

Implementasi Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2009 Tentang Pengaturan Dan Pelayanan Air Minum PDAM Tirta Kampar

CANDRA GASEL

Dosen pembimbing : Dr. Khairul Anwar, M.Si

Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Univesitas Riau

Kampus Bina Widya Km. 12,5 Simpang Baru, Pekanbaru 28293

Phone / Fax : +62 (0)761 , 63277

Website : [http://fisip. Unri. ac. Id](http://fisip.unri.ac.id)

Candrgrasel@gmail.com

Absrtract : This study aims to determine how the communication process regarding local regulation number 19 of 2009 on the setting and PDAM Tirta water service Kampar , Is the resource factor has an important role in the regulation and PDAM Tirta water service Kampar and How bureaucratic structure that exists in a number of local regulations 19 of 2009 on the setting and PDAM tirta water service Kampar . Uses resources through informants . In this study, the informant is the Director of PDAM Tirta Kampar , Head of General PDAM Tirta Kampar , Head of Planning PDAM Tirta Kampar , Head of Finance and Public Bangkinang City . While the techniques of data collection consisted of interviews , documentation and observation with the source data consists of primary data and secondary data .

From the results of the study showed that the factors that influence in the implementation of Regulation No . 19 FY 2009 is Communication , Resources , Bureaucracy . So it can be concluded that the factors which become obstacles in the implementation of water supply is the Development and implementation of sanctions are less effective and less fair because application of discipline and sanctions unfair , sometimes makes people feel dissatisfied with the performance of PDAM Tirta Kampar and also low public awareness to keep assets such as pipes and taps meter is one of the factors that encourage tight control over water pempenyediaan house and shop in the city Bangkinang . From the research and discussion of PDAM Tirta Kampar in Bangkinang should pay attention to and improve the implementation of existing services . PDAM Tirta Kampar in Bangkinang should be able to provide training to employees for optimal service delivery . So they can follow the operational standards of service .

Keyword : PDAM , Regional Regulation , Implementation

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu perusahaan air minum perkotaan di Provinsi Riau adalah PDAM Tirta Kampar yang pengelolanya dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah (Pemda) Kabupaten Kampar. Berdasarkan hasil survey yang dilakukan ke masyarakat kota Bangkinang yang berlangganan PDAM, kebanyakan dari pelanggan mengeluhkan kurang bagusnya kinerja PDAM. Dimana pelanggan mengeluhkan kontinuitas air yang tidak lancar, rendahnya kualitas air di waktu hujan, dan banyaknya pelanggan yang tidak mendapatkan air di jam-jam puncak. Kemudian setelah pemekaran kabupaten PDAM hanya melayani wilayah kecamatan Bangkinang, Teratak Buluh, Air Tiris, Kuok, dan LipatKain. Sekarang PDAM ini terdiri dari satu cabang dan 4 unit. Cabang I melayani wilayah Kota Bangkinang, Unit 1 melayani Siak Hulu (Teratak Buluh), Unit 2 melayani Bangkinang.

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kampar telah berupaya memberikan pelayanan terbaiknya untuk memenuhi kebutuhan akan air bersih di Kabupaten Kampar, namun dalam perjalanannya sering mendapat keluhan dari masyarakat atau pelanggannya. Keluhan masyarakat tentang semakin sulitnya untuk mendapatkan air bersih tampaknya masih menjadi kendala yang sepenuhnya belum dapat diatasi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar yang mana di satu pihak permintaan masyarakat akan air bersih semakin meningkat, seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk dari tahun ke tahun, namun kualitas pelayanan yang diberikan belum sebanding dengan pemenuhan permintaan masyarakat tersebut. Keluhan-keluhan terhadap pelayanan PDAM Tirta Kampar, baik dari pelanggan maupun calon pelanggannya yang menyebabkan pelanggan menjadi kurang puas, antara lain kontinuitas air yang belum memenuhi target atau standar pelayanan, lokasi atau tempat pembayaran hanya berada di tempat tertentu, serta kecepatan penanganan keluhan yang kurang efektif sehingga membutuhkan waktu lebih lama dari yang diharapkan oleh pelanggan. Penanganan keluhan memberikan peluang untuk mengubah seorang pelanggan tidak puas menjadi pelanggan yang puas. Proses penanganan keluhan yang efektif mulai identifikasi disertai dengan penentuan sumber yang menyebabkan pelanggan tidak puas dan mengeluh.

Tujuh unit IKK yang dimiliki PDAM Tirta Kampar tersebut diantaranya Unit kecamatan Kuok, Unit Bangkinang, unit Air Tiris, Unit Kampar Timur, Unit Teratak Buluh Siak Hulu, Unit Tambang dan satu unit yang berudioprasikan di kecamatan Bangkinang Seberang. Saat ini telah memiliki 7 unit yang tersebar di sejumlah kecamatan di Kabupaten Kampar dan yang baru saja kita operasikan awal Januari kemarin Unit Muara Uwai Kecamatan Bangkinang Seberang. Dikatakannya, khusus untuk unit Muara Uwai kecamatan Bangkinang seberang, saat ini baru melayani 400 sambungan air bersih untuk konsumen di Bangkinang seberang. “dengan kapasitas maksimal mesin intake 10 liter/detik ini maka idealnya konsumen air bersih sebanyak 800 sambungan, dan kita targetkan tahun 2013 ini 800 sambungan bakal tercapai sesuai dengan target kita untuk Unit Muara Uwai Kecamatan Bangkinang seberang, 7 unit yang telah dioperasikan, 6 mensuplay bahan baku air bersih dari Sei Kampar, hanya saja unit Bangkinang, yang masih menggunakan bahan baku air bersih dari Sei Sunsang Bukit Cadika Bangkinang, dengan kondisi dan kualitas airnya yang sudah memprihatinkan. “Untuk mengatasi krisis air bersih dikecamatan Bangkinang ini maka kedepan kita akan upayakan suplay air bersih dari unit Bangkinang Seberang.

Pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kampar kembali mendapatkan sorotan, karena pelayanan air bersih kepada masyarakat bermasalah, karena selain kerap mati dan debit air yang sangat kecil, air juga terlihat keruh, mengandung tanah dan berbau. Selain seringnya mati aliran PDAM ini, kondisi air juga membuatnya kesal, karena airnya bercampur

dengan tanah sehingga berwarna putih susu yang pekat, dan ini tidak sehat untuk digunakan keluarga. Saat ini penyaluran air PDAM kerumah masyarakat memang sering mati. Sering matinya air ini disebabkan seringnya aliran listrik dari PLN, karena tenaga untuk menyalurkan air PDAM ini adalah dari listrik.

Dengan sering padamnya PLN tentu saja membuat suplai air juga terhenti karena energinya dari listrik, dan matinya PLN ini tidak serta merta dapat diselesaikan, begitu PLN menyalurkan air langsung mengalir, tetapi mesti menunggu beberapa saat bahkan hampir satu jam, dan begitu sudah mengalir, listrik PLN justru sudah mati lagi. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kampar saat ini memiliki 7 unit Instalasi Kecamatan-Kecamatan (IKK) yang tersebar di sejumlah kecamatan di Kampar dan telah melayani 4800 sambungan air bersih bagi pelanggannya. Pelanggan Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Kampar, mengeluh karena hampir sebulan terakhir, pelayanan air bersih ini bermasalah. Selain kerap mati dan debit air yang sangat kecil, air juga terlihat keruh mengandung tanah dan berbau.

Pihak manajemen Tirta Kampar malah menyalahkan pihak PLN yang sering melakukan pemadaman listrik, penyaluran air PDAM kerumah masyarakat memang sering mati karena sering aliran listrik PLN padam. Sumber energi untuk menyalurkan air PDAM ini, adalah listrik PLN. Ini tentunya akan membuat kondisi perusahaan semakin memburuk. Ini merupakan temuan BPKP dalam audit tahun 2010 dan 2011, sehingga akhirnya Kementerian PU melalui Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (BPPSAM) menurunkan tim untuk mengecek data ini, apakah benar temuan BPKP tersebut. Asep menyatakan, BPKP menyarankan bahwa berdasarkan penilaian yang mereka lakukan ke PDAM Kampar untuk tahun 2010-2011, ditemukannya ada beberapa kejanggalan,

1. Dalam produksi air, ternyata tingkat pemanfaatan bahan baku atau sumber air belum maksimal.
2. Dalam harga jual produksi air tidak mencukupi untuk biaya operasional.
3. Dalam pencapaian keuangan juga tidak maksimal, piutang rekening sebesar Rp886 juta lebih tidak didukung bukti rekening, SOP pembiayaan perusahaan juga tidak jelas.

Selain itu juga BPKP menindikasikan kurang efisiennya dana operasional. Dalam audit BPKP ini mereka memberikan nilai hanya 2006 dengan status sebagai perusahaan yang sakit. Untuk membuktikan temuan ini, maka Asep dan timnya melakukan peninjauan langsung. Dalam pengecekan data dan kondisi lapangan yang mereka lakukan selama tiga hari belakangan ini, ternyata apa yang mereka temukan tidak jauh berbeda dengan temuan BPKP. Dalam artian kondisi PDAM Kampar sebagai badan usaha benar-benar sudah memprihatinkan. Ditinjau dari beberapa item seperti dana operasional yang digunakan untuk perusahaan sangat besar terutama dalam pembayaran listrik dan biaya operasional lainnya. Kondisi pipanya juga sudah tua dan banyak rusak, banyaknya kebocoran dalam produksi, pendapat yang keuangan yang tidak maksimal dan tidak ada peningkatan sehingga PDAM dapat dikatakan dalam kondisi sakit dan perlu penanganan dengan segera. Selain itu tunggakan pelanggan di Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kampar mencapai Rp 300 juta, bahkan tunggakan ini ada yang tidak melunasi hingga satu tahun.

Pihak PDAM sudah melayangkan surat himbuan untuk melunasi tunggakan tersebut. Tunggakan para pelanggan mencapai Rp 300 juta akibat tunggakan yang cukup besar ini kita kewalahan untuk mengoptimalkan penyaluran air kepada pelanggan, pelanggan yang menunggak dalam jumlah yang besar berada di daerah Kecamatan Bangkinang. Para pelanggan yang menunggak tersebut terdiri dari beberapa kantor, masyarakat bahkan rumah ibadah.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas dan berdasarkan fenomena yang telah ada, maka penulis dapat menetapkan perumusan masalah yaitu:

