BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini dijelaskan mengenai perencanaan dan pengembangan prasarana kota, kinerja organisasi, pelayanan umum, sumber daya air, kajian teoritik teknik evaluasi, dan kajian teoritik persepsi masyarakat. Dari keseluruhan teoritik ini, nantinya akan digunakan sebagai acuan dalam menganalisis hasil laporan.

2.1. Perencanaan dan Pengembangan Prasarana Kota

Pengertian perencanaan secara umum, dapat diketahui dari berbagai definisi. Diantaranya definisi perencanaan menurut Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yaitu perencanaan adalah suatu proses untuk mementukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Terdapat tiga proses mendasar perencanaan, yang terdiri dari:

1. Perumusan dan penentuan tujuan.
2. Pengujian atau analisis opsi-opsi atau pilihan-pilihan yang tersedia.
3. Pemilihan rangkaian tindakan atau kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Selain definisi yang ada diatas, pendapat lain tentang perencanaan dikemukakan oleh Friedmen dalam glasson (1974). Friedmen berpendapat bahwa perencanaan adalah cara berpikir mengatasi permasalahan sosial dan ekonomi, untuk menghasilkan sesuatu dimasa depan. Friedman melihat perencanaan memerlukan pemikiran yang mendalam dan melibatkan banyak pihak sehingga hasil yang diperoleh dan cara memperoleh hasil itu dapat diterima oleh masyarakat.

Dalam Undang-Undang No 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, proses merencanakan tidak terlepas dari proses penataan ruang, baik penataan ruang wilayah maupun penataan ruang perkotaan. Penataan ruang perkotaan berdasarkan peraturan diatas berkaitan dengan penataan ruang kawasan perkotaan. Kawasan perkotaan adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama bukan

pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusataan dan distribusi pelayanan jasa pemerintah, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi.

Dengan melihat fungsi dan pemanfaatan kawasan perkotaan sebagai tempat permukiman dan jasa pelayanan. Maka pengembangan prasarana wilayah dan kota perlu diutamakan, untuk kesejahteraan masyarakat. Menurut Soedarso (2003) prasarana mempunyai definisi secara umum disebut infrastruktur. Infrastruktur adalah sistem bangunan yang diperlukan terlebih dahulu agar sistem transportasi, teknik penyehatan, pengairan, telekomunikasi dan sebagainya dapat berfungsi.

Prasaranan dalam kegiatan wilayah dan kota terdiri dari jalan (raya) dan bangunan yang menyediakan jasa-jasa dasar untuk kehidupan masyarakat dengan cara yang seharusnya dapat diandalkan dalam hal keteraturan, kontinuitas (dapat diperoleh setiap saat), kualitas, dan dengan kemampuan yang sesuai dengan volume yang diperlukan. Dengan adanya prasarana yang lengkap, maka akan mempercepat perkembangan spasial wilayah dan kota, memberikan atau mengubah arah perkembangan, dan dapat mempercepat terbentuknya pola struktur ruang kota. Tetapi untuk mewujudkan hal tersebut, dibutuhkan kinerja yang maksimal dalam penyediaan dan pengelolaan prasarana wilayah dan kota. Pada pembahasan selanjutkan, akan dibahas mengenai kinerja yang menjadi pengaruh utama dalam penyediaan dan pengelolaan prasaranan wilayah dan kota.

2.2 Kinerja Organisasi

Kinerja adalah sebuah kata dalam bahasa Indonesia dari kata dasar "kerja" yang menterjemahkan kata dari bahasa asing *prestasi*. Pengertian Kinerja dalam organisasi merupakan jawaban dari berhasil atau tidaknya tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Terdapat berbagai pendapat mengenai kinerja, diantaranya adalah kinerja yang dikemukakan oleh Jennerjen (1993), kinerja adalah tingkat yang menunjukkan seberapa jauh pelaksanaan tugas dapat dijalankan secara aktual dan misi organisasi tercapai. Secara garis besar, kinerja seseorang atau organisasi dapat dinilai.

Penilaian kinerja (*performance appraisal*) pada dasarnya merupakan faktor kunci guna mengembangkan suatu organisasi secara efektif dan efisien, karena adanya kebijakan atau program yang lebih baik atas sumber daya manusia yang ada dalam organisasi. Penilaian kinerja individu sangat bermanfaat bagi dinamika pertumbuhan organisasi secara keseluruhan, melalui penilaian tersebut maka dapat diketahui kondisi sebenarnya tentang bagaimana kinerja karyawan.

Penilaian terhadap kinerja dapat dijadikan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam kurun waktu tertentu. Penilaian tersebut dapat juga dijadikan *input* bagi perbaikan atau peningkatan kinerja organisasi selanjutnya. Dalam institusi pemerintah khususnya, penilaian kinerja sangat berguna untuk menilai kuantitas, kualitas, dan efisiensi pelayanan, memotivasi para birokrat pelaksana, melakukan penyesuaian anggaran, mendorong pemerintah agar lebih memperhatikan kebutuhan masyarakat yang dilayani dan menuntun perbaikan dalam pelayanan publik.

