

# **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.<sup>1</sup>

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. 34-1

Selaku pemeran roda perekonomian perusahaan daerah juga dihadapkan pada masalah dan tantangan yang sama dengan para pelaku perekonomian lainnya. Kendati demikian, perusahaan daerah memiliki

---

<sup>1</sup> Warta Pengawasan Nomor 22, Februari 1999, hlm 22.

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.

Makna strategis PDAM sebagai BUMD yang dimiliki Pemerintah Kabupaten Sleman dapat diketahui dari fungsinya yaitu perusahaan daerah yang bersifat sosial yaitu melayani kebutuhan air minum masyarakat sehingga masyarakat di Kabupaten Sleman tercukupi air minum/bersih secara layak dan makna strategis untuk Pemerintah Daerah sebagai fungsi ekonomi perusahaan dimana PDAM sebagai Badan Usaha Milik Daerah yang memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah.

PDAM Kabupaten Sleman 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.

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.

Tabel 1.1  
Kerugian PDAM Kabupaten Sleman Tahun 2000-2004

Tahun	Pendapatan	Biaya	Biaya Penyusutan	Rugi
2000	2.440.746.453	2.348.209.090	957.440.905	854.903.542
2001	3.205.109.667	4.067.522.809	1.328.086.794	2.190.499.936
2002	3.411.788.562	5.324.881.094	1.428.086.788	3.241.179.320
2003	5.836.410.582	4.287.037.659	1.214.868.000	2.334.504.923
2004	5.352.562.230	5.589.056.530	1.511.905.809	2.434.253.577

Sumber : PDAM Kabupaten Sleman

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.

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 sebetulnya 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

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 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:<sup>2</sup>

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, 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

---

<sup>2</sup> Keban, Yeremias T, 2003, *Indikator Kinerja Pemerintah Daerah: Pendekatan Manajemen dan Kebijakan*, Makalah pada Seminar Kinerja Organisasi Pelayanan Publik, Yogyakarta, hlm 203.

kinerja sumber daya manusia yang rendah dan efisiensi dalam proses produksi.

Identifikasi lingkungan internal diperlukan untuk mengetahui kekuatan-kekuatan (*Strengths*) maupun kelemahan-kelemahan (*weaknesses*), untuk ini akan diidentifikasi faktor-faktor internal PDAM Kabupaten Sleman antara lain kondisi Sistem Jaringan yang ada baik unit produksi maupun sistem distribusi dimana tingkat kehilangan air masih tinggi, cakupan pelayanan, kebijakan penentuan tarif dan sistem pengendalian anggaran, kondisi sumber daya manusia baik loyalitas, efisiensi dan kapasitas kerja serta kondisi keuangan.

Identifikasi lingkungan eksternal diperlukan untuk mengetahui peluang-peluang (*Opportunities*) maupun ancaman-ancaman (*Threats*), untuk ini akan diidentifikasi faktor-faktor eksternal PDAM Kabupaten Sleman, yaitu: profil tata ruang wilayah kerja PDAM, rencana tata ruang dan potensi pertumbuhan Kota, dukungan Pemerintah Daerah dan DPRD, kebijakan Pemerintah dan lembaga-lembaga keuangan, pengaturan dan perlindungan sumber air baku serta organisasi dan peraturan perlindungan konsumen.

Sumber air PDAM Kabupaten Sleman berasal dari sumber air Umbul Wadon yang terletak di Desa Umbulharjo, Kecamatan Cangkringan, Kabupaten Sleman bersumber dari Kali Kuning di lereng Gunung Merapi. Sumber air ini mempunyai debit air sekitar 450 liter per detik (pada musim kemarau) sampai 650 liter per detik (pada musim hujan). Kurangnya upaya konservasi dan semakin banyaknya pengambilan air, menyebabkan semakin menurunnya jumlah debit air dari waktu ke waktu. Namun demikian, sampai

sekarang mata air tersebut masih tetap dimanfaatkan, khususnya untuk memenuhi kebutuhan akan air minum dan irigasi untuk pertanian.

