

EFEKTIVITAS PENGELOLAAN BADAN USAHA MILIK DAERAH (BUMD) DALAM MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) KOTA ABC: STUDI PADA PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM) XYZ

Marja Sinurat, Rizari, Remy Mourivar

Institut Pemerintahan Dalam Negeri

dr.marjasinurat@yahoo.com

ABSTRACT

The problems in PDAM XYZ as one of the Regional Company in ABC City are considered to only burden the APBD and not contribute to increasing the Original Revenue Area in ABC City. This research aims to determine the extent of effectiveness of the management of PDAM XYZ in increasing the Original Revenue Area in ABC City, the obstacles faced to contribute in increasing the Original Revenue in ABC City, as well as the efforts made by the local government and all the apparatus of the XYZ PDAM in facing these obstacles. The method used in this research is descriptive qualitative approach method. Technique in data collection techniques interviews, observation, and documentation. While the analysis technique using data reduction, data classification, and drawing conclusions on both internal and external data.

Based on research conducted at PDAM XYZ shows that the contribution of PDAM XYZ in increasing the Original Revenue of the City of ABC is still nothing. In the implementation there are several inhibiting factors including the quality, quantity, and continuity (3K) of water that has not been met, the reach of production pipelines and distribution networks is limited, water loss levels above the tolerance limit, inefficient utilization of facilities and infrastructure, and the legal form of PDAM XYZ not in accordance with applicable laws. While the efforts made to overcome this are improving and developing services, expanding service coverage, dealing with water losses, maximizing the use of facilities and infrastructure, and proposing changes to the form of company law in accordance with applicable laws.

Keywords: *Effectiveness, Regional Company, Increased PAD*

ABSTRAK

Permasalahan yang terdapat pada PDAM XYZ yang dianggap hanya membebani APBD dan tidak memberikan kontribusi dalam meningkatkan PAD Kota ABC. Penelitian bertujuan untuk mengetahui sejauh mana tingkat efektivitas pengelolaan PDAM XYZ dalam meningkatkan PAD Kota ABC, hambatan yang dihadapi untuk berkontribusi dalam meningkatkan PAD, dan upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan aparatur PDAM XYZ. Metode penelitian menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data menggunakan teknik wawancara, observasi, dan dokumentasi. Sedangkan teknik analisis data

menggunakan reduksi data, klasifikasi data, dan penarikan kesimpulan baik data internal maupun eksternal.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan pada PDAM XYZ menunjukkan bahwa kontribusi dari PDAM dalam meningkatkan PAD Kota ABC masih tidak ada. Dalam pelaksanaannya terdapat beberapa faktor penghambat diantaranya adalah kualitas, kuantitas, dan kontinuitas (3K) air belum terpenuhi, jangkauan jaringan pipa produksi dan jaringan distribusi yang terbatas, tingkat kehilangan air diatas batas toleransi, pemanfaatan sarana dan prasarana yang belum efisien, dan bentuk hukum PDAM XYZ belum sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan upaya yang dilakukan untuk mengatasi hal tersebut adalah meningkatkan dan mengembangkan pelayanan, memperluas cakupan pelayanan, menanggulangi kehilangan air, memaksimalkan pemanfaatan sarana dan prasarana, dan mengajukan usulan perubahan bentuk hukum perusahaan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Kata kunci: Efektivitas Pengelolaan, Badan Usaha Milik Daerah, Meningkatkan PAD

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan pemerintahan daerah bertujuan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi masyarakat dengan cepat serta berusaha untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan potensi dan sumber daya yang dimiliki oleh wilayah daerah tersebut. Pemerintah daerah harus mampu mengembangkan ide-ide yang lebih inovatif dan kreatif dalam membangun dan memajukan daerahnya, sehingga daerah tersebut mampu berkompetisi dengan daerah lainnya melalui kombinasi antara kapasitas sumber daya manusia, kondisi ekonomi dan teknologi informasi yang secara keseluruhan mampu membangun daerah untuk berkembang dengan cepat serta mampu bersaing secara sehat.

Pelaksanaan fungsi pemerintahan tersebut tentunya akan berjalan dengan baik apabila sumber-sumber penerimaan untuk daerah telah diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah, hal tersebut mengacu pada UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, besarnya

penerimaan anggaran disesuaikan dengan pembagian kewenangan antara pusat dan daerah. Setiap daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan diantaranya melalui hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan yang bersumber dari bagian laba Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) maupun hasil kerjasama dengan pihak ketiga.