1. Bagaimana Komunikasi Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2009 tentang Pengaturan dan Pelayanan Air Minum PDAM Tirta Kampar?
2. Apakah faktor Sumberdaya memiliki peran penting dalam Pengaturan dan Pelayanan Air Minum PDAM Tirta Kampar?
3. Apakah Faktor Disposisi melandasi keberhasilan Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2009 tentang Pengaturan dan Pelayanan Air Minum PDAM Tirta Kampar?
4. Mengapakah Struktur Birokrasi yang ada dalam Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2009 tentang Pengaturan dan Pelayanan Air Minum PDAM Tirta Kampar?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

2. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian adalah :

1. Untuk mendeskripsikan bagaimana Komunikasi Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2009 tentang Pengaturan dan Pelayanan Air Minum PDAM Tirta Kampar.
2. Untuk mendeskripsikan apakah Faktor Sumberdaya memiliki peran penting dalam Pengaturan dan Pelayanan Air Minum PDAM Tirta Kampar.
3. Untuk mendeskripsikan apakah Faktor Disposisi melandasi keberhasilan Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2009 tentang Pengaturan dan Pelayanan Air Minum PDAM Tirta Kampar?
4. Untuk mendeskripsikan mengapa Struktur Birokrasi yang ada dalam Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2009 tentang Pengaturan dan Pelayanan Air Minum PDAM Tirta Kampar.

E. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah :

1. Kegunaan praktis
Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan oleh instansi terkait dalam merumuskan suatu kebijakan pemerintah.
2. Kegunaan Akademis
Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi informasi bagi penelitian selanjutnya yang berkenaan dengan masalah penelitian ini.

5. Tinjauan Pustaka

Menurut Edwards III, (Dalam AG. Subarsono, 2005 : 90) yang menyatakan bahwa dalam melihat suatu implementasi kebijakan dapat di pengaruhi oleh (4) indikator penting, antara lain yaitu :

1. Komunikasi (kcommunication)
2. Sumberdaya (reseources),
3. Disposisi (dispositions), dan;
4. Struktur birokrasi (bureaucratic structure)

6. Definisi Konsep

1. Implementasi adalah pelaksanaan atau penerapan dari suatu program yang terorganisir
2. implementasi adalah interaksi antara penyusun tujuan dengan saran tindakan dalam mencapai tujuan tersebut, atau kemampuan untuk menghubungkan dalam kausal antara yang di inginkan dengan cara untuk mencapainya.
3. Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2009 adalah Peraturan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar yang memuat tentang Pengaturan dan Pelayanan Air Minum PDAM Tirta Kampar di Kabupaten Kampar.

7. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan metode penelitian kualitatif, yaitu usaha mengumpulkan, menyusun dan menginterpretasikan data yang ada kemudian menganalisa data tersebut, menelitinya, menggambarkan dan menelaah secara lebih jelas dari berbagai faktor yang berkaitan dengan kondisi, situasi dan fenomena yang diselidiki (Lexi J. Meleong, 1991:30). Metode penelitian ini tentunya bisa menggambarkan perjalanan suatu gagasan atau pemikiran yang terkait dalam masalah-masalah yang dibatasi dalam penelitian ini.

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini penulis lakukan di Kabupaten Kampar. Adapun lokasi penelitian dalam penelitian ini adalah tempat-tempat yang terkait dengan Implementasi Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2009 Tentang Pengaturan dan Pelayanan Air Minum PDAM Tirta Kampar.

2. Sumber dan Jenis Data

- a. Data Primer, adalah data yang diperoleh langsung dari informan yang dijadikan objek penelitian yang meliputi mekanisme pengawasan dan kendala yang dihadapi.
- b. Data Sekunder, adalah seluruh data-data tertulis yang sudah tersedia, atau data baku yang sudah tersusun dan dikumpulkan oleh sumber data seperti dokumen, buku-buku dan sebagainya

3. Informan

Informan penelitian ini menggunakan informan yang dipilih secara purposif berdasarkan karakteristik dan ciri-ciri tertentu berdasarkan kebutuhan penelitian. Dalam penelitian ini penulis mewawancarai beberapa informan yang dianggap mengetahui masalah ini

4. Teknik Pengumpulan Data

- a. Observasi, yaitu teknik pengumpulan data dengan cara mengamati langsung pada objek penelitian dan mencatat beberapa kejadian penting dalam berhubungan dengan penelitian ini.
- b. Wawancara, yaitu dengan cara tanya jawab langsung kepada pihak-pihak terkait yang dianggap mengetahui masalah ini.
- c. Dokumentasi, yaitu pengumpulan data berdasarkan laporan-laporan dokumenter yang terkait.

5. Analisi Data

Setelah data-data diperoleh, maka data tersebut diolah secara deskriptif dengan maksud untuk menggambarkan Implementasi Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2009 Tentang Pengaturan Dan Pelayanan Air Minum PDAM Tirta Kampar

8. Pembahasan

Implementasi dapat diartikan sebagai tahapan dalam proses kebijaksanaan yang berada diantara tahapan penyusunan kebijaksanaan dan hasil atau konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebijaksanaan itu (*output, outcome*). Yang termasuk aktivitas implementasi menurutnya adalah perencanaan, pendanaan, pengorganisasian, pengangkatan dan pemecatan karyawan, negosiasi dan lain-lain.

