

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Air merupakan kebutuhan yang sangat penting bagi kelangsungan hidup manusia, tanpa air tidak akan ada kehidupan di bumi. Tubuh manusia 65%-nya terdiri atas air. Bumi mengandung sejumlah besar air, lebih kurang $1,4 \times 10^9$ km³, yang terdiri atas samudera, laut, sungai, danau, gunung es, dan sebagainya. Namun dari sekian banyak air yang terkandung di bumi hanya 3% yang berupa air tawar yang terdapat dalam sungai, danau, dan air tanah (Agustina, 2007).

Kebutuhan terhadap air untuk keperluan sehari-hari di lingkungan rumah tangga, ternyata berbeda untuk tiap tempat, tiap tingkatan kehidupan atau untuk tiap bangsa dan negara. Semakin tinggi taraf kehidupan, semakin meningkat pula kebutuhan manusia terhadap air. Karena begitu pentingnya peranan air ini dalam kehidupan masyarakat, maka Pemerintah harus memberi perhatian khusus (Simanjuntak, 2012).

Diperkirakan sekitar 1 miliar orang di seluruh dunia tidak menikmati air bersih dan 1 miliar lagi harus hidup hanya dengan air yang sangat terbatas setiap harinya. Di samping itu, masih ada 1,7 miliar manusia lainnya yang hidup tanpa sanitasi. Antara tahun 1970 dan tahun 1988, jumlah rumah tangga perkotaan di negara-negara dunia ketiga yang tidak dilengkapi dengan sarana sanitasi telah melonjak sampai 247% dan keluarga yang tidak dilengkapi dengan air bersih meningkat 56% (Todaro, 2000).

Melihat pentingnya air dalam kehidupan masyarakat, pemerintah telah membuat UU dan peraturan yaitu pasal 33 ayat 2 UUD 1945 berbunyi “ Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara”. Ayat 3 berbunyi “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Aturan dan penanganan masalah air ini tidak hanya diperingkat nasional tetapi juga oleh pemerintah daerah, sesuai dengan pasal 33 ayat 2 dan 3 tersebut.

Menurut UU No 5 tahun 1962, Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), merupakan suatu kesatuan usaha milik pemerintah daerah yang memberikan jasa pelayanan dan menyelenggarakan kemanfaatan umum dibidang air minum (dalam Widyaningrum, 2004). PDAM atau Perusahaan Daerah Air Minum merupakan salah satu unit usaha milik daerah, yang bergerak dalam distribusi air bersih bagi masyarakat umum. PDAM terdapat di setiap provinsi, kabupaten, dan kotamadya di seluruh Indonesia. PDAM merupakan perusahaan daerah sebagai sarana penyedia air bersih yang diawasi dan dimonitor oleh aparat-aparat eksekutif maupun legislatif daerah (Wikipedia Bahasa Indonesia).

Sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang nomor 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, diamanatkan bahwa pengembangan system penyediaan dan pelayanan air minum kepada masyarakat merupakan tanggung jawab Pemerintah Dan Pemerintah/ Kabupaten/ Kota yang diselenggarakan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan

masyarakat dengan menjamin standar kebutuhan pokok air minum bagi masyarakat yang memenuhi syarat kualitas, kuantitas dan kontinuitas yang kebijakan pelaksanaannya dilaksanakan oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM).

PDAM Kabupaten Pasuruan merupakan BUMD yang memiliki tujuan jangka pendek untuk meningkatkan pendapatan asli daerah dan bergerak dibidang jasa dalam penyediaan air bersih. Sedangkan tujuan jangka panjangnya adalah mengusahakan dan menyelenggarakan pengelolaan air bersih guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang mencakup aspek sosial, kesejahteraan dan pelayanan umum yang dikelola secara profesional dengan prinsip ekonomi perusahaan. Oleh karena itu, dibentuklah badan pengawas yang bertugas menilai keberhasilan direksi dalam mengelola PDAM bersangkutan setiap tahun. Salah satu cara untuk mengetahui pencapaian tujuan perusahaan adalah dengan mengukur kinerja perusahaan. PDAM kabupaten pasuruan melakukan penilaiannya dengan berpedoman pada Keputusan Menteri Dalam Negeri No 47 Tahun 1999 Tanggal 31 Mei 1999 yang berisikan tentang pedoman pengukuran kinerja yang dilihat dari dua aspek yaitu finansial dan non finansial.

Menurut (Yuwono, 2003:23) penilaian kinerja merupakan tindakan penilaian yang dilakukan terhadap berbagai aktivitas dalam rantai nilai yang ada pada perusahaan. Kebanyakan penilaian kinerja perusahaan menggunakan informasi keuangan sebagai *single indicator* dalam alat ukur kinerja perusahaan dan telah digunakan secara luas. Tetapi menurut (Kaplan dan Norton, 2007:7) ukuran finansial sebagai *single indicator* mempunyai banyak keterbatasan, salah satunya adalah

ukuran finansial yang hanya menjelaskan berbagai peristiwa masa lalu yang cocok untuk perusahaan abad industry dimana investasi dalam kapabilitas jangka panjang dan hubungan dengan pelanggan bukanlah factor penting dalam mencapai keberhasilan.

