

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Pengawasan berdasarkan penyelenggaraan depot air minum isi ulang mempunyai arti peranan dari pemerintah dalam melakukan pengawasan terhadap depot air minum isi ulang sesuai dengan tata cara menurut peraturan perundang-undangan ataupun peraturan daerah yang telah dibuat oleh pemerintah. Dalam hal ini pemerintah menyerahkan wewenang terhadap penyelenggaraan depot air minum isi ulang kepada dinas terkait yaitu Dinas Kesehatan maupun instansi terkait lainnya. Untuk menjalankan semua regulasi dari peraturan-peraturan yang berhubungan dengan penyelenggaraan kualitas air di depot air minum isi ulang di Kabupaten Bantul.

Pengawasan yang dilakukan oleh dinas terkait terhadap penyelenggaraan kualitas air, yaitu:

- a. Inspeksi sanitasi dilakukan dengan cara pengamatan dan penilaian kualitas fisik air dan factor resikonya;
- b. Pengambilan sampel air dilakukan berdasarkan hasil inspeksi sanitasi;

- c. Pengujian kualitas air dilakukan di laboratorium pengawasan kualitas air Dinas atau laboratorium lain yang telah terakreditasi;
- d. Analisis hasil pengujian laboratorium;
- e. Rekomendasi untuk pelaksanaan tindak lanjut; dan
- f. Pemantauan pelaksanaan tindak lanjut.

Pengawasan secara umum diartikan sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas dari pada pengawasan. Namun di kalangan ahli dan sarjana telah disamakan pengertian *controlling* ini dengan pengawasan. Jadi pengawasan termasuk juga pengendalian. Sementara pengendalian sendiri berasal dari kata 'kendali' yang mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan yang salah arah dan meluruskannya ke arah yang benar.

Dalam perspektif Islam, pengawasan adalah satu cabang dari amar ma'ruf nahi munkar dalam politik dan perkara-perkara umum. Prinsip *amar ma'ruf nahi munkar* yang merupakan tujuan dari semua kewenangan dalam Islam, sebagaimana yang dikatakan Ibnu Timiyah: "Semua kewenangan dalam Islam tujuannya hanya amar ma'ruf nahi Munkar" pada hakikatnya

tersimbol dalam tugas pengawasan atas orang-orang yang memiliki kekuasaan.¹

Menurut Sujamto pengawasan adalah “segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak”. Adapun batasan tentang pengendalian sebagai “segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pekerjaan yang sedang dilaksanakan dapat berjalan dengan semestinya”. Jadi, baik pengawasan maupun pengendalian, kedua-duanya adalah berupa usaha atau kegiatan.²

Adapun perbedaan pandangan antara Siagian dan Sarwoto dalam mendefinisikan tentang pengawasan. Siagian memberikan definisi pengawasan sebagai “proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Sedangkan Sarwoto mendefinisikan “pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki.

Terdapat beberapa perbedaan antara definisi Siagian dan Sarwoto. Perbedaan yang mendasar pada kedua definisi tersebut terletak pada intisari kegiatannya. Dalam hal ini intisari dalam definisi Siagian bahwa

¹ Ni'matul Huda, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta, Nusa Media, hlm. 101- 102.

²*Ibid.*, hlm. 104

pengawasan adalah proses pengamatan, sedangkan dalam definisi Sarwoto adalah kegiatan manajer yang mengusahakan (jadi tidak harus hanya melalui pengamatan saja tetapi dapat pula dengan cara lain).³

2. Fungsi Pengawasan

Pengawasan adalah salah satu fungsi manajemen di samping fungsi-fungsi manajemen lainnya, yaitu fungsi *staffing* dan perencanaan dan fungsi pelaksanaan. Pengawasan merupakan suatu proses dari serangkaian kegiatan untuk menjamin agar seluruh rencana dapat dilaksanakan dan pelaksanaannya sesuai dengan apa yang direncanakan.