Lenvine (1996) mengemukakan tiga konsep yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik, yakni :

1. Responsivitas (*responsiveness*) : menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Penilaian responsivitas bersumber pada data organisasi dan masyarakat, data organisasi dipakai untuk mengidentifikasi jenis-jenis kegiatan dan program organisasi, sedangkan data masyarakat pengguna jasa diperlukan untuk mengidentifikasi *demand* dan kebutuhan masyarakat.
2. Responsibilitas (*responsibility*): pelaksanaan kegiatan organisasi publik dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi baik yang implisit atau eksplisit. Responsibilitas dapat dinilai dari analisis terhadap dokumen dan laporan kegiatan organisasi. Penilaian dilakukan dengan mencocokan pelaksanaan kegiatan dan program organisasi dengan prosedur administrasi dan ketentuan-ketentuan yang ada dalam organisasi.
3. Akuntabilitas (*accountability*): menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh

rakyat. Data akuntabilitas dapat diperoleh dari berbagai sumber, seperti penilaian dari wakil rakyat, para pejabat politis, dan oleh masyarakat.

Berdasarkan Keputusan Menpan No. 25/KEP/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, terdapat 14 indikator kriteria pengukuran kinerja organisasi sebagai berikut:

1. Prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan.
2. Persyaratan pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya.
3. Kejelasan petugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggung jawabnya).
4. Kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan, terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku.
5. Tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan.
6. Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan ketrampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan/menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat.
7. Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan.
8. Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani.
9. Kesopanan dan keramahan petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati.
10. Kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan.

11. Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan.
12. Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
13. Kenyamanan lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan.
14. Keamanan pelayanan, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Kinerja sutau pelayanan yang diberikan, merupakan gambaran (*image*) dari suatu organisai/perusahaan. Di dalam kehidupan masyarakt, kinerja pelayanan yang paling diutamakan adalah kinerja pelayanan publik, bagaimana pemerintah dan *privat sector* (swasta) memeberikan pelayanan umum kepada masyarakat. Untuk lebih jelasnya penjelasan terhadap pelayanan publik, dapat dilihat pada bahasan selanjutnya.

2.3 Pelayana Publik (Pelayanan Umum)

1. Definisi Pelayanan Publik

Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Wikipedia, 2008).

2. Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Berdasarkan organisasi yang menyelenggarakannya, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

1. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi privat, adalah semua penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan

oleh swasta, seperti rumah sakit swasta, PTS, perusahaan pengangkutan milik swasta.

2. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi publik. Yang dapat dibedakan lagi menjadi :
    1. Yang bersifat primer, adalah semua penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah yang di dalamnya pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara dan pengguna/klien mau tidak mau harus memanfaatkannya. Misalnya adalah pelayanan di kantor imigrasi, pelayanan penjara dan pelayanan perizinan.
    2. Yang bersifat sekunder, adalah segala bentuk penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi yang di dalamnya pengguna/klien tidak harus mempergunakannya karena adanya beberapa penyelenggara pelayanan.

3. Karakteristik Pelayanan Publik

Ada lima karakteristik yang dapat dipakai untuk membedakan ketiga jenis penyelenggaraan pelayanan publik tersebut, yaitu:

1. Adaptabilitas layanan. Ini berarti derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh pengguna.
2. Posisi tawar pengguna/klien. Semakin tinggi posisi tawar pengguna/klien, maka akan semakin tinggi pula peluang pengguna untuk meminta pelayanan yang lebih baik.
3. Tipe pasar. Karakteristik ini menggambarkan jumlah penyelenggara pelayanan yang ada dan hubungannya dengan pengguna/klien.
4. *Locus* kontrol. Karakteristik ini menjelaskan siapa yang memegang kontrol atas transaksi, apakah pengguna ataukah penyelenggara pelayanan.
5. Sifat pelayanan. Hal ini menunjukkan kepentingan pengguna atau penyelenggara pelayanan yang lebih dominan.

Pelayanan publik pemerintahan merupakan pelayanan yang sangat peka dimata masyarakat dan dirasakan masyarakat, baik dalam hal pelayanan bidang ekonomi seperti perhubungan dan transportasi, energi, irigasi, dan sebagainya. Bidang sosial seperti pendidikan dan kesehatan, bidang utilitas perkotaan sepeti

pelayanan air bersih, air kotor, persampahan, dan lain-lain. Masing- masing penyelenggara pelayanan mempunyai badan intansi, seperti pelayanan air bersih (air minum) merupakan pengelolaannya berada di pihak PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum), dan kebutuhan air minum merupakan salah satu kebutuhan pokok yang wajib dikonsumsi oleh setiap manusia. Untuk lebih jelasnya penjelasan mengenai pelayanan air bersih (air minum) dapat dilihat pada penjelasan selanjutnya.

2.4 Sumber Daya Air Bersih

Air merupakan unsur utama bagi kehidupan kita di bumi ini. Kita mampu bertahan hidup tanpa makan dalam beberapa minggu, namun tanpa air kita akan mati dalam beberapa hari saja. Dalam bidang kehidupan ekonomi modern kita, air juga merupakan hal utama untuk budidaya pertanian, industri, pembangkit tenaga listrik, dan transportasi.

Dalam Undang-Undang No.7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dibahas mengenai pengertian air secara umum, air permukaan, air tanah, dan sebagainya.