Menurut UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Penerimaan daerah sesuai dengan UU No. 23 tahun 2014 bersumber dari: Pendapatan asli daerah (PAD), (2) Pendapatan transfer (3) lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Meningkatkan PAD dapat melalui berbagai cara salah satunya dengan meningkatkan laba dari BUMD. BUMD merupakan salah satu bentuk dari investasi daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 pasal 331 pendirian BUMD memiliki tujuan untuk: (1) Memberikan manfaat

bagi perkembangan perekonomian daerah. Manfaat ekonomi bagi daerah dapat diartikan sebagai sesuatu yang memberikan keuntungan finansial bagi peningkatan PAD dan peningkatan perekonomian dimana BUMD tersebut didirikan, (2) Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik, dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik. Kondisi ini mencerminkan dimana BUMD berperan sebagai fungsi public, dan (3) Memperoleh Laba dan/atau keuntungan, artinya: BUMD merupakan unit organisasi dalam tubuh pemerintah daerah didirikan untuk menghasilkan pendapatan bagi pemerintah daerah yang mendirikan.

Berdasarkan pernyataan di atas dengan gambaran konkrit dilapangan terjadi ketidakselarasan antara tujuan yang telah diamanatkan konstitusi dengan implementasi yang ada dilapangan. Hal ini dapat dilihat dari rendahnya kontribusi dari BUMD kepada pemerintah daerah dalam meningkatkan PAD, kurang maksimalnya pelayanan jasa, bahkan beberapa BUMD dianggap membebani daerah terutama pada biaya operasionalnya yang tiap tahun dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD).

Dari pengamatan yang dilakukan terlihat PDAM XYZ sebagai salah satu BUMD terkesan merugikan daerah dengan pembentukannya yang terlihat dari kontribusi PDAM yang masih belum berperan dalam meningkatkan PAD Kota ABC, padahal setiap tahunnya Pemerintah Kota ABC terus melakukan penambahan penyertaan modal kepada

PDAM, salah satunya melalui Peraturan Daerah (Perda) Kota ABC. Segala macam fenomena yang terjadi pada PDAM menjadi penting dan menarik untuk diketahui dan dicari solusi dalam membentuk kembali PDAM sesuai dengan tujuan pembentukannya.

Penelitian dimaksudkan untuk menganalisis dan mendeskripsikan masalah-masalah atau hambatan-hambatan yang terjadi dalam manajemen PDAM XYZ sebagai salah satu BUMD dan berusaha untuk memberikan solusi dan konsep strategis dalam mengelola perusahaan daerah tersebut. Tujuannya, untuk mengetahui upaya yang dilakukan Pemerintah Kota ABC dan segenap aparatur PDAM dalam menghadapi hambatan yang ada dalam meningkatkan pendapatannya sehingga mampu berkontribusi dalam meningkatkan PAD Kota ABC.

PEMERINTAHAN DAERAH

Pemerintah atau pemerintahan sebagai lembaga atau institusi yang menyelenggarakan dan menyeimbangkan antar kebutuhan individu atau masyarakat akan barang dan jasa Adisasmita (2011: 16). Strong dalam Djaenuri (2014: 8) juga mendefinisikan pemerintah sebagai: "organisasi yang melakukan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi, yang merupakan jawatan atau aparatur dalam susunan politik sedangkan pemerintahan adalah tugas kewajiban alat negara".

Pemerintahan dalam arti luas berdasarkan konsep klasik yang dikemukakan oleh Montesquieu dalam Syarifin dan Jubaedah (2010: 74) meliputi: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan

kehakiman. Sedangkan dalam arti sempit pemerintahan adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ eksekutif dan jajarannya dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan (Pamudji, 1993: 26).

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, tugas dan fungsi otonomi daerah harus dilaksanakan (Adisasmita (2011: 35): (1) pemerintahan daerah secara efektif dan efisien, maksudnya untuk melaksanakan birokrasi pemerintahan secara baik dan benar dan menerapkan asas pemerintahan yang baik (*good governance*) yang mencakup: aspek ekonomi, aspek administrasi, dan aspek politik; (2) pembangunan daerah yang merata ke seluruh bagian wilayah; dan (3) memberikan pelayanan kepada masyarakat (publik) secara tepat, cepat, murah, dan bermutu.

Berkaitan dengan tugas dan fungsi otonomi daerah, maka istilah pemerintahan daerah (Djaenuri, 2014: 9) merupakan suatu kebulatan atau keseluruhan yang utuh, di dalamnya terdapat komponen-komponen, yaitu: Kepala Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas daerah, serta Perangkat daerah otonom lain yang masing-masing memiliki fungsi tertentu yang saling terkait dan saling bergantung, baik berdasarkan asas desentralisasi, asas tugas pembantuan, asas dekonsentrasi serta asas *vrijbestuur* dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Pendapat di atas disarikan untuk menentukan pemahaman bahwa pemerintahan adalah suatu cara yang dijalankan oleh pemerintah dalam melakukan pembangunan daerah

yang merata, memberikan pelayanan kepada masyarakat dan melaksanakan birokrasi pemerintahan secara baik dan benar. Sedangkan Pemerintahan Daerah merupakan suatu cara yang dijalankan oleh pemerintah daerah dan DPRD dalam mengelola daerahnya sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya.

