

BAB 2

KINERJA PERUSAHAAN PEMERINTAH DAERAH: KAJI LITERATUR

1.1 Perusahaan Pemerintah Daerah

Beberapa unsur dapat menjadi dasar dalam mendefinisikan perusahaan pemerintah daerah. Unsur tersebut misalnya kepemilikan, kontrol dan struktur modal atas perusahaan tersebut. Menurut Organization of Economic Cooperation Development (OECD), (2008), perusahaan pemerintah adalah suatu perusahaan dimana pemerintah memiliki kontrol atas perusahaan tersebut, baik lewat kepemilikan penuh, kepemilikan mayoritas, maupun kepemilikan yang cukup signifikan atas perusahaan tersebut. Dari sisi modal yang diinvestasikan oleh pemerintah menurut Gothman, (1969), sebagaimana dikutip Mukhlis (1997:19), suatu perusahaan dapat dikatakan sebagai perusahaan pemerintah, bilamana perusahaan tersebut didirikan dengan suatu peraturan pemerintah dimana modal untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan pemerintah yang dipisahkan. Lobina dan Hall, (1999), menekankan perusahaan pemerintah daerah adalah organisasi memiliki anggaran tersendiri, yang mendapatkan yang mendapatkan pendapatannya dari pembayaran atas penyediaan barang atau jasa dan dimiliki atau secara mayoritas dikendalikan oleh pemerintah daerah.

Berdasarkan berbagai pengertian diatas dapat disimpulkan perusahaan pemerintah daerah adalah perusahaan pemerintah yang dibentuk dan atau dikuasai secara resmi oleh pemerintah daerah dengan tujuan tertentu (baik untuk kepentingan komersial maupun kepentingan sosial).

Secara umum perusahaan pemerintah mempunyai arti penting bagi perekonomian suatu negara atau daerah. Perusahaan pemerintah juga memberi masukan bagi negara melalui pajak yang yang dibayarkan dan bagian keuntungan yang dihasilkan (Mehta, 1966). Haggarty dan Shirley, (1997), menunjukkan bahwa perusahaan pemerintah memberikan peran bagi suatu negara/daerah pada penyediaan lapangan pekerjaan. Pada perusahaan pemerintah yang bergerak dalam bidang *publik utilities*, mereka mempunyai arti penting bagi penyediaan pelayanan masyarakat seperti tersedianya listrik, pembuangan dan pengelolaan limbah cair dan keperluan air minum (Foley, 1936). Bagi masyarakat pada suatu

wilayah pemerintahan baik pada tingkat negara/daerah, perusahaan pemerintah turut menyediakan pelayanan barang/jasa yang diperlukan oleh berbagai kalangan masyarakat dengan tarif yang sesuai. (Mariam dan Mengistu, 1988, Setiyono, 2007).

Untuk mewujudkan perusahaan pemerintah daerah yang bergerak dalam *publik utilities* diperlukan investasi yang cukup besar. *Public utility* didefinisikan sebagai perusahaan yang menyediakan dan merawat infrastruktur yang digunakan untuk kepentingan umum. Karena sifatnya sebagai pelayanan yang digunakan untuk kepentingan umum maka perusahaan terikat dengan peraturan pemerintah pada tingkat negara ataupun pada tingkat daerah (Wikipedia, McNabb, 2005). Pada umumnya *public utilities* dimiliki dan atau dikuasai oleh pemerintah. Jenis pelayanan umum yang diberikan adalah pengolahan air limbah, listrik, telepon, gas alam dan penyediaan air bersih minum. Pendirian, pengoperasian dan pengembangan perusahaan pemerintah dalam penyediaan kepentingan umum memerlukan modal yang relatif besar (Dorau, 1926). Modal tersebut digunakan untuk menciptakan sistem pengolahan dan sistem distribusi dengan sistem jaringan. Tujuan dari sistem jaringan adalah untuk menjangkau berbagai lapisan masyarakat (Setiyono, 2007).

Perkembangan perusahaan pemerintah yang bergerak dalam bidang public utilities adalah seiring dengan pembangunan yang dilakukan oleh suatu pemerintahan (Dorau, 1926). Di negara Amerika Serikat dan Inggris di mulai sejak 200 tahun yang lalu dan berkembang pesat setelah Perang Dunia ke-2. Sedangkan di Indonesia di mulai pada masa penjajahan Belanda, yang kemudian pada awal kemerdekaan diambil alih oleh pemerintah Indonesia. Pengambil alihan ini dimaksudkan untuk mewujudkan kepentingan negara dan kesejahteraan rakyat. Perkembangan pesat terjadi pada periode 1974-1990 dengan didirikannya berbagai perusahaan pemerintah yang bergerak dalam bidang publik utilities (Kartiwa dan Budi, 2002).

Dalam perkembangannya muncul penilaian tentang ketidak efisienan perusahaan pemerintah jika dibandingkan dengan perusahaan swasta yang bergerak pada bidang yang sama (Majumdar, 1995, Vining, Boardman 1992, Chaudhuri, 1994, Shangkar, Mishra, Nandagopal, 1994). Perpektif kepemilikan

Universitas Indonesia

dan kontrol menjadi fokus utama dari ketidakefisienan perusahaan pemerintah. Pemerintah sebagai pemilik penuh perusahaan pemerintah juga sebagai pihak yang menjalankan perusahaan tersebut, sehingga muncul ketidakjelasan tujuan dalam menjalankan perusahaan tersebut. Chaudhuri, 1994, Abeng, 1999, mengidentifikasi bahwa salah satu penyebab ketidakefisienan perusahaan pemerintah adalah pengelola perusahaan yang ditunjuk oleh pemerintah lebih mementingkan kepentingan dirinya atau kelompoknya daripada kepentingan perusahaan.

Penilaian atas ketidakefisienan perusahaan pemerintah yang dikelola sendiri oleh pemerintah di atas telah membuka pemikiran bahwa perlu adanya privatisasi. Privatisasi mengacu kepada peralihan kepemilikan perusahaan dari kepemilikan publik dalam hal ini adalah pemerintah kepada kepemilikan swasta (Wikipedia). Konteks privatisasi tidak hanya sekedar melakukan penjualan aset dan perusahaan pemerintah kepada swasta, akan tetapi juga mencakup aktivitas penciptaan dan pembentukan intitusi pemerintah yang memiliki kinerja seperti perusahaan swasta (Setiyono, 2007). Dalam perkembangannya, menurut Reiney, 2003, privatisasi tidak hanya mengacu pada peralihan kepemilikan saja, namun dengan memberikan tugas-tugas pelayanan dengan cara mengontrak pihak swasta. Berbagai negara telah menjalankan privatisasi dalam berbagai perusahaan pemerintah. Organization of Economic Co-operation and Development (OECD), (2003), menyatakan bahwa banyak dari pemerintah anggota OECD yang melakukan privatisasi pada era 1990. Alasan privatisasi selain untuk meningkatkan efisiensi pelayanan menurut laporan OECD, (2003), pertama adalah untuk mengurangi defisit anggaran yang berasal dari pembiayaan atas perusahaan pemerintah. Kedua, privatisasi akan menarik investor untuk merealisasikan rencana pengembangan pelayanan umum. Ketiga, untuk menciptakan persaingan pada bidang pelayanan umum sehingga pengelola perusahaan negara dapat bertindak lebih baik dalam pengelolaannya. Keempat, privatisasi dipandang dari sisi pemanfaatan oleh politisi atau partai politik untuk meyakinkan konstituen tentang perhatian terhadap peningkatan pelayanan umum. Kelima adalah dengan adanya privatisasi dapat lebih dikembangkan pengukuran kinerja terhadap bidang pengelolaan pelayanan yang diprivatisasi.

Universitas Indonesia

Dari berbagai uraian diatas bahwa perkembangan pengelolaan perusahaan pemerintah pada saat ini dituntut untuk mewujudkan tujuan awal pendirian perusahaan pemerintah tersebut dengan lebih efisien. Selain itu perusahaan pemerintah telah menjadi perhatian bagi pemangku kepentingan, baik pemerintah, masyarakat dan investor sehingga perlu memperhatikan kinerjanya lebih lanjut.

