebagai pedoman, petunjuk dan referensi bagi pelaksana dan sebagai pencegah terjadinya kesalahpahaman saat para pelaksana tersebut menghadapi masalah.

Prosedur tetap tersebut terdiri atas prosedur operasi standar (SOP) atau standar pelayanan minimal (SPM). Langkah berikutnya adalah penentuan besaran anggaran biaya dan sumber pembiayaan. Sumber pembiayaan bisa diperoleh dari sektor pemerintah (APBN / APBD) maupun sektor lain (swasta atau masyarakat).

c. Tahapan Implikasi

Tindakan dalam tahap ini adalah perwujudan masing-masing tahapan yang telah dilaksanakan sebelumnya.

3. Model Implementasi Kebijakan

Menurut George Edwards III, Empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik yaitu:

a. Komunikasi (*Communication*)

“Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan” (Winarno, 2004:126). Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran. Aspek lain dari komunikasi menyangkut petunjuk-petunjuk pelaksanaan adalah persoalan konsistensi. Keputusan-keputusan yang bertentangan akan membingungkan dan menghalangi staf administrasi dan menghambat kemampuan mereka untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan secara efektif.

b. Sumber-sumber (*Resources*)

Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-

kebijakan, maka implementasi ini pun cenderung tidak efektif. Dengan demikian, sumber-sumber dapat merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Sumber-sumber yang penting meliputi: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menterjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan publik.

c. Kecenderungan pelaksana
(Dispositions)

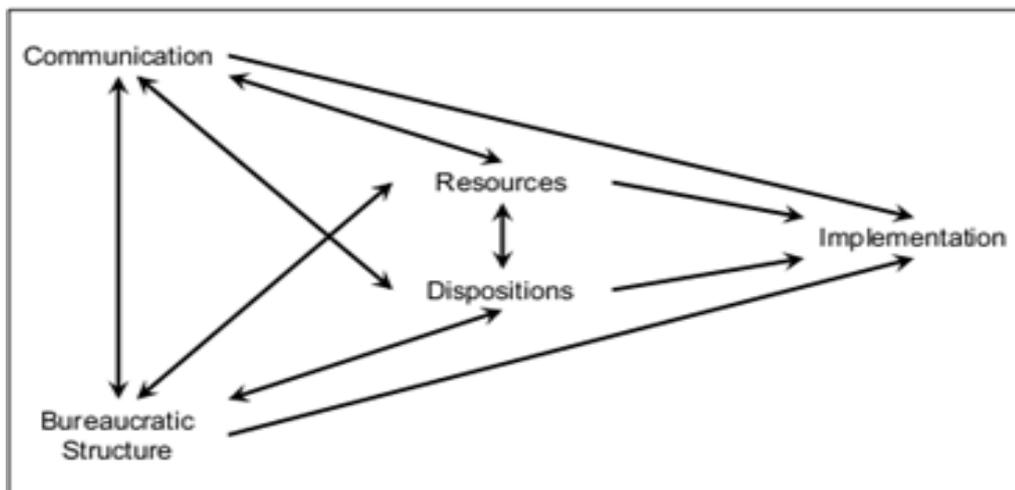
Kecenderungan dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif, jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka akan melaksanakan

kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan akan semakin sulit.

d. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Birokrasi merupakan salah satu yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka pemecahan masalah-masalah social dalam kehidupan modern. Menurut Edwards, (dalam Winarno, 2004) ada dua karakteristik utama dari birokrasi yaitu: “Prosedur-prosedur kerja atau sering disebut *standard operating procedures* (SOP) dan fragmentasi”.

Gambar 1. Model Implementasi Kebijakan menurut George Edwards III



Sumber : Budi Winarno, 2004

4. Konsep Pelayanan Publik

Dalam beberapa literatur definisi pelayanan seringkali disamakan dengan jasa, hal ini seperti apa yang diungkapkan oleh Kotler dalam Fandy Tjiptono (2006)

yang mendefinisikan pelayanan atau jasa, bahwa “Pelayanan atau jasa adalah setiap tindakan atau perbuatan yang ditawarkan oleh setiap pihak lain yang pada dasarnya bersifat *intangibile* (tidak berwujud fisik)

dan tidak menghasilkan kepemilikan tertentu. Produksi jasa bisa berhubungan dengan produksi fisik maupun tidak”.

Menurut keputusan MENPAN Nomor 63/KEP/M. PAN/7/2003 dalam Irawati Nurul (2003) <http://www.komisihukum.go.id/> tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, pelayanan publik merupakan segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penyempurnaan definisi pelayanan publik menurut KEP/25M.PAN/2/2004 yaitu segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jika disimpulkan pelayanan publik memiliki dua komponen yaitu: yang pertama, pelayan dalam hal ini aparatur negara yang memberikan pelayanan baik barang atau jasa sedang yang kedua, yaitu masyarakat sebagai penerima layanan. Tujuan pelayanan publik adalah memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

Menurut Fandy Tjiptono (2006: 58) bahwa ”Pelayanan yang baik akan dapat menciptakan loyalitas pelanggan yang semakin melekat erat dan pelanggan tidak berpaling pada perusahaan lain”. Unsur-unsur pelayanan yang baik meliputi; Kecepatan, Ketepatan,

Keamanan, Keramah-tamahan dan Kenyamanan.

