

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Verdy J. Pangaribuan (2018), Analisis Terhadap Penghentian Swastanisasi Pengelolaan Air Minum di DKI JAKARTA Berdasarkan PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG Nomor 31 K/PDT/2017 (Studi Kasus Kerjasama Antara PAM JAYA dengan PT. AETRA) Hasil penelitian ini menunjukkan Putusan Mahkamah Agung No. 31 K/Pdt/2017 bertentangan dengan beberapa peraturan perundang-undangan. Swastanisasi air minum diperbolehkan di DKI Jakarta berdasarkan Peraturan Daerah No. 13 tahun 1992 dan Peraturan Daerah No. 11 Tahun 1993 dan Putusan tersebut tidak mengindahkan ketentuan Peraturan Pemerintah No. 122 Tahun 2015. Sedangkan dampak putusan Mahkamah Agung No. 31 K/Pdt/2017 mempunyai dampak yang besar dalam berbagai aspek terlebih aspek finansial/keuangan.

Arif Suryono,(2018) Tinjauan Yuridis terhadap adanya privatisasi di Perusahaan Daerah Air Minum Provinsi DKI Jakarta (PD PAM JAYA),2022, privat law volume 10 no. 2 (mei-agustus 2022), penelitian ini menunjukkan ketentuan privatisasi terhadap PAM Jaya berupa pengalihan kewenangan pengelolaan dan distribusi air minum kepada pihak swasta bisa dilaksanakan dalam Pasal 43 Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 13 Tahun 1992 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang mengatur kerjasama dengan pihak ketiga dalam pengelolaan dan distribusi air minum. Peran pemerintah dalam menjamin terpenuhinya hak rakyat atas air bagi masyarakat Jakarta dengan adanya privatisasi terhadap PD PAM Jaya diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air yang menyatakan bahwa negara menjamin hak rakyat atas air untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari dalam menunjang kehidupan yang sehat dan bersih dengan jumlah yang cukup, kualitas yang baik, aman, terjaga keberlangsungannya dan terjangkau.

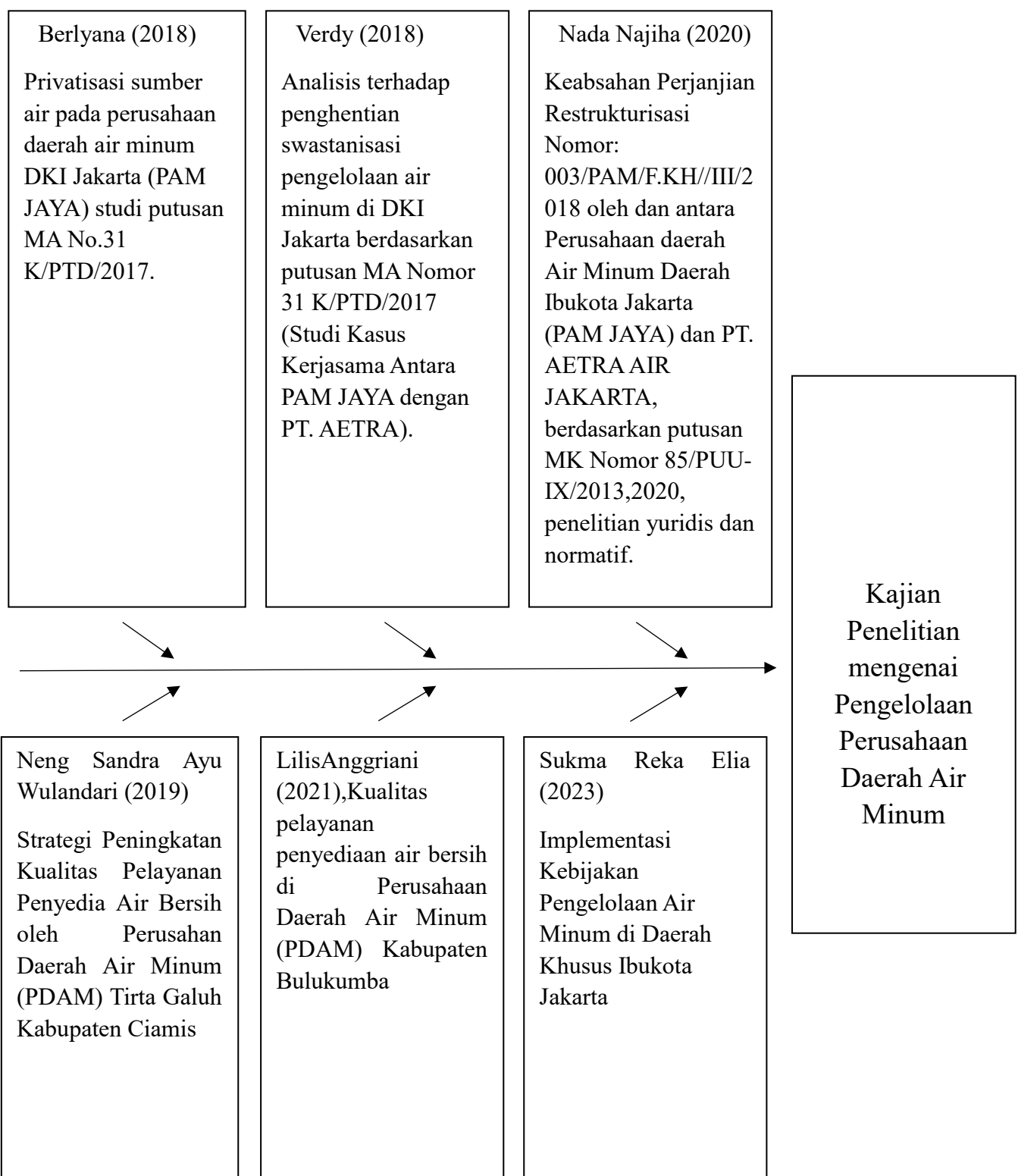
Nada Najiha, (2020) Keabsahan Perjanjian Restrukturisasi Nomor: 003/PAM/F/K.KH/III/2018 Oleh dan Antara Perusahaan Daerah Air Minum Daerah Ibukota JAKARTA (PAM JAYA) dan PT. AETRA AIR JAKARTA Berdasarkan Putusan MK Nomor 85/PUU -IX/2013, penelitian ini menunjukkan Keabsahan Perjanjian Restrukturisasi Nomor: 003/PAM/F/K.KH/III/2018 oleh dan antara PAM JAYA selaku BUMD Ibukota DKI Jakarta dan PT. AETRA AIR JAKARTA selaku pihak swasta pengelola sumber daya air di daerah Ibukota DKI Jakarta memiliki status tidak sah atau batal demi hukum karena tidak memenuhi syarat objektif berupa kausa yang tidak halal karena kausa-kausanya yang tercantum dalam perjanjian mengandung unsur yang berseberangan dengan peraturan mengenai pengelolaan sumber daya air, yakni Putusan MK Nomor 85/PUU-XI/2013. Dikarenakan perjanjian yang dimaksud batal demi hukum, maka keadaan hukum para pihak kembali pada keadaan sebelumnya, atau tidak ada pihak yang dirugikan dan perjanjian tersebut tidak pernah dianggap ada dan tidak memiliki kekuatan dalam perspektif hukum.