2.2 Kinerja Perusahaan Pemerintah Daerah

Kinerja, menurut Robbins,(1986:410), adalah hasil evaluasi terhadap pekerjaan yang telah dilakukan dibandingkan dengan kriteria yang telah ditetapkan bersama. Ahuya (1996) menjelaskan bahwa kinerja adalah cara perseorangan atau kelompok dari suatu organisasi menyelesaikan suatu pekerjaan atau tugas. Pengertian kinerja yang lebih lengkap diungkapkan oleh Maksun, 2006, bahwa kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan pada kurun waktu tertentu dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam rencana strategisnya. Sehingga dari pengertian tersebut kinerja dapat diartikan sebagai hasil evaluasi yang dilakukan melalui pengukuran terhadap hasil suatu tugas atau pekerjaan yang diemban oleh seseorang atau kelompok/suatu organisasi pada kurun waktu tertentu dalam rangka mewujudkan rencana dan tujuan organisasi. Pada konteks perusahaan pemerintah daerah, maka kinerja perusahaan pemerintah daerah adalah hasil evaluasi atas hasil yang dicapai pengelola perusahaan pemerintah daerah pada periode waktu tertentu dalam rangka mencapai tujuan perusahaan pemerintah tersebut.

Penilaian atas hasil kinerja dilakukan dengan suatu pengukuran. Pengukuran kinerja menurut Poister, 2003, adalah proses penetapan dan pemantauan, dan penggunaan indikator yang obyektif bagi kinerja suatu organisasi dalam bentuk yang tidak berubah-ubah. Pengukuran kinerja dapat digunakan untuk banyak hal, lain pihak lain tujuan dalam pengukuran kinerja (Behn, 2003). Hatry, (1999), membedakan pengukuran kinerja atas proses dalam manajemen, yaitu pengukuran kinerja atas input, proses, output, outcome, efisiensi, dan beban kerja. Menurut Behn, (2003), berdasarkan dari pengukuran atas output, Hatry, 1992, begitu juga Poister, (2003), mengidentifikasi bahwa pengelola entitas publik dapat

Universitas Indonesia

menggunakan pengukuran kinerja untuk : (1) untuk merespon pihak politisi/anggota dewan dan masyarakat umum dalam hal akuntabilitas, (2) untuk mengajukan anggaran, (3) untuk keperluan anggaran internal, (4) untuk melihat lebih dalam tentang permasalahan dalam kinerja serta pemecahannya, (5) untuk memotivasi, (6) untuk mengadakan kontrak-kontrak, (7) untuk mengevaluasi, (8) untuk mendukung perencanaan strategis, (9) untuk membuktikan, (10) untuk melakukan komunikasi yang baik dengan masyarakat untuk membangun kepercayaan publik.

Mahsun, 2006, menjelaskan empat langkah dalam pengukuran kinerja, langkah pertama adalah menetapkan tujuan, sasaran, dan strategi organisasi yang akan diukur kinerjanya. Langkah kedua adalah merumuskan indikator dan ukuran kinerja. Kemudian langkah ketiga mengukur ketercapaian tujuan dan sasaran organisasi. Langkah yang terakhir dari pengukuran kinerja adalah evaluasi kinerja.

Penetapan tujuan dan sasaran adalah suatu yang esensial bagi pengukuran kinerja (Trivedi, 1985). Tujuan dan sasaran serta strategi ditetapkan berdasarkan visi dan misi perusahaan (Maksun, 2006). Perusahaan pemerintah merupakan instrument kebijakan publik, dimana mempunyai tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat (Trivedi, 1986). Menurut Gartner, 1970 dalam Ramamurti, 1987, perusahaan pemerintah juga berada pada jalur komersial. Dari hal diatas kemudian perlu dirumuskan kriteria yang dapat mencakup kedua tujuan perusahaan pemerintah tersebut. Indikator dan ukuran kinerja sangat dibutuhkan untuk menilai ketercapaian tujuan indikator kinerja dapat berbentuk faktor-faktor keberhasilan utama (*critical success factor*) dan indikator kinerja kunci (*key performance indicator*). Performance-Based Management Special Interest Group (PBM-SIG) 2001, dalam menentukan (*critical success factor*) dan indikator kinerja kunci (*key performance indicator*) perlu perhatikan sebelumnya mengenai : apa proses utama dalam perusahaan?, apa input dalam organisasi dan darimana berasal?, apa output dari perusahaan? siapa pelanggannya? dan apa fungsi pendukung yang penting bagi perusahaan?

Boynlon dan Zmud, 1984, dalam Wikipedia menyatakan bahwa faktor keberhasilan utama adalah beberapa hal yang harus berjalan dengan baik untuk

Universitas Indonesia

memastikan keberhasilan pengelola atau sebuah organisasi. Faktor keberhasilan utama memasukkan hal-hal yang penting dalam menjalankan aktivitas organisasi dan keberhasilannya di masa yang akan datang. Maksun, 2006, menambahkan bahwa aktivitas yang penting bagi organisasi adalah dengan memperhatikan variabel-variabel kunci finansial maupun non-finansial pada kondisi waktu tertentu. *Best practice* dari perusahaan lain dapat menjadi acuan dalam menentukan faktor keberhasilan utama (Robert dan Gehrke,1996).

Indikator kinerja kunci adalah sekumpulan indikator baik yang bersifat finansial maupun non-finansial untuk melaksanakan operasi dan kinerja unit bisnis (Maksun, 2006 : 27). Kriteria dalam pengukuran kinerja meliputi dua hal yang penting. Pertama kriteria yang diukur merupakan faktor yang dapat dikendalikan oleh pengelola organisasi sehingga dimengerti dan adil bagi pengelola organisasi. Kedua, kriteria yang didasarkan atas meningkat tidaknya kesejahteraan sosial sebagaimana tujuan dalam organisasi publik yang dikelola (Trivedi, 1986).

Jenis pengukuran kinerja yang biasa dilakukan adalah pengukuran atas input, efisiensi, produktifitas, kualitas layanan, efektifitas, efektifitas biaya, dan kepuasan pelanggan. Namun begitu, informasi yang diperlukan dalam pengukuran kinerja tergantung pada keperluan pada hal apa saja yang akan dipantau (Poister, 2003). Masih menurut Poister, 2003, bahwa pengukuran kinerja ditentukan dari model logic, yaitu urutan proses dari input, proses, output, outcome. Berdasarkan model logic tadi dapat dirumuskan indikator pengukuran yang meliputi : pertama, mengukur sumber daya, yaitu mengukur unit yang digunakan dalam melakukan aktivitas. Satuan yang digunakan sesuai ukuran unit tersebut, misalnya jumlah karyawan, jumlah gedung sekolah. Kedua, mengukur beban kerja, yaitu mengukur berapa besar permintaan sumber daya untuk memenuhi kebutuhan operasi, misalnya kapasitas produksi. Ketiga, mengukur output, atau sesuatu yang dihasilkan dari proses, misalnya jumlah meter kubik air yang diproduksi. Ukuran output sering kali juga digunakan untuk menunjukkan jumlah pekerjaan yang telah dilakukan. Keempat, mengukur produktifitas yaitu dengan membandingkan tingkat produksi terhadap sumberdaya yang diperlukan, misal dengan membandingkan kapasitas produksi dengan kapasitas terpasang. Kelima,

Universitas Indonesia

mengukur efisiensi, yaitu dengan membandingkan output dengan sumberdaya yang digunakan. Keenam, mengukur kualitas pelayanan, yaitu dengan mengukur penyampaian produk ke pelanggan dan kualitas atas produk atau pelayanan yang dilakukan. Ketujuh, mengukur efektivitas dari kegiatan organisasi sebagaimana diharapkan sebelumnya. Kedelapan, mengukur efektifitas biaya dengan melihat unit biaya pada tiap outcomes yang dihasilkan. Dalam pengukuran kinerja, efektifitas biaya adalah hal yang paling sulit dilakukan ketergantungan pada unit ukuran yang berbeda-beda (Poister, 2003:53). Yang terakhir adalah mengukur kepuasan pelanggan, yaitu dengan mengetahui kualitas pelayanan pada pelanggannya. Salah satu ukuran kualitas pelayanan adalah jumlah keluhan yang atas pelayanan yang dilakukan/atau kualitas produk(Poister, 2003: 54).