Selanjutnya, menurut Kotler, terdapat lima faktor kualitas pelayanan jasa, yaitu:

- 1) Keandalan (*reliability*) : kemampuan menjalankan jasa secara tepat dan terpercaya.
- 2) Keresponsifan (*responsiveness*): kemampuan membantu dan memberikan jasa kepada pelanggan dengan cepat dan tanggap.
- 3) Keyakinan (*confidence*): merupakan pengetahuan, kesopanan dan keterampilan untuk menghasilkan kepercayaan dan keyakinan dari pelanggan.
- 4) Empati (*empathy*): bersikap peduli dan memberikan perhatian kepada setiap pelanggan.
- 5) Berwujud (*tangibles*): bentuk-bentuk tampilan pelayanan yang dapat terlihat seperti fasilitas fisik, karyawan dan media komunikasi.

Jadi, dapat disimpulkan bahwa kualitas pelayanan merupakan suatu penilaian terhadap harapan pelanggan dengan hasil kinerja pelayanan.

5. Konsep Perusahaan Daerah

Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah memberikan pengertian tentang yang dimaksud dengan Perusahaan Daerah adalah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan undang-undang ini yang seluruh atau sebagian modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan undang-undang.”

Sedangkan menurut Undang-Undang RI Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang dimaksud dengan Perusahaan Daerah “adalah badan usaha

yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah”.

Menurut ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Perusahaan Daerah Nomor 5 Tahun 1962 perusahaan daerah merupakan badan usaha yang bersifat memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum, dan memupuk pendapatan. Tujuan perusahaan daerah ialah untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketenteraman serta ketenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur.

PDAM atau Perusahaan Daerah Air Minum merupakan salah satu unit usaha milik daerah (BUMD), yang bergerak dalam distribusi air bersih bagi masyarakat umum. PDAM terdapat di setiap provinsi, kabupaten, dan kotamadya di seluruh Indonesia. PDAM merupakan perusahaan daerah sebagai sarana penyedia air bersih yang diawasi dan dimonitor oleh aparat-aparat eksekutif maupun legislatif daerah. PDAM berfungsi untuk melayani kebutuhan hidup orang banyak dengan menyediakan layanan air bersih dan sekaligus menggali dana masyarakat melalui perolehan keuntungan dari usahanya yang digunakan kembali untuk membangun sarana dan prasarana yang diperlukan oleh masyarakat.

Apabila merujuk pada Keputusan Menteri Dalam Negeri No: 690-069 tahun 1992 tentang Pola Petunjuk Teknis Pengelolaan PDAM, yang diperbaharui dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.690-536 Tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan Tarif Air Minum Pada Perusahaan Daerah Air Minum disana ditegaskan bahwa PDAM memiliki tugas

pokok pelayanan umum kepada masyarakat, dimana dalam menjalankan fungsinya PDAM diharapkan mampu membiayai dirinya sendiri (*self-financing*) dan harus berusaha mengembangkan tingkat pelayanannya. Di samping itu, PDAM juga diharapkan mampu memberikan sumbangan pembangunan kepada Pemerintah Daerah (Pemda). Selanjutnya dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 47 tahun 1999 tentang Pedoman Penilaian Kinerja PDAM dinyatakan bahwa tujuan pendirian PDAM adalah untuk memenuhi pelayanan dan kebutuhan akan air bersih bagi masyarakat serta sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD).

C. METODE

1. Jenis Penelitian

Metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu (Sugiyono, 2012:1). Secara umum data yang telah diperoleh dari penelitian dapat digunakan untuk memahami, memecahkan dan mengantisipasi masalah. Berdasarkan topik penelitian, maka dalam usaha untuk mencapai jawaban dari pertanyaan atau permasalahan di depan, maka jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif kualitatif digunakan untuk memperoleh data-data mengenai Pelayanan PDAM Tirta Kelimutu, Kabupaten Ende.

2. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh informasi dan data yang akan dikelola dalam penelitian ini, maka pengumpulan data dilakukan dengan 2 cara, yaitu sebagai berikut:

- a. Penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu penelitian dengan cara mempelajari buku-buku, teori-teori,

catatan-catatan, dokumen-dokumen, yang diperlukan dan berkaitan dengan masalah yang diteliti.

b. Penelitian lapangan, terdiri dari:

- 1) Wawancara, yaitu teknik pengumpulan data informasi dengan jalan mengadakan tanya jawab langsung dengan Direktur Utama dan pegawai PDAM Tirta Kelimutu Kabupaten Ende, para tokoh masyarakat dan agama, petugas lapangan dan pelanggan di 4 kecamatan yang berada di Kota Ende berdasarkan pedoman wawancara yang telah disiapkan sebelumnya.
- 2) Metode Dokumentasi, yaitu untuk memperoleh data sekunder dari penelitian ini, antara lain untuk memahami deskripsi lokasi penelitian. Disamping itu juga untuk mendapatkan data dari arsip yang ada di lokasi penelitian yang berhubungan dengan variabel yang diteliti.
- 3) Metode Observasi; Marshall (1995) (dalam Sugiyono, 2014) menyatakan bahwa *“through observation, the reasearcher learn about behavior and the meaning attached to those behavior”*. Melalui observasi, peneliti belajar tentang perilaku, dan makna dari perilaku tersebut. Selain itu, melalui observasi peneliti dapat mengamati seluruh objek penelitian dengan seksama.

3. Teknik Analisis Data

Analisa data merupakan bagian yang sangat penting di dalam metode penelitian ilmiah karena dengan analisa dapat memberikan arti dan makna berguna dalam pemecahan masalah penelitian. Menurut Sugiyono (2008:89), analisis data adalah:

“Proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan di pelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah di pahami oleh diri sendiri maupun orang lain”.

Aktivitas dalam analisis data yaitu:

- a. *Data reduction* (reduksi data)
Reduksi data berarti merangkum, memilih hal - hal pokok, memfokuskan pada hal - hal yang penting, dicari tema dan polanya. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas, dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya, dan mencarinya bila diperlukan.
- b. *Data display* (penyajian data)
Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart* dan sejenisnya. Untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif.
- c. *Conclusion Drawing / Verivication*
Kesimpulan dalam penelitian kualitatif adalah merupakan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu objek yang sebelumnya.

D. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

1. Profil PDAM Tirta Kelimutu

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Ende merupakan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Kabupaten Ende bermula dengan

dibentuknya Badan Pengelola Air Minum (BPAM) Kabupaten Ende berdasarkan keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 186/KPTS/CK/1983. PDAM Kabupaten Ende didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Ende nomor 12 Tahun 1993 tanggal 6 Desember 1993, tentang pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Ende. Namun, peralihan dari BPAM ke PDAM ini baru efektif pada tanggal 21 Februari 2000 sesuai dengan Berita Acara Serah Terima Pengelolaan dan Aset Sarana dan Prasarana Penyediaan Air Bersih Kabupaten Belu, TTU, TTS, Ngada, Ende, Flotim, Sumba Barat Daya dan Alor nomor 104/BA/W.26/2000 dari kantor wilayah Departemen Pekerjaan Umum Propinsi NTT kepada Gubernur NTT serta dilanjutkan dengan berita acara nomor EK.539/99/II/BA 2000 dari Gubernur Nusa Tenggara Timur ke Bupati Ende.

Sesuai dengan peraturan pendirian di atas, kegiatan PDAM Kabupaten Ende ditetapkan adalah untuk melayani masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan air bersih di wilayah Kota Ende dan ibukota kecamatan. Sejak didirikan hingga saat ini, PDAM telah berkembang dengan pesat. Sampai dengan bulan Mei 2014 sudah memiliki kapasitas produksi sejumlah 161 liter/detik dengan jumlah pelanggan adalah 9.324 orang.

Visi PDAM Kabupaten Ende adalah **“Terwujudnya PDAM Kabupaten Ende yang mampu memberikan pelayanan air bersih secara prima menuju Ende Lio Sare Pawe”**. Visi ini memiliki makna menjadikan PDAM sebagai suatu perusahaan yang dapat berjalan dengan dimilikinya semua sumber daya yang berkualitas. Sistem penyediaan air minum dari sumber hingga jaringan di seluruh pelanggan berada dalam kondisi sempurna

serta dimilikinya SDM yang berkualitas. Visi ini harus dijiwai dan dijadikan pegangan oleh setiap pegawai dalam melaksanakan tugas dan memberikan pelayanan kepada pelanggannya.

PDAM Kabupaten Ende memiliki 4 misi sebagai penjabaran atas visi perusahaan tersebut di atas:

- a. Meningkatkan cakupan pelayanan pada aspek kualitas, kuantitas dan kontinuitas air minum kepada masyarakat pelanggan.
- b. Meningkatkan kinerja perusahaan dalam aspek keuangan, teknik dan operasional.
- c. Meningkatkan pendapatan perusahaan dan kesejahteraan pegawai.
- d. Meningkatkan kemampuan sumber daya manusia menjadi tenaga yang handal dan professional.