Untuk air minum sendiri setidaknya ada 5 pihak yang mengambil air dari Umbul Wadon, yaitu PDAM Sleman, PDAM Tirtamarta Kota, PD Arga Jasa, OPAB (Organisasi Pengurus Air Bersih) dan masyarakat sekitar. Ada ribuan pelanggan yang pemenuhan kebutuhan sehari-hari akan air bersih menggantungkan dari Umbul Wadon ini. PDAM Sleman yang mengandalkan dari Umbul Wadon misalnya, tahun 2002 mempunyai jumlah pelanggan rumah tangga sebanyak 17,293. Belum lagi dengan pelanggan lain, seperti lembaga sosial, hidran umum, instansi pemerintah, dan niaga Seperti halnya untuk air minum, Umbul Wadon juga menjadi sumber irigasi bagi sawah ribuan petani di 3 Kecamatan, yaitu Cangkringan, Pakem, dan Ngemplak.

Konflik terkait sumber air ini berakar dari tidak disepakatinya Amdal (Analisis mengenai dampak lingkungan) yang ditetapkan tahun 1999 yang lalu, khususnya berkaitan dengan prosentase penggunaan dan pembagian air Umbul Wadon. Amdal 1999 menyarankan prosentase pengambilan air Umbul Wadon adalah 35% untuk air minum, 15% untuk konservasi, dan 50% untuk irigasi. Namun demikian hasil pengukuran Dinas PPPBA (Pengairan, Pertambangan, dan Penanggulangan Bencana Alam) Kabupaten Sleman tanggal 4 Desember 2003 menunjukkan pengambilan air minum dari Umbul Wadon mencapai angka 270,54 liter per detik atau 75,8% dari debit yang ada, yang berarti jauh di atas yang dijatahkan sebanyak 35%.

Rekomendasi prosentase penggunaan dan pembagian air Umbul Wadon menurut Amdal 1999 (35% untuk air minum, 15% untuk konservasi, dan 50% untuk irigasi) hanya berlaku di atas kertas. Pada prakteknya, masing-

masing pihak secara rasional berusaha mengambil air sebanyak-banyaknya, bahkan dengan melanggar aturan berupa pemasangan pipa *by pass* yang tidak melalui alat penghitung air. PDAM Sleman melakukan hal tersebut dengan dalih untuk memenuhi kebutuhan pelanggan yang semakin meningkat. Air yang semula mempunyai banyak fungsi, pada kasus ini menjadi tidak lebih hanya sebagai komoditas yang bernilai ekonomi tinggi.

Pengambilan air minum yang berlebihan (melebihi 35 % yang dijatahkan) telah menyebabkan berkurangnya air untuk irigasi dan konservasi. Ratusan petani dari Cangkringan dan Pakem mengeluh sudah tiga tahun terakhir mereka tidak dapat menanam padi karena tiadanya irigasi dari Kali Kuning. Hal ini disebabkan oleh semakin sedikitnya air dari Umbul Wadon, karena pengambilan yang berlebihan oleh PDAM. Dan kurangnya upaya konservasi juga telah menyebabkan posisi muka air tanah di seputar Merapi cenderung turun karena berkurangnya daerah tangkapan air .

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

## **B. Perumusan Masalah**

1. Isu-isu strategis apa saja yang dihadapi oleh PDAM Kabupaten Sleman dalam rangka peningkatan kinerjanya?
2. Strategi apa yang dapat digunakan untuk merespon isu-isu strategis yang dihadapi tersebut, sesuai dengan visi dan misi PDAM Kabupaten Sleman?

### **C. Tujuan Penelitian**

Dalam suatu aktivitas pasti memiliki tujuan yang menjadi sasaran dari aktivitas tersebut. Sehubungan itu maka penelitian tentang strategi peningkatan kinerja Perusahaan Daerah Air Minum (Pdam) Kabupaten Sleman bertujuan untuk:

1. Mengidentifikasi isu-isu strategis apa saja yang dihadapi oleh PDAM Kabupaten Sleman dalam rangka peningkatan kinerjanya.
2. Mengetahui Strategi apa yang dapat digunakan untuk merespon isu-isu strategis yang dihadapi tersebut, sesuai dengan visi dan misi PDAM Kabupaten Sleman

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Dari studi ilmu dapat memperoleh khasanah ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu pemerintahan pada khususnya.
2. Secara praktis dapat memberikan rekomendasi bagi PDAM Kabupaten Sleman dalam upaya peningkatan kinerja.