Ismail dkk,(2022) Analisis Yuridis Pemutusan Kerjasama Pengelolaan Air Minum Antara Perumda Air Minum Jaya Dengan PT. Aetra dan PT. Palyja ditinjau dari Hukum Kontrak,2022, Jurnal Pro Hukum : Jurnal Penelitian Bidang Hukum : Universitas Gresik, Vol 11. No. 3 (2022), penelitian ini menunjukkan Pengakhiran kontrak kerjasama adalah berakhirnya kontrak dan hapusnya sebuah kontrak yang telah dibuat antara kedua belah pihak, dalam arti kata bahwa suatu perjanjian baru akan berakhir apabila segala perikatan yang timbul dari perjanjian tersebut telah hapus seluruhnya dan berakhirnya perjanjian dengan sendirinya, berakibat berakhirnya perikatan dan dengan berakhirnya suatu ko perjanjian maka perikatan yang terdapat di dalam perjanjian tersebut secara otomatis menjadi hapus, sebagaimana yang diatur dalam KUHPerdara bahwa berakhirnya kontrak diatur pada pasal 1381 KUHPerdara dan penggolongan berakhirnya kontrak yang terdiri dari 12 macam, maka pada kontrak kerjasama yang dilakukan antara Perumda Air Minum Jaya dengan PT. Aetra dan PT. Palyja terdapat pada point ke 8 (delapan) yaitu Jangka waktu kontrak telah berakhir, dimana dalam kontrak kerjasama ini para pihak telah mengetahui berakhirnya kontrak kerjasama ini.

Neng Sandra Ayu (2019), Strategi Peningkatan Kualitas Pelayanan Penyedia Air Bersih Oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Galuh Kabupaten Ciamis, *jurnal Ilmu Adm. Negara* 6 (3), 112-114, (2019). Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan peningkatan pelayanan penyedia air bersih Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Galuh Kabupaten Ciamis dalam memenuhi kebutuhan air bersih di Kabupaten Ciamis pada umumnya telah dilaksanakan. Hambatan-hambatan yang dihadapi PDAM dalam strategi peningkatan pelayanan adalah belum terealisasinya pengajuan pelatihan dan pendidikan, kekurangan sumber daya manusia, kurangnya fasilitas penunjang seperti pompa air dan alat penyaringan, serta perlu peremajaan peralatan lainnya. Adapun upaya-upaya yang dilakukan adalah dengan melakukan pengajuan kepada Bidang Umum untuk segera memperbaiki serta meminimalisir hambatan-hambatan yang terjadi selama menerapkan strategi peningkatan pelayanan.

Lilis Anggriani (2021), Kualitas pelayanan penyediaan air bersih di Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Bulukumba. Hasil penelitian ini menunjukkan Kualitas pelayanan di PDAM Kabupaten Bulukumba, dilihat dari dimensi *emphaty* mendapat respon dan tanggapan baik dari pelanggan. Tanggapan baik ini dapat dilihat dari keempat indikator yang digunakan dalam dimensi *emphaty* yaitu pertama pegawai mendahulukan kepentingan pelanggan dengan tanggapan sangat baik dari pelanggan, kedua bersikap ramah dalam memberikan pelayanan dengan tanggapan baik dari pelanggan, ketiga memahami dengan baik keinginan pelanggan dengan tanggapan sangat baik dari Pelanggan, dan keempat sikap menghargai pelanggan dalam proses pelayanan dengan tanggapan baik dari pelanggan.