Nilai-nilai PDAM disebut **“IKHLAS”** yaitu singkatan dari 6 kata dari nilai luhur yang dijunjung tinggi oleh setiap pegawai, yakni :

- a. Integritas : Seluruh karyawan dan manajemen PDAM Kabupaten Ende akan teguh pada kebenaran, kejujuran dan bertindak sesuai hati nurani.
- b. Kerjasama : bersama-sama mewujudkan kebersamaan dalam langkah dan pikiran yang dicerminkan dalam kerjasama dan berinteraksi social yang efektif .
- c. Hati nurani
- d. Loyalitas : Rela berkorban dengan mengedepankan jiwa pengabdian kepada perusahaan, bangsa dan Negara, serta taat dan setia dalam menjalankan tugas dan kewajibannya.
- e. Amanah : Bekerjasama dengan dilandasi Kejujuran, Etika, Moral dan nilai-nilai ajaran .
- f. Semangat.

2. Penyajian Data

a. Implementasi Kebijakan Pelayanan Publik oleh PDAM Tirta Kelimutu.

1) Komunikasi

Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran. Komunikasi menyangkut petunjuk-petunjuk pelaksanaan dan sosialisasi.

Berkaitan dengan komunikasi antar-organisasi dan aktivitas pelaksana terkhususnya sosialisasi Keputusan Bupati Nomor 316 Tahun 2002 tanggal 24 September 2002 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Ende. Prospek implementasi Keputusan Bupati Nomor 316 Tahun 2002 tanggal 24 September 2002 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Ende yang efektif ditentukan oleh ketepatan dan konsistensi dalam mengkomunikasikan ukuran dan tujuan kebijakan tersebut.

Menurut analisa penulis berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara yang penulis lakukan komunikasi internal telah berjalan dengan baik namun demikian komunikasi eksternal dirasakan belum optimal. Para petugas masih belum optimal dalam mengkomunikasikan kepada para pelanggan PDAM khususnya masyarakat kota Ende terkait dengan berbagai masalah yang dihadapi oleh PDAM yang imbasnya langsung dialami oleh masyarakat, sosialisasi tentang penyesuaian tarif air minum dan pemasangan sambungan baru.

Hal ini didukung dengan belum pernah sekali pun pihak PDAM melakukan pertemuan atau dialog langsung dengan masyarakat dan juga belum terbentuknya Forum Komunikasi Pelanggan. Ketiadaan forum ini mengakibatkan lalu lintas informasi yang terkait dengan pelayanan air minum belum dapat berjalan dengan baik. Namun demikian, satu model kegiatan sosialisasi yang sudah dilakukan PDAM adalah melakukan paparan kepada para *stakeholder* pada saat penyesuaian tarif air minum, yaitu kepada Pemerintah Kabupaten Ende, DPRD dan LSM lainnya tetapi kegiatan ini belum memberikan hasil optimum bagi perkembangan PDAM Kabupaten Ende. Hal ini tercantum dalam *Corporate Plan* PDAM Kabupaten Ende tahun 2015-2019.

2) Dukungan dan Sumber-sumber

Disamping ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan, yang perlu mendapatkan perhatian dalam proses implementasi kebijakan adalah sumber-sumber yang tersedia. Sumber-sumber layak mendapat perhatian karena menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber-sumber yang dimaksud mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif. Dalam praktik implementasi kebijakan, kita seringkali mendengar para pejabat maupun pelaksana mengatakan bahwa kita tidak mempunyai cukup dana untuk membiayai program-program yang telah direncanakan. Dengan demikian, dalam beberapa kasus besar kecilnya dana akan menjadi faktor yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

Berdasarkan hasil observasi yang dilakukan maka untuk variabel yang kedua mengenai sumber-sumber kebijakan untuk sumberdaya manusia (SDM) sudah cukup memadai dengan jumlah 78 orang. Namun

dari segi pendidikan hanya 7 orang dengan kualifikasi pendidikan Strata 1 dan 1 orang Strata 2 selebihnya merupakan lulusan Sekolah Menengah Atas (SMA) sejumlah 57 orang, Sekolah Menengah Pertama (SMP) 4 orang dan lulusan Sekolah Dasar (SD) sejumlah 9 orang. Walaupun demikian para pegawai PDAM tersebut dibekali dengan pengalaman setelah mengabdikan sekian lama di perusahaan. Yang harus dilakukan saat ini adalah kegiatan pelatihan dan pembekalan bagi para pegawai terutama bagi pegawai yang baru bergabung agar dapat meningkatkan kualitas pelayanan bagi masyarakat.

Usaha peningkatan kompetensi karyawan dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan pegawai bidang teknik (pelatihan pompa air, pelatihan tenaga laboratorium, pelatihan penurunan NRW, pelatihan teknis perawatan perpipaan, pelatihan penggunaan aplikasi GIS, pelatihan survei serta pemetaan dan pelatihan Epanet); pendidikan dan pelatihan bagi karyawan bidang administrasi dan keuangan (pelatihan pengelolaan pelanggan, pelatihan pengelolaan pergudangan dan persediaan, pelatihan SakEtap, pelatihan pengelolaan administrasi dan personalia); studi banding bagi pegawai; pembinaan pegawai secara internal (motivasi peningkatan kinerja pegawai; serta pembuatan SOP (*Standard Operating Procedure*) di semua bidang.

