

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Bagi Manusia air adalah satu kebutuhan yang sangat penting, manusia tidak akan mampu mempertahankan kelangsungan hidupnya tanpa air. Mengingat begitu pentingnya air dalam hidup manusia, maka efektifitas dan efisiensi pengelolaannya harus dilaksanakan sedemikian rupa sehingga dapat dimanfaatkan. Sebagai salah satu Sumber Daya Alam yang pengelolaannya menaungi kepentingan orang banyak, Pengelolaan air dilaksanakan oleh Pemerintah. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 Ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi : “ Bumi dan Air dan kekayaan alam lainnya yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah nomor 121 Tahun 2015 tentang Pengusahaan Sumber Daya Air disebutkan bahwa Pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah memberikan jaminan dan hak bagi setiap orang untuk memperoleh kualitas, kuantitas, dan kontinuitas air bagi kebutuhan pokok minimal sehari-hari dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Untuk mewujudkan pelayanan ketersediaan air bersih, Pemerintah Daerah membentuk PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum) yang modalnya berasal dari Penyertaan Pemerintah Pusat dan Daerah, hibah, dan kekayaan pemerintah daerah yang dipisahkan.

Pola pengembangan usaha yang sistematis, bertahap, efektif, serta rasional,

efisien, dan akuntabel, merupakan karakteristik usaha PDAM yang berorientasi pada pelayanan menuntut adanya sehingga diperlukan perencanaan strategis yang cermat, mudah dipahami dan realistis untuk dilaksanakan.

Pemenuhan terhadap kebutuhan masyarakat dalam memperoleh air bersih dan air minum merupakan fungsi PDAM untuk sekaligus turut serta melaksanakan pembangunan daerah dan diharapkan memberikan pendapatan daerah berupa bagi hasil keuntungan atas penyertaan modal Pemerintah. Kegiatan perusahaan dalam menjalankan fungsinya antara lain mendistribusikan air bersih secara optimal bagi seluruh warga masyarakat yang berada di daerahnya masing-masing dengan membangun infrastruktur jaringan air bersih guna memperoleh, mengolah dan menyalurkan air kepada pelanggan.

Kendala yang kompleks terkait penyediaan air bersih di Jawa Tengah adalah mulai dari pencemaran sumber air baku, anggaran terbatas, maupun sikap dari masyarakat. Laju pertumbuhan penduduk berlomba dengan pengelolaan air juga berpacu dengan perkembangan dan peningkatan wilayah dan industri. Mengembangkan jaringan infrastruktur dan peningkatan kapasitas air baku guna peningkatan cakupan layanan air bersih dan air minum bagi seluruh lapisan masyarakat merupakan kewajiban Pemerintah Daerah yang sampai saat ini jumlahnya masih sangat terbatas.

Sampai dengan tahun 2012, persentase penduduk yang memiliki akses atas air bersih baru mencapai 55% (Majalah Bulanan Air Minum, 2012). Penilaian kinerja PDAM yang dilakukan sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 47 Tahun 1999 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Perusahaan Daerah Air

Minum menunjukkan bahwa di tahun 2013, PDAM yang berkinerja baik dan baik sekali hanya sebesar 28% (BPKP, 2012). Sedangkan apabila dinilai dengan Kriteria yang dikembangkan oleh BPPSPAM (Badan Pendukung Pengembangan Penyediaan Air Minum) maka PDAM yang sehat tahun 2013 hanya sebesar 37% dan tidak sehat sebesar 63% (BPKP, 2012). Tidak baiknya kinerja PDAM antara lain beban hutang yang tinggi, harga jual rata-rata yang dibawah harga pokok rata-rata, dan tingginya tingkat kehilangan air distribusi.