1. Sumber daya air adalah air, sumber air, dan daya air yang terkandung di dalamnya.
2. 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.
3. Air permukaan adalah semua air yang terdapat pada permukaan tanah.
4. Air tanah adalah air yang terdapat dalam lapisan tanah atau batuan di bawah permukaan tanah.
5. Sumber air adalah tempat atau wadah air alami dan/atau buatan yang terdapat pada, di atas, ataupun di bawah permukaan tanah.
6. Daya air adalah potensi yang terkandung dalam air dan/atau pada sumber air yang dapat memberikan manfaat ataupun kerugian bagi kehidupan dan penghidupan manusia serta lingkungannya.

7. Pengelolaan sumber daya air adalah upaya merencanakan, melaksanakan, memantau, dan mengevaluasi penyelenggaraan konservasi sumber daya air, pendayagunaan sumber daya air, dan pengendalian daya rusak air.
8. Pola pengelolaan sumber daya air adalah kerangka dasar dalam merencanakan, melaksanakan, memantau, dan mengevaluasi kegiatan konservasi sumber daya air, pendayagunaan sumber daya air, dan pengendalian daya rusak air.

Prasarana air bersih merupakan prasarana yang tidak dapat dilupakan kebutuhannya dalam kehidupan sehari-hari, prasarana lain seperti prasarana listrik, jaringan telepon dan sebagianya tidak semua orang menggunakannya setip hari. Terdapat beberapa keperluan air yang digunakan sehari-hari:

1. Keperluan rumah tangga (*domestic use*): meliputi keperluan minum dan masak, mandi dan membersihkan diri, keperluan cuci mencuci, fasilitas sanitasi dalam rumah dan keperluan rumah tangga.
2. Keperluan industri (*industrial use*): meliputi penggunaan sebagai bahan pokok dan bahan pembantu khususnya untuk industri.
3. Keperluan umum (*public use*): penggunaan air untuk membersihkan jalan, menyiram taman-taman, penggelontoran saluran-saluran air, persediaan air untuk pemadam kebakaran, untuk keperluan sekolah dan perkantoran, gedung pertemuan, untuk kepentingan sosial (masjid, langgar, rumah sakit), untuk keperluan komersial, pelabuhan dan fasilitas rekreasi.

Khusus untuk keperluan air rumah tangga harus memenuhi persyaratan kesehatan untuk mengurangi penggunaan air yang mempunyai resiko penyakit tinggi. Banyak masyarakat yang menderita penyakit di sebabkan oleh kuman yang terkandung didalam air, terutama dikawasan kumuh perkotaan dan di pedesaan.

Menurut Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No 1405/MENKES/SK/2002 Tentang Persyaratan Kesehatan Lingkungan Kerja Perkantoran Dan Industri. Dijelaskan mengenai persyaratan air serta tata cara, yang isinya sebagai berikut:

a. Persyaratan

Kualitas air bersih memenuhi syarat kesehatan yang meliputi persyaratan fisika, kimia, mikrobiologi dan radioaktif sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.

b. Tata Cara

1. Pengertian

   Air bersih adalah air yang dipergunakan untuk keperluan sehari-hari dan kualitasnya memenuhi persyaratan kesehatan air bersih sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dapat diminum apabila dimasak.

2. Tata cara pelaksanaan
   a) Air bersih untuk keperluan perkantoran dapat diperoleh dari Perusahaan Air Minum, sumber air tanah atau sumber lain yang telah diolah sehingga memenuhi persyaratan kesehatan.
   b) Tersedia air bersih untuk kebutuhan karyawan sesuai dengan persyaratan kesehatan.
   c) Distribusi air bersih untuk perkantoran harus menggunakan sistim perpipaan.
   d) Sumber air bersih dan sarana distribusinya harus bebas dari pencemaran fisik, kimia dan bakteriologis.
   e) Dilakukan pengambilan sampel air bersih pada sumber, bak penampungan dan pada kran terjauh untuk diperiksakan di laboratorium minimal 2 kali setahun, yaitu musim kemarau dan musim hujan.

2.4.1 Aspek Sediaan Air Bersih

Air merupakan elemen yang paling melimpah di atas Bumi, yang meliputi 70% permukaannya dan berjumlah kira-kira 1,4 ribu juta kilometer kubik. Apabila dituang merata di seluruh permukaan bumi akan terbentuk lapisan dengan kedalaman rata-rata 3 kilometer. Namun hanya sebagian kecil saja dari jumlah ini yang benar-benar dimanfaatkan, yaitu kira-kira hanya 0,003%. Sebagian besar air, kira-kira 97%, ada dalam samudera atau laut, dan kadar garamnya terlalu tinggi untuk kebanyakan keperluan. Dari 3% sisanya yang ada, hampir semuanya, kira-

kira 87 persennya tersimpan dalam lapisan kutub atau sangat dalam di bawah tanah.

Semakin berkembangnya kota, maka peningkatan pemakaian air di wilayah perkotaan akan semangkin meningkat, akan makin tidak terkontrolnya jumlah konsumsi air bagi masyarakat, selain itu banyaknya sumber sumber air yang tercemar, akan mengakibatkan penyediaan air oleh pemerintah, swasta dan masyarakat akan sangat terganggu. Sebagai contoh yaitu sumber-sumber air semakin dicemari oleh limbah industri yang tidak diolah atau tercemar karena penggunaanya yang melebihi kapasitasnya untuk dapat diperbaharui. Kalau kita tidak mengadakan perubahan radikal dalam cara kita memanfaatkan air, mungkin saja suatu ketika air tidak lagi dapat digunakan tanpa pengolahan khusus yang biayanya melewati jangkauan sumber daya ekonomi bagi kebanyakan negara.

a. Faktor Berpengaruh Terhadap Penyediaan Air Bersih.

