

**STRATEGI PENINGKATAN KINERJA PERUSAHAAN DAERAH
AIR MINUM KABUPATEN SLEMAN**

SKRIPSI



**Disusun untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh
gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta**

Disusun Oleh :

**ANTONI ANDRIANTO
20030610062**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA
2009**

HALAMAN PERSETUJUAN

SKRIPSI

**STRATEGI PENINGKATAN KINERJA PERUSAHAAN DAERAH
AIR MINUM KABUPATEN SLEMAN**

Disusun Oleh :

**Antoni Andrianto
20030610062**

Skripsi ini telah disetujui oleh Dosen Pembimbing
pada tanggal 24 Januari 2009

Dosen Pembimbing I

Dosen Pembimbing II

Sunarno, S.H., M.Hum.
NIK. 153 046

H. Nasrullah, S.Ag., SH., MCL.
NIK. 153 045

HALAMAN PENGESAHAN

SKRIPSI

**STRATEGI PENINGKATAN KINERJA PERUSAHAAN DAERAH
AIR MINUM KABUPATEN SLEMAN**

Skripsi ini telah dipertahankan Dihadapan Dosen Penguji Skripsi
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah
Yogyakarta

Hari/tanggal : Sabtu, 7 Februari 2009

Pukul : 14.00 WIB

Tempat : Ruang HAN Fakultas UMY

Yang terdiri dari :

Ketua

Bagus Sarnawa, S.H., M.Hum
NIP. 260006276

Penelaah I

Penelaah II

Sunarno, S.H., M.Hum.
NIK. 153 046

H. Nasrullah, S.Ag., SH., MCL.
NIK. 153 045

Mengesahkan
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

H. Muhammad Endriyo Susila, SH., MCL.
NIK. 153 042

HALAMAN MOTTO

Nilai seseorang sesuai dengan kadar tekadnya. Ketulusannya sesuai kadar kemanusiaannya.

Keberaniannya sesuai dengan kadar kepekaannya

akan kehormatan dirinya.

(Ali Bn Abi Thalib)

Orang yang kuat menciptakan lingkungan. Orang yang lemah harus menyesuaikan diri dengan lingkungan. Berhentilah menanti datangnya Al-Mahdi, personifikasi keadilan dan

kemakmuran. Bangkit dan ciptakan dia.

(Muhammad Iqbal)

Kegagalan adalah kesuksesan yang tertunda

Tiada kesuksesan tanpa perjuangan

(Antony)

HALAMAN PERSEMBAHAN

Skripsi ini ku persembahkan kepada:

- *Ayahanda Sumesi Bunharjo, SE dan Ibunda Inggir S tercinta yang membesarkan dan mendidik Ananda dengan kasih sayang dan telah memberikan yang terbaik kepadaku.*
- *Kakakku Retno Wahyu A semoga Sukses dalam usaha serta mendidik Anak*
- *Adikku Frans Heru P semoga cepat dalam menyelesaikan kuliahnya*
- *Keluarga Besar "Estu Laras" yang ikut memberikan motivasi dan dukungan selama ini*
- *Temen-temen seperjuangan semoga sukses selalu.*
- *Almamater*

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Alhamdulillah dengan memanjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini yang berjudul **”Strategi Peningkatan Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Sleman”** untuk diajukan untuk melengkapi salah satu syarat dalam mendapatkan gelar tingkat Sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa di dalam penyusunan skripsi ini masih jauh dari sempurna, hal tersebut mengingat sangat terbatasnya pengetahuan yang dimiliki penulis. Untuk itu segala saran dan kritik yang sifatnya membangun akan penulis terima dengan senang hati, sehingga benar-benar dapat memenuhi harapan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya.

Pada kesempatan ini penulis menghaturkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat :

1. Kedua orang tua. Ayah & Bunda yang membesarkan dan mendidik ananda dengan disiplin keagamaan dan moralitas serta kasih sayang.
2. Bapak H. Muhammad Endriyo Susila, SH., MCL. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah
3. Sunarno, S.H., M.Hum, selaku Pembimbing I, yang telah dengan penuh kesabaran memberikan bimbingan, petunjuk dan pengarahan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini

4. H. Nasrullah, S.Ag., SH, MCL., selaku Pembimbing II, yang telah dengan penuh kesabaran memberikan bimbingan, petunjuk dan pengarahan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini
5. Semua Dosen-dosen yang telah memberikan ilmu, petunjuk dan bimbingannya selama ini.
6. Rekan-rekan dan semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah memberikan bantuan baik moril maupun materil sehingga penulis dapat menyelesaikan pembuatan skripsi ini.

Penulis menyadari sebagai manusia tidak luput dari kekurangan dan keterbatasan dalam pembuatan skripsi ini, oleh karena itu kritik dan saran akan diterima dengan lapang dada untuk perbaikannya. Akhirnya penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Yogyakarta, Februari 2009

Penulis

Antoni Andrianto

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN MOTTO	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI.....	viii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian	6
D. Manfaat Penelitian	6
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG BADAN USAHA MILIK	
DAERAH, MANAJEMEN STRATEGI DAN KINERJA	7
A. Tentang Badan Usaha Milik Daerah	7
1. Pengertian Badan Usaha Milik Daerah	7
2. Pengaturan Badan Usaha Milik Daerah	12
3. Jenis-jenis Usaha Milik Daerah	13
B. Pengelolaan Sumber Daya Air	19
C. Manajemen Strategi.....	38
D. Manajemen Kinerja	47

BAB III	METODE PENELITIAN	53
	A. Penelitian Kepustakaan	53
	1. Bahan hukum primer.....	53
	2. Bahan hukum sekunder.....	53
	3. Bahan hukum tersier atau bahan non hukum	53
	B. Penelitian lapangan	53
	1. Lokasi Penelitian	54
	2. Responden	54
	3. Teknik Pengumpulan Data	54
	C. Teknik Analisis Data.....	54
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	55
	A. Gambaran Lokasi PDAM Kabupaten Sleman	55
	B. Strategi Peningkatan Kinerja PDAM Kabupaten Sleman	57
	C. Faktor penghambat peningkatan kinerja PDAM Kabupaten Sleman	97
BAB V	KESIMPULAN DAN SARAN.....	101
	A. Kesimpulan	101
	B. Saran.....	102

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Krisis moneter dan ekonomi yang telah melanda Indonesia mempunyai pengaruh terhadap berbagai segi kehidupan. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) sebagai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang bergerak di bidang penyediaan air bersih/air minum bagi masyarakat, tidak terlepas dari pengaruh krisis tersebut. Hasil evaluasi Departemen dalam Negeri, mengungkapkan bahwa indikasi kondisi krisis tersebut terlihat dari naiknya komponen biaya operasional dan pemeliharaan PDAM hingga dua sampai tiga kali dari harga semula. Terutama menyangkut bahan kimia, listrik dan peralatan, yang pada gilirannya menuntut kenaikan kebutuhan modal kerja.¹

PDAM Kabupaten Sleman merupakan memiliki kelebihan kapasitas debit air dan kapasitas terpasang yang belum dimanfaatkan secara maksimal. Akibatnya pelayanan kepada masyarakat konsumen belum optimal. Hambatan dalam optimalisasi pemanfaatan perlengkapan transmisi dan distribusi, yang antara lain disebabkan kondisi alam, kapasitas pipa tersier sudah tidak mencukupi, serta adanya beberapa pemasangan pipa yang tidak sesuai dengan kaidah teknis, sehingga memperkecil tekanan air.

¹ Warta Pengawasan Nomor 22, Februari 1999, hlm 22.

Seperti PDAM di daerah lainnya, PDAM Kabupaten Sleman juga menghadapi permasalahan dampak krisis moneter. Berdasarkan laporan pertanggungjawaban PDAM Tahun 2004 disebutkan bahwa kondisi memburuk pada PDAM Kabupaten Sleman, menyebabkan kondisi perusahaan menunjukkan nilai negatif yang semakin besar, dari tahun 2000-2004 mengalami kerugian sehingga tidak memberikan kontribusi terhadap pendapatan asli daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah sebagai implementasi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang secara efektif telah berjalan, kondisi PDAM yang selalu berada pada posisi pertumbuhan negatif atau mengalami kerugian. Padahal Badan Usaha Milik Daerah merupakan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kondisi ini juga membawa implikasi lain yaitu berkurangnya atau menurunnya kemampuan berinvestasi sehingga pemeliharaan jaringan yang ada dan pembangunan jaringan baru relatif tidak menunjukkan perkembangan yang berarti. Akibat lebih lanjut adalah tingkat kebocoran atau kehilangan air menjadi meningkat mencapai di atas ambang batas toleransi 20 % sebagaimana ditentukan dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 690-149 tanggal 20 Februari 1985.

PDAM sebagai unit usaha tidak semata-mata bertujuan untuk mencari keuntungan melainkan juga untuk menjalankan fungsi pelayanan masyarakat, bahkan menjadi agen pembangunan. Bertitik tolak dari hasil tersebut, sudah selayaknya penilaian kinerja terhadap PDAM tidak hanya menitikberatkan pada kemampuannya untuk mendapatkan keuntungan saja. Untuk itu Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor : 47 Tahun 1999 tanggal 31 Mei 1999 tentang

Pedoman Penilaian Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), menetapkan tiga aspek yang dijadikan dasar penilaian kinerja PDAM yaitu aspek keuangan, operasional, dan administrasi dengan penggolongan tingkat keberhasilan sebagai berikut.

Tabel 1 :
Penggolongan Tingkat Keberhasilan dan Perhitungan Nilai Kinerja PDAM

No	Nilai	Tingkat Kesehatan
1.	Diatas 75	Baik Sekali
2.	60 – 75	Baik
3.	45 – 60	Cukup
4.	30 – 45	Kurang
5.	Kurang dari atau sama dengan 30	Tidak Baik

Sumber data: SK Mendagri Nomor : 47 Tanggal 31 Mei 1999

Sebenarnya kriteria kinerja yang ditetapkan dalam SK Mendagri tersebut masih mengundang ketidakpuasan dan keberatan dari pihak manajemen PDAM. Keberatan ini didasarkan pada alasan bahwa penetapan kriteria yang tidak memperhatikan berbagai kondisi yang ada cenderung merugikan suatu PDAM yang berujung pada nilai kerja yang rendah.² Namun demikian dengan tidak mengabaikan keberatan dari pihak manajemen, kriteria-kriteria yang ditetapkan tersebut tetap bermanfaat sebagai indikator umum bagi kinerja PDAM.

Manajemen tidak boleh hanya terpaku pada angka penilaian yang dapat dimanipulasikan kenaikan maupun penurunannya. Lebih penting adalah mendalami dan mengenali secara seksama berbagai elemen dan faktor riil yang

² Warta Pengawasan Nomor 22, Agustus 1999, hlm 17-18

ada untuk memperbaiki kinerjanya. Untuk mengenali dengan seksama faktor-faktor yang mempengaruhi efektifitas penilaian kinerja, manajemen PDAM perlu memperhatikan beberapa faktor penting sebagaimana dikemukakan Keban sebagai berikut:³

1. Kejelasan tuntutan hukum atau peraturan perundang-undangan untuk melakukan penilaian secara benar dan tepat.
2. Manajemen sumberdaya manusia yang berlaku memiliki tugas dan proses yang sangat menentukan efektifitas penilaian kinerja.
3. Kesesuaian antara paradigma yang dianut oleh manajemen suatu organisasi dengan tujuan penilaian kinerja.
4. Komitmen para pemimpin atau manajer organisasi publik terhadap pentingnya suatu penilaian kinerja.

Mengacu hasil penilaian kinerja berdasarkan SK Mendagri Nomor 47 tahun 1999 tersebut, dimana PDAM Kabupaten Sleman mempunyai beberapa permasalahan yang dapat dilihat indikator umum penyebab masih rendahnya kinerja tersebut yaitu: (1) Tingkat keuntungan, dimana perusahaan belum mampu mendapatkan laba usaha, dan (2) Tingkat efisiensi yang masih rendah yang disebabkan karena pengeluaran biaya operasional yang tinggi dan tingginya tingkat kebocoran air. Rendahnya nilai kinerja tersebut juga dipengaruhi oleh kinerja sumber daya manusia yang rendah dan efisiensi dalam proses produksi.

Uraian di atas menunjukkan bahwa PDAM Kabupaten Sleman masih mengalami banyak hambatan baik dari lingkungan internal maupun eksternalnya dalam mencapai misi dan tujuannya. Hal ini terlihat dari tingkat pelayanan yang masih rendah, belum dapat meraih keuntungan. Berdasarkan latar belakang di atas

³ Keban, Yeremias T, 2003, *Indikator Kinerja Pemerintah Daerah: Pendekatan Manajemen dan Kebijakan*, Makalah pada Seminar Kinerja Organisasi Pelayanan Publik, Yogyakarta, hlm 203.

penulis tertarik untuk mengetahui bagaimana strategi peningkatan kinerja Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Sleman.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian di atas, maka permasalahan dalam penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah strategi peningkatan kinerja Perusahaan Daerah Air Minum di Kabupaten Sleman?
2. Apakah faktor yang menghambat peningkatan kinerja Perusahaan Daerah Air Minum di Kabupaten Sleman?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui strategi peningkatan kinerja Perusahaan Daerah Air Minum di Kabupaten Sleman.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat kinerja Perusahaan Daerah Air Minum di Kabupaten Sleman.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Untuk memberikan sumbangan kepada ilmu pengetahuan hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara.

2. Manfaat praktis

Menjadi bahan diskursus bagi PDAM Kabupaten Sleman dalam meningkatkan kinerja organisasi.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG BADAN USAHA MILIK DAERAH, MANAJEMEN STRATEGIS DAN MANAJEMEN KINERJA

A. Badan Usaha Milik Daerah

1. Pengertian Badan Usaha Milik Daerah

Pengertian Badan Usaha Milik Daerah yaitu suatu bentuk badan usaha yang didirikan berdasarkan Peraturan Daerah, diprakarsai oleh Daerah, dibiayai oleh anggaran daerah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), menggunakan karyawan daerah, berkedudukan di daerah bertujuan memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk mendapatkan Pendapatan Asli Daerah.⁴ Sedangkan bentuk dan jenis badan usaha milik daerah tergantung pada wilayah atau keadaan wilayah suatu daerah, kebutuhan masyarakat setempat serta kemampuan dari masing-masing daerah yang bersangkutan.

Badan Usaha milik daerah ini merupakan salah satu sumber pendapatan asli daerah, maka untuk dapat berlakunya suatu peraturan badan usaha milik daerah memerlukan adanya suatu pengesahan dari penguasa yang berwenang menurut peraturan tata cara yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.

⁴ Amanullah, *Pembiayaan Pemerintahan Daerah*, Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), 1998, hlm 169.

2. Pengaturan Badan Usaha Milik Daerah

Perusahaan Daerah adalah semua perusahaan atau badan hukum yang didirikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 yang modalnya, baik seluruh maupun sebagiannya, merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Dengan demikian Pemerintah Daerah dapat bertindak selaku pemilik sepenuhnya perusahaan tersebut atau sebagai pemilik dari sebagian saham yang ada pada perusahaan tersebut.

Berdasarkan ketentuan hukum pada Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Perusahaan Daerah didirikan dengan suatu Peraturan Daerah, Peraturan Daerah tersebut merupakan dasar hukum atas berdirinya suatu perusahaan daerah.

Selanjutnya Undang-Undang tersebut pada Pasal 5 menyebutkan bahwa perusahaan daerah merupakan badan usaha yang bersifat :

- a. Memberi jasa
- b. Menyelenggarakan kemanfaatan umum
- c. Memupuk pendapatan

Dengan demikian disamping penyelenggaraan sebagian dari tugas dan kewenangan pemerintah daerah yakni menyediakan pelayanan dasar dan pelayanan umum. Perusahaan Daerah seyogyanya dapat menghasilkan pendapatan atau laba yang dapat dikontribusikan daam Pendapatan Asli Daerah. Aspek yang paling utama dalam pendirian suatu badan usaha adalah modal. Modal perusahaan daerah diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 yang menegaskan bahwa modal perusahaan daerah dapat seluruhnya atau

sebagian merupakan kekayaan satu daerah yang dipisahkan, atau kekayaan dari beberapa daerah yang dipisahkan.

Modal perusahaan daerah dicatat dalam bentuk saham-saham, dalam hal pengadministrasian modal ini berlaku ketentuan-ketentuan umum tentang badan usaha yang dikeluarkan oleh Menteri Keuangan. Saham-saham ini terdiri dari saham biasa dan saham prioritas dan dikeluarkan atas nama. Saham biasa dapat dimiliki baik oleh daerah maupun oleh badan hukum di Indonesia atau warga negara Indonesia lainnya yang berminat, sedangkan saham prioritas hanya dapat dimiliki oleh Daerah. Ketentuan lainnya adalah bahwasanya saham tersebut dapat dipindahtangankan, kecuali saham prioritas yang hanya dapat dipindahtangankan kepada daerah. Para pemilik saham berhak atas satu suara dalam rapat pemegang saham.

Pengambilan keputusan penting yang dilakukan dalam suatu rapat umum pemegang saham (RUPS) yang dihadiri oleh para pemegang saham dengan musyawarah mufakat. Namun apabila kemufakatan ini tidak dicapai, keputusannya diserahkan kepada Daerah pendiri badan ini dengan mempertimbangkan pendapat atau masukan dari hasil RUPS tersebut. Disinilah kekhasan dan sekaligus kelemahan dari perusahaan daerah. Kekuasaan dari kepala daerah sangat berpengaruh dalam menjalankan roda perusahaan, sehingga aspek ekonomis dan profesionalisme dalam pengambilan keputusan terkadang terabaikan.

Sebagaimana lazimnya suatu badan usaha, perusahaan daerah dipimpin oleh Kepala Daerah dengan pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

(DPRD). Ketentuan ini diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 sedangkan penjabaran lebih lanjutnya antara lain dituangkan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 1999.

Dalam keputusan tersebut dinyatakan bahwa pengurus perusahaan daerah terdiri dari direksi dan Badan Pengawas. Ditegaskan pula bahwa direksi diangkat oleh Kepala Daerah dengan mengutamakan calon dari swasta, atas usulan dari badan pengawas. Apabila calon tersebut bukan dari swasta, yang bersangkutan harus melepaskan dulu statusnya.

Ketentuan dan persyaratan lain dari direksi adalah:

- a. Pendidikan sekurang-kurangnya sarjana (S1).
- b. Memiliki pengalaman kerja minimal 5 (lima) tahun pada perusahaan.
- c. Membuat dan menyajikan proposal yang berisi visi, misi dan strategi perusahaan.
- d. Tidak adanya keluarga dengan kepala daerah, anggota direksi lainnya dan badan pengawas sampai derajat ketiga, ke atas maupun kesamping termasuk menantu dan ipar.

Jumlah anggota direksi paling banyak 4 orang termasuk diantaranya direktur utama. Masa jabatan dari direksi menurut keputusan ini adalah 4 tahun dengan maksimal 2 kali masa jabatan, kecuali apabila direksi tersebut diangkat menjadi direktur utama.

Tugas dari para pengelola perusahaan daerah ini antara lain :

1. Memimpin dan mengendalikan semua kegiatan perusahaan daerah.
2. Menyajikan rencana kerja 5 (lima) tahun dan rencana kerja anggaran tahunan kepada badan pengawas untuk mendapatkan persetujuan.
3. Melakukan perubahan terhadap program kerja setelah mendapatkan persetujuan.
4. Membina pegawai.
5. Mengurus dan mengelola kekayaan perusahaan.
6. Menyelenggarakan administrasi umum dan keuangan.
7. Mewakili perusahaan baik di dalam maupun di luar pengadilan.
8. Menyampaikan laporan berkala mengenai seluruh kegiatan termasuk neraca dan perhitungan laba / rugi kepada badan pengawas.

Sedangkan wewenang para direksi dibatasi hanya pada hal:

1. Mengangkat dan memberhentikan pengawas.
2. Mengangkat, memberhentikan dan memindahtugaskan pegawai dari jabatan di bawah direksi.
3. Menandatangani neraca dan perhitungan laba rugi.
4. Menandatangani ikatan hukum dengan pihak lain.

Untuk tindakan-tindakan berikut ini direksi memerlukan persetujuan dari Badan Pengawas yakni :

1. Mengadakan perjanjian-perjanjian kerjasama antara usaha dan pinjaman yang mungkin dapat berakibat terhadap berkurangnya aset dan membebani anggaran perusahaan.

2. Memindahtangankan atau menghipotikkan atau menggadaikan benda bergerak dan/atau tidak bergerak milik perusahaan.
3. Penyertaan modal pada perusahaan lain.

Sedangkan pengangkatan keputusan tersebut juga mengatur tata cara dan alasan pemberhentian dewan direksi yakni :

1. Atas permintaan sendiri.
2. Wafat.
3. Alasan kesehatan.
4. Tidak melaksanakan tugas sesuai dengan program kerja yang telah disetujui.
5. Merugikan perusahaannya, dan
6. Dihukum berdasarkan putusan tetap di pengadilan.

