

TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER

**EVALUASI DAN FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI
KINERJA KEUANGAN PDAM WAY BUMI
KABUPATEN LAMPUNG UTARA**

TAPM diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
Gelar Magister Administrasi Publik



Disusun Oleh :
Dra. L U S I A N A
NIM. 014827118

**PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS TERBUKA
LAMPUNG
2007**

ABSTRAKSI

Penyediaan air minum telah menjadi permasalahan utama terutama di Negara-negara yang sedang berkembang. Hal ini tidak lepas dari betapa pentingnya fungsi air bagi kehidupan manusia. Indonesia sebagai salah satu negara berkembang dengan jumlah penduduk yang sangat besar juga mengalami permasalahan ini. Pengelolaan penyediaan air minum di Indonesia dilakukan oleh PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum) sebagai penyelenggara utama pelayanan air minum (sebagaimana diatur dalam Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor: 690-069 tahun 1994).

Dalam perkembangannya, tanggung jawab yang diemban oleh PDAM untuk memberikan pelayanan penyediaan air minum yang maksimal kepada masyarakat tidak dapat terwujud. Data menunjukkan bahwa 90 % dari 300-an PDAM yang ada di seluruh Indonesia masuk dalam kategori sakit, menanggung beban utang yang cukup besar (*Tempo interaktif*, 27 April 2007). Hal ini yang menarik peneliti untuk melakukan penelitian tentang kinerja keuangan PDAM dan faktor-faktor yang mempengaruhi dengan mengambil study kasus PDAM Way Bumi Kota Bumi Kabupaten Lampung Utara.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kinerja keuangan PDAM Way Bumi Kabupaten Lampung Utara dilihat dari kesehatan keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi dalam kapasitasnya sebagai BUMD dan ingin mengetahui faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kinerja keuangan PDAM Way Bumi Kabupaten Lampung Utara.

Metode penelitian menggunakan metode deskriptif dengan tujuan evaluatif. Pengumpulan data dengan penelitian lapangan (Field research), dokumentasi, dan wawancara mendalam (in depth interview). Data variabel kinerja keuangan dianalisa dengan pendekatan kualitatif. Hasil dari indikator faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan akan dianalisa dengan pendekatan kualitatif dan sebagai data pendukung dari hasil data indikator kinerja keuangan.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, diperoleh hasil dari masing-masing indikator kinerja keuangan sebagai berikut : indikator Rasio Laba terhadap aktiva produktif (*nilai kinerja 3*), Rasio Laba terhadap penjualan (*nilai kinerja 2*), Rasio aktiva lancar terhadap utang lancar (*nilai kinerja 5*), Rasio utang jangka panjang terhadap total utang (*nilai kinerja 1*), Rasio total aktiva terhadap utang (*nilai kinerja 3*), Rasio biaya produksi terhadap pendapatan operasi (*nilai kinerja 3*), Rasio laba operasi sebelum biaya penyusutan terhadap angsuran pokok dan bunga jatuh tempo (*nilai kinerja 3*), rasio aktiva produktif terhadap penjualan air (*nilai kinerja 3*), jangka waktu penagihan piutang (*nilai kinerja 1*), dan efektivitas penagihan (*nilai kinerja 2*). Secara keseluruhan dapat disimpulkan bahwa skor yang diperoleh PDAM Way Bumi Kota Bumi adalah **26** masuk dalam

kategori ***Kurang Sehat***.Keadaan keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi yang kurang sehat tersebut, berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan disebabkan oleh : Tingginya biaya operasional yang dikeluarkan oleh PDAM Way Bumi Kota Bumi untuk menghasilkan per M3 air yang disebabkan oleh kondisi jaringan yang sudah tidak sesuai, dan penggunaan alat yang tidak sesuai dengan kebutuhan, Rendahnya sumber daya manusia sebagai alat pelaksana kebijakan, Struktur tarif yang tidak sesuai dengan biaya operasional yang dikeluarkan.

UNIVERSITAS TERBUKA

ABSTRASCT

The drinking water supply has become the major problem especially in developing countries. This matter cannot be separated from how important is the water function for human's life. Indonesia as one of developing countries with the great number of people has also undergone this problem. The drinking water supply management is carried out by PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum/The Drinking Water Regional Company) as the sole distributor of drinking water (as it is regulated in the Decree of Minister of Human Affairs Number :690-069 year 1994).

In the progress, the responsibility done by the PDAM to give maximum service of drinking water supply to the people can not established. The data shows that 90 % of around 300 PDAMs all over Indonesia classied in the status of "sick", has got big debt (Tempo Interaktif, April 27 2007). This matter interests the researcher to conduct the research about the finance performance of PDAM Way Bumi Kota Bumi Kabupaten Lampung Utara.

This research is aimed to know the finance performance of PDAM Way Bumi Kota Bumi in the capacity as the BUMD and to know the factors that influence towards the finance performance of PDAM Way Bumi Kota Bumi Kabupaten Lampung Utar.

The research method used is descriptive method with the purpose of evaluation. The data gathering is done by the Field research, documentation, and in-depth interview. Variable data of finance performance is analyzed with the qualitative approach. The result of the factorial indicators that influence the finance performance will be analyzed with the qualitative approach and as the supporting data of the data indicator of finance performance.

Based on the research that has been done, it is gained that the results of each finance performance indicators as follows : the indicator of Profit ratio towards the Productive Cash (performance value 3), Profit Ratio towards the Sale (performance value 5), Long Term Debt Ratio towards the Total Money (performance value 1), Total Cash Ratio towards the Debt (performance value 3), Production Cost Ratio towards the Operational Income (performance value 3), Operational Profit Ratio before the Deduction Cost towards Major Debt and Overdue Interest (performance value 3), Productive Cash Ratio towards the Water Sale (performance value 3), the Period of Debt Collection (performance value 2). As whole is classified in the category of not healthy.

The finance condition of PDAM Way Bumi Kota Bumi which is not healthy based on the research done was caused by : The high cost issued by PDAM Way Bumi Kota Bumi to produce the per M3 of water is caused by the

inappropriate of network condition, and the use of inappropriate instrument needed, the low quality of the human resources as the policy doer, the tariff structure which is not appropriate with the operational cost spent.

UNIVERSITAS TERBUKA

**LEMBAR PERSETUJUAN TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER
(TAPM)**

JUDUL TAPM : EVALUASI DAN FAKTOR-FAKTOR YANG
MEMPENGARUHI KINERJA KEUANGAN PDAM
WAY BUMI KOTA BUMI KABUPATEN LAMPUNG
UTARA.
NAMA : Dra. LUSIANA
NIM : 014827118
PROGRAM STUDY : MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

PEMBIMBING I

PEMBIMBING II

DR. SATRIA BANGSAWAN
NIP. 131 68991113

DR. ASNAH SAID
NIP. 130 679 343

Mengetahui,

Ketua Bidang Ilmu / Program Magister
Administrasi Publik

Direktur Program Pasca Sarjana

Dra. SUSANTI, M.Si

Prof Dr. H. UDIN S. WINATAPUTRA, M.A

UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCA SARJANA
PROGRAM MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

PENGESAHAN

NAMA : Dra. LUSIANA
NIM : 014827118
PROGRAM STUDY : MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
JUDUL TAPM : EVALUASI DAN FAKTOR-FAKTOR YANG
MEMPENGARUHI KINERJA KEUANGAN PDAM
WAY BUMI KOTA BUMI KABUPATEN LAMPUNG
UTARA.

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Penguji Tugas Akhir Program
Magister (TAPM) Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas
Terbuka pada :

Hari/Tanggal : Senin/ 26 Mei 2008

Waktu : 14.00 - 16.00 WIB

Dan telah dinyatakan LULUS.

Panitia Penguji TAPM
Ketua Komisi Penguji
Dra. Susanti, M.Si

Penguji Ahli
Prof. Dr. Eko Prasajo

Pembimbing I
DR. Satria Bangsawan

Pembimbing II
DR. Asnah Said

**DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS TERBUKA**
Jl. Cabe Raya, Pondok Cabe Ciputat 15418
Telp. 021.7415050, Fax 021.7415588

**SURAT PERNYATAAN PERBAIKAN
DAN PENYERAHAN NASKAH TAPM**

Yang bertanda tangan dibawah ini :

NAMA : Dra. LUSIANA
NIM : 014827118
PROGRAM STUDY : MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
JUDUL TAPM : EVALUASI DAN FAKTOR-FAKTOR YANG
MEMPENGARUHI KINERJA KEUANGAN PDAM
WAY BUMI KOTA BUMI KABUPATEN LAMPUNG
UTARA.

Dengan ini menyatakan telah memperbaiki naskah TAPM menurut format PPs
UT dan bersama ini saya menyerahkan hasil perbaikan kepada Direktur PPs-
UT selaku Panitia Ujian Sidang
Atas perhatian dan kerjasamanya yang baik, kami mengucapkan terima kasih.

Mengetahui,
Kepala UPBJJ-UT

Bandar Lampung, Juni 2008

Nama,

(Drs. SULTAN DJASMI, M.Pd)
NIP. 130 784 215

(Dra. LUSIANA)
NIM. 014 827 118

Ketua Bidang Ilmu/Program Magister Administrasi Publik

(Dra. SUSANTI, M.Si)
NIP. 132 052 021

**DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS TERBUKA**
Jl. Cabe Raya, Pondok Cabe Ciputat 15418
Telp. 021.7415050, Fax 021.7415588

PENDAFTARAN WISUDA

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama Lengkap : Dra. LUSIANA
Program : Magister Administrasi Publik
Tempat Lahir : Kota Bumi
Tanggal/Tahun Lahir : 12 April 1966
NIM : 014827118
Tanggal Ujian Sidang : 26 Mei 2008
JUDUL TAPM : EVALUASI DAN FAKTOR-FAKTOR YANG
MEMPENGARUHI KINERJA KEUANGAN PDAM
WAY BUMI KOTA BUMI KABUPATEN LAMPUNG
UTARA.
Dosen Pembimbing I : DR. Satria Bangsawan
Dosen Pembimbing II : DR. Asnah Said
Instansi : Kecamatan Kota Bumi Utara Kabupaten Lampung
Utara
Alamat Tetap : Jl. Dahlia No. 10/11 Gapura Kota Bumi Lampung
Utara.
Telp/HP : (0724) 21483/0811722894

Hadir dalam upacara wisuda : Ya.

Bandar Lampung, Juni 2008

Mengetahui,
Mengetah

Kepala UPBJJ-UT Bandar Lampung

Nama,

(Drs. SULTAN DJASMI, M.Pd)
NIP. 130 784 215

(Dra. LUSIANA)
NIM. 014 827 118

KATA PENGANTAR

Permasalahan penyediaan air minum sudah menjadi permasalahan nasional. PDAM sebagai penyelenggara utama pelayanan air minum belum mampu untuk memberikan pelayanan yang maksimal. Sebagai salah satu warga Kabupaten Lampung Utara, penulis menganggap fenomena tersebut sangat menarik untuk diteliti apakah PDAM Way Bumi sebagai penyelenggara utama pelayanan air minum di Kabupaten Lampung Utara juga mengalami hal tersebut.

Terdorong oleh keinginan untuk mengetahui kondisi PDAM Way Bumi Kota Bumi diatas, akhirnya peneliti mengangkat topik *"Bagaimanakah kinerja Keuangan PDAM Way Bumi Kabupaten Lampung Utara dilihat dari kesehatan keuangannya dan Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi Kinerja Keuangan tersebut ?"* sebagai judul penyusunan tesis ini. Tesis ini juga merupakan salah satu persyaratan yang harus ditempuh guna menyelesaikan Program Magister (S2) Administrasi Publik Universitas Terbuka.

Peneliti menyadari dengan sungguh-sungguh bahwa keberhasilan penyelesaian tesis ini juga berkat dorongan dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu peneliti menyampaikan terima kasih kepada :

1. Bapak/Ibu pengelola Magister Administrasi Publik Universitas Terbuka beserta seluruh dosen pengajar atas segala bantuannya selama penulis mengikuti pendidikan.
2. Dr. Satria Bangsawan selaku pembimbing pertama dan Dr. Asnah Said selaku pembimbing kedua yang banyak kehilangan waktunya untuk membimbing dan mengarahkan peneliti dalam penyusunan ini.

3. Bapak-Bapak direksi beserta seluruh karyawan/ti PDAM Way Bumi Kota Bumi yang telah membantu penulis selama melakukan penelitian di lapangan.
4. Rekan-rekan mahasiswa/wi se-angkatan yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah memberikan dorongan moril dan masukan-masukan kepada peneliti untuk menyelesaikan penyusunan tesis ini.
5. Suami : Drs. Untung Widodo, M.Si dan putra-putriku tercinta yang selalu memberikan do'a, semangat, dan motivasi untuk menyelesaikan tesis ini.

Peneliti menyadari bahwa dengan keterbatasan dan kemampuan peneliti terutama dalam hal wawasan akademis terhadap topik ini, tulisan ini masih belum sempurna. Pada akhirnya kepada Almamater dan Instansi Pemerintah yang relevan (dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Lampung Utara dan PDAM Way Bumi), peneliti berharap semoga tulisan ini dapat bermanfaat dalam meningkatkan kinerja dan pelayanan penyediaan air bersih.

Bandar Lampung, Juni 2008

Peneliti,

LUSIANA

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul	
Abstraksi	
Lembar Persetujuan	
Lembar Pengesahan	
Kata Pengantar.....	i
Daftar Isi.....	iii
Daftar Tabel.....	v
Datar Lampiran	
 BAB I PENDAHULUAN	 1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Kegunaan Penelitian.....	10
 BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	 11
A. Kajian Teori.....	11
1. Desentralisasi.....	11
2. Kebijakan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM).....	15
3. Kinerja Keuangan.....	18
4. Penilaian Kinerja Keuangan.....	26
B. Faktor-faktor yang mempengaruhi Kinerja Keuangan.....	31
 BAB III METODE PENELITIAN.....	 39

A.	Desain Penelitian.....	39
B.	Jenis Penelitian.....	39
C.	Operasionalisasi Variabel.....	40
D.	Metode Pengumpulan Data.....	42
E.	Merode Analisis Data.....	44
1.	Kinerja Keuangan.....	44
2.	Faktor-faktor yang mempengaruhi Kinerja Keuangan.....	50
BAB IV	TEMUAN DAN PEMBAHASAN.....	52
A.	Gambaran Umum Objek Penelitian.....	52
1.	Rencana Strategis PDAM Way Bumi Kota Bumi.....	56
2.	Tugas Pokok dan Fungsi PDAM Way Bumi Kota Bumi.....	59
3.	Rencana Kebijakan/Program.....	61
4.	Kondisi Keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi.....	62
B.	Analisis Kinerja Keuangan.....	64
C.	Faktor-faktor yang mempengaruhi Kinerja Keuangan.....	78
BAB V	SIMPULAN DAN SARAN.....	109
A.	Simpulan.....	109
B.	Saran.....	110

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

	Halaman
1.1 Perkembangan Jumlah Pelanggan PDAM Way Bumi Kota Bumi Lampung Utara Tahun 1990-2006.....	8
3.1 Klasifikasi Kinerja Keuangan PDAM.....	50
4.1 Tingkat Pelayanan PDAM Way Bumi Kota Bumi Tahun 2006.....	55
4.2 Pegawai PDAM Way Bumi Kota Bumi.....	60
4.3 Laporan Laba Rugi PDAM Way Bumi Tahun 2006.....	62
4.4 Rekapitulasi nilai dan Bobot Kinerja Keuangan PDAM Way Bumi.....	69
4.5 Tingkat Pendidikan Formal Pegawai PDAM Way Bumi Tahun 2006.....	87
4.6 Sistem Pemberian Penghasilan Pegawai PDAM Way Bumi Kota Bumi.....	97
4.7 Tarif Dasar Air Minum PDAM Way Bumi Kota Bumi.....	100
4.8 Tarif Dasar Air Minum PDAM Way Bumi Kota Bumi Tahun 2004-2006.....	102
4.9 Perbandingan Pendapatan Penjualan Air Minum PDAM Way Bumi Kota Bumi atas Dasar Tarif yang Berlaku dan Tarif Dasar Air Minum Hasil Penghitungan.....	104
4.10 Rencana Penyesuaian Tarif Dasar Air Minum PDAM Way Bumi Kota Bumi.....	106

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Air adalah kebutuhan vital yang menjadi barang publik (public goods) dan merupakan elemen terpenting bagi kelangsungan kehidupan manusia. Sejak diciptakan, tubuh manusia telah mengandung 60% unsur air. Pakar kesehatan telah menganjurkan minimal 2 liter air harus diminum setiap hari agar dapat menjaga fungsi ginjal. Kebersihan tanpa air sulit diciptakan, demikian pula para cendekiawan maupun ilmuwan menetapkan adanya suatu kehidupan diantaranya ditengarai adanya air. Dengan demikian air merupakan suatu kebutuhan pokok bagi masyarakat, serta merupakan suatu elemen yang terpenting bagi kelangsungan kehidupan manusia.

Bumi merupakan planet yang mempunyai permukaan sebesar 70 % tertutup air. Dengan kondisi seperti itu bumi mempunyai predikat sebagai "Planet Air". Namun demikian, sebagian besar air di bumi merupakan air asin dan hanya sekitar 2,5 % saja yang merupakan air tawar. Air tawar yang bisa dikonsumsi hanya 1 %, sedangkan sisanya merupakan air tanah yang dalam atau berupa es di daerah kutub (Jurnal Pengelolaan Air Bersih disaat Krisis, Agustus 2007). Dengan kondisi tersebut permasalahan penyediaan air bersih telah menjadi hal yang lazim dialami oleh negara-negara di dunia terutama negara yang sedang berkembang.

Indonesia sebagai salah satu negara berkembang dan memiliki jumlah penduduk lebih dari 200 juta juga menghadapi permasalahan dalam rangka pemenuhan air bersih. Permasalahan penyediaan air bersih tersebut dipicu oleh beberapa hal. *Pertama*, sikap masyarakat terhadap air, dimana di Indonesia air dieksploitasi secara berlebih. Air dimanfaatkan seolah-olah berlimpah dan merupakan barang bebas. Padahal dengan semakin terbatasnya jumlah air, maka hukum ekonomi berlaku dimana air merupakan benda ekonomis. *Kedua*, kondisi wilayah geografis. Indonesia mempunyai daerah yang dikategorikan wilayah pegunungan. Selain itu banyak wilayah yang memiliki garis pantai, dimana air sumur tidak bisa direkomendasikan lagi untuk keperluan rumah tangga, terutama untuk aktivitas memasak karena adanya abrasi pantai laut dan bentuk pencemaran lainnya (D. Amstrong Sembiring:2004). *Ketiga*, pertumbuhan penduduk yang cukup pesat serta perkembangan wilayah dan industri yang cukup pesat. Masyarakat dan industri perkotaan inilah yang termasuk boros air (Jurnal Pengelolaan Air Bersih disaat Krisis, Agustus 2007).

Di Indonesia, pengelolaan penyediaan air minum dilakukan oleh PDAM sebagai penyelenggara utama pelayanan air minum. Hal ini merupakan konsekuensi dari fungsi air di Indonesia. Air dipandang sebagai, *Pertama*, Air merupakan bagian dari hak-hak asasi manusia yang mengandung suatu nilai universal, dimana kebutuhan tersebut tidak boleh dilimitasi, dieleminir

sebagian dan atau seluruhnya, dan kebutuhan tersebut juga sudah menjadi hak konstitusional setiap warga negara. *Kedua*, air merupakan cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dan harus menjadi tanggung-jawab pemerintah. (JJ. Amstrong, 2004). Oleh karena air dipandang sebagai cabang produksi yang menguasai hidup orang banyak, maka air “harus dikuasai negara”, termasuk Perusahaan Daerah Air Minum selanjutnya disebut PDAM dalam artian, sebagaimana juga yang telah diamanatkan di dalam pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang bukan saja berlaku untuk Republik Indonesia, tetapi juga berlaku di banyak negara, termasuk negara-negara yang sudah maju, seperti halnya di Amerika dan Eropa (JJ. Amstrong Sembiring, 2004).

Kehadiran PDAM di Indonesia sebagai penyelenggara utama pelayanan air minum dimungkinkan melalui Undang-Undang No. 5 tahun 1962 sebagai kesatuan usaha milik Pemerintah Daerah yang memberikan jasa pelayanan dan menyelenggarakan kemanfaatan umum di bidang air minum. Aktivitas PDAM mulai dari mengumpulkan, mengolah dan menjernihkan, sampai ke mendistribusikan ke pelanggan (Jurnal Pengelolaan Air Bersih disaat Krisis, Agustus 2007). Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 269/KPTS/1984 tanggal 8 Agustus 1984, dikatakan bahwa pelaksanaan pengelolaan sarana dan prasarana penyediaan air bersih tujuannya adalah untuk memberikan pelayanan air bersih kepada masyarakat secara adil dan merata, terus menerus sesuai dengan persyaratan higienis serta

bertujuan menghasilkan pertambahan penghasilan bagi pemerintah daerah. Selanjutnya Surat Keputusan Menteri dalam negeri Nomor: 690-069 tahun 1994 diatur tentang pola petunjuk teknis PDAM antara lain sebagai berikut :

- a. Mempunyai fungsi pokok Pelayanan Umum kepada Masyarakat ;
- b. Harus mampu membiayai dirinya sendiri;
- c. Harus mengembangkan tingkat pelayanannya;
- d. Mampu memberikan sumbangan pembangunan daerah sebagai sumber pendapatan asli daerah.

Tujuan tersebut diatas dimaksudkan untuk menjadi acuan bagi PDAM dalam menjalankan organisasinya. Akan tetapi dalam kenyataanya PDAM mengalami beberapa kendala/permasalahan sehingga dapat dikatakan tidak berhasil dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya. PDAM sebagai penyelenggara utama pelayanan air bersih/minum di Indonesia saat ini berjumlah 300-an PDAM. Dengan jumlah sambungan 4,5 juta dan kapasitas produksi sebesar 95.000 liter/dtk, PDAM seluruh Indonesia hanya mampu melayani 39 persen penduduk perkotaan. Jumlah itupun sudah termasuk kehilangan air (kebocoran jaringan distribusi) sebesar 40 persen. Dengan kemampuan PDAM yang masih terbatas, sebagian besar warga perkotaan (51 persen) maupun pedesaan, belum tersentuh pelayanan PDAM. Terutama kelompok berpenghasilan rendah yang bermukim di daerah rawan air, di

permukiman kumuh dan atau di kawasan pesisir yang umumnya bekerja sebagai nelayan.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada saat Pidato Kenegaraan sidang paripurna Dewan Perwakilan Daerah (DPD) 23 Agustus 2006 menyatakan bahwa :

" Pengelolaan penyediaan air minum yang dewasa ini ditangani BUMD --sesuai data dan laporan yang ada-- masih kurang dikelola secara profesional. Akibatnya masih banyak keluarga di Tanah Air yang tidak dapat menikmati kemudahan air bersih yang sehat dan layak. Mereka terpaksa harus membayar mahal kepada para penyalur untuk mendapatkan air bersih. Evaluasi yang dilakukan, menunjukkan kemajuan reformasi PDAM, sebagai bagian dari paket kebijakan infrastruktur 2006, belum berjalan sebagaimana mestinya. Karena itu, saya minta Pemerintah Daerah dan PDAM (di seluruh Indonesia) segera memperbaiki kinerja dan meningkatkan efisiensi perusahaan daerah itu." (PDAM di tengah gempuran Privatisasi, www.ampl.or.id, 2007)

Presiden mengungkapkan hal tersebut diatas sehubungan dengan banyaknya keluhan terhadap PDAM secara mutu maupun kuantitas produksi. Padahal, pemerintah pusat dewasa ini diwajibkan untuk memenuhi kebutuhan dasar warga akan air bersih secara merata.