Gambar 2.1

Diagram Fishbone

Dari penelitian terdahulu diatas dapat diambil kesimpulan bahwa penelitian Implementasi Kebijakan Pengelolaan Perusahaan Daerah Air Minum di DKI Jakarta berbeda. Pada hasil penelitian terdahulu, tidak terdapat penelitian tentang Implementasi kebijakan melainkan mengenai analisis kebijakan terkait regulasi yang ada. Selain itu, terdapat perbedaan mengenai teori yang digunakan, pada penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan model Donald Van Meter dan Carl Van Horn dengan 6 (enam) indikatornya yaitu, (1) standar dan sasaran kebijakan, (2) sumber daya, (3) karakteristik organisasi pelaksana, (4) komunikasi antar organisasi, (5) sikap para pelaksana, (6) lingkungan social, ekonomi, dan politik.

2.2 Pengertian Kebijakan

Secara etimologis, “kebijakan” adalah terjemahan dari kata (policy). Kebijakan dapat juga berarti sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak.

Dunn (2008:51) menjelaskan bahwa secara etimologis, istilah Kebijakan (policy) berasal dari bahasa Yunani, Sansekerta, dan Latin. Akar Kata dalam bahasa Yunani dan Sansekertapolis(negara-kota) danpur(kota) yang dikembangkan dalam bahasa Latin menjadi politia (negara) dan akhirnya dalam bahasa Inggris policie, yang berarti menangani masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan.

Thomas R. Dye (dalam Islamy 2008:18), mendefinisikan kebijakan pemerintah sebagai “ *is whatever governments choose to do or not to do*”(apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan).. Dikemukakan bahwa Apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuannya, dan kebijakan itu harus meliputi semua tindakan

pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pemerintah semata.

Nugroho (2003: 7) mengemukakan bahwa kebijakan adalah suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilakukan dan dijatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi.

Jones (2009:7) menyatakan istilah Kebijakan (*policy term*) digunakan dalam praktik sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Istilah ini sering dipertukarkan dengan tujuan (*goals*), program keputusan (*decision*), standar, proposal, dan grand design. Secara umum istilah “Kebijakan atau policy” dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (pejabat lembaga pemerintahan) atau aktor dalam bidang kegiatan tertentu.

Berdasarkan pendapat para ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan serangkaian Kegiatan yang dilakukan dalam rangka mencari informasi Terkait hasil dari implementasi kebijakan secara Keseluruhan, kemudian melakukan penilaian terhadap Hasil dari kebijakan tersebut apakah baik dalam hal Pelaksanaan, manfaat untuk dijadikan bahan rekomendasi.

2.3 Pengertian Kebijakan Publik

Menurut Thomas R. Dye (Edi Suharto, 2005:44) menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Dan apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya (objeknya) karena kebijakan publik itu meliputi semua tindakan pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Disamping itu sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijaksanaan negara. Hal ini disebabkan karena “sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan “sesuatu yang dilakukan” oleh pemerintah.

Menurut David Easton (Miftah Thoha, 2003:62) mendefinisikan bahwa kebijakan publik adalah alokasi nilai otoritatif untuk seluruh masyarakat, akan tetapi hanya pemerintahlah yang dapat berbuat secara otoritatif untuk seluruh masyarakat, dan semuanya yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau untuk tidak dikerjakan adalah hasil-hasil dari alokasi nilai-nilai tersebut.

David Easton sebagaimana dikutip Leo Agustino (2009: 19) memberikan definisi kebijakan publik sebagai “ *the autorative allocation of values for the whole society*”. Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam “*authorities in a political system*” yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

2.4 Implementasi Kebijakan

2.4.1 Pengertian Implementasi Kebijakan

Wahab dalam Anggara (2017:233) menjelaskan konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu “*to implement*”. Dalam kamus besar Webster (Wahab, 2006 : 64), “*to implement* “ (mengimplementasikan) berarti “*to provide the means for carryingout*” (menyediakan sarana untuk

melaksanakan sesuatu), dan “*to give practical effect*” (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu”.