Untuk mengawasi jalannya roda perusahaan, dibentuk badan pengawas yang diangkat oleh kepala daerah. Badan pengawas ini terdiri dari para profesional sesuai dengan bidang usaha perusahaan daerah yang bersangkutan. Pengangkatan badan pengawas dikukuhkan dengan surat keputusan Kepala Daerah. Jumlah badan pengawas adalah 3 orang termasuk ketua merangkap anggota.

Menurut keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut, Badan Pengawas mempunyai tugas:

1. Mengawasi kegiatan operasional perusahaan daerah.
2. Memberikan pendapat dan saran kepada kepala daerah atas pengangkatan dan pemberhentian Direksi.

3. Memberikan pendapat dan saran kepada Kepala Daerah atas program kerja yang diajukan oleh Direksi.
4. Memberikan pendapat dan saran kepada Kepala Daerah terhadap laporan neraca dan perhitungan laba dan rugi.
5. Memberikan pendapat dan saran atas laporan kinerja perusahaan.

Lebih jauh lagi Badan Pengawas mempunyai wewenang:

1. Memberikan peringatan kepada direksi yang tidak melaksanakan tugas sesuai dengan program kerja yang telah disetujui.
2. Memeriksa direksi yang di duga merugikan perusahaan.
3. Mengesahkan rencana kerja dan anggaran perusahaan.
4. Memelihara atau menolak pertanggungjawaban keuangan dan program kerja direksi pada tahun berjalan.

Dengan kekhasan statusnya, keberadaan perusahaan daerah di Indonesia perlu ditinjau kembali. Ini penting, karena selain melaksanakan kewenangan dan tugas pemerintahan daerah dalam menyediakan barang dan jasa publik. Perusahaan daerah juga diharapkan mampu memberikan kontribusi yang besar kepada pendapatan asli daerah bagi daerah pemilik perusahaan tersebut.

3. Jenis Badan Usaha Milik Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan, perusahaan daerah mencakup berbagai kegiatan perekonomian yang luas, tidak hanya terbatas pada penyediaan kebutuhan dasar masyarakat daerah. Jenis-jenis perusahaan Daerah yang terdapat di Indonesia meliputi kegiatan-kegiatan :

1. Penyediaan air minum
2. Pengelolaan persampahan
3. Pengelolaan air kotor
4. Rumah pemotongan hewan
5. Pengelolaan pasar
6. Pengelolaan objek wisata
7. Pengelolaan sarana wisata
8. Perbankan dan perkreditan
9. Penyediaan perumahan dan pemukiman
10. Penyediaan transportasi
11. Industri transportasi
12. Industri lainnya
13. Jasa lainnya

Dari kategori tersebut di atas perusahaan yang jumlahnya paling besar adalah perusahaan daerah air minum (PDAM) hampir seluruh Kabupaten atau kota di Indonesia memiliki PDAM. Menurut data yang ada saat ini terdapat lebih dari 300 PDAM di seluruh Indonesia, baik yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten atau Kota maupun yang dimiliki oleh Propinsi.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 pemeran perekonomian di Indonesia terdiri dari masyarakat atau swasta pemerintah dan koperasi. Perusahaan daerah merupakan salah satu wujud dari keterlibatan pemerintah dalam hal ini pemerintah daerah, dalam kegiatan perekonomian sesuai dengan tujuan yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya.

Selaku pemeran roda perekonomian perusahaan daerah juga dihadapkan pada masalah dan tantangan yang sama dengan para pelaku perekonomian lainnya. Kendati demikian, perusahaan daerah memiliki kekhasan yang tidak dimiliki oleh para pelaku perekonomian lainnya yaitu intervensi dan keterlibatan langsung dari Pemerintah Daerah dan DPRD serta keterlibatan gerak direksi dalam pengambilan keputusan. Misalnya saja masalah tarif dalam pelayanan air bersih oleh PDAM.

Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas. Berbagai jenis perusahaan daerah ada beberapa masalah yang sering di hadapi antara lain (1) permodalan, (2) tarif, (3) peralatan, dan (4) sumberdaya manusia. Masalah-masalah ini dijumpai secara bersama-sama dalam satu perusahaan daerah atau hanya salah satu darinya. Perusahaan yang bersifat pelayanan atau juga kerap menemui masalah tarif, sementara perusahaan daerah yang bergerak dalam bidang perbankan tidak jarang dihadapkan pada masalah permodalan.

Usaha melayani masyarakat air, listrik, gas, telepon, dan angkutan umum, sangatlah lazim berupa budidaya pemerintah regional. Distribusi gas dan listrik ada kalanya merupakan tanggungjawab pemerintah regional. Sedangkan pembangkitannya adalah pemerintah nasional. Seringkali usaha-usaha itu mulai sebagai usaha yang mencari laba pada umumnya menempuh kebijakan-kebijakan komersial dalam hal distribusi dan penerimaan terbesar dan laba seperti itu digunakan untuk mensubsidi pengadaan air dan pengaliran air limbah oleh Badan

Usaha. Dalam banyak kasus penyediaan jasa merupakan yang utama, baik karena falsafah persamaan dalam kemungkinan melayani publik maupun karena kebijakan-kebijakan umum lainnya, seperti peningkatan angkutan umum untuk mencegah kemacetan lalu lintas dan untuk menghemat bahan bakar. Menurut Undang-undang Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan dan menurut Peraturan Daerah Kabupaten Sleman, Undang-undang Nomor 8 Tahun 1993 tentang Perusahaan Daerah Air Minum.

Dalam hal ini terdapat jenis-jenis badan usaha dalam pemerintah regional yang terdiri dari :

1) Badan Usaha Patungan

Ada banyak contoh tentang pemerintahan regional yang giat dalam dunia usaha dengan berpatungan bersama usaha swasta. Persekutuan seperti itu menarik perhatian bagi pemerintah regional, apabila dapat memperoleh modal dan ketrampilan usaha dan sektor swasta. Usaha bersama ini dapat menarik perhatian usaha swasta, apabila usaha ini dapat menyediakan kepada pihak swasta tanah, prasarana, persetujuan atas rencana dan akses pengurusan hambatan birokrasi yang lebih mudah. Memang sumbangan utama dari pemerintah regional pada modal awal usaha patungan ini seringkali adalah tanah dan prasarana, daripada suatu investasi uang dalam jumlah besar. Usaha patungan ternyata sangat mengesankan di dalam pembangunan tanah dan bangunan. Rencana pembangunan kembali pusat kota yang pernah seringkali adalah hasil persekutuan (patungan).

2) Pembangunan Tanah dan Bangunan

Bentuk usaha pemerintahan regional yang paling lazim bagi berbagai bentuk pemerintahan regional maupun negara yang berbeda ideologi ataupun perkembangan ekonomi yang tidak setingkat adalah badan usaha pembangunan tanah dan bangunan.

Kebijakan pemerintah regional yang meluas dalam pengendalian tanah dan bangunan memperjelas kenyataan bahwa derajat pengendalian atas tanah seringkali adalah karena nilai kekayaan komersialnya yang paling utama. Sifat dari pengendalian seperti ini dapat berasal dari pemilikannya (yang bersifat publik) atas tanah yang belum dipersiapkan (dibangun) atau dari kekuasaan hukum pemerintah untuk memperolehnya secara wajib. Keduanya adalah alat kendali utama dari otoritas pembangunan tanah dan bangunan dan badan usaha pembangunan kota baru. Pilihan lain adalah bahwa pemerintah regional, terutama pemerintahan daerah, dapat menetapkan secara efektif kesempatan untuk membangun tanah melalui pengendalian perencanaan berdasarkan Undang-Undang atas penggunaan dan pembangunan tanah atau melalui kewenangan mereka untuk menyediakan (atau menahan) penyediaan prasarana dasar, seperti jalan, air pencegahan banjir dan kebersihan lingkungan.

Dalam keadaan pertumbuhan kota yang cepat, konversi tanah dari penggunaan yang bersifat pedesaan menjadi perkotaan dari pertanian, kehutanan, rekreasi, atau limbah sampai pada perumahan, perbelanjaan atau industri, biasanya meningkatkan nilai tanah secara sangat menakjubkan.

Kekuasaan atau pengaruh atas tanah dan pembangunannya memberikan kesempatan yang luas bagi pemerintahan regional untuk memanfaatkan bagian tertentu dari keuntungan keuangan, guna keperluan-keperluan umum dan terutama lagi perluasan sarana dan perluasan tempat hiburan sesuai kebutuhan kota. Peranan pembangunan tanah dan bangunan adalah sebuah cara untuk mengeksploitasi nilai tanah yang meningkat guna menutup biaya-biaya pembangunan, prasarana perkotaan. Alternatif yang berupa pajak-pajak perbaikan atau peningkatan nilai dan retribusi tanah yang tidak terurus dan biasanya terletak di pinggiran kota diserahkan kepada badan-badan publik (pemerintahan) yang kemudian membangun jalan kota, saluran pencegah banjir, sanitasi, air bersih, penerangan dan sebagainya. Bagian terbesar dari tanah ini dikembalikan kepada pemilik asalnya, tetapi sebagian ditahan, sebagian untuk jalan-jalan dan pelayanan publik yang lain, dan sebagian dijual. Kenaikan nilai sebagai akibat pembangunan sarana pelayanan masyarakat memberikan imbalan kepada yang empunya karena pengurangan pemilikan tanahnya, penjualan suatu bagian tanah kepada pihak ketiga dimaksudkan untuk membayar badan-badan pemerintah berhubung dengan penanaman modalnya berupa sarana pelayanan umum.

Pembebasan yang berlebihan terutama timbul apabila tanah diperoleh untuk pembangunan prasarana utama, biasanya jalan arteri yang akan meningkatkan nilai tanah di sekitarnya. Tanah yang dikuasai melampaui luas yang sesungguhnya diperlukan untuk proyek, tanah yang berlebihan yang bersebelahan kemudian dapat dijual pertambahan nilainya dapat membantu penutupan biaya modalnya. Taraf kemungkinan mendapatkan laba dari

pendekatan pembangunan tanah dan bangunan ini sudah barang tentu tergantung dari biaya untuk memperoleh tanah. Dalam keadaan bahwa nilai pasar penuh dari tanah harus di bayar, banyak profesi, urbanisasi dapat dimasukkan, karenanya dapat menurunkan secara tajam nilai tambahan yang dapat diwujudkan oleh badan pemerintahan yang memperoleh menggarap dan menguasainya.

B. Tentang Pengelolaan Sumber Daya Air

1. Konsep Pengelolaan Air

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, menyatakan bahwa "*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*". Pernyataan konstitusional ini mengisyaratkan perlunya pengelolaan air oleh negara. Karena air adalah milik publik, sehingga harus dikelola oleh lembaga publik.

Sepanjang sejarah pengelolaan air oleh negara, pengelolaan air dapat dilakukan dalam banyak wajah (*multi facet*). Jika dilihat dari jenisnya, pengelolaan air dibedakan menjadi dua macam. Air permukaan dan air tanah. Kategorisasi ini secara otomatis berpengaruh pada institusi pengelolanya, yang otomatis berbeda. Air permukaan, seperti halnya air irigasi maupun air sungai berada di bawah pengelolaan Depkimpraswil. Air sungai dikelola oleh Perusahaan Umum (Perum) Jasa Tirta di bawah Kantor Kementerian Kimpraswil.

Pandangan bahwa air adalah komoditas, disokong oleh kalangan neoliberal. Kelompok ini memandang upaya untuk mendapatkan air harus melalui praktik-praktik atau transaksi yang dipandang menguntungkan dari sisi ekonomi. Hal itu

dianggap perlu mengingat untuk mendapatkan air memerlukan seperangkat teknologi, atau alat canggih sampai standarisasi kualitas air baku. Oleh karenanya untuk mendapatkannya masyarakat dipandang perlu untuk mengeluarkan *cost*.

Pandangan tersebut kontan saja ditolak oleh kalangan sosialis-ekologis yang memandang air sebagai aset publik. Bagi kelompok ini jika air diposisikan sebagai komoditas ekonomi, maka ruang untuk mendapatkannya menjadi tidak fair dan timpang. Hal ini tidak lain karena kapasitas ekonomi tiap-tiap individu atau kelompok masyarakat berbeda satu sama lain. Padahal air adalah kebutuhan dasar dimana pemenuhannya mutlak dan tidak bisa ditawar-tawar lagi dalam kehidupan.

Terlepas dari tarik ulur pandangan mengenai peran dan posisi air di masyarakat, yang jelas ketersediaan air bagi kehidupan semakin hari kian kritis. Pada tahun 1998 saja, sedikitnya terdapat 208 negara mengalami kekurangan air. sementara pada kisaran tahun 1990 hingga tahun 2025 jumlah orang yang hidup di negara tanpa air, diperkirakan mengalami peningkatan dari 131 juta menjadi 817 juta. Dan jauh sebelum 2025, India diperkirakan akan terperosok ke dalam kategori negara yang miskin air.⁵

Situasi tersebut tentunya sangat memperhatikan dan berbahaya. Mengingat air berkait erat kehidupan. Robert Maltus bahkan mengibaratkan jumlah produksi pangan naik berdasar deret hitung, sedang jumlah penduduk dengan deret ukur. Dengan kata lain, jika tingkat penduduk semakin meningkat, maka tingkat kebutuhan akan air juga melonjak. Ini berarti jika persediaan air

⁵ Vandhana Shiva, *Water Wars*, hlm 1

terbatas, maka tingkat kerawanan terhadap air menjadi semakin tinggi

Namun demikian situasi krisis air tersebut justru menjadi justifikasi bagi pemodal untuk mengusahakan air yang memadai bagi masyarakat. Dengan bernisbat pada hukum ekonomi, kalangan neoliberal menyatakan jika pertumbuhan penduduk semakin melonjak maka tingkat kebutuhan terhadap air akan semakin meningkat. Situasi tersebut jelas menggairahkan dari sisi profit dan pasar.

Lebih jauh kelompok neoliberal menyatakan bahwa kelangkaan bisa terjadi lantaran absennya perdagangan air yang memadai di masyarakat. Oleh karenanya solusi atas problem air tidak lain adalah dengan dibukanya pasar air (*water market*). Jika air dapat dipindahkan dan didistribusikan secara bebas melalui pasar, niscaya air akan disalurkan ke wilayah yang kekurangan. Sementara adanya standar harga air yang jelas, hal itu akan memberi insentif pada upaya konservasi⁶.

Mendapati konsepsi seperti di atas, seorang aktifis lingkungan India, Vandhana Shiva tegas-tegas menolak pemikiran tersebut. Menurutnya ada sembilan alasan di mana swasta tidak boleh melakukan praktik-praktik pengelolaan air, yakni

1. Air adalah anugerah alam
2. Air sangat penting bagi kehidupan
3. Kehidupan dan air sangat bergantung
4. Air harus gratis untuk kebutuhan pangan

⁶ *Ibid*, hlm18

5. Air itu terbatas dan bisa habis.
6. Air itu harus dilindungi
7. Air adalah milik umum
8. Tak seorang pun berhak merusak
9. Air tidak bisa diganti.

Kecuali itu dari perspektif HAM, kewajiban penyediaan kebutuhan dasar air sebenarnya juga dipertegas pada level global. Pada November 2002, Komite PBB untuk Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya mendeklarasikan akses terhadap air merupakan sebuah hak dasar (*fundamental right*). Disebutkan bahwa air adalah benda sosial dan budaya. Air tidak hanya semata-mata komoditi ekonomi. Komite ini menekankan bahwa 145 negara telah meratifikasi Konvenan Internasional Untuk Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, yang kini telah diikat dengan perjanjian untuk memperomosisikan akses pada air secara setara tanpa diskriminasi. Meski demikian, sampai sekarang pun Indonesia belum termasuk negara yang meratifikasi kovenan tersebut.

Prinsip utama pengelola air permukaan, pengelolaannya bertolak dari prinsip umum *one river one management*. Bahwa satu sungai dikelola oleh satu manajemen (perusahaan). Hal ini dalam rangka menghindari tumpang tindihnya pengelolaan air sungai, karena dikelola secara birokratis-sektoral oleh berbagai institusi.

Namun demikian sejak diundangkannya UU Otonomi daerah yang menekankan desentralisasi di semua level baik kota/kabupaten, secara tidak langsung hal itu berpengaruh cukup signifikan dalam pengelolaan tata guna air.

Lahirnya UU otonomi yang memberikan kewenangan kepada tiap-tiap daerah untuk bertindak semaksimal mungkin dalam mengelola daerah, besar kemungkinan memunculkan bentuk konflik antar daerah dan birokrasi.

Termasuk pula dalam pengelolaan air. Karena sungai, mau tidak mau tidak hanya berada dalam satu wilayah administratif. Tapi lintas batas sektoral tidak saja kabupaten tapi juga propinsi.

Lain halnya dengan air tanah. Keberadaannya berada di bawah kewenangan kewenangan Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral beserta perangkat di bawahnya. Meskipun dalam hal ini pemerintah kabupaten dan kota berwenang untuk menarik retribusi atas pengambilan air tanah. Terkait dengan pengelolaan air tanah, secara umum terdapat empat teori tentang hak atas air⁷. Yakni,

1. Teori kedaulatan territorial. Teori ini juga dikenal dengan Doktrin Harmon yang menyatakan bahwa negara riparia mempunyai hak eksklusif atau kedaulatan atas air yang mengalir di dalam teritori mereka. Negara dapat menggunakan air dengan cara apa pun yang mereka pilih, tanpa mempertimbangkan kerusakan-kerusakan yang akan dialami oleh sosial riparia lainnya.
2. Teori aliran air alamiah. Teori ini juga disebut teori integritas territorial. Menyatakan bahwa karena sungai merupakan sebagian teritori negara, maka tiap pemilik riparia yang lebih rendah berhak atas aliran alami sungai tanpa dirintangi oleh pemilik riparia yang lebih tinggi. Pemilik riparia yang lebih tinggi harus membiarkan air mengalir secara alami ke pemilik riparia yang lebih rendah melalui saluran yang biasa, disertai dengan penggunaan yang

⁷ Vandhana Shiva, *op cit*, hlm 8.

bertanggungjawab oleh pemilik riparia yang lebih tinggi

3. Teori penggunaan yang adil

Teori penggunaan yang adil menyatakan bahwa sungai internasional harus dimanfaatkan secara adil oleh berbagai Negara. Di tahun-tahun terakhir ini, teori penggunaan yang adil ini dapat diterima secara internasional. Peraturan Helsinki tentang penggunaan air sungai internasional yang diadopsi pada tahun 1966 menyatakan bahwa negara berhak mendapat bagian yang adil dan masuk akan dalam penggunaan yang menguntungkan atas air dari lembah sungai drainase internasional. Prinsip utama yang menjiwai keadilan distribusi adalah keadilan, bukan persamaan. Penggunaan adil diartikan sebagai keuntungan maksimum yang diperoleh semua Negara riparia, dengan mempertimbangkan perbedaan kebutuhan sosial dan kebutuhan mereka. Persoalan menjadi rumit karena penggunaan air sangat berhubungan dengan tingkat kebutuhan dan pembangunan suatu Negara suatu faktor yang terus menerus mengalami perubahan.

4. Teori kepentingan komunitas.

Teori kepentingan komunitas sangat berhubungan erat dengan teori penggunaan yang adil. Pada prinsipnya, bahwa dalam pemanfaatan secara adil selalu berhubungan dengan penggunaan oleh sebuah komunitas dalam sebuah masyarakat dan seberapa kerugian atas adanya pemanfaatan yang dilakukan. Pertikaian akibat pembangunan bendungan misalnya, merupakan perjuangan di antara berbagai masyarakat dan daerah-daerah tentang seberapa banyak suatu wilayah dapat mengambil air dari wilayah yang lain, dan seberapa

banyak terjadi kerusakan lingkungan yang mesti ditanggung oleh suatu kelompok agar kelompok yang lain dapat memenuhi kebutuhan irigasi atau kebutuhan energinya.

Sedangkan dari sisi konsep, setidaknya ada empat gambaran doktrin pengelolaan air dalam kaitannya dengan hak asasi. Pertama, konsep pengelolaan air dengan logika ekonomi kobo. Dalam doktrin ini dijelaskan bahwa orang yang sosial pertama kali adalah orang yang memiliki hak. Dalam konsep ini siapa cepat, dia dapat. Konsep ini cenderung mementingkan kepentingan individual ketimbang kepentingan ekologis air..

Kedua, doktrin tragedy milik bersama. Doktrin ini menyatakan bahwa milik umum tidak dikelola secara sosial, system akses terbuka tanpa kepemilikan. Tidak ada hak kepemilikan secara pribadi sebagai biang kesemrawutan. Teori ini banyak cacatnya, karena asumsinya tentang kepemilikan umum sebagai sesuatu yang tanpa pengelolaan dan system akses terbuka berasal dari kepercayaan bahwa pengelolaan hanya akan berfungsi di tangan-tangan individu yang konkret.

Ketiga, doktrin kepentingan komunitas. Ini merupakan revisi dari doktrin tragedy milik bersama. Di mana air sebenarnya dalam derajat tertentu dimiliki oleh komunal. Biasanya oleh perkumpulan masyarakat setempat.

