

**KUALITAS PELAYANAN BUMD DELTA TIRTA DALAM MEMENUHI  
KEBUTUHAN AIR MINUM BERSIH MENGGUNAKAN PENDEKATAN  
PUBLIC VALUE DI KABUPATEN SIDOARJO**

**Thomas Syahrudin Fransetio**

Program Studi Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya  
[thomastio76@gmail.com](mailto:thomastio76@gmail.com)

**M. Kendry Widyanto**

Program Studi Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya  
[kenronggo@untag-sby.ac.id](mailto:kenronggo@untag-sby.ac.id)

**Hasan Ismail**

Program Studi Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya  
[hasanismail@untag-sby.ac.id](mailto:hasanismail@untag-sby.ac.id)

**ABSTRACT**

This study aims to describe and analyze the quality of service provided by the Regionally-Owned Enterprise (BUMD) PDAM Delta Tirta in Sidoarjo Regency in meeting the need for clean drinking water using a public value approach. The background of this study is based on the phenomenon of low levels of public satisfaction with PDAM Delta Tirta services triggered by the poor quality of water distribution, even though the agency is required to always provide excellent service amidst high population growth. The method used in this study is a qualitative approach with a descriptive design. Data collection was carried out through semi-structured in-depth interviews, non-participant observation, and documentation, which were then analyzed using an interactive model including the stages of data reduction, data presentation, and drawing conclusions. The results of the study based on the three dimensions of public value initiated by Mark H. Moore, namely public value creation, political legitimacy and social support, and operational capacity, show a paradoxical finding. Administratively and managerially, PDAM Delta Tirta has demonstrated excellent service performance. This is evidenced by the high technical competence of human resources in the field, the availability of adequate facilities, compliance with procedures, and ease of administrative access through digital service innovation. However, this bureaucratic superiority clashes with the still-poor quality of the core product. The water distributed to customers is often murky and dirty. In conclusion, the friendliness of staff and smooth administration have not been aligned with meeting clean water standards, making water treatment infrastructure renewal a crucial urgency to restore public trust.

---

**Keywords:** *Public Value, Service, Public*

### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis kualitas pelayanan BUMD PDAM Delta Tirta di Kabupaten Sidoarjo dalam memenuhi kebutuhan air minum bersih dengan menggunakan pendekatan nilai publik (*public value*). Latar belakang penelitian ini didasari oleh fenomena rendahnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap layanan PDAM Delta Tirta yang dipicu oleh buruknya kualitas pendistribusian air, meskipun instansi tersebut dituntut untuk senantiasa memberikan pelayanan prima di tengah tingginya pertumbuhan penduduk. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan desain deskriptif. Pengumpulan data dilaksanakan melalui wawancara mendalam secara semi-terstruktur, observasi non-partisipan, dan dokumentasi, yang kemudian dianalisis menggunakan model interaktif meliputi tahapan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian berdasarkan tiga dimensi nilai publik yang digagas oleh Mark H. Moore, yakni penciptaan nilai publik, legitimasi politik dan dukungan sosial, serta kapasitas operasional, menunjukkan sebuah temuan yang paradoksal. Secara administratif dan manajerial, PDAM Delta Tirta telah mendemonstrasikan kinerja pelayanan yang tergolong sangat baik. Hal ini dibuktikan melalui tingginya kompetensi teknis sumber daya manusia di lapangan, ketersediaan sarana yang memadai, kepatuhan terhadap prosedur, serta kemudahan akses administratif melalui inovasi layanan digital. Akan tetapi, keunggulan birokrasi tersebut berbenturan dengan kualitas produk inti yang masih berstatus buruk. Kualitas air yang didistribusikan kepada para pelanggan sering kali berada dalam kondisi keruh dan kotor. Kesimpulannya, keramahan petugas dan kelancaran administratif belum sejalan dengan pemenuhan standar kelayakan air bersih, sehingga pembaruan infrastruktur pengolahan air menjadi urgensi krusial untuk memulihkan kepercayaan publik.

**Kata Kunci:** *Nilai Publik, Pelayanan, Publik*

#### A. PENDAHULUAN

Pelayanan publik merupakan pilar esensial dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat (Endang Putri Ayu dan Eko Nuriyatman, 2021), sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009. Di era tata kelola pemerintahan yang baik, instansi pemerintah dituntut bergeser dari sekadar pemenuhan kewajiban administratif menuju penciptaan layanan yang berorientasi pada kepentingan publik. Salah satu bentuk pelayanan dasar yang sangat vital adalah penyediaan air minum bersih, yang di Kabupaten Sidoarjo pengelolaannya diamanatkan kepada BUMD PDAM Delta Tirta.

