

# IMPLEMENTASI STRATEGI PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM DALAM PENINGKATAN PELAYANAN PENDISTRIBUSIAN AIR (Studi pada Perusahaan Daerah Air Minum Kota Malang)

**Djanthi Kumala Puri, Imam Hanafi, Wima Yudho Prasetyo**

Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang  
E-mail: djanthipuri@yahoo.com

**Abstract:** *Implementation of Corporate Strategy Area Drinking Water (PDAM) in the Improvement of Water Distribution Services (Study on Regional water supply Company of Malang). PDAM Malang City is the company that responsibility for giving the service of the water City of Malang. The objective to do research is to know the implementation strategy in PDAM Malang City and ti increase the water distribution services in Malang in implementing the strategy. The research is including the descriptive research in qualitative approach by using Miles and Hubberman methode and colleting the data by using observation, interview, and analysis. The result of the research is showing that the strategy of the implementation of PDAM is used to increase the distribution water service convenient with the strategy that implemented, however it is not mostly used covered since there is intervention from the local government in supplying the water, also it is because of its limited funds so that the quantity of the equipment that used has not fully maximized in enhancement service in Malang City.*

**Keyword:** *implementation strategy, service, PDAM Malang City*

**Abstrak:** **Implementasi Strategi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dalam Peningkatan Pelayanan Pendistribusian Air (Studi pada Perusahaan Daerah Air Minum Kota Malang).** PDAM Kota Malang merupakan Perusahaan yang bertanggung jawab memberikan pelayanan atas pengadaan air di Kota Malang sehingga tujuan dilakukannya penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui implementasi strategi PDAM Kota Malang dalam peningkatan pelayanan pendistribusian air di Kota Malang dan untuk mendeskripsikan hambatan PDAM Kota Malang dalam mengimplementasi strategi. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif pendekatan kualitatif dengan analisis data menggunakan metode Miles dan Hubberman serta teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dokumentasi dan kepustakaan. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa Implementasi Strategi PDAM dalam Peningkatan Pelayanan Pendistribusian Air telah sesuai dengan apa yang tertera pada strategi yang ada, namun belum sepenuhnya maksimal karena adanya intervensi dari pemerintah daerah untuk sumber air, juga karena dana yang terbatas sehingga kuantitas alat yang diperlukan untuk peningkatan pelayanan belum sepenuhnya tersebar di Kota Malang.

**Kata kunci:** implementasi strategi, pelayanan, PDAM Kota Malang

---

## **Pendahuluan**

Sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam pelayanan publik, pemerintah daerah membentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Berdasarkan Perda Kota Malang Nomor 15 Tahun 2014 pasal 1 ayat 4 BUMD adalah Badan Usaha milik Pemerintah Kota Malang yang berbentuk perusahaan daerah salah satunya adalah PDAM Kota Malang yang merupakan Perusahaan Daerah Air Minum milik Pemerintahan Kota Malang. PDAM Kota Malang merupakan perusahaan daerah yang bergerak dalam penyediaan air bersih sebagai kebutuhan yang sangat penting bagi masyarakat. Penyediaan air

bersih adalah suatu kegiatan dalam memanfaatkan sumber daya alam yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan manusia. Dengan semakin berkembangnya Kota Malang, tidak dapat dipungkiri bahwa jumlah penduduk ikut bertambah.

Dengan bertambahnya jumlah penduduk maka pelayanan air bersih di Kota Malang turut meningkat dalam memenuhi kebutuhan pelanggan yang tiap tahun kian bertambah.

Berdasarkan tabel 1 dijelaskan bahwa jumlah konsumsi air semakin tinggi seiring dengan bertambahnya jumlah pelanggan yang memakai jasa penyedia air PDAM di Kota Malang, dengan bertambahnya pelanggan baru

setiap tahun diharapkan pelayanan dari pihak PDAM kepada pelanggan semakin baik, terlebih dalam hal pelayanan pendistribusian air. Pendistribusian air yang tidak lancar atau dapat dikatakan air tidak mengalir (ATM) terjadi di beberapa daerah di Kota Malang dengan mayoritas penduduk yang padat. Hal ini tidak hanya merugikan masyarakat namun pihak PDAM juga merasakan dampak negatif akibat permasalahan tersebut, jika pendistribusian air terhambat maka pelanggan merasa tidak puas atas pelayanan dari PDAM sehingga kepercayaan pelanggan terhadap PDAM akan berkurang.