EFEKTIVITAS PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

Efektivitas terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil sesungguhnya yang dicapai (Mahmudi, 2010: 86. Efektivitas merupakan hubungan antara output dengan tujuan, semakin besar kontribusi output terhadap pencapaian suatu tujuan, maka semakin efektif organisasi baik program atau kegiatan. Efektivitas berfokus pada *outcome* (hasil), yang dinilai keefektifan output yang dihasilkan sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Efektivitas merupakan suatu ukuran yang memberikan gambaran seberapa jauh target dapat dicapai (Sedarmayanti, 2000: 59). Efektivitas lebih berorientasi kepada keluaran sedangkan masalah penggunaan masukan kurang menjadi perhatian utama. Apabila efisiensi dikaitkan dengan efektivitas maka walaupun terjadi peningkatan efektivitas belum tentu efisien meningkat. Ukuran efektivitas suatu organisasi atau lembaga dapat dilihat dari beberapa kriteria, yaitu: input, proses, output, dan produktivitas. Hal ini sejalan dengan Gibson dalam Waluyo (2007: 89) yang membagi efektivitas dalam beberapa kriteria, yaitu:

- a. Kriteria produksi; mencerminkan kemampuan organisasi untuk menghasilkan jumlah dan kualitas keluaran yang dibutuhkan lingkungan,
- b. Kriteria efisiensi; yaitu perbandingan keluaran terhadap masukan yang mengacu pada ukuran pengguna sumberdaya yang langka dalam organisasi,
- c. Kriteria kepuasan; yaitu ukuran keberhasilan organisasi dalam memenuhi kebutuhan karyawan dan anggotanya, termasuk didalamnya pelanggan dan para rekanan. Kepuasan mencapai sikap karyawan, pergantian karyawan, keabsenan, kelemburan dan keluhan,
- d. Kriteria keadaptasian; ialah tingkat dimana organisasi dapat dan benar-benar tanggap terhadap perubahan internal dan eksternal, dan
- e. Kriteria pengembangan; mengukur kemampuan organisasi untuk meningkatkan kapasitasnya menghadapi tuntutan lingkungan.

Selanjutnya, keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah (Sinurat dan Panjaitan, 2017: 89). Sedangkan menurut Mamesah dalam Halim (2007: 24) dan Sholeh (2014: 8) keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/dikuasai oleh Negara

atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/peraturan perundang-undangan yang berlaku. Semua hak dan kewajiban daerah tersebut dilakukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah dan segala sesuatu yang dapat dijadikan sebagai kekayaan daerah. Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan berjalan optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, dalam pelaksanaannya dinyatakan dengan manajemen, yang berarti pengaturan atau pengurusan. Kebanyakan orang mengartikan manajemen sebagai pengaturan, pengelolaan, dan pengadministrasian, dan pada kenyataannya memang itulah pengertian yang trend dan populer digunakan saat ini. Pengelolaan juga diartikan sebagai suatu rangkaian usaha atau pekerjaan yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk melakukan serangkaian kerja dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Management berarti mengatur: *man, money, method, materials, machines, dan market (6M)*. Hal ini sejalan dengan definisi manajemen oleh Griffin (2002: 6): "*Management is the process of planning and decision making, organizing, leading and controlling and organization human, financial, physical and information resources to achieve organizational goals in an efficient and effective manner*. Manajemen merupakan suatu proses perencanaan dan pengambilan keputusan, pengorganisasian, memimpin dan pengendalian organisasi manusia,

keuangan, fisik dan informasi sumber daya untuk mencapai tujuan organisasi secara efisiensi dan efektif.

Bedasarkan definisi manajemen di atas secara garis besar tahapan operasional meliputi: perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*). Perencanaan merupakan awal dari proses kegiatan pengelolaan yang merupakan syarat wajib berupa tujuan yang harus ditetapkan. Pengorganisasian berkaitan dengan penyusunan struktur organisasi sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Selanjutnya, pelaksanaan diperlukan untuk mengatur dan membimbing segala kegiatan agar menghasilkan sesuatu sebagaimana diharapkan. Akhirnya, Pengawasan terhadap aktivitas yang dilakukan sebagai upaya dalam menentukan apakah organisasi telah memperoleh dan menggunakan segala sumber daya dengan efektif dan efisien untuk mencapai tujuan organisasi.