Seiring dengan laju pertumbuhan penduduk Kabupaten Sidoarjo yang telah melampaui angka dua juta jiwa, tantangan penyediaan air bersih menjadi semakin kompleks dan mendesak. Saat ini, cakupan layanan administratif PDAM Delta Tirta tercatat baru mencapai kisaran 33 persen dari total populasi. Kondisi ini diperparah oleh keluhan masyarakat yang terus berulang terkait buruknya kualitas distribusi, khususnya fenomena air yang keruh. Dampak dari problematika teknis dan manajerial ini terekam secara empiris dalam evaluasi daerah, di mana PDAM

Delta Tirta memperoleh skor Survei Kepuasan Masyarakat (SKM) terendah di angka 31,38, terpukul jauh di bawah rata-rata instansi penyelenggara layanan publik lainnya.

Menghadapi krisis kepercayaan dan degradasi kualitas layanan tersebut, diperlukan kerangka evaluasi holistik yang tidak sekadar bertumpu pada indikator efisiensi internal perusahaan. Oleh karena itu, penelitian ini mengadopsi pendekatan nilai publik (*public value*) yang digagas oleh (Moore, 1995). Pendekatan ini dinilai sangat presisi karena menitikberatkan pada penciptaan manfaat nyata yang dirasakan masyarakat, dukungan legitimasi sosial, serta kapasitas operasional birokrasi. Melalui pisau analisis nilai publik ini, penelitian secara komprehensif bertujuan mendeskripsikan dan mengevaluasi kualitas pelayanan PDAM Delta Tirta, sehingga diharapkan mampu memberikan rumusan strategis guna memulihkan mutu layanan pemenuhan kebutuhan air minum bersih di Kabupaten Sidoarjo.

## **B. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain deskriptif yang berlandaskan pada filsafat postpositivisme. Metode ini dipilih untuk mengkaji dan memahami secara mendalam kondisi obyek yang alamiah mengenai dinamika kualitas pelayanan di PDAM Delta Tirta Sidoarjo. Lokasi penelitian difokuskan pada kantor pusat PDAM Delta Tirta yang beralamat di Jalan Pahlawan, Kabupaten Sidoarjo. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada urgensi permasalahan empiris, yakni rendahnya skor Survei Kepuasan Masyarakat (SKM) serta maraknya keluhan warga terkait pendistribusian air yang keruh. Fokus utama penelusuran diarahkan pada analisis faktor penurunan nilai publik, strategi peningkatan pelayanan air minum, implementasi inovasi, serta efektivitas pengawasan kualitas layanan secara menyeluruh.

### **Jenis Dan Sumber Data**

Untuk menjamin akurasi dan kedalaman analisis, penelitian ini memadukan dua jenis sumber data, yakni data primer dan data sekunder. Data primer digali langsung dari lapangan melalui interaksi dengan para informan kunci yang diyakini memiliki otoritas dan pengalaman langsung, meliputi perwakilan manajemen, pegawai operasional PDAM Delta Tirta, serta masyarakat pelanggan yang terdampak. Sebagai penunjang, data sekunder dihimpun dari dokumen resmi instansi, laporan pengaduan, dan literatur yang relevan. Dalam proses ini, peneliti bertindak sebagai instrumen utama yang secara langsung menginterpretasikan fenomena manajerial dan pelayanan publik yang terjadi di lokasi penelitian.

Proses pengumpulan data di lapangan dilaksanakan melalui triangulasi teknik yang mencakup wawancara, observasi, dan dokumentasi. Wawancara diterapkan dengan model semi-terstruktur guna memberikan ruang fleksibilitas bagi informan untuk mengeksplorasi jawaban secara mendalam, namun tetap berada pada jalur pedoman penelitian. Pendekatan ini diimbangi dengan observasi non-partisipan, di mana peneliti secara pasif mengamati langsung realitas operasional penanganan keluhan dan pelayanan harian tanpa mencampuri proses kerja petugas. Seluruh temuan tersebut kemudian diperkuat dengan teknik dokumentasi melalui

pengumpulan arsip, foto, dan rekaman yang merepresentasikan kondisi faktual di lapangan

Setelah data terkumpul, tahapan selanjutnya adalah melakukan analisis menggunakan model interaktif yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman dalam Sugiono (2018: 321). Rangkaian analisis ini diawali dengan pengumpulan keseluruhan data lapangan, yang kemudian dilanjutkan dengan tahap reduksi data untuk menyaring, memfokuskan, dan menyederhanakan informasi-informasi yang krusial. Data yang telah direduksi selanjutnya disajikan dalam bentuk uraian naratif deskriptif agar pola hubungan antar variabel pelayanan dapat terlihat dengan jelas. Tahap akhir bermuara pada penarikan kesimpulan yang diverifikasi secara berkesinambungan untuk memastikan bahwa temuan akhir benar-benar objektif, valid, dan mampu menjawab rumusan masalah secara komprehensif.