Dalam penentuan indikator kinerja kunci (*key performance indicator*) diperlukan ukuran-ukuran yang dapat menunjukkan seberapa baik/seberapa buruk pada indikator-indikator tersebut. Penentuan standar dapat dilakukan berdasarkan pada norma-norma dalam ilmu pengetahuan (dalam hal ini penelitian/survei) (Taylor dan Gofrey,2003), perbandingan dengan waktu sebelumnya atau antar organisasi (Bovaird dan Löffler, 2003), berdasarkan pada standar yang telah ditentukan (Taylor dan Gofrey,2003, Robert dan Gehrke,1996). Penggunaan SMART berguna bagi penentuan indikator kinerja, yaitu bahwa indikator yang digunakan merupakan indikator yang : Spesifik (jelas dan fokus sehingga bebas dari misinterpretasi), Measureable (dapat diukur secara obyektif dan dapat dibandingkan), Attainable (data indikator kinerja dapat dicapai, penting dan berguna untuk menunjukkan hasil yang dicapai), Realistic (dapat menunjukan perubahan yang terjadi dan dapat dianalisis dengan dana yang tersedia), Timely (dapat dilakukan pada satuan waktu yang diberikan)

Pengukuran indikator kinerja kunci dilakukan atas spesifikasi data tertentu. Poister, 2003, mengidentifikasi ukuran dari spesifikasi dalam bentuk : pertama, angka kasar dan rata-rata, yaitu untuk data dengan satuan angka yang tetap, misal jumlah keluhan pelanggan, jumlah penumpang. Rata-rata untuk menunjukkan data yang diukur berdasar angka kasar dalam satuan yang lebih spesifik, misalnya jumlah rata-rata keluhan perbulan. Kedua, dalam bentuk prosentase, tingkat, dan rasio. Prosentase dapat menggambarkan kondisi yang terjadi sebagaimana

Universitas Indonesia

diinginkan dalam satuan yang telah ditentukan, misalnya prosentase keluhan pelanggan yang tertangani. Untuk menunjukkan hubungan antara sesuatu yang diukur terhadap pencapaian diperlukan data dalam ukuran tingkat, misalnya tingkat kelulusan anak sekolah. Ukuran rasio dapat digunakan untuk menggambarkan dimensi relatif kinerja terhadap dasar tertentu, misalnya cakupan pelayanan. Prosentase, tingkat, dan rasio lebih sering digunakan dalam pengukuran indikator kinerja karena mengekspos dimensi kinerja pada sebuah konteks yang relevan.

Setelah ditentukan faktor-faktor keberhasilan utama (*critical success factor*) dan indikator kinerja kunci (*key performance indicator*) beserta standar ukuran indikator yang disepakati, maka perlu menentukan pendekatan pengukuran kinerja yang akan dilakukan. Pendekatan yang sering digunakan untuk pengukuran kinerja adalah Total Quality Management (TQM) dan Balance Scorecard (BSC).

TQM adalah serangkaian konsep dan alat manajemen yang bertujuan untuk melibatkan manajer dan karyawan untuk menghasilkan peningkatan kinerja yang berkelanjutan (Hoque, 2002). TQM digunakan untuk mengukur kinerja suatu organisasi dari perspektif kepemimpinan, manajemen karyawan, hubungan dengan pelanggan, penggunaan informasi dan analisa, peningkatan proses, perencanaan strategi dan kualitas (Samson dan Terziovski, 1998). Dalam perkembangan TQM, Reiney, 2003, menyatakan bahwa TQM menjadi pendekatan untuk menekankan pentingnya kualitas dalam pemenuhan kebutuhan dan tanggapan dari pelanggan. Selain itu TQM juga menekankan pengukuran dan mengendalikan kualitas dalam semua lini produksi. Kerjasama tim dan pelatihan karyawan menjadi yang selalu perlu ditingkatkan. Meski TQM dikembangkan dalam banyak organisasi, namun dalam prakteknya banyak juga yang tidak dapat mengimplementasikan (Reed, Lemak, dan Nero, 2000). Reed, Lemak, dan Nero, (2000), menyatakan bahwa TQM merupakan sebuah sistem dengan komponen yang saling berhubungan dan tidak hanya memproduksi apa yang diinginkan pelanggan.

Pengukuran kinerja dengan Balance Scorecard (BSC) didasarkan atau empat perspektif, yaitu perspektif finansial, perspektif pelanggan, perspektif proses bisnis internal dan perspektif inovasi pembelajaran. Pendekatan ini dikembangkan oleh

Universitas Indonesia

Norton dan Kaplan pada tahun 1996, 2000, yang berangkat untuk menghindari pandangan sempit dari pengukuran kinerja keuangan dan sistem kontrol pada suatu perusahaan (Rainey, 2003). Perspektif finansial bertujuan untuk melihat kinerja dari sudut pandang profitabilitas, tingkat pengembalian investasi dan ketercapaian target keuangan lainnya. Perspektif pelanggan meliputi pengukuran atas kepuasan pelanggan dan kesetiaan pelanggan terhadap pelayanan/atas produk perusahaan yang diukur kinerjanya. Perspektif proses bisnis internal adalah pengukuran kinerja pada aspek kualitas produk, respon terhadap keluhan dan perkembangan produk-produk baru yang dibutuhkan oleh pelanggan. Perspektif pengukuran kinerja dengan pendekatan balance scorecard yang terakhir adalah perspektif inovasi pembelajaran, dimana kinerja diukur berdasarkan kepuasan karyawan, pengembangan sumberdaya manusia dan sistem. Meskipun telah digunakan dalam pengukuran kinerja pada berbagai organisasi namun BSC tetap dikritisi oleh beberapa pihak. Maksun, (2006), menyatakan mengukur hasil dari tindakan dan aktivitas dalam perspektif inovasi dan pembelajaran mungkin tidak dapat dilakukan karena hasilnya tidak segera diketahui dan bersifat jangka panjang. Smith, (2006), perhatian pada organisasi yang berkomitmen penuh pada BSC akan menggunakan sistem yang otomatis mengumpulkan dan melaporkan BSC. Namun pada sebagian organisasi bahwa mengumpulkan data itu memerlukan waktu dan biaya yang relatif banyak.

Pendekatan pengukuran kinerja perusahaan pemerintah lainnya sebagaimana diungkapkan Simon, 1978 dalam Ramamurti, 1987 adalah, pertama, *random evaluation*, di mana kinerja diukur secara tidak konsisten dari waktu ke waktu. Hal ini terjadi karena pengukuran kinerja dilakukan oleh pihak yang tidak mempunyai informasi yang cukup pada perusahaan pemerintah. Pendekatan kedua, *comparative commercial profitability* yaitu pendekatan pengukuran kinerja berdasarkan profitabilitas selayaknya perusahaan privat. Pendekatan tersebut lebih cenderung pada pengukuran kinerja yang dilakukan oleh pengawas ataupun auditor yang memandang perusahaan pemerintah laksana perusahaan privat. Pendekatan ketiga adalah *trend in commercial profitability*, yaitu pendekatan pengukuran kinerja berdasarkan trend dalam pencapaian keuntungan pada industri yang sama. Pendekatan ini lebih sering digunakan pada perusahaan negara/daerah

Universitas Indonesia

yang bergerak dalam sektor manufaktur. Pendekatan keempat adalah *social profitability* yang mengukur kinerja, antara lain berdasarkan biaya dan manfaat dari suatu kegiatan dengan memperhitungkan juga faktor eksternalitas dan redistribusi pendapatan. Pendekatan kelima adalah *multiple criteria with subjective weight*, yaitu pengukuran kinerja dengan mengagregasikan berbagai kriteria kinerja, termasuk profitabilitas, dengan menggunakan bobot yang telah ditentukan sebelumnya. Penentuan bobot dilakukan secara subyektif selama belum ada ketentuan resmi dari pemerintah. Pendekatan ini menggunakan persamaan linear sederhana :

$$S_{ij} = \sum_k (w_{ik} * PC_{kj})$$

Dimana S_{ij} adalah jumlah total score dari kriteria kinerja (j), w_{ik} adalah bobot dari kriteria kinerja yang telah ditentukan, sedangkan PC_{kj} adalah nilai kriteria kinerja (j) yang diukur. Pendekatan pengukuran kinerja dengan *multi criteria* pernah dilakukan oleh Moges, (2007), terhadap 28 perusahaan manufaktur di Ethiopia. Kriteria penilaian kinerja didasarkan pada aspek finansial, pelanggan dan pasar, proses/operasional, kepuasan konsumen, training dan pengembangan sumberdaya manusia, perhatian sosial dan lingkungan, dan hubungan dengan supplier. Bobot pada masing-masing kriteria diadaptasi dari *European Foundation for Quality Management (EFQM) Business Excellence Model* dan *self assessment* dari masing-masing responden. Kesimpulan dari penelitian tersebut adalah antara lain adalah : pengukuran terhadap aspek finansial dan operasional perusahaan merupakan *critical issues* dalam lingkungan bisnis dan perusahaan manufaktur Ethiopia berkinerja buruk dibandingkan dengan kondisi perusahaan secara internasional.

