

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Konteks Penelitian

Komponen yang paling dekat dengan manusia adalah air, karena air menjadi kebutuhan dasar bagi kualitas dan keberlanjutan kehidupan manusia. Oleh karena air yang dibutuhkan oleh manusia harus tersedia dalam kuantitas dan kualitas yang memenuhi standar higienis. Air selain merupakan sumber daya alam, juga merupakan komponen ekosistem yang sangat penting bagi kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya yang dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk kemakmuran rakyat. Hal ini tertuang dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mengingat pentingnya kebutuhan akan air bersih, maka sangatlah wajar apabila sektor air bersih mendapatkan prioritas penanganan utama karena menyangkut kehidupan orang banyak atau masyarakat yang membutuhkan pelayanan yang baik.

Salah satu organisasi pemerintah yang memberikan pelayanan dalam bidang pendistribusian air adalah Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Tugas utama organisasi ini adalah mengelola sistem penyediaan air minum yang dilakukan pada daerah Kabupaten lainnya dengan kesepakatan Pemerintah Kota dengan daerah yang bersangkutan.

Pelayanan merupakan tugas utama yang hakiki dari sosok aparatur, sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Tugas ini telah jelas digariskan dalam pembukaan

UUD 1945 alinea keempat, yang meliputi 4 (empat) aspek pelayanan pokok aparatur terhadap masyarakat, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial selain itu diperjelas lagi dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 15 tahun 2014 tentang Pedoman Standar Pelayanan.

Pelayanan publik yang berkualitas atau yang biasa disebut dengan pelayanan prima merupakan pelayanan terbaik yang memenuhi standar kualitas pelayanan. Standar Pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara pelayanan kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur.

Pelayanan publik dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyelenggara pelayanan publik adalah petugas pelayanan publik baik Pemerintah Daerah maupun Badan Usaha Milik Daerah yang menyelenggarakan pelayanan publik. Sedangkan penerima layanan publik adalah perseorangan atau kelompok masyarakat dan badan hukum yang memiliki hak dan kewajiban terhadap suatu pelayanan publik.

Menurut Keputusan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Menpan Nomor 15 Tahun 2014, untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan bagi pengguna jasa, penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi standar pelayanan dilakukan dengan memperhatikan prinsip sebagai berikut: (1) Sederhana. Standar Pelayanan yang mudah dimengerti, mudah diikuti, mudah dilaksanakan, mudah diukur,

dengan prosedur yang jelas dan biaya terjangkau bagi masyarakat maupun penyelenggara.; (2) Partisipatif. Penyusunan Standar Pelayanan dengan melibatkan masyarakat dan pihak terkait untuk membahas bersama dan mendapatkan keselarasan atas dasar komitmen atau hasil kesepakatan; 3) Akuntabel. Hal-hal yang diatur dalam Standar Pelayanan harus dapat dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan kepada pihak yang berkepentingan.; (4) Berkelanjutan. Standar Pelayanan harus terus-menerus dilakukan perbaikan sebagai upaya peningkatan kualitas dan inovasi pelayanan.; (5) Transparansi. Standar Pelayanan harus dapat dengan mudah diakses oleh masyarakat.; (6) Keadilan. Standar Pelayanan harus menjamin bahwa pelayanan yang diberikan dapat menjangkau semua masyarakat yang berbeda status ekonomi, jarak lokasi geografis, dan perbedaan kapabilitas fisik dan mental.

Berdasarkan peraturan tersebut, dapat dipahami bahwa standar pelayanan harus menjamin beberapa hal yaitu sederhana artinya pelayanan yang mudah dimengerti oleh pelanggan, partisipatif artinya melibatkan masyarakat dan beberapa pihak terkait secara bersama untuk mendapatkan hasil kesepakatan, akuntabel artinya pelayanan harus dilaksanakan dan dapat dipertanggung jawab kepada pihak yang berkepentingan, berkelanjutan artinya terus menerus melakukan perbaikan sebagai upaya peningkatan kualitas dan inovasi pelayanan, transparansi artinya harus dapat dengan mudah diakses oleh masyarakat, dan keadilan artinya menjamin bahwa pelayanan yang diberikan dapat menjangkau semua masyarakat yang berbeda status ekonomi, jarak lokasi geografis, dan perbedaan kapabilitas fisik dan mental.