### **C. HASIL DAN PEMBAHASAN**

Berdasarkan analisis data lapangan yang diurai melalui wawancara mendalam dan observasi, penjabaran hasil penelitian ini mengevaluasi kualitas pelayanan BUMD PDAM Delta Tirta Sidoarjo menggunakan tiga dimensi utama dalam pendekatan *public value*. Pada dimensi pertama, yakni nilai publik, temuan di lapangan menunjukkan bahwa tingkat kepuasan masyarakat secara umum berada pada kategori memuaskan. Kehadiran distribusi air bersih sangat diapresiasi oleh pelanggan yang sebelumnya bermasalah dengan air tanah yang keruh dan tidak layak konsumsi. Dari sudut pandang keadilan dan pemerataan, PDAM Delta Tirta telah mengupayakan perluasan akses layanan melalui integrasi digital bernama aplikasi Pelangi dan pusat panggilan terpadu. Kendati demikian, masih ditemukan celah aksesibilitas bagi pelanggan pekerja akibat peniadaan layanan administratif fisik pada akhir pekan. Pada aspek efisiensi dan efektivitas, sebagian besar masyarakat merasa terbantu secara ekonomi dan fungsional, walau penanganan keluhan teknis di lapangan sesekali terhambat oleh kewajiban kehadiran pemilik rumah saat perbaikan. Rangkaian pengalaman ini secara kumulatif membentuk tingkat kepercayaan masyarakat yang tinggi, mengingat tingginya ketergantungan warga terhadap kontinuitas layanan air bersih dari instansi tersebut.

Memasuki dimensi kedua mengenai legitimasi politik dan dukungan sosial, hasil pengumpulan data mengonfirmasi besarnya dukungan fasilitatif dan kebijakan dari Pemerintah Kabupaten Sidoarjo selaku pemangku kepentingan utama. Pelaksanaan operasional di lapangan juga secara konsisten mematuhi standar prosedur operasional hukum yang berlaku, terbukti dari kedisiplinan dan transparansi petugas saat melakukan pemasangan fasilitas baru. Praktik transparansi dan akuntabilitas berjalan cukup baik melalui diseminasi informasi program secara berjenjang lewat perangkat desa atau rukun tetangga. Namun, akses informasi terkait manajemen keuangan dan tata kelola sistem informasi murni diklasifikasikan sebagai ranah internal perusahaan sehingga sama sekali tidak diketahui oleh pelanggan. Sementara itu, partisipasi masyarakat dalam perumusan keputusan bersifat representatif dan tidak langsung, di mana masukan pelanggan lebih banyak diserap melalui mekanisme pengaduan harian alih-alih pelibatan dalam penyusunan kebijakan strategis.

Pada dimensi ketiga yang menyoroti kapasitas operasional, temuan penelitian menegaskan bahwa PDAM Delta Tirta didukung oleh sumber daya manusia dengan tingkat kompetensi teknis yang sangat mumpuni. Para pengguna layanan secara serentak mengakui bahwa petugas lapangan mampu menyelesaikan perbaikan instalasi secara cepat, rapi, dan profesional. Kesuksesan penanganan teknis ini berjalan selaras dengan ketersediaan sarana dan prasarana penunjang yang dinilai sangat memadai di lokasi perbaikan. Dari sisi manajemen internal, tata kelola keuangan dan informasi diklaim efektif oleh pihak perusahaan berkat adanya mekanisme audit rutin. Sebagai bentuk komitmen terhadap perbaikan berkelanjutan, PDAM Delta Tirta terus berinovasi dalam digitalisasi layanan, meskipun masyarakat memberikan catatan kritis terkait perlunya peningkatan responsivitas pada saluran layanan pelanggan untuk memastikan aduan tidak terombang-ambing antar divisi.

Analisis terhadap kualitas pelayanan BUMD PDAM Delta Tirta Sidoarjo melalui lensa teori *public value* menunjukkan adanya dinamika yang kompleks antara ekspektasi masyarakat dan kapasitas birokrasi. Penciptaan nilai publik secara substansial tercermin dari tingginya tingkat kepuasan dan kepercayaan pelanggan terhadap distribusi air bersih, meskipun efisiensi waktu operasional administratif masih membatasi aksesibilitas bagi kelompok pekerja. Keberhasilan pemenuhan hajat hidup ini membuktikan bahwa PDAM Delta Tirta mampu menggeser stigma negatif kualitas air tanah di Sidoarjo menjadi sebuah apresiasi nyata terhadap keandalan layanan publik.