3. Prinsip-Prinsip Pengawasan

Pengawasan merupakan suatu proses yang terus menerus dilaksanakan dengan jalan mengulangi secara teliti dan periodik. Didalam melakukan pengawasan yang diutamakan haruslah kerja sama dan dipeliharanya rasa kepercayaan. Terkhususnya pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Bantul terhadap kualitas air harusnya secara berkelanjutan dan terus menerus agar masyarakat merasa aman akan air isi ulang yang akan dikonsumsinya.

4. Macam Bentuk Pengawasan

Pengawasan dapat ditinjau dari berbagai segi, antara lain segi ekonomi atau manajemen dan segi hukum. Dari segi manajemen, Pengawasan

³Sujatmo, 1986, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Jakarta Timur, Ghalia Indonesia, hlm.15-16

diperlukan untuk menjamin agar suatu kegiatan organisasi berjalan sesuai dengan rencana (*planning*) sehingga tujuan organisasi tercapai. Di samping itu, pengawasan juga untuk menjaga agar fungsi Pemerintahan berjalan dengan baik dan terjamin penerapan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan demikian, pengawasan dapat memperkecil hambatan yang terjadi dan segera melakukan perbaikan.

Dari segi Hukum Administrasi, pengawasan diperlukan untuk menjamin agar pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan berjalan sesuai dengan norma hukum atau ketentuan peraturan perundang undangan dan perlindungan hukum bagi rakyat atas sikap-tindak badan/pejabat tata usaha negara dapat diupayakan. Pengawasan terhadap pemerintah dapat ditinjau dari berbagai segi yang dapat dirinci sebagai berikut:

- a. Pengawasan dari segi kedudukan badan/organ yang melakukan pengawasan dibedakan: pengawasan bersifat *internal* dan pengawasan bersifat *eksternal*
 - 1) Pengawasan *internal* adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan yang secara *prganisatoris* atau *structural* merupakan bagian dari lingkungan pemerintah sendiri.
 - 2) Pengawasan bersifat ekstern adalah pengawasan yang dilakukan terhadap pemerintah oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris atau structural kedudukannya berada di luar pemerintah (Eksekutif), misalnya, pengawasan dalam bidang keuangan oleh Badan

Pengawas Keuangan. Kontrol sosial dilakukan oleh masyarakat sendiri melalui teknologi modern sekarang, *handphone*, ataupun media cetak. Pengawasan politisi oleh partai politik dan Dewan Perwakilan Rakyat berupa *hearing*. Pengawasan yuridis oleh pengadilan dalam hal timbul sengketa antara rakyat dan pemerintah, baik melalui pengadilan umum maupun pengadilan tata usaha negara.

- b. Pengawasan dari segi waktu/ saat dilaksanakan pengawasan dibedakan: pengawasan bersifat *preventive/a-priori* dan pengawasan bersifat *represif/a posteriori*
- 1) Pengawasan bersifat *preventive* atau control *a-priori* adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dilaksanakannya suatu tindakan dengan maksud agar tidak terjadi kekeliruan, misalnya peraturan daerah tingkat II harus memperoleh persetujuan atau pengesahan lebih dahulu dari pemerintah daerah tingkat I.
 - 2) Pengawasan bersifat *represif* atau control *a-posteriori* adalah pengawasan yang dilakukan setelah dikeluarkannya suatu keputusan atau suatu tindakan/perbuatan pemerintah. Pengawasan demikian ini dilakukan dengan maksud untuk memberikan koreksi terhadap suatu tindakan yang keliru dan sekaligus memulihkannya, misalnya koreksi oleh badan peradilan (*judicial control*) terhadap perbuatan pemerintah yang keliru. Tugas ini dilakukan pengadilan sebagai lembaga kontrol

terhadap tindakan pemerintah dalam rangka memberikan perlindungan hukum (*law protection*) terhadap rakyat.

c. Pengawasan dari segi sifat dibedakan pengawasan bersifat *rechtmatigeheid* dan pengawasan bersifat *doelmatig*.

