

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Air merupakan kebutuhan pokok bagi setiap makhluk hidup di dunia ini termasuk manusia. Tanpa air, manusia akan mengalami kesulitan dalam melangsungkan hidupnya, maka dari itu pengelolaannya harus diatur sedemikian rupa sehingga dapat dimanfaatkan secara efektif dan efisien. Selain itu, air adalah sumber daya nasional yang menyangkut hajat hidup orang banyak, oleh karena itu pengelolaannya dipegang oleh pemerintah. Hal ini sejalan dengan amanat UUD 1945 Pasal 33 ayat (3), yang menyatakan bahwa: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dinyatakan bahwa pengembangan sistem penyediaan dan pelayanan air minum kepada masyarakat merupakan tanggung jawab Pemerintah dan Pemerintah Daerah/Kabupaten/Kota yang diselenggarakan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat dengan menjamin standar kebutuhan pokok air minum bagi masyarakat yang memenuhi syarat kualitas, kuantitas dan kontinuitas yang kebijakan pelaksanaannya dilaksanakan oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang dijalankan dalam bentuk suatu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Perusahaan Daerah Air Minum merupakan perusahaan daerah sebagai sarana penyedia air bersih yang diawasi dan dimonitor oleh aparat-aparat

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

Salah satu tujuan umum dibentuknya PDAM adalah mencukupi kebutuhan masyarakat akan air bersih, meliputi penyediaan, pengembangan pelayanan sarana dan prasarana serta distribusi air bersih. Sementara tujuan lainnya adalah ikut serta mengembangkan perekonomian guna menunjang pembangunan daerah dengan memperluas lapangan pekerjaan, serta mencari laba sebagai sumber utama pembiayaan bagi daerah. Untuk dapat menjamin kegiatan operasional PDAM belangsung dengan baik, maka manajemen perlu mengadakan evaluasi terhadap kinerja perusahaan.

Kinerja merupakan sebuah istilah yang mempunyai banyak arti. Kinerja bisa berfokus pada input, misalnya uang, staf/karyawan, wewenang yang legal, dukungan politis atau birokrasi. Kinerja juga bisa berfokus pada aktivitas atau proses yang mengubah *input* menjadi *output* dan kemudian menjadi *outcome*, misalnya: kesesuaian program atau aktivitas dengan hukum, peraturan, dan pedoman yang berlaku, atau standar proses yang telah ditetapkan (Ulum, 2012:19). Sebagai sebuah capaian, kinerja organisasi haruslah dinilai atau dievaluasi. Ini berlaku bagi semua organisasi, baik yang berorientasi laba maupun organisasi nirlaba. Selama ini evaluasi kinerja pada

umumnya dilakukan dengan menggunakan pendekatan tradisional, yaitu pengukuran kinerja yang berbasis pada informasi keuangan.

Pengukuran kinerja merupakan salah satu faktor yang sangat penting bagi organisasi bisnis. Pengukuran kinerja sangat berguna untuk membandingkan kinerja organisasi periode lalu, periode sekarang dan periode yang akan datang, termasuk dalam perbandingannya dengan rata-rata industri sehingga dapat diketahui kinerja mengalami peningkatan atau mengalami penurunan. Pengukuran kinerja dilakukan untuk memungkinkan adanya evaluasi atas pelayanan publik untuk selanjutnya sebagai dasar pertimbangan perlunya perbaikan pelayanan publik yang lebih baik.

Selama ini pengukuran kinerja umumnya hanya dilakukan secara tradisional. Pengukuran kinerja secara tradisional lebih menekankan kepada aspek finansial, padahal dalam mengukur kinerja suatu perusahaan tidak bisa hanya melihat dari sisi finansial, tetapi juga non finansial. Dengan hanya melihat ukuran-ukuran finansial saja tidak akan dapat memberikan gambaran yang nyata mengenai kinerja suatu entitas secara keseluruhan apalagi entitas sektor publik. Pengukuran kinerja perusahaan tidak lagi dianggap baik jika hanya dilihat dari sisi keuangan saja, karena dianggap tidak mampu mencerminkan kompleksitas dan nilai yang melekat dalam perusahaan. Dengan kemajuan teknologi informasi dan perkembangan ilmu manajemen, sistem pengukuran kinerja perusahaan dengan cara tradisional dinilai banyak memiliki kelemahan dan keterbatasan.

