

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada saat ini kehadiran globalisasi telah merubah pandangan yang berkembang dalam masyarakat tentang pelayanan publik sehingga prinsip-prinsip yang dikembangkan oleh model tradisional tidak lagi kondusif bagi bentuk organisasi yang memberikan pelayanan publik. Di Indonesia reformasi terjadi setelah terakumulasinya kekecewaan masyarakat yang memuncak pada tahun 1998 tepatnya di bulan Mei, Gerakan ini berhasil menurunkan penguasa Indonesia yang telah memimpin 32 tahun. Setelah 17 tahun sudah reformasi dijalankan dengan berbagai tuntutan perubahan sebagai gerbong di belakang lokomotif reformasi. Sampai saat reformasi lebih mengedepankan reformasi politik dibanding reformasi administrasi dan birokrasi sehingga reformasi birokrasi seakan berjalan ditempat. Untuk menjalankan Reformasi birokrasi menuju *Goovernance* seyogyanya memiliki interaksi yang seimbang antara pemerintah, *Civil Society* dan swasta. Kehadiran globalisasi telah merubah pandangan yang berkembang dalam masyarakat tentang pelayanan publik sehingga prinsip-prinsip yang dikembangkan oleh model tradisional tidak lagi kondusif bagi bentuk organisasi yang memberikan pelayanan publik. Untuk menciptakan tata pemerintahan yang lebih baik maka prinsip-prinsip yang terdapat dalam model tradisional direformasi.

Dalam konteks era globalisasi tidak saja terjadi perubahan struktur ekonomi dan sosial, tetapi juga pada perkembangan dan persaingan global yang cepat dan meningkat tajam. Perubahan-perubahan yang luar biasa tersebut didorong oleh perubahan teknologi dan inovasi baru yang di samping menciptakan pilihan-pilihan baru juga memberikan tantangan terhadap pemerintah, khususnya dalam sistem pemerintahan yang semakin efektif, efisien dan kualitas pelayanan serta pengayoman kepada masyarakat dan upaya meningkatkan daya saing nasional dalam mengarungi dan menggeluti persaingan global. Untuk menghadapi tantangan tersebut sangat dibutuhkan Administrasi Publik yang kondusif bagi terciptanya *good governance* tersebut. Lembaga pemerintah dirancang untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya pada masyarakat tapi seiring dengan perubahan yang terjadi sebagai akibat dari globalisasi, prinsip-prinsip yang menjadi dasar pelayanan mengalami perubahan. Akibatnya, definisi tentang tata pemerintahan yang baik dan administrasi yang layak juga mengalami perubahan.

Model yang selama ini dijalankan oleh pemerintahan negara-negara bukan berarti tidak memiliki hasil positif dalam bagi masyarakatnya. Secara ilmiah, model tradisional selama beberapa dekade berhasil untuk mengorganisasikan pelayanan dengan baik kepada masyarakat, termasuk didalamnya optimisme tentang kemampuan pemerintah untuk memecahkan masalah. Namun globalisasi telah mengubah pandangan yang berkembang dalam masyarakat tentang pelayanan publik

sehingga prinsip-prinsip yang dikembangkan oleh model tradisional tidak lagi kondusif bagi bentuk organisasi yang memberikan pelayanan publik.

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Henry, paradigma administrasi Negara sudah jauh bergeser dan meninggalkan pendulum dikotomi politik-administrasi. Dalam konteks kekinian, paradigma dikotomi politik-administrasi yang terkenal dengan *Adagium when political end, administrative* begini kurang relevan dengan perkembangan teori dan praktik administrasi negara. Bahkan sebenarnya, administrasi negara sudah lama meninggalkan paradigma ke-5 dalam ilmu administrasi negara yaitu administrasi negara sebagai administrasi negara (1970-sekarang).¹ Paradigma OPA tidak bisa dipisahkan dari tiga pemikiran, yaitu paradigma dikotomi politik-administrasi, rational-model Herbert Simon dan teori pilihan publik (*public choice*). *Pertama*, paradigma dikotomi politik-administrasi yang mencoba menawarkan gagasan pemisahan politik-administrasi. *Kedua*, manusia rasional (administratif) Herbert Simon juga memberikan pengaruh terhadap OPA. Menurut Simon, manusia dipengaruhi oleh rasionalitas mereka dalam mencapai tujuan-tujuannya.² *Ketiga*, teori pilihan publik (*public choice*) merupakan teori yang melekat (*asociate*) dalam OPA. Teori pilihan publik berasal dari filsafat manusia ekonomi (*economic man*) dalam teori-teori ekonomi. Inti ajaran teori pilihan publik

¹Nicholas Henry, *Administrasi Negara dan Masalah-Masalah Kenegaraan*, CV.Rajawali, Jakarta 1988, halaman 24.

² Edi suryanto, “*The New Public Service: Nalar Politik dalam Administrasi Negara*”
<https://www.scribd.com/doc/56460384/New-Public-Service-2009120021>, Diakses pada tanggal 24/08/2015 Pukul 00.32

menyatakan bahwa manusia adalah individu yang rasional yang selalu menginginkan terpenuhinya kebutuhan pribadinya (*self-interested*) dan memaksimalkan keuntungan pribadinya (*own-utilities*).³

New Publik Management (NPM) adalah paradigma baru dalam manajemen sektor publik. NPM menekankan ada control atas output kebijakan pemerintah, desentralisasi otoritas management, pengenalan pada dasar mekanisme pasar, serta layanan yang berorientasi *customer*. NPM berasal dari pendekatan atas manajemen publik dan birokrasi. Selama ini birokrasi erat dikaitkan dengan manajemen sektor publik itu sendiri. Birokrasi dianggap erat berkait dengan keengganan maju, kompleksitas hirarki jabatan dan tugas, serta mekanisme pembuatan keputusan yang *top-down*. Fokus dari NPM sebagai sebuah gerakan adalah pengadopsian keunggulan teknik manajemen perusahaan sektor publik untuk diimplementasikan dalam sektor publik dan pengadministrasiannya.⁴

Dengan adanya reformasi administrasi tersebut memberikan tuntutan terhadap kualitas pelayanan aparatur pemerintah perlu mendapatkan perhatian serius dari instansi-instansi pemerintah, baik pemerintah pusat, pemerintah daerah termasuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Dalam konsep Administrasi Publik Modern, pemberian pelayanan kepada masyarakat

³Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, not Steering*, M.E Sharpe, Armonk, New York, 2003, halaman 11-12.