1) Pengawasan bersifat *rechtmatigheid* atau segi *legalitas* adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara menilai atau menguji segi hukum (*rechtmatigheidstoetsing*) suatu perbuatan pemerintah, apakah perbuatan itu benar atau sah menurut hukum ataukah tidak. pengujian demikian ini dilakukan oleh hakim melalui pengadilan. Tugas ini dilakukan pengadilan sebagai lembaga control terhadap tindakan pemerintah dalam rangka memberikan perlindungan hukum (*law protection*) terhadap rakyat.

2) Pengawasan bersifat *doelmatigheid* atau kemanfaatan adalah pengawasan yang dilakukan dengan menitik beratkan pada segi kemanfaatan (*opportunitas*)⁴

B. Teori Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah

Secara etimologi kata pemerintah berasal dari kata “perintah” yang kemudian mendapat imbuhan “pe” yang menjadi kata “pemerintah” yang berarti badan atau organ elit yang melakukan pekerjaan mengurus suatu negara. Secara ilmiah, pengertian dari pemerintah dapat dibedakan dalam dua

⁴Marbun.*Hukum Admintrasi Negara II*. FH UUI Press.2013.hlm. 2-3

pengertian yaitu pemerintah sebagai organ (alat) negara yang menjalankan tugas (fungsi) dan perintah sebagai fungsi dari pemerintah. Istilah pemerintah dalam organ dapat pula dibedakan antara pemerintah dalam arti luas dan pemerintah dalam arti sempit. Pemerintah dalam arti luas adalah semua organ negara dan pemerintah dalam arti sempit adalah kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga eksekutif.

Pemerintahan adalah serangkaian kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam rangka melaksanakan fungsinya sebagaimana yang telah dinyatakan dalam perundang-undangan negara. Dalam arti sempit pemerintahan, pemerintahan adalah meliputi seluruh kegiatan atau fungsi pelaksanaan undang-undang yang dilakukan oleh lembaga atau institusi eksekutif yaitu presiden beserta jajarannya mulai dari menteri sampai tukang sapu di kantor-kantor, mulai dari menteri sampai juru penerang, mulai dari menteri sampai kepala desa. Dengan kata lain, lembaga atau institusi eksekutif yaitu presiden yang dibantu oleh menteri dengan birokrasi sipil maupun nonsipil di bawahnya dari eselon I sampai eselon IV, mulai dari golongan Ia sampai IVe.

Dalam arti luas, pemerintahan adalah segala kegiatan fungsi penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam mencapai tujuan negara.

Sedangkan menurut Utrech, pemerintahan adalah gabungan dari semua kenegaraan yang berkuasa memerintah (arti luas) yaitu semua badan kenegaraan yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan.⁵

Pemerintah di Indonesia diselenggarakan berdasarkan tingkatan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi, kabupaten/kota) dan desa berdasarkan keberadaan desentralisasi yang berlaku pada masing-masing Negara dan pemerintahan. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 Pasal 1 ayat (3) tentang Pemerintah Daerah dikatakan bahwa:

- a. Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsure penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom

Penguasa dalam menyelenggarakan pemerintahan menurut teorinya dibagi menjadi dua:

- a. Sendi Wilayah (*territorial*)

⁵Dharma Setyawan Salam, 2002, *Manajemen Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta, Djambatan, hlm. 35-36

Penguasa dalam menyelenggarakan pemerintahan sangat memperhatikan faktor wilayah dari suatu negara. Faktor wilayah negara dibagi dalam dua bagian yaitu wilayah tugas dan wilayah jabatan.

b. Sendi Keahlian

Penyelenggaraan Pemerintahan dijalankan oleh orang-orang yang ahli dalam bidangnya. Ada dua macam sendi keahlian yaitu *government by official* dan *government by committee*.⁶

2. Pengertian Pemerintah Daerah

Kabupaten menurut kamus bahasa adalah daerah tingkat II yang di kepalai oleh seorang bupati, setingkat dengan kota, merupakan bagian langsung dari provinsi yang terdiri atas beberapa kecamatan.