Keempat, doktrin bahwa air milik umum. Sebagai konsekuensinya, air harus dikuasai oleh lembaga sosial seperti BUMN atau BUMD. Dan secara normative digunakan demi kepentingan bersama.

Dalam perkembangan kontemporer pengelolaan air ini telah menjadi incaran para pemilik modal. Tidak dapat disangkal bahwa perusahaan air oleh swasta dewasa ini telah menjadi pembentuk trend (*trend setter*) di kalangan

masyarakat. Masuknya swasta dalam pengelolaan air dapat dilihat dari contoh Kategorisasinya berdasarkan komersialisasi, proyek jaringan hingga privalisasi. Komersialisasi merupakan bentuk pengusahaan air oleh perusahaan swasta yang bergerak di bidang air. Proyek jaringan merupakan praktik di mana swasta menangani pemasangan atau perawatan jaringan perpipaan yang biasanya minta kompensasi tertentu. Ini perlu dilihat per kasus. Privatisasi adalah pengambilalihan pengelolaan dari negara lewat BUMN oleh swasta. Minimal ada lima PDAM yang telah diambil alih oleh swasta

Ini yang perlu diwaspadai. Karena logika dalam pengelolaan air oleh swasta adalah keuntungan. Jika ini terjadi, maka praktik-praktik diskriminasi akses terhadap air akan semakin membahayakan. Hal ini disebabkan kerawanan terhadap air akan mengakibatkan kerawanan pangan dan potensial untuk menciptakan kerawanan sosial.

2. Konsep Fungsi Negara Dalam Mengelola Sumber Daya Air

Privatisasi sektor air yang dilegalisasi dengan UU No. 7 Tahun 2004 merupakan buah dari berbagai perkembangan besar dunia yang dimulai dengan revolusi Industri yang di mulai abad 17 menandai perebutan tenaga kerja oleh capital, terjadi pengkaplingan tanah-tanah untuk kebutuhan industri. Masalah yang ditimbulkan dari komudifisasi tenaga kerja ini adalah ketidakadilan upah buruh atau eksploitasi tenaga kerja dengan upah yang sangat minim mengakibatkan kemiskinan dimana-mana. Revolusi ini kemudian disempurnakan dengan revolusi informasi yang ditandai tidak hanya perebutan tenaga kerja

namun juga alam dan modal. Revolusi informasi menandai nuncnya era baru yaitu era Globalisasi. Di era globalisasi hamper tidak ada sekat-sekiat antar Negara. Dalam era ini yang berkuasa adalah para pemodal atau para pengusaha sebagai pengegerak struktur kehidupan (*corporate driven*).⁸ Seluruh dinamika yang berbasis pada pengusaha swasyta sebagai penggerak tersebut semuanya berhubungan dengan masalah air entah itu sebagai penunjang kegiatan industri maupun ekspliotasi secara langsung dari sumber daya air.

Perubahan tiga fase tersebut memberikan imbas ke Indonesia dimulai dan Gerakan kapitalisasi dari Negara-negara Barat ke Negara-negara Dunia Ketiga termasuk Indonesia yang dilakukan secara sistematis terutama dipimpin oleh Amerika Serikat, dengan gerakan merubah paradigma pembangunan ekonominya yang berkiblat ke Negara sosialis waktu itu (Era Orde Lama) ke paradigma kapitalisme yang kemudian dianut pemerintahan Soeharto (Orde Baru). Perubahan paradigma pembangunan ekonomi ini sebenarnya tidak lain pergeseran ideology Negara dari sosialisme menuju ke ideology kapitalisme. Kebijakan dibidang apapun termasuk sektor air tidak dapat dilepaskan dari ideology yang dianut oleh pemegang kekuasaan atau pemerintah. Untuk mendapat gambaran yang lengkap mengenai kebijakan sektor air selain terkait dengan ideology yang dianut oleh Negara/pemerintah juga berkaitan dengan dinamika kebijakan politik yang terjadi baik ditingkat nasional maupun internasional. Hal ini mengingat air merupakan sector public atau dalam UUD 1945 disebut menguasai hajat hidup

⁸ F. Wahono, menyampaikan periodisasi dari revolusi industri hingga globalisasi tersebut dalam lokakarya advokasi Infied meski tidak spesifik menyebut hubungan dengan privatisasi air, UU No. 7 Tahun 2004 Tentang Sumber daya Air, 22 April 2004.

rakyat banyak, sehingga pengaturannya selalu akan terkait dengan nilai-nilai atau ideology yang sedang dipegang pemegang kebijakan Negara/pemerintah.

Pemerintahan masa Orde Baru, "Pembangunan" (ekonomi) dengan indicator GNB (*Gross National Product*) telah menjadi ideology resmi pemerintah Orde Baru yang sering diucapkan dalam pidato-pidato kenegaraan, bahkan sampai pejabat tingkat paling bawah. Sejak sekolah dasar telah dikenalkan teori GNP tersebut.

Istilah pembangunan atau dalam bahasa asalnya *developmentalism* muncul pada tahun 1940-an saat presiden Amerika Serikat, Harry S. Truman mengemukakan kebijakan pemerintahnya, khususnya mengenai Dunia Ketiga untuk membendung pengaruh Sosialisme di Dunia Ketiga. Gagasan ini sebenarnya merupakan kemasam baru dari kapitalisme. Diberlakuakannya gagasan pembangunan di Dunia Ketiga tidak lepas dari peran diskursif akademis di antara para ahli ilmu social pada tahun 1950 dan tahun 1960. Kemudian para pakar ilmu-ilmu sosial Amerika Serikat terlibat semakin jauh mempengaruhi kebijakan Amerika Serikat atas globalisasi diskursus pembangunan dan modernisasi. Lahirlah teori Rustow tentang teori pertumbuhan. Lalu Mc-clelland dan Inkeles mengemukakan teori modernisasi. Salah satu hasil terpenting dari studi mereka adalah bahwa gagasan pembangunandan modernisasi harus menjadi pilar utama kebijakan program dan politik luar negeri Amereka Serikat, dengan asumsi Pembangunan Dunia Ketiga akan berjalan secara otomatis, melalui akumulasi capital dengan tekanan pada bantuan dan hutang Iuar negeri.⁹ Dengan asumsi ini maka mulailah upaya Amerika Serikat untuk melakukan program yang disebut sebagai pembudayaan kapitalisme, yang dimaksud dengan pembudayaan

⁹. Dibeberapa tulisan Manshour Fakih, mengemukakan hal ini, misalnya : Manshour Fakih.. Analisis Gender dan Transpormasi social, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1996, hlm. 45-46

kapitalisme yang kemudian dikembangkan menjadi teori pembangunan adalah upaya agar diterimanya nilai-nilai kapitalisme menjadi nilai-nilai hidup bangsa-bangsa di Dunia Ketiga.

Peran pemerintah Amerika Serikat sangat penting dalam upaya pembudayaan kapitalisme (*developmentalism*, yang di Indonesia direduksi menjadi Pembangunan) di Indonesia. Sebagai Negara adidaya tidak segan-segan memakai cara paksaan, disamping dengan cara-cara penjinakan melalui proyek-proyek bantuan, pertukaran tenaga ahli, transfer teknologi, pengiriman mahasiswa ke universitas di Barat, melalui pemikiran dan institusi keagamaan, pendidikan, kunjungan wawasan tokoh masyarakat dan kaum intelektual Dunia Ketiga ke Amerika Serikat.¹⁰

Di antara pendekatan yang dilakukan tersebut, pendekatan persuasif melalui sekolah-sekolah atau melalui media massa merupakan pendekatan yang sangat efektif untuk melakukan proses hegemoni cultural. Akibat cara di atas maka pembangunan dan modernisasi mampu menciptakan realitas masyarakat dengan mempengaruhi bahkan mendikte selera, moralitas, kebiasaan, prinsip keberagaman (*diversity*) dan politik serta pola hubungan bangsa Indonesia. Selain dua pendekatan di atas agama juga mendapat porsi yang penting, misalnya kita dengar jargon jargon, yang merupakan politik bahasa pemerintah Orde baru, yaitu antara lain "Peran agama dalam pembangunan, teologi yang membangun, perlunya sekularisasi agama dan sebagainya, yang pada intinya bagaimana menyebarluaskan diskursus dan penafsiran yang mendukung teori pembangunan (*developmentalism*). Diskursus ini yang pada akhirnya mampu menggusur ajaran agama yang egalitarian, anti eksploitasi, teologi pembebasan serta agama keadilan

¹⁰. Manshour fakih, Analisis Genger..Ibid. him. 46-48

sosial lainnya.¹¹

Di Indonesia (ideology/teori) pembangunan dilaksanakan dengan control yang cukup ketat oleh pemerintah, terutama dengan menunda proses demokrasi baik di tingkat elite maupun di tingkat bawah. Menurut Mochtar Mas'ud, sejak tahun 1960-an di Indonesia berkembang suatu ideology yang memberi membenaran pada pengorbanan politik demi pembangunan ekonomi. Stabilitas dan keamanan nasional memiliki nilai paling penting dalam pandangan elite politik Orde Baru. Langkah yang ditempuh :

Pertama, menciptakan politik yang bebas dari konflik ideology dan berdasarkan konsesus. Kebijakan berekor pada tindakan pemerintah menghapuskan politik kepartaian, melemahkan partai-partai politik dan badan perwakilan dan memaksa "politik Konsesus". Kedua, membatasi partisipasi yang pluralistik. Partisipasi rakyat harus di arahkan terutama pada pelaksanaan program pembangunan yang dirancang elite Orde Baru.¹²

Sementara itu lembaga perwakilan, DPR dan MPR sebagai institusi utama dalam pelaksanaan demokrasi di Indonesia mendapat intervensi dari pemerintah, dimulai dengan peristiwa yang dalam sejarah ketatanegaraan sering disebut "consensus Orde Baru" yang dicetuskan pada bulan Juli 1967 atas inisiatif Soeharto. Konsensus ini antara lain menetapkan sebagai berikut : Pertama : Pemilihan Umum dilaksanakan dengan system proporsional dan system daftar sebagaimana dituntut para pemimpin partai politik. Kedua, Keanggotaan DPR diperluas dari 347 menjadi 460 anggota . Ketiga, pemerintah berhak menunjuk

¹¹ Manshour Fakih, *op.cit*, hlm. 58

¹² Mochtar Mas'ud, *Negara, Kapital dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta hlm.47-49

100 anggota DPR, 75 mewakili ABRI dan 25 mewakili kepentingan sipil non partai. Selain itu pemerintah berhasil menunjuk 1/3 anggota MPR. Keempat, anggota ABRI melepaskan haknya untuk memilih dalam pemilihan umum.¹³

Setelah konsesus ini pemimpin Orde Baru ikut campur dalam penunjukan anggota DPR dengan menyingkirkan semua politisi independent baik dari kelompok pendukung Suharto sendiri maupun dari partai-partai. Pada awal Orde Baru keanggotaan MPRS diubah yang semula 600 mrnjadi 920 anggota yang diyakini sebagai pendukung Orde Baru. Hasilnya tercipta Fraksi Karya Pembangunan yang pro pada pemerintah di dalam MPRS yang anggotanya dari fraksi-fraksi lain.

Secara umum pola ini pola tersebut berlanjut sepanjang sejarah Orde Baru dengan ciri paling penting pelembagaan mekanisme recall. Dewan pimpinan pusat partai dapat menarik kembali wakilnya dalam DPR yang tunduk pada pengarahan partai. Dalam praktek pemerintah menggunakan peraturan ini untuk mengendalikan perilaku DPR.¹⁴

Kebijakan pemerintah di tingkat elite tersebut diikuti dengan kebijakan pemerintah di tingkat bawah, antara lain : pemerintah menggeser tradisi demokrasi dalam system proses pemilihan kepala desa dan Lurah. Program ini dijalankan melalui penyaringan, seleksi ketat calon dengan kriteria yang telah ditetapkan pemerintah sebelum dipilih oleh rakyat, bahkan mulai dilakukan dengan jalan penempatan seorang pejabat pemerintah atau militer sebagai lurah atau kepala desa. Kemudian untuk melakukan pengawasan pada tingkat desa

¹³ *Ibid*, hlm. 55-57

¹⁴ *Ibid*

ditempatkan militer untuk setiap desa (Babinsa). Dalam bidang ekonomi desa khususnya untuk petani pemerintah menciptakan Koperasi Unit Desa, satu-satunya koperasi yang boleh beroperasi ditingkat kecamatan. Pada tahun 1979 diterapkan UU Pemerintahan Desa untuk menggantikan tradisi rembuk desa dengan satu-satunya lembaga yang dibentuk dan dikontrol oleh pemerintah.¹⁵ Tradisi rembuk desa digantikan dengan Lembaga Musyawarah Desa (LMD) yang memiliki tugas dan fungsi sebagai mitra kerja kepala desa atau lurah terutama dalam menetapkan keputusan desa. Di tingkat pejabat pemerintah paling bawah, kepala dusun yang sermyla dipilih rakyat secara langsung digantikan dengan penunjukan oleh pemerintah yang diberi wewenang untuk itu.

Kontrol yang ketat tersebut tidak lain bertujuan untuk memuluskan program pembangunan yang bertumpu pada bantuan dan hutang luar negeri, dan investasi dari perusahaan transnasional lainnya. Kebijakan pemerintah Orde Baru menyeret ketergantungan Negara kepada batuan asing yang selalu meningkat dalam setiap repelita.¹⁶ Kondisi ini menyeret lebih jauh Negara Republik Indonesia untuk masuk ke dalam arus sistem ekonomi kapitalisme internasional, dalam bentuk liberalisdasi perdagangan luar negeri dan industrialisasi ekspor, dengan mendorong sektor swasta untuk berperan aktif.

Gejala eksploitasi para pelaku ekonomi sangat tampak pada tergesurnya para petani berlahan mayoritas penduduk Indonesia menjadi petani tidak berlahan atau beralih ke sektor lain. Sementara itu banyak petani tidak berlahan atau

¹⁵. Manshour Fakih, *op.cit*, hlm. 50-51

¹⁶. Didik J. Rachbini dan Umar Juono (penyunting pikiran), Reformasi dan reformasi menuju ekonomi Kerakyatan, IESPED, 1996, him. 53-54, mengacu kepada nota keuangan APBN dan UUAPBN tahun 1969/1970 s.d 1992/1993 dan RAPBN 1993/1994.

berlahan namun terlalu sempit sebagai kegagalan proses *landreform*. Pada akhirnya masalah ini akan menimbulkan beberapa masalah sosial dan budaya.¹⁷

Hampir setiap mega proyek menimbulkan sengketa antara masyarakat pemilik lahan dan pelaksana proyek. Sengketa tanah terjadi akibat bertemunya dua kepentingan yaitu kepentingan kelas petani dengan kepentingan kelas industrial dari luar pedesaan. Hal ini sebagai akibat terjadinya transformasi agraria berupa meningkatnya ekspansi dan dominasi sektor industri atas sektor pertanian. Data-data konversi tanah-tanah pertanian bagi pengguna bukan pertanian. Data yang dibuat direktorat perluasan areal pertanian, Direktorat Jenderal Tanaman pangan misalnya melaporkan bahwa luas lahan sawah yang dikonversi selama tahun 1981 sampai dengan tahun 1990 mencapai 224.185 hektar dengan rata-rata 37.364 hektar tiap tahun.

Meski kebijakan Orde baru pada akhirnya kurang memperhatikan sektor pertanian bahkan cenderung mengorbankan sektor pertanian demi mendukung kemajuan industri dengan menekan harga produk pertanian namun masuknya hutang luar negeri disektor air dimulai pada periode 1970-an saat Soeharto mencanangkan program revolusi hijau atau swasembada pangan. Kebijakan spektakuler soeharto yang menjungkirbalikkan sejarah dari kekurangan pangan di era sebelumnya ke keadaan ketersediaan pangan nasional melalui program swasembada pangan, meski pembiayaannya melalui hutang luar negeri yang pada akhirnya harus dibayar mahal oleh bangsa Indonesia, "keharusan" masuknya secara leluasa swasta ke bisnis sektor air. Dari program swasembada pangan ini

¹⁷ Erman Rajagukguk, *Hukum Agraria Pola Penguasaan dan Kebutuhan Hidup*, Candra Pratama, Jakarta, 1995, hlm. 71.

muncul kebutuhan pembangunan sistem irigasi untuk mengairi areal sawah pertanian, maka kemudian dibangun waduk-waduk seperti waduk Kedungombo, Gajah Mungkur, Jatiluhur, irigasi-irigasi kebijakan pertanian, serta lembaga -- lembaga pemerintahan bidang pertanian dan air dari pusat sampai tingkat Desa atau kecamatan.

Pegembangan sektor air dengan proyek hutang dalam program swasembada pangan tidak berarti komitmen pemerintahan Soeharto pada saat itu bertujuan mensejahterakan petani karena petani hanya didudukkan sebagai penyedia logistik pangan nasional yang murah untuk menunjang pembangunan disektor lain oleh kroni-kroninya. Keberhasilan program swasembada pangan pada kenyataannya tidak pernah dinikmati oleh petani karena selisih antara ongkos produksi dengan penjualan hasil panen terlalu kecil karena harga yang selalu dikendalikan oleh pemerintah melalui Bulog dan KUD. Disamping itu ternyata kebijakan lain yang mengiringi pembangunan jaringan irigasi tersebut untuk mendukung sektor pertanian tidak sungguh-sungguh dimaksudkan untuk mensejahterakan petani. Sebagai contoh kebijakan subsidi pupuk, ternyata Petani tidak pernah menikmati subsidi. Yang menikmati subsidi pupuk adalah produsen pupuk yang pada jaman orde baru dikuasai oleh keluarga Cendana dan kroni-kroninya. Karena subsidi diberikan kepada pabrik pupuk. Namun setelah menjadi pupuk sebagian besar untuk memenuhi kebutuhan pupuk perkebunan baru sisanya didistribusikan kepada petani kecil seperti kita baik melalui pedagang/tengkulak maupun melalui KUD. Yang melalui KUD sebagian oknum KUD/KUDnya sendiri menjual ke tengkulak dan sebagian yang lain baru ke Petani. Posisi KUD

kadang-kadang memerankan diri sebagai pengecer sehingga tidak jarang harga pupuk di KUD lebih mahal ketimbang di pasar luar KUD. Demikian pula dengan subsidi ekspor-impor, petani juga tidak pernah menikmati. Kenyataan ini menandakan bahwa kebijakan air tidak semata-mata untuk mengamankan petani untuk memproduksi pangan seperti pada era Orde Lama yang bertumpu pada doktrin berdikari (berdiri di atas kaki sendiri) karena pemerintah menetapkan UU tentang pengairan, UU No. 11 Tahun 1974 yang memperluas pemanfaatan sumber daya air dan mulai membuka peluang lebih besar swasta untuk berperan aktif dalam pengelolaan sumber daya air, yang menjadikan air sebagai barang ekonomi atau sebagai komoditas.

Namun meski munculnya UU yang memberi peluang swasta secara lebih leluasa untuk menguasai sektor air tersebut lahir tahun 1974 tidak berarti perubahan paradigma pengelolaan air yang melibatkan sektor swasta baru terjadi pada era 1974, karena dalam kurun waktu 1965 hingga ditetapkannya UU No. 11 Tahun 1974, terutama yang secara khusus memiliki IPAM. Sebagai contoh pada tahun 1968 di Jakarta, PAM Jaya dipisahkan dari Dinas Pekerjaan Umum sesuai dengan keputusan DKI Jakarta No. Ib/3/22/1968. Ini semua mengawali adanya restrukturisasi dan reinstitusionalisasi kelembagaan pemerintah yang dilakukan secara besar-besaran. Proses ini yang selanjutnya melahirkan konsep PDAM di daerah-daerah.¹⁸

Seiring dengan pengembangan jaringan irigasi tersebut juga dibangun infrastruktur pengembangan sumber daya air terutama untuk kebutuhan mensuplai air minum rumah tangga, misalnya tahun 1978 : Dioperasikan instalasi

¹⁸ Draf Insist, *op.cit*, hlm. 8

penjernihan Cilandak dengan kapasitas 200 I/dtk; Tahun 1982, pengoperasian instalasi Pulogadung dengan kapasitas 1000 I/dtk.; Selain itu mulai dioperasikan beberapa instalasi kecil: Cengkareng/taman kota 50 I/dtk. Muara Karang 100 I/dtk. Sunter 50 I/dtk., Cakung 25 I/dtk, Pejaten 5 I/dtk, Condet 50 I/dtk.; Tahun 1987: Peningkatan kapasitas instalasi pejompongan 11 menjadi 3600 /dtk, Instalasi pulogadung menjadi 4000 I/dtk. Pada tahun tersebut mulai pembangunan instalasi Buaran I, tahun 1992 instalasi Buaran dioperasikan dengan debit 2000 I/dtk, dan tahun 1996 dioperasikan instalasi Buaran secara penuh 5000 I/dtk. Seiring dengan penembangan tersebut terjadi perubahan kebijakan yang menyangkut penguasaan sumber daya air. Di daerah-daerah pengelolaan diserahkan kepada instansi baru yaitu perusahaan daerah air minum (PDAM). Misalnya : tahun 1977 PAM Jaya disahkan berdasarkan Perda DKI Jakarta No, 3 tahun 1977 dan dikukuhkan oleh SK. Mendagri No. PEM/10153/13350 diundangkan dalam lembaran daerah khusus ibukota Jakarta No. 74 Tahun 1977. Di Surabaya tahun 1976 Perusahaan Air Minum disahkan menjadi perusahaan daerah dan dituangkan dalam Perda No. 7 tanggal 30 Maret 1976; Tahun 1977 terjadi pengalihan status dari dinas air minum menjadi Perusahaan daerah air minum berdasarkan SK Walikota Dati II Surabaya No. 657/WK/77 tanggal 30 Desember 1977. Tercatat hingga saat ini ada sekitar 300 PDAM di Indonesia. Sedang disektor pertanian, untuk irigasi pengelolaannya tidak lagi oleh lembaga-lembaga adat/tradisional tetapi secara formal dikelola oleh P3A (Perkumpulan Petani Pengguna Air) yang hirarkinya dibawah struktur pemerintah daerah. Selain itu waduk-waduk tidak hanya untuk irigasi namun untuk pembangkit energi listrik yang mensuplai kebutuhan listrik bagi penduduk

dan industri.¹⁹

Berbeda dengan era Orde Lama pengaturan UU No. 11 Tahun 1974 pemanfaatan air tidak hanya untuk pemenuhan kebutuhan sehari-hari dan pemenuhan kebutuhan sektor pertanian namun telah memasuki kepentingan ekonomi. Dalam klausula menimbang poin a, misalnya menyebutkan :

"bahwa air beserta sumber-sumbernya, termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai manfaat serba guna dan dibutuhkan manusia sepanjang masa, baik di bidang ekonomi, sosial maupun budaya."

