

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dewasa ini, krisis air adalah salah satu masalah besar yang dialami dunia. Menurut organisasi Pangan dan Pertanian (*Food and Agriculture Organization/FAO* 2018) yang berada dibawah naungan PBB, kelangkaan air merupakan suatu kondisi ketidakseimbangan antara ketersediaan dan permintaan, degradasi kualitas air tanah dan air di permukaan, kompetisi, konflik regional dan internasional. Sedangkan menurut *World Wide Fund For Nature (WWF)*, terdapat empat faktor utama penyebab terjadinya kelangkaan air, seperti perubahan iklim, polusi, agrikultur dan penambahan jumlah penduduk.

Ketidakseimbangan antara ketersediaan dan permintaan disebabkan oleh kelebihan penduduk dan pola konsumsi berlebihan. Sehingga dapat dikatakan bahwa antara krisis air, kelebihan penduduk dan konsumsi berlebihan, ketiganya saling berpengaruh satu sama lain. Semakin banyak populasi manusia di bumi maka semakin banyak jumlah air yang dibutuhkan untuk konsumsi sehari-hari. Semakin banyak orang yang membutuhkan air bersih, juga berarti semakin banyak sumber daya air yang akan diambil dimana jumlah air yang kondisinya terbatas. Dalam hal ini, krisis air dunia bukan hanya dalam hal kuantitas air yang berkurang, namun juga

dalam hal kualitas air yang menurun. Persoalan yang muncul pada segi kuantitas dan kualitas air bermacam-macam, seperti berkurangnya sumber daya alam air, ketidaksetaraan akses air bersih, polusi air dan privatisasi air.

Masalah lingkungan yang dihadapi oleh negara-negara maju dan negara-negara berkembang memiliki perbedaan penyebab. Penyebab utama di negara maju adalah industrialisasi yang banyak menimbulkan pencemaran (tanah, air, dan udara), baik melalui proses produksi maupun konsumsi. Sedangkan di negara berkembang, permasalahan lingkungan disebabkan oleh kemiskinan yang memaksa masyarakat untuk merusak lingkungan. Misalnya penebangan hutan untuk memperluas lahan pertanian atau pemukiman. Seperti halnya yang terjadi di Indonesia, yaitu dengan memperhatikan keterkaitan antara krisis lingkungan dengan pertambahan jumlah penduduk yang terus meningkat dan pola konsumsi manusia yang tinggi. Krisis air bersih juga dirasakan oleh masyarakat NTT khususnya masyarakat Kota dan Kabupaten Kupang, dimana keluhan masyarakat mengenai ketidakmerataan pelayanan PDAM dalam pendistribusian air bersih, sementara kebutuhan akan air bersih adalah hak tiap masyarakat yang harus dipenuhi melalui pelayanan yang diberikan Perusahaan Daerah Air Minum.

Pada dasarnya memang manusia membutuhkan pelayanan, konsep pelayanan ini akan selalu berada pada kehidupan setiap manusia serta menjadi suatu tolak ukur kinerja pemerintah yang paling kasat mata. Penyelenggara pelayanan publik adalah unit kerja pada instansi pemerintah yang secara langsung memberikan pelayanan

kepada penerima pelayanan publik (masyarakat). Masyarakat dapat menilai kinerja pemerintah berdasarkan pelayanan yang diterimanya secara langsung. Untuk itu kualitas pelayanan publik di semua lembaga adalah suatu hal yang mendasar yang harus segera ditingkatkan.

Pelayanan merupakan suatu kegiatan yang terkait dengan interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan. Dalam kaitannya dengan fungsi negara yang harus melakukan upaya mensejahterakan rakyat, maka pelayanan publik berarti merupakan setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakatnya, baik kebutuhan layanan barang, layanan jasa, maupun layanan administrasi. Menurut Rasyid (Patton 1998), pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Menurut Lijan Poltak Sinambela (2006:5), mengartikan pelayanan publik sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan.

