

Implementasi Kebijakan Pelayanan Air Bersih Wilayah Perkotaan Berbasis Kerja Sama Pemerintah dan Swasta di Kecamatan Mandau

Suyeno¹, Andy Fefta Wijaya², Imam Hanafi²

¹Program Magister Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang

²Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang

Abstrak

Tuntutan pelayanan air bersih yang berkualitas, berprosedur jelas, dilaksanakan dengan segera dan dengan biaya yang pantas hingga saat ini selalu menjadi perhatian utama pemerintah. Keterlibatan sektor swasta dalam penyediaan air bersih di Indonesia, mulai terjadi pada tahun 90-an, seiring dengan semakin menurunnya peran pendanaan dari pemerintah pusat. Sejak tahun 1997, pemerintah daerah telah bekerja sama dengan pihak swasta, yaitu PT. Chevron Pacific Indonesia (CPI) atau dulu disebut PT. Caltex Pasific Indonesia dalam hal pengelolaan sumber daya air di wilayah Duri, Kecamatan Mandau, Kabupaten Bengkalis, Provinsi Riau. Kerjasama ini dilaksanakan secara terpadu guna mencapai kebutuhan pelayanan air bersih sebesar minimum 80 liter/detik. Tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan pelayanan air bersih wilayah perkotaan di PDAM Cabang Duri Kabupaten Bengkalis serta faktor pendukung dan penghambat implementasi tersebut. Metode penelitian ini adalah kualitatif dengan teknik pengumpulan data dari wawancara, observasi, dan studi dokumen. Data yang didapat dianalisis dengan model interaktif berdasarkan kelima variabel fokus penelitian yaitu (1) komunikasi dan koordinasi; (2) dukungan sumber daya; (3) karakteristik organisasi pelaksana; (4) lingkungan kebijakan; dan (5) disposisi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa komunikasi dan koordinasi sebagai jalur penghubung antar aktor yang dapat menumbuhkan tercapainya disposisi yang baik. Dukungan sumber daya memberikan pengaruh yang besar terhadap tercapai tidaknya tujuan kebijakan pelayanan air bersih wilayah perkotaan di PDAM Cabang Duri dibandingkan dengan kelima variabel yang telah dikaji. Karakteristik organisasi pelaksana dan lingkungan kebijakan memberikan kontrol dan dukungan tercapainya tujuan kebijakan lebih baik lagi. Sedangkan disposisi kebijakan menunjukkan kemampuan implementor dalam menanggapi dan merepresentasikan kebijakan. Tidak menutup kemungkinan dari kelima variabel tersebut menumbuhkan faktor pendukung dan penghambat yang dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan untuk memodifikasi kebijakan untuk mengatasi permasalahan yang timbul.

Kata kunci: air bersih, implementasi, kebijakan, lingkungan, pelayanan, sumber daya

Abstract

The demands of quality water services, clear procedures, carried out promptly and a reasonable cost so far has always been a major concern of the government. The involvement of the private sector in supplying clean water in Indonesia, started in the 90s, along with the declining role of central government funding. The phenomenon of water resource management in the region of Duri, Mandau, Bengkalis, Riau Province in 1997 have been managed in cooperation with the private sector. It is Chevron Pasific Indonesia. The aim is procurement clean water in Duri city. The cooperation is implemented in an integrated manner in order to achieve the needs of water services at a minimum of 80 liters / sec. The purpose of this study was to describe and analyze the policy implementation of water services urban areas in Branch of PDAM Duri, Bengkalis and enabling and inhibiting factors of policy implementation of water services urban areas in Branch of PDAM Duri, Bengkalis. The research method was qualitative research methods. This research method is qualitative. Teknik data collection were interviews, observation, and study documents. The data obtained were analyzed with an interactive model based on five variables are the focus of research (1) communication and coordination; (2) support resources; (3) the characteristics of the implementing organization; (4) the policy environment; and (5) the disposition. The results showed that the lines of communication and coordination as a liaison between the actors that can foster the achievement of a good disposition. Support resources provide a considerable influence on whether or not the goal is achieved policy urban water services in PDAM branch of Duri compared to the five variables that have been studied. Implementing organizational characteristics and environmental policies provide control and support the achievement of policy objectives better. While the disposition of the policy shows the implementor Traffic and represent policies in response. Not rule out the possibility of the five variables grow enabling and inhibiting factors that may be used as consideration to modify policies to address problems that arise.

Keyword: freshwater, implementation, policy, environment, service, resource

Corresponding Address:

Suyeno

Email : suyeno@rocketmail.com

Alamat : Program Magister Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang

PENDAHULUAN

Tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas, berprosedur jelas, dilaksanakan dengan segera dan dengan biaya yang pantas, telah terus mengedepan dari waktu ke waktu. Tuntutan ini berkembang seiring dengan berkembangnya kesadaran bahwa warga negara dalam kehidupan bernegara bangsa yang demokratis memiliki hak untuk dilayani. Adalah kewajiban pejabat-pejabat pemerintahan untuk memberikan pelayanan sesuai dengan tuntutan para warga itu. Namun, perubahan-perubahan yang terjadi sepanjang era reformasi ini ternyata belum sepenuhnya mengubah tatanan kehidupan masyarakat di bidang pelayanan publik. Harapan masih sangat jauh bahwa warga masyarakat bisa memperoleh akses yang lapang ke arah pelayanan yang baik dan berkualitas.

Permasalahan pemenuhan hajat hidup orang banyak yang selalu menjadi masalah bagi pemerintah salah satunya adalah pelayanan air bersih. Air merupakan kekayaan alam karunia Tuhan untuk umatnya. Dalam Pasal 33 ayat 3 Undang Undang Dasar 1945 diamanatkan bahwa penguasaan atas bumi, air dan serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu untuk dipergunakan sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat. Penguasaan yang dimaksud tidak menempatkan Negara sebagai pemilik, tetapi tetap pada fungsi-fungsi penyelenggaraan Negara. Air sebagai kebutuhan makhluk hidup yang paling hakiki, termasuk manusia, tanaman dan hewan, oleh sebab itu air perlu ditata penggunaannya agar memberikan manfaat bagi rakyatnya. Dalam jaringan distribusi air, diperlukan suatu sistem yang terkoordinasi, baik antara para pelaku maupun pembuat kebijakan di sektor perairan, dan jaminan perolehan air yang cukup.

Keterlibatan sektor swasta dalam penyediaan air bersih di Indonesia, mulai terjadi pada tahun 90-an, seiring dengan semakin menurunnya peran pendanaan dari pemerintah pusat. Meskipun sudah berlangsung sejak tahun 1990-an, namun pada saat itu kerangka hukum yang mengatur keterlibatan swasta dalam penyediaan layanan air bersih belum mencukupi. Pada tahun 2000, pengaturan yang lebih jelas tentang keterlibatan swasta dalam penyediaan air bersih disusun melalui Keputusan Presiden (Keppres) No. 96 tahun 2000 tentang Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan Tertentu Bagi Penanaman Modal. Peraturan ini memberi peluang bagi modal asing untuk melakukan usaha

dalam bidang yang tergolong penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak termasuk air minum dimana pemilik modal asing dimungkinkan untuk memiliki 95% saham dari perusahaan tersebut. Pada tahun 2004, pemerintah mengesahkan Undang Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, yang merupakan salah satu hasil dari reformasi kebijakan sumber daya air di Indonesia.

Fenomena pengelolaan sumber daya air di wilayah Duri, Kecamatan Mandau, Kabupaten Bengkalis, Provinsi Riau pada tahun 1997 sudah dikelola dengan bekerja sama dengan pihak swasta yaitu dengan PT. Chevron Pacific Indonesia (CPI) atau dulu lebih dikenal masyarakat sebagai PT.Caltex Pasific Indonesia. Tujuan Pemerintah melakukan kerja sama adalah untuk pengadaan sarana air bersih wilayah Duri yang dilaksanakan secara terpadu guna mencapai kebutuhan pelayanan air bersih sebesar minimum 80 liter/detik.

