

**STRATEGI PENINGKATAN PEROLEHAN PENDAPATAN BADAN  
USAHA MILIK DAERAH (STUDI KASUS : PERUSAHAAN DAERAH  
AIR MINUM KABUPATEN SEMARANG TAHUN 2008 – 2013)**

Oleh:

Nindya Prillianti

(14010110130128)

Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Diponegoro

Jl. Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269

Website : <http://www.fisip.undip.ac.id/> Email : [fisip@undip.ac.id](mailto:fisip@undip.ac.id)

**ABSTRACT**

*As a Local Government Company, PDAM Semarang Regency has an important role in supporting local revenue (PAD). In 2008-2011 the company was not able to meet its target of government local revenue due to management unhealthy. However, in 2012 the company was able to show as one of the business entities that succeed to contribute to local government revenue. The issues that examined in this study is about factors that change of PDAM Semarang Regency during 2008 - 2013, efforts and incentives that being made to increase revenue and the role of local government in stimulating the enterprises improvement. This study used a qualitative research approach with case study research. This study has problems limitations that developmental of PDAM Semarang Regency in 2008 to 2013 that directly affect to company's revenue.*

*Based on the obtained results the study indicates that improvement of PDAM Semarang Regency were influenced by various factors from both internal and external factors , such as leadership, demands of tariff adjustments, demands of improvement employee welfare, demands of society and demands of contribution to local local. Efforts that have been made by the company to increase revenue were improving quality of human resources, customer service improvement, reduction of NRW (Non-Revenue Water),*

*increasing of SR (House Connection), and network management. While the incentives itself also comes from internal and external corporation, debt restructuring was one of them. Semarang Regency Government also plays an important role in development of PDAM by forming a regulatory agency, establishing regulation support of Equity Investments and supporting of tariff adjustment policy.*

*PDAM requires to continue and to optimize its performance in implementing service delivery to local revenue. Therefore PDAM Semarang Regency should continue to expand network and increase promoting for house connection (SR) so that the company's revenue would be increase*

**Keywords :** *local revenue, Local Government Company (BUMD), PDAM*

## **A. PENDAHULUAN**

UU No. 32 / 2004 tentang pemerintahan daerah pasal 2 dan 3 secara jelas menggambarkan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan urusan daerah bersama-sama DPRD dengan mengikuti asas otonomi dan tugas pembantuan. Penerapan otonomi daerah menjadikan daerah memiliki kewenangan secara administratif untuk mengatur urusannya sendiri yang ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat di ranah lokal. Selain kewenangan administratif, daerah juga mempunyai kewenangan untuk mengatur keuangannya sendiri atau biasa disebut dengan desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal menjadi penting sebab dalam menjalankan prinsip otonomi, pemerintah daerah harus didukung oleh faktor sumber daya ekonomi.

Pada dasarnya dalam otonomi, kemampuan daerah dalam memenuhi keuangan adalah hal yang penting. Semenjak diberlakukannya otonomi, daerah dipaksa harus mandiri dan inilah yang berdampak pada pola pemerintahannya

termasuk dalam keuangan. Mau tidak mau daerah harus memenuhi kebutuhan keuangannya sendiri. Walaupun memang dalam prakteknya tidak lepas begitu saja dari Pemerintah Pusat dengan masih dialokasikan dana perimbangan kepada tiap daerah otonom.

Salah satu sumber keuangan daerah adalah Pendapatan Asli Daerah. PAD merupakan cermin pertumbuhan ekonomi di dalam suatu pemerintah daerah. Dalam hal ini PAD dapat dijadikan alat/tolok ukur untuk menilai perkembangan ekonomi di suatu kabupaten/kota.<sup>1</sup> Melalui PAD pulalah maka dapat diukur tingkat kemandirian/ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat melalui transfer dana perimbangan, tingkat penyelenggaraan desentralisasi pemerintah daerah. Bila Daerah ingin dikatakan mandiri terutama dalam penyelenggaraan otonomi maka daerah tersebut harus banyak mengelola, menghimpun ataupun menghasilkan PAD untuk memenuhi keuangannya sendiri. Oleh sebab itu kajian mengenai pendapatan asli daerah sangat penting bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Faktor kemandirian daerah dalam melaksanakan otonomi juga dapat dilihat melalui pemberdayaan BUMD didaerahnya. Sebenarnya keberadaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai lembaga bisnis yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah daerah memiliki peran strategis dalam pembangunan ekonomi daerah. Setiap daerah memiliki bermacam-macam BUMD yang cukup strategis sebagai penyokong anggaran daerah, salah satunya BUMD tersebut adalah

---

<sup>1</sup> Sugianto. *Pajak dan Retribusi Daerah [Pengelolaan Pemerintah Daerah dalam Aspek Keuangan, Pajak dan Retribusi Daerah]*, (Jakarta : Grasindo, 2007 ), hlm. 64

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Semarang. PDAM sudah berdiri puluhan tahun yang lalu. Tujuannya didirikan secara umum adalah untuk memobilisasi kebutuhan masyarakat akan air bersih. Bahkan di Kabupaten Semarang adanya BUMD seperti PDAM sudah diatur dalam landasan yuridis yaitu perda Kabupaten Tingkat II Semarang Nomor 10 Tahun 1980 Perusahaan Daerah Air Minum. Tujuannya didirikan sebagai sumber PAD dan sebagai sarana pengembangan usaha dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui program penyediaan air bersih yang merata dan tersebar di seluruh wilayah Kabupaten Semarang baik wilayah perkotaan ataupun pedesaan.

