

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Indonesia sebagai negara merdeka memiliki tujuan-tujuan yang ingin dicapai dalam kehidupan berbangsa dan bernegaranya. Tujuan tersebut tertuang didalam Alinea ke 4 (empat) Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yaitu membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Ketersediaan air bersih, merupakan salah satu penunjang mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat dan Pemerintah berwenang dalam melaksanakan hal tersebut.

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah mempunyai kewenangan melaksanakan urusan pemerintahan dimana urusan pemerintahan ini adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.

Pendistribusian sumber daya air merupakan hak yang wajib didapatkan oleh seluruh masyarakat Indonesia, oleh karena itu dalam pengelolaannya dilibatkan pemerintah daerah sebagai perpanjangan tangan

dari pemerintah pusat untuk pendistribusian dan pengelolaan sumber daya air tersebut, maksud dari urusan pemerintahan konkuren adalah dalam pelaksanaannya urusan ini dilaksanakan dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Lebih lanjut urusan pemerintahan konkuren ini dibagi menjadi dua yaitu urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Pendistribusian sumber daya air merupakan suatu pelayanan dasar yang harus diberikan dan diperuntukkan dengan baik kepada masyarakat, oleh karena itu pendistribusian air bersih masuk ke dalam klasifikasi urusan pemerintahan wajib dalam Pasal 12 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Lebih lanjut pendistribusian air bersih yang dilakukan oleh Pemerintah masuk dalam kategori pelayanan dasar tentang pekerjaan umum dan penataan ruang, hal ini dapat dilihat dalam lampiran Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tentang pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten Kota. Dalam poin C matriks pembagian urusan pemerintahan konkuren bidang sumber daya air masuk dalam tabel pembagian urusan pemerintahan bidang pekerjaan umum dan penataan ruang.

PDAM dapat dianggap sebagai salah satu badan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah karena berdasarkan ketentuan Pasal 36 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum, Penyelenggaraan sistem Penyediaan Air Minum menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat dan /atau Pemerintah Daerah guna

memenuhi kehidupan yang sehat, bersih dan produktif sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, lebih lanjut dalam menjamin hak setiap orang dalam mendapatkan air minum dan pelayanan air limbah di Kota Sungai Penuh, Pemerintah Kota Sungai Penuh menetapkan Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM).

Berdasarkan penjelasan di atas, kedudukan PDAM di Kota Sungai Penuh adalah lembaga yang bersifat sebagai lembaga pelayanan publik karena berdasarkan kriteria pelayanan publik yang terdapat dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik meliputi pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah. Oleh karena itu sebagai lembaga yang melaksanakan pelayanan publik maka PDAM haruslah melaksanakan kewajibannya dalam memenuhi penyelenggaraan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. PDAM Kota Sungai Penuh sebagai lembaga yang berkewajiban dalam menjamin hak setiap orang dalam mendapatkan air minum dan pelayanan air limbah di Kota Sungai Penuh harus konsisten dan maksimal dalam melaksanakan fungsi pelayanan publik tersebut.

Posisi air yang strategis dalam menguasai hajat hidup orang banyak, maka tidak dapat dielakkan bahwa air akan menjadi persoalan tarik-menarik dari berbagai kepentingan. Oleh karena itu, persoalan air harus ditata dengan

baik melalui perangkat peraturan perundang-undangan yang dapat melindungi dan mewujudkan ketertiban umum yang mencerminkan keadilan masyarakat.<sup>1</sup>

Dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air disebutkan bahwa negara menjamin hak rakyat atas Air guna memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari bagi kehidupan yang sehat dan bersih dengan jumlah yang cukup, kualitas yang baik, aman, terjaga keberlangsungannya, dan terjangkau oleh karena itu dalam undang-undang ini Pemerintah Daerah diberi tugas dan wewenang untuk mengatur dan mengelola Sumber Daya Air, pemberian tugas dan wewenang kepada Pemerintah Daerah berlandaskan asas desentralisasi, kemudian penguasaan sumber daya air tersebut diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan/pemerintah daerah, kewenangan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan Sumber Daya Air diakui dalam Pasal 12 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air.

Dalam ketentuan umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air Pasal 1 Angka 21 Pengelola Sumber Daya Air adalah institusi yang diberi tugas dan tanggung jawab oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Sumber Daya Air berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Salah satu upaya penyediaan air bersih bagi masyarakat Indonesia yang diupayakan oleh pemerintah adalah dibentuknya Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). PDAM merupakan salah satu unit usaha milik daerah, yang bergerak dalam distribusi air

---

<sup>1</sup>Samsul Wahidin, *Hukum Sumber Daya Air* ( Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), hlm 71-72

bersih bagi masyarakat umum. PDAM terdapat di setiap provinsi, kabupaten, dan kota di seluruh Indonesia. PDAM merupakan perusahaan daerah sebagai sarana penyedia air bersih yang diawasi dan dimonitor oleh aparat-aparat eksekutif maupun legislatif daerah.