Sebagai sebuah instansi yang memberikan pelayanan kepada masyarakat luas, Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kampar membutuhkan usaha yang maksimal agar masyarakat yang menggunakan jasa dapat puas. Ditengah usaha untuk meningkatkan jumlah pendapatan daerah ternyata dalam pelaksanaan kerjanya instansi ini mengalami berbagai hambatan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sesuai dengan Perda No. 19 Tahun 2009 tentang Pengaturan Pelayanan Air Minum PDAM Tirta Kampar. Perda Nomor 19 Tahun 2009 ini mengatur tentang Peraturan Daerah ini mengatur tentang pengaturan pelayanan air minum PDAM Tirta Kampar , yang meliputi :

1. Pelayanan Air Minum PDAM Tirta Kampar
2. Tata Cara Pemasangan PDAM Tirta Kampar
3. Perhitungan Rekening Air Minum PDAM Tirta Kampar
4. Struktur Tarif Dasar Air dan Besar Tarif Pelayanan PDAM Tirta Kampar
5. Pemeriksaan/ Penelitian Meter Air
6. Mobil Tanki
7. Penyambungan Kembali
8. Ganti Rugi
9. Ketentuan Pidana
10. Penyidikan

Mengenai masalah pelayanan di PDAM Tirta Kampar ini terdapat beberapa fenomena yang ditemui di lapangan yaitu :masih adanya permasalahan dalam penyaluran air bersih seperti air tidak lancar mengalir selama sehari-hari, kesalahan pencatatan meteran, banyak meteran dan pipa-pipa air yang rusak. Para pegawai pada Kantor PDAM Tirta Kampar ini umumnya berpendidikan menengah dan tinggi (SMA, Sarjana Muda serta Sarjana). Berdasarkan hasil informasi di lapangan ternyata permasalahan yang sering timbul adalah seringnya para pegawai yang absen dengan berbagai alasan selain itu jumlah hari absen mereka sering melebihi ketentuan yang telah ditetapkan yaitu maksimal 15 hari diluar alasan sakit atau izin. Kondisi ini dapat dilihat dari pelaksanaan tugas yang biasanya dapat diselesaikan selama 1 atau 2 hari ternyata bisa menjadi 3 hari hingga seminggu baru selesai, hal ini sangat berpengaruh dalam faktor sumberdaya dimana kemampuan atau skill yang baik sangat dibutuhkan bagi kemajuan PDAM Tirta Kampar.

Selain itu juga pegawai sering meninggalkan jam kantor untuk keperluan di luar kedinasan. Jumlah hari absen pegawai setiap tahunnya mengalami peningkatan, dimana untuk tahun 2011 sebanyak 37 hari. Tingkat absensi pegawai negeri sipil ini cukup tinggi karena berdasarkan ketentuan pemerintah standar tingkat absen pegawai maksimal adalah 15 hari kecuali cuti, sakit dan izin. Jumlah hari kerja merupakan jumlah hari kerja pegawai selama (1) satu tahun sedangkan rata-rata hari absen merupakan rata-rata absen per orang per tahun. Kemudian disiplin kerja mereka yang rendah dan seringnya terjadi keterlambatan dalam melaksanakan pekerjaan, akibatnya target penyelesaian tugas sulit untuk terealisasi. Hal ini menunjukkan bahwa kinerja pegawai yang kurang baik, sehingga perlu ditingkatkan.

Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Pelanggan Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Kamar, mengeluh karena hampir sebulan terakhir, pelayanan air bersih ini bermasalah. Selain kerap mati dan debit air yang sangat kecil, air juga terlihat keruh mengandung tanah dan berbau. Dalam hal ini pihak manajemen Tirta Kamar malah menyalahkan pihak PLN yang sering melakukan pemadaman listrik. Menurut Direktur Utama (Dirut) PDAM Tirta Kamar Muhammad Rusdi, SE mengatakan :

“Kondisi ini memang sering terjadi dimana penyaluran air PDAM ke rumah masyarakat memang sering mati. Ini disebabkan karena aliran listrik PLN sering padam dan sumber energi untuk menyalurkan air PDAM ini, adalah listrik PLN. Hal ini tentu saja membuat suplai air juga terhenti. Permasalahan tidak serta merta dapat diselesaikan, begitu PLN menyala lagi. Sebab, air tidak langsung mengalir, tetapi mesti menunggu beberapa saat, bahkan hampir satu jam. Begitu air sudah mengalir, PLN-nya malah sudah mati lagi. Inilah yang membuat pihak kami kesulitan dengan adanya kondisi PLN yang terus terusan mati akan tetapi pihak kami akan mencoba semaksimal mungkin untuk menyelesaikan masalah ini, dan kami berharap pengertian dari masyarakat”. (*Wawancara dilakukan pada tanggal 3 Desember 2013*).

Dari uraian diatas dapat diketahui bahwa Pelayanan oleh PDAM Tirta Kamar seharusnya senantiasa berupaya meningkatkan kualitas pelayanan baik dari fasilitas, prosedur kerja maupun kemampuan personil, sehingga mampu melaksanakan visi dan misi organisasi agar tidak terjadi penyimpangan. Dengan memperbaiki kinerja agar diukur dari rasio sambungan air bersih dengan jumlah karyawan yang tersedia. Selain itu pembenahan harus berawal di bidang personel karena dalam jumlah karyawan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kamar cenderung melampaui ketentuan ideal. Karena berdasarkan data, jumlah karyawan yang ada mencapai 63 orang, berarti dianggap melampaui dari ketentuan idealnya hanya 18 orang. Implementasi kebijakan akan dipengaruhi oleh berbagai faktor diantaranya:

A. Faktor Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*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. Oleh sebab itu faktor komunikasi dianggap sebagai faktor yang sangat penting, karena dalam setiap proses kegiatan yang melibatkan setiap unsur manusia dan sumberdaya akan selalu berusaha dengan permasalahan bagaimana hubungan yang dilakukannya.

Persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Selain itu, mereka juga akan mempunyai keleluasaan untuk memaksakan pandangan-pandangan yang mungkin berbeda dengan pandangan-pandangan yang seharusnya dijadikan acuan. Menurut Muklis Efendi, SE yang merupakan Kabag Keuangan PDAM Tirta Kamar mengatakan:

“Tunggakan pelanggan di Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kamar mencapai Rp. 300 juta, bahkan tunggakan ini ada yang tidak melunasi hingga satu tahun. Pihak PDAM sudah melayangkan surat himbauan untuk melunasi tunggakan tersebut. Pelanggan yang menunggak dalam jumlah yang besar berada di daerah Kecamatan Bangkinang,” Para pelanggan yang menunggak tersebut terdiri dari

beberapa kantor, masyarakat bahkan rumah ibadah”. (Wawancara dilakukan pada hari Kamis, 12 Desember 2013).

Dari uraian diatas dapat diketahui bahwa perlunya Tindakan penetapan sanksi untuk menjamin kegiatan yang dilakukan dapat berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Tagihan tunggakan harus secepatnya dibayarkan, dengan demikian penyediaan air bersih dapat dilanjutkan kembali. Penyelesaian tunggakan tagihan, sangat tergantung kepada itikad baik para pemilik rumah. Jika tunggakan itu dilunasi maka akan menimbulkan kemajuan PDAM Tirta kampar karena pengurusan tunggakan tagihan tersebut sangatlah penting.

Dalam pelaksanaannya, penyediaan air bersih yang diterapkan selama ini belum efektif, karena ternyata masih ada saja pelanggan yang merusak asset PDAM seperti pipa dan meteran serta menunggak tagihan dalam jangka waktu yang lama. Hal ini karena masih rendahnya kesadaran masyarakat pemilik rumah dalam menjalankan kewajibannya. Menghadapi kondisi ini pihak Bidang Pengawasan Penyediaan air bersih PDAM Tirta Kampar biasanya mengirimkan surat imbauan agar pemilik rumah/bangunan terlebih dahulu mengurus permasalahan dan tunggakannya. Jika surat imbauan tersebut tidak berhasil maka biasanya dikirimkan surat peringatan hingga 3 (tiga) kali jika tidak juga berhasil maka akan dilakukan penarikan paksa dengan bantuan Satuan Polisi Pamong Praja. Berikut ini hasil wawancara mengenai hal tersebut: “Untuk menghindari agar tidak terjadi penyegelan paksa, maka dibutuhkan kesadaran pemilik rumah/bangunan untuk menyadari dan memperbaiki kesalahannya. Terdapat tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan yaitu sebagai berikut seperti: Transmisi, Kejelasan, Konsistensi;

B. Faktor Sumberdaya

Dalam implementasi kebijakan harus ditunjang oleh sumber daya seperti sumber daya manusia, material dan metoda. Sasaran tujuan dan isi kebijakan walaupun sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif dan efisien. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif dan efisien. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya untuk memberikan pemecahan permasalahan yang ada dimasyarakat dan upaya memberikan pelayanan pada masyarakat. Demikian juga sarana dan prasarana seperti alat transportasi untuk melakukan pemantauan langsung di lapangan, jumlahnya masih terbatas. Untuk meningkatkan kinerja karyawan, sebaiknya karyawan memiliki kemampuan sesuai dengan kebutuhan. Dalam sumberdaya diperlukan beberapa hal diantaranya:

- a. Staff, yang jumlah dan skills (kemampuannya) sesuai dengan yang dibutuhkan.
- b. Informasi
- c. Informasi berbeda dengan komunikasi. Yang diperlukan di sini adalah :
 - i). Informasi yang terkait dengan bagaimana melaksanakan kebijakan tersebut (Juklak-Juknis) serta,
 - ii). Data yang terkait dengan kebijakan yang akan dilaksanakan.
- d. Kewenangan
Kewenangan yang dibutuhkan dan harus tersedia bagi implementor sangat bervariasi tergantung pada kebijakan apa yang harus dilaksanakan. Kewenangan tersebut dapat berwujud : membawa kasus ke meja hijau; menyediakan barang dan jasa; kewenangan untuk memperoleh dan menggunakan dana, staf, dll kewenangan untuk meminta kerjasama dengan badan pemerintah yang lain, dll.

e. Fasilitas

Kendati implementor telah memiliki jumlah staf yang memadai, telah memahami apa yang diharapkan darinya dan apa yang harus dilaksanakan, juga telah memperoleh kewenangan yang diperlukan untuk mengimplementasikan kebijakan, namun tanpa fasilitas fisik yang memadai, implementasi juga tidak akan efektif. Fasilitas fisik ini beragam tergantung pada kebutuhan kebijakan : ruang kantor, komputer, dll.

