

**Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum (Pdam) Kabupaten  
Gunungkidul Dalam Kegiatan Penyediaan Air Bersih**



**Disusun Oleh :  
Risma Kurnia Sari ( D0105018)**

**SKRIPSI**

**Disusun Untuk Melengkapi Syarat-syarat Guna Memperoleh  
Gelar Sarjana Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Jurusan Ilmu Administrasi**

**ILMU ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS SEBELAS MARET  
SURAKARTA**

**2009**

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Setiap organisasi dalam melaksanakan kegiatannya tidak terlepas dari tujuan, visi, dan misi organisasi yang diembannya. Apalagi sebuah instansi pemerintah, sebagai organisasi publik selain berpedoman pada tujuan, visi, dan misi organisasi juga harus lebih mengutamakan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini disebabkan karena, pemberian pelayanan umum oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat adalah merupakan perwujudan dari fungsi aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat disamping sebagai abdi negara yang ditujukan untuk mensejahterakan masyarakat. (Boediono, 2003:60)

Pelayanan kepada masyarakat atau sering disebut pelayanan publik merupakan segala bentuk jasa pelayanan, baik berupa barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Ratminto & Atik Septi Winarsih, 2005:6)

Ukuran kinerja instansi pemerintah dapat dilihat dari kinerjanya dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Sehingga dalam memberikan pelayanan publik (*public service*) dan mewujudkan tujuan organisasi maka *performance* atau kinerja dari organisasi itu sendiri memiliki pengaruh yang cukup besar. Kinerja organisasi yang baik

akan memberi kontribusi terhadap pencapaian tujuan organisasi maupun pelayanan publik yang diberikan.

Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah dalam berbagai sektor pelayanan, terutama sektor publik yang menyangkut pemenuhan hak-hak sipil dan kebutuhan dasar masyarakat, kinerjanya masih belum seperti yang diharapkan. Adanya tuntutan terhadap pelayanan publik yang memuaskan menyebabkan kinerja organisasi publik mendapat sorotan dari masyarakat baik melalui media massa maupun lembaga swadaya masyarakat. Hal inilah yang mendorong instansi-instansi pemerintah untuk selalu memperbaiki kinerja organisasi untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat.

Seperti yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 bahwa dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat, negara wajib melayani setiap warga negara dan penduduk dalam memenuhi kebutuhan dasarnya. Begitu juga kebutuhan manusia akan air bersih sebagai sesuatu yang sangat vital untuk hidup manusia. Meskipun pada dasarnya air termasuk dalam kategori benda bebas, dalam arti untuk memperolehnya tidak memerlukan banyak pengorbanan, tetapi terkadang harus melewati jasa pelayanan dari PDAM. Kebutuhan akan air bersih termasuk dalam kebutuhan sektor publik dan merupakan bagian dari perekonomian nasional yang dikendalikan oleh pemerintah. PDAM sendiri sebagai salah satu instansi pemerintah yang berbentuk BUMD memiliki jenis pelayanan yang termasuk dalam kelompok pelayanan barang yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/ jenis barang dalam hal ini adalah penyediaan air bersih.

Sebagai sebuah organisasi PDAM memiliki tujuan, visi dan misi. Tujuan adalah unsur mutlak yang harus dimiliki oleh organisasi. Tujuan itu sendiri tidak akan tercapai

tanpa usaha-usaha yang mengarah pada pencapaian tujuan. Sehingga untuk melihat berhasil/ tidaknya suatu organisasi, dapat diketahui dari sejauh mana tujuan organisasi itu telah tercapai sesuai dengan rencana semula. Selain itu, sebagai instansi pemerintah yang bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, maka untuk melihat sejauh mana kualitas PDAM dapat dilihat dari proses kerjanya dalam kegiatan penyediaan air bersih.

Kabupaten Gunungkidul adalah salah satu dari lima kabupaten yang ada di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan luas lebih kurang 46,63% dari keseluruhan luas wilayah Yogyakarta. Wilayah ini merupakan daerah yang terkenal kering, sehingga pada musim kemarau sering kali mengalami kesulitan air. Sejumlah daerah di Kabupaten Gunungkidul memasuki musim kemarau ini sudah mengalami kekurangan pasokan air untuk konsumsi sehari-hari, karena danau-danau kecil yang biasanya menyediakan air untuk makan, minum dan mandi sudah mulai mengering. (Daru Waskita dalam <http://news.okezone.com>)

Wilayah kabupaten Gunungkidul secara umum terbagi ke dalam 3 wilayah, yaitu :

1. Zone Utara disebut Zone Batur Agung memiliki ketinggian antara 200-700 meter di atas permukaan laut. Wilayah yang masuk dalam Zone Utara meliputi Kecamatan Pathuk, Gedangsari, Nglipar, Ngawen, Semin, dan Ponjong.
2. Zone Tengah disebut Zone Ledok Wonosari memiliki ketinggian 150-200 meter di atas permukaan laut. Wilayah yang masuk dalam Zone Tengah meliputi kecamatan Playen, Wonosari, Karangmojo, Ponjong bagian tengah, dan Semanu bagian utara.
3. Zone Selatan disebut Zone Gunung Seribu berada pada ketinggian 100-300 meter di atas permukaan laut, merupakan daerah yang berbukit-bukit dan minim

sumber air. Wilayah yang dalam Zone Selatan meliputi Kecamatan panggang, Purwosari, Saptosari, Paliyan, Tepus, Tanjungsari, Rongkop, Girisubo, Semanu bagian selatan, dan Ponjong bagian selatan. (Corporate Plan PDAM Gunungkidul 2006)

Kondisi geografis Kabupaten Gunungkidul yang berbukit-bukit, kering, dengan jenis bebatuan yang kebanyakan tidak bisa menyimpan air, mempengaruhi persediaan sumber air yang ada. Sehingga menghambat kegiatan distribusi air bersih bagi masyarakat, khususnya bagi masyarakat yang ada di wilayah zone selatan (Zone Gunung Seribu) yang sebagian besar wilayahnya berupa perbukitan. Hal ini menyebabkan wilayah ini seringkali menghadapi masalah kekurangan air bersih setiap musim kemarau.

Namun setiap tahunnya kekeringan yang terjadi di wilayah Kabupaten Gunungkidul semakin meluas. Kekeringan yang biasanya hanya melanda beberapa wilayah di Zone Gunung Seribu semakin meluas hingga zone utara. Seperti yang dikemukakan oleh Camat Ngawen yang wilayahnya masuk dalam zone utara, bapak Miksan S.H, M.Si dalam harian Kedaulatan Rakyat ( edisi Sabtu, 9 Agustus 2008 ) yang mengemukakan bahwa :

“kesulitan air bersih bagi masyarakat saat ini lebih parah dibanding sebelum terjadi gempa tahun 2006 lalu. Dulu kekurangan air hanya di rasakan warga di sejumlah dusun tetapi pasca gempa banyak sumur-sumur penduduk maupun sumber air menghilang. Akibatnya ketika musim kemarau tiba masyarakat mengalami kekurangan air”.

Sebagian wilayahnya merupakan tanah yang berbukit-bukit dan mengandung kapur mengakibatkan sulitnya penduduk untuk mendapatkan air bersih yang memenuhi standar. Kondisi tersebut mendorong pemerintah daerah untuk mengupayakan pemenuhan kebutuhan air bersih bagi seluruh masyarakat. Sebagai salah satu organisasi

publik yang ada di daerah, PDAM bertugas untuk mewujudkan keinginan pemerintah tersebut. PDAM muncul sebagai jawaban dalam mengatasi permasalahan air di Gunungkidul.

Kegiatan utama PDAM kabupaten Gunungkidul sebagai penyedia air bersih harus dilaksanakan karena PDAM merupakan satu-satunya perusahaan daerah yang diberi kewenangan oleh pemerintah untuk mengupayakan pemenuhan kebutuhan air bersih bagi masyarakat. Dalam melaksanakan pelayanan air bersih, PDAM Kabupaten Gunungkidul membentuk cabang-cabang di wilayah kerja Ibu Kota Kecamatan tersebut. Berikut ini disajikan table yang memperlihatkan daftar unit kerja wilayah pelayanan PDAM dan jumlah penduduk dalam jangkauan pelayanan PDAM Kabupaten Gunungkidul.

**Unit Kerja Wilayah Operasi PDAM dan Jumlah Penduduk Kabupaten Gunungkidul**

No.	Unit Kerja	Kecamatan	Jumlah Penduduk (jiwa)
1.	Wonosari	1. Wonosari	67.525
2.	Semanu	2. Semanu	195.480
3.	Bribin	Semanu	109.775
4.	Paliyan	3. Paliyan	13.699
5.	Playen	4. Playen	28.511
		5. Pathuk	
6.	Ponjong	6. Ponjong	5.291
7.	Karangmojo	7. Karangmojo	16.038
		8. Semin	
		9. Ngawen	
8.	Nglipar	10. Nglipar	20.765
9.	Tepus	11. Tepus	6.381
10.	Baron	12. Tanjungsari	10.842
11.	Panggung	13. Panggang	7.983
		14. Purwosari	
12.	Rongkop	15. Rongkop	16.481
		16. Girisubo	
13.	Ngobaran	17. Saptosari	93.540
	<b>jumlah</b>	<b>17 Kecamatan</b>	<b>592.396</b>

Sumber : Laporan Teknik PDAM Gunungkidul, 2007.

Dari seluruh jumlah penduduk yang ada di 17 Kecamatan tersebut, penduduk yang telah terlayani sebesar 334.328 jiwa atau sebesar 56,43%. Masih ada satu kecamatan yang belum terjangkau pelayanan PDAM yaitu Kecamatan Gedangsari dengan jumlah penduduk 40.221 jiwa. Pelayanan kebutuhan air ini masih bersifat domestic dan dilakukan dengan cara Sambungan Rumah (SR) serta Hidran Umum (HU) dengan kondisi yang belum maksimal. Kondisi geografis wilayah yang terdiri dari perbukitan dan lembah juga mempengaruhi distribusi air ke pelanggan karena sebagian besar pelayanan air menggunakan system grafitasi sehingga keadaan geografis seperti ini akan berpengaruh pada tekanan air. Sehingga dalam upaya menjalankan tugas dan fungsinya tersebut, PDAM masih menghadapi berbagai permasalahan.

Permasalahan utama yang dihadapi oleh Kabupaten Gunungkidul menyangkut produksi dan distribusi air bersih. Kondisi geografis kabupaten Gunungkidul yang kering dan berbukit-bukit mempengaruhi kuantitas air tanah yang ada di wilayah ini. Kuantitas air yang kurang mengakibatkan tidak semua penduduk dari total jumlah penduduk yang ada di Kabupaten Gunungkidul mendapatkan pelayanan air bersih dari PDAM. Disamping itu, kondisi geografis yang berbukit menyebabkan pelayanan air bersih yang dilaksanakan oleh PDAM tidak dapat merata.

Selain menghadapi permasalahan utama yang menyangkut produksi dan distribusi air bersih tersebut, PDAM juga menghadapi masalah-masalah yang bersifat administrative. Perusahaan Daerah Air Minum sebagai salah satu bentuk lembaga pemerintah yang berbentuk perusahaan daerah, dalam UU No 5 Tahun 1962 pasal 5 disebutkan bahwa perusahaan daerah merupakan badan usaha yang bersifat :

- a. Memberi jasa.
- b. Menyelenggarakan kemanfaatan umum.



c. Memupuk pendapatan. (Deddy Supriady B. dan Dadang Solihin, 2002 : 255)

Dengan demikian sebagai perusahaan milik pemerintah daerah, PDAM selain bertugas untuk menyelenggarakan sebagian dari tugas dan kewenangan pemerintah daerah yakni menyediakan pelayanan dasar dan pelayanan umum, harus dapat memberikan kontribusinya bagi daerah yang bersangkutan dalam menghasilkan Pendapatan Asli Daerah. Menurut peraturan tersebut dapat dipahami bahwa PDAM menjalankan fungsi ganda yaitu selain memiliki fungsi sosial juga memiliki fungsi ekonomi. Fungsi sosial disini adalah memberikan jasa dalam kegiatan penyediaan air bersih sedangkan fungsinya adalah mencari laba.

Dalam pengelolaannya, perusahaan daerah sering dihadapkan pada berbagai masalah, secara umum masalah tersebut antara lain:

a. Permodalan

Dengan meningkatnya permintaan, maka perusahaan memerlukan tambahan investasi dalam pengembangan unit produksi atau modal. Akan tetapi penambahan modal akan sangat bergantung pada kondisi dan keadaan keuangan pemerintah daerah. Hal ini disebabkan karena saham dari sebagian besar perusahaan daerah hanya dimiliki oleh pemerintah daerah. Akibatnya ketika perusahaan daerah akan melakukan ekspansi atau menambah jumlah produksi harus selalu menunggu kucuran dana dari Pemerintah Daerah.

b. Tarif.

Selain mengemban misi ekonomi, perusahaan daerah juga mengemban misi sosial yakni memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini akan sangat memberatkan perusahaan daerah untuk menentukan masalah tarif. Karena di satu sisi, tarif yang ditetapkan harus mampu menutup biaya operasional,



biaya penyusutan dan beban perusahaan lainnya. Namun di sisi lain tarif yang ditetapkan oleh perusahaan daerah harus terjangkau oleh masyarakat pengguna jasanya.

c. Peralatan.

Kendala akan usangnya peralatan yang dimiliki oleh perusahaan merupakan masalah tersendiri yang dihadapi oleh perusahaan daerah, terutama perusahaan daerah yang memberikan pelayanan kepada masyarakat. Penggantian peralatan dan perluasan pelayanan akan membutuhkan biaya yang tidak sedikit.

d. Sumber daya manusia.

Campur tangan yang terlalu besar dari kepala daerah dan DPRD mengakibatkan sebagian sumber daya manusia yang berada dan mengelola perusahaan daerah kurang profesional. (Deddy Supriady B. dan Dadang Solihin, 2002 : 261)

Berkaitan dengan profitabilitas perusahaan, kondisi keuangan PDAM Kabupaten Gunungkidul sendiri belum sesuai dengan harapan karena pada tahun 2000 perusahaan masih dalam keadaan rugi sebesar Rp. 885.365.588,80 karena rasio biaya operasional dan penyusutan lebih besar daripada kenaikan pendapatan. Dari tahun 2001 hingga tahun 2008 menunjukkan bahwa hasil usaha PDAM selalu mengalami peningkatan pendapatan namun belum mampu menghasilkan laba. Hal ini disebabkan karena kenaikan pendapatan tersebut juga diikuti dengan naiknya biaya yang lebih besar. Hingga saat ini masih terus diupayakan program-program untuk pemulihan kondisi keuangan perusahaan.

Terbatasnya sarana dan prasarana yang dimiliki oleh PDAM juga berpengaruh terhadap pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Iim, salah seorang pegawai PDAM yang menanggapi keluhan masyarakat tentang air yang keruh saat musim penghujan, sebagai berikut:

“saat musim penghujan, air yang dialirkan seringkali keruh karena PDAM belum memiliki alat untuk pengolahan air (*water treatment*) yang berfungsi untuk menyaring air tanah dari sumber air. Hal ini disebabkan keterbatasan dana yang dimiliki untuk pengadaan alat tersebut”.

Dengan adanya berbagai masalah yang dihadapi oleh perusahaan daerah tersebut, akan berakibat pada kurang optimalnya penyelenggaraan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. PDAM kabupaten Gunungkidul belum mampu mengatasi berbagai persoalan yang berkaitan dengan penyediaan air bersih bagi masyarakat. Hal ini nampak ketika muncul berbagai keluhan dan sorotan publik terhadap pelayanan yang dilakukan oleh PDAM yang menuntut peningkatan kualitas pelayanan.

Keluhan yang banyak disampaikan oleh masyarakat adalah mengenai kualitas air yang didistribusikan oleh PDAM, seringkali air sangat keruh saat musim penghujan atau keluhan mengenai air yang mati (tidak mengalir) selama beberapa hari ketika musim kemarau terjadi. Seperti yang diungkapkan oleh ibu Tri Hartatik, warga Bulurejo, Semin yang berada di wilayah Zone Utara mengatakan bahwa air PDAM masih sering mati dan juga keruh saat musim penghujan. Hal senada juga disampaikan oleh ibu Yahya, warga Baleharjo, Wonosari berikut ini:

“...keluhannya ya setiap musim kemarau air tidak mesti mengalir, sampai macet beberapa hari. Untuk musim penghujan air seringkali mengalami keruh tidak bersih sehingga kalau digunakan tidak akan sehat, apalagi untuk memasak...”.

Keluhan-keluhan seperti diatas sudah seringkali disampaikan langsung oleh masyarakat kepada pihak PDAM. Namun masyarakat menilai bahwa pihak PDAM sendiri masih belum optimal dalam mananggapi atau merespon keluhan yang disampaikan tersebut. Bahkan masyarakat merasa belum ada tindakan lebih lanjut dari PDAM setiap kali masyarakat menyampaikan keluhannya.

Untuk menilai sejauh mana kualitas pelayanan kantor PDAM tersebut maka dapat dilakukan penilaian terhadap kinerjanya. Selain itu, munculnya berbagai permasalahan baru yang menyangkut pemenuhan kebutuhan air bersih, menuntut PDAM untuk lebih meningkatkan dan memperbaiki kinerjanya. Pada dasarnya semua kegiatan kerja yang dilakukan oleh seseorang baik sektor publik maupun sektor privat adalah pelayanan. Semakin baik kinerja PDAM maka semakin baik pula pelayanan yang diberikan sehingga akan mendapatkan hasil akhir yang memuaskan bagi masyarakat.

Melalui penelitian ini diharapkan nantinya akan memperoleh gambaran mengenai kinerja Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Gunungkidul dalam kegiatan penyediaan air bersih bagi masyarakat.

## **B. Perumusan Masalah**

Dari uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan yaitu:

1. Bagaimanakah kinerja Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Gunungkidul dalam kegiatan penyediaan air bersih?
2. Faktor-faktor apakah yang mendukung dan menghambat kinerja Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Gunungkidul dalam kegiatan penyediaan air bersih tersebut?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengetahui sejauh mana kinerja Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Gunungkidul dalam kegiatan penyediaan air bersih.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mendukung dan menghambat kinerja Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten (PDAM) Kabupaten Gunungkidul dalam kegiatan penyediaan air bersih.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang bisa diambil dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis
  - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan masukan bagi perkembangan ilmu manajemen publik khususnya mengenai kinerja.
  - b. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi bagi peneliti yang lain.
2. Manfaat Praktis
  - a. Untuk memberikan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan mengenai distribusi air bersih yang dilakukan oleh PDAM Kabupaten Gunungkidul.
  - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi semua pihak sebagai bahan pemikiran untuk memperbaiki kinerja dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

- c. Untuk memenuhi persyaratan dalam mencapai gelar Sarjana S-1 pada Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik.

## **E. Kajian Teori**

### **1. Pengertian Kinerja**

Tujuan organisasi hanya dapat dicapai apabila organisasi tersebut didukung oleh unit-unit kerja yang terdapat di dalamnya. Baik buruknya output dari suatu organisasi di pengaruhi oleh baik buruknya kinerja yang terjadi dalam organisasi tersebut.

Dalam bahasa Inggris kinerja seringkali di padankan dengan istilah *performance* yang berarti sesuatu hasil yang telah dikerjakan. Menurut Prawirosentono (1999:2) kinerja atau *performance* adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika.

Bastian (dalam Hessel Nogi, 2005 : 175) mendefinisikan kinerja organisasi sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan tugas dalam suatu organisasi, dalam upaya mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi. Yuwono, dkk (dalam Hessel Nogi, 2005:178) juga mengatakan bahwa konsep kinerja organisasi berhubungan dengan berbagai aktivitas dalam rantai nilai (*value chain*) yang ada pada organisasi.

Sedangkan Joko Widodo (2008:78) mengemukakan bahwa kinerja adalah melakukan suatu kegiatan dan menyempurnakannya sesuai dengan tanggung jawabnya dengan hasil yang diharapkan. Selain itu Berman (dalam Yermias T. Keban, 2008:209) mengartikan kinerja sebagai pemanfaatan sumber daya secara efektif dan efisien untuk mencapai hasil.

Disamping itu Pabundu Tika (2006 : 122) juga memberikan definisi tentang kinerja perusahaan, yaitu sebagai fungsi hasil-hasil pekerjaan kegiatan yang ada dalam perusahaan yang dipengaruhi oleh faktor intern dan ekstern organisasi dalam mencapai tujuan yang ditetapkan selama periode waktu tertentu.

Definisi kinerja juga dikemukakan oleh Rob Patton dalam *The International Journal of Public Sector Management*, 16, 5 (2003): 359-72 (dalam [www.espress.amu.edu.au/.../bi01.htm](http://www.espress.amu.edu.au/.../bi01.htm)) berikut ini *performance is what those people centrally involved in and concerned about an organisation agree, implicitly and explicitly, to be performance. Defining performance in this way, of course, detracts from the claim that performance measurement systems provide objective, reliable and scientifically valid evidence about what works and what doesn't in the public sector.* (terjemahan : kinerja adalah apa yang dipusatkan oleh seseorang dan terkonsentrasi dalam kesepakatan organisasi, yang ditunjukkan dalam makna yang tersirat maupun tersurat. Definisi kinerja dalam hal ini tentu saja, diambil dari sistem ukuran kinerja yang dinilai secara objektif, realistis, dan keilmuan yang sesuai tentang apa yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan dalam sektor publik)

Dari berbagai pengertian tersebut diatas, pada dasarnya kinerja menekankan apa yang dihasilkan dari fungsi-fungsi suatu pekerjaan atau apa yang

keluar (*out-come*). Bila disimak lebih lanjut apa yang terjadi dalam sebuah pekerjaan atau jabatan adalah suatu proses yang mengolah *in-put* menjadi *out-put* (hasil kerja). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kinerja adalah hasil kerja dari seseorang atau kelompok orang dalam organisasi berdasarkan tugas dan tanggung jawabnya dalam upaya untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditentukan dan disepakati bersama.

## 2. Pengukuran Kinerja

Penilaian kinerja akan menimbulkan perbaikan atau peningkatan kinerja karyawan yang kemudian akan berdampak positif pada kinerja organisasi secara keseluruhan. James B. Whittaker (dalam Hessel Nogi, 2005:171) mengemukakan bahwa pengukuran/ penilaian kinerja merupakan suatu alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Penilaian kinerja juga digunakan untuk menilai pencapaian tujuan dan sasaran (*goals and objectives*).

Definisi yang dikemukakan Whittaker, tersebut tidak jauh berbeda dari definisi yang tertuang dalam *Reference Guide, Province of Alberta, Canada* (dalam Hessel Nogi, 2005: 172) yang menyebutkan bahwa pengukuran kinerja merupakan suatu metode untuk menilai kemajuan yang telah dicapai dibandingkan dengan tujuan yang telah ditetapkan. Mardiasmo (dalam Hessel Nogi, 2005:172) juga mengemukakan bahwa tolok ukur kinerja organisasi publik berkaitan dengan ukuran keberhasilan yang dapat dicapai oleh organisasi tersebut, karena satuan ukur yang relevan digunakan adalah efisiensi pengelolaan dana dan tingkat kualitas pelayanan yang dapat diberikan kepada publik.