Mengenai pendirian PDAM diatur dalam Peraturan Daerah masing-masing daerah di Indonesia. Salah satu daerah yang menggunakan jasa PDAM dalam penyediaan air bersih bagi masyarakat adalah Provinsi Jambi, lebih tepatnya kota Sungai Penuh, sejarahnya pelayanan air minum di Kota Sungai Penuh dan Kabupaten Kerinci pada awalnya dilaksanakan oleh Proyek Penyediaan Air Bersih Jambi (PPSAB) propinsi jambi yang pada tahun anggaran 1976/1977 dilaksanakan pembangunan Sarana Penyediaan Air Bersih yang beralokasi di Kota Sungai Penuh, Kabupaten Kerinci. Pada tahun 1981 dibentuklah Badan Pengelolaan Air Minum (BPAM). Terbentuknya BPAM ini adalah untuk mempersiapkan wadah organisasi yang dapat mengelola pelayanan air minum pada masyarakat secara mandiri, Pada saat kondisi keuangan BPAM mencapai *Break Event Point* (BEP) yaitu pada tahun 1990/1991, dengan kemampuan keuangan memungkinkan BPAM dialih statusnya menjadi PDAM, berdasarkan Peraturan Daerah Tingkat II Kabupaten Kerinci Nomor 10 Tahun 1990 yang dikukuhkan atau disahkan oleh Gubernur KDH Tingkat I Jambi berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 485 Tahun 1990. Secara Neraca Pembukuan Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Sakti Kabupaten Kerinci, PDAM mulai beroperasi pada tanggal 5 oktober 1991.



Awal mulanya penyaluran air minum di Desa Sungai Penuh diselenggarakan oleh PDAM Tirta Sakti Kerinci, seiring dengan pemekaran wilayah pada tahun 2008 yang mengubah status Desa Sungai Penuh menjadi Kota Sungai Penuh penyelenggaraan penyaluran air minum dibagi menjadi dua manajemen, yaitu PDAM Tirta Sakti Kerinci dan PDAM Tirta Khayangan Kota Sungai Penuh. Pemisahan manajemen PDAM Tirta Sakti Kerinci milik Pemerintahan Kabupaten Kerinci dan PDAM Tirta Khayangan milik Kota Sungai Penuh, ternyata berdampak pada tidak optimalnya pelayanan dan distribusi air bersih kerumah pelanggan. Hal ini dapat dilihat dari pendistribusian air PDAM Tirta Khayangan Kota Sungai Penuh terhadap setiap rumah warga di Kota Sungai Penuh belum merata dimana air yang didapatkan warga tidak jernih atau keruh setelah mengalami beberapa hari air mati, kemudian warga harus menunggu jadwal berganti giliran untuk mendapatkan air bersih. Berdasarkan kasus diatas dapat dilihat bahwa peran PDAM dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat setelah terbaginya dua manajemen PDAM menjadi kurang optimal.

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan sebuah penelitian dengan judul **Pelayanan Publik Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Khayangan Dalam Penyediaan Air Bersih di Kota Sungai Penuh, Provinsi Jambi.**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian diatas,maka pokok permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimana pelayanan publik perusahaan daerah air minum (PDAM) Tirta Khayangan terhadap penyediaan air bersih di Kota Sungai Penuh, Provinsi Jambi ?
2. Apa kendala yang dihadapi oleh perusahaan daerah air minum (PDAM) Tirta Khayangan dalam pelayanan publik terhadap penyediaan air bersih di Kota Sungai Penuh, Provinsi Jambi dan upaya dalam mengatasi kendala tersebut?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berkaitan dengan rumusan masalah yang ada, maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan:

1. Untuk mengetahui pelayanan publik dalam penyediaan air bersih di kota sungai penuh, provinsi jambi.
2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi dalam penyediaan PDAM Tirta Khayangan Kota Sungai Penuh dan upaya dalam mengatasi masalah tersebut.

## **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini dibedakan menjadi dua macam yaitu:

1. Manfaat teoritis
  - a. Agar hasil penelitian dapat membantu perkembangan ilmu pengetahuan dan menambah wawasan terutama dalam bidang ilmu

hukum pada umumnya, dan hukum administrasi negara pada khususnya.

