IMPLEMENTASI PROGRAM ZONA AIR MINUM PRIMA (ZAMP) UNTUK MEMENUHI KEBUTUHAN AIR MINUM MASYARAKAT

(STUDI PADA PDAM KOTA MALANG)

SKRIPSI

Diajukan untuk Menempuh Ujian Sarjana pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya

BENITA MERRY NATALIA
NIM. 0910310024

UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK
MALANG
2013

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Motto

"Sesungguhnya Allah tidak menyukai orang-orang yang sombong dan membangga-banggakan diri."

(QS. An-nisa: 36)

"The only way to get what you want in this world is through hard work"

(Tiana, Princess and The Frog)

"People who never make mistakes are those who never try new things"

(Albert Einstein)

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

LEMBAR PERSEMBAHAN

1. Kedua orang tua saya, terima kasih banyak atas kasih sayang, dukungan dan doa selama ini. Tanpa doa dan dukungan kalian skripsi ini tidak akan selesai. Maaf apabila skripsi ini tidak selesai tepat waktu. Tapi, saya akan memberikan yang terbaik untuk kalian.
2. Sahabat-sahabat tercinta Rachmasari Novianti Budiono, Wiratania Rachmawati dan Putu Diyan Candra Saraswati yang selalu ada dalam suka dan duka. Terima kasih banyak atas dukungan kalian selama ini.
3. Miftahol Fadli, terima kasih banyak atas dukungan dan doanya. Terima kasih telah memberikan semangat sehingga skripsi ini selesai.
4. Temen-teman saya, Chyntia D. Putri, Deasy Dwi R, Ita Ulumiyah, Lailiyul Ansoriyah, Anggun, Tika dan semua teman-teman, terima kasih banyak bantuannya.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul	: IMPLEMENTASI PROGRAM ZONA AIR MINUM PRIMA (ZAMP) UNTUK MEMENUHI KEBUTUHAN AIR MASYARAKAT (Studi Pada PDAM Kota Malang)
Disusun oleh	: Benita Merry Natalia
NIM	: 0910310024
Fakultas	: Ilmu Administrasi
Jurusan	: Ilmu Administrasi Publik
Konsentrasi	: -

Malang, 01 November 2013

Komisi Pembimbing

Ketua	Anggota
Dr. Mardiyono, MPA	Drs. Abdullah Said, M. Si
NIP. 19520523 197903 1 000	NIP. 19570911 198503 1 003

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

TANDA PENGESAHAN

Telah dipertahankan di depan Majelis Penguji Skripsi, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, pada:

Hari	:	Selasa
Tanggal	:	17 Desember 2013
Jam	:	09.00 - 10.00
Skripsi atas nama	:	Benita Merry Natalia
Judul	:	Implementasi Program Zona Air Minum Prima (ZAMP) Untuk Memenuhi Kebutuhan Air Minum Masyarakat (Studi Pada PDAM Kota Malang)

Dan dinyatakan **LULUS**

MAJELIS PENGUJI

Ketua,

Dr. Mardiyono, MPA
NIP. 19520523 197903 1 000

Anggota,

Drs. Abdullah Said, M.Si
NIP. 19570911 198503 1 003

Anggota,

Prof. Dr. Siamsiar Siamsuddin
NIP. 19450817 197412 2 001

Anggota,

Dr. Sarwono, M. Si
NIP. 19570909 198403 1 002

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Malang, November 2013

METERAI TEMPEL
83192ABR632605294
ENAM RIBU RUPIAH
6000 DJP

Benita Merry Natalia
0910310024

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

repository.ub.ac.id

RINGKASAN

Benita Merry Natalia, 2013, **Implementasi Program Zona Air Minum Prima (ZAMP) Untuk Memenuhi Kebutuhan Air Minum Masyarakat (**Studi Pada PDAM Kota Malang), Dr. Mardiyono, MPA, Drs. Abdullah Said, M. Si, 123 Hal + xiv

Setiap manusia pasti membutuhkan air untuk kelangsungan hidupnya, baik digunakan untuk kebutuhan rumah tangga maupun untuk air minum. kebutuhan air bersih maupun air minum dikelola oleh PDAM yang merupakan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Salah satu tujuan PDAM adalah turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya, dan pembangunan ekonomi nasional pada umumnya, dengan cara menyediakan air minum yang bersih, sehat dan memenuhi persyaratan kesehatan bagi masyarakat.

Namun, saat ini banyak masyarakat yang menggunakan air PDAM hanya untuk kebutuhan rumah tangga, sedangkan untuk kebutuhan air minum masyarakat menggunakan air mineral kemasan. Dengan adanya upaya untuk memberikan pelayanan kebutuhan air minum bagi masyarakat, PERPAMSI bekerjasama dengan USAID untuk membantu PDAM-PDAM melakukan inovasi dalam rangka usaha peningkatan pelayanan air minum kepada pelanggan, salah satunya PDAM Kota Malang. Program tersebut yaitu Zona Air Minum Prima (ZAMP). Zona Air Minum Prima (ZAMP) adalah zona atau wilayah khusus yang dirancang sebagai wilayah air siap minum atau lebih jelasnya air yang disalurkan ke wilayah tersebut sudah memenuhi syarat untuk bisa diminum langsung tanpa dimasak. ZAMP di Kota Malang ada dibeberapa tempat antara lain Kelurahan Purwantoro, Blimbing, Tunjung Sekar, Tlogomas, SDN Tunjung Sekar 1 dan *Car Free Day*.

Kualitas air minum yang layak konsumsi harus sesuai dengan dengan persyaratan kualitas air minum peraturat menteri kesehatan. Dalam implementasi program ZAMP dilakukan sosialisasi internal dan eksternal. Selain itu, ada masyarakat yang mau mengkonsumsi dan ada masyarakat yang tidak mau mengkonsumsi. Masih adanya kekurangan dalam implementasi program ZAMP, maka perlu meningkatkan sosialisasi dan meningkatkan pelayanan PDAM Kota Malang.

Kata kunci: zona air minum prima (ZAMP), kualitas air minum, respon masyarakat

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

repository.ub.ac.id

SUMMARY

Benita Merry Natalia, 2013, **The Implementation Programme Zona Air Minum Prima (ZAMP) to Meet The Drinking Water Society** (Studies on PDAM Malang City), Dr. Mardiyono, MPA, Drs. Abdullah Said. M. Si, 123 pages + xiv

---

Any human being would need water for survival, both used for household needs as well as for drinking water. need for clean water and drinking water is managed by PDAM which is Local-owned enterprises (BUMD). One of the goals is to participate implement PDAM regional development especially, and the development of the national economy in general, by way of providing clean drinking water, healthy and meet the health requirements for the community.

However, today many people use water PDAM just for household needs, while for the drinking water community needs using bottled mineral water. With an attempt to provide drinking water for the needs of the community, in cooperation with USAID to PERPAMSI help more PDAM innovating in order to attempt to increase the drinking water service to customers, one of them PDAM of Malang. The Program, which is a Zona Air Minum Prima (ZAMP). Zona Air Minum Prima (ZAMP) is locality or zone specially designed as a ready to drink water or more details of water channelled to the region already qualified for can be drunk directly without cooked. ZAMP in Malang there in some places, among others, the village Purwantoro, Blimbing, Tunjung Sekar, Tlogomas, SDN Sekar Tunjung 1 and Car Free Day.

Quality is decent drinking water consumption must comply with the requirements of the drinking water quality rules the Minister of health. In the program implementation was done socializing ZAMP internally and externally. In addition, there are people who want to consume and there are people who do not want to consume. Still the existence of deficiencies in program implementation ZAMP, then need to increase socialization and improve services PDAM of Malang.

Keywords: zona air minum prima (ZAMP), the quality of drinking water, the response of the society.

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

KATA PENGANTAR

Puji Syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayahNya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan semaksimal mungkin.

Penulis menyadari dalam penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari pihak-pihak yang turut berperan dalam memberikan masukan pemikiran, kritik dan saran-saran, karena itu penulis menyampaikan ucapan terima kasih sebesar-besarnya kepada:

1. Kedua orang tua yang telah memberi doa dan dukungan.
2. Bapak Dr. Mardiyono, MPA selaku dosen pembimbing yang telah membimbing dan memberi saran dan masukan kepada penulis sehingga skripsi ini selesai.
3. Bapak Drs. Abdullah Said, M. Si selaku dosen pembimbing yang telah membimbing dan memberi saran dan masukan kepada penulis sehingga skripsi ini selesai.
4. Seluruh dosen dan staf pengajar Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang atas ilmu yang telah diberikan.
5. Ibu Nunuk bagian SDM, Bapak Heru bagian Umum, Bapak Rahardjono bagian Produksi, Bapak Jaka bagian Laboratorium PDAM Kota Malang, Ibu Endang bagian Laboratorium PDAM Kota Malang, Bapak Wahyu dan karyawan PDAM Kota Malang yang telah memberikan izin dan kesempatan penulis untuk melakukan penelitian di PDAM Kota Malang.
6. Sahabat dan teman-teman terima kasih atas semua dukungan selama ini.
7. Serta semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu, terima kasih banyak atas bantuannya

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Penulis menyadari skripsi ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, saran dan kritik sangat diharapkan oleh penulis. Semoga karya skripsi ini bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi semua pihak yang membaca.

Malang, 28 November 2013

Penulis

DAFTAR ISI

MOTTO ii
LEMBAR PERSEMBAHAN iii
TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI iv
TANDA PENGESAHAN v
PERNYATAAN ORISINILITAS SKRIPSI vi
RINGKASAN vii
SUMMARY viii
KATA PENGANTAR ix
DAFTAR ISI xi
DAFTAR TABEL xiii
DAFTAR GAMBAR xiv
DAFTAR LAMPIRAN xv

BAB I PENDAHULUAN
A. Latar Belakang 1
B. Rumusan Masalah 9
C. Tujuan Penulisan 9
D. Kontribusi Penulisan 10
E. Sistematika Penulisan 11

BAB II TINJAUAN PUSTAKA
A. Administrasi Publik 13
1. Definisi Administrasi 13
2. Definisi Administrasi Publik 14
3. Ruang Lingkup Administrasi Publik 15
B. Kebijakan Publik 16
1. Pengertian Kebijakan 16
2. Pengertian Kebijakan Publik 19
3. Jenis-jenis Kebijakan Publik 22
4. Implementasi Kebijakan Publik 23
5. Model Implementasi Kebijakan Publik 25
C. Pelayanan Publik 38
1. Definisi Pelayanan 38
2. Definisi Pelayanan Publik 39
3. Paradigma Pelayanan Publik 42
(a) *Old Public Administration* 43
(b) *New Public Management* 45
(c) *New Public Servive* 46

BAB III METODE PENELITIAN
A. Jenis Penelitian 50

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

B. Fokus Penelitian 51
C. Lokasi dan Situs Penelitian 52
D. Sumber Data 52
E. Pengumpulan Data 54
F. Instrumen Penelitian 56
G. Analisis Data 57

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN
A. Gambaran Umum Lokasi 60
1. Sejarah Kota Malang 60
2. Gambaran Umum Kota Malang 62
a. Iklim 63
b. Penduduk dan Tenaga Kerja 64
3. Gambaran Umum PDAM Kota Malang 66
a. Sejarah PDAM Kota Malang 66
b. Visi dan Misi PDAM Kota Malang 67
c. Struktur Organisasi PDAM Kota Malang 69
B. Data Fokus 72
1. Implementasi Program ZAMP 72
a. Zona Air Minum Prima (ZAMP) 72
b. Kualitas Air Minum PDAM Kota Malang 80
c. Sarana dan Prasarana Penunjang Program ZAMP 86
1) Ruang Panel dan Pompa, dan *Booster Pomp* 86
2) Ruang Chlorinasi 88
3) Fasilitas Penunjang ZAMP 90
d. Sosialisasi Program ZAMP 91
e. Respon Masyarakat Terhadap Program ZAMP 94
2. Faktor Pendukung dan Penghambat Program ZAMP 97
a. Faktor Pendukung Program ZAMP 97
b. Faktor Penghambat Program ZAMP 99
C. Analisis Data 100
1. Implementasi Program Zona Air Minum Prima (ZAMP) 100
a. Zona Air Minum Prima (ZAMP) 100
b. Kualitas Air Minum PDAM Kota Malang 106
c. Sarana dan Prasarana ZAMP 107
d. Sosialisasi Program ZAMP 109
e. Respon Masyarakat Terhadap Program ZAMP 110
2. Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat Program ZAMP 112
a. Faktor Pendukung 112
b. Faktor Penghambat 114

BAB V PENUTUP
A. Kesimpulan 115
B. Saran 118

DAFTAR PUSTAKA 119

DAFTAR TABEL

No.	Judul	Hal.
1.	Perbandingan Perspektif *Old Public Admninstration*, *New Public Management*, dan *New Public Service*	48
2.	Rekapitulasi Jumlah Penduduk Kota Malang per 25 Maret 2011	65
3.	Banyaknya Rumah Tangga, Penduduk, Rasio Jenis Kelamin dan Rata-rata Anggota Rumah Tangga	65
4.	Parameter Wajib Kualitas Air Minum Permenkes Nomor 492/MENKES/PER/IV/2010	81
5.	Pemeriksaan Kualitas Air Fisika, Kimia dan Bakteriologi Tandon	83
6.	Produk Tidak Sesuai Bulan Januari 2013	85

DAFTAR GAMBAR

No.	Judul	Hal.
1.	Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn	31
2.	Model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier	34
3.	Model George Edward III	38
4.	Analisis Model Interaktif	59
5.	Peta Kota Malang	61
6.	Struktur Organisasi PDAM Kota Malang	69
7.	Chiller / Kran Air ZAMP	74
8.	Skematik Pelayanan ZAMP	76
9.	Residual Chlorine Monitoring (RCM)	78
10.	Alat pompa Rumah Pompa Wendit 1	86
11.	Cara menghidupkan dan mematikan pompa di Wendit 1, 2, 3	87
12.	Alat Chlorinasi	89
13.	Gas Chlor di Ruang Chlorinasi	90
14.	Sosialisasi kepada Karyawan PDAM Kota Malang	92
15.	ZAMP di Car Free Day (CFD)	93
16.	Pemberitahuan Mengenai ZAMP	103

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

DAFTAR LAMPIRAN

No.	Judul
1.	Ruang Panel dan Pompa Wendit 1
2.	Ruang Panel dan Pompa Wendit 2 dan 3
3.	Ruang Chlorimator dan Peralatan Keselamatan Kerja
4.	Surat Keterangan Penelitian dari Kantor PDAM Kota Malang

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang memiliki sumber daya alam yang melimpah. Iklim Indonesia yang tropis sangat mempengaruhi kekayaan alam Indonesia. Sumber daya alam dapat dibedakan menjadi 3 jenis antara lain sumber daya alam yang dapat diperbaharui (*renewable*), sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui (*non renewable*), dan sumber daya alam yang tidak terbatas jumlahnya (*unlimited*). Sumber daya alam yang diperbaharui yaitu air, tumbuh-tumbuhan, hewan, dan lain-lain. Air merupakan sumber daya alam yang sangat dibutuhkan oleh makhluk hidup.

Setiap makhluk hidup pasti membutuhkan air dalam kelangsungan hidupnya. Terlebih manusia, manusia bisa bertahan hidup tanpa makan tetapi tidak bisa bertahan hidup tanpa air. Air sangat berperan penting dalam kehidupan manusia. Dalam setiap melakukan aktivitas pasti membutuhkan air, contoh yang paling sederhana yaitu untuk kebutuhan minum. Manusia disarankan untuk meminum 8 gelas air dalam sehari. Selain untuk minum, air digunakan untuk mandi, memasak, mencuci piring dan pakaian, dan masih banyak hal lain yang membutuhkan air. Dalam ilmu kimia, air ialah H^2O, sedangkan menurut Sayyid Quthb, air adalah dasar dari suatu kehidupan dan merupakan satu unsur yang

dibutuhkan dalam kehidupan hingga manusia pun sangat menantikan kedatangannya. Sedangkan pengertian air pada UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, air adalah semua air yang terdapat pada, di atas, ataupun di bawah permukaan tanah, termasuk dalam pengertian ini air permukaan, air tanah, air hujan, dan air laut yang berada di darat. Dalam UUD 1945 disebutkan dalam pasal 33 ayat (3) yaitu "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Air merupakan kebutuhan utama dalam kehidupan masyarakat. Pengelolaan air di Indonesia dikuasai oleh Negara. Kebutuhan air bersih maupun air minum dikelola oleh PDAM yang merupakan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Namun, di Pemerintah Pusat terdapat Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan badan usaha yang dimiliki oleh negara. BUMN didirikan negara, dalam hal ini pemerintah, untuk mengelola aset (kekayaan) negara yang menguasai hajat hidup orang banyak. Misalnya bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalam bumi dikelola negara untuk kepentingan rakyat banyak.

Jadi, BUMN dapat diartikan sebagai badan usaha yang modalnya dikuasai oleh negara. Dengan demikian, sebagian besar saham atau asetnya dimiliki negara. Dalam pelaksanaannya, BUMN dikelola berdasarkan kebijakan departemen terkait sesuai bidang yang menjadi hajat negara. Misalnya listrik, gas, dan telekomunikasi. BUMN ini

didirikan berdasarkan pasal 33 ayat (2) UUD 1945 (Anonim, http://afghanaus.com/pengertian-bumn/)

Dalam pasal 33 ayat (2) telah disebutkan bahwa "Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara". Hal tersebut mempunyai tujuan semua hajat hidup orang banyak masyarakat dapat dikelola oleh Negara dan bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat. Walaupun dikelola oleh pemerintah, tapi kepemilikan dapat dikelola oleh publik. Beberapa jenis BUMN antara lain Perusahaan Perseroan (Persero), Perusahaan Jawatan (Perjan), dan Perusahaan Umum (Perum). Contoh BUMN yang ada di Indonesia diantaranya PT. KAI, Perum Perhutani, Perum POS dan Giro, dan masih banyak lagi. Menurut Sri Maemunah (1996:7) tujuan pendirian BUMN adalah:

(1) menunjang perkembangan ekonomi,
(2) mencapai pemerataan secara horizontal dan vertikal melalui perintisan usaha dan pembinaan pengusaha golongan ekonomi lemah dan koperasi,
(3) menjaga stabilitas dengan menyediakan persediaan barang yang cukup terutama menyangkut hajat hidup orang banyak,
(4) mencapai efisiensi teknik agar dapat menjual dengan harga yang terjangkau tanpa mengurangi mutu dan kemampuan memupuk dana dari keuntungan,
(5) menunjang terselenggaranya rencana pembangunan

Selain BUMN yang dikelola oleh pemerintah pusat, di daerah juga terdapat BUMD (Badan Usaha Milik Daerah) yang dikelola oleh Pemerintah Daerah dan penyelenggaraannya diatur dalam Peraturan Daerah (Perda) masing-masing daerah. Kewenangan pemerintah daerah membentuk dan mengelola BUMD ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom. Tujuan pendirian BUMD yaitu:

1. Memberikan sumbangsih pada perekonomian nasional dan penerimaan kas negara,
2. Mengejar dan mencari keuntungan,
3. Pemenuhan hajat hidup orang banyak,
4. Perintis kegiatan-kegiatan usaha,
5. Memberikan bantuan dan perlindungan pada usaha kecil dan lemah (www.wikipedia.com).

Salah satu contoh BUMD yaitu Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). PDAM terdapat di setiap daerah-daerah di Indonesia. PDAM berfungsi melayani kebutuhan hajat hidup orang banyak dan sekaligus menggali dana masyarakat melalui perolehan keuntungan dari usahanya untuk digunakan kembali dalam membangun sarana dan prasarana yang diperlukan oleh masyarakat. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) berbeda dengan perusahaan swasta murni yang selalu berorientasi pada

keuntungan (*profit oriented).* Salah satu tujuan PDAM adalah turut serta dalam melaksanakan pembangunan daerah khususnya, dan pembangunan ekonomi nasional pada umumnya, dengan cara menyediakan air minum yang bersih, sehat, dan memenuhi persyaratan kesehatan bagi masyarakat di suatu daerah, yang sekaligus merupakan wujud pelayanan yang diberikan oleh pemerintah terhadap masyarakat.

Dalam PP No. 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum pasal 37 ayat (2) yaitu Penyelenggaraan pengembangan SPAM dilakukan oleh BUMN atau BUMD yang dibentuk secara khusus untuk pengembangan SPAM. Jadi penyedia air minum bagi masyarakat yang merupakan BUMD adalah PDAM. Masyarakat di setiap daerah di Indonesia mempunyai kebutuhan air yang berbeda-beda. Bagi penyedia air bersih yaitu PDAM menyediakan kebutuhan air yang berbeda pula. PDAM setiap harinya menyuplai air ke rumah tangga-rumah tangga, namun untuk kebutuhan rumah tangga sendiri, masyarakat mengelolanya sendiri sesuai kebutuhan. Misalnya untuk mandi, memasak, apabila untuk dikonsumsi sebagai air minum masyarakat harus memasaknya terlebih dahulu. Namun, seiring dengan berjalannya waktu air yang berasal dari PDAM hanya digunakan untuk kebutuhan mandi, memasak, mencuci, tapi untuk konsumsi air minum, penggunaannya cukup menurun. Masyarakat lebih banyak membeli air mineral galon yang lebih praktis tanpa harus memasaknya dahulu. Dengan adanya hal ini fungsi PDAM sebagai penyuplai air bersih ke masyarakat menjadi berkurang.

Begitu pula yang dilakukan oleh PDAM Kota Malang. PDAM Kota Malang sudah mempunyai status Badan Hukum dan mempunyai hak otonomi dalam pengelolaan air minum sejak tanggal 18 Desember 1974 dengan diterbitkannya Peraturan Daerah Nomor : 11 Tahun 1974, Unit Air Minum berubah dengan status Perusahaan Daerah Air Minum. Dengan semakin berkembangnya Kota Malang yang tentunya memicu pertambahan jumlah penduduk Kota Malang mengakibatkan meningkatnya pula kebutuhan air bersih, sehingga untuk memenuhi dan demi menjaga kelangsungan pelayanan air pada konsumen selama 24 jam secara terus menerus, PDAM Kota Malang menambah kapasitas produksi dengan mengelola Sumber Air Wendit yang berada di wilayah Kabupaten Malang dan beberapa mata air di Kota Malang dengan menggunakan sistem pompanisasi. Sebagai salah satu perusahaan pelayanan publik, PDAM Kota Malang dituntut untuk selalu mengikuti perkembangan teknologi untuk *support* pelayanan PDAM pada masyarakat (www.pdamkotamalang.com).

Dengan adanya upaya untuk memberikan pelayanan kebutuhan air minum bagi masyarakat, PERPAMSI (Persatuan Perusahaan Air Minum Seluruh Indonesia) bekerjasama dengan USAID untuk membantu PDAM-PDAM melakukan inovasi dalam rangka usaha peningkatan pelayanan air minum kepada pelanggan (Sjahril Effendy, 2005, http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/15868/1/sti-apr2005-%20(20).pdf). PERPAMSI dan USAID melaksanakan program CATNIP

(*Certification and Training for Network Improvement Project*). Proyek ini dimaksudkan untuk peningkatan kualitas air minum melalui program sertifikasi dan pelatihan untuk mewujudkan perbaikan jaringan perpipaan PDAM. Sebagai tahap awal dipilih 3 (tiga) PDAM yaitu Medan, Bogor, dan Malang sebagai area percontohan untuk mewujudkan pelayanan air yang langsung dapat diminum di salah satu zona yang ditentukan. Program ini disebut dengan istilah ZAMP singkatan dari Zona Air Minum Prima, yaitu zona khusus yang ditetapkan oleh PDAM untuk layanan air siap minum (Abdul Kholik, 2009, http://elibrary.mb.ipb.ac.id/files/disk1/18/mbipb-12312421421421412-abdulkholi-878-5-e29-05-a-n.pdf).

