

# **BAB 1 PENDAHULUAN**

## **1.1 Latar Belakang**

Air minum yang sehat merupakan salah satu kebutuhan dasar bagi kualitas dan keberlanjutan kehidupan manusia. Oleh karenanya air minum mutlak harus tersedia dalam kuantitas (jumlah) dan kualitas yang memadai. Pada hakekatnya, alam telah menyediakan air minum yang dibutuhkan, namun demikian desakan pertumbuhan penduduk yang tidak merata serta aktivitas penduduk yang kian kompleks telah menimbulkan berbagai dampak perubahan tatanan dan keseimbangan lingkungan. Ini menyebabkan air yang ada terganggu jumlah dan kualitasnya, sehingga tidak lagi layak untuk dikonsumsi secara langsung.

Untuk memenuhi kebutuhan air minum dengan kuantitas dan kualitas yang memadai diperlukan prasarana dan sarana yang memadai pula, untuk merekayasa agar air yang disediakan alam dapat aman dan sehat dikonsumsi (Permen PU No.20/PRT/M/2006). Atas dasar hal tersebut pemerintah (Indonesia) telah berupaya mengembangkan sarana produksi dan jaringan distribusi di berbagai daerah, yang dirasa masih kurang dari yang diperlukan. Sarana produksi dan distribusi air minum tersebut selanjutnya diserahkan pengelolaannya kepada pemerintah daerah. Di daerah, pengelolaan air minum ini dilakukan oleh badan usaha milik daerah (BUMD), yang biasa disebut: Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) .

Salah satu kewajiban pemerintah daerah dalam hal air minum ini adalah, sebagaimana disebutkan oleh Undang-undang No. 32 tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah. No. 16 Tahun 2005, terjaminnya kesediaan air minum yang berkualitas namun tetap dengan harga terjangkau masyarakat luas. Meski memang perusahaan mempunyai kepentingan usaha (meraih keuntungan), namun upaya menggapai kepentingan itu harus seimbang dengan yang diwajibkan tadi. Selain dari pada itu, perusahaan juga harus

senantiasa dapat meningkatkan efisiensi usahanya dan meningkatkan cakupan pelayanannya.

Penilaian PDAM di Indonesia telah diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) No. 47 Tahun 1999 tentang Pedoman Penilaian Kinerja PDAM.

Penilaian kinerja didasarkan pada aspek operasional, aspek keuangan, dan aspek administrasi.

Penilaian kinerja dari aspek operasional suatu PDAM antara lain pada cakupan pelayanan, kapasitas produksi, kontinuitas air, dan kualitas air. Cakupan pelayanan menunjukkan cakupan pelayanan air minum terhadap penduduk dalam wilayah kerja PDAM bersangkutan. Produktifitas pemanfaatan instalasi produksi yang memberikan gambaran tentang kapasitas produksi air oleh PDAM dari kapasitas terpasang. Kontinuitas air yang menggambarkan kemampuan PDAM dalam kesinambungan air mengalir di rumah pelanggan (Suwartono, 2002: 31), Kualitas air distribusi yang menunjukkan kualitas air sesuai dengan ketentuan dari instansi yang berwenang.

Aspek kinerja keuangan sangat penting bagi penyelenggara pelayanan air minum untuk menjaga kelangsungan pelayanan yang berkelanjutan. Kinerja keuangan juga menunjukkan kesehatan keuangan PDAM. Kinerja keuangan meliputi kemampuan PDAM dalam mendapatkan laba, pengendalian kewajiban atau utang, dan pendayagunaan aset-aset yang dimilikinya. Indikator lainnya adalah kemampuan PDAM untuk mendapatkan haknya atas penjualan air dalam wujud efektifitas penagihan dan jangka waktu penagihan.

Penilaian kinerja dari aspek administrasi meliputi indikator yang digunakan untuk menentukan apakah pengelola PDAM telah memiliki dan mempedomani rencana jangka panjang, rencana organisasi dan uraian tugas, prosedur operasi standar, rencana kerja dan anggaran perusahaan (RKAP), serta pedoman penilaian karyawan sampai dengan periode tertentu. Selain itu penilaian ketepatan waktu dari laporan internal dan penilaian dari auditor

eksternal terhadap laporan keuangan PDAM bersangkutan menjadi indikator dari aspek administrasi.

Penyediaan jasa pelayanan air bersih di Kabupaten Ponorogo dilakukan oleh PDAM Kabupaten Ponorogo. Berdasar data tahun 2005 dari Direktorat Jenderal Cipta Karya Departemen Pekerjaan Umum, PDAM Kabupaten Ponorogo baru melayani 8% dari keseluruhan penduduk, atau masih dibawah rata-rata cakupan pelayanan PDAM di Indonesia yaitu sebesar 13%. Dengan kata lain bahwa, dari seluruh penduduk Kabupaten Ponorogo yang berjumlah 884.459 orang, yang terlayani oleh PDAM Ponorogo hanya sejumlah 70.756 orang. Akibatnya sebagian besar penduduk Ponorogo terpaksa harus mendapatkan air secara swadaya. Pada daerah tertentu seperti di Desa Ngindeng Kecamatan Sawoo Ponorogo yang belum terjangkau saluran distribusi air minum, pada musim kemarau penduduk mengalami kesulitan untuk mendapatkan air bersih sehingga harus mengkonsumsi air yang tidak layak konsumsi (Metrotvnews, 18 Juni 2008).

