

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Di dalam tata kehidupan masyarakat, air merupakan sumber daya alam yang sangat berharga bagi kelangsungan hidup manusia. Air menjadi kebutuhan dasar yang bersifat primer setelah udara. Dalam kegiatan sehari-hari, air digunakan untuk keperluan mulai dari mandi, mencuci, sampai dengan memasak. Maka dari itu, diperlukan ketersediaan air dalam jumlah yang cukup memadai dan berkualitas.

Keberadaan sumber daya air harus dapat dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk memenuhi berbagai kebutuhan hidup serta menjamin agar setiap orang mendapatkan haknya atas sumber daya alam tersebut. Negara menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi kebutuhan pokok minimal sehari-hari guna memenuhi kehidupannya yang sehat, bersih, dan produktif sebagaimana diatur dalam Pasal 33 Ayat (3) UUDNRI Tahun 1945 sebagai dasar konstitusi pengelolaan sumber daya alam yang menyatakan bahwa pendayagunaan sumber daya alam termasuk air di dalamnya harus ditujukan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Pengertian yang terkandung di dalam amanat konstitusi tersebut adalah bahwa negara bertanggungjawab terhadap ketersediaan dan pendistribusian potensi sumberdaya air bagi seluruh masyarakat Indonesia, dan dengan demikian pemanfaatan potensi sumber daya air harus direncanakan sedemikian rupa sehingga memenuhi

prinsip-prinsip kemanfaatan, keadilan, kemandirian, kelestarian dan keberlanjutan. (Sumantri, 2013 dalam Ariyanto, 2015)

Menurut Permenkes Nomor 416/MEN.KES/PER/IX/1990, air adalah air minum, air bersih, air kolam renang, dan air pemandian umum. Sedangkan menurut Undang-undang 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. Air bersih dibutuhkan dalam pemenuhan kebutuhan manusia untuk melakukan segala kegiatan sehari-hari. Sehingga perlu diketahui bagaimana air dikatakan bersih dari segi kualitas dan bisa digunakan dalam jumlah yang memadai dalam kegiatan sehari-hari manusia. Agar kelangsungan hidup manusia dapat berjalan lancar, air bersih juga harus tersedia dalam jumlah yang memadai sesuai dengan aktifitas manusia pada tempat tertentu dan kurun waktu tertentu.

Kebutuhan akan sumber daya air terus meningkat seiring dengan penambahan penduduk, terutama kebutuhan air bersih yang dimanfaatkan sebagai air minum. Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 492 Tahun 2010 tentang Persyaratan Kualitas Air Minum, pengertian air minum adalah air yang melalui proses pengolahan atau tanpa proses pengolahan yang memenuhi syarat kesehatan dan dapat langsung diminum.

Untuk menjaga keseimbangan, tubuh orang harus kemasukan air kira-kira 2 liter tiap hari. Orang dapat bertahan hidup berminggu-minggu lamanya tanpa makanan, tetapi tanpa minum air hanya akan tahan 3 sampai 4 hari saja.

Setiap saat ada sejumlah air yang keluar tubuh, dengan cara penguapan pada permukaan tubuh, pada waktu transpirasi, berpeluh, pada pernapasan, dan pada waktu buang air. Air menguap melalui pori kulit sekitar 500 CC selama satu hari, yang dikeluarkan oleh kelenjar-kelenjar peluh kira-kira 1.000 CC, dan ini sangat tergantung pada temperatur setempat dan situasi orang, yang dikeluarkan sebagai uap pada pernapasan lebih kurang 300 CC, dan kecuali itu juga ada yang dikeluarkan pada waktu buang air untuk keperluan pembersihan tubuh dari bahan-bahan pencemar yang masuk kedalam tubuh atau yang dipisahkan di dalam tubuh. (Prawiro, 1988 dalam Turyono, 2014)

Melihat pentingnya air, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air guna menjamin kualitas air untuk kehidupan bangsa Indonesia. Tujuan pengelolaan kualitas air adalah untuk menjamin kualitas air yang diinginkan sesuai dengan peruntukannya, sedangkan tujuan pengendalian air adalah untuk menjamin kualitas air agar sesuai dengan baku mutu air melalui upaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran air serta pemulihan kualitas air. Mutu air adalah suatu kondisi kualitas air yang diukur dan atau diuji berdasarkan parameter-parameter tertentu dan metoda tertentu berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Parameter Kualitas Air yang digunakan untuk kebutuhan manusia haruslah air yang tidak tercemar atau memenuhi persyaratan fisika, kimia, dan biologis.

Persyaratan Kualitas Air Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2001 sebagai berikut:

1. Syarat fisik, antara lain:

Air yang berkualitas harus memenuhi persyaratan fisika sebagai berikut:

- a. Jernih atau tidak keruh
- b. Tidak berwarna
- c. Rasanya tawar
- d. Tidak berbau
- e. Temperaturnya normal
- f. Tidak mengandung zat padatan

2. Syarat kimiawi, antara lain:

- a. pH (derajat kesamaan)

Penting dalam proses penjernihan air karena keasaman air pada umumnya disebabkan gas Oksida yang larut dalam air terutama karbondioksida. Pengaruh yang menyangkut aspek kesehatan dari pada penyimpangan standar kualitas air minum dalam hal pH yang lebih kecil 6,5 dan lebih besar dari 9,2 akan tetapi dapat menyebabkan beberapa senyawa kimia berubah menjadi racun yang sangat mengganggu kesehatan.

- b. Kesadahan

Kesadahan ada dua macam yaitu kesadahan sementara dan kesadahan non karbonat (permanen). Kesadahan sementara akibat keberadaan Kalsium dan Magnesium bikarbonat yang dihilangkan dengan memanaskan air hingga mendidih/menambahkan kapur dalam air. Kesadahan nonkarbonat (permanen) disebabkan oleh sulfat dan

karbonat, Chlorida dan Nitrat dari Magnesium dan Kalsium disamping Besidan Alumunium. Konsentrasi kalsium dalam air minum yang lebih rendah dari 75mg/l dapat menyebabkan penyakit tulang rapuh, sedangkan konsentrasi yang lebih tinggi dari 200 mg/l dapat menyebabkan korosifitas pada pipa-pipa air. Dalam jumlah yang lebih kecil magnesium dibutuhkan oleh tubuh untuk pertumbuhan tulang, akan tetapi dalam jumlah yang lebih besar 150 mg/l dapat menyebabkan rasa mual.

c. Besi

Air yang mengandung banyak besi akan berwarna kuning dan menyebabkan rasa logam besi dalam air, serta menimbulkan korosi pada bahan yang terbuat dari metal. Besi salah satu unsur yang merupakan pelapukan batuan induk yang banyak ditemukan diperairan umum. Batas maksimal yang terkandung di dalam air adalah 1,0 mg/l.

d. Aluminium

Batas maksimal yang terkandung didalam air menurut Peraturan Menteri Kesehatan No 82 / 2001 yaitu 0,2 mg/l. Air yang mengandung banyak aluminium menyebabkan rasa yang tidak enak apabila dikonsumsi.

e. Zat organik

Larutan zat organik yang bersifat kompleks ini dapat berupa unsur hara makanan maupun sumber energi lainnya bagi flora dan faunan yang hidup di perairan.

f. Sulfat

Kandungan sulfat yang berlebihan dalam air dapat mengakibatkan kerak air yang keras pada alat merebus air (panci / ketel) selain mengakibatkan bau dan korosi pada pipa. Sering dihubungkan dengan penanganan dan pengolahan air bekas.

g. Nitrat dan nitrit

Pencemaran air dari nitrat dan nitrit bersumber dari tanah dan tanaman. Nitrat dapat terjadi baik dari  $\text{NO}_2$  atmosfer maupun dari pupuk-pupuk yang digunakan dan dari oksidasi  $\text{NO}_2$  oleh bakteri dari kelompok Nitrobacter. Jumlah Nitrat yang lebih besar dalam usus cenderung untuk berubah menjadi Nitrit yang dapat bereaksi langsung dengan hemoglobine dalam darah membentuk methaemoglobine yang dapat menghalang perjalanan oksigen didalam tubuh.

3. Syarat mikrobiologi, antara lain:

Tidak mengandung kuman-kuman penyakit seperti disentri, tipus, kolera, dan bakteri patogen penyebab penyakit. Seperti kita ketahui jika standar mutu air sudah diatas standar atau sesuai dengan standar tersebut maka yang terjadi adalah akan menentukan besar kecilnya investasi dalam pengadaan air bersih tersebut, baik instalasi penjernihan air dan biaya operasi serta pemeliharaannya. Sehingga semakin jelek kualitas air semakin berat beban masyarakat untuk membayar harga jual air bersih. Dalam penyediaan air bersih yang layak untuk dikonsumsi oleh masyarakat banyak mengutip Peraturan Menteri Kesehatan Republik

Indonesia No. 173/Men.Kes/Per/VII/1977, penyediaan air harus memenuhi kuantitas dan kualitas, yaitu:

- a. Aman dan higienis
- b. Baik dan layak minum
- c. Tersedia dalam jumlah yang cukup
- d. Harganya relatif murah atau terjangkau oleh sebagian besar masyarakat.