⁴Rizkya, Ovie Maha Putra, Soesilo Zauhar, Siti Rochmah, "INNOVATIVE GOVERNMENT PADA PDAM DALAM MENINGKATKAN KUALITAS PELAYANAN", jurnal administrasi publik, Vol. 1, No. 5, (Malang: Unbraw, 2013) Hlm. 920

tidak harus dilakukan oleh pemerintah, akan tetapi pemerintah bekerja sama dan mengembangkan kemitraan, baik dengan kelompok swasta maupun perorangan. Pada prinsipnya kriteria pelayanan publik yang baik berkaitan dengan pihak-pihak penerima pelayanan publik, pemberi pelayanan publik, dan pihak ketiga yang masih memiliki kepentingan terhadap pelayanan publik yang baik. Hak-hak, kewajiban-kewajiban, dan kesinambungan dari penerima pelayan, pemberi pelayan, dan pihak ketiga dipertimbangkan berdasarkan nilai-nilai profesional dan nilai-nilai sosial yang mengendalikan kehidupan mereka. Nilai-nilai profesional berkenaan dengan mekanisme dan rata cara pelaksanaan profesi pelayanan publik.

Terkait dengan hal itu untuk nilai-nilai profesional telah banyak dikedepankan dalam literatur-literatur tentang *good governance*, publik, dan *service management*. Nilai-nilai sosial berkenaan dengan sistem nilai masyarakat atau publik yang berlaku di dalam masyarakat dan pemberi pelayanan publik itu berinteraksi. Mengingat pelayanan publik tidak dapat berlangsung dalam suatu ruang hampa yang terlepas dari aspek kehidupan sosial secara keseluruhan.⁵

PDAM berbeda dengan perusahaan swasta murni yang selalu berorientasi pada keuntungan (*profit oriented*). Salah satu tujuan PDAM adalah turut serta dalam melaksanakan pembangunan daerah khususnya, dan pembangunan ekonomi nasional pada umumnya, dengan cara menyediakan air minum yang bersih, sehat, dan

⁵ Zainul, ahmad.i.a, "Manajemen Pelayanan Publik" Artikel, diakses dari http://azia-fisip11.web.unair.ac.id/artikel_detail-48323-Politik-Manajemen%20Pelayanan%20Publik.html, pada tanggal 1 september 2015, pukul 03:45

memenuhi persyaratan kesehatan bagi masyarakat di suatu daerah, yang sekaligus merupakan wujud pelayanan yang diberikan oleh pemerintah terhadap masyarakat.⁶

Dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 157 disebutkan bahwa salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Peranan perusahaan daerah diwujudkan dalam bentuk pembagian laba yang disetorkan kepada Pemerintah Daerah yang bersangkutan dan dimasukkan dalam APBD sebagai sumber pembiayaan bagi kegiatan pembangunan di daerah. Amanat UUD tersebut menjadi mandat bagi pemerintah untuk melayani masyarakat dalam rangka pengelolaan kekayaan alam termasuk kebutuhan air bersih. Untuk menjalankan mandat tersebut, Pemerintah mendirikan PDAM yang berbentuk BUMD dengan tujuan agar perusahaan dapat menjadi perpanjangan tangan pemerintah dalam melaksanakan kewajiban pelayanan air bersih kepada masyarakat.

Pengelolaan PDAM Tirtamarta Kota Yogyakarta sudah mulai didirikan pada Tahun 1976,⁷ sumber air yang di gunakan PDAM Tirtamarta bersumber dari beberapa lokasi salah satunya yang utama adalah dari kali kuning (Umbulwadon), PDAM tirtamarta bertujuan salah satunya untuk penyedia air bersih siap konsumsi, yang telah dibuktikan oleh dinas Kesehatan kota Yogyakarta. Tetapi pada

⁶ Sari, yessi Amanda, "PENGARUH PENERAPAN GOOD CORPORATE GOVERNANCE TERHADAP INFORMASI KINERJA KEUANGAN" (Studi Kasus Pada PDAM Tirta Jati Kabupaten Cirebon, PDAM Tirta Dharma Kota Cirebon, PDAM Tirta Medal Kabupaten Sumedang, dan PDAM Tirta Kamuning Kabupaten Kuningan)", skripsi S-1, fakultas ekonomi, UNIVERSITAS WIDYATAMA, 2014, hlm 2.

⁷Arsip PDAM Tirtamarta.

kenyataannya air yang memang siap untuk di konsumsi berbanding terbalik dengan kenyataannya bahwa pada saat ini air PDAM masih berbau kaporit, dan pada kasus lainnya dalam instalasi pipa penyaluran PDAM masih mengalami kebocoran ilegal yang juga menyebabkan kurangnya tekanan dorongan air ke pengguna pelayanan PDAM tirtamarta, dalam hal ini sangat berpengaruh pada visi dan misi PDAM Tirtamarta yaitu menjadi Perusahaan yang dapat menyediakan air siap minum untuk masyarakat Kota Yogyakarta, sedangkan misi yang ditetapkan adalah :

1. Menyediakan air bersih sesuai kebutuhan masyarakat yang memenuhi standar kesehatan dan berkesinambungan.
2. Mewujudkan profesionalisme dalam pelayanan.
3. Menjadikan PDAM Tirtamarta sebagai alat kelengkapan otonomi daerah yang dapat diandalkan.
4. Menyiapkan kualitas SDM yang profesional di bidangnya.
5. Meningkatkan kesejahteraan karyawan.

Pada akhirnya PDAM merupakan perusahaan daerah yang bertugas multi fungsi, yaitu kewajiban melayani kebutuhan dasar masyarakat dan sekaligus perusahaan *profit oriented* agar dapat memberikan kontribusi kepada PAD di daerah. Hal itu tertuang dalam Peraturan Daerah Kotamadya Yogyakarta No. 3 Tahun 1976 tentang PDAM Tirtamarta Yogyakarta, yang menyebutkan bahwa sifat perusahaan merupakan perusahaan yang memberikan pelayanan dan memberikan jasa serta menyelenggarakan kemanfaatan umum disamping memupuk pendapatan daerah.