Penilaian atau pengukuran kinerja merupakan salah satu factor yang penting dalam perusahaan. Selain digunakan untuk menilai keberhasilan perusahaan, penilaian kinerja juga dapat digunakan sebagai dasar untuk mengevaluasi hasil kerja dari periode yang lalu. Sehubungan dengan hal itu, penilaian kinerja sebaiknya dilakukan secara komprehensif, sehingga pengambilan keputusan berkaitan dengan strategi dapat dilakukan secara menyeluruh. Dengan demikian strategi tersebut akan dapat mengakomodasi setiap perspektif yang terlibat dalam menentukan keberhasilan perusahaan. Oleh karena itu, berkembanglah sistem penilaian kinerja dengan basis yang lebih komprehensif yaitu tidak hanya menggunakan *financial perspective* untuk mengukur kinerja perusahaan tetapi juga menggunakan *non financial perspective*.

Sehubungan dengan hal tersebut, Robert S Kaplan dan David P Norton tahun 1992 memperkenalkan suatu alat untuk pengukuran kinerja perusahaan yaitu, *Balanced Scorecard*. *Balanced Scorecard* meliputi tolak ukur keuangan yang menerangkan akibat dari aktivitas-aktivitas yang telah dilakukan suatu organisasi dan dilengkapi dengan tolak ukur operasional terhadap kepuasan pelanggan, proses internal serta aktivitas inovasi dan perbaikan organisasi. Jadi *Balanced Scorecard* merupakan suatu framework untuk mengkomunikasikan misi dan strategi kemudian

menginformasikan kepada seluruh anggota organisasi tentang factor-faktor yang menjadi penentu sukses organisasi saat ini dan di masa mendatang.

Balanced Scorecard merupakan suatu sistem yang memungkinkan perusahaan untuk meningkatkan profitabilitas dan keunggulan kompetitif dalam jangka panjang melalui pengukuran kinerja dari berbagai aspek. *Balanced Scorecard* menggabungkan pengukuran kinerja dari sisi finansial dengan operasi dan pelanggan. Menurut Kaplan dan Norton, *Balanced Scorecard* bertujuan mengukur kinerja perusahaan dari empat aspek yaitu: *customer* (pelanggan), proses intern perusahaan, inovasi dan pembelajaran, serta finansial. Oleh karena itu pelanggan, proses intern perusahaan, inovasi dan pembelajaran, dan finansial harus dipertimbangkan dalam menyusun visi dan strategi (Wardhani, 1999: 43-50).

Menurut (Jeno, 1997:65-69) ada tiga alasan mengapa perusahaan memerlukan *Balanced Scorecard* yaitu:

- a. *Balanced Scorecard* tidak hanya memfokuskan pada ukuran keuangan semata, tapi juga memperhatikan sejumlah ukuran yang terintegrasi sehingga dapat mengaitkan pelanggan saat ini, proses bisnis internal, dan karyawan untuk pencapaian profit dalam jangka panjang.
- b. *Balanced Scorecard* menyatukan berbagai elemen persaingan bisnis yang harus diperhatikan perusahaan ke dalam satu laporan manajemen yang lengkap.

c. *Balanced Scorecard* memberi gambaran operasi perusahaan secara menyeluruh, sehingga perbaikan di satu aspek tidak merugikan aspek lainnya. Artinya optimasi perusahaan dilakukan secara maksimal.

Adapun alasan penulis memilih PDAM sebagai objek penelitian adalah berdasarkan peninjauan awal bahwa penilaian kinerja yang selama ini dilakukan di PDAM Kabupaten Pasuruan masih menggunakan pendekatan tradisional yaitu penilaian kinerja yang bersumber dari informasi keuangan perusahaan saja. Oleh karena itu, penulis mencoba untuk mengaplikasikan penilaian dengan menggunakan metode *Balanced Scorecard* agar di dalam penilaian kinerja tersebut dapat berimbang antara keuangan dan non keuangan. Berdasarkan uraian di atas penulis mengambil judul “**Penilaian Kinerja Di Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Pasuruan Dengan Menggunakan Perspektif Finansial Dan Non Finansial**”.

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana penilaian kinerja pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Pasuruan bila diukur dengan menggunakan perspektif finansial dan non finansial?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui gambaran mengenai penilaian kinerja pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Pasuruan bila diukur dengan menggunakan perspektif finansial dan non finansial.

1.3.2 Manfaat Penelitian

1. Bagi Penulis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dan pengalaman. Dan mengetahui berbagai informasi mengenai penilaian kinerja di PDAM menggunakan perspektif finansial dan non finansial.

2. Bagi perusahaan

Hasil penelitian ini, diharapkan dapat memberikan masukan yang bermanfaat bagi pelaksanaan program lain atau yang akan dilaksanakan oleh perusahaan dan juga dapat dijadikan sebagai salah satu bahan penelitian jika perusahaan berminat melakukan riset lebih lanjut.

3. Bagi pihak lain

Sebagai salah satu informasi dan pengetahuan yang dapat memberikan manfaat dan juga pihak-pihak lain yang menaruh minat terhadap penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan yang berguna.

1.4 Batasan Penelitian

Adapun batasan masalah dalam penelitian ini yaitu:

Lokasi penelitian atau wilayah studi dan pengambilan data hanya pada lingkup PDAM Kab. Pasuruan yang dibatasi pada perspektif finansial dan non finansial dengan metode *Balanced Scorecard*.