Menurut PDAM Kota Malang, ZAMP atau Zona Air Minum Prima adalah zona atau wilayah khusus yang dirancang sebagai wilayah air siap minum atau lebih jelasnya air yang disalurkan ke wilayah tersebut sudah memenuhi syarat untuk bisa diminum langsung tanpa harus dimasak lebih dulu. Ada beberapa tahapan untuk menentukan ZAMP yaitu pemilihan lokasi (semula ada 3 lokasi alternatif terpilih kompleks perumahan PBI), membentuk sistem jaringan distribusi dengan isolasi dan menambah fasilitas guna kemudahan operasi dan pengendaliannya, membangun fasilitas redisinfeksi meliputi: pompa dosing, residual monitoring chlorine dan peralatan otomatisasi injeksi disinfektan, dan sertifikasi laboratorium. Untuk tahap pelaksanaan tahun 2006, ZAMP ada di daerah perumahan-perumahan di Kota Malang yaitu, perumahan Tidar, Permata Jingga, dan Griya Shanta. Namun, seiring berjalannya waktu, lokasi ZAMP bertambah

yaitu di Kecamatan Blimbing yang berlokasi di Kelurahan Purwantoro, Kelurahan Blimbing, dan Kelurahan Tunjungsekar; dan Kecamatan Lowokwaru. Tujuan dari perluasan lokasi ini agar semua masyarakat dapat menikmati air siap minum ini, bukan hanya masyarakat yang ada di perumahan-perumahan saja.

PDAM Kota Malang masih berencana untuk menambah lokasi ZAMP. Dengan adanya ZAMP kebutuhan air siap minum dapat terpenuhi dan untuk memperolehnya tidak perlu mengeluarkan biaya. Namun, adanya ZAMP ini tidak menjamin semua masyarakat mengkonsumsi air siap minum ini. Hak tersebut bisa saja dikarenakan kurang mengetahui ZAMP ini. Letak ZAMP ini berada di pinggir jalan, mungkin tujuannya agar masyarakat mudah mengambilnya. Namun, bagi masyarakat yang belum mengetahui, bisa saja mengira itu hanya air kran biasa karena bentuknya seperti tempat cuci tangan. Masyarakat yang yang lewat tidak mengira apabila kran tersebut adalah ZAMP. Walaupun begitu, tidak sedikit masyarakat yang sudah mengetahui dan sudah sering memanfaatkan ZAMP untuk kebutuhan air siap minum sehari-hari. Biasanya masyarakat yang tidak sengaja lewat lokasi ZAMP bisa langsung meminumnya, ada juga masyarakat yang membawa botol dan galon untuk tempat mengisi air. ZAMP ini juga mulai diperkenalkan di *Car Free Day* (CFD), tujuannya agar lebih banyak masyarakat yang tahu.

ZAMP merupakan bentuk pelayanan publik dikarenakan tujuannya memberi kemudahan kepada masyarakat untuk memenuhi kebutuhan air

siap minum. Rencana PDAM untuk menambah lokasi ZAMP, juga harus dilakukan sosialisasi kepada masyarakat agar banyak masyarakat yang mengetahui dan memanfaatkannya dengan baik. PDAM harus mengetahui atau mengerti keluhan-keluhan masyarakat mengenai ZAMP, perawatan ZAMP itu sendiri untuk menjaga kualitas air, melakukan evaluasi yang tujuannya agar kedepannya pelayanan yang diberikan semakin baik. Dalam hal ini juga dibutuhkan perhatian Pemerintah untuk mendukung adanya program ini. Maka dari itu, peneliti mencoba melakukan penelitian dengan judul "**Implementasi Program Zona Air Minum Prima (ZAMP) Untuk Memenuhi Kebutuhan Air Minum Masyarakat**" (Studi Pada PDAM Kota Malang).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

a. Bagaimana Implementasi Program Zona Air Minum Prima (ZAMP) Untuk Memenuhi Kebutuhan Air Minum Masyarakat?

b. Apa Faktor Pendukung dan Penghambat Dalam Implementasi Program Zona Air Minum Prima (ZAMP) Untuk Memenuhi Kebutuhan Air Minum Masyarakat?

C. Tujuan Penulisan

Aktivitas yang dilakukan oleh peneliti mempunyai tujuan yang hendak dicapai yaitu untuk dijadikan standar agar apa yang diharapkan

dapat sesuai dengan kenyataan yang dihadapi. Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi program Zona Air Minum Prima (ZAMP) untuk memenuhi kebutuhan air minum masyarakat Kota Malang
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor pendukung dan penghambat dari implementasi program Zona Air Minum Prima (ZAMP) untuk memenuhi kebutuhan air minum masyarakat Kota Malang.

D. Kontribusi Penelitian

Berdasarkan tujuan yang telah diuraikan diatas, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberi kegunaan dan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Akademis
   a. Sebagai informasi mengenai program Zona Air Minum Prima (ZAMP) Untuk Memenuhi Kebutuhan Air Minum Masyarakat.
   b. Sebagai bahan referensi bagi instansi dan masyarakat pada umumnya dan calon peneliti berikutnya yang mempelajari fenomena yang sama.
2. Manfaat Praktis
   a. Bagi masyarakat agar lebih mengetahui tentang Zona Air Minum Prima (ZAMP) dan manfaatnya.
   b. Sebagai masukan agar nantinya Program ZAMP kedepannya memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.

E. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pembahasan, penulis menyusun sistematika penelitian sehingga pada akhirnya nampak secara garis besar isi dan pemikiran dari tulisan ini. Dalam penelitian ini mencakup beberapa Bab yaitu :

BAB I : PENDAHULUAN

Merupakan Bab Pendahuluan yang memuat latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, serta sistematika penelitian.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Merupakan Bab Tinjauan Pustaka yang mengurai tentang beberapa teori yang mendukung serta mempermudah pembahasan terhadap permasalahan yang timbul serta pemecahan terhadap permasalahan yang ada yaitu : Administrasi Publik, Kebijakan Publik, dan Pelayanan Publik.

BAB III : METODE PENELITIAN

Merupakan Bab Metode Penelitian yang menerangkan mengenai Jenis Penelitian, Fokus Penelitian, Lokasi Penelitian dan Situs Penelitian, Sumber Data, Teknik Pengumpulan Data, dan Instrumen Penelitian.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini menyajikan pengolahan dan analisa data yang telah diperoleh selama penelitian serta penjelasan hasil analisis tersebut. Bab ini meliputi gambaran umum program Zona Air Minum Prima (ZAMP), penyajian data, analisis dan interpretasi data yang berhubungan dengan masalah dalam penelitian ini.

BAB V : PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan yang diambil berdasarkan uraian dan hasil analisis pada bab sebelumnya serta berisi saran yang diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi PDAM selaku pihak yang memberikan layanan ZAMP agar dapat mengoptimalisasikan Program Zona Air Minum Prima (ZAMP) Untuk Memenuhi Kebutuhan Air Minum Masyarakat Kota Malang.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Administrasi Publik

1. Definisi Adminstrasi

Herbert A. Simon (1993:3), mendefinisikan administrasi sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerjasama untuk mencapai tujuan-tujuan bersama. Leonard D. White dalam Inu Kencana Syafiie dkk (1999), mendefinisikan administrasi adalah suatu proses yang umum ada pada usaha kelompok-kelompok, baik pemerintah maupun swasta, baik sipil maupun militer, baik dalam ukuran besar maupun kecil. Dwight Waldo (1971), mendefinisikan administrasi adalah suatu daya upaya yang kooperatif, yang mempunyai tingkat rasionalitas yang tinggi. Dimock & Dimock (1992:20), mengatakan bahwa suatu ilmu yang mempelajari apa yang dikehendaki rakyat melalui pemerintah, dan cara mereka memperolehnya. Administrasi juga mementingkan aspek-aspek konkrit dari metode-metode dan prosedur-prosedur manajemen.

Selanjutnya S. P. Siagian (2004:2), mendefinisikan administrasi sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. The Liang Gie (1993:9), mendefinisikan administrasi adalah rangkaian kegiatan terhadap pekerjaan yang dilakukan oleh sekelompok orang di dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

2. Definisi Administrasi Publik

Konsep administrasi publik di Indonesia pada dasarnya bukanlah konsep yang baru, karena konsep administrasi publik tersebut sudah ada sejak dari dulu, hanya para pakar mengganti istilah administrasi publik menjadi administrasi negara.

Chandler & Plano dalam Keban (2004:3), mengatakan bahwa Administrasi Publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola *(manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Chandler & Plano menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan seni dan ilmu (*art and science*) yang ditujukan untuk mengatur "*public affairs*" dan melaksanakan berbagai tugas yang ditentukan. Adminstrasi publik sebagai disiplin ilmu bertujuan untuk memecahkan masalah publik melalui perbaikan-perbaikan terutama dibidang organisasi, sumber daya manusia dan keuangan.

Marshall E. Dimock, Gladys O. Dimock dan Louis W. Koening (1960), mengatakan bahwa administrasi publik adalah kegiatan pemerintah di dalam melaksanakan kekuasaan politiknya, Jhon M. Pfiffner dan Robert V. Prethus (1960:4), mendefinisikan administrasi publik, adalah

(a) Meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik,
(b) Koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah. Hal ini meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
(c) Suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidk terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap

usaha sejumlah orang (Jhon M. Pfiffner dan Robert V. Prethus, 1960:4).

Dari beberapa definisi administrasi publik di atas, dapat dipahami bahwa administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efektif dan efisien.

3. Ruang Lingkup Administrasi Publik

Nicholas Henry (1995), memberikan rujukan tentang ruang lingkup administrasi publik yang dapat dilihat dari topik-topik yang dibahas selain perkembangan ilmu administrasi publik itu sendiri, antara lain:

(a) Organisasi publik, pada prinsipnya berkenaan dengan model-model organisasi dan perilaku birokrasi,
(b) Manajemen publik, yaitu berkenaan dengan sistem dan ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik dan manajemen sumber daya manusia,
(c) Implementasi yaitu menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar pemerintahan dan etika birokrasi.

Sedangkan Dimock & Dimock (1992:26), membagi empat komponen administrasi publik, yaitu:

(a) Apa yang dilakukan pemerintah: pengaruh kebijakan dan tindakan-tindakan politis, dasar-dasar, wewenang, lingkungan kerja pemerintah, penetuan tujuan-tujuan, kebijakan-kebijakan administratif yang bersifat ke dalam dan rencana-rencana,
(b) Bagaimana pemerintah mengatur organisasi, personalia, dan pembiayaan usaha-usahanya: struktur administrasi dari segi formalnya,
(c) Bagaimana para administrtor mewujudkan kerja sama (*teamwork*). Aliran dan proses administrasi dalam pelaksanaan, dengan titik berat pada pimpinan, tuntutan, koordinasi, pelimpahan wewenang,

hubungan pusat dengan bagian-bagian, pengawasan, moril, hubungan masyarakat dan sebagainya.

(d) Bagaimana pemerintah tetap bertanggung jawab: baik mengenai pengawasan dalam badan-badan eksekutif itu sendiri, dan yang penting lagi mengenai pengawasan oleh badan-badan perwakilan rakyat, badan-badan yudikatif, dan berbagai badan lainnya (Dimock & Dimock, 1992:26).

Dimock & Dimock (1993:19), juga mengatakan bahwa adminstrasi publik merupakan suatu bagian dari administrasi umum yang mempunyai lapangan yang lebih luas, yaitu suatu ilmu pengetahuan yang mempelajari bagaimana lembaga-lembaga, mulai dari suatu keluarga hingga Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), disusun, digerakkan dan kemudian dikendalikan.

B. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan

Kebijakan merupakan terjemahan dari kata *policy* yang berasal dari bahasa Inggris. Menurut Hornby (1995:893), kata *policy* diartikan sebagai sebuah rencana kegiatan atau pernyataan mengenai tujuan-tujuan, yang diajukan atau diadopsi oleh suatu pemerintahan, partai politik, dan lain-lain. Kebijakan juga diartikan sebagai pernyataan-pernyataan mengenai kontrak penjaminan atau pernyataan tertulis. Pengertian ini mengandung arti bahwa yang disebut kebijakan adalah mengenai suatu rencana, pernyataan tujuan, kontrak penjaminan dan pernyataan tertulis baik yang dikeluarkan oleh pemerintah, partai politik, dan lain-lain. Dengan demikian siapapun dapat terkait dalam suatu kebijakan.

James E. Anderson (1983:3) memberikan pengertian kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Pengertian ini memberikan pemahaman bahwa kebijakan dapat berasal dari seorang pelaku atau sekelompok pelaku yang berisi serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu. Kebijakan ini diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku dalam rangka memecahkan suatu masalah tertentu.

James E. Anderson secara lebih jelas menyatakan bahwa yang dimaksud kebijakan adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Pengertian ini, menurutnya, berimplikasi:

(a) bahwa kebijakan selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan,

(b) bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah,

(c) bahwa kebijakan merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah,

(d) bahwa kebijakan bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu,

(e) bahwa kebijakan, dalam arti positif, didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

Dalam pengertian ini, James E. Anderson menyatakan bahwa kebijakan selalu terkait dengan apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Pernyataan bahwa kebijakan terkait dengan pemerintah tidak hanya disampaikan oleh James E. Anderson. George C. Edwards III dan Ira Sharkansky (1978:2) mengemukakan pengertian kebijakan sebagai apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan itu dapat berupa sasaran atau tujuan dari program-program pemerintah. Penetapan kebijakan tersebut dapat secara jelas diwujudkan dalam peraturan-peraturan perundang-undangan atau dalam pidato-pidato pejabat teras pemerintah serta program-program dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah.

James Anderson menyatakan adanya keharusan untuk membedakan antara apa yang ingin dilaksanakan pemerintah dengan apa yang sebenarnya mereka lakukan di lapangan. Hal ini menjadi penting karena kebijakan bukan hanya sebuah keputusan sederhana untuk memutuskan sesuatu dalam suatu momen tertentu, namun kebijakan harus dilihat sebagai sebuah proses. Untuk itulah pengertian kebijakan sebagai suatu arah tindakan dapat dipahami secara lebih baik bila konsep ini dirinci menjadi beberapa kategori. Kategori-kategori itu antara lain adalah tuntutan-tuntutan kebijakan (*policy demands*), keputusan-keputusan kebijakan (*policy decisions*), pernyataan-pernyataan kebijakan (*policy*

statements), hasil-hasil kebijakan (*policy outputs*), dan dampak-dampak kebijakan (*policy outcomes*).

Tuntutan-tuntutan kebijakan adalah tuntutan-tuntutan yang dibuat oleh aktor-aktor swasta atau pemerintah, ditujukan kepada pejabat-pejabat pemerintah dalam suatu sistem politik. Keputusan kebijakan dipengertiankan sebagai keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat-pejabat pemerintah yang mengesahkan atau memberi arah dan substansi kepada tindakan-tindakan kebijakan publik. Sedangkan pernyataan-pernyataan kebijakan adalah pernyataan-pernyataan resmi atau artikulasi-artikulasi kebijakan publik. Hasil-hasil kebijakan lebih merujuk pada manifestasi nyata dari kebijakan, yaitu hal-hal yang sebenarnya dilakukan menurut keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijakan. Adapun dampak-dampak kebijakan lebih merujuk pada akibat-akibatnya bagi masyarakat, baik yang diinginkan atau tidak diinginkan yang berasal dari tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah. Dari beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan serangkaian tindakan yang menjadi keputusan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang bertujuan untuk memecahkan masalah demi kepentingan masyarakat.

2. Pengertian Kebijakan Publik

Chandler dan Plano (1988: 107) dalam Pasolong (2008: 38), mengatakan bahwa kebijakan publik adalan pemanfaatn yang strategis terhadap sumber-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah

publik atau pemerintah. Bahkan Chandler dan Plano beranggapan bhwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk investasi yang kontinu oleh pemerintah demi kepentiangn orang-orang yamg tidak berdaya dalam masyarakat agar mereka dapat hidup dan ikut berpartisipasi dalam pemerintahan. Sedangkan Chaizi Nasucha (2004: 37), mengatakan bahwa kebijakan publik adalah wewenang pemerintah dalam pembuatan suatu kebijakan yang digunakan ke dalam perangkat hukum. Kebijakan tersebut bertujuan untuk menyerap dinamika sosial dalam masyarakat, yang akan dijadikan acuan perumusan kebijakan agar tercipta hubungan sosial yang harmonis.

Menurut Carl Friedrich (1969:79) mengatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan/ kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintahan dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud. Sedangkan, James Anderson (1984: 3) memberikan pengertian atas definisi kebijakan publik dalam bukunya *Public Policy Making*, sebagai berikut "serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/ tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan".

Menurut Leo Agustino (2012: 08) ada beberapa karakteristik utama dari suatu definisi kebijakan publik. *Pertama*, pada umunya kebijakan publik perhatiannya ditujuan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak. *Kedua*, kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah-pisah. *Ketiga*, kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa maksud yang dikerjakan atau yang akan dikerjakan. *Keempat*, kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. *Kelima*, kebijakan publik, paling tidak secara positif, didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

Pada umumnya kebijakan dapat dibedakan atas empat bentuk, yaitu:

(1) *Regulatory*, yaitu mengatur perilaku orang,

(2) *Redistributive*, yaitu mendistribusikan kembali kekayaan yang ada, atau mengambil kekayaan dari yang kaya lalu memberikannya kepada yang miskin,

(3) *Distributive*, yaitu melakukan distribusi atau memberikan akses yang sama terhadap sumber daya tertentu, dan

(4) *Constituent*, yaitu ditujukan untuk melindungi negara.

3. Jenis-jenis Kebijakan Publik

Jenis-jenis kebijakan publik dapat ditelusuri melalui Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undang sebagai berikut:

(a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

(b) Undang-undang/ Peraturan, Pemerintah Pengganti Undang-undang,

(c) Peraturan Pemerintah,

(d) Peraturan Presiden,

(e) Peraturan Daerah.

Peraturan mempunyai hirarki mulai dari tingkat kelurahan/ desa sampai kepada tingkat negara. Namun demikian menurut Nugroho (2006:31), kebijakan publik dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu:

(a) Kebijakan yang bersifat *makro*, yaitu kebijakan atau peraturan yang bersifat umum,

(b) Kebijakan yang bersifat *meso*, yaitu kebijakan yang bersifat menengah atau memperjelas pelaksanaan, seperti kebijakan Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati dan Peraturan Walikota,

(c) Kebijakan yang bersifat *mikro*, yaitu kebijakan yang bersifat mengatur pelaksanaan atau implementasi dan kebijakan diatasnya, seperti kebijakan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota.

4. Implementasi Kebijakan

Bernadine R. Wijaya & Susilo Supardo (2006:81), mengatakan bahwa implementasi adalah proses mentransformasikan suatu rencana ke dalam praktik. Sedangkan Hinggis (1985), mendefiniskan implementasi sabagai rangkuman dari berbagai kegiatan yang di dalamnya sumber daya manusia menggunakan sumber daya lain untuk mencapai sasaran strategi. Grindle (1980), mengatakan implementasi sering dilihat sebagai suatu proses yang penuh dengan muatan politik dimana mereka yang berkepentingan berusaha sedapat mungkin mempengaruhinya. Gordon (1986), mengatakan bahwa implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program. Dalam hal ini administrator mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Mengorganisir berarti mengatur sumber daya, unit-unit dan merode-metode untuk melaksanakan program. Sedangkan Daniel Mazamian dan Paul Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* (1983:61) dalam Leo Agustino (2012:139) mendefinisikan Implementasi Kebijakan sebagai:

> Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Melakukan interprestasi berkenaan dengan mendefinisikan istilah-istilah program ke dalam rencana-rencana dan petunjuk yang dapat

diterima dan *feasible*. Menerapkan berarti menggunakan instrumen-instrumen mengerjakan atau memberikan pelayanan rutin, melakukan pembayaran-pembayaran. Atau dengan kata lain implementasi merupakan tahap realisasi tujuan-tujuan program. Dalam implementasi kebijakan terdapat berbagai hambatan. Gow dan Morss mengungkapkan antara lain:

(1) Hambatan politik, ekonomi, dan lingkungan,
(2) Kelemahan institusi,
(3) Ketidakmampuan SDM di bidang teknis dan administratif,
(4) Kekurangan dalam bantuan teknis,
(5) Kurangnya desentralisasi dan partisipasi,
(6) Pengaturan waktu (*timing*),
(7) Sistem informasi yang kurang mendukung,
(8) Perbedaan agenda tujuan antara aktor,
(9) Dukungan yang berkesinambungan.

Salah satu pendapat yang sangat singkat dan tegas tentang keberhasilan atau kegagalan dari implementasi kebijakan disampaikan oleh D. L. Weimer dan Aidan R. Vining (1999:398), setelah mempelajari berbagai literatur tentang implementasi. Menurut mereka ada tiga faktor umum yang mempengaruhi keberhasilan yaitu:

(1) Logika yang digunakan oleh suatu kebijakan , yaitu sampai berapa benar teori yang menjadi landasan kebijakan atau seberapa jauh hubungan logis antara kegiatan-kegiatan yang dilakukan dengan tujuan atau sasaran yang ditetapkan;
(2) Hakekat kerjasama yang dibutuhkan, yaitu apakah semua pihak yang terlibat dalam kerjasama telah merupakan suatu *assembling* produktif dan
(3) Ketersediaan sumber daya manusia yang memiliki kemampuan, komitmen untuk mengelola pelaksanaannya.

Menurut Leo Agustino (2012: 139) dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya

akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Hal ini sesuai pula dengan apa yang diungkapkan oleh Lester dan Stewart Jr. (2000: 104) dimana mereka katakan bahwa implementasi sebagai suatu proses dan suatu hasil (*output*). Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (*output*), yaitu: tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih.

5. Model Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Gass dan Sisson (1974), model kebijakan (*policy models*) sebagai representasi sederhana mengenai aspek-aspek yang terpilih dari suatu kondisi masalah yang disusun untuk tujuan-tujuan tertentu. Model kebijakan dapat digunakan tidak hanya untuk menerangkan, menjelaskan, dan memprediksikan elemen-elemen suatu kondisi masalah melainkan juga untuk memperbaikinya dengan merekomendasikan serangkaian tindakan untuk memecahkan masalah-masalah tertentu.

Model kebijakan bermanfaat dan bahkan harus ada. Model kebijakan merupakan penyederhanaan sistem masalah (*messes*) dengan membantu mengurangi kompleksitas dan menjadikannya dapat dikelola oleh para analis kebijakan. Model-model kebijakan dapat membantu membedakan hal-hal yang esensial dan yang tidak esesnsial dari situasi masalah, mempertegas hubungan di antara faktor-faktor atau variabel-variabel penting, dan membantu menjelaskan dan memprediksikan

konsekuensi-konsekuensi dari pilihan-pilihan kebijakan. Berikut model-model kebijakan publik:

(a) Model Deskriptif

Model-model kebijakan dapat dibandingkan dan dikontraskan dari berbagai dimensi, yang paling penting diantaranya adalah membantu membedakan tujuan, bentuk ekspresi dan fungsi metodologis dari model. Dua bentuk kebijakan yang dikenal saat ini adalah model deskriptif dan model normatif. Tujuan model deskriptif adalah menjelaskan sebab-sebab dan konsekuensi dari pilihan-pilihan kebijakan. Model deskriptif digunakan untuk memantau hasil-hasil dari aksi-aksi kebijakan.