Perkembangan kapasitas pelayanan air bersih semenjak PDAM Kabupaten Bengkalis bekerja sama dengan PT.CPI hingga sekarang telah mengalami peningkatan. Pada awal pembangunan [tahun 1997] dapat melayani 1.360 sambungan rumah dengan produksi air yang dihasilkan adalah 40 liter/detik. Dengan dana APBD dibangun unit pengolahan lengkap dengan kapasitas terpasang 40 liter/detik, namun yang dapat diproduksi hanya 20 liter/detik. Seiring dengan penambahan instalasi pengolahan, juga diikuti dengan penambahan 1.728 sambungan rumah sehingga pelayanan menjadi 3.088 sambungan rumah. Penurunan produksi ini selain disebabkan oleh peningkatan jumlah pengguna namun juga disebabkan oleh unit pengolahan pertama tidak lagi dioperasikan tetapi hanya dipakai untuk filtrasi. Kemudian pada tahun 2002 dengan menggunakan dana APBD, Pemerintah melalui PDAM membangun unit pengolahan ketiga untuk menambah jumlah pelayanan sambungan rumah sehingga jumlah keseluruhan sambungan mencapai 4.282 pelanggan atau sekitar 9% jumlah penduduk Duri pada waktu itu dengan produksi air yang dihasilkan adalah 80 liter/detik. Dalam perkembangannya pada tahun 2003 jumlah pelanggan 6.234, tahun 2004 jumlah pelanggan 8.327 dan tahun 2005 jumlah pelanggan adalah tetap yaitu 8.327 karena pada tahun ini sedang terjadi pemindahbukuhan sehingga tidak terjadi pelayanan penambahan sambungan rumah. Kemudian tahun 2006 mengalami penurunan menjadi 7.251 pelanggan, tahun 2007 bertambah menjadi 7.779 pelanggan,

tahun 2008 bertambah menjadi 8.357 pelanggan, tahun 2009 bertambah menjadi 8.708. Pada tahun 2010- 2012 terjadi penurunan pelanggan yaitu menjadi 8.688 pada tahun 2010, 8.646 pada tahun 2011, dan 8.509 pada tahun 2012 karena banyak pelanggan putus.

Sedangkan kendala yang selalu menjadi masalah utama dalam penyediaan air bersih ini adalah ketersediaan air baku. Hal ini dapat mengganggu stabilitas pasokan air bersih kepada masyarakat atau pelanggan. Hingga saat ini Pemerintah Kabupaten Bengkalis khususnya PDAM Cabang Duri maupun PT.Chevron Pasific Indonesia belum dapat memberikan solusi yang tepat terbukti jika musim kemarau selalu terjadi kelangkaan air baku sehingga pasokan air bersih menjadi terganggu. Alternatif solusi lain yang pernah dilaksanakan adalah dengan membangun sumur bor, namun hal ini juga tidak dapat berhasil dengan baik karena wilayah Duri adalah wilayah pertambangan minyak bumi sehingga keberadaan air tanah itu pun sangat langka.

Selama ini PDAM Cabang Duri mendapatkan air baku dari Waduk Duri Steam Float (DSF) milik PT. CPI. Pembagian air baku ini berdasarkan surat kesepakatan / MoU hibah yang dibuat antara PT.CPI dengan Pemerintah Provinsi Riau. Hingga sekarang MoU ini masih menjadi landasan kerja sama dalam penyediaan air bersih di wilayah Simpang Padang termasuk daerah Duri ini, sementara jumlah penduduk dan pelanggan air bersih di wilayah Simpang Padang ini semakin meningkat.

Menyimak fenomena upaya pemerintah dalam pelayanan air bersih dengan bekerja sama dengan pihak swasta di atas penulis ingin melakukan penelitian terhadap implementasi kebijakan berdasarkan MoU dan peraturan yang ada guna mendapatkan pemahaman yang jelas terhadap sebuah kerja sama pelayanan air bersih dengan pihak swasta yang difokuskan pada 5 (lima) variabel yaitu: (1) komunikasi dan koordinasi; (2) dukungan sumber daya; (3) karakteristik organisasi pelaksana; (4) lingkungan kebijakan; dan (5) disposisi..

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan deskriptif dengan maksud memperoleh gambaran yang lengkap mengenai implementasi pelayanan air bersih di wilayah perkotaan di Wilayah Duri. Metode pengumpulan data dilakukan dengan teknik wawancara, observasi dan dokumentasi. Metode tersebut diharapkan

dapat menghimpun data baik sekunder maupun primer dari lokasi dan situs penelitian. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah model analisis interaktif meliputi reduksi data, penyajian data, verifikasi sebagai sesuatu yang jalin menjalin pada saat sebelum, selama dan sesudah pengumpulan data [1]. Analisis data interaktif dalam bentuk yang sejajar ini untuk membangun wawasan umum terhadap interpretasi data variabel dari fokus penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Analisis Implementasi Kebijakan Pelayanan Air Bersih Perkotaan Di PDAM Cabang Duri Kabupaten Bengkalis

1. Komunikasi dan koordinasi kebijakan

Komunikasi kebijakan dalam implementasi kebijakan dapat diibaratkan sebagai nadi dalam proses implementasi kebijakan. Tanpa adanya komunikasi kebijakan maka tidak akan tercapai tujuan kebijakan itu. Edward III dalam bukunya *Implementing Public Policy* [2]:

"the first requirement for effective policy implementation is that those who are to implement a decision must know what they are supposed to do. Policy decisions and implementation orders must be transmitted to the appropriate personnel before they can be followed. Naturally, these communications need to be accurate, and they must be accurately perceived by implementors"

Pendapat Edward III tersebut menunjukkan bahwa untuk implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus tahu apa yang seharusnya mereka lakukan. Tentu saja dibutuhkan komunikasi yang tepat. Pesan dalam komunikasi kebijakan merupakan isi kebijakan yang akan disampaikan kepada penerima informasi. Informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (target group) kebijakan, sehingga pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan atau publik, ketersediaan sumberdaya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari para pelaku yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan. Komunikasi dibutuhkan oleh setiap pelaksana kebijakan untuk mengetahui apa yang harus

mereka lakukan. Bagi suatu organisasi, komunikasi merupakan suatu proses penyampaian informasi, ide-ide diantara para anggota organisasi secara timbal balik dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Keberhasilan komunikasi ditentukan oleh 3 (tiga) indikator, yaitu penyaluran komunikasi, konsistensi komunikasi dan kejelasan komunikasi.

Komunikasi dalam implementasi kebijakan mencakup beberapa dimensi penting yaitu transformasi informasi (*transimisi*), kejelasan informasi (*clarity*) dan konsistensi informasi (*consistency*). Dimensi transformasi menghendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait. Dimensi kejelasan menghendaki agar informasi yang jelas dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Sedangkan dimensi konsistensi menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait.

Komunikasi kebijakan dapat dilakukan baik secara langsung maupun tidak langsung. Dari hasil penelitian diketahui bahwa sebagian besar komunikasi antara atasan kepada bawahan biasanya dilakukan dengan kedua cara tersebut. Komunikasi secara langsung biasanya dilakukan dengan tatap muka antara direktur utama dengan kepala cabang, kepala cabang dengan karyawan cabang, direktur utama dengan karyawan cabang. Komunikasi secara tidak langsung biasanya dilakukan dengan mengirim pesan singkat melalui media handphone dan fax antara PT.CPI dengan Kacab PDAM Cabang Duri.

2. Dukungan sumber daya.

Pentingnya sumber daya dalam mendukung pelaksana kebijakan adalah sebagai sarana, objek dan subjek pelaksanaan kebijakan. Sumber daya dalam mendukung pelaksana kebijakan terbagi dalam 3 (tiga) unsur yaitu sumber daya manusia, sumber daya material, dan sumber daya metode. Ketiganya dalam implementasi kebijakan harus saling mendukung guna tercapai tujuan kebijakan.

1) Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan merupakan subjek dan objek kebijakan. Sesuai dengan Pasal 4, Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Bengkalis Nomor 4 Tahun 1994 tentang Pendirian Perusahaan

Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Bengkalis, sifat PDAM adalah memberikan jasa dan menyelenggarakan kemanfaatan umum, dengan menerapkan prinsip - prinsip ekonomi perusahaan yang sehat tanpa mengabaikan fungsi sosial dan memperhatikan kemampuan masyarakat. Kemudian dalam Pasal 5 disebutkan tujuan PDAM adalah memberikan pelayanan air minum bagi seluruh masyarakat secara adil dan merata secara terus menerus yang memenuhi syarat-syarat kesehatan, disamping upaya pemasukan keuangan Daerah.

Mengacu pada isi kedua pasal tersebut maka sumber daya manusia dalam hal ini adalah karyawan PDAM dituntut untuk: (a) mampu memberikan pelayanan jasa; (b) mampu menyelenggarakan kemanfaatan umum; (c) menerapkan prinsip - prinsip ekonomi perusahaan yang sehat tanpa mengabaikan fungsi sosial dan memperhatikan kemampuan masyarakat; (d) memberikan pelayanan air minum bagi seluruh masyarakat secara adil dan merata secara terus menerus yang memenuhi syarat-syarat kesehatan, dan (e) mengusahakan pemasukan keuangan daerah. Untuk mencapai semua itu karyawan PDAM harus memiliki keempat hal berikut: (1) Memiliki pengetahuan dan keterampilan serta wawasan yang luas terhadap pekerjaannya. Kita harus mengakui bahwa sikap dan perilaku seseorang sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor di dalam lingkungan hidupnya, termasuk lingkungan yang dapat memperluas wawasan pengetahuan dan ketrampilannya, yang dapat meningkatkan kemampuan diri dalam beradaptasi dengan lingkungan kerja barunya. Sehubungan dengan pelaksanaan pelayanan yang baik, minimal yang harus ada pada diri seseorang, yang berkaitan dengan pengetahuan dan ketrampilannya adalah: memiliki ketrampilan yang sesuai dengan bidang tugasnya, memiliki pengetahuan yang sesuai dengan bidang tugasnya, memiliki daya kreativitas yang baik, memahami cara-cara berkomunikasi yang baik, memahami pengetahuan dasar hubungan interpersonal dan psikologi social, dan mampu mengendalikan emosi; (2) Memiliki kemampuan berkomunikasi dengan baik terhadap yang dilayaninya. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam melakukan komunikasi dengan orang lain, yaitu: (a) komunikator dan komunikan harus sama-sama berpola pikir positif yang didasarkan pada pola pikir yang sehat dan logis, (b) komunikator dan komunikan harus mampu menempatkan diri pada kondisi yang tepat pada saat melakukan

komunikasi atau komunikator harus mampu menempatkan komunikasi pada posisi yang bebas dan manusiawi, (c) komunikator harus mampu menampilkan sikap yang santun dan memberikan kesempatan terhadap komunikasi untuk memahami isi pesan sampai dengan memberikan umpan balik, dan (d) kemampuan memilih dan menggunakan bahasan yang sederhana dan gampang dimengerti oleh komunikasi; (3) Memiliki kemampuan untuk menjalin hubungan interpersonal juga merupakan hal penting dalam mewujudkan pelayanan yang baik. Hubungan interpersonal (*personal relationship*) dapat diartikan sebagai hubungan dengan orang lain yang ada disekeliling kita dengan cara-cara yang baik. Kaitannya dengan kegiatan pelayanan, hubungan interpersonal dapat diartikan sebagai hubungan baik dengan pelanggan internal dan eksternal. Pemberian pelayanan yang baik terhadap pelanggan (masyarakat) akan lebih mudah bila antara pelayan dan yang dilayani mampu membina hubungan yang baik, artinya setiap masyarakat yang membutuhkan pelayanan harus diperlakukan sama. Hal ini sangat penting karena selama ini, masyarakat sering mengeluhkan terhadap perbedaan pelayanan yang dilakukan oleh oknum aparat. Misalnya perlakuan pelayanan terhadap orang kaya dan orang miskin, fakta menunjukkan bahwa orang miskin selalu di nomor duakan; (4) Memahami cara memosisikan diri dalam berbagai situasi sehingga mudah beradaptasi.

Kenyataan yang terjadi selama ini pada sumber daya manusia PDAM Cabang Duri, kemampuan-kemampuan tersebut belum semuanya dimiliki oleh setiap pegawai PDAM Cabang Duri. Misalnya terkait dengan poin pertama yaitu tentang pengetahuan dan keterampilan serta wawasan yang luas terhadap pekerjaannya. Selama ini sebagian besar karyawan hanya terpaku pada spesialisasi pekerjaannya yang bersifat monoton dan dilakukan secara turun temurun dari pendahulu - pendahulunya. Sehingga kondisi ini berdampak pada SOP yang tidak pernah mengalami perubahan. Anggapannya adalah pekerjaan dengan peralatan yang sudah seperti biasa dihadapi sejak zaman dahulu tentu saja pengoperasiannya akan sama seperti apa yang pernah dilakukan pendahulunya.

Tenaga kerja yang dibutuhkan adalah sumber daya manusia yang memiliki kompetensi sesuai dengan bidang pekerjaannya, memiliki daya adaptasi dan daya saing yang tinggi.

Pandangan tentang kualitas lulusan pendidikan kejuruan bahwa: "Kualitas pendidikan kejuruan menerapkan ukuran ganda, yaitu kualitas menurut ukuran sekolah atau *in-school success standards* dan kualitas menurut ukuran masyarakat atau *out-of school success standards*" [3]. Kriteria pertama meliputi aspek keberhasilan peserta didik dalam memenuhi tuntutan kurikuler yang telah diorientasikan pada tuntutan dunia kerja, sedangkan kriteria kedua, meliputi keberhasilan peserta didik yang tertampilkan pada kemampuan unjuk kerja sesuai dengan standar kompetensi nasional ataupun internasional setelah mereka berada di lapangan kerja yang sebenarnya. Tujuan Pendidikan Nasional merupakan dasar tujuan pendidikan SMA yaitu mencakup (1) meningkatkan pengetahuan siswa untuk melanjutkan pendidikan pada jenjang yang lebih tinggi dan untuk mengembangkan diri sejalan dengan perkembangan ilmu, teknologi, dan kesenian. (2) Meningkatkan kemampuan siswa sebagai anggota masyarakat dalam mengadakan hubungan timbal balik dengan lingkungan, sosial, budaya, dan alam sekitar. Isi kurikulum SMA merupakan susunan bahan kajian dan pelajaran yang membuat materi tentang mental ideologi (pendidikan umum), pengetahuan (pendidikan akademis), dan keterampilan. SMA mempersiapkan peserta didiknya untuk melanjutkan pendidikan ke pendidikan menengah (baik umum maupun kejuruan), ketinggian pendidikan yang lebih tinggi diarahkan untuk terjun ke masyarakat. Usia peserta didik anak SMA secara umum berada pada rentang 15/16-18/19 tahun, yang kerap disebut sebagai usia remaja, *adolescent*, atau *stormand drunk*.

Dari kedua karakteristik SMK dan SMA tersebut yang lebih cocok untuk karyawan PDAM minimal adalah tamatan SMK. Namun PDAM Cabang Duri memiliki karyawan dengan latar belakang pendidikan SMA lebih banyak dari SMK. Oleh karena itu agar dapat bekerja dengan baik maka diperlukan pendidikan dan pelatihan terkait dengan pekerjaannya. Spesialisasi pekerjaan di PDAM Cabang Duri menuntut keterampilan khusus dari para karyawan. Dampaknya adalah sulit dilakukan rotasi pekerjaan di lingkungan PDAM. Rotasi pekerjaan ini penting guna mengurangi tingkat kejenuhan karyawan di lingkungan PDAM dan peningkatan pengetahuan serta keterampilan karyawan.