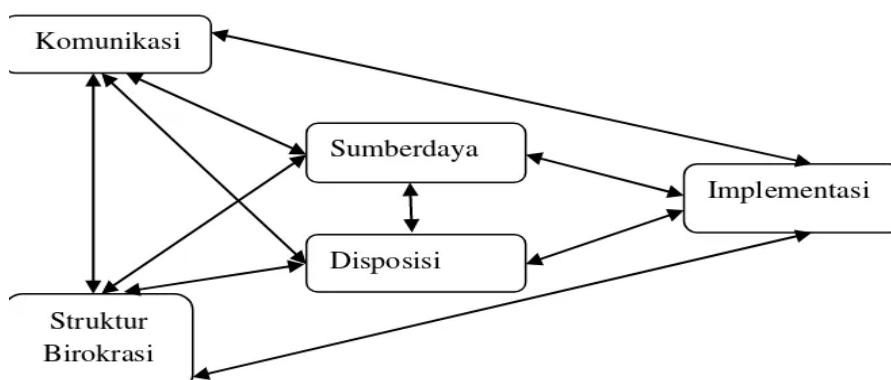
2.4.2 Model George Charles Edward III

Menurut Edward dalam Anggara (2017 : 249) menjelaskan implementasi diartikan sebagai tahapan dalam proses kebijaksanaan, yang berada diantara tahapan penyusunan kebijakan dan hasil atau konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebijakakan (*output, outcome*). Aktivitas implementasi menurutnya terdiri atas perencanaan, pendanaan, pengorganisasian, pengangkatan dan pemecatan karyawan, negoisasi, dan lain-lain. Dalam model yang dikembangkannya, ia mengemukakan empat faktor kritis yang memengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi. Pendekatan yang dilakukan dengan mengajukan pertanyaan, “prakondisi apa yang harus ada agar implementasi berhasil?” dan “apa yang menjadi kendala pokok bagi suksesnya suatu implementasi?” dan menemukan empat variabel tersebut setelah mengkaji beberapa pendekatan yang dilakukan penulis lain.

Teori C. Edward Charles III (1980), implementasi kebijakan menunjuk empat variabel yang berperan dalam pencapaian keberhasilan implementasi, yakni :

Gambar 2.2

Model Implementasi Menurut George C. Edward III



Keempat variabel tersebut, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana, dan struktur birokrasi. Keseluruhan variabel saling

berhubungan dan saling memengaruhi satu sama lain dalam menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi.

a. Komunikasi

Komunikasi memiliki peran/fungsi yang cukup penting untuk menentukan keberhasilan kebijakan publik dalam implementasinya. Komunikasi (pentransmisi informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat. Selanjutnya, ia mengemukakan tiga indikator keberhasilan komunikasi dalam konteks kebijakan publik, pertama, transmisi. Sebuah kebijakan yang akan diimplementasikan harus disalurkan pada pejabat yang akan melaksanakannya. Masalah transmisi juga terjadi ketika kebijakan yang akan diimplementasikan harus melalui struktur birokrasi yang berlapis atau tidak tersedianya saluran komunikasi yang memadai (sumber daya). Kedua, Kejelasan (*clarity*). Kejelasan tujuan dan cara yang akan digunakan dalam sebuah kebijakan merupakan hal yang mutlak agar dapat diimplementasikan sebagaimana yang telah diputuskan. Ketiga, konsistensi, proses transmisi yang baik, namun dengan perintah yang tidak konsisten akan membingungkan pelaksana. Banyak hal yang menyebabkan arah kebijakan menjadi tidak konsisten.

b. Sumber daya

Sumber daya yang diperlukan dalam implementasi menurut Edward III, yaitu : pertama, staf yang jumlah dan kemampuannya sesuai dengan yang dibutuhkan. Kedua, informasi, yaitu berkaitan dengan cara melaksanakan kebijakan dan data yang berkaitan dengan kebijakan yang akan dilaksanakan. Ketiga, kewenangan. Artinya, kewenangan yang dibutuhkan bagi implementor sangat bervariasi bergantung pada kebijakan pada kebijakan yang harus dilaksanakan. Kewenangan dapat berwujud membawa kasus ke meja Hijau, menyediakan barang dan jasa, kewenangan untuk memperoleh dan menggunakan dana, kewenangan untuk meminta kerjasama dengan badan pemerintah yang lain, dan lain-

lain. Keempat, fasilitas. Fasilitas fisik termasuk hal yang penting bagi keberhasilan implementasi kebijakan oleh para implementor. Fasilitas fisik sebagai sarana dan prasarana pendukung diperlukan untuk memperlancar proses komunikasi kebijakan. Tanpa fasilitas fisik yang memadai, implementasi juga tidak akan efektif. Fasilitas fisik ini beragam bergantung pada kebutuhan kebijakan.

c. Disposisi

Disposisi adalah sikap dan komitmen dari pelaksana terhadap kebijakan atau program yang harus dilaksanakan karena setiap kebijakan membutuhkan pelaksana-pelaksana yang memiliki hasrat kuat dan komitmen yang tinggi agar mampu mencapai tujuan kebijakan yang diharapkan. Ada tiga unsur utama yang memengaruhi kemampuan dan kemauan aparat pelaksana untuk melaksanakan kebijakan.

d. Struktur birokrasi

Struktur birokrasi Edward III adalah mekanisme kerja yang dibentuk untuk mengelola pelaksanaan sebuah kebijakan. Iya menekankan perlu adanya *Standart Operating Procedure* (SOP) yang mengatur tata aliran pekerjaan diantara para pelaksanan, terlebih jika pelaksanaan program melibatkan lebih dari satu institusi. Iya juga mengingatkan bahwa adakalanya fragmentasi diperlukan Ketika implementasi kebijakan memerlukan banyak program dan melibatkan banyak institusi untuk mencapai tujuannya.