### **E. Kerangka Dasar Teori**

Kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variable dan hubungan-hubungan antar variable berdasarkan konsep tertentu. Menurut Koentjoroningrat mendefinisikan teori sebagai berikut:



“Teori adalah suatu pernyataan mengenai sebab akibat atau mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti di suatu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat”.<sup>3</sup>

Untuk menjawab pertanyaan sebagaimana diuraikan dalam latar belakang masalah di muka, landasan teori yang dipergunakan adalah:

## **1. Manajemen Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)**

### **a. Pengertian BUMD**

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.<sup>4</sup> 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.

### **b. Tugas BUMD**

Undang-Undang tersebut pada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah menyebutkan bahwa perusahaan daerah merupakan badan usaha yang bersifat :

---

<sup>3</sup> Koentjoroningrat, 1997, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, PT Gramedia, Jakarta, hlm 9.

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

- 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 perusahaanaan 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.

### c. Pengelolaan Air oleh Perusahaan Daerah Air Minum

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.

Menurut Vandhana Shiva 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
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 Konvensi Internasional Untuk Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, yang kini telah diikat dengan perjanjian untuk mempermosikan akses pada air secara setara tanpa diskriminasi. Meski demikian, sampai sekarang pun Indonesia belum termasuk negara yang meratifikasi konvensi tersebut.

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 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 air<sup>5</sup>. 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 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

---

<sup>5</sup> Vandhana Shiva, *Water Wars*, hlm 8.

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.

## **2. Manajemen Strategis**

### **a. Pengertian Manajemen Strategis**

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/akunting, produksi/operasi, 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 Peter Drucker 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 .<sup>6</sup>

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 ditahun yang akan datang.

#### **b. Manfaat Manajemen Strategis**

Perencanaan strategis sangat bermanfaat dan diperlukan untuk beberapa alasan, yaitu:<sup>7</sup>

- 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.

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Tim Asisten Pelaporan AKIP, *Perencanaan Strategik Instansi Pemerintahan*, LAN, 1999, hal:4.

Manfaat perencanaan strategis yang dicatat oleh Bryson antara lain adalah:<sup>8</sup>

- a. Berpikir secara strategis dan mengembangkan strategi-strategi yang efektif
- b. Memperjelas arah masa depan
- c. Menciptakan prioritas
- d. Membuat keputusan sekarang dengan mengingat konsekuensi masa depan
- e. Mengembangkan landasan yang koheren dan kokoh bagi pembuatan keputusan
- f. Menggunakan keleluasaan yang maksimum dalam bidang-bidang yang berada dibawah kontrol organisasi
- g. Membuat keputusan yang melintasi tingkat dan fungsi
- h. Memecahkan masalah utama organisasi
- i. Memperbaiki kinerja organisasi
- j. Menangani keadaan yang berubah dengan cepat secara efektif
- k. Membangun kerja kelompok dan keahlian
- l. Mengembangkan cara berfikir dan bertindak strategis

### c. Pemahaman Manajemen Strategis

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*).

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hm 12-13.

#### d. Tahap-tahap Manajemen Strategis

Menurut Bryson terdapat 8 langkah proses perencanaan strategis, yaitu:<sup>9</sup>

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 .
  8. Menciptakan visi organisasi yang efektif bagi masa depan.
- 1 Memprakarsai dan menyepakati suatu proses perencanaan strategis.**

Bertujuan untuk menegosiasikan kesepakatan dengan orang-orang penting pembuat keputusan (*decision makers*) atau pembentuk opini (*opinion leaders*) internal (dan mungkin eksternal) tentang seluruh upaya perencanaan strategis dan langkah perencanaan yang terpenting. Secara ideal langkah pertama ini akan menghasilkan kesepakatan atau isu-isu sebagai berikut :

- 1) Langkah-langkah yang dilalui dalam proses;
- 2) Bentuk dan jadwal pembuatan laporan;
- 3) Peran, fungsi, dan keanggotaan suatu kelompok atau komite yang berwenang mengawasi upaya tersebut;
- 4) Peran, fungsi, dan keanggotaan tim perencanaan strategis;
- 5) Komitmen sumberdaya yang diperlukan bagi keberhasilan upaya perencanaan strategis.

---

<sup>9</sup> Bryson, *op.cit*, hlm 55.

## **2. Mengidentifikasi mandat organisasi.**

Bertujuan untuk mengidentifikasi dan memperjelas sifat dan arti mandat yang diberikan oleh otoritas eksternal, baik formal maupun informal. Dari langkah ini akan diperoleh.