Kinerja perusahaan menurut Mardiasmo (2009), kinerja (*performance*) adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam rencana kerja organisasi. Pendapat lain mengenai kinerja dikemukakan oleh Osborne (1990), kinerja didefinisikan sebagai tingkat pencapaian suatu misi organisasi. Menurut

pengertian ini, kinerja diartikan sebagai sejauh mana untuk dapat menjamin suatu organisasi berlangsung dengan baik, maka organisasi perlu mengadakan evaluasi. Evaluasi tersebut dapat dilakukan dengan cara mengukur kinerjanya, sehingga aktivitas organisasi dapat dipantau secara periodik. Pengukuran kinerja merupakan salah satu faktor yang penting dalam menjamin keberhasilan suatu organisasi.

Dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri 47 Tahun 1999 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum dijelaskan bahwa Perusahaan Daerah Air Minum selanjutnya disingkat PDAM adalah perusahaan milik daerah Provinsi atau daerah Kabupaten dan atau daerah Kota. Sedangkan menurut Idris (2007:2), PDAM adalah satu-satunya perusahaan yang memonopoli produksi air minum secara masal. Oleh karena itu, perusahaan air minum harus selalu meningkatkan kinerja agar kualitas air yang diproduksi sesuai dengan harapan pelanggan.

Sebagai sebuah organisasi PDAM memiliki tujuan, visi, misi. Tujuan adalah unsur mutlak yang harus dimiliki oleh organisasi. Tujuan itu sendiri tidak akan tercapai tanpa ada usaha-usaha yang mengarah pada pencapaian tujuan. Untuk melihat baik tidaknya kinerja suatu organisasi, dapat diketahui dari sejauh mana tujuan organisasi itu telah tercapai sesuai dengan rencana yang telah dibuat. Selain itu, sebagai instansi pemerintahan yang bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, maka untuk mengukur sejauh mana kualitas PDAM dapat dilihat dari proses kinerja organisasi dalam kegiatan penyediaan air bersih.

Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Lontar Kabupaten Kupang dan Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Bening Lontar Kota Kupang sebagai bagian dari Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang mengemban tugas dan kewajiban untuk mengelola air minum bagi kepentingan masyarakat/pelanggan yang tidak luput dihadapkan pada tuntutan untuk senantiasa mampu memberikan pelayanan yang unggul dalam upaya meningkatkan kepuasan para pelanggan dimana pelayanan tersebut harus memenuhi 3K (Kualitas, Kuantitas dan Kontinuitas). Dalam hubungannya dengan jasa pelayanan, tentunya perusahaan daerah tersebut harus bekerja secara maksimal dalam memberikan pelayanan terhadap pelanggan agar tercapai tujuan yang diharapkan. Kegiatan utama PDAM Kabupaten Kupang sebagai penyedia air bersih harus dilaksanakan karena PDAM satu-satunya perusahaan daerah yang diberi kewenangan oleh pemerintah daerah untuk mengupayakan pemenuhan kebutuhan air bersih bagi masyarakat di Kabupaten Kupang dan sampai sekarang masih melayani pelanggan yang berada di dalam Kota Kupang, meskipun telah berdirinya PDAM Kota Kupang pada tahun 2009. Hal ini menunjukkan bahwa wilayah kerja PDAM kabupaten sangatlah luas dengan jumlah pelanggan pada tahun 2020 sebanyak 35.990, sedangkan PDAM kota hanya bekerja untuk pelanggan di dalam kota saja dengan jumlah pelanggan sebanyak 13.691.