Dengan memperhatikan tingkat efisiensi pegawai terhadap sambungan diketahui dengan jumlah pegawai sebesar 78 orang dan jumlah pelanggan 9.324 sambungan pelanggan menghasilkan rasio 8:1000, yang artinya untuk melayani 1000 pelanggan dikerjakan oleh hanya sekitar 8 orang pegawai. Dimana hal ini mengacu pada Keputusan Menteri dalam Negeri Nomor 47 Tahun 1999 untuk rasio pegawai-sambungan menjelaskan bahwa

besaran kurang dari 9 orang untuk 1000 pelanggan untuk PDAM yang beroperasi di tingkat kabupaten menunjukkan kinerja yang cukup. Namun dari segi sumber dana masih terjadi ketimpangan sebab pendapatan yang diperoleh PDAM masih lebih kecil dari biaya operasionalnya. Hal ini tercermin dari dua rasio keuangan, yaitu Rasio Operasi Perusahaan (Beban Operasi / Pendapatan Usaha) dan *Return of Equity* (Laba Rugi / Modal). Rasio operasi perusahaan pada tahun 2014 mempunyai nilai 102%. Persentase ini mencerminkan bahwa beban operasi yang dikeluarkan perusahaan dalam satu tahun lebih besar 2% daripada pendapatan usaha yang diterima oleh perusahaan. *Return of Equity* pada tahun 2014 mempunyai nilai -42,3%. Hal ini mencerminkan modal yang digunakan perusahaan pada tahun 2013 tidak mampu menghasilkan keuntungan. Perusahaan mengalami kerugian sebesar 42% dari modal perusahaan.

Selain itu fasilitas yang tersedia juga menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis termasuk belum memadai. Pemakaian jaringan distribusi yang sudah lama dan tua yakni jaringan pipa distribusi yang sudah ada sejak tahun 1982 dan hanya berukuran 8” perlu diganti agar kualitas layanan semakin baik, reservoir yang rusak di dekat pemukiman padat penduduk harus segera diperbaiki agar tidak mengurangi kualitas pelayanan PDAM, dan pemberian sanksi yang tegas bagi masyarakat yang melakukan pembocoran pipa distribusi karena ini sangat merugikan. Kekurangan sumber air baku juga perlu ditangani dan dicari solusi yang tepat agar masalah kelangkaan air karena kurangnya debit air dapat teratasi di masa-masa mendatang. Hal ini terjadi karena setiap tahunnya jumlah pelanggan atau masyarakat terus bertambah sehingga PDAM perlu mencari solusi bagi

pemenuhan kebutuhan air minum yang layak bagi masyarakat dengan menggunakan teknologi modern seperti pengelolaan air sungai dan atau air laut agar dapat dikonsumsi oleh masyarakat sebagai pelanggan. Selain itu, aspek sistem produksi yang masih tradisional menyebabkan pada musim hujan air minum tidak dapat didistribusikan karena tingkat kekeruhannya yang sangat tinggi.

3) Kecenderungan Agen Pelaksana

Kecenderungan dari agen pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif, jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka akan melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan akan semakin sulit. Berkaitan dengan sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana yang banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan.

Komitmen dan kompetensi merupakan dua persyaratan penting yang harus dimiliki oleh personel yang di beri mandat untuk mencapai tujuan kebijakan. Berkaitan dengan dua poin ini, hasil akhir yang diharapkan adalah kepuasan pelanggan.

Berdasarkan hasil pengamatan penulis, ditemukan bahwa pegawai PDAM Kabupaten Ende harus senantiasa melakukan perbaikan kualitas pelayanan dengan tujuan agar dapat meningkatkan kepuasan pelanggan akan layanan air bersih yang diterima. Aspek pelayanan pelanggan yang diberikan oleh PDAM Kabupaten Ende saat ini belum secara

penuh dapat memberikan kepuasan kepada pelanggannya. Beberapa aspek pelayanan tersebut adalah sistem produksi yang masih tradisional serta lambannya PDAM dalam menanggapi pengaduan pelanggan dan kurangnya melakukan sosialisasi tentang kondisi PDAM. Lambannya PDAM dalam menangani pengaduan pelanggan dalam hal ini masyarakat disebabkan karena belum adanya pelatihan tentang manajemen hubungan pelanggan. Upaya peningkatan kualitas pelayanan dapat dilakukan dengan cara peningkatan kualitas dan kemampuan teknis pegawai dalam bidangnya masing-masing, perbaikan infrastruktur seperti pengadaan loket pembayaran baru sehingga pelanggan tidak berlama-lama antri untuk membayar biaya pemakaian airnya, penggunaan sistem informasi dan teknologi untuk dapat memberikan kemudahan kepada pelanggan dalam memperoleh informasi yang berkaitan dengan PDAM Kabupaten Ende.