Berdasarkan uraian di atas, dinyatakan bahwasanya efektivitas pengelolaan keuangan daerah dapat dilihat dari tercapainya tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui penggunaan segala macam sumber daya yang ada, di mana pencapaian tersebut ditentukan jangka waktunya, baik jangka pendek, jangka menengah ataupun jangka panjang. Jadi, untuk mengukur sejauh manakah perusahaan daerah dikelola secara efektif dengan memfokuskan pada tiga kriteria efektivitas, yaitu: 1) kriteria produksi untuk mengukur kualitas mutu dari output dan kontribusi terhadap pencapaian target yang telah ditetapkan,

2) kriteria efisiensi untuk mengukur perbandingan output yang dihasilkan dengan ukuran penggunaan sumber daya dan pemanfaatan sumber daya secara baik, dan 3) kriteria kepuasan untuk mengukur kemampuan PDAM XYZ dalam menimbulkan kepercayaan dan keyakinan pegawai perusahaan maupun terhadap masyarakat sebagai konsumen.

PENDAPATAN DAERAH

Pendapatan merupakan semua penerimaan organisasi/perusahaan baik dalam bentuk tunai maupun non-tunai yang diterima sebagai hasil dari penjualan barang/jasa kepada pihak lain dalam periode akuntansi tertentu yang dapat mengakibatkan peningkatan aset atau penurunan kewajiban. Pendapatan sebagai penambahan dalam manfaat ekonomi selama periode akuntansi dalam bentuk arus masuk kas atau peningkatan aset/aktiva, atau pengurangan utang/kewajiban yang mengakibatkan penambahan dana yang berasal dari kontribusi dana (Halim dalam Sholeh, 2014: 15). Sejalan dengan pendapat tersebut Fuad (2006: 168) menjelaskan pendapatan sebagai peningkatan jumlah aktiva atau penurunan kewajiban suatu organisasi sebagai akibat dari penjualan barang dan jasa kepada pihak lain dalam periode akuntansi tertentu.

Selanjutnya, Sinurat dan Panjaitan (2016: 9) mengatakan: “pendapatan asli daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari kegiatan ekonomi daerah itu sendiri”. Hal ini sejalan dengan pendapat Mardiasmo (2013: 132): “pendapatan asli daerah adalah penerimaan daerah dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil

pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah". Pendapatan asli daerah (PAD) merupakan salah satu pilar kemandirian suatu daerah. Peningkatan kemandirian daerah sangat erat kaitannya dengan kemampuan daerah dalam mengelola pendapatan asli daerah. Pemerintah diharapkan mampu meningkatkan PAD untuk mengurangi ketergantungan terhadap pembiayaan dari pusat, sehingga meningkatkan otonomi dan keleluasaan daerah. Langkah penting yang harus dilakukan Pemerintah Daerah adalah menghitung potensi PAD yang riil dimiliki daerah.

Sejalan dengan pendapat di atas PAD memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi. Hal ini sesuai dengan tujuan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal adalah untuk meningkatkan kemandirian daerah dan mengurangi ketergantungan fiskal terhadap pemerintah pusat. Semakin tinggi kemampuan daerah dalam menghasilkan PAD, maka semakin besar pula kemampuan daerah dalam menggunakan PAD tersebut sesuai dengan aspirasi, kebutuhan, dan prioritas pembangunan daerah. Di mana oleh Darise (2006: 72-73) mengatakan bahwa hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dijelaskan terbagi atas tiga jenis yaitu: bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD; bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/BUMN; dan bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

Sesuai konteks keuangan daerah, sisi perusahaan daerah yang terpenting adalah keberadaan perusahaan daerah mempunyai pengaruh terhadap keuangan daerah. Pengaruh perusahaan daerah terhadap keuangan daerah dapat terjadi melalui sisi penerimaan, yakni: besar kontribusi atau sumbangan perusahaan daerah kepada keuangan daerah, yaitu melalui bagian laba yang disetorkan kepada Pemerintah Daerah maupun melalui besarnya pajak yang dibayarkan kepada Pemerintah Daerah. Namun keberadaan perusahaan daerah bisa juga berpengaruh pada sisi pengeluaran yakni berapa banyak dana dari kas daerah yang dialokasikan kepada perusahaan daerah dalam menjalankan aktivitas usahanya.

PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM

Perusahaan daerah merupakan kesatuan produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum, dan memupuk pendapatan yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta ketenangan kerja menuju masyarakat yang adil dan makmur (Wayong dalam Sholeh, 2014: 37-38). Perusahaan daerah yang modalnya berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi daerah dan menguasai hajat hidup orang banyak serta bergerak dalam lapangan yang sesuai dengan urusan rumah tangganyamenurut peraturan perundangan-undangan yang mengatur tugas pokok pemerintahan daerah.

