

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Air merupakan salah satu sumber daya alam yang dibutuhkan dalam kehidupan makhluk hidup. Manusia membutuhkan sumber daya air yang dapat dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari maupun kebutuhan lain. Kebutuhan manusia akan air ini selalu bertambah dan meningkat. Terutama pada era globalisasi saat ini, manusia membutuhkan air untuk berbagai hal misalnya untuk pembangunan, membersihkan tubuh dan masih banyak lainnya. Tubuh manusia pun sebagian besar mengandung air. Pada tubuh manusia dewasa, 55-60% berat badannya terdiri dari air, pada anak-anak 65% dan bayi sekitar 80% (Santoso, 2010).

Kebutuhan akan air yang sangat penting yakni untuk minum. Oleh karena itu diperlukan air bersih agar tidak menimbulkan penyakit bagi manusia. Kebutuhan air ini harus sesuai dengan kuantitas dan kualitasnya. Namun, dengan bertambahnya jumlah penduduk yang semakin meningkat menimbulkan kebutuhan air yang semakin tinggi. Banyaknya pabrik-pabrik yang membutuhkan air dalam mengelola zat sisa yakni limbah dan dapat merusak kualitas air. Oleh karena itu, untuk memenuhi kebutuhan air bersih maka pemerintah membutuhkan PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum) dalam memenuhi kebutuhan akan air bersih. Hal ini dilakukan pada seluruh wilayah Indonesia termasuk Kabupaten Probolinggo.

Pemenuhan air baku ini dilakukan sebagai sistem penyediaan air minum. Pengembangan sistem air minum menjadi tanggung jawab pemerintah atau pemerintah daerah melalui Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah. Berdasarkan UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air yakni dengan adanya perkembangan pada penyediaan air minum sebagai tujuan yang utama adalah pengelolaan air minum yang berkualitas dengan harga terjangkau untuk semua masyarakat.

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) merupakan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang berguna untuk melayani kebutuhan hidup manusia dengan menyediakan layanan air bersih dan menghasilkan keuntungan dana dari masyarakat. Keuntungan tersebut berguna untuk membangun sarana dan prasarana yang dibutuhkan oleh masyarakat. PDAM tidak sama dengan perusahaan swasta murni yang selalu mengacu pada keuntungan. Salah satu tujuan PDAM yakni ikut serta dalam melaksanakan pembangunan daerah dan pembangunan ekonomi nasional yang pada umumnya menyediakan air bersih serta memenuhi persyaratan kesehatan masyarakat di suatu daerah dan juga sebagai bukti dari pelayanan pemerintah untuk masyarakat. Berdasarkan keputusan Menteri dalam Negeri 690-069 Tahun 1992 tentang pola petunjuk teknis Pengolahan PDAM, ditegaskan bahwa PDAM memiliki tugas pokok pelayanan umum dan menjalankan tugasnya sebagai PDAM serta diharapkan mampu menghasilkan dana sendiri dan dapat mengembangkan tingkat pelayanan untuk menyediakan air bersih.

Upaya dalam meningkatkan serta mempertahankan kondisi yang sudah dicapai dan tertata dengan berbagai upaya serta sesuai visi misi yang telah ditetapkan oleh Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Dharma Kabupaten Probolinggo. Dalam rangka mewujudkan visi dan misi untuk mencapai tujuan tersebut, maka PDAM Tirta Dharma Kabupaten Probolinggo perlu memberikan pelayanan kepada masyarakat guna meningkatkan kualitas penyediaan air bersih. Pelayanan dalam kegiatan penyediaan air bersih dapat dilihat dari kinerja PDAM Tirta Dharma Kabupaten Probolinggo. Kinerja adalah hal penting bagi instansi swasta atau pemerintah. Handayani (2011) memaparkan bahwa kinerja merupakan pengelompokan strategi dalam mencapai target yang berkaitandengan proses yang telah dilalui. Untuk melaksanakan penyediaan air bersih tentu perlu adanya pemantauan kinerja perusahaan.

Kinerja berasal dari kata *job performance* atau *actual performance* yang berarti prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai oleh seseorang (kajianpustaka.com). Pengertian kinerja (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya (Maluyu S.P. Hasibuan, 2001 : 34). *Performance* atau kinerja merupakan hasil atau keluaran dari suatu proses. Menurut pendekatan perilaku dalam manajemen, kinerja adalah kuantitas atau kualitas sesuatu yang dihasilkan atau jasa yang diberikan oleh seseorang yang melakukan pekerjaan, kemampuannya untuk dapat memenuhi harapan masyarakat

sebagai pelanggan atas jasa publik tersebut (Anwar Prabu Mangkunegara, 2000 : 67).