- 1) Identifikasi atas mandat organisasi baik formal maupun informal.
- 2) Penafsiran mengenai kewajiban-kewajiban dari organisasi berdasarkan mandat tersebut.
- 3) Klarifikasi apa yang tidak dikesampingkan oleh mandat, yaitu tentang bidang-bidang aktivitas apa yang tidak dibatasi.

## **3. Memperjelas misi dan nilai-nilai organisasi.**

Merupakan langkah memperjelas apa yang menjadi keinginan organisasi, yang akan menghasilkan analisis stakeholder dan pernyataan misi organisasi. Analisis terhadap *stakeholder*, bertujuan :

- 1) Mengetahui dengan tepat siapa stakeholder dari organisasi.
- 2) Kekhususan masing-masing stakeholder untuk menentukan apa yang dibutuhkan dari kinerja organisasi.
- 3) Membuat suatu keputusan tentang bagaimana kinerja organisasi dapat mengikuti kriteria kebutuhan para *stakeholder*.

## **4. Menilai lingkungan eksternal : peluang dan ancaman.**

Merupakan *environment scanning* dalam usaha pencapaian misi. Penelitian lingkungan eksternal diperlukan dalam rangka menentukan peluang-peluang (*opportunities*) dan ancaman-ancaman (*threats*). Peluang dan

ancaman dapat diketahui dengan memantau pelbagai kekuatan dan kecenderungan Politik, Ekonomi, Sosial, dan Teknologi (PEST). PEST merupakan akronim yang tepat bagi kekuatan dan kecenderungan ini, karena organisasi biasanya harus berubah sebagai jawaban terhadap kekuatan maupun kecenderungan itu boleh jadi sangat menyakitkan. Sayangnya, semua organisasi juga seringkali hanya memfokus pada aspek yang negatif dan mengancam dari perubahan itu, dan tidak memfokus kepada peluang yang dimunculkan oleh perubahan tersebut. Peluang dan ancaman pada umumnya berhubungan dengan kondisi yang akan datang .

#### **5. Menilai lingkungan internal : kekuatan dan kelemahan**

Penilaian lingkungan internal organisasi berguna dalam rangka mengidentifikasi kekuatan-kekuatan (*strengths*) dan kelemahan-kelemahan (*weakness*) organisasi. Untuk mengenal kekuatan dan kelemahan internal, organisasi dapat memantau sumberdaya (*Inputs*), strategi sekarang (*process*), dan kinerja (*outputs*). Kekuatan dan kelemahan organisasi berhubungan dengan kondisi sekarang.

#### **6. Mengidentifikasi isu strategis yang dihadapi organisasi.**

Bertujuan mengidentifikasikan pertanyaan-pertanyaan kebijakan dasar yakni agenda isu strategis yang dihadapi oleh organisasi. Isu strategis merupakan pertanyaan mendasar kebijakan atau tantangan kritis yang mempengaruhi mandat, misi, dan nilai-nilai, pertanyaan isu strategis harus mengandung tiga unsur, Pertama, isu strategis harus disajikan dengan ringkas, kedua faktor yang menyebabkan sesuatu isu menjadi persoalan kebijakan yang

penting harus didaftar. Ketiga, tim perencanaan harus menegaskan konsekuensi kegagalan menghadapi isu .

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). Teknik analisis dengan menggunakan SWOT dipilih dalam penelitian ini dengan pertimbangan bahwa teknik tersebut lebih *applicable* dalam kerangka manajemen strategis yang dalam prosesnya harus melakukan penilaian terhadap lingkungan internal maupun eksternal serta mengidentifikasi kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman. Sedangkan 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.

Dengan menggunakan metode analisis SWOT akan dapat diidentifikasi faktor-faktor internal yang merupakan kekuatan (*strengths*) maupun kelemahan (*Weaknesses*) serta faktor-faktor eksternal yang merupakan peluang (*Opportunitess*) maupun ancaman (*Threats*). Dalam Hal ini kerangka berfikir diarahkan untuk memaksimalkan kekuatan dan pemanfaatan peluang serta meminimalkan kelemahan dan mengatasi ancaman. Dalam hal ini pertama-tama akan dilakukan identifikasi faktor-faktor lingkungan eksternal dan lingkungan internal. Identifikasi lingkungan eksternal diperlukan untuk mengetahui peluang-peluang (*Opportunities*)

maupun ancaman-ancaman (*Threats*). Identifikasi lingkungan internal diperlukan untuk mengetahui kekuatan-kekuatan (*Strengths*) maupun kelemahan-kelemahan (*weaknesses*)