Jika dilihat dari lamanya karyawan bekerja yaitu rata-rata di atas 12 tahun, tentu membawa

dampak positif tersendiri bagi PDAM terutama dalam hal menjalin hubungan interpersonal dengan pelanggan dalam mewujudkan pelayanan yang baik.

2) Sumber daya materi

Pada dasarnya sumber daya materi ini terdiri dari air baku serta sarana dan prasarana pengolahan air baku di PDAM Cabang Duri. Sebagaimana kita ketahui ketika musim kemarau kondisi air baku untuk PDAM Cabang Duri sangat memprihatinkan. Belum lagi masalah mereka yang harus tergantung oleh PT.CPI sebagai pemberi air baku kepada PDAM Cabang Duri. Air baku ini akan menjadi masalah utama jika pasokannya kurang. Dampaknya, masyarakat bisa tidak mendapatkan air dan akan menimbulkan konflik.

Selama ini PDAM Cabang Duri masih memanfaatkan sarana teknologi *Water Treatment Plant* (WTP) yang diberikan dan dibangun oleh PT. CPI kira-kira 16 tahun yang lalu. Tentu saja sudah ada beberapa yang harus diganti. Namun karena minimnya anggaran dan selalu meruginya PDAM maka masih ada beberapa sarana yang kurang layak masih dipakai. Bahkan karena meter air rusak, karyawan melakukan ukiran dengan perkiraan perasaan. Sungguh sangat memprihatinkan rasanya melihat kondisi seperti ini di sebuah perusahaan daerah. Walaupun demikian Pemda Bengkalis sudah mengusahakan untuk melakukan revitalisasi alat-alat pengolahan tersebut. Namun malah tidak dapat beroperasi dengan baik.

Selama belasan tahun PDAM Cabang Duri selalu dimanjakan oleh bantuan PT. CPI yang mengakibatkan PDAM Cabang Duri sulit untuk mandiri. Ini merupakan kelemahan dari kerjasama antara pemerintah dan swasta dimana pemerintah yang notabene memiliki skill dan kemampuan manajemen yang rendah sedangkan swasta memiliki skill dan kemampuan manajemen yang tinggi yang diharapkan dapat saling mengisi namun dalam jangka panjang malah semakin mematikan kemampuan pihak pemerintah. PT. CPI tidak sepenuhnya salah dalam kondisi ini. Budaya dan karakter pegawai PDAM Cabang Duri dan kebijakan pemerintah yang tidak inovatif turut mendukung kemalasan PDAM Cabang Duri untuk mandiri.

3) Sumber daya metode

Sumber daya metode adalah segala sesuatu yang dijadikan pedoman dalam pelaksanaan pelayanan air bersih perkotaan yang meliputi seluruh prosedur pelayanan air bersih. Pedoman merupakan standar yang dapat digunakan oleh

semua karyawan demi keseragaman kerja, mempermudah pengawasan serta mencegah hal-hal yang tidak sesuai dengan tujuan kebijakan. Metode dalam mendukung implementasi kebijakan pelayanan air bersih perkotaan ini antara lain prosedur pelayanan dan prosedur pengelolaan air bersih. Prosedur pelayanan adalah rangkaian proses atau tata kerja yang berkaitan satu sama lain, sehingga menunjukkan adanya tahapan secara jelas dan pasti serta cara-cara yang harus ditempuh dalam rangka penyelesaian sesuatu pelayanan.

Pelayanan Air Bersih mengacu kepada Lampiran Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 47 Tahun 1999 dan Kajian Puslitbang Departemen PU berisi tentang aspek-aspek yang menjadi penilaian pelayanan PDAM. Aspek-aspek tersebut terdiri dari aspek keuangan, operasional dan administrasi. Dalam penelitian ini yang akan menjadi sorotan adalah aspek yang berhubungan langsung dengan pelayanan pelanggan PDAM, yaitu aspek operasional. Kinerja yang diteliti yaitu kualitas air distribusi, kuantitas air, kontinuitas air, peneraan meter air, kecepatan penyambungan baru, kemampuan penanganan pengaduan dan kemudahan pelayanan.

1) Kualitas Air

Acuan dalam pemenuhan kualitas air yang dikonsumsi masyarakat adalah Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 907/Menkes/SK/VII/2002 tentang Syarat- Syarat dan Pengawasan Kualitas Air Minum. Kategori di bawah ini hanya untuk kualitas fisik air saja, sedang untuk kualitas kimia dan biologi diperlukan pengujian di laboratorium khusus yang menangani kualitas air bersih.

Kualitas air minum dibagi menurut 3 kategori penilaian, yaitu: (1) Memenuhi syarat air minum, yaitu tidak berwarna, tidak berbau, tidak berasa dan langsung dapat diminum tanpa perlakuan khusus seperti dimasak; (2) Memenuhi syarat air bersih, yaitu tidak berwarna, tidak berbau, tidak berasa dan tidak langsung dapat diminum; (3) Tidak memenuhi syarat, yaitu berwarna/ berbau/ berasa atau gabungan ketiganya.

Terkait dengan kualitas air ini PDAM Cabang Duri sudah mengupayakan semaksimal mungkin air bersih yang berkualitas. Namun ada beberapa keadaan yang masih belum bisa diwujudkan seperti syarat air sebagai air minum. Hal ini dipengaruhi oleh penggunaan teknologi dalam pengolahan air baku yang belum menggunakan teknologi tinggi. Penggunaan tawas dan pengolahan secara manual masih menjadi

pekerjaan rutin dan utama di PDAM Cabang Duri dalam memproduksi air.

Syarat yang dipenuhi oleh air yang diproduksi oleh PDAM Cabang Duri adalah syarat air sebagai air bersih saja. Namun ini pun masih belum maksimal karena air yang diterima oleh masyarakat berbau kaporit dan tingkat kejernihannya sangat rendah. Jadi agar diperoleh air yang jernih masyarakat pelanggan harus mengolahnya kembali dengan cara diendapkan sebelum dimasak agar kandungan zat keruhnya mengendap.

2) Kuantitas Air

Kuantitas air mengacu pada tingkat kebutuhan air yang meliputi kebutuhan air bersih domestik dan air bersih non domestik. Kebutuhan air domestik adalah kebutuhan air rumah tangga yang sangat ditentukan oleh jumlah penduduk, dan konsumsi per kapita. Kebutuhan air non domestik adalah kebutuhan air untuk industri, pariwisata, tempat ibadah, tempat sosial, serta tempat-tempat komersial dan tempat-tempat umum lainnya yang biasanya mencapai 20%-25% [4]. Mengacu pada pendapat Kodoati & Sjarif tersebut konsumsi per kapita atau tiap pelanggan rumah tangga atau domestik per harinya selama musim kemarau adalah 3 kubik atau 3000 liter. Sedangkan jumlah konsumsi pelanggan non domestik selama musim kemarau per harinya adalah 600 liter – 750 liter.

Banyaknya pemakaian air tiap harinya untuk setiap rumah tangga berlainan, selain pemakaian air tiap harinya tidak tetap banyak keperluan air bagi tiap orang atau setiap rumah tangga itu masih tergantung dari beberapa faktor diantaranya adalah pemakaian air di daerah panas akan lebih banyak dari pada di daerah dingin, kebiasaan hidup dalam rumah tangga misalnya ingin rumah dalam keadaan bersih selalu dengan mengepel lantai dan menyiram halaman, keadaan sosial rumah tangga semakin mampu atau semakin tinggi tingkat sosial kehidupannya semakin banyak menggunakan air serta pemakaian air dimusim panas akan lebih banyak dari pada dimusim hujan.

Jumlah kebutuhan air minum itu adalah sebagai berikut [5]: (a) Kebutuhan air untuk minum dan mengolah makanan 5 liter / orang perhari; (b) Kebutuhan air untuk higien yaitu untuk mandi dan membersihkan dirinya 25 – 30 liter / orang perhari; (c) Kebutuhan air untuk mencuci pakaian dan peralatan 25 – 30 liter / orang perhari; (d) Kebutuhan air untuk menunjang pengoperasian dan pemeliharaan fasilitas sanitasi atau pembuangan kotoran 4 – 6

liter / orang perhari, sehingga total pemakaian perorang adalah 60 – 70 liter / hari di kota.