Pada dasarnya, suatu kualitas atas jasa akan dinilai oleh para pelanggan atas persepsi mereka, seperti pendapat Kotler dalam Tjiptono (2002:61), bahwa kualitas tersebut harus dimulai dari pelanggan, yang memberi arti bahwa citra kualitas yang baik bukanlah berdasarkan sudut pandang atau persepsi pihak penyedia jasa, melainkan berdasarkan sudut pandang atau persepsi pelanggan. Jadi, pelanggan yang mengkonsumsi dan menikmati jasa perusahaan sehingga merekalah yang seharusnya menentukan kualitas jasa.

Sebagai sebuah organisasi publik yang terkait dengan pelaksanaan fungsi pelayanan, Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) sebagai salah satu lembaga publik dalam pelayanan penyediaan air bersih (minum) dituntut tingkat kualitas pelayanannya melalui peningkatan kinerja operasional para pegawai, karena kinerja pegawai yang tinggi akan mencerminkan kinerja organisasi secara keseluruhan. Sebaliknya rendahnya kinerja operasional pegawai akan mencerminkan rendahnya kinerja organisasi.

Cakupan pelayanan air minum perpipaan di Indonesia sampai akhir 2017 masih rendah, dimana diperkotaan baru mencapai 45% dan di pedesaan 10% atau rata-rata secara nasional adalah 24% (sim.ciptakarya.pu.go.id). Hal ini disebabkan diantaranya oleh karena kinerja PDAM sebagai penyelenggara Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) dinilai masih

belum optimal. Berdasarkan data akhir tahun 2017 dari 318 PDAM di seluruh Indonesia sebanyak 17% masuk dalam kategori sehat, 44% kurang sehat dan 39% sakit. Beberapa aspek yang mempengaruhi kinerja PDAM antara lain : (1) aspek keuangan (operating ratio, ratio hutang jangka panjang, ratio pendapatan terhadap hutang jangka panjang dan kas terhadap pendapatan), (2) aspek manajemen (konsumsi air m³/pelanggan/bln, struktur pelanggan dan ratio pegawai per 1.000 pelanggan) dan, (3) aspek teknis (kebocoran air, efisiensi produksi, jam operasi produksi dan kapasitas tak terpakai) (ESP-USAID, Juli 2016).

Memperhatikan kondisi tersebut dan dalam rangka mendukung perkembangan SPAM sesuai dengan kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan PDAM, maka pemerintah perlu melakukan upaya strategis untuk meningkatkan kinerja PDAM. Upaya strategis tersebut diantaranya untuk meningkatkan kinerja PDAM sakit dan PDAM kurang sehat menjadi PDAM sehat melalui bantuan teknik, bantuan program dan restrukturisasi hutang jika diperlukan.

Berdasarkan hasil wawancara pada tanggal 30 Maret 2019 dengan salah satu karyawan PDAM Tirta Dharma Kabupaten Probolinggo, Andika Agustiawan, S.S memaparkan bahwa Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Dharma Kabupaten Probolinggo, ini beroperasi dalam kondisi yang kurang sehat, baik dalam aspek teknis maupun non-teknis. Namun demikian, upaya untuk memperbaiki kondisi yang lebih baik senantiasa dilakukan sehingga dapat tetap eksis dalam memberikan pelayanan

terbaik kepada pelanggannya. Sebagai perusahaan air bersih yang melayani penduduk di Kabupaten Probolinggo, PDAM Tirta Dharma Kabupaten Probolinggo harus mampu mengikuti perkembangan-perkembangan yang terjadi dalam Kabupaten Probolinggo.

Dalam pelaksanaan kuantitas kinerja, sebagai gambaran untuk mengukur tinggi rendahnya kinerja perusahaan untuk meningkatkan produktifitas pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Probolinggo, terindikasi masih rendahnya kualitas perusahaan ini, yakni dalam kemampuan perusahaan menyalurkan air bersih (minum) atas kebutuhan pelanggan (masyarakat) yang semakin meningkat. Penyaluran air yang terkadang kurang lancar, serta seringnya air tidak keluar di daerah tertentu (Abdullah, 2015 : 3).

Hingga saat ini, daerah Kabupaten Probolinggo masih saja mengalami krisis mengenai air bersih. Hal ini merupakan akibat dari PDAM Tirta Dharma Kabupaten Probolinggo yang masih belum mampu memenuhi kebutuhan air di masyarakat. Banyaknya kebocoran pipa yang sudah berumur dan bocor sehingga membuat banyak air terbuang. Pelanggan air yang menggunakan jasa PDAM Tirta Dharma Kabupaten Probolinggo pun sering merasa resah dan komplain, karena lambatnya aliran air dan tidak masimal. Andika Agustiawan, S.S tanggal 16 Mei 2019, jam 13.00 WIB memaparkan bahwa dalam memperbaiki kualitas pelayanan tersebut, pihak PDAM Tirta Dharma Kabupaten Probolinggo mulai mengganti pipa yang telah rusak dan

mengganti dengan yang baru pada beberapa daerah di Kabupaten Probolinggo, khususnya Kecamatan Leces dan Kecamatan Tegalsiwalan.