Untuk mengidentifikasi isu-isu strategis yang dihadapi perusahaan, digunakan matrik SWOT, yang memadukan antara peluang dan ancaman disatu sisi dengan kekuatan dan kelemahan pada sisi lainnya untuk menghasilkan empat kotak isu-isu strategis, yang masing-masing diberi nama (A) *Comparative Advantage*, (B) *Mobilization*, (C) *Investment/Divestment* dan (D) *Damage Control* sebagai berikut.<sup>10</sup>

Tabel 1.2  
Matrik SWOT

FAKTOR EKSTERNAL / FAKTOR INTERNAL	<i>OPPORTUNITIES</i>	<i>TREATHS</i>
<i>STRENGTHS</i>	<i>(A) COMPARATIVE ADVANTAGE</i>	<i>(B) MOBILIZATION</i>
<i>WEAKNESSES</i>	<i>(C) INVESTMENT DIVESTMENT</i>	<i>(D) DAMAGE CONTROL</i>

Sumber : Salusu, 2000 hlm 357.

Isu *comparative advantage*, merupakan isu yang dihasilkan dari interaksi antara peluang yang tersedia dengan kekuatan yang dimiliki perusahaan. Isu *Mobilization*, merupakan isu yang dihasilkan dari interaksi antara ancaman yang telah diidentifikasi dengan kekuatan yang dimiliki perusahaan. Isu *Investment/ divestment*, merupakan isu yang dihasilkan dari interaksi antara peluang yang diidentifikasi dengan kelemahan perusahaan. Isu

<sup>10</sup> Salusu, J 2000, *Pengambilan Keputusan Strategik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Non Profit*, Grasindo, Gramedia, Widiasarana Indonesia, cetakan ketiga, Jakarta, hlm 356.

*Damage Control*, merupakan isu yang dihasilkan dari interaksi antara ancaman yang diidentifikasi dengan kelemahan yang ada pada perusahaan.

Untuk dapat menentukan isu-isu strategis, perusahaan terlebih dahulu harus mampu mengidentifikasi faktor-faktor yang menjadi kekuatan dan kelemahannya yang berasal dari lingkungan internal, serta mengenali faktor-faktor yang menjadi peluang maupun ancaman yang berasal dari lingkungan eksternalnya.

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.<sup>11</sup>

Menurut Salusu beberapa elemen penting yang dipandang sebagai kekuatan antara lain, lokasi yang strategis dengan kemudahan transportasi dan komunikasi, keamanan yang terjamin, dan pengembangan berbagai proyek pemerintah. Dari segi organisasi antara lain, misi, tujuan dan sasaran organisasi yang jelas, struktur organisasi yang tangguh, administrasi yang rapi dengan penjabaran tugas dan tanggungjawab yang jelas dan dengan jarak kendali yang memadai, semua karyawan memahami tugasnya, memahami makna pelayanan yang bermutu, dan bersedia meningkatkan kualitas produk dan pelayanan. Selain itu, karyawan memberikan dukungan yang penuh terhadap strategi organisasi dan mengerti akan tugas dan tanggungjawab masing-masing.<sup>12</sup>

Kelemahan (*Weaknesses*), adalah keterbatasan/kekurangan dalam sumber daya, ketrampilan dan kemampuan yang secara serius menghalangi

---

<sup>11</sup> Wahyudi, Agustinus, Sri 1996, *Managemen Strategik, Pengantar Proses Berpikir Strategik*, Binarupa Aksara, Cetakan Pertama, hlm 68.