Dari aspek legitimasi politik dan dukungan sosial, tata kelola PDAM Delta Tirta diperkuat oleh dukungan komprehensif Pemerintah Kabupaten Sidoarjo serta kepatuhan yang ketat terhadap regulasi operasional. Namun demikian, relasi institusi dengan pelanggan masih memperlihatkan pola yang asimetris. Masyarakat cenderung diposisikan sebatas objek penerima manfaat dan pelapor keluhan teknis, bukan sebagai subjek yang terintegrasi secara langsung dalam mekanisme transparansi tata kelola keuangan internal maupun perumusan kebijakan strategis.

Terlepas dari kendala partisipatif tersebut, kinerja positif instansi sangat ditopang oleh kapasitas operasional yang tangguh. Tingginya kompetensi teknis sumber daya manusia di lapangan yang diiringi ketersediaan infrastruktur penunjang menjadi ujung tombak penyelesaian permasalahan secara presisi. Optimalisasi manajemen melalui inovasi digitalisasi telah mendorong efektivitas sistem informasi, meski penguatan responsivitas pusat layanan pelanggan tetap menjadi catatan perbaikan. Keseluruhan konstelasi temuan ini menegaskan bahwa pelayanan PDAM Delta Tirta telah berorientasi pada hasil nyata, namun pencapaian nilai publik yang paripurna menuntut transformasi dari sekadar entitas teknis menuju institusi yang lebih inklusif dan interaktif.

#### **D. PENUTUP**

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan mengenai evaluasi BUMD PDAM Delta Tirta Sidoarjo melalui pendekatan nilai publik, dapat ditarik benang merah bahwa secara manajerial dan administratif, kualitas pelayanan yang diberikan oleh instansi ini sudah berjalan dengan baik. Indikator penciptaan nilai publik, dukungan legitimasi institusional, hingga kapasitas operasional telah

menunjukkan tren yang sangat positif. Hal ini dibuktikan melalui kompetensi petugas teknis di lapangan yang cekatan, ketersediaan sarana yang memadai, transparansi prosedur pemasangan baru, serta inovasi kemudahan akses melalui digitalisasi layanan. Masyarakat secara umum merasa terbantu dengan responsivitas birokrasi dan tata kelola keluhan yang ditangani oleh pegawai yang profesional.

Meskipun kualitas pelayanan secara teknis dan administratif tergolong baik, penelitian ini menyimpulkan adanya ketimpangan yang substansial pada produk inti, yakni kualitas air yang didistribusikan masih berstatus buruk. Permasalahan klasik berupa air yang keruh dan kotor tetap menjadi isu fundamental yang belum terselesaikan secara tuntas oleh perusahaan. Kondisi ini menciptakan sebuah ironi di mana kelancaran birokrasi dan keramahan petugas tidak sejalan dengan pemenuhan standar kelayakan air bersih, yang pada akhirnya menjadi faktor pemicu utama fluktuasi kepuasan masyarakat dan rendahnya skor evaluasi publik pada instansi tersebut.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Afifah, Z. N., Rohimah, N. S., Putra, R. U., & Septiadi, M. A. (2024). Analisis Kepuasan Masyarakat Terhadap Kehadiran Mal Pelayanan Publik (MPP) di Kota Bandung. *Jejaring Administrasi Publik*, 16(1), 61–75. <https://doi.org/10.20473/jap.v16i1.59244>
- Agustin, H. (2023). *Metode penelitian ekonomi dan bisnis (Konsep dan contoh penelitian)*. CV. Mega Press Nusantara.
- Ambas, J., Rachman, E., Siswati, S., Tahir, A., Amin, A. N., Laksono, R. D., Suhermi, Lenggono, K. A., Jotlely, H., Kainama, M. D., & Siahaan, S. M. (2025). *Manajemen pelayanan sektor publik: Teori dan praktek layanan publik di rumah sakit*. CV. Mega Press Nusantara.
- Arfita, S., Ekha Putera, R., & Zetra, A. (2022). Implementasi Etika Aparatur Sipil Negara dalam Pelayanan Publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Padang-Pariaman. *Transparansi : Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi*, 4(2), 162–169. <https://doi.org/10.31334/transparansi.v4i2.1876>
- Aryawan, I. D. G. S. (2021). *Mal Pelayanan Publik dan Standar Pelayanan Publik*. Media Nusa Creative.
- Cendana, G. A. (2022). Analisis Kualitas Pelayanan Publik Pemerintah Desa. *Jurnal Publika*, 10(4), 1089–1100. <https://ejournal.unesa.ac.id/index.php/publika/article/view/47547%0A>  
<https://ejournal.unesa.ac.id/index.php/publika/article/download/47547/39802>
- Darmawan, A. D. (2024). *Jumlah penduduk Kabupaten Sidoarjo 2 juta jiwa (data per 2024)*. Katadata.co.id. <https://databoks.katadata.co.id/demografi/statistik/f523a8a662297a7/jumlah-penduduk-kabupaten-sidoarjo-2-juta-jiwa-data-per-2024>
- Elisa, N., Yang, L., Chao, F., & Cao, Y. (2023). A framework of blockchain-based secure and privacy-preserving E-government system. *Wireless Networks*, 29(3), 1005–1015. <https://doi.org/10.1007/s11276-018->