Secara umum terdapat lima sumber air yang dapat dimanfaatkan bagi kebutuhan kegiatan perkotaan, yaitu (Nace, 1976:29):

a. Air hujan, hasil dari kondensasi uap air yang jatuh ke tanah.
b. Air tanah, yaitu yang mengalir dari mata air, sumur artesis atau diambil melalu sumber buatan.
c. Air permukaan, yaitu air sungai dan danau.
d. Desalinasia air laut, atau air sungai dan danau.
e. Hasil pengolahan air buangan.

Dari kelima sumber tersebut, air tanah dan air permukaan merupakan pilihan sumber air yang utama untuk dimanfaatkan. Hal ini disebabkan sumber tersebut mudah didapat, jumlahnya besar, dan secara kualitas relatif lebih baik. Air tanah dan air permukaan yang dibutuhkan untuk kehidupan dan produktivitas sangat berpengaruh terdapat beberapa faktor dibawah ini, diantaranya:

1. Kondisi meteorology (suhu, tekanan atmosfir, angin dan lain-lain)
2. Kondisi topogarfi
3. Intensitas curah hujan
4. Kondisi geologi (batuan)
5. Medan (fisiografi)

Nomor 1 dan 2 mempengaruhi secara keseluruhan, sedangkan nomor 3,4, dan 5 mempengaruhi sumber air permukaan dan air tanah.

b. Sistem Penyediaan Air Bersih

Terdapat tiga komponen utama dalam sistem penyediaan air bersih. Komposisi dari suatu penyediaan air bersih dapat terdiri dari berbagai atau keseluruhan dari komponen tersebut. Adapun komponen-komponen tersebut adalah (Chatib (1996) dalam Awicaksana (2004:22)):

1. Sumber (dengan atau tanpa bangunan pengolahan air bersih)

   Sumber dapat terdiri dari sumber dan sistem pengambilan/pengumpulan (*collection works*) saja ataupun dapat pula dilengkapi dengan suatu sistem pengolahan air (*purification/treatmen works*).

2. Transmisi

   Sistem transmisi dimulai dari sistem pengumpulan sampai bangunan pengelolaan air bersih atau dimulai dari sumber yang sudah memenuhi syarat kualitas atau dari bangunan pengelolaan air bersih sampai reservoir (tempat penampungan).

3. Distribusi

   Sistem distribusi merupakan sistem penyaluran air bersih dari reservoir sampai ke daerah-daerah pelayanannya. Pendistribusian dapat berbentuk sistem perpipaan, yaitu berupa sambungan langsung rumah (*house connection*) dan sambungan melalui kran-kran umum (*public tap*) ataupun dalam bentuk sistem non perpipaan, yaitu berupa terminal air/tangki air.

Jika di lihat dari sudut bentuk dan teknik, sistem penyediaan air bersih dapat dibedakan atas dua macam sistem, yaitu (Chatib (1996) dalam Awicaksana (2004:25)):

1. Sistem penyediaan air bersih individual (*individual water supply system*)

Sistem penyediaan individual adalah sistem penyediaan air bersih untuk penggunaan individual dan untuk pelayanan terbatas. Sumber air yang digunakan dalam sistem ini umumnya berasal dari air tanah. Hal ini disebakan air tanah memiliki kualitas air yang relatif lebih baik dari sumber lainnya. Sistem

penyediaan ini biasanya tidak memiliki komponen transmisi dan distribusi kecuali pada penyediaan air bersih yang dibangun oleh pengembang untuk melayani lingkungan perumahan yang dibangunnya (contoh: pembangunan sumur artesis). Berdasarkan uraian tersebut, yang termasuk dalam sistem ini adalah sumur gali, pompa tangan, dan sumur bor (untuk pelayanan suatu lingkungan perumahan tertentu).

2. Sistem penyediaan air bersih komunitas atau perkotaan (*community/municipality water supplay sistem*)

Sistem penyediaan air bersih komunitas atau perkotaan adalah suatu sistem penyediaan untuk komunitas atau kota dan untuk pelayanan yang menyeluruh, termasuk untuk keperluan domestik, perkotaan, maupun industri. Pada umumnya sistem ini merupakan sistem yang mempunyai kelengkapan komponen yang menyeluruh dan kadang-kadang sangat kompleks, baik dilihat dari sudut teknis maupun sifat pelayanannya. Sumber air yang digunakan sistem ini umumnya berasal dari air permukaaan (contoh: air sungai). Hal ini disebabkan air sungai memiliki kuantitas air yang lebih banyak jika dibandingkan dengan sumber lainnya. Oleh karena itu sistem ini dilengkapi dengan sistem transmisi dan distribusi agar kualitas air yang dihasilkan baik dan dapat menjangkau daerah-daerah pelayanannya (konsumennya).