<sup>12</sup> Salusu, *op.cit*, hlm 292



kinerja efektif suatu perusahaan.<sup>13</sup> Kelemahan-kelemahan yang ada pada umumnya dirasakan oleh suatu organisasi antara lain lokasi yang jauh dari jangkauan fasilitas umum seperti jalan raya, telepon, listrik dan air minum. Disamping itu, dari segi sumber daya, kurangnya dana untuk mendukung berbagai program yang direncanakan atau kondisi keuangan organisasi yang tidak stabil, terbatasnya tenaga trampil, kekurangmampuan memanfaatkan sumber daya yang ada, kurang disiplinnya karyawan, meningkatnya pertentangan antar kelompok karyawan, dan lemahnya kepemimpinan, atau pemimpin dan para eksekutif lainnya tidak mampu berfikir strategik.<sup>14</sup> Juga dipandang sebagai kelemahan apabila struktur organisasi tidak teratur, tidak ada kejelasan tentang susunan tanggungjawab, setiap kepala unit membuat strategi sendiri yang bertentangan dengan strategi umum organisasi, arus kerja tidak menentu, atau tidak jelasnya arus komando organisasi.

Peluang (*Opportunities*), adalah situasi utama yang menguntungkan dalam lingkungan perusahaan. Situasi utama tersebut dapat berupa:<sup>15</sup>

- a. Kecenderungan penting yang terjadi dikalangan pengguna produk.
- b. Identifikasi suatu segmen pasar yang belum mendapat perhatian.
- c. Perubahan dalam kondisi persaingan.
- d. Perubahan dalam peraturan perundang-undangan yang membuka berbagai kesempatan baru dalam kegiatan berusaha.

Ancaman (*Threats*), merupakan situasi utama yang tidak menguntungkan dalam lingkungan perusahaan.<sup>16</sup> Berbagai contoh ancaman

---

<sup>13</sup> Wahyudi, op.cit, hlm 68.

<sup>14</sup> Salusu, op.cit, hlm 294

<sup>15</sup> Wahyudi, op.cit, hlm 69.

<sup>16</sup> Ibid, hlm 69

dapat dikemukakan antara lain : masuknya pesaing baru di pasar, pertumbuhan pasar yang lamban, meningkatnya posisi tawar pembeli produk yang dihasilkan, perkembangan dan perubahan teknologi yang belum dikuasai serta perubahan dalam peraturan perundang-undangan yang sifatnya restruktif.

#### **7. Merumuskan strategi untuk mengelola isu-isu**

Bertujuan untuk menciptakan seperangkat strategi yang secara efektif menghubungkan organisasi dengan lingkungannya. Rumusan strategi yang efektif dan implementasinya merupakan suatu proses untuk menghubungkan keinginan, pilihan, tindakan dan konsekwensi dari tindakan tersebut.

#### **8. Menciptakan visi organisasi yang efektif bagi masa depan.**

Bertujuan untuk mengembangkan deskripsi yang jelas dan ringkas tentang organisasi atau komunitas harus seperti apa ketika berhasil mengimplementasikan strateginya dan mencapai seluruh potensinya. Organisasi mengembangkan tentang visi sukses, suatu gambaran tentang keberhasilan dalam penerapan strategi yang telah ditetapkan. Visi sukses tersebut kemudian disebarluaskan diseluruh jajaran organisasi sehingga setiap anggota organisasi mengetahui dan diberi kebebasan untuk bertindak dan mengembangkan inisiatifnya untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan, bahwa penerapan manajemen strategis secara tepat dapat meningkatkan kinerja organisasi/perusahaan, karena manajemen strategis merupakan kerangka atau kesatuan konsep, prosedur dan alat yang direncanakan untuk pimpinan, manajer dan perencana untuk berfikir dan bertindak strategis.

Penggunaan manajemen strategis untuk meningkatkan kinerja organisasi akan berhasil apabila dilakukan oleh Team Work, dilaksanakan

secara terpadu (*integrated*), dan terdesentralisir sehingga menghasilkan inovasi-inovasi baru. Dan proses evaluasi harus terus dijalankan agar berhasil, yang akhirnya akan dapat diajukan sebagai bahan pengambilan keputusan selanjutnya.

### 3. Strategi Pengembangan Kinerja Perusahaan Daerah

Kinerja (*performance*) dapat didefinisikan sebagai tingkat pencapaian hasil atau “*the degree of accomplishment*”. Atau dengan kata lain, kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi.<sup>17</sup> 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 .

Dalam praktek pengukuran kinerja seringkali dikembangkan secara ekstensif, intensif, dan eksternal.<sup>18</sup> 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.

---

<sup>17</sup> Tangkilisan, *op.cit*, hlm 1

<sup>18</sup> Keban, Yermias T 2004, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Isu*, Gava Media, cetakan pertama, Yogyakarta

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 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 .