Berdasarkan penjelasan di atas bahwa PDAM merupakan perusahaan daerah yang bertugas multi fungsi, yaitu kewajiban melayani kebutuhan dasar masyarakat dan sekaligus perusahaan *profit oriented*. PAD merupakan cermin kemandirian suatu daerah. Penerimaan murni daerah yang merupakan modal utama bagi daerah dalam membiayai pemerintahan dan pembangunan di daerahnya. Dalam menjalankan otonomi daerah di Pemerintahan Kota Yogyakarta dituntut untuk mampu meningkatkan PAD yang merupakan tolak ukur terpenting bagi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah. Berikut Tabel rincian PAD di kota Yogyakarta yaitu:

Tabel 1.1

Rincian Pendapatan Asli Daerah kota Yogyakarta

Rincian Pendapatan Asli Daerah kota Yogyakarta	
Tahun 2010	Rp. 179.423.640.057,00
Tahun 2011	Rp. 228.833.289.691,00
Tahun 2012	Rp. 339.260.260.391,00
Tahun 2013	Rp. 304.797.498.596,00
Tahun 2014	Rp. 404.272.607.099,00

Sumber :Bidang Pelaporan, Dinas Pajak Daerah dan Pengelolaan Keuangan Kota Yogyakarta

Dari hasil PAD Kota Yogyakarta dari tahun ketahun terjadi peningkatan, namun beda halnya dari tahun 2012 ke tahun 2013 terjadi penurunan dan pada tahun 2014 kembali adanya peningkatan. Hal ini menunjukkan adanya ketidakstabilan pada PAD maka dari itu peneliti akan mengetahui lebih dalam mengenai pengelolaan yang ada pada salah satu pendapatan asli daerah dari salah satu sumber pendapatan yaitu BUMD yang salah satunya yaitu perusahaan PDAM Tirtamarta itu sendiri.

Sehubungan dengan misi yang ditetapkan pada PDAM Tirtamarta sesuai yang telah dipaparkan di atas pada kenyataan di lapangan belum sesuai dengan harapan. Berdasarkan observasi yang dilakukan penulis masih terdapat permasalahan yang dialami oleh para pelanggan PDAM Tirtamarta, permasalahan tersebut di antaranya yaitu kualitas air belum memenuhi standar kesehatan yang siap konsumsi contohnya air terlalu banyak kadar kaporit, selain permasalahan dari kualitas air, permasalahan lain dari teknis instalasi yaitu kurangnya tekanan air pada pendistribusian ke tiap pelanggan, sehingga dalam hal ini pelanggan belum maksimal menerima air dari PDAM.

Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan di atas maka diperlukan adanya suatu upaya untuk meningkatkan pengelolaan PDAM. Penggunaan pendekatan *New Public Management* (NPM), diharapkan dapat memaksimalkan pelayanan dan pengelolaan di PDAM, dan diharapkan kedepannya mampu meningkatkan nilai PAD Kota Yogyakarta melalui PDAM Tirtamarta pada tahun 2015 ini. Sebagai salah satu pendekatan, NPM merupakan sebuah konsep pengelolaan yang baru pada tahun 1980-an biasa diterapkan di Negara Eropa dan berdasarkan penjelasan di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang “Implementasi Konsep NPM Dalam Meningkatkan PAD di PDAM Tirtamarta, Yogyakarta (Periode Tahun 2011-2014)”.

B. Rumusan Masalah

Bagaimanakah Konsep Implementasi *New Public Management* Dalam Meningkatkan PAD di PDAM Tirtamarta, Yogyakarta (Periode Tahun 2011-2014) ?

C. Tujuan dan Manfaat

a. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

Untuk mengetahui Konsep Implementasi *New Public Management* Dalam Meningkatkan PAD di PDAM Tirtamarta, Yogyakarta (Periode Tahun 2011-2014)

b. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini diharapkan dapat membawa manfaat baik dari segi praktis, akademik maupun dari segi teoritis.

1. Dari segi praktis

Penelitian ini dapat memberikan kontribusi kepada PDAM. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi positif bagi PDAM khususnya dalam hal peningkatan perusahaan untuk mengembangkan sistem pengukuran kinerja sehingga perusahaan dapat lebih memberikan nilai pelayanan kepada seluruh pelanggan.

2. Dari segi akademik

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik secara langsung bagi kepastakaan dan sebagai sarana pengaplikasian berbagai teori yang telah dipelajari sehingga selain berguna dalam mengembangkan pemahaman, penalaran, dan pengalaman penulis juga berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang pelayanan publik.

3. Dari segi teoritis

Secara teoritis, untuk melatih dan mengembangkan diri serta meningkatkan pemahaman berpikir melalui penulisan ilmiah dengan menerapkan teori dan pengetahuan yang telah diperoleh selama belajar di Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

D. Kerangka Teori

Teori merupakan unsur penelitian yang memiliki peranan paling penting dalam penelitian yang akan dilakukan. Teori memiliki peranan terbesar dalam suatu penelitian yang akan dilakukan karena teori menerangkan suatu kejadian yang menjadi fokus penelitian dan digunakan untuk menyusun konsep serta fakta dalam suatu pola yang logis untuk hasil penelitian. Berdasarkan pemahaman tersebut maka dalam Pengelolaan BUMD dalam peningkatan PAD di kota Yogyakarta, dengan menggunakan pendekatan NPM pada PDAM Tirtamarta yang akan dijelaskan sebagai berikut :

1. New Public Management

1.1 Pengertian *Management Public*

Menurut Sangkala manajemen publik merupakan penggabungan antara orientasi normatif dan administrasi publik tradisional dengan orientasi instrumental dari manajemen umum.⁸ Sedangkan menurut Keban, manajemen publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi management seperti *planning*, *organizing*, dan *controlling* di satu sisi, dengan sumber daya manusia, keuangan, fisik, informasi, dan politik di sisi lain.⁹ Menurut Budi Kuniadi, *management public* merupakan manajemen pelayanan masyarakat.¹⁰

Berdasarkan definisi yang telah dijelaskan para ahli di atas, maka *management public* adalah suatu proses pengelolaan yang dilakukan dengan cara menggabungkan antara fungsi-fungsi management seperti *planning*, *organizing*, dan *controlling* dengan administrasi publik untuk menghasilkan pelayanan yang lebih baik bagi masyarakat.

⁸Sangkalan, *Dimensi – Dimensi Managemt Public*, Yogyakarta: Ombak, 2012 halaman 11

⁹Aparajita, Putu Devi, "Manajemen Publik"

https://www.academia.edu/9763025/TeoriManajemen_Publik, Makalah, Diakses tanggal 1 September 2015, Pukul 04:54

¹⁰Budi Kurniadi "Management Public" http://pelita-bangsa.ac.id/asset/_laporan/120620-66e54e6d9e.ppt, Diakses tanggal 22/05/2015, Pukul 02:55

1.2 Tinjauan Umum Tentang Konsep *New Public Management* (NPM)

a. Pengertian *New Public Management* (NPM)

Menurut Mahmudi, *New Public Management* (NPM) merupakan teori manajemen publik yang beranggapan bahwa praktik manajemen sektor swasta adalah lebih baik dibandingkan dengan praktik manajemen sektor publik.¹¹ Sedangkan menurut Friedrichsmeier, *New Public Management* (NPM) merupakan satu paket ide, filosofi politik, upaya metode, teknik dan sebagainya yang digunakan untuk mereformasi administrasi publik.¹² Golembiewski mengatakan *New Public Management* (NPM) sebagai *liberation* yaitu upaya pembebasan manajemen publik dari kungkungan konservatisme administrasi klasik dengan memasukan prinsip-prinsip sektor privat ke sektor publik.¹³ Jadi *New Public Management* (NPM) adalah suatu teknik manajemen publik yang baru untuk mengubah administrasi publik menjadi lebih baik dengan cara memasukan berbagai prinsip-prinsip dari sektor yang privat ke dalam sektor publik.