Mengingat wilayah Indonesia yang terdiri dari beribu-ribu pulau, dari Sabang sampai Merauke, yang terdiri dari kota besar dan kota kecil, dengan rentang geografis yang sangat luas dan beraneka ragamnya sosial budaya. Maka Undang-undang Negara Republik Indonesia sebagai suatu konstitusi berkeinginan untuk mengatur pemerintah daerah, hal ini sebagaimana dituangkan dalam ketentuan pasal 18 UUD 1945 yang sebelumnya diamandemen menegaskan sebagai berikut:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang,

⁶Abu Daud Busroh, 1990, *Ilmu Negara*, Jakarta, PT. Bumi Aksara, hlm. 161-162

dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa”.

Berdasarkan pasal 18 Undang-undang dasar 1945 yang menetapkan bahwa bentuk dan susunan pemerintahan yang ditetapkan undang-undang sisten pemerintahan daerah, maka dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah sejak proklamasi kemerdekaan sampai dengan era reformasi, sudah berapa kali pemerintah membentuk undang-undang tentang pemerintah daerah tersebut, masing-masing saling menyesuaikan diri dengan situasi dan kondisi serta tuntutan masyarakat, sehingga lahirah undang-undang nomor 22 tahun 1990 dan digambarkan dengan undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah yang memberikan hak otonomi bagi masing-masing daerah untuk mengurus dan mengelolah rumah tangga daerahnya sesuai dengan aspirasi masyarakat sendiri.

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Karena itu, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Dengan demikian, Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah.

Secara formal, otonomi daerah diartikan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Berdasarkan literatur otonomi dapat dibedakan menjadi otonomi materiil, formil, riil. Sebagai realisasi asas desentralisasi kepala Daerah, diserahkan berbagai kewenangan pemerintahan yang wajib dilaksanakan sekitar 11 bidang pemerintahan.

Pelaksanaan pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara sebagai sebuah organisasi jika dilihat dari sudut ketatanegaraan. Sebagai sebuah organisasi, pemerintahan daerah diharapkan dapat memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi.

Pendelegasian sebagian wewenang dari seseorang atau instansi suatu organisasi merupakan salah satu asas yang berlaku universal bagi setiap organisasi, yaitu dengan tujuannya agar kebijakan dapat terlaksana dengan efektif, meringankan beban kerja pimpinan, memencarkan peran pimpinan sehingga terjadi demokratisasi dalam kegiatan organisasi.⁷

Melihat definisi Pemerintahan daerah seperti yang telah dikemukakan di atas, maka yang dimaksud Pemerintahan daerah di sini adalah penyelenggaraan daerah otonom oleh Pemerintah daerah dan DPRD, menurut

⁷Lukman Santoso Az, 2015, *Hukum Pemerintahan Daerah; Mengurangi Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 25

asas desentralisasi dan penyelenggara Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah.

3. Pemerintah Kabupaten Bantul

Pemerintah Daerah menurut Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 14 Tahun 2011 adalah Bupati dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Bupati adalah Bupati Bantul. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, dan Kecamatan.

Seperti halnya pemerintahan daerah lainnya, Kabupaten Bantul juga mempunyai sistem pemerintahan daerah yang sama dengan daerah lain di Indonesia. Pemerintahan di Yogyakarta terdiri dari [Gubernur](#), [Bupati](#), atau [Wali kota](#), dan [Perangkat Daerah](#) sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Kabupaten Bantul dipimpin oleh seorang Bupati dan seorang Wakil Bupati dalam menjalankan pemerintahan di Kabupatennya sendiri. Dalam hal menjalankan tugas dan wewenangnya Bupati dan Wakil Bupati dibantu oleh instansi yang berada di bawahnya, dalam hal kesehatan pemerintah Kabupaten Bantul dibantu oleh dinas kesehatan yang bertugas dalam hal pengawasan kesehatan masyarakat yang akan selalu diawasi oleh Dinas Kesehatan ini.

Dinas daerah adalah unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas provinsi merupakan unsure pelaksana pemerintah provinsi dipimpin oleh seorang

kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah. Dinas provinsi mempunyai tugas melaksanakan kewenangan desentralisasi dan dekonsentari. Dinas provinsi mempunyai fungsi:

- a. Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan ruang lingkup tugasnya;
- b. Pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum;
- c. Pembinaan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya.