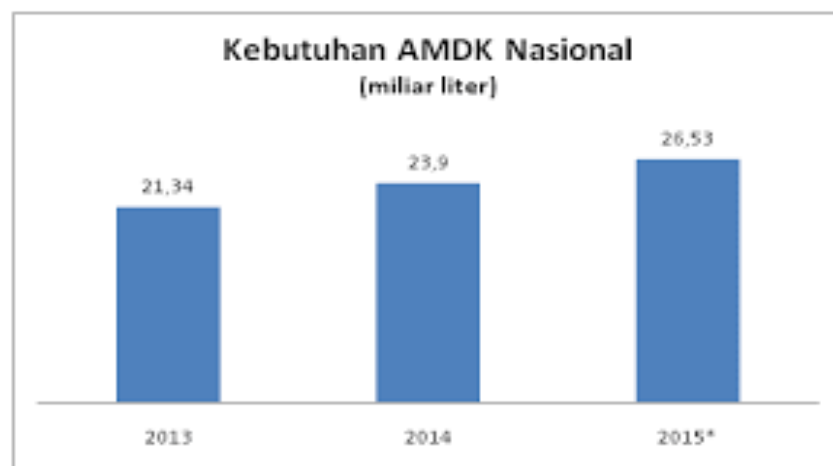
Kebutuhan air minum yang layak dan aman dikonsumsi semakin hari semakin meningkat jumlahnya. Hal ini dikarenakan kesadaran masyarakat akan pentingnya air minum yang sehat semakin tinggi. Sementara ketersediaan air layak minum yang berkualitas dan terjamin dari segi kesehatan semakin sulit diperoleh. Sebagian besar kebutuhan air minum selama ini dipenuhi dari sumber air sumur atau dari air permukaan yang telah diolah oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Seperti yang diketahui dari data diatas, sebagian penduduk Kabupaten Kulon Progo menggunakan ledeng dan sumur sebagai sumber air bersih. Namun, kualitas air sumur semakin rendah dan pencemaran air limbah dari rumah tangga dan industri, kawasan perdagangan, dan sebagainya hampir semuanya dibuang langsung ke badan-badan air tanpa pengolahan. Akibatnya, terjadi penurunan kualitas air permukaan, yang pada akhirnya menurunkan kualitas air baku untuk air minum.

Munculnya air minum dalam bentuk kemasan yang sering disebut Air Minum Dalam Kemasan (AMDK) kini lebih aman dikonsumsi dan praktis. Masyarakat lebih dimudahkan untuk mengonsumsi air minum, dengan

AMDK juga masyarakat telah banyak diuntungkan dari aspek ekonomis. Kebutuhan AMDK ini terus meningkat seiring dengan pertumbuhan jumlah dan kebutuhan penduduk. Menurut data Aspadin pasar AMDK (di luar air isi ulang) pada tahun 2013 mencapai sekitar 21,34 miliar liter, mengalami kenaikan sebesar 11% sampai dengan 13% menjadi 23,9 miliar liter di tahun 2014. Pada tahun 2015 diperkirakan kebutuhan air mineral dalam kemasan secara nasional, pasarnya diproyeksikan mencapai 26,53 miliar liter. Selain mencerminkan prospek yang menggiurkan, angka-angka tersebut juga menunjukkan semakin tingginya ketergantungan masyarakat terhadap produk AMDK (www.bareksa.com, 24 Februari 2015 diakses 14 Oktober 2016, 18:29).

Grafik 1.1

Data Kebutuhan Air Mineral Dalam Kemasan  
Nasional Tahun 2013-2015



*Sumber : ASPADIN Tahun 2015*



PDAM Tirta Binangun sebagai perusahaan daerah yang memberikan pelayanan penyediaan air bersih pada masyarakat Kulon Progo, melihat banyaknya kebutuhan air minum dalam kemasan (AMDK) pada masyarakat Kulon Progo, menggugah PDAM Tirta Binangun untuk berinovasi dengan memproduksi AMDK AirKU. Program AirKU sebagai upaya PDAM Tirta Binangun untuk meningkatkan akses air minum bagi masyarakat. Program AirKU tersebut sudah berjalan mulai bulan Oktober 2013 (Jawa Pos, 2015). Program AirKU merupakan terobosan yang diinisiasi oleh Bapak Hasto Wardoyo selaku Bupati Kulon Progo periode 2011-2016. Program AirKU merupakan salah satu dari program Gerakan “Bela dan Beli Kulon Progo”, yaitu gerakan yang dibuat untuk mencintai produk-produk lokal. Gerakan “Bela dan Beli Kulon Progo” merupakan semboyan yang digunakan oleh Bapak Hasto Wardoyo untuk mengajak masyarakat membangun perekonomian Kulon Progo dengan membeli produk sendiri daripada produk asing. Produk-produk lokal yang menjadi potensi daerah di kembangkan untuk meningkatkan pendapatan daerah Kulon Progo.

Produk AMDK Kulon Progo diberi merk AirKU yang artinya Air Kulon Progo. Menurut Bapak Hasto Wardoyo, ide memproduksi AMDK muncul setelah melihat data bahwa kebutuhan air minum dalam kemasan di Kulon Progo cukup besar yakni mencapai 4,8 juta gelas per bulan (Jawa Pos, 2015). Pendirian pabrik AMDK merupakan upaya PDAM menambah pendapatan daerah. Sementara dalam jangka panjang, PDAM ingin

menangkap peluang bisnis seiring dengan akan dipindahkannya bandar udara "Adisucipto" ke wilayah Kulon Progo.

Produk AMDK yang diproduksi oleh PDAM Kabupaten Kulon Progo yaitu ukuran gelas 240 ml, ukuran botol varian 600 ml dan galon 19 liter. Bisnis AMDK peruntukannya untuk para pegawai yang berada di lingkungan Kabupaten Kulon Progo, dimana setiap harinya para pegawai ini membutuhkan air minum baik untuk dirinya sendiri maupun untuk keperluan kegiatan kantor atau dinas, sasaran pasar selanjutnya adalah para rekanan yang menjalin kerjasama dengan pemerintah Kabupaten Kulon Progo, seperti katering dan yang koperasi-koperasi ada di lingkungan Kabupaten Kulon Progo, dan AMDK AirKU dipasarkan melalui kerjasama dengan toko-toko swalayan, toko kelontong, rumah makan di wilayah Kabupaten Kulon Progo. (Titop Dwiwinarno, 2011).

Produk AMDK AirKU memanfaatkan sumber air dari mata air Clereng yang berada di Dusun Mrunggi, Desa Sendangsari, Kec. Pengasih, Kulon Progo yang berkualitas baik secara fisika maupun kimia serta kapasitasnya cukup dan berlebih sesuai dengan kapasitas yang diharapkan. AMDK AirKU diproses dalam beberapa tahap menggunakan proses *water treatment proccesing* (Mineral). Dalam hal ini PDAM menggandeng Perumda Aneka Usaha Kabupaten Kulon Progo untuk menjadi distributor tunggal AMDK AirKU, dengan pemasarannya masih di kawasan Kulon Progo yang meliputi 12 Kecamatan. ([www.info-jogja.com](http://www.info-jogja.com) diakses 26 Oktober 2016, 20:11)

Produk AirKU 30% telah menguasai pasar air minum kemasan di Kulonprogo. Masyarakat Kulonprogo menyambut baik adanya produk amdk tersebut, sehingga permintaan pasar terus bertambah. Namun, kapasitas produksi Airku masih rendah sehingga PDAM belum mampu memenuhi kebutuhan pasar masyarakat Kulon Progo. (www.suara merdeka.com, 2015 diakses 27 Oktober 2016, 14:20).

## **B. Perumusan Masalah**

- 1. Bagaimana tata kelola produk AMDK AirKu oleh PDAM Tirta Binangun Kulon Progo ?*
- 2. Apa faktor-faktor yang berpengaruh dalam pengelolaan AMDK AirKU ?*

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui tata kelola produk AMDK AirKU oleh PDAM Tirta Binangun Kulon Progo.
2. Untuk mengetahui faktor yang berpengaruh pada pengelolaan AMDK AirKu.

## **D. Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat mendeskripsikan mengenai tata kelola produk AMDK AirKU. PDAM Tirta Binangun sebagai perusahaan milik daerah, memproduksi produk AMDK sebagai upaya untuk memenuhi hak masyarakat Kulon Progo untuk mendapat air minum yang layak dan sebagai upaya untuk menambah pendapatan daerah.

### **2. Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran, khususnya kepada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Kulon Progo dalam rangka upaya memperluas akses air minum masyarakat Kabupaten Kulon Progo.