Tabel 1. Konsumsi Air Pelanggan PDAM Kota Malang

| URAIAN                           | 2011       | 2012       | 2013       |
|----------------------------------|------------|------------|------------|
| Jumlah Pelanggan                 | 106.044    | 116.184    | 125.614    |
| Pemakaian Air Setahun            | 22.852.234 | 25.083.504 | 26.328.210 |
| Pemakaian Air Rata-Rata Perbulan | 1.904.353  | 2.090.292  | 2.194.018  |

Keluhan ATM menempati peringkat kedua sebagai keluhan yang disampaikan pelanggan kepada PDAM Kota Malang, hal itu dapat dilihat pada diagram di bawah ini:

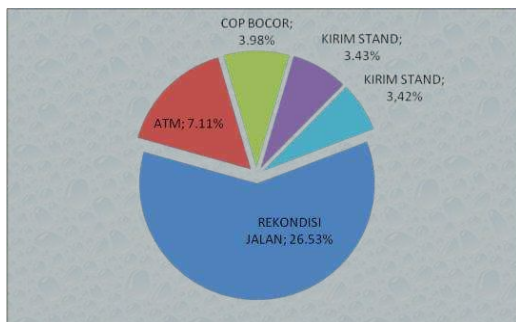


Diagram Keluhan Pelanggan PDAM Kota Malang Desember 2014

Berdasarkan penjelasan sebelumnya dapat ditarik kesimpulan bahwa PDAM Kota Malang perlu meningkatkan pelayanannya kepada pelanggan atas kurang lancarnya pendistribusian air sehingga menyebabkan air tidak mengalir di sejumlah wilayah di Kota Malang. PDAM Kota Malang sebagai pelayan publik berupaya meningkatkan dan mengutamakan pelayanan untuk masyarakat. Tentunya langkah yang diambil oleh PDAM Kota Malang dalam hal peningkatan pelayanan pendistribusian air sangat vital bagi pelanggan. Kepuasan

pelanggan sebagai pengguna jasa air minum berkaitan dengan keputusan yang diambil oleh PDAM Kota Malang dalam membuat strategi, jika strategi dari PDAM Kota Malang berjalan dengan baik tentunya akan berdampak positif bagi kedua belah pihak. Dari permasalahan tersebut dapat disimpulkan bahwa penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi strategi Perusahaan Daerah Air Minum Kota Malang dalam peningkatan pelayanan pendistribusian air dan untuk mengetahui dan mendeskripsikan hambatan Perusahaan Daerah Air Minum Kota Malang dalam peningkatan pelayanan pendistribusian air di Kota Malang.

## Tinjauan Pustaka

### A. Administrasi Publik

Beberapa pengertian dari administrasi publik yang dikemukakan oleh para ahli :

a) Dimock, Dimock & Fox: Administrasi publik merupakan produksi barang-barang dan jasa yang direncanakan untuk melayani kebutuhan masyarakat konsumen.

b) Nicholas Henry: Administrasi publik merupakan suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Administrasi publik berusaha melembagakan praktek-praktek manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas, efisiensi dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik.

c) Herbert A. Simon dalam "Public Administration" mendefinisikan administrasi publik, yaitu kegiatan dari sekelompok manusia dalam mengadakan usaha kerjasama untuk mencapai tujuan bersama. (Indradi, 2006, h.114)

### B. Hubungan Administrasi Publik dengan Pelayanan Publik

Kegiatan administrasi publik bertujuan memenuhi kepentingan publik. Dalam masyarakat terdapat banyak kepentingan seperti kepentingan publik, pribadi, kelompok, partai (politik) jabatan dan sebagainya. Namun kepentingan yang seharusnya diperjuangkan oleh para pelayan publik adalah kepentingan publik (Puspitosari, 2012, h.59). Dengan demikian hubungan administrasi publik dengan pelayanan publik berkaitan erat sehingga dengan adanya pelayanan publik maka masyarakat (publik) dapat terpenuhi kebutuhannya.