Permasalahan utama yang dihadapi oleh PDAM Kabupaten Kupang menyangkut produksi dan distribusi air bersih adalah keadaan atau musim di Kabupaten Kupang yang sering mengalami kekeringan yang berkepanjangan, hal tersebut mempengaruhi

kualitas, kuantitas dan kontinuitas air tanah yang ada. Kuantitas air yang kurang mengakibatkan tidak semua penduduk dari total semua jumlah penduduk yang ada di Kabupaten Kupang dan sebagian di Kota Kupang mendapatkan pelayanan air bersih dari PDAM secara merata. Berikut, dapat dilihat jumlah sumber air yang dimiliki PDAM Kabupaten Kupang yang berada di wilayah Kabupaten dan Kota Kupang.

Tabel 1.1

Jumlah sumber air PDAM Kabupaten Kupang

Wilayah	Gravitasi	Pompa	Gravitasi + pompa	Total
Kabupaten	6	4	5	15
Kota	8	10	6	24

Sumber: PDAM Kabupaten Kupang, 2022

Sama halnya dengan PDAM Kota Kupang, yang dihadapi dengan permasalahan berkaitan dengan debit air dan sumber air yang tidak cukup sehingga masih bergantung pada sumber air yang dimiliki wilayah kabupaten. Berikut, dapat dilihat jumlah sumber air yang dikelola oleh PDAM Kota Kupang

Tabel 1.2

Sumber air PDAM Kota Kupang

No	Sub zona/lokasi unit produksi
1	SB.Bello
2	SB. Ina Boi
3	Sumur Fontein
4	SB. Liliba
5	SB. Fatudela (Pak Boni)
6	BLUD Liliba
7	IPA Manutapen
8	SB. NBS
9	MA Oeba
10	SB. Manulai II
11	SB. MBR Fatukoa
12	SB. Sikumana
13	SB. Penkase
14	SB. Walikota & Fatululi
15	SB. P2AT Walikota
16	SB Walikota 2 (Samratulangi II)
17	SB. Lasiana

18	SB. STIM
19	SB. P2AT Bimoku
20	SB. Oepura
21	SB. Kolhua
22	SB. Oesapa Selatan (Pak Marten)
23	SB. Penfui (Pak Allo)
24	SB. Gereja Marturia
25	SB. Farmasi (Pak Herman Man)
26	SB. Sinode
27	SB. Naioni (Loti)
28	Bello 2 (Pak Jefri Lopo)
29	SB. Lopo Indah

Sumber: PDAM Kota Kupang, 2022

Untuk jumlah debit air yang dikelola oleh PDAM Kota dan Kabupaten masih kurang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat kota kupang seperti yang disampaikan oleh Darius Beda Daton kepala Ombudsman RI perwakilan Provinsi NTT dalam tulisannya yang berjudul “Memilih Direktur PDAM Kota Kupang”, bahwa Kebutuhan air bersih Kota Kupang per tahun sebesar 25. 637.472 M3/detik. Sementara kebutuhan debit air yang terproduksi hanya 812.96 L/D. Jika sumber air Pemkot Kupang mampu produksi air sebesar 71,6 L/D, BLUD SPAM 75 L/D dan PDAM Kabupaten Kupang sebesar 230 L/D maka total debit terproduksi baru

mencapai 377 L/D. Masih ada selisih kebutuhan sebesar 436 L/D. Debit yang masih bisa tereksploitasi adalah sebesar 295 L/D dari sumber air sagu, kali dendeng, gua oesapa dll. Artinya masih ada kekurangan debit air sebesar 141,36 L/D. Sedangkan untuk kualitas air, belum ada keluhan berat dari pelanggan kecuali berkaitan dengan kadar zat kapur dalam air yang disebabkan oleh kondisi daerah Kota dan Kabupaten Kupang. Akan tetapi hal ini harus menjadi perhatian untuk kedua perusahaan ini agar lebih meningkatkan mutu kualitas air bersih yang akan digunakan masyarakat.