Untuk mengatasi kekurangan ini, maka diciptakan suatu pendekatan atau metode yang mengukur kinerja perusahaan dengan mempertimbangkan 4

aspek sekaligus, yaitu aspek keuangan, pelanggan, proses bisnis internal serta pembelajaran dan pertumbuhan. Metode inilah yang disebut sebagai *Balanced Scorecard*. Dengan menerapkan metode *Balanced Scorecard*, para manajer perusahaan akan mampu mengukur bagaimana unit bisnis mereka dalam melakukan penciptaan nilai saat ini dengan tetap mempertimbangkan kepentingan perusahaan di masa mendatang.

Metode *Balanced Scorecard* merupakan metode pengukuran kinerja organisasi berdasarkan aspek finansial dan juga aspek non finansial. *Balanced Scorecard* dinilai cocok untuk organisasi sektor publik karena *Balanced Scorecard* tidak hanya menekankan pada aspek kuantitatif-finansial, tetapi juga aspek kualitatif-nonfinansial. Hal tersebut sejalan dengan sektor publik yang tidak menempatkan laba sebagai satu-satunya ukuran kinerja utama, namun juga aspek pelayanan (*service*) yang merupakan suatu ukuran yang bersifat kualitatif dan nonkeuangan (Sujarweni, 2015 : 110).

Dalam pendekatan *Balanced Scorecard* aspek-aspek yang diukur lebih komprehensif, koheren, terukur, dan seimbang. *Balanced Scorecard* dikatakan lebih komprehensif dan seimbang karena meliputi aspek keuangan (*financial*) maupun aspek non keuangan (*non-finansial*), seperti aspek pelanggan (*customer*), aspek bisnis internal (*internal business*), dan aspek pembelajaran dan inovasi (*innovation and learning*). Sedangkan kekoherenan terjadi karena terdapat hubungan sebab akibat antara berbagai tujuan strategik yang dihasilkan dalam perencanaan strategik. Keterukuran kinerja suatu entitas atau suatu organisasi secara strategik dengan pendekatan *Balanced Scorecard* dapat dicapai oleh karena pendekatan *Balance Scorecard* mampu

mengukur tujuan-tujuan stratejik yang sulit diukur berupa aspek-aspek nonkeuangan (Ulum, 2012:45).

Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Lontar Kabupaten Kupang merupakan satu-satunya BUMD yang bergerak di bidang jasa penyediaan air bersih. Sebagai suatu BUMD, PDAM Tirta Lontar harus memiliki kemampuan untuk dapat memuaskan atau memenuhi kebutuhan konsumen dengan baik serta mampu menghasilkan produk yang bermutu serta *cost effective* untuk dapat beroperasi secara efektif, efisien dan ekonomis.

Untuk menjalankan fungsi di atas maka sangat dibutuhkan suatu kondisi perusahaan yang sehat, baik dalam arti ekonomi maupun dalam arti sosial. Sehat dalam arti ekonomi dapat diukur berdasarkan kinerja ekonomi yang umumnya diukur dengan menggunakan parameter-parameter kinerja perusahaan, sedangkan sehat dalam arti sosial diukur dari tujuan perusahaan dalam kaitannya dengan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, PDAM Tirta Lontar Kabupaten Kupang dituntut untuk mampu mengatasi keluhan-keluhan masyarakat yang menjadi pelanggan PDAM dan karyawan serta dapat melakukan segala upaya perbaikan dan penyempurnaan dalam meningkatkan kualitas pelayanan air bersih yang telah menjadi kebutuhan bagi masyarakat dan memperhatikan kebutuhan karyawan perusahaan dalam meningkatkan kinerja perusahaan. Hal ini umumnya sebagai pendorong bagi manajemen dalam menyiapkan strategi-strategi baru yang menjadikan Perusahaan Daerah Air Minum mampu bertahan dan berkembang.

Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) melalui Badan Peningkatan Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air

Minum (BPPSPAM) telah mengeluarkan hasil penilaian kinerja PDAM tahun 2018 terhadap 374 PDAM dari 391 PDAM yang ada di Indonesia. Penilaian ini dilakukan untuk tahun buku 2017, untuk melihat dan mengukur tingkat kinerja manajemen, efisiensi dan efektivitas pengelolaan PDAM. Hasil penilaian ini memperlihatkan bahwa sebanyak 223 PDAM (57%) berkinerja sehat, 99 PDAM (25%) kurang sehat, 52 PDAM (13%) berkinerja sakit dan 17 PDAM (5%) belum dinilai kinerjanya. Hasil penilaian dibagi menjadi 3 kategori yakni PDAM sehat dengan nilai $>2,8$, PDAM kurang sehat dengan nilai $2,2-2,8$ dan PDAM sakit dengan nilai $<2,2$. Secara Nasional nilai rata-rata kinerja PDAM mengalami peningkatan, hasil evaluasi tahun 2016 jumlah PDAM sehat sebanyak 198 PDAM tahun 2017 naik menjadi 209 PDAM dan tahun 2018 sebanyak 223 PDAM masuk kategori Sehat.