Pemanfaatan air pun menjadi semakin luas, dalam penjelasan umum UU

No 11 Tahun 1974 disebutkan :

"Undang-Undang ini bukanlah hanya sekedar suatu usaha untuk menyediakan air guna keperluan pertanian saja (irigasi), namun lebih luas dari pada itu ialah pemanfaatan serta pengaturan air dan sumber-sumber air yang meliputi antara lain : (1) Irigasi, yakni usaha penyediaan dan pengaturan air untuk menunjang pertanian; (2) Pengembangan daerah rawa, yaitu pematangan tanah daerah-daerah rawa untuk pertanian; (3) Pengendalian dan pengaturan banjir serta usaha untuk perbaikan sungai, waduk dan sebagainya; (4) Pengaturan penyediaan air minum, air perkotaan, air industri, dan pencegahan terhadap pencemaran atau pengotoran air dan sebagainya."

Pemerintah tampak secara jelas memiliki keinginan untuk memanfaatkan air secara maksimal namun dalam penjelasan umum tersebut masih tampak samar menyebut air sebagai komoditas ekonomi yang coba untuk dieksploitasi. Baru dalam pasal 11 ayat 2 secara tegas peluang privatisasi mulai dibuka secara luas antara lain menyebutkan bahwa Badan hukum, badan sosial bahkan perorangan dapat mengelola air atau sumber-sumber air dengan terlebih dulu memperoleh ijin dari pemerintah. Meski dalam ayat tersebut mensyaratkan pengusahaan itu harus berdasarkan usaha bersama dan menggunakan asas kekeluargaan namun tersirat

¹⁹ *Ibid*, hlm 11

secara jelas ada pergeseran paradigma air sebagai barang yang dimanfaatkan untuk kepentingan sosial menjadi barang komoditi karena perorangan pun dapat mengelola air dan sumber-sumber air.

C. Manajemen Strategis

Definisi strategi menurut Onong Uchjana Effendi adalah :

“Strategi sendiri pada hakekatnya adalah perencanaan (*planning*) dari manajemen untuk mencapai tujuan. Akan tetapi untuk mencapai tujuan tersebut strategi tidak berfungsi sebagai peta jalan yang hanya menunjukkan jalan saja, melainkan harus mampu menunjukkan bagaimana taktik operasionalnya.”²⁰

Meminjam istilah strategi dalam ilmu komunikasi, dijelaskan bahwa dalam menyusun strategi meliputi beberapa tahapan yaitu sebagai berikut :

- a) *Fact Finding*, yaitu mencari atau mengumpulkan data sebelum melakukan tindakan. Pada tahap ini, pihak yang terlibat dalam perumusan strategi berusaha mengumpulkan data dan informasi sebanyak mungkin sebagai dasar/landasan dalam menentukan tindakan/langkah yang akan diambil.
- b) *Planning*, yaitu memuat rencana tentang apa yang akan dilakukan dalam menghadapi masalah-masalah itu. Penentuan rencana ini didasarkan pada hasil tahap I. Hal ini sangat penting agar tindakan yang dilakukan menjadi lebih terarah dan terfokus sehingga tujuan yang diharapkan dapat tercapai.
- c) *Communicating*, atau pelaksanaan kegiatan. Tahap ini merupakan implementasi dari kedua tahap sebelumnya. Pada tahap ini organisasi

²⁰ Onong Uchjana Effendi, 1993, *Dasar-dasar Komunikasi*, Jakarta: Remaja Rosda Karya. Hal: 307.

dituntut kemampuannya dalam mengimplementasikan rencana yang telah disusun sebelumnya.

d) *Evaluation*, adalah bertujuan untuk menilai apakah yang dilakukan berhasil atau tidak, perlukah diadakan kembali, atau menggunakan cara lainnya. Evaluasi ini sangatlah penting untuk menilai sejauh mana tindakan tersebut benar sesuai rencana serta menilai apakah tujuan yang diinginkan sudah tercapai dengan optimal. Serta melalui evaluasi ini dapat diketahui kekurangan atas kebijakan yang diambil sebagai perbaikan di masa mendatang. Hasil evaluasi dapat menjadi pedoman untuk melaksanakan kegiatan berikutnya.”

Perencanaan strategi adalah proses manajerial untuk mengembangkan dan menjaga agar tujuan, keahlian dan sumber daya organisasi sesuai dengan kondisi lingkungan yang terus berubah. Tujuan perencanaan strategi adalah untuk membentuk serta menyempurnakan organisasi sehingga memenuhi target kinerja yang diharapkan. Pada hakekatnya strategi adalah suatu perencanaan (*planning*) dan manajemen untuk mencapai tujuan tertentu dalam praktik operasionalnya.²¹

Olsen dan Eadle mendefinisikan perencanaan strategis sebagai upaya yang didisiplinkan untuk membuat keputusan dan tindakan penting yang membentuk dan membantu bagaimana menjadi organisasi, apa yang dikerjakan organisasi dan mengapa organisasi mengerjakan hal seperti itu.²²

²¹ Ruslan, 1997:29

²² Bryson, 1982: 4

J Salusu berpendapat bahwa perencanaan strategis adalah suatu kerangka berfikir logis yang menerapkan dimana anda berada, kemana anda akan pergi, dan bagaimana anda bisa sampai ia juga sampai sana. Ia juga merupakan proses yang mengarahkan para pemimpin mengembangkan visi dalam menggambarkan masa depan yang dikehendaki. Ia mengubah cara manajemen berfikir, mengalokasikan dan merelokasikan berbagai sumber daya, sementara pelaksanaan program berlangsung. Dengan kata lain, perencanaan berhubungan dengan masa depan dari keputusan yang dibuat sekarang. Ia menetapkan pilihan-pilihan yang berkaitan dengan tujuan organisasi secara keseluruhan. Ia juga merangkul kekuatan-kekuatan eksternal yang tidak dapat dikendalikan.

Perencanaan strategis sangat bermanfaat dan diperlukan untuk beberapa alasan, yaitu:²³

- a. Diperlukan untuk merencanakan perubahan dalam lingkungan yang semakin kompleks,
- b. Diperlukan untuk pengolahan kebersihan,
- c. Berorientasi pada masa depan,
- d. Adaptif,
- e. Pelayanan prima (*service excellent*),
- f. Meningkatkan komunikasi.

Rencana strategis (*strategic planning*) dapat didefinisikan sebagai seperangkat konsep, prosedur, dan peralatan yang digunakan oleh para

²³ Tim Asisten Pelaporan AKIP, *Perencanaan Strategik Instansi Pemerintahan*, LAN, 1999, hal:4.

pemimpin atau manajer organisasi untuk membuat keputusan – keputusan dan menindaklanjutinya dengan langkah-langkah untuk mencapai kinerja organisasi yang tinggi (*concepts, procedurs, tools that used by leaders and managers to make decisions and actions to attain performance*).

Manfaat utama dari perencanaan strategis bagi suatu organisasi adalah untuk meningkatkan kinerja (*performance*) organisasi dengan tujuan akhirnya adalah untuk memenuhi misi organisasi (*to fulfill their mission*) dan memberi kepuasan kepada semua pihak yang terkait (*to satisfy their constituents or stakeholders*). Oleh karena itu, perencanaan strategis berkaitan dengan usaha-usaha untuk mengidentifikasi, menilai dan memecahkan masalah – masalah (*issues*) yang berkembang di dalam dan di luar lingkungan organisasi.

Jhon M. Bryson menjelaskan ada delapan langkah dalam proses perencanaan strategis. Langkah tersebut harus mengarahkan pada tindakan, hasil dan penilaian evaluatif, atau implementasi dan evaluasi tidak harus menunggu hingga akhir, tetapi harus menjadi bagian yang menyatu dengan proses dan terus-menerus. Kedelapan langkah tersebut adalah:

- a. Merintis dan meminta persetujuan terhadap suatu proses perencanaan strategis.
- b. Mengidentifikasi berbagai mandat.
- c. Menjelaskan misi dan nilai-nilai.
- d. Analisis lingkungan eksternal : peluang dan tantangan.
- e. Analisis lingkungan internal : kekuatan dan kelemahan.
- f. Mengidentifikasi isu-isu strategis yang dihadapi organisasi.

- g. Memformulasikan strategi-strategi untuk menangani isu tersebut.
- h. Menciptakan suatu visi yang efektif untuk masa depan.

Delapan langkah dalam perencanaan strategis ini akan mengarah pada suatu tindakan, hasil dan evaluasi. Sekalipun demikian, perlu dipahami bahwa tindakan, hasil dan evaluasi ini akan senantiasa digunakan dalam setiap tahapan proses ini.

Konsep manajemen strategis pada mulanya merupakan suatu konsep yang terbentuk sebagai dampak dari perkembangan manajemen di sektor swasta yang menghadapi tingkat ketidakpastian perubahan lingkungan yang cepat dan seringkali terjadi secara tiba-tiba serta tingkat persaingan yang tinggi dan membawa pengaruh langsung terhadap eksistensi organisasi. Oleh karenanya diperlukan suatu pendekatan yang terpadu dan menyeluruh untuk menjaga kontinuitas jalannya organisasi.

Era reformasi di Indonesia saat ini perubahan-perubahan berlangsung secara cepat di masyarakat, dan masyarakat semakin kritis terhadap kinerja aparat birokrasi, serta kondisi krisis ekonomi dan moneter yang berdampak pada kemampuan ekonomi perusahaan maupun masyarakat. Perusahaan Daerah dituntut dapat mengantisipasinya secara cepat dan tepat agar tetap dapat mempertahankan dan mengembangkan usaha sesuai dengan misi dan tujuannya. Dengan menggunakan pendekatan manajemen strategis, perusahaan daerah diharapkan akan dapat bekerja lebih efektif dan efisien sesuai dengan misi dan tujuannya. Manajemen strategis dapat didefinisikan sebagai seni dan pengetahuan untuk merumuskan, mengimplementasikan, dan

mengevaluasi keputusan lintas fungsional yang membuat organisasi mampu mencapai obyektifnya. Seperti yang tersirat dalam definisi, fokus manajemen strategis terletak pada memadukan manajemen, pemasaran, keuangan, produksi, penelitian dan pengembangan, serta sistem informasi komputer untuk mencapai keberhasilan organisasi.

Proses manajemen strategis terdiri dari tiga tahap: perumusan strategi, implementasi strategi, dan evaluasi strategi. Perumusan Strategi termasuk mengembangkan misi bisnis, mengenali peluang dan ancaman eksternal perusahaan, menetapkan kekuatan dan kelemahan internal, menetapkan obyektif jangka panjang, menghasilkan strategi alternatif, dan memilih strategi tertentu untuk dilaksanakan. Implementasi Strategi menuntut perusahaan untuk menetapkan obyektif tahunan, memperlengkapi dengan kebijakan, memotivasi karyawan, dan mengalokasikan sumberdaya sehingga strategi yang dirumuskan dapat dilaksanakan. Evaluasi Strategi adalah tahap akhir dalam manajemen strategis mengatakan tugas utama dari manajemen strategis adalah memikirkan secara menyeluruh dari suatu bisnis. Proses manajemen strategis dapat diuraikan sebagai pendekatan yang obyektif, logis, sistematis untuk membuat keputusan besar dalam suatu organisasi dengan memadukan intuisi dan analisis serta didasari pada keyakinan bahwa organisasi seharusnya terus menerus memonitor peristiwa dan kecenderungan internal dan eksternal sehingga dapat melakukan perubahan tepat waktu.²⁴

²⁴ David, Fred R, 2002, *Manajemen Strategis : Konsep judul asli Concepts of strategic Management*, Pearson Education Asia Pte.Ltd dan PT Prenhallindo, Edisi Ketujuh, Jakarta, hlm 5-6.

Sementara itu Bryson menggunakan istilah perencanaan strategis untuk manajemen strategis yang diartikan sebagai suatu cara untuk membantu organisasi dan masyarakat dalam hubungannya dengan perubahan yang terjadi di sekitarnya. Dalam kerangka konsep penyusunan strategi peningkatan kinerja, langkah yang akan dilakukan adalah menghubungkan antara faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja dengan proses manajemen strategis untuk peningkatan kinerja BUMD di tahun yang akan datang.

Proses manajemen strategis mengarah pada pencapaian misi dan tujuan organisasi, untuk itu perlu dilakukan penelaahan terhadap lingkungan organisasi (*environmental scanning*), baik lingkungan eksternal sebagai dasar penyusunan isu-isu strategis dan pengembangan strategi. Untuk melaksanakan penelaahan lingkungan organisasi, model yang paling populer digunakan adalah analisis SWOT. Analisis ini didasarkan pada logika yang dapat memaksimalkan kekuatan (*strengths*) dan peluang (*opportunities*), namun secara bersamaan dapat meminimalkan kelemahan (*weaknesses*) dan ancaman (*threats*).

Menurut Bryson terdapat 8 langkah proses perencanaan strategis, yaitu :²⁵

- 1 Memprakarsai dan menyepakati suatu proses perencanaan strategis.
- 2 Mengidentifikasi mandat organisasi.
- 3 Memperjelas misi dan nilai-nilai organisasi.
- 4 Menilai lingkungan eksternal : peluang dan ancaman.
- 5 Menilai lingkungan internal : kekuatan dan kelemahan
- 6 Mengidentifikasi isu strategis yang dihadapi organisasi.
- 7 Merumuskan strategi untuk mengelola isu-isu .

²⁵ Bryson, John, M, 2001, *Perencanaan Strategis bagi Organisasi Sosial judul asli Strategic Planning for Public and Non Profit Organization : A Guide to Strengthening an Achievement*, Pustaka Pelajar , cetakan IV, Yogyakarta, hlm 55.

8 Menciptakan visi organisasi yang efektif bagi masa depan.

Analisis terhadap data penelitian ini diarahkan pada misi, mandat, lingkungan internal, lingkungan eksternal serta faktor-faktor strategis dalam peningkatan kinerja PDAM Kabupaten Sleman dengan menggunakan alat analisis *Strengths, Weaknesses, Opportunitess, and Threats* (SWOT). PDAM Kabupaten Sleman sangat memerlukan identifikasi faktor-faktor hambatan baik dari lingkungan internal maupun eksternalnya yang dihadapi dalam mencapai misi dan tujuannya dan strategi untuk merespon isu-isu yang muncul dari interaksi lingkungan tersebut.

Kekuatan (*strengths*) adalah suatu keunggulan sumber daya, ketrampilan atau kemampuan lainnya yang relatif terhadap pesaing dan kebutuhan, dari pasar yang dilayani, atau hendak dilayani oleh perusahaan. Kelemahan (*weaknesses*), adalah keterbatasan atau kekurangan dalam sumber daya, ketrampilan dan kemampuan yang secara serius menghalangi kinerja efektif suatu perusahaan. Peluang (*opportunities*), adalah situasi utama yang menguntungkan dalam lingkungan perusahaan. Ancaman (*thearts*), merupakan situasi utama yang tidak menguntungkan dalam lingkungan perusahaan²⁶

Strategi menempatkan parameter-parameter sebuah organisasi dalam pengertian menentukan tempat bisnis dan cara bisnis untuk bersaing. Strategi menunjukkan arahan umum yang hendak ditempuh oleh suatu organisasi (perusahaan) untuk mencapai tujuannya. Strategi ini merupakan rencana besar dan rencana penting. Setiap organisasi yang dikelola secara baik memiliki strategi, walaupun tidak dinyatakan secara eksplisit .

Pada dasarnya, perusahaan menetapkan strategi melalui penyelarasan kemampuan perusahaan dengan peluang yang ada dalam industri. Menurut

²⁶ Sri Wahyudi Agustinus, 1996, *Managemen Strategik, Pengantar Proses Berpikir Strategik*, Binarupa Aksara, Cetakan Pertama, Jakarta, hlm 68.

Kenneth R. Andrews, strategi adalah suatu proses pengevaluasian kekuatan dan kelemahan perusahaan dibandingkan dengan peluang dan ancaman yang ada dalam lingkungan yang dihadapi dan memutuskan strategi pasar produk yang menyesuaikan kemampuan perusahaan dengan peluang lingkungan.²⁷

Strategi merupakan alat untuk mencapai tujuan, dalam perkembangannya konsep mengenai strategi terus berkembang. Strategi biasanya dikembangkan guna menghadapi isu strategi dengan cara membuat garis besar tanggapan organisasi terhadap pilihan kebijakan fundamental dan strategi pada umumnya akan mengalami kegagalan apabila tidak menyiapkan langkah spesifik untuk mengimplementasikan strategi tersebut. Pada umumnya setiap organisasi telah mempunyai strategi atau semacam pola yang mencakup tujuan, kebijakan, program tindakan keputusan dan alokasi sumber daya. Tahap pembuatan strategi adalah suatu tahap yang paling menantang dan sekaligus menarik dalam proses manajemen strategis. Inti Dasar tahap ini adalah menghubungkan organisasi dengan lingkungannya dan merupakan strategi yang paling sesuai dengan misi organisasi .

Menurut Tangkilisan, terdapat 4 tingkat dasar dari strategi :²⁸

- a. Strategi utama untuk organisasi tersebut secara keseluruhan.
- b. Strategi unit perencanaan publik.
- c. Strategi program atau pelayanan.
- d. Strategi fungsional.

²⁷ Panji Anoraga, 2000, *Manajemen Bisnis*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 95.

²⁸ Tangkilisan, Hegel Nogi S, 2003, *Managemen Modern untuk Sector Publik*, Balairung & Co, Yogyakarta, hlm 23.

Dengan demikian proses perencanaan strategik sudah barang tentu memerlukan kerangka kerja gabungan dari berbagai tingkat manajer dengan harapan bahwa masing-masing dari mereka dapat mengemukakan apa yang menjadi permasalahannya, sehingga dapat ditemukan strategi pemecahan yang tepat dan memiliki implikasi luas dan berjangka panjang.

D. Manajemen Kinerja

Kinerja dapat didefinisikan sebagai tingkat pencapaian hasil, atau dengan kata lain, kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi.²⁹ Semakin tinggi kinerja organisasi, berarti semakin tinggi tingkat pencapaian tujuan organisasi. Jadi organisasi dikatakan memiliki kinerja yang optimal, jika menghasilkan sesuatu yang menguntungkan bagi pemegang sahamnya.

Praktek pengukuran kinerja seringkali dikembangkan secara ekstensif, intensif, dan eksternal. Pengembangan kinerja secara ekstensif mengandung maksud bahwa lebih banyak bidang kerja yang diikutsertakan dalam pengukuran kinerja; pengembangan kinerja secara intensif dimaksudkan bahwa lebih banyak fungsi-fungsi manajemen yang diikutsertakan dalam pengukuran kinerja; sedangkan pengembangan kinerja secara eksternal diartikan lebih banyak pihak luar yang diperhitungkan dalam pengukuran kinerja. Pemikiran seperti ini sangat membantu untuk lebih secara valid dan obyektif melakukan penilaian kinerja karena lebih banyak parameter yang dipakai dalam pengukuran dan lebih banyak pihak yang terlibat dalam penilaian.³⁰

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa kinerja adalah tingkat pencapaian hasil atau tingkat pencapaian tujuan organisasi. Dengan demikian semakin tinggi kinerja organisasi, berarti semakin tinggi tingkat pencapaian tujuan organisasi. Dalam usaha mencapai kinerja yang tinggi, organisasi harus

²⁹ Keban, dalam Tangkilisan, *ibid*, hlm 1.