Perusahaan melakukan kegiatan yang diselenggarakan dengan peralatan atau dengan cara teratur dengan

tujuan mencari keuntungan (dengan menghasilkan sesuatu, mengolah atau membuat barang-barang, berdagang, memberikan jasa, dan mengadakan transaksi atau usaha. Perusahaan juga dapat diartikan sebagai organisasi berbadan hukum yang mengadakan transaksi atau usaha. Sedangkan pengertian perusahaan daerah adalah: badan usaha yang dibentuk oleh pemerintah daerah untuk mengembangkan perekonomian daerah dan untuk menambah penghasilan daerah.

Perusahaan daerah yang berbentuk badan usaha adalah Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) atau Perusahaan Daerah didirikan oleh pemerintah daerah sebagai pusat laba (Halim, 2007: 128). BUMD merupakan unit organisasi dalam tubuh Pemerintah Daerah yang didirikan untuk menghasilkan pendapatan bagi pemerintah daerah yang melakukan investasi pada Perusahaan Daerah. Sejalan dengan hal ini Siswadi (2012: 10) menyebutkan bahwa: BUMD adalah badan usaha yang misi utamanya adalah untuk mencari keuntungan dan memberikan pelayanan umum. Jadi, BUMD merupakan badan usaha pemerintah yang bersifat dualism fungsi yakni: selain memberikan pelayanan kepada masyarakat, BUMD juga diharapkan mampu menghasilkan pendapatan sehingga mampu berkontribusi dalam meningkatkan PAD. Fokus penelitian pada fungsi BUMD sebagai aset daerah dalam meningkatkan PAD.

BUMD yang bergerak di bidang penyediaan dan distribusi air bersih bagi masyarakat diartikan sebagai PDAM XYZ yang berbadan hukum didirikan oleh daerah yang memiliki

multipurpose selain bertujuan mengadakan usaha-usaha produktif di bidang jasa sesuai dengan kebijakan pemerintah juga bertujuan meningkatkan perekonomian daerah serta meningkatkan PAD. PDAM XYZ yang merupakan alat kelengkapan ekonomi pemerintah daerah Kota ABC yang dijalankan atas dasar/asas ekonomi perusahaan dalam kesatuan sistem ekonomi Indonesia berdasarkan pada Pancasila yang menjamin kelangsungan demokrasi ekonomi serta berfungsi sebagai alat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan yang diberikan dan dapat membantu perekonomian daerah melalui keuntungan yang diperolehnya.

Dalam penelitian ini untuk menghasilkan data dan temuan penelitian sesuai dengan permasalahan penelitian, digunakan metode kualitatif deskriptif yang disusun dan dianalisis terkait efektivitas pengelolaan BUMD yang difokuskan pada PDAM XYZ Kota ABC, berikut pengumpulan data dengan observasi, wawancara dan dokumentasi, data Laporan Evaluasi Kinerja tahun 2015-2018.

Produksi

Produksi yang dimaksud adalah selain mampu memberikan pelayanan yang maksimal terhadap masyarakat juga harus mampu meningkatkan perekonomian daerah serta menghasilkan jumlah dan kualitas keluaran air minum yang dibutuhkan, dan memberikan kontribusi terhadap pencapaian target dalam meningkatkan PAD Kota ABC, serta memberikan layanan yang maksimal dalam setiap pelayanannya. Hal senada oleh Asmuni, dkk. (2019: 254) yang menyatakan

bahwa: *The establishment of BUMD is expected to play a role in producing goods and/ or services needed by the community in order to realize the prosperity of the local community as much as possible. On the other hand, BUMD is also positioned as a business entity that seeks to remain independent and to earn profits.* BUMD diharapkan berperan dalam menghasilkan barang dan/atau jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat setempat sebanyak mungkin. BUMD juga diposisikan sebagai badan usaha yang berusaha untuk tetap mandiri dan mendapatkan keuntungan.

Berdasarkan tujuan pembentukan BUMD dinyatakan bahwa PDAM XYZ sebagai salah satu BUMD dimaksudkan sebagai pemecah masalah terhadap defisit anggaran daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah melalui laba atau keuntungan yang diperolehnya sekaligus mendukung kelangsungan upaya Pemerintah Kota ABC dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, perlu diketahui tingkat produksi air PDAM XYZ sebagai salah satu dimensi yang berhubungan erat dengan pendapatan perusahaan.