Pada sektor publik, selain kegiatan pelayanan kepada masyarakat dan pelanggan yang merupakan unsur bisnis, perusahaan juga melayani masyarakat dengan mempertimbangkan fungsi social oleh karena itu tujuan mendapatkan keuntungan semata menjadi tidak lagi mempunyai makna yang penting untuk kegiatan perusahaan yang beroperasi disektor public, sebagaimana yang disampaikan Cahyono (2000), bahwa pada dasarnya, perusahaan yang bergerak disektor public sangat berbeda dengan perusahaan swasta. Tujuan perusahaan swasta pada umumnya adalah mendapatkan laba dengan melaksanakan eksploitasi terhadap sumber daya yang dimiliki secara maksimal, sedangkan perusahaan sector public bertugas untuk memenuhi kebutuhan public dan memberikan pemerataan kesejahteraan yang merupakan target baik secara social maupun ekonomi. Hal itu tentunya berlaku juga bagi PDAM sebagai salah satu Badan Usaha Milik Daerah. Walaupun dalam kegiatan operasionalnya karena sebagai suatu Perusahaan harus mampu bertahan dan berkelanjutan dalam menjalankan fungsi bisnis serta sosialnya yaitu disatu sisi memberikan pelayanan kepada masyakat dalam pemenuhan kebutuhan air bersih dan disisi lain yaitu memperoleh keuntungan

yang wajar.

Oleh karena itu, pendekatan selain perspektif yang dipergunakan juga harus berimbang antara perspektif keuangan dan non keuangan, pendekatan keuangan diperlukan untuk menilai kinerja suatu perusahaan yang bergerak dalam organisasi sektor publik yaitu pendekatan non keuangan yang bisa dipergunakan di perusahaan seperti *balance scorecard* sebagai kriteria pengakuan kinerja. Pengukuran tersebut sangat mungkin diterapkan pada perusahaan yang melayani sector public, Saat ini Pengukuran kinerja PDAM dilaksanakan sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 47 Tahun 1999 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum yang lebih menitik beratkan pada bidang keuangan, operasional dan administrasi.

## **1.2. Perumusan Masalah Penelitian**

Pengukuran kinerja perusahaan dengan menggunakan konsep tradisional melalui pengukuran kinerja keuangan seperti ROI, ROE, RI dan profit margin tidak lagi efektif (Tandiontong dan Yolanda, 2011). Namun demikian, kinerja keuangan masih menjadi fokus pengukuran kinerja PDAM yang dilaksanakan baik oleh akuntan publik maupun oleh BPKP dan menghasilkan penilaian kinerja yang cukup baik. Padahal, pengukuran kinerja yang lebih memberikan nilai lebih pada aspek keuangan saja belumlah mampu untuk dapat memberikan suatu penilaian kinerja perusahaan karena hanya memperhatikan kemampuan memperoleh laba dalam jangka pendek, dan pada akhirnya tidak memperhitungkan kemampuan perusahaan untuk bertahan dalam jangka panjang.

Hal ini menyebabkan perilaku kerja yang dilakukan oleh manajer hanya berorientasi pada kinerja keuangan dan mengabaikan kinerja-kinerja lainnya.

Selain temuan empiris tersebut, penelitian ini juga menemukan masih terdapat perbedaan atas hasil yang diperoleh oleh penelitian terdahulu kaitannya dengan pengaruh masing-masing perspektif terhadap perilaku kerja manajer. Hasil pengujian pada variabel-variabel yang diuji meliputi empat perspektif yang ada dalam *Balance Scorecard* terbukti berpengaruh positif signifikan terhadap perilaku kerja manajer (Khumairah, 2015). Sedangkan penelitian oleh Mile (2011) menunjukkan bahwa perspektif keuangan terbukti memiliki pengaruh signifikan dan positif terhadap perilaku kerja manajer namun perspektif pertumbuhan dan pembelajaran secara statistik terbukti memiliki pengaruh tidak signifikan positif terhadap perilaku kerja manajer.

Dengan memperhatikan fenomena tersebut maka penelitian ini bermaksud untuk mengetahui dampak perspektif BSC terhadap perilaku kerja manajer PDAM Provinsi Jawa Tengah dalam meningkatkan kinerja perusahaan.

### **1.3. Pertanyaan Penelitian**

Berikut ini uraian mengenai pertanyaan-pertanyaan dari penelitian yang dirumuskan dalam studi ini:

1. Apakah perspektif keuangan berpengaruh terhadap terhadap perilaku kerja manajer PDAM di Provinsi Jawa Tengah?
2. Apakah perspektif pelanggan berpengaruh terhadap perilaku kerja manajer PDAM di Provinsi Jawa Tengah?