(b) Model Normatif

Tujuan model normatif selain menjelaskan dan atau memprediksi, juga memberikan dalil dan rekomendasi untuk mengoptimalkan pencapaian beberapa utilitas (nilai guna). Jenis model normatif yang digunakan oleh para analis antara lain model normatif yang membantu menentukan tingkat kapasitas pelayanan yang optimal (model antri), waktu pelayanan dan perbaikan yang optimal (model penggantian), pengaturan volume dan waktu yang optimal (model inventaris) dan keuntungan yang optimal pada investasi publik (model biaya-manfaat). Masalah-masalah keputusan normatif biasanya dalam bentuk mencari nilai-nilai variabel yang terkontrol (kebijakan) yang akan menghasilkan manfaat yang terbesar (nilai), sebagaimana terukur dalam variabel keluaran.

(c) Model Verbal

Model-model normatif dan deskriptif dapat diekspresikan di dalam tiga bentuk utama, yaitu: verbal, simbol dan prosedural. Model verbal diekspresikan dalam bahasa sehari-hari, tidak menggunakan bahasa logikasimbolis dan matematis, tetapi lebih mirip sebagai masalah-masalah substantif. Dalam menggunakan model verbal, analis bersandar pada penilaian nalar untuk memprediksi dan menawarkan rekomendasi. Penilaan nalar menghasilkan argumen kebijakan. Model verbal secara relatif mudah dikomunikasikan di antara para ahli dan orang awam dengan biaya yang murah.

(d) Model Simbolis

Model simbolis menggunakan simbol-simbol matematis untuk menerangkan hubungan di antara variabel-variabel kunci yang dipercaya mencirikan suatu masalah. Prediksi atau solusi yang optimal diperoleh dari model-model simbolis dengan meminjam metode-metode matematika, statistik, dan logika. Model simbolis sulit dikomunikasikan di antara orang awam, termasuk para pembuat kebijakan, dan bahkan di antara para ahli pembuat model sering terjadi kesalahpahaman tentang elemen-elemen dasar dari model.

(e) Model Prosedural

Model prosedural menampilkan hubungan yang dinamis di antara variabel-variabel yang diyakini menjadi ciri suatu masalah kebijakan, prediksi-prediksi dan solusi-solusi yang optimal diperoleh dengan mensimulasikan dan meneliti seperangkat hubungan yang mungkin. Ada

perbedaan utama antara model simbolis dan prosedural, yakni bahwa model simbolis menggunakan data aktual untuk memperkirakan hubungan di antara variabel-variabel kebijakan dan hasil, sedangkan model prosedural mengasumsikan (mensimulasikan) hubungan di antara variabel-variabel tersebut.

Dalam sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan, dijelaskan tentang adanya dua pendekatan guna memahami implementasi kebijakan, yaitu: pendekatan *top down* dan *bottom up*. Masing-masing pendekatan mengajukan model-model kerangka kerja dalam membentuk keterkaitan antara kebijakan dan hasilnya. Pendekatan *top down*, misalnya, dapat disebut sebagai pendekatan yang mendominasi awal perkembangan studi implementasi kebijakan, walaupun dikemudian hari pengikut pendekatan ini terdapat perbedaan-perbedaan, sehingga muncul pendekatan *bottom up*, namun pada dasarnya mereka bertitik-tolak pada asumsi-asumsi yang sama dalam mengembangkan kerangka analisis tentang studi implementasi. Beberapa tokoh yang menganut aliran *top down*, yaitu Donald Van Metter dan Carl Van Horn, Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier, dan George Edward III. Berikut ini ide-ide dasar yang disampaikan ketiga tokoh tersebut.

(1) Implementasi Kebijakan Publik Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn

Model pendekatan *top down* yang dirumuskan oleh Donald Van Metter dan Carl Van Horn disebut dengan *A Model of The Policy*

Implementation dalam Leo Agustino (2012:141). Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja publik. Ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik tersebut, adalah:

a. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika-dan-hanya-jia ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di level pelaksana kebijakan.

b. Sumberdaya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tetapi di luar sumberdaya manusia, sumberdaya-sumberdaya lain yang perlu diperhitungkan juga, ialah: sumberdaya finansial dan sumberdaya waktu.

c. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik.hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan

(publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya.

d. Sikap/ Kecenderungan (*Dispotition*) para Pelaksana

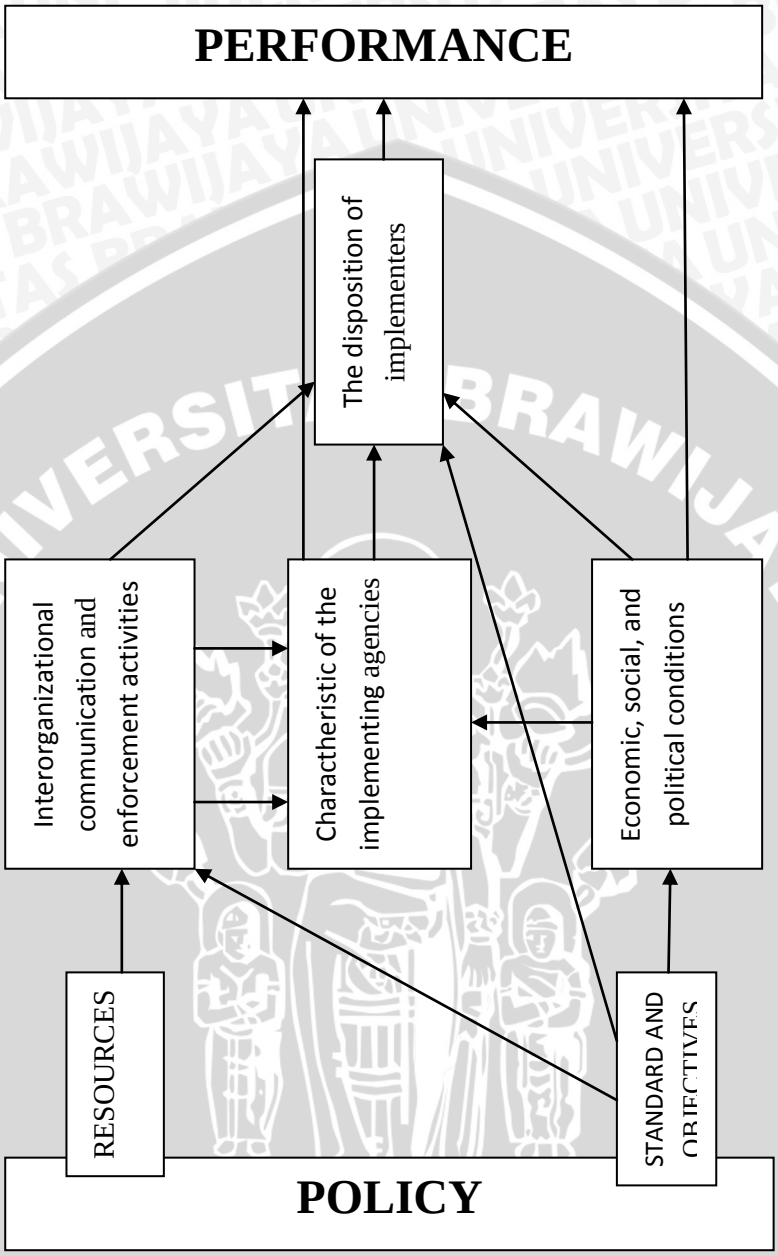
Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementai kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan.

e. Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil terjadi. Dan, begitu pula sebaliknya.

f. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah, sajuah mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.



Gambar 1. Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn

Sumber : Nugroho (2011:628)

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

(2) Implementasi Kebijakan Publik Model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier

Model implementasi kebijakan publik menurut Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier disebut dengan *A Framework for Poicy Implementation Analysis* dalam Leo Agustino (2012:144). Kedua ahli ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasikan variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Dan variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu:

a. Mudah atau Tidaknya Msalah yang akan Digarap, meliputi:
   1. Kesukaran-kesukaran Teknis
   2. Keberagaman perilaku yang diatur
   3. Persentase totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran
   4. Tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki

b. Kemampuan Kebijakan Menstruktur Proses Implementasi Secara Tepat

   Para pembuat kebijakan mendayagunakan wewenang yang dimilikinya untuk menstruktur proses implementasi secara tepat melalui beberapa cara:

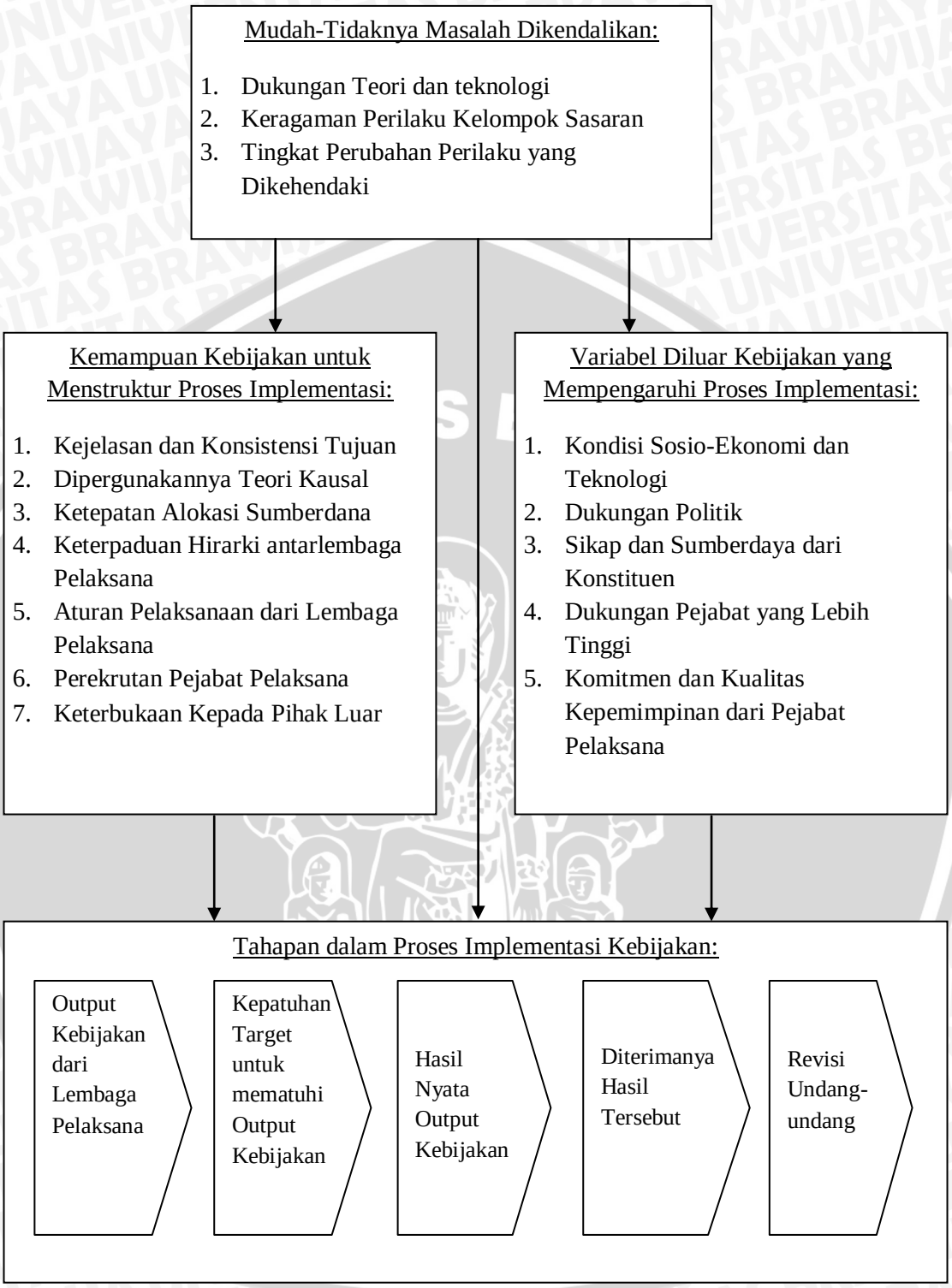
   1. Kecermatan dan kejelasan perjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai

2. Keterandalan teori kausalitas yang diperlukan
3. Ketetapan alokasi sumber dana
4. Keterpaduan hierarki di dalam lingkungan dan diantara lembaga-lembaga atau instansi-instansi pelaksana
5. Aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana
6. Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam undang-undang
7. Akses formal pihak-pihak luar.

c. Variabel-variabel diluar Undang-undang yang Mempengaruhi Implementasi

1. Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi
2. Dukungan publik
3. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat
4. Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA



Gambar 2. Model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier

Sumber : Agustino (2012:149)

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

(3) Implementasi Kebijakan Publik Model George C. Edward III

Model Implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh George C. Edward III yang menamakan model implementasi kebijakan pubiknya dengan *Direct and Indirect Impact On Implementation* dalam Leo Agustino (2006:149) dimana terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan yaitu :

1) Komunikasi

Komunikasi, menurutnya lebih lanjut, sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi (atau pentransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan di dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat. Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut di atas, yaitu:

a) Transmisi

b) Kejelasan

c) Konsistensi

2) Sumberdaya

Sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Edward III dalam Widodo (2011:98) mengemukakan bahwa:

> Bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melaksanakan kebijakan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif.

Sumber daya di sini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan yang dijelaskan sebagai berikut :

a) Sumber Daya Manusia (*Staff*)

b) Anggaran (*Budgetary*)

c) Fasilitas (*facility*)

d) Informasi dan Kewenangan (*Information and Authority*)

3) Disposisi

Variabel ketiga menurut Edward III dalam Leo Agustino (2012: 152) disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor

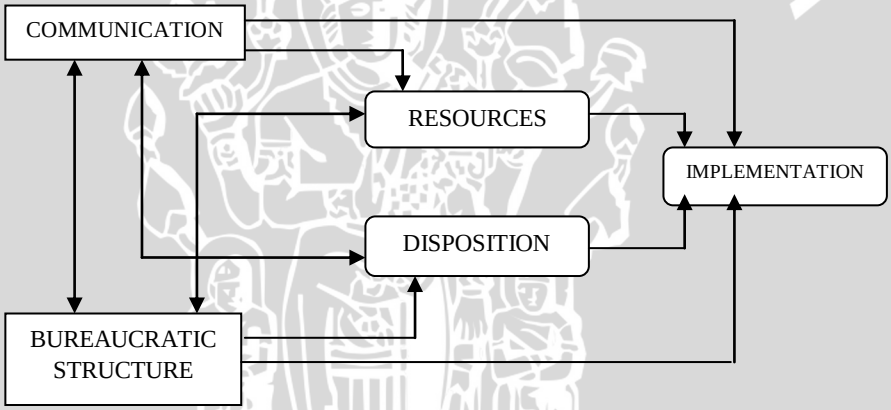
penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias.

4) Struktur Birokrasi

Variabel keempat, menurut Edward III dalam Leo Agustino (2012:153), yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebagiankan sumberdaya-sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Dua karakteristik, menurut Edward III, yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi ke arah yang lebih baik,

adalah: melakukan Standar Operating Prosedures (SOPs) dan melaksanakan Fragmentasi. SOPs adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan/administratur/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga). Sedangkan pelaksanaan fragmentasi adalah upaya peyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.



Gambar 3. Model George Edward III

Sumber : Widodo (2011:107)

C. Pelayanan Publik

1. Definisi Pelayanan

Pelayanan pada dasarnya dapat didefinisikan sebagai aktivitas seseorang, sekelompok dan/atau organisasi baik langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan. Monir (2003:16), mengatakan

bahwa pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Sedangkan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (1993), mengemukakan bahwa pelayanan adalah segala bentuk kegiatan pelayanan dalam bentuk barang dan jasa dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan.

2. Definisi Pelayanan Publik

Dalam arti yang sempit, pelayanan publik adalah suatu tindakan pemberian barang dan jasa kepada masyarakat oleh pemerintah dalam rangka tanggung jawabnya kepada publik, baik diberikan secara langsung maupun melalui kemitraan dengan swasta dan masyarakat, berdasarkan jenis dan intensitas kebutuhan masyarakat, kemampuan masyarakat dan pasar. Konsep ini lebih menekankan bagaimana pelayanan publik berhasil diberikan melalui suatu *delivery system* yang sehat. Pelayanan publik ini dapat dilihat sehari-hari di bidang administrasi, keamanan, kesehatan, pendidikan, perumahan, air bersih, telekomunikasi, transportasi, bank, dan lain sebagainya. Tujuan pelayanan publik adalah menyediakan barang dan jasa yang terbaik bagi masyarakat. Barang dan jasa yang terbaik adalah yang memenuhi apa yang dijanjikan atau apa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Dengan demikian pelayanan publik yang terbaik adalah yang memberikan kepuasan terhadap publik, kalau perlu melebihi harapan publik.

Dalam arti yang luas, konsep pelayanan publik (*public service*) identik dengan *public administration* yaitu berkorban atas nama orang lain

dalam mencapai kepentingan publik. Dalam konteks ini pelayanan publik lebih dititik beratkan kepada bagaimana elemen-elemen administrasi publik seperti *policy making*, desain organisasi, dan proses manajemen dimanfaatkan untuk mensukseskan pemberian pelayanan publik, dimana pemerintah merupakan pihak *provider* yang diberi tanggung jawab. Karya Denhardt yang berjudul *The Ethics of Public Service (1988)* merupakan contoh dari pandangan ini, dimana pelayanan publik benar-benar identik dengan administrasi publik.

Definisi pelayanan publik menurut Kepmen PAN Nomor 58 Tahun 2002 mengelompokkan tiga jenis pelayanan dari instansi pemerintah serta BUMN/BUMD. Pengelompokan jenis pelayanan tersebut di dasarkan pada ciri-ciri dan sifat kegiatan serta produk pelayanan yang dihasilkan, yaitu

(1) Pelayanan administratif,

(2) Pelayanan barang,

(3) Pelayanan jasa.

Jenis pelayanan administratif adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa pencatatan, penelitian, pengambilan keputusan, dokumentasi dan kegiatan tata usaha lainnya yang secara keseluruhan menghasilkan produk akhir berupa dokumen, misalnya sertifikat izin-izin, rekomendasi, keterangan dan lain-lain. Misalnya jenis pelayanan sertifikat tanah, pelayanan, IMB, Pelayanan administrasi kependudukan (KTP, akte kelahiran, dan akte kematian). Jenis pelayanan barang adalah pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan yang berupa

kegiatan penyediaan dan/atau pengolahan bahan berwujud fisik termasuk distribusi dan penyampaiannya kepada konsumen langsung (sebagai unit atau individual) dalam suatu sistem. Secara keseluruhan kegiatan tersebut menghasilkan produk akhir berwujud benda (berwujud fisik) atau yang dianggap benda yang memberikan nilai tambah secara langsung bagi penggunanya. Misalnya jenis pelayanan listrik, pelayanan air bersih, pelayanan telepon.

Jenis pelayanan jasa adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa sarana dan prasarana serta penunjangnya. Pengoperasiannya berdasarkan suatu sistem pengoperasian tertentu dan pasti. Produk akhirnya berupa jasa yang mendatangkan manfaat bagi penerimanya secara langsung dan habis terpakai dalam jangka waktu tertentu. Misalnya pelayanan angkutan darat, laut dan udara; pelayanan kesehatan; pelayanan perbankan; pelayanan pos dan pelayanan kebakaran. Ketiga peraturan yang dikeluarkan pemerintah melalui Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara tentang pelayanan publik tersebut orientasinya adalah pelanggan atau publik (masyarakat) yang dilayani. Hal ini tegas disebutkan dalam isi peraturan tersebut. Dalam artian bahwa kalau kinerja pelayanan publik instansi pemerintah berdasarkan peraturan tersebut orientasinya juga pelanggan, maka perhatian aparatur pelayanan publik harus berorientasi kepada publik.

Menurut Gasperz (2002:52), bahwa elemen paling penting bagi organisasi adalah pelanggan, untuk itu identifikasi secara tepat apa yang

menjadi kebutuhan pelanggan. Hal ini sejalan dengan Carlzon dalam Wasistiono (2005:42), mengatakan bahwa bagi organisasi, "melayani konsumen merupakan saat yang menetukan" (*moment of thruts*), peluang bagi organisasi menetukan kredibilitas dan kapabilitasnya. Dari sudut pandang pelanggan, setiap dimensi itu penting dalam penyampaian pelayanan berkualitas, untuk itu setiap perusahaan penyedia pelayanan perlu menerapkan perspektif pelayanan pelanggan sebagaimana dipaparkan oleh Jan Carlzon dalam William (2004), sebagai berikut:

(1) Pelanggan adalah raja
(2) Pelanggan adalah alasan keberadaan kita
(3) Tanpa pelanggan, kita tak punya apa-apa
(4) Pelanggan kitalah yang menentukan bisnis kita
(5) Jika kita, tidak memahami pelanggan kita, maka berarti kita tidak memahami bisnis kita.

3. Paradigma Pelayanan Publik

Dalam perjalanannya, pelayanan publik mengalami perkembangan mengikuti jaman dan pelayanan terhadapa masyarakat. dimulai dari *Old Public Administration* atau Administrasi Publik Lama yang berkembang mulai tahun 1887. Selanjutnya ada *New Public Management* atau Manajemen Publik baru yang merupakan kritik dari *Old Public Administration* yang berkembang mulai tahun 1980-1990an. *New Public Management* juga tidak luput dari kritik, untuk menjawab kritik tersebut

muncullah *New Public Service* pada tahun 2003. Berikut penjelasan mengenai paradigma pelayanan publik.

(a) Old Public Administration

Paradigma Administrasi Negara Lama dikenal juga dengan sebutan Administrasi Negara Tradisional atau Klasik. Paradigma ini merupakan paradigma yang berkembang pada awal kelahiran ilmu administrasi negara. Tokoh paradigma ini adalah antara lain adalah pelopor berdirinya ilmu administrasi negara Woodrow Wilson dengan karyanya "*The Study of Administration*"(1887) serta F.W. Taylor dengan bukunya "*Principles of Scientific Management*".

Dalam bukunya "*The Study of Administration*", Wilson berpendapat bahwa problem utama yang dihadapi pemerintah eksekutif adalah rendahnya kapasitas administrasi. Untuk mengembangkan birokrasi pemerintah yang efektif dan efisien, diperlukan pembaharuan administrasi pemerintahan dengan jalan meningkatkan profesionalisme manajemen administrasi negara. Untuk itu, diperlukan ilmu yang diarahkan untuk melakukan reformasi birokrasi dengan mencetak aparatur publik yang profesional dan non-partisan. Karena itu, tema dominan dari pemikiran Wilson adalah aparat atau birokrasi yang netral dari politik. Administrasi negara harus didasarkan pada prinsip-prinsip manajemen ilmiah dan terpisah dari hiruk pikuk kepentingan politik. Inilah yang dikenal sebagai konsep dikotomi politik dan administrasi. Administrasi negara merupakan pelaksanaan hukum publik secara

detail dan terperinci, karena itu menjadi bidangnya birokrat teknis. Sedang politik menjadi bidangnya politisi.

Teori penting lain yang berkembang adalah analisis birokrasi dari Max Weber. Weber mengemukakan ciri-ciri struktur birokrasi yang meliputi hirarki kewenangan, seleksi dan promosi berdasarkan *merit system*, aturan dan regulasi yang merumuskan prosedur dan tanggungjawab kantor, dan sebagainya. Karakteristik ini disebut sebagai bentuk kewenangan yang legal rasional yang menjadi dasar birokrasi modern.