Kinerja PDAM pada umumnya belum memenuhi standar dan kebanyakan berada dalam kondisi "*sakit*". Beberapa faktor penyebab sakitnya PDAM diantaranya : *Pertama*, biaya operasional melonjak tinggi melampaui kemampuan pendapatan PDAM. Hal ini terutama disebabkan naiknya harga bahan-bahan kimia serta peralatan pemeliharaan pasca krisis ekonomi 1997 ; *Kedua*, harga jual rata-rata air masih rendah, yakni Rp. 1.400 per meter kubik

(m3) sedangkan biaya operasi mencapai Rp. 1.485 per meter kubik. Akibatnya, banyak PDAM tidak mampu bayar utang yang kini mencapai Rp. 4,033 Trilyun ; *Ketiga*, PDAM juga tidak mendapatkan dana investasi memadai untuk memperluas jangkauan pelayanan, di samping terus melemahnya daya beli masyarakat yang tempat tinggalnya belum terjangkau jaringan distribusi PDAM (PDAM di tengah gempuran Privatisasi, www.ampl.or.id,2007).

Selain permasalahan tersebut diatas, salah satu yang menjadi sorotan terhadap PDAM adalah banyaknya PDAM yang mempunyai beban utang yaitu sebanyak 90% dari total PDAM yang ada di seluruh Indonesia. Hal ini diketahui dari pernyataan Pemerintah yang akan segera privatisasi sekitar 80 hingga 90 persen dari sekitar 300-an PDAM di Indonesia yang masuk kategori sakit (Tempo interaktif, 27 April 2007). Hal ini seharusnya tidak terjadi karena kebanyakan PDAM membiayai pengembangan dari dana hibah pemerintah dan pinjaman konsesi, dan sangat sedikit sekali yang sanggup mendanai dengan dana sendiri (Kerangka kebijakan sektor air minum, www.google.com).

Permasalahan kerugian PDAM dalam menjalankan operasional perusahaan juga menjadi permasalahan pokok. Sebagai contoh adalah yang terjadi di PDAM Semarang. Pada tahun 2005, Badan Pemeriksa Keuangan mencatat jumlah kerugian PDAM Kota Semarang mencapai Rp 15.202.211.598,-, dan pada tahun 2006 hingga bulan Juni, kerugian mencapai

Rp 6.023.615.635,-. Dengan demikian total kerugian selama periode 2005-Juni 2006 mencapai Rp 21.225.827.233,- (Kompas, 2 Mei 2007).

Dengan kondisi perusahaan yang menanggung beban utang dan kerugian tersebut, PDAM belum mampu untuk mewujudkan Tujuan PDAM yaitu memberikan sumbangan pembangunan daerah sebagai sumber pendapatan asli daerah (PAD). Di Semarang, kalangan Dewan menyoroti kinerja manajemen PDAM Kabupaten Semarang yang belum pernah menyumbang PAD (Suara Merdeka, 09 Maret 2004).

Fenomena diatas, menggambarkan bahwa PDAM mengalami banyak permasalahan dan mempunyai kinerja keuangan yang kurang. Kondisi yang sama juga terjadi pada PDAM Way Bumi Kota Bumi. PDAM Way Bumi Kota Bumi didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor : 12 Tahun 1990 Tentang PDAM. Peraturan Daerah ini kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Utara, Nomor : 02 Tahun 2005 Tentang Struktur Organisasi Dan Tata Kerja PDAM Way Bumi Kabupaten Lampung Utara.

Kota Bumi sebagai salah satu kota tertua di wilayah lampung mengalami perkembangan penduduk yang pesat. Hal ini juga menyebabkan munculnya permasalahan termasuk masalah penyediaan air bersih. Berdasarkan data jumlah pelanggan PDAM Way Bumi Kabupaten Lampung Utara mengalami perkembangan yang cukup signifikan. Pada awal

terbentuknya PDAM tahun 1990 berjumlah 2.557 pelanggan, dengan peningkatan rata-rata sebesar 4%, sehingga pada akhir tahun 2005 tercatat berjumlah 3.577 pelanggan. Hal ini membawa konsekuensi kepada PDAM Way Bumi Kota Bumi Kabupaten Lampung Utara untuk terus meningkatkan pelayanannya. Berikut ini disajikan tabel perkembangan jumlah pelanggan PDAM Way Bumi Kota Bumi Lampung Utara Tahun 1990-2005 :

**Tabel 1.1 Perkembangan Jumlah Pelanggan
PDAM Way Bumi Kota Bumi Lampung Utara Tahun 1990-2005**

No.	TAHUN	JUMLAH PELANGGAN
1.	1990	2557
2.	1992	2763
3.	1994	2876
4.	1996	2991
5.	1998	3110
6.	2000	3235
7.	2002	3364
8.	2004	3499
9.	2005	3577

Sumber: PDAM Way Bumi Kota Bumi

Dengan jumlah pelanggan yang mengalami peningkatan seiring dengan perkembangan Kota Bumi, PDAM Way Bumi dituntut untuk dapat lebih meningkatkan kinerjanya dalam rangka memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat. Pelayanan yang baik ini tercermin dari kondisi kinerja

keuangannya. Institusi sangat berperan dalam rangka penyediaan air bersih pada masa yang akan datang.

B. Perumusan Masalah

Dari apa yang telah digambarkan diatas, perumusan masalah yang akan dicarikan jawabannya melalui penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kinerja Keuangan PDAM Way Bumi Kabupaten Lampung Utara dilihat dari kesehatan keuangannya ?
2. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi Kinerja Keuangan tersebut ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini pada umumnya bertujuan untuk melihat kinerja keuangan PDAM Way Bumi Lampung Utara sebagai organisasi pelayanan publik dan sebagai Badan Usaha Milik Daerah Lampung Utara, Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kinerja Keuangan tersebut. Adapun tujuan khusus penelitian ini adalah untuk :

1. Ingin mengetahui bagaimana kinerja keuangan PDAM Way Bumi Kabupaten Lampung Utara dilihat dari kesehatan keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi dalam kapasitasnya sebagai BUMD.
2. Ingin mengetahui faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kinerja keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi Kabupaten Lampung Utara.

D. Kegunaan Penelitian

Tujuan Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat kepada :

1. Pemerintah Kabupaten Lampung Utara dalam rangka menanggulangi tuntutan kebutuhan pelayanan perkotaan khususnya sektor penyediaan air bersih.
2. PDAM Way Bumi Kota Bumi Kabupaten Lampung Utara, dalam rangka meningkatkan kinerja keuangan.
3. Untuk menemukan faktor-faktor penting yang mempengaruhi kinerja keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi Kabupaten Lampung Utara.
4. Hasil penelitian ini dapat menjadi dasar untuk dilakukan penelitian selanjutnya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kajian Teori

1. Desentralisasi

Seperti yang telah terjadi pada banyak negara berkembang yang lain, pada tahun 1970-an Indonesia telah mengalami pertumbuhan penduduk yang pesat. Bersamaan dengan itu, meningkat pula tingkat pelayanan perkotaan yang diharapkan mampu memenuhi kebutuhan dasar penduduk. Ketika pendapatan pemerintah pusat meningkat dengan pesat terkait dengan meningkatnya harga minyak, pemerintah menetapkan untuk menyalurkan sebagian pendapatan tersebut untuk mengejar ketinggalan dalam penyediaan pelayanan fasilitas perkotaan. Mengingat terbatasnya kemampuan teknis dan manajemen (khususnya di tingkat Kabupaten), proyek-proyek pembangunan dan pemeliharaannya sebagian besar dilaksanakan dengan pendekatan terpusat dan sektoral dengan alokasi dana sebagian besar oleh pemerintah pusat (Rukmana, 1987:59).

Meskipun pendekatan di atas dapat dengan cepat meningkatkan penyediaan prasarana, namun membawa akibat yang kurang menguntungkan di bidang kelembagaan. Menurut Soedarsono Soekardi dalam Nana Rukmana (1987), akibat di bidang kelembagaan tersebut antara lain:

1. Pemusatan kemampuan teknis dan usaha-usaha pengembangan kelembagaan pada instansi-instansi sektoral di pusat. Karena kemampuan mereka melaksanakan proyek-proyek besar, maka dengan sendirinya instansi-instansi ini menjadi titik perhatian dalam pemberian bantuan dan pinjaman luar negeri.
2. Terbentuknya mentalitas pada masyarakat dan pemerintahan yang tidak mengaitkan secara langsung tingkat pelayanan perkotaan dengan biaya yang diperlukan untuk menyediakan pelayanan tersebut.

Meskipun Pemerintah Daerah Kabupaten dari segi perundang-undangan mempunyai tanggung jawab untuk menyediakan sebagian pelayanan perkotaan, mereka tidak mempunyai kemampuan di bidang kelembagaan serta sumber dana yang memadai. Dengan melihat perkembangan keuangan pemerintah pusat dan meningkatnya alokasi dana untuk pelayanan kota tahun 1970-an, muncul tekanan politis dari daerah agar Pemerintah Daerah lebih dilibatkan secara efektif dalam penyediaan pelayanan perkotaan tersebut (Rukmana: 60).

Pemerintah daerah juga perlu memiliki kecakapan mengelola keuangan, baik dari sudut menata usaha penerimaannya maupun mengelola pengeluarannya. Dengan motivasi yang lebih bersifat politis dibandingkan dengan pertimbangan-pertimbangan keuangan dan efesiensi ekonomis yang

mendesak, salah satu langkah besar yang ditempuh pemerintah adalah dengan menerapkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Johan Bastian dan Wahyu Hidayat dalam Nana Rukmana (1987), dalam Undang-undang ini ditetapkan 3 (tiga) pendekatan dalam penyediaan pelayanan perkotaan, yaitu:

1. Dekonsentrasi yakni penyediaan pelayanan dilaksanakan secara langsung oleh instansi-instansi Pemerintah Pusat, dan dibiayai melalui instansi-instansi departemen di tingkat Kabupaten;
2. Desentralisasi, yakni penyediaan pelayanan sepenuhnya dilaksanakan dengan wewenang otonomi pemerintah daerah; dan
3. Pembantuan, yakni penyediaan pelayanan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dengan arahan teknis dari departemen-departemen di pusat.

Pada kenyataannya, pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah adalah berdasarkan pendekatan perbantuan (*medebewind*), sementara bagian besar proyek-proyek pembangunan prasarana perkotaan yang pada modal dilaksanakan oleh instansi-instansi departemen di tingkat kabupaten berdasarkan pendekatan dekonsentrasi. Dengan kata lain adanya pendekatan penyediaan pelayanan perkotaan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 masih tetap menampakkan sistem pendekatan terpusat.

Pendekatan terpusat tersebut nampaknya tidak memenuhi kebutuhan daerah secara memadai dan sesuai dengan kebutuhan prioritas daerah. Prioritas yang ditentukan oleh pusat (misalnya air bersih) tidak selalu sesuai dengan kebutuhan akan prasarana yang diperlukan oleh daerah. Meskipun departemen-departemen yang bersangkutan telah mengkonsentrasikan pelaksanaan, serta pengoperasian pemeliharaannya melalui kantor-kantornya di tingkat kabupaten, pada kenyataannya sedikit sekali wewenang pengambilan keputusan didelegasikan kepada kantor-kantor di tingkat kabupaten tersebut.

Semakin menurunnya pendapatan Pemerintah Pusat dari sektor minyak dan gas bumi dan meningkatnya hutang luar negeri, pemerintah semakin menyadari bahwa penyediaan pelayanan perkotaan tidak akan dapat sepenuhnya disediakan melalui dana Pemerintahan Pusat. Timbul kesadaran untuk mengalihkan sebagian beban biaya bagi pelayanan perkotaan untuk dipikul oleh mereka yang merasakan manfaat pelayanan tersebut, melalui pengelolaan pajak dan retribusi yang efektif.

Pentingnya masalah pendanaan, agaknya menjadikan desentralisasi pelayanan perkotaan makin dirasakan mendesak sehingga kemudian muncul suatu pernyataan kebijaksanaan yang lebih tegas dan terarah (Soekardi;1987) yakni kebijaksanaan pembangunan perkotaan di Indonesia tahun 1987 yang bertujuan : *Pertama*, Desentralisasi perencanaan, pelaksanaan dan pengoperasian prasarana perkotaan secara lebih efektif ; *Kedua*, Peningkatan

tanggung jawab Pemerintah Daerah Kabupaten dalam pembiayaan prasarana perkotaan; dan *Ketiga*, Peningkatan kemampuan Pemerintah Daerah kabupaten untuk melaksanakan tanggung jawab tersebut.

Sebagai operasionalisasi dari kebijakan tersebut, salah satu kegiatan desentralisasi yang menonjol adalah di bidang penyediaan dan distribusi air bersih, Badan Pengelola Air Minum yang semula berada dibawah Departemen Pekerjaan Umum dialihkan menjadi PDAM yang dikelola oleh Pemerintah Daerah kabupaten. Sampai dengan akhir pelita V awal Pelita VI PDAM sebagai satu-satunya instansi yang diberikan kewenangan untuk menyediakan dan melayani kebutuhan air bersih kepada masyarakat, sudah berdiri pada setiap Pemerintah Daerah Kabupaten di seluruh Indonesia yang jumlahnya mencapai 200 buah (Kurniadi dalam Buletin Darsih Nomor 10/1994).

2. Kebijakan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM)

Keterlibatan Pemerintah Regional dalam badan usaha merupakan suatu fenomena umum yang terjadi pada negara-negara di dunia termasuk Indonesia. Menurut K.J. Davey (1988:169), Keterlibatan bagi Pemerintah Regional dalam badan usaha komersial seringkali dipandang sebagai setumpuk emas pada sebuah pelangi. Para Menteri Keuangan secara menggebu-gebu menganjurkan pemerintah-pemerintah regional untuk memanfaatkan kesempatan yang nampaknya leluasa, yang terbuka bagi mereka untuk memperoleh laba yang besar dan secara tidak langsung untuk mengurangi

ketergantungan mereka yang demikian peka pada bantuan pusat. Kemudian dikemukakan bahwa Pemerintah Regional mungkin melibatkan diri dalam kegiatan dunia usaha karena dua tujuan : *pertama*, menyajikan pelayanan dengan pembelanjaan mandiri ; *kedua*, memperoleh keuntungan untuk menutup semua atau sebagian biayanya, bahkan juga sebagai salah satu sumber pendapatan yang dikehendaki.

Di Indonesia, salah satu jenis keterlibatan pemerintah daerah dalam badan usaha adalah berupa PDAM. Keberadaan perusahaan daerah ini dapat dipandang sebagai wujud pemberian otonomi kepada Pemerintah Daerah Kabupaten dalam penyediaan pelayanan kebutuhan masyarakat akan air bersih. Sebagai sebuah lembaga pelayanan publik, PDAM tentu menyanggah misi untuk memberikan pelayanan yang baik bagi kebutuhan masyarakat. Sedangkan sebagai badan usaha, tentunya dituntut pula agar dikelola berdasarkan asas ekonomi perusahaan yang sehat agar paling tidak mampu membiayai dirinya sendiri bahkan dapat menjadi salah satu sumber penerimaan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten yang bersangkutan. Tujuan perusahaan daerah ini menurut M.Manulang (1976) adalah untuk turut melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional pada umumnya. Setiap perusahaan daerah harus berusaha memenuhi kebutuhan rakyat dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan menuju masyarakat yang adil dan makmur.

Menurut Nicks Devas (1987) Kebijakan tentang perusahaan daerah di perlukan tujuan yang jelas jika perusahaan daerah ingin berjalan dengan baik. Untuk perusahaan daerah jenis tertentu, menghasilkan uang masuk untuk pemerintah daerah merupakan tujuan yang tepat, tetapi dalam hal kegiatan layanan masyarakat, tujuan yang lebih tepat ialah mencapai pulang pokok. Pendekatan “biaya tetap” dalam sistem bagi laba pada perusahaan air minum jelas paling tidak tepat.

PDAM Kabupaten Lampung Utara didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 1990 tentang Pendirian PDAM dengan nama “Way Bumi” Kotabumi. Tugas pokok PDAM mengacu pada Surat Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 269/Kpts/1984 tanggal 8 Agustus 1984, adalah melaksanakan pengelolaan sarana dan prasarana penyediaan air bersih. Tujuannya adalah memberikan pelayanan air bersih kepada seluruh masyarakat secara adil dan merata, terus-menerus sesuai dengan persyaratan higienis. Selain itu PDAM merupakan alat kelengkapan otonomi daerah yang bertujuan dapat menghasilkan tambahan penghasilan bagi pemerintah daerah, guna perkembangan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab.

Dengan mengacu pada penjelasan-penjelasan di atas, maka dapat diidentifikasi tujuan dari Kebijakan tentang PDAM adalah : *Pertama*, untuk memberikan pelayanan kebutuhan air bersih kepada masyarakat secara adil

dan merata berdasarkan persyaratan kualitas air yang telah ditentukan; *Kedua*, menjadi salah satu sumber penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

3. Kinerja Keuangan

Kinerja adalah hasil atau tingkat keberhasilan seseorang secara keseluruhan selama periode tertentu di dalam melaksanakan tugas dibandingkan dengan berbagai kemungkinan, seperti standar hasil kerja, target atau sasaran atau kriteria yang telah ditentukan terlebih dahulu dan telah disepakati bersama. Jika dilihat dari asal katanya, kata kinerja adalah terjemahan dari kata *performance*, yang menurut *The Scribner-Bantam English Dictionary*, terbitan Amerika Serikat dan Canada (1979), berasal dari akar kata "*to perform*" dengan beberapa "*entries*" yaitu: (1) melakukan, menjalankan, melaksanakan (*to do or carry out, execute*); (2) memenuhi atau melaksanakan kewajiban suatu niat atau nazar (*to discharge of fulfill; as vow*); (3) melaksanakan atau menyempurnakan tanggung jawab (*to execute or complete an undertaking*), dan (4) melakukan sesuatu yang diharapkan oleh seseorang atau mesin (*to do what is expected of a person machine*) (Anton Simbolon:2004).

Maier (dalam As'ad,1991:46-47) memberikan batasan kinerja sebagai kesuksesan seseorang di dalam melaksanakan suatu pekerjaan. Lebih tegas lagi Lawler and Poter menyatakan bahwa kinerja adalah "*succesfull role achievement*" yang diperoleh seseorang dari perbuatan-perbuatannya (As'ad,

1991:46-47). Dari batasan tersebut As'ad menyimpulkan bahwa kinerja adalah hasil yang dicapai seseorang menurut ukuran yang berlaku untuk pekerjaan yang bersangkutan. Sedang Suprihanto (dalam Srimulyo, 1999:33) mengatakan bahwa kinerja atau prestasi kerja seorang karyawan pada dasarnya adalah hasil kerja seseorang karyawan selama periode tertentu dibandingkan dengan kemungkinan, misalnya standar, target/sasaran atau kinerja yang telah ditentukan terlebih dahulu dan telah di sepakati bersama.

Menurut Vroom (dalam As'ad 1991:48), tingkat sejauh mana keberhasilan seseorang dalam menyelesaikan pekerjaannya disebut "*level of performance*". Biasanya orang yang *level of performance*-nya tinggi disebut sebagai orang yang produktif, dan sebaliknya orang yang levelnya tidak mencapai standar dikatakan sebagai tidak produktif atau berperformance rendah.

Sehubungan dengan definisi kinerja diatas, kinerja adalah kesediaan seseorang atau kelompok orang untuk melakukan sesuatu kegiatan dan menyempurnakannya sesuai dengan tanggung jawabnya dengan hasil seperti yang diharapkan. Jika dikaitkan dengan *performance* sebagai kata benda (*noun*) di mana salah satu entrinya adalah hasil dari sesuatu pekerjaan (*thing done*), pengertian *performance* atau kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu perusahaan sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam upaya

pencapaian tujuan perusahaan secara legal, tidak melanggar hukum dan tidak bertentangan dengan moral atau etika.

Kinerja dalam menjalankan fungsinya tidak berdiri sendiri, tapi berhubungan dengan kepuasan kerja dan tingkat imbalan, dipengaruhi oleh keterampilan, kemampuan dan sifat-sifat individu. Oleh karena itu, menurut model *partner-lawyer* (Donnelly, Gibson and Inancevich: 1994), kinerja individu pada dasarnya dipengaruhi oleh faktor-faktor; (a) harapan mengenai imbalan; (b) dorongan; (c) kemampuan; kebutuhan dan sifat; (d) persepsi terhadap tugas; (e) imbalan internal dan eksternal; (f) persepsi terhadap tingkat imbalan dan kepuasan kerja. Dengan demikian, kinerja pada dasarnya ditentukan oleh tiga hal, yaitu: (1) kemampuan, (2) keinginan dan (3) lingkungan. Oleh karena itu, agar mempunyai kinerja yang baik, seseorang harus mempunyai keinginan yang tinggi untuk mengerjakan serta mengetahui pekerjaannya. Tanpa mengetahui ketiga faktor ini kinerja yang baik tidak akan tercapai. Dengan kata lain, kinerja individu dapat ditingkatkan apabila ada kesesuaian antara pekerjaan dan kemampuan. Kinerja individu dipengaruhi oleh kepuasan kerja. Kepuasan kerja itu sendiri adalah perasaan individu terhadap pekerjaannya. Perasaan ini berupa suatu hasil penilaian mengenai seberapa jauh pekerjaannya secara keseluruhan mampu memuaskan kebutuhannya.

Kepuasan tersebut berhubungan dengan faktor-faktor individu, yakni:

- (a) kepribadian seperti aktualisasi diri, kemampuan menghadapi tantangan, kemampuan menghadapi tekanan, (b) status dan senioritas, makin tinggi hierarkis di dalam perusahaan lebih mudah individu tersebut untuk puas; (c) kecocokan dengan minat, semakin cocok minat individu semakin tinggi kepuasan kerjanya; (d) kepuasan individu dalam hidupnya, yaitu individu yang mempunyai kepuasan yang tinggi terhadap elemen-elemen kehidupannya yang tidak berhubungan dengan kerja, biasanya akan mempunyai kepuasan kerja yang tinggi

Kinerja sebagai fungsi interaksi antara kemampuan atau *ability* (A), motivasi atau *motivation* (M) dan kesempatan atau *opportunity* (O), yaitu $\text{kinerja} = f(A \times M \times O)$. Artinya, kinerja merupakan fungsi dari kemampuan, motivasi dan kesempatan (Robbins: 1996). Dengan demikian, kinerja ditentukan oleh faktor-faktor kemampuan, motivasi dan kesempatan. Kesempatan kinerja adalah tingkat-tingkat kinerja yang tinggi yang sebagian merupakan fungsi dari tiadanya rintangan-rintangan yang mengendalikan karyawan itu. Meskipun seorang individu mungkin bersedia dan mampu, bisa saja ada rintangan yang menjadi penghambat.