2.4.3 Model Mazmanian dan Sabatier

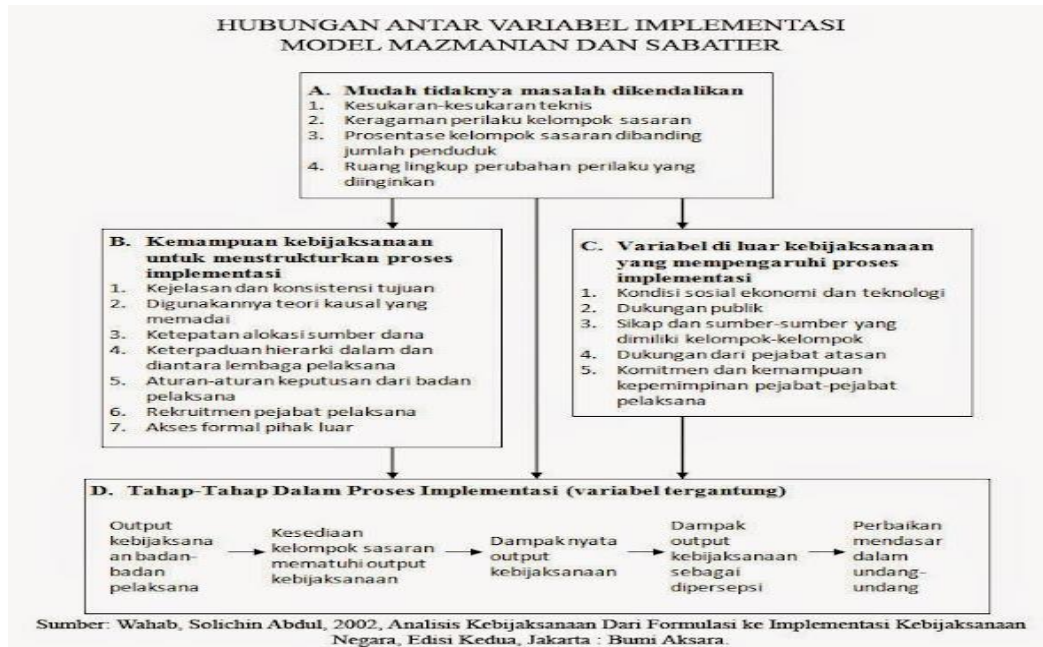
Model yang dikembangkan Mazmanian dan Sabatier dalam Nugroho (2017:220) yang mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Implementasi adalah pelaksanaan dasar kebijakan publik biasanya tergabung dalam undang-undang yang bisa dijadikan dasar penting untuk eksekutif untuk membuat keputusan. Idealnya, keputusan itu diidentifikasi masalah-masalah yang ada, lalu menetapkan tujuan yang akan dicapai dan dalam berbagai cara proses

pengimplementasian struktur. Keberhasilan implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh tiga kelompok variabel, diantaranya adalah :

- a. Karakteristik masalah
- b. Karakteristik kebijakan atau undang-undang
- c. Variabel lingkungan

Gambar 2.3

Model Implementasi Mazmanian dan Sebatier



2.4.5 Model Donald Van Meter dan Car Van Horn

Menurut Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (dalam Alexander,2019) implementasi kebijakan publik menggambarkan beberapa

faktor yang membentuk mata rantai antara kebijakan yaitu (1) standar dan tujuan kebijakan, (2), sumber-sumber kebijakan, (3) komunikasi inter organisasi dan kegiatan implementasi, (4) karakteristik badan pelaksana, (5) kondisi ekonomi, sosial dan politik, serta (6) sikap para pelaksana. Adapun model implementasi kebijakan publik menurut Van Meter dan Van Horn dijelaskan sebagai berikut:

1. Standar dan tujuan kebijakan

Kinerja Implementasi kebijakan diukur melalui tingkat keberhasilan ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis dengan sosio-kultur di level pelaksana kebijakan. Untuk mengukur kinerja Implementasi Kebijakan tentunya menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan standar dan tujuan kebijakan mempunyai hubungan erat dengan disposisi para pelaksana (*implementors*). Arah disposisi para pelaksana terhadap standar dan tujuan kebijakan merupakan hal yang krusial dalam melaksanakan kebijakan dikarenakan mereka bisa saja menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan. Dalam melaksanakan implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu kebijakan yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan. Dalam menentukan ukuran-ukuran dasar dan sasaran-sasaran, kita dapat menggunakan pernyataan-pernyataan dari para pembuat keputusan sebagaimana direfleksikan dalam banyak dokumen. Akan tetapi, dalam beberapa hal ukuran-ukuran dasar dan sasaran-sasaran kebijakan harus didedikasikan oleh peneliti perorangan. Pada akhirnya, pilihan ukuran-ukuran pencapaian bergantung pada tujuan-tujuan yang didukung oleh penelitian.

2. Sumber Daya

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat bergantung dari kemampuan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber

daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap yang menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik.