¹¹Irham Fahmi, *Manajemen Kinerja: Teori dan Aplikasi*, (Bandung: Alfabeta, 2011), hlm. 3.

¹² Wuryani, *Kepemimpinan dan Pengembangan karir SDM Pada Administrasi Publik Berbasis Pendekatan New Publik Management (NPM) Untuk Mewujudkan Good Governance*, Buletin BANDIKLAT Provinsi DIY, tahun 2010.

¹³ Fadel Muhammad, "Reinventing Local Government: Pengalaman Dari Daerah", [http://books.google.co.id/books?id=52OB735R79oC&printsec=frontcover&hl=id#v=onepage&q &f=false](http://books.google.co.id/books?id=52OB735R79oC&printsec=frontcover&hl=id#v=onepage&q&f=false). (diakses pada 18 mei 2015 pukul 23:45)

b. Karakteristik *New Public Management* (NPM)

Menurut Samodra Wibawa, karakteristik *New Public Management* (NPM) terdapat empat komponen yaitu:¹⁴

- a. Struktur organisasi dan kepemimpinan yang desentralistis.
- b. Manajemen yang berorientasi pada tujuan dan hasil.
- c. Kompetisi atau persaingan.
- d. Manajemen personalia modern

Sedangkan menurut Sangkala, karakteristik *New Public Management* (NPM) mempunyai enam komponen yaitu:¹⁵

- a. Perbaikan terus menerus dalam kualitas.
- b. Penekanan pada devolusi dan delegasi.
- c. Sistem informasi yang tepat.
- d. Penekanan pada kontrak dan pasar.
- e. Pengukuran kinerja.
- f. Penekanan pada peningkatan audit dan inspeksi

Menurut Christopher Hood karakteristik *New Public Management* (NPM) terdapat tujuh komponen utama yaitu :¹⁶

- a. Manajemen professional di sektor publik.
- b. Adanya standar kinerja dan ukuran kinerja.

¹⁴Samodra Wibawa, *Peluang Penerapan New Public Management Untuk Kabupaten Di Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005, hlm. 28.

¹⁵ Sangkala, *Dimensi-Dimensi Manajemen Publik*, hlm. 187.

¹⁶ Mahmudi, *Manajemen Kinerja Sektor Publik, UPP AMP YKPN*, Yogyakarta, 2007, hlm. 39.

- c. Penekanan terhadap pengendalian output dan outcome.
 - d. Pemecahan unit-unit kerja disektor publik (desentralisasi).
 - e. Menciptakan persaingan disektor publik.
 - f. Mengadopsi gaya manajemen sektor bisnis ke sektor publik.
 - g. Disiplin dan penghematan penggunaan sumber daya.
- c. Pengukuran Kinerja Sebagai Elemen *New Public Management* (NPM)**

Armstrong dan Baron, *New Public Management* (NPM) adalah suatu paradigma administrasi publik modern yang berorientasi pada wiraswasta (wirausaha). Akan tetapi dua aspek tersebut memiliki komponen yang dapat menghubungkan keduanya sehingga dapat digabungkan yaitu pengukuran kinerja. Terlihat pada konsep NPM yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan manajemen kinerja sektor publik karena pengukuran kinerja menjadi salah satu prinsip NPM yang utama.¹⁷

¹⁷Mahmudi, *New Public Management (NPM): Pendekatan Baru Manajemen Sektor Publik* . (journal.uii.ac.id/index.php/Sinergi/article/view/919), 2003

1.4 Fungsi New Public Management

Terdapat tiga fungsi manajemen yang secara umum berlaku di sektor publik maupun swasta, Allison (1982) yaitu¹⁸ :

1. Fungsi strategi, meliputi :
 - a. Penetapan tujuan dan prioritas organisasi
 - b. Membuat rencana operasional untuk mencapai tujuan
2. Fungsi Manajemen komponen internal, meliputi :
 - a. Pengorganisasian dan penyusunan staf
 - b. Pengarahan dan manajemen sumber daya manusia
 - c. Pengendalian kinerja
3. Fungsi Manajemen konstituen eksternal, meliputi :
 - a. Hubungan dengan unit eksternal organisasi
 - b. Hubungan dengan organisasi lain
 - c. Hubungan dengan pers dan publik

2. Pendapatan Asli Daerah

2.1 Pendapatan Daerah

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 20, Pendapatan adalah semua penerimaan rekening kas umum Negara /daerah yang menambah ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang menjadi hak pemerintah dan tidak perlu dibayar

¹⁸ Iqbal, faizal, "Manajemen Publik" <https://www.scribd.com/doc/231795983/Manajemen-Publik-Chapter-3>, diakses pada 1 september 2015 pukul 06:38

kembali oleh daerah. Menurut UU Nomor 33 Tahun 2004, pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan. Sehubungan dengan hal tersebut, pendapatan daerah yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan. Seluruh pendapatan daerah yang dianggarkan dalam APBD dianggarkan secara bruto, yang mempunyai makna bahwa jumlah pendapatan yang dianggarkan tidak boleh dikurangi dengan belanja yang digunakan dalam rangka menghasilkan pendapatan tersebut dan/atau dikurangi dengan bagian pemerintah pusat/daerah lain dalam rangka bagi hasil. Menurut Kadjarmiko dalam Halim, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat yang didasarkan pada azas desentralisasi, daerah diberikan kewenangan untuk memungut pajak dan retribusi serta bantuan keuangan. Pendapatan daerah terdiri PAD, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.¹⁹

2.2 Pendapatan Asli Daerah

Menurut Samsubar Saleh, pendapatan daerah merupakan suatu komponen yang sangat menentukan berhasil tidaknya kemandirian pemerintah Kabupaten/Kota dalam rangka otonomi daerah saat ini. Salah satu komponen yang sangat diperhatikan

¹⁹Halim, Abdul, Akuntansi Keuangan Daerah Edisi Revisi, Jakarta, Salemba Empat, 2004, hal 194

dalam menentukan tingkat kemandirian daerah dalam rangka otonomi daerah adalah sektor PAD.²⁰