Sejauh ini ukuran kinerja organisasi pelayanan publik yang baku tidak tersedia. Perbedaan pendapat mengenai aspek-aspek yang perlu diperhatikan dalam pengukuran kinerja organisasi pelayanan publik, masih banyak dijumpai

dikalangan pakar, peneliti, pejabat birokrasi, dan masyarakat pengguna jasa organisasi publik. Berbeda dengan organisasi swasta yang memiliki stakeholders yang sederhana dan relatif homogen kepentingannya yaitu menciptakan profit. Karena itu pengukuran kinerja sebuah perusahaan swasta juga menjadi relatif sederhana dan mudah dilakukan. Ukuran kinerja sebuah perusahaan swasta adalah kemampuannya dalam menghasilkan profit (Dwiyanto dalam Mukhlis :1997:24).

Lebih lanjut Dwiyanto (1997:25) menyatakan bahwa mengembangkan indikator kinerja organisasi pelayanan publik, tentunya perlu dipahami terlebih dahulu tujuan dan misi organisasi pelayanan publik. Untuk itu perlu diketahui mengapa organisasi publik itu diperlukan kehadirannya. Kenapa pemerintah dan masyarakat merasa perlu membentuk birokrasi publik untuk memberikan pelayanan kepada mereka. Kenapa tidak cukup menggunakan organisasi-organisasi lain, seperti LSM dan mekanisme pasar untuk memenuhi kebutuhan masyarakat banyak. Setelah tujuan dan misi organisasi sudah dapat diidentifikasi, maka baru dapat ditentukan indikator untuk mengukur kinerja dari organisasi tersebut.

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Way Bumi Kotabumi yang didirikan pada tahun 1990 berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 1990, mempunyai tugas pokok yang mengacu pada Surat Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 269/KPTS/1984 tanggal 8 Agustus 1984 yaitu

melaksanakan pengelolaan sarana dan prasarana penyediaan air bersih kepada masyarakat secara adil dan merata, terus menerus sesuai dengan persyaratan higienis serta bertujuan menghasilkan tambahan penghasilan bagi pemerintah daerah.

Sementara itu melalui Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 690-069 tahun 1994 diatur tentang Pola Petunjuk Teknis PDAM, antara lain :

1. PDAM mempunyai fungsi pokok pelayanan umum kepada masyarakat;
2. PDAM harus mampu membiayai dirinya sendiri ;
3. PDAM harus mengembangkan tingkat pelayanannya;
4. PDAM diharapkan mampu memberikan sumbangan pembangunan kepada Pemerintah Daerah sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Selanjutnya sebagaimana diatur dalam Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 690-327 tentang Pedoman Penilaian dan Pemantauan Kinerja Keuangan PDAM, dinyatakan bahwa :

- a. Tujuan pendirian PDAM adalah untuk memenuhi kebutuhan akan air bersih bagi masyarakat serta sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah.
- b. Untuk dapat mencapai tujuan tersebut di atas, maka penyelenggaraan dan pembinaan terhadap PDAM harus dilakukukan berdasarkan asas ekonomi perusahaan yang sehat.

Lebih lanjut Agus Dwiyanto (1995:26) mengusulkan setidaknya ada 5 indikator untuk menilai kinerja organisasi publik, yaitu : produktivitas, kualitas pelayanan, responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas. Produktivitas tidak hanya berkaitan dengan efisiensi tetapi diperluas sehingga mencakup efektivitas pelayanan seperti seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan. Kualitas layanan berkaitan dengan kepuasan masyarakat terhadap layanan. Responsivitas menyangkut ukuran kinerja yang secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, keselarasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat merupakan ukuran untuk indikator ini. Sementara itu responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi telah sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar baik yang implisit maupun yang eksplisit, apakah prosedur administrasi yang ada dalam organisasi mampu menjawab dinamika yang terjadi dalam masyarakat merupakan ukuran konkrit indikator ini. Sedangkan akuntabilitas menunjukkan seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi itu tunduk pada pejabat politik yang dipilih oleh rakyat dengan asumsi bahwa pejabat tersebut selalu merepresentasikan kepentingan rakyat.

Sebagai perusahaan daerah, keberadaan institusi PDAM menyanggah misi sebagai organisasi pelayanan publik serta badan usaha milik daerah. Oleh karenanya persoalan yang menyangkut pengukuran kinerja tentunya sangat

erat kaitannya dengan kedua misi tersebut. Menurut Wahyudi Kumorotomo (dalam JKAP, Nomor 1:1996), ada beberapa kriteria yang dapat dijadikan pedoman dalam menilai kinerja BUMN, antara lain :

1. Efisiensi; Menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan BUMN dalam mendapatkan laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi, serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis. Apabila diterapkan secara obyektif, kriteria seperti likuiditas, solvabilitas dan rentabilitas merupakan kriteria efisiensi yang sangat relevan.
2. Efektifitas; Apakah tujuan dari didirikannya BUMN dapat tercapai? Ini erat kaitannya dengan rasionalitas teknis dan nilai, misi atau tujuan BUMN. Fungsi agent of development dari BUMN mencapai posisi penting didalam kriteria efektivitas.
3. Keadilan (equity); mempertanyakan tentang distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh BUMN. Kriteria ini erat kaitannya dengan konsep ketercukupan (adequacy) atau kepantasan (appropriateness). Keduanya mempersoalkan apakah tingkat efektivitas tertentu kebutuhan dan nilai-nilai dalam masyarakat dapat terpenuhi. Isu-isu yang menyangkut pemerataan pembangunan, layanan kepada kelompok pinggiran, dan sebagainya akan mampu dijawab melalui kriteria ini.

4. Daya tanggap (responsiveness); berlainan dengan bisnis yang dilaksanakan dengan perusahaan swasta, bisnis BUMN harus merupakan bagian dari daya tanggap negara atau pemerintah akan kebutuhan vital masyarakat. Karena itu kriteria BUMN secara keseluruhan dapat dipertanggung jawabkan secara transparan demi memenuhi kriteria daya tanggap ini.

Kriteria di atas, tentunya berlaku pula terhadap Badan Usaha Milik Daerah termasuk PDAM. Sebagai badan usaha yang menyanggah misi pelayanan kepada publik, disatu sisi institusi ini dituntut untuk melakukan efisiensi sebagaimana layaknya suatu badan usaha. Sementara itu disisi lain kriteria kinerja yang berkaitan dengan distribusi dan alokasi pelayanan dalam kaitannya dengan pemerataan pelayanan tentu akan menjadi tolak ukur dalam pengukuran kinerja perusahaan daerah ini.

4. Penilaian Kinerja Keuangan

Winardi (1995:400) mengungkapkan bahwa *Approach* yang efektif yang digunakan oleh para manajer guna mengecek hasil kerja menyeluruh sebuah perusahaan adalah penggunaan ratio pokok (key ratios). Rasio tersebut ditentukan berdasarkan items terpilih di dalam neraca dan daftar laba/rugi. Sebuah ratio merupakan hubungan yang dinyatakan berupa angka antara dua buah angka. Analisa menurut ratio merupakan proses mendeterminasi hubungan-hubungan items terpilih di dalam laporan-laporan akunting.

Laporan keuangan yang diterbitkan oleh perusahaan merupakan salah satu sumber informasi mengenai posisi keuangan perusahaan, kinerja serta perubahan posisi keuangan perusahaan, yang sangat berguna untuk mendukung pengambilan keputusan yang tepat. Agar informasi yang tersaji menjadi lebih bermanfaat dalam pengambilan keputusan, data keuangan harus dikonversi menjadi informasi yang berguna dalam pengambilan keputusan ekonomis. Hal ini ditempuh dengan cara melakukan analisis laporan keuangan. Model yang sering digunakan dalam melakukan analisis tersebut adalah dalam bentuk rasio-rasio keuangan. Foster (1986) menyatakan empat hal yang mendorong analisis laporan keuangan dilakukan dengan model rasio keuangan yaitu:

1. Untuk mengendalikan pengaruh perbedaan besaran antar perusahaan atau antar waktu.
2. Untuk membuat data menjadi lebih memenuhi asumsi alat statistik yang digunakan.
3. Untuk menginvestigasi teori yang terkait dengan dengan rasio keuangan.
4. Untuk mengkaji hubungan empirik antara rasio keuangan dan estimasi atau prediksi variabel tertentu (seperti kebangkrutan atau financial distress).

Untuk membuktikan bahwa laporan keuangan bermanfaat maka dilakukan penelitian mengenai manfaat laporan keuangan. Salah satu bentuk

penelitian yang menggunakan rasio-rasio keuangan yaitu penelitian-penelitian yang berkaitan dengan manfaat laporan keuangan untuk tujuan memprediksikan kinerja perusahaan. Indikator-indikator dalam kinerja keuangan dibuat untuk dapat melakukan analisa yang tajam terhadap berbagai aktivitas keuangan yang relevan untuk menilai tingkat kesehatan keuangan perusahaan.

Berbagai penelitian telah dilakukan untuk mengkaji manfaat yang bias dipetik dari analisis rasio keuangan. Seperti Altman (1968), merupakan penelitian awal yang mengkaji pemanfaatan analisis rasio keuangan sebagai alat untuk memprediksi kebangkrutan perusahaan. Dengan menggunakan analisis diskriminan, fungsi diskriminan akhir yang digunakan untuk memprediksi kebangkrutan perusahaan memasukkan rasio-rasio keuangan berikut: $\text{working capital/total assets}$, $\text{retained earnings/total assets}$, $\text{earnings before interest and taxes/total assets}$, $\text{market value equity/book value of total debt}$, $\text{sales/total assets}$. Secara umum disimpulkan bahwa rasio-rasio keuangan tersebut bias digunakan untuk memprediksi kebangkrutan perusahaan (Jurnal Akuntansi dan Auditing Indonesia (JAAI) :4). Penilaian kinerja keuangan Organisasi Publik seperti PDAM berbeda dengan organisasi privat/swasta. Hal ini tidak lepas dari misi yang diemban oleh sebuah Badan Usaha Milik Negara/Daerah seperti PDAM dalam kedudukannya sebagai organisasi publik. Sofian Effendi (dalam mukhlis:28) menyatakan bahwa dalam melihat kinerja

pemerintah dapat dipergunakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur kebijakan itu terutama yang berkaitan dengan tujuan ditetapkannya kebijakan pemerintah tersebut. Terkait dengan penilaian kinerja keuangan PDAM, pemerintah telah mengeluarkan pedoman penilaian kinerja keuangan PDAM yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 47 Tahun 1999 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum..

Secara umum penilaian kinerja keuangan mencakup pengukuran terhadap keseimbangan struktur permodalan, pendayagunaan asset yang tertanam, beberapa indikator profitabilitas efisiensi dalam pengelolaan dana dan penggunaan dana, serta kemampuan untuk membayar kewajiban yang jatuh tempo (Dirjen PUOD Depdagri :1999).

Lebih lanjut dinyatakan bahwa secara rinci kinerja keuangan dijabarkan dalam indikator-indikator sebagai berikut (Dirjen PUOD Depdagri :1999:1-7) :

1. Rasio Laba terhadap Aktiva Produktif

$$= (\text{Laba sebelum pajak} : \text{aktiva produktif}) \times 100 \%$$

$$\text{Laba sebelum pajak} = (\text{Pendapatan usaha} + \text{pendapatan non usaha}) - (\text{biaya usaha} + \text{biaya non usaha})$$

$$\text{Aktiva Produktif} = \text{Aktiva Lancar} + \text{Investasi jangka panjang} + \text{aktiva tetap.}$$

2. Rasio Laba terhadap Penjualan

$$= \text{Laba sebelum pajak} : \text{Penjualan (pendapatan operasional)}$$

$$\text{lab a sebelum pajak} = (\text{pendapatan usaha} + \text{pendapatan non usaha}) -$$

$$(\text{biaya usaha} + \text{biaya non usaha})$$

$$\text{Penjualan} = \text{Pendapatan Penjualan air} + \text{pendapatan non air}$$
3. Rasio Aktiva Lancar terhadap Utang Lancar

$$= \text{Aktiva lancar} : \text{Hutang Lancar}$$
4. Rasio Utang Jangka Panjang terhadap Total Utang

$$\text{Hutang jangka panjang} : \text{ekuisitas (modal dan cadangan)}$$
5. Rasio Total Aktiva terhadap Total Utang

$$= \text{Total Aktiva} : \text{total utang}$$
6. Rasio Biaya Operasi terhadap Pendapatan Operasi

$$= \text{Biaya Operasi} : \text{Penjualan (pendapatan operasi)}$$

$$\text{Biaya Operasi} = \text{Biaya Sumber air} + \text{biaya pengolahan air} +$$

$$\text{biaya transmisi dan distribusi} + \text{biaya umum}$$

$$\text{dan administrasi}$$

$$\text{Penjualan} = \text{Pendapatan penjualan air} + \text{pendapatan non}$$

$$\text{air.}$$
7. Rasio Laba Operasi sebelum Biaya Penyusutan terhadap Angsuran Pokok dan Bunga Jatuh Tempo.

= (Laba operasi sebelum biaya penyusutan : angsuran pokok dan bunga jatuh tempo) x 100 %

8. Rasio Aktiva Produktif terhadap Penjualan Air

= (Aktiva produktif : penjualan (pendapatan operasional) x 100 %

9. Jangka Waktu Penagihan Piutang;

= (Piutang usaha : jumlah penjualan perhari (terjual/360 hr)

10. Efektivitas Penagihan

= (rekening tertagih : penjualan air)

B. Faktor-faktor yang mempengaruhi Kinerja Keuangan

Keberhasilan implementasi suatu kebijakan/program dalam rangka pencapaian kinerja yang baik sangat tergantung pada beberapa faktor (Cook dan Scioli dalam Dolbeare, 1975:p.99). Adapun faktor-faktor yang dimaksudkan adalah tersedianya sumber daya bagi aktivitas program, karakteristik dari pelaksana program, karakteristik lokasi, karakteristik administrasi dan organisasi, serta aspek-aspek temporal seperti aspek waktu dan service delivery. Selain itu berbagai peristiwa dan kejadian tertentu yang terjadi selama kegiatan program dapat menggagalkan atau merusak kontinuitas karakteristik kegiatan program.

Menurut Meter dan Horn (1975), implementasi kebijakan/ program sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor, seperti : standar kebijakan dan sasaran,

komunikasi inter organisasi dan aktifitas pengukuhan, karakteristik agen pelaksana, kondisi sosial, ekonomi dan politik, dan karakter pelaksana.

Pada dasarnya indikator kinerja untuk menilai derajat pencapaian standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran menjelaskan tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh. Kegiatan ini melangkah dari tingkat kebijaksanaan yang masih berwujud dokumen peraturan menuju penentuan standar spesifik dan konkrit untuk menilai kinerja program.

Implementasi yang efektif akan selalu menuntut adanya sasaran dan standar program yang jelas namun demikian kejelasan itu sendiri masih perlu ditunjang dengan pola komunikasi interorganisasi yang jelas sehingga tujuan yang akan dicapai tersebut dipahami oleh para pelaksana program. Standar dan sasaran tidak akan dicapai jika hal itu tidak dinyatakan dengan tingkat kejelasan yang memadai sehingga para pelaksana memahami apa yang diharapkan dari program. Komunikasi dalam dan antar organisasi merupakan proses yang kompleks dan sulit. Dalam menyampaikan pesan ke tingkat organisasi di bawahnya maupun organisasi setingkat lainnya, tidak terhindarkan bahwa komunikasi seringkali mengalami penyimpangan.

Karakteristik organisasi merupakan faktor krusial yang akan menentukan keberhasilan suatu program. Riplay (1973:10) misalnya, menyebut struktur birokrasi sebagai karakteristik, norma, rutinitas, pola,

hubungan didalam agen pelaksana yang memiliki baik hubungan potensial maupun faktual dengan apa yang mereka lakukan dalam garis kebijaksanaan.

Dekade belakangan ini ahli kebijakan mulai tertarik untuk mengidentifikasi pengaruh variabel lingkungan terhadap hasil kebijakan (Sharkansky,1971). Faktor lingkungan sangat berpengaruh secara tajam pada kinerja agen-agen pelaksana.

Akhirnya masing-masing komponen dari model yang telah disebutkan diatas akan melewati proses penyaringan, yakni melalui persepsi pelaksana didalam organisasi di mana kebijakan itu diterapkan. Seringkali kegagalan implementasi kebijakan disebabkan para pelaksana tersebut tidak memahami tujuan-tujuan kebijakan yang telah tertuang didalamnya.

Dalam kaitannya dengan Kinerja Keuangan PDAM yang terjadi pokok bahasan dalam penelitian ini, keberadaan organisasi ini tidak pernah sepi dari berbagai kendala. Rendahnya kinerja keuangan dalam bentuk kondisi perusahaan yang selalu merugi bahkan selalu mengharapkan subsidi baik dari pemerintah daerah maupun pemerintah pusat masih sering terdengar. Keadaan ini tentunya tidak terlepas dari berbagai faktor yang sangat mempengaruhinya.

Menurut Nick Devas (1987 :p.100), di sektor air minum ini misalnya kalau tarif ditekan karena kaum miskin tidak mampu membayar lebih besar, kemungkinan besar akibatnya ialah sumber daya tidak akan cukup sehingga akan mempengaruhi perluasan layanan hingga menjangkau kaum miskin;

sementara itu golongan kaya yang sudah mendapat sambungan air minum, menikmati sebagian besar manfaat dari tarif bersubsidi tersebut. Ini sangat erat kaitannya dengan pengaruh sumber daya terhadap kinerja PDAM.

Sejumlah masalah yang menghadang usaha-usaha publik (K.J. Devay, 1988:p.176). *Pertama* : mengenal mutu pengelolaan. Latihan, sikap dan prosedur dalam jabatan permintaan lazimnya tidak dikaitkan pada kegiatan mendapatkan laba komersial, pegawai dilatih untuk sekedar memberikan pelayanan dari pada untuk menjualnya, dan semata-mata memperhatikan keteraturan serta penampilan. Pengelola badan usaha milik publik (negara maupun daerah) jarang memiliki motivasi untuk menjalankan usaha yang menguntungkan seperti halnya didunia usaha swasta. Akibatnya berbagai jenis salah kelola, termasuk didalamnya ketiadaan tata tertib dan produktivitas rendah, kelambanan dan penerapan harga (seringkali ditambah dengan tekanan-takanan politik), pembuatan persetujuan dan pembelian yang korup, dan kelemahan dalam menagih piutang. *Kedua* : mengenal daya tahan yang mendasar. Karena nasib pribadi pengelola badan usaha publik tidak terkait dengan keberhasilan badan usahanya, mereka cenderung untuk bergerak dalam usaha yang secara komersial sesungguhnya tidak memungkinkan bertambah, atau mampu tetap beroperasi jika kemungkinan mendapatkan labanya menurun. Ketidadaan semangat usaha swasta yang mendasar, sejak saat

pendiriannya, dapat menunjukkan ketidakmampuannya mendatangkan laba yang naluriah.

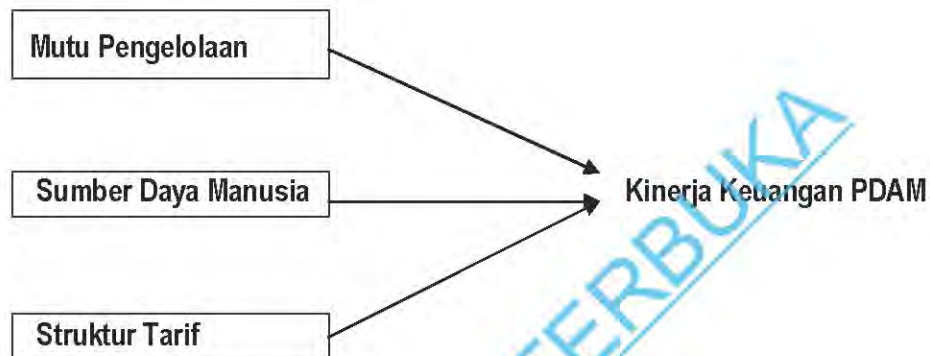
Terdapat berbagai pandangan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja. Donald Van Meter dan Carl E. Van Horn mengajukan enam variabel yang membentuk kaitan antara Kebijakan dan hasilnya. Variabel-variabel tersebut adalah : Sumber Daya (Resources), Aktivitas Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksanaan (Enforcement), Karakteristik dari agen pelaksana, Kondisi sosial, politik dan ekonomi, disposisi dari pelaksana, dan penyelenggaraan. George Edwards mengidentifikasi empat variabel yaitu : Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi atau Sikap Pelaksana, serta Struktur Birokrasi.

Uraian-uraian di atas, menunjukkan betapa pencapaian kinerja badan usaha milik pemerintah termasuk badan usaha milik daerah seperti PDAM sangat di pengaruhi oleh banyak faktor. Menurut Sofian Effendi (Materi kuliah ;1996) bahwa :

” dalam study implementasi variabel-variabel yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan baru akan di temukan setelah peneliti melakukan penelitian langsung di lapangan.”

Oleh karena itu dalam kaitannya dengan penelitian ini, penulis akan mengidentifikasi faktor-faktor yang dominan mempengaruhi kinerja keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi. Berdasarkan pendapat pakar diatas dan hasil observasi di lapangan, penulis mengidentifikasi 3 (tiga)

faktor dominan yang mempengaruhi kinerja keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi yaitu variabel mutu pengelolaan, kualitas sumber daya manusia, dan struktur tarif. Secara skematis mengenai model penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Adapun dipilihnya tiga faktor yang diduga mempengaruhi kinerja keuangan tersebut didasarkan pertimbangan sebagai berikut :

1. Berdasarkan pengamatan penulis, akhirnya timbul dugaan kuat bahwa ketiga faktor itulah faktor-faktor yang paling menonjol mempengaruhi kinerja keuangan dan perlu diteliti lebih lanjut.
2. Adanya keinginan penulis untuk membatasi ruang lingkup penelitian dengan menyaring variabel-variabel yang betul-betul signifikan saja yang dijadikan model penelitian agar dapat dicapai hasil analisis yang terfokus dan lebih tajam.