Larry D. Stout (dalam Hessel Nogi, 2005:174) mengatakan bahwa pengukuran atau penilaian kinerja organisasi merupakan proses mencatat dan mengukur pencapaian pelaksanaan kegiatan dalam arah pencapaian misi (*mission accomplishment*) melalui hasil-hasil yang ditampilkan berupa produk, jasa, atau pun suatu proses.

Adapun manfaat penilaian kinerja organisasi dikatakan oleh Bastian (dalam Hessel Nogi, 2005:173) akan mendorong pencapaian tujuan organisasi dan akan memberikan umpan balik untuk upaya perbaikan terus-menerus (berkelanjutan). Pengukuran kinerja tidak dimaksudkan untuk berperan sebagai mekanisme dalam memberikan penghargaan atau hukuman (reward/ punishment), akan tetapi pengukuran kinerja berperan sebagai alat komunikasi dan alat manajemen untuk memperbaiki kinerja.

Penilaian kinerja merupakan bagian dari sistem manajemen kinerja, yang mana penerapan sistem manajemen kinerja akan membawa dampak positif bagi sebuah organisasi, karena dengan melakukan penilaian terhadap kinerja organisasi baik dari level yang paling rendah maupun level yang tertinggi dalam organisasi, akan berpengaruh terhadap manajemen organisasi, kepemimpinan, dan juga meningkatkan kualitas dalam kehidupan kerja karyawan. Hal ini diungkapkan oleh Juhani Ukko yang ditulis dalam *International Journal of Business Performance Management*, Vol 10, No I, 2008 hal 86-98 (dalam [www.inderscience.com](http://www.inderscience.com)) berikut ini:

*“When designing and implementing a Performance Management system there are always some impacts on the management, leadership and further on the QWL (quality of the working life) of the employees. Hence, the successful implementation of a PM system should bring out positive impacts. If the PM system can support the management of the company in leadership and*

*communication, it can enhance for example the employees' commitment, motivation and possibilities to affect the decision making*“.

(terjemahan: ketika merencanakan dan mengimplementasikan sebuah system manajemen kinerja selalu berdampak pada manajerial, kepemimpinan dan juga termasuk didalamnya kualitas kehidupan pekerja (QWL) dari para pekerja. Sehingga keberhasilan dari implementasi system manajemen kinerja selalu membawa dampak positif. Jika dalam system manajemen kinerja dapat mendukung manajemen di perusahaan dalam hal kepemimpinan dan komunikasi, itu dapat dijadikan contoh sebagai komitmen karyawan, motivasi, dan tanggung jawab dalam pengambilan keputusan.

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa penerapan sistem manajemen kinerja akan selalu membawa dampak positif karena selain dapat mendukung perusahaan dalam hal manajemen, juga dapat berpengaruh terhadap kualitas hidup para pekerja. Dengan menerapkan system manajemen kinerja, kepemimpinan dan komunikasi perusahaan akan berjalan dengan baik sehingga akan meningkatkan komitmen karyawan dan motivasi terhadap pencapaian tujuan perusahaan yang telah ditetapkan serta akan berpengaruh terhadap tanggung jawab dalam pengambilan keputusan.

Menurut Vincent Gaspers (2004:59) jenis-jenis ukuran kinerja yang umum digunakan antara lain:

- a. Ukuran-ukuran input (*input measures*) merupakan sumber-sumber daya yang digunakan untuk menyerahkan pelayanan dan juga menampilkan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja organisasi. Ukuran-ukuran input tidak bermanfaat untuk mengukur kinerja, karena hanya digunakan sebagai informasi untuk menentukan ukuran-ukuran kinerja produktivitas dan efisiensi.

- b. Ukuran-ukuran output (*output measures*) merupakan informasi tentang volume produk (barang dan atau jasa) yang diserahkan atau tingkat aktifitas (beban kerja) dalam program-program tertentu. Ukuran output saja memiliki keterbatasan untuk dijadikan sebagai ukuran kinerja karena biasanya tidak mampu menjelaskan apakah sasaran program telah tercapai, dan tidak memberikan indikasi tentang kualitas dan efisiensi dari pelayanan atau program.
- c. Ukuran-ukuran outcome (*outcome measures*) merupakan dampak dari pelayanan terhadap masalah atau kondisi yang sedang diperhatikan. Ukuran ini mengidentifikasi dampak aktual atau manfaat publik dari suatu tindakan organisasi publik.
- d. Ukuran-ukuran kualitas (*quality measures*) merupakan informasi tentang bagaimana baiknya pelayanan publik yang diberikan itu memenuhi ekspektasi pelanggan atau stakeholder.
- e. Ukuran-ukuran efisiensi (*efficiency measures*) merupakan informasi tentang bagaimana baiknya sumber-sumber daya digunakan dalam memberikan pelayanan publik. Ukuran-ukuran efisiensi mengidentifikasi biaya, unit biaya, atau produktifitas yang berkaitan dengan outcome dan output tertentu.

### **3. Indikator Kinerja**

Untuk dapat melakukan penilaian terhadap kinerja secara tidak langsung maka dibutuhkan beberapa indikator kinerja. Mohamad Mahsun (2006 : 71) mengemukakan bahwa indikator kinerja (*performance indicators*) sering disamakan dengan ukuran kinerja (*performance measure*). Namun sebenarnya,

meskipun keduanya merupakan kriteria pengukuran kinerja, terdapat perbedaan makna. Indikator kinerja mengacu pada penilaian kinerja secara tidak langsung yaitu hal-hal yang sifatnya hanya merupakan indikasi-indikasi kinerja, sehingga bentuknya cenderung kualitatif. Sedangkan ukuran kinerja adalah kriteria kinerja yang mengacu pada penilaian kinerja secara langsung, sehingga bentuknya lebih bersifat kuantitatif.

Pengertian indikator kinerja menurut Lohman (dalam Moh. Mahsun, 2006 : 71) adalah suatu variabel yang digunakan untuk mengekspresikan secara kuantitatif efektivitas dan efisiensi proses atau operasi dengan berpedoman pada target-target dan tujuan organisasi. Sementara itu, menurut Bastian (dalam Hessel Nogi, 2005:175) indikator kinerja organisasi adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Sehingga dapat dikatakan bahwa indikator kinerja merupakan kriteria yang digunakan untuk menilai keberhasilan pencapaian tujuan organisasi yang diwujudkan dalam ukuran-ukuran tertentu. Bastian mengemukakan beberapa elemen-elemen indikator kinerja yang harus diperhatikan, antara lain:

- a. Indikator masukan (*inputs*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar organisasi mampu menghasilkan produknya baik barang maupun jasa.
- b. Indikator keluaran (*outputs*) adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang berupa fisik atau non fisik.
- c. Indikator hasil (*outcomes*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung)
- d. Indikator manfaat (*benefit*) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.

- e. Indikator dampak (*impacts*) adalah pengaruh yang ditimbulkan, baik positif maupun negatif pada setiap tingkatan indicator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan.

Penggunaan indikator kinerja sangat penting untuk mengetahui apakah suatu aktivitas atau program telah dilakukan secara efisien dan efektif. Indikator kinerja untuk tiap-tiap unit organisasi berbeda-beda tergantung pada tipe pelayanan yang dihasilkan. Selim dan Woodward (dalam Agus Dwiyanto, 2002:52) melihat kinerja berdasarkan pertimbangan-pertimbangan ekonomi, efisiensi, efektivitas, dan persamaan pelayanan. Sedangkan Zeithaml, Parasuraman dan Berry (dalam Agus Dwiyanto, 2002:53) mengemukakan bahwa kinerja pelayanan public yang baik dapat dilihat melalui berbagai indikator yang sifatnya fisik diantaranya *tangibles* (ketampakan fisik), *realibiity* (realibilitas), *responsiveness* (responsivitas), *assurance* (kepastian), *emphaty* (perlakuan/perhatian pribadi yang diberikan oleh providers kepada customers).

Kumorotomo (dalam Agus Dwiyanto, 2002:52) menggunakan beberapa kriteria untuk dijadikan pedoman dalam menilai kinerja organisasi pelayanan publik antara lain:

- a. Efisiensi

Efisiensi menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi pelayanan public mendapatkan laba, memanfaatkan factor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis. Apabila diterapkan secara objektif, criteria seperti likuiditas, solvabilitas, dan rentabilitas merupakan criteria efisiensi yang sangat relevan.

- b. Efektivitas

Apakah tujuan dari didirikannya organisasi pelayanan public tersebut tercapai? Hal tersebut erat kaitannya dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi, serta fungsi agen pembangunan.

c. Keadilan

Keadilan mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan public. Criteria ini erat kaitannya dengan konsep ketercukupan dan keadilan. Keduanya mempersoalkan apakah tingkat efektivitas tertentu, kebutuhan, dan nilai-nilai dalam masyarakat dapat terpenuhi. Isu-isu yang menyangkut pemerataan pembangunan, layanan kepada kelompok pinggiran dan sebagainya akan mampu dijawab criteria ini.

d. Daya tanggap

Berlainan dengan bisnis yang dilaksanakan oleh perusahaan swasta, organisasi pelayanan public merupakan bagian dari daya tanggap Negara atau pemerintah akan kebutuhan vital masyarakat. Oleh sebab itu, criteria organisasi tersebut secara keseluruhan harus dapat dipertanggungjawabkan secara transparan demi memenuhi criteria daya tanggap ini.

Ratminto dan Atik Septi Winarsih (2005 : 174) menjelaskan bahwa indikator-indikator kinerja sangat bervariasi sesuai dengan fokus dan konteks penelitian yang dilakukan dalam proses penemuan dan penggunaan indikator tersebut. Dari sekian banyak indikator yang ada, kesemuanya dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu sebagai berikut:

1) Indikator kinerja yang berorientasi pada proses, yang meliputi:

a. Efektivitas

Efektivitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik itu dalam bentuk target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi. Akan tetapi pencapaian tujuan ini harus mengacu pada visi organisasi.

b. Produktivitas

Produktivitas adalah ukuran yang menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah untuk menghasilkan keluaran yang dibutuhkan oleh masyarakat.

c. Efisiensi

Efisiensi adalah perbandingan terbaik antara keluaran dan masukan. Idealnya Pemerintah Daerah harus dapat menyelenggarakan suatu jenis pelayanan tertentu dengan masukan (biaya dan waktu) yang sesedikit mungkin. Dengan demikian, kinerja Pemerintah Daerah akan menjadi semakin tinggi apabila tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dapat dicapai dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dan dengan biaya yang semurah-murahnya.

d. Kepuasan

Kepuasan artinya seberapa jauh Pemerintah Daerah dapat memenuhi kebutuhan karyawan dan masyarakat.

e. Keadilan

Keadilan yang merata, artinya cakupan atau jangkauan kegiatan pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diperlakukan secara adil.

2) Indikator kinerja yang berorientasi pada hasil, yang meliputi:

a. Responsivitas

Yang dimaksud dengan responsivitas adalah kemampuan provider untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan,



serta mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat dapat dikatakan bahwa responsivitas ini mengukur daya tanggap providers terhadap harapan, keinginan dan aspirasi serta tuntutan customers.

b. **Responsibilitas**

Adalah ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pemerintahan dengan hukum atau peraturan dan prosedur yang telah ditetapkan.

c. **Akuntabilitas**

Adalah ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pemerintahan dengan ukuran-ukuran eksternal yang ada di masyarakat dan dimiliki oleh stakeholders, seperti nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

d. **Keadaptasian**

Adalah ukuran yang menunjukkan daya tanggap organisasi terhadap tuntutan perubahan yang terjadi di lingkungannya.

e. **Kelangsungan hidup**

Artinya seberapa jauh Pemerintah Daerah atau program pelayanan dapat menunjukkan kemampuan untuk terus berkembang dan bertahan hidup dalam berkompetisi dengan daerah atau program lain.

f. **Keterbukaan/ transparansi**

Keterbukaan atau transparansi adalah bahwa prosedur/ tata cara, penyelenggaraan pemerintahan dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses

pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.

g. Empati

Adalah perlakuan atau perhatian Pemerintah Daerah atau penyelenggara jasa pelayanan atau providers terhadap isu-isu aktual yang sedang berkembang dalam masyarakat.

Agus Dwiyanto (2002 : 49) mengemukakan bahwa penilaian kinerja birokrasi publik tidak cukup hanya dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi itu, seperti efisiensi dan efektivitas, tetapi harus dilihat juga indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa seperti kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas, dan responsivitas. Penilaian kinerja dari sisi pengguna jasa menjadi sangat penting karena birokrasi publik seringkali memiliki kewenangan monopoli sehingga para pengguna jasa tidak memiliki alternatif sumber pelayanan. Untuk itu Agus Dwiyanto mengemukakan lima indikator yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik, yaitu:

a. Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dengan output. Konsep produktivitas dirasa terlalu sempit dan kemudian *General Accounting Office* (GAO) mencoba mengembangkan satu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting.

b. Kualitas layanan

Isu mengenai kualitas pelayanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik. Dengan demikian, kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja organisasi publik. Keuntungan utama menggunakan kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja adalah informasi mengenai kepuasan masyarakat seringkali tersedia secara mudah dan murah. Informasi mengenai kepuasan terhadap kualitas layanan seringkali diperoleh dari media massa atau diskusi publik. Akibat akses terhadap informasi mengenai ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan relatif sangat tinggi, maka bisa menjadi satu ukuran kinerja organisasi publik yang mudah dan murah dipergunakan. Kepuasan masyarakat bisa menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik.

c. Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas disini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidaksiharasan

antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut jelas menunjukkan kegegelan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi publik. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula.

#### d. Responsibilitas

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit. Oleh sebab itu, responsibilitas bisa saja pada suatu ketika berbenturan dengan responsivitas.

#### e. Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu merepresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini, konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak. Kinerja organisasi publik tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh organisasi publik atau pemerintah, seperti pencapaian target. Kinerja sebaiknya harus dinilai dari ukuran eksternal seperti nilai-nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Dari berbagai indikator yang telah dikemukakan diatas, diambil tiga indikator yang akan digunakan untuk mengukur kinerja PDAM Kabupaten

Gunungkidul dalam kegiatan penyediaan air bersih yaitu efektivitas, responsivitas, dan akuntabilitas. Ketiga indikator tersebut dipilih dengan alasan bahwa indikator-indikator tersebut banyak disebutkan oleh para tokoh sebagai indikator kinerja dan digunakan sebagai tolok ukur dalam kinerja organisasi publik.

#### **4. Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja organisasi publik**

Yuwono, dkk(dalam Hessel Nogi, 2005:180), mengemukakan bahwa faktor-faktor yang dominan mempengaruhi kinerja suatu organisasi meliputi upaya manajemen dalam menterjemahkan dan menyelaraskan tujuan organisasi, budaya organisasi, kualitas sumber daya manusia yang dimiliki organisasi, dan kepemimpinan yang efektif. Sedangkan Ruky (dalam Hessel Nogi, 2005:180) mengidentifikasi faktor - faktor yang berpengaruh langsung terhadap tingkat pencapaian kinerja organisasi sebagai berikut:

- a. Teknologi yang meliputi peralatan kerja dan metode kerja yang digunakan untuk menghasilkan produk atau jasa yang dihasilkan oleh organisasi.
- b. Kualitas input atau material yang digunakan oleh organisasi.
- c. Kualitas lingkungan fisik yang meliputi keselamatan kerja, penataan ruang, dan kebersihan.
- d. Budaya organisasi sebagai pola tingkah laku dan pola kerja yang ada dalam organisasi yang bersangkutan.
- e. Kepemimpinan sebagai upaya untuk mengendalikan anggota organisasi agar bekerja sesuai dengan standar dan tujuan organisasi.

- f. Pengelolaan sumber daya manusia yang meliputi aspek kompensasi, imbalan, promosi, dan lain-lain.

Selanjutnya, Atmosoeparto (dalam Hessel Nogi, 2005:181-182) mengemukakan bahwa kinerja suatu organisasi akan sangat dipengaruhi oleh faktor internal maupun eksternal, yaitu:

- 1) Faktor eksternal yang terdiri dari :
  - a. Faktor politik, yaitu hal yang berhubungan dengan keseimbangan kekuasaan negara yang berpengaruh pada keamanan dan ketertiban, yang akan mempengaruhi ketenangan organisasi untuk berkarya secara maksimal.
  - b. Faktor ekonomi, yaitu tingkat perkembangan ekonomi yang berpengaruh pada tingkat pendapatan masyarakat sebagai daya beli untuk menggerakkan sektor-sektor lainnya sebagai suatu sistem ekonomi yang lebih besar,
  - c. Faktor sosial, yaitu orientasi nilai yang berkembang di tengah masyarakat, yang mempengaruhi pandangan mereka terhadap etos kerja yang dibutuhkan bagi peningkatan kinerja organisasi.
- 2) Faktor internal yang terdiri dari :
  - a. Tujuan organisasi, yaitu apa yang ingin dicapai dan apa yang ingin diproduksi oleh suatu organisasi.
  - b. Struktur organisasi, sebagai hasil desain antara fungsi yang akan dijalankan oleh unit organisasi dengan struktur formalnya.
  - c. Sumber daya manusia, yaitu kualitas dan pengelolaan anggota organisasi sebagai penggerak jalannya organisasi secara keseluruhan.

- d. Budaya organisasi, yaitu gaya dan identitas suatu organisasi dalam pola kerja yang baku dan menjadi citra organisasi yang bersangkutan.

Sementara itu Hessel Nogi (2005:182) menyimpulkan bahwa dari banyak faktor telah dikemukakan, terdapat faktor yang dianggap dominan dalam mempengaruhi tingkat kinerja yang dapat dicapai oleh suatu organisasi baik faktor internal maupun eksternal. Ada yang mempersoalkan peralatan, sarana prasarana, atau teknologi sebagai faktor dominan, ada yang mempersoalkan kualitas sumber daya manusia, yang dimiliki oleh organisasi, dan ada yang mempersoalkan mekanisme kerja, budaya organisasi, serta efektivitas organisasi kepemimpinan yang ada dalam suatu organisasi.

Dijelaskan pula bahwa kinerja yang belum optimal pada dasarnya dipengaruhi oleh berbagai faktor, namun dari sekian banyak faktor yang telah diidentifikasi, ada tiga faktor penting yang dianggap sangat mempengaruhi kinerja, yaitu sebagai berikut:

- a. Sumber Daya Manusia

Manusia adalah unsur terpenting dalam keberhasilan suatu organisasi. Dikatakan oleh Susanto (dalam Hessel Nogi, 2005:189) bahwa aset organisasi yang paling penting dan harus diperhatikan oleh manajemen adalah manusia (sumber daya atau *human resources*). Hal ini bermuara pada kenyataan bahwa manusia merupakan elemen yang selalu ada dalam setiap organisasi. Manusia membuat tujuan-tujuan, inovasi, dan mencapai tujuan organisasi. Manusia merupakan satu-satunya sumber daya yang dapat membuat sumber daya



organisasi lainnya bekerja dan berdampak langsung terhadap kesejahteraan perusahaan.

Sumber daya manusia berkaitan dengan kemampuan karyawan maupun staf dalam menjalankan roda organisasi secara efektif dan efisien. Kualitas sumber daya manusia bertumpu pada dua indikator penting, yaitu tingkat pendidikan yang dimiliki oleh para karyawan dan tingkat ketrampilan yang berkaitan dengan bidang kerja yang ditangani para karyawan tersebut. Pendidikan merupakan aspek kemampuan yang dimiliki oleh karyawan dan melekat sesuai dengan atribut yang dimiliki karyawan yang bersangkutan, sedangkan ketrampilan yang dimiliki karyawan untuk mengerjakan proses kerja yang ada pada unit organisasi yang menjadi tanggung jawabnya.

#### b. Struktur Organisasi

Suwarto (dalam Hessel Nogi, 2005:192) mengemukakan bahwa suatu organisasi akan menunjukkan kinerja yang tinggi jika aspek kepemimpinan dan struktur memberikan fokus dan pengarahan dalam upaya mendorong seluruh karyawan pada suatu tujuan yang sama, yaitu tujuan organisasi. Struktur organisasi berkaitan dengan hubungan yang relatif tetap diantara tugas-tugas yang ada dalam organisasi. Gito Sudarno dan Sudita (dalam Hessel Nogi, 2005:193-201) menyebutkan elemen-elemen utama struktur organisasi meliputi pembagian tugas (*division of labor*), departementalisasi, rentang kendali, delegasi wewenang, dan mekanisme koordinasi.

Sedangkan Stoner (dalam Hessel Nogi, 2005:202-203) mengungkapkan terdapat lima unsur yang ada dalam struktur organisasi, yaitu spesialisasi kegiatan, standarisasi kegiatan, koordinasi kegiatan, sentralisasi dan desentralisasi

pengambilan keputusan, serta ukuran satuan kerja. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa struktur organisasi adalah kesesuaian pembagian pekerjaan antara struktur dan fungsi, dimana terjadi penumpukan atau kekosongan pelaksanaan pekerjaan dan ada tidaknya hubungan dan urutan diantara unit-unit kerja yang ada.

### c. Kepemimpinan

Berkaitan dengan kepemimpinan, Thoha (dalam Hessel Nogi, 2005:203) mengemukakan bahwa suatu organisasi akan berhasil atau bahkan gagal, sebagian besar ditentukan oleh kepemimpinan yang ada. Efektivitas kepemimpinan berpengaruh terhadap tingkat kinerja karena kemampuan pimpinan dapat mempengaruhi atau memotivasi orang lain untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Peran kepemimpinan terhadap kinerja organisasi dapat dikatakan bahwa kegiatan-kegiatan yang ada dalam organisasi perlu diorganisir secara tepat dan efisien, sehingga dibutuhkan kemampuan pimpinan dalam melakukan koordianasi.

Dalam penelitian ini, faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja PDAM Kabupaten Gunungkidul ditekankan pada faktor sumber daya manusia, faktor sarana dan prasarana, serta faktor ekonomi.

## **5. Kinerja PDAM Kabupaten Gunungkidul dalam kegiatan penyediaan air bersih**

Perusahaan Daerah adalah semua perusahaan atau badan hukum yang didirikan berdasarkan UU No. 5 Tahun 1962 yang modalnya baik seluruhnya maupun sebagiannya merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan. Pemerintah

Daerah dapat bertindak selaku pemilik sepenuhnya perusahaan tersebut atau sebagai pemilik dari sebagian saham yang ada pada perusahaan tersebut. Perusahaan Daerah berperan dalam menyelenggarakan sebagian dari tugas dan kewenangan Pemerintah Daerah yakni menyediakan pelayanan dasar dan pelayanan umum, namun disamping itu Perusahaan Daerah juga diharapkan dapat menghasilkan pendapatan atau laba yang dapat dikontribusikan dalam Pendapatan Asli Daerah (Deddy Supriady, 2002 : 255-256).

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) merupakan salah satu organisasi publik yang berbentuk perusahaan daerah yang jumlahnya paling banyak dan memiliki peran besar dalam kegiatan penyediaan air bersih bagi masyarakat. Hampir seluruh Kabupaten atau Kota di Indonesia ini memiliki PDAM. Sebagai organisasi publik yang memiliki peran cukup besar dalam mengolah dan menyediakan air bersih, PDAM harus senantiasa menempatkan diri sebagai motor penggerak dalam masyarakat. Artinya PDAM harus mampu melaksanakan perannya dalam masyarakat secara optimal yaitu disamping peran untuk memberikan kontribusi bagi pendapatan daerah namun PDAM juga harus memperhatikan peran sosialnya yaitu untuk memberikan pelayanan yang baik dalam memenuhi kebutuhan air bersih bagi masyarakat. Pelayanan tersebut diwujudkan dalam bentuk kinerja yang berorientasi kepada publik.