Dinas provinsi dapat membentuk unit pelaksanaan teknis dinas di kabupaten/kota untuk melaksanakan kewenangannya yang masih ada di kabupaten/kota. Dinas provinsi juga dapat membentuk unit kerja di kabupaten/kota yang wilayah kerjanya meliputi satu atau beberapa kabupaten/kota untuk melaksanakan kewenangan yang diberikan oleh dinas provinsi. Unit pelaksana teknis dinas dan unit kerja merupakan bagian dari perangkat daerah yang bertanggung jawab kepada gubernur dan secara operasional dikoordinasikan oleh bupati/walikota.

Dinas kabupaten/kota merupakan unsur pelaksana pemerintahan kabupaten/kota dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah. Dinas kabupaten/kota mempunyai tugas melaksanakan kewenangan otonomi daerah kabupaten/kota dalam rangka pelaksanaan tugas desentralisasi. Dinas kabupaten/kota mempunyai fungsi:

- a. Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan ruang lingkup tugasnya;
- b. Pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum;
- c. Pembinaan terhadap unit pelaksana teknis dinas dan cabang dinas dalam lingkup tugasnya.

Dinas Kesehatan Kabupaten Bantul merupakan penyelenggara urusan pemerintah daerah Kabupaten Bantul bidang kesehatan berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dinas Kesehatan Kabupaten Bantul dalam melaksanakan tugas dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah. Dinas Kesehatan mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang kesehatan.

Dinas Kesehatan Kabupaten Bantul, mempunyai kedudukan, fungsi dan tugasnya, yaitu:

- a. Kedudukan
 - 1) Dinas Kesehatan dipimpin oleh seorang kepala dinas yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah
 - 2) Kepala Dinas Kesehatan diangkat dan diberhentikan oleh Bupati dengan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Fungsi

Dinas Kesehatan mempunyai fungsi pelaksana rumah tangga di bidang kesehatan, pelaksana tugas perbantuan, dan tugas lain-lain yang diberikan oleh Kepala Daerah.

c. Tugas Pokok

Untuk melaksanakan fungsi sebagaimana tersebut diatas Dinas Kesehatan Kabupaten Bantul mempunyai tugas pokok sebagai berikut:

- 1) Menyusun rencana dan program kebijaksanaan teknis di bidang kesehatan.
- 2) Melaksanakan pembinaan umum di bidang kesehatan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Bupati.
- 3) Melaksanakan pembinaan teknis dibidang upaya pelayanan kesehatan dasar dan upaya pelayanan kesehatan rujukan dan farmasi berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Bupati.
- 4) Melaksanakan pembinaan operasional sesuai kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Bupati.
- 5) Memberikan perijinan bidang kesehatan sesuai kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Bupati berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 6) Melaksanakan pengawasan dan pengendalian teknis di bidang kesehatan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- 7) Melaksanakan pengendalian dan pembinaan UPTD dalam lingkup tugasnya;
- 8) Melaksanakan pengelolaan rumah tangga dan tata usaha Dinas.
- 9) Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai bidang tugasnya.⁸

C. Kualitas Air

1. Pengertian Kualitas

Kualitas merupakan suatu istilah relatif yang sangat bergantung padasituasi. Menurut *American Society for Quality*, kualitas adalah keseluruhan fitur dan karakteristik produk atau jasa yang mampu memuaskan kebutuhan yang terlihat atau yang samar.⁹

Philip B. mempersepsikan kualitas sebagai nihil cacat, kesempurnaan dan kesesuaian terhadap persyaratan mengusulkan kualitas merupakan suatu bentuk kesesuaian dengan persyaratan (*performance to requairments*).¹⁰ Crosby menjelaskan bahwa angka-angka yang digunakan dalam menilai kesesuaian tersebut merupakan suatu komitmen untuk menghasilkan suatu jumlah tertentu dari material yang tidak sempurna sebelum kita memulai. Tapi, angka-angka tersebut bukanlah

⁸Profil Dinas Kesehatan Kabupaten Bantul. <http://dinkes.bantulkab.go.id/hal/profil>, Pukul 13.45, tanggal 8 Oktober 2018

⁹Heizer, J dan Barry R. (2006). *Manajemen Operasi*. Edisi Tujuh. Jakarta: Penerbit Salemba Empat.