2.3 Pengukuran Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) di Indonesia

Di Indonesia pelayanan air minum diselenggarakan oleh Perusahaan Air Minum Daerah (PDAM). Aktivitas PDAM pada dalam menjalankan fungsi pelayanan air minum dimulai dengan pengumpulan air baku, pengolahan dan perjernihan sampai dengan mendistribusikan air minum ke pelanggan.

Universitas Indonesia

Operasional PDAM sebagai perusahaan daerah didasarkan pada Undang-Undang No.5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Dalam pasal 5 disebutkan bahwa perusahaan daerah merupakan kesatuan produksi yang bersifat memberikan jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum dan memupuk pendapatan. Selanjutnya pada Keputusan Menteri Dalam Negeri No.690-069 Tahun 1994 tentang Pola Petunjuk Tekhnis PDAM disebutkan bahwa PDAM mempunyai tugas pokok memberikan pelayanan umum kepada masyarakat dan mampu membiayai diri sendiri, mengembangkan tingkat pelayanannya serta memberikan sumbangan pembangunan daerah sebagai sumber pendapatan asli daerah. Hal di atas menunjukkan bahwa keterikatan PDAM sebagai perusahaan daerah pada sejumlah peraturan dan sifat pelayanannya sebagaimana dikemukakan Eliassen dan Kooiman, (1993) dan Lobina dan Hall, (1999), memberikan visi dan misi yang cukup berat bagi pengelolaan PDAM.

PDAM sebagai organisasi pelayanan publik, menyandang misi untuk memberikan pelayanan yang baik bagi kebutuhan masyarakat. Sedangkan, sebagai suatu badan usaha tentunya dituntut untuk dapat dikelola berdasarkan asas ekonomi perusahaan yang sehat agar paling tidak mampu membiayai dirinya sendiri, dan bahkan dapat memberikan sumber penerimaan bagi pemerintah daerah setempat (Mukhlis.1997:18). Harundono (1995) berpendapat bahwa PDAM sebagai pengelola pelayanan air minum di daerah adalah perusahaan daerah yang menangani kepentingan umum baik melayani semua kalangan masyarakat. Dan sebagai perusahaan daerah bukan semata-mata mencari keuntungan akan tetapi disisi lain harus dikelola secara sehat sesuai prinsip-prinsip ekonomi perusahaan. Keuntungan juga merupakan hal yang penting karena diperlukan untuk mempertahankan kontinuitas pelayanan dan pengembangan usaha.

Penelitian terdahulu terhadap kinerja PDAM di berbagai daerah di Indonesia dilakukan oleh Farohma, (2001), Purwadi, (2008), dan Suwartono, (2002). Farohma (2001) meneliti tentang kinerja aspek keuangan dan aspek operasional PDAM Tirta Musi Palembang dengan membandingkan dua PDAM Surabaya dan PDAM Kota Bogor dengan menggunakan data tahun 1998. Penelitian ini dapat menggambarkan perbandingan kinerja satu PDAM dengan dua PDAM lainnya

Universitas Indonesia

pada tahun yang sama. Metode yang digunakan dalam penilaian kinerja pada aspek keuangan menggunakan Kepmendagri No.690.900.327 Tahun 1994 tentang Pedoman Penilaian Dan Pemantauan Kinerja Keuangan PDAM, sedangkan penilaian kinerja aspek pelayanan dilakukan berdasarkan dengan Kepmendagri No.47 Tahun 1999 tentang Penilaian. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kinerja keuangan PDAM Tirta Musi Palembang, PDAM Surabaya dan PDAM Kota Bogor pada kondisi yang *kurang sehat* dan pada aspek pelayanan menunjukkan kinerja belum memuaskan. Kelemahan dari penelitian ini bahwa penilaian kinerja pada aspek keuangan menggunakan Kepmendagri No.690.900.327 Tahun 1994 terdiri dari tiga indikator yaitu struktur hutang, tingkat ejiutas dan tingkat keuntungan, bahwa Kepmendagri No.690.900.327 Tahun 1994 kemudian diganti dengan Kepmendagri No.47 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penilaian Kinerja PDAM yang lebih luas cakupan penilaian kerjanya yaitu meliputi aspek keuangan, aspek operasional, dan aspek administrasi.

Purwadi (2008) meneliti tentang kinerja PDAM Magelang berdasarkan aspek operasional dan penilaian pelanggan. Penilaian kinerja aspek operasional berdasarkan Kepmendagri No.47 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penilaian Kinerja PDAM dengan kesimpulan dari aspek operasional PDAM Magelang dinilai baik. Penilaian kinerja dari sisi pelanggan menggunakan metode kuisioner terhadap pelanggan 68 PDAM Magelang dengan penilaian pelayanan PDAM Magelang kepada pelanggannya adalah baik, hal ini merupakan kelebihan dari penelitian ini yaitu melibatkan stakeholder PDAM yaitu pelanggannya. Kelemahan dari penelitian ini adalah keterbatasan pada pada aspek operasional saja sehingga belum mewakili penilaian kinerja PDAM pada aspek keuangan dan aspek administrasi.

Suwartono (2002) meneliti tentang kinerja PDAM Kabupaten Sleman berdasarkan Kepmendagri No.47 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penilaian Kinerja PDAM pada aspek keuangan dan aspek operasional dan membandingkan dengan kinerja dari tiga kabupaten lain dalam Propinsi DIY, berdasarkan data dari tahun 1997-2000. Berdasarkan penilaian kinerja yang telah dilakukan kemudian dianalisis permasalahan-permasalahan yang muncul dari aspek keuangan dan atau aspek operasional yang menjadi hambatan pencapaian keberhasilan yang lebih

Universitas Indonesia

tinggi. Dengan menggunakan metode analisis Strength, Weakness, Opportunity dan Threat (SWOT) aspek keuangan, aspek operasional serta permasalahan yang dapat diidentifikasi kemudian dirumuskan dalam strategi pemberdayaan kinerja PDAM lebih lanjut.