³⁰ Keban, Yeremias T, 2004, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Isu*, Gava Media, Yogyakarta, hlm 192.

menfokuskan pada misi yang berorientasi pada customer dan kepuasan kerja pegawai serta mampu mengamati dan menganalisa kemudian menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan baik internal maupun eksternal. Dalam hal ini peranan manajemen strategis sangatlah penting, karena dengan manajemen strategis akan diidentifikasi faktor-faktor strategis baik dari lingkungan internal maupun eksternal serta menentukan pilihan-pilihan strategis untuk mengarahkan langkah-langkah yang harus ditempuh oleh organisasi.

Sistem pengukuran kinerja sektor publik adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan non finansial. Sistem penilaian kinerja dapat dijadikan sebagai alat pengendali organisasi, karena pengukuran kinerja diperkuat dengan menetapkan *reward and punishment system*.

Pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud, Pertama, untuk membantu pemerintah berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja sehingga akhirnya akan dapat ditingkatkan efisiensi dan efektifitas organisasi sektor publik dalam pemberian pelayanan publik. Kedua untuk pengalokasian sumberdaya dan pembuatan keputusan. Ketiga untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

- a. Membantu mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi.
- b. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah.
- c. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara obyektif.

Konsep manajemen strategi sangat terkait erat dengan masalah kinerja, dimana salah seorang pakar manajemen SDM yaitu Bacal mendefinisikan

manajemen kinerja sebagai proses komunikasi yang berkesinambungan dan dilakukan dalam kemitraan antara seorang karyawan dan atasan langsungnya. Proses ini meliputi kegiatan membangun harapan yang jelas serta pemahaman mengenai pekerjaan yang akan dilakukan. Ini merupakan sebuah sistem yang artinya memiliki sejumlah bagian yang semua harus diikutsertakan dalam rangka memberikan nilai tambah bagi organisasi, pimpinan dan pegawai atau karyawan.³¹

Manajemen kinerja bertujuan untuk membangun harapan yang jelas dan pemahaman tentang :

- a. Fungsi kerja esensial yang diharapkan dari para pegawai,
- b. Seberapa besar kontribusi pekerjaan pegawai bagi pencapaian tujuan organisasi,
- c. Apa arti konkretnya ”melakukan pekerjaan dengan lebih baik”.
- d. Bagaimana pegawai dan penyeliannya bekerja sama untuk mempertahankan, memperbaiki, maupun mengembangkan kinerja pegawai yang sudah ada saat ini,
- e. Indikator apa saja yang digunakan untuk mengukur atau menilai suatu prestasi kerja,
- f. Mengenali berbagai hambatan kinerja dan berusaha mengatasinya.

Selanjutnya, Noe, dkk. mendefinisikan manajemen kinerja terdiri dari tiga tujuan utama, yaitu :³²

- a. Tujuan strategik

³¹ Surya Dharma, *Manajemen Kinerja: Flasafah Teori dan Penerapannya*, BPFE, Yogyakarta, 2005, : 18.

³² *Ibid*, hal. 19.

Manajemen kinerja harus mengaitkan kegiatan pegawai dengan tujuan organisasi. Pelaksanaan strategi tersebut perlu mendefinisikan hasil yang akan dicapai, perilaku, karakteristik pegawai yang dibutuhkan untuk melaksanakan strategi, mengembangkan pengukuran dan sistem umpan balik terhadap kinerja pegawai.

b. Tujuan administratif

Kebanyakan organisasi menggunakan informasi manajemen kinerja khususnya evaluasi kinerja untuk kepentingan pengambilan keputusan administratif, seperti : pengkajian, promosi dan pemberhentian pegawai.

c. Tujuan pengembangan

Manajemen kinerja bertujuan mengembangkan kapasitas pegawai yang berhasil di bidang kerjanya. Pegawai yang tidak berkinerja baik, perlu mendapat pemberdayaan melalui pelatihan, penempatan yang sesuai dengan bidang keahliannya dan sebagainya. Pihak manajemen perlu memahami apa saja yang menyebabkan pegawai tidak bekerja dengan baik, apabila faktor *skill*, motivasi dan lain-lain sehingga dapat diambil langkah-langkah perbaikan kinerja tersebut.

Menurut Amstrong, perkembangan manajemen kinerja dipercepat oleh beberapa faktor sebagai berikut :³³

- b. Munculnya manajemen sumberdaya manusia sebagai suatu pendekatan yang strategis dan terpadu terhadap pengelolaan dan pengembangan SDM yang bertanggung jawab atas manajemen ini.

³³ *Ibid*, hal. 20.

- c. Perlunya menemukan suatu pendekatan yang strategis namun fleksibel dalam mengelola suatu organisasi.
- d. Kesadaran akan kenyataan bahwa kinerja hanya dapat diukur dan dinilai atas dasar suatu model *input-proses-output-outcome*, dan terlalu konsentrasi terhadap salah satu dari aspek kinerja tersebut dapat mengurangi efek dari keseluruhan sistemnya.
- e. Perhatian yang diberikan kepada konsep perbaikan dan pengembangan yang berkelanjutan, dan "*Learning Organization*" (organisasi pembelajaran).
- f. Kesadaran bahwa proses mengelola kinerja adalah sesuatu yang harus dilaksanakan oleh para manajer lini di sepanjang tahun – bukan sebaliknya sebagai suatu peristiwa tahunan yang diatur oleh departemen personalia.
- g. Meningkatkan kesadaran tentang pentingnya budaya organisasi (*corporate culture*) kebutuhan untuk memberikan daya dorong yang membantu mengubah budaya dan proses di bawah suatu nilai-nilai dasar (*core-values*).
- h. Meningkatnya penekanan terhadap komitmen dengan mengintegrasikan tujuan organisasi dan individu.
- i. Pengembangan konsep kompetensi dan teknik untuk menganalisis tersebut sebagai dasar penentuan dan pengukuran standar kinerja dalam perilaku.
- j. Kesadaran bahwa mengelola kinerja adalah urusan dari setiap orang di dalam organisasi, bukan hanya para manajer.

- k. Ketidakpuasan terhadap hasil yang diperoleh dari cara pembayaran gaji atau upah berdasarkan kinerja dan berkembangnya keyakinan bahwa akar permasalahannya seringkali disebabkan oleh tidak adanya proses yang memadai untuk mengukur kinerja.

Manajemen kinerja setidaknya menyertakan bagian dari falsafah manajemen berdasarkan sasaran yang menekankan pentingnya penentuan sasaran dan melakukan evaluasi kinerja sesuai sasaran yang telah disepakati. Manajemen kinerja juga memasukkan berbagai pendekatan dalam sistem penilaian kinerja yang terkait dengan penentuan sasaran, seperti tata cara yang berorientasi pada hasil, penggunaan faktor-faktor yang didasarkan pada perilaku (*behaviorally anchored factors*) untuk tujuan evaluasi dalam wujud kompetensi dan pendekatan yang akan digunakan untuk melaksanakan pertemuan evaluasi secara formal.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Penelitan Kepustakaan

Penelitian dilakukan dengan mengumpulkan dan menghimpun data serta mengkaji berbagai sumber data sekunder yang meliputi bahan-bahan sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat yang terdiri :

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Perusahaan Daerah
- b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- c. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air
- d. Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor : 47 Tahun 1999 tanggal 31

Mei 1999 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM),

2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku literatur, majalah dan surat kabar.

3. Bahan hukum tersier atau bahan non hukum

Bahan penelitian yang dapat menjelaskan bahan hukum primer maupun sekunder, yang berupa kamus, ensiklopedi, atau dokumen non hukum.

B. Penelitian lapangan

1. Lokasi Penelitian di PDAM Kabupaten Sleman.

2. Responden

Responden dalam penelitian ini adalah Kepala Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Sleman

3. Teknik pengumpulan data

Pengumpulan data dalam penelitian lapangan ini dengan cara wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab secara langsung kepada responden dengan alat pengumpul data berupa pedoman wawancara (*interview guide*).

C. Teknik Analisis Data

Dalam menganalisis data yang ada teknik yang digunakan adalah diskriptif kualitatif yaitu menganalisis data yang berhubungan dengan masalah yang dikaji dan dipilih yang berkualitas berdasarkan penilaian yang logis untuk menghindari kesalahan dan kekurangan data sehingga dapat menjawab permasalahan yang diajukan.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Sleman

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Sleman dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 50 Tahun 1990. Struktur organisasi PDAM Kabupaten Sleman telah disusun berdasarkan Surat Keputusan Bupati Sleman Nomor 364 Tahun 1996 dan dilengkapi dengan uraian tugas sehingga jelas tugas dan tanggung jawab masing-masing bagian.

Dalam rangka pelaksanaan tugas pelayanan yaitu mencukupi kebutuhan air minum masyarakat di Kabupaten Sleman dengan segala perkembangannya, PDAM Kabupaten Sleman membuat/mempunyai visi, misi dan tujuan perusahaan sebagai berikut:

1. Visi :

Menjadi perusahaan yang sehat didukung SDM yang profesional sehingga dapat melayani kebutuhan air minum masyarakat secara layak agar hidup sehat sejahtera dalam lingkungan damai, aman dan nyaman.

2. Misi:

- 1) Melayani kebutuhan air minum masyarakat
- 2) Mengoperasikan perusahaan, dengan basik ekonomi perusahaan
- 3) Sebagai BUMD di daerah Otonomi Kabupaten Sleman

3. Tujuan:

- a. Masyarakat di Kabupaten Sleman tercukupi air minum/bersih secara layak
- b. Mengembangkan visi, misi agar perusahaan dapat beroperasi dengan baik.
- c. Mengelola potensi sumber daya alam dengan rekayasa dan pengembangan teknologi air minuman.
- d. Bermitra dengan masyarakat.
- e. Meningkatkan kemampuan SDM agar menjadi pegawai perusahaan yang potensial melalui program pembelajaran dan pengembangan SDM secara komprehensif.

Dasar pengaturan Kelembagaan PDAM Kabupaten Sleman adalah berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 7 Tahun 1996 tentang ketentuan pokok badan pengawas, direksi dan kepegawaian perusahaan air minum kabupaten Sleman

Kelembagaan PDAM Kabupaten Sleman mencakup unsur-unsur antara lain :

- a. Pemilik : Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman
- b. Unsur Pengawas : Badan Pengawas
- c. Unsur pimpinan : - Direksi PDAM
 - 1 (Satu) Direktur Utama
 - 1 (Satu) Direktur Umum
- d. Unsur Pelaksana : 1. Kepala Pengawas
 - 2. Kepala Bagian

3. Kepala Cabang

4. Kepala Seksi

5. Pelaksana

Untuk mengoperasikan sarana penyediaan air bersih serta pengembangan pelayanan sesuai tuntutan perkembangan pembangunan serta peluang yang ada, Sumber daya manusia (SDM) memerlukan perhatian yang serius.

B. Strategi Peningkatan Kinerja PDAM Kabupaten Sleman

Analisis akan diawali dengan melakukan telaah atau kajian terhadap kondisi eksternal dan kompetensi serta kapasitas strategis sumber daya yang dimiliki perusahaan (analisa kondisi internal) dengan menggunakan data dan informasi dari dokumen-dokumen yang ada.

Rancangan telaah akan meliputi :

1. Kondisi Eksternal

- a. Profil Tata Ruang Wilayah Kerja PDAM
- b. Latar Belakang Sosial ekonomi masyarakat yang mencakup :
 - a. Jumlah penyebaran dan laju pertumbuhan penduduk
 - b. Pendapatan Rumah Tangga.
 - c. Struktur dan kecenderungan Product Domestic Regional Brutto.
- c. Rencana Tata Ruang dan Potensi Pertumbuhan Kota.
- d. Dukungan Pemerintah Daerah dan DPRD
- e. Kebijakan Pemerintah dan Lembaga – lembaga Keuangan.

- f. Pengaturan dan Perlindungan Sumber air baku.
- g. Organisasi dan peraturan perlindungan konsumen.

2. Kondisi Internal

- a. Kondisi Sistem Jaringan yang ada, meliputi :
 - 1) Sumber Air Bersih
 - 2) Unit Produksi
 - 3) Sistem Distribusi
 - 4) Tingkat Kehilangan Air ($UFW = \text{Unaccounted For Water} / \text{NRW} = \text{Non Revenue Water}$)
- b. Cakupan dan Kondisi pelayanan.
- c. Kebijakan Tarif Air dan pembebanan biaya sambungan baru.
- d. Sistem Akuntansi, penyusunan dan pengendalian anggaran.
- e. Pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen.
- f. Kondisi Sumberdaya Manusia (loyalitas, efisiensi, dan kapasitas kerja).
- g. Kondisi Keuangan :

1. Deskripsi Lingkungan Eksternal

Kondisi lingkungan yang dihadapi perusahaan saat ini berbeda dengan kondisi masa-masa yang lalu. Dengan era globalisasi perusahaan kini bersaing di pasar global tidak dalam pasar domestik lagi. Semua organisasi / perusahaan tanpa kecuali hidup dalam keadaan penuh dengan berbagai elemen yang saling ketergantungan satu terhadap yang lain, sehingga semua organisasi tidak terlepas dari hubungannya dengan lingkungan sekitar. Kebanyakan perusahaan menghadapi lingkungan eksternal yang berkembang secara cepat, kompleks dan global yang makin sulit diprediksi.

Tujuan penting dalam mempelajari lingkungan eksternal adalah untuk mengidentifikasi berbagai peluang (*opportunity*) dan ancaman (*threat*). Peluang adalah kondisi-kondisi dalam lingkungan eksternal yang dapat membantu perusahaan mencapai daya saing strategis. Sedangkan ancaman adalah kondisi yang dapat mengganggu usaha perusahaan dalam mencapai daya saing strategis.

Lingkungan jauh merupakan aspek-aspek yang bersumber dari luar, dan biasanya tidak berhubungan dengan situasi operasional suatu perusahaan. Lingkungan ini mencakup:

a. Profil Tata Ruang Wilayah Kerja PDAM Kabupaten Sleman.

Pada saat ini PDAM Kabupaten Sleman mengelola dan mengoperasikan 15 (lima belas) sistem yang terbagi menjadi 12 (duabelas) Cabang Wilayah Operasional.

Produksi PDAM Kabupaten Sleman adalah sebagai berikut:

- | | | |
|-----------------------|---|-----------------------------|
| a. Sumber air baku | : | - 2 unit mata air |
| | | - 19 unit sumur bor |
| | | - 3 unit sumur resapan |
| b. Kapasitas produksi | : | - terpasang 251 liter/detik |
| | | - produksi 249 liter/detik |
| c. Sistem produksi | : | - Sumur bor 157 lt/dt |
| | | - mata air 92 lt/dt |
| d. Jam rata-rata | : | - sumur bor 10 jam |
| operasi produksi | : | - mata air 16 jam |
| e. Jumlah sistem | : | 12 unit sistem |

f. Jumlah penduduk

Kabupaten Sleman : 889.629 jiwa

g. Penduduk terlayani : 130.235 jiwa

h. Prosentase pelayanan : 14,63%

Berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 24 tahun 1999 tanggal 18 Mei 1999 antara lain menetapkan bahwa target pelayanan untuk penduduk sektor perkotaan sebesar 80 % dan sektor pedesaan 60 %. Dengan demikian cakupan pelayanan sektor perkotaan telah melebihi target, sedangkan sektor pedesaan belum mencapai target .

Adapun mengenai potensi sumber mata air, berikut pernyataan yang disampaikan oleh Bapak Ir. H. Suratno Direktur PDAM, sebagai berikut:

“Potensi sumber mata air yang dimiliki oleh PDAM belum secara maksimal dikelola sehingga kedepan perlu diupayakan perbaikan manajemen pengelolaan air sehingga mampu mewujudkan upaya penyebaran pelayanan dan mengelimir gradasi antara daerah sumber air dan bukan serta antara debit air di musim penghujan dan kemarau “ .

b. Latar Belakang Sosial Ekonomi Masyarakat

Berdasarkan catatan hasil registrasi penduduk pada akhir tahun 2005, jumlah penduduk Sleman sebanyak 770.091 jiwa, jika dibandingkan dengan registrasi pada akhir tahun 2004 sebanyak 762.751 jiwa berarti ada kenaikan sebesar 0,96 % dan jika dilihat dari laju pertumbuhan penduduk selama 5 tahun terakhir maka trend proyeksi pertumbuhan rata-rata sebesar 0,68% (dari tahun 2001 – 2005).

Dari sisi perkembangan jumlah penduduk meskipun bergerak lambat namun peluang untuk mengembangkan usaha PDAM masih terbuka karena

tanpa pergerakan peningkatan jumlah penduduk-pun posisi saat ini masih belum mampu memaksimalkan pelayanannya utamanya pada sector pedesaan. Pola penyebaran penduduk hampir merata pada setiap kecamatan dengan kecenderungan pertumbuhan yang lebih tinggi di wilayah perkotaan di masing-masing ibu kota Kecamatan atau Kabupaten.

Hal ini mungkin berkaitan dengan lebih baiknya fasilitas di perkotaan, antara lain listrik, air bersih, akses transportasi, pasar, fasilitas pendidikan dan lain-lain. Dilihat dari tingkat pendidikan dan mata pencaharian, penduduk di tingkat ibu kota Kecamatan yang masing-masing adalah merupakan wilayah perkotaan relatif lebih tinggi dan lebih bervariasi, sehingga aktivitas maupun penyebaran berbagai sektor perekonomian kota menjadi semakin tinggi dan berdampak pula pada peningkatan pendapatan rumah tangga.

c. Rencana Tata Ruang Wilayah dan Pertumbuhan Kota.

Pengaturan tentang peruntukan wilayah adalah merupakan suatu hal yang penting bagi kehidupan manusia untuk masa kini dan masa yang akan datang. Pertumbuhan penduduk yang cenderung semakin besar akan dihadapkan pada struktur dan tata ruang yang tetap bahkan berkesan semakin sempit. Pertambahan penduduk akan mengakibatkan bertambahnya kebutuhan untuk ruang pemukiman dan ruang untuk fasilitas umum, dan pada sisi lain akan mengorbankan pemanfaatan ruang bagi lahan-lahan produksi pertanian, kawasan hutan, kawasan perlindungan, sempadan sungai, sempadan mata air dan sebagainya, yang pada dasarnya menjadi

pendukung ekosistem pelestarian sumber daya alam yang pada akhirnya menjadi pendukung kehidupan umat manusia.

Kecenderungan pertumbuhan ruang pemukiman yang tidak terkendali akan mengakibatkan permasalahan dan kesulitan dimasa yang akan datang. Bagi PDAM Kabupaten Sleman pertumbuhan permukiman penduduk pada satu sisi adalah merupakan peluang yang sangat besar bagi bertambahnya perluasan jaringan sambungan rumah, namun pada sisi lain akan menjadi ancaman bagi kapasitas penyediaan serta distribusi pelayanan air bersih. Selain itu kecenderungan perilaku negatif sebagian penduduk pada waktu belakangan ini di beberapa daerah yang melakukan penjarahan hutan maupun perusakan kawasan hutan lindung, pembudidayaan kawasan-kawasan yang semestinya menjadi daerah tangkapan air secara salah, akan sangat berpengaruh terhadap kelestarian sumber-sumber mata air dan operasi PDAM Kabupaten Sleman.

Tentang sinkronisasi antara program PDAM dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan Pertumbuhan Kota, berikut pernyataan yang disampaikan oleh Ir. H. Suratno Direktur PDAM , sebagai berikut :

“PDAM akan menyesuaikan program pengembangannya pada Rencana Tata Ruang dan Pertumbuhan Kota, sehingga ke depan diharapkan akan tercapai titik keseimbangan antara trilogy besar fungsi air yaitu sebagai penyeimbang ekosistem (Cadangan air), fungsi air sebagai sumber air bersih/minum, dan fungsi air sebagai sumber irigasi, dengan demikian diharapkan akan dapat dieliminir benturan kepentingan diantara ketiganya.“

Rendahnya kesadaran masyarakat untuk mematuhi pedoman pemanfaatan ruang tersebut nampak pada kecenderungan tumbuhnya rumah-

rumah atau pemukiman penduduk tidak terkendali disebarkan tempat tanpa memperhatikan wilayah peruntukannya. Hal ini dapat dilihat dari tidak dipatuhinya ketentuan tentang Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dan kurang mampunya Pemerintah Daerah mengendalikan berbagai ketentuan tentang perlindungan kawasan, walaupun sebenarnya pengaturannya sudah dibuat dengan diterbitkannya beberapa Peraturan Daerah tentang penataan ruang.

d. Dukungan Pemerintah Daerah dan DPRD

Dengan berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang telah dilaksanakan secara efektif, keberadaan PDAM Kabupaten Sleman jelas diharapkan untuk menjadi sehat dan mampu berkembang menjadi lebih baik. Sebagai salah satu BUMD dari Pemerintah Kabupaten Sleman selain berfungsi sebagai unit pelayanan langsung kepada masyarakat juga sangat penting artinya dalam fungsi *budgeter* bagi Pemerintah Daerah, karena tentu sangat diharapkan dapat memberi pasokan dana secara memadai.