Berdasarkan tabel 1 menggambarkan bahwa dalam kurun waktu 2015 sampai dengan 2018 volume air yang diproduksi berada di angka 21 juta m³ hingga 23 juta m³ dengan tingkat kehilangan air yang relatif konsisten berada pada angka 37-41 persen, seharusnya PDAM XYZ harus memfokuskan kinerjanya dengan melakukan penambahan volume air yang diproduksi mengingat jumlah penduduk yang harus dilayani bertambah setiap tahunnya ataupun menurunkan tingkat kehilangan air sehingga memenuhi standar nasional. Adapun faktor-faktor yang menjadi indikator dari produksi adalah: (1) Kualitas mutu dari *output*, kualitas air yang diproduksi oleh PDAM XYZ secara umum memang sudah memenuhi syarat sebagai air bersih. Namun, masih belum memenuhi syarat sebagai air minum dan pada saat musim hujan air yang diproduksi oleh PDAM XYZ bisa menjadi sangat keruh bahkan menimbulkan bau, selain itu cakupan pelayanan PDAM XYZ masih sangat jauh dari standar nasional yakni hanya 59,04% sedangkan standar nasional adalah 90%. Hal ini tentunya menjadi tugas bagi PDAM XYZ untuk mengatasi permasalahan tersebut; (2) Kontribusi terhadap pencapaian tujuan,

Tabel 1 Tingkat Produksi Air dan Kontibusi PAD PDAM XYZ Kota ABC Tahun 2015 s.d 2018

No	Tahun	Volume air yang dihasilkan (m ³)	Volume air yang terjual (m ³)	Volume air hilang (m ³)	Kontibusi terhadap PAD (Rp)
1	2015	22.904.634	12.665.092	9.335.787	0,00
2	2016	23.949.201	12.892.569	9.789.330	0,00
3	2017	21.258.339	12.773.908	8.484.431	0,00
4	2018	22.114.175	13.718.872	8.207.338	0,00

Sumber: PDAM XYZ, 2019

produksi pada indikator kontribusi meningkatkan PAD oleh PDAM XYZ mengalami peningkatan pendapatan setiap tahunnya, namun belum mencapai target sepenuhnya sehingga belum mampu menyumbang bahkan berkontribusi dalam meningkatkan PAD Kota ABC melalui keuntungan atau laba yang diperolehnya.

Efisiensi

Efisiensi berarti tepat atau sesuai untuk menghasilkan (mengerjakan) sesuatu (tidak membuang-buang waktu, biaya dan tenaga), dapat menjalankan tugas dengan tepat dan cermat, berdaya guna dan tepat guna. Sedangkan Siswadi (2012: 72-73) menyatakan bahwa: "Efisiensi sebagai hubungan antara barang dan jasa yang dihasilkan dengan sumber daya yang dipakai untuk memproduksinya". Penelitian akan mengukur tingkat efisiensi dari PDAM XYZ dalam mengelola perusahaan.

Faktor yang menjadi indikator dari tingkat efisiensi dalam pengelolaan PDAM XYZ, adalah:

1. *Output* yang dihasilkan: masih belum memenuhi target terutama dari segi kuantitas dan kontinuitas air yang didistribusikan oleh PDAM XYZ Kota ABC hanya mencapai rerata 23,91 jam/hari, hal ini masih belum dapat memenuhi standar yang ditetapkan oleh PP No. 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum yang mengharuskan PDAM untuk memberikan jaminan pengaliran selama 24 jam per hari.
2. Pemanfaatan Sumber Daya: sarana dan prasarana merupakan salah satu unsur penting dalam menunjang tugas pelayanan publik

yang baik dan tingkat efisiensi PDAM dalam memanfaatkan sumber daya dalam hal ini sarana dan prasarana masih belum optimal, masih banyak terdapat pemasangan pipa saluran air yang ganda/dobel, kelengkapan pelayanan seperti mobil pengantar air yang tidak dirawat, mesin pembangkit listrik yang belum mampu memompa air selama 24 jam dengan kuantitas air yang dibutuhkan oleh masyarakat ketika adanya pemadaman listrik oleh PLN, sehingga menyebabkan pemadaman air yang berlangsung berjam-jam bahkan seharian yang sebagian besar disebabkan oleh pemadaman listrik oleh PLN sehingga menyebabkan aliran air juga terputus.

Kepuasan

Tingkat kepuasan PDAM XYZ sebagai perusahaan daerah sebagaimana disampaikan Santosa (2019: 499) adalah: *Responsibility to develop and manage a water supply system and to serve all groups of consumers at an affordable price. Quality of service is a must for the company to be able to survive and still get the trust of its customers which will certainly affect the company's profits.* Bertanggungjawab untuk berkembang dan mengelola sistem air bersih untuk melayani semua kelompok konsumen dengan harga yang terjangkau. Kualitas layanan merupakan suatu keharusan bagi perusahaan untuk dapat bertahan dan tetap mendapatkan kepercayaan pelanggan yang tentunya akan berpengaruh terhadap keuntungan perusahaan.