## **E. Kerangka Dasar Teori**

### **1. Paradigma *New Public Management (NPM)***

#### **a. Pengertian dan Sejarah *New Public Management***

Konsep *New Public Management* secara tidak langsung muncul dari kritik keras terhadap organisasi sektor publik dan telah menimbulkan gerakan dan tuntutan terhadap reformasi manajemen sektor publik. *New Public Management* kemudian mempengaruhi proses perubahan organisasi sektor publik secara komprehensif hampir diseluruh dunia. Pelaksanaan desentralisasi, devolusi, dan modernisasi pemberian pelayanan publik merupakan penekanan gerakan *New Public Management* (Samudra, 2005 dalam Intan Kurnia,2013).

Istilah *New Public Management* pada awalnya dikenalkan oleh Christopher Hood pada tahun 1991 yang kemudian disingkat dengan istilah NPM. Apabila dilihat melalui perspektif historis, pendekatan modern terhadap manajemen sektor publik tersebut awalnya muncul dari negara-negara Eropa sekitar tahun 1980-an dan 1990-an. Kemunculan pendekatan tersebut merupakan reaksi dan kondisi model administrasi publik tradisional yang tidak memadai. Konsep Administrasi Publik Baru (*New Publik Management*) menurut Frederickson dalam Basid A. (2014),

konsep yang menekankan peran dan segi institusi dari Negara dan sektor publik menuju manajemen pelayanan publik yang lebih pro-pasar. Pergeseran dari kebijakan dan administrasi menuju ke manajemen; meniru gaya manajemen yang diterapkan pada sektor privat. Dalam NPM, praktik pelayanan publik berdasarkan pertimbangan ekonomi yang rasional atau kepentingan pengambilan keputusan. Kebutuhan dan kepentingan publik dirumuskan sebagai agregasi dan kepentingan-kepentingan publik. Publik diposisikan sebagai pelanggan (*customer*) sedangkan pemerintah berperan sebagai yang mengarahkan (*steering*). Oleh karena itu, untuk mencapai tujuan kebijakan perlu diciptakan mekanisme struktur sosial yang mendukung yakni melalui organisasi privat atau non-provit. Dan untuk mencapai tujuan pelayanan, organisasi publik yang memberikan pelayanan mendapat ruang gerak yang lebih luas.

Menurut Bovaird dan Loffer (2013) *New Public Management* adalah sebuah gerakan perampingan sektor publik dan membuatnya lebih komparatif dan mencoba untuk membuat administrasi publik yang lebih responsif terhadap kebutuhan warga dengan menawarkan pengukuran ekonomi, efisiensi dan efektifitas (*value for money*), fleksibilitas pilihan, dan transparansi.

Implementasi konsep NPM dapat dipandang sebagai suatu bentuk modernisasi atau reformasi manajemen dan administrasi publik, depolitasi kekuasaan, atau desentralisasi wewenang yang mendorong demokrasi. Beberapa pihak meyakini bahwa paradigma *New Public Management*

merupakan sebuah fenomena internasional sebagai bagian dari proses global. Konsep NPM begitu cepat mempengaruhi praktik manajemen publik di berbagai negara sehingga membentuk sebuah gerakan yang mendunia.

#### **b. Tujuan *New Public Management* (NPM)**

Sejak pertengahan tahun 1980-an, telah terjadi perubahan manajemen sektor public yang cukup drastis dari sistem manajemen tradisional yang terkesan kaku, birokratis, dan hierarkis menjadi model manajemen sektor publik yang fleksibel dan lebih mengakomodasi pasar. Perubahan tersebut bukan sekedar perubahan kecil dan sederhana, tetapi perubahan besar yang telah mengubah peran pemerintah terutama dalam hal hubungan antara pemerintah dan masyarakat (Djedje dkk, 2007). Paradigma baru yang muncul dalam manajemen sektor publik tersebut adalah pendekatan *New Public Management* (NPM).

Model NPM berfokus pada manajemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja, bukan pada kebijakan. Penggunaan paradigma baru tersebut menimbulkan beberapa konsekuensi pada pemerintah, diantaranya adalah tuntutan untuk melakukan efisiensi, pemangkasan biaya (*cost cutting*), dan kompetisi tender

Tujuan *New Public Management* adalah untuk merubah administrasi publik sedemikian rupa sehingga, walaupun belum bisa menjadi perusahaan, ia bisa lebih bersifat seperti perusahaan. Administrasi publik sebagai penyedia jasa bagi warga harus sadar akan tugasnya untuk

menghasilkan layanan yang efisien dan efektif. Tapi, di lain pihak ia tidak boleh berorientasi pada laba.

### **c. Prinsip *New Public Management***

Prinsip *New Public Management* (C. Hood, 1991) :

- 1) Lebih berfokus pada manajemen, bukan kebijakan.
- 2) Adanya standar yang jelas dan dilakukannya pengukuran terhadap kinerja yang dicapainya.
- 3) Penekanan yang lebih besar pada pengendalian atas hasil (output), bukan pada prosedur.
- 4) Pergeseran ke arah adanya tingkat persaingan yang lebih besar didalam sektor pelayanan publik.
- 5) Penekanan pada pengembangan pola-pola manajemen sebagaimana yang dipraktikan pada sektor swasta untuk mendukung perbaikan kinerja pelayanan publik.
- 6) Adanya pergeseran ke arah pemecahan ke dalam berbagai unit organisasi yang lebih kecil dalam sektor pelayanan publik.
- 7) Penekanan yang lebih besar pada disiplin dan parsimony dalam penggunaan sumber daya.

### **d. Orientasi NPM (*New Public Management*)**

*New Public Management* ini telah mengalami berbagai perubahan orientasi menurut Ferlie, Ashbuerner, Filzgerald dan Pettgrew dalam Keban (2004 ), yaitu:

- 1) Orientasi *The Drive* yaitu mengutamakan nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja.
- 2) Orientasi *Downsizing and Decentralization* yaitu mengutamakan penyederhanaan struktur, memperkaya fungsi dan mendelegasikan otoritas kepada unit-unit yang lebih kecil agar dapat berfungsi secara cepat dan tepat.
- 3) Orientasi *in Search of Excellence* yaitu mengutamakan kinerja optimal dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi.
- 4) Orientasi *Public Service* yaitu menekankan pada kualitas, misi dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik, memberikan perhatian yang lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan dan partisipasi “user” dan warga masyarakat, termasuk wakil-wakil mereka menekankan “social learning” dalam pemberian pelayanan publik dan penekanan pada evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat dan akuntabilitas.

#### **e. Hubungan Konsep NPM dan Inovasi Sektor Publik**

Secara umum konsep inovasi berkaitan dengan karakteristik lingkungan yang selalu berkembang dan dinamis sehingga perlu adanya ide atau pemikiran, praktek dan obyek yang dianggap baru oleh individu atau organisasi (Rogers, 2003 dalam Zaenuri, 2012). Inovasi dapat dilihat sebagai metode kritis untuk meningkatkan kinerja pemerintah dan



meningkatkan legitimasi kepada masyarakat. Inovasi pemerintah tidak lain adalah untuk menjaga perubahan aspirasi masyarakat yang cepat bagi sebuah pemerintahan yang efektif dan mampu merespon kebutuhan perubahan dan masyarakat modern. Inovasi harus lebih dari sekedar ide, inovasi dipahami dan diimplementasikan pada level organisasi dan melibatkan jaringan organisasi. Inovasi tidak hanya berfokus pada perubahan nyata dalam proses produksi tertentu, tetapi juga pada cara-cara dimana kegiatan produktif dibiayai, proses yang digunakan untuk memutuskan apa yang akan diproduksi, dan standar normatif yang digunakan untuk mengevaluasi kinerja dari sistem produksi dalam konteks sosial (Moore, 2010 dalam Zaenuri, 2012).

Inovasi bisa berarti menggunakan cara kreatif dan cara yang tidak biasa dalam menyelesaikan masalah seperti misalnya dalam pelayanan dengan mengenalkan cara-cara pelayanan baru, merevisi visi misi, membentuk organisasi baru, dan mengembangkan proses-proses baru sebagai bentuk terobosan terhadap kebuntuan penyelesaian persoalan dan pelayanan.

Inovasi di sektor publik dapat berkembang dan memperoleh tempat yang benar-benar kondusif pada paradigma new publik management (NPM) karena pada paradigma ini banyak memberi ruang yang luas pada inovasi seperti halnya pada sektor bisnis. Secara umum NPM dipandang sebagai suatu pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman dalam dunia manajemen bisnis untuk

memperbaiki efisiensi, efektivitas dan kinerja pelayanan di sektor publik. NPM juga merupakan teori manajemen publik yang mengadopsi praktek manajemen bisnis yang dianggap lebih baik, lebih efisien dan lebih produktif (Syafri, 2012 dalam Zaenuri,2012). Sebagai konsekuensi dari penerapan NPM ini masyarakat dianggap sebagai pelanggan (customer) yang harus dipuaskan oleh pemerintah sebagai penyedia pelayanan publik (provider). Di Indonesia praktek manajemen publik dengan mengadopsi semangat sektor bisnis sudah banyak dilakukan dan memperoleh hasil yang cukup baik (Wibawa,2005 dalam Zaenuri,2013).