Kinerja PDAM dapat diidentifikasi melalui berbagai indikator kinerja yang mana hal ini dapat menjadi tolok ukur keberhasilan dalam kegiatan penyediaan air bersih bagi masyarakat. Dan untuk mengetahui bagaimana kinerja PDAM Kabupaten Gunungkidul dalam kegiatan penyediaan air bersih maka digunakan tiga indikator sebagai indikasi untuk menilai kinerja yaitu efektivitas,

responsivitas dan akuntabilitas. Ketiga indikator ini dipilih dengan alasan bahwa indikator-indikator ini dirasa telah mewakili dari beberapa indikator banyak digunakan untuk melihat kinerja suatu organisasi publik baik dari dalam organisasi itu sendiri maupun dari pihak pengguna jasa. Mengacu pada beberapa pendapat tokoh mengenai indikator kinerja organisasi publik indikator efektivitas, responsivitas dan akuntabilitas ini yang banyak disebutkan untuk menilai kinerja organisasi. Berikut ini dijelaskan mengenai batas-batas terhadap indikator yang telah dipilih sebagai tolok ukur keberhasilan, yaitu sebagai berikut:

### 1) **Efektivitas**

Efektivitas merupakan salah satu indikator kinerja yang berorientasi pada proses. Suatu organisasi dapat dikatakan efektif kalau tujuan organisasi atau nilai-nilai yang telah disepakati bersama antara para stakeholder dari organisasi sebagaimana ditetapkan dalam visinya dapat tercapai. Menurut Amitai Etzioni (dalam Yeremias T. Keban, 2008:227) efektivitas organisasi menggambarkan sampai seberapa jauh suatu organisasi merealisasikan tujuan akhirnya. Sedangkan secara lebih umum, John R. Kimberly (dalam Yeremias T. Keban, 2008:227) menjelaskan bahwa efektivitas organisasi menyangkut semua kondisi yang diperlukan organisasi untuk bertahan hidup dengan istilah “*survival*”.

Robbins (dalam Pabundu Tika, 2006:129) mendefinisikan efektivitas sebagai tingkat pencapaian organisasi jangka pendek dan jangka panjang. Sedangkan Schein (dalam Pabundu Tika, 2006:129) dalam bukunya *Organizational Psychology* mengemukakan bahwa efektivitas organisasi adalah kemampuan untuk bertahan, menyesuaikan diri, memelihara diri, dan tumbuh, lepas dari fungsi tertentu yang dimilikinya.

Steers (1985: 1-6) mengemukakan bahwa konsep efektivitas sendiri memiliki definisi yang beraneka ragam, bergantung pada kerangka acuan yang digunakan. Namun efektivitas dapat lebih mudah dipahami melalui sudut pandang pencapaian tujuan yang layak dan optimal, karena efektivitas dijabarkan berdasarkan kapasitas suatu organisasi untuk memperoleh dan memanfaatkan sumberdaya yang ada untuk mencapai tujuan operasi dan operasionalnya.

Gibson (dalam Pabundu Tika, 2006 : 129) menyebutkan kriteria efektivitas organisasi terdiri dari lima unsur yaitu sebagai berikut:

- a. Produksi, merupakan kriteria efektivitas yang mengacu pada ukuran keluaran utama organisasi yang mencakup keuntungan, penjualan, pangsa pasar, dokumen yang diproses, rekanan yang dilayani, dan lain-lain. Ukuran ini berhubungan langsung dengan yang dikonsumsi oleh pelanggan dan rekanan organisasi yang bersangkutan.
- b. Efisiensi, merupakan kriteria efektivitas yang mengacu pada ukuran penggunaan sumber daya yang langka oleh organisasi. Efisiensi adalah perbandingan antara keluaran dan masukan yang diukur berdasarkan rasio antara keuntungan dengan biaya dan waktu yang digunakan.
- c. Kepuasan, merupakan kriteria yang mengacu pada keberhasilan organisasi dalam memenuhi kebutuhan karyawannya yang meliputi sikap karyawan, penggantian karyawan, absensi, kelambanan, keluhan, kesejahteraan dan sebagainya.
- d. Keadaptasian, merupakan kriteria efektivitas yang mengacu pada tanggapan organisasi terhadap perubahan eksternal dan internal.

- e. Kelangsungan hidup, merupakan kriteria efektivitas yang mengacu pada tanggung jawab organisasi/ perusahaan dalam memperbesar kapasitas dan potensinya untuk berkembang.

Dari beberapa definisi mengenai konsep efektivitas diatas maka dapat diambil kesimpulan bahwa efektivitas merupakan indikator kinerja yang menunjukkan sejauhmana keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran, baik jangka pendek maupun jangka panjang sesuai dengan visi yang telah ditetapkan. Dalam penelitian ini indikasi dari efektivitas PDAM dilihat dari sejauh mana keberhasilan PDAM dalam upaya mencapai tujuannya khususnya dalam kegiatan penyediaan air bersih bagi masyarakat.

## 2) **Responsivitas**

Responsivitas merupakan indikator kinerja yang berorientasi pada hasil. Responsivitas ini dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Menurut Agus Dwiyanto (2002 : 50) responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Sedangkan menurut Hessel Nogi (2005 : 222) responsivitas berkaitan dengan kecepatan tanggapan yang dilakuka oleh aparatur atau petugas terhadap kebutuhan pengguna jasa, yang dalam hal ini adalah masyarakat yang membutuhkan pelayanan sebagaimana diatur dalam perundangan yang berlaku. Joko widodo (2008 : 69) mengemukakan bahwa nilai responsivitas, berkaitan

dengan daya tanggap dan menanggapi apa yang menjadi keluhan, masalah, dan aspirasi publik. Birokrasi publik yang baik adalah birokrasi yang responsif (mempunyai daya tanggap yang tinggi dan cepat menanggapi) terhadap apa yang menjadi keluhan, masalah, aspirasi publik. Responsivitas merupakan pertanggungjawaban dari sisi yang menerima pelayanan (masyarakat).

Untuk dapat mengenali apa yang menjadi tuntutan, keinginan, dan harapan masyarakat, maka sebuah organisasi dituntut untuk mengerti kondisi masyarakat, karena dengan mengerti dan memahami kondisi dari masyarakat tersebut dapat menjadi pertimbangan untuk menghasilkan sebuah produk (hasil) baik berupa barang maupun jasa yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Demikian halnya dengan PDAM, keberhasilan dalam upaya mencapai tujuan khususnya dalam kegiatan penyediaan air bersih juga ditentukan oleh keselarasan antara pelayanan yang diberikan dengan harapan dan keinginan masyarakat.

Dari uraian tersebut maka dapat disimpulkan bahwa responsivitas menggambarkan kemampuan PDAM Kabupaten Gunungkidul dalam melaksanakan kinerjanya untuk mengatasi, menanggapi, dan memenuhi kebutuhan, keluhan, serta tuntutan dari masyarakat mengenai air bersih.

### 3) **Akuntabilitas**

Pengertian akuntabilitas (*accountability*) menurut Kumorotomo (2005 : 3) adalah ukuran yang menunjukkan apakah aktivitas birokrasi publik atau pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah sudah sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang dianut oleh rakyat dan apakah pelayanan publik tersebut mampu mengakomodasi kebutuhan rakyat yang sesungguhnya. Akuntabilitas publik terkait dengan falsafah bahwa lembaga eksekutif pemerintah yang tugas utamanya



adalah melayani rakyat harus bertanggung jawab secara langsung maupun tidak langsung kepada rakyat.

Sedangkan menurut Joko Widodo (2008 : 75) akuntabilitas publik merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja atas tindakan seseorang/ badan hukum/ pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau wewenang untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Akuntabilitas publik merupakan kewajiban pejabat publik untuk memberi penjelasan, keterangan, dan jawaban baik diminta atau tidak kepada publik tentang apa yang telah, sedang dan akan dilakukan oleh para pejabat publik. Penjelasan, keterangan, dan jawaban tersebut harus disampaikan secara terbuka dan transparan kepada publik dengan tujuan agar masyarakat (publik) menjadi tahu tentang apa yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintah.

Agus Dwiyanto (2002 : 57) juga mengemukakan pengertian akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai dan norma eksternal yang ada di masyarakat atau yang dimiliki oleh para stakeholders. Acuan pelayanan yang digunakan oleh organisasi publik juga dapat menunjukkan tingkat akuntabilitas pemberian pelayanan publik. Acuan pelayanan yang dianggap paling penting oleh suatu organisasi publik adalah dapat merefleksikan pola pelayanan yang dipergunakan yaitu pola pelayanan yang akuntabel yang mengacu pada kepuasan publik sebagai pengguna jasa.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas PDAM Kabupaten Gunungkidul dalam kegiatan penyediaan air bersih merupakan bentuk pertanggungjawaban PDAM sebagai penyelenggara layanan akan kebutuhan air bersih kepada seluruh pihak yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut baik secara langsung maupun tidak langsung.

#### **F. Kerangka Berpikir**

Kebutuhan akan air bersih termasuk dalam kebutuhan sektor publik dan merupakan bagian dari perekonomian nasional yang dikendalikan oleh pemerintah. PDAM sendiri sebagai salah satu instansi pemerintah yang berbentuk BUMD lazimnya memiliki misi untuk memberikan pelayanan publik yang optimal pada bidang yang langsung berhubungan dengan kesejahteraan rakyat. Sebagai sebuah instansi yang berbentuk BUMD, disamping memiliki misi bagi pelayanan publik, PDAM kadang-kadang diberi tugas sebagai salah satu komponen yang menggerakkan perekonomian daerah, memberikan atau membuka kesempatan kerja, dan sekaligus diharapkan mampu memberikan kontribusi sebagai salah satu komponen bagi pemasukan kas daerah dari keuntungan yang diperolehnya.

Namun dalam menjalankan tugas dan fungsinya seringkali PDAM dihadapkan pada berbagai permasalahan khususnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam kegiatan penyediaan air bersih. Permasalahan utama yang dihadapi oleh Kabupaten Gunungkidul menyangkut produksi dan distribusi air bersih. Masalah yang berkaitan dengan produksi adalah kurangnya kuantitas air tanah yang dikelola oleh PDAM untuk memenuhi kebutuhan air bersih bagi

seluruh penduduk, sedangkan wilayah Kabupaten Gunungkidul yang berupa perbukitan menyebabkan disrtibusi air bersih tidak merata. Hal ini menimbulkan keluhan-keluhan dari masyarakat yang merasa kurang puas terhadap pelayanan yang diberikan PDAM dalam kegiatan penyediaan air bersih.

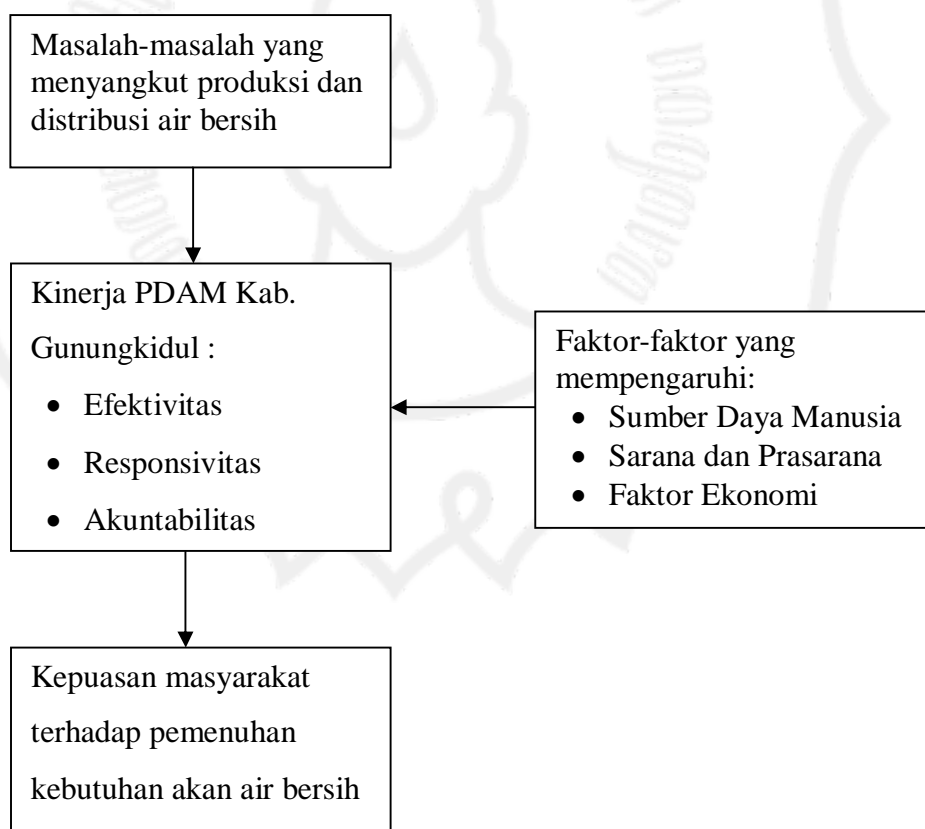
Untuk melihat sejauh mana pelayanan kantor PDAM dalam kegiatan penyediaan air bersih tersebut, maka dapat dilakukan penilaian terhadap kinerjanya dengan melihat indikasi-indikasi yang terkait dengan aktifitas yang dilakukan oleh PDAM. Dengan kinerja ini diharapkan mampu menjelaskan apakah PDAM mampu melaksanakan tugas dan fungsi yang diembannya secara optimal didalam memberikan pelayanan masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan.

Indikator yang digunakan di dalam mengukur kinerja PDAM Kabupaten Gunungkidul adalah efektivitas, responsivitas dan akuntabilitas. Indicator-indicator ini dipilih karena ketiga indikator ini dirasa dapat berfungsi sebagai tolok ukur untuk menilai kinerja PDAM Kabupaten Gunungkidul baik dari sisi internal organisasi maupun eksternal. Sehingga dengan melihat indicator-indikator tersebut dapat diketahui apakah kinerja PDAM dalam kegiatan penyediaan air bersih bagi masyarakat telah berhasil atau belum. Efektivitas PDAM adalah indicator yang dapat menunjukkan sejauh mana keberhasilan PDAM dalam upaya pencapaian misi, tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Responsivitas PDAM adalah daya tanggap dan kemampuan PDAM dalam melaksanakan kinerjanya untuk menanggapi berbagai keluhan dan pengaduan serta untuk memenuhi kebutuhan dan keinginan dari masyarakat dalam kegiatan penyediaan air bersih. Sedangkan akuntabilitas PDAM adalah pertanggungjawaban atas

penyelenggaraan pelayanan dalam memenuhi kebutuhan air bersih kepada pihak yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.

Keberhasilan kinerja PDAM ini tidak terlepas dari faktor-faktor yang mempengaruhi dan upaya-upaya yang dilakukan untuk meningkatkan kinerja PDAM tersebut yang akan berimplikasi pada kepuasan masyarakat. Untuk lebih memperjelas kerangka pemikiran ini, akan penulis sajikan dalam bentuk gambar seperti berikut ini :

**Gambar 1.1**  
**Kerangka Pemikiran**  
**“Kinerja PDAM Kabupaten Gunungkidul dalam Kegiatan Penyediaan Air Bersih”**



## **G. Metodologi Penelitian**

### **1) Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di kantor PDAM Kabupaten Gunungkidul, dengan pertimbangan bahwa PDAM kabupaten Gunungkidul merupakan unsur pelaksana pemerintah daerah yang mempunyai kedudukan, fungsi, dan tugas yang cukup penting dalam kegiatan penyediaan air bersih bagi masyarakat. Selain itu, penelitian juga dilakukan di PDAM Unit Baron yang mana lokasi ini dipilih oleh peneliti sebagai sample dari beberapa PDAM Unit yang ada di wilayah Kabupaten Gunungkidul.

### **2) Jenis Penelitian**

Penelitian ini merupakan suatu penelitian deskriptif dengan didukung data kualitatif, dimana penelitian ini berusaha untuk mengungkapkan suatu fakta atau realita fenomena sosial tertentu sebagaimana adanya dan memberikan gambaran secara objektif tentang keadaan atau permasalahan yang mungkin dihadapi. Menurut Lexy J. Moleong (2000 : 6) penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lain-lain secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.

Jenis penelitian deskriptif kualitatif dimaksudkan untuk menerangkan, menggambarkan, dan melukiskan suatu fenomena yang ada untuk memecahkan suatu masalah .

Dalam penelitian ini, paneliti berusaha mendiskripsikan kinerja yang dilakukan oleh PDAM Kabupaten Gunungkidul dengan menggunakan beberapa

indikator kinerja dalam kegiatan penyediaan air bersih di wilayah kabupaten Gunungkidul. Sebagian besar data yang ada berupa kata-kata, namun disajikan pula data yang berupa angka. Data-data yang terkumpul ini dipaparkan dan dianalisis sesuai dengan apa yang ditemui di lapangan.

### 3) Sumber Data

Data merupakan fakta atau keterangan dari objek yang diteliti. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini ada 2, yaitu:

#### a. Data primer

Adalah data yang diperoleh secara langsung dari informan melalui wawancara dan observasi. Dalam penelitian ini, yang menjadi informan adalah pihak-pihak yang mengetahui informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini yaitu pegawai PDAM Kabupaten Gunungkidul serta masyarakat pengguna layanan khususnya yang ada di unit kerja PDAM pusat. Sedangkan observasi dilakukan dengan melakukan pengamatan di kantor pusat PDAM kabupaten Gunungkidul dan di lingkungan masyarakat pengguna layanan PDAM.

#### b. Data sekunder

Adalah data yang dikumpulkan untuk mendukung dan melengkapi data primer yang berkenaan dengan penelitian. Data sekunder diperoleh melalui pemanfaatan sumber data yang tersedia seperti dokumen berbentuk buku, tabel statistik, dan buku pedoman.

### 4) Sampling

Teknik penarikan sample dalam penelitian ini adalah purposive sampling. Dalam purposive sampling, peneliti cenderung untuk memilih informan yang

dianggap mengetahui informasi dan permasalahannya secara mendalam dan dapat dipercaya untuk menjadi sumber data yang mantap. ( H. B Sutopo, 2002: 56). Penelitian sample ini diarahkan pada sumber data yang dipandang memiliki data yang penting yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Selain itu juga digunakan teknik snowball sampling di mana pemilihan informasi pada waktu di lokasi penelitian berdasarkan petunjuk dari informan sebelumnya, dan seterusnya bergulir sehingga didapatkan data yang lengkap dan akurat. Dalam hal ini sample penelitiannya adalah karyawan PDAM yang dianggap memiliki informasi yang mendalam mengenai permasalahan yang dihadapi, yaitu karyawan PDAM di Bidang Umum baik dari tingkat direksi maupun seksi-seksi.

#### 5) Teknik Pengumpulan Data

##### a. Wawancara

Merupakan kegiatan untuk mendapatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada responden, dimana peneliti membuat kerangka dan garis-garis besar pokok-pokok yang ditanyakan dalam proses wawancara. Dalam penelitian ini dilakukan dengan mengadakan percakapan yang mendalam yang diarahkan pada masalah tertentu dengan para informan yang sudah dipilih untuk mendapatkan data yang diperlukan. Teknik wawancara ini tidak dilakukan dengan struktur yang ketat dan formal agar informasi yang dikumpulkan memiliki kapasitas yang cukup, hanya saja untuk memberikan pedoman dalam mengadakan wawancara maka penulis membuat pedoman wawancara.

##### b. Studi Dokumentasi

Teknik pengumpulan data dengan cara mencatat data-data, dokumen-dokumen, dalam rangka mengumpulkan data-data yang berkaitan dengan objek



penelitian yang diambil dari beberapa sumber demi kesempurnaan penganalisaan. Data tersebut berupa buku-buku, arsip-arsip, table-tabel, dan bahan dokumentasi lainnya yang bermanfaat sebagai sumber penelitian.

c. Observasi

Teknik pengumpulan data dengan cara pengamatan langsung dengan menggunakan alat indera pendengaran dan pengelihatian terhadap fenomena social dan gejala-gejala yang terjadi. Artinya data diperoleh dengan cara memandang, melihat dan mengamati obyek, sehingga dengan itu peneliti memperoleh pengetahuan mengenai apa yang dibutuhkan.

6) Validitas Data

Dimaksudkan sebagai pembuktian bahwa data yang diperoleh peneliti sesuai dengan apa yang benar-benar terjadi di lapangan. Untuk menguji validitas data, peneliti menggunakan metode triangulasi yang mana untuk mendapatkan data tidak hanya diambil dari satu melainkan dari beberapa sumber. Untuk menguji validitas data menggunakan teknik triangulasi data atau sumber. Menurut H. B Sutopo (2002 : 79) Triangulasi data atau sumber memanfaatkan jenis sumber data yang berbeda-beda untuk menggali data yang sejenis. Triangulasi data adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data tersebut. Dalam penelitian ini digunakan triangulasi data atau sumber, yangmana peneliti bisa memperoleh informasi dari narasumber (manusia) yang berbeda-beda posisinya dengan teknik wawancara mendalam, sehingga informasi dari narasumber yang satu bisa dibandingkan dengan informasi dari narasumber lainnya.

## 7) Teknik Analisis Data

Analisis data ialah langkah selanjutnya untuk mengolah hasil penelitian menjadi data, dimana data yang diperoleh, dikerjakan dan dimanfaatkan sedemikian rupa sehingga dapat menyimpulkan persoalan yang diajukan dalam menyusun hasil penelitian. Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah model analisis interaktif (*interactive model of analysis*). Dalam model ini terdapat 3 komponen pokok. Menurut Miles dan Huberman dalam H. B. Sutopo (2002 : 94-96), ketiga komponen tersebut adalah :

### a. Reduksi Data

Reduksi data merupakan komponen pertama dalam analisis data yang mempertegas, memperpendek, membuat fokus, membuang hal yang tidak penting dan mengatur data sedemikian rupa sehingga simpulan penelitian dapat dilakukan.

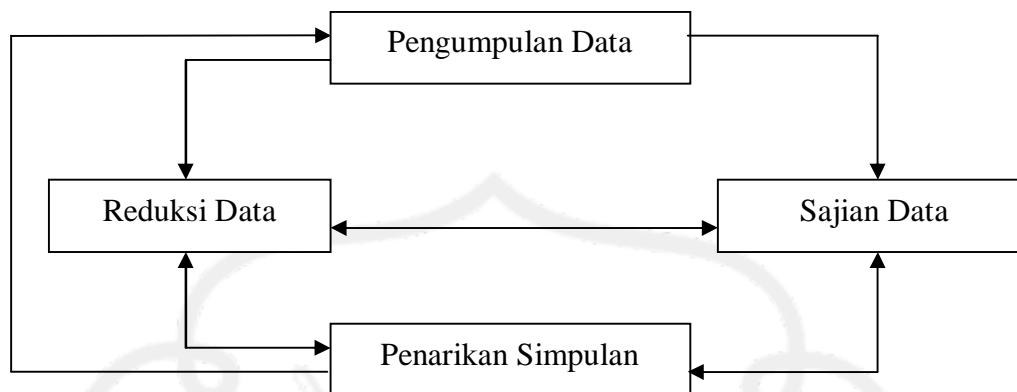
### b. Sajian Data

Sajian data merupakan suatu rakitan informasi yang memungkinkan kesimpulan. Secara singkat dapat berarti cerita sistematis dan logis supaya makna peristiwanya menjadi lebih mudah dipahami.