### C. Peranan Strategi

Strategi mempunyai 3 peranan dalam mencapai tujuan suatu organisasi, yaitu:

- a) Strategi Sebagai Pendukung Untuk Pengambilan Keputusan, strategi digunakan untuk mencapai tujuan sehingga dengan kata lain strategi juga dapat dikatakan sebagai elemen dalam mencapai kesuksesan. Strategi adalah suatu bentuk kesatuan hubungan antara keputusan dan kesepakatan bersama yang diambil oleh suatu organisasi.
- b) Strategi sebagai sarana koordinasi dan komunikasi, dalam suatu organisasi terdapat orang-orang yang menjalankan pekerjaan dibidangnya, dengan adanya strategi maka orang-orang yang menjadi bagian organisasi tersebut akan mempunyai tujuan yang sama dalam bekerja.
- c) Strategi sebagai target, Strategi dalam organisasi akan digabungkan dengan misi dan visi untuk menentukan dimana organisasi dalam masa depan. Tujuan organisasi yang dibuat tidak hanya untuk memberikan arah penyusunan strategi tetapi berperan sebagai target dalam organisasi. (Grant, 1999, h.21)

### D. Manajemen Strategi

Menurut Ibrahim dan Arghyed dalam Arsyad, (2003, h.26) mengemukakan definisi manajemen strategi sebagai berikut: *“Strategic Management is the systematic and continuous management process of selecting, implementing, and evaluating strategic choices. These decisions must be congruent with the organization’s mission, objective, and internal and external capabilities, for they will set the tone for the entire organization.”* (Manajemen strategi merupakan suatu proses yang sistematis dan berkelanjutan dalam memilih, implementasi, dan mengevaluasi pilihan strategi. Keputusan tersebut harus kongruen dengan misi, tujuan, kemampuan internal dan eksternal organisasi, sebab hal itu akan mengatur seluruh organisasi).”

Goldworthy dan Ashley menjelaskan beberapa aturan tentang merumuskan strategi, yaitu: strategi dibuat tidak hanya untuk masa kini tapi juga harus menginterpretasikan masa depan, rencana ditentukan oleh strategi yang dibuat, strategi diaplikasikan dari atas kebawah bukan sebaliknya, fleksibilitas dalam strategi sangat esensial., strategi mengarah pada hasil jangka panjang (Salusu, 1996, h.98). Implementasi strategi adalah tugas mengubah kondisi sekarang yang didorong oleh adanya kegiatan pelaksanaan dan bertalian dengan struktur organisasi, sumberdaya manusia (staf) dan pengembangannya (kemampuan dan kecakapan) (Reksohadiprojo, 2000, h.69).

### Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif menggunakan metode Miles dan Hubberman dan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dokumentasi dan kepustakaan. Lokasi yang digunakan dalam penelitian ini berada di Kota Malang. Selanjutnya situs dari penelitian ini berada di Perusahaan Daerah Air Minum Jalan Terusan Danau Sentani 100 Kota Malang Jawa Timur. 1. Fokus penelitian ini yaitu: Rumusan, implementasi strategi, daya dukung pelaksanaan strategi dalam anggaran, sumber daya manusia, program, capaian, hasil pelaksanaan strategi dan hambatan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dalam peningkatan pelayanan pendistribusian air di Kota Malang.

### Pembahasan

A. Strategi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Malang dalam peningkatan pelayanan pendistribusian air di Kota Malang.