Menurut Kopcsynski, (1999), dalam Behn, (2003) untuk membandingkan kriteria kinerja diperlukan indikator yang mewakili kesamaan dalam ukuran organisasi, praktek pelayanan yang sama, dan kondisi geografis. Kritisi atas aspek-aspek dan ukuran indikator dalam Kepmendagri No.47 Tahun 1999 tentang Penilaian PDAM adalah 1) ukuran dalam indikator-indikator kinerja diterapkan sama untuk seluruh PDAM di Indonesia sedangkan klasifikasi PDAM di Indonesia tidak semua sama (dalam ukuran pelanggan yang dilayani). Sesuai dengan Permendagri No. 2 Tahun 2007 tentang Organ dan Kepegawaian Perusahaan Daerah Air Minum, klasifikasi PDAM terdiri dari tiga golongan, yaitu PDAM dengan pelanggan sampai 30 ribu, PDAM dengan lebih dari 30 ribu s.d 100 ribu pelanggan, dan PDAM yang mempunyai pelanggan di atas 100 ribu. 2) kondisi geografis, jumlah penduduk, dan luas wilayah (kota/kabupaten) yang harus dilayani oleh masing-masing PDAM di Indonesia berbeda-beda. Hal tersebut berkaitan dengan rasio cakupan pelayanan terhadap penduduk dalam wilayah kerja serta kecukupan modal untuk pengembangan cakupan pelayanan di masa yang akan datang. Persebaran dan konsentrasi penduduk, serta topografi pada suatu wilayah pelayanan tentunya akan mempengaruhi pengembangan cakupan pelayanan dan biaya operasional yang akan ditanggung PDAM. 3) berdasarkan data teknis dan keuangan pengelolaan air minum di Indonesia tahun 2006 yang disusun oleh Dirjen Pengembangan Air Minum Departemen Pekerjaan Umum diketahui bahwa 184 PDAM di Indonesia masih memiliki hutang yang belum terselesaikan pada Pemerintah Pusat sebesar Rp.3,4 trilyun. Salah satu kewajiban pemerintah daerah setempat adalah menyediakan sarana dan prasana publik termasuk air minum dengan membentuk PDAM. Kelangsungan pelayanan air minum oleh PDAM sebagai organisasi bisnis yang berorientasi sosial perlu didukung oleh keuangan yang sehat. Masih adanya beban hutang pada PDAM di berbagai wilayah Indonesia akan membawa dampak pada kelangsungan dan pengembangan pelayanan air minum pada masing-masing PDAM. Komitmen

Universitas Indonesia

pemerintah daerah setempat diperlukan dalam pengembangan usaha PDAM ke depan sehingga diperlukan suatu pengukuran komitmen pemerintah daerah setempat kepada PDAM. Dalam penilaian kinerja PDAM sesuai Kepmendagri No.47 Tahun 1999 tidak terdapat pengukuran komitmen terhadap PDAM. 4) Pengukuran kinerja ditentukan dari ketercapaian tujuan, sasaran dan strategi (Mahsun, 2006). Salah satu tujuan PDAM adalah memberi pelayanan berupa air minum. Kriteria air minum diatur dalam Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 907/Menkes/SK/VII/2002 Tentang Syarat-Syarat Dan Pengawasan Kualitas Air Minum. Penentuan penilaian mengenai kualitas air minum dalam Kepmendagri No. 47 Tahun 1999 memiliki porsi yang kecil dalam seluruh penilaian kinerja PDAM. Namun demikian dari kelemahan-kelemahan diatas perlu penelitian lebih lanjut, sehingga penelitian ini masih menggunakan Kepmendagri No.47 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penilaian Kinerja PDAM sebagai acuan penilaian kinerja.

Penelitian ini akan menilai ketiga aspek kinerja sesuai Kepmendagri No.47 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penilaian Kinerja PDAM yaitu aspek keuangan, aspek operasional dan aspek administrasi. Aspek keuangan dan aspek operasional merupakan aspek yang penting bagi bagi perusahaan (Moges, 2007). Penelitian pada *best practice* perusahaan air minum dilakukan oleh Baietti, dkk, 2006, sebagai laporan pada Water Supply & Sanitation Working Notes. Dalam penelitian tersebut disebutkan bahwa pengukuran kinerja perusahaan air minum yang disarankan pada aspek keuangan, aspek operasional, aspek manajemen konsumen, dan aspek karyawan. Namun berdasarkan pada standar yang telah ditentukan (Taylor dan Gofrey,2003, Robert dan Gehrke,1996) dan memenuhi syarat bahwa indikator harus dapat dibandingkan (Poister, 2003, Performance-Based Management Special Interest Group (PBM-SIG), 2001:63) , maka aspek karyawan tidak dilakukan. Demikian pula dengan pendekatan yang digunakan, dengan tidak menggunakan pendekatan TQM dan BSC karena untuk memenuhi standar yang telah ditentukan dan indikator yang dapat dibandingkan. Pertimbangan atas pengukuran kinerja atas aspek administrasi karena untuk melengkapi penelitian – penelitian kinerja PDAM sebelumnya.

Pengukuran kinerja PDAM dilakukan pada tahun buku 2009, yang kemudian hasilnya dibandingkan dengan hasil pengukuran kinerja pada dua tahun sebelumnya yaitu tahun 2007 dan 2008. Dokumen pengukuran kinerja tahun 2007 dan 2008 didapatkan atas hasil pengukuran kinerja PDAM Ponorogo yang telah dilakukan Kantor Akuntan Publik “Drs. Muhammad Fadjar”. Atas hasil kinerja yang telah dilakukan tahun sebelumnya, dilakukan evaluasi terlebih dahulu atas kesesuaiannya dengan Kepmendagri No.47 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penilaian Kinerja PDAM.

Dalam pengukuran 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. Pengukuran kinerja PDAM ini lebih mendekati metode *multiple criteria with subjective weight* (Simon, 1978 dalam Ramamurti, 1987), yaitu pengukuran kinerja dengan mengagregasikan berbagai kriteria kinerja, termasuk profitabilitas, dengan menggunakan bobot yang telah ditentukan sebelumnya. Penentuan bobot dilakukan secara subyektif selama belum ada ketentuan resmi dari pemerintah. Namun bobot kriteria telah ditentukan dalam Kepmendagri No.47 Tahun 1999 tersebut. Bobot penilaian dari masing-masing aspek tersebut adalah ;

Aspek keuangan	:	45
Aspek operasional	:	40
Aspek administrasi	:	15

Bobot penilaian aspek keuangan dan aspek operasional lebih besar dari aspek administrasi didasarkan atas penelitian dari Moges, 2007, berkesimpulan bahwa aspek keuangan dan aspek operasional merupakan *critical issues* bagi perusahaan.

2.3.1 Aspek keuangan

Pengukuran kinerja dari aspek keuangan PDAM menurut Kepmendagri No.47 Tahun 1999 didasarkan pada laporan keuangan PDAM pada tahun tertentu. Laporan keuangan disusun dengan tujuan untuk menyediakan informasi yang menyangkut posisi keuangan, kinerja, dan perubahan posisi keuangan suatu

Universitas Indonesia

perusahaan yang bermanfaat bagi sejumlah besar pemakai dalam dalam pengambilan keputusan ekonomi. Informasi mengenai posisi keuangan diperlukan untuk mengetahui dan mengevaluasi kemampuan perusahaan dalam menghasilkan kas. Informasi mengenai perubahan posisi keuangan perusahaan bermanfaat untuk menilai aktivitas investasi, pendanaan dan operasi perusahaan selama periode pelaporan (Prastowo dan Rifka, 2002).

Baietti, dkk, 2006, mengidentifikasi indikator kinerja keuangan perusahaan air minum meliputi : satu, investasi, yaitu aktiva tetap bersih/modal yang ditanamkan. Dua, indikator efisiensi antara lain, jangka waktu penagihan piutang, biaya operasi. Ketiga, pengelolaan utang, berupa ratio utang jangka panjang terhadap ekuitas dan rasio aktiva terhadap total utang. Keempat, rasio liquiditas atau aktiva lancar per utang lancar. Kelima, indikator profitabilitas yaitu rasio laba terhadap aktiva produktif dan rasio laba terhadap penjualan.