Berdasarkan hasil penelitian Abdullah (2015 : 4) mendeskripsikan bahwa Kabupaten Probolinggo memiliki 24 kecamatan dan 13 diantaranya masih belum dilayani oleh PDAM Kabupaten Probolinggo yakni wilayah timur Kabupaten Probolinggo. Cakupan wilayah pelayanan PDAM Kabupaten Probolinggo yakni sebesar 33,54%. Rendahnya cakupan pelayanan tersebut karena banyaknya kebocoran pipa yang dipasang oleh instalasi tanpa melalui pengawasan PDAM Kabupaten Probolinggo. Untuk itu, diperlukan penyusunan program-program kerja, anggaran dan perencanaan strategis yang terpadu agar dapat digunakan oleh pihak manajemen sebagai bahan referensi dalam pengambilan keputusan dan pengembangan perusahaan. Program-program dan perencanaan tersebut berguna untuk memberi arah terhadap perkembangan dan perbaikan perusahaan.

Adapun yang menyebabkan penulis tertarik untuk melakukan penelitian pada kantor PDAM Tirta Dharma Kabupaten Probolinggo, yaitu karena masih rendahnya kuantitas dan kualitas yang diberikan kepada masyarakat, dilihat dari segi kualitas air yang disalurkan kepada masyarakat serta respon yang diberikan ketika pelanggan menyampaikan keluhannya. PDAM Tirta Dharma Kabupaten Probolinggo pada tahun 2018 pernah di demo oleh ratusan warga Leces. Hal tersebut dikarenakan tidak meratanya

aliran air bersih untuk warga Leces dari PDAM Tirta Dharma Kabupaten Probolinggo (timesindonesia.co.id).

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk mengkaji tentang **“Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Dharma Kabupaten Probolinggo dalam Penyediaan Air Bersih”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kinerja PDAM Tirta Dharma Kabupaten Probolinggo dalam penyediaan air bersih?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi kinerja PDAM Tirta Dharma Kabupaten Probolinggo dalam penyediaan air bersih?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis kinerja PDAM Tirta Dharma Kabupaten Probolinggo dalam penyediaan air bersih.
2. Untuk mendeskripsikan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja PDAM Tirta Dharma Kabupaten Probolinggo dalam penyediaan air bersih.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dapat diperoleh dalam penelitian ini, antara lain:

1. Secara Praktis

a. Bagi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Dharma Kabupaten Probolinggo

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan atau sumbangan saran bagi PDAM Tirta Dharma Kabupaten Probolinggo guna pengembangan kinerja PDAM khususnya dalam pelayanan jasa penyaluran air bersih yang diberikan kepada masyarakat luas (publik) sebagai penerima jasa.

b. Bagi Warga Kabupaten Probolinggo (Leces)

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi pengetahuan bagi warga Leces mengenai kinerja PDAM Tirta Dharma Kabupaten Probolinggo dalam penyediaan air bersih.

2. Secara Teoritis

a. Bagi Universitas Panca Marga

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan memperkaya ragam penelitian yang telah dibuat oleh para Mahasiswa Departemen Ilmu Administrasi Negara Universitas Pancamarga Probolinggo serta dapat digunakan sebagai bahan kajian lebih lanjut bagi pihak-pihak yang akan mengadakan penelitian sejenis.

b. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi pengalaman yang bermanfaat bagi peneliti, mengembangkan kemampuan berpikir ilmiah dan berguna untuk menuangkan ilmu yang di dapat selama menempuh kuliah.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terbagi dalam V (lima) bab, sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Terdiri dari beberapa sub bab yakni: latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II KAJIAN PUSTAKA

Terdiri dari beberapa sub bab yakni: penelitian terdahulu, kerangka dasar teoritik dan kerangka dasar penelitian.

BAB III METODE PENELITIAN

Terdiri dari beberapa sub bab yakni: jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi dan situs penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian dan analisis data.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Terdiri dari beberapa sub bab yakni: gambaran umum lokasi penelitian, penyajian data fokus penelitian dan analisis interpretasi data.

BAB V PENUTUP

Terdiri dari beberapa sub bab yakni: kesimpulan dan saran.