Menurut Guritno Mangkosubroto (1997) menyatakan bahwa pada umumnya penerimaan pemerintah diperlukan untuk membiayai pengeluaran pemerintah.²¹ Pada umumnya penerimaan pemerintah dapat dibedakan antara penerimaan pajak dan bukan pajak. Penerimaan bukan pajak, misalnya adalah penerimaan pemerintah yang berasal dari pinjaman pemerintah, baik pinjaman yang berasal dari dalam negeri maupun pinjaman pemerintah yang berasal dari luar negeri. PAD adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayah sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah. Terdapat dua unsur penting dari konsep PAD yaitu potensi asli daerah dan pengelolaannya sepenuhnya oleh daerah. Dalam konteks pembiayaan pembangunan daerah, potensi asli seluruh sumber daya daerah yang mempunyai potensi untuk dikembangkan sehingga memberi nilai ekonomis yang dapat dimanfaatkan sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah. Sedangkan menurut Suhandi mengenai pengelolaan sepenuhnya oleh daerah adalah penyerahan seluruh hasil pengelolaan sumber daya tersebut kepada daerah yang bersangkutan.²²

²⁰ Samsubar Saleh, Kemampuan Pinjam Daerah Kabupaten dan Kota di Indonesia, Media Ekonomi & Bisnis, Semarang, Desember 2003.

²¹ Guritno Mangkoesubroto, Ekonomi Publik, BPFE, Yogyakarta, 1997.

²² Suhandi, Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah, Penerbit Andalas Lima Sisi, Padang, 2007.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 79 disebutkan bahwa PAD terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan milik daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang dipisahkan. Pasal 3 UU Nomor 33 Tahun 2004 PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi. Kemampuan melaksanakan otonomi daerah diukur dari besarnya kontribusi yang diberikan oleh PAD terhadap total APBD. PAD idealnya menjadi sumber utama pendapatan lokal. Sumber pendapatan lain relatif fluktuatif dan cenderung di luar kontrol pemerintah daerah.

2.3 Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 26 disebutkan bahwa kelompok PAD dibagi menurut jenis pendapatan terdiri atas:

i. Pajak Daerah

Dalam Undang-Undang (UU) Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, Pasal 1: pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai

penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Menurut Halim (2004: 67), pajak daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari pajak.²³ Jadi pajak dapat diartikan biaya yang harus dikeluarkan seseorang atau suatu badan untuk menghasilkan pendapatan disuatu negara, karena ketersediaan berbagai sarana dan prasarana publik yang dinikmati semua orang tidak mungkin ada tanpa adanya biaya yang dikeluarkan dalam bentuk pajak tersebut. Pajak merupakan pungutan yang bersifat memaksa berdasarkan perundang-undangan yang berlaku dan tidak ada timbal balik langsung kepada para pembayar pajak.

Menurut Adriani, pajak objektif dilihat pada objeknya (benda, keadaan, perbuatan atau peristiwa yang menyebabkan timbulnya kewajiban membayar pajak) kemudian baru dicari subjeknya baik yang berkediaman di Indonesia maupun tidak. Golongan pajak objektif diantaranya: (a) Pajak yang dipungut karena keadaan diantaranya pajak kekayaan, pajak pendapatan, pajak karena menggunakan benda yang kena pajak; (b) Pajak yang dipungut karena perbuatan diantaranya pajak lalu lintas kekayaan, pajak lalu lintas hukum, pajak lalu lintas barang, serta pajak atas pemakaian; (c) Pajak yang dipungut karena peristiwa diantaranya bea pemindahan di Indonesia contohnya pemindahan harta warisan. Pajak daerah terdiri dari pajak provinsi dan pajak Kabupaten/Kota. Dalam UU

²³Halim, Abdul, Akuntansi Keuangan Daerah, Penerbit Salemba Empat, Jakarta 2004, halaman 67.

RI No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pasal 2, jenis pajak Provinsi terdiri dari:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor.
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor.
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor.
- d. Pajak Air Permukaan.
- e. Pajak Rokok.

Jenis pajak Kabupaten/Kota terdiri dari:

- a. Pajak Hotel.
- b. Pajak Restoran.
- c. Pajak Hiburan.
- d. Pajak Reklame.
- e. Pajak Penerangan Jalan.
- f. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan.
- g. Pajak Parkir.
- h. Pajak Air Tanah.
- i. Pajak Sarang Burung Walet.
- j. Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan.
- k. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

ii. Retribusi daerah

Pengertian retribusi daerah dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Menurut Halim, retribusi daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari retribusi daerah.²⁴ Secara umum keunggulan utama sektor retribusi atas sektor pajak adalah karena pemungutan retribusi berdasarkan kontraprestasi, dimana tidak ditentukan secara limitative seperti halnya sektor pajak. Pembatas utama bagi sektor retribusi adalah terletak pada ada tidaknya jasa yang disediakan Pemerintah Daerah.

Daerah Kabupaten/Kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan jenis retribusi selain yang telah ditetapkan, sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Pasal 108 UU Nomor 28 Tahun 2009 menyebutkan objek retribusi terdiri dari:

a. Jasa umum

Kriteria retribusi jasa umum bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa usaha atau retribusi perizinan tertentu. Jasa yang bersangkutan

²⁴Halim, Abdul, Akuntansi Keuangan Daerah, Penerbit Salemba Empat, Jakarta 2004, halaman 67.

merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar retribusi, disamping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum, jasa tersebut layak untuk dikenakan retribusi. Retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya, dapat dipungut secara efektif dan efisien, serta merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang potensial dan pemungutan retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan/atau kualitas pelayanan yang lebih baik. Jenis retribusi jasa umum dalam UU Nomor 28 Tahun 2009 Pasal 110 adalah retribusi pelayanan kesehatan, retribusi pelayanan persampahan/kebersihan, retribusi penggantian biaya cetak kartu tanda penduduk dan akta catatan sipil, retribusi pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat, retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum, retribusi pelayanan pasar, retribusi pengujian kendaraan bermotor, retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran, retribusi penggantian biaya cetak peta, retribusi penyediaan dan atau penyedotan kakus, retribusi pengolahan limbah cair, retribusi pelayanan pendidikan dan retribusi pengendalian menara telekomunikasi. Jenis retribusi tidak dipungut apabila potensi penerimaannya kecil dan/atau atas kebijakan nasional/daerah untuk memberikan pelayanan tersebut secara cuma-cuma.

b. Jasa Usaha

Pada Pasal 126 UU Nomor 28 Tahun 2009 menyebutkan bahwa objek retribusi jasa usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal dan/atau pelayanan oleh pemerintah daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta. Jenis retribusi jasa usaha adalah retribusi pemakaian kekayaan daerah, retribusi pasar grosir dan/atau pertokoan, retribusi tempat pelelangan, retribusi terminal, retribusi tempat khusus parkir, retribusi tempat penginapan, pesanggrahan, villa, retribusi rumah potong hewan, retribusi pelayanan kepelabuhanan, retribusi tempat rekreasi dan olahraga, retribusi penyeberangan di air dan retribusi penjualan produksi usaha daerah.