Kinerja Sektor Publik bersifat multidimensional, sehingga tidak ada indikator tunggal yang dapat digunakan untuk menunjukkan kinerja secara komprehensif. Berbeda dengan sektor swasta, karena sifat *out put* yang dihasilkan sektor publik lebih bersifat *Intangible Out put*, maka ukuran *finansial* saja tidak cukup untuk mengukur kinerja sektor publik. Oleh karena itu, perlu dikembangkan ukuran kinerja *non finansial* .

Secara umum tujuan sistem pengukuran kinerja adalah :

- a. Untuk mengkomunikasikan strategi secara lebih baik (*Top down* dan *bottom up*)
- b. Untuk mengukur kinerja *finansial* dan *non finansial* secara berimbang sehingga dapat ditelusur perkembangan pencapaian strategi .
- c. Untuk mengakomodasi pemahaman kepentingan manajer level menengah dan bawah serta memotivasi untuk mencapai *good congruence*; dan
- d. Sebagai alat untuk mencapai kepuasan berdasarkan pendekatan individual dan kemampuan kolektif yang rasional .

Manfaat pengukuran kinerja :

- a. Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja manajemen .
- b. Memberikan arah untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan .
- c. Untuk memonitor dan mengevaluasi pencapaian kinerja dan membandingkan dengan target kinerja serta melakukan tindakan korektif untuk memperbaiki kinerja .
- d. Sebagai dasar untuk memberikan penghargaan dan hukuman (*reward & punishment*) secara obyektif atas pencapaian prestasi yang diukur sesuai dengan pengukuran kinerja yang telah disepakati .

- e. Sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi .
- f. Membantu mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi .
- g. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah .
- h. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara obyektif .

#### **F. Definisi Konseptual**

1. BUMD adalah suatu bentuk badan usaha yang didirikan berdasarkan Peraturan Daerah, diprakarsai oleh Daerah, menggunakan karyawan daerah, berkedudukan di daerah bertujuan memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk mendapatkan Pendapatan Asli Daerah.
2. Manajemen strategis adalah suatu bentuk manajemen kinerja yang didasarkan atas adanya keterkaitan antara kegiatan pegawai dengan tujuan organisasi. Manajemen strategis tersebut perlu diarahkan pada terwujudnya keterpaduan antara pencapaian hasil kerja, karakteristik pegawai yang dibutuhkan untuk melaksanakan strategi, pengembangan pengukuran dan sistem umpan balik terhadap kinerja pegawai.
3. Kinerja adalah gambaran mengenai mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan program kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi operasional.

#### **G. Definisi Operasional**

Definisi operasional merupakan indikator-indikator yang dibutuhkan penyusun dalam penelitian yang diambil atau untuk membuat pertanyaan didalam melakukan wawancara. Adapun langkah-langkah penyusunan strategi

peningkatan kinerja yaitu:

1. Menilai lingkungan eksternal : peluang dan ancaman.
  - a. Profil Tata Ruang Wilayah Kerja PDAM Kabupaten Sleman.
  - b. Latar Belakang Sosial Ekonomi Masyarakat
  - c. Rencana Tata Ruang Wilayah dan Pertumbuhan wilayah
  - d. Dukungan Pemerintah Daerah dan DPRD
  - e. Kebijakan Sektoral dan Regional mengenai Pengelolaan Sistem Penyediaan Air Bersih.
  - f. Kebijakan Pemerintah dan Lembaga-Lembaga Keuangan dalam Pendanaan Proyek-proyek Infrastruktur
  - g. Pengaturan dan perlindungan sumber air beku.
2. Menilai lingkungan internal : kekuatan dan kelemahan
  - a. Kondisi sistem jaringan yang ada
  - b. Cakupan dan Kondisi Pelayanan
  - c. Kebijakan Tarif dan Pembebanan Biaya Sambungan Rumah
  - d. Sistem Akuntansi, Penyusunan, dan Pengendalian Anggaran.
  - e. Pelaksanaan Fungsi-fungsi Manajemen
  - f. Kondisi sumber daya manusia
3. Mengidentifikasi isu strategis yang dihadapi organisasi.
  - a. Aspek Sumber Daya Manusia
  - b. Aspek Operasional
  - c. Aspek Keuangan
  - d. Aspek Pemasaran