Faktor mutu pengelolaan sudah barang tentu sangat mempengaruhi pencapaian kinerja keuangan dari suatu organisasi. Pengelolaan yang kurang baik terhadap suatu organisasi akan mengakibatkan rendahnya pencapaian Kinerja Keuangan organisasi tersebut. Dalam kaitan dengan variabel mutu pengelolaan dalam penelitian ini, penulis melihat dua aspek yang masih perlu menjadi perhatian adalah menyangkut pengelolaan kelestarian lingkungan sekitar sumber mata air yang akan mempengaruhi cadangan sumber air yang digunakan sebagai air baku. Selain itu aspek pengelolaan jaringan distribusi yang kurang baik sehingga akan mengakibatkan tingginya tingkat kebocoran fisik air yang pada gilirannya akan mengakibatkan kerugian berupa tingginya biaya operasional dan berkurangnya pendapatan PDAM Way Bumi.

Sementara faktor sumber daya manusia masih merupakan kendala umum yang dihadapi dalam pelaksanaan pembangunan di Indonesia dan dalam penyelenggaraan organisasi publik. Rendahnya kualitas sumber daya manusia menjadi isu sentral yang berkembang di Republik ini. Kualitas sumber daya manusia yang rendah ini akan mempengaruhi profesionalisme dalam penyelenggaraan kebijakan suatu organisasi yang mengakibatkan tidak tercapainya kinerja keuangan yang baik. Berkaitan dengan penelitian ini, penulis mengidentifikasi beberapa komponen yang menjadikan kualitas sumber daya manusia dalam pencapaian kinerja keuangan PDAM Way Bumi yaitu rendahnya tingkat pendidikan formal karyawan, kurangnya pendidikan

dan latihan bagi para karyawan, serta rendahnya kompensasi yang diberikan kepada para karyawan di lingkungan PDAM Way Bumi Kota Bumi.

Struktur tarif merupakan pedoman ukuran nilai harga dari penjualan jasa pelayanan air bersih kepada para konsumen. Struktur tarif sangat erat kaitanya dengan tingkat penerimaan operasional PDAM dari penjualan hasil produk pelayanan berupa air bersih. Rendahnya struktur tarif yang berlaku akan mengakibatkan rendahnya pendapatan PDAM yang pada gilirannya akan mempengaruhi kondisi keuangan. Struktur tarif yang tidak mengacu pada biaya rata-rata produksi air yang dihasilkan oleh PDAM merupakan fenomena yang ikut mempengaruhi rendahnya kinerja keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Desain Penelitian

Di dalam Bab II dikemukakan bahwa penelitian ini dimaksudkan untuk melihat kinerja keuangan dan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi. Berdasarkan indikator-indikator kinerja keuangan akan didapatkan skor keseluruhan. Dari hasil akhir skor akan diketahui kondisi PDAM Way Bumi. Data dari variabel kinerja keuangan dianalisis dengan pendekatan kualitatif. Hasil dari indikator faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan akan dianalisa dengan pendekatan kualitatif dan sebagai data pendukung dari hasil data indikator kinerja keuangan.

B. Jenis Penelitian

Penelitian yang akan digunakan adalah deskriptif dengan tujuan evaluatif. Untuk jenis penelitian studi kasus, menurut Winarno Surakhmad (1989) memusatkan perhatian pada suatu kasus secara intensif dan mendetail. Subyek yang diteliti dalam studi kasus terdiri dari satu unit (atau satu kesatuan unit) yang dipandang sebagai kasus. Kasus dapat terbatas pada satu orang satu lembaga, satu keluarga, satu peristiwa dan kelompok-kelompok obyek yang

lain yang cukup terbatas. Penelitian dimaksudkan untuk mengevaluasi beberapa variabel yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti.

Melalui penelitian ini, penulis akan berusaha untuk mengungkap secara faktual dan mendalam tentang hal-hal yang berkaitan dengan kinerja keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi berkaitan dengan keberadaan lembaga ini sebagai Badan Usaha Milik Daerah. Selain itu akan dilakukan analisis terhadap faktor-faktor penting yang mempengaruhi kinerja keuangan tersebut.

C. Operasionalisasi Variabel

Dalam hubungan dengan variabel-variabel yang akan diamati melalui penelitian, maka konsep-konsep yang berhubungan dengan permasalahan tersebut adalah :

1. Kinerja Keuangan adalah gambaran mengenai tingkat kesehatan Keuangan PDAM yang diukur dengan :
 - a. Rasio Laba terhadap Aktiva Produktif;
 - b. Rasio Laba terhadap Penjualan;
 - c. Rasio Aktiva Lancar terhadap Utang Lancar;
 - d. Rasio Utang Jangka Panjang terhadap Total Utang;
 - e. Rasio Total Aktiva terhadap Total Utang;
 - f. Rasio Biaya Operasi terhadap Pendapatan Operasi;

- g. Rasion Laba Operasi sebelum Biaya Penyusutan terhadap Angsuran Pokok dan Bunga Jatuh Tempo;
 - h. Rasio Aktiva Produktif terhadap Penjualan Air;
 - i. Jangka Waktu Penagihan Piutang;
 - j. Efektivitas Penagihan.
2. Mutu pengelola lingkungan sumber mata air yaitu upaya PDAM dalam mengelola siklus hidrologis dari lingkungan sekitar daerah tangkapan air sehingga akan dapat mempertahankan kontinuitas produksi air baku secara normal pada setiap waktu tanpa dipengaruhi oleh keadaan musim. Mutu pengelolaan jaringan distribusi adalah gambaran mengenai kemampuan PDAM dalam merencanakan, melaksanakan pemasangan dan memelihara pipa-pipa jaringan distribusi air baik yang menyangkut sumber daya manusia maupun yang berkaitan dengan teknologi yang dipergunakan dalam pengelolaan jaringan distribusi tersebut.
3. Kualitas Sumber Daya Manusia adalah profesionalisme para tenaga manusia yang melaksanakan pengelolaan organisasi secara profesional yaitu pengelolaan yang dilaksanakan berdasarkan keadaan, aturan atau ketentuan profesi baik yang menyangkut bidang teknik maupun administrasi yang akan membawa dampak pencapaian tujuan organisasi secara baik.

4. Struktur Tarif adalah pedoman ketentuan harga yang berlaku yang harus dibayar oleh konsumen terhadap setiap pemakaian jasa pelayanan air bersih yang diberikan oleh PDAM yang merupakan sumber pendapatan dalam rangka membiayai aktivitas perusahaan.

D. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini data yang dibutuhkan adalah berupa data sekunder dan data primer. Data primer dan sekunder tersebut dikumpulkan dengan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

1. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Yaitu cara pengumpulan data dengan mengadakan penelitian langsung pada PDAM Way Bumi Kota Bumi Kabupaten Lampung Utara untuk kemudian dipelajari, diolah, dan dianalisis. Adapun langkah-langkah yang dilakukan untuk memperoleh data adalah dengan cara meminta data yang diperlukan. Data yang digunakan berupa data Laporan Keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi selama tiga tahun terakhir yaitu Laporan Keuangan Tahun 2004-2006.

2. Study Kepustakaan (*Library Research*)

Yaitu pengumpulan data sekunder yang dilakukan untuk memperoleh keterangan dan data dari literatur yang berupa buku, makalah, majalah yang relevan dengan landasan teori atas masalah yang diteliti untuk

diperoleh suatu pemahaman yang mendalam serta menunjang proses pembahasan mengenai masalah-masalah yang telah diidentifikasi.

3. Teknik Dokumentasi.

Teknik dokumentasi dimaksudkan untuk memperoleh data sekunder yaitu dengan cara mempelajari berbagai dokumen yang diperoleh langsung dari PDAM Way Bumi Kota Bumi baik berupa laporan, hasil pemeriksaan keuangan oleh lembaga pemeriksa, maupun hasil-hasil penelitian-penelitian terdahulu.

4. Teknik Wawancara mendalam (in-depth interview)

Teknik ini dipergunakan untuk mengumpulkan data dari responden dengan cara mengajukan pertanyaan secara lisan yang berkaitan dengan masalah penelitian. Wawancara mendalam dilakukan terhadap nara sumber yang mengetahui secara persis fenomena yang ingin diketahui. Data diperoleh langsung dari top manager PDAM Way Bumi Kota Bumi yang terdiri dari Direktur Utama, Direktur Umum, Kabag Umum, Kabag Keuangan, Kabag Produksi dan 8 (delapan) orang karyawan yang mewakili tiap bagian. Wawancara dilakukan dengan menggunakan interview guide dalam bentuk pertanyaan terbuka sehingga diharapkan dapat diperoleh informasi yang jelas tentang persepsi, pandangan, pola pikir, pendapat, dan interpretasi terhadap masalah penelitian.

E. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh baik berupa data sekunder maupun data primer tersebut selanjutnya dianalisis dengan pendekatan kualitatif termasuk penyajian data melalui tabel-tabel, hasil perhitungan prosentase, maupun perbandingan-perbandingan dalam rangka mengungkap kinerja keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi serta faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan tersebut.

Kinerja keuangan dihitung berdasarkan data primer berupa laporan keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi tahun 2005-2006. Selanjutnya hasil perhitungan diberikan skor berdasarkan pedoman yang telah ditetapkan oleh Dirjen PUOD Depdagri tahun 1999.

Dalam kaitannya dengan variabel penelitian ini, maka analisa data dan perincian dimaksud adalah :

1. Kinerja Keuangan :

a. Rasio Laba terhadap Aktiva Produktif (RLAP)

Rasio Laba terhadap Aktiva Produktif adalah perbandingan dari Laba Sebelum Pajak (LsP) dengan Aktiva Produktif (AP).

$$RLAP = \frac{LsP}{AP}$$

Nilai/Skor yang diberikan adalah :

- Rasio > 12% diberikan skor 5.

- Rasio 9% - 12% diberikan skor 4.
- Rasio 6% - 9% diberikan skor 3.
- Rasio 3% - 6% diberikan skor 2.
- Rasio 0% - 3% diberikan skor 1.

b. *Rasio Laba Terhadap Penjualan (RLP)*

Rasio Laba Terhadap Penjualan (RLP) adalah perbandingan Laba sebelum pajak (LsP) dengan Penjualan (P).

$$\text{RLP} = \frac{\text{LsP}}{\text{P}}$$

Nilai/Skor yang diberikan adalah :

- Rasio > 20% diberikan skor 5.
- Rasio 14% - 20% diberikan skor 4.
- Rasio 6% - 14% diberikan skor 3.
- Rasio 0% - 6% diberikan skor 2.
- Rasio 0% diberikan skor 1.

c. *Rasio Aktiva Lancar Terhadap Utang Lancar (RAL)*

Rasio Aktiva Lancar Terhadap Utang Lancar (RAL) adalah perbandingan dari Aktiva Lancar (AL) dengan Utang Lancar (UL).

$$\text{RAL} = \frac{\text{AL}}{\text{UL}}$$

Nilai/Skor yang diberikan adalah :

- Rasio 1,75 – 2,00 diberikan skor 5.
- Rasio 1,50 – 1,75 diberikan skor 4.
- Rasio 1,25 – 1,50 diberikan skor 3.
- Rasio 1,00- 1,25 diberikan skor 2.
- Rasio < 1,00 diberikan skor 1.

d. *Rasio Utang Jangka Panjang terhadap Ekuisitas (RuJU)*

Rasio Utang Jangka Panjang terhadap Ekuisitas (RuJU) adalah perbandingan antara Utang Jangka Panjang (UJP) dengan Ekuisitas (E).

$$\text{RuJU} = \frac{\text{UJP}}{\text{E}}$$

Nilai/Skor yang diberikan adalah :

- Rasio > 2,00 diberikan skor 5.
- Rasio 0,5 – 0,7 diberikan skor 4.
- Rasio 0,7 – 0,8 diberikan skor 3.
- Rasio 0,8 – 1,0 diberikan skor 2.
- Rasio > 1,0 diberikan skor 1.

e. *Rasio Total Aktiva Terhadap Total Utang (RtA)*

Rasio Total Aktiva Terhadap Total Utang (RtA) adalah perbandingan dari Total Aktiva (TA) dengan Total Utang (TU).

$$\text{RtA} = \frac{\text{TA}}{\text{TU}}$$

Nilai/Skor yang diberikan adalah :

- Rasio $> 2,00$ diberikan skor 5.
- Rasio $1,7 - 2,0$ diberikan skor 4.
- Rasio $1,3 - 1,7$ diberikan skor 3.
- Rasio $1,0 - 1,3$ diberikan skor 2.
- Rasio $< 1,0$ diberikan skor 1.

f. *Rasio Biaya Operasi terhadap Pendapatan Operasi (RbO).*

Rasio Biaya Operasi terhadap Pendapatan Operasi (RbO) adalah perbandingan dari Biaya Operasional (BO) dengan Pendapatan Operasional (PO).

$$\text{RbO} = \frac{\text{BO}}{\text{PO}}$$

Nilai/Skor yang diberikan adalah :

- Rasio $< 0,50$ diberikan skor 5.
- Rasio $0,50 - 0,65$ diberikan skor 4.
- Rasio $0,65 - 0,85$ diberikan skor 3.
- Rasio $0,85 - 1,00$ diberikan skor 2.
- Rasio $> 1,00$ diberikan skor 1.

g. *Rasio Laba Operasional Sebelum Biaya Penyusutan terhadap Angsuran Pokok dan Bunga Jatuh Tempo (RIO)*

Rasio Laba Operasi Sebelum Biaya Penyusutan terhadap Anggaran Pokok dan Bunga Jatuh Tempo (RIO) adalah perbandingan dari Laba

operasional sebelum biaya penyusutan (LoBP) dengan Angsuran pokok
+ bunga jatuh tempo.

$$\text{RIO} = \frac{\text{LoBP}}{(\text{AP} + \text{B})}$$

Nilai/Skor yang diberikan adalah :

- Rasio > 2,00 diberikan skor 5.
- Rasio 1,7 – 2,0 diberikan skor 4.
- Rasio 1,3 – 1,7 diberikan skor 3.
- Rasio 1,0 – 1,3 diberikan skor 2.
- Rasio > 1,0 diberikan skor 1.

h. Rasio Aktiva Produktif terhadap Penjualan Air (RaPPA)

Rasio Aktiva Produktif terhadap Penjualan Air (RaPPA) adalah perbandingan dari Aktiva Produktif (AP) dengan Penjualan Air (Pa).

$$\text{RaPPA} = \frac{\text{AP}}{\text{Pa}}$$

Nilai/Skor yang diberikan adalah :

- Rasio > 2,00 diberikan skor 5.
- Rasio 2,0 – 2,4 diberikan skor 4.
- Rasio 4,0 – 6,0 diberikan skor 3.
- Rasio 6,0 – 8,0 diberikan skor 2.
- Rasio > 8,0 diberikan skor 1.

i. *Jangka Waktu Penagihan (JwP)*

Jangka Waktu Penagihan (JwP) adalah perbandingan antara Piutang Usaha (PU) dengan Jumlah Penjualan perhari (PPh).

$$\text{JwP} = \frac{\text{PU}}{\text{PPh}}$$

Nilai/Skor yang diberikan adalah :

- Rasio <60 diberikan skor 5.
- Rasio 60 – 90 diberikan skor 4.
- Rasio 90 – 150 diberikan skor 3.
- Rasio 150 – 180 diberikan skor 2.
- Rasio > 180 diberikan skor 1.

j. *Efektivitas Penagihan (EP)*

Efektivitas Penagihan (EP) adalah perbandingan antara Rekening Tertagih (RT) dengan Penjualan Air (Pa).

$$\text{EP} = \frac{\text{RT}}{\text{Pa}}$$

Nilai/Skor yang diberikan adalah :

- Rasio > 90% diberikan skor 5.
- Rasio 85 % – 90% diberikan skor 4.
- Rasio 80% – 85% diberikan skor 3.

- Rasio 75% – 80% diberikan skor 2.
- Rasio <75% diberikan skor 1.

Untuk menentukan klasifikasi tingkat kinerja keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi maka ditetapkan tolak ukur sebagai berikut (Dirjen PUOD Depdagri: 1997):

Tabel 3.1 Klasifikasi Kinerja Keuangan PDAM

Jumlah Nilai Skor	Tingkat Kesehatan (Klasifikasi)
> 39	Baik Sekali
33 – 39	Baik
27 – 33	Cukup
21 – 27	Kurang Baik
< 21	Tidak Baik

Sumber: Dirjen PUOD Depdagri

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi Kinerja Keuangan

a. Mutu Pengelolaan

Indikator-indikator yang dipakai adalah :

- Penguasaan lahan - lahan dan daerah-daerah tangkapan sumber mata air serta pemeliharaan lahan-lahan tersebut oleh PDAM Way Bumi Kota Bumi.
- Teknik dan profesionalisme petugas dalam mengelola pipa jaringan distribusi air.

b. Sumber daya manusia

Indikator-indikator yang dipakai adalah :

- Tingkat pendidikan formal para karyawan.
- Pendidikan dan latihan bagi para karyawan.
- Sistem kompensasi yang berlaku bagi para karyawan.

c. Struktur Tarif

Indikator-indikator yang dipakai adalah :

- Besarnya tarif dasar yang berlaku saat ini dibandingkan dengan tarif alternatif yang seharusnya berlaku.
- Upaya perencanaan penyesuaian tarif dasar secara berkala.
- Hambatan dalam rangka penyesuaian tarif dasar.

BAB IV

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

A. GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN

PDAM Way Bumi Kota Bumi adalah salah satu Perusahaan Daerah milik Pemerintah Kabupaten Lampung Utara yang mengelola bidang usaha pengadaan, dan pendistribusian air minum yang menjadi kebutuhan masyarakat Kabupaten Lampung Utara. PDAM Way Bumi Kota Bumi Lampung Utara merupakan kelanjutan asset Badan Pengelola Air Minum (BPAM). BPAM ini pada awal berdirinya berada dalam naungan Departemen Pekerjaan Umum yang mulai dibangun pada tahun 1982. Pembangunan BPAM menggunakan Colombo Plan Project.

Pada awal pelaksanaan proyek ini, dihasilkan inventaris berupa 4 (empat) buah sumur Bor (Arthesis) yang terletak pada Desa Kali Cinta atau tepatnya di pinggir ruas jalan yang menghubungkan Kota Bumi dengan Bumi Agung. Reservoir yang mempunyai kapasitas 1500 M3 yang terdiri dari 2 (dua) buah bangunan masing-masing 75 M3 yang terletak di Kelurahan Sri Besuki. Kedua buah reservoir ini dilengkapi dengan Tower setinggi 28 meter dan jaringan Transmisi dan Jaringan Distribusi. Jaringan Transmisi dan Jaringan Distribusi terdiri dari pipa Asbes Kelas C. Pelaksanaan Colombo

Plan Project dimulai pada Tahun 1982 dan baru dapat dioperasikan pada tahun 1984.

Setelah proyek dapat dioperasikan pada tahun 1984, dilanjutkan dengan dengan pengembangan BPAM dengan mendirikan Cabang dan Unit pada wilayah perkotaan dan pedesaan yang mempunyai kepadatan penduduk cukup tinggi. Cabang dan Unit ini tersebar di beberapa wilayah kecamatan.

Pada tahun 1990 dilakukan penyerahan pengelolaan sarana dan prasarana air bersih dari Menteri Pekerjaan Umum (PU) kepada Pemerintah Kabupaten Lampung Utara melalui Bupati Lampung Utara. Sebagai tindak lanjut penyerahan pengelolaan ini, Bupati Lampung Utara menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 1990 yang menjadi landasan hukum keberadaan PDAM Way Bumi Kota Bumi. Selanjutnya juga ditetapkan Surat Keputusan Bupati Lampung Utara Nomor : 13/351/136/XI/HK/1994 yang mengatur Struktur Organisasi PDAM Way Bumi Kota Bumi.

Dalam perjalanannya, PDAM Way Bumi mengalami penciutan aset yang disebabkan oleh kebijakan Pemekaran wilayah kabupaten Lampung Utara. Pemekaran Wilayah Kabupaten Lampung Utara menghasilkan 3 (tiga) Kabupaten Baru yaitu : Kabupaten Lampung Barat (ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1991), Kabupaten Tulang Bawang (ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 02 Tahun 1997), dan Kabupaten Way Kanan (ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1999).

Dengan terbentuknya Kabupaten baru, maka aset dan prasarana yang berada pada wilayah tersebut diserahkan kepada wilayah masing-masing, sehingga PDAM Way Bumi Kota Bumi yang pada awalnya mempunyai aset cukup besar semakin berkurang.

Seiring dengan pelaksanaan Otonomi Daerah, seluruh komponen Pemerintah Daerah dituntut harus mampu mewujudkan penyelenggaraan Pemerintahan yang lebih efektif, efisien, demokratis, mendorong peran serta masyarakat, mewujudkan pemerataan dan keadilan, serta mampu mengembangkan segenap potensi dan keanekaragaman daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan kemajuan daerah. PDAM Way Bumi yang merupakan salah satu Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Lampung Utara juga dituntut untuk menunjang tercapainya tujuan tersebut.

PDAM Way Bumi Kota Bumi mempunyai daerah pelayanan pada kota di Kabupaten (Cabang) dan Ibu Kota Kecamatan (IKK) yaitu terdiri dari :

- a. Cabang Kota Bumi dengan jumlah Sambungan Rumah (SR) 2.548)
- b. Cabang Bukit Kemuning dengan jumlah SR 429.
- c. Unit IKK Kalibalangan dengan jumlah SR 272.
- d. Unit IKK Madukoro dengan jumlah SR 213.
- e. Unit IKK Ketapang dengan jumlah SR 645
- f. Unit IKK Tanjung Raja-Ogan Lima dengan jumlah SR 561.

Jumlah Sambungan Rumah tersebut diatas terdiri dari Rumah Tangga, Industri kecil, Industri Menengah, Fasilitas umum (masjid, musholla, sekolah, dan lain-lain), dan Instansi Pemerintah. Tingkat pelayanan air bersih pada daerah pelayanan cabang IKK PDAM Way Bumi Kota Bumi tahun 2006 sebesar 6,61 %, dengan rincian daerah pelayanan cabang Kota Bumi sebesar 11,40 %, Cabang Bukit Kemuning sebesar 6,67 %, IKK Kalibalangan sebesar 6,30 %, IKK Subik sebesar 4,20 %, IKK Tanjung Raja – Ogan Lima sebesar 4,88 %, IKK Madukoro sebesar 4,03 %, dan IKK Ketapang sebesar 0,87 %. Tingkat pelayanan secara rinci dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

Tabel. 4.1
Tingkat Pelayanan PDAM Way Bumi Kota Bumi
Tahun 2006

No.	Daerah Pelayanan	Jml Penduduk	Penduduk Terlayani	Prosentase
1		3	4	5
1	Cabang Kota Bumi	94.396	10.775	11,40
2	Cabang Bukit Kemuning	32.173	2.145	6,67
3	IKK Kalibalangan	21.600	1.360	6,30
4	IKK Subik	25.103	1.055	4,20
5	IKK Tanjung Raja Ogan Lima	57.514	2.805	4,88
6	IKK Madukoro	26.215	1.056	4,03
7	IKK Ketapang	38526	335	0,87
				6,61

Sumber : PDAM Way Bumi

1. Rencana Strategis PDAM Way Bumi Kota Bumi

Sebagai bagian dari pencapaian tujuan penyelenggaraan Otonomi Daerah oleh Kabupaten Lampung Utara, PDAM Way Bumi Kota Bumi menetapkan rumusan yang tercantum dalam Rencana Strategis.

a. Visi PDAM Way Bumi Kota Bumi

Visi PDAM Way Bumi Kota Bumi Lampung Utara adalah “Tersedianya air bersih produksi PDAM Way Bumi bagi kebutuhan utama masyarakat Kabupaten Lampung Utara.”

b. Misi PDAM Way Bumi Kota Bumi

Sesuai dengan visi yang dirumuskan diatas, misi yang akan dilaksanakan PDAM Way Bumi Kota Bumi adalah :

- 1) Mewujudkan manajemen perusahaan yang sehat.
- 2) Meningkatkan kualitas dan kuantitas produksi air.
- 3) Meningkatkan kualitas sumber daya manusia.
- 4) Meningkatkan mutu pelayanan terhadap pelanggan PDAM.
- 5) Meningkatkan pendapatan.
- 6) Meningkatkan kesejahteraan karyawan.

c. Tujuan PDAM Way Bumi Kota Bumi

Tujuan yang telah ditetapkan oleh PDAM Way Bumi Kota Bumi adalah :

- 1) Agar Perusahaan dapat dikelola dengan baik dan benar sesuai dengan aturan yang berlaku sehingga tidak terjadi penyimpangan.
- 2) Agar kualitas air memenuhi standar air bersih dan jumlahnya mencukupi kebutuhan konsumen.
- 3) Agar karyawan PDAM menjadi berkualitas, profesional, ahli dibidangnya, terampil serta memiliki semangat pengabdian dan disiplin yang tinggi sehingga kerjanya meningkat
- 4) Peningkatan mutu pelayanan agar konsumen menjadi puas.
- 5) Meningkatkan pendapatan agar PDAM bisa menjadi perusahaan yang sehat dan mandiri.
- 6) Meningkatkan kesejahteraan karyawan agar lebih sehat, bergairah dan dapat memenuhi kebutuhan hidup keluarganya.

Untuk mencapai tujuan tersebut, ditetapkan sasaran yang hendak dicapai sebagai berikut :

- 1) Terciptanya pola dan sistem manajemen yang sesuai dengan aturan dan dikehendaki oleh pasar, sehingga tidak terjadi penyimpangan.
- 2) Terpenuhinya kebutuhan air bersih/minum sesuai dengan standar bagi masyarakat Kabupaten Lampung Utara.
- 3) Tercapainya peningkatan kualitas dan kuantitas hasil kerja sesuai dengan bidang tugas masing-masing.

- 4) Terwujudnya pelayanan prima terhadap pelanggan PDAM Lampung Utara.
- 5) Terciptanya perusahaan yang sehat dan mandiri.
- 6) Terpenuhinya kebutuhan hidup keluarga karyawan.

Kebijakan yang ditetapkan adalah :

- 1) Kebijakan untuk mencapai tujuan dan sasaran misi kesatu adalah memperbaiki manajemen perusahaan yang sehat.
- 2) Kebijakan untuk mencapai tujuan dan sasaran misi kedua adalah menekan tingkat kehilangan air, menambah kapasitas produksi dan pemeriksaan kualitas air.
- 3) Kebijakan untuk mencapai tujuan dan sasaran misi ketiga adalah meningkatkan pengetahuan, loyalitas dan tanggung jawab terhadap tugas.
- 4) Kebijakan untuk mencapai tujuan dan sasaran misi keempat adalah meningkatkan mutu pelayanan yang prima terhadap pelanggan PDAM.
- 5) Kebijakan untuk mencapai tujuan dan sasaran misi kelima adalah menghemat pengeluaran dan meningkatkan pendapatan.
- 6) Kebijakan untuk mencapai tujuan dan sasaran misi keenam adalah meningkatkan tunjangan dan penghasilan karyawan.

Program yang akan dilaksanakan maupun yang sudah dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan adalah :

- 1) Pembenahan administrasi dibidang umum, keuangan, kepegawaian dan teknik, menginventarisir aset perusahaan serta mewajibkan laporan bulanan.
 - 2) Memperbaiki sistem dan jaringan perpipaan, penambahan IPA/WTP/Mesin produksi, membuat bengkel kerja dan laporan pengujian air.
 - 3) Memberikan pelatihan, pembinaan dan pengarahan terhadap karyawan dan meningkatkan disiplin kerja.
 - 4) Menyediakan sarana untuk pengaduan dan mempercepat pelayanan terhadap pelanggan yang mengalami gangguan.
 - 5) Mengurangi pengeluaran yang kurang bermanfaat, meningkatkan penagihan untuk mengurangi tunggakan dan menambah jumlah pelanggan.
 - 6) Memperbaiki gaji pokok dan tunjangan, memproses kenaikan gaji berkala dan mengaktifkan koperasi karyawan.
2. *Tugas Pokok dan Fungsi PDAM Way Bumi Kota Bumi*

Tugas pokok PDAM Way Bumi Kota Bumi adalah memberikan pelayanan di bidang air bersih. Fungsi yang diemban PDAM Way Bumi Kota Bumi adalah sebagai berikut :

- a. *Pelayanan*, yaitu menyediakan air bersih untuk kesehatan masyarakat akan tetapi secara umum belum dapat memberikan pelayanan air bersih yang

berkualitas dan mencukupi sesuai dengan standar yang dibutuhkan untuk kesehatan masyarakat.

- b. *Sosial*, yaitu membantu masyarakat yang membutuhkan air bersih PDAM Way Bumi Kota Bumi telah memberikan bantuan secara cuma-cuma melalui mobil tanki air kepada masyarakat Kota Bumi yang membutuhkan.
- c. *Komersial*, yaitu memberikan keuntungan untuk kelangsungan hidup perusahaan dan menyumbang Pendapatan Asli Daerah.

Dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya tersebut PDAM Way Bumi Kota Bumi didukung oleh personel yang berjumlah 89 Orang Adapun perincian pegawai PDAM Way Bumi dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel. 4.2
Pegawai PDAM Way Bumi Kota Bumi

No.	Status Personel	Golongan	Pendidikan	Jumlah (Orang)
1	2	3	4	5
1	PNS	IV	S-1	2
2	PNS	III	S-1	1
3	PNS	III	SLTA	1
4	Karyawan Tetap	--	SLTA	59
5	Karyawan Tetap	--	S-1	2
6	Karyawan Tetap	--	SLTP	6
7	Karyawan Tetap	--	SD	3
8	Tenaga Honorer	--	--	14
9	TKS	--	--	1
JUMLAH				89

Sumber : PDAM Way Bumi

Disamping didukung oleh personel, PDAM Way Bumi juga didukung sarana dan prasarana yang berupa gedung perkantoran, Kendaraan roda dua/roda empat, Komputer, Instalasi Pengolahan Air (IPA), Jaringan Pipa, Perpompaan dan peralatan lainnya.

3. Rencana Kebijakan/Program

Program Kerja yang dilakukan adalah :

- a. Menyusun program untuk memperbaiki sistem dan jaringan perpipaan, menambah IPA/WTP/Mesin Produksi, Membangun bengkel kerja dan laboratorium pengujian air untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas produksi air.
- b. Melatih dan membina pegawai untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia.
- c. Mempercepat pelayanan terhadap gangguan untuk meningkatkan mutu pelayanan.
- d. Pembinaan administrasi bidang umum, keuangan, kepegawaian dan teknik serta inventarisir seluruh aset perusahaan untuk mewujudkan manajemen perusahaan yang sehat.
- e. Mengurangi pengeluaran yang kurang bermanfaat, meningkatkan penagihan untuk mengurangi tunggakan dan menambah jumlah pelanggan untuk meningkatkan pendapatan.

4. Kondisi Keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi.

Berdasarkan data yang diperoleh, gambaran keadaan keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi adalah sebagai berikut :

Tabel. 4.3
Laporan Laba Rugi PDAM Way Bumi Tahun 2006

No.	Uraian	Jumlah (Rp)
1	2	3
1	PENDAPATAN	1.104.524.700
	PENDAPATAN USAHA	1.098.129.700
	Pendapatan Penjualan Air	1.078.650.100
	Pendapatan Non Air	19.479.600
	Pendapatan Kemitraan	--
	Pendapatan Air Limbah	--
	PENDAPATAN DILUAR USAHA	6.395.000
	Pendapatan Lain-Lain	6.395.000
	KEUNTUNGAN LUAR BIASA	--
2	BIAYA	1.495.271.097,32
	Biaya Sumber Air	219.405.226,11
	Biaya Operasi Sumber Air	178.068.615
	Biaya Pemeliharaan Sumber Air	--
	Biaya Air Baku	--
	Biaya Penyusutan Sumber Air	41.336.611,11
	Biaya Pengolahan Air	453.306.995
	Biaya Operasi Sumber Air	453.306.995
	Biaya Pemeliharaan Pengolahan Air	--
	Biaya Pengadaan Air Curah	--

	Biaya Penyusutan Pengolahan Air	--
	Biaya Transmisi dan Distribusi	321.744.549,56
	Biaya Operasi Transmisi dan Distribusi	101.325.322,25
	Biaya Pemeliharaan Transmisi dan Distribusi	--
	Biaya Penyusutan Transmisi dan Distribusi	220.419.227,31
	Biaya Kemitraan	--
	Biaya Air Limbah	--
	Biaya Umum dan Administrasi	500.814.326,65
	Biaya Pegawai	486.086.953,50
	Biaya Kantor	--
	Biaya Hubungan Langganan	--
	Biaya Penelitian dan Pengembangan	--
	Biaya Keuangan	--
	Biaya Pemeliharaan	--
	Biaya Penyisihan dan Penghapusan Piutang	--
	Rupa-rupa Biaya Umum	--
	Biaya Penyusutan dan Amort Instalasi Non Pabrik Air	14.727.373,15
3	LABA/RUGI SEBELUM PAJAK	(390.746.397,32)
4	Biaya di Luar Usaha	--
5	Biaya Lain-lain	--
6	Kerugian Luar Biasa	--
7	LABA/RUGI SETELAH PAJAK	(390.746.397,32)

Sumber : PDAM Way Bumi (Data Diolah)

B. ANALISIS KINERJA KEUANGAN

Analisa kinerja keuangan sangat erat dengan tujuan dari PDAM Way Bumi Kota Bumi sebagai sebuah Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Sebagai sebuah Perusahaan, PDAM juga dituntut untuk dapat memberikan tambahan penghasilan bagi Pemerintah Daerah. Hal ini tertuang dalam Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 690-069. Dalam kaitannya dengan tujuan menjadi salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah ini, PDAM dituntut untuk menjalankan prinsip-prinsip ekonomi perusahaan yang sehat dalam menjalankan operasional perusahaan sehingga dapat tetap tumbuh dan berkembang secara wajar seperti perusahaan swasta.

Dalam melihat Kinerja Keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi dalam hal ini kesehatan keuangan, maka perlu dilakukan perhitungan-perhitungan terhadap indikator-indikator yang telah ditentukan, yaitu : Rasio Laba Terhadap Aktiva Produktif, Rasio Laba Terhadap Penjualan, Rasio Aktiva Lancar Terhadap Utang Lancar, Rasio Utang Jangka Panjang Terhadap Total Utang, Rasio Total Aktiva Terhadap Utang, Rasio Biaya Produksi Terhadap Pendapatan Operasi, Rasio Laba Operasi Sebelum Biaya Penyusutan Terhadap Angsuran Pokok Dan Bunga Jatuh Tempo, Rasio Aktiva Produktif Terhadap Penjualan Air, Jangka Waktu Penagihan Piutang, Dan Efektivitas Penagihan.

Untuk hasil perhitungan dan nilai skor pada masing-masing indikator tersebut adalah sebagai berikut :

1) Rasio Laba terhadap Aktiva Produktif (RLAP)

$$\begin{aligned}
 \text{Laba Sebelum Pajak} &= (\text{Pendapatan Usaha} + \text{Pendapatan Non Usaha}) - \\
 &\quad (\text{Biaya Usaha} + \text{Biaya Non Usaha}) \\
 &= (\text{Rp. } 1.098.129.700,- + \text{Rp. } 6.395.000,-) - \\
 &\quad (\text{Rp. } 1.495.271.097.32 + \text{Rp. } 0,-) \\
 &= (- \text{Rp. } 390.746.397,32)
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 \text{Aktiva Produktif} &= \text{Aktiva Lancar} + \text{Investasi Jangka Panjang} + \\
 &\quad \text{Aktiva Tetap} \\
 &= \text{Rp. } 1.504.099.153,11 + \text{Rp. } 0,- + \text{Rp. } \\
 &\quad 4.403.871.921,50 \\
 &= \text{Rp. } 5.908.571.076,61,-
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 \text{RLAP} &= \frac{- \text{Rp. } 390.746.397,32}{\text{Rp. } 5.908.571.076,61,-} \times 100\% \\
 &= 0,06613 \times 100\%
 \end{aligned}$$

$$\text{RLAP} = 6,61\% \text{ (Nilai Kinerja = 3)}$$

2) Rasio Laba terhadap Penjualan (RLP)

$$\begin{aligned}
 \text{Laba Sebelum Pajak} &= (\text{Pendapatan Usaha} + \text{Pendapatan Non Usaha}) - \\
 &\quad (\text{Biaya Usaha} + \text{Biaya Non Usaha}) \\
 &= (\text{Rp. } 1.104.524.700,- + \text{Rp. } 6.395.000,-) - \\
 &\quad (\text{Rp. } 1.495.271.097.32 + \text{Rp. } 0,-)
 \end{aligned}$$

$$= (\text{Rp. } 390.746.397,32)$$

$$\begin{aligned}\text{Penjualan} &= \text{Pendapatan Penjualan Air} + \text{Pendapatan Non Air} \\ &= \text{Rp. } 1.098.129.700,- + \text{Rp. } 19.479.600,- \\ &= \text{Rp. } 1.117.609.300,-\end{aligned}$$

$$\text{RLP} = \frac{\text{Rp. } 390.746.397,32}{\text{Rp. } 1.117.609.300,-} \times 100\%$$

$$\text{RLP} = 0,35 \% \text{ (Nilai Kinerja = 2)}$$

3) *Rasio aktiva lancar terhadap utang lancar (RAL)*

$$\begin{aligned}\text{RAL} &= \frac{\text{Aktiva Lancar}}{\text{Utang Lancar}} \\ &= \frac{\text{Rp. } 1.504.099.153,11}{\text{Rp. } 415.001.901,11}\end{aligned}$$

$$\text{RAL} = 3,63 \text{ (Nilai Kinerja = 5)}$$

4) *Rasio Utang jangka panjang terhadap ekuisitas (RuJU)*

$$\begin{aligned}\text{Ekuisitas} &= \text{Modal} + \text{Cadangan} \\ &= \text{Rp. } 1.658.644.871,50 \\ &\quad \text{Rp. } 3.834.924.300,-\end{aligned}$$

$$\text{RuJU} = \frac{\text{Rp. } 1.658.644.871,50}{\text{Rp. } 3.834.924.300,-}$$

$$\text{RuJU} = 2,31 \text{ (Nilai Kinerja = 1)}$$

5) *Rasio total aktiva terhadap total utang (RtA)*

$$RtA = \frac{\text{Total aktiva}}{\text{Total Utang}}$$

$$= \frac{Rp. 5.908.571.074,61}{Rp. 4.249.926.201,11}$$

$$RtA = 1,39 \text{ (Nilai Kinerja = 3)}$$

6) *Rasio biaya operasi terhadap pendapatan Operasional (RbO)*

$$RbO = \frac{\text{Biaya Operasional}}{\text{Pendapatan Operasional}}$$

$$= \frac{Rp. 1.495.271.097,32}{Rp. 1.098.129.700,-}$$

$$RbO = 1,35 \text{ (Nilai Kinerja = 3)}$$

7) *Rasio Laba Operasional sebelum Biaya Penyusutan terhadap Angsuran Pokok dan Bunga Jatuh Tempo (RIO)*

$$RIO = \frac{\text{Laba Operasional sebelum Biaya Penyusutan}}{(\text{Angsuran Pokok} + \text{Bunga}) \text{ Jatuh Tempo}}$$

- Rp. 584.556.386,7

= -----

Rp. 4.103.369.001

RIO = 1,4 (Nilai Kinerja = 3)

8) Rasio Aktiva Produktif terhadap Penjualan Air (RaPPA)

Aktiva Produktif

RaPPA = -----

Penjualan Air

Rp. 5.908.571.074,61

= ----- 100%

Rp. 1.098.129.700,-

RaPPA = 5,38 (Nilai Kinerja = 3)

9) Jangka Waktu Penagihan (JwP)

Prutang Usaha

JwP = -----

Jumlah Penjualan perHari

997.508.520,61

= -----

3.050.360,28

JwP = 327,01 (Nilai Kinerja = 1)

10) Efektivitas Penagihan (EP)

Rekening Tertagih

EP = ----- x 100%

Penjualan Air

$$= \frac{844.912.870,61}{1.078.650.100} \times 100\%$$

EP = 78% (Nilai Kinerja = 2)

Berdasarkan hasil penghitungan diatas, selanjutnya dilakukan penjumlahan nilai kinerja dari semua indikator-indikator. Dengan mengetahui hasil dari penjumlahan seluruh indikator tersebut, maka akan diketahui tingkat kinerja keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi berdasarkan klasifikasi kinerja keuangan PDAM yang telah ditentukan sebelumnya.

Adapun hasil dari penjumlahan hasil nilai kinerja seluruh indikator tersebut dapat dilihat sebagaimana tabel berikut :

Tabel 4.4
Rekapitulasi nilai dan Bobot Kinerja
Kinerja Keuangan PDAM Way Bumi
Tahun 2006

No.	INDIKATOR	RASIO	NILAI KINERJA
1.	Rasio Laba terhadap Aktiva Produktif (RLAP)	6,61 %	3
2.	Rasio Laba terhadap Penjualan (RLP)	0,35 %	2
3.	Rasio aktiva lancar terhadap utang lancar (RAL)	3,63	5
4.	Rasio Utang jangka panjang terhadap ekuisitas (RuJU)	2,31	1
5.	Rasio total aktiva terhadap total utang (RtA)	1,39	3
6.	Rasio biaya operasi terhadap pendapatan Operasional (RbO)	1,35	3
7.	Rasio Laba Operasi sebelum Biaya	1,4	3

	Penyusutan terhadap Angsuran Pokok dan Bunga Jatuh Tempo (RIO)		
8.	Rasio Aktiva Produktif terhadap Penjualan Air (RaPPA)	5,38	3
9.	Jangka Waktu Penagihan (JwP)	327,01	1
10.	Efektivitas Penagihan (EP)	78 %	2
JUMLAH TOTAL NILAI KINERJA			26

Sumber : Hasil Penghitungan

Berdasarkan hasil dari penjumlahan nilai kinerja seluruh indikator, dapat diketahui bahwa jumlah total nilai kinerja adalah 26. dengan demikian dapat diketahui bahwa kinerja keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi pada tahun 2006 adalah *kurang sehat*. Dengan kondisi yang kurang sehat ini, dapat diketahui bahwa adanya permasalahan dalam institusi PDAM Way Bumi Kota Bumi dalam menjalankan kegiatan operasionalnya.

Keadaan Perusahaan yang kurang sehat ini sangat dipengaruhi oleh karena rendahnya pendapatan baik pendapatan usaha maupun non-usaha dan tingginya biaya usaha yang harus dikeluarkan oleh PDAM Way Bumi Kota Bumi dalam melaksanakan kegiatan operasionalnya. Walaupun tidak dapat dipungkiri bahwa telah terjadi peningkatan pendapatan hampir mencapai Rp.300.000.000,- dibandingkan tahun 2005. Pada tahun 2006 pendapatan PDAM Way Bumi tercatat Rp.1.104.524.700,-. Pada tahun 2006 pendapatan penjualan ternyata

mengalami penurunan dari Rp.1.092.276.850,- pada tahun 2005 menjadi Rp.1.078.276.850,- pada tahun 2006. Keadaan ini diperkuat pernyataan Kabag Distribusi yang menyatakan bahwa :

” Penurunan pendapatan penjualan air pada tahun 2006 disebabkan oleh banyaknya rekening tunggakan dari konsumen. Pada tahun 2005 piutang rekening air tercatat Rp.1.031.766.278,50. Piutang pada tahun 2006 membengkak menjadi Rp.1.477.191.825,50.”

Disamping faktor rendahnya pendapatan yang diterima PDAM Way Bumi, salah satu penyebab keadaan keuangan yang kurang sehat juga dipengaruhi oleh tingginya biaya pengolahan air. Pada tahun 2005 biaya pengolahan air tercatat Rp.343.698.766,- naik menjadi Rp.453.306.995,- pada tahun 2006. Keadaan ini sangat ironis dikarenakan pada tahun 2005 pendapatan penjualan air justru turun dibandingkan tahun 2005. Hal ini berarti bahwa kenaikan biaya tidak disertai dengan peningkatan pendapatan yang diterima. Kenaikan biaya pengolahan air tidak terlepas dari sarana dan prasarana pengolahan air yang tidak memadai. Dengan bertambahnya usia pakai sarana dan prasarana terutama mesin pompa, maka semakin tidak efektif dalam melaksanakan fungsinya.

Kondisi keuangan seperti yang terlihat dalam neraca dan laporan laba/rugi PDAM Way Bumi akan menjadikan keadaan keuangan yang lebih buruk dari tahun ketahun. Hal ini dapat terlihat dari catatan

laba/rugi setelah pajak yang terus mengalami peningkatan. Pada tahun 2005 tercatat PDAM Way Bumi Kota Bumi mengalami kerugian sebesar Rp.340.466.954,18 dan mengalami kenaikan kerugian sebesar 0,15 % pada tahun 2006 yaitu tercatat Rp.390.746.397,32.

Untuk dapat lebih mengidentifikasi kinerja keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi, dapat dianalisis dengan melihat indikator-indikator yang mempunyai skor kurang sebagai berikut :

a. *Rasio Laba terhadap Penjualan (RLP)*

Rasio Laba terhadap Penjualan yang merupakan perbandingan dari Laba sebelum pajak dengan penjualan mempunyai bobot 13,7 % (Nilai 3). Hal ini menandakan bahwa laba yang diperoleh terlalu rendah. Dalam kaitannya dengan rendahnya prosentase laba ini, sangat berhubungan dengan rendahnya nilai jual satuan air. Hal ini juga diungkapkan oleh Direktur Utama PDAM Way Bumi Kota Bumi :

“ Harus diakui bahwa nilai jual yang ditetapkan untuk per m³ air sangat rendah. Saat ini air dijual Rp.1.000,-. Padahal untuk mencapai Break Event Point (BEP) tidak bisa kurang dari Rp.1.500,-. Jadi harus ada penyesuaian tarif agar PDAM dapat memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat dan dapat memberikan sumbangan PAD bagi Pemerintah Kabupaten Lampung Utara.”

b. Rasio Utang jangka panjang terhadap ekuisitas (RuJU)

RuJU adalah perbandingan antara Utang Jangka Panjang dengan Ekuisitas. Tingginya Rasio utang terhadap ekuisitas ini mengindikasikan bahwa hutang jangka panjang PDAM Way Bumi Kota Bumi sangat jauh lebih besar dibandingkan dengan keseluruhan permodalan yang dimiliki oleh PDAM Way Bumi Kota Bumi. Keadaan yang demikian mengindikasikan bahwa sebagian besar investasi yang dilakukan oleh PDAM Way Bumi Kota Bumi dalam menyelenggarakan pelayanan dan peningkatan proses produksi maupun distribusi diperoleh dari pihak lain. Pada tahun 2004 pinjaman jangka panjang dalam negeri mencapai Rp. 3.834.924.300,-. Pada tahun 2005 dalam pinjaman jangka panjang dalam negeri masih tercatat Rp. 3.834.924.300,-. Hal ini berarti tidak ada pengurangan pinjaman jangka panjang, atau dengan kata lain PDAM Way Bumi tidak sanggup untuk membayar angsuran pinjamannya. Kondisi yang demikian menggambarkan bahwa selama melakukan operasional, PDAM Way Bumi Kota Bumi tidak dapat menyisihkan Pendapatan operasionalnya untuk melakukan pengembangan dan investasi. Pernyataan Direktur Umum PDAM Way Bumi menguatkan hal tersebut sesuai dengan hasil wawancara sebagai berikut :

“ Investasi yang dilakukan oleh PDAM Way Bumi Kota Bumi diperoleh dengan pinjaman. Dana-dana tersebut kami pergunakan untuk melakukan pengembangan jaringan. Hal ini kami lakukan karena Pendapatan yang kami peroleh tidak akan cukup untuk membiayai proyek-proyek pengembangan jaringan kami.”

Lebih lanjut dikatakan oleh Direktur Umum PDAM Way Bumi bahwa keseluruhan hasil pendapatan operasional dipergunakan untuk membiayai kegiatan operasional PDAM. Sehingga sangat sedikit pendapatan yang dapat diaokasikan untuk mengangsur pinjaman.

c. *Rasio total aktiva terhadap total utang (RtA)*

Rasio total aktiva terhadap total utang Rendahnya total aktiva terhadap total utang menggambarkan bahwa hutang yang diperoleh tidak dikelola dengan baik. Utang yang diperoleh juga banyak terserap untuk membiayai kegiatan operasional. Hal ini diakui oleh Direktur PDAM Way Bumi Kota Bumi, menurutnya selain untuk investasi utang juga dipergunakan untuk membayar tunggakan pinjaman terdahulu dan gaji pegawai.

d. *Rasio biaya operasi terhadap pendapatan Operasional (RbO)*

RbO yang rendah menunjukkan bahwa rasio antar biaya operasi terhadap pendapatan operasional masih menunjukkan tingkat yang tinggi. Kondisi ini menandakan bahwa pengeluaran yang

dikeluarkan PDAM Way Bumi Kota Bumi untuk melakukan kegiatannya masih terbilang tinggi. Hal ini disebabkan inefisiensi dari sarana dan prasarana yang ada. Selain itu menunjukkan bahwa pendapatan operasional yang diperoleh oleh PDAM Way Bumi Kota Bumi masih relatif rendah.

e. Rasio Laba Operasional sebelum Biaya Penyusutan terhadap Angsuran Pokok dan Bunga Jatuh Tempo (R/C)

Rendahnya rasio laba operasional terhadap Angsuran Pokok dan Bunga Jatuh tempo ini menggambarkan bahwa jumlah pendapatan operasional yang didapat tidak sesuai dengan jumlah angsuran pokok dan bunga yang dibayar. Kondisi yang demikian erat kaitannya dengan pertimbangan dalam memperoleh pinjaman dan pengelolaan pinjaman. Dalam memperoleh pinjaman, PDAM Way Bumi Kota Bumi menanggung bunga pinjaman berkisar antara 7 - 9 % pertahun.

Pinjaman yang diperoleh dipergunakan PDAM Way Bumi Kota Bumi untuk menambah jumlah pelanggan dengan memperluas jaringan. Selain itu pinjaman juga dipergunakan untuk mengganti dan memelihara jaringan yang ada. Hal ini terungkap dari wawancara dengan Kepala Bagian Keuangan sebagai berikut :

“Porsi terbesar penggunaan pinjaman adalah untuk pembelian peralatan. Yaitu pompa centrivugal mengingat pompa yang ada sudah kurang maksimal. Selain itu juga kami pergunakan untuk memperluas jangkauan pelayanan sehingga menambah jumlah pelanggan. Kami berharap agar dengan bertambahnya pelanggan, pendapatan kami akan bertambah.”

Akan tetapi yang terjadi adalah terlambatnya penyelesaian proyek-proyek pengembangan sehingga target penambahan jumlah pelanggan tidak tercapai. Kondisi ini membuat pendapatan yang diproyeksikan juga tidak tercapai.

f. Rasio Aktiva Produktif terhadap Penjualan Air (RaPPA)

Rasio Aktiva produktif terhadap penjualan air yang rendah menunjukkan bahwa aktiva produktif belum mempunyai pengaruh dan belum mampu mendukung peningkatan penjualan air. Hal ini harus menjadikan perhatian bagi PDAM Way Bumi Kota Bumi dalam melakukan perencanaan terkait dengan investasi jangka panjang dan pembelian sarana dan prasarana produksi.

g. Jangka Waktu Penagihan (JwP)

Jangka Waktu Penagihan yang rendah menunjukkan bahwa piutang usaha relatif sangat tinggi. Selain itu penjualan air perhari menunjukkan nilai yang rendah. Dengan keadaan yang demikian

PDAM Way Bumi dituntut untuk memperbaiki manajemennya guna menekan tingginya piutang usaha.

h. Efektivitas Penagihan (EP)

Rendahnya Efektivitas penagihan menunjukkan bahwa jumlah rekening tertagih sangat rendah dibandingkan dengan penjualan air. Rendahnya rekening tertagih ini tidak lepas dari rendahnya pola manajemen dan sumber daya yang kurang mendukung baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya. Saat ini PDAM Way Bumi hanya memiliki 89 pegawai yang hanya 3 orang saja yang bergelar sarjana. Rata-rata pegawai berpendidikan SMA.

Selain itu adalah permasalahan dalam rangka pembayaran rekening air. Loker-loker pembayaran yang disediakan oleh PDAM Way Bumi masih sangat terbatas. Dengan terbatasnya jumlah loket ini menyebabkan antrian pelanggan. Hal lain adalah sering terjadinya kesalahan dalam perhitungan angka tagihan. Lonjakan pembayaran rekening sering terjadi.

C. FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI KINERJA KEUANGAN

Rendahnya kinerja keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi yang kurang baik, juga didukung oleh faktor-faktor internal lainnya. Seperti yang telah disebutkan dalam bab sebelumnya, penulis mengidentifikasi 3 (tiga) faktor yang mempengaruhinya, yaitu : Mutu Pengelolaan, Sumber Daya Manusia, dan Struktur tarif.

Hasil dari penelitian terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi adalah sebagai berikut :

1. Mutu Pengelolaan

Mutu pengelolaan berkaitan erat dengan proses produksi maupun proses distribusi air. Dalam proses produksi yang jadi permasalahan adalah dalam proses pengambilan bahan baku air ke bak penampungan. Selain itu terjadinya fluktuasi produksi air antara musim hujan dan musim kemarau yang menyebabkan terjadinya krisis air bagi masyarakat. Satu hal yang tidak dapat diabaikan adalah penguasaan lahan-lahan dan pemeliharaan lahan-lahan tersebut sebagai sumber air baku. Dalam hal proses produksi, sangat erat kaitannya dengan teknik dan profesionalisme petugas dalam rangka pengelolaan terhadap jaringan distribusi air.

a. Pengambilan bahan baku air.

Sistem yang dipakai adalah sistem pompanisasi dengan tiga tahapan, yaitu :

- 1) Air baku dari sumur (intake) dipompa dengan pompa submersible non glogging berkapasitas 80 Liter/detik dan dinaikkan ke water treatment plan. (instalasi pengolahan air/IPA).
- 2) Pada water treatment plan/IPA air mengalami proses penjernihan dengan sistem koagulan dengan memperhitungkan jarak gradien kecepatan dan waktu tempuh percampuran alum sulfat yang dicairkan dan bahan pembunuh bakteri (kaporit). Setelah itu air mengalami proses penjernihan melalui filtrasi sebagai penangkap flokulasi ringan dan dialirkan ke bak penampungan sementara (reservoir).
- 3) Pada reservoir diharapkan terjadi pengendapan yang maksimal dimana sisa flok dan bakteri yang mati dapat mengendap. Air kemudian dilairkan pada bak penampungan induk melalui pompa centrifugal yang kemudian dialirkan pada reservoir induk. Air dari reservoir induk kemudian dinaikkan ke tower (menara) dengan menggunakan mesin pompa centrifugal. Selanjutnya air dari menara tersebut mengalami gravitasi dialirkan melalui pipa induk dan melalui pipa distribusi sekunder dan tersier sehingga sampai pada konsumen.

Berdasarkan proses diatas, PDAM Way Bumi menggunakan banyak mesin pompa dan pipa jaringan untuk mengambil dan mendistribusikan air sehingga sampai pada pelanggan. Salah satu hal yang menyebabkan kurang maksimalnya mutu pengelolaan ini adalah mesin dan pipa yang

sudah sangat jelek. Dalam proses pertama PDAM Way Bumi menggunakan 2 buah mesin pompa. Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bagian Distribusi diperoleh keterangan sebagai berikut :

” Saat ini kami menggunakan 2 (dua) buah pompa. Pompa yang terpasang dengan kapasitas 80 ltr/dtk kami paksakan untuk mendapatkan WTP/IPA kapasitas 40 ltr/dtk dengan sistem penyempitan skat debit (valve) dengan operasional 19, jam. Penyekatan ini dapat mempengaruhi efisiensi pompa selain itu terjadi pemborosan listrik. Pompa cadangan mempunyai kapasitas 30 ltr/dtk, mempunyai selisih yang tinggi untuk mengejar kapasitas WTP/IPA yang saat ini berkisar 36 s/d 40 ltr/dtk. Sedangkan untuk menambah jam operasional sudah tidak memungkinkan lagi mengingat perlunya jam istirahat pompa. Kedua pompa tersebut memang tidak sesuai dengan standar kebutuhan, sehingga apabila terjadi trouble, kedua pompa tidak bisa saling menunjang. Hal ini terjadi akibat perencanaan yang kurang tepat dan tidak menyesuaikan dengan kebutuhan”

Sedangkan untuk proses kedua dan ketiga, Kepala Bagian Distribusi memberikan keterangan sebagai berikut :

” Pada control building, kami menggunakan pompa centrifugal kapasitas 60 ltr/dtk dan pipa PVC tahun bangun 1997 dan pipa ACP klas C tahun bangun 1982 yang merupakan peninggalan proyek Bantuan Australia (Colombo Plan Project) berdiameter 14 Inc. Sedangkan untuk menaikkan air ke menara kami menggunakan 3 (tiga) buah mesin pompa centrifugal dengan kapasitas masing-masing 20 ltr/dtk dan head pompa 20 M yang merupakan buatan tahun 1997.

Akibat yang timbul dengan adanya permasalahan seperti tersebut diatas adalah kurang maksimalnya penyediaan air bersih untuk didistribusikan kepada masyarakat. Hal ini dapat terjadi apabila mesin pompa terutama

mengalami gangguan, maka penyediaan air bersih dapat terganggu. Selain itu dengan pipa yang sudah berumur tua juga sangat rentan dengan terjadinya kebocoran air. Pipa ACP yang merupakan pipa asbes kelas C sangat rentan baik terhadap rembesan (karena menyatu dengan tanah) maupun rentan hancur (akibat penggalian). Untuk perbaikan kebocoran akan sulit dilakukan karena pipa tersebut mudah remuk.

Kondisi yang demikian tentunya akan mengakibatkan menurunnya pendistribusian air kepada konsumen sehingga akan mempengaruhi pelayanan air bersih oleh PDAM Way Bumi Kota Bumi baik kuantitas maupun kualitasnya. Bagi PDAM Way Bumi Kota Bumi sendiri hal ini sangat merugikan dikarenakan mengakibatkan hilangnya pendapatan operasional yang pada akhirnya sangat berpengaruh terhadap kinerja keuangan.

Dengan demikian PDAM Way Bumi Kota Bumi sudah mulai membuat perencanaan sistem pengambilan air baku sampai dengan proses distribusi air kepada konsumen. Dalam hal ini PDAM Way Bumi Kota Bumi telah mengusulkan melalui pendanaan RAPBN dan RAPBD Propinsi tahun 2007 untuk penggantian pipa ACP kelas C dan merubah pembagian air menjadi 3 zona langsung dari ruang pompa. Sedangkan untuk pengadapan pada ujung pipa serta penggantian valve diusulkan melalui RAPBD tahun 2008.

Hal lain yang terjadi adalah terjadinya pemborosan penggunaan energi listrik yang banyak disebabkan oleh inefisiensinya pompa. Setengah dari penerimaan PDAM Way Bumi digunakan untuk membayar daya listrik. Dengan demikian apabila hal ini tidak segera dilakukan perencanaan yang mapan, maka keuangan PDAM tidak akan mengalami peningkatan. PDAM Way Bumi sendiri telah mempunyai alternatif pemecahan agar dapat melakukan penghematan energi listrik. Hal ini seperti yang telah dikemukakan oleh Kepala Bagian Distribusi sebagai berikut :

” Untuk penghematan daya listrik hal-hal yang perlu dilakukan adalah merubah sistem jaringan transmisi , perbaikan pada pompa cadangan kapasitas 60 ltr/dtk yang hingga saat ini belum difungsikan. Dengan perhitungan manual kami, apabila hal ini dilakukan maka PDAM Way Bumi Kota Bumi akan dapat menghemat daya listrik sebesar penggunaan 3 (tiga) pompa pada kontrol building, karena pompa ini tidak difungsikan.”

Dengan melihat beberapa kecenderungan yang terjadi terkait dengan pengambilan bahan baku air dimana terjadinya defisit penyediaan air dan pemborosan dalam penggunaan energi listrik, wajar bila kinerja keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi dinilai masih rendah.

b. Fluktuasi produksi air

Pada PDAM Way Bumi Kota Bumi, salah satu permasalahan yang dihadapi adalah terjadinya fluktuasi yang cukup tinggi terutama antara musim penghujan dan musim kemarau. Hal ini ditandai dengan

menurunnya produksi air yang dapat dihasilkan oleh PDAM Way Bumi Kota Bumi di musim kemarau. Berdasarkan pemantauan dan pengalaman penulis distribusi air oleh PDAM Way Bumi Kota Bumi selalu bermasalah pada saat musim kemarau. Sehubungan dengan hal ini, Direktur Teknik PDAM Way Bumi Kota Bumi menjelaskannya sebagai berikut :

” Kami selalu mengalami kekurangan pasokan air baku pada saat musim kemarau. Bisa dipastikan pasokan akan berkurang antara 20% - 35 % pada saat musim kemarau. Hal ini diperparah dengan kondisi kondisi pipa ACP kelas C yang sudah tidak sesuai. Tingkat kehilangan air pada pipa transmisi dan distribusi sangat tinggi dan dipengaruhi oleh iklim, dimana pada musim hujan tingkat rembesan air cukup tinggi dan pada musim kemarau terjadi rembesan air yang sangat tinggi dan dapat mencapai angka 60 % dari air yang didistribusikan. Dengan kondisi seperti ini kami tidak dapat berbuat apa-apa ketika mendapat pengaduan dan keluhan dari pelanggan. Karena secara tidak langsung kami juga sangat dirugikan. Dengan berkurangnya air yang kami jual kepada pelanggan, tentunya pemasukan yang kami peroleh juga semakin kecil. Sedangkan biaya produksi dan biaya yang kami keluarkan sama.”

Dengan kondisi hidrologi yang demikian, menyebabkan menurunnya produksi air terutama di musim kemarau. Dengan menurunnya produksi air akan mengakibatkan terbatasnya jumlah meter kubik air yang dapat dijual kepada konsumen. Distribusi air kepada pelanggan yang semakin sedikit sangat berpengaruh terhadap pendapatan operasional PDAM Way Bumi Kota Bumi, karena dengan Biaya Operasional yang sama, dalam keadaan normal akan dapat dijual air yang lebih banyak. Selain

berpengaruh terhadap Pendapatan operasional, juga mengakibatkan pelayanan kepada pelanggan kurang memuaskan. Dengan kondisi seperti ini wajar apabila kinerja keuangan khususnya masih rendah.

c. Penguasaan dan pemeliharaan lahan-lahan sumber bahan baku air

PDAM Way Bumi Kota Bumi memanfaatkan beberapa Sumber air sebagai sumber air baku, yaitu : air dari sungai Way Abung di Kota Bumi Ilir, Sumber air Way Abung Timah di desa Dwikora, An sumur bor arthesis di Madukoro, Sumur bor arthesis di Ketapang, Mata air Way Kukur, Air sungai Way Sindang (ulu way sabuk). Sumber mata air baku yang digunakan oleh PDAM Way Bumi Kota Bumi terletak di hulu sungai.

Meskipun terletak di pinggir hutan, akan tetapi sangat rentan dengan kerusakan lingkungan. Keterangan yang diperoleh dari Kepala Bidang Produksi menyatakan bahwa pada saat ini keadaan lingkungan disekitar mata air baku tidak terpelihara dengan baik. Kecenderungan yang terjadi adalah pemanfaatan lahan disekitar hulu sungai untuk ladang oleh penduduk. Meskipun demikian PDAM Way Bumi tidak mempunyai kewenangan dikarenakan wilayah tersebut bukan merupakan hak milik PDAM Way Bumi Kota Bumi. Dengan terjadinya kerusakan lingkungan tersebut, maka potensi kekurangan bahan baku air akan semakin besar, sehingga persediaan air baku akan terus-menerus mengalami penurunan.

PDAM Way Bumi Kota Bumi sendiri telah berupaya untuk merespon keadaan seperti tersebut diatas dengan berusaha melakukan pembebasan lahan. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan Direktur Utama PDAM Way Bumi Kota Bumi yang menyatakan bahwa :

“ Pada tahun 2005 dan 2006 melalui APBD Kabupaten Lampung Utara telah dilakukan persiapan pembebasan tanah untuk tangkapan air baku pada sumber air Way Kubu Batang Kecamatan Tanjung Raja dan sumber air baku Way Abung Timah Kecamatan Bukit Kemuning yang diharapkan perizinan penggunaan hutan kawasan akan dapat dilaksanakan pada awal tahun 2007”.

Keadaan lingkungan seperti tersebut diatas tentunya sangat berpengaruh terhadap kelangsungan ketersediaan sumber air baku dimasa yang akan datang. Sehingga apabila hal seperti ini tidak segera dilakukan penanganan dan perencanaan, maka kekurangan dan kelangkaan sumber air baku akan selalu terjadi dan akan semakin parah pada masa mendatang.

Dengan semakin langkanya air baku ini, tentu sangat berpengaruh terhadap penghasilan PDAM Way Bumi Kota Bumi. Pendapatan operasional tidak akan mengalami peningkatan, sedangkan biaya operasional akan cenderung mengalami kenaikan. Kinerja keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi juga akan mengalami penurunan.

2. *Sumber Daya Manusia*

Sumber Daya Manusia merupakan komponen terpenting dalam rangka pelaksanaan dan implementasi manajemen perusahaan. Tulus dan M. Agus (1994:2) menyatakan bahwa sumber daya manusia merupakan suatu management tools yang penting karenanya keberhasilan dari pengelolaan suatu organisasi sangat tergantung dari manusianya. Betapapun sempurnanya aspek teknologi dan ekonomi, tanpa aspek manusia yang kompeten sulit kiranya tujuan-tujuan organisasi dapat tercapai.

Thoha (1988:316) menegaskan bahwa kemampuan yang merupakan salah satu unsur dalam kematangan berkaitan dengan pengetahuan, ketrampilan dan pengalaman. Berkaitan dengan hal tersebut, penulis menganalisa faktor Kualitas sumber daya manusia terhadap kinerja keuangan dengan menggunakan indikator tingkat pendidikan formal karyawan, Pendidikan dan Latihan bagi karyawan, dan sistem kompensasi yang berlaku bagi karyawan.

a. *Tingkat Pendidikan Formal Pegawai*

Ginandjar Kartasamita dalam mukhlis (1997:132) mengemukakan bahwa kalau berbicara mengenai profesionalisme, kita sudah berbicara mengenai orangnya, bukan lembaganya. Profesionalisme sendiri mencerminkan sikap seseorang terhadap profesinya, kesungguhan hati untuk mendalami, menerapkan dan bertanggung jawab atas profesinya.

Sedangkan profesi merupakan suatu aktivitas yang memerlukan *Spezialized Knowledge* yang sering memerlukan waktu dan persiapan akademis yang panjang dan intensif.

Dengan berpegang pada pendapat diatas, dapat disimpulkan bahwa untuk mendapatkan pegawai yang handal dan produktif yang ditandai dengan kemampuan dan keterampilan yang tinggi, etos kerja tinggi, dan keinginan untuk maju diperlukan pengetahuan yang spesifik yang didapat dari suatu proses pendidikan dan pembelajaran akademis yang lama. Dengan demikian tingkat pendidikan formal mempunyai korelasi dan dipandang sebagai sesuatu yang dapat meningkatkan kinerja seseorang.

PDAM Way Bumi Kota Bumi mempunyai Pegawai dengan tingkat pendidikan SMU sangat mendominasi di PDAM Way Bumi Kota Bumi yaitu sebanyak 60 orang. Pegawai yang berpendidikan Sarjana hanya berjumlah 3 orang. Kondisi tingkat pendidikan pegawai PDAM Way Bumi Kota Bumi dapat digambarkan seperti dalam tabel dibawah ini :

Tabel 4.5
Tingkat Pendidikan Formal
Pegawai PDAM Way Bumi Tahun 2006

No.	TINGKAT PENDIDIKAN	JUMLAH (Orang)	PROSENTASE (%)
1	2	3	4
1.	-----	15	16,8
2.	Sekolah Dasar (SD)	3	3,37

3.	Sekolah Menengah Pertama (SMP)	6	6,74
4.	Sekolah Menengah Atas (SMU)	60	67,42
5.	Sarjana S-1 1. Teknik Sipil 2. Sosial Politik	3	5,62
6.	Sarjana S-2	--	--
	JUMLAH	89	100

Sumber : PDAM Way Bumi Kota Bumi

Dalam struktur organisasi PDAM Way Bumi Kota Bumi, terdapat 27 Jabatan Struktural yang terdiri dari 3 Jabatan Direksi, 8 Jabatan Kepala Bagian, dan 16 Jabatan Kepala Sub Bagian. Jabatan-Jabatan struktural ini idealnya diisi oleh pegawai-pegawai yang mempunyai pendidikan formal minimal Sarjana S-1. Jumlah Pegawai yang berpendidikan Sarjana S-1 dan S-2 hanya berjumlah 3 orang. Dengan demikian untuk mencapai tingkat ideal pengisian posisi Jabatan Struktural, PDAM Way Bumi Kota Bumi masih kekurangan 24 orang yang berpendidikan Sarjana S-1 atau S-2. pengisian Jabatan Struktural dengan yang berpendidikan minimal Sarjana S-1 dimaksudkan agar pejabat tersebut mempunyai kemampuan teknis, administrasi, dan manajerial dalam mengatur staf yang ada dibawahnya. Hal lain yang terjadi adalah Sarjana bukan merupakan sarjana yang kompeten dan mempunyai spesialisasi pendidikan sesuai dengan jabatan yang didudukinya.