### c. Penarikan Kesimpulan

Dalam awal pengumpulan data peneliti sudah harus mulai mengerti apa arti dari hal-hal yang ia temui dengan melakukan pencatatan peraturan-peraturan, pola-pola, pernyataan-pernyataan, konfigurasi yang mungkin, arahan sebab akibat, dan berbagai proporsi sehingga penarikan kesimpulan dapat dipertanggung jawabkan.

Proses analisis data dengan menggunakan model interaktif ini dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 1.2  
Bagan Model Analisis Interaktif  
(Sumber : H. B. Sutopo, 2002 : 96)

## BAB II

### DISKRIPSI LOKASI

#### A. GAMBARAN UMUM WILAYAH OPERASIONAL

##### 1. Kondisi Geografis

Kabupaten Gunungkidul merupakan salah satu Kabupaten yang ada di wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang terletak pada garis antara 7°46' - 8°09' Lintang Selatan dan 110°21' - 110°50' Bujur Timur atau terletak di ujung tenggara kota Yogyakarta dengan jarak tempuh dari Yogyakarta ke Wonosari (ibu kota Kabupaten Gunungkidul) sekitar lebih kurang 40 Km. Batas-batas wilayah Kabupaten Gunungkidul adalah sebagai berikut:

- Sebelah Utara : Kabupaten Klaten Propinsi Jawa Tengah
- Sebelah Timur : Kabupaten Wonogiri Propinsi Jawa Tengah

- Sebelah Selatan : Samudra Indonesia
- Sebelah Barat : Kabupaten Bantul Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Luas wilayah Kabupaten Gunungkidul  $\pm 1.485,36 \text{ Km}^2$  atau sekitar 46,63 % dari luas wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Secara administrasi Kabupaten Gunungkidul terdiri dari 18 Kecamatan, 144 Desa dan 1.431 Dusun dengan jumlah penduduk pada tahun 2005 sebanyak 758.885 jiwa.

Kondisi tanah berupa perbukitan kapur, kondisi tanah jenis batuan yang tidak dapat menyimpan air, sehingga air hujan banyak yang lepas dari celah-celah batu kapur. Secara umum Kabupaten Gunungkidul beriklim tropis dengan curah hujan yang relative rendah, dengan jumlah hari hujan tercatat 122 kali dan curah hujan rata-rata per tahun 3.240 mm. suhu udara rata-rata  $29^\circ\text{C}$  suhu udara maksimum  $32^\circ\text{C}$  dan suhu minimum  $26^\circ\text{C}$ .

Bentuk topografi pada umumnya berbukit-bukit, disebelah utara dengan ketinggian  $\pm 600 \text{ m}$ , tengah dan barat dengan ketinggian  $\pm 200 \text{ m}$  ke arah selatan dengan ketinggian  $\pm 400 \text{ m}$  diatas permukaan laut dengan kondisi tanah berupa perbukitan kapur. Kondisi tanah jenis batuan yang dapat menyimpan air, sehingga air hujan banyak yang melalui celah-celah batu kapur.

## **2. Keadaan Penduduk**

Penyebaran penduduk Kabupaten Gunungkidul dapat dikatakan tidak merata jika dibanding dengan luas wilayahnya, hal tersebut mengingat 60% luas wilayahnya adalah pegunungan seribu yang kering. Daerah-daerah yang subur terletak pada aliran sungai dan telaga. Dari luas wilayah Gunungkidul  $1.485,36 \text{ Km}^2$  dan jumlah penduduk 758.885 jiwa pada tahun 2005, memiliki kepadatan penduduk rata-rata 507 jiwa per  $\text{Km}^2$  dengan jumlah rumah tangga sebanyak 158.511. Laju pertumbuhan penduduk di wilayah

Kabupaten Gunungkidul antara tahun 2003-2005 rata-rata sebesar 0,62 % per tahun. Dari keseluruhan jumlah penduduk tersebut rasio perbandingan antara penduduk yang berjenis kelamin perempuan lebih besar dari penduduk berjenis kelamin laki-laki.

### **3. Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat**

Tata nilai di Kabupaten Gunungkidul sangat diwarnai oleh tata nilai agraris, dimana pola keluarga batih masih sangat kental. Sebagian besar penduduknya memiliki mata pencaharian sebagai petani yang mencapai 19,58 % dan 31,81 %. Perekonomian didominasi oleh beberapa kegiatan unggulan yang berbasiskan pada ekonomi pertanian (ubi kayu, jagung, dan kacang-kacangan), peternakan (sapi, kambing), pertukangan (kayu, batu), dan eksplorasi bahan tambang galian C (kalsit, kaolin, batu bintang) namun produksi yang ada masih berupa bahan setengah jadi dengan nilai tambah yang rendah. Kabupaten Gunungkidul juga dikenal sebagai daerah pengirim tenaga kerja ke luar daerahnya atau bahkan sebagai TKI ke luar negeri. Hal ini disebabkan karena kondisi alam yang keras serta kecilnya investasi di daerah mendorong warga Gunungkidul untuk keluar dari daerahnya.

Walaupun demikian, pembangunan yang ada di wilayah Kabupaten Gunungkidul dapat dikatakan sudah cukup baik. Hal ini dapat dilihat dari kondisi sarana prasarana social kemasyarakatan yaitu pemenuhan akan kebutuhan fasilitas pelayanan social yang sudah semakin baik dalam hal kemudahan dan keterjangkauannya.

## **B. PROFIL PDAM**

### **1. Sejarah Berdirinya PDAM**

Kondisi geografis Kabupaten Gunungkidul yang berbukit-bukit, kering, dengan jenis bebatuan yang kebanyakan tidak bisa menyimpan air, mempengaruhi persediaan

sumber air yang ada. Hal ini menyebabkan wilayah ini seringkali menghadapi masalah kekurangan air bersih setiap musim kemarau. Untuk mengatasi kekurangan air di wilayah Kabupaten Gunungkidul, Pemerintah Daerah telah melakukan berbagai upaya yang dilaksanakan melalui Satuan Koordinasi Pelaksanaan Air Bersih (Satkorlak PAB). Salah satu kegiatan yang dilaksanakan oleh Satkorlak PAB adalah melakukan pembagian air minum kepada masyarakat. Akan tetapi kegiatan utama Satkorlak PAB ini tidak dapat dilakukan dalam jangka panjang karena memerlukan biaya operasi yang sangat tinggi.

Oleh sebab itu, pada tahun 1982 Departemen Pekerjaan Umum bekerjasama dengan Pemerintah Daerah membentuk Badan Pengelolaan Air Minum (BPAM) yang bertugas untuk mengelola dan mengembangkan sarana dan prasarana penyediaan air bersih dengan memanfaatkan air sungai bawah tanah. Dengan dibentuknya BPAM tersebut, masalah yang menyangkut kekurangan air bersih di Gunungkidul mulai teratasi dan berkurang, khususnya pada kawasan air di wilayah Zone Selatan.

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1987 tentang Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Gunungkidul, Badan Pengelola Air Minum (BPAM) berubah statusnya menjadi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Sampai saat ini pelayanan air bersih yang dilaksanakan oleh PDAM sudah menjangkau hampir seluruh wilayah di Kabupaten Gunungkidul.

## **2. Visi, Misi dan Tujuan PDAM**

Sebagai sebuah organisasi, PDAM Kabupaten Gunungkidul memiliki visi, misi dan tujuan yang akan dicapai.

Visi PDAM Kabupaten Gunungkidul adalah profesionalisme kerja untuk mewujudkan Perusahaan Daerah Air Minum yang sehat dan mandiri dalam melayani kebutuhan air minum kepada masyarakat.

Misi dari PDAM Kabupaten Gunungkidul antara lain:

- a) Peningkatan kualitas SDM dalam pengelolaan perusahaan yang efektif, efisien, memenuhi kebutuhan air bersih baik kuantitas, kualitas maupun kontinuitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat.
- b) Meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.
- c) Meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat.
- d) Memotivasi kebutuhan air bersih terhadap masyarakat.
- e) Meningkatkan kontribusi terhadap pendapatan asli daerah (PAD) dan kesejahteraan karyawan.

Sedangkan tujuan utama dari didirikannya PDAM Kabupaten Gunungkidul adalah untuk melayani air bersih bagi seluruh masyarakat secara terus menerus, efektif dan efisien yang memenuhi syarat-syarat kesehatan dan meningkatkan pengembangan perekonomian daerah.

### **3. Tugas Pokok dan Fungsi**

Tugas pokok dan fungsi dari PDAM Kabupaten Gunungkidul berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul No. 4 Tahun 2002, adalah sebagai berikut:

- a) Tugas pokok

PDAM mempunyai tugas menyelenggarakan pengelolaan air minum untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang mencakup aspek social, kesehatan, dan pelayanan umum.

- b) Fungsi



Fungsi yang harus dijalankan oleh PDAM antara lain memberikan pelayanan umum/jasa kepada masyarakat dalam rangka pemenuhan kebutuhan air bersih serta menyelenggarakan pemanfaatan umum. Disamping itu PDAM juga berfungsi untuk mengelola pendapatan meskipun bukan organisasi pencari laba.

#### **4. Susunan Organisasi**

Berdasarkan Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Gunungkidul No.148/188.45 /6 /1990, susunan organisasi PDAM terdiri dari:

- 1) Unsur pengawasan umum : Badan Pengawas
- 2) Unsur pimpinan : adalah direksi yang terdiri dari Direktur Utama, dan dibantu oleh 2 orang Direktur.
- 3) Unsur pelaksana : adalah bagian-bagian yang masing-masing terdiri dari Seksi-Seksi, Cabang dan Unit.

Pengelolaan operasional perusahaan secara teknis dilaksanakan oleh Direktur Bidang Teknik dan Bidang Umum. Berikut ini rincian dan tugas dari masing-masing susunan organisasi yang ada di dalam PDAM Kabupaten Gunungkidul:

- 1) Badan Pengawas terdiri dari unsur pejabat Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah. Tugas pokok Badan Pengawas adalah :
  - a. Menetapkan kebijaksanaan Perusahaan Daerah Air Minum secara terarah sesuai dengan kebijaksanaan umum Pemerintah Daerah.
  - b. Melakukan pengawasan terhadap Direksi, sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan kebijaksanaan yang ditetapkan Badan Pengawas.
  - c. Memberikan persetujuan atas rencana anggaran dan rencana kerja Perusahaan Daerah Air Minum.

- d. Memberikan persetujuan atas perubahan anggaran Perusahaan Daerah Air Minum.
  - e. Memeriksa dan memberikan pengesahan atas laporan secara berkala perhitungan hasil usaha dan kegiatan Perusahaan Daerah Air Minum
  - f. Mengesahkan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran dan rencana kerja perusahaan yang diajukan oleh Direksi setiap akhir tahun buku.
  - g. Memberikan persetujuan atas pengaturan tunjangan bagi pegawai yang dilakukan oleh Direksi.
- 2) Direksi terdiri dari Direktur Utama, Direktur Bidang Umum dan Direktur Bidang Teknik. Tugas pokok dari Direksi adalah melaksanakan pengurusan dan pembinaan Perusahaan Daerah Air Minum menurut kebijaksanaan yang telah ditentukan oleh Badan Pengawas sesuai dengan kebijaksanaan umum Pemerintah Daerah.
- 3) Direktur Bidang Umum membawahi :
- a. Bagian Keuangan yang terdiri dari:
    - a) Seksi Pembukuan, bertugas melaksanakan pembukuan dari tiap transaksi dan memastikan kesesuaiannya, memeriksa kesesuaian dan kebenaran dari tiap laporan keuangan, memeriksa pembuatan daftar gaji, uang lembur dan tunjangan, serta melaksanakan perhitungan harga pokok produksi dan penjualan air.
    - b) Seksi Kas dan Penagihan, bertugas menerima pembayaran atas semua penagihan rekening air dan hutang, melakukan pembayaran atas hutang perusahaan, menyimpan dan mengatur persediaan uang kas, melakukan pencatatan administrasi dan pembuatan laporan dari sejumlah uang.

- c) Seksi Perencanaan Keuangan, bertugas membuat perkiraan atas seluruh penerimaan dan penggunaan uang kas setiap bulannya, menganalisa dan mengusulkan cara untuk mencegah kekurangan dana, merencanakan dan mengawasi pengeluaran dana perusahaan, mengadakan analisa terhadap penerimaan dan pengeluaran uang kas.
- b. Bagian Langgan, terdiri dari:
- a) Seksi Pelayanan Langgan, memiliki tugas untuk menampung pengaduan dan permohonan sambungan baru, mengatur tugas pelayanan, mengadakan pengecekan atas kebenaran dari tariff air yang berlaku bagi langganan tertentu.
  - b) Seksi baca meter, memiliki tugas untuk mengkoordinir dan melaksanakan seluruh pekerjaan pembacaan meter, memastikan angka meter yang diragukan kebenarannya, serta mengadakan analisa dan menyelidiki sebab-sebab terjadinya penurunan dan kenaikan pemakaian air oleh pelanggan.
  - c) Seksi rekening, memiliki tugas untuk melaksanakan seluruh proses pekerjaan yang terkait dengan rekening mulai dari penyusunan jadwal pembuatan rekening, pembuatan rekening, pembuatan rekapitulasi rekening, hingga membandingkan hasil kegiatan dengan jadwal dan rencana yang telah ditetapkan.
- c. Bagian umum, terdiri dari :
- a) Seksi gudang, memiliki tugas memeriksa dan menyimpan semua bahan baku, perlengkapan, dan peralatan yang ada, melaksanakan pencatatan dan administrasi gudang, melaporkan kekurangan dan kerusakan

barang di gudang, serta mengatur dan mengawasi pemeliharaan gudang.

- b) Seksi pembelian, memiliki tugas yang terkait dengan pengaturan dan pelayanan pembelian barang untuk keperluan operasional. Mulai dari pemesanan, pembayaran, dan penyerahan barang.
- c) Seksi admistrasi dan personalia, tugasnya terkait dengan penyelenggaraan administrasi dari data kepegawaian yang menyangkut kepangkatan, pemindahan, kenaikan pangkat, gaji, cuti, absensi dan lain-lain.

4) Direktur Bidang Teknik membawahi:

a. Bagian Produksi, terdiri dari :

- a) Seksi operasi sumber, tugasnya terkait dengan pelaksanaan operasi dan pemeliharaan dari seluruh sumber air yang dikuasai oleh perusahaan, menganalisa data statistic mengenai sumber air, mengawasi tindakan operasional untuk memperlancar produksi air, menyelesaikan masalah-masalah mengenai kebocoran air dan menyusun laporan tentang keadaan sumber air.
- b) Seksi laboratorium, bertugas menganalisa keadaan dan kualitas air dari sumber sebelum dan sesudah diolah, mangawasi pemakaian bahan kimia, serta menjaga kestabilan kualitas air bersih menurut syarat-syarat yang telah ditetapkan.

b. Bagian transmisi dan disitribusi

- a) Seksi transmisi dan distribusi, bertugas untuk melaksanakan pemasangan dan pemeliharaan jaringan pipa, memeriksa dan

mengawasi keadaan hidran umum dan reservoir, serta mengantisipasi pemasangan sambungan liar.

b) Seksi meter air, memiliki tugas untuk melaksanakan dokumentasi mengenai keadaan, mutasi dan perkembangan pemeliharaan/ perbaikan dari setiap meteran air, memeriksa dan mengawasi terkait dengan meter air yang ada di pelanggan.

c. Bagian perencanaan teknik

a) Seksi perencanaan, memiliki tugas mengumpulkan dan menyimpan data teknis dan gambar situasi untuk menyusun rencana konstruksi, menyusun peta tanah untuk jaringan pipa, melakukan pengumpulan data tentang struktur dan keadaan penduduk, dan survey pasar untuk kalkulasi biaya, mengumpulkan data dan informasi menyangkut kondisi meter air, menyusun rencana untuk rehabilitasi pipa-pipa induk, pemasangan instalasi baru dan penggantian meter air.

b) Seksi pengawasan, tugasnya terkait dengan pengawasan semua kegiatan konstruksi dan pelaksanaan proyek di lapangan termasuk pengawasan anggaran dan melaporkan bilamana terjadi penyimpangan.

d. Bagian peralatan dan pemeliharaan

a) Seksi bangunan umum, tugasnya terkait dengan pemeriksaan, pemeliharaan dan pengawasan terhadap kebersihan bangunan, ruangan, halaman produksi air dan peralatannya, mengawasi dan mengkoordinir perbaikan yang perlu dilaksanakan.

- b) Seksi bangunan instalasi, bertugas untuk memeriksa dan mengatur pemeriksaan secara berkala serta mengkoordinir pelaksanaan perbaikan dan perawatan instalasi air serta peralatan.

5) Kepala Cabang/ Unit

### 5. Tata Kerja Organisasi

Tata kerja PDAM diatur dalam Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Gunungkidul No.148/188.45 /6 /1990, yang tercantum pada bagian kelima pasal 45, 46 dan 47 yaitu :

- a. Dalam menjalankan tugasnya, direktur utama direktur bidang umum, dan direktur bidang teknik kepala bagian dan kepala seksi menerapkan prinsip koordinasi, integrasi dan sinkronisasi secara vertikal dan horisontal.
- b. Direktur utama mengadakan hubungan koordinasi dan konsultasi dengan dinas dan satuan kerja lain di lingkungan Pemerintah Daerah sesuai dengan bidang tugasnya.
- c. Setiap pimpinan satuan organisasi dalam perusahaan daerah bertanggung jawab memimpin dan mengkoordinasikan bawahan masing-masing dan memberikan bimbingan serta petunjuk-petunjuk bagi pelaksanaan tugas bawahannya.
- d. Setiap pimpinan satuan organisasi perusahaan mengikuti dan mematuhi petunjuk-petunjuk dan bertanggung jawab kepada atasan masing-masing dan menyampaikan laporan tepat pada waktunya.
- e. Dalam menetapkan kebijaksanaan dan pengawasan atas pengurusan perusahaan, Badan Pengawas mengadakan rapat berkala dan rapat khusus.

- f. Dalam melaksanakan pengurusan dan pembinaan Perusahaan Daerah, Direksi dan Seksi mengadakan rapat tahunan, rapat berkala dan rapat khusus.
- g. Ketentuan-ketentuan penyelenggaraan rapat-rapat Perusahaan Daerah diatur oleh Direktur Utama.

## 6. Jumlah Pegawai

Pegawai merupakan unsure Sumber Daya Manusia yang sangat penting bagi sebuah organisasi. Peranan pegawai sangat penting bagi kelangsungan hidup organisasi dalam rangka pencapaian tujuan organisasi karena pegawai merupakan roda penggerak organisasi. Sama halnya dengan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), peranan pegawai amat sangat penting dalam rangka mencapai tujuan perusahaan. Sebagai subyek yang melaksanakan kegiatan pelayanan, kuantitas dan kualitas yang dimiliki oleh tiap pegawai sangat berpengaruh terhadap kinerja perusahaan. Apabila kuantitas dan kualitas pegawai memadai, maka perusahaan juga dapat menghasilkan kinerja yang baik.

Saat ini jumlah pegawai PDAM Kabupaten Gunungkidul sebanyak 162 orang yang membidangi pada tiap jabatan dan bagian seperti yang ada dalam struktur organisasi. Dari 162 orang pegawai tersebut ada yang berstatus sebagai pegawai tetap dan pegawai tidak tetap.

**Table 2.1**

**Jumlah Pegawai PDAM Gunungkidul berdasarkan Jabatan/ Bagian dan Status Kepegawaian**

Jabatan	Status Kepegawaian		Jumlah
	Tetap	Tidak Tetap	
<b><u>Direksi</u></b>	3	0	3
<b><u>Bidang Umum :</u></b>			
1. Bagian Keuangan	9	0	9



2. Bagian Langganan	5	0	5
3. Bagian Umum	7	2	9
<b><u>Bidang Teknik:</u></b>			
1. Bagian Produksi	17	0	17
2. Bagian Trans & Distribusi	7	1	8
3. Bagian Perencanaan Teknik	4	0	4
4. Bagian Pemeliharaan dan Peralatan	4	0	4
<b><u>Cabang/ Unit</u></b>			
Kepala Cabang/ Unit	9	0	9
Staf Teknik	62	11	73
Staf Administrasi	16	5	21
Jumlah Total	143	19	162

Sumber : Data PDAM Kab. Gunungkidul

Berdasarkan tabel diatas, dapat dilihat bahwa dari 162 pegawai yang ada di PDAM, sebanyak 143 orang berstatus sebagai pegawai tetap, sedangkan 19 orang sisanya berstatus sebagai pegawai tidak tetap. Jumlah pegawai paling banyak adalah staf teknik yaitu berjumlah 73 orang. Hal ini disebabkan karena orientasi kerja PDAM Kabupaten Gunungkidul lebih ditekankan pada pemenuhan kuantitas air untuk memenuhi kebutuhan air bagi pelanggannya. Sehingga lebih banyak dibutuhkan staf teknik sebagai pelaksana dalam pengelolaan air bersih, mulai dari sumber air hingga sampai ke pelanggan.

Untuk melihat kualitas Sumber Daya Manusia yang ada dalam PDAM, maka dapat dilihat dari jenjang pendidikan yang dimiliki oleh pegawai-pegawainya. Jenjang pendidikan yang dimiliki oleh pegawai PDAM sangat beragam, mulai dari SD/ SLTP hingga Sarjana. Dari 162 orang pegawai PDAM sampai dengan tahun 2005, yang

berpendidikan SLTA ada sebanyak 72 %, sedangkan yang berpendidikan tinggi hanya 8% dan untuk pegawai yang berpendidikan SD/ SLTP mencapai 20 % dari seluruh pegawai yang ada. Berikut ini disajikan table yang menunjukkan tingkat pendidikan pegawai PDAM Kab. Gunungkidul.

**Tabel 2.2**  
**Pegawai PDAM Gunungkidul Berdasarkan Tingkat Pendidikan**

No	Pendidikan	Jumlah Pegawai		Jumlah
		Tetap	Tidak Tetap	
1	S2 dan S3	1	0	1
2	Sarjana/ S1	8	2	10
3	Sarjana Muda/ D3	2	0	2
4	SLTA	110	6	116
5	SLTP	12	5	17
6	SD	10	6	16
7	Tidak Lulus	0	0	0
		143	19	162

Sumber : Data PDAM Gunungkidul

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa sebagian besar pegawai di PDAM berpendidikan SLTA yaitu sebanyak 116 orang, sedangkan untuk pegawai yang berpendidikan tinggi baru ada sekitar 13 orang. Selain itu jumlah pegawai yang memiliki jenjang pendidikan SD/ SLTP masih cukup besar yaitu sebanyak 33 orang atau mencapai 20 % dari seluruh pegawai yang ada di PDAM.