PDAM Kota Gorontalo merupakan perusahaan yang bergerak di bidang jasa penyediaan air bersih Kota Gorontalo. Salah satu tujuan dibentuknya PDAM Kota Gorontalo itu sendiri ialah untuk mencukupi kebutuhan masyarakat akan air bersih, meliputi penyediaan, pengembangan, pelayanan sarana dan prasarana serta distribusi air bersih, sedangkan tujuan lainnya adalah ikut

serta mengembangkan perekonomian guna menunjang pembangunan daerah dengan memperluas lapangan pekerjaan, serta mencari laba sebagai sumber utama pembiayaan daerah. Kantor Perusahaan Daerah Air Minum Cabang Kota Gorontalo berada di Kota Gorontalo. Kantor ini melayani berbagai keperluan masyarakat terhadap layanan PAM/PDAM seperti pendaftaran PDAM, cek tagihan air PDAM/PAM, info tagihan PDAM, cek rekening, air hingga pembayaran PDAM secara online maupun langsung.

Seluruh layanan tersebut dilakukan oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Gorontalo yang terus dibenahi guna memenuhi prinsip kualitas, kuantitas dan kontinuitas pada masyarakat. Namun dari ketiga hal tersebut belum dapat dicapai karena terbatas oleh situasi dan kondisi yang ada diantaranya Perusahaan Daerah Air Minum ini atau PDAM belum dapat memuaskan pelanggan atau konsumennya. Dalam meningkatkan kualitas pelayanan dan mempermudah pelanggan untuk menyampaikan keluhan-keluhan atau saran yang akan diberikan kepada PDAM Kota Gorontalo, maka PDAM telah menyediakan sarana *online*.

Hal ini dilakukan untuk mengetahui kendala-kendala yang mungkin terjadi pada jaringan pipa distribusi terutama masalah ketersediaan air bersih masih mencukupi atau tidak untuk kebutuhan masyarakat. Pendistribusian air ke konsumen umumnya dilakukan melalui sistem pipa distribusi air yang biasanya sangat kompleks.

Dalam memenuhi kebutuhan air bersih masyarakat Kota Gorontalo PDAM memiliki 4 unit instalasi pengolahan air (IPA) yang tersebar di beberapa titik kawasan strategis di wilayah perkotaan, yaitu IPA Tanggilingo Kecamatan Kabila, IPA Pilolodaa Kecamatan Kota Barat, IPA Bulotadaa Barat Kecamatan Sibatana, IPA Huangobotu Kecamatan Dumbo Raya. Cakupan pelayanan PDAM Kota Gorontalo meliputi semua kecamatan yang ada di Kota Gorontalo, dan telah tersebar di seluruh kelurahan-kelurahan di setiap kecamatan, yaitu kecamatan Sibatana,

Kota Barat, Kota Tengah, Dungingi, Kota Timur, Kota Utara, Kota Selatan, Hulonthalangi dan Dumbo Raya.

Namun sejauh ini ternyata masih banyak menimbulkan masalah yang dihadapi oleh PDAM. Berdasarkan pada observasi awal yang peneliti lakukan, pihak PDAM mengemukakan bahwa terdapat banyak keluhan dari masyarakat mengenai kinerja PDAM terutama dari masyarakat atau pelanggan yang berada di Kelurahan Tanjung Kramat. Salah satu keluhan masyarakat tersebut terletak di pendistribusian air. Pendistribusian air dalam hal ini berorientasi kepada jumlah air yang didistribusikan kepada masyarakat, mulai dari kualitas air dan volume air yang disalurkan. Hal ini dapat mempengaruhi kualitas terhadap pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Berdasarkan hasil observasi awal bahwa jumlah pelanggan PDAM di Kelurahan Tanjung Kramat setiap tahun mengalami peningkatan, seperti terlihat pada Tabel 1, sebagai berikut:

Tabel 1.1
Jumlah Pelanggan PDAM di Kelurahan Tanjung Kramat

| No. | Wilayah | Jumlah |
|-----|---------|--------|
| 1. | 2017 | 110 |
| 2. | 2018 | 171 |
| 3. | 2019 | 198 |
| 4. | 2020 | 203 |

Sumber data; PDAM Kota Gorontalo, 2020

Berdasarkan Tabel 1.1, dapat diraikan bahwa jumlah pelanggan pada tahun 2017 yaitu 110 kepala keluarga, pada tahun 2018 sebanyak 171 kepala keluarga sedangkan pada tahun 2019 sebanyak 198 kepala keluarga,serta pada tahun 2020sebanyak 203 kepala keluarga.