Jika kita perkirakan bahwa 1 (satu) pelanggan PDAM Cabang Duri terdiri dari 8 (delapan) orang pengguna maka per harinya masing-masing mendapatkan 375 liter per hari. Maka jumlah tersebut sudah melebihi standar pemakaian minimal per orang per hari di wilayah perkotaan.

3) Kontinuitas Air

Kontinuitas air distribusi berdasarkan pelanggan mendapat aliran air secara penuh atau tidak. Acuannya adalah aliran air yang didapat selama 24 jam. Kontinuitas air minum dibagi menurut 2 kategori penilaian, yaitu pelanggan mendapat aliran selama 24 jam dan pelanggan tidak mendapat aliran selama 24 jam. Di lapangan, sebagian besar pelanggan PDAM Cabang Duri adalah pelanggan yang tidak mendapat aliran selama 24 jam dan frekuensi alirannya pun berbeda – beda. Ada yang frekuensinya dua hari sekali, tiga hari sekali bahkan ada yang seminggu atau lebih dari sebulan tidak mendapat aliran air. Kondisi tersebut disebabkan karena fluktuatifnya jumlah air baku yang diperoleh PDAM Cabang Duri.

Kontinuitas air untuk masyarakat Simpang Padang sangat fluktuatif tergantung pada perubahan musim. Jika musim penghujan pelanggan dapat menikmati air bersih secara terus menerus setiap hari. Namun ketika musim kemarau pelanggan hanya akan mendapatkan giliran pada hari-hari tertentu sesuai dengan jadwal pemadaman bergilir PDAM Cabang Duri.

4) Penerapan Meter Air

Penerapan meter air berdasarkan penilaian dalam setahun berapa banyak PDAM melakukan penerapan meter air pelanggannya tidak termasuk meter air yang baru. Penerapan meter air bertujuan agar volume air yang tercatat di meteran sesuai dengan volume air yang dipakai oleh pelanggan dengan tujuan untuk menghindari penyimpangan meteran air dikarenakan usia pakai meteran air yang telah lama.

Terkait dengan penerapan meter air ini PDAM Cabang Duri sudah melaksanakannya. Namun masih saja ditemui persoalan terkait dengan hilangnya air oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab. Hal ini disebabkan karena kurang tegasnya PDAM Cabang Duri dalam menerapkan sanksi yang tegas kepada pelanggan yang melanggar aturan.

5) Kecepatan Penyambungan

Kecepatan memberikan pelayanan kepada pelanggan dalam proses pemasangan sambungan, dimulai dari ditandatanganinya kontrak sambungan baru (pembayaran biaya sambungan) antara PDAM dengan pemohon sampai terlaksananya penyambungan di rumah pelanggan. Kecepatan penyambungan dibagi menurut 2 kategori penilaian, yaitu: (a) Selesai dalam waktu < 6 hari kerja; (b) Selesai dalam waktu > 6 hari kerja.

Kecepatan pelayanan sambungan ini rata-rata di atas 6 hari kerja. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor seperti kurangnya teknisi penyambungan, wilayah jangkauan yang jauh, ketersediaan dana talangan untuk pengadaan pipa dan aksesoris perpipaan lainnya, dan lamanya prosedur pengadaan sambungan baru.

6) Kemampuan Penanganan Pengaduan

Kemampuan penanganan pengaduan didasarkan kepada kemampuan PDAM menyelesaikan pengaduan-pengaduan pelanggan. Sebagian besar pengaduan dapat diselesaikan dalam jangka waktu 1 (satu) hari setelah pelanggan melaporkan pengaduannya. Penanganan ini dirasa cukup baik. Beberapa faktor dalam menangani pengaduan pelanggan meliputi [6]: kecepatan, kesopanan/ keramahan, ketepatan waktu dan keterampilan. Faktor kesopanan/ keramahan biasanya lebih ditujukan kepada penerima pengaduan (karyawan kantor), sedang faktor kecepatan, ketepatan waktu dan keterampilan penanganan ditujukan kepada petugas lapangan.

7) Kemudahan Pelayanan

Kemudahan pelayanan didasarkan kepada tersedianya sarana penunjang yang berada di luar kantor pusat dalam rangka memberikan kemudahan pelayanan, baik untuk melakukan pembayaran maupun pengaduan. Dalam hal ini bisa dinilai berdasarkan kemudahan dalam pembayaran rekening (fasilitas yang tersedia di tempat pembayaran dan waktu yang dihabiskan untuk membayar) dan dalam melakukan pengaduan (lewat telepon, sms dan media lainnya).

PDAM Cabang Duri bekerja sama dengan masyarakat terkait dengan pembayaran rekening ini. Mereka biasanya melakukan pembayaran secara terkoordinir di musholla dan masjid yang dipercaya menangani pembayaran rekening setiap bulannya. Sedangkan terkait dengan pengaduan, PDAM Cabang Duri telah menyediakan *call center* pengaduan dengan nomor 082391111555.

3. Karakteristik Organisasi Pelaksana.

Organisasi pelaksana dalam pelayanan air bersih perkotaan adalah Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). PDAM melaksanakan kebijakan pelayanan berdasarkan peraturan yang dibuat oleh Bupati. Dalam implementasi kebijakan, karakteristik organisasi pelaksana mendukung tercapainya tujuan kebijakan. Karakteristik organisasi pelaksana berpengaruh dalam menstrukturkan implementasi kebijakan. Sehingga kebijakan PDAM yang dibuat dalam rangka upaya mewujudkan pelayanan air bersih kepada masyarakat akan sesuai dengan karakteristik PDAM itu sendiri.

PDAM sebagai salah satu perusahaan daerah yang termasuk dalam kelompok Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Perusahaan daerah adalah perusahaan yang didirikan oleh pemerintah daerah yang modalnya sebagian besar/seluruhnya adalah milik pemerintah daerah. Tujuan pendirian perusahaan daerah untuk pengembangan dan pembangunan potensi ekonomi di daerah yang bersangkutan. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) memiliki kedudukan sangat penting dan strategis dalam menunjang pelaksanaan otonomi. Oleh karena itu, BUMD perlu dioptimalkan pengelolaannya agar benar-benar menjadi kekuatan ekonomi yang handal sehingga dapat berperan aktif, baik dalam menjalankan fungsi dan tugasnya maupun sebagai kekuatan perekonomian daerah. Laba dari BUMD diharapkan memberikan kontribusi yang besar terhadap Pendapatan Asli Daerah. Otonomi daerah memberikan konsekuensi yang cukup besar bagi peran Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam menopang Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sesungguhnya usaha dan kegiatan ekonomi daerah yang bersumber dari BUMD telah berjalan sejak lama sebelum UU tentang otonomi daerah disahkan.

Berdasarkan penjelasan PDAM sebagai salah satu bentuk dari BUMD yang bergerak di bidang jasa. Adapun tujuan pendirian PDAM adalah untuk meningkatkan PAD. Peran PDAM yang diharapkan cukup besar untuk menopang PAD ini dalam kenyataannya jauh dari harapan. Peran dan kontribusi laba PDAM dalam penerimaan PAD di daerah baik provinsi maupun kabupaten masih sangat kecil. Hal inilah yang menjadi ironi ketika PDAM sebagai sebuah perusahaan daerah yang berfungsi meningkatkan PAD malah dianggap sebagai beban bagi pemerintah karena selalu merugi dan menyedot dana APBD untuk subsidi. Seluruh keuntungan PDAM Cabang Duri menjadi keuntungan PDAM

Kabupaten Bengkulu dan menjadi keuntungan Pemerintah Daerah Bengkulu. Kelebihan lainnya adalah dapat menyediakan jasa-jasa pelayanan air minum kepada masyarakat dengan mengutamakan pelayanan umum. Selain itu PDAM merupakan sarana untuk melaksanakan pembangunan daerah dan memiliki kekuatan hukum yang kuat.