Oleh karena itu Bupati selaku Kepala Eksekutif Pemerintah Daerah sangat berkepentingan untuk memberi dukungan sepenuhnya kepada PDAM agar dapat menjadi Perusahaan Daerah yang baik, sehat dan memperoleh keuntungan usaha yang tinggi, sehingga mampu memberikan kontribusi yang besar kepada PAD Kabupaten Sleman. Hal yang sama juga diharapkan dari DPRD Kabupaten Sleman sebagai mitra dari Pemerintah Daerah yang

secara bersama-sama bertanggung jawab menyelenggarakan Otonomi Daerah di Kabupaten ini.

Dukungan Pemerintah Daerah dan DPRD cukup baik terbukti dengan di-perdakan-nya PDAM dalam lembaran daerah yang telah disepakati eksekutif dan legislatif. Namun bentuk yang lebih konkrit dari dukungan itu ke depan perlu dilakukan terutama dalam hal kebijakan kenaikan tarif, restrukturisasi hutang, dan kewajiban penyetoran Pendapatan Asli Daerah pada saat posisi hasil usahanya mengalami kerugian.

DPRD sebagai Lembaga Perwakilan yang merupakan representasi dari pendapat rakyat selalu mendukung kebijakan yang diprogramkan sepanjang tidak bertentangan dengan aspirasi rakyat dan memenuhi aspek transparansi, efisiensi, dan efektifitas program, hal ini antara lain dibuktikan dengan dihentikannya setoran PAD dari PDAM sejak tahun anggaran 2003.

- e. Kebijakan Sektorial dan Regional mengenai Pengelolaan Sistem Penyediaan Air Bersih.

Penyediaan Air Bersih di Kabupaten Sleman untuk saat ini sepenuhnya dilaksanakan oleh PDAM dengan menggunakan sumber mata air yang ada, dengan demikian ketergantungan pasokan air dari sistem yang lain untuk saat ini dan mungkin sampai dengan 5-10 tahun yang akan datang belum diperlukan.

Yang saat ini dirasakan sebagai kendala adalah persaingan kebutuhan untuk memanfaatkan air dari sumber mata air bagi kepentingan pelayanan air minum yang dikelola PDAM dengan kebutuhan untuk mengairi persawahan oleh masyarakat setempat. Kerawanan persaingan ini sering mengakibatkan terancamnya instalasi PDAM oleh penduduk setempat yang merasa direbut airnya oleh PDAM.

Terkait dengan kebijakan sektoral dan regional pemerintah mengenai pengelolaan sistem penyediaan air bersih, berikut pernyataan yang disampaikan oleh Bapak Ir. H. Suratno Direktur PDAM, sebagai berikut :

“ Secara makro cetak biru tentang pengembangan jaringan irigasi sudah ada sehingga kalau hal itu dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana dan anggaran untuk mendukung kegiatan dimaksud juga tersedia Insyaallah benturan kepentingan bisa dikurangi, namun yang terjadi sekarang belum adanya keseimbangan antara anggaran yang tersedia dan detail rencana pengembangan yang sudah dibuat/akan dilaksanakan.“

Terkait dengan Koordinasi tentang Kebijakan Sektoral dan Regional, berikut pernyataan yang disampaikan oleh Ir. H. Suratno, sebagai berikut :

“ PDAM harus proaktif untuk berkoordinasi dengan pihak-pihak yang terkait dengan kebijakan sektoral dan regional mengenai pengelolaan Sistem penyediaan air bersih sehingga semua pihak yang berkepentingan dapat terwadahi dan benturan kepentingan dapat dikurangi “ .

Hal ini memerlukan suatu dukungan kebijakan sektoral dari instalasi yaitu Dinas Pengairan atau PU Cipta Karya untuk mendukung suplai air bagi kebutuhan pertanian. Rusaknya atau kurang berfungsinya saluran-saluran air dan bangunan pengairan yang lain sehingga penyediaan air bagi pertanian kurang lancar dapat mengancam eksistensi operasi PDAM.

Demikian pula dukungan dari pemerintah desa setempat sangat dibutuhkan oleh beribu-ribu orang ditempat lain yang kebetulan sulit memperoleh air bersih. Dengan demikian kebijakan sektoral maupun pemerintahan setempat akan sangat mendukung terhadap operasional PDAM dalam sistem penyediaan pengelolaan air bersih untuk kemanfaatan yang lebih luas.

- f. Kebijakan Pemerintah dan Lembaga-Lembaga Keuangan dalam Pendanaan Proyek-proyek Infrastruktur.

Disadari sejak awal berdirinya PDAM Kabupaten Sleman sebagai suatu Perusahaan Daerah bahwa tanpa didukung oleh dana dari Pemerintah dan lembaga-lembaga keuangan, PDAM tidak dapat berbuat banyak, karena investasi untuk infrastruktur instalasi air bersih tidak mungkin diadakan sendiri oleh PDAM. Investasi untuk jaringan perpipaan maupun bangunan-bangunan sumber semuanya berasal dari pinjaman Pemerintah dan Perbankan. Dengan adanya pinjaman dari Pemerintah khususnya dari Direktorat Dana Investasi Departemen Keuangan RI maka PDAM Kabupaten Sleman dapat memperluas jaringan pelayanannya hampir keseluruhan wilayah Kecamatan di Kabupaten Sleman.

Mengenai pinjaman dari lembaga-lembaga keuangan, berikut pernyataan yang disampaikan oleh Bapak Ir. H. Suratno , sebagai berikut :

“ Sisi positif dari pinjaman lembaga-lembaga keuangan utamanya dapat dilihat dari perluasan jaringan, namun efek negatif yang sampai saat ini dirasakan adalah ketidakmampuan PDAM mengembalikan hutang-hutangnya akibat investasi yang kurang terukur dan tidak seimbang

kenaikan pendapatan operasional dibandingkan biaya operasional terutama biaya keuangan yang harus ditanggung.”

Investasi yang sangat besar bagi ukuran PDAM Kabupaten Sleman yang berupa pinjaman tersebut ternyata beresiko tinggi dan sangat terasa memberatkan pada saat sekarang ini, karena menjadi beban yang tidak dapat dipikul oleh Perusahaan. Kewajiban membayar kembali pokok hutang beserta perhitungan bunga dan denda-dendanya terus membengkak, sementara kemampuan Perusahaan tidak pernah meningkat, sehingga pengelolaan perusahaan tidak bisa optimal.

g. Pengaturan dan Perlindungan Sumber Air Beku.

Air baku yang dikelola oleh PDAM Kabupaten Sleman seluruhnya adalah dari sumber-sumber mata air yang lokasinya berada dalam wilayah Kabupaten Sleman sendiri.

Sesuai dengan kewenangan yang ada berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 5 Tahun 1990 tentang Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Sleman, disebutkan:

Bidang Usaha PDAM adalah:

- 1) Membangun, memelihara dan menjalankan operasi sarana penyediaan air minum.
- 2) Menyelenggarakan operasi pelayanan air minum kepada masyarakat dengan kualitas standar dan jumlah yang cukup secara tertib dan teratur.

- 3) Melaksanakan kewenangan Pemerintah Kabupaten dalam menyelenggarakan pengaturan dan pengelolaan sumber-sumber mata air
- 4) Memberikan penyuluhan kepada masyarakat dalam pemakaian air agar dapat bermanfaat secara merata dan efisien .

Atas landasan hukum tersebut PDAM Kabupaten Sleman mengelola sumber-sumber mata air bagi penyediaan dan penyaluran air bersih sebagai wujud operasi pelayanan kepada masyarakat maupun kewenangan menyelenggarakan pengaturan dan perlindungan terhadap sumber air baku.

h. Organisasi dan Pengaturan Perlindungan Konsumen.

Air bersih sebagai salah satu kebutuhan pokok manusia nilainya akan semakin tinggi karena untuk memperolehnya tidak selalu mudah dan pada sisi yang lain jumlahnya pun menjadi semakin terbatas karena dihadapkan pada semakin banyaknya manusia yang membutuhkannya. Dengan semakin tidak seimbangnya antara ketersediaan air dengan kebutuhan pemakaiannya, memungkinkan untuk menjadikan air bersih sebagai komoditi yang mahal dan tidak semua orang mampu memperolehnya.

Jika berpijak pada prinsip pasar, dimana harga berlaku menurut hukum permintaan dan penawaran, maka semakin tingginya permintaan yang berbanding terbalik dengan penyediaan barang, harga akan menjadi semakin tinggi.

Mengingat bahwa air bersih adalah barang publik yang sangat vital bagi kehidupan manusia, maka intervensi Pemerintah tentang harga air harus dilaksanakan. Oleh karena itu maka penetapan harga air bersih harus

mempertimbangkan kepentingan berbagai pihak khususnya pihak konsumen maupun pihak produsen, yaitu para masyarakat pelanggan air dan pihak PDAM sebagai fasilitator pengelola pelayanan.

Mengenai pengaturan perlindungan konsumen ini, berikut pernyataan yang disampaikan oleh Bapak Ir. H. Suratno, sebagai berikut :

“Sebagai barang publik intervensi pemerintah dalam hal penetapan harga air bersih tidak hanya mendasarkan pada prinsip pasar juga harus memperhatikan kepentingan berbagai pihak baik produsen (PDAM) maupun konsumen (pelanggan air). Dengan demikian fungsi perlindungan konsumen diharapkan akan dapat terwujud secara lebih maksimal .“

Kontradiksi antara kepentingan Perusahaan yang semestinya berorientasi bisnis dengan kewajiban sosial untuk melayani secara mudah dan meluas kepada masyarakat yang berarti sebagai perlindungan konsumen, saat ini telah dijumpai dengan adanya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1998 tentang Pedoman Penyusunan Tarif Perusahaan Daerah Air Minum. Dengan peraturan menteri ini tarif air minum ditetapkan secara proporsional dengan subsidi silang, yang kuat membantu yang lemah, atas dasar prinsip-prinsip :

1) Pemulihan Biaya

Pendapatan harus dapat mencukupi untuk menutup biaya pengeluaran perusahaan, bisa menggantikan barang modal pada waktu diperlukan dan bisa memberikan suatu tingkat hasil tertentu untuk pengembangan usaha.

2) Keterjangkauan

Tarif harus terjangkau oleh pelanggan, khususnya pelanggan rumah tangga. Tarif dikatakan terjangkau apabila pengeluaran rumah tangga untuk keperluan air bersih tidak melebihi 4% dari rata-rata pendapatan rumah tangga.

3) Efisiensi Penggunaan Air

Pengendalian konsumsi penggunaan air dilakukan dengan penerapan tarif *Progresif*, pelanggan pemakai air yang melebihi kebutuhan dasar dikenakan tarif yang lebih tinggi dengan penggolongan blok konsumsi sebagai berikut.

- a) Pemakaian minimal sampai dengan 10 M³
- b) Pemakaian antara 11 M³ sampai 20 M³
- c) Pemakaian di atas 21 M³

4) Kesenangan dan Keadilan

Sistem tarif yang sederhana dan adil berdasarkan asumsi kemampuan pelanggan dilakukan dengan membagi pelanggan pada kelompok-kelompok sebagai berikut :

- a) Sosial
- b) Rumah Tangga
- c) Niaga
- d) Industri dan
- e) Kelompok khusus

5) Transparansi

PDAM mempersiapkan dan menyampaikan informasi tentang penetapan Tarif secara terbuka kepada semua pihak yang berkepentingan secara jelas mengenai hal-hal yang berkenaan dengan perhitungan dan penetapan tarif ini.

2. Deskripsi Lingkungan Internal

Untuk melakukan analisis lingkungan internal ini, maka hal-hal yang menjadi perhatian adalah yang terkait dengan kondisi sistem jaringan yang ada, FED (*Final Engineering Design*), kebijakan tarif air dan pembebanan biaya sambungan baru, sistem akuntansi penyusunan dan pengendalian anggaran, pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen, kondisi sumber daya manusia baik loyalitas, efisiensi, dan kapasitas kerja, serta kondisi keuangan.

Dari hasil analisis terhadap beberapa aspek tersebut di atas akan dapat diketahui bagaimana sesungguhnya aspek-aspek tersebut dapat merupakan suatu kekuatan atau potensi yang dapat dikembangkan oleh PDAM atau merupakan suatu kebalikan yaitu merupakan kelemahan yang harus disempurnakan dan ditingkatkan, sehingga dapat dijadikan dasar dalam upaya untuk memperbaiki kinerja PDAM dimasa yang akan datang.

a. Kondisi Sistem Jaringan Yang Ada

Sistem produksi PDAM Kabupaten Sleman adalah sistem gravitasi dengan menggunakan sumber air baku dari mata air di beberapa lokasi yang berada dalam wilayah Kabupaten Sleman sendiri.

Sampai saat ini PDAM Sleman mengelola 22 sumber mata air, yang terpasang dengan instalasi pipa-pipa transmisi. Dari kapasitas sumber dan

kapasitas terpasang dapat dilihat bahwa kondisi tiap-tiap mata air sangat bervariasi, ada sumber yang debitnya sangat besar dibandingkan dengan kapasitas terpasang, namun ada pula yang hanya pas-pasan seluruh kapasitas sumber diambil untuk air minum. Secara total kapasitas 22 sumber yang dikelola mempunyai kapasitas terpasang sebesar 2.185 liter/detik, sedangkan yang terpakai adalah sebesar 760,38 liter/detik atau kira-kira sebesar 34,80 %.

Untuk menjaga kualitas air secara rutin diadakan pemeriksaan oleh Bagian Produksi dengan menggunakan analisa laboratorium yang ada yaitu dengan *spektrofometer* untuk pemeriksaan unsur kimia dan fisika, sedangkan untuk pemeriksaan mikrobiologi dilaksanakan bekerjasama dengan laboratorium Dinas Kesehatan Kabupaten Sleman.

Sistem distribusi air bersih sampai kepada para pelanggan yang tersebar ke berbagai wilayah pelayanan menggunakan jaringan perpipaan transmisi, selanjutnya dibagi melalui katup-katup pembagi sampai ke jaringan distribusi sambungan rumah, merupakan sistem jaringan yang sangat rumit dan sangat rawan karena antara berbagai sumber mata air yang harus didistribusikan ke suatu wilayah pelayanan atau ke beberapa wilayah pelayanan.

Mengenai kondisi Sistem Jaringan pula, berikut pernyataan yang disampaikan oleh Bapak Ir. H. Suratno, sebagai berikut :

“Sistem jaringan Interconnected yang rumit, tingkat kehilangan air yang diluar ambang batas yang normal merupakan pekerjaan rumah yang cukup berat yang harus diselesaikan PDAM .“

Kondisi distribusi yang demikian ini merupakan titik kelemahan pelayanan yang sangat besar dan sangat rawan bagi PDAM Kabupaten Sleman, untuk dapat menampilkan pelayanan prima terutama pada musim kemarau dimana debit air pada sumber-sumber rata-rata menurun tajam.

Selain itu kondisi perpipaan yang ada terutama pipa-pipa dinas di dalam kota Sleman yang berupa pipa besi peninggalan zaman Belanda banyak yang telah keropos sedangkan untuk menggantinya cukup sulit karena posisinya saat ini banyak yang berada di tengah jalan, hal ini memungkinkan timbulnya tingkat kebocoran air yang tinggi pada pipa-pipa transmisi. Sementara ini pengukuran tingkat kebocoran air hanya didasarkan pada perkiraan karena belum adanya Meter Air pada jaringan-jaringan transmisi. Tingkat kebocoran air juga diperparah oleh tidak berfungsinya meter air pada tingkat pelanggan yang cukup banyak.

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, pengukuran tingkat kehilangan air (*unaccounted for Water* = UFW) belum dapat dilakukan secara cermat/akurat karena belum adanya Meter air yang semestinya dipasang di jaringan pipa-pipa transmisi baik di *broncaptering*, di *reservoir* maupun pada pipa transmisi pembagi ke jaringan distribusi di wilayah/kawasan-kawasan pelayanan atau pemukiman. Dengan menghitung rasio kebutuhan pelanggan dan atau penjualan air setiap bulan dibandingkan dengan debit air pada kapasitas terpasang, maka akan dapat diperhitungkan tingkat kehilangan air ataupun kelebihan potensi ketersediaan air. Hal ini

akan sangat berguna untuk memperhitungkan kemampuan penambahan sambungan baru secara keseluruhan maupun persegmen kawasan pelayanan.

Dengan mencermati data kapasitas air terpasang dan terpakai diatas akan terlihat bahwa debit pada musim hujan dan debit pada musim kemarau ada perbedaan yang cukup besar, sehingga mengakibatkan kekurangan air pada saat musim kemarau. Apakah ini merupakan kebocoran di jaringan pipa transmisi merupakan gambaran bahwa sebenarnya PDAM Kabupaten Sleman belum dapat memperhitungkan berapa prosen tingkat kebocoran airnya, sehingga yang sangat perlu dilaksanakan adalah melengkapi peralatan Meter Air induk serta penerapan tehnik pemasangannya pada tempat-tempat strategis yang dianggap perlu dipasang meter-meter induk.

Kehilangan air juga terjadi di tingkat konsumen atau pelanggan yaitu yang meter airnya tidak berfungsi dengan baik, sehingga perusahaan akan rugi karena biasanya pemakaian air akan dianggap rata-rata atau dikenakan batas pemakaian minimum. Oleh karena itu data tentang kerusakan atau ketidak normalan meter air pelanggan sangat diperlukan untuk merencanakan-menetapkan penggantinya.

b. Cakupan dan Kondisi Pelayanan

Dengan semakin meningkatnya jumlah penduduk dan kesadaran tentang pentingnya air bersih bagi kesehatan, maka permintaan air bersih yang memenuhi syarat kualitas, kuantitas dan kontinuitas dari PDAM terus mengalami peningkatan.

Kondisi alam Kabupaten Sleman yang berbukit-bukit dan cukup terjal serta sulitnya mendapatkan air di sembarang tempat dengan membuat sumur pada satu sisi sangat menguntungkan bagi PDAM Kabupaten Sleman karena menjadikan tidak adanya pesaing bagi penyediaan air bersih. Pada sisi yang lain hal tersebut menjadi tantangan yang berat dari sisi pelayanan karena harus membutuhkan investasi yang sangat besar untuk pemasangan instalasi perpipaan mengingat jarak jangkauan antara sumber air dengan setiap pelanggan yang sangat jauh.

Cakupan akan terus meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan kawasan pemukiman yang sangat pesat dewasa ini. Hal ini akan merupakan peluang yang sangat besar bagi kemajuan PDAM dimasa yang akan datang, namun juga merupakan tantangan dan ancaman apabila tidak dapat mengantisipasinya dengan baik, mengingat kecenderungan pertumbuhan kawasan pemukiman sangat tidak terkendali melalui Rencana Tata Ruang yang telah dibuat oleh Pemerintah Daerah.

c. Kebijakan Tarif dan Pembebanan Biaya Sambungan Rumah

Biaya-biaya perusahaan yang diperhitungkan sebagai dasar penetapan tarif adalah biaya-biaya yang terjadi pada tahun 1994, sehingga harga penjualan air berdasarkan tarif tersebut sudah tidak memadai lagi untuk menutup biaya-biaya perusahaan saat ini.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1998 kenaikan atau penyesuaian tarif dimungkinkan untuk dilaksanakan setiap tahun menyesuaikan dengan tingkat inflasi harga-harga biaya operasinya. Direksi telah mengusulkan kembali proposal kenaikan penyesuaian tarif dengan surat Nomor 890/173/PDAM/VI/2000 tanggal 26 Juni 2000 yang telah mendasarkan perhitungannya berdasarkan Permendagri No. 2/1998 tersebut, namun sampai dengan saat ini belum mendapat persetujuan dan penetapan Bupati Sleman.

Pengusulan penyesuaian tarif tersebut dimaksudkan untuk menyelamatkan PDAM dengan mendekati pada biaya perusahaan yang wajar agar dapat beroperasi secara sehat serta mampu mengangsur kewajiban membayar cicilan hutang dan denda serta bunganya yang terus diperhitungkan sesuai perjanjian yang berlaku. Pengusulan penyesuaian tarif ini tidak meninggalkan prinsip-prinsip penetapan tarif yaitu :

- a. Prinsip pemulihan biaya
- b. Prinsip Keterjangkauan
- c. Prinsip Efisiensi Penggunaan Air
- d. Prinsip Kesederhanaan
- e. Prinsip Transparansi

Selanjutnya berkaitan dengan biaya penyambungan Sambungan Rumah untuk saat ini tidak diberlakukan lagi strategi penambahan Sambungan Rumah dengan memberikan subsidi dan angsuran jangka

panjang, tetapi pelanggan baru diminta untuk membayar tunai sebesar RAB pemasangan berdasarkan pemakaian material dan harga yang berlaku.

Ketentuan mengenai biaya pemasangan bagi pelanggan baru ini ditetapkan berdasarkan Keputusan Direksi PDAM Kabupaten Sleman Nomor 690/159/PDAM/VI/2000 tanggal 19 Juni 2000.

d. Sistem Akuntansi, Penyusunan, dan Pengendalian Anggaran.