c. Retribusi Perizinan Tertentu

Perizinan tersebut termasuk kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka asas desentralisasi, perizinan tersebut benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum dan biaya yang menjadi beban daerah dalam penyelenggaraan izin tersebut dan biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari pemberian izin tersebut cukup besar sehingga layak dibiayai dari retribusi perizinan.

iii. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Menurut Halim (2004) hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang berasal dari hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan menurut obyek pendapatan mencakup:²⁵

- a. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD.
- b. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/BUMN.
- c. Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

Menurut Halim (2004: 68), jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan berikut:²⁶

- a. Bagian laba perusahaan milik daerah.
- b. Bagian laba lembaga keuangan bank.
- c. Bagian laba lembaga keuangan non bank.
- d. Bagian laba atas penyertaan modal/investasi.

Dalam Mardiasmo (2004), Pemerintah daerah juga dapat melakukan upaya peningkatan PAD melalui optimalisasi peran Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN).²⁷ Sidik et.al (2004) mengatakan BUMD

²⁵Halim, Abdul, Akuntansi Keuangan Daerah, Penerbit Salemba Empat, Jakarta 2004, halaman 68.

²⁶Halim, ibid, halaman 68

²⁷Mardiasmo, Akuntansi Sektor Publik, Penerbit Andi, Yogyakarta., 2004, Halaman 154.

sebenarnya juga merupakan salah satu potensi sumber keuangan daerah yang perlu terus ditingkatkan guna mendukung otonomi daerah. Besarnya kontribusi laba BUMD pada PAD dapat menjadi indikator kuat atau lemahnya BUMD dalam suatu daerah.²⁸

iv. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah perusahaan milik pemerintah daerah yang didirikan dengan Peraturan Daerah berdasarkan Undang-Undang No. 5 tahun 1962 dengan modal seluruh atau sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan (BPS 2003:1).²⁹ Berikut adalah fungsi dan peran BUMD dalam menunjang penyelenggaraan pemerintah daerah :

- a. Melaksanakan kebijakan pemerintah daerah di bidang ekonomi dan pembangunan.
- b. Pemupukan dana bagi pembiayaan pembangunan.
- c. Mendorong peran serta masyarakat dalam bidang usaha.
- d. Memenuhi barang dan jasa bagi kepentingan masyarakat.
- e. Menjadi perintis kegiatan yg tak diminati masyarakat.

Tujuan utama sektor publik adalah pemberian pelayanan publik namun tak berarti organisasi sektor publik sama sekali tidak memiliki tujuan yang bersifat

²⁸ Sidik, Machfud, Hidayanto, Djoko, Ismail, Tjip, Kadjatmiko, Pakpahan, Arlen Tobana, Adriansyah, Bunga Rampai Desentralisasi Fiskal, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Jakarta, 2004. Halaman 85.

²⁹Data BPS 2003

finansial. Organisasi sektor publik juga memiliki tujuan finansial akan tetapi hal tersebut berbeda baik secara filosofis konseptual dan operasional dengan tujuan profitabilitas pada sektor swasta. Tujuan finansial pada sektor swasta diorientasikan pada maksimalisasi laba untuk memaksimumkan kesejahteraan pemegang saham sedangkan pada sektor publik tujuan finansial lebih pada maksimasi pelayanan publik karena untuk memberikan pelayanan publik diperlukan dana.

Ciri-ciri BUMD adalah sebagai berikut :

- a. Pemerintah memegang hak atas segala kekayaan dan usaha.
- b. Pemerintah berkedudukan sebagai pemegang saham dalam pemodalan perusahaan.
- c. Pemerintah memiliki wewenang dan kekuasaan dalam menetapkan kebijakan perusahaan.
- d. Pengawasan dilakukan alat pelengkap negara yang berwenang.
- e. Melayani kepentingan umum, selain mencari keuntungan.
- f. Sebagai stabilisator perekonomian dalam rangka menyejahterakan rakyat.
- g. Sebagai sumber pemasukan Negara.
- h. Seluruh atau sebagian besar modalnya milik Negara.
- i. Modalnya dapat berupa saham atau obligasi bagi perusahaan yanggo publik.
- j. Dapat menghimpun dana dari pihak lain, baik berupa bank maupun non Bank.
- k. Direksi bertanggung jawab penuh atas BUMN, dan mewakili BUMN di pengadilan.

Tujuan Pendirian BUMD :

- a. Memberikan sumbangsih pada perekonomian nasional dan penerimaan kas negara.
- b. Mengejar dan mencari keuntungan.
- c. Pemenuhan hajat hidup orang banyak .
- d. Perintis kegiatan-kegiatan usaha.
- e. Memberikan bantuan dan perlindungan pada usaha kecil dan lemah.

Bentuk-bentuk BUMD :

- a. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM)
- b. PT Bank Jateng
- c. Perseroan Terbatas (PT)
- d. Pembangunan Daerah (BPD)

Kinerja BUMD :

Yang dimaksud kinerja adalah catatan tentang hasil-hasil yang diperoleh dari fungsi-fungsi pekerjaan tertentu selama kurun waktu tertentu (Sedarmayanti). Kinerja BUMD dimaksudkan sebagai kesehatan perusahaan/badan usaha dalam rangka kemampuannya untuk :

- a. Membayar hutang-hutangnya terutama jangka pendek (diukur oleh likuiditas).
- b. Menghasilkan keuntungan (diukur oleh rentabilitas)
- c. Aktiva/kekayaannya cukup/lebih besar dari utang-utangnya. (diukur oleh solvabilitas)

3 Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

a. Definisi

Istilah BUMD terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang menyebutkan bahwa daerah dapat memiliki BUMD sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan pembentukannya diatur dengan Peraturan Daerah.³⁰ Ketentuan tersebut belum memberikan definisi yang jelas tentang BUMD. Selanjutnya, dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan juga bahwa Pemerintah Daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.³¹ Kedua pengaturan di atas telah jelas menjelaskan definisi BUMD.

b. Tujuan dan Manfaat BUMD

Tujuan pendirian Perusahaan Daerah adalah untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka memenuhi kebutuhan rakyat menuju masyarakat yang adil dan makmur.³²

³⁰Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 84.

³¹Undang-undang Nomor 32 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 177.

³²Undang-undang Nomor 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, Pasal 5, ayat 2.

Sesuai dengan konsep otonomi daerah yang memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada pemerintah daerah untuk mencari sumber-sumber penghasilan bagi peningkatan PAD sebagai salah satu model pembangunan daerah, Pemerintah Daerah mendirikan BUMD yang berbasis pada sumber daya alam yang dimilikinya. Pendirian BUMD oleh Pemerintah Daerah merupakan salah satu cara untuk memenuhi PAD. Pendirian ini merupakan upaya Pemerintah Daerah untuk menambah sumber pendapatan daerah dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.³³ Ada beberapa hal yang mendasari pendirian suatu BUMD antara lain³⁴ :

1. Alasan ekonomis, yaitu sebagai langkah mengoptimalkan potensi ekonomi di daerah dalam upaya menggali dan mengembangkan sumberdaya daerah, memberikan pelayanan masyarakat (*public services*) dan mencari keuntungan (*provit motive*).
2. Alasan strategis, yaitu mendirikan lembaga usaha yang melayani kepentingan publik, yang mana masyarakat atau pihak swasta lainnya tidak (belum) mampu melakukannya, karena investasi yang sangat besar.
3. Alasan budget, yaitu sebagai upaya dalam mencari sumber pendapatan lain di luar pajak, retribusi dan dana perimbangan dari Pemerintah Pusat untuk mendukung pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan di daerah.

³³ Pasal 157 huruf “a” angka 4 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁴ RI, BPK, “PERANAN BADAN USAHA MILIK DAERAH SEBAGAI SALAH SATU SUMBER PENDAPATAN DAERAH” <http://banten.bpk.go.id/wp-content/uploads/2014/03/PERANAN-BUMD-SEBAGAI-SALAH-SATU-SUMBER-PENDAPATAN-DAERAH1.pdf> halaman 12, diakses pada 25 mei 2015

E. Definisi Konseptual

Definisi ini menjelaskan mengenai pembatasan pengertian suatu konsep dengan konsep lainnya yang merupakan suatu penjelasan secara singkat sesuai dengan hal-hal yang terkait agar tidak terjadi kesalahan. Dengan demikian definisi konseptual adalah definisi yang menggambarkan suatu abstraksi dari hal-hal yang perlu diamati.

1) *New Public Management* (NPM)

New Public Management (NPM) adalah suatu teknik manajemen publik yang baru untuk mengubah administrasi publik menjadi lebih baik dengan cara memasukkan berbagai prinsip-prinsip dari sektor yang privat ke dalam sektor publik.

2) Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang di peroleh dari sumber-sumber potensi dari wilayah sendiri yang mempunyai nilai ekonomis serta dapat di manfaatkan sebagai sumber pembiayaan pengelolaan dan pembangunan daerah.

3) Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah perusahaan milik pemerintah daerah yang didirikan sebagai alat untuk usaha daerah guna sebagai memberikan dana pada daerah.

F. Definisi Operasional

Pengertian definisi operasional menurut Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana mengukur suatu variabel, dengan kata lain definisi operasional adalah semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana cara mengukur suatu variabel.³⁵ Sementara itu, definisi operasional menurut Koentjaraningrat adalah usaha untuk mengubah konsep yang berupa *construct* dengan kata-kata yang menggambarkan perilaku atau gejala yang dapat diuji dan ditentukan kebenarannya oleh orang lain.³⁶

Definisi operasional dalam penelitian ini menggunakan pendekatan teori Christopher Hood.³⁷ Peneliti menggunakan teori Christopher Hood disini dengan alasan fokus pada professional perusahaan dan pelayanan masyarakat itu sendiri. adapun komponen atau indikator yang digunakan yaitu :

1. Manajemen professional di sektor publik.
 - a. Upaya meningkatkan Inovasi pengelolaan yang terarah
 - b. Penggunaan indikator kerja
 - c. Motivasi kerja
2. Adaya standar kinerja dan ukuran kinerja.
 - a. Visi dan Misi
 - b. Pemfokusan pada efektifitas, efisiensi, dan mutu pelaksanaan tugas

³⁵Singarimbun, Masri dan Sofyan Effendi, Metode Penelitian Survey, LP3ES, Yogyakarta, 2011, hlm.21

³⁶Koentjaraningrat, Metode-metode penelitian Sosial, PT Gramedia, Jakarta, 1974, hlm.21

³⁷Mahmudi, Manajemen Kinerja Sektor Publik, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2007, hlm. 39.

- c. Faktor lingkungan internal dan eksternal
3. Penekanan terhadap pengendalian output dan outcome
 - a. Penekanan kontrol perairan
 - b. Penekanan outcome
4. Pemecahan unit-unit kerja disektor publik (desentralisasi)
5. Menciptakan persaingan disektor publik
6. Mengadopsi gaya manajemen sektor bisnis ke sektor publik
7. Disiplin dan penghematan sumber daya
 - a. Controlling penggunaan sumber daya

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Dalam melakukan penelitiannya, peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif karena penelitian ini ditujukan untuk mendeskripsikan tentang bagaimanapun pengelolaan PDAM Tirtamarta dalam usaha peningkatan PAD, serta ditujukan untuk mendeskripsikan secara mendalam mengenai faktor-faktor apa saja yang menjadi pendukung maupun penghambat dari pengelolaan PDAM ini di daerah tersebut.

Bogdan dan Taylor dalam Lexy J.Moloeng mendefinisikan bahwa metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-

kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.³⁸ Sedangkan menurut Kirk dan Miller dalam Lexy Moloeng mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan pada manusia baik dalam kawasannya maupun dalam peristilahannya.³⁹

Penelitian kualitatif menekankan data yang terkumpul berbentuk kata-kata, gambar, bukan angka-angka. Kalaupun ada angka-angka, sifatnya hanya sebagai penunjang. Selain itu penelitian kualitatif dimaksud sebagai jenis penelitian yang temuan-temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan (angka) lainnya. Selanjutnya, dipilihnya penelitian kualitatif karena metode kualitatif dapat memberikan rincian yang lebih kompleks, detail dan lengkap tentang fenomena-fenomena sosial yang sulit diungkapkan oleh metode kuantitatif.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan di kota Yogyakarta dengan mengambil lokasi penelitian di kota Yogya Jl. Wolter Monginsidi no 3 Yogyakarta. Dipilihnya lokasi ini karena penulis ingin mengetahui sistem pengelolaan PDAM Tirtamarta yang memang pengelolaan ini bertujuan bagi masyarakat Yogyakarta, sejauh mana capaian keberhasilan dari Program dan misi yang telah ditetapkan PDAM Tirtamarta dalam usaha meningkatkan pelayanan masyarakat Yogyakarta.

³⁸Lexy J Moleong, *Motodologi Penelitian Kualitatif 2007*, Remaja Rosdakarya , Bandung, 2007, halaman 4.

³⁹Lexy J Moleong, *ibid*, halaman 4.

3. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Data Primer

Adalah data yang diperoleh secara langsung dari responden/narasumber berupa keterangan atau informasi yang terkait dengan fokus penelitian. Data primer dalam penelitian ini diperoleh dari hasil wawancara langsung dengan narasumber yang memiliki kompetensi untuk memberikan data dan informasi terkait fokus penelitian. Adapun data-data primer yang dimaksud dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

Tabel 1.2
Data Primer Penelitian

Nama Data	Sumber Data	Teknik Pengumpulan Data
Manajemen Profesional di sektor public	PDAM Tirtamarta Bagian Umum	Wawancara,
Adanya standar kinerja dan ukuran kerja	PDAM Tirtamarta Bagian Umum	Wawancara, Dokumentasi
Penekanan terhadap pengendalian output dan outcome	PDAM Tirtamarta Bagian Umum, Bagian Distribusi & Bagian Perencanaan Teknik	Wawancara, Dokumentasi
Disiplin dan penghematan sumber daya	PDAM Tirtamarta Bagian Umum & Bagian Teknik	Wawancara, Dokumentasi

b. Data Sekunder

Data-data yang diperoleh secara tidak langsung dan merupakan data pendukung yang berhubungan dengan masalah penelitian. Data ini dikumpulkan dengan mencatat/mengutip dari buku-buku, artikel, internet, penelitian terdahulu, mencatat dari instansi terkait dan dokumen-dokumen tahunan yang diperoleh dari tempat penelitian. Adapun data-data sekunder yang dimaksud dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

Table 1.3
Data Sekunder Penelitian

Nama Data	Sumber Data
Profil Kota Yogyakarta	Badan Pusat Statistik
Data konsumen pengguna jasa PDAM Tamantirta 2011-2014	PDAM Tirtamarta
Data Pegawai PDAM Tirtamarta	PDAM Tirtamarta
Landasan kebijakan Program PDAM Tirtamarta	PDAM Tirtamarta
Rincian PAD Kota Yogyakarta	Pemkot Kota Yogyakarta

4. Sumber Data

Sumber data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah :

a. Sumber Data Primer

Sumber data primer adalah sumber data yang dapat memberikan informasi secara langsung mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan fokus penelitian yang diperoleh melalui wawancara/tanya jawab.

b. Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder adalah sumber data yang secara langsung mendukung sumber data primer yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, jurnal penelitian, kutipan hasil penelitian, data statistik, media masa/elektronik, internet maupun hasil penelitian terdahulu yang berwujud dalam laporan penelitian, tesis maupun sumber-sumber tertulis lainnya yang berkaitan dengan fokus penelitian.

5. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian yang dilakukan oleh penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

a) Untuk data primer menggunakan teknik :

1. Wawancara

Wawancara adalah pengambilan data secara langsung dengan tanya jawab kepada narasumber. Wawancara akan dilakukan dengan narasumber yang memiliki kapasitas dan kapabilitas agar bisa memberikan informasi penting dan valid terhadap data yang menjadi objek penelitian. Teknik wawancara yang akan digunakan dalam penelitian ini yaitu teknik wawancara terstruktur dan tidak terstruktur.

2. Observasi

Observasi adalah pengumpulan data melalui pengamatan secara langsung terhadap objek penelitian guna memperoleh gambaran yang lebih

jelas. Observasi akan dilakukan di PDAM Tirtamarta, kota Yogyakarta dengan tujuan untuk mengetahui tingkat pengelolaan PDAM Tirtamarta.

b) Untuk data sekunder menggunakan teknik :

1. Dokumentasi

Dokumentasi adalah pengumpulan data dengan cara mengutip data atau dokumen-dokumen yang sudah ada di PDAM Tirtamarta, serta lembaga yang berhubungan dengan penelitian. Dokumentasi ini berupa arsip/dokumen, tulisan catatan, tabel, maupun profil tempat lokasi penelitian.

2. Studi Pustaka

Studi Pustaka adalah kegiatan yang dimaksudkan untuk mendapatkan sejumlah teori dan informasi yang erat hubungannya dengan materi peneliti. Hal ini dilakukan dengan mempelajari buku-buku referensi, penelitian terdahulu dan sumber-sumber referensi lainnya terkait dengan fokus penelitian yang diteliti. Tujuannya adalah untuk memperoleh data tambahan guna mendukung kelengkapan data-data maupun informasi penelitian yang telah diperoleh dengan teknik pengumpulan data primer sebelumnya.

6. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan oleh peneliti dalam melakukan analisis data adalah dengan menggunakan teknik analisis data kualitatif deskriptif. Menurut

Miles dan Huberman sebagaimana dikutip Sugiyono menjelaskan langkah analisis data dalam penelitian kualitatif deskriptif terdiri dari reduksi data, penyajian data dan pengambilan kesimpulan. Adapun tahap-tahap teknik analisis data yang digunakan meliputi (Sugiyono, 2007) :⁴⁰

a. Reduksi Data

Reduksi data diartikan sebagai proses menyeleksi, memfokuskan, menyederhanakan dan mengubah data kasar yang diperoleh dari lapangan. Data kasar yang dimaksud disini adalah keterangan-keterangan atau informasi yang diuraikan informan tetapi tidak relevan dengan fokus masalah penelitian sehingga perlu direduksi.

b. Penyajian Data

Penyajian data merupakan sekumpulan informasi yang telah tersusun dari hasil reduksi data. Hasil reduksi data kemudian disajikan dalam laporan yang sistematis dan mudah dibaca atau dipahami. Untuk lebih menjelaskan uraian maka dapat dibuat gambaran berupa diagram interaktif tentang fenomena yang terjadi.

c. Pengambilan Kesimpulan

Pengambilan kesimpulan dilakukan dengan melihat hasil reduksi data dan tetap mengacu pada rumusan masalah serta tujuan yang hendak dicapai. Kegiatan

⁴⁰Sugiyono, metode penelitian pendidikan pendekatan kuantitatif, kualitatif, dan R&D, ALFABETA Bandung, 2007.

analisis data dalam penelitian ini, akan dimulai dengan menelaah seluruh data yang terkumpul baik data primer maupun sekunder yang berupa hasil wawancara, observasi dan dokumentasi/catatan lapangan. Hasil data yang diperoleh melalui teknik pengumpulan data tersebut, kemudian penulis susun menjadi laporan yang sistematis. Pembahasan hasil penelitian dijabarkan dalam bentuk deskriptif yang didukung dengan teori yang bersumber dari buku. Selanjutnya dianalisa untuk mengetahui tingkat pengelolaan PDAM Tirtamarta. Tahapan terakhir yakni menarik beberapa kesimpulan sebagai hasil dari penelitian yang telah dilakukan.