3. Karakteristik Organisasi Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilaksanakan pada beberapa kebijakan dituntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin. Menurut Edward III, 2 buah karakteristik utama dari struktur birokrasi adalah prosedur-prosedur kerja standar (*SOP = Standart Operating Procedure*) dan fragmentasi.

a. *Standar operating procedure (SOP)*

SOP dilakukan sebagai respon internal terhadap keterbatasan waktu dan sumber daya dari pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. SOP didesain secara rutin untuk situasi tipikal dimasa lalu yang menghambat perubahan dalam kebijakan karena tidak sesuai dengan situasi baru. SOP kemungkinan menghambat dan menghalangi implementasi kebijakan-kebijakan yang baru membutuhkan cara kerja baru untuk mengimplementasikan kebijakan.

b. Fragmentasi

Fragmentasi berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi Negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi publik. Fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab terhadap suatu wilayah kebijakan diantara beberapa unit organisasi.

4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Apa yang menjadi standar dan tujuan kebijakan harus dipahami oleh para individu yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan. Karena itu standar dan tujuan kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa yang menjadi standar dan tujuan harus konsisten. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa yang menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam dari berbagai sumber informasi. Proses pentransferan berita kebawah di dalam organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lain, dan ke komunikator lain, sering mengalami gangguan (*distortion*) baik yang disengaja maupun tidak. Jika sumber komunikasi berbeda memberikan interpretasi yang tidak sama (*inconsistent*) terhadap suatu standar dan tujuan atau sumber informasi yang sama memberikan interpretasi yang penuh dengan pertentangan (*conflicting*) maka akan menemukan kejadian yang sulit. Dengan demikian implementasi kebijakan yang efektif sangat ditentukan oleh komunikasi pelaksana kebijakan.

5. Disposisi atau sikap para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Sikap mereka itu dipengaruhi oleh pandangannya terhadap suatu kebijakan dan cara melihat pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan-kepentingan organisasinya dan kepentingan-kepentingan pribadinya. Sikap mereka itu dipengaruhi oleh pandangannya terhadap suatu kebijakan dan cara melihat pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan-kepentingan organisasinya dan kepentingan-kepentingan pribadinya. Disposisi dalam implementasi kebijakan diawali penyaringan (*filtered*) lebih dulu melalui persepsi dari pelaksana (*implementors*) dalam batas mana kebijakan itu dilaksanakan. Terdapat tiga elemen respon yang mempengaruhi kemampuan dan keinginan dalam melaksanakan kebijakan, Anatar lain : pertama, pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension cognition*) pemahaman dan pendalaman

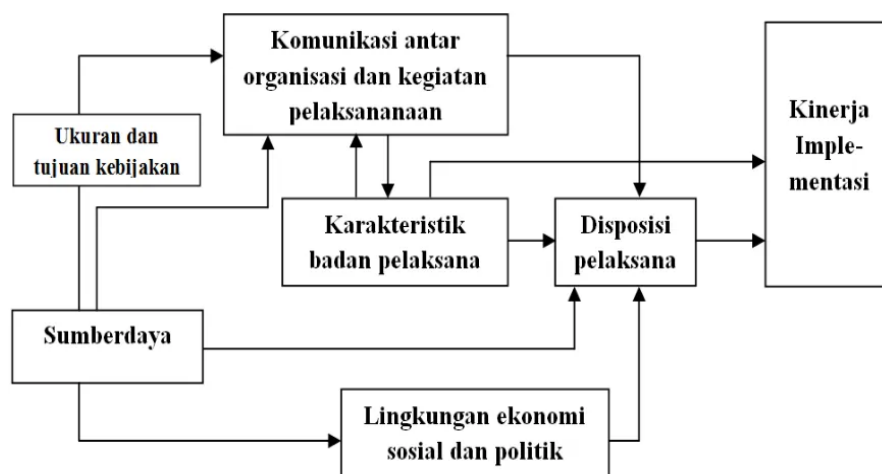
(*comprehention and understanding*) terhadap kebijakan, kedua, arah respon apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*) dan ketiga, intensitas terhadap kebijakan.

6. Lingkungan Sosial, ekonomi, dan politik

Variabel ini mencakup lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan yaitu mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan. Lingkungan sosial, politik, dan ekonomi yang tidak kondusif dapat menjadi pemicu kegagalan kinerja Implementasi Kebijakan. Oleh karena itu, mengingat bahwa kondisi sosial, politik, dan ekonomi yang terjadi dalam suatu wilayah baik secara langsung maupun tidak langsung akan mempengaruhi pelaksanaan kebijakan yang sedang berjalan, maka Sehubungan dengan penelitian ini, hal ini yang akan dikaji berdasarkan variabel ini adalah kondisi sosial, politik dan ekonomi, yang terjadi saat ini serta pengaruh terhadap pelaksanaan.

Gambar 2.4

Model Implementasi Van Meter Van horn



2.5 Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM)

Perusahaan Daerah Air Minum yang merupakan lembaga pemerintah berbentuk perusahaan daerah memiliki sifat yang dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah nomor 54 tahun 2017, sebagai Perusahaan Daerah adalah satu kesatuan produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum, memupuk pendapatan.