Sedangkan, kepuasan merupakan aspek dari suatu pekerjaan yang dapat

menyediakan segala sesuatu yang dipertimbangkan sebagai sesuatu yang memberikan kesejahteraan (Siswadi, 2012: 62-63). Kepuasan merupakan respon emosional terhadap sesuatu yang dimiliki individu baik dalam bentuk kerja fisik maupun sosial. Apabila kepuasan mengakibatkan tingkat kinerja tinggi, maka untuk meningkatkan kinerja individu yang tinggi dengan membuat individu tersebut senang. Pernyataan menunjukkan bahwa untuk mencapai tingkat kepuasan dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat, maka yang terlebih dulu yang harus dipenuhi kebutuhan karyawan ataupun pegawai perusahaan, karena jika kebutuhan karyawan telah terpenuhi maka pemenuhan kebutuhan masyarakat akan pelayanan juga akan terpenuhi secara baik.

Faktor yang menjadi indikator utama kepuasan adalah kemampuan untuk menimbulkan keyakinan dan kepercayaan. Laporan Badan Pengawasan Keuangan yang menyatakan hasil evaluasi realisasi beban pegawai dari tahun ke tahun mengalami peningkatan dari tahun 2015 sampai dengan tahun 2018 seperti tabel 2.

Berdasarkan tabel di atas, bahwa beban pegawai terus meningkat dari

tahun ke tahun, hal ini menunjukkan bahwa adanya peningkatan jumlah pegawai ataupun gaji/tunjangan pegawai, namun realisasi beban pegawai dari tahun 2016-2018 berada di atas 40% dibandingkan dengan total realisasi beban. Penetapan gaji pegawai masih belum sesuai dengan ketentuan yang berlaku, akibatnya beban usaha/beban operasi menjadi tinggi. Secara keseluruhan kemampuan manajemen PDAM XYZ untuk menimbulkan kepercayaan pegawai sudah cukup baik dilihat dari segi peningkatan beban pegawai yang terjadi setiap tahunnya walaupun masih belum sepenuhnya sistem penganggaran beban pegawai berjalan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, namun PDAM XYZ masih belum mendapatkan kepercayaan sepenuhnya. Masyarakat melihat beberapa wilayah belum mendapatkan akses air bersih dengan lancar sehingga membuat sebagian masyarakat lebih memilih menggunakan air sumur.

PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian efektivitas pengelolaan PDAM XYZ dalam meningkatkan PAD Kota ABC berikut faktor yang menghambat dan upaya yang telah diambil untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan

Tabel 2 Realisasi Beban Pegawai PDAM XYZ Kota ABC Tahun 2015 s.d. 2018

No	Tahun	Beban Pegawai	Total Beban	Realisasi (%)
1	2015	17.301.836.678	44.969.549.553	38,5
2	2016	21.492.908.702	51.341.013.321	41,9
3	2017	22.504.599.846	50.885.893.407	44,2
4	2018	24.485.112.645	63.255.654.294	40,3

Sumber: Laporan BPKP Perwakilan Provinsi X

PDAM XYZ dalam meningkatkan PAD Kota ABC, sebagai berikut:

- a) Pengelolaan PDAM XYZ dalam meningkatkan PAD Kota ABC masih belum berjalan secara efektif sama sekali tidak mempunyai kontribusi, dengan faktor yang menghambat, yaitu: (1) Produksi, dimana kualitas air yang diproduksi masih belum memenuhi syarat sebagai air minum, (2) efisiensi, output yang dihasilkan masih belum memenuhi target terutama dari segi kuantitas dan kontinuitas air yang didistribusikan hanya mencapai rata-rata 23,91 jam/hari, standar yang ditetapkan dan berlaku, mengharuskan PDAM untuk memberikan jaminan pengaliran selama 24 jam/hari, (3) kepuasan, kemampuan manajemen menimbulkan kepercayaan dengan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat masih belum mendapatkan kepercayaan sepenuhnya oleh masyarakat melihat beberapa wilayah masih belum mendapatkan akses air bersih dengan lancar sehingga membuat sebagian masyarakat lebih memilih menggunakan air sumur.
- b) Pengelolaan PDAM XYZ dalam meningkatkan PAD masih belum efektif. Faktor yang menghambat dalam meningkatkan PAD Kota ABC adalah:
 - (1) Kualitas, kuantitas, dan kontinuitas (3K) air belum terpenuhi.
 - (2) Jangkauan jaringan pipa produksi dan jaringan distribusi yang terbatas.
 - (3) Tingkat kehilangan air di atas batas toleransi.

(4) Pemanfaatan sarana dan prasarana yang belum efisien.