Kapasitas produksi PDAM Kabupaten Ponorogo menurut Laporan Teknik Bulan Desember 2006, adalah sebesar 166 liter/detik atau masih jauh lebih kecil dari kapasitas air terpasangnya yang sebesar 260 liter/detik. Air baku yang digunakan PDAM Kabupaten Ponorogo berasal dari dua sumber, yaitu: sumur dalam dan beberapa sumber air permukaan. Persoalan yang dihadapi oleh PDAM Kabupaten Ponorogo dalam hal sumber air ini adalah konflik dengan masyarakat setempat (di mana sumber air baku ini berada), terutama petani. Waskita News, 17 November 2009, memberitakan bahwa perangkat Desa Wayang mengeluh atas pengambilan air baku tersebut oleh PDAM, karena tidak adanya kompensasi. Alasan Kepala Desa Wayang menuntut kompensasi tersebut tidak lain karena hal itu diperlukan untuk membiayai perawatan atas sumber air. Selain itu, tingkat kehilangan air masih tinggi yaitu 32,57% dari air yang diproduksi, atau 1,19 juta m<sup>3</sup> dari produksi air sebanyak 3,68 juta m<sup>3</sup>.

Perhatian pada kelangsungan usaha PDAM perlu mendapat perhatian baik dari pengelola pelayanan maupun pemerintah daerah setempat dalam (hal ini Pemerintah Kabupaten Ponorogo). Kelangsungan usaha tersebut tergantung pada keuangan PDAM dari tahun ke tahun. Dari laporan keuangan tahun 2005 dan 2006, PDAM Kabupaten Ponorogo terus mengalami peningkatan kerugian. Kerugian itu pada tahun 2005 (setelah pajak) adalah sebesar Rp.1,7 milyar dan pada tahun 2006 sebesar Rp.1,9 milyar. Selain itu PDAM Ponorogo memiliki beban usaha berupa utang (kewajiban lancar dan kewajiban jangka panjang) yang semakin lama semakin meningkat. Pada laporan keuangan tahun 2005 kewajiban lancar dan kewajiban jangka panjang sebesar Rp.14,1 milyar dan pada tahun 2006 terus meningkat menjadi Rp.16,1 milyar.

Dari sisi pengelola PDAM Kabupaten Ponorogo dan Pemerintah Kabupaten Ponorogo (dalam hal ini Bupati dan Badan Pengawas PDAM), penilaian kinerja diperlukan untuk menilai keberhasilan atau pencapaian dari apa yang telah direncanakan sebelumnya pada periode tertentu. Penilaian kinerja menghasilkan informasi yang bermanfaat bagi pengambilan keputusan (Mahsun.,2006). Penilaian kinerja pada badan usaha pelayanan publik perlu dilakukan karena badan usaha pelayanan publik menggunakan dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Ponorogo untuk dikelola oleh pengelola badan usaha pelayanan publik. Selain itu badan usaha pelayanan publik menggunakan aset – aset daerah baik berupa tanah, gedung, mesin dan peralatan yang notabene didapatkan dengan memanfaatkan dana publik. Dana APBD Kabupaten Ponorogo yang digunakan oleh PDAM Kabupaten Ponorogo berupa penyertaan modal dari Pemerintah Kabupaten Ponorogo sebesar Rp.5,44 milyar dan Rp.60,5 juta yang berasal dari Badan Pengelolaan Air Minum (BPAM). Dana dari masyarakat yang harus dikelola oleh pengelola PDAM Kabupaten Ponorogo pada setiap tahunnya juga berupa hasil dari penjualan air dan penjualan non air yang diwujudkan sebagai pendapatan usaha. Berdasarkan data keuangan tahun 2005 dan 2006

pendapatan usaha semakin meningkat, yaitu sebesar Rp.3,2 milyar pada tahun 2005 dan Rp.4,1 milyar.

### **1.2 Perumusan Masalah**

1. Bagaimanakah kinerja PDAM Ponorogo pada tahun 2009 dibanding dengan kinerja tahun sebelumnya (2007 -2008)?
2. Apakah sajakah permasalahan yang telah mengakibatkan PDAM Kabupaten Ponorogo merugi?
3. Langkah-langkah apa yang dapat ditempuh oleh PDAM Ponorogo untuk mengatasi hambatan hambatan yang dihadapi sehingga perusahaan berkinerja baik dikemudian hari?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui kinerja PDAM Kabupaten Ponorogo tahun 2009 dan membandingkan kinerjanya dengan kinerja tahun 2007 dan 2008;
2. Mengatahui permasalahan yang menjadi penghambat PDAM Kabupaten Ponorogo untuk berkinerja lebih baik;
3. Menentukan langkah-langkah yang dapat ditempuh oleh PDAM Ponorogo untuk mengatasi hambatan pencapaian penilaian kinerja yang lebih baik.