Dalam penjelasan Peraturan Pemerintah nomor 54 tahun 2017, tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah disebutkan bahwa yang dimaksud dengan perusahaan daerah adalah suatu badan usaha yang dibentuk oleh daerah untuk perkembangan perekonomian dan untuk menambah penghasilan daerah. Peraturan Pemerintah nomor 54 tahun 2017 tentang Perusahaan Daerah menyebutkan bahwa Perusahaan Daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat:

1. Memberi jasa
2. Menyelenggarakan kemanfaatan umum
3. Memupuk pendapatan

Tujuan Perusahaan Daerah adalah untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional pada umumnya untuk memenuhi kebutuhan rakyat, dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta ketenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat adil makmur.

Perusahaan Daerah tersebut dipimpin oleh suatu direksi yang jumlah anggota dan susunannya ditetapkan dalam peraturan pendiriannya. Direksi berada dibawah pengawasan Kepala Daerah/pemegang saham atau badan yang ditunjuknya. Dari sifat-sifat perusahaan daerah seperti yang disebutkan diatas, sifat utama dari perusahaan daerah bukan berorientasi pada profit. Tetapi sifat utamanya adalah pemberian jasa dan penyelenggaraan kemanfaatan umum. PDAM atau Perusahaan Daerah Air Minum sebagai Perusahaan Daerah dalam lembaga pemerintahan. PDAM merupakan perusahaan milik daerah yang bergerak didalam distribusi air minum/air bersih bagi masyarakat yang secara langsung diawasi oleh pemerintah eksekutif ataupun legislatif daerah.

Tujuan Perusahaan Daerah menurut Peraturan Pemerintah nomor 54 tahun 2017, yaitu untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur.

Ismail Ahmad,dkk 2022) Dalam konsep otonomi daerah, pemerintah daerah diuntut untuk melakukan pengelolaan keuangan daerah secara efektif, efisien dan akuntabel. Pemerintah daerah harus berusahamelakukan pengelolalaan penerimaan daerah secara cermat, tepat dan hati-hati. Aspek utama dalam manajemen daerah yang perlu mendapat perhatian serius adalah pengelolaan pendapatan asli daerah. Pada APBD sumber pendapatan daerah dibagi dari beberapa sumber diantaranya bersumber dari pemerintah pusat dan Pendapatan Asli Daerah. Yang diharapkan menjadi bagian salah satu sumber keuangan dan kekayaan daerah yang dikelola, bagi pelaksanaan otonomi daerah. PAD yang berasal dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan pendapatan yang berasal dari perusahaan daerah (PD) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu sumber utama dalam pembiayaan penyelenggaraan otonomi daerah. Konsep otonomi daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, termasuk dalam pengelolaan keuangan. Dalam pengelolaan keuangan daerah, PAD memiliki peran penting karena PAD mencerminkan kemampuan daerah dalam menggali potensi dan sumber daya yang ada untuk pembiayaan pembangunan dan pelayanan publik.

PAD berasal dari beberapa sumber, salah satunya adalah hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Hal ini adalah pendapatan yang dihasilkan dari aset atau kekayaan daerah yang dipisahkan dari anggaran daerah dan dikelola oleh Perusahaan Daerah (PD) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Sumber ini mencakup laba atau deviden dari perusahaan-perusahaan yang dimiliki daerah, seperti perusahaan air minum, bank daerah, perusahaan transportasi, atau perusahaan listrik lokal. Dalam konteks otonomi daerah,

pengelolaan BUMD menjadi penting karena diharapkan dapat memberikan kontribusi yang signifikan terhadap PAD. Pemerintah daerah perlu mengelola BUMD secara profesional dan efisien agar mampu bersaing dan menghasilkan keuntungan yang optimal, yang kemudian dapat digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan dan penyediaan layanan publik.

Selain itu, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan ini harus dilakukan sesuai dengan prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan transparansi agar mampu memberikan dampak positif terhadap perekonomian daerah. Evaluasi berkala terhadap kinerja BUMD juga diperlukan untuk memastikan perusahaan-perusahaan daerah tersebut tetap berjalan sesuai dengan tujuan otonomi daerah, yaitu memajukan kesejahteraan masyarakat di wilayahnya masing-masing.

Maryati Dian, 2020) Pembagian jenis BUMD yang berorientasi pada bisnis dan pelayanan kepada masyarakat sebenarnya memiliki beberapa konsekuensi. BUMD yang berorientasi pada aspek bisnis diharapkan dapat memberikan keuntungan secara finansial, sedangkan BUMD yang berorientasi pada pelayanan masyarakat diharapkan mampu memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat umum. Pertanyaan mendasar pada kedua hal tersebut adalah “apakah BUMD yang berorientasi pada aspek bisnis selalu dituntut untuk menghasilkan laba pada kegiatan usahanya tanpa memperhatikan aspek kemanfaatan dan pelayanan masyarakat?”. Padahal, BUMD yang berorientasi pada pelayanan masyarakat tentu membutuhkan pendanaan yang kuat untuk menopang kegiatan usahanya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan kata lain, pemerintah daerah harus menyiapkan anggaran pendanaan untuk BUMD jenis ini karena tidak semata-mata mencari keuntungan secara finansial atau bahkan dalam keadaan merugi karena biaya operasional lebih besar daripada pendapatan