Sistem ini dapat mempergunakan satu atau lebih sumber untuk melayani satu atau lebih komunitas dan dengan pelayanan yang berbeda-beda pula. Untuk wilayah Kota Manggar yang dimaksud dengan penyelenggara *city water system* adalah PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum) Kota Manggar. Berdasarkan uraian tersebut, yang termasuk dalam sistem ini adalah sambungan langsung rumah, kran umum, dan terminal/tangki air.

2.4.2 Kebutuhan Air Bersih

Secara garis besar,kebutuhan akan suplay air bersih terbagi dua yaitu untuk kebutuhan rumah tangga (domestik) dan untuk kebutuhan fasilitas kota (non domestik) dimana masing-masing berbeda kebutuhan akan air bersih.

1. Kebutuhan Air Untuk Rumah Tangga.

Kebutuhan air adalah jumlah air yang dibutuhkan secara wajar untuk keperluan pokok manusia dan kegiatan lainnya yang memerlukan air. Sedangkan pemakaian air adalah jumlah air yang terpakai dari sistem yang ada bagaimana pun keadaannya. Kebutuhan dan pemakaian air berkaitan dengan kuantitas air munum. Kebutuhan air menentukan besaran sistem dan ditetapkan berdasarkan pengalaman dari pemakaian air.

Pola pemakaian air bersih untuk keperluan rumah tangga (domestik) memberikan hasil yang beraneka ragam. Salah satunya adalah standar yang digunakan oleh Departemen Pekerjaan Umum.

Tabel 2.1
Keperluan Air Per Orang Per hari
(Standar Departemen Pekerjaan Umum)

Keperluan	Konsumsi (liter)
Mandi, cuci, kakus	12,0
Minum	2,0
Cuci pakaian	10,7
Kebersihan rumah	31,4
Taman	11,8
Cuci kendaraan	21,1
Wudhu	16,2
Dll	21,7
Jumlah	**126,9**

Sumber: Departemen Pekerjaan Umum dalam Proborini (2007)

2. Kebutuhan Air Untuk Fasilitas Perkotaan

Selain untuk kebutuhan rumah tangga, kebutuhan air bersih juga diperlukan untuk fasilitas perkotaan. kebutuhan air bersih untuk fasilitas umum meliputi: taman-taman, kebersihan kota, pemadam kebakaran, kolam renang, perkantoran, pasar, rumah sakit, tempat peribadatan, sekolah, dan lain-lain. Pada kota-kota besar, fasilitas perkotaan yang tumbuh dan berkembang makin beragam, seperti pusat perbelanjaan, perkotaan, pusat hiburan, *convention hall*, hotel dan apartemen, yang berarti kebutuhan air makin meningkat pula. Dalam

memperkirakan kebutuhan air untuk fasilitas perkotaan ini sulit sekali, karena setiap jenis fasilitas berbeda dalam ragam kegiatan serta ukuran/besar fasilitas dan skala pelayanan dari fasilitas tersebut.

Tabel 2.2
Standar Kebutuhan Air Fasilitas Non Domestik

No	Fasilitas Umum Dan Sosial	Standar Pengguaan Air Bersih	
		Jumlah	Satuan
1	Pendidikan	16	Liter/org/hari
2.	Peribadatan	5-10	Liter/org/hr
	Mesjid kecamatan	3	M^3/unit/hari
	Mesjid lingkungan	2	M^3/unit/hari
	Langgar/surau	0,5	M^3/unit/hari
	Gereja	0,5	M^3/unit/hari
	Vihara	0,5	M^3/unit/hari
	Pura	0,5	M^3/unit/hari
3	Kesehatan		
	Rumah sakit	455	Liter/org/hr
	BKIA	2	M^3/unit/hari
	Balai pengobatan	2	M^3/unit/hari
	Puskesmas pembantu	2	M^3/unit/hari
	Puskesmas tipe B	3	M^3/unit/hari
	Apotik	60	Liter/org/hr
4	Rekreasi/OR	2-5	Liter/org/hr
	Hotel Berbintang	150	Liter/tpt tidur/hr
	Hotel Melati	135	Liter/tpt tidur/hr
	Bioskop	15	Liter/kursi/hr
	Lapangan olah raga	60	Liter/unit/hr
5.	Niaga	3-5	Liter/org/hr
	Pertokoan	65	Liter/unit/hr
	Pusat perbelanjaan	7	Liter/hektar/hr
	Pasar	5	Liter/m^2/hr
6	Rumah makan besar/sedang	30	Liter/kursi/hr

No	Fasilitas Umum Dan Sosial	Standar Pengguaan Air Bersih	
		Jumlah	**Satuan**
	Kecil	15	Liter/kursi/hr
7	Perkantoran	25	Liter/org/hr
8	Industri	120	Liter/org/hr
9	Transportasi		
	Terminal regional	3	Liter/org/hr
	Stasiun bus	100	Liter/bis/hr
	Stasiun kereta api	3	Liter/org/hr
	Pelabuhan	60-80	Liter/org/hr
10	Kebudayaan	1-4	Liter/org/hr
		0,5	m^3/unit/hari

Sumber: Departemen Pekerjaan Umum 1989 dalam Proborini (2007)

3. Kuantitas Air Bersih

Implikasi dari pernyataan air bersih sebagai hak manusia tidak memberikan pengertian bahwa akses terhadap air tidak terbatas. Sebagai hak dasar, akses terhadap air dibatasi oleh hal-hal tertentu seperti keterbatasan kuantitas sumber daya air, batasan ekologi, hambatan-hambatan dalam bidang ekonomi dan politik. Oleh karena itu hak dasar terhadap air bersih mempunyai batasan. Kuantitas air bersih yang layak sebagi hak dasar ditentukan oleh kebutuhan dasar (*basic need*) untuk konsumsi tubuh minum, masak, dan penggunaan sektor domestik lainnya yang penting.