Perusahaan ini juga termasuk dalam salah satu perusahaan yang strategis bagi daerah walaupun memang dalam menjalankan pola perusahaan PDAM ini berbeda dengan perusahaan swasta. Perusahaan swasta selalu mengedepankan *profit oriented* atau berorientasi pada keuntungan dengan menekan biaya produksi seminimal mungkin dan mendapatkan untung sebanyak-banyaknya. Sedangkan PDAM bukan hanya sekedar mengedepankan keuntungan yang di peroleh untuk memenuhi target kuantitatif Pemerintah daerah dalam wadah PAD saja , tetapi juga harus melaksanakan pelayanan umum terhadap masyarakat luas.

Secara ekonomi seharusnya PDAM cukup strategis dan menjanjikan karena BUMD ini menguasai sumber daya utama yang potensial dan dibutuhkan oleh manusia, yaitu air. Tujuan dari adanya badan usaha legal milik negara adalah untuk meningkatkan pembangunan daerah (baik sarana maupun prasarana) , meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan air bersih . Disisi lain tujuan PDAM ini adalah untuk menambah kontribusi pos pendapatan dalam

pendapatan asli di sebuah daerah melalui perolehan keuntungannya. Tetapi secara faktual keunggulan PDAM sebagai BUMD yang strategis tak diimbangi dengan kontribusinya terhadap anggaran daerah. Seperti yang terjadi di Kabupaten Semarang pada tahun 2008 hingga 2011 PDAM Kabupaten Semarang tidak dimasukkan dalam realisasi pendapatan pemerintah. Lihat tabel berikut :

Tabel 1.1

Kontribusi BUMD Tahun 2008-2013 di Kabupaten Semarang

No	Jenis Penerimaan	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	Apotik:	62.476.700	66.642.000	61.674.000	68.430.000	83.617.000	54.483.500
	-Sidowaras I Ambarawa	44.383.000	43.758.000	40.296.500	44.052.000	44.084.000	26.036.600
	-Sidowaras II Ambarawa	18.093.700	22.884.000	21.377.500	24.378.000	39.533.000	28.446.900
	PDAM Kab Semarang	-	-	-	-	2.811.953.590	2.915.285.714
2	BPR BKK Ungaran	-	829.000.000	853.613.390	666.311.268	1.011.052.506	928.657.450
	BKK Susukan	-	-	-	-	685.241.489	1.035.238.145
3	BKK	485.260.856	512.146.782	701.097.184	-	-	-
	-BKK Suruh	103.717.670	114.616.347	146.488.013	-	-	-
	-BKK Getasan	113.233.010	130.253.882	183.845.348	-	-	-
	-BKK Susukan	136.352.138	195.826.374	167.108.874	-	-	-
	-BKK Tenganan	43.384.468	71.450.150	94.399.128	-	-	-
	-BKK Pabelan	-	-	109.255.821	-	-	-
	-PD BPR BKK Ungaran	88.573.570	-	-	-	-	-
4	BKPD	11.851.000	25.000.000	27.578.000	31.732.000	36.1922.000	41.028.000
5	PT Bank Jateng	2.349.389.009	2.585.852.000	2.866.487.451	2.799.962.296	2.942.203.803	3.218.464.327
	Total	2.908.977.565	4.018.979.782	4.510.450.025	3.568.435.564	7.570.260.388	8.193.157.136

Sumber : Setda Bagian Perekonomian Kabupaten Semarang

Dari tabel dapat dilihat bahwa ada beberapa BUMD di Kabupaten Semarang dapat dikatakan belum mampu berkontribusi terhadap anggaran daerah.

Secara kuantitatif seharusnya masing-masing BUMD mempunyai pemasukan sesuai dengan yang direncanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang. Selain itu secara jelas, PDAM Kabupaten Semarang tidak kontribusi terhadap PAD dan tidak dimasukkan dalam target pemasukan PAD Kabupaten Semarang (lihat tabel 1.1).

Namun bila dilihat pada periode berikutnya yaitu tahun 2012 kontribusi PDAM Kabupaten Semarang pada PAD sangat jauh berbeda dengan periode sebelumnya. Kontribusi PDAM Kabupaten Semarang tahun 2012 justru melonjak tinggi dan mampu mencapai target yang ditetapkan pada Pemerintah Kabupaten Semarang. Inilah yang melatarbelakangi peneliti untuk membahas kajian tentang PDAM Kabupaten Semarang sebagai sebuah perusahaan daerah dan kontributor dalam PAD. BUMD yang biasanya merugi seperti PDAM Kabupaten Semarang ternyata mampu bangkit dari keterpurukannya hingga mampu dimasukkan kembali dalam target pendapatan pemerintah daerah tahun 2012 dan berkontribusi terhadap PAD. PDAM Kabupaten Semarang menunjukkan bahwa dirinya sebagai perusahaan dan badan usaha legal daerah yang strategis dan menguntungkan daerah melalui sumbangan pendapatannya bagi PAD.