4) Struktur Organisasi

Struktur organisasi merupakan sistem hubungan formal antara tugas dan wewenang yang mengendalikan serta mengkoordinasikan sumber daya untuk mencapai tujuan. Dalam kegiatan implementasi kebijakan, struktur organisasi merupakan wadah atau wahana interaksi dimana para petugas, aparat birokrasi, atau pejabat yang berwenang mengelola implementasi kebijakan dengan berbagai kegiatannya. Struktur organisasi merupakan serangkaian logika penyederhanaan kerja yang terdiri dari adanya kebutuhan untuk melakukan pembagian kerja diantara anggotanya karena pekerjaan untuk mencapai misi organisasi tidak dapat dilakukan sendiri. Sebagai konsekuensi dari pembagian kerja tersebut kemudian maka diperlukan koordinasi diantara berbagai departemen, unit kerja, dan individu-individu yang

memiliki tugas berbeda-beda. Dan terakhir tentu dibutuhkan pengawasan (kontrol) untuk menjamin bahwa departemen, unit kerja, dan individu yang diberikan tugas tersebut menjalankan kewajibannya dengan baik sesuai dengan panduan yang telah ditetapkan.

Sesuai dengan Keputusan Bupati Ende Nomor 316/09/Tahun 2002 tanggal 24 September 2002, PDAM Tirta Kelimutu Kabupaten Ende telah memiliki struktur organisasi yang jelas dengan susunan terdiri dari 1 orang Direktur, 2 orang Kepala Bagian yakni Kepala Bagian Administrasi Umum dan Keuangan dan Kepala Bagian Teknik beserta 10 Kepala Sub Bagian yang terdiri dari Kasubag Rekening, Kasubag Keuangan, Kasubag Langganan, Kasubag Administrasi Umum dan Personalia, Kasubag Perlengkapan, Kasubag Perencanaan, Kasubag Produksi, Kasubag Pengawasan, Kasubag Pemeliharaan dan Kasubag Laboratorium yang didukung oleh jajaran karyawan.

Ditemukan bahwa proses pelayanan air bersih oleh PDAM Tirta Kelimutu telah mengikuti *Standard Operating Procedure* (SOP) yang berlaku dan sesuai Keputusan Bupati Nomor 316 Tahun 2002 tanggal 24 September 2002 tentang struktur Organisasi dan Tata Kerja Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Ende. Dapat dijelaskan juga bahwa struktur organisasi PDAM Kabupaten Ende sudah mengalami spesialisasi tugas sehingga kinerja dan profesionalisme pegawai mengalami kemajuan yang signifikan.

Dalam penyusunan program dibagi ke dalam dua kategori yakni Program Bidang Teknik dan Program Non Teknik (Administrasi Umum dan Keuangan). Program bidang teknik antara lain; 1) Perbaikan dan Optimalisasi sarana / prasarana untuk mengatasi kelemahan aliran air yang belum mencapai 24 jam

melalui Pembangunan *Water Treatment Plant* 50 lt/dtk, rehabilitasi unit produksi, jaringan transmisi dan distribusi, review jaringan dan desain serta perluasan wilayah cakupan pelayanan; 2) Peningkatan kualitas air melalui peremajaan jaringan pipa transmisi dan distribusi serta pelatihan petugas / operator pada Instalasi Pengolahan Air (IPA); 3) Penurunan tingkat kehilangan air melalui pembenahan sistem data pelanggan, pemasangan segel air di setiap pelanggan, penerapan dan penggantian meter air yang rusak atau telah berusia tua, peremajaan / pemeliharaan jaringan pipa transmisi dan distribusi, pengaturan aliran air pada setiap zona layanan serta evaluasi hasil pencatatan meter air. Selanjutnya program non teknik meliputi, 1)Peningkatan pendapatan usaha PDAM melalui Penambahan pelanggan baru dengan peningkatan cakupan pelayanan menjadi 80% untuk seluruh wilayah kabupaten, penyesuaian tarif secara berkala, peningkatan efektifitas dan efisiensi penagihan dan sosialisasi tarif air minum; 2)Peningkatan likuiditas PDAM agar menjadi lebih mandiri dalam pembiayaan dan operasional melalui penambahan jumlah penyertaan modal/subsidi/pinjaman lunak untuk pengembangan PDAM, penambahan hibah dari pemerintah pusat/daerah dan efisiensi biaya PDAM.; 3) Peningkatan kualitas laporan keuangan PDAM melalui pelatihan pegawai bidang administrasi dan keuangan, pendampingan penyusunan laporan keuangan dan audit keuangan oleh auditor independen.; 4)Perbaikan layanan kepada *stakeholder's* melalui perbaikan layanan sambungan baru, survei kepuasan pelanggan, pemberian bantuan bagi masyarakat yang kekurangan air serta pelaporan dan *public hearing* dengan pemilik dan DPRD.; 5)Peningkatan

kompetensi pegawai melalui pendidikan dan pelatihan.

b. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Pelayanan Publik

1) Faktor Penghambat

Berdasarkan hasil penelitian, ditemukan bahwa beberapa faktor penghambat bagi PDAM Kabupaten Ende dalam melakukan kegiatan pelayanan masyarakat, antara lain;

- a) Kurangnya komunikasi langsung antara Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Ende dengan masyarakat sebagai pelanggan.
- b) Keterbatasan kapasitas sumber dan pengolahan. 4 sumber mata air baku yang dimiliki PDAM Kabupaten Ende saat ini memiliki debit yang jauh dari cukup untuk memenuhi kebutuhan seluruh pelanggan di Kota Ende.
- c) Jaringan pipa distribusi dan transmisi yang digunakan saat ini masih merupakan jaringan lama yang sudah dipakai sejak tahun 1982 dan ukuran pipa yang terlalu kecil yakni sebesar 8 dim.
- d) Kurangnya kesadaran masyarakat untuk menjaga infrastruktur PDAM.
- e) Semakin menurunnya debit air yang malah berbanding terbalik dengan jumlah penduduk yang semakin bertambah dari waktu ke waktu.
- f) Keadaan topografi kota Ende yang berbukit dan naik turun menyebabkan pasokan air sulit untuk menjangkau wilayah-wilayah pemukiman di ketinggian.

2) Faktor Pendukung

Dari hasil penelitian, penulis menemukan bahwa faktor-faktor pendukung kegiatan pelayanan air bersih oleh PDAM Ende, antara lain ;

- a) Adanya dukungan dana dari Pemerintah Daerah Kabupaten Ende berupa Penyertaan Modal Daerah sebesar 3 milyar untuk perbaikan sarana dan prasarana.
- b) Motivasi kerja yang tinggi dari staf PDAM Kabupaten Ende dalam melakukan pelayanan air bersih bagi masyarakat yang didukung kompensasi gaji yang baik.
- c) Jumlah pendapatan usaha PDAM selama 3 tahun terakhir mengalami peningkatan dan ini merupakan sebuah gambaran yang positif.

E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

1. Kesimpulan

Dari semua data di lapangan dan olahan data sekunder pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kelimutu Kabupaten Ende setelah di analisis maka dapat disimpulkan bahwa :

- a. Implementasi pelayanan publik oleh PDAM Tirta Kelimutu sampai saat ini belum berjalan dengan maksimal. Beberapa hal yang perlu diperbaiki dan ditingkatkan yaitu komunikasi eksternal antara PDAM dengan masyarakat sebagai pelanggan, peremajaan saluran transmisi dan distribusi, peningkatan pendidikan dan pelatihan bagi para pegawai.
- b. Faktor penghambat antara lain; Kurangnya komunikasi antara PDAM dengan pelanggan; Keterbatasan kapasitas sumber dan pengolahan; Jaringan transmisi dan distribusi yang sudah tua dan rentan untuk rusak; kurangnya kesadaran dari sebagian masyarakat untuk memelihara infrastruktur yang ada; debit air yang semakin menurun dari waktu ke waktu karena kelestarian alam yang kurang dijaga; dan keadaan topografi kota

- Ende yang miring sehingga menyulitkan proses distribusi air bersih.
- c. Faktor pendukung dalam Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Ende Nomor 12 Tahun 2013; antara lain : 1) Adanya dukungan dana dari Pemda Kabupaten Ende berupa Penyertaan Modal Daerah; 2) Motivasi kerja yang tinggi dari staf PDAM Kabupaten Ende dan dukungan insentif gaji yang memadai; dan 3). Jumlah pendapatan usaha PDAM selama 3 tahun terakhir mengalami peningkatan dan ini merupakan sebuah gambaran yang positif.

2. Rekomendasi

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, penulis memberikan beberapa rekomendasi untuk PDAM Tirta Kelimutu Kabupaten Ende, sebagai berikut;

- a. Untuk meningkatkan komunikasi antara PDAM dengan masyarakat sebagai pelanggan, penulis menganggap PDAM harus melakukan sosialisasi secara berkala terkait dengan permasalahan yang dihadapi, informasi penyesuaian tarif serta amat penting hadirnya sebuah wadah Forum Komunikasi Pelanggan. Dengan adanya forum ini diharapkan lalu lintas informasi tentang pelayanan air minum oleh PDAM tidak mengalami hambatan.
- b. PDAM Tirta Kelimutu perlu melakukan penyesuaian tarif lagi guna menyeimbangkan neraca keuangannya. Hal ini bertujuan agar PDAM dapat memperoleh laba dari usaha pelayanannya. Sebab hasil penelitian yang dilakukan ditemukan bahwa biaya operasional yang dikeluarkan masih lebih besar daripada pendapatan PDAM.
- c. Pipa jaringan distribusi perlu diganti dengan pipa baru dengan ukuran yang lebih besar demi meningkatkan pasokan air kepada pelanggan PDAM.
- d. Pihak PDAM harus menindak tegas pelanggaran oleh pelanggan terutama yang berkaitan dengan pemboran saluran pipa distribusi guna memberikan efek jera bagi pelakunya dan mencegah terjadinya pelanggaran yang sama di masa-masa mendatang.
- e. PDAM Tirta Kelimutu Kabupaten Ende harus membina kerjasama yang baik dengan dinas-dinas tertentu guna peningkatan kualitas pelayanan air bersih bagi pelanggannya, di antaranya; membina kerjasama dengan Dinas Kehutanan Kabupaten Ende untuk menjaga kelestarian hutan alam di wilayah Kabupaten Ende, khususnya di sekitar area mata air PDAM; membina kerjasama dengan Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Ende untuk turut membantu kelancaran pelayanan bagi pelanggan PDAM Tirta Kelimutu Kabupaten Ende.
- f. PDAM Tirta Kelimutu perlu memberikan pendidikan dan pelatihan yang memadai bagi karyawannya guna meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat terutama di bidang hubungan pelanggan, keuangan dan teknik. Dengan demikian kualitas pelayanan bagi pelanggan akan semakin baik dan meningkat dari waktu ke waktu.