(5) Bentuk hukum belum sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

- c) Upaya-upaya yang dilakukan untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan PDAM XYZ dalam meningkatkan PAD Kota ABC akan membantu mengatasi factor yang menjadi hambatan. Adapun upaya yang dilakukan adalah: peningkatan dan pengembangan pelayanan, memperluas cakupan pelayanan, penanggulangan kehilangan air, memaksimalkan pemanfaatan sarana dan prasarana, dan mengajukan usulan perubahan bentuk hukum sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

DAFTAR PUSTAKA

- Adisasmita, Rahardjo. 2011. *Pembiayaan Pembangunan Daerah*. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Arikunto, Suharsimi. 2010. *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta
- Badan Pusat Statistik Kota Banda Aceh. 2016 s.d 2018. *Kota Banda Aceh Dalam Angka 2016-2018*. Banda Aceh: BPS Kota Banda Aceh
- Brigham & Houston. 2010. *Dasar-Dasar Manajemen Keuangan: essentials of financial management*. Jakarta: Salemba Empat
- Darise, Nurlan. 2006. *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta: PT Indeks
- Djaenuri, A. 2014. *Hubungan Keuangan Pusat-Daerah: Elemen- Elemen Penting Hubungan Keuangan Pusat-Daerah*. Bogor: Ghalia Indonesia

- Fuad, M. 2006. *Pengantar Bisnis*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Gibson, Ivancevich dkk. 2011. *Organisasi: Prilaku, Struktur, Proses (Jilid 2)*. Surabaya: Binarupa Aksara
- Griffin, Ricky W. 2002. *Manajemen (jilid 1)*. Jakarta: Erlangga
- Halim, A., & Damayanti, T.W. 2007. *Seri Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah: Pengelolaan Keuangan Daerah Edisi Kedua*. Yogyakarta: STIM YKPN
- Halim dan Mujib, Ibnu. 2009. *Problem Desentralisasi dan Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah*. Yogyakarta: Sekolah Pascasarjana UGM
- Hasibuan, Malayu. S.P. 2011. *MANAJEMEN: Dasar, Pengertian, dan Masalah*. Jakarta: Bumi Asara
- Mahmudi. 2010. *Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Erlangga
- Maleong, Lexy J. 2011. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosda Karya
- Mardiasmo. 2013. *Perpajakan Edisi Revisi*. Yogyakarta: Andi Offset
- Sedamaryanti. 2000. *Restrukturisasi Dan Pemberdayaan Organisasi Untuk Menghadapi Dinamika Perubahan*. Bandung: Mandar Maju
- Sinurat, Marja. 2016. *Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah Berbasis Akrua*. Bandung: Pustaka Rahmat.
- Sinurat, Marja dan Horas Maurist Panjaitan. 2017. *Perencanaan Dan Penganggaran Daerah*. Bandung: Pustaka Rahmat.
- Sinurat, Marja, Iskandar Hasan dan Anindita Primastuti. 2016. *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*. Sumedang: Fakultas Manajemen Pemerintahan
- Siswadi, Edi. 2012. *Reengineering BUMD: Mengoptimalkan Kualitas Pelayanan Yang Unggul*. Bandung: Mutiara Press
- Syarifin, P., & Jubaedah, D. 2010. *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Bandung: Pustaka Setia.
- Terry, George R. 2012. *Prinsip-Prinsip Manajemen*. Jakarta: Bumi Aksara
- Tika, Pabundu. 2012. *Budaya Organisasi Dan Peningkatan Kinerja Perusahaan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Waluyo. 2007. *Manajemen Publik (Konsep, Aplikasi dan Implementasinya Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah)*. Bandung: Mandar Maju.
- Jurnal:**
- Maser, Agrifa, Willy Tri Herdianto dan Firman Firdaus. 2019. Strategi PDAM dalam Meningkatkan Kualitas Air Bersih Untuk Menunjang Pembangunan di Kota Wisata Batu: Studi Pada Kantor PDAM Kota Batu, *Jurnal Ilmu Sosial dan Politik Vol. 6 No. 2*, Hlm. 29-36.
- Santosa, R. 2019. Quality of Public Service for Regional Water Companies: A Case Study in Local Water company Region II Makassar City. *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*, 6, 498-503.
- Sianipar, W. and H. Wahyono, 2018. Kinerja Pelayanan Publik Pdam Kabupaten Mempawah Berdasarkan Kepuasan Pelanggan, *Jurnal Pembangunan Wilayah & Kota*, Vol. 14, No. 3, Oct. 2018. pp. 213-224.
- Sumantri, Bambang dan Herwan Parwiyanto. 2017. Kualitas Pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Sragen, *Jurnal Wacana Publik Vol. 1 No. 1*, hlm 11-24.

Peraturan Perundang-Undangan:

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Badan Usaha Milik Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Qanun Kota Banda Aceh Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Penambahan

Penyertaan Modal Pemerintah Kota Banda Aceh Pada Perusahaan Daerah Air Minum XYZ.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah