

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Pendahuluan

Air adalah salah satu sumber daya alam yang dikaruniakan oleh Tuhan Yang Maha Esa yang memiliki fungsi sangat penting bagi kehidupan makhluk hidup yang ada di muka bumi ini. Begitu pula kesejahteraan rakyat Indonesia tidak akan bisa terlepas dari keberadaan air di Negara ini.

Dalam UUD (Undang-Undang Dasar) 1945 pasal 33 ayat 3 disebutkan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Pasal ini merupakan landasan filosofis untuk menentukan pengelolaan sumber daya alam, termasuk sumber daya air, dalam kehidupan bernegara.

Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air yang terdapat dalam pasal 5 menyebutkan bahwa “Negara menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi kebutuhan pokok minimal sehari-hari guna memenuhi kehidupannya yang sehat, bersih, dan produktif.” Penguasaan sumber daya air oleh Negara diharapkan akan menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari dan melakukan pengaturan hak atas air.

Berdasarkan pasal 6 ayat 2 undang-undang tersebut menyebutkan bahwa “Penguasaan negara atas sumber daya air tersebut diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah dengan tetap mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya.”

Sebagai perwujudannya, penyediaan sebagian besar kebutuhan air bersih di Indonesia dilakukan oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang terdapat di setiap propinsi, kabupaten, dan kotamadya di seluruh Indonesia. PDAM merupakan perusahaan daerah sebagai sarana penyedia air bersih yang diawasi dan dimonitor oleh pemerintah daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1962 tentang perusahaan daerah bahwa :

Perusahaan Daerah ialah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan Undang-undang ini yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan undang-undang.

PDAM sebagai perusahaan daerah diberi tanggung jawab untuk mengembangkan dan mengelola sistem penyediaan air bersih serta melayani semua kelompok konsumen dengan harga yang terjangkau. PDAM bertanggung jawab pada operasional sehari-hari, perencanaan aktivitas, persiapan dan implementasi proyek, serta bernegosiasi dengan pihak swasta untuk mengembangkan layanan kepada masyarakat.

Dalam rangka mencapai pelayanan prima, perusahaan dihadapkan pada penentuan strategi dalam pengelolaan usahanya. Penentuan strategi akan dijadikan sebagai landasan dan kerangka kerja untuk mewujudkan sasaran-sasaran kerja yang telah ditentukan oleh manajemen. Oleh karena itu, dibutuhkan suatu alat untuk mengukur kinerja sehingga dapat diketahui sejauh mana strategi dan sasaran yang telah ditentukan dapat tercapai.

Menurut Indra Bastian (2006:279) bahwa “ada beberapa alat dalam pengukuran kinerja, dimana salah satunya adalah menggunakan *balanced*

scorecard (BSC)”. *Balanced Scorecard* merupakan konsep yang pertama kali dikembangkan oleh Robert S. Kaplan dan David P. Norton pada tahun 1992.

Menurut Kaplan dan Norton (1996:2) bahwa “*balanced scorecard* menerjemahkan misi dan strategi perusahaan ke dalam seperangkat ukuran yang menyeluruh yang memberi kerangka kerja bagi pengukuran dan sistem manajemen strategis.”

Menurut Mahmudi (2010:133) bahwa :

Pada perkembangannya *balanced scorecard* tidak hanya sekadar alat pengukuran kinerja, tetapi sebagai manajemen strategik perusahaan yang digunakan untuk menerjemahkan misi, visi, tujuan, dan strategi ke dalam sasaran strategik dan inisiatif strategik yang komprehensif, koheren, dan terukur.

Menurut Vincent Gaspersz (2003:9) bahwa “*balanced scorecard* merupakan suatu konsep manajemen yang membantu menerjemahkan strategi ke dalam tindakan”. Jadi, *balanced scorecard* merupakan manajemen strategik dan alat pengukuran kinerja yang menerjemahkan misi dan strategi perusahaan ke dalam tindakan.

Menurut Quinlivan (dalam Mahsun,2009:160) bahwa ‘*balanced scorecard* ini pada awalnya memang ditujukan untuk memperluas area pengukuran kinerja organisasi swasta yang *profit oriented*. Pendekatan ini mengukur kinerja berdasarkan aspek finansial dan nonfinansial’. Menurut Kaplan dan Norton (1996:23) bahwa “terdapat empat perspektif yang memberikan keseimbangan antara tujuan jangka pendek dan jangka panjang”. Empat perspektif tersebut yaitu perspektif finansial, perspektif pelanggan, perspektif proses bisnis internal, dan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan.