1) Sistem Akuntansi

Sistem Akuntansi yang berupa proses pencatatan, penggolongan, peringkasan, dan penyajian transaksi keuangan adalah merupakan hal yang sangat penting dan mutlak bagi sebuah organisasi terutama organisasi bisnis.

Akuntansi yang tujuan pokoknya menghasilkan laporan keuangan yang terdiri dari neraca dan laporan laba – rugi disebut sebagai akuntansi keuangan (*financial* atau *general accounting*) adalah merupakan informasi keuangan sebagai pertanggungjawaban manajemen perusahaan kepada para pemilik atau investor dan sebagai informasi bagi pihak-pihak lain yang membutuhkan .

Sedangkan bagi manajemen sistem akuntansi yang dibutuhkan adalah sistem akuntansi biaya sebagai landasan untuk menetapkan berapa biaya produksi atas produk yang dihasilkan dan berapa harga jual dari produk tersebut, yang bagi PDAM adalah untuk menetapkan besarnya tarif air.

Pada saat ini PDAM Kabupaten Sleman telah menerapkan sistem pembukuan sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 16 tahun 1991 tentang Pedoman Sistem Akuntansi Perusahaan Daerah Air Minum.

2) Penyusunan Pengendalian Anggaran

Anggaran adalah merupakan implementasi dari perencanaan strategis perusahaan untuk dapat mencapai sasaran-sasaran maupun tujuan perusahaan. Oleh karena itu proses penyusunan dan penetapan anggaran yang berupa Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP) adalah sebuah proses yang amat menentukan bagi perjalanan sebuah perusahaan dalam kurun waktu 1 tahun yang akan datang. Baik dan tidaknya proses penyusunan anggaran akan terlihat dari konsistensi pelaksanaannya, apakah terjadi banyak perubahan atau tidak. Semakin banyak dilakukannya perubahan menunjukkan belum baiknya proses penyusunan anggaran sebagai cerminan dari kurang mantapnya penetapan sasaran-sasaran dalam perencanaan strategis perusahaan.

Secara umum proses penyusunan anggaran PDAM Kabupaten Sleman sudah mengacu kepada petunjuk penyusunan Anggaran dalam SK Mendagri Nomor 16 Tahun 1991 meskipun cakupan anggaran yang dibuat belum mampu memuat Proyeksi Neraca serta Proyeksi Sumber dan Penggunaan Dana Perusahaan.

Mengenai Kebijakan Anggaran, berikut pernyataan yang disampaikan oleh Bapak Ir. H. Suratno Direktur PDAM sebagai berikut :

“ Kebiasaan perubahan anggaran pada triwulan ke 3 tahun berjalan secara bertahap agar ditiadakan sehingga deviasi yang timbul akibat ketidakakuratan perencanaan dapat dinilai secara lebih transparan .“

Sampai dengan saat ini yang terjadi dalam budaya manajemen PDAM Kabupaten Sleman masih cenderung pada budaya perubahan anggaran, sehingga tidak mengherankan apabila setiap tahunnya anggaran perusahaan selalu dinilai realistis oleh auditor (BPKP) karena perubahan anggaran digarap pada sekitar bulan September-Oktober sehingga memudahkan manajemen dalam mengestimasi keuangan perusahaan untuk masa 3 bulan yang akan datang.

Hal yang sangat penting disadari adalah bahwa tujuan ditetapkannya RKAP adalah untuk mengendalikan kegiatan dan pengeluaran perusahaan agar secara efektif dan efisien dapat mencapai sasaran-sasaran yang telah ditetapkan, yang pada akhirnya dapat memberikan keuntungan yang optimal sebagai salah satu tujuan perusahaan.

Untuk saat ini hal tersebut belum dapat dicapai dan harus terus diperjuangkan untuk dapat mencapai kinerja keuangan yang diidealkan. Diharapkan dengan dimulai dari penyusunan Corporate

Plan akan terwujud suatu Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan yang rasional dan mantap untuk setiap tahun anggaran.

e. Pelaksanaan Fungsi-fungsi Manajemen

Fungsi-fungsi pokok yang meliputi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), penggerakan (*actuating*) dan pengawasan (*controlling*), dalam manajemen suatu organisasi bisnis akan menyangkut berbagai dimensi yang secara garis besar meliputi : dimensi operasional atau produksi, dimensi keuangan, dimensi pemasaran dan dimensi Sumber Daya Manusia yang pelaksanaannya tidak dapat dipisah-pisahkan satu-persatu melainkan harus dijalankan secara bersama-sama dan merupakan sebuah jaringan kerja.

Sejauh mana efektivitas dan efisiensi dari pemanfaatan semua sumber daya perusahaan yang berupa unsur-unsur: manusia, uang, bahan-bahan metode atau prosedur kerja, pemasaran dan lain-lain merupakan suatu tolok ukur tingkat kemampuan manajerial para eksekutif di perusahaan dalam menjalankan usahanya.

Efektifitas dan efisiensi perusahaan dalam mencapai sasaran-sasaran dan tujuan selain tergantung pada faktor-faktor internal tersebut di atas juga tergantung pada faktor-faktor eksternal sebagai suatu sistem yang lebih luas yang menjadi pendukung terhadap keberadaan organisasi atau perusahaan itu sendiri.

Sebagaimana pada umumnya organisasi apapun jenisnya, tingkat efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuannya atau bisa dilihat sebagai maju atau mundurnya organisasi tersebut untuk saat ini masih sangat tergantung pada pribadi pemimpinnya. Karakter kepemimpinan seorang pemimpin masih mendominasi atau menjadi variable penentu bagi keberhasilan atau kegagalan organisasi dalam mengemban misi serta mencapai tujuan.

Menghadapi tantangan di era globalisasi saat ini yang ditandai dengan dinamika perubahan yang sangat cepat, PDAM sebagai sebuah Badan Usaha Milik Daerah tidak dapat lagi berpola sebagai sebuah lembaga birokrasi yang lamban, penanganan perusahaan harus lebih menggunakan pendekatan *korporatif* dari pada pendekatan *birokratif*.

Sebagai sebuah perusahaan sektor publik PDAM menghadapi tantangan yang cukup sulit, pada satu sisi sebagai sebuah perusahaan yang modern tentu tidak terlepas dari tuntutan untuk menjadi lembaga yang berorientasi keuntungan yang ukuran kinerjanya dilihat dari seberapa besar laba atau keuntungan yang diperoleh dari kegiatan usahanya. Pada sisi yang lain karena pelayanan air bersih yang menjadi kebutuhan masyarakat, maka perusahaan ini tidak dapat menjual air dengan perhitungan bisnis semata-mata, pada sisi ini lebih dominan adalah sebagai pelayanan sosial. Oleh karena itu diperlukan kemampuan manajerial yang dapat menjembatani dua kepentingan tersebut dengan sebaik-baiknya.

Karakteristik manajerial para eksekutif di PDAM Kabupaten Sleman sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1990 tentang Pendirian

PDAM Kabupaten Sleman pada level tertinggi terdiri dari seorang Direktur Utama yang dibantu oleh Direktur Umum dan Direktur Teknik, pada level menengah secara operasional pelayanan dilakukan oleh para Kepala Cabang dan para jajaran unsur staf, Kepala Bagian, Kepala Bidang Penelitian dan Pengembangan dan Satuan Pengawas Intern.

Sejauh mana fungsi-fungsi manajemen telah dilaksanakan di PDAM pada berbagai tingkatan tidak mudah untuk diukur, karena secara keseluruhan memerlukan tolok ukur kinerja yang multidimensional. Dari dimensi mana kinerja PDAM dianggap berhasil atau belum tidak mudah, namun harus ada upaya pendekatan untuk memenuhi standar kualifikasi tersebut.

Mengenai fungsi-fungsi manajemen terutama dalam hal aspek penilaian kinerja individual, berikut pernyataan yang disampaikan oleh Bapak Ir. H. Suratno, sebagai berikut :

“Standar penilaian kinerja individual sangat diperlukan guna mengukur tingkat pencapaian kinerja karyawan dalam kerangka ikut memberi warna terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen”

Sebagai sebuah perusahaan yang harus melayani hajat hidup orang banyak, pengukuran kinerjanya mungkin dapat didekati dengan melihat seberapa jauh kepuasan pelanggan atau masyarakat telah dicapai, untuk ini diperlukan suatu survey CSS (*Customer Satisfaction Survey*) yang tentunya memerlukan ketrampilan atau penanganan yang khusus dan perlu biaya yang cukup besar. Selain itu dari sisi internal juga perlu dikaji seberapa jauh

mengenai semangat kerja karyawan, tingkat kesejahteraan dan bahkan tingkat kepuasan kerja karyawan, karena hal ini akan menjadi variabel-variabel penentu dari baik atau tidaknya kualitas pelayanan kepada masyarakat atau pelanggan.

Untuk melihat seberapa jauh pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen PDAM Kabupaten Sleman, secara garis besar sesuai dengan petunjuk operasional dari berbagai aturan yang ada (Permendagri, Kepmendagri, Perda dan lain-lain), di coba disajikan tolok ukurnya dilihat dari hal-hal sebagai berikut :

- 1) Kondisi Struktur Organisasi dan Uraian Tugas, baik secara legalitas maupun implementasinya.
- 2) Kondisi Pelaksanaan Koordinasi dan suasana kerja
- 3) Kondisi alat-alat bantu manajemen, meliputi :
 - a) Sistem Akuntansi
 - b) Sistem Pengendalian Operasi atau produksi
 - c) Sistem dan Prosedur Penganggaran
 - d) Pedoman Operasi dan Pemeliharaan
 - e) Koordinasi Peralatan dan Ruang Kerja

f. Kondisi Sumber Daya Manusia

Peran Sumber Daya Manusia dalam era globalisasi di awal abad 21 mengalami perubahan yang sangat mendasar berkaitan dengan posisinya sebagai pelaku jaringan kinerja bagi setiap organisasinya. Manajemen SDM tidak lagi memadai jika sekedar digunakan untuk mendukung fungsi-fungsi

manajemen lainnya di dalam organisasi, atau bahkan sekedar untuk mengisi kotak-kotak dalam struktur desain organisasi untuk merepresentasikan peran jabatan dalam Struktur Organisasi dan Tata Kerja yang telah dibuat.

Mengantisipasi perkembangan organisasi di masa depan yang memiliki ciri-ciri serta tuntutan peran SDM, maka peran SDM di masa depan akan lebih bersifat sebagai strategi kerjasama karena manajemen SDM harus dapat menciptakan orang-orang yang berkompotensi tinggi yaitu orang-orang yang secara profesional menyadari akan tugas-tugas dan kedudukan dan akan memberikan pelayanan prima kepada para pelanggan sesuai kompetensi dari organisasi atau perusahaannya.

Melihat tuntutan ke depan yang demikian, maka seharusnya dalam rekrutment karyawan PDAM harus memulainya minimal dengan mengadakan analisis jabatan atau pekerjaan untuk menilai beban kerja serta menyesuaikan kuantitas dan kualitas SDM seperti apa yang dibutuhkan.

Lebih jauh pengelolaan SDM harus dapat mewujudkan pekerja karyawan yang mampu menjawab dinamika lingkungan, yaitu personil-personil yang memiliki ketrampilan, pengetahuan dan kemampuan yang memadai. Mengenai kapasitas sumberdaya manusia , berikut pernyataan yang disampaikan oleh Bapak Ir. H. Suratno, sebagai berikut :

“Untuk meningkatkan kapasitas kerja karyawan kegiatan pelatihan tekhnis bekerja sama dengan Perpamsi maupun Perguruan Tinggi yang berkompoten lainnya perlu terus diupayakan sehingga akan dapat ditingkatkan Skill mereka .“

Pada kondisinya sekarang ini jumlah karyawan PDAM Kabupaten Sleman sebanyak 338 orang yang terdiri dari 295 orang berstatus pegawai

perusahaan dan 40 orang berstatus karyawan kontrak, 3 orang Direksi. Jika dibandingkan dengan jumlah pelanggan pada saat ini yaitu sebanyak 49.755 sambungan rumah, jumlah personil PDAM cukup efisien, kira-kira 6,79 orang pegawai/karyawan untuk setiap seribu pelanggan (berdasarkan SKB Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 5 Tahun 1984 dan Nomor 28/KPTS/1984 perbandingan banyaknya karyawan dengan banyaknya pelanggan yang ideal adalah 10 : 1000).

Mengenai Perbandingan jumlah Karyawan dengan pelanggan berikut hubungannya dengan nilai kinerja, berikut pernyataan yang disampaikan oleh Bapak Ir. H. Suratno, sebagai berikut :

“ Perbandingan antara jumlah karyawan dengan jumlah pelanggan yang mencapai 6,79 : 1000 masih tergolong sesuai dengan Standart aturan yang ada, namun hal itu perlu didukung pula dengan kapasitas dan kemampuan kerja sumberdaya manusia yang memadai .“

Mengenai standar kualitas yang berkaitan dengan SKA (*Skill Knowledge dan Ability*) apakah sudah sesuai dengan kompetensinya, PDAM sampai saat ini belum ada tolok ukurnya, sehingga pendekatan untuk menilai kualitas seorang karyawan menggunakan standar anggapan umum yang berlaku, yaitu:

- 1) Mampu merencanakan tugas sesuai dengan kewenangannya.
- 2) Mampu melaksanakan tugas yang direncanakan sesuai dengan kewenangannya serta tepat pada waktunya.
- 3) Mampu melaksanakan koordinasi dan bekerjasama dengan rekan atau karyawan lain yang berkaitan dengan tugas dan kewenangannya.
- 4) Memenuhi persyaratan sebagaimana ditetapkan di dalam *job recruitment*.

Oleh karena itu sebenarnya sangat perlu untuk dibuat suatu standar penilaian kinerja secara lebih khusus. Sementara ini Direksi menggunakan kriteria umum tersebut sebagai acuan dalam penempatan seseorang untuk menduduki jabatan-jabatan yang ada di PDAM Kabupaten Sleman.

Mengenai kondisi sumberdaya manusia secara lebih spesifik, berikut pernyataan yang disampaikan oleh Bapak Ir. H. Suratno, sebagai berikut :

“Dengan kondisi sumberdaya manusia yang sebagian besar berfungsi administrative dan sebagian kecil berfungsi tekhnis meskipun usia mereka sebagian besar tergolong muda namun diperlukan kerja keras untuk mengarahkan mereka menuju tercapainya profesionalisme”

Untuk mengetahui potensi SDM yang ada pada saat ini dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 1
Komposisi dan Jumlah Personil PDAM Kabupaten Sleman Berdasarkan
Kedudukan / Fungsi Penugasannya Tahun 2007

NO	URAIAN	JUMLAH PERSONIL
1	2	3
1.	Badan Pengawas	5 orang
2.	Direksi	2 orang
3.	Karyawan Bagian Sumber	19 orang
4.	Karyawan Bagian Pengolahan	13 orang
5.	Karyawan Bagian Transmisi dan Distribusi	92 orang
6.	Karyawan Bagian Umum & Keuangan	205 orang

Sumber data: Bagian Personalia PDAM Sleman

Tabel 2
Komposisi dan Jumlah Personil PDAM Kabupaten Sleman Berdasarkan
Tingkat Pendidikan Formalnya Tahun 2007

NO	URAIAN	JUMLAH PERSONIL
1	2	3
1.	Sekolah Dasar	39 orang
2.	Sekolah Lanjutan Pertama	28 orang
3.	Sekolah Lanjutan Atas	199 orang
4.	Sarjana Muda / D3	26 orang
5.	Sarjana / S1	46 orang
	Jumlah	338 orang

Sumber data: Bagian Personalia PDAM Sleman

Keterangan : - Direksi 2 orang (Pendidikan Sarjana)
- Tenaga Kontrak 40 orang

Berdasarkan telaah/kajian eksternal dan internal yang telah dikemukakan sebagai pengantar untuk mengawali analisis mengenai kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman/tantangan (SWOT) diharapkan akan lebih membuka atau menguak segenap potensi maupun kendala yang dihadapi oleh PDAM Kabupaten Sleman. Selanjutnya diharapkan dari para stakeholders maupun partisipan yang peduli kepada PDAM untuk memberikan kontribusi berupa pemikiran-pemikiran kritis dan kreatif guna merumuskan rencana-rencana strategik yang secara integrated, komprehensif dan inovatif.

3. Analisis Strategi Kebijakan Peningkatan Kinerja PDAM Kabupaten Sleman

Sebagaimana yang telah penulis uraikan pada bab terdahulu, maka SWOT adalah merupakan suatu akronim dari *strengths* (kekuatan), *weakness* (kelemahan), *opportunities* (peluang), dan *threats* (ancaman). berdasarkan analisis ini maka kita akan dapat membandingkan atau melakukan perbandingan secara

sistimatis antara peluang dan ancaman eksternal disatu pihak dengan kekuatan dan kelemahan internal di lain pihak.

Dengan demikian, melalui penerapan pendekatan analisis SWOT, kita akan dapat mengidentifikasi atau memetakan dan dapat mengenali satu dari empat pola yang bersifat khas dalam keselarasan situasi internal maupun eksternal yang dihadapi oleh PDAM. Dalam analisis SWOT ini mengacu kepada semua informasi yang didapat pada saat melakukan wawancara dan pengamatan langsung penulis dengan pihak-pihak yang berkepentingan dalam pengelolaan PDAM maupun dengan pelanggan yang diikuti menyebarkan/pemberian kuesioner, yang dipandang cukup berpengaruh terhadap kelangsungan organisasi PDAM. Berikut ini dapat disajikan analisis SWOT pada PDAM, dengan dasar memanfaatkan informasi (eksternal maupun internal) yang sangat relevan dalam kaitannya dengan penelitian ini serta yang tidak kalah pentingnya adalah informasi yang diterima dimaksud tidak dapat dilepaskan sepenuhnya dari pendapat manajemen (*management judgment*).

1. Analisis Peluang dan Ancaman Eksternal

a. Peluang (*opportunities*)

Beberapa aspek eksternal yang dapat membuka peluang bagi organisasi PDAM guna mewujudkan misinya.

- 1) Dari aspek sumberdaya manusia PDAM ada satu elemen yang memberikan peluang, yakni: Adanya kerjasama diklat dengan Perpamsi dan Perguruan Tinggi.

- 2) Dari aspek Operasional ada empat elemen yang memberikan peluang, yakni:
 - a) Adanya peluang menambah jaringan.
 - b) Pemanfaatan debit dan kapasitas sumber air yang belum maksimal.
 - c) Masih adanya sumber air yang belum dikelola PDAM.
- 3) Dari aspek keuangan ada dua elemen yang memberikan peluang, yakni:
 - a) Adanya ketentuan untuk melakukan penyesuaian tarif dengan dasar yang kuat.
 - b) Adanya program Penyehatan atau restrukturisasi PDAM dari Departemen Keuangan RI.
- 4) Dari aspek Pemasaran ada lima elemen yang memberikan peluang, yakni:
 - a) Kecilnya kemungkinan pesaing dari perusahaan sejenis.
 - b) Adanya Paguyuban Pelanggan Air Minum.
 - c) Animo masyarakat terhadap air PDAM cukup besar.
 - d) Berkembangnya pemukiman baru.
 - e) Banyaknya daerah pedesaan yang kesulitan air bersih namun belum terlayani.

Dari peluang-peluang tersebut, yang belum sepenuhnya dimanfaatkan yaitu:

- a. Peluang untuk menambah jaringan di wilayah sekitar sumber air belum dapat terealisasi.

b. Berkembangnya pemukiman baru di wilayah Sleman belum bisa diikuti dengan penambahan jaringan baru.

b. Ancaman (*threats*)

Beberapa dimensi eksternal yang dapat memberikan ancaman terhadap perwujudan misi PDAM adalah sebagai berikut:

1) Dari aspek sumberdaya manusia PDAM ada dua elemen yang memberikan ancaman, yakni:

- a) Belum adanya *fit and proper test* bagi jajaran direksi.
- b) Lemahnya transformasi teknologi.

2) Dari aspek operasional ada empat elemen yang memberikan peluang, yakni:

- a) Adanya potensi kerusakan jaringan akibat adanya perilaku negatif dari sebagian masyarakat.
- b) Menurunnya debit sumber akibat pola pertanian dan kerusakan ekosistem di sekitar sumber.
- c) Pemberlakuan otonomi daerah menimbulkan klaim masyarakat terhadap sumber air.
- d) Adanya daerah yang rawan bencana berpotensi merusak jaringan.

3) Dari aspek keuangan ada dua elemen yang memberikan peluang, yakni :

- a) Tingkat pertumbuhan ekonomi yang rendah.
- b) Penentuan tarif air tergantung pada lembaga legislatif.

- 4) Dari aspek Pemasaran ada empat elemen yang memberikan peluang, yakni:
- a) Adanya desa yang meminta kembali mata air yang telah dikelola PDAM.
 - b) Pendapatan per kapita yang masih rendah.
 - c) Pola konsumsi pelanggan rendah.
 - d) Adanya jaringan yang dikelola sendiri oleh masyarakat yang bersumber dari bantuan pemerintah kabupaten.