Dari data ini, menunjukkan bahwa jumlah pelanggan PDAM meningkat dapat menimbulkan pemakaian air akan semakin meningkat. Karena kebutuhan akan air minum ledeng di Kelurahan Tanjung Kramat sangat membutuhkan air minum. Akan tetapi sangat diperlukan sambungan instalasi aliran pipa air. Jumlah sambungan Aktif s/d Bulan Juni Tahun 2018 adalah 19.891 unit dengan cakupan wilayah pelayanan 65.14%, dengan jumlah pengguna PDAM seperti terdapat pada table 1.2, sebagai berikut:

Tabel 1.2
Jumlah Pengguna PDAM
Kelurahan Tanjung Kramat

| No. | Tahun | Aktif | Cabut | Jumlah |
|-----|-------|-------|-------|--------|
| 1. | 2017 | 107 | 3 | 110 |
| 2. | 2018 | 170 | 1 | 171 |
| 3. | 2019 | 193 | 5 | 198 |
| 4. | 2020 | 196 | 7 | 203 |

Sumber data; PDAM Kota Gorontalo

Berdasarkan data tabel 4.3 di atas menjelaskan bahwa jumlah pengguna PDAM yang ada di kelurahan Tanjung Kramat yaitu yang aktif pada tahun 2017 sebanyak 107 kepala keluarga dan yang sudah cabut sebanyak 3 kepala keluarga, pada tahun 2018 yang aktif sebanyak 170 kepala keluarga dan yang sudah cabut sebanyak 1 kepala keluarga, pada tahun 2019 yang aktif sebanyak 193 kepala keluarga dan yang sudah cabut sebanyak 5 kepala keluarga, dan yang aktif pada tahun 2020 sebanyak 196 kepala keluarga dan yang sudah cabut sebanyak 7 kepala keluarga. Oleh karena itu PDAM perlu meningkatkan pelayanannya agar tidak terjadi lagi pencabutan pada pengguna PDAM hanya karena disebabkan distribusi air yang tidak lancar.

Berdasarkan fenomena yang terjadi di lingkungan masyarakat terutama di Kelurahan Tanjung Kramat ialah adanya keluhan-keluhan dari pelanggan tentang kualitas pelayanan pihak PDAM, seperti kualitas air berwarna kekuning-kuningan, berkeruh dan air macet sehingga terkesan tak layak konsumsi. Hal ini merupakan keluhan utama konsumen. Ditambah persoalan kebocoran/kerusakan pipa, tunggakan yang cukup tinggi dan pengaduan masyarakat yang tidak ditanggapi secara serius oleh pihak PDAM. Hal ini menjadi permasalahan yang serius dan harus ditanggapi Pemerintah Kota Gorontalo.

Berdasarkan hasil observasi di atas menjelaskan bahwa sistem pelayanan di PDAM Kota Gorontalo belum maksimal dan tidak memenuhi kebutuhan masyarakat sehingga dianggap merugikan oleh masyarakat yang ada didalamnya

Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah belum dapat memenuhi kualitas yang diharapkan masyarakat. Hal ini ditandai dengan masih adanya berbagai keluhan masyarakat mengenai ketanggapan petugas PDAM dalam menghadapi keluhan. Selain itu keluhan lain yang diungkapkan pengguna layanan yaitu adanya ketidakpastian waktu sehingga mengakibatkan rendahnya kualitas pelayanan. Ketidakpastian waktu dapat menimbulkan citra yang kurang baik terhadap Instansi pemerintah tersebut. Kemudian kurang tersedianya jumlah air bersih yang banyak seperti sering macet dan banyak yang tidak kebagian air karena air dipenampungan tanjung kramat hanya sebanyak 26.000 liter tidak memenuhi kebutuhan masyarakat yang sebanyak 375 Kepala Keluarga, dengan jumlah penduduk sebanyak 1.305. Mengingat fungsi utama PDAM adalah melayani masyarakat, maka pemerintah perlu terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan.