Penelitian ini mempunyai tujuan untuk menjelaskan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi perubahan PDAM Kabupaten Semarang tahun 2007 hingga 2013, menjelaskan upaya-upaya yang telah dilakukan untuk meningkatkan pendapatan dan meraih keuntungan., menguraikan insentif apa yang dilakukan hingga akhirnya terjadi perbaikan dalam PDAM Kab.Semarang dan peranan dilakukan oleh Bupati dan Pemerintah Kabupaten Semarang dalam mendorong

perbaikan PDAM Kabupaten Semarang. Adapun teori-teori utama yang menjadi landasan teoritis penelitian ini antara lain adalah desentralisasi, desentralisasi fiskal, peran pemerintah dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal, peran BUMD dalam menunjang keuangan daerah, pendapatan, dan strategi. Rondinelli (1986) mendefinisikan desentralisasi sebagai transfer tanggungjawab dalam perencanaan, manajemen dan alokasi sumber – sumber dari pemerintah pusat dan agen-agensya dari unit kementerian pusat, unit yang berada dibawah level pemerintah, otoritas atau korporasi publik semi otonomi, otoritas regional atau fungsional dalam wilayah yang luas, atau lembaga privat non pemerintah dan organisasi nirlaba<sup>2</sup>. Dengan kata lain desentralisasi akan mengeratkan hubungan antar agen dari yang memiliki otoritas tinggi di level teratas hingga level terbawah. Hubungannya saling berkaitan dan tidak bisa dilepaskan karena level teratas dalam hal ini adalah pemerintah pusat memberikan kewenangan yang luas dan bertanggungjawab kepada agen-agen / unit-unit dibawahnya / privat untuk mengelola segala sumber daya.

Desentralisasi ataupun otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari desentralisasi fiskal karena kedua hal tersebut merupakan instrumen bagi negara mewujudkan tujuan bernegara yaitu kesejahteraan masyarakat. Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal dilakukan dengan cara menempatkan motor penggerak pembangunan yaitu pemerintah daerah. Pasalnya pemerintah daerah merupakan

---

<sup>2</sup> Muhammad Adnan, ed : Teguh Yuwono, *Manajemen Otonomi Daerah – Membangun Daerah berdasarkan Paradigma Baru*, (Semarang : Pusat Kajian Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik, 2001) hlm.28

tingkatan pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat.<sup>3</sup> Dalam pelaksanaan kebijakan otonomi dan desentralisasi fiskal, daerah khususnya peran pemerintah di tingkat daerah memiliki kewenangan yang lebih luas untuk melaksanakan berbagai urusan rumah tangganya sendiri. Salah satu diantaranya adalah kewenangan dalam bidang pengelolaan keuangan daerah. Keuangan daerah memberikan keleluasaan bagi daerah dalam mengatur serta mengurus segala sumber penerimaan daerah baik dari pajak, sumber daya dan potensi daerah yang bertujuan untuk membantu pelaksanaan desentralisasi atau otonomi daerah di Indonesia.

Dalam regulasi yang legal formal desentralisasi fiskal diatur dalam UU No.33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan bersamaan dengan berlakunya UU No.32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Selain itu adapun peraturan pelaksana undang-undang dengan Peraturan Pemerintah No 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan terdapat juga Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang mengatur hal-hal mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dalam melakukan pemungutan kepada masyarakat daerah guna mendapatkan sumber pendanaan bagi pembangunan daerah. Landasan legal formal tersebut tentu saja semakin memperkuat peran pemerintah daerah yang memang dekat dengan masyarakat.

Dalam penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif dengan jenis studi kasus (*case study*). Hal ini dikarenakan fenomena keberhasilan BUMD terutama

---

<sup>3</sup> Diambil dari <http://www.anggaran.depkeu.go.id> – *Kebijakan Desentralisasi Fiskal*, Bab V RUU APBN 2011. Diakses 14 Juni 2013. Pukul 15.00



dalam meningkatkan pendapatan perusahaan yang berdampak pada perbaikan pelayanan dan peningkatan kontribusi terhadap PAD dengan studi kasus PDAM Kabupaten Semarang merupakan hal yang menarik. Teknik sampling yang digunakan adalah teknik *purposeful sampling*. Dalam teknik ini, peneliti memilih subjek dan lokasi penelitian dengan tujuan untuk mendalami, memahami serta mempelajari permasalahan pokok yang akan diteliti. Pemilihan subjek dan lokasi penelitian disesuaikan dari tujuan penelitian<sup>4</sup>. Pada penelitian ini maka teknik analisis data kualitatif yang digunakan adalah mengacu pada konsep Model Interaktif Miles dan Huberman. Konsep *Interactive Model* terdapat 4 tahapan yang harus dilakukan peneliti dalam melakukan analisis data, yaitu tahap pengumpulan data, tahap reduksi data, tahap penyajian data, tahap kesimpulan / verifikasi. Dalam menganalisis data penelitian ini, peneliti melakukan triangulasi untuk menjamin kualitas data. Tujuan dari triangulasi bukan untuk mencari kebenaran data tetapi lebih kepada peningkatan pemahaman peneliti atas informasi yang telah didapatkan dari responden. Cara yang dilakukan dalam triangulasi yaitu melakukan wawancara mendalam informan dengan *in dept interview* dan melakukan uji silang antara informasi yang diperoleh dari informan dengan yang dihasilkan di lapangan.

## **B. PEMBAHASAN**

PDAM Kabupaten Semarang yang dahulu sempat merugi luar biasa hingga lebih dari 4 miliar dan akhirnya mampu meraup pendapatan yang tinggi dan keuntungan yang besar. Oleh karena pada pembahasan ini akan menguraikan

---

<sup>4</sup> Haris Herdiansyah, *Metode Penelitian Kualitatif Untuk Ilmu-Ilmu Sosial*, (Jakarta : Salemba Humanika, 2010), hlm : 106

faktor, upaya, insentif yang melatarbelakangi perubahan dan juga peranan pemerintah daerah dalam mendorong perbaikan PDAM Kabupaten Semarang

I. Faktor – faktor yang mempengaruhi perubahan PDAM Kabupaten Semarang tahun 2008 hingga 2013

Faktor internal merupakan merupakan faktor yang berasal dari dalam organisasi. Artinya faktor ini menjadi pendorong perubahan yang berasal dari PDAM Kabupaten Semarang. Faktor tersebut antara lain *leadership (fit and proper test)* , tuntutan penyesuaian tarif, tuntutan perbaikan kesejahteraan.