Sementara untuk di Provinsi Nusa Tenggara Timur khususnya Kabupaten Kupang, berdasarkan hasil pemeriksaan dan audit yang dilakukan oleh BPKP Perwakilan NTT, hasil penilaian terhadap kinerja PDAM Tirta Lontar Kabupaten Kupang untuk tahun 2015 dan 2016 dinilai cukup baik dan sehat dengan nilai 2,84 dan 3,20. Sedangkan untuk tahun 2017 hasil penilaian terhadap kinerja PDAM Tirta Lontar dinilai kurang sehat dengan nilai 2,60. Dalam perspektif pelanggan dari jumlah pelanggan sebanyak 34.000 pelanggan, terlihat sebanyak 11.000 pelanggan sudah dinyatakan tidak aktif lagi sebagai pelanggan PDAM Tirta Lontar Kabupaten Kupang, dan yang masih aktif sebanyak 23.000 pelanggan. Bukan itu saja terdapat juga beberapa keluhan-keluhan dari pelanggan terkait pelayanan PDAM yang

kurang baik. Sementara untuk perspektif keuangan dinilai kurang baik karena biaya operasional setiap tahunnya terus naik tetapi laba bersih yang didapat sangat kecil.

Frinka, Nengah dan Dwiatmanto (2016) dalam penelitian mengenai kinerja PDAM di Kota Malang memberi bukti bahwa kinerja PDAM Kota Malang dalam perspektif non finansial semuanya menunjukkan hasil yang baik, namun sebaliknya pada perspektif financial justru memperlihatkan penurunan bobot kinerja dari tahun ke tahun. Hal ini lebih disebabkan karena terus meningkatnya biaya operasional dari tahun ke tahun. Hal ini terjadi pada Perusahaan Daerah Air Minum Kota Malang disebabkan karena pengeluaran operasional ini ditujukan untuk mendukung peningkatan kinerja ketiga perspektif kinerja lainnya.

Manafe (2015) dalam penelitiannya mengenai kinerja di PDAM Kabupaten Pasuruan justru memperlihatkan hasil yang sebaliknya, dimana kinerja PDAM Kabupaten Pasuruan pada perspektif keuangan menunjukkan hasil yang baik. Sementara untuk perspektif non keuangan semuanya dinilai baik, kecuali perspektif pelanggan yang dinilai kurang baik. Hal ini dikarenakan jumlah pelanggan lama PDAM Kabupaten Pasuruan mengalami penurunan yang disebabkan oleh keluhan pelanggan yang tidak segera diselesaikan oleh pihak PDAM.

Berdasarkan penjelasan dalam latar belakang serta berbagai fenomena yang terjadi sehubungan dengan kinerja Perusahaan Daerah Air Minum, maka peneliti tertarik untuk mengkaji lebih dalam terkait kinerja Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Kupang. Penulis tertarik untuk

melakukan penelitian dengan judul “**Analisis Kinerja Manajemen Dengan Pendekatan *Balanced Scorecard* Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Lontar Kabupaten Kupang**”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana kinerja manajemen dengan pendekatan *Balanced Scorecard* pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Lontar Kabupaten Kupang” ?

1.3 Tujuan Penulisan

Tujuan yang hendak dicapai oleh peneliti adalah untuk menilai kinerja manajemen dengan pendekatan *Balanced Scorecard* pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Lontar Kabupaten Kupang.

1.4 Manfaat Penulisan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

a. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan serta mengaplikasi teori-teori perkuliahan ke dalam praktek dunia usaha dan mendapatkan fakta empiris mengenai kinerja, khususnya pengukuran yang berbasis pada pendekatan *Balanced Scorecard*.

b. Bagi Pihak PDAM Tirta Lontar

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi berkaitan dengan pengukuran kinerja Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Kupang yang lebih baik dalam mencerminkan aktivitas perusahaan yang

sesungguhnya dan dapat digunakan sebagai bahan evaluasi kinerja Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Kupang demi pencapaian tujuan dan kemajuan perusahaan di masa yang akan datang.

c. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan sebagai tambahan informasi dan wawasan mengenai *Balanced Scorecard* dan sebagai sumber informasi tambahan untuk peneliti selanjutnya.