Untuk meningkatkan kemampuan SDM yang ada di dalam PDAM, maka pegawai diikutsertakan dalam berbagai pelatihan, yaitu pelatihan praktis (Practical Training) mengenai pengelolaan air bersih, baik di bidang teknis maupun non teknis. Pelatihan-pelatihan tersebut baru diikuti oleh sekitar 33 % pegawai yang ada di lingkungan PDAM. Berikut disajikan table daftar karyawan yang pernah mengikuti Practical Training mengenai pengelolaan air bersih bidang teknis maupun non teknis:

Tabel 2.3

## Daftar Karyawan PDAM yang Pernah Mengikuti Practical Training

No.	Unit Kerja	Jumlah Karyawan	Banyak Training yang pernah diikuti			
			0	1 s/d 2	3 s/d 4	> 5 kali
1	Wonosari	58	17	17	11	13
2	Semanu	11	6	3	2	
3	Paliyan	5	5			
4	Playen	7	4		3	
5	Ponjong	6	5	1		
6	Karangmojo	6	5		1	
7	Baron	5	4		1	
8	Nglipar	4	3	1		
9	Tepus	6	5		1	
10	Panggung	5	4	1		
11	Rongkop	7	6	1		
12	Bribin	23	23			
13	Ngobaran	19	19			
	Jumlah	162	106	24	19	13
	Prosentase (%)	100	67	15	10	8

Sumber : Data PDAM Kab. Gunungkidul

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa dari seluruh jumlah karyawan PDAM Kabupaten Gunungkidul, jumlah karyawan yang pernah mengikuti pelatihan sebanyak 56 orang atau sebanyak 33 %. Sedangkan sisanya yaitu sebanyak 106 orang karyawan atau sebesar 67 % belum pernah sama sekali mengikuti pelatihan yang ada. Hal ini menunjukkan bahwa tidak semua karyawan PDAM diikutsertakan dalam pelatihan-pelatihan yang pernah diadakan.

### 7. Program Kerja PDAM Kabupaten Gunungkidul

Dalam rangka mencapai visi, misi, sasaran dan tujuan perusahaan, PDAM Gunungkidul membuat suatu program kerja dan rencana kerja yang akan dilaksanakan pada kurun waktu tertentu. Program dan rencana kerja tersebut dibuat sesuai dengan bidang-bidang kerja yang ada di dalam PDAM yaitu meliputi bidang pemasaran, bidang

operasional, bidang keuangan, dan bidang sumber daya manusia. Berikut ini rincian program kerja PDAM yang telah di susun untuk tahun 2006-2011:

a. Program dan Rencana Kerja Perusahaan Bidang Pemasaran

Kegiatan-kegiatan yang dilakukan PDAM Gunungkidul untuk meningkatkan pemasaran antara lain:

- a) Ketepatan waktu pemasangan Sambungan Rumah bagi calon pelanggan.
- b) Kecepatan dalam memberikan tanggapan terhadap pengaduan-pengaduan dari pelanggan.
- c) Sosialisasi tentang tariff air dan prosedur menjadi pelanggan.
- d) Sosialisasi tentang manfaat dan kualitas air minum.
- e) Meningkatkan dan memperbaiki pelayanannya terhadap konsumen.
- f) Memberikan informasi yang jelas dan dapat dimengerti sehingga masyarakat ikut merasa memiliki dan memelihara setiap sarana dan prasarana PDAM serta mematuhi peraturan yang ada.
- g) Menjamin kepastian hukum sesuai dengan apa yang telah dikemukakan kepada masyarakat: misalnya memberikan kualitas dan kuantitas persyaratan yang telah ditentukan kepada masyarakat, mencari jalan keluar terhadap permasalahan-permasalahan PDAM.

b. Program dan Rencana Kerja Perusahaan Bidang Operasional

Dalam bidang pelayanan dan operasional teknis diperlukan penanggulangan atau menekan tingkat kebocoran air dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a) Melengkapi peralatan-peralatan deteksi kebocoran
- b) Menyebarkan formulir untuk mengetahui sambungan teknis sambungan rumah di setiap pelanggan.

- c) Mengoptimalkan jaringan dan instalasi-instalasi yang sudah ada.
- d) Pengadaan bak klorinasi untuk pelaksanaan pemeriksaan kualitas air di unit kerja Bribin, Seropan, ngobaran, dan Wonosari.
- e) Melengkapi peralatan laboratorium untuk mendukung pemeriksaan kualitas air.
- f) Pemeliharaan bangunan dengan memperbaiki rumah genzet Tawarsari dan rumah jaga Gelung.
- g) Interkoneksi jaringan pipa transmisi dan distribusi dengan sub Sistem Seropan, Bribin, dan Ngobaran.
- h) Pengadaan Motor Pompa dan Generator sesuai dengan sumber air yang ada.

Untuk program rencana tindakan yang berkaitan dengan asset fisik dapat dibagi kedalam dua program yaitu:

a) Program Mendesak

Rencana tindakan dari program ini meliputi : pemeliharaan peralatan mekanikal/elektrikal pada sumber yang ada, pembersihan sumur bor, penggantian meter pelanggan, pelaksanaan program penyuluhan secara rutin, pengadaan pipa dan asesoris.

b) Program Jangka Menengah.

Program ini berkaitan dengan asset fisik yang ada dengan peningkatan system perpipaan yang ada optimalisasi system yang ada. Program tindakan ini antara lain : pemasangan Water Meter Induk pada jaringan pipa transmisi dan distribusi serta reservoir yang ada, pemeliharaan katup-katup jaringan yang ada, pelatihan teknologi pengelolaan air dan operasi pemeliharaan mekanikal, pengadaan alat untuk pemeriksaan parameter Fe dan pengadaan Ph Meter, serta studi pelestarian konservasi air untuk sumber air yang digunakan.

c. Program dan Rencana Kerja Perusahaan Bidang Keuangan

Program dan rencana tindakan yang terkait bidang keuangan dibagi dalam dua program yaitu:

a) Program Mendesak (2007-2009)

Program-program mendesak yang harus dilakukan di bidang keuangan adalah program penyehatan keuangan melalui peningkatan pendapatan dan peningkatan efisiensi biaya. Rencana tindakan untuk program peningkatan pendapatan antara lain: penyesuaian tariff; evaluasi visi, misi dan tujuan perusahaan; peningkatan efisiensi penagihan piutang dan penambahan sambungan/ pelanggan. Rencana tindakan untuk program peningkatan efisiensi biaya dilakukan dengan optimalisasi personil/ pegawai dan efisiensi penggunaan biaya listrik dan biaya pemeliharaan.

b) Program Jangka Menengah (2009-2011)

Rencana tindakan untuk program jangka menengah meliputi: strukturisasi anggota Badan Pengawas dan meningkatkan fungsi tanggung jawab dan kerja yang professional Badan Pengawas dalam pengelolaan PDAM dengan training/ pelatihan; evaluasi dan lelang asset-aset PDAM yang tidak produktif; menyiapkan program dan pencapaian target kerja perusahaan lima tahunan untuk mencapai target Cost Recovery; updating potensi pelanggan baru; peningkatan penyuluhan/ sosialisasi kepada calon palanggan dan inventarisasi dan evaluasi pompa yang tidak efisien penggunaannya.

d. Program dan Rencana Kerja Bidang SDM

Program dan rencana kerja bidang SDM adalah sebagai berikut:

- a) Mengembangkan dan melaksanakan system pengelolaan pegawai, misalnya perencanaan dan perkiraan pegawai, administrasi kepegawaian (merekruit

- pegawai baru yang professional untuk meningkatkan pengelolaan perusahaan, penilaian kinerja pegawai dan jenjang karir)
- b) Mengembangkan kapasitas tenaga kerja PDAM, pegawai mempunyai kemampuan yang sesuai dengan perusahaan komersial
  - c) Mengembangkan budaya yang berorientasi pada pelayanan diantara pegawai PDAM
  - d) Mengembangkan dan melaksanakan program insentif untuk karyawan yang mempunyai prestasi bekerja yang baik.
  - e) Mengembangkan dan melaksanakan standar untuk kompetensi.

### **8. Jangkauan Wilayah**

Wilayah pelayanan PDAM Kabupaten Gunungkidul adalah seluruh daerah yang ada di Kabupaten Gunungkidul yang terbagi dalam 18 Kecamatan. Dengan kondisi wilayah yang merupakan kawasan karst, dan minim sumber air maka adanya PDAM sangat diharapkan oleh seluruh masyarakat di Kabupaten Gunungkidul untuk memenuhi kebutuhan air bersih. Namun saat ini daerah yang telah terlayani oleh PDAM baru mencapai 17 Kecamatan, dengan jumlah penduduk sebanyak 334.328 jiwa atau sebesar 56,43%. Masih ada satu kecamatan yang belum terjangkau pelayanan PDAM yaitu Kecamatan Gedangsari dengan jumlah penduduk 40.221 jiwa.

Dalam melaksanakan pelayanan air bersih, PDAM membentuk cabang-cabang di wilayah Kecamatan yang berfungsi sebagai unit pelayanan langsung kepada masyarakat di lingkungan wilayah kerja di tiap ibu kota Kecamatan. Dari 17 Kecamatan yang telah mendapatkan pelayanan dari PDAM, PDAM baru membentuk 13 unit kerja/ cabang yang ada di 13 Kecamatan se-Kabupaten Gunungkidul.



Hambatan alam yang berupa perbukitan menjadi salah satu penyebab pelayanan yang diberikan belum maksimal. Kondisi medan yang berbukit-bukit serta pola pemukiman penduduk yang menyebar menyulitkan pembangunan pipa untuk distribusi air bersih. Selain itu, terbatasnya sarana dan prasarana juga mempengaruhi pelayanan yang diberikan oleh pihak PDAM sehingga ada beberapa desa yang belum terjangkau aliran air bersih PDAM

### **9. Kondisi Sumber Air Baku dan Pelayanan**

Untuk dapat memenuhi kebutuhan air bersih bagi masyarakat, maka produksi air yang dihasilkan oleh sumber-sumber air dan didistribusikan oleh PDAM juga harus tersedia dengan baik. Untuk itu PDAM harus mampu mengelola sumber-sumber air yang ada di wilayah Kabupaten Gunungkidul. Mengingat kondisi wilayah yang merupakan kawasan karst dengan jenis batuan kapur yang tidak dapat menyimpan air, maka untuk mendapatkan sumber air harus dilakukan dengan berbagai upaya.

Kabupaten Gunungkidul merupakan daerah yang mempunyai potensi sumber air yang sangat besar. Namun sumber-sumber air tersebut tidak dapat dieksploitasi dengan mudah agar bisa dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Kondisi geografis yang kurang mendukung, menyebabkan eksploitasi sumber air ini memerlukan pemompaan bertingkat, atau pengeboran yang dalam untuk dapat menemukan sumber air. Secara umum kondisi air baku yang ada di wilayah Kabupaten Gunungkidul dibedakan menjadi jenis sumber air baku seperti sumur bor, mata air, sumur dangkal, air permukaan dan sungai bawah tanah. Potensi mata air, air permukaan, dan sumur bor lebih banyak dijumpai di wilayah utara (Zone Utara) dan wilayah tengah (Zone Tengah), sedangkan di wilayah selatan (Zone Selatan) lebih banyak

ditemukan Sungai Bawah Tanah. Berikut ini disajikan tabel sumber air yang dikelola oleh PDAM Kab. Gunungkidul :

**Tabel 2.4**  
**Potensi Pengembangan Sumber Air PDAM Kab. Gunungkidul**

No.	Lokasi	Jenis Sumber Air	Kapasitas Sumber Air (Liter/ Detik)	Real Produksi (Liter/ Detik)
1	<b>Wonosari</b>			
	-Hargobinangun	- Sumur bor	60	33
	- Ngembel	- Mata air	70	
	- Gelung	- Sumur dangkal	20	5
	- Tawarsari	- Sumur dalam	25	17,5
	- Gempur	- Mata Air	28	16
	- Siyono	- Sumur bor	20	15
2	<b>Seropan</b>	- Sungai bawah tanah	950	125
3	<b>Ponjong</b>			
	- Payak	- Sumur bor	8	5,5
4	<b>Karangmojo</b>			
	- Grogol	- Sumur bor	4	3,7
5	<b>Paliyan</b>			
	- Tahunan	- Sumur bor	10	3,8
6	<b>Playen</b>			
	- Tompak	- Sumur bor	6	4
	- Gading	- Sumur bor	10	3
	- Bunder	- Mata Air (gravitasi)	5	
7	<b>Baron</b>			
	- Ngleri	- Sumur bor	5	5
	- Sungai bawah tanah		800	60
8	<b>Tepus</b>			
	- Wilayu I	- Sumur bor	9	6
	- Wilayu II	- Sumur bor	12	5
9	<b>Rongkop</b>			
	- Sawahan	- Sumur bor	6	3,5
10				
	- Pucung	- Sumur bor	10	3,3
	- Trayu	- Sumur bor	8	2,5
11	<b>Nglipar</b>			
	- Ngembel	- Mata air	15	7,5
12	<b>Panggang</b>			
	- Banyumeneng	- Mata air	15	4
	- Giritirto	- Mata air	5	3,5
12	<b>Bribin</b>	- Sungai bawah tanah	750	50

13	Ngobaran	- Sungai bawah tanah	180	46
----	----------	----------------------	-----	----

Sumber : PDAM Kab. Gunungkidul

## 10. Tarif

Sumber dana PDAM berasal dari pendapatan yang diterima dari penjualan air yang dibebankan kepada pelanggan dan dibayarkan tiap bulan per meter kubik pemakaian air. Besarnya pembayaran ditentukan oleh tariff dasar air yang telah ditetapkan oleh pihak PDAM dengan persetujuan pemerintah. Tariff dasar air adalah harga minimal air minum yang harus dibayar oleh pelanggan atas pemakaian air dan penetapannya selalu disesuaikan dengan adanya inflasi dan kenaikan beban biaya, serta klasifikasi dari pelanggan. Tarif air ini merupakan sumber pendapatan yang utama bagi PDAM untuk menjamin kelancaran operasional.

Tariff dasar air yang ditetapkan oleh PDAM Kab. Gunungkidul saat ini masih dibawah biaya yang dikeluarkan untuk produksi 1 m<sup>3</sup> air atau terjadi deficit, sehingga mengakibatkan PDAM belum bisa mendapatkan laba. Tariff dasar air ini ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan Bupati, dan tariff terbaru ditetapkan berdasarkan Keputusan Bupati Gunungkidul No. 32/ KPTS/ 2006 adalah sebagai berikut:

**Table 2.5**

### **Tariff Air Minum PDAM Kab. Gunungkidul**

No.	Kategori Pelanggan	Dasar peneanaan tarif				
		0-10 m <sup>3</sup>	0-20 m <sup>3</sup>	11-20 m <sup>3</sup>	21-30 m <sup>3</sup>	>30 m <sup>3</sup>
1.	Sosial umum	1400	-	1400	1400	1400
2.	Sosial khusus	1600	-	1600	1700	1700
3.	RT A	1700	-	2100	2800	3100
4.	RT B	1950	-	2200	3100	3400
5.	Instansi Pem.	2500	-	2750	3400	3700
6.	Niaga kecil	-	2300	-	3100	3400

7.	Niaga besar	-	2500	-	3400	3600
8.	Industri kecil	-	3400	-	3900	4000
9.	Industri besar	-	3900	-	4000	4650
10.	Warung air	-	3100	-	3250	3400
11.	Pelabuhan	-	4650	-	5400	6200

Sumber : PDAM Kab. Gunungkidul

Keterangan : (harga dalam Rupiah per meter 1 m<sup>3</sup>).

1. Sosial Umum, meliputi HU, WC umum, Terminal Air, dan lainnya yang sejenis.
2. Sosial Khusus, meliputi panti asuhan, yayasan sosial, sekolah negeri/ swasta, tempat ibadah, dan lainnya yang sejenis.
3. Rumah tangga A yaitu pelanggan rumah tangga yang hanya berfungsi sebagai sarana tempat tinggal.
4. Rumah tangga B yaitu rumah selain sebagai sarana tempat tinggal juga sebagai tempat usaha yang menghasilkan keuntungan.
5. Instansi Pemerintah, meliputi rumah sakit pemerintah, badan/ instansi/ kantor pemerintah dan TNI/ Polri, dan lainnya yang sejenis.
6. Niaga Kecil, meliputi kios/warung/toko, kantor perusahaan, praktek dokter/bidan, biro jasa, losmen/ penginapan, rumah sakit swasta tipe C/D dan lainnya yang sejenis.
7. Niaga Besar meliputi importer/eksportir, ekspenditur, pasar swalayan, rumah sakit tipe A/B, POM bensin, distributor, hotel/ restoran, bengkel besar dan lainnya yang sejenis.
8. Industri Kecil, meliputi kerajinan tangan, kerajinan RT, perusahaan perakitan/ karoseri, usaha konveksi, peternakan kecil, dan lainnya yang sejenis.
9. Industri Besar, meliputi pabrik mobil, peternakan besar, pertambangan, pabrik kimia, pabrik makanan/minuman, pabrik Es, pencucian kendaraan, dan lainnya yang sejenis.
10. Kelompok Khusus, meliputi warung air, pelabuhan laut, pelabuhan udara, dan lainnya yang sejenis.

## 11. Prosedur Pemasangan Sambungan Baru

### a. Syarat Menjadi Pelanggan.

Ada syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi oleh masyarakat bila ingin menjadi pelanggan PDAM. Syarat tersebut tersiri dari 2 hal yaitu syarat administrative dan syarat teknis. Syarat administrative antara lain menyerahkan fotocopy KTP, mengisi blangko pendaftaran, dan membayar biaya pendaftaran. Sedangkan syarat teknisnya meliputi lokasi pelanggan terjangkau dari jaringan

pipa PDAM, tekanan air sampai ke lokasi pelanggan baik/ memungkinkan, serta termasuk dalam peta situasi yang diajukan untuk dipasang sambungan.

b. Prosedur Pemasangan Sambungan Baru

Dalam pemasangan sambungan baru ada beberapa tahap yang harus dilalui yaitu:

- 1) Mengisi surat permohonan lengkap dengan disertai fotocopy KTP, dan membayar biaya pendaftaran sebesar Rp 3.000,-
- 2) PDAM melakukan survey kepada calon pelanggan. Hasil survey tersebut digunakan sebagai dasar pembuatan gambar/ denah dan perhitungan rencana anggaran biaya.
- 3) PDAM memanggil calon pelanggan untuk menandatangani surat perjanjian dan pernyataan serta membayar biaya pemasangan sesuai kesepakatan.
- 4) Pemasangan sambungan baru.
- 5) Satu bulan setelah pemasangan, pelanggan membayar rekening air dan biaya pemasangan (kalau diangsur) di loket yang telah ditunjuk.

### **BAB III**

#### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Penilaian kinerja dapat digunakan untuk mengukur keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai tujuan, visi dan misinya. Dengan melakukan penilaian terhadap kinerja organisasi, maka upaya untuk memperbaiki kinerja bisa dilakukan dengan lebih terarah dan sistematis. Perbaikan kinerja organisasi akan memberikan dampak yang luas khususnya dalam upaya memperbaiki pelayanan kepada masyarakat. Dengan

melakukan penilaian terhadap kinerja organisasi, maka dapat dilihat sejauh mana kualitas pelayanan yang telah diberikan oleh organisasi tersebut.

Dalam bab ini akan disajikan mengenai hasil penelitian dan pembahasan dalam hal penelitian tentang kinerja PDAM Kabupaten Gunungkidul dalam kegiatan penyediaan air bersih yang akan difokuskan pada kriteria efektivitas, responsivitas dan akuntabilitas organisasi. Selain itu juga akan dijelaskan mengenai faktor-faktor yang mendukung dan menghambat kinerja PDAM dalam upaya penyediaan air bersih. Dengan melihat kinerja PDAM, maka diharapkan akan dapat digunakan sebagai acuan bagi pelaksanaan maupun peningkatan kinerja PDAM selanjutnya serta untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat sebagai pengguna jasa / konsumen.

#### **A. Efektivitas**

Efektivitas dapat digunakan sebagai salah satu indikator untuk melihat apakah kinerja suatu organisasi itu baik atau buruk. Dalam hal ini efektivitas diukur dari perbandingan antara target yang telah ditetapkan oleh organisasi tersebut dengan hasil yang telah dicapai. Apabila hasil yang dicapai organisasi telah sesuai dengan target yang ditetapkan, maka dapat dikatakan bahwa organisasi tersebut efektif, sedangkan jika hasil yang dicapai oleh organisasi belum sesuai dengan target yang ditentukan maka organisasi tersebut belum efektif.

Demikian halnya dengan PDAM, sebagai sebuah organisasi PDAM juga mempunyai target-target yang ingin dicapai. Target-target yang ingin dicapai oleh PDAM untuk sektor air bersih dilaksanakan dalam periode waktu 5 tahunan dan untuk periode tahun 2006-2011 dibagi menjadi 3 strategi dan target yang akan dicapai, yaitu sebagai berikut:

1. Strategi mendesak ( periode tahun 2007-2008) :

Yaitu peningkatan pemeliharaan instalasi dan pelayanan air bersih dengan sistem perpipaan. Selain dengan penambahan fasilitas prasarana air bersih, dilakukan juga pemanfaatan terhadap jaringan yang tidak berfungsi untuk difungsikan. Disamping itu juga ditingkatkan kualitas air yang disuplay kepada pelanggan.

**Target** : optimalisasi jaringan perpipaan dan kemampuan SDM internal dalam upaya meningkatkan efisiensi dan jumlah pelanggan.

2. Strategi jangka pendek ( periode tahun 2008-2009)

Yaitu meningkatkan cakupan pelayanan PDAM dengan didukung peningkatan penyediaan air baku dengan kualitas, kuantitas, dan kontinuitas air yang disuplay.

**Target** : peningkatan pelayanan khususnya di wilayah Selatan dan pengembangan di wilayah Tengah dan Utara. Untuk wilayah Selatan diharapkan harga jual kepada masyarakat mampu menutup biaya operasional.

3. Strategi jangka menengah (periode tahun 2010-2011)

Yaitu peningkatan cakupan pelayanan, sehingga kualitas air PDAM memenuhi kriteria-kriteria yang telah ditentukan oleh pemerintah sebagai air bersih yang layak untuk dimanfaatkan oleh masyarakat. Dan bila memungkinkan bisa menjadi air layak konsumsi.

**Target** : PDAM dapat *full cost recovery* khusus untuk wilayah profit dan sesuai dengan biaya operasional untuk wilayah yang merugi.