Kurangnya pegawai dengan tingkat pendidikan Sarjana ini seperti yang diungkapkan oleh Kepala Bagian Umum yang menyatakan sebagai berikut :

“ Kami tidak bisa berbuat banyak terkait dengan tingkat pendidikan karyawan. Memang secara kuantitas jumlah pegawai yang ada di PDAM Way Bumu Kota Bumi sudah hampir cukup. Akan tetapi secara kualitas masih jauh dari cukup. Sekarang ini kami hanya mempunyai pegawai dengan pendidikan sarjana hanya 3 orang. Kebanyakan mempunyai ijazah SMU. Jadi ya, seperti itulah... dapat dikatakan bahwa kualitas pegawai kami masih rendah.”

Dari apa yang dikemukakan oleh Kepala Bagian Umum diatas, penulis menarik kesimpulan bahwa memang benar kualitas pegawai PDAM Way Bumi Kota Bumi masih rendah. Kondisi yang demikian tidak dapat terlepas dari sistem perekrutan dan pengadaan pegawai pada organisasi ini. Pengadaan pegawai pada awalnya merupakan pegawai dari Pemerintah Daerah yang kemudian ditugaskan ke PDAM Way Bumi Kota Bumi. Setelah itu, pengadaan pegawai dilakukan dengan sistem terbuka. Akan tetapi hal ini tidak sepenuhnya menjamin akan didapat pegawai yang berkualitas. Hal ini sesuai dengan pernyataan Direktur Umum sebagai berikut :

” Pegawai yang ada pada awalnya berasal dari Pemda yang ditugaskan disini. Akan tetapi hampir semuanya adalah pegawai Golongan II yang berpendidikan SMA. Baru kemudian dilakukan perekrutan dari luar. Akan tetapi metode yang dilakukan adalah dengan menampung surat permohonan menjadi karyawan yang disampaikan kepada

kami. Baru ketika kami membutuhkan pegawai mereka kami panggil. Tetapi kadang-kadang unsur politis masih sering terjadi..”

Senada dengan yang diungkapkan Direktur Umum diatas, Kepala Bagian Umum menjelaskan sebagai berikut :

”Sebenarnya ada satu cara untuk meningkatkan tingkat pendidikan mereka, yaitu dengan melanjutkan pendidikan ke tingkat sarjana walaupun dengan biaya sendiri. Hal ini dapat dilakukan pada waktu diluar jam kerja. Akan tetapi ada kecenderungan mereka enggan melakukannya yang disebabkan sulitnya untuk melakukan penyesuaian golongan. Dengan kondisi ini mereka merasa tidak ada gunanya. Jadi untuk apa melanjutkan pendidikan dan memperoleh gelar Sarjana apabila tidak dapat digunakan untuk penyesuaian golongan. Padahal itu tidak benar, karena ini juga bermanfaat bagi perusahaan. Kerena pasti mereka mempunyai kemampuan dan keterampilan yang lebih baik dalam melaksanakan tugas dan fungsinya”.

Kekurangan pegawai yang berkompeten ini terjadi di hampir semua bagian. Di bagian perawatan dan perlengkapan teknik, tidak ada satu orangpun yang mempunyai gelar sarjana teknik. Seperti yang diungkapkan oleh Kepala Bagian Perawatan dan perlengkapan teknik, bahwa dapat dibayangkan bagaimana repotnya ketika harus memantau dan memperbaiki apabila ada kerusakan sarana. Yang terjadi kemudian adalah harus mengeluarkan biaya tambahan karena sarana yang rusak harus diserahkan kepada pihak luar untuk diperbaiki. Hal ini seharusnya tidak perlu karena PDAM Way Bumi Kota Bumi telah mempunyai unit perawatan dan perbengkelan sendiri.

Lain halnya dengan bagian Produksi. Bagian produksi seharusnya mempunyai unit pengendalian mutu sendiri. Akan tetapi dengan pertimbangan belum adanya sarjana yang kompeten, unit ini belum terbentuk. Padahal, seperti yang diungkapkan oleh Kepala Bagian Produksi bahwa mutu air sampai dengan bak penampungan air sementara harus selalu diawasi dan dilakukan pengujian secara periodik. Yang dilakukan selama ini adalah bekerjasama dengan pihak lain sehingga membutuhkan biaya yang tidak sedikit.

Kondisi tingkat pendidikan pegawai diatas berperan dalam pencapaian kondisi kinerja keuangan PDAM Way Bumi yang rendah. Disini menunjukkan bahwa kemampuan pegawai sangat rendah dan menyebabkan inefisiensi anggaran. Apabila pegawai mempunyai tingkat pendidikan yang tinggi yang berkorelasi dengan kemampuan yang tinggi, PDAM Way Bumi tidak perlu mengeluarkan beberapa biaya tambahan karena dapat dilakukan oleh mereka. Dengan demikian keuntungan yang dicapai oleh PDAM Way Bumi akan meningkat.

b. Pendidikan dan Latihan bagi karyawan

Pendidikan dan latihan merupakan salah satu cara untuk memberdayakan dan mendapatkan kinerja keuangan suatu perusahaan. Dalam mengantisipasi perkembangan sumber daya manusia yang akan datang untuk melayani sistem, pegawai yang ada perlu dilakukan

pengembangan. Oleh karena itu kemampuan, pengetahuan, keterampilan dan pengalaman serta profesionalisme harus selalu ditingkatkan yang bisa didapat dengan mengikuti pendidikan dan latihan.

Untuk mendukung program peningkatan pegawai profesional, PerPAMSI yang merupakan gabungan perusahaan air minum seluruh Indonesia mengadakan program yang bertujuan untuk mengembangkan pengelolaan PDAM yang profesional dan efisien. Chatib dalam Mukhlis (1997:138) memaparkan pengembangan sumber daya PerPAMSI dimaksud :

- 1) Untuk tingkat manajerial, yaitu tingkat manajemen pertama, manajemen muda, manajemen madya dan tingkat manajemen utama berupa pelatihan, seminar, lokakarya dan lain-lain dengan tujuan sebagai referensi atau penyegaran, pertukaran informasi dan terutama pengembangan wawasan sangat berguna untuk meningkatkan kemampuan manajemennya.
- 2) Untuk tingkat tenaga teknis dan pelaksana, melalui pendidikan dan latihan yang bersifat dasar, peningkatan keterampilan, pelatihan dan bekerja. Pengembangan sumber daya manusia pada tingkat teknis ini lebih dititik beratkan kepada penguasaan pengetahuan berkenaan dengan tugas dan pekerjaannya untuk mendukung kemampuan dan profesionalismenya.

Lebih lanjut dikatakan bahwa bentuk-bentuk kegiatan peningkatan sumber daya manusia yang dilakukan oleh Per PAMSI ini adalah membuka peluang dan kesempatan, penyelenggaraan dan bekerjasama dalam :

1) Pendidikan dan Latihan

- Pendidikan dasar dan profesi.

Formal adalah dengan S1 dan Diploma (pemberian beasiswa). Pendidikan non formal dengan penyelenggaraan Diklat Teknis penyediaan air minum, bekerjasama dengan ITB dan ITS.

- Peningkatan keterampilan

Untuk pengetahuan spesifik (teknis non teknis) berupa teknis sambungan pipa, dosering kimia, hubungan langganan, dan lain-lain. Disamping itu juga dilaksanakan pelatihan sambil bekerja (job on training) untuk tenaga baru, penerima beasiswa sebelum ditempatkan, persiapan dan perluasan sistem.

2) Seminar, lokakarya, pertukaran informasi mengenai berbagai topik dan masalah yang dihadapi dalam pengelolaan dan industri air minum. Antara lain tentang UFW/kehilangan air, sumber daya air, water quality management, distybution sistem an pipes

rehabilitation, water treatment management, administrasi, dan lain-lain.

Berbagai macam pendidikan dan latihan seperti tersebut diatas cukup menjadi sarana bagi PDAM untuk meningkatkan kemampuan pegawainya. Yang kemudian menjadi permasalahan adalah seberapa besar keinginan PDAM Way Bumi Kota Bumi pada khususnya untuk mengikut sertakan pegawainya dalam pelatihan dan seminar tersebut.

Berdasarkan data yang penulis himpun dari PDAM Way Bumi Kota Bumi, keikutsertaan pegawai dalam pendidikan dan pelatihan masih sangat kurang. Pendidikan dan pelatihan yang diikuti oleh pegawai PDAM Way Bumi Kota Bumi tahun 2006 adalah sebagai berikut :

- 1) Manajemen akuntansi
Diklat ini diikuti oleh 2 (dua) orang.
- 2) Latihan teknik produksi
Diklat diikuti oleh 1 (satu) orang
- 3) Dilat internal
Diikuti oleh 1 (satu) orang

Data diatas menunjukkan bahwa jumlah pegawai yang mempunyai kesempatan untuk mengikuti pendidikan dan latihan masih cukup rendah. Salah satu yang menjadi penyebab adalah permasalahan dana. Dana yang ada lebih dikonsentrasikan untuk memperbaiki hal-hal yang bersifat

teknis. Akan tetapi secara umum ada keinginan untuk mengikut sertakan pegawai dalam setiap pendidikan dan latihan. Hal ini diakui oleh Direktur Umum PDAM Way Bumi Kota Bumi sebagai berikut :

“ Saya memang melihat bahwa secara kemampuan pegawai yang ada masih rendah. Ini tidak terlepas dari sistem yang ada dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi. Pegawai dan direksi masih terlalu disibukkan dengan hal-hal yang bersifat teknis, seperti penanganan kebocoran, proyek-proyek dan lain-lainnya. Memang, salah satu cara yang dapat dilakukan adalah dengan memberikan kesempatan yang lebih kepada seluruh jajaran di PDAM Way Bumi Kota Bumi untuk mengikuti pendidikan dan Latihan, seminar, workshop, dan lain sebagainya. Akan tetapi selama ini kami terbentur pada masalah pendanaan. Dana-dana banyak terserap untuk memperbaiki jaringan distribusi. Tetapi, untuk kedepan kami akan berupaya untuk meningkatkan sumber daya manusia kami yaitu dengan mengalokasikan dana yang lebih untuk mengikuti Diklat-diklat.”

Rendahnya kemampuan dan keterampilan serta etos kerja pegawai seperti yang digambarkan diatas tentu sangat berpengaruh dengan kemampuan teknis dan pelayanan yang dilakukan oleh PDAM Way Bumi Kota Bumi. Pengembangan aset fisik yang dilakukan tidak akan dapat dimanfaatkan dengan baik dan optimal. Akibatnya terjadi inefisiensi yang pada gilirannya akan menurunkan baik secara kualitas maupun kuantitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Dengan tidak berkembangnya kuantitas dan inefisiensi tersebut, pada akhirnya akan menimbulkan kerugian, menurunnya pendapatan operasional dan

berpengaruh terhadap kesehatan dan kinerja keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi.

c. Sistem kompensasi yang berlaku bagi karyawan

Upah merupakan sesuatu yang dianggap penting oleh orang yang bekerja dalam sebuah organisasi tertentu. Demikian juga bagi pegawai PDAM Way Bumi Kota Bumi. Schein (1970:12) menyatakan bahwa individu mempunyai sejumlah harapan dari organisasi dan organisasi mempunyai sejumlah harapan dari mereka. Harapan-harapan tersebut tidak hanya mencakup berapa banyak pekerjaan yang harus dikerjakan untuk sejumlah upah, tetapi juga melibatkan keseluruhan pola hak-hak, hak istimewa, dan kewajiban antara para pekerja dan organisasi.

Hal ini berarti bahwa imbalan yang diterima individu tidak hanya sebagai kepuasan material, akan tetapi juga mempunyai akses terhadap kepuasan kerja serta eksistensi pegawai dalam kedudukannya sebagai manusia.

Lebih lanjut dikatakan oleh Sondang P. Siagian (1996) bahwa jika para anggota organisasi diliputi oleh rasa tidak puas atas kompensasi yang diterimanya, dampaknya bagi organisasi akan sangat negatif. Beranjak dari hal ini, apabila pegawai merasa tidak puas maka akan melakukan tindakan-tindakan yang cenderung merugikan organisasi. Motivasi yang rendah akan menyebabkan produktivitas kerja rendah.

Sistem pemberian penghasilan di PDAM Way Bumi Kota Bumi diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Utara Nomor 43 tahun 2006 .Penghasilan yang diterima pegawai PDAM Way Bumi Kota Bumi berdasarkan ketentuan Peraturan tersebut disesuaikan menurut golongan/ruang gaji yang ditentukan.

Sistem pemberian penghasilan dapat disajikan seperti tabel dibawah ini :

Tabel 4.6
Sistem Pemberian Penghasilan Pegawai PDAM Way Bumi Kota Bumi

No.	IJASAH	GOLONGAN	GAJI POKOK
1.	SD	I	450.000
2.	SMP	I	612.400
3.	SMU	II	714.500
4.	D2/D3	II	876.300
5.	SARJANA	III	1.075.500

Sumber : PDAM Way Bumi Kota Bumi

Disamping gaji pokok, pegawai PDAM Way Bumi juga mendapat penghasilan lain berupa tunjangan-tunjangan. Tunjangan tersebut berupa tunjangan istri dan anak, tunjangan sandang pangan, tunjangan jabatan. Melihat dari jenis tunjangan yang ada tentu masih jauh dari cukup. Mengenai penghasilan pegawai ini, Kepala Bagian keuangan menyatakan bahwa :

”Pemberian penghasilan kepada pegawai telah didasarkan kepada peraturan daerah yang ada. Penghasilan berupa gaji pokok dan beberapa tunjangan. Pemberian tunjangan ini

dimaksudkan agar mereka dapat bekerja lebih baik. Disamping itu direktur utama juga telah merencanakan pemberian bonus-bonus khusus kepada pegawai. Kita berharap agar pegawai menyadari dan tetap bertanggung jawab terhadap tugas pokok dan fungsinya masing-masing.”

Haryanto salah seorang staf PDAM Way bumi Kota Bumi yang penulis wawancarai menyatakan hal yang senada, bahwa :

” Kami menerima penghasilan berupa gaji pokok dan beberapa tunjangan. Kami bersyukur karena sekarang ada tunjangan. Dulu penghasilan kami sangat kecil. Namun demikian penghasilan yang kami dapatkan masih jauh untuk dibilang mencukupi kebutuhan kami. Yang biasa kami lakukan adalah mencari penghasilan diluar....

Hal lain yang diharapkan oleh karyawan PDAM Way Bumi Kota Bumi adalah pemberian penghasilan lain yang berupa tunjangan dan bonus khusus yang terungkap dari hasil wawancara penulis dengan Suhaidir (mewakili rekan sesama staf PDAM Way Bumi Kota Bumi) yang menyatakan bahwa :

” Sebenarnya kami sangat mengharapkan adanya tunjangan lain dan bonus khusus. Akan tetapi kami juga menyadari bagaimana kondisi keuangan PDAM Way Bumi. Angsuran hutang masih cukup banyak. Akan tetapi kami cukup senang karena pihak direksi cukup transparan..”

Dengan kondisi pemberian penghasilan seperti tersebut diatas, penghasilan tertinggi yang diterima oleh pegawai PDAM adalah Rp.

1.075.500,-. Sedangkan gaji terendah adalah Rp. 6.000,- perhari bagi Pegawai Harian Lepas/PHL.

Rendahnya penghasilan yang diterima oleh pegawai tentu sangat berpengaruh terhadap kinerja PDAM Way Bumi Kota Bumi. Karena penghasilan yang tidak mencukupi, pegawai PDAM Way Bumi Kota Bumi terpaksa harus meninggalkan pekerjaannya untuk mencari penghasilan lain diluar. Dengan demikian banyak waktu yang terbuang sehingga inefiensi terjadi. Dengan produktivitas yang rendah tentu sangat mempengaruhi pendapatan PDAM Way Bumi.

3. *Struktur Tarif*

Suparmoko:117 mengatakan bahwa didalam menentukan distribusi air ada beberapa pedoman . Satu diantaranya adalah prinsip nilai guna batas sama bagi setiap penggunaan. Prinsip ini menghendaki agar sumber daya air dialokasikan secara efisien. Lebih lanjut dinyatakan bahwa perbedaan harga air akan terjadi karena adanya perbedaan dari segi biaya yang harus dibebankan atau ditanggung oleh konsumen. Misalnya karena adanya biaya kapasitas, biaya pelanggan, dan biaya pengerahan. Ketiga-tiganya akan membentuk marginal cost (biaya marginal) selanjutnya penentuan harga bagi konsumen akan berbeda-beda karena adanya perbedaan biaya marginal bukan karena diskriminasi harga. Sebagai contoh seorang konsumen yang letaknya lebih tinggi atau lebih jauh dari sumber air akan dibebani biaya pompa atau biaya

pengerahan yang lebih tinggi yang nantinya akan tercermin pada harga air yang harus dibayar.

a. Besarnya tarif dasar yang berlaku saat ini dibandingkan dengan tarif alternatif yang seharusnya berlaku

Penentuan tarif dasar di PDAM Way Bumi Kota Bumi sangat dipengaruhi oleh keadaan lingkungan organisasi. Sebagai contoh adalah adanya kenaikan BBM, Bahan Kimia, Pemeliharaan jaringan distribusi dan material, dan tarif listrik. Tarif dasar air minum PDAM Way Bumi Kota Bumi yang berlaku saat ini ditetapkan dengan Surat Keputusan Bupati Lampung Utara Nomor 263 tanggal 20 Oktober 2005.

Tabel 4.7
Tarif Dasar Air Minum PDAM Way Bumi Kota Bumi

No.	Golongan	00 – 10 (M3)	>10 – 20 (M3)	> 20 – 30 (M3)	> 30 M3
1.	Rumah Tangga - Rumah Biasa - Rumah Mewah	1.000	1.250	1.500	1.750
2	Instansi Pemerintah - Kantor Pemerintah - Rumdis/Jabatan	1.000	1.250	1.500	1.750
3	Sosial - Puskesmas/Klinik - RS Pemerintah, tempat ibadah - Sekolah Negeri/MCK	500	700	900	1.000
4	Kran umum	500	500	500	500

	- HU di luar cabang Kota Bumi				
5	Niaga Kecil - Warung, Kios, Toko, Ruko, RM -Percetakan, Losmen, Penginapan - Toko Obat, Apotek, Salon - Pengacara, Notaris, RS Swasta, Sekolah Swasta	1.500	1.500	2.500	2.500
6	Niaga Besar - Hotel, Motel, Restoran, Tempat Hiburan - Service Station, Bengkel Besar - Cuci Mobil, Isi Ulang Galon Air - Kolam Renang, Super Market, Swalayan	2.000	2.000	3.000	3.000

Sumber : PDAM Way Bumi Kota Bumi

Tarif air minum menggunakan sistem Cost Recovery yang berarti bahwa akan menetapkan rata-rata yang mencukupi untuk menutupi seluruh biaya capital (modal, administrasi, operasi) yang digunakan untuk membiayai suatu proyek, harga rata-rata mungkin juga ditetapkan untuk menutupi pula pembayaran kembali pinjaman (LPEM-UI:1991). Biaya produksi adalah semua biaya yang berhubungan dengan produk atau kegiatan pengolahan bahan baku menjadi produk selesai (Supriyono:1993). Dengan demikian unsur-unsur dari biaya produksi adalah biaya bahan baku langsung (direct material cost), biaya buruh

langsung (direct labour cost), dan biaya pabrik lain (faktor overhead cost).

Dengan demikian maka tarif yang dasar yang seharusnya berlaku pada PDAM Way Bumi Kota Bumi dalam 3 (tiga) tahun terakhir adalah seperti dalam tabel dibawah ini :

Tabel 4.8
Tarif dasar air minum PDAM Way Bumi Kota Bumi
Tahun 2004-2006

Tahun.	Total Biaya (Rp)	Volume Air Terjual (M3)	Tarif Dasar Air (Rp)
2004	667.893.614	635.161	1.052
2005	938.164.814	635.161	1.477
2006	1.001.628.654	634.844	1.578
Tarif Dasar Rata-Rata			1.369

Sumber: Hasil Perhitungan

Berdasarkan hasil perhitungan diatas menunjukkan bahwa tarif dasar air minum yang ditetapkan masih lebih rendah dari tarif yang seharusnya. Tarif dasar air minum PDAM Way Bumi sekarang adalah Rp. 1000,-. Hal ini berarti bahwa ada selisih Rp.369,- dari tarif yang seharusnya..

Sehubungan dengan masih rendahnya tarif dasar air minum PDAM Way Bumi dibenarkan oleh kepala Bagian Produksi sebagai berikut :

“ Kami memperhitungkan bahwa tarif dasar air minum yang seharusnya adalah berkisar pada angka Rp1.500,- kalau mau mendapatkan keuntungan. Minimal adalah mencapai Break

Event Point (BEP). Tarif yang berlaku sekarang masih sangat rendah. Kalau sesuai dengan perhitungan kami, berarti ada selisih sekitar Rp.500,-. Coba saja kalikan dengan jumlah air yang kami peroleh dan terjual. Tentu sangat signifikan. Tarif di PDAM Way Bumi Kota Bumi ini juga lebih rendah dari tarif PDAM lain di Lampung.”

Dengan melihat rendahnya tarif yang berlaku di PDAM Way Bumi ini, salah satu alasan yang dipakai adalah menekankan pada fungsi sosialnya. Hal ini diungkapkan oleh Direktur Utama PDAM Way Bumi sebagai berikut :

“Kami sudah berupaya untuk melakukan usul kepada Pemerintah Daerah untuk penyesuaian tarif dasar air. Akan tetapi dengan pertimbangan ekonomi masyarakat, maka rencana tersebut belum dapat direalisasikan.

Dualisme seperti tersebut diatas sebenarnya kurang tepat. Hal ini dikarenakan bahwa PDAM Way Bumi adalah sebuah perusahaan yang pada salah satu tujuannya adalah memberikan kontribusi bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Utara yaitu dalam penerimaan Pendapatan Asli Daerah. Selain itu dengan tarif yang terlalu murah, masyarakat akan tidak terkendali dalam pemanfaatan air. Pemborosan dalam pemakaian air oleh konsumen akan terjadi sehingga dari pihak PDAM Way Bumi sendiri akan sulit untuk mengembangkan jaringan. Hal ini berarti terabaikannya aspek pemerataan pelayanan bagi masyarakat.