Secara keseluruhan karakteristik organisasi PDAM Cabang Duri merupakan perpaduan antara konsep *Old Public Administration*, *New Public Management* dan *New Public Service*. Mengacu pada buku *The New Public Service Expanded Edition Serving, Not Steering*, analisis yang dapat penulis sajikan terkait dengan penerapan ketiga konsep tersebut dalam organisasi PDAM Cabang duri adalah sebagai berikut:

a. Struktur organisasi

Dalam konsep struktur organisasi OPA diasumsikan bahwa: "*bureaucratic organizations marked by top-down authority within agencies and control or regulation of clients*" [7]. Mengacu pada pendapat Denhardt dan Denhardt tersebut struktur organisasi dalam OPA diasumsikan memiliki otoritas secara *top-down* dengan lembaga-lembaga dan kontrol atau regulasi dari klien. Hal ini dapat kita lihat dari beberapa karakteristik PDAM berikut ini: (1) Pemerintah Daerah memiliki wewenang dan kekuasaan dalam menetapkan kebijakan perusahaan; (2) Memiliki status badan hukum dan didirikan berdasarkan Peraturan Daerah (Perda); (3) Direksi Perusahaan Daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah; (4) Pengangkatan dan pemberhentian Direksi harus mendapat persetujuan DPRD.

Dari karakteristik PDAM tersebut tampak jelas bahwa semua otoritas kewenangan berada di tangan Pemerintah Daerah. Segala keputusan tergantung pada keputusan Pemerintah Daerah. Kontrol dan regulasi yang ditetapkan oleh DPRD sebagai klien Pemerintah Daerah.

b. Motivasi dasar pegawai

Karyawan PDAM berstatus pegawai pemerintah, oleh karena itu motivasi dasarnya sesuai dengan sifat PDAM sebagaimana tertuang dalam Pasal 4, Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Bengkulu Nomor 4 Tahun 1994 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Bengkulu [9] yaitu memberikan jasa dan menyelenggarakan kemanfaatan umum, dengan menerapkan prinsip - prinsip ekonomi perusahaan yang sehat tanpa mengabaikan fungsi sosial dan memperhatikan kemampuan masyarakat. Motivasi dasar

pegawai yang tercantum dalam peraturan tersebut menekankan pada konsep pelayanan publik yang bertujuan memberikan kontribusi kepada masyarakat. Dalam teori NPS bahwa motivasi dasar pegawai adalah: "*public service, desire to contribute to society*" [7]. Hal ini berarti bahwa motivasi pegawai/karyawan PDAM adalah bekerja untuk melayani masyarakat.

c. Peran pemerintah dalam organisasi.

Peran Pemerintah Daerah Kabupaten Bengkulu dalam PDAM Cabang Duri adalah sebagai pengarah. PDAM diberi kewenangan dalam melaksanakan kebijakan atas arahan Pemda Bengkulu. Kondisi ini sesuai dengan pendekatan konsep *New Public Management* (NPM) yaitu peran pemerintah lebih mengarahkan.

d. Mekanisme pencapaian tujuan kebijakan

Dalam praktiknya mekanisme pencapaian tujuan kebijakan PDAM dalam hal ini adalah pelayanan air bersih kepada masyarakat lebih menekankan pada konsep NPS yaitu dengan menciptakan nilai bersama, kerja sama institusi pemerintah, privat dan nonprofit organisasi. Hal ini dapat ditunjukkan ketika PDAM menjalin kerjasama dengan PT. Chevron Pasific Indonesia dalam mendapatkan air baku. Kerjasama ini bersifat hibah PT.CPI kepada PDAM Cabang Duri.

4. Lingkungan kebijakan.

Lingkungan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan. Secara umum faktor-faktor kondisi lingkungan yang dianggap dapat mempengaruhi implementasi kebijakan adalah faktor-faktor sistem ekonomi, sistem politik dan nilai-nilai sosial budaya yang berlaku.

Faktor lingkungan ekonomi misalnya terkait dengan sistem ekonomi yang dianut oleh suatu negara. Dalam pengembangan kebijakan pelayanan air bersih ini sudah dipengaruhi oleh perkembangan sistem ekonomi nasional Indonesia yaitu sejak berkembangnya sistem ekonomi demokrasi dan sistem ekonomi pancasila. Saat ini pemerintah Indonesia melaksanakan sistem ekonomi yang berlandaskan ekonomi kerakyatan. Sistem ekonomi kerakyatan adalah sistem ekonomi nasional Indonesia yang berasas kekeluargaan, berkedaulatan rakyat, bermoral Pancasila, dan menunjukkan pemihakan pada ekonomi rakyat. Sistem ekonomi kerakyatan ini merupakan amanat dari Pasal 33 UUD 1945. Pasal tersebut menegaskan arahan usaha bersama (kolektif) berdasarkan kekeluargaan (yang terdapat dalam bangun usaha (asas) koperasi) sebagai mode (basis) perekonomian nasional. Di sisi lain, negara

berperan dalam menguasai dan mengelola bumi, air, dan cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Konsekuensi logis dari kondisi obyektif dan amanat konstitusi di atas adalah perlu dilakukannya demokratisasi ekonomi, yang mengacu pada ruang lingkup permasalahan ekonomi yang ada. Pada level daerah, mengacu pada semangat otonomi daerah maka perlu upaya untuk melakukan demokratisasi BUMD dengan peningkatan *share* pekerja, koperasi, *customer*, dan kelompok ekonomi lokal lainnya dalam kepemilikan saham BUMD dan mobilisasi sumber pembiayaan lokal. Konsekuensi ini tidak berlaku bagi PDAM Kabupaten Bengkalis. Selama ini untuk memenuhi kebutuhan air baku PDAM Kabupaten Bengkalis berusaha bekerjasama dengan pihak swasta dan ini berdampak pada tarif yang dikenakan kepada pelanggan (masyarakat). Tentu saja ini berlawanan dengan prinsip ekonomi kerakyatan.

Seperti yang terjadi pada PDAM Cabang Duri. Sejak tahun 1997 hingga sekarang, pemenuhan air baku PDAM Cabang Duri dilakukan dengan melalui kerjasama dengan PT. CPI. Kerjasama ini awalnya adalah kerjasama terpadu dan sifatnya bantuan atau hibah. Namun hingga saat ini terkait dengan air baku ini PDAM Cabang Duri masih bergantung pada pihak PT. CPI. Kondisi ini dipicu oleh kenyataan sebagai berikut: (a) Surat kerjasama yang selama ini dijadikan sebagai landasan tidak menjelaskan secara pasti kapan bantuan PT. CPI ini akan berakhir; (b) Adanya penguasaan sumber air oleh PT. CPI yaitu Sungai Rangau dengan dibangunnya waduk DSF oleh PT. CPI, sehingga untuk menghindari konflik dengan masyarakat sekitar maka PT. CPI harus berbagi air tersebut dengan masyarakat sekitar lengkap dengan membuat fasilitas *Water Treatment Plant* (WTP); (c) Untuk menekan biaya produksi yang cukup tinggi mengingat air baku yang didapat dari Waduk DSF tersebut tingkat kekeruhannya cukup tinggi, maka PDAM Cabang Duri memotong biaya dari retribusi pemanfaatan air sungai. Karena jika mereka tetap mendapatkan air tersebut dari aduk DSF mereka tidak membayar retribusi, yang membayar adalah PT. CPI; dan (d) Sebuah budaya masyarakat yang tidak ingin maju adalah selalu bergantung pada pemberian dan santunan. Faktor inilah yang paling dominan yang mempengaruhi pola pikir PDAM untuk tidak mau berbenah dan mencari sumber air baku yang dapat mencukupi

kebutuhan pelanggan baik musim hujan maupun musim kemarau.