## **2. Inovasi Kelembagaan**

### **a. Pengertian Inovasi**

Inovasi adalah salah satu pilihan korporasi dalam menghadapi persaingan pasar dan pengelolaan yang berkelanjutan. Freeman (2004) menganggap inovasi sebagai upaya dari perusahaan melalui penggunaan teknologi dan informasi untuk mengembangkan, memproduksi dan memasarkan produk yang baru untuk industri. Dengan kata lain inovasi adalah modifikasi atau penemuan ide untuk perbaikan secara terus-menerus serta pengembangan untuk memenuhi kebutuhan pelanggan.

Pervaiz K. Ahmed and Charles D. Shepherd (2010) inovasi perusahaan dapat menghasilkan *R&D (Research and Development)*, produksi serta pendekatan pemasaran dan akhirnya mengarah kepada komersialisasi inovasi tersebut. Dengan kata lain inovasi adalah proses mewujudkan ide baru, yang berbeda dengan yang dulu, dengan cara

produksi atau dengan membuatnya menjadi nyata, dimana inovasi termasuk generasi evaluasi, konsep baru dan implementasi. Dimana penggunaan metode baru dan berbeda serta teknologi untuk meningkatkan kualitas biaya atau lebih rendah, untuk memenuhi atau melampaui target perusahaan.

Ahmed and Shepherd (2010) inovasi tidak hanya terbatas pada benda atau barang hasil produksi, tetapi juga mencakup sikap hidup, perilaku, atau gerakan-gerakan menuju proses perubahan di dalam segala bentuk tata kehidupan masyarakat. Jadi, secara umum, inovasi berarti suatu ide, produk, informasi teknologi, kelembagaan, perilaku, nilai-nilai, dan praktik-praktik baru yang belum banyak diketahui, diterima, dan digunakan atau diterapkan oleh sebagian besar warga masyarakat dalam suatu lokalitas tertentu, yang dapat digunakan atau mendorong terjadinya perubahan-perubahan di segala aspek kehidupan masyarakat demi terwujudnya perbaikan mutu setiap individu dan seluruh warga masyarakat yang bersangkutan.

#### **b. Teori Kelembagaan**

Menurut Aprilia dan Nugrahaeori (2015), teori kelembagaan dasar pikirannya adalah terbentuknya organisasi oleh karena tekanan lingkungan institusional yang menyebabkan terjadinya institusionalisasi. Zukler,1987 (dalam Donaldson 1995), menyatakan bahwa ide atau gagasan pada lingkungan institusional yang membentuk bahasa dan simbol

yang menjelaskan keberadaan organisasi dan diterima (*taken for granted*) sebagai norma-norma dalam konsep organisasi.

Eksistensi organisasi terjadi pada cakupan organisasional yang luas dimana setiap organisasi saling mempengaruhi bentuk organisasi lainnya lewat proses adopsi atau institusionalisasi (pelebagaan). Di Maggio dan Powell, 1983 (dalam Donaldson 1995), menyebutnya sebagai proses imitasi atau adopsi mimetic sebuah organisasi terhadap elemen organisasi lainnya.

Menurut Di Maggio dan Powell, 1983 (dalam Donaldson 1995), organisasi terbentuk oleh lingkungan institusional yang ada di sekitar mereka. Ide-ide yang berpengaruh kemudian di institusionalkan dan dianggap sah dan diterima sebagai cara berpikir ala organisasi tersebut. Proses legitimasi sering dilakukan oleh organisasi melalui tekanan negara-negara dan pernyataan-pernyataan. Teori institusional dikenal karena penegasannya atas organisasi hanya sebagai simbol dan ritual.

Perspektif yang lain dikemukakan oleh Meyer dan Scott 1983 (dalam Donaldson 1995), yang mengklaim bahwa organisasi berada dibawah tekanan berbagai kekuatan sosial guna melengkapi dan menyelaraskan sebuah struktur, organisasi harus melakukan kompromi dan memelihara struktur operasional secara terpisah, karena struktur organisasi tidak ditentukan oleh situasi lingkungan tugas, tetapi lebih dipengaruhi oleh situasi masyarakat secara umum dimana bentuk sebuah organisasi ditentukan oleh legitimasi, efektifitas dan rasionalitas pada masyarakat.

Teori kelembagaan dalam administrasi publik berkaitan dengan organisasi dan manajemen institusi publik, mencakup hubungan antara struktur organisasi, peraturan terkait serta norma-norma, dan proses organisasi, perilaku, hasil, dan akuntabilitas lembaga publik. Dalam administrasi publik, istilah "lembaga" biasanya mengacu pada sebuah organisasi publik yang dapat memanggil otoritas negara untuk menegakkan keputusannya. Dalam konteks ini, lembaga-lembaga umum didefinisikan sebagai konstruksi sosial, aturan dan norma-norma yang membatasi perilaku individu dan kelompok.

Teori kelembagaan didasarkan pada asumsi bahwa hasil kolektif dan perilaku individu yang terstruktur oleh lembaga. Teori kelembagaan mencakup literatur lintas disiplin, termasuk cabang di ekonomi, sosiologi, dan ilmu politik. Teori kelembagaan dalam administrasi publik bisa dilihat dalam konsep Birokrasi klasik Wilson: Apa yang Pemerintah Lakukan dan Mengapa Mereka Melakukannya.

Meskipun teori kelembagaan menyediakan konsep yang detail dan kaya dengan deskripsi perilaku organisasi, ternyata pluralisme yang sangat besar bisa menimbulkan permasalahan terkait upaya penghematan dan sehingga sulit untuk menilai kapasitas secara jelas, replikasi, dan prediktif. Karena teori kelembagaan (tunggal) tidak memiliki inti konseptual, mungkin lebih akurat untuk menggunakan, teori institusional yang jamak. Secara keseluruhan, teori kelembagaan memiliki lebih banyak tinjauan/perspektif yang beragam.

Teori kelembagaan baru (*new institutional theory*), juga dikenal sebagai paham neo-kelembagaan (*neo-institutinalism*). Para ilmuwan menelusuri munculnya teori kelembagaan mengenai reaksi terhadap munculnya paham perilaku ilmu sosial. Dalam suatu peristiwa, teori kelembagaan yang mungkin merupakan pendekatan teoritis tunggal yang terpopuler dewasa ini di dalam administrasi publik, sebagaimana diendorses oleh H George Fredericson (1999) yang merupakan salah satu figur terkemuka di bidang teori administrasi publik.

Hall & Taylor (1996), membedakan tiga tradisi pada paham kelembagaan:

1. Pilihan rasional (*rational choice*).
2. Paham kelembagaan historis (*historical institutionalism*).
3. Paham kelembagaan sosial (*sociological institutionalism*).

Mengadaptasi model *universum* Pengembangan Lembaga yang dikembangkan oleh Esman, maka proses Pengembangan Lembaga *good governance* dan *good public service* tampak sebagai berikut:

Unsur-unsur Variabel Lembaga

1. Kepemimpinan

Adalah kelompok orang yang secara aktif terlibat dalam merumuskan doktrin dan program lembaga, mengarahkan aktifitas-aktifitas lembaga serta menetapkan dan membina hubungan –hubungan dengan lingkungannya. Dalam kaitannya dengan pengembangan *mind-set* dan *cultur- set governance*, maka kepemimpinan terutama sekali (dan

minimal) menunjuk kepada sosok atau figur Kepala Daerah. Kualitas kepemimpinan sangat penting artinya, terutama sekali bagi negara kita yang cenderung bersifat paternalistik dan membutuhkan keteladanan dalam pola bertindak. Pemimpin yang dibutuhkan untuk mengembangkan *mind-set* dan *cultur-set governance* di daerah setidaknya memiliki 4 C, yaitu: 1) *concept*, yakni memiliki kerangka berfikir, visi, misi dan program yang jelas; 2) *competence*, yakni perpaduan *knowledge*, *skills*, *attitude* yang diperlukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik; 3) *commitment* pada tugas dan fungsinya yang dapat dibuktikan; dan 4) *consistent* (Taufiq Effendy, 2005). Fungsi penting kepemimpinan dalam model kelembagaan ini adalah mengenali, membina dan memperluas jejaring yang terkait dengan tujuan lembaga. Melalui proses transaksi yang intensif dengan lingkungan, jejaring itu dapat dikenali, dibina dan diperluas.

## 2. Doktrin

Merupakan nilai-nilai/tujuan-tujuan/metode-metode operasional yang mendasari tindakan sosial, yang menggambarkan citra dan harapan-harapan yang dituju. Doktrin yang mendasari tindakan operasional pemerintahan tentu saja yang mewakili nilai-nilai *good governance*, yakni pelayanan publik dengan prinsip: partisipasi, efisiensi dan efektivitas, keadilan, akuntabilitas, dan transparansi (Dwiyanto, 2003).