#### 1. Rumusan dan implementasi strategi

Peningkatan pelayanan dalam hal pendistribusian air menjadi sangat penting dalam menjamin kelangsungan pelayanan baik jangka pendek maupun jangka panjang. Pada prinsipnya PDAM Kota Malang bertujuan untuk menciptakan pengelolaan dan pelayanan air minum yang berkualitas, berkuantitas dan berkelanjutan kepada pelanggan, hal itu dibutuhkan dalam pendistribusian air yang lancar. Selanjutnya PDAM Kota Malang membuat Rencana Induk Sistem Penyediaan Air Minum (RISPAM) yang di dalam rencana tersebut terdapat rencana tentang pasokan sumber air baku, kualitas air dan kelancaran distribusi. Penyusunan RISPAM tersebut sesuai dengan panduan, tata cara ataupun pedoman pada Lampiran I dari Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 18/PRT/M/2007 tentang Penyelenggaraan Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum.



Rencana Induk Sistem Penyediaan Air Minum

Implementasi strategi pendistribusian air PDAM Kota Malang adalah adanya pembangunan tandon baru untuk beberapa

wilayah pelayanan, perluasan area pelayanan, dan penambahan air baku. Berdasarkan interview peneliti dengan Bapak Suwito ST. selaku Manajer NRW (*Non Revenue Water*) diketahui bahwa: “Implementasinya kami membangun *reservoir* di daerah yang pelanggannya bertambah banyak yang otomatis beban *reservoir*nya juga bertambah, juga kami menambah persediaan air baku karena ya itu tadi pelanggan semakin banyak yang menggunakan air PDAM di Kota Malang” (Wawancara dilakukan pada hari Kamis tanggal 02 Juli 2015 pukul 09.30 WIB di Ruang Bagian NRW (*Non Revenue Water*) PDAM Kota Malang).

2. Daya dukung pelaksanaan strategi dalam anggaran, sumberdaya manusia, dan program.

a) Anggaran

Penyusunan anggaran dalam pembuatan strategi merupakan hal yang sangat penting bagi PDAM Kota Malang. Mengenai daya dukung anggaran, komposisi sumber dana PDAM Kota Malang terdiri dari 70% penghasilan PDAM Kota Malang dan 30% bantuan-bantuan yang diberikan oleh KEMENPU dan instansi terkait.

b) Sumberdaya Manusia

Sumberdaya manusia di PDAM Kota Malang dari waktu ke waktu semakin berkurang karena sumberdaya manusianya berkurang maka sumberdaya manusia yang ada harus berkualitas sehingga dibutuhkan pengembangan kemampuan untuk mendapatkan sumberdaya manusia sesuai dengan keahliannya dan sesuai dengan kebutuhan PDAM Kota Malang. Sistem pengelolaan sumberdaya manusia yang merupakan sumber kemampuan ini harus terus *diupgrade* atau diperbaharui dalam hal pengetahuan dan keterampilan. Pembaharuan ini adalah bentuk dari pengembangan keahlian yang dibutuhkan oleh para pegawai yang merupakan sumberdaya manusia di PDAM Kota Malang. Tujuan dari pengembangan keahlian ini supaya sumberdaya manusia yang ada memiliki keunggulan yang kompetitif atau memiliki keunggulan dalam mutu kinerja juga supaya dapat menjadikan sumberdaya manusia ini setingkat lebih tinggi dalam hal kualitas dibanding perusahaan lainnya. Selanjutnya untuk mendukung strategi peningkatan pelayanan pendistribusian air dalam meningkatkan kualitas pegawainya PDAM Kota Malang memiliki pelatihan seperti Bimtek Operator

Transmisi dan Distribusi, Pelatihan Hidrolika dan Pelatihan Perpompaan, Pelatihan Mekanikal dan elektrikal, TOT EE Tingkat provinsi (*Training of Trainer Efficiency Energy*).

c) Program

Program yang dimiliki PDAM Kota Malang demi peningkatan pelayanan distribusi air antara lain: Pengembangan jaringan, rehab jaringan, pembentukan zona/DMA, pembangunan tandon, ganti meter pelanggan, pengembangan sumber air baku baru, perlindungan sumber air baku, ZAMP 100%, pengadaan pompa dan program *capacity building* SDM. Kemudian dari program-program sebelumnya terhitung dari bulan Mei 2015 PDAM Kota Malang memiliki program baru yaitu pemasangan *Logger* yang dimaksudkan supaya apabila terjadi masalah seperti air tidak mengalir maka *logger* yang ditanam di beberapa daerah di Kota Malang ini memberi sinyal ke PDAM Kota Malang yang ditandai dengan lampu yang berkelap kelip di layar kaca, sehingga pelayanan terhadap gangguan pendistribusian air akan lebih cepat ditangani. Program baru ini efektif mengurangi jumlah pengaduan pelanggan atas air tidak mengalir.