Dalam implementasi kebijakan, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana tidak hanya harus mengetahui apa yang semestinya dilakukan, juga harus mempunyai kemampuan untuk melaksanakan kebijakan/program/peraturan. Pada kenyataannya kebanyakan para pelaksana tidak dapat mengimplementasikan kebijakan dengan leluasa karena adanya ketergantungan pada superioritas orang yang merumuskan kebijakan dan kompleksitas kebijakan itu sendiri. Hal ini terlihat pada Pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kampar kembali mendapatkan sorotan dari masyarakat, karena saat ini pelayanan air bersih kepada masyarakat bermasalah, karena selain kerap mati dan debit air yang sangat kecil, air juga terlihat keruh, mengandung tanah dan berbau. Menurut Ely Darmis seorang ibu rumah tangga warga Jalan A Yani Bangkinang menjelaskan :

“Air PDAM di rumahnya sering mati, bahkan hingga sampai satu harian. Hal ini tentu saja membuatnya kesulitan, karena air merupakan hal yang penting, terutama untuk kebutuhan keluarga. ‘Kalaupun nyala dan mengalir itu hanya satu jam saja, setelah itu mati lagi,’ ujarnya kesal. Selain seringnya mati aliran PDAM ini, kondisi air juga membuatnya kesal, karena airnya bercampur dengan tanah sehingga berwarna putih susu yang pekat, dan ini tidak sehat untuk digunakan keluarga. Jangankan untuk mandi, untuk mencuci pakaian saja tidak bisa, karena malah membuat semakin kotor. (Wawancara dilakukan pada tanggal 4 Desember 2013).

Ditambahkan oleh Evi santoso, warga Jalan Sudirman Bangkinang mengatakan:

“Menurutnya di rumahnya yang berdekatan dengan kantor PDAM sendiri juga sangat menyedihkan, karena airnya sering mati. Kondisi kotornya air juga membuatnya kesulitan, karena anaknya tidak mungkin dimandikan dengan air kotor tersebut. (Wawancara dilakukan pada tanggal 4 Desember 2013).

Dari uraian diatas maka dapat diketahui bahwa dilihat bahwa jumlah masyarakat yang menjadi pelanggan PDAM Tirta Kampar semakin meningkat. Dengan tingginya tingkat kebutuhan akan air bersih tersebut, pelayanan yang dilakukan juga mengalami peningkatan. Namun demikian dalam pelaksanaan pelayanan oleh PDAM Tirta Kampar masih banyak kekurangan, dimana salah satu alasannya yaitu karena PDAM Tirta Kampar memiliki jumlah petugas yang terbatas untuk melakukan pelayanan secara terus menerus. Sehingga dalam implementasi dan karakteristik, sikap yang dimiliki oleh implementor kebijakan seperti komitmen, kejujuran, komunikatif, cerdas dan sifat demokratis. Implementor baik harus memiliki disposisi yang baik, maka ia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan dan ditetapkan oleh si pembuat kebijakan. Implementasi kebijakan apabila memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasinya menjadi tidak efektif dan efisien. Sikap tersebut dipengaruhi oleh pandangan mereka terhadap suatu kebijakan, dan bagaimana mereka melihat pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan

organisasi dan kepentingan pribadinya. Terdapat tiga unsur utama yang mempengaruhi kemampuan dan kemauan aparat pelaksana untuk melaksanakan kebijakan yaitu:

- a. Kognisi yaitu seberapa jauh pemahaman pelaksana terhadap kebijakan. Pemahaman terhadap tujuan kebijakan sangatlah penting bagi aparat pelaksana lebih-lebih apabila sistem nilai yang mempengaruhi sikapnya berbeda dengan sistem nilai pembuat kebijakan, maka implementasi kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif. Ketidakmampuan administratif dari pelaksana kebijakan yaitu ketidakmampuan dalam menanggapi kebutuhan-kebutuhan dan harapan-harapan yang disampaikan oleh masyarakat dapat menyebabkan pelaksanaan suatu program tidak efektif.
- b. Arah dan tanggapan pelaksanaan, hal ini meliputi bagaimana penerimaan, ketidakberpihakan maupun penolakan pelaksana dalam menyikapi kebijaksanaan. Karakter dari pelaksana akan mempengaruhi tindakan-tindakan pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan karena pelaksana adalah individu yang tidak mungkin bebas dari kepercayaan, aspirasi dan kepentingan pribadi yang ingin mereka capai. Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan terdapat suatu kemungkinan dari pelaksana untuk membelokkan apa yang sudah ditentukan demi kepentingan pribadinya, sehingga dengan sikap pelaksana tersebut dapat menjauhkan tujuan dari kebijakan sebenarnya.

i. Faktor Disposisi

Suatu disposisi dalam implementasi dan karakteristik, sikap yang dimiliki oleh implementor kebijakan seperti komitmen, kejujuran, komunikatif, cerdik dan sifat demokratis. Implementor baik harus memiliki disposisi yang baik, maka ia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan dan ditetapkan oleh si pembuat kebijakan. Implementasi kebijakan apabila memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasinya menjadi tidak efektif dan efisien.