Penilaian kinerja pada aspek keuangan meliputi 10 indikator rasio keuangan dan sesuai dengan data yang diperoleh pada masing-masing indikator keuangan dinilai sesuai range nilai dalam Kepmendagri No.47 Tahun 1999. 10 indikator dan penilaian dari aspek keuangan adalah :

- a. Rasio laba terhadap aktiva produktif, digunakan untuk mengukur kemampuan perusahaan menghasilkan laba dari jumlah aset produktif yang dikelola (Suwartono,2003). Diukur dengan rumus :
$$\frac{\text{laba sebelum pajak}}{\text{aktiva produktif}} \times 100\%$$
, dengan penilaian sebagai berikut:

Tabel 2.1 Nilai Rasio Laba Terhadap Aktiva Produktif

Rasio	Nilai
>10%	5
>7% - 10%	4
>3% - 7%	3
>0% - 3%	2
≤ 0%	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

Bonus nilai akan ditambahkan pada penilaian kinerja pada indikator ini, jika PDAM dapat meningkatkan rasio laba terhadap aktiva produktifnya dari tahun sebelumnya. Bonus akan diukur dengan : (Rasio laba

terhadap aktiva produktif tahun ini – Rasio laba terhadap aktiva produktif tahun sebelumnya), dengan penilaian :

Tabel 2.2 Bonus Nilai Peningkatan Rasio Laba Terhadap Aktiva Produktif

Rasio	Nilai
>12%	5
>9% - 12%	4
>6% - 9%	3
>3% - 6%	2
≤ 3%	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

- b. Rasio laba terhadap penjualan, digunakan untuk mengukur laba yang dapat dihasilkan dari jumlah penjualan dalam tahun berjalan (Sugiono, & Untung, 2008). Diukur dengan rumus :

$$\frac{\text{laba sebelum pajak}}{\text{penjualan}} \times 100\% , \text{ dengan penilaian sebagai berikut :}$$

Tabel 2.3 Nilai Rasio Laba Terhadap Penjualan

Rasio	Nilai
>20%	5
>14% - 20%	4
>6% - 14%	3
>0% - 6%	2
≤ 0%	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

Bonus nilai akan ditambahkan pada penilaian kinerja pada indikator ini, jika PDAM dapat meningkatkan rasio laba terhadap penjualan dari tahun sebelumnya. Bonus akan diukur dengan : (Rasio laba terhadap penjualan tahun ini – Rasio laba terhadap penjualan tahun sebelumnya), dengan penilaian :

Tabel 2.4 Bonus Nilai Peningkatan Rasio Laba Terhadap Penjualan

Rasio	Nilai
>12%	5
>9% - 12%	4
>6% - 9%	3
>3% - 6%	2
≤ 0% - 3%	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

- c. Rasio aktiva lancar terhadap hutang lancar, digunakan untuk menilai ketersediaan aset-aset likuid untuk memenuhi kewajiban jangka pendek dalam rangka membiayai kegiatan operasi maupun pembayaran hutang dan bunga yang jatuh tempo. Rasio aktiva lancar terhadap hutang lancar pada perusahaan yang normal berkisar pada angka 2. Rasio rendah menunjukkan likuiditas yang tinggi, sedangkan rasio tinggi menunjukkan bahwa perusahaan kelebihan aktiva lancar (Hanafi, & Halim, 2009).

Diukur dengan rumus : $\frac{\text{Aktiva lancar}}{\text{Hutang lancar}}$, dengan penilaian sebagai

berikut :

Tabel 2.5 Nilai Aktiva Lancar Terhadap Hutang Lancar

Rasio	Nilai
>1,75-2,00	5
>1,50-1,75 atau >2,00-2,30	4
>1,25-1,50 atau >2,30-2,70	3
>1,00-1,25 atau >2,70-3,00	2
$\leq 1,00$ atau $>3,00$	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

- d. Rasio hutang jangka panjang terhadap ekuitas, digunakan untuk keseimbangan diantara dua sumber pendanaan yang digunakan untuk membiaya asset perusahaan. Selain itu rasio ini juga menunjukkan penjaminan hutang jangka panjang yang ada dengan ekuitas yang dimiliki (Helmi, 2009) Diukur dengan rumus : $\frac{\text{Hutang jangka panjang}}{\text{ekuitas}}$, dengan penilaian sebagai berikut :

Tabel 2.6 Nilai Rasio Hutang Jangka Panjang Terhadap Ekuitas

Rasio	Nilai
$\leq 0,5$	5
>0,5-0,7	4
>0,7-0,8	3
>0,8-1,0	2
>1,0	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

- e. Rasio total aktiva terhadap total hutang, digunakan untuk menilai tingkat kecukupan dari seluruh aset yang tersedia dibandingkan dengan

seluruh hutang perusahaan (Sugiono, & Untung, 2008). Diukur dengan

rumus : $\frac{\text{Total aktiva}}{\text{total hutang}}$, dengan penilaian sebagai berikut :

Tabel 2.7 Nilai Rasio Total Aktiva Terhadap Total Hutang

Rasio	Nilai
>2,0	5
>1,7-2,0	4
>1,3-1,7	3
>1,0-1,3	2
>1,0	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

- f. Rasio biaya operasi terhadap pendapatan operasi, digunakan untuk menganalisis efisiensi/kehematan dalam penggunaan sumber dana dan daya untuk menjalankan kegiatan operasional perusahaan (Suwartono, 2003). Diukur dengan rumus : $\frac{\text{Biaya operasi}}{\text{pendapatan operasi}}$, dengan penilaian sebagai berikut :

Tabel 2.8 Nilai Rasio Biaya Operasi Terhadap Pendapatan Operasi

Rasio	Nilai
$\leq 0,50$	5
>0,50-0,65	4
>0,65-0,85	3
>0,85-1,00	2
>1,0	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

- g. Rasio laba operasi sebelum biaya penyusutan terhadap angsuran pokok dan bunga jatuh tempo, digunakan untuk menganalisis potensi laba yang dihasilkan dapat memenuhi kewajiban pembayaran angsuran pokok dan bunga yang jatuh tempo (Suwartono, 2003). Diukur dengan rumus : $\frac{\text{laba operasi sebelum biaya penyusutan}}{\text{angsuran pokok} + \text{bunga jatuh tempo}}$, dengan penilaian sebagai berikut :

Tabel 2.9 Nilai Laba Operasi Sebelum Biaya Penyusutan Terhadap Angsuran Pokok Dan Bunga Jatuh Tempo

Rasio	Nilai
>2,0	5
>1,7-2,0	4
>1,3-1,7	3
>1,0-1,3	2
>1,0	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

- h. Rasio aktiva produktif terhadap penjualan air, digunakan untuk menganalisis produktivitas/pendayagunaan dari aset-aset yang tertanam, dan dimanfaatkan dalam menghasilkan pendapatan bagi perusahaan daerah (Suwartono, 2003). Diukur dengan rumus : $\frac{\text{aktiva produktif}}{\text{penjualan air}}$, dengan penilaian sebagai berikut :

Tabel 2.10 Nilai Rasio Aktiva Produktif Terhadap Penjualan Air

Rasio	Nilai
$\leq 2,0$	5
>2,0-4,0	4
>4,0-6,0	3
>6,0-8,0	2
>8,0	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

- i. Jangka waktu penagihan piutang, digunakan untuk menganalisis kemampuan manajemen dalam mengendalikan piutang yaitu menilai lamanya waktu rata-rata piutang tertagih. Diukur dengan rumus : $\frac{\text{piutang usaha}}{\text{penjualan air} / 360 \text{ hari}}$, dengan penilaian sebagai berikut :

Tabel 2.11 Nilai Jangka Waktu Penagihan

Rasio	Nilai
≤ 60	5
>60-90	4
>90-150	3
>150-180	2
>180	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

- j. Efektivitas penagihan, digunakan untuk menganalisis efektivitas dari upaya manajemen dalam pengendalian piutang, yaitu menilai berapa persen piutang tertagih menjadi kas. Diukur dengan rumus : $\frac{\text{rekening tertagih}}{\text{penjualan air}} \times 100\%$, dengan penilaian sebagai berikut :

Tabel 2.12 Nilai Efektivitas Penagihan

Rasio	Nilai
>90%	5
>85% - 90%	4
>80% - 85%	3
>75% - 80%	2
$\leq 75\%$	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

Selanjutnya penilaian aspek keuangan dihitung menurut rumus dalam Kepmendagri No.47 Tahun 1999 yaitu sebagai berikut :

$$\frac{\text{jumlah nilai 10 indikator aspek keuangan}}{60} \times 45$$

Angka 60 berasal dari nilai maksimal yang dapat diperoleh dari 10 indikator aspek keuangan (10 indikator x 5) ditambah dua nilai bonus (2 x 5) . Angka 45 adalah bobot dari penilaian aspek keuangan.