1883-0

- Fazil, A. W., Hakimi, M., Aslamzai, S., & Quch, M. M. (2024). A Review of E-Government Practices in the Age of Digitalization. *International Journal of Multidisciplinary Approach Research and Science*, 2(02), 511–527. <https://doi.org/10.59653/ijmars.v2i02.568>
- Handayani, R. (2023). *Manajemen Pelayanan dalam Perspektif Islam*. Penerbit Bypass.
- Kacaribu, A. H. (2020). *Pengantar Ilmu Administrasi*. Penerbit Andi.
- Kurhayadi, & Kushendar, D. H. (2023). *Kebijakan dan Pelayanan Publik*. Penerbit Adab.
- Mahlangu, G., & Ruhode, E. (2021). *Factors Enhancing E-Government Service Gaps in a Developing Country Context*. 422–440. <http://arxiv.org/abs/2108.09803>
- Maulani, W. (2024). Penerapan E-Government Dalam Pelayanan Publik Di Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (Dpmpstsp) Kabupaten Batang. *Journal Education and Government Wiyata*, 2(3), 172–183. <https://doi.org/10.71128/e-gov.v2i3.123>
- Pertiwi, G. S., & Azis, A. M. (2022). Optimalisasi prosedur pelayanan publik dengan perancangan e-government berbentuk website pada masa pandemi Covid-19. *Jurnal Manajemen Maranatha*, 21(2), 145–154. <https://doi.org/10.28932/jmm.v21i2.4628>
- Putri, D. R. D., & Tjenreng, M. B. Z. (2025). Strategi Inovatif dalam Pelayanan Publik: Mengintegrasikan Teknologi untuk Responsivitas yang Lebih Baik. *Jurnal PKM Manajemen Bisnis*, 5(1), 354–364. <https://doi.org/10.37481/pkmb.v5i1.1315>
- Rai, I. G. A. (2008). *Audit Kinerja pada Sektor Publik: Konsep, Praktik, Studi Kasus*. Salemba Empat.
- Rohmah, I. Y., Judijanto, L., Ariesmansyah, A., Syarifuddin, S., Mulyana A., Y., Irawatie, A., Ikhwanudin, I., Hendrayady, A., Indrianie, M., Sa'dianoor, S., & Syahrial, S. (2025). *Pengantar Administrasi Publik*. PT Sonpedia Publishing Indonesia.
- Sidoarjo, B. P. S. K. (2025). *Kabupaten Sidoarjo dalam angka 2025*. BPS Kabupaten Sidoarjo.
- Sidoarjo, P. (2022). *Puskesmas Sidoarjo Puskesmas Terbaik Pertama*. Puskesmas Sidoarjo. <https://puskesmasidoarjo.sidoarjokab.go.id/?page=informasi&p=7>
- Tojiri, Y., Putra, H. S., & Faliza, N. (2023). *Dasar metodologi penelitian: Teori, desain, dan analisis data*. Takaza Innovatix Labs.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*, (2009).
- Wahyuni, C. (2023). Pengaruh Kualitas dan Kinerja Sumber Daya Manusia Penyelenggara Pelayanan Publik terhadap Perwujudan Pelayanan Publik yang Berkualitas. 25, 1–11. <https://zenodo.org/records/8049609>
- Yunaningsih, A., Indah, D., & Eryanto Septiawan, F. (2021). Upaya Meningkatkan Kualitas Layanan Publik Melalui Digitalisasi. *Altasia : Jurnal Pariwisata Indonesia*, 3(1), 9–16.

<https://doi.org/10.37253/altasia.v>