4. Merumuskan strategi untuk mengelola isu-isu .
  - a. Menetapkan Strategi
  - b. Strategi berdasarkan Isu Dominan
5. Menciptakan visi dan misi organisasi yang efektif bagi masa depan.
  - a. Visi Organisasi
  - b. Misi Organisasi

## **H. Metode Penelitian**

Metode penelitian merupakan cara untuk melaksanakan penelitian dalam taraf pengetahuan ilmiah yang digunakan untuk menyimpulkan fakta-fakta atau arsip-arsip untuk mencapai kepastian mengenai suatu masalah. Dalam hal ini metode penelitian meliputi:

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan di dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif kualitatif adalah suatu metode penelitian dimana meneliti suatu kelompok manusia, suatu obyek, suatu kondisi dalam sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan penelitian deskriptif kualitatif adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki.<sup>19</sup>.

### **2. Lokasi Penelitian**

---

<sup>19</sup> Muhammad Nasir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1980, hal 63



Lokasi penelitian adalah Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Sleman

### **3. Unit Analisis**

Sejalan dengan permasalahan yang menjadi pokok bahasan dalam penelitian ini maka unit analisisnya adalah Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Sleman, meliputi Kepala PDAM dan staf.

### **4. Sumber Data**

#### **a. Data Primer**

Data yang diperoleh dari keterangan dan penjelasan yang berkaitan dengan penelitian, khususnya diperoleh dari PDAM Kabupaten Sleman

#### **b. Data Sekunder**

Data yang diperoleh dari literatur, media massa, buku-buku, arsip-arsip, internet, dan berbagai dokumen yang berkaitan dengan penelitian yang penulis lakukan.

### **5. Teknik Pengumpulan Data**

#### **a. Wawancara (Interview)**

Merupakan teknik pengumpulan data dengan melakukan wawancara secara langsung dengan aktor-aktor yang terlibat dalam penyusunan strategi peningkatan kinerja, tujuannya untuk mendapatkan informasi ataupun keterangan yang lebih jelas tentang berbagai aspek yang berkaitan dengan masalah peningkatan kinerja PDAM Kabupaten Sleman.

#### **b. Observasi**

Observasi merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan pengamatan secara langsung. Peneliti meneliti secara langsung kondisi atau keadaan yang sebenarnya ada di lapangan, sehingga data ini bermanfaat untuk mendukung dan melengkapi data primer dan data sekunder.

c. Dokumentasi

Merupakan cara mempelajari data yang mendukung penelitian yang dapat diperoleh dengan menggunakan teknik dokumentasi, yaitu dengan menggunakan dokumen yang ada sebagai bahan literatur yang dapat diperoleh dari buku, jurnal, media massa, serta sumber-sumber relevan lainnya yang terkait dengan permasalahan.

## 6. Teknik Analisa Data

Analisa data adalah: “Proses mengatur urutan data, mengorganisasikan ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar”.<sup>20</sup>

Teknik analisa data yang di gunakan adalah analisa kualitatif. Di mana data yang diperoleh diklasifikasikan, digambarkan dengan kalimat, dipisah-pisahkan mengkategorikan untuk memperoleh kesimpulan. Selanjutnya menganalisa dengan gejala atau obyek yang diteliti dan menginterpretasikan data atau dasar teori yang ada serta runtut menilai makna yang bersifat menyeluruh. Data tersebut diperoleh dari naskah

---

<sup>20</sup> Lexy Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT.Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, hal 103.

wawancara, catatan laporan, dokumen resmi dan sebagainya untuk memperoleh keabsahan data penelitian. Langkah-langkah yang perlu ditempuh dalam analisa data adalah sebagai berikut:

- a. Analisa data dalam bentuk menjalin proses pengamatan dengan penelitian lapangan.
- b. Berusaha menemukan kesamaan dan perbedaan-perbedaan dengan gejala-gejala sosial yang diamati.
- c. Melakukan pengamatan lebih lanjut terhadap perilaku yang berkaitan dengan proposisi-proposisi teoritis sementara.
- d. Mengevaluasi proposisi-proposisi sementara untuk menghasilkan kesimpulan-kesimpulan.

Dari langkah-langkah yang seperti dijelaskan di atas, akan diambil satu kesimpulan yang dapat teruji kebenarannya, sehingga dapat diketahui hubungan sebab-sebab dan akibat dari beberapa data yang diperoleh dari penelitian yang dilakukan.