REFERENSI

- Adisasmita R., 2014, *Pembiayaan Pembangunan Daerah* : Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Algamar, Kalimardin. 1994, *Penyediaan dan Teknologi Pengelolaan Air Minum* : ITB, Bandung.
- Aritonang, Lerbin R. 2005, *Kepuasan Pelanggan; Pengukuran dan*

- Penganalisaan dengan SPSS* : PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Atep Adya Barata. 2003, *Dasar-dasar Pelayanan Prima* : Gramedia. Jakarta.
- Azdan, M. Donny. 2011. *Overview of Indonesia Water System and Policies*. (<http://www.oecd.org/tad/sustainable-agriculture/49213672.pdf> diunduh 16 April 2016)
- Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi.2002, *Perencanaan Prasarana Air Bersih Perkotaan* : Jakarta.
- Budi W.S. 1997. *Service Quality :Alternatif Pendekatan dan Berbagai Persoalan di Indonesia*. Usahawan No. 01. Th XXVI. Januari. Jakarta.
- Burhan Bungin, 2001,*Metode Penelitian Sosial*: Airlangga University Press, Surabaya.
- Damanhuri, Enri, 1989, *Pendekatan Sistem Dalam Pengendalian dan Pengoperasian Sistem Jaringan Distribusi Air Minum*, Bandung, Jurusan Teknik Lingkungan, FTSP-ITB.
- Hardiyansyah. 2011, *Kualitas Pelayanan Publik (Konsep, Dimensi, Indikator dan Implementasinya)* : Penerbit Gava Media, Yogyakarta.
- Hardini, Ari, 2003, *Studi Pelayanan Air Bersih di Kecamatan Pademangan*, Jakarta Utara: Skripsi Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota.
- Kementerian Pekerjaan Umum, Direktorat Pengembangan Air Minum. *Strategi Pembiayaan Pengembangan SPAM*. Presentasi pada Focused Group Discussion PPRF BKF Kemenkeu, 14 Maret 2013.
- Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999,*Pedoman Penilaian Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum*: Jakarta.
- Keputusan Bupati Nomor 316 Tahun 2002 tanggal 24 September 2002 tentang *Struktur Organisasi dan Tata Kerja Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Ende*.
- Mahmudi., 2005, *Manajemen Kinerja Sektor Publik* : Unit Penerbit dan Percetakan YKPN. Yogyakarta.
- Moleong, L., 1993, *Metodologi Penelitian Kualitatif* : Rosdakarya, Bandung.
- PDAM Tirta Kelimutu Ende. 2014. *Corporate Plan Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Kelimutu Tahun 2015-2019*.
- Peraturan Daerah Kabupaten Ende nomor 12 Tahun 1993 tanggal 6 Desember 1993, tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Ende.
- Permenkes Nomor 416/MENKES/PER/1990, *Standar Kualitas Air Bersih*: Jakarta.
- PERPAMSI. 2010. *Peta Masalah PDAM: Ringkasan Eksekutif*. PERPAMSI, Jakarta.
- Prasetya Irawan, 2006, *Penelitian Kualitatif & Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*, Jakarta : Departemen Ilmu Administrasi FISIP-UI.
- Ratminto & Atik Winarsih, 2005, *Manajemen Pelayanan* : PustakaPelajar.Yogyakarta.
- Siregar, Ansari. 2013. *Sustainability Kinerja PDAM*. Presentasi pada Focused Group Discussion PPRF BKF Kemenkeu, 17 Juli 2013.
- Supranto, J., 2007, *Pengukuran Tingkat Kepuasan Pelanggan* : PT. Rineka Cipta, Jakarta.

Sutrisno, Totok dkk, 2004, *Teknologi Penyediaan Air Bersih*, Jakarta, Rineka Cipta

Tjiptono, Fandi, 2003, *Prinsip-prinsip Total Quality Service*, Yogyakarta, Beta Offset.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.