2.3.2 Aspek operasional

Baietti, dkk, 2006, berpendapat bahwa operasional dan perawatan fasilitas adalah kunci dari setiap penyedia jasa pelayanan. Indikator kinerja aspek operasi perusahaan air minum yang diidentifikasi oleh Baietti, dkk, 2006, antara lain adalah: cakupan pelayanan, meter air tertera, tingkat kebocoran, pemanfaatan kapasitas. Selain itu Baietti, dkk, 2006, mengidentifikasi indikator kinerja dari sisi manajemen pelanggan. Identifikasi indikator kinerja manajemen pelanggan antara lain adalah : kontinuitas air terdistribusi, jumlah keluhan pertahun, jumlah keluhan yang tertangani dalam satu tahun.

Penilaian kinerja pada aspek operasional yang tertuang dalam Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999, bermanfaat untuk mengetahui aspek efisiensi, efektivitas, produktivitas, kualitas penyediaan air bersih kepada masyarakat. Pengukuran

kinerja aspek operasional tersebut dalam Kepmendagri nomor 47 Tahun 1999, secara rinci meliputi :

- a. Cakupan pelayanan, gambaran kemampuan PDAM untuk menjalankan fungsi pelayanan, yaitu seberapa jumlah penduduk yang terlayani air bersih PDAM dalam suatu daerah. Diukur dengan rumus :
- $$\frac{\text{jumlah penduduk terlayani}}{\text{jumlah penduduk}} \times 100\%$$
- dengan penilaian sebagai berikut :

Tabel 2.13 Nilai Rasio Cakupan Pelayanan

Rasio	Nilai
>60%	5
>45% - 60%	4
>30% - 45%	3
>15% - 30%	2
≤ 15%	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

Bonus nilai akan ditambahkan pada penilaian kinerja pada indikator ini, jika PDAM dapat meningkatkan rasio cakupan air dari tahun sebelumnya. Bonus akan diukur dengan : (Rasio cakupan air tahun ini – Rasio cakupan air tahun sebelumnya), dengan penilaian :

Tabel 2.14 Bonus Nilai Rasio Cakupan Air

Rasio	Nilai
>8%	5
>6% - 8%	4
>4% - 6%	3
>2% - 4%	2
> 0%-2%	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

- b. Kualitas air distribusi; gambaran tentang kualitas air yang diproduksi oleh PDAM, apakah kualitas produk sesuai persyaratan yang ditetapkan oleh instansi yang berwenang. Diukur dengan klasifikasi :

Tabel 2.15 Nilai Kualitas Air Distribusi

Kualitas Air	Nilai
Memenuhi syarat air minum	3
Memenuhi syarat air bersih	2
Tidak memenuhi syarat	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

- c. Kontinuitas air, gambaran kemampuan PDAM dalam menyediakan kesinambungan air mengalir di rumah pelanggan. Klasifikasi kemampuan kontinuitas diukur dalam klasifikasi :

Tabel 2.16 Nilai Kontinuitas Air

Kontinuitas	Nilai
Semua pelanggan mendapat aliran air 24 jam	2
Belum semua pelanggan mendapat aliran air 24 jam	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

- d. Produktivitas pemanfaatan instalasi produksi; memberikan gambaran kapasitas produksi air oleh PDAM dari instalasi terpasang; diukur dengan rumus : $\frac{\text{kapasitas produksi}}{\text{kapasitas terpasang}} \times 100\%$, dengan skala penilaian :

Tabel 2.17 Nilai Produktivitas Pemanfaatan Instalasi Produksi

Rasio	Nilai
>90%	4
>80% - 90%	3
>70% - 80%	2
≤ 70%	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

- e. Tingkat kehilangan air, memberikan gambaran jumlah air yang didistribusikan tetapi tidak tercatat; diukur dengan rumus : $\frac{\text{jumlah m}^3 \text{ air yang didistribusikan} - \text{terjual}}{\text{jumlah m}^3 \text{ air yang didistribusikan}} \times 100\%$, dengan skala penilaian :

Tabel 2.18 Nilai Tingkat Kehilangan Air

Rasio	Nilai
>20%	4
>20% - 30%	3
>30% - 40%	2
>40%	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

- f. Peneraan meter air, memberikan gambaran aktivitas PDAM dalam melakukan peneraan meter bagi ketepatan ukuran penggunaan volume air, diukur dengan rumus :

$\frac{\text{jumlah pelanggan yang meter airnya ditera}}{\text{jumlah seluruh pelanggan}} \times 100\%$ dengan penilaian

sebagai berikut :

Tabel 2.19 Nilai Peneraan Meter Air

Rasio	Nilai
>20% - 25%	3
>10% - 20%	2
>0%-10% atau >25%	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

- g. Kecepatan penyambungan baru; gambaran kecepatan memberikan pelayanan kepada pelanggan baru dalam proses pemasangan sambungan baru; diukur dengan klasifikasi dibawah ini :

Tabel 2.20

Nilai Kecepatan Penyambungan Baru

Kecepatan Penyambungan Baru	Nilai
≤ 6 hari kerja	2
> 6 hari kerja	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

- h. Kemampuan penanganan pengaduan; gambaran kemampuan PDAM dalam menyelesaikan pengaduan pelanggan, diukur dengan rumus :

$\frac{\text{jumlah pengaduan yang telah selesai ditangani}}{\text{jumlah seluruh pengaduan}} \times 100\%$ dengan

penilaian sebagai berikut :

Tabel 2.21 Nilai Kemampuan Penanganan Pengaduan

Rasio	Nilai
≥80%	2
<80%	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

- i. Kemudahan pelayanan; gambaran ketersediaan sarana penunjang (service point di luar kantor pusat) dalam rangka memberikan pelayanan baik untuk pelayanan pembayaran rekening air, pengaduan maupun menjadi pelanggan, diukur dengan klasifikasi :

Tabel 2.22 Nilai Kemudahan Pelayanan

Ketersediaan Service Point Di Luar Kantor Pusat	Nilai
Tersedia	2
Tidak tersedia	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

- j. Rasio karyawan per 1000 pelanggan; memberikan rasio jumlah karyawan yang aktif dalam memberikan pelayanan kepada pelanggan, diukur dengan rumus : $\frac{\text{jumlah karyawan}}{\text{jumlah pelanggan}} \times 1000$ dengan penilaian sebagai berikut :

Tabel 2.23 Nilai Rasio Karyawan Per 1000 Pelanggan

Rasio	Nilai
≤8	5
>8-11	4
>11-15	3
>15-18	2
>18	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

Selanjutnya penilaian aspek operasional dihitung menurut rumus dalam Kepmendagri No.47 Tahun 1999 yaitu sebagai berikut :

$$\frac{\text{jumlah nilai 10 indikator aspek operasional}}{47} \times 40$$

Angka 47 berasal dari nilai maksimal yang dapat diperoleh dari 10 indikator aspek operasional ditambah dua nilai bonus pada indikator cakupan pelayanan dan tingkat kehilangan air . Angka 40 adalah bobot dari penilaian aspek operasional.

2.3.3 Aspek Administrasi

Aspek administrasi merupakan proses penyelenggaraan kerja yang dilakukan bersama-sama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Administrasi di dalam penyelenggaraannya diwujudkan melalui fungsi-fungsi manajemen, yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan (Wikipedia, 2010). Gulich, (1937) dalam Bahshin, (2009), menyatakan bahwa fungsi administrasi mengacu pada unsur-unsur :

Universitas Indonesia

- a. Planning (Perencanaan), yaitu mengembangkan adanya garis-garis besar kegiatan yang dilakukan dan mengembangkan metode-metode pelaksanaannya untuk mencapai tujuan organisasi.
- b. Organizing (Pengorganisasian), yaitu mengembangkan struktur formal dari wewenang berdasarkan pengelompokan-pengelompokan kerja (misalnya departemen, biro, dinas, dll) yang perlu dikoordinasikan.
- c. Staffing yang meliputi keseluruhan fungsi kepegawaian : merekrut dan melatih staff serta memelihara kondisi-kondisi kerja yang menyenangkan.
- d. Directing (Pengarahan) yang meliputi tugas memimpin organisasi dengan membuat keputusan-keputusan dan mengimplementasikan-nya melalui kebijakan-kebijakan prosedur.
- e. Coordinating (Pengkoordinasian) yang meliputi tugas-tugas mengintegrasikan dan menyelaraskan berbagai macam unit (bagian) yang saling berkaitan.
- f. Reporting (Pelaporan) yang merupakan proses dan teknik untuk memberikan informasi tentang pekerjaan yang telah dan sedang dilaksanakan (misalnya koleksi data dan manajemen informasi).
- g. Budgeting (Penganggaran) yang meliputi tugas-tugas perencanaan keuangan, akuntansi dan pengendalian.