Berikut analisisnya :

a. *Leadership (fit and proper test)*

Eksistensi PDAM Kabupaten Semarang terancam lantaran unit usaha milik pemkab ini merugi. Puncak kerugian yang dialami oleh PDAM ini terjadi tahun 2005. PDAM Kabupaten Semarang sebagai sebuah BUMD tentu tidak akan dibiarkan merugi terus menerus oleh *ownernya*. Muncul tuntutan untuk melaksanakan mekanisme *fit and proper test* dari berbagai pihak secara khusus dari pihak manajemen PDAM sendiri. Tuntutan ini merupakan hal yang wajar mengingat keadaan perusahaan yang sungguh memprihatinkan. Apabila PDAM kembali dipimpin oleh plt/direktur yang notabenenya tidak mempunyai kompetensi yang dibutuhkan dan latar belakang yang tidak sesuai maka PDAM sewaktu-waktu dapat mengalami kegagalan manajemen yang jauh lebih besar. Ternyata pengangkatan direksi PDAM dengan *fit and proper test* selain menjadi kebutuhan tetapi juga menjadi kewajiban bagi PDAM yang mengikuti restrukturisasi utang dari kementerian keuangan.

b. Tuntutan penyesuaian tarif

Pada periode rugi PDAM Kabupaten Semarang terbilang sulit untuk melakukan kenaikan tarif sebab kondisinya tak memungkinkan untuk melakukan itu. Di satu sisi PDAM Kabupaten Semarang membutuhkan kebijakan penyesuaian tarif dengan pertimbangan agar pendapatan bertambah dan mampu untuk menutupi kebutuhan perusahaan. Pelayanan PDAM Kabupaten Semarang pun sering mendapatkan sorotan lantaran kurang optimal dalam memenuhi ketersediaan air bersih bagi masyarakat. PDAM juga susah payah untuk menjalankan roda usahanya karena masih terbebani hutang sehingga pendapatan yang ada juga harus dialokasikan untuk mengangsur hutangnya. Oleh karena itu bukan hal yang mudah bagi PDAM Kabupaten Semarang untuk menaikkan tarifnya.

c. Tuntutan perbaikan kesejahteraan

Kondisi keuangan PDAM yang defisit mengakibatkan kenaikan gaji bukan menjadi prioritas. Hingga lebih dari 9 tahun terhitung dari tahun 1996-2005 karyawan belum menerima gaji yang layak. Disaat terkena dampak krisis ekonomi yang nyaris mematikan semua sendi kehidupan, dengan diiringi harga kebutuhan yang naik membuat keadaan ekonomi masyarakat ataupun secara khusus karyawan menjadi terguncang. Karyawan PDAM Kabupaten Semarang terpaksa harus menerima secara *legowo* pendapatan yang diterima dari perusahaan walaupun dirasa masih sangat kurang. Semangat kerja karyawan tentu semakin berkurang. Insentif berupa gaji memang sulit meningkat di kala kondisi keuangan

PDAM Kabupaten Semarang yang terpuruk. Perusahaan mengalami kesulitan untuk menutup biaya operasional terlebih untuk memenuhi tuntutan kenaikan gaji.

Selanjutnya faktor eksternal merupakan faktor yang berasal dari luar organisasi. Artinya faktor ini menjadi penarik perubahan yang berasal dari luar PDAM Kabupaten Semarang. Faktor-faktor tersebut antara lain

a. Tuntutan masyarakat (peningkatan kualitas, kuantitas dan kontinuitas)

Berdasarkan badan dunia UNESCO idealnya setiap orang dalam sehari membutuhkan 60 liter/orang/hari. Bukan hanya harus memenuhi kebutuhan air masyarakat, tetapi juga harus terjamin kualitas dan kontinuitasnya. PDAM Kabupaten Semarang paham mengenai hal ini. Oleh karena itu tuntutan masyarakat terhadap 3K yang berupa peningkatan kualitas, kuantitas dan kontinuitas menjadi salah satu pendorong perbaikan perusahaan ini.

b. Tuntutan untuk berkontribusi kepada daerah

Terlalu besar kerugian yang terjadi pada unit usaha ini mengakibatkan perusahaan sulit untuk mewujudkan fungsinya sebagai penyedia jasa air bersih dan sumber pemasukan PAD. Dengan keadaan yang merugikan tentu eksistensi BUMD akan diragukan sebagai badan usaha yang mampu memberikan kontribusi. Kekhawatiran *owner* PDAM Kabupaten Semarang memanglah sangat beralasan. Tak heran apabila Pemerintah Kabupaten Semarang selaku *owner* dari perusahaan yang mengelola sumber daya strategis ini menuntut agar PDAM dikembalikan pada fungsinya sebagai sebuah badan usaha yang menjanjikan sumbangsih berupa bagi hasil kepada kas daerah. Tuntutan dari *owner* sangat masuk akal terlebih

didukung oleh landasan yuridis yang mengatur hal tersebut baik regulasi yang dikeluarkan pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah setempat. Atas tuntutan inilah PDAM Kabupaten Semarang telah membuktikan diri bahwa badan ini sudah sanggup untuk terus berbenah dengan mampu melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai bagian dari pendapatan daerah. Akhirnya, setelah perjuangan yang berat PDAM Kabupaten Semarang telah kembali mampu memberikan kontribusi terhadap daerah pada tahun 2012 hingga sekarang.

