

**PELAKSANAAN PELAYANAN PUBLIK PERUSAHAAN  
DAERAH AIR MINUM DAN KONTRIBUSINYA TERHADAP  
PAD KABUPATEN TABANAN PROPINSI BALI**

**SKRIPSI**

Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat  
Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan  
Dalam Ilmu Hukum

**Disusun Oleh :**

**NAMA : ANTON BUDI SETYAWAN**

**NIM : 0210103016**



**DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
FAKULTAS HUKUM**

**2007**

**LEMBAR PERSETUJUAN**

**PELAKSANAAN PELAYANAN PUBLIK PERUSAHAAN DAERAH AIR  
MINUM DAN KONTRIBUSINYA TERHADAP PAD KABUPATEN  
TABANAN PROPINSI BALI**

OLEH :

ANTON BUDI SETYAWAN  
0210103016

Disetujui pada tanggal :

Pembimbing Utama

Pembimbing pendamping

Agus Yulianto, SH, MH  
NIP:131 573 915

Lutfi Efendi, SH, MH  
NIP:131 577 617

Mengetahui  
Ketua Bagian  
Hukun Administrasi Negara

Agus Yulianto, SH, MH  
NIP: 131 573 915

**LEMBAR PENGESAHAN**

**PELAKSANAAN PELAYANAN PUBLIK PERUSAHAAN DAERAH AIR  
MINUM DAN KONTRIBUSINYA TERHADAP PAD KBUPTEN TABANAN  
PROPINSI BALI**

Disusun oleh:

**Anton Budi Setiawan**

NIM. 0210103016

Skripsi ini telah disahkan oleh Dosen Pembimbing pada tanggal tanggal: .....

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Agus Yulianto, SH.MH.  
NIP. 131 573 915

Lutfi Effendi, SH.MH  
NIP. 131 1577 617

Ketua Majelis Penguji

Ketua Bagian  
Hukum Administrasi Negara

Agus Yulianto, SH.MH  
NIP. 131 573 915

Agus Yulianto, SH.MH  
NIP. 131 573 915

Mengetahui  
Dekan,

Herman Suryokumoro, SH. MS  
NIP. 131 472 741



## ABSTRAKSI

ANTON BUDI SETIAWAN, Hukum Administrasi Daerah, Fakultas Hukum Brawijaya, Desember 2007, Pelaksanaan Pelayanan Publik Perusahaan Daerah Air Minum Dan Kontribusinya Terhadap PAD Kabupaten Tabanan Propinsi Bali (Perusahaan daerah Air Minum Kabupaten Tabanan Bali), Agus Yulianto, SH., MH; Lutfi Effendi, SH., MH.

Dalam penulisan skripsi ini penulis membahas mengenai masalah Pelaksanaan Pelayanan Publik Perusahaan Daerah Air Minum Dan Kontribusinya Terhadap PAD Kabupten Tabanan Popinsi Bali. Hal yang Melatar belakangi Penulis untuk membuat skripsi berkaitan dengan pelaksanaan pelayanan publik Perusahaan Daerah Air Minum dan kontribusinya tehadap PAD di Kabupaten Tabanan Propinsi Bali dan hambatan-hambatan yang dihadapi Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan Propinsi Bali dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat konsumen dan solusinya.

Permasalahan dari penulisan karya akademik ini dititik beratkan pada masalah yang terbatas pada pembahasan yang menyangkut tentang pelayanan publik PDAM dan kontribusinya terhadap PAD dengan merujuk pada Peraturan Daerah Kabupaten Tabanan Nomor 3 Tahun 1995 yang mengatur tentang pengaturan Perusahaan Daerah Air Minum di Kabupaten Tabanan Propinsi Bali.

Metode Penelitian yang dipergunakan untuk membahas permasalahan yang diajukan adalah menggunakan metode yuridis sosiologis yaitu suatu pendekatan yang ditempuh melalui penelitian yang sistematis dan terkontrol berdasarkan suatu kerangka pemikiran yang logis serta kerangka pembuktian untuk memastikan, memperluas dan menggali data secara langsung dari lapangan terhadap obyek yang diteliti, baik data primer sebagai data utama serta data sekunder sebagai data pendukung atau pelengkap. Dalam penelitian ini melakukan pengkajian terhadap ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Tabanan Propinsi Bali yang berkaitan dengan Pelayanan Publik pada Perusahaan Daerah Air Minum serta kontribusinya terhadap PAD. Sedangkan dalam menganalisa data, teknik atau metode yang digunakan adalah deskriptif analitis, yaitu prosedur pemecahan masalah yang diteliti dengan cara memaparkan data yang telah diperoleh dari pengamatan kepustakaan dan pengamatan lapangan, kemudian dianalisa dan diinterpretasikan dengan memberikan kesimpulan. Analisa deskriptif adalah “memusatkan diri pada masalah-masalah yang ada di masa sekarang yang bersifat aktual, kemudian data yang ada dikumpulkan, disusun, dijelaskan serta dianalisa”.