PDAM yang merupakan perusahaan daerah yang memberikan pelayanan kepada masyarakat menempatkan laba bukan sekedar ukuran kinerja utama, namun pelayanan yang cenderung bersifat kualitatif dan nonkeuangan dinilai cocok jika menerapkan *balanced scorecard* dalam pengukuran kinerja perusahaannya. kemudian Mahsun (2009:162) menjelaskan bahwa “Pada organisasi publik yang mengedepankan layanan publik, BSC perlu diadaptasi sehingga menghasilkan pengukuran yang sesuai dengan tujuan utama organisasi”.

Tujuan utama organisasi sektor publik menurut Mahmudi (2010:142) bahwa “*The bottom line* organisasi sektor publik adalah maksimisasi pelayanan publik (*public service maximization*)”. Sehingga tumpuan dalam organisasi sektor publik adalah pada perspektif pelanggan karena pelayanan publik merupakan *bottom line* organisasi.

Berdasarkan peta permasalahan umum PDAM yang dijelaskan oleh PERPAMSI (Persatuan Perusahaan Air Minum Seluruh Indonesia) (2010:5) bahwa “cakupan pelayanan nasional sekitar 24%”. Sedangkan cakupan pelayanan PDAM yang berada di wilayah Jawa Barat yaitu:

Tabel 1.1

Cakupan Pelayanan PDAM di Wilayah Jawa Barat

No.	PDAM	Wilayah	Cakupan pelayanan
1	TIRTA KAHURIPAN	Kab. Bogor	15,35 %
2	TIRTA ANOM	Kota Banjar	27,42 %
3	TIRTA BHAGASASI	Bekasi	14,63 %
4	TIRTA PATRIOT	Kota Bekasi	3 %
5	TIRTA KAMUNING	Kab. Kuningan	10,26 %
6	TIRTA BUMI WIBAWA	Kota Sukabumi	30,90 %
7	TIRTA GALUH	Kab. Ciamis	7,48 %
8	TIRTA SUKAPURA	Kab. Tasikmalaya	37,30%
9	TIRTA INTAN	Kab. Garut	38,1 %
10	TIRTA RAHARJA	Kab. Bandung	8,95 %
11	TIRTA WENING	Kota Bandung	67 %
12	TIRTA DHARMA	Kota Cirebon	88 %
13	TIRTA JAYA	Kab. Sukabumi	3,10 %
14	TIRTA DARMA AYU	Kab. Indramayu	22,18 %
15	TIRTA DHARMA	Kab. Purwakarta	19,69 %
16	TIRTA MUKTI	Kab. Cianjur	10,21 %
17	TIRTA MEDAL	Kab. Sumedang	11 %
18	PDAM KAB. MAJALENGKA	Kab. Majalengka	19,64 %
19	TIRTA TARUM	Kab. Karawang	15,14 %
20	PDAM KAB. CIREBON	Kab. Cirebon	10,81 %
21	TIRTA PAKUAN	Kota Bogor	58,47 %
22	TIRTA RANGGA	Kab. Subang	15,75 %

(Sumber: PERPAMSI dan Website masing-masing PDAM)

Melihat tabel di atas, rata-rata cakupan pelayanan PDAM di wilayah Jawa Barat yaitu sebesar 24,30 % dengan 15 PDAM masih berada di bawah rata-rata yang menunjukkan bahwa cakupan pelayanan PDAM masih rendah.

Sri Luthfiati Hamidah, 2012

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu

Rendahnya cakupan pelayanan tersebut disebabkan oleh kondisi keuangan yang tidak sehat akibat mengalami keterikatan terhadap hutang dalam jumlah yang cukup besar. Hal ini disebabkan tingkat tarif yang berada di bawah biaya produksi yang menyebabkan PDAM mengalami kerugian dari tahun ke tahun. Dampaknya terhadap aspek operasi, ketidakcukupan tarif layanan terhadap biaya produksi menyebabkan kualitas air yang disediakan belum memadai maupun kesinambungan investasi untuk ekspansi usaha sehingga menimbulkan keluhan dari pelanggan pengguna jasa layanan PDAM. Ditambah dengan pengelolaan sumber daya manusia yang berlebihan menyebabkan tingkat produktivitas pegawai yang rendah sehingga semakin membebani perusahaan.