Ide atau prinsip dasar dari Administrasi Negara Lama (Dernhart dan Dernhart, 2003) adalah :

(1) Fokus pemerintah pada pelayanan publik secara langsung melalui badan-badan pemerintah.
(2) Kebijakan publik dan administrasi menyangkut perumusan dan implementasi kebijakan dengan penentuan tujuan yang dirumuskan secara politis dan tunggal.
(3) Administrasi publik mempunyai peranan yang terbatas dalam pembuatan kebijakan dan kepemerintahan, administrasi publik lebih banyak dibebani dengan fungsi implementasi kebijakan publik.
(4) Pemberian pelayanan publik harus dilaksanakan oleh administrator yang bertanggungjawab kepada ”*elected official*” (pejabat/birokrat politik) dan memiliki diskresi yang terbatas dalam menjalankan tugasnya.
(5) Administrasi negara bertanggungjawab secara demokratis kepada pejabat politik.
(6) Program publik dilaksanakan melalui organisasi hirarkis, dengan manajer yang menjalankan kontrol dari puncak organisasi.
(7) Nilai utama organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.
(8) Organisasi publik beroperasi sebagai sistem tertutup, sehingga partisipasi warga negara terbatas.

(9) Peranan administrator publik dirumuskan sebagai fungsi POSDCORB

(http://sriyuliani.staff.fisip.uns.ac.id/files/2011/09/Materi-2-Paradigma-Administrasi-Negara.doc).

(b) New Public Management

Paradigma *New Public Management* (NPM) muncul tahun 1980an dan menguat tahun 1990an sampai sekarang. Prinsip dasar paradigma NPM adalah menjalankan administrasi negara sebagaimana menggerakkan sektor bisnis (*run government like a business* atau *market as solution to the ills in public sector*). Strategi ini perlu dijalankan agar birokrasi model lama - yang lamban, kaku dan birokratis – siap menjawab tantangan era globalisasi.

Model pemikiran semacam NPM juga dikemukakan oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1992) dalam konsep "*Reinventing Government*". Osbone dan Gaebler menyarankan agar menyuntikkan semangat wirausaha ke dalam sistem administrasi negara. Birokrasi publik harus lebih menggunakan cara "*steering*" (mengarahkan) daripada "*rowing*" (mengayuh). Dengan cara "*steering*", pemerintah tidak langsung bekerja memberikan pelayanan publik, melainkan sedapat mungkin menyerahkan ke masyarakat. Peran negara lebih sebagai fasilitator atau *supervisor* penyelenggaraan urusan publik. Model birokrasi yang hirarkis-formalistis menjadi tidak lagi relevan untuk menjawab *problem* publik di era global.

Ide atau prinsip dasar paradigma NPM (Dernhart dan Dernhart, 2003) adalah :

(1) Mencoba menggunakan pendekatan bisnis di sektor publik

(2) Penggunaan terminologi dan mekanisme pasar , dimana hubungan antara organisasi publik dan *customer* dipahami sebagaimana transaksi yang terjadi di pasar.
(3) Administrator publik ditantang untuk dapat menemukan atau mengembangkan cara baru yang inovatif untuk mencapai hasil atau memprivatisasi fungsi-fungsi yang sebelumnya dijalankan pemerintah
(4) ”*steer not row*” artinya birokrat/PNS tidak mesti menjalankan sendiri tugas pelayanan publik, apabila dimungkinkan fungsi itu dapat dilimpahkan ke pihak lain melalui sistem kontrak atau swastanisasi.
(5) NPM menekankan akuntabilitas pada *customer* dan kinerja yang tinggi, restrukturisasi birokrasi, perumusan kembali misi organisasi, perampingan prosedur, dan desentralisasi dalam pengambilan keputusan (http://sriyuliani.staff.fisip.uns.ac.id/files/2011/09/Materi-2-Paradigma-Administrasi-Negara.doc).

(c) New Public Service

Paradigma *New Public Service* (NPS) merupakan konsep yang dimunculkan melalui tulisan Janet V.Dernhart dan Robert B.Dernhart berjudul “*The New Public Service : Serving, not Steering*” terbit tahun 2003. Paradigma NPS dimaksudkan untuk meng”*counter*” paradigma administrasi yang menjadi arus utama (*mainstream*) saat ini yakni paradigma *New Public Management* yang berprinsip “*run government like a businesss”* atau “*market as solution to the ills in public sector*”.

Menurut paradigma NPS, menjalankan administrasi pemerintahan tidaklah sama dengan organisasi bisnis. Administrasi negara harus digerakkan sebagaimana menggerakkan pemerintahan yang demokratis. Misi organisasi publik tidak sekedar memuaskan pengguna jasa (*customer*) tapi juga menyediakan pelayanan barang dan jasa sebagai pemenuhan hak dan kewajiban publik.

Paradigma NPS memperlakukan publik pengguna layanan publik sebagai warga negara (*citizen*) bukan sebagai pelanggan (*customer*). Administrasi negara tidak sekedar bagaimana memuaskan pelanggan tapi juga bagaimana memberikan hak warga negara dalam mendapatkan pelayanan publik. Cara pandang paradigma NPS ini, menurut Dernhart (2008), diilhami oleh (1) teori politik demokrasi terutama yang berkaitan dengan relasi warga negara (*citizens*) dengan pemerintah, dan (2) pendekatan humanistik dalam teori organisasi dan manajemen.

Paradigma NPS memandang penting keterlibatan banyak aktor dalam penyelenggaraan urusan publik . Dalam administrasi publik apa yang dimaksud dengan kepentingan publik dan bagaimana kepentingan publik diwujudkan tidak hanya tergantung pada lembaga negara. Kepentingan publik harus dirumuskan dan diimplementasikan oleh semua aktor baik negara, bisnis, maupun masyarakat sipil. Pandangan semacam ini yang menjadikan paradigma NPS disebut juga sebagai paradigma *Governance*. Teori *Governance* berpandangan bahwa negara atau pemerintah di era global tidak lagi diyakini sebagai satu-satunya institusi atau aktor yang mampu secara efisien, ekonomis dan adil menyediakan berbagai bentuk pelayanan publik sehingga paradigma *Governance* memandang penting kemitraan (*partnership*) dan jaringan (*networking*) antar banyak *stakeholders* dalam penyelenggaraan urusan publik

(http://sriyuliani.staff.fisip.uns.ac.id/files/2011/09/Materi-2-Paradigma-Administrasi-Negara.doc).

Tabel 1. Perbandingan Perspektif *Old Public Administration, New Public Management,* dan *New Public Service*

Aliran / Elemen	***Old Public Administration***	***New Public Management***	***New Public Service***
Dasar Teoritis dan fondasi epistimologi	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokrasi
Rasionalitas dan model perilaku manusia	Rasionalitas *Sypnotic* (*administrative man*)	Teknis dan rasionalitas ekonomi (*economic man*)	Rasionalitas strategis atau rasionalitas formal (politik, ekonomi dan organisasi)
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik secara politis dijelaskan dan diekspresikan dalam aturan hukum	Kepentingan mewakili agregasi kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dialog berbagai nilai
Responsivitas birokrasi publik	*Clients* dan *constituent*	*Customer*	*Citizen's*
Peran pemerintah	*Rowing*	*Streering*	*Serving*
Pencapaian tujuan	Badan pemerintah	Organisasi privat dan nonprovit	Koalisi antar organisasi publik, nonprovit dan privat
Akuntabilitas	Hierarki administratif dengan jenjang yang tegas	Bekerja sesuai dengan kehendak pasar (keinginan pelanggan)	Multiaspek: akuntabilitas hukum, nilai-nilai, komunitas, norma poltik, standar

			profesional
Diskresi administrasi	Diskresi terbatas	Diskresi diberikan secara luas	Diskresi dibutuhkan tetapi dibatasi dan bertanggung jawab
Struktur organisasi	Birokratik yang ditandai dengan otoritas *top-down*	Desentralisasi organisasi dengan kontrol utama berada pada para agen	Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal
Asumsi terhadap motivasi pegawai dan administrator	Gaji dan keuntungan, proteksi	Semangat *entrepreneur*	Pelayanan publik dengan keinginan melayani masyarakat

Sumber : Denhardt dan Denhardt (2007: 28-2)

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Denzin dan Lincoln dalam Moleong (2009: 5) menyebutkan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan latar alamiah yang bermaksud untuk menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada. Sedangkan Penelitian deskriptif dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan dan melukiskan keadaan subyek atau obyek penelitian pada saat sekarang berdasarkan gejala-gejala yang tampak atau sebagaimana adanya. Penelitian deskriptif bertujuan untuk menemukan gejala seadanya di lapangan (*fact finding*) serta menemukan hubungan antara gejala tersebut untuk kemudian ditindaklanjuti dengan analisa dan intrepretasi terhadap data gejala tesebut (Nawawi, 2005: 63).

Oleh karena itu penelitian ini dapat diwujudkan sebagai usaha memecahkan masalah dengan membandingkan persamaan atau perbedaan gejala, mengadakan klasifikasi gejala, menilai gejala, menetapkan standar, menetapkan hubungan antara gejala-gejala yang ditemukan dan lain sebagainya. Secara ringkas dapat dikatakan bahwa metode deskriptif merupakan langkah-langkah representasi obyektif tentang gejala-gejala yang terdapat di dalam masalah yang diselidiki. Sehingga, metode deskriptif ini

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

memusatkan pada pemecahan masalah yang ada pada masa sekarang. Data gejala yang dikumpulkan mula-mula disusun, diuraikan, dianalisis serta selanjutnya menerima alternatif pemecahan masalah.

B. Fokus Penelitian

Salah satu faktor penting dalam suatu penelitian adalah menentukan fokus penelitian. Perlunya fokus penelitian ini adalah untuk membatasi studi dalam penelitian sehingga obyek yang akan diteliti tidak melebar dan terlalu luas. Fokus penelitian ini juga ditujukan agar penelitian ini bisa lebih terarah dan lebih terinci serta tidak menyimpang dari rumusan masalah yang telah ditetapkan. Berdasarkan uraian tersebut, maka fokus dalam penelitian ini adalah :

1. Implementasi Program Zona Air Minum Prima (ZAMP) Untuk memenuhi kebutuhan air minum masyarakat Kota Malang, yang meliputi:
   a. Zona Air Minum Prima (ZAMP)
   b. Kualitas Air Minum PDAM
   c. Sarana dan Prasarana Penunjang Program Zona Air Minum Prima (ZAMP),
   d. Sosialisasi Program Zona Air Minum Prima (ZAMP),
   e. Respon Masyarakat Terhadap Program Zona Air Minum Prima (ZAMP).
2. Faktor pendukung dan faktor penghambat dalam implementasi program Zona Air Minum Prima (ZAMP) Untuk Memenuhi Kebutuhan Air Minum Masyarakat Kota Malang, yang meliputi:

a. Faktor Pendukung

b. Faktor Penghambat

C. Lokasi dan Situs Penelitian

Lokasi penelitian adalah tempat diadakannya suatu penelitian, Sedangkan situs penelitian merupakan letak sebenarnya dimana peneliti mengadakan penelitian untuk mendapatkan data yang valid, akurat dan benar-benar dibutuhkan dalam penelitian. Lokasi penelitian yang akan dijadikan tempat penelitian yaitu Kota Malang. Sedangkan situs pelaksanaan yaitu PDAM Kota Malang. Pemilihan lokasi dan situs penelitian ini dikarenakan PDAM Kota Malang merupakan salah satu kota di Indonesia yang dipilih sebagai bentuk inovasi dalam rangka usaha peningkatan pelayanan minum kepada pelanggan yang programnya merupakan kerjasama antara PERPAMSI dan USAID. Selain itu untuk mengetahui apa pengertian ZAMP ada apa tujuan ZAMP. Dalam pelaksanaan program ZAMP harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ada dalam PP No 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum dan PERMENKES Nomor 492/MENKES/PER/IV/2010 tentang Persyaratan Kualitas Air Minum. Program ZAMP sudah ada sejak tahun 2004 hingga saat ini, perlu diketahui apa saja yang dilakukan PDAM Kota Malang untuk mengembangkan program ZAMP.

D. Sumber Data

Sumber data penelitian merupakan faktor penting yang menjadi pertimbangan dalam penentuan metode pengumpulan data. Yang dimaksud

sumber data dalam penelitian adalah subyek dari mana saja data dapat diperoleh (Arikunto, 2002:107). Alat yang menjadi sumber informasi adalah benda atau seseorang yang dapat dijadikan sebagai narasumber data karena lebih dianggap menguasai bidang permasalahan yang berhubungan erat dengan pelaksanaan suatu kegiatan. Ada dua jenis sumber data, yaitu data primer dan data sekunder. Kedua data tersebut sangat penting atau diperlukan untuk ketepatan sejumlah informasi yang relevan dengan data tentang variabel-variabel penelitian dan untuk menyederhanakan data yang akan dikumpulkan, agar dalam penelitian dapat membuat kesimpulan-kesimpulan dari data yang dikumpulkan. Penjelasan mengenai jenis data sebagai berikut :

1. Data primer

   Yaitu sumber data yang dikumpulkan peneliti secara langsung dari sumbernya. Sumber tersebut diperoleh melalui informan yang berhubungan dengan obyek penelitian meliputi observasi (pengamatan) serta wawancara mendalam (*in depht interview*). Dalam penelitian ini sumber data yang peneliti peroleh yaitu wawancara dengan:

   a. Bapak Rahardjono bidang produksi PDAM Kota Malang
   b. Bapak Heru bidang umum PDAM Kota Malang
   c. Bapak Jaka bagian Laboratorium PDAM Kota Malang
   d. Ibu Endang bagian Laboratorium PDAM Kota Malang
   e. Masyarakat pengguna layanan PDAM

2. Data sekunder

Adalah data yang terlebih dahulu ditelusuri dan dilaporkan oleh orang lain di luar peneliti. Berarti data ini tidak secara langsung berhubungan dengan responden. Data sekunder meliputi : dokumen-dokumen, arsip-arsip, catatan-catatan dan laporan resmi yang berkaitan dengan penelitian ini. Data sekunder diambil dari rekaman kegiatan penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu akan dilakukan kroscek dengan jenis data lain seperti rekaman media massa, jurnal-jurnal atau sumber lain. Dalam penelitian ini dokumen-dokumen dan arsip yang dibutuhkan yaitu:

a. Arsip sejarah PDAM Kota Malang
b. Dokumen sistematika pelayanan ZAMP
c. Dokumen hasil pemeriksaan kualitas air PDAM Kota Malang.

E. Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan teknik atau metode yang digunakan oleh penulis untuk mengumpulkan data-data yang diperlukan. Dalam penelitian ini, teknik penelitian yang digunakan di bedakan menjadi tiga, yaitu :

1. Observasi

Observasi adalah proses pencatatan pola perilaku subyek (orang), obyek (benda) atau kejadian yang sistematik tanpa adanya pertanyaan atau komunikasi dengan individu-individu yang diteliti (Indriantoro dan Supomo, 1999). Teknik observasi yang digunakan dalam penelitian ini

adalah observasi non partisipan, yakni peneliti tidak melibatkan diri dalam lingkungan yang sedang diamati sehingga mempengaruhi obyek amatan tersebut, peneliti hanya sebagai pengumpul data saja. Yang akan diamati dalam proses observasi ini akan dilakukan secara fleksibel melihat kondisi obyek dan lokasi penelitian. Pengamatan yang dilakukan oleh peneliti menyesuaikan dengan obyek penelitian dan berlandaskan teori dan pengetahuan yang dimiliki oleh peneliti. Peneliti akan menggunakan catatan lapangan yang merupakan catatan-catatan digunakan untuk mencatat informasi yang diperoleh selama melakukan penelitian di lapangan. Instrumen ini digunakan agar peneliti dapat terhindar dari kesalahan akan apa yang telah diamati. Dalam penelitian ini, dilakukan observasi ke Sumber Air Wendit untuk mengetahui unit produksi ZAMP dan observasi kran/ chiller air siap minum yang ada di Kota Malang.

2. Wawancara

Menurut Moleong (2005:186), wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu. Dalam melakukan wawancara, peneliti menggunakan teknik wawancara secara terstruktur untuk memudahkan mendapatkan data secara maksimal. Akan tetapi setelah di lapangan, peneliti akan mencoba untuk lebih fleksibel bila arah wawancara mulai berubah dengan

melakukan wawancara secara spontan dan mengalir. Wawancara ini akan dilakukan terhadap karyawan PDAM yang berkaitan dengan Program Zona Air Minum Prima (ZAMP). Selain itu wawancara juga dilakukan kepada masyarakat yang menggunakan ZAMP untuk kebutuhan sehari-hari.

Kemudian, sebelum melakukan aktifitas pewawancaraan, peneliti terlebih dahulu membuat sebuah pedoman wawancara (*interview guide*). Pedoman wawancara merupakan panduan pertanyaan yang diajukan pada saat melakukan wawancara dengan pihak-pihak terkait dengan masalah yang diteliti.

3. Dokumentasi

Kegiatan mengumpulkan dan mempelajari data-data sekunder yang meliputi dokumen atau arsip-arsip yang dianggap berhubungan dengan obyek penelitian. Dokumen-dokumen yang ada dipelajari untuk memperoleh data dan informasi dalam penelitian ini. Dokumen tersebut meliputi laporan dan atau berbagai artikel dari majalah, koran atau jurnal yang berkaitan dengan topik penelitian. Dokumen yang dibutuhkan yaitu dokumen mengenai Program Zona Air Minum Prima (ZAMP).

F. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian merupakan alat yang digunakan oleh peneliti dalam kegiatannya mengumpulkan data. Dalam penelitian kualitatif, Moleong (2009:4) mengemukakan bahwa instrumen penelitian atau alat pengumpul data adalah peneliti itu sendiri. Jika tidak memasukkan peneliti sebagai instrumen

penelitian, sangat tidak mungkin sebab tidak dapat menyesuaikan diri dengan fakta-fakta di lapangan. Jadi dalam penelitian ini peneliti merupakan instrument pokok, sedangkan instrumen penunjangnya adalah:

1. Pedoman wawancara (*interview guide*), yaitu serangkaian pertanyaan diajukan pada pihak-pihak sumber data dalam penelitian.
2. Catatan lapangan (*field notes*), dipergunakan untuk mencatat apa yang didengar, dilihat, dialami dan dipikirkan dalam pengumpulan data di lapangan.
3. Pedoman observasi (*observation schedule*), yaitu serangkaian arahan/pedoman dalam melakukan observasi yang disusun berdasarkan pertanyaan penelitian.
4. Alat perekam (*tape recorder*) sebagai alat bantu untuk merekam hasil wawancara dan kamera sebagai bahan alat bantu penulis mengamati kejadian dilapangan.
5. Alat tulis menulis, sebagai alat bantu dalam pencatatan hal-hal penting di lapangan.

G. Analisis Data

Analisis data sangat penting karena dengan melakukan analisis data, maka data dapat dipergunakan untuk memecahkan masalah penelitian dan mencapai tujuan akhir peneliti. Analisis data untuk data-data yang bersifat kualitatif dilakukan dengan cara menggambarkannya dengan kata-kata atau kalimat sesuai dengan hasil data yang diperoleh. Menurut Bogdan dan Biklen dalam Moleong (2009: 248), analisis data kualitatif adalah upaya yang

dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisir data, memilah-milahnya menjadi suatu yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data interaktif. Sejalan dengan analisis interaktif yang dimaksud, maka dalam penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan secara sistematis, faktual, dan akurat. Adapun alur kegiatan analisis data interaktif menurut Miles dan Huberman dalam Sugiyono (2010: 15-17) meliputi :

1. Pengumpulan Data

   Pengumpulan data yaitu kegiatan yang dilakukan oleh seorang peneliti untuk memperoleh data yang valid. Pengumpulan data ini dilakukan melalui wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dengan penelitian ini, observasi ke lapangan dan dokumentasi.

2. Reduksi Data

   Reduksi data yaitu kegiatan yang bertujuan untuk menajamkan, menggolongkan, membuang data yang dianggap tidak perlu, dan mengorganisasi data dengan cara yang sedemikian rupa sehingga dapat dilakukan proses penarikan kesimpulan atau verifikasi.

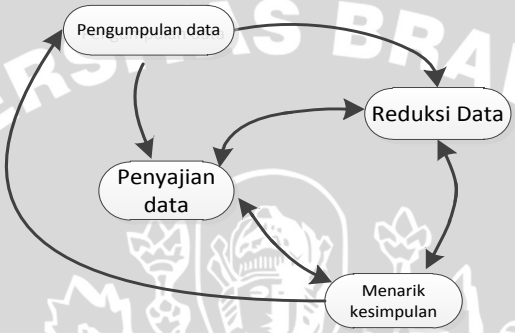
3. Penyajian Data

   Penyajian data yaitu berisi sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan atau verifikasi.

Dengan melihat penyajian data, kita dapat memahami apa yang terjadi dan apa yang harus dilakukan.

4. Menarik Kesimpulan atau Verifikasi

   Proses penarikan kesimpulan atau verifikasi ini dilakukan secara longgar, tetapi terbuka dan dirumuskan secara rinci dan mengakar.



Gambar 4. Analisis Model Interaktif

Sumber: Miles dan Hubberman dalam Sugiyono (2010: 20)

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

B. Gambaran Umum Lokasi

1. Sejarah Kota Malang

Kota malang seperti kota-kota lain di Indonesia pada umumnya baru tumbuh dan berkembang setelah hadirnya pemerintah kolonial Belanda. Fasilitas umum di rencanakan sedemikian rupa agar memenuhi kebutuhan keluarga Belanda. Kesan diskriminatif itu masih berbekas hingga sekarang. Misalnya Ijen Boulevard kawasan sekitarnya. hanya dinikmati oleh keluarga-keluarga Belanda dan Bangsa Eropa lainnya, sementara penduduk pribumi harus puas bertempat tinggal di pinggiran kota dengan fasilitas yang kurang memadai. Kawasan perumahan itu sekarang bagai monumen yang menyimpan misteri dan seringkali mengundang keluarga-keluarga Belanda yang pernah bermukim disana untuk bernostalgia.

Pada Tahun 1879, di Kota Malang mulai beroperasi kereta api dan sejak itu Kota Malang berkembang dengan pesatnya. Berbagai kebutuhan masyarakatpun semakin meningkat terutama akan ruang gerak melakukan berbagai kegiatan. Akibatnya terjadilah perubahan tata guna tanah, daerah yang terbangun bermunculan tanpa terkendali. Perubahan fungsi lahan mengalami perubahan sangat pesat, seperti dari fungsi pertanian menjadi perumahan dan industri.

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Sejalan perkembangan tersebut di atas, urbanisasi terus berlangsung dan kebutuhan masyarakat akan perumahan meningkat di luar kemampuan pemerintah, sementara tingkat ekonomi urbanisasi sangat terbatas, yang selanjutnya akan berakibat timbulnya perumahan-perumahan liar yang pada umumnya berkembang di sekitar daerah perdagangan, di sepanjang jalur hijau, sekitar sungai, rel kereta api dan lahan-lahan yang dianggap tidak bertuan. Selang beberapa lama kemudian daerah itu menjadi perkampungan, dan degradasi kualitas lingkungan hidup mulai terjadi dengan segala dampak bawaannya. Gejala-gejala itu cenderung terus meningkat, dan sulit dibayangkan apa yang terjadi seandainya masalah itu diabaikan.

Gambar 5. Peta Kota Malang

Sumber: www.malangkota.go.id

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

2. Gambaran Umum Kota Malang

Kota Malang merupakan salah satu kota tujuan wisata di Jawa Timur karena potensi alam dan iklim yang dimiliki. Letaknya di tengah-tengah Kabupaten Malang secara astronomis terletak pada posisi 112.06^o – 112.07^o Bujur Timur, 7.06^o – 8.02^o Lintang Selatan dengan batas wilayah sebagai berikut:

a. Sebelah Utara : Kecamatan Singosari dan Kecamatan Karangploso Kab. Malang
b. Sebelah Timur : Kecamatan Pakis dan Kecamatan Tumpang Kab. Malang
c. Sebelah Selatan : Kecamatan Tajinan dan Kecamatan Pakisaji Kab. Malang
d. Sebelah Barat : Kecamatan Wagir dan Kecamatan Dau Kab. Malang.