Berdasarkan Gleick (1996), standar air bersih yang dibutuhkan untuk minum adalah 5 liter/org/hari. Sedangkan untuk sanitasi dan kehigienisan dibutuhkan 20 liter/org/hari. Sehingga kebutuhan paling dasar air yang direkomendasikan adalah sebesar 25 liter/org/hari dengan tambahan 15 liter/org/hari untuk mandi dan 10 liter/org/hari untuk kegiatan memasak.

Tabel 2.3
Table Rekomendasi

Tujuan Penggunaan	Jumlah Yang Disarankan Liter/orang/hari
Minum	5
Sanitasi	20
Mandi	15
Memasak	10

Sumber: : Gleick (1996) dalam Proborini (2007)

Adapun kuantitas kebutuhan air bersih berdasakan departemen pekerjaan umum (PU) dan departemen kesehatan masing-masing sebesar 126,9 liter/orang/hari dan 150 liter/orang/hari.

Tabel 2.4
Perbandingan Kuantitas Air Berdasarkan Standar Departemen Pekerjaan Umum dan Standar Departemen Kesehatan

Keperluan	Konsumsi (liter) Standar PU	Standar dep. Kesehatan
Minum	2.0	2.0
Masak	-	14.5
Mck	12	20
Wudhu	16.2	15
Cuci Pakaian	10.7	13.0
Kebersihan Rumah	31.4	32
Taman	11.8	11
Cuci Kendaraan	21.1	22.5
Lain-Lain	21.7	20

Sumber: Wardhana (1995) dan Slamet (1994) dalam Aswicaksana (2004)

Diluar standar yang telah ditetapkan, Deriktorat Jendral Cipta Karya Departemen Pekerjaan Umum membagi lagi standar kebutuhan air minum tersebut berdasarkan lokasi wilayah sebagai berikut:

- Pedesaan dengan kebutuhan 60 L/kapita/hari.
- Kota kecil (20.000-100.000) dengan kebutuhan 90 L/kapita/hari

- Kota sedang (100.000-500.000) dengan kebutuhan 110 L/kapita/hari
- Kota besar (500.000-1.000.000) dengan kebutuhan 130 L/kapita/hari
- Kota metropolitan (diatas 1.000.000) dengan kebutuhan 150 L/kapita/hari

Sumber: Jumlah Penduduk Berdasarkan PP No.47 Tahun 1997

4. Kualitas Air Bersih

Standar kualitas air bersih di Indonesia ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah No. 20 tahun 1990 yang menetapkan kualitas air menjadi 4 (empat) golongan:

1. Kualitas air golongan A sebagai baku mutu air untuk air minum tanpa pengolahan terlebih dahulu.
2. Kualitas air golongan B sebagai baku mutu air untuk air baku.
3. Kualitas air golongan C sebagai baku mutu air untuk perikanan dan peternakan.
4. Kualitas golongan D sebagai baku mutu air untuk keperluan pertaniandan dapat dimanfaatkan untuk usaha di perkotaan, industri, pembangkit listrik tenaga air.

Kualitas air yang merupakan konsumsi kegiatan manusia merupakan kualitas air golongan A dan B. Dari daftar kualitas air golongan B, ada beberapa parameter yang harus diperhatikan yaitu: parameter fisik, kimia, mikrobiologi, dan zat radioaktif. Parameter fisik seperti kekeruhan, rasa, bau, dan warna pada umumnya mempengaruhi sifat estetika dari air. Perimeter kimia dan mikrobiologi akan berbahaya bagi kesehatan manusia, sehingga perlu dihilangkan/dikurangi pada proses pengolahan air minum.

Dalam Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 907/MENKES/SK/VII/2002 Tentang Syarat-Syarat Dan Pengawasan Kualitas Air Minum, Terdapat persyaratan kualitas fisik terhadap suplay air bersih yang seharusnya ada.

Tabel 2.5
Syarat-Syarat dan Pengawasan Kualitas Air Minum

Parameter	Satuan	Kadar Maksimum yang diperbolehkan	Keterangan
1	**2**	**3**	**4**
Parameter Fisik			
Warna	TCU	15	
Rasa dan bau	-	-	Tidak berbau dan berasa
Temperatur	^{0}C	Suhu udara $\pm$ 3^{0}C	
Kekeruhan	NTU	5	

Sumber: Kepmenkes No. 907/MENKES/SK/VII/2002

2.4.3 Kriteria Dan Indikator Penyediaan Air Bersih

Penetapan kriteria dan indikator kinerja penyediaan pelayanan air bersih sebagian besar ditarik dari Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 47 tahun 1999 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum. Alasan menggunakan Kepmendagri No. 47 tahun 1999 adalah karena peraturan tersebut selama ini digunakan sebagai alat utama yang digunakan untuk mengukur kinerja PDAM diseluruh Indonesia setiap tahun melalui Laporan Hasil Evaluasi Kinerja Perusahan Daerah Air Minum oleh Badan Pengawas Keuangan Dan Pembangunan (BPKP) propinsi. Dengan demikian validitas indikatornya telah diakui secara Nasional.