¹⁰Yamit, Z. (2004). *Manajemen Kualitas Produk dan Jasa*. Edisi Pertama. Yogyakarta : Penerbit EkonisiaKampus Fakultas Ekonomi Ull.

standar atau target, angka-angka tersebut adalah sebuah akseptasi (batas penerimaan) yang sederhana mengenai suatu kasus. Akseptasi tersebut juga akan diteruskan dengan perbaikan berkelanjutan.

Juran mendefinisikan kualitas sebagai kesesuaian terhadap spesifikasi. Menurut Juran, secara obyektif pengertian kualitas adalah suatu standar khusus dimana kemampuannya (*availability*), kinerja (*performance*), keandalannya (*reliability*), kemudahan pemeliharaan (*maintainability*) dan karakteristiknya dapat diukur. Ditinjau dari sudut pandang produsen, kualitas dapat diartikan sebagai kesesuaian dengan spesifikasinya. Menurut Yamit suatu produk dikatakan berkualitas oleh produsen, apabila produk tersebut telah sesuai dengan spesifikasinya atau standar kualitasnya. Kesesuaian mencakup beberapa unsur, yaitu:

- a. Sesuai dengan spesifikasi fisiknya, misalnya ciri khusus, kekerasan, teknologi.
- b. Sesuai dengan prosedurnya.
- c. Sesuai dengan persyaratannya.

Lebih lanjut Yamit menjelaskan bahwa terdapat tiga ukuran kualitas yang dapat digunakan untuk barang, yaitu:

- a. Kualitas desain (*quality*). Kualitas desain barang sangat berhubungan dengan sifat-sifat keunggulan pada saat barang mula-mula diimpikan. Kualitas desain dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu kualitas

input, teknologi yang digunakan, dan kualitas tenaga kerja dan manajer.

b. Kualitas penampilan (*performance quality*)

Aspek ini mencakup performa produk di masa akan datang, yang dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu kendalan produk (*reliability of product*) yang berhubungan dengan waktu penggunaan sebelum terjadi kerusakan, dan perawatan produk (*maintenance of product*) yang berhubungan dengan kemampuan mereparasi dan mengganti dengan cepat produk yang rusak.

c. Kualitas yang memenuhi (*conformance quality*)

Berhubungan dengan apakah produk yang dihasilkan memenuhi spesifikasi yang telah ditetapkan atau yang diharapkan, dengan kata lain sejauh mana kualitas produk dapat dicapai. Dalam hal ini terdapat tiga faktor yang mempengaruhi *conformance quality*, yaitu usia teknik produk (*technical life of product*), pengaruh produk (*impacts of product*), dan ketepatan produk (*accuracy of product*).

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas

Secara umum faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

- a. Fasilitas operasi seperti kondisi fisik bangunan;
- b. Peralatan dan perlengkapan (*tools and equipment*);
- c. Bahan baku atau material;

d. Pekerjaan ataupun staf organisasi.

Secara khusus faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas diuraikan sebagai berikut:

- a. Pasar dan tingkat persaingan, Persaingan harga merupakan faktor penentu dalam menetapkan tingkat kualitas output suatu perusahaan untuk menghasilkan produk berkualitas;
- b. Tujuan Organisasi (*organization objectives*). Keinginan perusahaan untuk menghasilkan volume *output* yang tinggi, barang yang berharga mahal dan eksklusif;
- c. Testing Produksi (*product testing*). Testing dan inspeksi terhadap produk yang dihasilkan untuk mengetahui dan mengungkapkan kekurangan produk tersebut lebih awal;
- d. Desain Produk (*product design*). Bentuk dan desain produk dapat mempengaruhi nilai jual dipasaran dan dari hal tersebut dapat dilihat keberhasilan suatu produk;
- e. Proses Produksi (*production process*). Prosedur dalam proses produksi dapat mempengaruhi kualitas dari suatu produk;
- f. Kualitas Input (*quality of inputs*). Pengaruh yang besar dari bahan, tenaga kerja, dan juga peralatan yang tidak tepat, dapat berakibat fatal pada produk;
- g. Perawatan Perlengkapan (*equipment of maintenance*). Perawatan terhadap mesin produksi yang berkala, dapat mengurangi resiko

kegagalan suatu produk dan mesin yang tidak dirawat, akan menurunkan kualitas barang yang diproduksi dengan sendirinya;