Luas Wilayah Kota Malang yaitu 110,06 km^2 yang terbagi dalam lima kecamatan yaitu Kecamatan Kedungkandang, Sukun, Klojen, Blimbing, dan Lowokwaru. Potensi alam yang dimiliki Kota Malang adalah letaknya yang cukup tinggi yaitu 440 – 667 meter di atas permukaan air laut. Salah satu lokasi yang paling tinggi adalah Penggunungan Buring yang terletak di sebelah timur Kota Malang.

Dari lima kecamatan yang ada terbagi atas 57 kelurahan. Berdasarkan klasifikasi dari kemampuan kelurahan dalam membangun wilayahnya tercatat seluruh kelurahan termasuk ke dalam kategori kelurahan Swa Sembada.

Artinya hampir seluruh kelurahan yang ada telah mampu menyelenggarakan pemerintahannya dengan mandiri.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan, aparatur pemerintah sebagai abdi Negara dan abdi masyarakat mempunyai peran yang penting menyelenggarakan berbagai tugas, baik tugas-tugas umum pemerintahan, tugas pembangunan maupun dalam tugas memberikan pelayanan kepada masyarakat (publik). Pelayanan terhadap masyarakat yang dapat diberikan oleh para aparatur pemerintah antara lain penerbitan akte kelahiran, kematian, perkawinan, perceraian dan pengangkatan anak. Selain itu juga diterbitkan berbagai sertifikat hak atas tanah.

a. Iklim

Kondisi iklim Kota Malang selama tahun 2011 tercatat rata-rata suhu udara berkisar antara 21,1^{o} C sampai 27,4^{o} C. Sedangkan suhu maksimum mencapai 29,8^{o} C dan suhu minimum 17,0^{o} C. Rata-rata kelembaban udara berkisar 71% - 83% dengan kelembaban maksimum 98% dan minimum mencapai 38%. Seperti umumnya daerah lain di Indonesia, Kota Malang mengikuti perubahan perputaran 2 iklim, musim hujan dan musim kemarau. Dari hasil pengamatan Stasiun Klimatologi Karangploso, curah hujan yang relatif tinggi selama tahun 2011 hujan terjadi hampir setiap bulan. Curah hujan tertinggi terjadi pada bulan Maret yaitu mencapai 526 mm, yang terjadi selama 27 hari. Kecepatan angin maksimum terjadi di bulan Oktober sampai November.

b. Penduduk dan Tenaga Kerja

Data kependudukan sangat diperlukan dalam perencanaan dan evaluasi pembangunan karena penduduk merupakan subyek dan sekaligus sebagai obyek pembangunan. Data penduduk dapat diperoleh melalui beberapa cara yaitu melalui Sensus Penduduk, Registrasi Penduduk, dan Survei-survei kependudukan. Menurut hasil Sensus Penduduk 2010 jumlah penduduk Kota Malang sebanyak 820.243 jiwa yang terdiri dari penduduk laki-laki sebanyak 404.553 jiwa dan penduduk perempuan sebanyak 415.690 jiwa. Dengan demikian rasio jenis kelamin penduduk Kota Malang sebesar 97,05. Ini artinya bahwa setiap 100 penduduk perempuan terdapat 97-98 penduduk laki-laki. Berdasarkan hasil Sensus Penduduk 2010, pada periode 2000-2011 rata-rata laju pertumbuhan penduduk setiap tahunnya adalah 0,80 %.

Dilihat dari penyebarannya, diantara 5 kecamatan yang ada Kecamatan Lowokwaru memiliki penduduk terbanyak yaitu sebesar 186.013 jiwa, kemudian diikuti oleh Kecamatan Sukun (181.513 jiwa), Kecamatan Kedungkandang (174.477 jiwa), Kecamatan Blimbing (172.333 jiwa), dan Kecamatan Klojen (105.907 jiwa). Sedangkan wilayah dengan ke[adatan penduduk tertinggi terjadi di wilayah Kecamatan Klojen yaitu mencapai 11.994 jiwa per Km^2. Jumlah pencari kerja pada tahun 2011 yang terdaftar sebanyak 476 orang pencari kerja laki-laki dan 449 perempuan.

Tabel 2.

Rekapitulasi Jumlah Penduduk Kota Malang Per 25 Maret 2011

Kecamatan	**Jumlah Penduduk**			**Jumlah KK**
	Laki-laki	**Perempuan**	**Total**	
Blimbing	99.774 jiwa	99.526 jiwa	199.300 jiwa	56637 KK
Klojen	58.202 jiwa	60.095 jiwa	118.297 jiwa	34197 KK
Kedungkandang	101.875 jiwa	101.398 jiwa	203.273 jiwa	55792 KK
Sukun	102.345 jiwa	101.319 jiwa	203.664 jiwa	56423 KK
Lowokwaru	85.421 jiwa	84.698 jiwa	170.119 jiwa	49196 KK
Total	**447617 jiwa**	**447036 jiwa**	**894653 jiwa**	**252245 KK**

Sumber: Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, 2011.

Tabel 3.

Banyaknya Rumah tangga, Penduduk, Rasio Jenis Kelamin dan Rata-rata Anggota Rumah tangga Hasil Sensus Penduduk 2010

Kecamatan *Districk*	Rumah Tangga *Household*	Penduduk *Population*			Rasio Jenis Kelamin *Sex Ratio*	Rata-rata Angg. Rumah Tangga *Average Household*
		Laki-laki *Male*	Perempuan *Female*	Jumlah *Total*		
Kedungkandang	43.666 jiwa	86.849 jiwa	87.628 jiwa	174.477 jiwa	99,11	4,00
Sukun	45.660 jiwa	90.217 jiwa	91.296 jiwa	181.513 jiwa	98,83	3,98

Klojen	28.213 jiwa	50.451 jiwa	55.456 jiwa	105.907 jiwa	90,97	3,75
Blimbing	43.588 jiwa	85.420 jiwa	86.913 jiwa	172.333 jiwa	98,28	3,98
Lowokwaru	50.322 jiwa	91.616 jiwa	94.397 jiwa	186.013 jiwa	97,05	3,14
Jumlah/ Total	220.431 jiwa	404.553 jiwa	415.690 jiwa	820.243 jiwa	97,32	3,72

Sumber: BPS Kota Malang, 2010.

3. Gambaran Umum PDAM Kota Malang

a. Sejarah PDAM Kota Malang

Sistem penyediaan air bersih di Kota Malang sudah ada sejak jaman Pemerintahan Belanda dan kegiatan penyediaan air minum untuk kota besar Malang dimulai sejak tanggal 31 Maret 1915, yang kemudian ketentuan persediaan air minum tersebut dikenal dengan nama *WATERLEIDING VERORDENING* Kota Besar Malang. Pemerintah Belanda memanfaatkan air dari sumber air Karangan yang saat ini terletak di wilayah Kabupaten Malang untuk memenuhi kebutuhan air bersih masyarakat Kota Malang. Pada tahun 1928 dengan menggunakan sistem penyadap berupa Brom Captering , air yang berasal dari sumber-sumber tersebut ditransmisikan secara grafitasi pada reservoir Dinoyo dan Betek.

Akibat perkembangan penduduk yang semakin pesat dan kebutuhan akan air bersih yang semakin meningkat, pada tahun 1935 Pemerintah Daerah Kota Malang menyusun program peningkatan debit air produksi dengan memanfaatkan sumber Binangun yang saat ini terletak di wilayah

Kota Batu sebesar 215 liter / detik. Pada saat Indonesia merdeka tahun 1945-1974 berubah nama menjadi Dinas Saluran Air Minum. Secara administrasi dan keuangan ditangani oleh Dinas Pendapatan Daerah, sedangkan secara teknis ditangani oleh Dinas Pekerjaan Umum Daerah. Pada tanggal 18 Desember 1974 dengan diterbitkannya Peraturan Daerah Nomor : 11 Tahun 1974, Unit Air Minum berubah dengan status Perusahaan Daerah Air Minum. Sejak itulah Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Malang mempunyai status Badan Hukum dan mempunyai hak otonomi dalam pengelolaan air minum.

Dengan semakin berkembangnya Kota Malang yang tentunya memicu pertambahan jumlah penduduk Kota Malang mengakibatkan meningkatnya pula kebutuhan air bersih, sehingga untuk memenuhi dan demi menjaga kelangsungan pelayanan air pada konsumen selama 24 jam secara terus menerus, PDAM Kota Malang menambah kapasitas produksi dengan mengelola Sumber Air Wendit yang berada di wilayah Kabupaten Malang dan beberapa mata air di Kota Malang dengan menggunakan system pompanisasi. Kantor Pusat PDAM berada di Jalan Terusan Sentani No. 100 Kota Malang.

b. Visi dan Misi PDAM Kota Malang

1) Visi PDAM Kota Malang

"Menjadi perusahaan air minum terkemuka dan tersehat di Indonesia"

2) Misi PDAM Kota Malang

a) Meningkatkan dan mengutamakan pelayanan

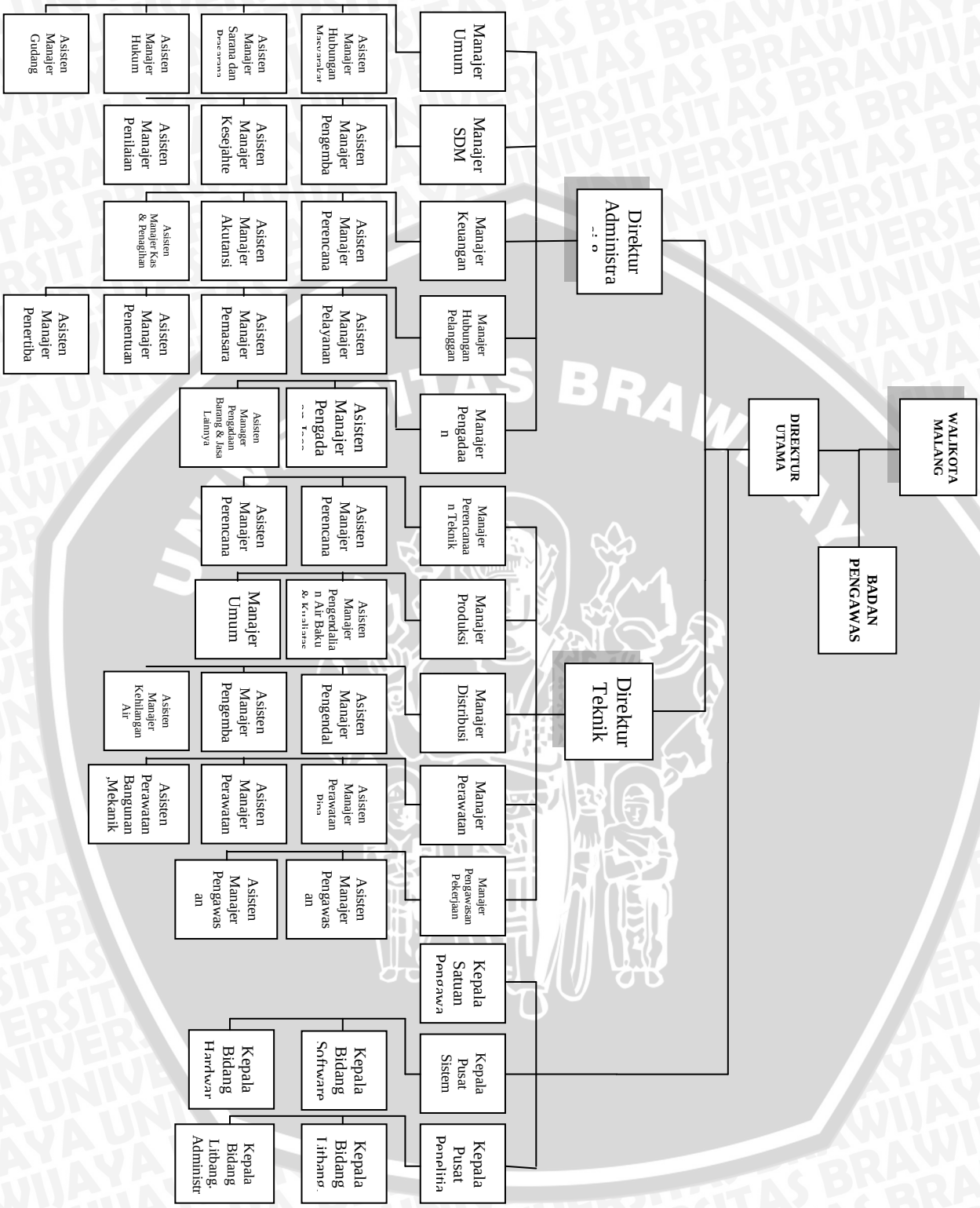
b) Meningkatkan profesionalisme SDM

c) Meningkatkan kinerja manajemen

d) Menjaga kelestarian sumber air baku dengan kerjasama antar daerah

c. Struktur Organisasi PDAM Kota Malang

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA



Gambar 6. Struktur Organisasi PDAM Kota Malang

Sumber: PDAM Kota Malang, 2013.

1) Tugas Struktur Organisasi

a) Direktur Utama

Direktur Utama mempunyai tugas merencanakan, mengelola, mengawasi dan mengendalikan seluruh kegiatan operasional PDAM

b) Direktur Administrasi dan Keuangan

Direktur Administrasi dan Keuangan mempunyai tugas merencanakan, mengelola dan mengendalikan program di bidang keuangan, administrasi umum, sumber daya manusia dan hubungan pelanggan.

c) Direktur Teknik

Direktur Teknik mempunyai tugas merencanakan, mengkoordinasikan dan mengendalikan program di bidang teknik.

d) Manajer Umum

Manajer Umum mempunyai tugas merencanakan, melaksanakan, mengendalikan kegiatan dan mengembangkan perusahaan di bidang administrasi, hukum dan kehumasan.

e) Manajer Sumber Daya Manusia

Manajer Sumber Daya Manusia mempunyai tugas merencanakan, melaksanakan, mengendalikan dan mengembangkan kegiatan administrasi, pemberdayaan, pengembangan dan peningkatan kesejahteraan sumber daya manusia.

f) Manajer Keuangan

Manajer Keuangan mempunyai tugas merencanakan anggaran pendapatan dan belanja PDAM, melaksanakan administrasi keuangan,

evaluasi pelaksanaan anggaran, menyajikan laporan dan hasil analisa keuangan serta pengembangan perusahaan di bidang keuangan.

g) Manajer hubungan Pelanggan

Manajer Hubungan pelanggan mempunyai tugas merencanakan, melaksanakan, mengendalikan dan mengembangkan kegiatan pelayanan, pencatatan pemakaian air dan penertiban.

h) Manajer Perencanaan Teknik

Manajer Perencanaan Teknik mempunyai tugas nerencanakan pengembangan instalasi air minum, menegndalikan dan memelihara peta jaringan.

i) Manajer Produksi

Manajer Produksi mempunyai tugas merencanakan, melaksanakan dan mengendalikan pengolahan air serta menjaga kuantitas, kualitas dan kontinuitas.

j) Manajer Distribusi

Manajer Distribusi mempunyai tugas merencanakan, melaksanakan dan mengendalikan distribusi air, serta mengembangkan sambungan.

k) Manajer Perawatan

Manajer Perawatan mempunyai tugas merencanakan, melaksanakan, dan mengendalikan kegiatan perawatan pipa dan jalan, bangunan, mekanik, elektrik, meter air serta ganti meter.

C. Data Fokus

1. Implementasi Program Zona Air Minum Prima (ZAMP)

a. Zona Air Minum Prima (ZAMP)

Sebagai salah satu perwujudan peningkatan pelayanan khususnya dalam peningkatan kualitas air yang diproduksi oleh PDAM Kota Malang dan sesuai dengan PP No. 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum, maka diterapkan program Zona Air Minum Prima (ZAMP). ZAMP adalah zona khusus yang dirancang sebagai wilayah pelayanan air siap minum atau lebih jelasnya air yang disalurkan ke wilayah tersebut sudah memenuhi syarat untuk bisa diminum langsung tanpa harus dimasak lebih dulu. Program ini secara teknis dibantu oleh Perpamsi berkerjasama dengan *United States Agency for Internasional Development* (USAID) pada tahun 2004 bersama dengan PDAM Kota Malang, Bogor dan Medan. Dikenal dengan istilah Program CATNIP (*Certification And Training For Network Improvement Projec*t), program yang mempunyai tujuan membuat zona pelayanan khusus air siap minum yang selanjutnya disebut ZAMP (Zona Air Minum Prima) diawali di wilayah Perumahan Pondok Blimbing Indah merupakan sub zona dari zona induk Reservoir Mojolangu.

Pada tahun 2004, PDAM Kota Malang membuat program ini di Kawasan Pondok Blimbing Indah (PBI). Untuk pengembangan berikutnya yaitu tahun 2006, PDAM Kota Malang membuat ZAMP ke 2 di zona induk

Pelayanan Reservoir Mojolangu dengan jumlah pelanggan ± 16.200 SR yang meliputi :

1. Kelurahan Tunjungsekar : 1.663 SR
2. Kelurahan Mojolangu : 2.991 SR
3. Kelurahan Balearjosari : 283 SR
4. Kelurahan Polowijen : 337 SR
5. Kelurahan Arjosari : 1.528 SR
6. Kelurahan Purwodadi : 1.757 SR
7. Kelurahan Purwantoro : 3.879 SR
8. Kelurahan Tulusrejo : 1.341 SR
9. Kelurahan Blimbing : 825 SR
10. Kelurahan Pandanwangi : 1.599 SR

Selanjutnya PDAM Kota Malang tahun 2007/2008 mampu mengembangkan ZAMP ke 3 di Zona Pelayanan Induk Reservoir Tlogomas dengan jumlah pelanggan ± 21.300 SR meliputi:

1. Kelurahan Lowokwaru : 3.090 SR
2. Kelurahan Samaan : 1.757 SR
3. Kelurahan Rampal Celaket : 1.056 SR
4. Kelurahan Karangbesuki : 1.407 SR
5. Kelurahan Sumbersari : 1.318 SR
6. Kelurahan Jatimulyo : 1.563 SR
7. Kelurahan Dinoyo : 1.596 SR
8. Kelurahan Sukun : 2.044 SR

9. Kelurahan Kasin : 2.510 SR
10. Kelurahan Kauman : 1.844 SR
11. Kelurahan Penanggungan : 1.650 SR
12. Kelurahan Tanjungrejo : 1.465 SR

ZAMP ke 3 ini di launching pada tanggal 23 Desember 2008. ZAMP tidak hanya terdapat di kelurahan-kelurahan di Kota Malang, tetapi juga terdapat di beberapa lembaga pendidikan. Lembaga pendidikan yang terdapat ZAMP yaitu SDN Tunjungsekar 1 dan SMAN 10 Malang. Pada tahun 2013 PDAM Kota Malang mempunyai target 100% ZAMP. Maksud dari pernyataan ini adalah semua pelanggan dapat mengkonsumsi ZAMP langsung dari kran yang ada di dekat meteran air. Program ZAMP sudah ada sejak tahun 2004 hingga saat ini, jadi kurang lebih 9 tahun program ini berjalan. Saat ini, kran/ chiller yang ada di tempat umum sudah ada 8 kran siap minum.

Gambar 7. *Chiller* / Kran Air ZAMP

Sumber: Observasi Peneliti, 2013.

1) Tahapan Program ZAMP

Sebelum melaksanakan program ZAMP, ada beberapa tahapan untuk memulai pelaksanaan program ZAMP. Tahapan-tahapan tersebut antara lain kriteria pemilihan lokasi, pembentukan sistem, pengadaan sarana dan prasarana dan memenuhi fasilitas untuk menunjang keberhasilan program ZAMP. Untuk tahapan yang pertama yaitu kriteria pemilihan lokasi ZAMP. Pada kriteria pemilihan lokasi masih dibagi lagi menjadi 3 tahap yaitu sosial, teknis dan manajemen.

Pada tahap sosial, PDAM Kota Malang melihat beberapa hal yang terjadi pada masyarakat. Pertama, masyarakat pelanggan menerima atau mendukung adanya program ZAMP. Tujuannya agar program ini dapat dilaksanakan dan tidak ada keluhan dari masyarakat. Hal tersebut juga termasuk dukungan masyarakat terhadap PDAM Kota Malang. Tanpa adanya dukungan masyarakat, program ini tidak akan berjalan sesuai yang sudah direncanakan karena masyarakatlah yang akan menggunakan layanan ini. Kedua, konsumsi air rata-rata diatas 20m^3/bulan/pelanggan. Ketiga, tingkat kepuasan pelanggan terpenuhi. Selanjutnya pada tahap teknis terdiri dari:

(a) Material Pipa Sesuai Dengan Spesifikasi Untuk Air Minum

(b) Tersedia Suplai Air Distribusi Alternatif

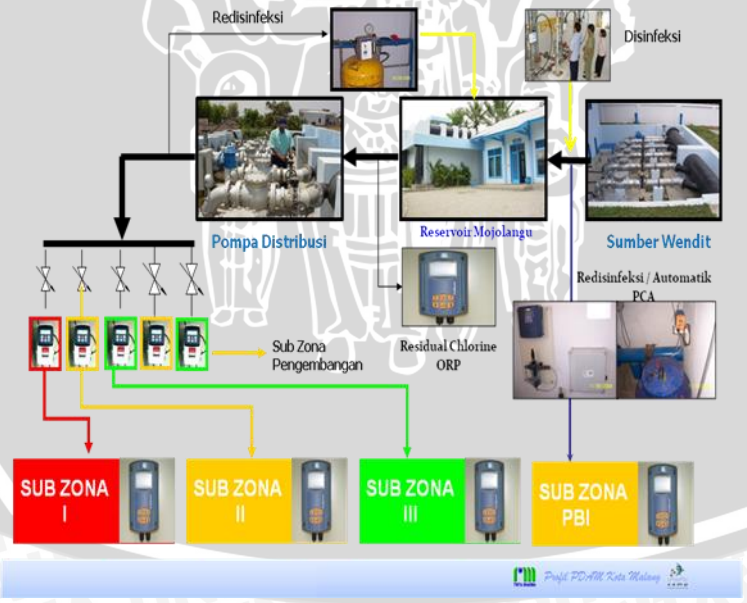
(c) Ada *Asbuilt Drawing*

(d) Tekanan Bisa Ditingkatkan, Aliran Air Dapat Diupayakan Menjadi 24 Jam

(e) Dapat Diisolasi

(f) Kebocoran Air (Fisik) Bisa Ditekan

Tahapan yang terakhir yaitu manajemen. Dalam tahap ini meliputi komitmen manajemen, sistem dan prosedur yang dijalankan, tersedianya dana operasional dan didukung oleh SDM yang kompeten. Pada tahapan ini semua elemen harus ada dan sesuai prosedur. Tersedianya dana oprasional sangat penting dalam mendukung program ZAMP. Dana untuk melaksanakan program bisa mencapai Rp. 50.000.000,00 – Rp. 90.000.000,00. Selain dana SDM yang kompeten juga diperlukan. SDM yang diperlukan harus benar sesuai kemampuan dan bidang mengenai program ZAMP.



Gambar 8. Skematik Pelayanan ZAMP

Sumber: PDAM Kota Malang, 2012.

Gambar diatas menjelaskan skematik pelayanan ZAMP mulai dari Sumber Wendit hingga sampai ke pelanggan atau masyarakat. Air yang terdapat di Sumber Wendit sebelum dialirkan ke Reservoir Mojolangu dilakukan disinfeksi. Disinfeksi yaitu membunuh mikroorganisme penyebab penyakit secara kimia ataupun fisik. Setelah dilakukan disinfeksi kemudian dialirkan ke Reservoir Mojolangu. Di Reservoir Mojolangu masih dilakukan redisinfeksi, tujuannya agar kuman dan bakteri pada air dapat hilang. Setelah redisinfeksi lalu dialirkan pada pompa distribusi, selanjutnya akan didistribusikan ke Sub Zona I sampai Sub Zona IV.