BUMD memiliki peran dalam mewujudkan kemakmuran daerah dengan memberikan kontribusi terhadap penerimaan PAD baik dalam bentuk Dividen atau Pajak. Secara makro, peranan PD/BUMD terhadap perekonomian daerah dapat diukur melalui kontribusi nilai tambahnya terhadap Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) dan kemampuannya menyerap tenaga kerja. BUMD

sendiri merupakan bagian dari sumber kekayaan daerah yang dipisahkan. Hal ini bertujuan dengan adanya BUMD dapat menjadi penambah Pendapatan Asli Daerah. Dengan penambahan modal setiap tahunnya berdasarkan kesepakatan pemerintah daerah, dengan penyertaan modal, dana hibah setiap tahunnya oleh pemerintah yang terkait. Dari sumber kekayaan yang dipisahkan inilah pemerintah daerah diharapkan dapat mandiri guna meningkatkan pertumbuhan PAD, yang berefek pertumbuhan pembangunan dan pengelolaan pemerintahan. Penelitian ini, yang diharapkan kemandirian Financial Provinsi Jambi sebagai Provinsi yang masih berkembang dan kurang dikenal.

2.6 Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir dalam penelitian ini dimulai dengan adanya permasalahan-permasalahan pada proses pendistribusian air bersih kepada warga DKI Jakarta yang dilakukan oleh PAM JAYA. Pendistribusian air bersih bagi warga DKI seringkali mengalami kendala padahal sudah dikelola secara penuh oleh PAM Jaya yang notabene adalah Perusahaan BUMD. Masalah-masalah tersebut meliputi: ketersediaan air bagi masyarakat baru mencapai 65% (*persen*) dari target yang sudah ditentukan yaitu sebesar 100% (*persen*). Hal ini membuktikan bahwa masyarakat DKI belum sepenuhnya mendapatkan air bersih. Masalah berikutnya adalah infrastruktur perpipaan yang kurang memadai dikarenakan sudah cukup usang sehingga seringkali menyebabkan aliran air kecil bahkan sampai mati air yang berlangsung sehari-hari. Masalah terakhir adalah dalam proses penanganan pengaduan, keluhan masyarakat yang bisa dilakukan melalui call center LAPOR PAM, media sosial, dan website PAM JAYA tidak segera menangani keluhan yang ada sehingga hal ini mengakibatkan banyak warga tidak mendapatkan solusi yang jelas dan terganggu dalam proses mendapatkan hak air bersih.

Dengan adanya permasalahan di atas, dapat dianalisis dengan pandangan Van Meter dan Van Horn sebagai berikut:

1. Standar dan Sasaran Kebijakan

Diperlukan adanya standar dan sasaran kebijakan tertentu untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan di lapangan. Secara lebih jelas dapat dirumuskan sebagai berikut:

- a. Standar kebijakan, dalam penelitian ini akan memberikan penjelasan mengenai peraturan yang menjadi landasan Implementasi Kebijakan Pengelolaan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) di DKI Jakarta agar para pelaksana kebijakan memiliki arahan yang jelas.
- b. Sasaran kebijakan, hal ini terkait perincian mengenai sasaran yang ingin dicapai melalui pengimplementasian kebijakan pengelolaan sumber daya air di DKI Jakarta pasca privatisasi

2. Sumber Daya

Sumber daya kebijakan harus tersedia dalam rangka untuk memperlancar administrasi implementasi kebijakan tersebut, meliputi:

- a. Sumber Daya Manusia (SDM), implementasi kebijakan menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas dan berkompeten. Dalam hal ini sumber daya yang diteliti adalah ketersediaan pegawai di PAM Jaya.
- b. Sumber Daya Finansial, dalam penelitian ini sumber daya finansial untuk Implementasi Kebijakan Pengelolaan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) di DKI Jakarta adalah APBD DKI Jakarta Tahun Anggaran 2023.

3. Karakteristik Organisasi Pelaksana, hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilaksanakan pada beberapa kebijakan. Dalam penelitian ini berkaitan dengan aspek pembagian kewenangan, *Structure Operational Procedure* (SOP), dan pengawasan/evaluasi.

4. Komunikasi Antar Organisasi

Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa yang menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam dari berbagai komunikasi yang dijalankan organisasi pelaksana dalam Pengimplementasian Kebijakan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) di DKI Jakarta

5. Sikap Para Pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan. Pada indikator ini berkaitan dengan sikap penerimaan atau penolakan dari pelaksana kebijakan implementasi Kebijakan Pengelolaan Perusahaan Daerah (PDAM) di DKI Jakarta yaitu pegawai PAM Jaya yang berwenang.

6. Lingkungan Sosial, Ekonomi, dan Politik

Kondisi social, ekonomi, dan politik yang terjadi dalam suatu wilayah baik secara langsung maupun tidak langsung akan mempengaruhi pelaksanaan kebijakan yang sedang berjalan, maka indikator ini melihat pada lingkungan sosio cultural seperti Masyarakat atau Lembaga Swadaya Masyarakat yang memberi tanggapan terhadap implementasi kebijakan Pengelolaan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) di DKI Jakarta

Untuk lebih jelasnya rancangan dari konsep penelitian ini dapat dilihat dari kerangka berpikir dibawah ini:

Gambar 2.2**Kerangka Berfikir**