Faktor atau indikator kekuatan dan kelemahan dari PDAM merupakan fungsi pokok kegiatan perusahaan yang terdiri dari manajemen, keuangan, teknis (produksi dan distribusi), dan aspek pelayanan. Permasalahan di atas menunjukkan lemahnya fungsi pokok kegiatan perusahaan dari semua aspek. Pengelolaan sumber daya manusia yang berlebihan menyebabkan tingkat produktivitas pegawai rendah merupakan permasalahan dari aspek manajemen. Keterikatan terhadap hutang dan tarif yang masih dibawah biaya produksi merupakan permasalahan dari aspek keuangan. Kualitas air yang belum memadai merupakan permasalahan dari aspek operasi. Semua permasalahan tersebut akan menyebabkan cakupan pelayanan yang rendah.

Semua permasalahan dari aspek keuangan, aspek manajemen, dan aspek teknis membuat aspek pelayanan menjadi rendah. Keempat aspek tersebut

merupakan aspek yang dinilai dalam sebuah pengukuran kinerja perusahaan yang menggunakan *balanced scorecard*.

Menurut Robertson (dalam Mahsun, 2009:164) bahwa ‘setiap target kinerja pada perspektif keuangan, bisnis internal dan pertumbuhan serta pembelajaran akan diarahkan pada upaya-upaya peningkatan kepuasan pelanggan’. Mahmudi (2010:144) juga menjelaskan bahwa “inisiatif strategik dibuat pada perspektif pembelajaran dan pertumbuhan, proses internal, dan keuangan adalah untuk memaksimalkan kepuasan pelanggan”. Dengan demikian, BSC untuk PDAM menempatkan perspektif pelanggan pada posisi utama.

Dalam penelitian ini, perspektif finansial merupakan penilaian terhadap kinerja perusahaan dari aspek keuangan. Perspektif pelanggan akan menilai kinerja perusahaan dari aspek pelayanan. Perspektif proses bisnis internal menilai kinerja perusahaan dari aspek teknik yaitu operasi perusahaan. Sedangkan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan menilai kinerja perusahaan dari aspek karyawan yaitu sumber daya manusia (SDM).

Untuk mengetahui apakah kinerja keuangan, kinerja operasi dan kinerja sumber daya manusia (SDM) berpengaruh terhadap kinerja pelayanan PDAM, maka penulis melakukan penelitian pada PDAM yang berada di wilayah Jawa Barat.

Berdasarkan uraian tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai :

“PENGARUH KINERJA KEUANGAN, KINERJA OPERASI DAN KINERJA SUMBER DAYA MANUSIA (SDM) TERHADAP KINERJA PELAYANAN PDAM (Studi Kasus Pada PDAM di Wilayah Jawa Barat)”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dari penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana pengaruh kinerja keuangan secara parsial terhadap kinerja pelayanan PDAM
2. Bagaimana pengaruh kinerja operasi secara parsial terhadap kinerja pelayanan PDAM
3. Bagaimana pengaruh kinerja sumber daya manusia secara parsial terhadap kinerja pelayanan PDAM
4. Bagaimana pengaruh kinerja keuangan, kinerja operasi, kinerja sumber daya manusia secara simultan terhadap kinerja pelayanan PDAM

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud dari penelitian ini yaitu untuk mengkaji bagaimana pengaruh kinerja keuangan, kinerja operasi dan kinerja sumber daya manusia (SDM) terhadap kinerja pelayanan PDAM (studi kasus pada PDAM di Wilayah Jawa Barat). Sedangkan tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini yaitu:

1. Mengetahui pengaruh kinerja keuangan secara parsial terhadap kinerja pelayanan PDAM
2. Mengetahui pengaruh kinerja operasi secara parsial terhadap kinerja pelayanan PDAM
3. Mengetahui pengaruh kinerja sumber daya manusia secara parsial terhadap kinerja pelayanan PDAM
4. Mengetahui pengaruh kinerja keuangan, kinerja operasi, kinerja sumber daya manusia secara simultan terhadap kinerja pelayanan PDAM

1.4 Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini adalah kegunaan yang dapat digunakan oleh berbagai pihak diantaranya yaitu:

1. **Kegunaan Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan tentang permasalahan yang diteliti sehingga dapat membandingkan antara teori dengan fakta di lapangan. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam pengkajian ilmu akuntansi.

2. **Kegunaan Praktis**

Kegunaan praktis dari penelitian ini adalah sebagai bahan pertimbangan bagi PDAM dalam penentuan keputusan di masa yang akan datang mengenai kinerja keuangan, kinerja operasi, kinerja sumber daya manusia (SDM) dan kinerja pelayanan perusahaan.