Syarat air siap minum sesuai dengan Permenkes No. 492 tahun 2010 yaitu sisa chor 0,2 – 0,5 ppm. Apabila sisa chlor kurang dari 0,2 ppm. Masyarakat harus memasak air tersebut terlebih dahulu. Di setiap kran ZAMP terdapat RCM. RCM (*Residual Chlorine Monitoring*) berfungsi untuk menunjukkan angka sisa chlor di setiap kran ZAMP.

Gambar 9. Residual Chlorine Monitoring (RCM)

Sumber: Observasi Peneliti, 2013.

Selanjutnya membentuk sistem Zona Induk Pelayanan Reservoir. Pada sistem ini berfungsi untuk mendistribusikan air dari Sumber Wendit hingga sampai kepada masyarakat. Dari Sumber Air Wendit, air akan didisenfeksi lalu didistribusikan ke Reservoir Mojolangu. Di Reservoir Mojolangu juga akan dilakukan redisenfeksi. Tujuan dilakukannya redisenfeksi yaitu agar air tersebut layak untuk dikonsumsi karena pada saat distribusi dari Sumber Air Wendit ke Reservoir Mojolangu terjadi penurunan sisa chlor.

Selain membentuk sistem Zona Induk Pelayanan Reservoir, PDAM Kota Malang membentuk isolasi sistem jaringan. Pada program ZAMP ini juga diupayakan suplay air dan penyediaan reservoir yang cukup untuk memenuhi kebutuhan total pelanggan dengan aliran air 24 jam juga menyiapkan fasilitas guna kemudahan operasi dan

pengendalian, meliputi: BO, Hydrant, BR, *Residual Chlorine Monitoring* dan kran air minum untuk umum, titik pengambilan sampel, dan titik pengukuran tekanan.

2) Operasional/ Pengendalian ZAMP

Pada operasional dan pengendalian ZAMP terdapat 8 hal yang dilakukan untuk menjaga kualitas air ZAMP. 8 hal tersebut antara lain:

(a) Aktivitas injeksi gas Chlor di Unit Produksi dan di Reservoir Mojolangu. Dosis injeksi 0,31 ppm atau 1 ton gas chlor untuk produksi 1 bulan (3,5 juta m^3).

(b) Pembuangan udara dan pembuangan endapan kotoran di jaringan distribusi. 5 hydrant / minggu atau 20 hydrant / bulan selama 5 menit sampai air nampak jernih. 15 BR / minggu atau 75 BR / bulan sampai air nampak jernih. 2 BO / minggu atau 8 BO/ bulan selama 5 menit sampai air nampak jernih.

(c) Pengukuran tekanan air. Pengukuran tekanan air dilakukan pada 150 lokasi / 3 bulan atau 50 lokasi / bulan dengan waktu pengukuran pada pukul 06.00, 11.00, 17.00 dan 24.00 dengan tekanan minimal pada pagi hari = 0,5 bar.

(d) Percepatan perbaikan kebocoran. Perbaikan ini dilakukan kapanpun apabila terdapat kebocoran walaupun pada malam hari atau hari libur. Apabila tidak segera diperbaiki kemungkinan air akan terkontaminasi.

(e) Menjaga aliran tetap mengalir 24 jam. Pengaturan valve di setiap persimpangan jalan.

(f) Pengambilan sample air dan langsung diikuti dengan pemeriksaan kualitas air di laboratorium. Diperiksa 5 sampel air per minggu atau 19 sampel per bulan dengan pemeriksaan fisik, kimia dan mikrobiologi yang dilakukan oleh Laboratorium Dinas Kesehatan Kota Malang dan Laboratorium PDAM Kota Malang.

(g) Ceking pengukuran sisa chlor di resedual chlorine monitoring dengan penunjukan minimal 0,2 ppm dan maksimal 0,5 ppm.

(h) Membersihkan kran air minum langsung sekali per minggu dan cheking instalasi.

b. Kualitas Air Minum PDAM Kota Malang

Sesuai dengan Permenkes Nomor 492/MENKES/PER/IV/2010 pasal 3 bahwa "Air minum aman bagi kesehatan apabila memenuhi persyaratan fisika, mikrobiologis, kimiawi dan radioaktif yang dimuat dalam parameter wajib dan tambahan". Untuk menjaga kualitas air agar dapat dikonsumsi masyarakat, harus dilakukan pengawasan secara internal dan eksternal. Pengawasan secara internal dilakukan oleh penyelenggara air minum itu sendiri yang memenuhi persyaratan yang telah diatur dalam Permenkes Nomor 492/MENKES/PER/IV/2010. Sedangkan pengawasan eksternal dapat dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kota/ Kabupaten. Berikut merupakan persyaratan kualitas air minum.

Tabel 4.

Parameter Wajib Kualitas Air Minum Permenkes Nomor

492/MENKES/PER/IV/2010

No	Jenis Parameter	Satuan	Kadar maksimum yang diperbolehkan
1	Parameter yang berhubungan lansung dengan kesehatan		
	a. Parameter Mikrobiologi		
	1) E. Coli	Jumlah per 100 ml sampel	0
	2) Total Bakteri Koliforin	Jumlah per 100 ml sampel	0
	b. Kimia an-organik		
	1) Arsen	mg/l	0,01
	2) Fluorida	mg/l	1,5
	3) Total Kromium	mg/l	0,05
	4) Kadmium	mg/l	0,0003
	5) Nitrit, (Sebagai NO_2)	mg/l	3
	6) Nitrat, (Sebagai NO_3)	mg/l	50
	7) Sianida	mg/l	0,07
	8) Selenium	mg/l	0,01
2	Parameter yang tidak langsung berhubungan dengan kesehatan		
	a. Parameter Fisik		
	1) Bau		Tidak berbau
	2) Warna	TCU	15
	3) Total zat padat terlarut (TDS)	mg/l	500
	4) Kekeruhan	NTU	5
	5) Rasa		Tidak berasa
	6) Suhu	^oC	Suhu udara +- 3
	b. Parameter Kimiawi		
	1) Aluminium	mg/l	0,2
	2) Besi	mg/l	0,3
	3) Kesadahan	mg/l	500
	4) Khlorida	mg/l	250
	5) Mangan	mg/l	0,4
	6) pH		6,5 – 8,5

	7) Seng	mg/l	3
	8) Sulfat	mg/l	250
	9) Tembaga	mg/l	2
	10) Amonia	mg/l	1,5

Sumber: Permenkes Nomor 492/MENKES/PER/IV/2010, 2010

Setiap penyelenggara air minum harus memenuhi persyaratan yang telah ada dalam lampiran Permenkes Nomor 492/MENKES/PER/IV/2010. Apabila terjadi ketidaksesuaian, maka penyelenggara air minum tersebut harus melakukan pemeriksaan kembali. PDAM Kota Malang juga melakukan pengawasan untuk memenuhi persyaratan kualitas air yang sesuai dengan Permenkes Nomor 492/MENKES/PER/IV/2010. Pengambilan sampel dan uji kualitas air dilakukan setiap bulan. Pengawasan juga dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kota Malang. Seperti yang dikatakan oleh Ibu Endang bagian Laboratorium PDAM Kota Malang:

> "Untuk pemeriksaan air baku dilakukan secara internal dan eksternal. Pemeriksaan eksternal dilakukan setahun 2 kali, yang internal juga begitu. Pemeriksaan internal air baku juga dilakukan setahun 2 kali. Jadi kita range, yang eksternal di BTKL itu april dan oktober atau april dan september. Yang kita analisis sendiri maret dan agustus. Jadi tiap 6 bulan eksternal dan 6 bulan internal, setiap 3 bulan dilakukan pemeriksaan. Apabila pada saat pemeriksaan terjadi sesuatu atau tidak sesuai bisa tahu. Untuk Dinas Kesehatan yang pelanggan kita memang kewajiban Dinas Kesehatan untuk memonitoring dan menganalisa air di pelanggan dan itu jadwalnya sesuai dengan Permenkes yang terbaru." (*wawancara dilakukan pada Tanggal 01 Mei 2013 pukul 06.39 WIB di Laboratorium PDAM Kota Malang).*

Tabel 5.

Pemeriksaan Kualitas Air Fisika, Kimia dan Bakteriologi Air Tandon

Lokasi	Permenkes		Td. Buring I-II	Td. Buring III	Td. Spt Urang Atas	Td. Istana Dieng

Tanggal Sampling	NO. 492/MENKES/PER/IV/2012		7 Jan 2013	7 Jan 2013	7 Jan 2013	7 Jan 2013
No. Laborat	Kadar Max	Satuan	AmKm 21/1/13 AmBm 22/1/13 1	AmKm 23/1/13 AmBm 24/1/13 2	AmKm 29/1/13 AmBm 30/1/13 4	AmKm 31/1/13 AmBm 32/1/13 5
Parameter						
Sc	5	Ppm	0,70	0,70	0,30	0,0
Ph	6.5 – 8.5	-	7,0	7,0	7,50	9,0
Daya Hantar Listrik	-	Um Hos/Cm	135	153	126	150
Bau	Tidak Berbau	-	Tidak Berbau	Tidak Berbau	Tidak Berbau	Tidak Berbau
Warna	15	TCU	Tidak Berwarna	Tidak Berwarna	Tidak Berwarna	Tidak Berwarna
Total Zat Pada Pelarut	500	Mg/L	201	201	176	208
Kekeruhan	5	NTU	0,54	0,54	0,76	0,21
Suhu	Suhu Udara +- 3	^{O}C	24,0	24,0	24,0	24
Arsen	0,01	Mg/L				

Fluorida	1,5	Mg/L	0,10	<0,10	<0,10	0,18
Total Kromium	0,05	Mg/L	0,038	0,019	<0,010	0,011
Nitrit	3	Mg/L	0,056	0,022	0,054	0,051
Nitrat	50	Mg/L	25,20	26,50	7,20	12,5
Sianida	0,07	Mg/L	0,0025	<0,0020	0,0046	<0,0020
Aluminium	0,2	Mg/L	<0,02	<0,02	<0,020	<0,02
Besi	0,3	Mg/L	0,057	0,036	0,064	0,185
Kesadahan	500	Mg/L	123,5	105,45	108,30	109,25
Khlorida	250	Mg/L	17,7	17,6	16	15,50
Mangan	0,4	Mg/L	0,034	0,167	0,04	0,11
Seng	3	Mg/L				
Sulfat	250	Mg/L	40	80	48,00	44
Tembaga	2	Mg/L	<0,020	<0,020	<0,020	<0,020
Ammonia	1,5	Mg/L	<0,013	<0,013	0,021	0,028
Zat Organik	10	Mg/L				
Acid Capacity	-	Mg/L	137	110	119	117
Total Coli	0	Jml Colony/ 100 Ml	0	0	0	23
E. Coli	0	Jml Colony/ 100 Ml	0	0	0	10
Pertimbangan Sebagai Air Minum			MS	MS	MS	TMS TC & EC

Sumber: PDAM Kota Malang, 2013.

Tabel 6.

Produk Tidak Sesuai Bulan Januari 2013

Tanggal	Alamat	Tc/Ec	Sc	Sebab	Koreksi
7 Jan 2013	Tandon Istana Sieng	23/10	0,00	Salah tempat sampling	Diterima dengan koreksi
22 Jan 2013	Brigjen Katamso	1/0	0,00	Gas di pos chlorinasi wendit habis	Diterima dengan koreksi
23 Jan 2013	Keramik 330		0,10	Gas di pos chlorinasi karangan habis	Diterima dengan koreksi
25 Jan 2013	Indragiri Kav 1, Kav 16, Kav 10		0,10	Diduga gangguan kualitas di jaringan	Diterima dengan koreksi
29 Jan 2013	Perum Gadang residence Kav 20	2/1	0,50	Diduga kurang steril cara sampling atau cara analisa	Diterima dengan koreksi

Sumber: PDAM Kota Malang, 2013.

Dari data diatas terdapat sampel air yang tidak memenuhi syarat. Apabila terjadi ketidaksesuaian, pihak PDAM akan melakukan pemeriksaan kembali. Ketidaksesuaian tersebut bisa terjadi dikarenakan antara lain salah tempat sampling, gas di pos chlorinasi habis, gangguan kualitas air dan kurang steril cara sampling atau cara analisa. Setelah dilakukan pemeriksaan kembali dan penyebabnya dapat diterima maka air tersebut layak untuk dikonsumsi.

c. Sarana dan Prasarana Penunjang Program ZAMP

Sarana dan prasarana sangat dibutuhkan untuk terlaksananya program ZAMP ini. Dari hasil observasi di Sumber Air Wendit pada tanggal 29 Mei 2013 terdapat beberapa sarana dan prasarana penunjang program ZAMP, antara lain:

1) Ruang Panel dan Pompa, dan *Booster Pomp*

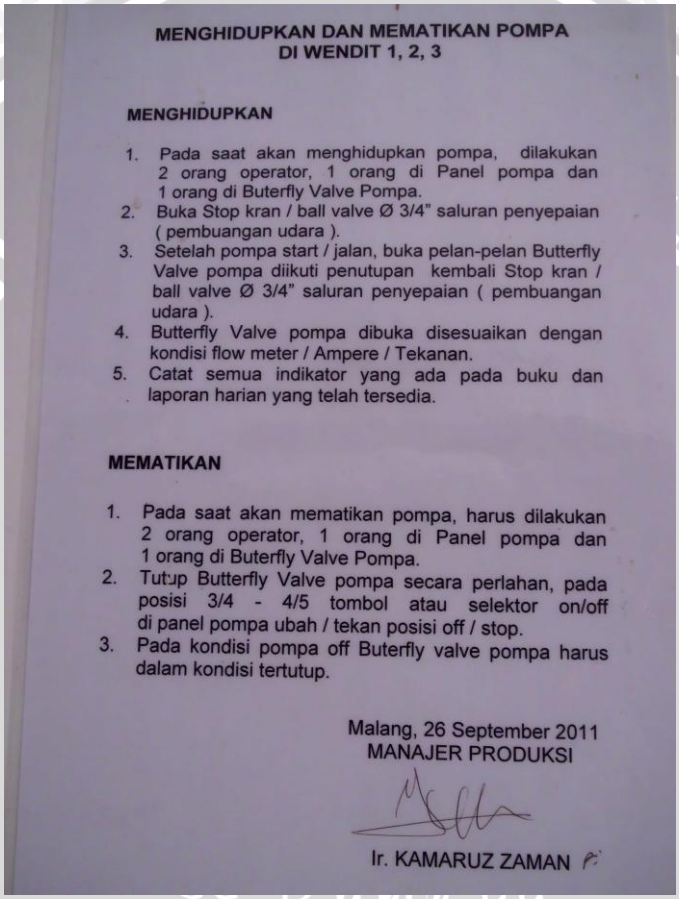
Dari hasil observasi pada tanggal 29 Mei 2009 di Sumber Air Wendit, air PDAM 70% berasal dari Sumber Wendit. Pada Sumber wendit ini terdapat 3 rumah pompa yaitu Wendit 1, Wendit 2 dan Wendit 3. Air yang berasal dari Sumber Wendit di distribusikan ke Ruang Panel dan Pompa Wendit 1. Pada rumah pompa terdapat alat pompa yang berfungsi untuk memompa air.

Gambar 10. Alat pompa Rumah Pompa Wendit 1

Sumber: Observasi Peneliti, 2013.

Selain Rumah Pompa Wendit 1. Juga terdapat Rumah Pompa Wendit 2 dan 3. Pompa yang terdapat pada Rumah Wendit 2 sama

dengan Wendit 1. Pompa yang terdapat di Wendit 1, 2, 3 tidak semua beroperasi, namun dilakukan secara terjadwal. Setelah adanya proses pompanisasi, air akan didistribusikan ke reservoir Mojolangu dan Reservoir Betek. Nantinya air akan didistribusikan kepada pelanggan.



MENGHIDUPKAN DAN MEMATIKAN POMPA
DI WENDIT 1, 2, 3

MENGHIDUPKAN

1. Pada saat akan menghidupkan pompa, dilakukan 2 orang operator, 1 orang di Panel pompa dan 1 orang di Buterfly Valve Pompa.
2. Buka Stop kran / ball valve Ø 3/4" saluran penyepaian (pembuangan udara).
3. Setelah pompa start / jalan, buka pelan-pelan Butterfly Valve pompa diikuti penutupan kembali Stop kran / ball valve Ø 3/4" saluran penyepaian (pembuangan udara).
4. Butterfly Valve pompa dibuka disesuaikan dengan kondisi flow meter / Ampere / Tekanan.
5. Catat semua indikator yang ada pada buku dan laporan harian yang telah tersedia.

MEMATIKAN

1. Pada saat akan mematikan pompa, harus dilakukan 2 orang operator, 1 orang di Panel pompa dan 1 orang di Buterfly Valve Pompa.
2. Tutup Butterfly Valve pompa secara perlahan, pada posisi 3/4 - 4/5 tombol atau selektor on/off di panel pompa ubah / tekan posisi off / stop.
3. Pada kondisi pompa off Buterfly valve pompa harus dalam kondisi tertutup.

Malang, 26 September 2011
MANAJER PRODUKSI

Ir. KAMARUZ ZAMAN

Gambar 11. Cara Menghidupkan dan Mematikan Pompa di Wendit 1, 2, 3

Sumber: Observasi Peneliti, 2013.

Gambar diatas merupakan cara menghidupkan dan mematikan pompa di Wendit 1, 2 dan 3, berikut caranya:

(a) Pada saat akan menghidupkan pompa, dilakukan 2 orang operator, 1 orang di Panel pompa dan 1 orang *di Butterfly Valve* Pompa.

(b) Buka stop kran/ ball valve Ø ¾" saluran penyepaian (pembuangan udara).

(c) Setelah pompa start/ jalan, buka pelan-pelan *Butterfly Valve* pompa diikuti penutupan kembali Stop kran / *ball valve* Ø ¾" saluran penyepaian (pembuangan udara).

(d) *Butterfly Valve* pompa dibuka disesuaikan dengan kondisi flow meter/ Ampere/ Tekanan.

(e) Catat semua indikator yang ada pada buku dan laporan harian yang telah tersedia.

Sedangkan cara mematikan pompa di Wendit 1, 2, 3 yaitu :

(a) Pada saat akan mematikan pompa, harus dilakukan orang operator, 1 orang di Panel pompa dan 1 orang di *Butterfly Valve* Pompa.

(b) Tutup *Butterfly Valve* pompa secara perlahan, pada posisi ¾ - 4/5 tombol atau selektor *on/off* di panel pompa ubah/ tekan *off/ stop*.

(c) Pada kondisi pompa off, *Butterfly Valve* pompa dalam kondisi tertutup.

2) Ruang Chlorinasi

Dari hasil observasi pada tanggal 29 Mei 2009 di sumber air wendit, dalam ruang chlorinasi terdapat alat chlorinasi dan gas

chlor. Air yang ada di Wendit 1, 2 dan 3 akan didistribusikan ke ruang chlorinasi terlebih dahulu. Tujuannya untuk memberikan gas chlor sehingga nantinya air tersebut memiliki sisa chlor > 0,2 ppm. Ruang chlorinasi tidak hanya ada di Sumber Air Wendit, namun juga terdapat di Reservoir Mojolangu. Alat chlorinasi apada ruang chlorinasi terdapat 3 alat. Setiap alat berfungsi untuk Wendit 1, 2 dan 3. Cara kerja dari alat chlorinasi juga terjadwal sama seperti *booster pomp.*

Gambar 12. Alat Chlorinasi

Sumber: Observasi Peneliti, 2013.

Gambar 13. Gas Chlor di Ruang Chlorinasi

Sumber: Observasi Peneliti, 2013.

3) Fasilitas Penunjang ZAMP

Ada beberapa fasilitas penunjang Program ZAMP, antara lain:

(a) BO = 10 Lokasi (1 BO / 2000 SR)

(b) Hydrant = 28 Lokasi (1 Hydrant / 750 SR)

(c) BR = 106 Lokasi (1 BR / 200 SR)

(d) *Residual Chlorine Monitoring* plus kran air minum langsung untuk umum = 8 lokasi (1 RMC / 2.500 SR)

(e) Titik Pengambilan Sampel = 22 Lokasi

(f) Titik Pengukuran Tekanan = 213 Lokasi (1 tekanan / 100 SR)

Yang dimaksud dengan SR yaitu pelanggan PDAM Kota Malang. Fasilitas penunjang sangat dibutuhkan untuk implementasi Program ZAMP. *Residual Chlorine Monitoring* (RCM) merupakan alat yang menunjukkan angka sisa *chlor* pada air siap minum.

d. Sosialisasi Program Zona Air Minum Prima (ZAMP)

Kebiasaan yang ada di masyarakat di Indonesia yaitu meminum air yang dimasak terlebih dahulu. Hal tersebut yang susah untuk diubah. Seperti yang dikatakan oleh Bapak Rahardjono bagian Produksi:

> "Masyarakat ini kan sudah terbiasa minum air yang harus dimasak dulu. Kalau tidak dimasak dulu bisa sakit perut. Kebiasaan inilah yang susah diubah dimasyarakat. Maka dari itu diperlukakan sosialisasi". (*wawancara dilakukan pada tanggal 10 Mei 2013 pukul 08.55 WIB di Kantor PDAM Kota Malang)*

Walaupun saat ini masyarakat sudah memilih mengkonsumsi air mineral yang dijual di pasaran. Fungsi dari PDAM sebagai penyedia air minum sedikit berkurang. Maka dari itu diperlukan adanya sosialisasi. Sosialisasi diperlukan dalam pelaksanaan program ZAMP. Tujuannya agar masyarakat mengetahui mengenai ZAMP. Apabila tidak dilakukan sosialisasi tujuan dari program ini tidak akan tercapai. Sosialisasi yang dilakukan PDAM Kota Malang ada 2 yaitu sosialisasi internal dan eksternal. Sosialisasi internal dilakukan kepada karyawan PDAM itu sendiri.

Gambar 14. Sosialisasi kepada karyawan PDAM Kota Malang

Sumber: PDAM Kota Malang, 2008

Pertama, sosialisasi internal yang dilakukan kepada karyawan bertujuan untuk menjelaskan program ZAMP. Pihak PDAM menjelaskan apa maksud, tujuan dan bagaimana program tersebut akan dilaksanakan. Sosialisasi internal ini sangat penting dilakukan. Memperkenalkan dan menjelaskan program ini kepada karyawan terlebih dahulu sangat berperan penting agar program ini terlaksana dengan baik. Nantinya secara tidak langsung para karyawan dapat menjelaskan kepada keluarga, saudara atau teman. Jadi, secara tidak langsung masyarakat sedikit mengetahui.

Kedua, melakukan sosialisasi eksternal. Sosialisasi ini dilakukan kepada masyarakat. Salah satu bentuk sosialisasinya yaitu menempatkan kran air minum di beberapa kelurahan di Kota Malang. Awalnya masyarakat tidak mengetahui apabila kran tersebut merupakan kran air minum ZAMP. Pihak PDAM melakukan sosialisasi kepada masyarakat, memberikan penjelasan mengenai ZAMP kepada masyarakat. Kran air

minum ini juga terdapat di SDN Tunjungsekar 1 atau SD Bruge yang berada di Kecamatan Tunjungsekar.