II. Upaya yang telah dilakukan untuk meningkatkan pendapatan dan meraih keuntungan

a. Peningkatan kualitas sumber daya manusia

Tanpa adanya faktor manusia ini tentu organisasi tidak dapat berjalan dan berkembang. Peningkatan kualitas SDM perusahaan air ini dilakukan dengan berbagai cara yang pertama adalah perubahan *mindset* pegawai, menempatkan seseorang sesuai dengan kemampuannya (*right man on the right place*). Bagi PDAM Kabupaten Semarang perlu meningkatkan profesionalisme dan kemampuan SDM melalui pelatihan-pelatihan.

b. Perbaikan pelayanan pelanggan

Berikut ini peneliti menguraikan perubahan-perubahan PDAM Kabupaten Semarang dalam hal pelayanan pelanggan :

- proses pembayaran yang lebih mudah

Kini pelanggan PDAM Kabupaten Semarang dapat membayar tagihan air lewat loket-loket khusus PDAM di beberapa lokasi strategis yang menyediakan layanan pembayaran tagihan air. Pelanggan setia PDAM

Kabupaten Semarang juga dapat membayar tagihan air di BKK (Bank Kredit Kecamatan) sebelum tanggal 10 setiap bulannya, Kantor Pos, ataupun layanan retail KIPO. Aksesibilitas pelanggan PDAM yang semakin mudah dalam melakukan pembayaran ternyata telah meningkatkan pendapatan perusahaan bahkan lonjakan pembayaran tagihan pelanggan naik menjadi 93%.

- prosedur pengaduan

PDAM Kabupaten Semarang mempunyai prosedur yang mudah terkait pengaduan Berikut prosedur singkat penyampaian pengaduan oleh pelanggan yang didapatkan dari pengamatan peneliti :

Pelanggan melakukan pengaduan terkait pelayanan air dapat langsung mendatangi kantor PDAM terdekat bagian pelayanan pelanggan ataupun menghubungi nomor telepon yang tertera pada rekening. Selain itu pelanggan dapat menyampaikan pengaduannya dan dicatat dalam buku pengaduan pelanggan PDAM oleh petugas. Pihak PDAM (khususnya bagian pelayanan pelanggan) berdiskusi mengenai permasalahan pengaduan oleh pelanggan dengan bagian teknik untuk ditindaklanjuti

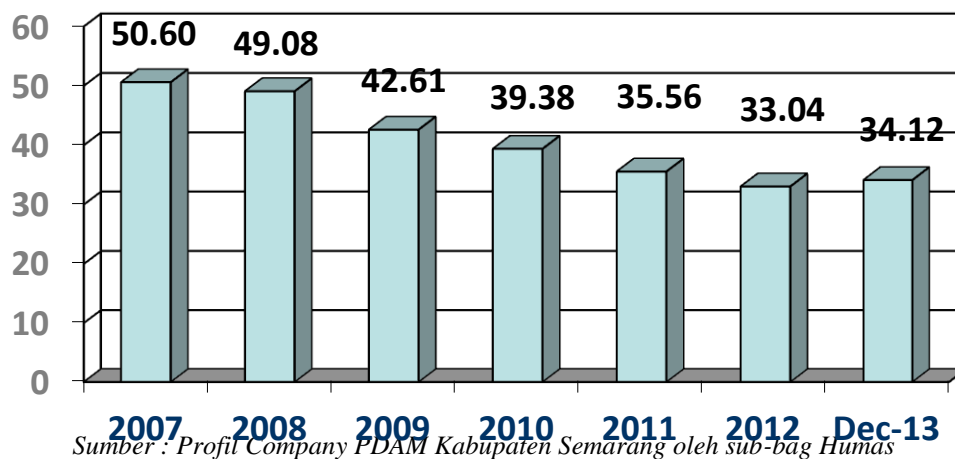
c. Pengecekan *water meter*

PDAM Kabupaten Semarang meminimalisir kesalahan pembacaan *water meter* dengan memastikan bahwa petugas telah membaca meteran air dengan baik. Pembacaan meteran telah dilakukan dengan cara yang lebih modern dan dilakukan secara rutin. Petugas pembaca meter air dibekali dengan kamera digital tujuannya adalah agar angka meter yang tercatat lebih akurat.

d. Pengurangan NRW (*Non- Revenue Water*)

Kondisi keterpurukan yang pernah melanda PDAM Kabupaten Semarang salah satunya disebabkan oleh tingginya tingkat kehilangan air. Tingkat kehilangan air ini sangat merugikan sebab tingginya kehilangan air ini berpengaruh terhadap pemasukan keuangan perusahaan. Berikut gambaran tingkat kehilangan air PDAM Kabupaten Semarang :

Bagan 3.1  
Penurunan (%) Tingkat Kehilangan Air (N R W)  
PDAM Kabupaten Semarang



Tak bisa dipungkiri bahwa kehilangan air yang cukup tinggi menjadi salah satu penyebab potensial kerugian yang terjadi pada perusahaan daerah ini. Berikut ini adalah antisipasi PDAM Kabupaten Semarang khususnya bidang teknik dalam mengurangi NRW yaitu dengan mengganti dan/atau memperbaiki pipa yang rusak dan *pressure management*.

e. Peningkatan SR ( Sumbangan Rumah )

Semakin bertambah jumlah pelanggan yang dinyatakan dalam SR maka pendapatan usaha PDAM Kabupaten Semarang juga akan bertambah. Jumlah pelanggan PDAM Kabupaten Semarang hingga tahun 2013 ini sudah mencapai 34.349 SR. Tersebar dalam 3 cabang yaitu cabang Ungaran dengan 15.186 SR, cabang Ambarawa 7.203 SR dan cabang Salatiga (Tengaran) sebesar 11.960 SR. Terkait jumlah SR ini, PDAM Kabupaten Semarang meningkatkan jumlah *income* perusahaan dengan melakukan promo-promo seperti Gebyar SR, dan promo-promo pembayaran SR.

f. Manajemen *networking*

PDAM Kabupaten Semarang telah menjalin kerjasama dengan berbagai pihak seperti PAM Kota Semarang, BANK BRI dan rencananya PDAM juga akan menjalin kerjasama dengan Koperasi DIPA TIRTA.