Menurut H Januar Rambo Ketua Komisi IV Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kampar mengatakan:

“Implementasi membutuhkan sebuah dukungan positif, dalam implementasi tersebut, semua pihak hendaknya saling memberikan motivasi yang dapat meningkatkan kepercayaan diri PDAM Tirta Kampar untuk lebih bisa mengayomi, terlebih lagi kami sebagai Wakil Rakyat juga akan berkordinasi untuk saling membantu PDAM Tirta Kampar, sehingga semua pihak diharapkan saling bekerja sama dan yakin bahwa PDAM Tirta Kampar akan maju asalkan Diterapkannya implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2009 Tentang Pengaturan dan Pelayanan Air Minum PDAM Tirta Kampar memperoleh tanggapan-tanggapan positif dari para pelaksananya. *(Wawancara dilakukan pada tanggal 16 desember 2013 di Kantor DPRD Kabupaten Kampar)*

Dari uraian diatas maka dapat diketahui bahwa Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2009 Tentang Pengaturan dan Pelayanan Air Minum PDAM Tirta Kampar akan mengalami kemajuan, apabila disposisi itu dilaksanakan dengan baik karena faktor disposisi akan dapat menunjang sebuah keberhasilan suatu implementasi, tak terkecuali implementasi PDAM Tirta Kampar yang saat ini sangat membutuhkan sikap positif dari para pelaksana dan masyarakat Kampar.

Pelaksanaan program membutuhkan dukungan dan sikap positif dari para pelaksana, karena merekalah yang langsung berhubungan dengan kelompok sasaran. Sikap pelaksana dalam menjalankan program serta tugas-tugas untuk mencapai tujuan pelaksanaan implementasi

kebijakan Implementasi Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2009 Tentang Pengaturan dan Pelayanan Air Minum PDAM Tirta Kampar. Sikap pelaksana yang mendukung program akan menumbuhkembangkan kreativitas dari para pelaksana itu sendiri, sehingga pelaksanaan program akan efektif.

ii. Struktur Birokrasi

Yang dimaksud dengan Struktur Birokrasi Edwards III adalah mekanisme kerja yang dibentuk untuk mengelola pelaksanaan sebuah kebijakan. Ia menekankan perlu adanya *Standart Operating Procedure* (SOP) yang mengatur tata aliran pekerjaan diantara para pelaksana, terlebih jika pelaksanaan program melibatkan lebih dari satu institusi. Ia juga mengingatkan bahwa adakalanya fragmentasi diperlukan manakala implementasi kebijakan memerlukan banyak program dan melibatkan banyak institusi untuk mencapai tujuannya.

Dengan meningkatnya jumlah masyarakat yang menggunakan air bersih dari PDAM, maka jumlah masyarakat yang menjadi pelanggan perusahaan juga semakin meningkat. Dengan tingginya tingkat kebutuhan akan air bersih tersebut, pengawasan yang dilakukan juga mengalami peningkatan. PDAM Tirta Kampar menyadari masih banyak kekurangan dalam menerapkan pengawasan dalam penyediaan air bersih, dimana salah satu alasannya yaitu karena PDAM Tirta. Menurut Kabag Umum PDAM Tirta Kampar, Burhanis, SE, mengatakan :

“Pihaknya telah memberikan penjelasan kepada masyarakat baik secara lisan maupun tulisan bahwa dalam pelayanan penyediaan air bersih harus ada kerjasama antara PDAM dengan masyarakat, terutama terhadap kegiatan yang merugikan PDAM seperti merusak pipa PDAM, merusak meteran dan menunggak tagihan. Namun hingga saat ini masih saja ada masyarakat yang tidak mengikuti peraturan tersebut”(Wawancara dilakukan pada tanggal 10 Desember 2013).

Dari uraian diatas dapat diketahui bahwa perlu dilakukan tindakan paksa karena itu memang telah sesuai dengan prosedur yang berlaku, namun perlunya kedisiplinan masyarakat meningkat mengenai hal ini agar tidak terjadi konflik. Perlunya surat peringatan hingga satu ataupun dua kali kepada pemilik rumah untuk menyelesaikan tagihan. Namun jika pemilik rumah tidak mentaati peraturan dengan segera, maka pihak PDAM Tirta Kampar harus mengerahkan Satpol PP untuk menertibkannya.

Dalam temuan BPKP dalam audit tahun 2010 dan 2011, sehingga akhirnya Kementerian PU melalui Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (BPPSAM) menurunkan tim untuk mengecek data ini, apakah benar temuan BPKP tersebut, menurut Asep Musthofa, tim dari Kementrian PU menyatakan :

“BPKP menyarankan bahwa berdasarkan penilaian yang mereka lakukan ke PDAM Kampar untuk tahun 2010-2011, ditemukannya ada beberapa kejanggalan, pertama dalam produksi air, ternyata tingkat pemanfaatan bahan baku atau sumber air belum maksimal. Kedua dalam harga jual produksi air tidak mencukupi untuk biaya operasional. Ketiga dalam pencapaian keuangan juga tidak maksimal, piutang rekening sebesar Rp886 juta lebih tidak didukung bukti rekening, SOP pembiayaan perusahaan juga tidak jelas. Selain itu juga BPKP menindikasikan kurang efesiennya dana operasional. Dalam audit BPKP ini mereka memberikan nilai hanya 2,06 dengan status sebagai perusahaan yang sakit. Pihaknya akan membuat laporan hasil tinjauan ini dan membuat rekomendasi kepada PU pusat serta kepada Bupati Kampar. Dalam rekomendasi ini juga akan disebutkan langkah apa yang seharusnya dilakukan PDAM untuk memperbaiki perusahaan ini. (Wawancara dilakukan pada tanggal 10 Desember 2013).