Pengukuran kinerja administrasi yang tertuang dalam Kepmendagri Nomor 47 tahun 1999 telah dapat mengakomodasi pendapat tersebut di atas. Penilaian kinerja pada aspek operasional yang tertuang dalam Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999, bermanfaat untuk mengetahui aspek perencanaan, pengorganisasian, penganggaran, pengkoordinasian, pengaturan pegawai, pengarahan, pelaporan dan pengawasan. Pengukuran kinerja aspek administrasi tersebut dalam Kepmendagri nomor 47 Tahun 1999, secara rinci meliputi :

- a. Rencana jangka panjang PDAM (corporate plan); untuk melihat sejauhmana perencanaan jangka panjang PDAM dipedomani. Rencana jangka panjang PDAM merupakan rencana strategis yang mencakup rumusan mengenai tujuan dan sasaran yang hendak dicapai dalam jangka waktu lima tahun mendatang. Penilaian indikator ini adalah sebagai berikut :

Universitas Indonesia

Tabel 2.24 Nilai Pelaksanaan Rencana Jangka Panjang

Pelaksanaan	Nilai
Sepenuhnya dipedomani	4
Dipedomani sebagian	3
Memiliki, namun belum di pedomani	2
Tidak memiliki	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

- b. Rencana organisasi dan uraian tugas; gambaran tentang pelaksanaan rencana organisasi dan uraian tugas sejauhmana dipedomani. Rencana organisasi dan uraian tugas adalah struktur organisasi dan tata kerja organisasi yang dimiliki PDAM. Indikator ini diukur dengan klasifikasi :

Tabel 2.25 Nilai Pelaksanaan Rencana Organisasi Dan Uraian Tugas

Pelaksanaan	Nilai
Sepenuhnya dipedomani	4
Dipedomani sebagian	3
Memiliki, namun belum di pedomani	2
Tidak memiliki	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

- c. Prosedur dan operasi standar; memberikan gambaran sejauhmana pelaksanaan prosedur operasi standar. Prosedur operasi standar berupa panduan (manual) yang mencakup prosedur penanganan operasi PDAM. Penilaian indikator pelaksanaan prosedur operasi standar diukur dalam klasifikasi :

Tabel 2.26 Nilai Pelaksanaan Prosedur Dan Operasi Standar

Pelaksanaan	Nilai
Sepenuhnya dipedomani	4
Dipedomani sebagian	3
Memiliki, namun belum di pedomani	2
Tidak memiliki	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

- d. Gambar nyata laksana (As Built Drawing); memberikan gambaran gambar nyata laksana disediakan dan dipedomani sebagai alat manajemen. Gambar nyata laksana merupakan data dan gambar seluruh sistem distribusi yang dapat digunakan sebagai panduan dalam perbaikan dan atau penambahan jaringan distribusi. Indikator ini diukur dengan :

Tabel 2.27 Nilai Pelaksanaan Gambar Nyata Laksana (As built drawing)

Pelaksanaan	Nilai
Sepenuhnya dipedomani	4
Dipedomani sebagian	3
Memiliki, namun belum di pedomani	2
Tidak memiliki	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

- e. Pedoman penilaian kerja karyawan; berupa pelaksanaan penilaian pretasi karyawan. Indikator inii diukur dengan dengan skala penilaian :

Tabel 2.28 Nilai Pelaksanaan Pedoman Penilaian Karyawan

Pelaksanaan	Nilai
Sepenuhnya dipedomani	4
Dipedomani sebagian	3
Memiliki, namun belum di pedomani	2
Tidak memiliki	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

- f. Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP); memberi gambaran mengenai sejauhmana RKAP dipedomani. RKAP merupakan penjabaran dari rencana jangka panjang secara tahunan yang mencakup rencana kerja dan anggaran perusahaan. Indikator ini diukur dengan penilaian sebagai berikut :

Tabel 2.29 Nilai pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP)

Pelaksanaan	Nilai
Sepenuhnya dipedomani	4
Dipedomani sebagian	3
Memiliki, namun belum di pedomani	2
Tidak memiliki	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

- g. Tertib laporan internal; gambaran ketepatan waktu dari pembuatan laporan internal seperti laporan teknik dan laporan administrasi bulanan; diukur dengan klasifikasi dibawah ini :

Tabel 2.30 Nilai Tertib Laporan Internal

Tertib Laporan Internal	Nilai
Dibuat tepat waktu	2
Tidak tepat waktu	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

- h. Tertib laporan eksternal; gambaran ketepatan waktu dari pembuatan laporan eksternal berupa laporan keuangan tahunan kepada Badan Pengawas PDAM dan Bupati; diukur dengan klasifikasi dibawah ini :

Tabel 2.31 Nilai Tertib Laporan Eksternal

Tertib Laporan Eksternal	Nilai
Dibuat tepat waktu	2
Tidak tepat waktu	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

- i. Opini Auditor Independen; gambaran kewajaran dari laporan keuangan tahunan PDAM, diukur dengan klasifikasi :

Tabel 2.32 Nilai Opini Auditor Independen

Opini	Nilai
Wajar tanpa pengecualian	4
Wajar dengan pengecualian	3
Tidak memberikan pendapat	2
Tidak wajar	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

- j. Tindak lanjut hasil pemeriksaan tahun terakhir; merupakan hasil pencapaian upaya tindak lanjut/rekomendasi oleh insatansi pemeriksa. Indikator ini diukur dengan penilaian sebagai berikut :

Tabel 2.33 Nilai tindak lanjut hasil pemeriksaan tahun terakhir

Tindak Lanjut	Nilai
Tidak ada temuan	4
Ditindaklanjuti dan seluruhnya selesai	3
Ditindaklanjuti dan sebagian selesai	2
Tidak ditindaklanjuti	1

Sumber : Kepmendagri Nomor 47 Tahun 1999 (diolah kembali)

Selanjutnya penilaian aspek administrasi dihitung menurut rumus dalam Kepmendagri No.47 Tahun 1999 yaitu sebagai berikut :

$$\frac{\text{jumlah nilai 10 indikator aspek administrasi}}{36} \times 15$$

Angka 36 berasal dari nilai maksimal yang dapat diperoleh dari 10 indikator aspek administrasi. Angka 15 adalah bobot dari penilaian aspek administrasi.

Secara keseluruhan untuk mendapatkan nilai akhir penilaian kinerja maka nilai ketiga aspek tersebut dijumlah sehingga muncul nilai akhir yang akan dibandingkan dalam tabel dibawah ini :

Total Nilai Ketiga Aspek Kinerja PDAM	Kriteria Kinerja
>75	Baik Sekali
>60-75	Baik
>45-60	Cukup
>30-45	Kurang
≤ 30	Tidak Baik

Total nilai ketiga aspek tersebut menggambarkan kinerja pada masing-tahun yang diteliti.

Setelah mendapatkan hasil pengukuran kinerja PDAM Kabupaten Ponorogo tahun 2009, maka data kemudian dibandingkan dengan hasil penilaian kinerja PDAM Kabupaten Ponorogo tahun 2007 dan 2008. Pengertian dan pemantauan terhadap indikator adalah hal yang penting bagi organisasi untuk meyakinkan bahwa kegiatan yang dilakukan telah sesuai dengan tujuan dan strategi organisasi (Poister, 2003). Pengukuran kinerja harus dilakukan sebagai proses yang berkelanjutan dengan tujuan perbaikan kinerja secara terus menerus. Faktor-faktor yang memberi kontribusi yang baik atau yang buruk harus dianalisa dan diambil tindakan untuk pemanfaatan atau perbaikan dimasa yang akan datang (Mahsun, 2006). Dari pendapat diatas maka perlu diidentifikasi pada indikator mana yang meningkat dan mana yang memburuk sehingga nantinya dapat menjadi pertimbangan bagi pengelola PDAM Kabupaten Ponorogo.