Pada dasarnya kegiatan utama yang dilakukan oleh PDAM Kabupaten Gunungkidul adalah memenuhi kebutuhan air bersih bagi masyarakat, yang meliputi



pengelolaan air mulai dari sumber air hingga sampai kepada masyarakat / pelanggan. Untuk mendukung kegiatan pemenuhan air bersih, PDAM berupaya untuk mengoptimalkan jaringan perpipaan yang telah terpasang serta mengoptimalkan kemampuan SDM yang telah ada dalam pengelolaan air bersih. Namun optimalisasi jaringan perpipaan PDAM tersebut belum sepenuhnya menjangkau seluruh wilayah pelayanan. Hal ini disebabkan karena keterbatasan anggaran yang dimiliki oleh PDAM yang menyebabkan tidak terpenuhinya kebutuhan akan alat-alat untuk pengadaan dan pemeliharaan jaringan perpipaan. Seperti yang telah diungkapkan oleh Bapak Sulardi, pegawai PDAM di bidang pelayanan langganan sebagai berikut :

“...yang jelas untuk mengoptimalkan jaringan perpipaan, belum dapat dilakukan sepenuhnya. Hal ini karena, yang jelas untuk PDAM sendiri dananya masih sangat terbatas ( minus ). Pipa yang ada di wilayah pelayanan Wonosari saja usianya sudah tua jadi perlu pergantian mesin. Tapi kan kalau *gak* ada proyek atau kita yang mengajukan ke pusat, *ya* untuk PDAM sendiri belum mampu untuk mengganti pipa tersebut”. (wawancara tanggal 4 Desember 2008)

Bapak Wastono, selaku kepala PDAM unit Baron juga mengungkapkan adanya keterbatasan dana sehingga jaringan perpipaan PDAM khususnya untuk wilayah pelayanan Baron masih terus dilakukan secara bertahap. Berikut pernyataan beliau mengenai jaringan perpipaan khususnya untuk wilayah Baron :

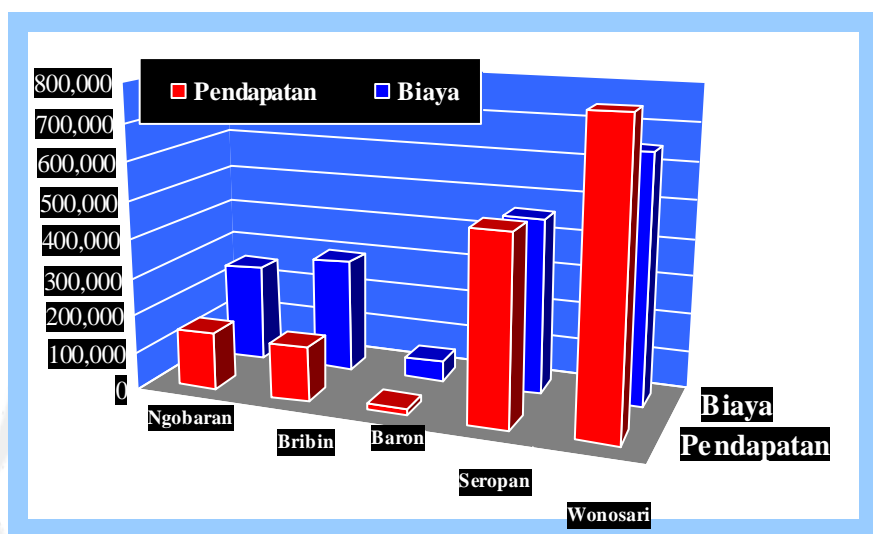
“secara umum untuk jaringan perpipaan sudah cukup efektif namun belum maksimal. Jaringan perpipaan yang terpasang sejak lama, saat ini sudah berfungsi secara optimal. Khusus untuk SR ( Sambungan Rumah ) di wilayah Baron ini sudah teraliri oleh air. Untuk pipa transmisi yang dibantu oleh Jepang sudah berfungsi dengan baik, namun untuk pipa distribusi ke masyarakat masih dilakukan secara bertahap karena biaya berasal PDAM sendiri”. (wawancara tanggal 18 Juni 2009)

Keterbatasan dana dalam PDAM disebabkan karena belum semua sub system pengolahan air memberikan laba bagi perusahaan. Masih ada beberapa sub system pengelolaan air yang membutuhkan biaya operasional yang lebih besar dari pada

pendapatan yang dihasilkan. Sub system yang masih membutuhkan biaya operasional tinggi adalah sub system yang ada di wilayah selatan seperti Sub Sistem Baron, Sub Sistem Ngobaran, dan Sub Sistem Bribin. Berikut disajikan grafik pendapatan dan biaya dari Sub Sistem pelayanan yang dikelola PDAM :

Gambar 3.1

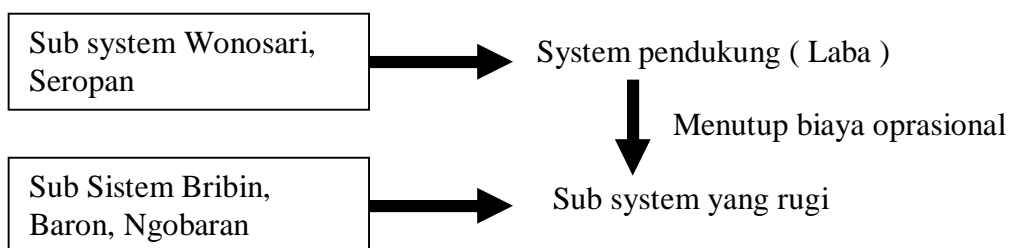
Grafik Pendapatan dan Biaya



Dari grafik tersebut dapat diketahui bahwa dari 5 sub system yang dikelola oleh PDAM, baru 2 sub system yang mampu menghasilkan laba. Sedangkan 3 sub system lainnya masih mengalami kerugian, karena biaya operasional yang melebihi pendapatan. Laba yang dihasilkan dari 2 sub system tersebut digunakan untuk menutup biaya operasional.

Gambar 3.2

Bagan Beban oprasional PDAM



Sub system yang belum menghasilkan laba adalah sub system yang ada di wilayah selatan ( Zone Selatan ) yang kondisi wilayahnya berbukit-bukit. Sehingga untuk mendistribusikan air bersih hingga sampai ke pelanggan membutuhkan tenaga mesin dan pompa yang lebih besar daripada di wilayah yang datar. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Isnawan, selaku Direktur Bidang Umum sebagai berikut:

“ ...kalau untuk wilayah Wonosari ( perkotaan ) yang wilayahnya datar hanya dengan 1x pompa air bisa sampai ke pelanggan, air yang terjual langsung jadi uang. Kalau di kawasan yang berbukit-bukit tidak cukup hanya dengan 1x pompa, misalnya saja air bisa sampai ke pelanggan dengan 7x pompa ya biayanya 7x biaya yang dibutuhkan sehingga biaya operasional lebih besar dibanding wilayah perkotaan. Hal ini yang menyebabkan belum didapatkan laba, karena biaya operasionalnya belum tertutup oleh tarif”. (Wawancara 15 Januari 2009)

Dari hasil wawancara diatas dapat diketahui bahwa target yang telah ditetapkan untuk strategi mendesak (2007-2008) belum dapat tercapai secara maksimal, khususnya untuk mengoptimalkan jaringan perpipaan. PDAM masih menghadapi kendala untuk dapat mengoptimalkan jaringan perpipaan baik yang telah terpasang maupun yang masih dalam tahap pemasangan. Kendala yang dihadapi adalah keterbatasan dana yang harus dikeluarkan untuk operasional maupun untuk pemeliharaan jaringan perpipaan yang ada. Hal ini disebabkan karena sampai dengan saat ini pendapatan dari hasil penjualan air yang didapatkan PDAM belum mampu menutup biaya operasional yang dikeluarkan untuk memenuhi kebutuhan air seluruh masyarakat di Kabupaten Gunungkidul. Sehingga hal ini juga berpengaruh terhadap upaya untuk meningkatkan efisiensi dan jumlah pelanggan yang ada.

Dalam upayanya untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, disamping dengan mengoptimalkan jaringan perpipaan, PDAM juga berusaha untuk

memperluas cakupan wilayah pelayanan. Dengan memanfaatkan potensi air yang ada di wilayah Kabupaten Gunungkidul, PDAM terus mengupayakan pemenuhan kebutuhan air bersih bagi masyarakat baik secara kuantitas, kualitas maupun kontinuitas. Jika dilihat secara kuantitas, Kabupaten Gunungkidul memang dikenal sebagai daerah yang kering dan tandus sehingga masyarakat seringkali mengalami kekuarangan air bersih. Namun potensi sumber air yang ada di Kabupaten Gunungkidul cukup besar karena banyak ditemukan sungai bawah tanah yang dapat dimanfaatkan untuk mencukupi kebutuhan air bagi masyarakat baik saat musim penghujan maupun musim kemarau, hanya saja potensi tersebut belum dapat dimanfaatkan sepenuhnya oleh PDAM untuk memenuhi kebutuhan air bersih.

Sedangkan secara kualitas, karena Kabupaten Gunungkidul merupakan wilayah karst / perbukitan kapur maka airnya memiliki kadar kapur yang cukup tinggi sehingga perlu pengolahan lebih lanjut untuk mendapatkan kualitas air yang baik. Dan untuk kontinuitas, sebagai instansi yang memiliki monopoli dalam pengelolaan air bersih PDAM berupaya untuk dapat memenuhi kebutuhan air bersih setiap saat selama 24 jam.

Hingga saat ini cakupan pelayanan PDAM belum menjangkau seluruh daerah di Kabupaten Gunungkidul. Cakupan pelayanannya baru mencapai 592. 396 jiwa atau sebesar 27,82 %, dari seluruh penduduk administrasi yang berjumlah 756. 947 jiwa. Sedangkan dari seluruh jumlah penduduk yang masuk dalam pelayanan PDAM tersebut yang masuk kedalam cakupan perpipaan baru 336. 723 jiwa atau sebesar 35,56% dan sambungan rumah yang sudah benar-benar terlayani sebanyak 210. 615 jiwa atau sebesar 62,55% dari jumlah penduduk yang masuk cakupan perpipaan tersebut. Ada beberapa wilayah yang belum terjangkau pelayanan PDAM khususnya

yang berada di wilayah Zone Utara. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Isnawan, selaku Direktur Bidang Umum sebagai berikut:

“untuk zone utara ada beberapa wilayah yang tidak terjangkau pelayanan PDAM. Mungkin di daerah tersebut kesulitan sumber atau sama sekali tidak ada sumber. Yang jelas dari 18 Kecamatan itu, PDAM yang sama sekali tidak melayani di kecamatan Pathuk itu karena kita tidak punya sumber disana, kemudian kecamatan Gedangsari, kita juga belum ada disana. Itu juga berkaitan dengan sudah adanya sumber-sumber air yang dikelola oleh masyarakat sendiri, sehingga kita tidak perlu kesana”. (Wawancara 15 Januari 2009)

Dari hasil wawancara tersebut dapat diketahui bahwa ada 2 Kecamatan yang ada di wilayah Zone Utara sama sekali belum terjangkau pelayanan PDAM. Ini disebabkan karena tidak adanya sumber air yang dikelola oleh PDAM di daerah itu dan sumber-sumber air yang ada dikelola oleh masyarakat sendiri. Disamping itu di wilayah Zone Utara sendiri banyak terdapat sungai permukaan yang airnya dapat dimanfaatkan oleh masyarakat sekitar. Sedangkan untuk wilayah Zone Tengah sendiri sebagian besar penduduknya sudah terlayani meskipun secara kuantitas, kualitas, maupun kontinuitas kebutuhan air belum maksimal. Berikut penuturan Bapak Sulardi, pegawai di bidang pelayanan langganan mengenai kualitas air di wilayah pengembangan Zone Tengah PDAM :

“kalau untuk wilayah Zone Tengah khususnya Wonosari, hampir seluruh penduduk sudah terlayani. Untuk wilayah Wonosari airnya diambil dari beberapa sumber. Padahal yang diambil bukan dari mata air saja tapi juga dari sungai bawah tanah, terutama yang dari sub system Seropan yang dibawa ke Wonosari. Kalau musim penghujan, air terkena banjir maka terjadi kekeruhan. Sedangkan jika musim kemarau karena debit air berkurang sehingga air yang dihasilkan juga menurun, tekanan air juga kecil sehingga air kadang kala tidak mengalir. Atau untuk memenuhi kebutuhan air seluruh penduduk air dialirkan secara bergilir”. (wawancara tanggal 4 Desember 2008)

Dari keterangan diatas, dapat diketahui bahwa untuk wilayah zone tengah khususnya wilayah Wonosari, kebutuhan air belum dapat terpenuhi baik secara

kualitas maupun kuantitas. Ketika musim penghujan, seringkali air yang didistribusikan menjadi keruh karena sumber air terkena luapan air hujan, sedangkan untuk musim kemarau sumber air yang ada untuk memenuhi kebutuhan air bersih masyarakat mengalami penurunan debit. Hal ini mempengaruhi pelayanan yang diberikan, karena kuantitas air yang berkurang (debit air yang turun) menyebabkan air tidak dapat dialirkan secara merata dan dilakukan distribusi secara bergilir. Ini berarti bahwa kontinuitas PDAM untuk mengalirkan air selama 24jam belum dapat terlaksana dengan baik.

Sedangkan untuk peningkatan pelayanan di wilayah Zone Selatan, dilakukan secara bertahap. Zone Selatan merupakan daerah yang sangat sulit ditemukan sumber air permukaan atau mata air, namun memiliki potensi sumber air yang sangat besar yang berasal dari sungai bawah tanah. Mengingat wilayah ini berada di kawasan perbukitan dan sangat minim sumber air maka untuk mengeksplorasi sumber-sumber air yang berasal dari sungai bawah tanah, diadakan kerjasama dengan berbagai pihak. Hal ini disampaikan oleh bapak Sulardi, pegawai di bidang pelayanan langganan sebagai berikut:

“Untuk wilayah selatan, kemarin ada proyek dari Jerman itu yang proyek Bribin II. *Nggih* walaupun belum seluruhnya terjangkau tapi sudah ada peningkatan. Terus untuk Sub Sistem Baron yang dari Jaica itu, uji coba kemungkinan bulan Januari sudah dimulai, tapi untuk pemasangan sambungan kerumah-rumah itu masih dilakukan secara bertahap. Yang jelas untuk proyek yang dari Jaica itu sudah diujicobakan, terutama untuk yang pertama dulu, karena uji coba dilakukan dalam 2 tahap. Dan untuk yang kedua akan diujicobakan pada bulan Januari. Untuk masalah airnya saya rasa tidak ada masalah untuk proyek Jaica”. (wawancara tanggal 4 Desember 2008)

Dan untuk mendukung peningkatan pelayanan kepada masyarakat, maka PDAM membentuk kantor-kantor cabang di wilayah kecamatan yang telah terjangkau pelayanan PDAM. Tujuan pembentukan cabang-cabang di Kecamatan ini adalah

sebagai unit pelayanan langsung kepada masyarakat agar masalah yang muncul terkait pelayanan air bersih dapat lebih cepat teratasi sehingga tercapai kepuasan dari masyarakat. Meskipun demikian, kadangkala masih ada keluhan-keluhan dari masyarakat sebagai pihak yang dilayani.

Dari beberapa pendapat yang telah disampaikan dari pihak PDAM diatas, dapat dikatakan bahwa efektivitas belum dapat dicapai sepenuhnya oleh PDAM Kabupaten Gunungkidul. Target-target yang telah ditetapkan dalam pelayanan air bersih di Kabupaten Gunungkidul ini belum tercapai secara efektif, karena kebutuhan air bersih belum terpenuhi secara kuantitas, kualitas maupun kontinuitas, namun PDAM terus berupaya untuk memaksimalkan pelayanan yang kepada masyarakat.

## **B. Responsivitas**

Responsivitas disini menunjuk pada keselarasan antara kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas menggambarkan secara langsung kemampuan PDAM Kabupaten Gunungkidul dalam melaksanakan kinerjanya untuk mengatasi, menanggapi dan memenuhi kebutuhan, keluhan, dan tuntutan masyarakat dalam pelayanan air bersih. PDAM Kabupaten Gunungkidul merupakan organisasi publik milik pemerintah yang berbentuk BUMD. Sebagai sebuah badan usaha, PDAM memiliki fungsi ekonomis yaitu untuk mencari laba, dan juga fungsi social sebagai pemberi pelayanan kepada masyarakat dalam hal memenuhi kebutuhan air bersih. Oleh karena itu, selain untuk mencari laba yang akan memberikan kontribusi bagi PAD, PDAM juga dituntut untuk memberikan pelayanan yang terbaik



dan sesuai dengan harapan masyarakat. Dalam hal ini, PDAM harus tanggap terhadap kebutuhan masyarakat yang selalu berkembang dan juga tanggap terhadap keluhan-keluhan yang disampaikan. Seperti yang diungkapkan oleh bapak Sulardi, pegawai di bidang pelayanan langganan :

“...ya keluhan dari masyarakat itu selalu ada. Biasanya keluhan yang banyak disampaikan mengenai air keruh atau karena air tidak mengalir. Kalau *misal* airnya *nggak* mengalir, itu yang jelas biasanya saat musim kemarau. Musim kemarau debit air turun, terutama untuk daerah yang tinggi air sering *nggak* keluar atau keluar hanya malam hari. Sedangkan kalau musim penghujan itu saya kira untuk debit air *nggak* masalah, permasalahannya ya itu air keruh karena sumber airnya *kena* banjir”. (wawancara tanggal 4 Desember 2008)

Hal senada juga disampaikan oleh bapak Wastono, selaku kepala PDAM unit Baron, berikut ini :

“...kalau untuk wilayah Baron sendiri biasanya yang dikeluhkan masyarakat karena air *nggak* mengalir. Ya kalau disini memang air di alirkan secara bergilir, kadang 2 atau 3 hari sekali khususnya untuk daerah yang jauh dari sumber atau bangunan intake karena ya daerahnya memang berbukit. Tapi untuk masalah kualitas airnya, untuk unit Baron ini tidak ada masalah bahkan bisa dikatakan bahwa kualitas air yang berasal dari Baron ini paling baik”. (wawancara tanggal 18 Juni 2009)

Dari wawancara tersebut dapat diketahui bahwa keluhan dari masyarakat sebagian besar berkaitan dengan kuantitas, kualitas dan kontinuitas air yang diberikan oleh PDAM. Keluhan akan kuantitas dan kontinuitas air biasanya banyak terjadi pada musim kemarau, ketika debit air menurun dan air yang dihasilkan sedikit sehingga air tidak bisa sampai ke pelanggan. Dan untuk mengatasi kuantitas air yang menurun tersebut PDAM berupaya untuk pemeratakan pengaliran air ke pelanggan dengan dilakukan secara bergilir. Seperti yang disampaikan oleh bapak Sulardi, pegawai yang ada di bidang pelayanan langganan berikut ini:

“...ya kalau musim kemarau datang, debit air mulai turun sehingga kuantitas air juga berkurang. Sehingga tekanan kecil dan kadang tidak sampai ke pelanggan air. Untuk mengatasi keterbatasan sumber air PDAM melakukan pengaliran air secara bergilir. Oleh karena itu air *nggak* bisa mengalir 24 jam non stop, kadang hanya mengalir pagi saja, siang saja, atau malam saja. Bahkan ada yang bergilir 2 atau 3 hari sekali.” (wawancara tanggal 4 Desember 2008)

Sedangkan untuk keluhan akan kualitas air biasanya banyak terjadi di musim penghujan dimana ketika curah hujannya cukup tinggi, sumber-sumber air yang dikelola oleh PDAM khususnya yang berasal dari sungai bawah tanah terkena banjir sehingga air menjadi keruh. Penanganan terhadap kualitas air yang keruh saat musim penghujan ini dilakukan dengan menjernihkan air menggunakan alat penyaringan yang disebut “*watertreatment*”. Namun keterbatasan jumlah peralatan yang dimiliki oleh PDAM, menyebabkan masalah kualitas air yang keruh tersebut belum dapat ditangani sepenuhnya oleh PDAM.

Disamping itu, kerusakan alat atau kebocoran pipa juga seringkali menjadi penyebab terhambatnya pelayanan air kepada masyarakat. Keluhan yang masuk ke PDAM sebagian besar hanya terkait masalah kuantitas dan kualitas airnya saja, untuk keluhan yang lainnya seperti kepegawaian ataupun keluhan karena sarana dan prasarana masih jarang disampaikan oleh masyarakat. Berikut penuturan Bapak Sulardi, pegawai di bidang pelayanan langganan terkait keluhan yang banyak disampaikan oleh masyarakat:

“...untuk dari pegawai sendiri sebenarnya sudah cukup baik. Tapi kadang masalahnya itu, pengaduan dari masyarakat keluar dari masalah kepegawaian. Tapi pengaduan itu seperti air keruh, atau air tidak mengalir. Kadang kalau ada kerusakan mengakibatkan air tidak keluar seperti itu.” (wawancara tanggal 4 Desember 2008)

Menanggapi berbagai keluhan yang masuk, PDAM sebagai instansi publik yang memberikan pelayanan kepada masyarakat, berupaya untuk selalu bersikap

responsif. Sikap responsif dari PDAM dapat dilihat dari bagaimana PDAM memberikan tanggapan terhadap keluhan-keluhan dari masyarakat. PDAM selalu berusaha menanggapi keluhan-keluhan yang datang dari masyarakat dan kemudian menindaklanjuti keluhan tersebut. Hal ini dilakukan untuk selalu menjaga kesesuaian antara pelayanan yang diberikan dengan kepuasan masyarakat. Berikut penuturan bapak Sulardi, pegawai di bidang pelayanan langganan mengenai sikap responsif PDAM dalam menanggapi keluhan yang disampaikan masyarakat pengguna jasa :

“Jadi untuk menanggapi keluhan dari masyarakat, sebelumnya keluhan-keluhan tersebut ditampung oleh bidang pelayanan langganan. Kemudian dari pihak pelayanan langganan sendiri akan menyampaikan ke bagian-bagian yang bersangkutan dengan keluhan dari masyarakat itu. Misalnya, kalau air keruh mungkin disampaikan ke bagian produksi, kalau keluhan tentang kerusakan akan disampaikan ke bagian distribusi atau pemeliharaan. Tergantung rusaknya yang mana, kalau kerusakan pompa/ mesin itu akan ditangani bagian pemeliharaan, sedangkan kalau rusaknya karena kebocoran pipa itu akan ditangani bagian distribusi”. (wawancara tanggal 4 Desember 2008)

Sebagai bentuk dari sikap responsifnya, PDAM membentuk suatu bidang yaitu bidang pelayanan langganan sebagai wadah untuk menampung segala keluhan atau pengaduan dari masyarakat terkait kegiatan pelayanan air bersih. Yang kemudian keluhan tersebut akan disampaikan kepada pihak-pihak yang bertugas menangani terkait dengan keluhan yang disampaikan. Disamping itu, sebagai bentuk sikap tanggap PDAM terhadap kebutuhan masyarakat maka PDAM berupaya untuk selalu memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat baik di pusat maupun di kantor cabang. Untuk menanggapi keluhan di kantor cabang yang lingkungannya lebih kecil, jika ada keluhan yang datang dari masyarakat, keluhan-keluhan itu akan ditampung dan ditulis dalam buku yang telah disediakan. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Wastono, selaku Kepala PDAM Unit Baron berikut ini:

“...ya meskipun disini cuma kantor cabang yang kecil, tapi ya tiap ada pengaduan dari masyarakat yang masuk ke sini ya tetap kita tangani.