3. Apakah perspektif proses bisnis internal berpengaruh terhadap perilaku kerja manajer PDAM di Provinsi Jawa Tengah?
4. Apakah perspektif pertumbuhan dan pembelajaran berpengaruh terhadap perilaku kerja manajer PDAM di Provinsi Jawa Tengah?
5. Apakah perspektif keuangan berpengaruh terhadap kinerja PDAM di Provinsi Jawa Tengah?
6. Apakah perspektif pelanggan berpengaruh terhadap kinerja PDAM di Provinsi Jawa Tengah?
7. Apakah perspektif proses bisnis internal berpengaruh terhadap kinerja PDAM di Provinsi Jawa Tengah?
8. Apakah perspektif pertumbuhan dan pembelajaran berpengaruh terhadap kinerja PDAM di Provinsi Jawa Tengah?
9. Apakah perilaku kerja manajer berpengaruh terhadap kinerja PDAM di Provinsi Jawa Tengah?

#### **1.4. Tujuan Penelitian**

Dengan memperhatikan permasalahan yang telah disampaikan, maka tujuan dari diadakannya penelitian ini adalah:

1. Untuk melakukan pengujian dan analisis pengaruh perspektif keuangan terhadap perilaku kerja manajer PDAM di Provinsi Jawa Tengah
2. Untuk melakukan pengujian dan analisis pengaruh perspektif pelanggan pada perilaku kerja manajer PDAM di Provinsi Jawa Tengah
3. Untuk melakukan pengujian dan analisis pengaruh perspektif proses bisnis

- internal terhadap perilaku kerja manajer PDAM di Provinsi Jawa Tengah
4. Untuk melakukan pengujian analisis pengaruh perspektif pertumbuhan dan pembelajaran terhadap perilaku kerja manajer PDAM di Provinsi Jawa Tengah
  5. Untuk melakukan pengujian dan analisis pengaruh perspektif keuangan terhadap kinerja di PDAM Jawa Tengah
  6. Untuk melakukan pengujian dan analisis pengaruh perspektif pelanggan terhadap kinerja PDAM di Provinsi Jawa Tengah
  7. Untuk melakukan pengujian dan analisis pengaruh perspektif proses bisnis internal terhadap kinerja PDAM di Provinsi Jawa Tengah
  8. Untuk melakukan pengujian dan analisis pengaruh perspektif pertumbuhan dan pembelajaran terhadap kinerja PDAM di Jawa Tengah
  9. Untuk melakukan pengujian dan analisis pengaruh perilaku kerja manajer terhadap kinerja PDAM di Provinsi Jawa Tengah

### **1.5. Manfaat Penelitian**

Penelitian yang dilaksanakan ini diharapkan mampu memiliki nilai manfaat antara lain :

1. Memberikan sumbangan pemikiran kepada ilmu ekonomi tentang penerapan *Balance Scorecard* sebagai alat melakukan evaluasi dan pengukuran pada kinerja Perusahaan yang bergerak di Sektor Publik.
2. Sebagai bahan masukan bagi para pengambil kebijakan khususnya Manajemen Perusahaan untuk meningkatkan Kinerja Perusahaan.

3. Informasi yang disampaikan pada penelitian ini mampu menjadi referensi khususnya bagi pihak-pihak yang memiliki perhatian terhadap penelitian sejenis dan mampu dikembangkan secara lebih detail pada waktu-waktu mendatang.

## **1.6. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan ini terbagi jadi 6 (enam) bab antara bab satu dan bab lainnya saling melengkapi dan saling berkesinambungan jadi merupakan satu kesatuan yang utuh, sebagai berikut :

### **Bab I      Pendahuluan**

Berisi latar belakang, perumusan masalah penelitian, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

### **Bab II     Telaah Pustaka dan Pengembangan Model Penelitian**

Berisi teori-teori yang berhubungan dengan *Balance Scorecard* yang menjadi landasan berpikir dalam pemecahan masalah.

### **Bab III    Metode Penelitian**

Metode yang dipakai sebagai acuan kerja yang digunakan dalam penelitian ini, yakni tentang jenis penelitian, populasi dan sampel, pengembangan indikator variabel dan teknik pengolahan data.

### **Bab IV    Analisis dan Pembahasan**

Berisi tahapan-tahapan yang dilakukan untuk menguji model penelitian dan hipotesisnya



## **Bab V Kesimpulan dan Saran**

Berisi tentang kesimpulan dari penelitian ini dan saran yang dipandang bermanfaat dan dapat dilakukan untuk memberikan peningkatan bagi kinerja perusahaan.