- h. Standar Kualitas (*quality standar*). Perhatian terhadap kualitas dengan melakukan testing atau inspeksi, dapat menghasilkan *output* yang berkualitas;
- i. Umpan Balik Konsumen (*customer feedback*). Sensitif terhadap keluhan-keluhan dari konsumen walaupun pengaruhnya terhadap tumbuhnya kualitas tidak terlalu signifikan.¹¹

3. Pengertian Kualitas Air Minum

Persyaratan kualitas air minum sebenarnya telah diatur secara jelas dalam Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 907/Menkes/SKA/11/2002 tentang Syarat-syarat dan Pengawasan Kualitas Air Minum. Selain itu, persyaratan teknis Depot Air Minum Isi Ulang juga diatur dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 651/MPP/Kep/10/2004 tentang Persyaratan Teknis Depot Air Minum dan Perdaganganannya. Pembahasan kualitas air minum juga dibahas secara terperinci di lingkup daerah seperti halnya Kabupaten Bantul yang menciptakan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 14 Tahun

¹¹Baziedi Aditya.2011."Evaluasi Pengendalian Kualitas Air Minum Pada Depot Air Minum Isi Ulang di Kabupaten Sleman Yogyakarta".Khazanah. Vol.IV No.1,hal 38

2010 tentang Pengawasan Kualitas Air. Sedangkan proses pengelolaannya sendiri adalah:

Proses pengolahan air pada depot air minum dilakukan melalui unit pengolahan yaitu:

- a. Tangki penampung air baku
- b. Unit pengolahan air (*water treatment*) yang terdiri dari:
 - 1) *Prefilter*, Alat ini berfungsi menyaring partikel kasar.
 - 2) *Karbon filter*, Alat ini berfungsi sebagai penyerap bau, rasa, warna, sisa khlor dan bahan organik.
 - 3) *Filter* lain, Filter ini berfungsi sebagai saringan halus berukuran maksimal 10 micron, dimaksudkan untuk memenuhi persyaratan tertentu.
 - 4) Alat *desinfektan* yang berfungsi untuk membunuh kuman patogen.
- c. Alat pengisian, berfungsi memasukkan air minum kedalam wadah.

Kualitas air adalah kondisi kalitatif air yang diukur dan atau di uji berdasarkan parameter-parameter tertentu dan metode tertentu berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹² Kualitas air dapat dinyatakan dengan parameter kualitas air. Kualitas air adalah sifat air dan kandungan makhluk hidup, zat, energy, atau komponen lain didalam air. Kualitas air dinyatakan dengan beberapa parameter,

¹²Pasal 1 keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 115 tahun 2003 tentang Pedoman Penentuan Status Mutu Air

yaitu parameter fisika (suhu, kekeruhan, padatan terlarut, dan sebagainya), parameter kimia (pH, oksigen terlarut, BOD, kadar logam, dan sebagainya), dan parameter biologi (keberadaan plankton, bakteri dan sebagainya).

Indikator pencemaran mikroba air minum adalah total koliform dan *Escherichia coli* (*E. coli*). Total koliform adalah suatu kelompok bakteri yang digunakan sebagai indikator adanya polusi kotoran. Total koliform yang berada di dalam makanan atau minuman menunjukkan kemungkinan adanya mikroba yang bersifat enteropatogenik dan atau toksigenik yang berbahaya bagi kesehatan. Total koliform dibagi menjadi dua golongan, yaitu koliform fekal, seperti *E. coli* yang berasal dari tinja manusia, hewan berdarah panas, dan koliform nonfekal, seperti *Aerobacter* dan *Klebsiella* yang bukan berasal dari tinja manusia, tetapi berasal dari hewan atau tanaman yang telah mati. Air olahan DAM harus bebas dari kandungan total koliform dan *E. coli*.¹³