- b. Agar hasil penelitian dapat menambah perbendaharaan literatur dibidang hukum, khususnya bahan bacaan hukum administrasi negara.
- c. Agar hasil penelitian dapat menjawab permasalahan yang dikemukakan dalam bagian rumusan masalah di atas, yakni mengenai pelayanan publik perusahaan daerah air minum (PDAM) Tirta Khayangan dalam penyediaan air bersih di Kota Sungai Penuh, Provinsi Jambi.
- d. Agar hasil penelitian dapat dijadikan bahan perbandingan bagi peneliti yang ingin mendalami masalah ini secara lebih lanjut.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Agar hasil penelitian dapat memberikan masukan pemikiran bagi para praktisi hukum mengenai pelayanan publik perusahaan daerah air minum (PDAM) Tirta Khayangan dalam penyediaan air bersih di Kota Sungai Penuh, Provinsi Jambi.
- b. Agar hasil penelitian dapat menambah pengetahuan masyarakat mengenai pelayanan publik perusahaan daerah air minum (PDAM) Tirta Khayangan dalam penyediaan air bersih di Kota Sungai Penuh, Provinsi Jambi.

## E. Metode Penelitian

Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan



untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan cara menganalisis, melakukan pemeriksaan mendalam terhadap faktor hukum tersebut, kemudian mengusahakan pemecahan atas permasalahan yang timbul di dalam gejala-gejala yang bersangkutan.<sup>2</sup> Penelitian ini dilaksanakan untuk memperoleh data yang telah teruji kebenarannya, maka penelitian ini menggunakan langkah-langkah sebagai berikut :

### **1. Jenis Penelitian**

Dalam penelitian ini, jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis empiris, yaitu pendekatan penelitian yang melihat dan mengkaji peraturan perundang-undangan terkait permasalahan kemudian menghubungkannya dengan kenyataan yang ada di lapangan.

### **2. Sifat Penelitian**

Sifat penelitian ini adalah deskriptif yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran secara analitis mengenai permasalahan-permasalahan yang penulis angkat berdasarkan data yang diperoleh.

### **3. Sumber Data dan Jenis Data**

Sumber data dari penelitian ini berasal dari :

#### **a. Penelitian Keperpustakaan (*library research*)**

Penelitian keperpustakaan ini dilakukan di perpustakaan dan beberapa sumber-sumber diambil dari sumber tertulis.

#### **b. Penelitian Lapangan (*field research*)**

---

<sup>2</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 2007, hlm.43.

Penulis melakukan penelitian lapangan dengan melakukan wawancara secara langsung ke pejabat yang berwenang di PDAM Tirta Khayangan Kota Sungai Penuh dan meminta data yang selanjutnya akan di analisis.

Dalam melakukan penelitian, jenis data yang diambil terdiri dari :

a. Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara, observasi maupun laporan dalam bentuk dokumen tidak resmi yang kemudian diolah oleh peneliti.<sup>3</sup> Data ini diperoleh langsung melalui penelitian lapangan untuk mendapatkan gambaran data berupa fakta di lapangan yang berkaitan dengan penyediaan di PDAM Tirta Khayangan Kota Sungai Penuh.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, dan peraturan perundang-undangan.<sup>4</sup> Data sekunder tersebut dapat dibagi menjadi:

1) Bahan Hukum Primer

---

<sup>3</sup>Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, 2010, Jakarta: Sinar Grafika, Hlm. 106.

<sup>4</sup>*Ibid*

Bahan-bahan hukum yang mengikat yang dalam hal ini

berupa :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.
- c) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
- d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- e) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan publik.
- f) Peraturan Daerah Kota Sungai Penuh Nomor 9 Tahun 2017 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Khayangan Kota Sungai Penuh.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan yang memerlukan penjelasan mengenai badan hukum primer, seperti hasil-hasil penelitian, pendapat pakar hukum atau literature hukum, jurnal hukum, makalah-makalah dan tulisan yang berkaitan dengan objek penelitian ini.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

- a. Observasi

Merupakan metode pengumpulan data dengan pengamatan langsung terhadap tempat yang dijadikan objek penelitian yaitu PDAM Tirta Khayangan Kota Sungai Penuh

b. Wawancara

Wawancara (*interview*) dapat dipandang sebagai metode pengumpulan data dengan jalan tanya jawab. Wawancara yang dilakukan dengan wawancara semi terstruktur (*semi structured interview*) dengan menggunakan pedoman wawancara (*interview's guidance*) untuk menggali sebanyak-banyaknya informasi yang diperoleh dari responden. Dalam penelitian ini penulis mengadakan tanya jawab langsung dengan responden H.Efriwandi.,SE.,MM sebagai sekretaris dewan pengawas perumda di PDAM Tirta Khayangan Kota Sungai Penuh.

c. Studi Pustaka

Studi pustaka adalah pengumpulan data yang dilakukan secara studi kepustakaan dan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan tujuan penelitian.