Pelayanan publik yang diberikan oleh pihak PDAM Kota Gorontalo belum dapat memenuhi kebutuhan masyarakat di Kelurahan Tanjung Kramat Kota Gorontalo, maka tentu

diperlukan adanya kualitas pelayanan yang baik, karena kualitas sebagai totalitas dari karakteristik suatu produk (barang dan atau jasa) yang menunjang kemampuan dalam memenuhi kebutuhan, atau dengan kata lain kualitas segala sesuatu yang memuaskan pelanggan atau sesuai dengan persyaratan atau kebutuhan. Pelayanan Publik bertujuan untuk mengetahui kualitas pelayanan yang dirasakan secara nyata oleh konsumen.

Berdasarkan permasalahan yang melakukan penelitian dengan judul “**Pelayanan Publik dalam Pendistribusian Air Bersih di PDAM Kota Gorontalo (Studi Kasus di Kelurahan Tanjung Kramat Kota Gorontalo)**”.

1.2 Identifikasi Masalah

Adapun identifikasi masalah yang akan diteliti berdasarkan latar belakang penelitian yang ada di Kelurahan Tanjung Kramat Kecamatan Hulonthalangi Kota Gorontalo yaitu :

- 1.2.1 Masih rendahnya kualitas pelayanan karena ketidakpastian waktu
- 1.2.2 Kurang tersedianya jumlah air bersih yang banyak seperti sering macet dan banyak yang tidak kebagian air
- 1.2.3 Kualitas air berwarna kekuning-kuningan, berkeruh dan air macet sehingga terkesan tak layak konsumsi

1.3 Fokus dan Sub Fokus Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah maka Fokus dan Sub Fokus penelitian ini adalah sebagai berikut :

Untuk memudahkan peneliti dalam melakukan penelitian ini, maka Fokus Penelitian ini adalah Pelayanan Publik dalam Pendistribusian Air Bersih di PDAM Kota Gorontalo (Studi Kasus di Kelurahan Tanjung Kramat Kota Gorontalo). Dengan Sub Fokus Penelitian adalah :

- a. Bagaimana fasilitas fisik (*tangibles*) yang diberikan oleh PDAM Kota Gorontalo
- b. Bagaimana keandalan (*reliability*) yang diberikan oleh PDAM Kota Gorontalo
- c. Bagaimana ketanggapan (*responsiveness*) yang diberikan oleh PDAM Kota Gorontalo
- d. Bagaimana jaminan (*Assurance*) yang diberikan oleh PDAM Kota Gorontalo
- e. Bagaimana Empati (*Empathy*) yang diberikan oleh PDAM Kota Gorontalo
- f. Bagaimana kebutuhan dan keinginan pelanggan PDAM Kota Gorontalo

1.4. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana Pelayanan Publik dalam Pendistribusian Air Bersih di PDAM Kota Gorontalo (Studi Kasus di Kelurahan Tanjung Kramat Kota Gorontalo).

1.5 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.5.1 Manfaat Teoritis

- a. Bagi mahasiswa adalah sebagai bahan masukan untuk menambah pengetahuan sekaligus kontribusi pemikiran tentang Pelayanan public Dalam Pendistribusian Air Bersih Oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Gorontalo terutama di Kelurahan Tanjung Kramat.
- b. Bagi peneliti selanjutnya agar dijadikan sebagai informasi dan referensi bagi penelitian yang mengkaji hal yang serupa.

1.5.2 Manfaat Praktis

- a. Bagi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Gorontalo, yaitu pengambilan keputusan yang baik untuk pemerintah dalam menghadapi permasalahan pelayanan public.
- b. Bagi Pelanggan/ Konsumen, yaitu dapat digunakan oleh semua masyarakat atau pelanggan dalam menganalisis sistem pelayanan publik, agar dapat tercukupi di masa mendatang.
- c. Bagi mahasiswa, yaitu memahami bidang keilmuan administrasi publik dan sebagai bahan perbandingan bagi pihak yang ingin meneliti serta memahami topik yang sama.