Faktor lingkungan politik yang berpengaruh terhadap kebijakan misalnya terkait dengan tata pemerintahan, hal ini berpengaruh terhadap penstrukturan proses implementasi. Penstrukturan ini bisa dalam bentuk legal formal dan ada yang pragmatis. Di lapangan khususnya bagi instansi pemerintahan sebagian besar implementor lebih menyukai struktur legal formal untuk dijadikan tameng dalam akuntabilitas publik. Kebijakan pelayanan air bersih perkotaan ini merupakan rangkaian kebijakan yang tidak pernah terputus yang diselenggarakan sejak tahun 1997 atau semenjak Pemerintah Provinsi (Pemerintah Daerah Tingkat I, saat itu) melakukan kerjasama dengan PT. Chevron Pacific Indonesia (PT. Caltex, saat itu) untuk membangun instalasi pengelolaan air bersih (*water treatment plan*) dan waduk DSF. Pada waktu itu dari segi tata pemerintahan, bentuk implementasi kebijakannya masih bersifat terpusat, artinya segala keputusan yang akan dilaksanakan di daerah distrukturkan dan diputuskan oleh pemerintah pusat. Tahun 1999, munculah otonomi daerah yang membawa perubahan baru pada bentuk-bentuk kewenangan yang ada di daerah.

Keberhasilan implementasi kebijakan tidak berdiri sendiri karena terkait dengan beragam kepentingan yang melekat pada pihak yang terlibat. Sementara itu kepentingan terkait dengan beragam ajaran yang telah tertanam dalam diri masing-masing pihak yang satu dengan yang lainnya sering berbenturan. Faktor nilai-nilai sosial yang masih berlaku dalam hal ini adalah mengenai apa yang dianggap baik dan apa yang dianggap buruk masyarakat Indonesia khususnya di Wilayah Duri, Kabupaten Bengkalis, Provinsi Riau. Nilai-nilai sosial yang berkembang terkait dengan pelaksanaan pemenuhan kebutuhan air bersih ini antara lain:

1. Patronase. Sebagaimana besar masyarakat Wilayah Duri menganggap tokoh masyarakat dan tokoh agama adalah orang yang baik dijadikan panutan, orang yang segala tindakannya sesuai dengan syariah, dan orang yang jujur. Berdasarkan hal tersebut mereka begitu tunduk pada tokoh agama dan tokoh masyarakat.
2. Keadilan. Pengembangan nilai toleransi ini terwujud dalam upaya PDAM dalam meratakan pembagian air di musim kemarau dengan melakukan pemadaman bergiliran.

3. Musyawarah. Masyarakat Wilayah Duri menjadikan musyawarah sebagai bagian dari upaya mengkomunikasikan dan mempengaruhi kebijakan pemerintah. Di sini peran elit politik sangat menonjol.

5. Disposisi

Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Karakter penting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan misalnya kejujuran dan komitmen yang tinggi. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam asa program yang telah digariskan, sedangkan komitmen yang tinggi dari pelaksana kebijakan akan membuat mereka selalu antusias dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.

Terkait dengan disposisi ini aktor kebijakan dalam pelayanan air bersih perkotaan lebih cenderung kepada perilaku yang sudah membudaya sejak lama. Kecenderungan perilaku tersebut lebih pada perilaku karyawan yang patuh terhadap atasan. Dalam hal ini sistem kepemimpinan komando memiliki pengaruh yang sangat besar. Hal ini dapat kita lihat dari sikap para karyawan PDAM Cabang Duri yang tunduk pada perintah atasan. Karyawan cenderung bersikap sesuai dengan arahan atasannya. Kepatuhan ini melahirkan kesediaan, komitmen dan dukungan yang ditetapkan oleh atasannya.

Kesediaan, komitmen dan dukungan yang ditetapkan oleh atasannya pada masing-masing karyawan PDAM Cabang Duri dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diperintahkan atasan (direktur) terkait dengan pelayanan air bersih ditemukan beberapa sikap yang dapat penulis uraikan sebagai berikut:

1. Tanggung jawab. Tanggung jawab merupakan salah satu perilaku yang wajib dimiliki oleh setiap implementor kebijakan. Tidak hanya karyawan saja namun semua yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan pelayanan air bersih harus memiliki tanggung jawab. Sebagian besar implementor berperilaku

tanggung jawab terhadap tugas yang dikerjakan masing-masing.

2. Disiplin. Disiplin merupakan sikap yang penting dalam implementasi kebijakan. Tercapainya suatu tujuan kebijakan secara tepat waktu dapat dilakukan dengan adanya kedisiplinan dari implementor. Terkait dengan kedisiplinan terutama pada tingkat karyawan PDAM Cabang Duri ini masih sangat kurang. Hal ini dipengaruhi oleh kondisi internal karyawan, misalnya rendahnya semangat kerja, rendahnya kepedulian karyawan terhadap pencapaian tujuan perusahaan, rendahnya rasa tanggung jawab untuk melaksanakan tugasnya,
3. Jujur. Seorang karyawan yang baik adalah jujur terhadap pekerjaannya. Mereka cukup kritis dan bersedia menerima saran dan kritikan karena menganggap bahwa hal itu sangat penting untuk menjadi pelajar yang baik.
4. Patuh pada perintah atasan. Kepatuhan ini dapat mendukung pelaksanaan kebijakan lebih cepat atau sesuai dengan target. Oleh karena itu diperlukan gaya kepemimpinan yang otoriter.
5. Mampu bekerjasama dengan baik. Kemampuan ini dapat meningkatkan upaya pelaksanaan kebijakan. Jadi dalam mewujudkan suatu tujuan kebijakan jika dilakukan secara bersama-sama akan lebih cepat tercapai daripada dilaksanakan secara parsial.

B. Analisis Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Pelayanan Air Bersih Perkotaan Di PDAM Cabang Duri Kabupaten Bengkulu

1. Analisis Faktor Pendukung

Syarat utama keberhasilan proses implementasi, yakni komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi, termasuk tata aliran kerja birokrasi. Empat faktor tersebut menjadi kriteria penting dalam implementasi suatu kebijakan.

1. Komunikasi, keberhasilan kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan (*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.

2. Sumber daya, walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsistensi, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumber daya financial. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.
3. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures*) atau SOP. SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red tape*, yakni prosedur yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.
4. Lingkungan. Keadaan sosial-ekonomi, politik, dukungan publik maupun kultur populasi tempat sebuah kebijakan diimplementasikan juga akan mempengaruhi keberhasilan kebijakan publik. Kondisi sosial-ekonomi sebuah masyarakat yang maju, sistem politik yang stabil dan demokratis, dukungan baik dari konstituen maupun elit penguasa, dan budaya keseharian masyarakat yang mendukung akan mempermudah implementasi sebuah kebijakan.
5. Disposisi, adalah watak dan karakteristik atau sikap yang dimiliki oleh implementor seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sifat atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

2. Analisis Faktor Penghambat

Beberapa permasalahan pokok yang masih dihadapi dalam penyediaan air bersih antara lain adalah masalah tingkat pelayanan air bersih yang masih rendah, masalah kualitas air baku dan kuantitas yang sangat fluktuatif pada musim hujan dan musim kemarau, serta masalah teknologi yang digunakan untuk proses pengolahan kurang sesuai dengan kondisi air baku yang kualitasnya makin menurun. Lebih

rinci permasalahan pokok yang masih dihadapi dalam penyediaan air bersih adalah sebagai berikut:

1. Komunikasi

Komunikasi merupakan salah-satu variabel penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik". Implementasi yang efektif akan terlaksana, jika para pembuat keputusan mengetahui mengenai apa yang akan mereka kerjakan. Informasi yang diketahui para pengambil keputusan hanya bisa didapat melalui komunikasi yang baik. Terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi. Tiga variabel tersebut yaitu [8]:

- a. Transmisi. Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Terdapat beberapa hambatan umum yang biasa terjadi dalam transmisi komunikasi seperti terdapat pertentangan antara pelaksana kebijakan dengan perintah yang dikeluarkan oleh pembuat kebijakan. Pertentangan seperti ini akan mengakibatkan distorsi dan hambatan yang langsung dalam komunikasi kebijakan. Selain itu informasi yang disampaikan melalui berlapis-lapis hierarki birokrasi memungkinkan terjadinya distorsi. Dan masalah penangkapan informasi juga diakibatkan oleh persepsi dan ketidakmampuan para pelaksana dalam memahami persyaratan-persyaratan suatu kebijakan.
- b. Kejelasan. Komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan (*street-level-bureaucrats*) harus jelas dan tidak membingungkan atau tidak ambigu.
- c. Konsistensi. Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan. Jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

2. Sumber daya.

Sumber daya yang dimaksud, meliputi:

- a. Karyawan. Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah karyawan. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salah satunya disebabkan oleh karyawan yang tidak cukup memadai, mencukupi, ataupun tidak kompeten dalam bidangnya. Penambahan jumlah karyawan dan implementor saja tidak cukup menyelesaikan persoalan implementasi

kebijakan, tetapi diperlukan sebuah kecukupan karyawan dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan.