Sosialisasi juga dilakukan melalui media elektronik dan media cetak. Untuk media elektronik dilakukan pada radio swasta Kota Malang dan televisi lokal. Sedangkan sosialisasi media cetak yaitu surat kabar yang ada di Kota Malang. Informasi kepada masyarakat juga dilakukan melalui brosur-brosur yang disiapkan di Front Office (FO) atau bagian pelayanan PDAM Kota Pelayanan. Hal tersebut dikatakan oleh Bapak Heru bagian Umum:

> "Ada 2 bentuk sosialisasi yaitu sosialisasi internal dilakukan kepada pegawai PDAM dan sosialisasi eksternal yang dilakukan kepada masyarakat. Selain itu juga ada bentuk kerjasama yaitu melalui media elektronik dan media cetak. Kerjasama dengan media elektronik melalui radio-radio swasta dan televisi lokal di Malang. Sedangkan dengan media cetak yaitu melalui koran. Ada juga yang melalui brosur yang disiapkan di FO atau bagian pelayanan. ZAMP juga ada di Car Free Day tujuannya agar masyarakat mengetahui dan mau mengkonsumsi ZAMP." (*wawancara dilakukan pada tanggal 03 Mei 2013 pukul 09.00 WIB di Kantor PDAM Kota Malang*).

Gambar 15. ZAMP di *Car Free Day* (CFD)

Sumber: PDAM Kota Malang, 2008

Pada *Car Free Day* (CFD) setiap hari minggu yang rutin dilaksanakan di kawasan Jalan Ijen, juga terdapat kran air siap minum ZAMP. Hal ini merupakan langkah sosialisasi yang dilakukan oleh PDAM Kota Malang. Masyarakat yang datang ke CFD bukan hanya masyarakat Kota Malang saja, tetapi masyarakat luar kota Malang misalnya mahasiswa luar kota Malang, wisatawan yang berkunjung ke Kota Malang. Secara tidak langsung masyarakat mengetahui air siap minum ZAMP ini. Biasanya masyarakat yang mengkonsumsi air siap minum ini setelah melakukan aktivitas di area CFD misalnya senam, bersepeda atau hanya berjalan-jalan di area CFD. Dilihat dari animo masyarakat yang cukup banyak mengkonsumsi air siap minum ini menandakan bahwa air siap minum atau ZAMP dapat diterima oleh masyarakat Kota Malang maupun luar kota Malang.

e. Respon Masyarakat Terhadap Program Zona Air Minum Prima (ZAMP)

Respon masyarakat terhadap Program ZAMP berbeda-beda, ada yang pro dan kontra. Masyarakat yang pro mendukung adanya Program ZAMP, karena program ini sangat membantu kebutuhan air minum sehari-hari. Hal tersebut dikatakan oleh Penjaga Kantin SDN Tungjungsekar 1:

> "Adanya air siap minum ini sangat membantu, jadi tidak perlu memasak air lagi. Setiap hari untuk keperluan kantin menggunakan air ini. Anak-anak di SD ini juga minum air siap minum ini." (*wawancara dilakukan pada tanggal 13 Mei 2013 pukul 08.55 WIB di SDN Tunjungsekar 1).*

Hal tersebut juga terlihat pada saat *Car Free Day* (CFD), banyak masyarakat yang memanfaatkan air siap minum ZAMP. Masyarakat yang datang ke CFD mengkonsumsi air siap minum ZAMP setelah beraktivitas seperti olahraga, senam ataupun sekedar jalan kaki. Seperti yang dikatakan oleh Ibu Sri warga bareng Raya:

> "Setiap ke CFD saya mengkonsumsi air siap minum. Awalnya tidak ragu, ya langsung minum saja. Yang minum ya hanya saya, soalnya kesini sendirian." *(wawancara dilakukan pada tanggal 30 September 2013 pukul 08.15 WIB di Car Free Day Jalan Ijen)*

Masyarakat yang datang ke CFD tidak hanya kalangan dari keluarga atau rumah tanggga, tapi juga banyak dari kalangan mahasiswa. Cukup banyak mahasiswa yang mengkonsumsi air siap minum, salah satunya Muhammad Lutfi yang juga mahasiswa Universitas Negeri Malang:

> "Selain airnya segar, dengan adanya ZAMP ini juga akan memberikan pendidikan kepada masyarakat tentang air bersih, terutama tentang ZAMP sendiri. Mungkin ada masyarakat yang belum tahu, dengan datang ke acara *car free day* ini agar tahu apa itu ZAMP." (*dikutip dari www.mediacenter.malangkota.go.id pada tanggal 03 April 2012*)

Selain itu *chiller* (kran air) yang ada di beberapa kelurahan di Kota Malang juga dimanfaatkan oleh masyarakat setempat atau masyarakat yang melewati daerah tersebut. Hal tersebut juga dilakukan Ibu Sugeng warga Purwantoro:

> "Saya sering mengambil air siap minum yang ada di Kelurahan Purwantoro untuk konsumsi air minum setiap hari. Biasanya kesini bawa galon sama selang untuk isi air. Adanya air siap minum ini, bisa mengurangi pengeluaran buat beli air isi ulang." *(wawancara dilakukan pada tanggal 04 Oktober 2013 pukul 05.10 WIB di Kelurahan Purwantoro)*

Sedangkan masyarakat yang kontra terhadap Program ZAMP lebih banyak dikarenakan masih belum terbiasa meminum air tanpa dimasak terlebih dahulu. Masyarakat takut apabila meminum air yang tidak dimasak akan menimbulkan penyakit. Seperti yang dikatakan oleh Ibu Bambang:

> "Saya tahu ada air siap minum yang disediakan oleh PDAM. Tapi belum pernah mencobanya karena agak ragu mau minum. Saya terbiasa memasak dulu airnya atau beli air mineral galon. Takut kalo habis mengkonsumsi air siap minum jadi sakit perut atau apa." (*wawancara dilakukan pada tanggal 10 Oktober 2013 pukul 09.55WIB di daerah Blimbing*)

Bahkan ada konsumen yang belum mengetahui Program ZAMP. hal tersebut dinyatakan oleh Ibu Wati:

> "Saya tidak tahu ada program itu, malah saya baru tahu dari anda (penulis). Kalau sehari-hari ya mengkonsumsi air mineral itu. Tapi saya masih ragu kalau minum air siap minum, soalnya baru tahu ini" (*wawancara dilakukan pada tanggal 10 Oktober 2013 pukul 10.15 WIB di daerah Purwantoro*)

Selain tidak mengetahui, konsumen juga masih ragu dengan air minum PDAM karena masih merasakan keluhan-keluhan dari pelayanan air minum yang diberikan, seperti yang dikatakan oleh Bapak Dwi:

> "saya baru tahu kalo ada program zamp, sebelumnya saya tidak tahu. Tapi kalo mau mengkonsumsi kok ya ragu. Kadang-kadang aliran airnya keruh, pernah juga airnya keruh. Ya tidak tahu kenapa seperti itu. Kalau disuruh mengkonsumsi, saya mikir-mikir dulu. Takutnya airnya masih belum layak minum" (*wawancara dilakukan pada tanggal 12 Oktober 2013 pukul 09.30 di daerah Lowokwaru*)

Dari berbagai tanggapan diatas, dapat dilihat ada konsumen atau masyarakat yang sudah mau mengkonsumsi dan ada yang belum

mengetahui mengenai Program ZAMP. Agar semakin banyak konsumen yang mengetahui dan mengkonsumsi, maka perlu meningkatkan sosialisasi kepada konsumen dan masyarakat umum.

2. Faktor Pendukung dan Penghambat Program Zona Air Minum Prima

Implementasi suatu program pasti terdapat faktor pendukung dan faktor penghambat. Begitu pula yang terjadi pada implementasi Program ZAMP yang dilaksanakan oleh PDAM Kota Malang. Ada beberapa hal yang menjadi faktor pendukung dan penghambat Program ZAMP ini.

a. Faktor Pendukung Program Zona Air Minum Prima (ZAMP)

Faktor pendukung merupakan faktor yang penting dalam implementasi suatu program. Terdapat beberapa faktor pendukung dalam implementasi program ZAMP, antara lain sarana dan prasarana penunjang program ZAMP, SDM yang kompeten dan laboratotium sebagai sarana pemeriksaan kualitas air minum. hal tersebut didukung oelh pernyataan Bapak Rahardjono bagian Produksi PDAM Kota Malang:

> "Yang menjadi faktor pendukungnya yaitu anggaran yang didukung oleh PDAM dan Sumber Daya Manusia, juga bagian laboratorium." (*wawancara dilakukan pada tanggal 10 Mei 2013 pukul 09.10 WIB di kantor PDAM Kota Malang*)

(1) Sarana dan Prasarana Penunjang Program ZAMP

Sarana dan prasarana sangat dibutuhkan dalam pelaksanaan program ZAMP. Sebelumnya sudah dijelaskan sarana dan prasarana yang dibutuhkan dalam pelaksanaan program ini. Mulai dari Sumber Wendit hingga sampai kepada pelanggan atau masyarakat. Sarana dan prasaran tersebut antara lain *booster pomp*, alat chlorinasi, gas chlor

dan fasilitas penunjang lainnya seperti hydrant, BO, BR, kran siap minum dan RCM.

(2) SDM yang Kompeten

Dari data PDAM tahun 2008, sumber daya manusia (SDM) menjadi hal yang sangat penting dalam pelaksanaan program ZAMP. Pada awal pelaksanaan program ini, PDAM Kota Malang membentuk tim monitoring ZAMP. Tim monitoring ZAMP ini terdiri dari penanggung jawab, sekretaris, koordinator dan anggota. Pada tim monitoring merupakan gabungan dari beberapa bidang di PDAM Kota Malang, bidang tersebut antara lain direktur teknik, asisten manajer pengolahan air, manajer produksi, bagian umum, bagian perawatan, bagian laboratorium, bidang produksi, bidang distribusi, perencanaan teknik dan hubungan pelanggan.

(3) Anggaran yang didukung oleh PDAM Kota Malang

Dari data PDAM tahun 2008, dana operasional sudah dipersiapkan PDAM Kota Malang untuk pelaksanaan Program ZAMP, karena program ini membutuhkan dana yang cukup banyak. Apabila tidak didukung dengan dana yang cukup, maka program ini tidak akan berjalan dengan optimal. Dibutuhkannya dana yang cukup banyak dikarenakan fasilitas-fasilitas penunjang Program ZAMP seperti RCM harganya cukup mahal dan RCM yang digunakan tidak hanya 1 buah. Maka dari itu dana operasional harus benar-benar disiapkan dengan baik.

b. Faktor Penghambat Program Zona Air Minum Prima (ZAMP)

Faktor penghambat juga mempengaruhi implementasi Program ZAMP. Hal tersebut dikarenakan faktor penghambat menjadi salah satu hal yang harus dihadapi dalam implementasi program ini dan harus mengetahui solusi untuk menghadapi faktor penghambat tersebut.

Faktor penghambat tersebut berasal dari internal PDAM Kota Malang. Pihak PDAM Kota Malang sudah pernah melakukan sosialisasi internal. Hal tersebut merupakan langkah awal yang cukup baik untuk pelaksanaan Program ZAMP. Namun, walaupun sudah dilakukan sosialisasi internal, pelaksanaan Program ZAMP di dalam internal PDAM masih kurang. Hal tersebut juga dikatakan oleh Bapak Rahardjono bagian Produksi:

> "Masyarakat diajak untuk mengkonsumsi ZAMP, tapi di PDAM sendiri untuk konsumsi air minum masih menggunakan air mineral yang dijual di toko-toko. Seharusnya kan sudah ada ZAMP ya minumnya jg air siap minum. Bagaimana orang lain mau mengkonsumsi ZAMP kalau di internal PDAM masih mengkonsumsi air mineral." (*wawancara dilakukan pada tanggal 20 Mei 2013 pukul 08.55 di Kantor PDAm Kota Malang*)

ZAMP merupakan air siap minum, namun pihak PDAM Kota Malang untuk konsumsi air minum sehari-harinya masih mengkonsumsi air mineral kemasan maupun galon. Hal ini menunjukkan masih kurang optimalnya Program ZAMP yang dilaksanakan oleh pihak PDAM Kota Malang. Hal ini menunjukkan masih adanya keragu-raguan di internal PDAM Kota Malang.

Selain itu, ada beberapa lembaga pendidikan yang menginginkan adanya air siap minum di lembaga pendidikan tersebut. Namun, biaya untuk menyediakan fasilitas air siap minum ini cukup mahal. Pihak PDAM Kota Malang masih belum mampu memenuhi keinginan lembaga pendidikan tersebut. Kecuali ada kerjasama antara PDAM Kota Malang dan Dinas Pendidikan Kota Malang. Seperti yang dikatakan oleh Bapak Heru bagian Umum:

> "Ada beberapa lembaga pendidikan yang meminta air siap minum ada di sekolah tersebut antara lain SMP Negeri 3 dan SMP Negeri 5. Namun kendalanya yaitu menyiapkan infrastrukturnya. Kalau misalnya mau, ada kerjasama antara PDAM Kota Malang dan Dinas Pendidikan Kota Malang. Karena biaya untuk infrastruktur cukup mahal hingga Rp 80.000.000,00 – Rp 90.000.000,00." (*wawancara dilakukan pada tanggal 05 Mei 2013 pukul 08.30 di Kantor PDAM Kota Malang).*

C. Analisis Data

1. Implementasi Program Zona Air Minum Prima (ZAMP)

a. Zona Air Minum Prima (ZAMP)

PDAM Kota Malang merupakan salah satu badan usaha milik daerah yang bergerak memberi pelayanan air minum. Setiap penyedia air minum harus mematuhi kebijakan yang ada dalam penyediaan air minum yaitu PP No. 16 Tahun 2005 tentang Sistem Penyedia Air Minum. Pada pasal 6 ayat 2 PP No. 16 Tahun 2005 menyebutkan "Air minum yang dihasilkan dari SPAM yang digunakan oleh masyarakat pengguna/pelanggan harus memenuhi syarat kualitas berdasarkan peraturan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di

bidang kesehatan", dalam penyedia air minum PDAM Kota Malang harus memenuhi syarat kualitas air minum. Syarat kualitas air minum sudah diatur dalam Permenkes Nomor 492/MENKES/PER/IV/2010. Untuk syarat kualitas air minum, PDAM Kota Malang sudah melakukan pemeriksaan kualitas air minum. Penjelasan mengenai kualitas air minum PDAM akan dibahas di poin kualitas air minum PDAM Kota Malang.

Selanjutnya pada pasal 11 ayat 1 menyebutkan "Unit pelayanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) terdiri dari sambungan rumah, hidran umum, dan hidran kebakaran". PDAM Kota Malang sudah menyiapkan fasilitas guna kemudahan operasi dan pengendalian. Fasilitas tersebut antara lain BO 8 lokasi, hydrant 20 lokasi, BR 75 lokasi, Residual Chlorine Monitoring plus kran air minum langsung untuk umum 6 lokasi, titik pengambilan sampel 19 lokasi, titik pengukuran tekanan 150 lokasi. Dengan adanya fasilitas penunjang ini dapat dikatakan bahwa PDAM Kota Malang telah sesuai dengan PP No. 16 Tahun 2005 pasal 11 ayat 1. PDAM Kota Malang sudah memenuhi ketentuan pada PP No. 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum mulai dari pengelolaan air baku mutu, pelayanan air minum dan fasilitas-fasilitas penunjang penyediaan air minum.

Namun disisi lain, fungsi PDAM sebagai penyedia air minum sudah mulai berkurang. Hal tersebut dapat dilihat banyak konsumen

atau masyarakat yang menggunakan air PDAM hanya untuk kebutuhan rumah tangga. Untuk konsumsi air minum sehari-hari masyarakat lebih sering membeli air mineral galon maupun botol yang dijual di pasaran. Dengan adanya hal ini, PDAM harus membuat program baru agar masyarakat menggunakan air PDAM untuk konsumsi air minum setiap hari.

Pada tahun 2004 PDAM Kota Malang, Kota Bogor dan Kota Medan mendapat bantuan teknis dari USAID melalui Perpamsi yang dikenal dengan istilah program CATNIP (*Certification And Training For Network Improvement Project*). Bentuk dari bantuan ini yaitu membuat zona pelayanan khusus air minum yang selanjutnya disebut ZAMP. Untuk tahapan awal PDAM Kota Malang membuat ZAMP di kawasan Perumahan Pondok Blimbing Indah. Program ini masih berlanjut pada tahun 2006, PDAM Kota Malang mampu membuat ZAMP kedua di zona induk Pelayanan Reservoir Mojolangu. Tahun 2008 PDAM Kota Malang membuat ZAMP ketiga di Zona Pelayanan Induk Tlogomas. Sampai saat ini kran air minum ZAMP dan RCM bertambah yaitu di Kelurahan Purwantoro, Kelurahan Blimbing, Kelurahan Tunjung Sekar, SDN Tunjung Sekar 1 dan di area *Car Free Day* (CFD) yang dapat dikonsumsi untuk masyarakat umum. Semakin bertambahnya daerah-daerah ZAMP, maka PDAM Kota Malang memang membuat program ini terus berkembang dan dapat berjalan dengan optimal.

Namun implementasi suatu program tidak mungkin berjalan dengan baik tanpa adanya hambatan. Begitu pula program ZAMP, ada beberapa hal yang menyebabkan program ini belum berjalan dengan baik.

Gambar 16. Pemberitahuan Mengenai ZAMP

Sumber: Observasi Peneliti, 2013

Pada gambar diatas menyatakan bahwa air kran tersebut dapat langsung diminum tanpa dimasak terlebih dahulu, termasuk air dari kran-kran pelanggan seluruh wilayah di kelurahan tersebut. Maksud dari pernyataan tersebut yaitu konsumen dapat mengkonsumsi air ZAMP dari kran-kran yang ada di dekat meter air karena menurut PDAM Kota Malang air tersebut masih layak konsumsi. Namun tidak semua masyarakat mau mengkonsumsi air tersebut, bahkan bisa saja mereka tidak mengetahui. Untuk mengkonsumsi langsung pun konsumen ragu karena mereka tidak mengetahui apakah air tersebut konsumsi atau tidak, bagaimana cara agar mengetahu bahwa air tersebut

layak konsumsi. Dalam hal ini, PDAM Kota Malang harus memberikan sosialisasi kepada semua konsumennya, menjelaskan air tersebut layak konsumsi atau tidak. Apabila tidak dilakukan sosialisasi, konsumen tidak akan mengetahui. Berbeda halnya dengan kran-kran yang ada ditempatkan di tempat umum yang memang fungsinya untuk masyarakat umum. Pada kran tersebut terdapat RCM sehingga masyarakat tahu air tersebut layak konsumsi dan juga terdapat keterangan mengenai sisa chlor.

Program ZAMP sudah berjalan kurang lebih 9 tahun, selama itu zona yang ada di tempat umum hanya ada di 8 zona air siap minum. Dengan jangka waktu yang cukup lama, seharusnya program ZAMP bisa lebih berkembang lagi. Selain itu juga masih ada masyarakat atau pelanggan yang tidak mau mengkonsumsi air siap minum PDAM karena berkaitan dengan pelayanan yang diberikan selama ini. Dari pendapat pelanggan, masih ada keluhan-keluhan yang dirasakan seperti aliran air yang kecil, aliran air yang mati atau air yang keruh. Hal tersebut sangat mempengaruhi berjalannya program ZAMP. ada baiknya PDAM Kota Malang memberikan pelayanan yang lebih baik lagi.

Apabila dilihat dari struktur birokrasi yang ada di PDAM, seharusnya PDAM Kota Malang bisa memberikan pelayanan yang lebih baik lagi. Hal tersebut dapat dilihat mulai dari Direktur Utama hingga assisten manajer yang ada di PDAM, seharusnya hal tersebut

dapat dimanfaatkan dengan baik. Dalam pengembangan program ZAMP harus mempunyai tujuan yang jelas yaitu apa yang akan dilakukan sejak awal, apa yang sudah dilakukan hingga mengevaluasi hasil yang telah dilakukan. Hal tersebut sangat berpengaruh dalam implementasi program ZAMP.

Dari segi pelayanan publik, menurut Garperz (2002: 52) bahwa elemen yang paling penting bagi organisasi adalah pelanggan, untuk itu identifikasi secara tepat apa yang menjadi kebutuhan pelanggan. Hal ini sejalan dengan Carlzon dalam Wasistiono (2005: 42), mengatakan bahwa bagi organisasi "melayani konsumen merupakan saat yang menentukan" (*moment of thruts*), peluang bagi organisasi menentukan kredibilitas dan kapabilitasnya. Dalam implementasi program ZAMP, kepercayaan dari pelanggan sangatlah penting. Apabila pelayanan yang diberikan baik dan sesuai dengan kebutuhan pelanggan, pelanggan pasti tidak akan ragu dengan pelayanan yang diberikan oleh PDAM Kota Malang, begitu pula sebaliknya. Dalam implementasi program ZAMP masih belum dapar dikatakan optimal dikarenakan masih adanya pelanggan atau masyarakat umum yang belum mengetahui mengenai ZAMP, masih adanya keluhan-keluhan yang dirasakan oleh pelanggan dan masih kurangnya kerjasama yang baik antar bidang yang ada pada PDAM Kota Malang.

b. Kualitas Air Minum PDAM Kota Malang

Permenkes Nomor 492/MENKES/PER/IV/2010 telah menetapkan peraturan-peraturan mengenai persyaratan kualitas air minum. Bagi penyelenggara air minum wajib memenuhi persyaratan kualitas air minum yang sudah ditetapkan pada Permenkes Nomor 492/MENKES/PER/IV/2010. Persyaratan kualitas air minum terdapat pada Lampiran Permenkes Nomor 492/MENKES/PER/IV/2010. Ada dua parameter yang harus dipenuhi yaitu parameter wajib dan parameter tambahan. Setiap badan maupun organisasi penyedia air harus memenuhi syarat tersebut apabila air yang diproduksi memang layak minum. Begitu juga PDAM Kota Malang sebagai penyedia air minum di Kota Malang. Pemeriksaan air baku dilakukan secara internal dan eksternal. Pemeriksaan intenal dilakukan oleh pihak penyelenggara air minum itu sendiri, sedangkan pemeriksaan eksternal dilakukan oleh pihak lain yaitu Dinas Kesehatan kota/ kabupaten setempat.

PDAM Kota Malang melakukan pemeriksaan secara internal dan eksternal. Pemeriksaan internal dan eksternal dilakukan setiap 3 bulan sekali secara bergantian. Pemeriksaan internal dilakukan oleh Laboratorium PDAM Kota Malang, sedangkan pemeriksaan eksternal dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kota Malang. Namun, apabila sebelum 3 bulan terdapat parameter yang tidak sesuai dengan Permenkes Nomor 492/MENKES/PER/IV/2010, maka Laboratorium PDAM Kota Malang akan melakukan pemeriksaan kembali.

Dengan melakukan pemeriksaan air baku mutu secara rutin dan sesuai dengan persyaratan parameter wajib dan parameter tambahan, maka dapat dikatakan PDAM Kota Malang sudah melaksanakan ketentuan-ketentuan yang ada dalam Permenkes Nomor 492/MENKES/PER/IV/2010.

Agar masyarakat lebih yakin dan percaya, pihak PDAM Kota malang dapat menginformasikan kepada masyarakat atau pelanggan PDAM bahwa air yang dikelola oleh PDAM sudah layak minum. PDAM dapat menginformasikan melalui bagian peyanan atau mem*posting* hasil pemeriksaan di website PDAM.

c. Sarana dan Prasarana Zona Air Minum Prima (ZAMP)

Sarana dan prasarana merupakan hal yang sangat penting dalam pelaksanaan Program ZAMP. Sarana dan prasarana ZAMP sudah dipersiapkan mulai dari Sumber Wendit hingga sampai kepada masyarakat. Di Sumber Wendit, air baku akan masuk ke rumah pompa. Di dalam rumah rumah pompa terdapat *booster pomp* yang berfungsi untuk memompa air. Pada Sumber Wendit terdapat 3 rumah pompa yang mempunyai fungsi yang sama, namun pengoperasian *booster pomp* terjadwal. Setelah dari rumah pompa, air akan didesinfeksi di ruang chlorinasi. Desinfeksi bertujuan untuk membunuh bakteri atau kuman yang terdapat pada air. Untuk melakukan desinfeksi, air akan diberi gas chlor.

Setelah didesinfeksi, air akan didistribusikan ke Reservoir Mojolangu. Di Reservoir Mojolangu dilakukan redesinfeksi karena pada saat pendistribusian sisa chlor akan berkurang. Setelah itu air akan didistribusikan pada Sub Zona Pengembangan. Sedangkan pada sistem jaringan distribusi atau air siap minum yang ada di kelurahan-kelurahan terdapat *chiller* (kran air) dan RCM.

Selain itu terdapat beberapa fasilitas penunjang yaitu:

1) BO = 8 Lokasi (1 BO / 2000 SR)
2) Hydrant = 20 Lokasi (1 Hydrant / 750 SR)
3) BR = 75 Lokasi (1 BR / 200 SR)
4) Residual Chlorine Monitoring plus kran air minum langsung untuk umum = 6 lokasi (1 RMC / 2.500 SR)
5) Titik Pengambilan Sampel = 19 Lokasi (KEPMENKES RI 907/2002)
6) Titik Pengukuran Tekanan = 150 Lokasi (1 tekanan / 100 SR)

Dilihat dari sarana dan prasarana serta fasilitas penunjang, PDAM Kota Malang berusaha memberikan pelayanan terbaik bagi konsumen. Walaupun masih ada keluhan-keluhan yang dirasakan oleh konsumen seperti aliran air yang mati atau aliran air yang sedikit di jam-jam tertentu. Dengan adanya hal ini, PDAM Kota Malang dapat memperbaiki pelayanan terhadap konsumen.

d. Sosialisasi Program Zona Air Minum Prima (ZAMP)

Variabel keempat dari model implementasi kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn yaitu sikap atau kecenderungan (*disposition*) para pelaksana. Sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persolalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang implementator pelaksanaan adalah kebijakan "dari atas" (*top down*).

PDAM Kota Malang melihat bahwa konsumsi air minum masyarakt sekarang ini lebih banyak mengkonsumsi air mineral yang dijual di pasaran. Tujuan adanya PDAM yaitu untuk memberikan pelayanan air minum ke masyarakat tapi kenyataan sudah tidak seperti tujuan awal. Maka dari itu PDAM Kota Malang mempunyai program Zona Air Minum Prima (ZAMP) yang merupakan program kerjasama Perpamsi dan USAID. Selain itu PP No. 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum juga menjelaskan mengenai ketentuan penyediaan air minum. Jadi, PDAM Kota Malang sebagai penyedia air minum melihat kenyataan yang ada di masyarakat, adanya kerjasama Perpamsi dengan USAID, dan adanya PP No. 16 Tahun 2005 maka program Zona Air Minum Prima (ZAMP) diharapkan

menjadi salah satu cara agar masyarakat dapat kembali mempercayai pelayanan dari PDAM Kota Malang.

PDAM Kota Malang melakukan sosialisasi internal dan eksternal. Sosialisasi internal dilakukan pada internal PDAM Kota Malang. Sedangkan sosialisasi eksternal dilakukan kepada masyarakat. Sosialisasi eksternal dilakukan pada saat awal Program ZAMP dan diadakan di kelurahan-kelurahan yang terdapat air siap minum ZAMP. Seiring berjalannya waktu, ZAMP ada di CFD setiap hari minggu. Secara tidak langsung, hal ini merupakan sosialisasi terhadap masyarakat. Masyarakat yang datang ke CFD bukan hanya masyarakat Kota Malang, namun pendatang atau masyarakat dari luar kota Malang. Sehingga banyak masyarakat yang mengetahui dan dapat mengkonsumsi air siap minum ZAMP.

e. Respon Masyarakat Terhadap Program Zona Air Minum Prima (ZAMP)

Variabel keenam menurut Van Metter dan Van Horn yaitu lingkungan ekonomi, sosial dan politik. Variabel ini cukup mempengaruhi berhasil atau tidaknya suatu kebijakan. Sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan yang telah ditetapkan. Begitu juga pelaksanaan program Zona Air Minum Prima (ZAMP).

Masyarakat mempunyai kebiasaan yang cukup sulit diubah yaitu memasak air terlebih dahulu sebelum diminum. Hal ini cukup

mempengaruhi pelaksanaan program Zona Air Minum Prima (ZAMP). Cukup banyak masyarakat yang ragu untuk mengkonsumsi air siap minum. dalam pikiran masyarakat apabila mengkonsumsi air yang belum dimasak bisa menimbulkan penyakit seperti sakit perut. Oleh karena itu diperlukan sosialisasi kepada masyarakat. Tujuannya agar masyarakat mengerti dan mau untuk mengkonsumsi air siap minum.

Pelaksanaan program Zona Air Minum Prima (ZAMP) juga masih menuai pro dan kontra di masyarakat, karena setiap masyarakat mempunyai pendapat yang berbeda-beda. Bagi masyarakat yang masih ragu untuk mengkonsumsi air siap minum ZAMP dikarenakan kebiasaan masyarakat yang mengkonsumsi air minum yang harus dimasak terlebih dahulu. Cukup sulit untuk mengubah kebiasaan masyarakat. Agar masyarakat bisa sedikit demi sedikit mengerti, PDAM Kota Malang harus melakukan sosialisasi lagi kepada masyarakat yang dulunya belum sempat mengikuti sosialisasi. Sosialisasi yang dilakukan harus jelas mengenai Program ZAMP mulai dari apa itu ZAMP, bagaimana proses distribusinya, sehingga masyarakat dapat mengerti mengenai Program ZAMP.

Namun cukup banyak juga masyarakat yang sudah mau mengkonsumsi air siap minum ZAMP. Seperti yang ada di *Car Free Day* (CFD). PDAM Kota Malang sudah menyiapkan kran air siap minum dan gelas plastik. Untuk mengkonsumsi air siap minum, masyarakat tidak dipungut biaya. Hal ini juga merupakan salah satu bentuk sosialisasi.

Masih adanya konsumen dan masyarakat umum yang belum mengkonsumsi air siap minum dan yang belum mengetahui mengenai Program ZAMP, PDAM Kota Malang dapat melakukan sosialisasi lagi kepada konsumen dan masyarakat umum. Selain itu harapannya agar PDAM Kota Malang dapat bekerjasama dengan Pemkot Malang untuk mengembangkan Program ZAMP.

2. Faktor Pendukung dan Penghambat Program Zona Air Minum Prima (ZAMP)

a. Faktor Pendukung

Menurut Van Metter dan Van Horn, sumberdaya merupakan faktor yang mempengaruhi keberhasilan proses implementasi. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tetapi diluar sumberdaya manusia, sumberdaya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumberdaya finansial dan sumberdaya waktu. Begitupun yang dilakukan PDAM Kota Malang dalam melaksanakan program Zona Air Minum Prima (ZAMP).

Faktor pendukung Program ZAMP terdiri dari sarana dan prasarana penunjang, SDM yang kompeten dan anggaran yang didukung oleh PDAM Kota Malang. Tidak hanya hal tersebut yang diperlukan dalam implementasi program ZAMP. Adanya SDM yang kompeten juga harus dibarengi dengan tujuan yang jelas mengenai program ZAMP. Agar kedepannya tujuan yang ingin dicapai juga jelas. Apabila sudah ada tujuan yang jelas, maka dapat dilaksanakan oleh bidang-bidang yang ada

di PDAM Kota Malang, karena struktur organisasi PDAM Kota Malang cukup banyak. Hal tersebut harus dimanfaatkan dengan baik dan seharusnya program ZAMP juga bisa berjalan dengan baik daripada saat ini. Dana atau anggaran juga diperlukan dalam implementasi suatu program agar tercapai tujuan-tujuan yang diinginkan. Apabila dilihat struktur organisasi yang ada dan anggaran yang didukung oleh PDAM Kota Malang, program ZAMP bisa lebih baik daripada saat ini. Pada intinya diperlukan tujuan yang jelas, kerjasama yang baik antar bidang yang ada agar program ZAMP dapat dilaksanakan dengan baik dan dapat mencapai tujuan yang diinginkan.

Menurut Edward III, tingkat keberhasilan implementasi dapat dilihat dari struktur organisasi yang ada. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terrealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Maka pelu adanya *Standar Operating Prosedures* (SOPs), yaitu suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan. Dari data penelitian, dalam implementasi program ZAMP masih belum terdapat SOPs yang jelas, padahal SOPs merupakan hal yang penting dalam mencapai tujuan suatu

program. Maka perlu adanya SOPs yang jelas dalam implementasi Program Zona Air Minum Prima (ZAMP).

b. Faktor Penghambat

Faktor penghambat berasal dari internal PDAM Kota Malang. Masih adanya keragu-raguan untuk konsumsi air siap minum sehari-harinya. Sehari-hari karyawan PDAM Kota Malang masih mengkonsumsi air mineral botol atau galon. Padahal PDAM Kota Malang sudah mempunyai Program ZAMP, namun internal PDAM Kota Malang belum memanfaatkan air siap minum ini untuk sehari-hari. Hal ini tidak dapat dibiarkan terus menerus, harus ada perubahan untuk konsumsi air minum setiap hari. PDAM Kota Malang sering mendapat kunjungan dari PDAM kota lain, masih adanya keragu-raguan mengkonsumsi air siap minum dapat memberikan tanggapan negatif.

Sebaiknya PDAM Kota Malang melakukan evaluasi terhadap implementasi Program ZAMP pada internal PDAM Kota Malang. Tujuannya agar pihak PDAM Kota Malang bisa mengkonsumsi air siap minum dengan optimal. Harus ada kerjasama yang baik dari semua karyawan PDAM Kota Malang agar konsumen dan masyarakat umum lebih yakin dan mau untuk mengkonsumsi air siap minum. Apabila pihak PDAM Kota Malang masih ada keragu-raguan untuk mengkonsumsi, konsumen juga akan merasa ragu-ragu pula.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis data Implementasi Program Zona Air Minum Prima (ZAMP) untuk Memenuhi Kebutuhan Air Minum Masyarakat, penulis dapat menyimpulkan bahwa:

1. Zona Air Minum Prima (ZAMP) merupakan zona pelayanan khusus air minum. Program ini berjalan secara bertahap dimulai pada tahun 2004 hingga sekarang. Implementasi program ZAMP juga mengalami hambatan. Pada program ini, konsumen dapat langsung mengkonsumsi air siap minum langsung dari kran-kran dekat meter air. Namun tidak semua konsumen mengetahui dan mau untuk mengkonsumsi. Hal tersebut dikarenakan konsumen masih ragu untuk mengkonsumsi air siap minum langsung dari kran dekat meter air. Dengan adanya hal ini, PDAM Kota Malang harus melakukan perbaikan dan sosialisasi lagi untuk menjelaskan kepada konsumen bagaimana ciri air yang siap minum walaupun tanpa *Residual Chlorine Monitoring* (RCM).
2. Kualitas air minum yang akan dikonsumsi masyarakat harus layak minum sesuai dengan Permenkes Nomor 492/MENKES/PER/IV/2010. Persyaratan kualitas air minum terdapat pada lampiran Permenkes Nomor 492/MENKES/PER/IV/2010. PDAM Kota Malang melakukan

pemeriksaan internal dan eksternal setiap 3 bulan sekali. Apabila terjadi ketidaksesuaian maka PDAM Kota Malang akan melakukan pemeriksaan kembali untuk mencari penyebab ketidaksesuaian tersebut. Dengan melakukan pemeriksaan air baku mutu secara rutin dan sesuai dengan persyaratan parameter wajib dan tambahan, maka dapat dikatakan PDAM Kota Malang sudah melaksanakan ketentuan-ketentuan yang ada dalam Permenkes Nomor 492/MENKES/PER/IV/2010 dan layak konsumsi oleh komsumen.

3. Sarana dan prasarana merupakan hal yang sangat penting dalam pelaksanaa Program ZAMP. Sarana dan prasarana sudah dipersiapkan mulai dari Sumber Air Wendit hingga sampai kepada konsumen. Dilihat dari sarana dan prasarana serta fasilitas penunjang, PDAM Kota Malang berusaha memberikan pelayanan terbaik bagi konsumen.
4. Sosialisasi Program ZAMP dilakukan secara internal dan eksternal. Sosialisasi internal dilakukan kepada karyawan PDAM Kota Malang, sedangkan sosialisasi eksternal dilakukan kepada konsumen dan masyarakat. ZAMP juga terdapat di *Car Free Day* (CFD), secara tidak langsung hal tersebut merupakan sosialisasi. Semakin banyak masyarakat yang mengetahui dan mengkonsumsi air siap minum.
5. Respon konsumen dan masyarakat ada yang pro dan kontra. Ada konsumen yang sudah mengetahui dan mengkonsumsi air siap minum, ada konsumen yang mengetahui tapi tidak mau

mengkonsumsi dan ada yang belum mengetahui tentang Program ZAMP. Dengan adanya hal ini perlu dilakukan sosialisasi kembali.

6. Terdapat faktor pendukung dan penghambat. Faktor pendukung Program ZAMP yaitu SDM yang kompeten, sarana dan prasarana penunjang ZAMP dan anggaran yang didukung oleh PDAM Kota Malang. Sedangkan faktor penghambatnya yaitu masih adanya keragu-raguan dari internal PDAM Kota Malang. Faktor penghambat tersebut harus segera diperbaiki agar konsumen dan masyarakat lebih yakin untuk mengkonsumsi air siap minum.

Dari kesimpulan diatas masih ada beberapa hal yang perlu diperbaiki agar Program ZAMP kedepannya dapat berjalan optimal. Dalam implementasi Program ZAMP, PDAM Kota Malang sudah melaksanakan sesuai dengan PP No. 16 Tahun 2005 dan PERMENKES Nomor 492/MENKES/PER/IV/2010, namun hal tersebut tidak menjamin implementasi Program ZAMP sudah berjalan optimal. Dari kenyataan yang ada di lapangan, masih ada konsumen atau masyarakat yang tidak mau bahkan tidak tahu mengenai ZAMP. Banyak konsumen yang masih ragu akan pelayanan yang diberikan oleh PDAM Kota Malang dikarenakan masih ada keluhan-keluhan yang dirasakan oleh konsumen. Agar implementasi Program ZAMP dapat berjalan optimal, maka dibutuhkannya peningkatan sosialisasi kepada konsumen, meningkatkan pelayanan air minum yang baik, dan mempunyai arah dan tujuan yang jelas mengenai Program ZAMP.

B. Saran

Berdasarkan penelitian mengenai implementasi Program Zona Air Minum Prima (ZAMP) untuk memenuhi kebutuhan air minum masyarakat, maka ada beberapa hal yang disarankan, yaitu:

1. Diperlukan pengembangan Program Zona Air Minum Prima (ZAMP). diharapkan PDAM Kota Malang dapat bekerjasama dengan Pemkot Malang untuk membuat ZAMP di ruang publik misalnya di Alun-alun Kota Malang. Tujuannya agar semakin banyak masyarakat dan konsumen yang mengetahui dan mau mengkonsumsi air siap minum.
2. Sosialisasi perlu ditingkatkan kepada konsumen dan masyarakat karena masih banyak yang belum mengetahui Program ZAMP.
3. Diperlukan adanya evaluasi terhadap pihak internal PDAM Kota Malang terkait masih adanya keragu-raguan untuk mengkonsumsi air siap minum. Harus ada bentuk kerjasama dari semua pihak PDAM Kota Malang untuk mengkonsumsi air siap minum. Tujuannya agar PDAM Kota Malang dapat mengkonsumsi air siap minum sehari-hari.
4. Melakukan pengecekkan berkala terhadap infrastuktur Program ZAMP dan selalu melakukan perbaikan agar program ini dapat berjalan dengan optimal. Agar infrastruktur Zona Air Minum Prima (ZAMP) seperti kran dan RCM selalu dalam kondisi baik dan tidak rusak

DAFTAR PUSTAKA

Agustino, L. 2012. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.

Anderson, J. E. 1984. *Public Policy Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

_____. 1984. *Public Policy and Politics in America*. California: Brooks/Cole Publishing Company.

Arikunto, S. 2002. *Prosedur Suatu Penelitian: Pendekatan Praktek*. Edisi Revisi Kelima. Jakarta: Penerbit Rineka Cipta

Badan Pusat Statistik Malang. 2012. *Kota Malang dalam Angka*

Chandler, R. C & J. C. Plano. 1988. *The Public Administration Dictionary Second Edition*. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO Inc.

Denhardt & Denhardt. 2003. *The New Public Service, Expanded Edition: Serving, Not Steering*. New York: M. E. Sharpe, Armonk.

_____. 2007. *The New Public Service, Expanded Edition: Serving, Not Steering*. New York: M. E. Sharpe, Armonk.

Dimock & Dimock. 1992. *Administrasi Negara*. Terjemahan. Jakarta: Rineka Cipta.

_____. 1993. *Administrasi Negara*. Jakarta: Rineka Cipta.

Dunn, W. N. 2003. *Pengantar Kebijakan Publik*. Edisi Kedua. Diterjemahkan oleh Drs. Samodra Wibawa, MA, dkk. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Edward III, G. C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Press.

Edward III, G. C and Ira Sharkansky. 1978. *The policy Predicament: Making and Implementing Public Policy*. San Francisco: W. H. Freeman and Company.

Friedrich, Carl J. 1963. *Man and His Government*. New York: McGraw-Hill.

Gaspersz, V. 2002. *Total Quality Management*. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama.

Hornby. 1995. *Oxford Advanced Learner's of Curent English*. Oxford: University Press.

Hosio, J.E. 2007. *Kebijakan Publik & Desentralisasi*. Esai-esai dari Sorong. Yogyakarta: Laksbang.

Indriantoro & Supomo. 1999. *Metodologi Penelitian Bisnis untuk Akuntansi dan Manajemen*. Edisi 1. Yogyakarta: BPPE.

Keban, Y. T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, teori dan Isu*. Jakarta: Gava Media.

Lester, J. P and Joseph Stewart, Jr. 2000. *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Belmont, CA: Wadsworth.

Mazmanian, D. H and Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*. New York: HarperCollins.

Milles, M. B and Huberman, M. A. 1984. *Qualitative Data Analysis*. London: Sage Publication.

Moleong, L. J. 2005. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Edisi Revisi. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.

Nasucha, Chaizi. 2004. *Reformasi Administrasi Publik: Teori dan Praktek*. Jakarta: Grasindo.

Nawawi, H. 2005. *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Nugroho, Riant. 2006. *Kebijakan Publik: Untuk Negara-negara Berkembang*. Jakarta: Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.

_____. 2011. *Public Policy*. Jakarta: Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.

Pasolong, H. 2008. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Penerbit Alfabeta.

Pasaribu, Sjahril. A. 2005. Zona Air Minum Prima. *Jurnal Sistem Teknik Industri*, 6(2): 123 127

Pfiffner, John M and Presthus, Robert V. 1960. *Public Administration*. New York: The Ronald Press Company.

Syafi'ie Kencana Inu, dkk. 1999. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: Rineka Cipta.

Siagian, P. S. 2004. *Filsafat Administrasi*. Edisi revisi. Jakarta: Bumi Aksara.

Soeharto, Sri Maemunah. 1996, "*Disertasi Pengelompokan BUMN Dalam Rangka Penyusunan Tolok Ukur Pada Evaluasi Kinerja di Indonesia* ." Program Pasca Sarjana Unair. Surabaya

Sugiyono. 2010. *Metodde Penelitian Kuantitaif Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

Van Metter, D and C. Van Horn. 1975. The Policy Implementation Process: A Conseptual Framework. *Adinistration and Society 6, 4*.

Waldo, D. 1971. *Pengantar Studi Public Administration: terjemahan*. Cemerlang.

Wasistiono, S. 2005. *Government Public*. LIPI PRESS.

Widodo, J. 2011. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Proses Kebijakan Publik*. Malang: Bayu Media.

Wijaya, B, dan Susilo Supardo. 2006. *Kepemimpinan Dasar-dasar dan Pengembangannya*. Yogyakarta: Penerbit Andi.

Internet

Anonim. 2012. "Implementasi Kebijakan (George Edward III)", diakses pada tanggal 10 Januari 2013 dari http://arenakami.blogspot.com/2012/06/implementasi-kebijakan-george-edward.html

Anonim. 2012. "*Pengertian BUMN*", diakses pada tanggal 12 Oktober 2012 dari http://afghanaus.com/pengertian-bumn/

Fadjawani, Abdul. K. 2009. "*Strategi Pengembangan Zonasi Air Minum (Studi Kasus di PDAM Tirta Pakuan Kota Bogor)*", diakses pada tanggal 29 September 2012 dari http://elibrary.mb.ipb.ac.id/files/disk1/18/mbipb-12312421421421412-abdulkholi-878-5-e29-05-a-n.pdf

Sri Yuliani. 2011. "*Materi 2 Paradigma Adminstrasi Publik*", diakses pada tanggal 14 Januari 2013 dari http://sriyuliani.staff.fisip.uns.ac.id/files/2011/09/Materi-2-Paradigma-Administrasi-Negara.doc

http://www.pdamkotamalang.com

http://pdamkotamalang.com/user/proses_menu/128

www.wikipedia.com

Perundang-undangan

UUD 1945

UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air

UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Tentang Persyaratan Kualitas Air Minum No 492/MENKES/PER/IV/2010

PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom

PP No. 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum

Kepmen PAN No. 58 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Penilaian dan Penghargaan Citra Pelayanan Prima Sebagai Unit Pelayanan Percontohan

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

LAMPIRAN

repository.ub.ac.id
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

1. **Ruang Panel dan Pompa Wendit 1**

2. **Ruang Panel dan Pompa Wendit 2 dan 3**

3. **Ruang Chlorinator dan Peralatan Keselamatan Kerja**

PEMERINTAH KOTA MALANG
PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM
JALAN TERUSAN DANAU SENTANI NO. 100 MALANG TELP. (0341) 715103 (HUNTING)
FAX.: 715107 PO BOX. 132 MALANG 65138
website : pdam.malangkota.go.id email : pdamkotamalang_1974@yahoo.co.id

TIRTA DHARMA

Sertifikat No. ID 07 / 0991

Malang, 12 April 2013

Nomor : 072/0024/35.73.701/ 2013
Sifat : Biasa
Lampiran :
Perihal : Jawaban Permohonan Riset / Survey

Kepada
Yth. Dekan Fakultas Ilmu Administrasi
Universitas Brawijaya Malang
Jl.MT. Haryono No. 163
Di
Malang

Berkenaan dengan surat Saudara Nomor : 3046/UN 10.3/PG/2013 tanggal 14 Maret 2013 perihal dimaksud pada pokok surat, bersama ini kami beritahukan bahwa pada prinsipnya kami menyetujui menerima Mahasiswa saudara, atas nama sebagai berikut :

No	Nama	NPM
1	Benita Merry Natalia	0910310024

Adapun ketentuan lain untuk pengambilan data di Perusahaan Daerah Air Minum Kota Malang adalah sebagai berikut :

1. Penempatan diatur oleh pihak PDAM Kota Malang
2. Tidak mengganggu aktivitas kerja
3. Memenuhi peraturan/persyaratan yang ada di PDAM Kota Malang

Demikian untuk menjadikan periksa.

AN.DIREKTUR UTAMA
PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM
KOTA MALANG
DIREKTUR ADM & KEUANGAN
UB
MANAJER SUMBER DAYA MANUSIA

HERIANTO,SH
NPP. 10910211