3. Capaian dan hasil pelaksanaan strategi

PDAM Kota Malang dalam capaian dan hasil dari pelaksanaan strategi dalam peningkatan pelayanan pendistribusian air *realnya* dalam cakupan pelayanan sudah mencapai 70%-80% cakupan pelayanan air bersih di Kota Malang. Namun pendistribusian air dari PDAM Kota Malang tidak hanya berada di Kota Malang saja tetapi juga ada di kabupaten Malang dan di Kota Batu yang juga mengalirkan air PDAM Kota Malang untuk masyarakat di sana. Tidak hanya cakupan pelayanan saja yang berkembang dalam upaya PDAM Kota Malang untuk menjamin lancarnya pendistribusian air. *Reservoir* atau tandon yang digunakan untuk menampung air terus dibangun oleh PDAM Kota Malang dengan tujuan tidak ada lagi pelanggan yang kekurangan air. Berdasarkan hasil penelitian peneliti di lapangan, capaian yang telah dicapai oleh PDAM Kota Malang dengan terus meningkatkan pelayanannya kepada pelanggan melalui peningkatan pelayanan pendistribusian air yaitu didapatnya penghargaan atas terpilihnya PDAM Kota Malang menjadi salah satu tempat pembelajaran untuk PDAM seIndonesia, PDAM Kota Malang juga merupakan tempat

pembelajaran mengenai penurunan tingkat kehilangan air seIndonesia dan yang terakhir adalah PDAM Kota Malang adalah salah satu PDAM di Indonesia yang memiliki rencana induk terbaik tanpa menggunakan konsultan dari luar.

B. Hambatan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dalam menjalankan strategi peningkatan pelayanan pendistribusian air.

1. Hambatan Internal

a) Anggaran yang terbatas

PDAM Kota Malang mendapatkan bantuan pendanaan dari luar sekitar 30% dari pendapatannya sehingga dengan kata lain 70% sisanya adalah pendapatan bersih. Namun pelayanan kepada masyarakat harus terus ditingkatkan dengan berbagai cara misalkan dengan penambahan *logger*. Alat tersebut tergolong alat baru dan termasuk dalam alat dengan biaya yang tidak sedikit sehingga pengadaan alat ini masih belum tersebar rata di penjuru Kota Malang. Dengan kata lain PDAM Kota Malang masih memiliki anggaran yang terbatas karena belum dapat meningkatkan pelayanan secara maksimal.

b) Sistem informasi dan teknologi yang masih membutuhkan *upgrade*

PDAM Kota Malang masih memiliki kekurangan dalam hal kelancaran koneksi IT. Walaupun tidak sering terjadi namun kendala ini dapat terjadi di waktu yang dianggap kurang tepat. Keluhan pelanggan yang ditampung oleh bagian Hubungan Pelanggan akan diteruskan ke bagian-bagian yang berkaitan dengan keluhan yang masuk. Misalnya laporan keluhan tentang aliran air yang kecil masuk ke bagian pelayanan dari pelanggan, kemudian dari pelayanan yang merupakan divisi di bawah bidang Hubungan Pelanggan diteruskan ke bagian NRW (*Non Revenue Water*). Dari NRW tersebut akan dikroscek dan akan ditemukan apa masalahnya yang pada akhirnya akan ditemukan solusi supaya aliran air pelanggan tersebut kembali normal. Namun analogi kejadian tersebut akan lain ceritanya apabila penyampaian informasi dari bidang Hubungan Pelanggan mengalami gangguan pada jaringan internetnya.