Dari uraian diatas dapat diketahui bahwa dalam BPKP itu ada tiga tingkatan, pertama sehat dengan poin nilai diatas 2,5, kurang sehat di atas 2,1 dan sakit di bawah 2,1. Sementara Kampar hanya 2,06. Dalam pengecekan data dan kondisi lapangan yang mereka lakukan selama tiga hari, ternyata apa yang mereka temukan tidak jauh berbeda dengan temuan BPKP. Dalam artian kondisi PDAM Kampar sebagai badan usaha benar-benar sudah memprihatinkan. Ini terlihat dari beberapa item seperti dana operasional yang digunakan untuk perusahaan sangat besar terutama dalam pembayaran listrik dan biaya operasional lainnya. Kondisi pipanya juga sudah tua dan banyak rusak, banyaknya kebocoran dalam produksi, pendapatyan keuangan yang tidak maksimal dan tidak ada peningkatan.

PDAM Tirta Kampar Kota Bangkinang telah melakukan tindakan penertiban penyediaan air bersih mulai dari pemberitahuan, peringatan hingga pada tindakan sanksi berupa penghentian penyediaan air bersih sebelum tunggakan diselesaikan. Untuk menghindari agar tidak terjadi penyesegelan paksa, maka dibutuhkan kesadaran pemilik rumah/bangunan untuk menyadari dan memperbaiki kesalahannya. Sehingga tindakan penetapan sanksi merupakan tindakan yang dilakukan untuk menjamin kegiatan yang dilakukan dapat berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

9. Penutup

1. Kesimpulan

Faktor Sumberdaya merupakan faktor terpenting dan memiliki pengaruh yang sangat besar dalam Implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2009 tentang pengaturan dan pelayanan Air Minum PDAM Tirta Kampar, dalam faktor ini masih banyak sekali terdapat permasalahan diantaranya: jumlah staff yang melebihi ketentuan ideal yang seharusnya hanya dibutuhkan 18 orang yang benar-benar mampu menjalankan tugasnya dengan baik, akan tetapi saat ini jumlah pegawai yang ada telah mencapai 63 orang dan hal itu masuk dalam kategori tidak ideal. Selain itu skill yang dimiliki para pegawai PDAM Tirta Kampar masih sangat rendah, sehingga hal ini berdampak pada penyampaian informasi yang tidak berjalan secara lancar.

Kewenangan yang dimiliki Pimpinan PDAM Tirta Kampar sering kali tidak dipergunakan sebagaimana mestinya, dan hal inilah yang menyebabkan lambatnya penyelesaian permasalahan. Minimnya fasilitas pengawasan yang dimiliki PDAM Tirta Kampar menyebabkan seringnya terjadi kebocoran pipa saluran air yang menghubungkan ke rumah-rumah masyarakat atau para pelanggan.

2. Saran

Dari hasil penelitian dan pembahasan mengenai Pelaksanaan pelayanan pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Kampar di Bangkinang, maka penulis dapat memberikan saran-saran sebagai berikut:

1. PDAM Tirta Kampar di Bangkinang harus memperhatikan dan meningkatkan pelaksanaan pelayanan yang sudah ada.
2. PDAM Tirta Kampar di Bangkinang harus bisa memberikan pelatihan kepada karyawan untuk pelaksanaan pelayanan yang optimal. Sehingga bisa mengikuti standar operasional pelayanan.
3. PDAM Tirta Kampar di Bangkinang harus memperhatikan yang menjadi hambatan-hambatan dalam pelaksanaan pelayanan.

4. Penyediaan air bersih oleh PDAM Tirta Kampar di Kota Bangkinang, tidak bisa dilakukan oleh satu orang atau satu bagian saja tapi perlu dilakukan koordinasi agar pelaksanaannya tepat waktu dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, James. (1960). *Public Policy Making*, dikutip oleh Budi Winarno. (2007). *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Basri, Yuswar Zainul dan Mulyadi Subri. 2005. *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Edward III, George C (edited), 1984, *Public Policy Implementing*, Jai Press Inc, London-England.
- Ghafar, Affan. (2002). *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Grindle, Merilee S. 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*, Princnton University Press, New Jersey
- Hidayat, Syarifudin. (2002). *Metodelogi Penelitian*. Bandung: Mandar Maju.
- Meleong, Lexi. (1991 dan 2000). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Kebijakan*, Bumi Aksara Jakarta.
- Wibawa, Samodra. 1994. *Kebijakan Publik*, Intermedia Jakarta.
- Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo Yogyakarta.
- Siagian, Sondang P, (1982). *Pengawasan Melekat di Lingkungan Pemerintahan*. Jakarta : Erlangga.
- Subagyo, P. Joko. (2004). *Metode Penelitian Kualitatif dalam Teori dan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Laporan Keuangan Tahun Buku yang Berakhir per 31 Desember 2012 dan 2011 PDAM Tirta Kampar.
- Sudirwo, Daeng. (1991). *Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah dan Pemerintahan Desa*. Bandung : Angkasa.
- Sukanto. (2002). *Perencanaan dan Pembangunan Sistem Informasi*. Yogyakarta: Andi.
- Perda Kampar No. 19 Tahun 2009 Tentang Tengaturan Dan Pelayanan Air Minum PDAM Tirta Kampar.
- Tangkilisan, Hesel Nogi S. (2003). *Kebijakan Publik Untuk Pemimpin Berwawasan Internasional*. Yogyakarta: Balairung dan Co.
- Widiyanti, Ninik dan Y.W. Sunindhia. (1987). *Kepala Daerah dan Pengawasan dari Pusat*. Jakarta: Bina Aksara.
- AG Subarsono. (2005). *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.