### III. Insentif dalam Perbaikan PDAM Kabupaten Semarang

Insentif adalah sesuatu yang mendorong atau mempunyai kecenderungan untuk merangsang suatu kegiatan, insentif adalah motif-motif dan imbalan-imbalan yang dibentuk untuk memperbaiki produksi.<sup>5</sup> Insentif dalam PDAM Kabupaten Semarang ini berasal dari 2 hal yaitu insentif internal dan insentif eksternal. Insentif internal ini merupakan jenis dorongan yang berasal dari dalam perusahaan antara lain adalah *leadership*, penyesuaian tarif dan perbaikan kesejahteraan karyawan. Sedangkan insentif eksternal berasal dari luar perusahaan

---

<sup>5</sup> Andrew F. Sikula dalam Justine T. Sirait, *Memahami Aspek-Aspek Pengelolaan Sumber Daya, Manusia dalam Organisasi*, (Jakarta : Grasindo) hlm 200



antara lain adalah kebijakan restrukturisasi hutang PDAM secara nasional oleh pemerintah pusat, ditambah lagi dengan dukungan pemerintah kabupaten ini sebagai kepedulian dan manifestasi *sense of belonging* kepada perusahaan daerah dengan memberikan dukungan penyertaan modal dan penyesuaian tarif.

#### IV. Peranan Pemerintah Daerah

Perusahaan Daerah Air Minum merupakan badan usaha yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Semarang. Ketika melihat PDAM mengalami kesulitan untuk menjalankan kewajibannya, maka Pemerintah selaku *owner* turun tangan untuk mengatasi permasalahan tersebut. Upaya yang dilakukan oleh *owner* merupakan hal yang wajar sebab sudah menjadi tanggungjawab dari pemerintah daerah untuk menjaga aset daerahnya. Berikut peran dari Pemerintah Daerah Kabupaten Semarang dalam mendorong perbaikan pada unit usaha yang menguasai sumber strategis ini :

##### a. Pembentukan Badan Pengawas

Dalam rangka meningkatkan kinerja dan menjamin efisiensi Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Semarang atas dasar prinsip-prinsip ekonomi maka PDAM Kabupaten Semarang perlu menetapkan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perusahaan Daerah Air Minum yang tertuang dalam Keputusan Bupati Semarang No.061/0008/2001. Dalam keputusan ini sudah diatur semua mengenai kedudukan, tugas pokok, dan fungsi dari setiap komponen yang masuk dalam manajemen perusahaan air ini salah satunya adalah Badan Pengawas.

b. Dukungan Perda Penyertaan Modal

Pemerintah Kabupaten Semarang dalam hal ini adalah Bupati dan Perangkat Daerah sebagai unsur dari penyelenggaraan pemerintahan daerah memberikan penyertaan modal dengan nominal sebesar 14,4 miliar sesuai dengan Perda Kabupaten Semarang nomor 8 tahun 2010. Penyerataan modal kepada PDAM Kabupaten Semarang dengan nominal tersebut diberikan dalam 2 tahap. Tahap pertama adalah tahun 2011 sebesar 7,4 miliar dan pada tahun selanjutnya diserahkan sebesar 7 miliar.

c. Dukungan Kebijakan Penyesuaian Tarif

Dukungan melakukan penyesuaian tarif yang menjadi hak Bupati dan DPRD Kabupaten Semarang sangat bermanfaat dengan ditujukan untuk mengurangi beban keuangan perusahaan. Penyesuaian tarif air PDAM tercantum dalam Lampiran V dan VI Peraturan Bupati Semarang Nomor 56 Tahun 2011 tentang Tarif Pelayanan Air Minum PDAM Kabupaten Semarang.

## **C. PENUTUP**

### **D. C.1 Simpulan**

Perusahaan Daerah Air Minum merupakan salah satu BUMD yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Semarang. Badan ini mempunyai tujuan mulia yaitu sebagai sebuah unit usaha yang menguasai, mengelola, mendistribusikan sumber daya strategis ( air ) kepada masyarakat demi memenuhi cita-cita negara Indonesia yang teramanatkan dalam UUD 1945. Selain bertanggungjawab dalam menjamin ketersediaan air sebagai hajat hidup orang

banyak, perusahaan daerah ini juga memiliki tujuan ekonomi yaitu membagi hasil keuntungan usahanya untuk disetorkan kepada Pemerintah Kabupaten Semarang dalam bentuk PAD. Dulu PDAM Kabupaten Semarang sempat mengalami kerugian dan tidak mampu memenuhi target pemerintah daerah dalam struktur anggaran PAD. Namun kondisi ini berubah pada tahun 2012-2013. PDAM Kabupaten Semarang telah membuktikan bahwa perusahaan ini tetap eksis melayani masyarakat dan mampu berkontribusi dalam struktur pos PAD sesuai yang ditargetkan oleh Pemerintah Kabupaten Semarang. Oleh karena itu, kesimpulan dari penelitian ini lebih detail dijelaskan dalam poin-poin berikut :