Selain Kepmendagri No. 47 tahun 1999, peraturan lainnya yang digunakan sebagai acuan indikator kinerja yaitu Permendagri No.23 tahun 2006 tentang Pedoman Teknis Dan Tata Cara Pengaturan Tarif Air Minum Pada Perusahaan Daerah Air Minum. Peraturan ini turut digunakan dalam penentuan indikator kinerja karena keberlanjutan penyediaan air bersih juga harus memperhatikan penetapan tarif yang terjangkau oleh masyarakat pelanggan. Selain Kepmendagri No. 23 tahun 2006, terdapat juga Panduan Pengembangan Air Minum, Kepmenkes RI No. 907 tahun 2002 tentang Syarat-syarat dan Pengawasan Kualitas Air Minum, PP No. 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air, penyelenggaraan PDAM Kota.

Tabel 2.6
Penetapan Kriteria Dan Tolok Ukur Kinerja Penyedia Air Bersih PDAM

Kriteria	Sub Kriteria	Tolok Ukur	Indikator	Sumber
Aspek Operasaional				
Cakupan Pelayanan	Tingkat pelayanan Total	60%	Jumlah pelanggan PDAM keseluruhan di wilayah administrasi	1
Sumber air baku	1 Sumber air baku yang digunakan/termanfaatkan	Kapasitas, kualitas, kontinuitas, unit air baku, cara pengambilan	Kondisi umum sumber air	2
	2 Sumber air yang belum digunakan/termanfaatkan	Kapasitas, kualitas, kontinuitas	Kondisi umum perencanaan sumber air baru	2
Kuantitas air	1 Kapasitas	60 L/Orang/hari	Kapasitas Pengaliran	1
	2 Jumlah pemakai/ sambungan	5 Orang/rumah tangga	Jumlah orang dalam satu pelanggan rumah tangga	2
Kualitas Air	1 Kualitas	Memiliki surat kelayakan air bersih dari dinas kesehatan	Standar kualitas air bersih	1
	2 Syarat Fisik	Tidak berasa, tidak berbau, suhu 3^{o}C, jernih	Standar kualitas air bersih	3
	3 Pemantauan Kualitas Air	6 bulan sekali	Jenjang waktu pemantauan	4
Kontinuitas Air	Akses air	Mengalir 24 jam/hari	Akses terhadap ketersediaan air bersih	1
Tingkat kehilangan air	Kehilangan air	<20%	Jumlah M^3 air yang terjual kepada konsumen per jumlah M^3 air yang diproduksi oleh produsen air	1
Kecepatan pemasangan instalasi SL (Sambungan Langganan)	1 Pemasangan	≤ 6 hari kerja	Lamanya waktu yang dibutuhkan calon pelanggan s/d penyambungan	1
	2 Prosedur pemasangan	Memiliki prosedur sambungan langganan dan prosedur pembuatan rekening air	Administrasi sambungan langganan	5
Pengaduan pelayanan	1 Pengaduan tertangani	≥ 80%	Jumlah pengaduan yang berhasil ditangani	1
	2 Prosedur pengaduan pelanggan	Memiliki prosedur pengaduan	Cara	5
Aspek Tarif				

Kriteria	Sub Kriteria	Tolok Ukur	Indikator	Sumber
Sistem Penetapan Tarif	Penetapan	Tarif progresif	Sistem yang diterapkan dalam penetapan tarif dan biaya pemasangan	6
Dasar Penetapan tarif	1 Prinsip penetapan tarif air	Biaya tarif ≤ 4% UMR Provinsi	Hal-hal yang dipertimbangkan dalam penentuan tarif	6
	2 Aspek Keuangan			
	- Memiliki data keuangan	Data penagihan rekening, penjualan air, laporan keuangan, kemampuan masyarakat, Pendanaan daerah	Rekapitulasi keuangan	2
Aspek Administrasi				
Dokumen Dasar	1 Kelengkapan dokumen administrasi	Memiliki:	Kelengkapan dokumen dasar PDAM	1
		1. Rencana jangka panjang		
		2. Rencana organisasi dan uraian tugas		
		3. Prosedur operasi standar		
		4. Gambar nyata laksana		
		5. Pedoman penilaian kerja Karyawan		
		6. Rencana kerja dan anggaran		
	2 Aspek Kelembagaan dan peraturan			2
	- Kelembagaan			
	Kuantitas penyelenggaraan dan struktur organisasi	Kuantitas yang harus tersedia sebanyak 14 pegawai tetap	Penyelengaraan pelayanan PDAM	
	- Perundang-undangan			
	Berpedoman pada:	UU No. 7 Tahun 2004, UU No. 32 Tahun 2004, PP No. 16 Tahun 2005, RPJM Nasional, dan Rencana induk SPAM	Penyelengaraan pelayanan PDAM	

Keterangan Sumber:

1. Kepmendagri No.47 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penilaian Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum.
2. Panduan Pengembangan Air Minum.