Dalam hubungannya dengan kinerja keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi, rendahnya tarif dasar air minum sangat mengurangi pendapatan operasional. Berikut ini perbandingan pendapatan operasional yang dapat diterima oleh PDAM Way Bumi dengan tarif dasar yang berlaku dan dengan tarif dasar berdasarkan penghitungan :

Tabel 4.9
Perbandingan Pendapatan Penjualan Air Minum
PDAM Way Bumi Kota Bumi atas dasar Tarif yang berlaku
Dan tarif dasar air minum hasil penghitungan

TAHUN	AIR TERJUAL (M3)	TARIF BERLAKU Rp. 1.000,-	TARIF HASIL PENGHITUNGAN Rp. 1.369,-	SELISIH (Rp.)
1	2	3	4	5
2003	635.631	635.161.000	869.535.409	234.374.409
2004	635.161	635.161.000	869.535.409	234.374.409
2005	634.844	634.844.000	869.101.436	234.257.436

Sumber: Hasil Perhitungan

Dari hasil perhitungan diatas, dalam kurun waktu 3 (tiga) tahun selisih pendapatan yang bisa diperoleh oleh PDAM Way Bumi adalah Rp.700.006.254,-. Hal ini berarti keuntungan yang diperoleh akan mengalami kenaikan hampir 30%. Jumlah yang sangat besar ini akan sangat bermanfaat bagi PDAM Way Bumi dalam rangka peningkatan jangkauan pelayanan dan investasi. Dengan peningkatan jangkauan

pelayanan dan investasi maka kinerja keuangan PDAM Way Bumi akan dapat ditingkatkan.

b. Upaya perencanaan penyesuaian tarif dasar secara berkala

Penyesuaian tarif dasar air minum PDAM Way Bumi tidak dilakukan secara berkala. Hal ini sangat erat dengan tujuan dan keberadaan PDAM Way Bumi yaitu dari aspek sosial. Dengan kondisi yang dinamis, PDAM dituntut untuk tetap bertahan dengan tarif yang berlaku. Kondisi yang demikian terungkap pada wawancara penulis dengan Direktur PDAM Way Bumi sebagai berikut :

“ Dalam Strategi perusahaan tidak ada ketentuan yang mengatur tentang penyesuaian tarif secara berkala. Dua atau tiga tahun sekali misalnya. Hal ini terjadi karena banyaknya pertimbangan ketika harus berhadapan dengan kepentingan umum. Jadi, kami sangat berhati-hati ketika mengajukan rencana kenaikan tarif dasar air minum. Kondisi ekonomi masyarakat menjadi pertimbangan utama kami. Akibatnya kami harus tetap bertahan walaupun dalam kondisi apapun. Seperti terjadinya kenaikan tarif listrik. Kita tidak bisa dengan otomatis melakukan penyesuaian.

Penetapan tarif dasar air idealnya dilakukan setiap 3 tahun sekali. Hal ini dijelaskan oleh Kepala Bagian Keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi sebagai berikut :

“ sudah seharusnya ada ketentuan yang mengatur penyesuaian tarif air minum secara berkala. Dengan kondisi dan situasi sekarang, seharusnya setiap tiga tahun sekali paling lambat dilakukan penyesuaian tarif dasar air minum. Hal ini untuk mengantisipasi perubahan-perubahan yang ada. Seperti misalnya terjadinya kenaikan tarif dasar listrik yang

merupakan salah satu komponen terpenting dalam proses produksi.”

Untuk mengatasi hal tersebut, PDAM Way Bumi telah melakukan penghitungan dan mengajukan rencana penyesuaian tarif dasar air minum yang baru seperti dalam tabel berikut :

Tabel 4.10
Rencana Penyesuaian Tarif Dasar Air Minum
PDAM Way Bumi Kota Bumi

No.	Golongan	00 – 10 (M3)	>10 – 20 (M3)	> 20 – 30 (M3)	> 30 M3
1.	Rumah Tangga - Rumah Biasa - Rumah Mewah	2.000	2.500	3.000	4.000
2	Instansi Pemerintah - Kantor Pemerintah - Rumdis/Jabatan	2.000	2.750	3.500	4.250
3	Sosial - Puskesmas/Klinik - RS Pemerintah, tempat ibadah - Sekolah Negeri/MCK	1.000	1.500	2.000	2.500
4	Kran umum - HU di luar cabang Kota Bumi	2.000	2.000	2.000	2.000
5	Niaga Kecil - Warung, Kios, Toko, Ruko, RM - Persewaan, Losmen, Penginapan - Toko Obat, Apotek, Salon - Pengacara, Notaris, RS Swasta, Sekolah Swasta	3.000	3.500	4.000	4.500
6	Niaga Besar - Hotel, Motel, Restoran, Tempat Hiburan - Service Station, Bengkel Besar - Cuci Mobil, Isi Ulang Galon Air - Kolam Renang, Super Market, Swalayan	4.000	5.000	6.000	7.000
7	Industri Kecil - Home Industri	3.000	3.500	4.000	4.500

	- Pengrajin				
8	Industri Besar - Pabrik Makanan/Minuman, Es - Industri Perikanan. - Industri Lainnya	7.500	8.250	9.000	10.000

Sumber : PDAM Way Bumi

Dalam rencana tarif dasar yang baru ini, PDAM Way Bumi Kota Bumi menaikkan tarif dasar air minum untuk semua golongan. Selain itu untuk lebih meningkatkan pendapatan PDAM Way Bumi Kota Bumi juga memasukkan golongan Industri kecil dan Industri besar yang memanfaatkan pelayanan air bersih PDAM Way Bumi Kota Bumi.

Dengan kenaikan yang cukup signifikan ini, diharapkan akan meningkatkan pendapatan yang diterima dan pada akhirnya akan meningkatkan kondisi dan kinerja keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi.

c. Hambatan dalam rangka penyesuaian tarif dasar

Permasalahan dalam penetapan dan kenaikan tarif dasar air minum PDAM Way Bumi adalah permasalahan yang bersifat politis. Hal ini dikarenakan penetapan tarif dasar air minum harus dengan keputusan Bupati. Terkait dengan hal tersebut, hasil wawancara dengan direktur PDAM Way Bumi sebagai berikut :

“ Yang mempunyai kewenangan dalam penetapan tarif dasar adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Utara dalam hal ini adalah Bupati harus mengeluarkan Surat Keputusan. Disinilah permasalahan yang timbul. Ketika kami mengajukan kenaikan tarif dasar kadang ditolak. Realisasi perencanaan yang kami susun akan mentah. Alasan yang

sering disampaikan adalah penyesuaian tarif dirasa belum perlu dilakukan karena takut akan terjadi penolakan dan gejolak sosial di masyarakat. Ketika terjadi situasi yang demikian kami tidak bisa berbuat apa-apa. Mau tidak mau kami harus bertahan dengan situasi yang ada.”

Sehubungan dengan hajat hidup orang banyak, hambatan politis seperti yang dikemukakan diatas sangat wajar terjadi. Pemerintah Daerah memang dituntut untuk lebih berhati-hati dalam menetapkan sebuah kebijakan. Yang diperlukan adalah transparansi dan penyampaian yang baik dari pihak PDAM Way Bumi Kota Bumi tentang kondisi yang terjadi. Dengan pendekatan dan transparansi tersebut diharapkan kendala dan hambatan tersebut dapat diatasi, hal ini sudah coba dilakukan oleh jajaran direksi sekarang. Pemerintah Kabupaten Lampung Utara disebut telah mengetahui dengan pasti kondisi yang terjadi. Dengan demikian diharapkan rencana kemitikan yang diajukan akan dapat terealisasi.

BAB V

SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Berdasarkan analisis seperti yang telah diuraikan pada Bab IV, berkaitan dengan penilaian terhadap kinerja keuangan dan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi sesuai dengan masalah pokok dan indikator yang telah ditentukan sebelumnya, maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

1. Dengan menggunakan indikator Rasio Laba terhadap aktiva produktif, Rasio Laba terhadap penjualan, Rasio aktiva lancar terhadap utang lancar, Rasio utang jangka panjang terhadap total utang, Rasio total aktiva terhadap utang, Rasio biaya produksi terhadap pendapatan operasi, Rasio laba operasi sebelum biaya penyusutan terhadap angsuran pokok dan bunga jatuh tempo, rasio aktiva produktif terhadap penjualan air, jangka waktu penagihan piutang, dan efektivitas penagihan, dapat disimpulkan bahwa skor yang diperoleh 26 masuk dalam kategori **Kurang Sehat**. Hal ini menandakan bahwa pada masing-masing indikator yang menjadi dasar pengukuran kinerja keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi terdapat permasalahan-permasalahan. Dengan melihat laporan keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi tahun 2006 dan tahun 2005 sebagai pembanding, diperoleh kesimpulan bahwa penyebab kategori

kurang sehatnya kinerja keuangan PDAM Way Bumi adalah naiknya biaya pengolahan air dan biaya sumber air yang tidak diiringi dengan naiknya pendapatan usaha/pendapatan penjualan air. Yang terjadi adalah justru sebaliknya dimana terjadi penurunan pendapatan penjualan air.

2. Berdasarkan hasil penelitian terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi, diperoleh kesimpulan bahwa Keadaan keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi yang kurang sehat tersebut disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut :
 - a. Tingginya biaya operasional yang dikeluarkan oleh PDAM Way Bumi Kota Bumi untuk menghasilkan per M3 air yang disebabkan oleh kondisi jaringan yang sudah tidak sesuai, dan penggunaan alat yang tidak sesuai dengan kebutuhan.
 - b. Rendahnya sumber daya manusia sebagai alat pelaksana kebijakan.
 - c. Struktur tarif yang tidak sesuai dengan biaya operasional yang dikeluarkan.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan mengacu pada faktor-faktor dominan yang mempengaruhi kinerja keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi, maka diajukan saran-saran untuk dapat dijadikan pertimbangan bagi PDAM Way Bumi Kota Bumi dalam merumuskan kebijakan ke depan dalam rangka memperbaiki dan meningkatkan kinerja keuangannya, yaitu sebagai berikut :

1. Pemerintah Daerah agar meninjau ulang penetapan tarif air minum PDAM Way Bumi Kota Bumi. Dengan penghitungan terhadap nilai jual rata-rata air per M3 yang masih dibawah biaya produksi per M3, sudah selakanya Pemerintah Daerah melakukan penyesuaian tarif air minum.
2. Untuk menggapai tingkat kesehatan keuangan yang baik maka PDAM Way Bumi Kota Bumi dapat menetapkan sasaran kedepan yaitu :
 - a. Melakukan optimalisasi dalam melakukan penagihan kepada pelanggan untuk meminimalisir tunggakan pembayaran dan meningkatkan pendapatan. Penagihan manual dapat dilakukan dengan bekerjasama dengan pihak ketiga dengan memberdayakan koperasi. Dengan demikian pelanggan tidak perlu lagi untuk mendatangi loket untuk melakukan pembayaran.
 - b. Mengajukan skala prioritas kepada pemerintah daerah untuk merevitalisasi sarana dan prasarana pengolahan air bersih, untuk mengurangi beban biaya produksi air. Sarana dan prasarana yang kurang memadai menjadi komponen produksi yang menimbulkan kenaikan beban biaya. Sarana dan prasarana yang harus menjadi skala prioritas untuk direvitalisasi adalah mesin pompa dan pipa jaringan. Mesin pompa harus disesuaikan dengan kapasitas sumber daya air yang ada. Pipa jaringan diperlukan untuk mengurangi tingkat kebocoran air distribusi kepada pelanggan. Dengan

demikian biaya produksi akan dapat ditekan untuk meningkatkan pendapatan

c. Peningkatan kualitas sumber daya manusia

Harus disadari bahwa sumber daya manusia merupakan faktor produksi yang dominan bagi tercapainya suatu keberhasilan perusahaan. Dengan kesadaran ini, maka program pengembangan pegawai harus menjadi prioritas dalam program kerja PDAM Way Bumi Kota Bumi. Investasi khusus untuk peningkatan dan pengembangan sama nilainya dengan investasi fisik. Pengembangan ini dapat dilakukan dengan memberdayakan sumber daya manusia yang ada melalui pengikutsertaan dalam pendidikan dan latihan. Pendidikan dan latihan yang perlu adalah dalam bidang administrasi perencanaan dan bidang teknis yaitu pengendalian produksi dan distribusi air. Dengan kondisi keuangan yang sulit, untuk merealisasikan hal tersebut kiranya dapat dilakukan dengan melakukan kerjasama dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Utara dalam bentuk Pinjaman/hibah. Hal lain yang kiranya perlu diperhatikan adalah peningkatan penghasilan pegawai dengan pemberian insentif khusus per triwulan sebagai sarana untuk meningkatkan produktivitas pegawai.

- d. Melakukan pengawasan internal yang dilakukan secara terus-menerus terutama dalam pemanfaatan biaya yang dikeluarkan dan dalam memfungsikan sarana dan prasarana yang ada guna membantu efektifitas maksimum dalam menyehatkan PDAM Way Bumi Kota Bumi.
3. Aspek eksternal PDAM Way Bumi Kota Bumi belum dapat diakomodasi dalam penelitian ini. Oleh sebab itu, untuk penelitian kedepan dapat dilakukan dengan memasukkan aspek eksternal yang mempengaruhi Kesehatan keuangan PDAM Way Bumi Kota Bumi.

DAFTAR PUSTAKA

- Agus Wijanarko, 2006. Summary of Citing Internet Situs, *Kinerja PDAM belum Memenuhi Standar*. (online),
(<http://www.bpk.go.id/doc/hapsem/2006i/>)
- Anthon Simbolon, 2004. Summary of Citing Internet Situs. *Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan*. (www.mabesad.mil.id)
- A, Suharsini, 1993, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Arkin, H dan Raymond R. Colton, 1957, *Metode Research*, Hoch Blouns & Cay, New York.
- Asep Sumaryana. Summary of Citing Internet Situs. *Opini Mimpi Minum air PDAM*. (www.pikiran-Rakyat.com).
- Chatib, B. 1996, *Sumber Daya Manusia Yang Terampil dan Profesional Suatu Keharusan Dalam manajemen Perusahaan Daerah Air Minum*, Majalah Air Minum Nomor 74/TH.XVIII/Oktober 1996, Jakarta
- Cook, Thomas J. and Frank P. Scioli Jr. 1975. *Impact Analysis In Public Policy Research*. dalam Kenneth M. Dolbeare, ed, *Public Policy Evaluation*, Sage Publication Inc, Biverly Hills.
- Davey, K.J. 1988, *Pembiayaan Pemerintah Daerah*, Penerjemah Amanullah, dkk UI Press, Jakarta.
- Departemen Dalam Negeri, *Kepmendagri Nomor 690.900-327 Tahun 1994 Tentang Pedoman Penilaian Kinerja Keuangan PDAM*.
- Departemen Dalam Negeri, *keputusan menteri dalam negeri Nomor 47 tahun 1999 Tentang Pedoman penilaian kinerja perusahaan daerah air minum*.
- Devas, Nick, Brian Binder, Anne Booth, Kenneth Davey, dan Roy Kelly. 1989. *Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia*, Penerjemah Masri Maris dan Sri Edi Swasono, UI-Press, Jakarta.

- Devas, Nick and Carole Rakodi. 1993 *Managing Fast Growing Cities*, John Wiley and Sons Inc. New York.
- Dirjen PUOD Departemen Dalam Negeri, 1999, *Pokok-Pokok Pemikiran Keputusan Mendagri Nomor 47 Tahun 1999 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum*, Jakarta.
- Dwiyanto, Agus.1995. *Penilaian Kinerja Organisasi Pelayanan Publik*, Makalah Seminar Kinerja Organisasi Pelayanan Publik yang diselenggarakan oleh Jurusan Administrasi Negara, Fisipol UGM, Yogyakarta 20 Mei 1995.
- Effendi, Sofian.1996.*Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik*, Menteri Kuliah, MAP-UGM, Yogyakarta.
- Goggin Malcolm L, Ann O'M.Bowman,James P. Lester, Laurance J. O'Toole,Jr. 1990. *Implementation Theori and Practice: toward a third generation*, Scott, Foresman and Company,USA.
- Goodman, J.H.H.1969.*Analysis Of Financial Statemen*, Terjemahan Winardi, Alumni Bandung.
- Grindle, Marille S,(ed).1980. *Politics and Policy Implementation In The Third World*,Princeton University Press, New Jersey.
- JJ.Amstrong Sembiring, 2004. Summary of Citing Internet Situs *Globalisme dan Privatisasi Air di Indonesia*. ([tb.ahttp://digilib.ic.id/gdl.php? 1999](http://digilib.ic.id/gdl.php?1999))
- , 2004 Summary of Citing Internet Situs. *Fenomena Air Bersih* (www.sekitarkita.com).
- Koentjaraningrat. 1981.*Riset dan Metodologi Masyarakat*, Bina Aksara, Jakarta.
- Komorotomo, Wahyudi.1996. *Meningkatkan Kinerja BUMN: Antisipasi Terhadap Kompetisi dan Kebijakan Deregulasi*, dalam Majalah JKAP,Volume 19Mei 1996), MAP-UGM,Yogyakarta.
- Manulang, M. 1976. *Pengantar Ekonomi Perusahaan*, Ghalla Indonesia, Jakarta.
- Mukhlis,1997, *Implementasi Kabijakan Penyediaan Pelayanan Perkotaan*,
- Osborn ,Richard. 1990. *Organizational Theory : An Integrated Approach*, John Willey and Sons, New York.

- Pemda Kabupaten Lampung Utara .1990. *Perda Nomor. 12 Tahun 1990 Tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Way Bumi Kota Bumi Lampung Utara.*
- Pemerintah Daerah Lampung Utara, *Lampung Utara Dalam Angka (LUDA) Tahun 2004-2005.*
- Pressman, Jeffrey L. and Aeron Wildrasky (ed).1984. *Implementation*, Berkley:Univesity Of California Press.
- Prawiro, Ruslan. 1983. *Ekonomi Sumber Daya*, Alumni, Bandung.
- Rue, L.W and L.L. Byars. 1980. *Management: Theory And Aplication*, Homewood, IL :Richard D.Irwin, Inc.
- Rukmana, Nana, Florian Steinberg, dan Robert Van Der Holf. 1987 *Manajemen Pembangunan Prasarana Perkotaan*, I.P.T.S, Jakarta.
- Siagian, Sondang P. 1996. *Manajemen Sumber Daya Mamusia*, Bumi Aksara Jakarta.
- Sugiharto,. 2001, *Teknik Sampling*, Gramedia Pustaka Indonesia, Jakarta.
- Suparmoko, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan*, PAU-UGM Yogyakarta.
- Surachmad, Winarno. 1982. *Pengantar Penelitian Ilmiah*, Tarsito, Bandung.
- Tulus, M. Agus, 1994, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Winardi, SE.DR.1993 *Asas-Asas Manjemen*, Edisi ke-10, Penerbit Alumni, Bandung.

JURNAL :

- PDAM Kota Semarang Merugi Rp. 21 Miliar* (www.kompas.com)
- PDAM ditengah Gempuran Privatisasi. Kamis 01 Februari 2007.* (www.suarapublik.com)
- Kenaikan Tarif PDAM bukan untuk Bayar Utang.* (www.indomedia.com).

PDAM dihimbau Gandeng Swasta. Selasa, 02 Mei 2006.

(<http://www.indomedia.com/bernas/2009/11/UTAMA/11sep3.htm>)

Laporan Keuangan PDAM Diserahkan Kepada Bupati. 09 Maret 2004.

(www.suaramerdeka.com)

UNIVERSITAS TERBUKA

Lampiran

PEDOMAN WAWANCARA (Interview Guide)

Mutu Pengelolaan

- 1. Penguasaan lahan-lahan dan daerah tangkapan sumber mata air dan pemeliharaan lahan tersebut oleh PDAM Way Bumi.**
 - a. Dimanakah sumber air baku yang digunakan oleh PDAM Way Bumi untuk memenuhi kebutuhan pelanggan?
 - b. Bagimanakah status lahan/lokasi yang dipakai sebagai sumber air baku PDAM Way Bumi? Apakah telah ada landasan hukum?
 - c. Apakah terjadi fluktuasi sumber air baku pada saat musim kemarau dan musim penghujan?
 - d. Apakah upaya yang telah dilakukan PDAM Way Bumi untuk menjaga lingkungan sumber air baku?
 - e. Kendala apa saja yang dialami oleh PDAM Way Bumi dalam menjaga kelestarian lingkungan sumber air baku?
- 2. Teknik dan Profesionalisme petugas dalam mengelola pipa jaringan distribusi.**
 - a. Apakah sering ada pengaduan dari masyarakat terkait dengan gangguan tekanan air akibat pipa bocor?
 - b. Tindak lanjut seperti apa yang dilakukan PDAM Way Bumi atas pengaduan masyarakat tersebut?

- c. Berdasarkan analisa, apa penyebab gangguan tekanan air tersebut?
- d. Alat-alat apa sajakah yang tersedia untuk mendeteksi adanya kebocoran jaringan pipa?
- e. Apakah tersedia Petugas khusus yang menangani bidang pemeliharaan jaringan distribusi?
- f. Jika ada, berapakah jumlah petugas yang tersedia?
- g. Apa latar belakang pendidikan dari petugas-petugas tersebut?
- h. Reward apa yang diberikan kepada petugas-petugas tersebut?

SUMBER DAYA MANUSIA :

1. Tingkat Pendidikan formal karyawan PDAM Way Bumi

- a. Berapakah jumlah karyawan PDAM Way Bumi?
- b. Apa sajakah tingkat pendidikan karyawan PDAM Way Bumi?
- c. Bagaimanakah struktur organisasi PDAM Way Bumi?
- d. Bagaimanakah sistem rekrutmen karyawan PDAM Way Bumi?

2. Pendidikan dan Latihan bagi para karyawan.

- a. Kegiatan apa sajakah yang telah dilaksanakan dalam rangka peningkatan kualitas karyawan?
- b. Berapa banyak karyawan yang pernah mengikuti diklat dan dimana sajakah?
- c. Bagaimanakah menurut bapak kemampuan dan wawasan karyawan pada PDAM Way Bumi sekarang? (untuk dirut PDAM Way Bumi)

3. Sistem kompensasi yang berlaku bagi karyawan.

- a. Bagaimanakah sistem penggajian yang berlaku?
- b. Apakah Pengalaman Kerja dihargai?
- c. Apakah ada tunjangan lain selain gaji pokok? Kalau ada apa bentuknya?

STRUKTUR TARIF

1. Besarnya tarif dasar yang berlaku saat ini dibandingkan dengan tarif alternatif yang seharusnya berlaku

- a. Berapakah Tarif Dasar air per M3 yang berlaku saat ini?
- b. Berapakah tarif dasar yang ideal untuk per m3?

2. Upaya perencanaan penyesuaian tarif dasar secara berkala.

- a. Dalam periode berapa lama seharusnya dilakukan penyesuaian harga tarif air?
- b. Bagaimanakah sistem perencanaan penyesuaian Harga Tarif Air?

3. Hambatan dalam rangka penyesuaian tarif dasar.

- a. Apa yang menjadi permasalahan dalam penetapan besarnya tarif air?