1. Dalam mengatasi kerugian yang terjadi hingga mencapai keuntungan, perubahan pada PDAM Kabupaten Semarang dipengaruhi oleh 2 faktor yaitu faktor internal dan eksternal. Faktor internal terkait perubahan perusahaan yaitu *leadership (fit and proper test)*, adanya tuntutan penyesuaian tarif dan tuntutan perbaikan kesejahteraan karyawan. Sedangkan faktor eksternal yang berpengaruh adalah adanya tuntutan dari masyarakat mengenai peningkatan kualitas, kuantitas dan kontinuitas air (3K) dan tuntutan untuk berkontribusi kepada Daerah.
2. Adapun cara yang dilakukan oleh PDAM Kabupaten Semarang untuk meningkatkan perolehan pendapatan hingga mencapai keuntungan adalah dengan meningkatkan kualitas sumber daya manusia misalkan mengikutsertakan karyawan dalam pelatihan/diklat. Kemudian memperbaiki pelayanan pelanggan, mengurangi kebocoran air ( *non-*

*revenue water* ) baik dengan memperbaiki/mengganti pipa yang bocor atau melakukan manajemen tekanan (*pressure*), meningkatkan SR pelanggan ( sambungan rumah ) serta menjalin *networking* bersama pihak lain.

3. PDAM Kabupaten Semarang merupakan salah satu contoh unit usaha yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Fungsi adanya BUMD ini tentu sangat vital bagi masyarakat serta keuangan daerah pemerintah setempat. Tak heran dikala perusahaan tidak sehat dan mengalami keterpurukan banyak sekali dorongan/dukungan kepada badan ini untuk terus memperbaiki diri. Insentif yang dilakukan adalah dengan melakukan mekanisme *fit and proper test* dalam pencarian direksi, penyesuaian tarif air, pemberian kenaikan gaji sebagai bentuk peningkatan kesejahteraan karyawan. Insentif tersebut berasal dari dalam manajemen sendiri. Sedangkan insentif yang sengaja dilakukan oleh pihak lain dalam mendukung perbaikan PDAM Kabupaten Semarang ini adalah dengan mendukung perusahaan untuk mengikuti program restrukturisasi hutang, mendukung penyertaan modal dan penyesuaian tarif yang diusulkan oleh manajemen perusahaan.
4. Perubahan yang terjadi pada PDAM Kabupaten Semarang saat ini, tentu tidak dapat dipisahkan dari peran serta Pemerintah Kabupaten Semarang dan Bupati selaku *owner*. Hal ini merupakan manifestasi *sense of belonging* Daerah kepada unit usaha milik Pemerintah Kabupaten Semarang. Pemkab dan Bupati selaku *owner* berperan

dalam pembentukan Badan Pengawas PDAM, mendukung dan memberikan penyertaan modal dan mendukung penyesuaian tarif.

## C.2 Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan yang diperoleh, maka diperlukan saran dan rekomendasi untuk PDAM Kabupaten Semarang terutama dalam meningkatkan eksistensi BUMD ini. Hal ini bertujuan agar PDAM mampu mengoptimalkan kinerjanya dalam melaksanakan pelayanan jasa dibidang air bersih dan berkontribusi kepada keuangan daerah. Rekomendasi tersebut berupa :

1. Perlu dilakukan pengembangan manajemen *networking* yang lebih luas terutama menarik investor untuk menanamkan modal sebab selama ini pihak PDAM Kabupaten masih mengalami keterbatasan dalam biaya dan tenaga untuk mengcover jaringan pipa yang rusak ataupun bocor.
2. Pasca memberlakukan promo pemasangan sambungan rumah (SR) kepada masyarakat, lonjakan pemasangan SR terus meningkat. Hal ini sebaiknya terus diprioritaskan, sebab semakin banyak masyarakat yang menggunakan jasa PDAM Kabupaten Semarang tentu akan menambah perolehan pendapatan perusahaan. Selain itu PDAM harus tetap menjaga kualitas, kuantitas serta kontinuitas air agar memenuhi kepuasan pelanggan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adisasmita, R. 2011. *Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Arikunto, S. 2006. *Prosedur Penelitian*. Jakarta : PT Rineka Cipta.
- Azwar, S. *Metode Penelitian*. 2005 . Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Griffin, R.W. 2004 . *Manajemen* . Jakarta : Erlangga.
- Hamidi, J. dan M. Lutfi . 2010. *Civic Education – Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya*. Jakarta : Gramedia.
- Haris, S . 2006. *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*. Jakarta : Lipi.
- Joedo, H.S.M. dan R.N. Dwidjowijoto. 2006 . *Reveinting Governance* . Jakarta : Elex Media Komputindo .
- Kushadnayani. 2011. *Makna Otonomi Daerah di Wilayah Laut bagi Masyarakat Pesisir*. Semarang : FISIP UNDIP.
- Kuswadi . 2006 . *Memahami Rasio-Rasio Keuangan bagi Orang Awam* . Jakarta : Elek Media Komputindo.
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah* . Yogyakarta: ANDI.
- Mamesah. D.J . 1995. *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Nogi, H.S. 2007 . *Manajemen Publik* . Jakarta : Grasindo.
- Nurcholis, H. 2005. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah Edisi Revisi* . Jakarta : Grasindo.