c) Pengembangan SDM yang disesuaikan dengan peningkatan target kerja

Setiap organisasi memiliki strategi yang apabila tujuan strategi tersebut dirasa sudah tercapai langkah selanjutnya adalah

evaluasi dan tindak lanjutnya apakah ada strategi baru lagi atau tidak. Bila jawabannya iya maka akan ada tujuan strategi yang baru otomatis kemampuan SDMnya juga ditingkatkan. Untuk itu setiap strategi baru membutuhkan kemampuan SDM yang setingkat lebih tinggi dari kemampuan sebelumnya. Oleh karena itu untuk menyiapkan kemampuan ini tidak semua SDM dapat dengan cepat mempelajarinya, sehingga menjadi salah satu hambatan perusahaan dalam menjalankan suatu program yang ada dalam strategi.

2. Hambatan Eksternal

a) Intervensi politik oleh pemerintah daerah lain dan sulitnya menjaga daerah tangkapan air karena sumber mata air PDAM Kota Malang berada di luar wilayah Kota Malang

Karena sumber mata air berasal dari 70% Kabupaten Malang dan 20% Kota Batu maka campur tangan pemerintah Kabupaten Malang dan Pemerintah Kota Batu pun tidak dapat dilepaskan. Menurut analisa peneliti dengan kenyataan di lapangan, dengan adanya intervensi maka PDAM Kota Malang tidak dapat leluasa mengelola sumber mata air dimana air tersebut merupakan air yang akan didistribusikan untuk pelanggan di Kota Malang.

b) Pelanggan kurang proaktif

Berdasarkan kenyataan yang peneliti temukan, pelanggan yang kurang proaktif masih banyak dijumpai di Kota Malang. Sebut saja apabila ada pengerjaan atau perbaikan pipa yang pastinya akan mengganggu lingkungan di sekitarnya karena suara dari alat-alat yang digunakan. Banyak dari mereka yang melakukan komplain sehingga pengerjaan tersebut ditunda untuk sementara waktu. Akibatnya *order* keluhan memakan waktu lama.

## Kesimpulan

Implementasi strategi PDAM Kota Malang dalam peningkatan pelayanan pendistribusian air sudah berjalan dengan baik sesuai dengan tujuan PDAM Kota Malang yaitu meningkatkan kepuasan pelanggan dalam penyediaan air. Namun karena hambatan-hambatan yang terjadi maka PDAM Kota Malang masih berupaya untuk mengatasi hambatan-hambatan tersebut sehingga peningkatan pelayanan masih terus dibutuhkan demi memenuhi kebutuhan pelanggan.

---

## Daftar Pustaka

- Arsyad, Azhar. (2003) **Manajemen Pengetahuan Praktis Bagi Pimpinan dan Eksekutif Manajemen Strategik**. Yogyakarta, Pustaka Belajar.
- Depdikbud. (1996) **Kamus Besar Bahasa Indonesia**. Jakarta, Balai Pustaka.
- Indradi, Sjamsiar S. (2006) **Dasar – Dasar dan Teori Administrasi Publik**. Malang, Agritek YPN.
- Moleong, Lexy J. (2014) **Metodologi Penelitian Kualitatif**. Bandung, PT Remaja Rosdakarya.
- Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 15 Tahun 2014 Tentang Penyertaan Modal pada Badan Usaha Milik Daerah
- Peraturan Walikota Kota Malang Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Rencana Induk Sistem Pengadaan Air Minum. Malang, Pemerintah Kota Malang.
- Reksohadiprodjo, Sukanto. (2000) **Manajemen Strategi**. Edisi Keempat. Yogyakarta, BPFE.
- Rencana Induk Sistem Penyediaan Air Minum.
- Salusu, J. (1996) **Pengambilan Keputusan Strategik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Non Profit**. Jakarta, Grasindo Gramedia Widia Sarana Indonesia.
- Sugiyono. (2013) **Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dsn R&D**. Bandung, Alfabeta.