### **1.4 Ruang Lingkup Penelitian**

Penelitian ini merupakan studi kasus pada Penilaian Kinerja PDAM Ponorogo Tahun 2007-2009 ditinjau dari aspek keuangan, aspek operasional dan aspek administrasi sebagaimana telah diatur dalam Kepmendagri No.47 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penilaian Kinerja PDAM.

## 1.5 Metodologi Penelitian

Dalam penilaian kinerja PDAM Ponorogo, penyusun menggunakan indikator-indikator berdasarkan Kepmendagri No.47 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penilaian Kinerja PDAM. Penilaian kinerja PDAM berdasarkan perhitungan ratio pada aspek keuangan, aspek operasional dan aspek administrasi.

Dalam rangka pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian ini, penyusun menggunakan teknik dokumentasi, wawancara, dan tinjauan pustaka.

- a. Dokumentasi merupakan merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan mengadakan pencatatan-pencatatan atau mengambil gambar-gambar dokumentasi yang terdapat pada lokasi tempat penelitian dan yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti. Dokumentasi digunakan untuk memperoleh data mengenai dokumen yang digunakan untuk menilai kinerja dari aspek keuangan, aspek operasional dan aspek administrasi serta gambaran umum mengenai PDAM Kabupaten Ponorogo. Data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah Laporan Keuangan Tahun 2009, 2008, dan 2007, Laporan Teknik PDAM Tahun 2009, 2008, 2007, data penilaian kinerja PDAM Tahun 2007 dan 2008 yang telah dilakukan, Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo tentang Pendirian PDAM, Surat Keputusan Bupati Ponorogo tentang Organisasi dan Tata Kerja PDAM serta Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP), Surat Keputusan Direksi PDAM Ponorogo tentang Standar Pelayanan PDAM.
- b. Wawancara merupakan metode penyelidikan terhadap pihak-pihak yang berkompeten terhadap suatu permasalahan. Wawancara yang akan dilakukan terhadap jajaran Direksi PDAM Kabupaten Ponorogo, Kepala Pelaksana Unit Ibu Kota

Kecamatan (Unit IKK), Kepala Bagian dan Kepala Sub Bagian unit kerja PDAM Kabupaten Ponorogo. Wawancara digunakan untuk mengetahui kondisi dan permasalahan yang dihadapi PDAM Kabupaten Ponorogo dalam upaya pencapaian penilaian kinerja yang lebih baik dan untuk mengembangkan alternatif pemecahan yang dapat ditempuh pengelola PDAM Kabupaten Ponorogo dalam upaya pencapaian penilaian kinerja yang lebih baik.

- c. Tinjauan pustaka dilakukan dengan mempelajari tinjauan ilmiah dari permasalahan. Sumber data tinjauan ilmiah berasal dari buku-buku referensi, jurnal-jurnal ilmiah, dan laporan-laporan penelitian lainnya.

## **1.6 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini adalah :

1. Memberi gambaran mengenai kinerja PDAM Kabupaten Ponorogo tahun 2009 jika dibandingkan dengan kinerja tahun 2007-2008 sehingga dapat menjadi bahan evaluasi bagi pengelola PDAM Kabupaten Ponorogo dan Pemerintah Kabupaten Ponorogo.
2. Memberikan umpan balik bagi pengelola PDAM Kabupaten Ponorogo guna perbaikan pengelolaan dan kesinambungan pelayanan air bersih di Kabupaten Ponorogo.
3. Memberikan informasi yang obyektif bagi Pemerintah Kabupaten Ponorogo mengenai apa yang diperlukan oleh PDAM Kabupaten Ponorogo untuk menjaga kesinambungan pelayanan air bersih di Kabupaten Ponorogo.

## 1.7 Sistematika Penulisan

Bab *pertama* adalah pendahuluan yang akan menguraikan tentang latar belakang permasalahan, perumusan masalah, tujuan penelitian, metodologi penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab *kedua* mengenai kajian literatur, dimana akan diuraikan tentang kerangka konseptual yang berkaitan dengan permasalahan yang menjadi topik penelitian, antara lain : kinerja perusahaan pemerintah, perkembangan kiprah perusahaan pemerintah, pentingnya penilaian kinerja, indikator penilaian kinerja pada aspek keuangan PDAM, indikator penilaian kinerja pada aspek operasional PDAM, indikator penilaian kinerja pada aspek administrasi PDAM.

Bab *ketiga* membahas diskripsi wilayah penelitian. Bab ini akan menguraikan tentang kondisi geografis dan kondisi demografis Kabupaten Ponorogo serta profil PDAM Kabupaten Ponorogo.

Bab *keempat* akan membahas kinerja dan interpretasi data. Dalam bab ini akan diuraikan mengenai analisis terhadap kondisi tiga aspek penilaian kinerja PDAM Kabupaten Ponorogo yaitu aspek keuangan, operasional, dan administrasi tahun 2009. Ketiga aspek tersebut akan dibandingkan dengan aspek-aspek kinerja tahun 2007 dan 2008.