- Purwadi. 2000. *Penelitian tentang Strategi Pengembangan BUMD Non Perbankan Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah*. Jawa Timur : Balitbang.
- Daeng Naja, H.R . 2005 . *Manajemen Fit and Proper Test* Yogyakarta: Pustaka Widyatama.
- Redaksi Great Publisher. 2009 . *Buku Pintar Politik ; Pemerintahan dan Ketatanegaraan* . Yogyakarta : Great Publisher.
- Sarwono, J. *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif* . Yogyakarta : Graha Ilmu.
- Sastradipoera, K. 1994 . *Pengantar Manajemen Perusahaan* . Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Soetojo, S. 2012 . *Manajemen Bisnis Perusahaan di Indonesia* . Jakarta : Damar Mulia Pustaka.
- Soekoco , B.M. *Manajemen Administrasi Perkantoran Modern* . Jakarta : Erlangga .
- Sugianto. 2007. *Pajak dan Retribusi Daerah [Pengelolaan Pemerintah Daerah dalam Aspek Keuangan, Pajak dan Retribusi Daerah]*. Jakarta : Grasindo.
- Sugiyono. 2009 . *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R & D*. Bandung : Alfabeta.
- Supriady, D. Bratakusumah, dan D. Solihin. 2001. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* . Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Syafiie, K.I. 1997 . *Ilmu Administrasi Publik* . Jakarta : Rineka Citra.
- Widjaja , HAW. 2005 . *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia ( Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah )*. Jakarta : PT . Raja Grafindo Persada.

Wrihatnolo, R., Randy, dan R.N. Dwidjowijoto . 2007. Manajemen Pemberdayaan – Sebuah Pengantar dan Panduan untuk Pemberdayaan Masyarakat. Jakarta : PT. Elex Media Komputindo.

Yuwono, T. 2001 . *Manajemen Otonomi Daerah – Membangun Daerah berdasarkan Paradigma Baru* . Semarang : Pusat Kajian Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik.

REGULASI :

Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan .

Peraturan Pemerintah No 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah .

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Organ dan Kepegawaian Daerah Perusahaan Daerah Air Minum.

Peraturan Daerah Kabupaten Semarang No. 5 Tahun 2006 Tentang Pelayanan Air Minum PDAM.

Peraturan Daerah Kabupaten Semarang Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Penyertaan Modal Daerah Kabupaten Semarang pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Semarang.

Peraturan Bupati No. 56 Tahun 2011 Tentang Tarif Pelayanan Air Minum PDAM Kabupaten Semarang.

Keputusan Bupati Semarang Nomor : 061 / 0008 / 2001 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perusahaan Daerah Air Minum.

JURNAL :

H. Mat Juri . Analisis Kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah Kota Samarinda. Jurnal Eksis Vol.8 No.1, Mar 2012: 2001 – 2181



Lembaga Administrasi Negara RI . 2001 . *Manajemen Keuangan Negara – Modul pendidikan dan pelatihan kepemimpinan tingkat III.*

#### INTERNET

Andi Suruji, dkk. *Laporan Akhir Tahun Bidang Ekonomi. Krisis Ekonomi 1998. Tragedi tak Terlupakan* (Kompas).

[http://www.seasite.niu.edu/indonesian/Reformasi/Krisis\\_ekonomi.htm](http://www.seasite.niu.edu/indonesian/Reformasi/Krisis_ekonomi.htm) di akses 30 Januari 2014 pukul 14.00

*Asas Dekonsentrasi dan Asas Tugas Pembantuan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan* <http://jdih.bpk.go.id> diakses pada 8 Januari 2013, pukul 20.00

Erna Hayati - *Sistem Pemerintahan Daerah Indonesia Dalam Era Reformasi* [akademik.nommensen-id.org/](http://akademik.nommensen-id.org/) diakses 9 Januari 2013 Pukul 21.00.

*Identifikasi Pemberian Tugas Pembantuan Dari Pemerintah Kabupaten Kepada Desa (Tinjauan Dari Aspek Metodologi)*

<http://indrayani.staff.ipdn.ac.id/?p=69> diakses pada 8 Januari 2013 , pukul 20.00

*Kebijakan Desentralisasi Fiskal* , Bab V RUU APBN 2011

<http://www.anggaran.depkeu.go.id> –. Diakses 14 Juni 2013, pukul 15.00

Purbayu Budi Santoso dan Retno Puji Rahayu . *Analisis Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhinya dalam Upaya Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Kediri.*

<http://eprints.undip.ac.id> , di akses pada 9 Januari 2013, pukul 20.00.

Pusat Restrukturisasi Utang PDAM

<http://www1.pu.go.id/uploads/berita/ppw030206gtz.htm> diakses 15 Februari 2014, pukul 10.00

Rustam. 2002. *Pendapatan menurut Standar Akuntansi Keuangan no. 23.* Diambil dari <http://library.usu.ac.id/download/fe/akuntansi-rustam2> diakses 31 Desember 2013 pukul 10.00

Suryanto. *Menyoal Desentralisasi Fiskal : Mempertanyakan Akuntabilitas Keuangan Pemerintahan Daerah*.  
<http://accountability.humanitarianforumindonesia.org> di akses 9 Januari 2013, pukul 19.00

Wihana Kirana Jaya. 2010 . *Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia dalam Perspektif Teori Ekonomi Kelembagaan*. Yogyakarta , hlm 5.  
[mgb.ugm.ac.id/media/.../pidato-penguhan.html](http://mgb.ugm.ac.id/media/.../pidato-penguhan.html) . Diakses 25 Januari 2013, pukul 18.00

[www.damandiri.or.id/file/nurhasyimadunairbab2.pdf](http://www.damandiri.or.id/file/nurhasyimadunairbab2.pdf) diakses 30 Januari 2014  
pukul 10.27

#### MEDIA CETAK

Majalah Air Minum, Edisi 149. Bulan Februari 2008. Judul artikel : PDAM Kabupaten Semarang Terpuruk Akibat Utang. hlm 39

Company Profile PDAM Kabupaten Semarang

Kumpulan berita PDAM (Sub Bagian Humas PDAM Kabupaten Semarang)