- b. Informasi. Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu: pertama, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.
- c. Wewenang. Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan secara efektif. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang tidak ada, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak dilegitimasi, sehingga dapat menggagalkan implementasi kebijakan publik. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersedia, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan.
- d. Fasilitas. Fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin mempunyai staf yang mencukupi, kapabel dan kompeten, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3. Karakteristik organisasi pelaksana.

Sudah disebutkan pada sub bab sebelumnya bahwa kendala implementasi kebijakan pelayanan air bersih perkotaan disebabkan dari adanya kelemahan PDAM itu sendiri. Kelemahan PDAM yang telah ditemukan dalam penelitian ini antara lain: (1) Pengelolaan PDAM Cabang Duri sangat ditentukan oleh kemampuan keuangan Pemerintah Kabupaten Bengkalis. (2) Beberapa peraturan birokrasi dapat menghambat perkembangan PDAM. (3) Pengelolaan PDAM secara ekonomis sulit dipertanggung jawabkan. (4) Pengambilan keputusan kebijakan sangat lamban karena dibawah komando atasan. (5) Bentuk organisasi yang kaku. (6) PDAM selalu merugi.

4. Kendala dari lingkungan

Kendala yang muncul dari lingkungan ini sebagian besar adalah faktor alam yakni musim kemarau. Ketika terjadi musim kemarau pasokan air baku menjadi berkurang. Hal ini dapat menghambat kontinuitas distribusi air kepada

pelanggan. Untuk mengatasi masalah ini saat ini PDAM Cabang Duri menerapkan sistem pemadaman bergilir. Selain itu juga masih ada yang melakukan pencurian air dan tidak mengindahkan teguran pembayaran tagihan PDAM yang sudah menunggak. Hal ini terjadi karena lemahnya kontrol PDAM terhadap pelanggannya.

5. Disposisi

Faktor-faktor yang menjadi perhatian mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari [8]:

- a. Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.
- b. Inisiatif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Implementasi kebijakan merupakan satu tahapan penting dalam siklus kebijakan publik. Untuk mengkaji lebih baik suatu implementasi kebijakan publik maka perlu diketahui variabel dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Analisis dan deskripsi terhadap fokus pada penelitian ini yaitu (1) komunikasi dan koordinasi; (2) dukungan sumber daya; (3) karakteristik organisasi pelaksana; (4) lingkungan kebijakan; dan (5) disposisi. Komunikasi dan koordinasi yang terjadi selama ini baik antara PDAM Cabang Duri dengan PT.CPI maupun PDAM Cabang Duri dengan PDAM Kabupaten Bengkalis lebih banyak menggunakan tipe komunikasi efektif secara tidak langsung karena lebih efektif dan efisien. Selain itu komunikasi efektif ini dalam organisasi pun juga dilakukan guna mendukung kecepatan dan

ketepatan tersampainya tujuan kebijakan. Dukungan sumber daya pelaksana kebijakan baik sumber daya manusia, sumber daya material dan sumber daya metode di PDAM Cabang Duri sudah cukup memenuhi. Meskipun begitu masih ada beberapa kekurangan seperti kuantitas dan kualitas sumber daya manusia yang perlu ditingkatkan, ketersediaan air baku yang masih tergantung oleh hibah dari PT. CPI dan minimnya sumber daya metode yang ditandai dengan masih banyaknya pekerjaan yang dilakukan tanpa SOP. Karakteristik organisasi pelaksana dan lingkungan kebijakan baik itu sosial-ekonomi, politik, dukungan publik maupun kultur masyarakat memberikan pengaruh yang sangat besar terhadap kesuksesan implementasi kebijakan pelayanan air bersih wilayah perkotaan. Disposisi yang mencakup respon implementor terhadap isi kebijakan, pemahaman implementor terhadap tujuan kebijakan dan intensitas preferensi nilai yang dimiliki implementor masih perlu ditingkatkan kembali.

Saran

1. Pemerintah bersama dengan masyarakat perlu melaksanakan kegiatan konservasi air guna menjaga ketersediaan air baku dan menjamin kontinuitas distribusi air bersih. Langkah-langkah konservasi tersebut diantaranya penyelamatan hutan di sekitar wilayah Duri sebagai penahan air.
2. Untuk menjaga ketersediaan air baku di musim kemarau, pemerintah perlu mengusahakan sumber air baku selain dari Sungai Rangau.
3. Terkait dengan sumber daya manusia PDAM Cabang Duri, perlu adanya peningkatan kualitas karyawan melalui pendidikan dan pelatihan dan sharing pengalaman dan pengetahuan seperti seminar atau loka karya di lingkungan PDAM.
4. Memberikan penghargaan bagi karyawan berprestasi sehingga dapat memotivasi karyawan lain untuk bekerja lebih baik.
5. PDAM harus lebih tegas lagi dalam menindak pelanggan yang tidak mau bayar tagihan dengan alasan air hidup mati.
6. PDAM harus tetap adil dalam memberlakukan tarif ketika diimplementasikannya kebijakan pemadaman bergilir. Ini berarti bahwa PDAM harus menerapkan tarif sesuai dengan air yg diterima pelanggan selama terjadi pemadaman bergilir.
7. Menyusun SOP yang jelas dan up to date.
8. PDAM segera memperbaiki sarana yang telah rusak dan harus dilakukan secara terus menerus.

UCAPAN TERIMA KASIH

Terima kasih kepada Kepala PDAM Kabupaten Bengkalis dan Kepala PDAM Cabang Duri beserta jajarannya yang telah banyak berkontribusi dalam proses penelitian ini; Staf Specialis Governance, PGPA PT. Chevron Pasific Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- [1]. Miles, Matthew & Huberman, A. Michael. 2009. Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru. Jakarta: UI Press.
- [2]. Edward III, George C (edited). 1984. Public Policy Implementing. London-England, Jai Press Inc.
- [3]. Finch, C. dan Crunkilton, J.R. 1984. Curriculum Development in Vocational and Technical Education: Planning, Content and Implementation. Boston: Allyn and Bacon, Inc.
- [4]. Kodoatie, Robert J & Roestam S.J. Arief. 2008. Pengelolaan Sumber Daya Air Terpadu. Yogyakarta, ANDY Yogyakarta.
- [5]. Karsidi. 1999. Hubungan antara Tingkat Pendidikan dan Pendapatan dengan Penggunaan Air Sungai oleh Penduduk di Sekitar Sungai Kali Jajar Demak. Semarang, Skripsi
- [6]. Kotler, Philip. 1994. Marketing Management; Analysis, Planning, Implementation and Control (8th ed), International Edition. New Jersey, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- [7]. Denhardt, J.V & R.B. Denhardt. 2003. The New Public Service: Serving Not Steering. Expanded Edition. New York: M.E. Sharpe.
- [8]. Agustinus, Leo. 2006. Politik dan Kebijakan Publik. Bandung, AIPI.