Selain menghadapi permasalahan utama yang menyangkut produksi dan distribusi air bersih, kelalaian dan sikap masa bodoh pelanggan dalam menjalankan kewajiban yaitu membayar tagihan juga menjadi permasalahan yang dihadapi PDAM saat ini, sesuai dengan pernyataan Direktur PDAM Kabupaten Kupang Lobrik Saubaki (GATRA/ANtonius Un Taolin/ft) 2019 :

“Selama ini petugas kami tetap berupaya menagih tunggakan ini. Masih ada yang bandel. Karena itu kami akan laporkan dulu dengan Pak Bupati bagaimana langkah yang akan diambil,” jelas Lobrik seraya menolak menyebutkan jumlah tunggakan pemakaian air dari para pelanggan.

Dengan demikian sebagai perusahaan pemerintah daerah, PDAM selain bertugas untuk menyelenggarakan sebagian dari tugas dan wewenang pemerintah daerah yakni menyediakan pelayanan dasar harus dapat memberikan kontribusinya bagi daerah

yang bersangkutan dalam menghasilkan Pendapatan Asli Daerah. Jadi, dapat dipahami PDAM menjalankan fungsi ganda yaitu selain memiliki fungsi sosial juga memiliki fungsi ekonomi. Fungsi sosial di sini ialah memberikan jasa/pelayanan dalam kegiatan penyediaan air bersih sedangkan fungsinya adalah mencari laba yang kemudian akan dikontribusikan untuk daerah. Untuk menilai sejauh mana kualitas pelayanan kantor PDAM kabupaten dan kota kupang maka dapat dilakukan penilaian terhadap kinerjanya. Selain itu, muncul berbagai permasalahan baru yang menyangkut pemenuhan kebutuhan air bersih, menuntut PDAM untuk lebih meningkatkan dan memperbaiki kinerjanya.

Selain harus memenuhi kebutuhan air kepada pelanggannya, menjaga kualitas air agar mengalir dengan bagus maka PDAM juga diharapkan untuk memberikan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat di berbagai wilayah terlebih khusus di wilayah yang sering mengalami masalah dan hal ini akan mempengaruhi kinerja PDAM dalam memberikan pelayanan kepada pelanggannya. Pada dasarnya semua kegiatan yang dilakukan oleh seseorang ataupun badan hukum baik sektor publik atau sektor privat adalah pelayanan. Semakin baik kinerja suatu organisasi maka semakin baik pula pelayanan yang diberikan sehingga akan mendapatkan hasil akhir yang memuaskan. Untuk melihat kinerja dari kedua perusahaan ini, penulis tertarik mengambil judul penelitian tentang “Perbandingan Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Kupang dengan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Kupang dalam Pelayanan Penyediaan Air Bersih”

1.2 Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan yaitu:

1. Bagaimana kinerja Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Kupang dan Perusahaan Daerah Air minum (PDAM) Kota Kupang dalam pelayanan penyediaan air bersih?
2. Apa persamaan dan perbedaan kinerja Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Kupang dan Perusahaan Daerah Air minum (PDAM) Kota Kupang dalam pelayanan penyediaan air bersih?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengetahui kinerja dari Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Kupang dan Perusahaan Daerah Air minum (PDAM) Kota Kupang dalam pelayanan penyediaan air bersih.
2. Untuk mengetahui persamaan dan perbedaan kinerja Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Kupang dan Perusahaan Daerah Air minum (PDAM) Kota Kupang dalam pelayanan penyediaan air bersih.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang bisa diambil dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan masukan bagi perkembangan ilmu administrasi publik khususnya mengenai kinerja.
 - b. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi bagi peneliti yang lainnya.
2. Manfaat Praktis
 - a. Untuk memberikan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan mengenai distribusi air bersih yang dilakukan oleh PDAM Kabupaten Kupang dan PDAM Kota Kupang.
 - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi semua pihak sebagai bahan pemikiran untuk memperbaiki kinerja dalam rangka meningkatkan kualitas kepada masyarakat.
 - c. Untuk memenuhi persyaratan dalam mencapai gelar sarjana S1 pada jurusan Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Katolik Widya Mandira Kupang.