Dan tiap ada pengaduan dari masyarakat kita tulis, kita punya buku sendiri untuk menampung keluhan dari masyarakat”. (wawancara tanggal 18 Juni 2009)

Beliau juga menambahkan terkait sikap responsive PDAM dalam penanganan yang dilakukan ketika ada keluhan dari masyarakat sebagai berikut:

“...keluhan yang disampaikan biasanya karena air tidak mengalir atau mati. *Nah* kalau terjadi kebocoran pipa atau kerusakan mesin pompa kita berusaha untuk langsung tangani sendiri. Kita tidak perlu menunggu perbaikan dari PDAM pusat, *ya* kalau ada peralatan atau perlengkapan yang kurang paling kita menelpon *aja* teman yang ada di PDAM pusat, minta untuk dibawakan alat yang dibutuhkan”. (wawancara tanggal 18 Juni 2009)

Dari petikan wawancara diatas dapat kita ketahui bahwa untuk penanganan terhadap keluhan/ pengaduan dari masyarakat yang masuk ke kantor cabang akan langsung ditangani sendiri tanpa harus menunggu penanganan dari pusat. Seperti dalam menangani kebocoran pipa yang seringkali terjadi, maka pihak PDAM akan berupaya untuk segera memperbaiki. Dan untuk PDAM Pusat sendiri, apabila terjadi kerusakan mesin ataupun kebocoran pipa yang akan mengganggu pelayanan air bersih kepada masyarakat, pihak PDAM akan berusaha untuk memberikan informasi melalui media massa seperti memasang pengumuman melalui radio atau Koran. Berikut penuturan bapak Sulardi, pegawai di bidang Pelayanan langganan terkait upaya yang akan dilakukan oleh PDAM jika terjadi gangguan dalam pelayanan air bersih:

“...jadi *gini*, kalau ada kerusakan atau kebocoran pipa kita lihat tingkat kebocorannya. Kalau memang tingkat itu besar, membutuhkan waktu 2 atau 3 hari untuk memperbaiki maka dari pihak PDAM sendiri akan memberikan informasi biasanya dilakukan lewat radio. Kalau memang kebocoran itu 1 hari bisa ditangani, *ya nggak* perlu ada informasi lewat radio”. (wawancara tanggal 4 Desember 2008)

Sementara itu dari pihak masyarakat sendiri dalam memberikan tanggapan mengenai sikap responsif PDAM dalam memberikan pelayanan juga berbeda-beda. Seperti yang disampaikan oleh Ibu Yahya, warga Baleharjo Wonosari berikut ini:

“...ya waktu itu saya pernah menyampaikan pengaduan kepada PDAM karena air sudah beberapa hari tidak *ngalir*. Tapi menurut saya pihak PDAM sendiri menanggapinya belum terlalu serius karena air juga tidak segera dialirkan sehingga kami sebagai pelanggan merasa tidak puas dengan pelayanan yang diberikan. Saya sebagai pelanggan berharap air bisa mengalir lancar *nggak* hanya malam hari tapi siang juga *ngalir*”. (wawancara 20 Januari 2009)

Hal senada juga diungkapkan oleh Ibu Tri Hartatik, Warga Bulurejo, Semin sebagai berikut:

“saya pernah mengajukan keluhan kepada pihak PDAM karena air masih sering *nggak ngalir* dan juga keruh. Tapi keluhan itu tidak segera ditindaklanjuti. Dulu juga pernah di daerah sini, air itu tidak *ngalir* hampir 1 bulan dan katanya ada kerusakan mesin. Untuk memperbaiki membutuhkan waktu lama karena harus menunggu peralatan. Ya untuk memenuhi kebutuhan air bersih terpaksa kami harus membeli dari truk tangki”. (wawancara 18 Desember 2008)

Bapak Mugiyanto, warga Desa Selang Wonosari menyampaikan hal sebagai berikut:

“kalau untuk pelayanan PDAM saya rasa sudah cukup baik, ya kalau masalah air *nggak mengalir* atau keruh itu saya rasa hal yang biasa terjadi. Karena kita menyadari kondisi geografis disini juga seperti ini, jadi air dialirkan secara bergilir kadang pagi atau malam saja. Sebelum air itu tidak mengalir biasanya saya mengisi dulu bak-bak penampungan di rumah saya, jadi kalau air mati sudah punya tampungan. Kalau tidak mengalir untuk beberapa hari, biasanya ada pemberitahuan tapi itu juga kadang-kadang”. (wawancara 20 Maret 2009)

Dari hasil wawancara tersebut, diketahui bahwa masyarakat masih merasa belum puas dengan sikap tanggap yang diberikan oleh pihak PDAM. Masyarakat merasa apa yang mereka keluhkan tidak segera ditindaklanjuti oleh pihak PDAM. Pihak PDAM sudah berupaya menanggapi dengan baik keluhan-keluhan yang masuk, hanya saja tidak segera ditindaklanjuti sehingga masyarakat merasa bahwa PDAM tidak merespon keluhan dari masyarakat. Oleh sebab itu PDAM masih perlu meningkatkan sikap responsifnya agar masyarakat puas dengan pelayanan yang

diberikan. PDAM harus lebih maksimal dalam menanggapi keluhan dan segera menindaklanjuti keluhan yang datang dari masyarakat pelanggannya. Keluhan-keluhan yang masuk harus ditangani dengan baik dengan memberikan informasi yang jelas kepada masyarakat agar mereka dapat memahami dan puas dengan pelayanan yang telah diberikan sehingga hal tersebut akan menciptakan image positif bagi PDAM sebagai instansi publik.

### **C. Akuntabilitas**

Akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan petunjuk pelaksana yang menjadi dasar atau pedoman penyelenggaraan pelayanan kepada pihak yang memiliki kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.

Akuntabilitas dari PDAM Kabupaten Gunungkidul merupakan bentuk pertanggungjawaban atas penyelenggaraan pelayanan dalam memenuhi kebutuhan air bersih bagi masyarakat kepada pihak yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. Pertanggungjawaban PDAM Kabupaten Gunungkidul adalah kepada Badan Pengawas, Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul dan juga DPR.

Pertanggungjawaban PDAM Kabupaten Gunungkidul adalah kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul karena PDAM merupakan instansi public yang berbentuk BUMD sehingga sebagian besar sahamnya merupakan milik Pemerintah Daerah. Di samping bertanggungjawab kepada Pemerintah Daerah, PDAM juga memberikan laporan pertanggungjawaban kepada Badan Pengawas selaku pihak dari Pemerintah Daerah yang ikut dalam pengambilan kebijakan dalam



PDAM serta laporan pertanggungjawaban kepada DPR. Hal ini diungkapkan oleh Bapak Isnawan selaku Direktur PDAM Bidang Umum berikut ini:

“pertanggungjawaban PDAM itu adalah laporan keuangan yang dibuat berdasarkan apa yang terjadi didalam PDAM. Sebelumnya laporan internalnya akan diaudit oleh akuntan independen (*auditor independent*) dan hasilnya akan dilaporkan kepada Bapak Bupati, Badan Pengawas, dan juga kepada DPR”. (Wawancara 15 Januari 2009)

Dari apa yang telah disampaikan oleh Bapak Isnawan tersebut dapat diketahui bahwa laporan pertanggungjawaban PDAM berupa laporan keuangan (*fiscal accountability*), yang mana laporan internalnya akan di audit terlebih dahulu oleh akuntan independent dan kemudian hasil audit keuangan tersebut akan dilaporkan kepada pihak-pihak yang memiliki kewenangan untuk menerima pertanggungjawaban tersebut.

Laporan pertanggungjawaban disusun berdasarkan Kebijakan Akuntansi PDAM Kabupaten Gunungkidul yang berpedoman pada Surat Keputusan Menteri Negara Otonomi Daerah Nomor 8 Tahun 2000 tentang Pedoman Sistem Akuntansi PDAM. Seperti yang disampaikan oleh Bapak Isnawan, selaku Direktur PDAM bidang Umum berikut ini :

“ya PDAM itu membuat laporan berdasarkan Keputusan Menteri Negara Otda Nomor 8 tahun 2000 tentang Pedoman Sistem Akuntansi PDAM. Dan laporan ini dilaksanakan secara berjenjang yaitu ada laporan bulanan, dan ada laporan tahunan”. (Wawancara 15 Januari 2009)

Dari keterangan yang disampaikan oleh Bapak Isnawan tersebut, dapat diketahui bahwa laporan pertanggungjawaban dibuat dalam 2 periode yaitu laporan bulanan dan tahunan yang berupa laporan keuangan perusahaan. Secara garis besar kebijakan akuntansi perusahaan yang telah dilaksanakan pada tahun 2007 meliputi

asumsi dasar akuntansi yang sesuai dengan Standar Akuntansi Keuangan, pengakuan pendapatan, pengakuan biaya, dan penilaian piutang.

Dasar akuntansi yang digunakan dalam perhitungan hasil usaha (laporan laba rugi) secara periodic dan penentuan posisi keuangannya (neraca) dilakukan dengan dasar akrual (*accrual basic*). Sehingga pembukuan yang dilakukan tidak hanya sekedar pencatatan transaksi penerimaan dan pengeluaran uang, akan tetapi pencatatan terhadap setiap perubahan aktiva dan kewajiban.

Karena laporan pertanggungjawaban PDAM berupa laporan keuangan, maka pertanggungjawaban itu lebih ditekankan pada penggunaan dana perusahaan. Sumber dana PDAM sendiri berasal dari pendapatan PDAM baik pendapatan usaha maupun pendapatan di luar usaha. Pendapatan usaha PDAM yaitu:

- a. Pendapatan penjualan air yang diakui, dicatat, dan dilaporkan tiap-tiap bulan berdasarkan rekening air yang diterbitkan pada bulan yang bersangkutan.
- b. Pendapatan Non air terdiri dari pendapatan sambungan baru dan pendapatan denda atas keterlambatan pembayaran oleh pelanggan.

Pendapatan yang diterima oleh PDAM baik yang berasal dari pendapatan usaha maupun pendapatan di luar usaha digunakan untuk membiayai operasional PDAM. Hal ini disampaikan oleh Bapak Isnawan, selaku Direktur PDAM bidang Umum berikut ini:

“sumber dana PDAM itu berasal dari pendapatan PDAM sendiri baik dari penjualan air maupun non air. Sedangkan penggunaan dana atau pendapatan adalah untuk biaya operasional PDAM, seperti untuk biaya sumber air, biaya transmisi dan distribusi, biaya administrasi serta biaya yang lain seperti untuk pemeliharaan”. (Wawancara 15 Januari 2009)

Berikut ini disajikan table laba/ rugi yang dibuat oleh PDAM Kabupaten Gunungkidul dalam periode 2006 sampai 2008 :



Tabel 3.1  
Laporan Laba/ Rugi Tahun 2006-2008

<b>URAIAN</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Pendapatan	10.362.044.590	10.421.448.800	10.943.871.240
Biaya	9.144.280.276	9.684.786.000	10.169.175.300
Laba/rugi sebelum penyusutan	1.217.764.314	736.662.800	774.695.940
Biaya penyisihan & penyusutan	12.077.883.638	11.972.000000	11.370.900.000
Laba/rugi setelah penyusutan	(10.860.119.324)	(11.235.337.200)	(10.596.204.060)

Sumber : Corporate Plan 2006-2011 PDAM Kab. Gunungkidul

Dari table diatas dapat diketahui bahwa PDAM Kabupaten Gunungkidul dari tahun 2006 sampai dengan tahun 2008 PDAM masih mengalami kerugian. Pendapatan yang diperoleh PDAM dari hasil penjualan air maupun non air belum mampu menutupi seluruh biaya operasional maupun biaya penyisihan dan penyusutan piutang. Sehingga dapat dikatakan bahwa berkaitan dengan profitabilitas perusahaan, kondisi keuangan PDAM belum sesuai dengan target yang diharapkan yaitu dapat menghasilkan laba. Jika dilihat dari hasil usaha dari tahun 2006 sampai dengan tahun 2008, telah terjadi kenaikan pendapatan. Namun kenaikan pendapatan itu juga diikuti dengan kenaikan biaya operasional yang cukup signifikan.

Dari hasil laporan keuangan PDAM Kabupaten Gunungkidul tersebut dapat diketahui bahwa apa yang telah dicapai belum sesuai dengan target yang diharapkan. Disamping berfungsi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, PDAM juga dituntut untuk memberikan kontribusi bagi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Namun karena PDAM masih mengalami kerugian maka PDAM belum memberikan kontribusi bagi PAD, sehingga orientasinya lebih ditekankan pada pelayanan kepada

masyarakat untuk memenuhi kebutuhan air bersih. Seperti yang disampaikan oleh Bapak Sulardi, pegawai di bidang pelayanan langganan berikut ini:

“..ya memang dana yang dimiliki PDAM itu terbatas. Dana berasal dari pendapatan PDAM sendiri tidak ada dana dari APBN atau APBD untuk pengadaan sarana dan prasarana yang dibutuhkan. Sedangkan pendapatan PDAM sendiri sebagian besar berasal dari penjualan air, yang mana tariff yang ditetapkan saat ini belum mampu menutup biaya operasionalnya, sehingga ya mungkin pelayanannya belum maksimal seperti yang diharapkan oleh masyarakat”. (wawancara tanggal 4 Desember 2008)

Dari penjelasan yang telah disampaikan oleh bapak Sulardi diatas, dapat diketahui bahwa keterbatasan dana yang dimiliki oleh PDAM itu mengakibatkan pelayanan yang diberikan menjadi belum maksimal. Tariff dasar air yang ditetapkan saat ini masih dibawah biaya yang telah dikeluarkan untuk memproduksi 1m<sup>3</sup> air atau masih deficit, yang mengakibatkan PDAM belum bisa mendapatkan laba. Meskipun sudah ada tariff progresif, namun belum mampu menutup deficit tersebut sehingga PDAM menggunakan cadangan dana meter dan jaminan langganan untuk menutup deficit tersebut. Oleh sebab itu, diupayakan adanya kenaikan tariff untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat seperti yang diungkapkan oleh bapak Sulardi, pegawai bidang Pelayanan Langganan berikut ini:

“...ya kami memang mengusulkan kenaikan tariff, tapi itu kan melalui proses yang sangat panjang karena harus melalui persetujuan dari DPR, Pemda, dan Bupati. Lha dalam memberikan pelayanan itu, kita juga tergantung pada pemerintah. Memang kita dituntut untuk memberikan pelayanan yang baik, tapi kalau prasarananya belum memadai kita kan juga nggak bisa. Memang kita dituntut, jika tariff naik pelayanan harus maksimal. Dan jika tariff itu memang sudah disetujui maka PDAM akan berusaha memperbaiki pelayanannya”. (wawancara tanggal 4 Desember 2008)

Pertanggungjawaban PDAM memang bukan hanya dititikberatkan pada laporan keuangannya saja, namun juga pertanggungjawaban terhadap pelayanan yang

diberikan kepada masyarakat. Yangmana bentuk pertanggungjawaban PDAM terhadap pelayanan kepada masyarakat mencakup segala bentuk pelayanan yang diberikan termasuk jangkauan wilayah pelayanan, kuantitas, kualitas dan kontinuitas air yang diproduksi dan didistribusikan oleh PDAM. Akan tetapi kondisi keuangan juga berpengaruh terhadap pelayanan yang diberikan. Karena keterbatasan dana, sarana dan prasarana dapat menghambat kegiatan pelayanan air bersih bagi masyarakat.

Melihat kondisi keuangan PDAM yang masih mengalami kerugian tersebut, sangat sulit bagi PDAM untuk memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat. Namun mengingat tanggung jawab yang diemban oleh PDAM bukan hanya untuk mencari laba/ profitabilitas, tetapi juga tanggung jawab terhadap peran sosialnya yaitu untuk melayani masyarakat, maka PDAM berusaha untuk mendayagunakan seluruh sumber daya yang dimiliki saat ini demi kelangsungan PDAM dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Dari beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa pertanggungjawaban PDAM Kabupaten Gunungkidul sudah dilaksanakan dengan baik namun belum menampakkan hasil yang maksimal karena belum sesuai dengan target yang diharapkan. Hal ini diketahui dari hasil pencapaian laba/rugi perusahaan yang belum dapat menghasilkan laba yang dapat memberikan kontribusi pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga hal ini akan berpengaruh terhadap pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

#### **D. Faktor - Faktor yang Mempengaruhi Kinerja PDAM Kabupaten Gunungkidul**

Dalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi, baik faktor yang dapat mendukung peningkatan kinerja maupun faktor yang dapat menghambat kinerja sebuah organisasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja organisasi tersebut bisa berasal dari dalam (internal) maupun dari luar (eksternal) organisasi. Berikut ini dijelaskan mengenai factor-faktor yang dapat mendukung dan menghambat kinerja PDAM Kabupaten Gunungkidul dalam kegiatan penyediaan air bersih.

### **1. Faktor Pendukung**

#### **a) Adanya Kerjasama**

Faktor yang mendukung peningkatan kinerja dalam PDAM Kabupaten Gunungkidul yaitu adanya kerjasama yang baik dengan pihak-pihak yang terkait, seperti dengan pihak pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, dan dengan stakeholders yang memiliki kompetensi dalam kegiatan penyediaan dan pengelolaan air bersih bagi masyarakat. Secara garis besar, para stakeholder atau pihak yang berkepentingan dengan PDAM antara lain sebagai berikut:

- Pelanggan dan masyarakat di wilayah kerja PDAM.
- Pemerintah Daerah sebagai pemilik termasuk DPRD dan pihak yang mewakili pemilik yaitu Badan Pengawas.
- Direksi dan Karyawan.
- Perpamsi.
- Yayasan Lembaga Konsumen (LSM).
- Negara sahabat atau Lembaga Keuangan Internasional yang membantu pendanaan proyek yang sedang dan atau akan dilaksanakan.
- Mitra swasta yang akan melakukan investasi atau kerjasama lainnya.
- Para supplier. (Corporate Plan PDAM 2006-2011)

Bapak Isnawan, selaku Direktur PDAM Bidang Umum mengemukakan bahwa kerjasama PDAM dilakukan dengan berbagai pihak baik dari pemerintah maupun

dengan non pemerintah. Berikut pernyataan Beliau, terkait dengan kerjasama yang dilakukan oleh PDAM:

“...ya karena PDAM itu milik Pemda. Jadi kalau dengan Pemda dan DPR saya rasa tidak ada masalah, artinya ya bagaimanapun juga PDAM ini memang harus dihidupkan karena ini merupakan kebutuhan dasar masyarakat. Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi maupun Pemerintah Daerah berperan dalam membangun asset yang kemudian akan dikelola oleh PDAM”. (Wawancara 15 Januari 2009)

Dari wawancara tersebut dapat diketahui bahwa sebagai instansi publik milik pemerintah, maka koordinasi harus selalu dilakukan antara pihak PDAM dengan pihak Pemerintah Daerah maupun DPR. Badan Pengawas sebagai Wakil Kepala Daerah di PDAM berperan aktif dalam melihat perkembangan dan kemajuan manajemen PDAM, Kepala Daerah selaku pemilik juga berperan dalam restrukturisasi manajemen PDAM baik dengan swasta maupun pemerintah, sedangkan pihak legislative akan memberikan control masukan dalam rangka pencapaian pemberdayaan BUMD tersebut dimasa mendatang. Selain menjalin kerjasama dan koordinasi dengan Pemerintah, PDAM juga menjalin kerjasama dengan pihak lain, seperti dengan Negara sahabat atau Mitra swasta yang membantu dalam proyek-proyek air minum yang sedang dilaksanakan. Berikut ini penuturan Bapak Isnawan, selaku Direktur PDAM Bidang Umum mengenai kerjasama yang dilakukan dengan Negara lain:

“...ya kerjasama seperti di Baron itu adalah kerjasama Bilateral yang dilakukan dengan Negara Jepang (proyek Jaica). Jepang memberikan hibah kepada Pemerintah Indonesia, dimana pemerintah Indonesia harus memfasilitasi, seperti Pemkab harus menyediakan tanah, kemudian PDAM harus menyesuaikan biaya operasional untuk mengoprasionalkan hasil hibah tersebut, dan Pemprop harus dapat membantu mengatasi kesulitan-kesulitan yang mungkin dihadapi. Karena itu menyangkut nama Negara, sehingga mau tidak mau harus berhasil dan tetap jalan”. (Wawancara 15 Januari 2009)

Beliau juga menambahkan terkait dengan kerjasama yang dilakukan dengan pihak asing, berikut ini :

“untuk yang pengeboran di Bribin itu kita bekerjasama dengan Jerman. Untuk proyek di Bribin ini menggunakan teknologi tinggi, karena kita mengeksploitasi sungai bawah tanah yang ada di dalam gua, sehingga untuk keluar masuknya saja kita harus menggunakan lift. Sampai sekarang proyek di Bribin itu belum ada tindaklanjutnya, karena teknologi yang digunakan cukup rumit sehingga kalau ada kerusakan kita belum bisa menangani”. (Wawancara 15 Januari 2009)

Dari keterangan yang disampaikan oleh Bapak Isnawan tersebut dapat diketahui bahwa PDAM Kabupaten Gunungkidul dengan difasilitasi oleh Pemerintah menjalin kerjasama dengan pihak Negara lain, yaitu dengan Jepang dan Jerman dalam eksploitasi sungai bawah tanah. Kabupaten Gunungkidul memang memiliki sumber air bersih yang cukup potensial, karena di wilayah ini banyak terdapat sungai bawah tanah yang kualitas airnya sangat baik. Hanya saja untuk dapat memanfaatkan sungai bawah tanah tersebut, diperlukan usaha yang cukup besar dan teknologi tinggi. Dengan adanya kerjasama yang dilakukan antara PDAM dengan Jepang dan Jerman tersebut, maka potensi sumber air yang ada dapat dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan air bersih bagi masyarakat meskipun belum maksimal. Seperti yang dikatakan oleh Bapak Sulardi, pegawai di Bidang Pelayanan Langgan berikut ini:

“...ya untuk proyek dari Jerman yang di Bribin itu memang belum berjalan secara maksimal karena belum seluruh wilayah terjangkau pelayanan, tapi juga sudah ada peningkatan. Sedangkan untuk proyek Jaica yang dari Jepang itu, yang ada di Baron itu sudah mulai diujicobakan untuk jangkauan pelayanan yang lebih luas”. (wawancara tanggal 4 Desember 2008)

Dengan adanya kerjasama yang dilakukan dengan para stakeholder tersebut, akan berdampak pada peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Sehingga hubungan

kerjasama baik dengan pemerintah maupun dengan non pemerintah harus lebih ditingkatkan.

b) Tingginya Kebutuhan Masyarakat

Kebutuhan masyarakat Kabupaten Gunungkidul terhadap air bersih cukup tinggi. Hal ini disebabkan karena air bersih termasuk kebutuhan dasar masyarakat. Sedangkan untuk mendapatkan air bersih yang layak konsumsi masih cukup sulit didapatkan, mengingat kondisi wilayah yang cenderung kering dan tandus. Oleh sebab itu sebagian besar masyarakat menggunakan air dari PDAM untuk mencukupi kebutuhan air sehari-hari. Kebutuhan masyarakat akan air bersih yang cukup tinggi ini, akan mempengaruhi daya beli masyarakat terhadap air bersih itu sendiri. Namun kebutuhan masyarakat terhadap air bersih yang cukup tinggi tersebut belum diimbangi dengan pemenuhan kebutuhan oleh pihak PDAM karena keterbatasan sumber air dan prasarana yang dimiliki.