3. Kepmenkes RI No. 907 tahun 2002 Tentang Syarat-Syarat dan Pengawasan Kualitas Air Minum.
4. PP No. 82 Tahun 2001 Tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air.
5. Penyelenggaran PDAM Kota.
6. Permendagri No. 23 tahun 2006 Tentang Pedoman Teknis dan Tata Cara Pengaturan Tarif Air Minum Pada Perusahaan Daerah Air Minum.

2.5 Kajian Teoritik Teknik Evaluasi

Evalusi secara umum diartikaan sebagai sebuah penaksiran (*apprasial*) pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*) kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Berdasarkan Dunn, evaluasi memiliki fungsi utama dalam analisis kebiajakan antara lain:

1. Memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik.
2. Memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target.
3. Memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya termasuk perumusan masalah dan rekomendasi.

Berdasarkan Dunn, pada dasarnya terdapat tiga evalusi kebijakan, antara lain:

a. Evaluasi Semu (Pseudo Evaluation)

Evaluasi semu merupakan pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebiajakan tanpa berusaha menanyakan manfaat atau nilai-nilai dari hasil tersebut terhadap individu, kelompok, atau masyarakat secara keseluruhan.

b. Evaluasi Formal

Merupakan pendekatan yang mengunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan, tetapi mengevaluasi hasil tersebut atas dasar tujuan program kebijakan

yang diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator progam. Perbedaan pendekatan evaluasi formal dengan evaluasi semu adalah bahwa evaluasi formal menggunakan undang-undang, dokumen-dokumen, program, dan wawancara dengan pembuat kebijakan dan administrator untuk mengidentifikasikan, mendefinisikan, dan menspesifikasikan tujuan dan target kebijakan. Kelayakan dari tujuan dan target yang diumumkan secara formal tersebut tidak ditanyakan.

Evaluasi formal terbagi kedalam dua tipe:

1. Evaluasi Sumatif.

Yang menjadi fokus penelitiannya adalah tujuan pelaksanaan program, kebijakan atau produk intervensi, sehingga output yang diperoleh berupa penilaian umum terhadap keefektipan program dan penilaian kondisi-kondisi yang dapat membuat program tersebut menjadi efektip.

2. Evaluasi Formatif.

Tujuannnya yaitu untuk menilai kinerja program kebijakan dan sejenisnnya yang sedang berlangsung dan memfokuskan pada kekuatan dan kelemahannnya secara spesifik. Output yang dihasilkan adalah rekomendasi untuk meningkatkan kinerja program pada tahap selanjutnya.

Evaluasi formal juga dibagi berdasarkan kontrol langsung dan tidak langsung, evaluator dapat memanipulasi secara langsung tingkat pengeluran, campuran program, atau karakteristik kelompok sasaran. Sedangkan kontorl tidak langsung, masukan dan proses kebijakan tidak dapat dimanipulasi secara langsung.

c. Evaluasi Keputusan Teori

Perbedaan pendekatan evaluasi ini dengan evaluasi semu dan evaluasi formal adalah bahwa evaluasi keputusan teoritis berusaha memunculkan dan memuat eksplisit tujuan dan target dari pelaku kebiajakan baik yang tersembunyi maupun yang dinyataan.

2.6 Kajian Teoritik Persepsi Masyarakat

Menurut Robbins (1995) persepsi adalah suatu porses dimana individu mengorganisasikan dan meninterfretasikan kesan-kesan sensori mereka untuk

memberi makna lingkungannnya. Selain itu menurut kamus tata ruang Ditjen Cipta karya Depertemen Pekerjaan Umum (1997) mendefinisikan persepsi sebagai tanggapan atau pengertian yang terbentuk langsung dari suatu peristiwa atau pembicaraan tapi dapat juga pengertian yang terbentuk lewat proses yang diperoleh melalui pancaindra.

Persepsi adalah cara pandang seseorang melihat dirinya sendiri, orang lain, hubungan-hubungan dan situasi yang dia hadapi. Persepsi mempunyai pengaruh yang dalam prilaku manusia. Jika seseorang mensikapi sesuatu dengan cara tertentu, walaupun itu tidak benar, dalam pikirannya cara pandang itulah yang mendasari segala prilakunya (Weeks,1992).

Persepsi seseorang terdiri dari beberapa sumber:

1. Proses pembelajaran formal dan informal dalam keluarga dan sistem pendidikan masyarakat.
2. Tekanan sosial dan sistem penghargaan sosial yang kadang-kadang memaksa dan mendorong seseorang untuk menerima dan mengabaikan persepsi-persepsi dan pola-pola yang mendominasi masyarakat.
3. Proses penyerapan berangsur-angsur dari pola-pola dominan yang ada dalam lingkungannnya dimana proses itu terinternalisasi secara gradual dalam alam bawah sadarnnya.
4. Keinginan, kepentingan dan tujuan tertentu yang menjadi ketetapan dan mengakar kuat dalam pikiran seseorang dimana dia mensikapi sesuatu hanya dengan cara membenarkan keinginan atau tujuan tersebut.
5. Cara seseorang menafsirkan refleksi-refleksi pengalaman yang mengisi hidupnnya.