2. Analisis Kekuatan dan Kelemahan Internal

a. Kekuatan (*strength*)

Beberapa dimensi internal yang merupakan kekuatan PDAM adalah sebagai berikut:

- 1) Dari aspek sumberdaya manusia PDAM ada empat elemen yang merupakan kekuatan, yakni:
 - a) Jumlah karyawan yang cukup. (sesuai dengan SKB Mendagri dan Menteri Pekerjaan Umum)
 - b) Usia karyawan rata-rata tergolong muda.
 - c) Latar belakang pendidikan karyawan yang cukup memadai.
 - d) Program pelatihan teknis bagi karyawan baik intern maupun ekstern.
- 2) Dari aspek Operasional ada tiga elemen yang merupakan kekuatan, yakni

- a) Jumlah air baku yang cukup besar
 - b) Biaya pengolahan air yang rendah. (Karena tidak memerlukan proses pengolahannya cukup 3 bulan sekali diberi kaporit)
 - c) Memiliki jaringan transmisi dan distribusi yang cukup luas
- 3) Dari aspek keuangan ada satu elemen yang merupakan kekuatan, yakni : Sistem akuntansi sudah diolah melalui komputer dan sesuai pedoman.
- 4) Dari aspek pemasaran ada tiga elemen yang merupakan kekuatan, yakni :
- a) Jumlah pelanggan yang cukup banyak
 - b) Produk sangat dibutuhkan masyarakat (PDAM satu-satunya penyedia air bersih).

Dari kekuatan-kekuatan yang dimiliki perusahaan, sebagian belum dapat dimanfaatkan secara optimal, yaitu:

- a. Jumlah air baku yang cukup besar belum dapat dimanfaatkan sepenuhnya, karena terbatasnya kapasitas terpasang pada instalasi pengolahan air yang dimiliki.
 - b. Tingkat cakupan pelayanan yang masih rendah di pedesaan masih memungkinkan untuk menambah jumlah sambungan baru. Adanya desa yang meminta kembali mata air yang telah dikelola PDAM.
- b. Kelemahan (*weakness*)

Beberapa dimensi internal yang merupakan kelemahan PDAM adalah sebagai berikut:

- 1) Dari aspek sumberdaya manusia PDAM ada tiga elemen yang merupakan kelemahan, yakni:
 - a) Kurangnya koordinasi antar bagian.
 - b) Kurangnya profesionalisme karyawan.
 - c) Tidak ada parameter yang jelas untuk mengukur kinerja individual dan satuan unit kerja.
- 2) Dari aspek Operasional ada delapan elemen yang merupakan kelemahan, yakni:
 - a) Pengelolaan jaringan yang belum sempurna.
 - b) Sistem transmisi yang tidak mengikuti kaidah yang berlaku.
 - c) Belum dilakukan pemeliharaan jaringan secara kontinyu.
 - d) Tingkat kehilangan air yang tinggi.
 - e) Tingkat kapasitas produksi instalasi pengolahan air belum maksimal dari kapasitas yang terpasang.
 - f) Kontinuitas pelayanan air belum maksimal, belum semua pelanggan mendapat aliran air dalam 24 jam.
 - g) Belum adanya gambar dan peta jaringan yang memadai.
 - h) Belum dilaksanakan penggantian Water Meter pelanggan sesuai umur teknis dan baru dilaksanakan pada sebagian pelanggan yang water meternya rusak.
- 3) Dari aspek Keuangan ada lima elemen yang merupakan kelemahan, yakni:
 - a) Hutang yang sangat besar.

- b) Investasi pengembangan tanpa mengukur tingkat keuntungan yang diperoleh.
 - c) Tarif air relatif rendah.
 - d) Banyak barang inventaris yang sudah melebihi umur teknis sehingga menambah beban biaya pemeliharaan.
 - e) Beban sumbangan sosial yang tinggi.
- 4) Dari aspek Pemasaran ada tiga elemen yang merupakan kelemahan, yakni:
- a) Terbatasnya pemasaran karena debit air pada beberapa tempat tidak merata.
 - b) Penggolongan pelanggan belum sesuai aturan.
 - c) Adanya subsidi pemakaian air yang cukup besar di beberapa wilayah pedesaan.

Dari uraian diatas dapat dirumuskan 12 strategi berdasarkan pertemuan beberapa titik isu strategi baik internal maupun eksternal, sebagai berikut:

1. Pendayagunaan potensi karyawan yang ada secara optimal dengan meningkatkan kualitas profesionalisme.
2. Peningkatan iklim dan koordinasi kerja yang kondusif, aspiratif, dan apresiatif.
3. Kerjasama secara intensif dengan Paguyuban Pelanggan Pelangi Sleman untuk mensosialisasikan berbagai hal tentang PDAM .

4. Peningkatan profesionalisme karyawan dalam pelayanan kepada pelanggan atau masyarakat.
5. Mengupayakan adanya tolok ukur kinerja individual dan unit kerja
6. Peningkatan koordinasi teknis antar unit pelayanan dipandu staf teknis kantor Direksi.
7. Memperjuangkan penyesuaian tarif kepada stakeholder utama (Bupati dan DPRD) agar dapat segera dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1998 .
8. Memperjuangkan penghapusan atau pemberian keringanan beban hutang kepada Departemen Keuangan RI atau Pemerintah Pusat.
9. Penghapusan terhadap barang-barang inventaris yang membebani perusahaan dan peremajaan inventaris serta sarana kerja yang sangat diperlukan.
10. Peningkatan efisiensi di segala bidang termasuk memperketat pemberian sumbangan kepada pihak ketiga.
11. Mengoptimalkan pengendalian tingkat kebocoran dengan pergantian atau perbaiki meter air di tingkat pelanggan dan pemasangan meter air pada jaringan transmisi untuk mencermati tingkat kebocoran yang terjadi.
12. Menfokuskan pembenahan sistem jaringan transmisi dan distribusi pada wilayah-wilayah pelayanan yang rawan.

Dari keseluruhan hasil analisis telah ditemukan dua belas isu strategi berdasarkan temuan fakta yang ada. Dari duabelas isu

strategis ini, dianalisis empat isu dominan yang tepat dan handal untuk digunakan dalam peningkatan kinerja organisasi PDAM Sleman

Keempat isu dominan itu dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Pendayagunaan potensi karyawan yang ada secara optimal dengan meningkatkan kualitas profesionalisme dengan melakukan langkah-langkah: kerjasama dengan perpamsi dan perguruan tinggi dalam pelaksanaan diklat teknis, peningkatan fungsi riset dalam kerangka penggalan potensi perusahaan yang belum termanfaatkan secara optimal, pengintegrasian fungsi karyawan di bidang keuangan guna mengarahkan system akuntansi yang ada supaya tidak terlalu sentralistis namun lebih mengarah ke pola desentralistis, dan mengoptimalkan fungsi karyawan yang tersebar di cabang dan perwakilan guna lebih mempercepat implementasi pelayanan prima dan meningkatkan kedekatan emosional dengan pelanggan .
2. Memperjuangkan penyesuaian tarif kepada *stakeholder* utama (Bupati dan DPRD) agar dapat segera dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 tahun 1998, antara lain dilakukan melalui langkah-langkah, sebagai berikut: membuat kajian tentang kemungkinan kenaikan/penyesuaian tariff dengan mendasarkan perhitungannya pada Permendagri Nomor 2 Tahun 1998 dan melakukan dengar pendapat dengan *stakeholder*

utama yaitu Bupati dan DPRD, serta perwakilan Paguyuban Pelanggan guna memperjelas arah kebijakan perusahaan (PDAM) .

3. Memperjuangkan penghapusan atau pemberian keringanan beban hutang PDAM kepada Departemen Keuangan RI/Pemerintah Pusat antara lain dilakukan melalui langkah-langkah, sebagai berikut:
merumuskan langkah restrukturisasi hutang sebagai bagian dari Restrukturisasi PDAM secara keseluruhan dan melakukan kajian mendalam terhadap syarat mengikuti program restrukturisasi hutang baik yang merupakan Komitmen yang harus dipenuhi PDAM maupun Pemerintah Daerah dan DPRD selaku pemilik PDAM.
4. Peningkatan iklim koordinasi kerja yang kondusif, aspiratif, dan apresiatif dilakukan melalui langkah-langkah, sebagai berikut:
merumuskan tata kelola perekrutan dan managerial perusahaan baik dalam hal pelaksanaan Fit and proper test bagi jajaran direksi maupun penyusunan alat pengukuran kinerja individual bagi karyawan dan koordinasi dengan pihak-pihak terkait utamanya Pemerintah Daerah dan masyarakat.

C. Faktor Penghambat Peningkatan Kinerja PDAM Kabupaten Sleman

Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Sleman dalam melaksanakan fungsinya dan dalam memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah mengalami hambatan, antara lain :

1. Banyaknya unit-unit operasional PDAM yang memakai pemompaan

PDAM Kabupaten Sleman mengelola dan mengoperasikan 15 sistem yang terbagi menjadi 12 Cabang Wilayah Operasional. Unit-unit operasional PDAM Kabupaten Sleman tersebut masih banyak yang memakai sistem pemompaan sehingga mengakibatkan biaya operasional yang tinggi, sehingga PDAM mengalami kerugian. Untuk mengatasi hal tersebut upaya yang dilakukan PDAM Kabupaten Sleman adalah dengan mengganti dengan memasang tenaga listrik bagi unit-unit yang menggunakan sistem pemompaan sehingga akan dicapai stabilitas pelayanan.

2. Tarif air minum berlaku masih relatif rendah dibandingkan dengan tarif rata-rata operasional yaitu Rp. 1000/m³

Tarif air minum yang berlaku pada saat ini ditetapkan oleh Keputusan Bupati Kepala Daerah Sleman Nomor 02/Kep.KDH/2003 tentang Tarif Air Minum dan Tarif Jasa Pada PDAM Kabupaten Sleman. Harga Pokok ditetapkan sebesar Rp. 1000,- per M³ yang diberlakukan bertahap mulai Rp. 700,- per M³ pada bulan Maret 2003 sampai dengan Rp. 1000,- per M³ pada bulan Desember 2003. PDAM dituntut kemandiriannya tanpa bantuan baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, maka dalam perhitungan tarif air minum untuk menutup seluruh beban-beban biaya operasional, perhitungan tarifnya menganut sistem *full cost recovery*. Dimana tarif *full cost recovery* ini pendapatan dari penjualan air harus dapat menutup beban-beban biaya: biaya operasional dan pemeliharaan, biaya depresiasi dan beban bunga maupun hutang. Dengan perhitungan *full cost recovery* tarif

pada saat ini Rp. 1.290 M³. Namun melihat kemampuan masyarakat tarif berlaku baru dapat untuk menutup biaya operasional dan biaya penyusutan sehingga, tarif yang diberlakukan sebesar Rp. 1.000,- /M³ sehingga PDAM mengalami kerugian.

Tabel 4
Tarif PDAM Kabupaten Sleman

No	Tahun	Tarif Air Minum
1	1993	Rp. 140
2	1994	Rp. 140
3	1995	Rp. 200
4	1996	Rp. 200
5	1997	Rp. 200
6	1998	Rp. 300
7	1999	Rp. 300
8	2000	Rp. 400
9	2001	Rp. 400
10	2002	Rp. 400
11	2003	Rp. 1000

Sumber : PDAM Kab. Sleman Th 1993-2003

3. Adanya dualisme fungsi PDAM, yaitu sebagai badan yang bersifat sosial dan sebagai badan yang bersifat perusahaan profit

PDAM Kabupaten Sleman dengan segala keterbatasan yang ada dituntut kemampuannya untuk dapat mendukung sektor penyediaan air bersih sesuai perkembangan pembangunan.

PDAM sebagai penyedia air bersih di Kabupaten Sleman mempunyai fungsi :

- a. Sosial (pelayanan masyarakat)
- b. Ekonomi Perusahaan (Badan Usaha Milik Daerah)

Atas dasar fungsi tersebut di atas perhitungan tarif air minum PDAM menganut pola:

- 1) Kemampuan masyarakat.
- 2) Perhitungan yang realistis untuk menutup biaya operasional dan pemeliharaan sarana.
- 3) Penghematan air bersih.
- 4) Tarif progresif.
- 5) Klasifikasi Golongan pelanggan untuk subsidi silang.

Adanya dualisme fungsi PDAM tersebut menuntut PDAM meningkatkan manajerial dan pemberdayaan PDAM secara konkrit dengan upaya-upaya:

- a. Merubah sikap operasional dari birokrasi ke sikap entrepreneur/wirausaha.
- b. Memahamkan kepada pegawai bahwa konsumen adalah asset perusahaan terbesar.
- c. Menyiapkan sarana dan prasarana operasional dengan memantapkan sarana produksi air bersih sehingga layak beroperasi secara perusahaan.
- d. Memantapkan sistem manajemen operasional dalam hal penyiapan perangkat lunak, perangkat keras, maupun perkuatan SDM.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Kesimpulan dari hasil analisis di atas adalah temuan atas strategi peningkatan kinerja organisasi PDAM Sleman, sebagai berikut :

1. Strategi peningkatan kinerja Perusahaan Daerah Air Minum di Kabupaten Sleman dilakukan melalui strategi Pendayagunaan potensi karyawan yang ada secara optimal dengan meningkatkan kualitas profesionalisme dengan melakukan langkah-langkah, sebagai berikut :
 - a. Menjalin kerjasama Diklat dengan Perpamsi dan Perguruan Tinggi guna meningkatkan kemampuan teknis karyawan di bidang Ke-PDAM-an .
 - b. Peningkatan Kapasitas Kerja Karyawan dengan lebih mengoptimalkan fungsi Riset di Internal Kelembagaan PDAM sehingga peluang penambahan atau perluasan jaringan, pemanfaatan secara maksimal potensi sumber air dapat lebih dioptimalkan.
 - c. Pengintegrasian fungsi karyawan di bidang keuangan di kantor pusat dan cabang atau perwakilan sehingga sistem Akuntansi yang sudah ada secara aplikasi tidak terkesan terlalu *sentralistis* tetapi lebih mengarah ke pola *desentralistis* sehingga laporan keuangan per unit dapat disajikan disamping laporan keuangan secara keseluruhan yang selama ini sudah dapat disajikan.

- d. Mengoptimalkan keberadaan karyawan yang tersebar di Cabang dan Perwakilan guna lebih mempercepat pelayanan dan lebih mendekatkan hubungan emosional dengan pelanggan.
 - e. Merumuskan tata kelola perekrutan dan managerial perusahaan baik dalam hal pelaksanaan *fit and proper test* bagi jajaran direksi maupun penyusunan alat pengukuran kinerja individual bagi karyawan.
 - f. Koordinasi dengan pihak-pihak terkait utamanya Pemerintah Daerah dan masyarakat dalam hal pengamanan jaringan, mengatasi permasalahan penurunan debit air karena kerusakan ekosistem, dan adanya jaringan yang dikelola masyarakat yang bersumber dari bantuan Pemerintah Daerah.
2. Faktor Penghambat Peningkatan Kinerja PDAM Kabupaten Sleman adalah banyaknya unit-unit operasional PDAM yang memakai pemompaan dan tarif air minum berlaku masih relatif rendah dibandingkan dengan tarif rata-rata operasional yaitu Rp. 1000/m³ serta adanya dualisme fungsi PDAM, yaitu sebagai badan yang bersifat sosial dan sebagai badan yang bersifat perusahaan profit

B. Saran

Saran maupun rekomendasi yang dapat disampaikan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mencapai hasil yang optimal dari peningkatan kinerja organisasi PDAM Sleman, maka dibutuhkan dukungan penuh dari pihak Pemerintah Kabupaten Sleman dan DPRD sebagai pemilik BUMD ini dengan

memberikan keleluasaan pihak Direksi PDAM dalam mengembangkan kinerja PDAM pada periode yang disepakati.

2. Pihak manajemen PDAM Sleman perlu membuat langkah-langkah terobosan guna mengatasi permasalahan penyesuaian tariff dan perjuangan penyelesaian Restrukturisasi pinjaman yang tidak kunjung memperoleh titik terang.
3. Pemilik Perusahaan (Pemerintah Daerah dan DPRD) agar meneguhkan Komitmen terhadap PDAM dan tidak bersikap ambivalen antara sosok PDAM sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD).
4. Melakukan upaya peningkatan kinerja organisasi PDAM Sleman baik secara internal maupun eksternal mengingat perusahaan (PDAM) berada pada posisi survival/defensif, karena hampir seluruh kondisi internal dan eksternal lebih besar pada posisi kelemahan (*weaknesses*) dan pada ancaman (*threats*).
5. Pihak manajemen PDAM perlu melakukan kerjasama dengan pihak yang terkait (pemerintah kabupaten, paguyuban pelanggan air dan stakeholder lainnya) guna lebih memuluskan program-program penyehatan PDAM .

DAFTAR PUSTAKA

- Amanullah, 1998, *Pembiayaan Pemerintahan Daerah*, Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), .
- Anoraga Panji 2000, *Manajemen Bisnis*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- AW Widjaja, 1986, *Administrasi Kepegawaian*, CV Rajawali, Jakarta.
- Bryson, John, M 2001, *Perencanaan Strategis bagi Organisasi Sosial judul asli Strategic Planning for Public and Non Profit Organization : A Guide to Strengthening an Achievement*, Pustaka Pelajar , cetakan IV, Yogyakarta.
- Chaizi Nasucha, 2004, *Reformasi Administrasi Publik*, Grasindo, Jakarta.
- David, Fred R 2002, *Manajemen Strategis : Konsep judul asli Concepts of strategic Management*, Pearson Education Asia Pte.Ltd dan PT Prenhallindo, Edisi Ketujuh, Jakarta.
- Faustino Cardoso G, 2001. *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bina Aksara, Jakarta.
- Inu Kencana Syafei, 1998, *Manajemen Pemerintahan*, : PT. Petja, Jakarta.
- Keban, Yeremias T, 2003, *Indikator Kinerja Pemerintah Daerah : Pendekatan Manajemen dan Kebijakan*, Makalah pada Seminar Kinerja Organisasi Pelayanan Publik, Yogyakarta.
- _____T 2004, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Isu*, Gava Media, Yogyakarta.
- Mariun, 1979, *Azas-azas Ilmu Pemerintahan*, Seksi Penerbitan Fisipol UGM, Yogyakarta.
- Muhammad Zaenuri, 2002, *Organisasi dan Manajemen Pemerintahan*, Diklat Fisipol UMY, Yogyakarta.
- Mulyadi. and Johny. 1999, "Sistem Perencanaan dan Pengendalian Manajemen: Sistem Pelipat Ganda Kinerja Perusahaan". Edisi I, Aditya Media, Yogyakarta
- Onong Uchjana Effendy, 1993, *Dasar-dasar Komunikasi*, Jakarta: Remaja Rosda Karya.
- Pribadi, Ulung, 1998, *Diklat Pengembangan Organisasi Publik*, Fisipol UMY, Yogyakarta.

Sri Wahyudi Agustinus, 1996, *Managemen Strategik, Pengantar Proses Berpikir Strategik*, Binarupa Aksara, Cetakan Pertama.

Surya Dharma, 2005, *Manajemen Kinerja: Filosofah Teori dan Penerapannya*, BPFE, Yogyakarta.

Sutarto, *Dasar-dasar Organisasi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta

Tangkilisan, Hegel Nogi S, 2003, *Manajemen Modern untuk Sektor Publik*, Balairung & Co, Yogyakarta.

Tim Asisten Pelaporan AKIP, 1999, *Perencanaan Strategik Instansi Pemerintahan*, LAN.

Warta Pengawasan Nomor 22, Februari 1999

Weston, Fred J and Brigham, F, Eugene (1993). *Dasar-Dasar Manajemen Perusahaan*. (Edisi kesembilan). Jilid I. Penerbit Erlangga.

Peraturan Perundang-Undangan RI

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Perusahaan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air

Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor : 47 Tahun 1999 tanggal 31 Mei 1999 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM),

Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1990 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Sleman

LAMPIRAN

DAFTAR PERTANYAAN

Kepala Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Sleman

1. Bagaimanakah strategi kebijakan peningkatan kinerja PDAM Kabupaten Sleman ?
2. Apakah dasar hukum dalam kebijakan peningkatan kinerja PDAM Kabupaten Sleman ?
3. Bagaimanakah kontribusi PDAM Kabupaten Sleman terhadap PAD Selama ini ?
4. Bagaimanakah upaya peningkatan pelayanan kepada masyarakat terkait kinerja PDAM Kabupaten Sleman?
5. Bagaimanakah kondisi sumber daya manusia dan sarana prasarana PDAM Kabupaten Sleman ?
6. Bagaimanakah hubungan kerjasama dengan instansi lain atau investor dalam upaya peningkatan kinerja ?
7. Bagaimanakah mekanisme laporan pertanggungjawaban kinerja PDAM kepada Bupati ?
8. Apakah faktor yang mendukung peningkatan kinerja PDAM Kabupaten Sleman ?
9. Apakah faktor yang menghambat peningkatan kinerja PDAM Kabupaten Sleman ?

Bagaimanakah upaya mengatasi hambatan dalam upaya peningkatan kinerja