Dapat dipastikan dari penjelasan diatas bahwa air tersebut telah tercemar kotoran hewan atau manusia pada tahap pengolahan. Ada beberapa kota yang dimana air minum yang terdapat digerei isi ulang tercemar E-Coli. Di Kabupaten Bogor tahun 2007, hasil penelitian air

¹³ Rolan Sudirman. P, dkk, "Cemaran Mikroba Escherichia Coli dan Total Bakteri Koliform pada Air Minum Isi Ulang", *Jurnal Kesehatan Masyarakat*, Vol.9, No.4, Hal: 301

minum isi ulang menyatakan 7,44% DAM telah tercemar *E. coli* dan total koliform.¹⁴ Penelitian lain di Jakarta Selatan tahun 2008 menyatakan 15,38% DAM telah tercemar bakteriologis.¹⁵ Hasil penelitian air minum isi ulang di Sukolilo tahun 2013 menyatakan 66,66% DAM telah tercemar total koliform. penelitian air minum isi ulang Lampung, tahun 2014 menyatakan 42% DAM telah tercemar *E. coli*.¹⁶

Dalam Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 907 Tahun 2002 tentang Syarat-Syarat dan Pengawasan Kualitas Air Minum, disebutkan bahwa, "Air Minum adalah air yang melalui proses pengolahan atau tanpa proses pengolahan yang memenuhi syarat kesehatan dan dapat langsung diminum". Persyaratan kesehatan air minum dalam Keputusan Menteri Kesehatan tersebut meliputi persyaratan bakteriologis, kimiawi, radio aktif dan fisik. Kualitas air menyangkut:

- 1) Kualitas fisik, yang meliputi kekeruhan, temperatur, warna, bau dan rasa. Kekeruhan air dapat ditimbulkan oleh adanya bahan-bahan organik dan anorganik yang terkandung di dalam air seperti

¹⁴ Pratiwi AW. "Kualitas bakteriologis air minum isi ulang di wilayah KotaBogor". Kesmas: *Jurnal Kesehatan Masyarakat Nasional*. 2007; Vol.2, No.2, Hal: 58-63.

¹⁵ Radji M, Oktavia H, Suryadi H. Pemeriksaan bakteriologis air minum isi ulang di beberapa depo air minum isi ulang di daerah Lenteng Agung dan Srengseng Sawah Jakarta Selatan. *Majalah Ilmu Kefarmasian*. 2009; 5 (2): 101-9.

¹⁶ Apriliana E, dkk. Bakteriological quality of refill depot water at refill drinking water depot in Bandar Lampung. *Jurnal Kedokteran Universitas Lampung* .2014 [diakses tanggal 14 Februari 2019]; Vol.4 No., Hal: 142-6. Diunduh dari: <http://download.Portalgaruda.org/article>.

lumpur dan bahan-bahan yang berasal dari buangan. Dari segiestetika, kekeruhan di dalam air dihubungkan dengan kemungkinan pencemaran oleh air buangan dan kekeruhan air diakibatkan oleh tercampurnya air dengan komponen tanah.

- 2) Kualitas kimia, yang berhubungan dengan ion-ion senyawa ataupun logam yang membahayakan, disamping residu dari senyawa lainnya yang bersifat racun, seperti antara lain residu pestisida. Dengan adanya senyawa-senyawa ini kemungkinan besar bau, rasa dan warna air akan berubah, tetapi berpengaruh di dalam kandungan air nya sendiri yang terbilang bahaya, seperti yang umum disebabkan oleh adanya perubahan pH air. Pada saat ini kelompok logam berat seperti Hg, Ag, Pb, Cu, Zn, tidak diharapkan kehadirannya di dalam air.
- 3) Kualitas biologis, berhubungan dengan kehadiran mikroba patogen (penyebab penyakit, terutama penyakit perut), pencemar (terutama bakteri coli) dan penghasil toksin.