Untuk Zone Selatan yang wilayahnya berbukit-bukit dan berbatasan dengan wilayah pantai, kebutuhan akan air bersih sangat tinggi dan daya beli masyarakat juga tinggi sehingga diupayakan peningkatan pelayanan PDAM di wilayah ini. Berikut ini pernyataan Bapak Wastono selaku Kepala PDAM Unit Baron terkait dengan daya beli masyarakat:

“...daya beli masyarakatnya juga cukup besar, apalagi di sekitar objek wisata itu kan banyak penginapan dan restoran sehingga membutuhkan air yang cukup banyak. Untuk wilayah disekitar pantai seperti ini air harus mengalir 24 jam karena banyak penginapan dan rumah makan yang selalu membutuhkan air. Untuk wilayah Baron sendiri pelayanan air bersih sudah berjalan cukup baik, kualitas maupun kuantitasnya mencukupi, kontinuitasnya juga akan diusahakan lebih baik lagi”.  
(wawancara tanggal 18 Juni 2009)



Adanya potensi wisata yang ada di wilayah Gunungkidul khususnya di Zone Selatan, akan meningkatkan daya beli masyarakat terhadap air bersih. Selain itu, seiring dengan penambahan jumlah penduduk, maka kebutuhan akan air bersih juga akan meningkat. Berdasarkan proyeksi jumlah penduduk dan scenario perkembangan wilayah perkotaan maka akan terbuka peluang-peluang terkait dengan peningkatan kebutuhan akan air bersih yang harus disediakan oleh PDAM selaku Badan Usaha Milik Daerah yang mempunyai tugas melakukan pelayanan air bersih kepada masyarakat. sehingga diperlukan upaya untuk mengantisipasi penambahan sambungan rumah dengan peningkatan kapasitas produksi air. Daya beli masyarakat terhadap air bersih yang semakin meningkat akan berdampak pada kemampuan sumber air baku yang harus disediakan oleh PDAM. (Corporate Plan PDAM 2006-2011)

## **2. Faktor penghambat**

### **a) Sumber Daya Manusia**

Dalam kegiatan penyediaan air bersih yang dilakukan oleh PDAM Kabupaten Gunungkidul masih ditemui berbagai hambatan yang dihadapi, diantaranya mengenai sumber daya manusia (SDM). Secara kuantitas, SDM di lingkungan PDAM masih kurang dibanding dengan wilayah pelayanannya. Hal ini diungkapkan oleh Bapak Isnawan, Direktur Bidang Umum berikut ini:

“untuk kuantitas mungkin saat ini dibandingkan dengan wilayah yang harus dilayani mungkin kuantitasnya masih kurang. Karena standarnya 1 karyawan itu melayani 100 pelanggan atau bisa dikatakan rasio karyawan yaitu 1000 pelanggan dilayani oleh 10 karyawan. Sedangkan kita baru mencapai 4 sampai 5 karyawan untuk melayani 1000 pelanggan. Ya secara kuantitas memang masih kurang, baik dibanding jumlah pelanggan maupun cakupan wilayah pelayanannya, dimana wilayah Gunungkidul itu hampir 46% dari seluruh wilayah di DIY”. (Wawancara 15 Januari 2009)



Hal senada juga diungkapkan oleh Bapak Wastono, selaku Kepala Unit Baron sebagai berikut:

“secara kuantitas pegawai disini memang kurang. Khusus untuk PDAM unit Baron ini saja hanya ada 4 orang pegawai dan harus mengurus segala kegiatan yang ada di kantor unit ini. Untuk melayani masyarakat, baisanya jam kerja kita tambah sampai sore hari, melebihi standar yang ditetapkan. Untuk pengecekan rutin meteran di seluruh wilayah pelayanan Baron ini kami harus mambagi tugas, 1 orang untuk beberapa wilayah. Bahkan penjaga malam juga mendapat jatah untuk mengecek rutin meteran”. (wawancara tanggal 18 Juni 2009)

Dari keterangan yang disampaikan diatas, dapat diketahui bahwa jumlah pegawai yang ada di PDAM saat ini masih kurang dan belum sesuai dengan standar yang ditetapkan. Kuantitas pegawai yang ada dengan jumlah pelanggan yang dilayani belum memenuhi rasio 1:100, dan baru mencapai separuhnya. Keterbatasan jumlah pegawai ini menyebabkan pembagian tugas masih belum bisa dilaksanakan dengan baik, sehingga 1 orang pegawai dapat mengurus beberapa tugas. Hal ini akan berpengaruh terhadap kinerja PDAM dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Sedangkan jika dilihat dari kualitas SDM nya, secara umum kualitas pegawai PDAM juga masih rendah. Berikut ini penuturan Bapak Isnawan, Direktur Bidang Umum mengenai kualitas pegawai yang ada di PDAM Kabupaten Gunungkidul :

“untuk kualitas pegawainya, secara umum juga masih rendah. Dimana kita tidak bisa memilih SDM seperti yang kita butuhkan karena perurutan sumber daya manusia bukan berdasarkan ujian tapi berdasarkan, dulu ada proyek dibangun, kemudian ada karyawan yang bersedia ikut mengelola, nah disitu karyawan direkrut. Untuk mendapatkan pegawai yang sesuai dengan kebutuhan kita, itu cukup sulit”. (Wawancara 15 Januari 2009)

Terkait dengan kualitas SDM tersebut, Beliau juga menambahkan:

“Karena ya itu tadi, PDAM adalah sebagai pengelola asset peralatan maupun asset SDMnya, dan itu tinggal mengelola saja. Asset itu dibangun oleh pihak lain, termasuk juga SDMnya. Kemudian setelah

proyek selesai dan diserahkan kepada pihak PDAM, maka kita tinggal mengelola saja. Jadi kita tidak bisa merekrut pegawai sesuai dengan kebutuhan. Kita butuh ini, butuh itu *ya* kita *nggak* bisa, sehingga ada pegawai yang bisa serabutan melaksanakan tugas dari A sampai Z, tapi ada juga yang hanya bisa melaksanakan tugas tertentu saja, padahal mereka dituntut untuk mampu melaksanakan beberapa tugas. *Ya* mungkin karena kualitasnya memang belum sesuai dengan yang dibutuhkan”. (Wawancara 15 Januari 2009)

Dari apa yang telah disampaikan oleh Bapak Isnawan tersebut, dapat diketahui bahwa sumber daya manusia di PDAM bisa dikatakan masih rendah karena tidak bisa merekrut pegawai sesuai dengan kebutuhan. Ada pegawai yang dapat melaksanakan beberapa tugas, namun ada juga pegawai yang hanya bisa melakukan satu tugas saja padahal mereka dituntut untuk dapat melaksanakan banyak tugas. PDAM adalah sebagai pengelola asset, baik peralatan maupun sumber daya manusia, sehingga apa yang telah dibangun oleh proyek, belum tentu sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh PDAM khususnya dalam hal sumber daya manusia.

Dan untuk meningkatkan kualitas SDM yang telah ada saat ini, PDAM mengupayakan berbagai macam cara untuk meningkatkan kualitas SDM, diantaranya dengan mengadakan pembelajaran dan pelatihan kepada pegawai. Seperti penuturan Bapak Sulardi, pegawai Bidang Pelayanan Langgan berikut ini

“...*ya* untuk meningkatkan kompetensi pegawai, pernah diadakan Diklat meskipun sangat jarang diadakan. Namun tidak semua pegawai dapat mengikuti Diklat tersebut, karena Diklat itu dilakukan per bidang. Jadi bidang apa yang dibutuhkan untuk Diklat, *ya* yang kita kirim orang dari bidang itu”. (wawancara tanggal 4 Desember 2008)

Hal senada juga disampaikan oleh Bapak Wastono, selaku Kepala PDAM Unit Baron, sebagai berikut:

“untuk pelatihan pegawai itu biasanya hanya orang-orang dari PDAM pusat yang ditunjuk, tapi pelatihan yang dilakukan juga sangat jarang. Dulu saya pernah mengusulkan kepada PDAM pusat, daripada kita

membiayai orang-orang untuk mengikuti Diklat, lebih baik kita mengundang tutor untuk memberikan Diklat di PDAM, sehingga karyawan yang ikut Diklat itu bisa lebih banyak lagi”. (wawancara tanggal 18 Juni 2009)

Upaya untuk meningkatkan kualitas pegawai melalui Diklat belum dapat berjalan secara maksimal karena Diklat yang diadakan masih sangat jarang dan tidak semua pegawai dapat mengikuti Diklat tersebut. Menanggapi masalah SDM yang masih rendah tersebut, Bapak Isnawan, Direktur Bidang Umum, mengemukakan sebagai berikut:

“untuk meningkatkan kualitas SDM ini, sudah kita tempuh dengan berbagai macam, seperti dengan pelatihan dan pembelajaran. Tapi *ya* dasar minimal kompetensinya rendah karena kualitasnya juga rendah. *Ya* itu tadi, PDAM tinggal menerima penyerahan dari pihak lain, mengakibatkan kita tidak berkompotensi pada itu. Namun untuk kedepannya kita berusaha meningkatkan pembelajaran. Waktu ada pegawai yang diterima sebagai operator *ya* hanya bisa sebagai operator saja dan tidak bisa membuat laporan, ada yang diterima sebagai distribusi *ya* hanya bisa *ngatur-ngatur* air saja, tidak bisa membuat laporan, tapi dengan adanya pembelajaran dan pelatihan, sedikit-sedikit mereka akan bisa. *Ya* kita arahnya hanya bisa bertahan seperti ini, kalau untuk berkembang dengan dana dan SDM yang terbatas memang cukup sulit”. (Wawancara 15 Januari 2009)

Untuk meningkatkan kualitas SDMnya, PDAM berupaya untuk mengadakan pelatihan dan pembelajaran kepada pegawai agar dapat meningkatkan kompetensi pegawainya. Pembelajaran dan pelatihan itu ditujukan untuk pegawai agar dapat memiliki kemampuan sesuai dengan apa yang dibutuhkan PDAM. Meskipun dengan pembelajaran dan pelatihan ini belum dapat meningkatkan kualitas dan kompetensi secara maksimal, namun dengan adanya program-program tersebut dapat diarahkan untuk membangun eksistensi PDAM.

b) Keterbatasan Sarana dan Prasarana

Selain faktor SDM, keterbatasan sarana dan prasarana juga menjadi faktor yang menghambat kinerja PDAM Kabupaten Gunungkidul dalam memberikan pelayanan air bersih kepada masyarakat. Sarana dan prasarana yang kurang memadai akan berpengaruh terhadap pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Sarana dan prasarana yang masih belum memadai adalah sarana dan prasarana yang diperlukan untuk produksi dan distribusi air, seperti keterbatasan sumber air yang dikelola oleh PDAM dan masih terbatasnya *watertreatment* yang dimiliki sehingga akan berpengaruh terhadap kuantitas dan kualitas air yang diproduksi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Berikut ini penuturan Bapak Sulardi, salah satu pegawai di Bidang Pelayanan Langgan mengenai keterbatasan sarana dan prasarana yang dimiliki oleh PDAM:

“...seperti yang saya katakan tadi, bahwa alat penjernihan atau *watertreatment* hanya berkapasitas kecil, padahal ini sangat penting sekali untuk wilayah pelayanan yang cukup luas seperti ini belum memadai. Dan untuk musim kemarau, juga perlu ada penambahan sumber air. Sarana dan prasarana yang ada ini belum maksimal, ya masih perlu adanya penambahan seperti *watertreatment* karena itu saat menjadi satu kendala untuk memaksimalkan pelayanan kepada masyarakat terutama di musim hujan, namun untuk pengadaan peralatan tersebut juga membutuhkan dana yang tidak sedikit. Sedangkan untuk keterbatasan sumber air juga belum teratasi”.  
(wawancara tanggal 4 Desember 2008)

Kurangnya peralatan untuk penjernihan (*watertreatment*) akan mempengaruhi kualitas air yang didistribusikan kepada masyarakat, khususnya pada saat musim penghujan. Karena saat musim penghujan, biasanya sumber air yang dikelola oleh PDAM terkena luapan sehingga menjadi banjir dan keruh. Ini akan mengakibatkan masyarakat menjadi kurang puas terhadap pelayanan yang diberikan oleh PDAM, karena kualitas air kurang baik. Sedangkan ketika musim kemarau, debit air di setiap sumber air akan turun, hal ini akan menyebabkan pelayanan air harus dilakukan secara

bergilir. Untuk itu, diperlukan penambahan sumber air untuk menambah produksi air yang akan didistribusikan kepada masyarakat.

Mengenai kuantitas dan kualitas sarana dan prasarana PDAM yang masih rendah, juga disampaikan oleh Bapak Isnawan, Direktur Bidang Umum berikut ini:

“Untuk kuantitas sarana dan prasarana memang belum memadai, karena dilihat dari cakupan pelayanannya dari 18 Kecamatan yang ada di Kabupaten Gunungkidul ini, kita baru dapat melayani 50% dari total wilayah. Jadi dari total wilayah, sarana yang tersedia baru mencapai 50%. Sedangkan kualitas sarana dan prasarannya juga masih tergolong rendah. Disamping tidak semua prasarana yang ada sesuai dengan kebutuhan kita. Karena yang membangun sarana dan prasarana ini adalah proyek, dan proyek atas usulan darimana kita juga tidak tahu, asal proyek dibangun, dananya terserah. Misalnya disana ada sumber air ya pemerintah membangun sumber, sesuai kapasitas tidak memperhatikan kebutuhan. Setelah proyek selesai maka dari Pemerintah diserahkan kepada PDAM untuk dikelola. PDAM itu hanya sebagai operator saja, untuk mengambil kebijakan kita tidak punya wewenang”. (Wawancara 15 Januari 2009)

Kualitas dan kuantitas sarana dan prasarana yang dimiliki oleh PDAM masih cukup rendah, sehingga masih perlu penambahan sarana dan prasarana untuk meningkatkan pelayanan. Akan tetapi, untuk merevitalisasi sarana dan prasarana tersebut diperlukan dana yang tidak sedikit, sedangkan PDAM sendiri masih mengalami defisit anggaran. Sedangkan proyek dari Pemerintah seringkali tidak memperhatikan apa yang dibutuhkan PDAM, sehingga proyek yang telah diserahkan kepada PDAM untuk dikelola ada yang tidak sesuai dengan sarana dan prasarana yang dibutuhkan oleh pihak PDAM. Hal inilah yang menjadi factor penghambat PDAM untuk meningkatkan dan memperbaiki kinerjanya.

#### **BAB IV**

#### **PENUTUP**

## A. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah diuraikan mengenai kinerja Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Gunungkidul dalam kegiatan penyediaan air bersih tersebut maka dapat ditarik beberapa kesimpulan, yaitu:

1. Tiga indikator yang digunakan untuk mengukur kinerja PDAM Kabupaten Gunungkidul dalam kegiatan penyediaan air bersih adalah efektivitas, responsivitas, dan akuntabilitas. Pengukuran terhadap kinerja PDAM tersebut sangat penting dilakukan karena hal ini akan berimplikasi terhadap kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dalam penyediaan air bersih serta upaya untuk memperbaiki kinerja juga dapat dilakukan secara lebih terarah dan sistematis.
2. Efektivitas PDAM Kabupaten Gunungkidul dalam kegiatan penyediaan air bersih dapat dikatakan belum maksimal. Hal ini terlihat dari adanya target-target yang telah ditetapkan dalam periode waktu tertentu, belum dapat tercapai secara maksimal. Target yang ditetapkan untuk periode waktu 2007-2008 yaitu optimalisasi jaringan perpipaan dan kemampuan SDM internal dalam upaya meningkatkan efisiensi dan jumlah pelanggan. PDAM masih menghadapi kendala untuk dapat mengoptimalkan jaringan perpipaan baik yang telah terpasang maupun yang masih dalam tahap pemasangan karena keterbatasan dana untuk operasional maupun untuk pemeliharaan jaringan perpipaan yang ada. Sedangkan untuk periode waktu 2008-2009 target yang ingin dicapai adalah peningkatan pelayanan khususnya di wilayah Selatan dan pengembangan di wilayah Tengah dan Utara serta untuk wilayah Selatan diharapkan harga jual kepada masyarakat mampu menutup biaya operasional. Target-target yang telah



ditetapkan dalam pelayanan air bersih di Kabupaten Gunungkidul ini belum tercapai secara efektif, karena kebutuhan air bersih belum terpenuhi secara kuantitas, kualitas maupun kontinuitas, namun PDAM terus berupaya untuk memaksimalkan pelayanan yang kepada masyarakat.

3. Responsivitas PDAM Kabupaten Gunungkidul dalam kegiatan penyediaan air bersih bagi masyarakat dapat dikatakan belum maksimal dan masih perlu ditingkatkan. Sudah ada respon yang positif terhadap keluhan dan pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat terkait penyediaan air bersih. Sebagian besar keluhan dari masyarakat berkaitan dengan kuantitas, kualitas dan kontinuitas air yang disediakan oleh PDAM. Pihak PDAM sudah berupaya menanggapi dengan baik keluhan-keluhan yang masuk dengan membentuk wadah untuk menampung keluhan dan pengaduan tersebut. Hanya saja pengaduan tersebut tidak segera ditindaklanjuti karena keterbatasan dana, sarana prasarana dan tenaga yang ada, sehingga masyarakat merasa bahwa PDAM tidak merespon keluhan dari mereka. Khususnya untuk keluhan yang terkait dengan kuantitas dan kualitas air, belum ada penanganan secara permanent.
4. Akuntabilitas atau pertanggungjawaban PDAM Kabupaten Gunungkidul berupa laporan keuangan (*fiscal accountability*) yang disusun berdasarkan Kebijakan Akuntansi PDAM Kabupaten Gunungkidul yang berpedoman pada Surat Keputusan Menteri Negara Otonomi Daerah Nomor 8 Tahun 2000 tentang Pedoman Sistem Akuntansi PDAM. Pertanggungjawaban tersebut akan disampaikan kepada Badan Pengawas, Bupati, dan DPRD. Pertanggungjawaban PDAM Kabupaten Gunungkidul sudah dilaksanakan dengan baik namun belum menampakkan hasil yang maksimal karena belum sesuai dengan target yang



diharapkan. Hal ini diketahui dari hasil pencapaian laba/rugi perusahaan yang belum dapat menghasilkan laba yang dapat memberikan kontribusi pada Pendapatan Asli Daerah (PAD).

5. Ada beberapa factor yang mempengaruhi kinerja PDAM Kabupaten Gunungkidul baik factor yang mendukung maupun yang menghambat kinerja yang berasal dari dalam (internal) maupun dari luar (eksternal). Factor yang mendukung kinerja PDAM antara lain adanya kerjasama yang baik yang dilakukan dengan pihak-pihak terkait seperti kerjasama dengan Pemerintah, Swasta, dan pihak Luar Negeri. Dan factor pendukung yang kedua adalah tingginya kebutuhan air masyarakat yang berpengaruh terhadap daya beli. Sedangkan factor yang menghambat kinerja PDAM dalam memenuhi kebutuhan air bersih masyarakat ialah masih rendahnya kualitas dan kuantitas sumber daya manusia yang dimiliki oleh PDAM serta keterbatasan sarana dan prasarana yang ada.

## **B. SARAN**

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan mengenai kinerja PDAM Kabupaten Gunungkidul dalam kegiatan penyediaan air bersih tersebut, jika dilihat dari ketiga indicator yang digunakan untuk mengukur kinerja yaitu efektivitas, responsivitas, dan akuntabilitas maka dapat dikatakan bahwa kinerja PDAM Kabupaten Gunungkidul belum maksimal. Untuk itu, peneliti mencoba memberikan beberapa saran atau rekomendasi sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi PDAM Kabupaten Gunungkidul dalam upaya untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Beberapa saran tersebut adalah sebagai berikut:

1. Untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh PDAM, maka sikap responsivitas PDAM perlu ditingkatkan. Keluhan-keluhan yang masuk harus ditangani dengan baik dengan memberikan informasi yang jelas kepada masyarakat agar mereka dapat memahami dan puas dengan pelayanan yang telah diberikan sehingga pemanfaatan Teknologi Informasi (TI) perlu ditingkatkan dalam penyelenggaraan pelayanan.
2. Upaya merespon keluhan masyarakat terkait dengan air yang sering mati saat musim kemarau dilakukan dengan distribusi air secara bergilir dan menggunakan truck tangki (*dropping*) di wilayah yang tinggi (perbukitan) dan sulit teraliri air melalui jaringan perpipaan saat debit air menurun. Untuk mengatasi air keruh saat musim penghujan, dapat dilakukan dengan menerapkan teknologi tepat guna "*water purification*" sebagai pengganti alat penjernihan "*water treatment*" yang masih terbatas jumlahnya.
3. Untuk meningkatkan kapabilitas SDM, maka PDAM perlu melakukan pembaharuan dan pemantapan kebijakan terhadap rekrutmen dan seleksi terhadap pegawai/ karyawan sesuai dengan kebutuhan agar dapat meningkatkan kuantitas, kualitas, dan profesionalitas para pegawai. Di samping itu, PDAM meningkatkan program-program pendidikan dan pelatihan mengenai pengelolaan air bersih untuk seluruh pegawai. Cara yang ditempuh PDAM terkait peningkatan program diklat tersebut adalah dengan mengirim pegawai mengikuti program pendidikan dan pelatihan dan mendatangkan tenor/pelatih yang bisa memberikan pendidikan dan pelatihan.
4. Koordinasi antara PDAM dan pemerintah perlu ditingkatkan agar proyek-proyek yang akan atau sedang dibangun oleh pemerintah dan dikelola PDAM

tepat sasaran dan sesuai dengan kebutuhan PDAM dalam meningkatkan pelayanan masyarakat.

### DAFTAR PUSTAKA

- Agus Dwiyanto dkk.2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta : Pusat Studi dan Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- Boediono, 2003. *Pelayanan Prima Perpajakan*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Deddy Supriady Bratakusumah & Dadang Solihin. 2002. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama.
- H. B Sutopo. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif Dasar Teori dan Terapannya dalam Penelitian*. Surakarta : UNS Press.
- Hessel Nogi S. Tangkilisan. 2005. *Manajemen Publik*. Jakarta : PT Gramedia Pustaka.
- Joko Widodo. 2008. *Birokrasi Berbasis Kinerja*. Malang : Bayumedia Publishing.
- Lexy J. Moleong. 2000. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT. Remaja Rosdakarya.
- Mohamad Mahsun. 2006. *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta : BPF.
- Pabundu Tika. 2006. *Budaya Organisasi dan Peningkatan Kinerja Perusahaan*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Ratminto & Atik Septi Winarsih. 2005. *Manajemen Pelayanan*. Pustaka Pelajar : Yogyakarta.
- Steers, Richard M. 1985. *Efektivitas Organisasi*. Jakarta : Erlangga.
- Suyadi Prawirosentono.1999. *Manajemen Sumberdaya Manusia Kebijakan Kinerja Karyawan*. Yogyakarta : BTFE.

Vincent Gaspers. 2004. *Perencanaan Strategic untuk Peningkatan Kinerja Sektor Publik*. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama.

Wahyudi Kumorotomo. 2005. *Akuntabilitas Birokrasi Publik*. Jogjakarta : Pustaka Pelajar.

Yeremias T. Keban. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik*. Yogyakarta : Gava Media

Sumber lain :

Corporate Plan PDAM 2006-2011

Daru Waskita. 2008. *Gunungkidul Mulai Dilanda Kekeringan*. (<http://news.okezone.com/index.php/ReadStory/2008/06/03/1/115276>). Diakses : 02 September 2008.

Kedaulatan Rakyat. *Kekeringan Meluas di Kawasan Utara : 44 Dusun di Kecamatan Ngawen Krisis Air*. Edisi Sabtu Wage, 9 Agustus 2008.

Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Gunungkidul No. 148/188. 45/6/1990 tentang Susunan Organisasi Dan Tatakerja Perusahaan Daerah Air Minum Kab. Dati II Gunungkidul.

Keputusan Bupati Gunungkidul No. 32 / KPTS/ 2006 tentang Tarif Air Minum Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Gunungkidul.

Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul No. 4 tahun 2002 tentang Perusahaan Daerah Air Minum.

Jurnal Internasional :

- Juhani Ukko. *International Journal of Business Performance Management*, Vol 10, No I, 2008 hal 86-98 ([www.inderscience.com](http://www.inderscience.com)). Diakses : tanggal 9 Juli 2009.
- *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 16, 5 (2003): 359-72. ([www.espress.amu.edu.au/.../bi01.htm](http://www.espress.amu.edu.au/.../bi01.htm)). Diakses : tanggal 26 Juli 2009.