## 3. Program

Adalah aktifitas-aktifitas pelaksanaan dari fungsi yang diemban oleh lembaga, atau yang merupakan output dari lembaga tersebut. Program-program adalah setiap aktifitas/kegiatan pemerintahan yang dirancang untuk mewujudkan kesejahteraan publik melalui pengelolaan barang dan layanan publik yang memenuhi hak-hak dasar manusia. Untuk itu penyusunan isi program/kebijakan harus memenuhi indikator pertimbangan etika yakni: manfaat; pemenuhan hak; keadilan dan pemeliharaan/keberlanjutan.

#### 4. Sumber Daya

Adalah input berupa SDM, dana, sarana fisik dan teknologi yang dibutuhkan oleh lembaga dalam menjalankan aktifitasnya. Pada umumnya yang dituding menjadi kendala dalam pelaksanaan program adalah keterbatasan kualitas dan kuantitas sumberdaya (SDM, dana, sarana fisik, dan teknologi) di daerah. Namun dengan kepemimpinan yang baik dan berkomitmen dan berkreatifitas tinggi, kendala demikian dapat diatasi dalam banyak cara. Selain itu apabila konsep tentang sumberdaya tidak dibatasi hanya dengan apa yang de facto yang ada di pemerintah daerah, tapi juga semua potensi yang mungkin dimiliki daerah. Dengan kreatifitas pimpinan yang mampu melihat dan membina jejaring dengan seluruh potensi sumberdaya yang ada di daerah, maka sumberdaya bisa jadi tak terbatas lagi. Upaya ini bisa ditempuh dengan membina jejaring pada dunia usaha dan LSM –LSM terkait, dalam bentuk: *partnership*, *outsourcing* atau komersialisasi



dan koorporatisasi bidang-bidang tertentu yang mungkin dilakukan tapi tidak mengalihkan tanggung-jawab utama pemerintah pada publik apalagi mengorbankan kepentingan publik.

#### 5. Struktur *Intern*

Struktur organisasi lembaga berupa wewenang formal dan informal, pembagian kerja, saluran komunikasi dan proses yang dibuat baru atau disusun kembali agar lembaga tersebut dapat berfungsi dan terpelihara keberlangsungannya. Yang dimaksud sebagai struktur *intern* ini adalah pola hubungan antar pelaku dalam pemerintahan untuk men-*delivery* program layanan publik yang diemban lembaga. Pembentukan struktur intern ini harus disesuaikan dengan kebutuhan efektifitas *delivery* program dalam masyarakat. Karenanya lembaga tidak harus berbentuk organisasi dengan struktur formal yang ketat, namun bisa bersifat informal, lentur, sementara atau bahkan berwujud mekanisme, prosedur dan jaringan. (Dwiyanto, 2003)

### 3. Inovasi Tata Kelola Produk

Inovasi adalah salah satu pilihan korporasi dalam menghadapi persaingan pasar dan pengelolaan yang berkelanjutan. Freeman (2004) menganggap inovasi sebagai upaya dari perusahaan melalui penggunaan teknologi dan informasi untuk mengembangkan, memproduksi dan memasarkan produk yang baru untuk industri. Dengan kata lain inovasi adalah modifikasi atau penemuan ide untuk perbaikan secara terus-menerus serta pengembangan untuk memenuhi kebutuhan pelanggan.

Menurut Jay Heizer dan Berry Rander (2011), manajemen operasional adalah serangkaian aktivitas yang menghasilkan nilai dalam bentuk barang dan jasa dengan mengubah input menjadi output. Terdapat keputusan strategis yang berkaitan dengan Manajemen Produksi keputusan strategis yang di tersebut adalah yakni sebagai berikut :

a. Perancangan barang dan jasa.

Perancangan barang dan jasa menetapkan sebagian besar proses transformasi yang akan dilakukan. Keputusan biaya, kualitas dan sumber daya manusia bergantung pada keputusan perancangan.

b. Kualitas.

Ekspektasi pelanggan terhadap kualitas harus ditetapkan, peraturan dan prosedur dibakukan untuk mengidentifikasi serta mencapai standar kualitas tersebut.

c. Perancangan proses dan kapasitas.

Keputusan proses yang diambil membuat manajemen mengambil komitmen dalam hal teknologi, kualitas, penggunaan sumber daya manusia dan pemeliharaan yang spesifik. Komitmen pengeluaran dan modal ini akan menentukan struktur biaya dasar suatu perusahaan.

d. Pemilihan lokasi.

Keputusan lokasi organisasi manufaktur dan jasa menentukan kesuksesan perusahaan.

e. Perancangan tata letak.

Aliran bahan baku, kapasitas yang dibutuhkan, tingkat karyawan, keputusan teknologi dan kebutuhan persediaan mempengaruhi tata letak.

f. Sumber daya manusia dan rancangan pekerjaan.

Manusia merupakan bagian yang integral dan mahal dari keseluruhan rancang sistem. Karenanya, kualitas lingkungan kerja diberikan, bakat

dan keahlian yang dibutuhkan, dan upah yang harus ditentukan dengan jelas.

g. Manajemen rantai pasokan.

Keputusan ini menjelaskan apa yang harus dibuat dan apa yang harus dibeli.

h. Persediaan.

Keputusan persediaan dapat dioptimalkan hanya jika kepuasan pelanggan, pemasok, perencanaan produksi dan sumber daya manusia dipertimbangkan.

i. Penjadwalan.

Jadwal produksi yang dapat dikerjakan dan efisien harus dikembangkan.

j. Pemeliharaan.

Keputusan harus dibuat pada tingkat kehandalan dan stabilitas yang diinginkan.

Menurut David (2005), analisis lingkungan internal dan eksternal perlu dilakukan sebagai landasan organisasi untuk menetapkan strategi. Analisis lingkungan internal dilakukan untuk melihat kekuatan dan kelemahan yang ada dalam organisasi yang dipengaruhi oleh fungsi bisnis organisasi. Fungsi bisnis tersebut diantaranya adalah fungsi pemasaran, keuangan, produksi dan SDM. Sedangkan analisis lingkungan eksternal dilakukan untuk melihat peluang dan ancaman dari luar organisasi dengan berdasarkan pada teori five forces porter yang melihat kekuatan pesaing dalam industri sejenis, ancaman masuknya pendatang baru, ancaman produk substitusi, kekuatan tawar menawar pemasok dan kekuatan tawar menawar pembeli.

## **Lingkungan Internal**

Menurut David (2005) semua organisasi memiliki kekuatan dan kelemahan dalam area fungsional bisnis. Fungsi bisnis ini bisa terbagi dalam fungsi pemasaran, keuangan, produksi dan SDM. Organisasi berusaha untuk mengejar strategi yang memanfaatkan kekuatan dan menghilangkan kelemahannya. Pengelolaan yang termasuk perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan dalam unit bisnis bisa menjadi penentu dalam kekuatan atau kelemahan fungsi bisnis yang ada.

### **1. Fungsi Pemasaran**

Fungsi Pemasaran termasuk melakukan pengamatan terhadap kebutuhan konsumen, menentukan iklan, promosi, saluran distribusi, dan penetapan harga barang. (David, 2005). Dalam pemasaran, analisis yang akan dilakukan untuk mengetahui kekuatan atau kelemahan perusahaan adalah penguasaan pangsa pasar perusahaan, harga produk, kualitas produk, saluran distribusi, kepuasan konsumen tentang produk perusahaan serta bagaimana keadaan sumber daya manusia yang terdapat pada fungsi pemasaran.

### **2. Fungsi Keuangan**

Fungsi Keuangan meliputi kegiatan yang mengelola modal kerja, arus kas, utilitas asset dan melihat profitabilitas perusahaan agar bisa ditarik kesimpulan yang berguna untuk pembuatan strategi tertentu. Kondisi keuangan sering kali dianggap sebagai ukuran tunggal terbaik posisi kompetitif perusahaan. (David,2005)

### 3. Fungsi Produksi Dan Operasi

Fungsi produksi dan operasi merupakan serangkaian kegiatan yang menghasilkan nilai dalam bentuk barang dan jasa dengan mengubah input menjadi output. (David, 2005). Dalam fungsi ini yang dilihat adalah produktivitas karyawan bila dibandingkan dengan input yang digunakan dan pemenuhan kualitas produk sesuai dengan persyaratan pelanggan.

### 4. Fungsi Sumber Daya Manusia

Fungsi SDM merupakan fungsi organisasi yang bertugas untuk membuat sistem dan kebijakan yang mempengaruhi perilaku, sikap dan kinerja karyawan. Praktek-praktek yang terdapat dalam fungsi sumber daya manusia adalah perekrutan, seleksi, pelatihan, pengembangan, kompensasi dan pemberhentian tenaga kerja. (Noe, Hollenbeck, Gerhart & Wright, 2008 dalam Yeni dan Rony, 2013)

## **Lingkungan Eksternal**

Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Porter (1987) dalam Yeni dan Rony (2013), kekuatan persaingan dilihat dari lima aspek, yaitu rivalitas di antara perusahaan yang ada (*rivalry among competing firm*), ancaman masuknya pendatang baru (*threat of new entrants*), ancaman produk substitusi (*threat of substitutes products or services*), kekuatan tawar menawar pemasok (*bargaining power of supplier*) dan kekuatan tawar menawar pembeli (*bargaining power of buyer*).

#### 1. Ancaman pesaing

Rivalitas diantara perusahaan saingan (*rivalry among competing firm*) merupakan pesaing-pesaing yang ada di dalam industri yang sama karena memiliki produk atau jasa yang serupa atau mirip. Intensitas persaingan perusahaan dalam industri yang sejenis ini dipengaruhi oleh kualitas dan diferensiasi produk, jumlah dan ukuran pesaing, serta pertumbuhan industri itu sendiri. (Porter, 1987 dalam Yeni dan Rony, 2013)

2. Ancaman pendatang baru (*threat of new entrants*)

Ancaman pendatang baru merupakan pemain baru yang bergerak di bidang usaha yang sama. Ancaman pendatang baru bergantung pada skala ekonomis, modal utk investasi, akses untuk distribusi, akses ke teknologi dan peraturan pemerintah. Skala ekonomis berhubungan dengan penurunan biaya untuk memproduksi satu unit produk dikarenakan bertambahnya jumlah produk yang diproduksi per periode. (Porter, 1987 dalam Yeni dan Rony, 2013)

3. Ancaman produk substitusi (*threat of substitutes products or services*)

Ancaman produk substitusi merupakan produk atau jasa pengganti yang bisa menggantikan produk atau jasa yang ditawarkan perusahaan. Produk pengganti pada dasarnya adalah produk yang dihasilkan oleh industri lain, namun memiliki fungsi sama. Ancaman produk pengganti bergantung pada kualitas barang atau jasa, harga dan performa produk atau jasa pengganti. (Porter, 1987 dalam Yeni dan Rony, 2013)

4. Tawar menawar pemasok

Perusahaan memerlukan bahan baku, komponen dan sumber daya lainnya untuk menjalankan aktivitasnya. Kebutuhan ini mendorong munculnya hubungan antara perusahaan dan pemasok. Kekuatan penawaran dari pemasok (*bargaining power of supplier*) kepada perusahaan dilihat dari jumlah pemasok yang ada, harga dan kualitas barang atau jasa yang dipasok pemasok. Bila semakin banyak supplier maka *bargaining power of supplier* akan semakin rendah. Apabila para pemasok didominasi oleh beberapa perusahaan dan memiliki pembeli yang lebih terfragmentasi, biasanya pemasok akan dapat memaksakan pengaruh yang besar dalam hal harga, mutu dan syarat-syarat penjualan. (Porter, 1987 dalam Yeni dan Rony, 2013)

5. Daya tawar pembeli (*Bargaining power of buyer*)

Tawar menawar pembeli merupakan kekuatan pembeli untuk berpindah dalam hal menggunakan produk atau jasa dari satu perusahaan ke perusahaan lain. Pada prinsipnya, pembeli akan memaksakan penurunan harga dan melakukan tawar menawar untuk mendapatkan mutu yang lebih tinggi dan pelayanan yang lebih baik. *Bargaining power of buyer* akan semakin tinggi apabila banyak perusahaan menghasilkan produk yang sama atau tidak terdiferensiasi. Posisi pembeli akan menjadi kuat apabila suatu kelompok pembeli melakukan pembelian dalam volume yang besar terhadap total penjualan perusahaan, biaya peralihan pembeli kecil dan pembeli memiliki informasi yang lengkap tentang suatu produk. Bila

pembeli memiliki informasi yang lengkap tentang permintaan, harga pasar yang aktual dan bahkan biaya pemasok, biasanya posisi tawar menawar mereka lebih kuat daripada bila informasi yang mereka miliki tidak lengkap. Dengan informasi lengkap, pembeli berada dalam posisi yang lebih baik untuk menjamin bahwa mereka mendapatkan harga yang paling menguntungkan dibandingkan dengan yang lain. (Porter, 1987 dalam Yeni dan Rony, 2013)

#### **4. Peningkatan Akses Air Minum Bagi Masyarakat**

##### **a. Pengertian Aksesibilitas Air Minum**

Dalam kamus bahasa Indonesia, akses sangat berkaitan dengan pencapaian, kemudahan pencapaian (KBBI, 2005). Kemudahan dalam mencapai tujuan biasanya diukur dengan jarak dan waktu tempuh. Aksesibilitas berkaitan erat dengan tingkat kenyamanan atau kemudahan dalam mencapai lokasi yang ingin dicapai. Pernyataan mudah atau susah dalam mencapai tujuan sangat obyektif, mudah untuk seseorang tidak sama dengan orang lain. Oleh karena itu, diperlukan kinerja kualitatif (terukur) yang dapat menyatakan aksesibilitas atau kemudahan. Ada yang menyatakan bahwa aksesibilitas dapat dinyatakan dengan jarak, jika suatu tempat berdekatan dengan tempat yang lainnya, dinyatakan aksesibilitas antara kedua tempat tersebut tinggi. Sebaliknya, jika kedua tempat itu saling berjauhan, aksesibilitas antara keduanya rendah. Jadi, penggunaan aksesibilitas yang tepat dapat dinyatakan dalam jarak dan waktu tempuh. (Black, 1981 dalam Didin Lukmanul, 2010)



Aksesibilitas merupakan konsep dasar dari interaksi atau hubungan tata guna lahan dan transportasi. Pengertian lain tentang aksesibilitas atau tingkat daya jangkau adalah kemudahan penduduk untuk menjembatani jarak antara berbagai pusat kegiatan. Dimana tingkat aksesibilitas dipengaruhi oleh jarak, kondisi prasarana perhubungan, ketersediaan berbagai sarana penghubung termasuk frekuensinya, dan tingkat keamanan serta kenyamanan untuk melalui jalur tersebut (Jayadinata, 1992 dalam Didin Lukmanul,2010). Dalam konteks yang paling luas mengartikan aksesibilitas sebagai kemudahan melakukan pergerakan di antara dua tempat dan akan meningkat dari sisi waktu atau uang ketika biaya pergerakan menurun.

Aksesibilitas merupakan suatu ukuran kenyamanan dalam berinteraksi antara lokasi tata guna lahan satu dengan yang lain. Jika lokasi tata guna lahan saling berdekatan dengan pelayanan transportasi yang baik, dapat dikatakan aksesibilitas tinggi, namun jika aktivitas berlangsung pada lokasi yang berjauhan dengan pelayanan jaringan transportasi yang buruk, maka aksesibilitasnya akan rendah. Dengan mengetahui tingkat aksesibilitas baik secara kuantitas maupun kualitas, maka dapat ditentukan tingkat mobilitas antara tempat asal dengan tempat tujuan atau mobilitas antar zona suatu wilayah. Mobilitas dapat diartikan sebagai tingkat perjalanan dan dapat diukur melalui banyaknya perjalanan (pergerakan) dari suatu lokasi ke lokasi lain sebagai akibat tingginya akses antara lokasi-lokasi tersebut. Itu berarti antara aksesibilitas dan mobilitas terdapat

hubungan searah, yaitu semakin tinggi akses akan semakin tinggi pada tingkat mobilitas orang, barang, atau kendaraan yang bergerak dari suatu lokasi ke lokasi lain. (Miro dalam Muis, 2009 dalam Didin Lukmanul,2010)

Dari beberapa pendapat diatas maka dapat diambil kesimpulan bahwa aksesibilitas adalah kemudahan dan kenyamanan mendapatkan/ memperoleh/ menjangkau/ mencapai sesuatu lokasi/ barang/ yang ingin dicapai.

#### **b. Penyediaan (*Supply*) Air Minum Masyarakat**

Penyediaan air bersih dapat dilakukan dengan sambungan rumah tangga, pipa umum, sumur gali, dan air hujan (Howard dan Bartram, 2003 dalam Didin Lukmanul). Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 16 Tahun 2005 tentang Penyediaan Air Minum bahwa Penyediaan air bersih yang dilakukan PDAM dilakukan dengan dua cara yaitu:

##### **1. Penyediaan Air Bersih dengan Perpipaan**

Sistem perpipaan dimana air sampai pada tujuan dengan memakai pipa, meliputi sambungan rumah tangga atau perkantoran, hidran umum dan hidran kebakaran. Dalam buku penjelasan Program Perbaikan Lingkungan Perumahan Kota (PLPK/KIP) diterangkan bahwa standar untuk pelayanan hidran umum yaitu: Setiap kampung terdiri dari 3-10 unit hidran untuk melayani masyarakat antara 30-50 ltr/org/hr. Jarak

antar kran 100 s.d 150 m disesuaikan kondisi, satu kran umum/ ha dapat melayani 300-400 orang (DJCK PU dalam Eda, 2007).

## 2. Penyediaan Air Bersih Non-perpipaan

Sistem non perpipaan, dimana air didapatkan melalui sumur dangkal, sumur pompa tangan, bak penampungan air hujan, mobil tangki air dan bangunan perlindungan mata air. Memanfaatkan sumur air tanah dan menggunakan air sungai.

Secara umum terdapat lima sumber air yang dapat dimanfaatkan bagi kebutuhan kegiatan perkotaan (Nace dalam Hartono, 2005) yaitu:

1. Air hujan, yaitu air hasil kondensasi uap air yang jatuh ke tanah. Dalam pemanfaatan air hujan sebagai air bersih banyak dilakukan oleh masyarakat yang mengalami kekurangan air di musim kemarau. Pemanenan air hujan sudah banyak dilakukan sejak lama, khususnya di pedesaan dimana sumber air tanahnya tidak mencukupi atau pengadaannya terlalu mahal.
2. Air tanah, yaitu air yang mengalir dari mata air, sumur artesis atau diambil melalui sumur buatan.
3. Air Permukaan, yaitu air sungai atau danau.
4. Desalinasi air laut, atau air tanah payau/ asin.
5. Hasil pengolahan air buangan.

Dari beberapa sumber air diatas air tanah dan air permukaan merupakan sumber air bersih yang paling mudah didapatkan dengan kualitas air yang relatif baik untuk dijadikan air bersih. Air tanah

merupakan sumber air bersih yang terbesar di muka bumi. Akhir-akhir ini pemakaian air tanah sebagai air bersih meningkat dengan cepat, bahkan di beberapa tempat tingkat eksploitasinya sudah sampai tingkat membahayakan.

## **5. Inovasi Peningkatan Akses Air Minum Bagi Masyarakat**

Pervaiz K. Ahmed and Charles D. Shepherd (2010) inovasi perusahaan dapat menghasilkan *R&D (Research and Development)*, produksi serta pendekatan pemasaran dan akhirnya mengarah kepada komersialisasi inovasi tersebut. Dengan kata lain inovasi adalah proses mewujudkan ide baru, yang berbeda dengan yang dulu, dengan cara produksi atau dengan membuatnya menjadi nyata, dimana inovasi termasuk generasi evaluasi, konsep baru dan implementasi. Dimana penggunaan metode baru dan berbeda serta teknologi untuk meningkatkan kualitas biaya atau lebih rendah, untuk memenuhi atau melampaui target perusahaan.

### **a. Inovasi Administrasi (*administrative innovation*)**

Inovasi Administrasi berhubungan dengan struktur organisasi dan proses administrasi yang secara tidak langsung berhubungan dengan aktivitas dasar pekerjaan dari sebuah organisasi dan berhubungan secara langsung dengan manajemen perusahaan.

### **b. Inovasi Teknologi (*technology innovation*)**

Inovasi Teknologi berhubungan dengan teknologi produk, jasa, dan proses produksi. Teknologi adalah art and science (industrial arts, applied science, engineering). Ruang lingkup teknologi mengikuti proses produksi

(barang dan jasa). Fungsi produksi adalah fungsi yang bertujuan menghasilkan output (barang dan jasa) pada basis penggunaan input (material/barang). Oleh karena itu, ruang lingkup teknologi adalah *output*(barang), proses (menghasilkan barang atau jasa), *input* (material) yang digunakan dalam proses dan pasar (*marketplace,position*) (Nizar, 2013).

Inovasi atau innovation berasal dari kata *innovate* (bahasa English) dan *innovare* (bahasa Latin) artinya membuat perubahan atau memperkenalkan sesuatu yang baru. Sedangkan pengertian Inovasi Teknologi yaitu memperkenalkan suatu teknologi yang baru, pelayanan yang baru, dan cara-cara baru yang lebih bermanfaat.

Dalam meningkatkan akses air bersih bagi masyarakat diperlukan inovasi teknologi untuk memberikan solusi dalam jangka panjang untuk memproduksi air bersih. Bukan hanya masalah distribusinya.

#### **c. Inovasi Proses/Operasional (*process innovation*)**

Inovasi Proses adalah elemen baru yang diperkenalkan pada sebuah produksi perusahaan atau operasi jasa, input bahan baku, spesifikasi tugas, pekerjaan dan informasi, dan peralatan yang digunakan, untuk produksi sebuah produk atau membuat jasa pelayan.

#### **d. Inovasi Produk**

Definisi mengenai pengertian inovasi produk menurut Hurley and Hult (dalam Kusumo, 2006) mendefinisikan inovasi sebagai sebuah mekanisme perusahaan untuk beradaptasi dalam lingkungan yang dinamis,

oleh karena itu perusahaan dituntut untuk mampu menciptakan pemikiran – pemikiran baru, gagasan-gagasan 13 baru dan menawarkan produk yang inovatif serta peningkatan pelayanan yang memuaskan pelanggan. Avanti Fontana (2011) mendefinisikan inovasi produk sebagai proses pengenalan produk atau sistem baru yang membawa kesuksesan ekonomi bagi perusahaan dan kesuksesan sosial bagi konsumen serta komunitas atau lingkungan yang lebih luas. Dari teori diatas dapat di simpulkan bahwa inovasi produk merupakan salah satu faktor penting dalam kesuksesan suatu perusahaan melalui produk inovatif yang mereka ciptakan guna memuaskan pelanggan. Sebab, kunci dari keberhasilan produk adalah produk mampu beradaptasi terhadap perubahan yang terjadi.

Bentuk – Bentuk Inovasi Produk dalam bukunya (Avanti Fontana, 2011) menyebutkan inovasi produk yang mencakup perubahan – perubahan pada :

1. Bungkus produk, membangun, memperbaiki kemasan suatu produk sehingga lebih inovatif
2. Ukuran produk, adanya keragaman ukuran yang inovatif.
3. Inovasi proses, mengubah maupun membangun proses produksi menjadi lebih efisien.
4. Inovasi sistem distribusi, membuat saluran distribusi lebih sederhana
5. Inovasi manajemen, bertujuan membuat manajemen organisasi menjadi lebih fleksibel dan lincah dalam menghadapi perubahan kondisi lingkungan organisasi.

Ada dua hal yang dapat dilakukan untuk menciptakan inovasi. Pertama, menciptakan produk yang baru. Produk baru adalah inovasi yang bersifat penuh karena dia muncul dan tercipta tanpa ada preseden sebelumnya. Kedua, memodifikasi produk yang lama, di mana produk modifikasi tersebut diberikan suntikan peningkatan kualitas, citra, dan fungsi yang lebih baik. Dengan melakukan modifikasi, bentuk dan nama dari produk tidak berubah, namun fitur, sifat, dan kualitasnya mengalami peningkatan kualitas. Sehingga, inovasi produk dapat didefinisikan sebagai penciptaan atau modifikasi barang atau jasa untuk meningkatkan kualitas, citra, fungsi, dan sebagainya dari barang atau jasa tersebut.

Kriteria penentuan:

1. Inovasi ini dipakai atau dinikmati secara langsung oleh pelanggan;
2. Organisasi terlibat secara langsung, aktif, dan penuh melalui proses internalnya untuk menghasilkan keluaran yang dinikmati pelanggan tersebut;
3. Inovasi produk disebut sukses apabila:
  - a) Produk yang dihasilkan semakin bermutu dan meningkat kualitasnya sehingga pemakai semakin puas; atau
  - b) Produk yang diciptakan merupakan produk baru yang tidak ada presedennya. Kebaruan tersebut memenuhi harapan dan keinginan pelanggan dalam cara yang sebelumnya tak terbayangkan

## **F. Definisi Konseptual**

Berdasarkan kerangka teori di atas, penulis membuat definisi konseptual sebagai berikut:

1. Paradigma adalah seperangkat asumsi, kosep, nilai dan praktik yang diterapkan dalam memandang realitas dalam sebuah komunitas yang sama
2. *New Public Management* adalah konsep yang menekankan peran dan segi institusi dari Negara dan sektor publik menuju manajemen pelayanan publik yang lebih pro-pasar.
3. Inovasi adalah suatu penemuan baru yang berbeda dari yang sudah ada atau yang sudah dikenal sebelumnya.
4. Kelembagaan adalah organisasi dan manajemen institusi publik mencakup hubungan antara struktur organisasi, peraturan terkait serta norma-norma, dan proses organisasi, perilaku, hasil dan akuntabilitas lembaga publik.
5. Tata Kelola Produk adalah manajemen atau proses pengolahan suatu produk untuk menghasilkan produk yang berkualitas.
6. Peningkatan Akses adalah kemudahan dan kenyamanan untuk mendapatkan/memperoleh/menjangkau pelayanan bagi masyarakat.

## **G. Definisi Operasional**

Berdasarkan kerangka pikir diatas, maka definisi opsional variabel yang diambil penelitian ini sebagai berikut:

1. Tata Kelola Produk AMDK
  - a. Perancangan Produk
  - b. Kualitas Produk
  - c. Perancangan Proses



- d. Pemilihan Lokasi
  - e. Perancangan Tata Letak
  - f. Sumber Daya Manusia dan Rancangan Kerja
  - g. Manajemen Rantai Pasokan
  - h. Persediaan Bahan Baku
  - i. Penjadwalan
  - j. Pemeliharaan Teknologi
2. Faktor yang mempengaruhi pengelolaan AMDK

Analisis lingkungan internal dan eksternal perlu dilakukan sebagai landasan organisasi untuk menetapkan strategi. Analisis lingkungan internal dilakukan untuk melihat kekuatan dan kelemahan yang ada dalam organisasi yang dipengaruhi oleh fungsi bisnis organisasi. Fungsi bisnis tersebut diantaranya adalah fungsi pemasaran, keuangan, produksi dan SDM. Namun disini peneliti hanya akan membahas aspek Pemasaran , produksi, SDM. Sedangkan analisis lingkungan eksternal dilakukan untuk melihat peluang dan ancaman dari luar organisasi dengan berdasarkan pada teori *five forces porter* yang melihat kekuatan pesaing dalam industri sejenis, ancaman masuknya pendatang baru, ancaman produk substitusi, kekuatan tawar menawar pemasok dan kekuatan tawar menawar pembeli. Dalam faktor eksternal peneliti juga hanya membahas 3 aspek yaitu ancaman pesaing, daya tawar pemasok, dan daya tawar pembeli.

- a. Faktor Internal
  - 1) Pemasaran
  - 2) Produksi
  - 3) Manajemen SDM
- b. Faktor Eksternal

- 1) Ancaman Pesaing
- 2) Daya Tawar Pemasok
- 3) Daya Tawar Pembeli

## **H. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Menurut Notoatmodjo (2010), penelitian deskriptif adalah suatu metode penelitian yang dilakukan dengan tujuan utama untuk membuat gambaran atau deskripsi tentang suatu keadaan secara objektif. Metode penelitian deskriptif digunakan untuk memecahkan atau menjawab permasalahan yang sedang dihadapi pada situasi sekarang.

Menurut Sugiyono (2015), metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah, dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi atau gabungan, penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi. Penelitian ini dilakukan dengan menempuh langkah-langkah pengumpulan data, klasifikasi, pengolahan / analisis data, membuat kesimpulan, dan laporan.

### **2. Data dan Sumber Data**

Menurut Sugiyono (2015), dalam penelitian kualitatif tidak menggunakan istilah populasi, tetapi oleh Spradley dinamakan "*social situation*" atau situasi social yang terdiri atas tiga elemen yaitu: tempat (*place*), pelaku (*actors*), dan aktifitas (*activity*) yang berinteraksi secara

sinergis. Pada situasi social atau objek penelitian ini peneliti dapat mengamati secara mendalam aktifitas (*activity*) orang-orang (*actors*) yang ada pada tempat (*place*). Sampel dalam penelitian kualitatif sebagai narasumber, atau partisipan, informan, teman dan guru dalam penelitian.

Teknik pengambilan sampel pada penelitian ini adalah *purposive sampling* yaitu teknik pengambilan sampel dengan beberapa pertimbangan tertentu yang bertujuan supaya data yang diperoleh nantinya bisa lebih representatif.

a) Subjek Penelitian

Menurut Bungin (2009) Subjek penelitian adalah responden peneliti yang memahami objek penelitian sebagai pelaku maupun orang lain yang memahami objek penelitian. Objek penelitian dalam penelitian ini adalah pemerintah Kulonprogo terkait dengan tatakelola program AirKU di PDAM Kulonprogo yang akan digali dari subyek penelitian yang kemudian disebut informan. Adapun informan yang dimaksud, diantaranya :

- 1) Wakil Manajer Produksi AMDK AirKU
- 2) Kasubag Produksi dan Transmisi/Distribusi PDAM Tirta Binangun
- 3) Direktur PD Aneka Usaha Kulonprogo

b) Objek Penelitian

Menurut Bungin (2009), Objek penelitian adalah sasaran dari peneliti atau objek yang akan diteliti. Objek penelitian ini diperoleh dari data sekunder yaitu dokumen-dokumen grafis seperti tabel, catatan, SMS,

foto dan lain-lain yang terkait dengan penelitian di PDAM Tirta Binangun Kulonprogo.

### **3. Teknik Pengumpulan Data**

#### a. Wawancara

Cara pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengajukan pertanyaan-pertanyaan mengenai konsep penelitian. Pedoman wawancara yang digunakan berupa garis-garis besar permasalahan yang akan ditanyakan, *deep interview* (wawancara mendalam) bertanya langsung pada obyek penelitian. Untuk memperoleh data yang lebih akurat mengenai tatakelola air minum di PDAM Tirta Binangun Kulonprogo.

#### b. Dokumentasi

Peneliti menggunakan cara pengumpulan data dengan berbagai dokumentasi. Dokumentasi merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen yang digunakan peneliti disini berupa foto, gambar, serta data-data mengenai program AirKU. Hasil penelitian dari observasi dan wawancara akan semakin sah dan dapat dipercaya apabila didukung oleh foto-foto.

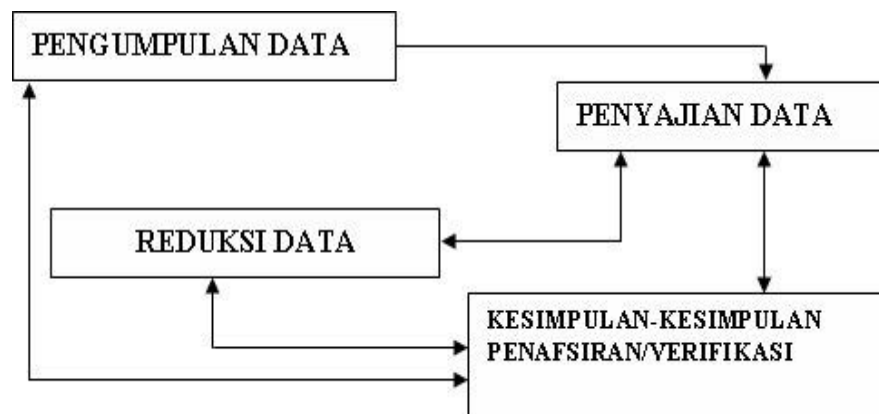
### **4. Teknik Analisa Data**

Dalam penelitian kualitatif, analisis data dilakukan sejak awal penelitian dan selama proses penelitian dilaksanakan. Data diperoleh, kemudian dikumpulkan untuk diolah secara sistematis. Dimulai dari wawancara, observasi, mengedit, mengklarifikasi, mereduksi, selanjutnya aktivitas

penyajian data serta menyimpulkan data. Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan model analisis interaktif (Miles dan Huberman 1984 dalam Sugiyono 2015), seperti pada (Gambar 3) berikut:

Gambar 1.1

Analisis Data Model Interaktif



Sumber : Miles dan Huberman dalam Sugiyono (2015)

1) Reduksi Data

Dari lokasi penelitian, data lapangan dituangkan dalam uraian laporan yang lengkap dan terinci. Data dan laporan lapangan kemudian direduksi, dirangkum, dan kemudian dipilah-pilah hal yang pokok, difokuskan untuk dipilih yang terpenting kemudian dicari tema atau polanya (melalui proses penyuntingan, pemberian kode dan pentabelan). Reduksi data dilakukan terus menerus selama proses penelitian berlangsung. Pada tahapan ini setelah data dipilah kemudian disederhanakan, data yang tidak diperlukan disortir agar memberi kemudahan dalam penampilan, penyajian, serta untuk menarik kesimpulan sementara.

2) Penyajian Data

Penyajian data (display data) dimaksudkan agar lebih mempermudah bagi peneliti untuk dapat melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari data penelitian. Hal ini merupakan pengorganisasian data kedalam suatu bentuk tertentu sehingga kelihatan jelas sosoknya lebih utuh. Data-data tersebut kemudian dipilah-pilah dan disisikan untuk disortir menurut kelompoknya dan disusun dengan kategori yang sejenis untuk ditampilkan agar selaras dengan permasalahan yang dihadapi, termasuk kesimpulan-kesimpulan sementara diperoleh pada waktu data direduksi.

### 3) Penarikan Kesimpulan/Verifikasi

Pada penelitian kualitatif, verifikasi data dilakukan secara terus menerus sepanjang proses penelitian dilakukan. Sejak pertama memasuki lapangan dan selama proses pengumpulan data, peneliti berusaha untuk menganalisis dan mencari makna dari data yang dikumpulkan, yaitu mencari pola tema, hubungan persamaan, hipotesis dan selanjutnya dituangkan dalam bentuk kesimpulan yang masih bersifat tentatif.

Ketiga komponen berinteraksi sampai didapat suatu kesimpulan yang benar. Apabila kesimpulannya tidak memadai, maka perlu diadakan pengujian ulang, yaitu dengan cara mencari beberapa data lagi dilapangan, dicoba untuk diinterpretasikan dengan fokus yang lebih terarah. Dengan begitu, analisis data tersebut merupakan proses interaksi antara ke tiga komponen analisis dengan pengumpulan data, dan merupakan suatu proses siklus sampai dengan aktivitas penelitian selesai.