Hasil penelitian ini, menunjukkan bahwa pelaksanaan pelayanan publik Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan Bali merujuk pada Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Tabanan Nomor 3 Tahun 1995 dengan menerapkan pola pelayanan yaitu: pendekatan sambungan rumah, pendekatan pelayanan dengan truk tangki dan pendekatan penanganan keluhan. Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 47 Tahun 1999 tanggal 30 Agustus 1999 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum. Kinerja PDAM Kabupaten Tabanan dalam Tahun 2005 menunjukkan predikat “Cukup” dengan nilai kinerja perusahaan sebesar 47,07% yang artinya perlu ditingkatkan Sedangkan kontribusi PDAM Kabupaten Tabanan Bali terhadap PAD belum memberikan kontribusi yang signifikan, karena berdasarkan laporan keuangan PDAM Tabanan pada tahun 2006 perusahaan mengalami kerugian.

*"Jika kamu ingin melihat lembah, naiklah ke puncak gunung*

*Jika kamu ingin melihat puncak, terbanglah ke awan*

*Tetapi jika ingin mengerti awan, pejamkanlah matamu dan berpikirlah"*

*(KHALIL GIBRAN)*

*Selama Manusia memiliki hasrat, keinginan serta harapan akan dapat terwujud maka dia harus siap menanggung rasa sedih dan kecewa karena tidak semua harapan dan hal yang 'ingin kumiliki' itu dapat terjadi atau dikabulkan oleh Tuhan karena semua itu tergantung pada kemauan, usaha, kerja keras, serta doa'nya dan takdir yang harus dijalani oleh orang tersebut.*

**Kupersembahkan karya ini untuk :**

**Ayahanda(H. Edi Budi Suwanto, SH, MH), Ibunda(Hj. Listyorini),**

**Adekqu(Pras), Camerqu(Didik & Sri)**

**Serta harapan dan cita-citaku.**

**And I also say thanks for**

**My beloved Kimprut "Nicky" for his love, prayer, encouragement,  
support and cheerfulness that always make me pleased and treat  
my depression.**

## “UCAPAN TERIMA KASIH”

*Terimah kasihhku dan sujud syukurku kepada Gusti Allah SWT dan Rosul-nya,  
Malaikatnya dan Walinya; akhirnya kesungguhan dan kerja kerasku  
terwujud dalam skripsi ini.*

*Untuk Ayahhanda(H Edi Budi Suwanto SA, MA), Ibunda(Hj Listyorini)  
Camerku(Didik F & Sri)*

*Terimah Kasih untuk kasih sayang yang selalu engkau berikan, serta dorongan dan doa  
dalam pengerjaan skripsi ini sampai selesai.*

*Untuk My Beloved kimprut “Nicky” yang selalu memberikan perhatian dan kasih sayang  
padaku serta yang memberikan semangat untuk bangkit dan  
selalu tekun dalam mengerjakan skripsi ini.*

*Untuk teman-teman kosku Joyo Suryo terimah kasih untuk selalu mendukungku dan  
memberikan semangat dalam hidup, jangan tidur & kelayapan terus  
ingat umur dah tua bang selesaiin tu kuliahnya dulu.  
Kapan Nech nyusul wisuda ???*

*Untuk teman-temanku Lawu Fornia Dwi, Aggit, Gendon, Etek, Gendut, Reza, Kampret,  
Keke, Ireng, Gople, Ari manda, Nyulim terimah kasih untuk waktunya yang selalu kalian  
berikan, jangan maen ma nongkrong terus bro ingat hidup hanya sekali,  
cintai hidupmu dan hargailah hidupmu karena jalan kita masih panjang.*

*Kepada Sahabatku di Hukum 02 :*

*Ebent atas kesediaannya mendengarkan aku, Joarca atas kesediaannya nganterin aku foto  
buat daftar kompre, Kompor, Kebo, Gondrong, Lohan, Slamet, Rahmat, Udi, Charles  
dan keluarga besar 2002 terimah kasih atas kebersamaan dan persahabatan kita selama ini.*

*Untuk Conter HP ku “INDIEGO CELL” selalu menjadi tempatku untuk mencari  
uang dan berkeluh kesah, Pegawaiku Ndoweh terimah kasih untuk selalu menjaga Conter ku  
selama aku di malang.*

## KATA PENGANTAR

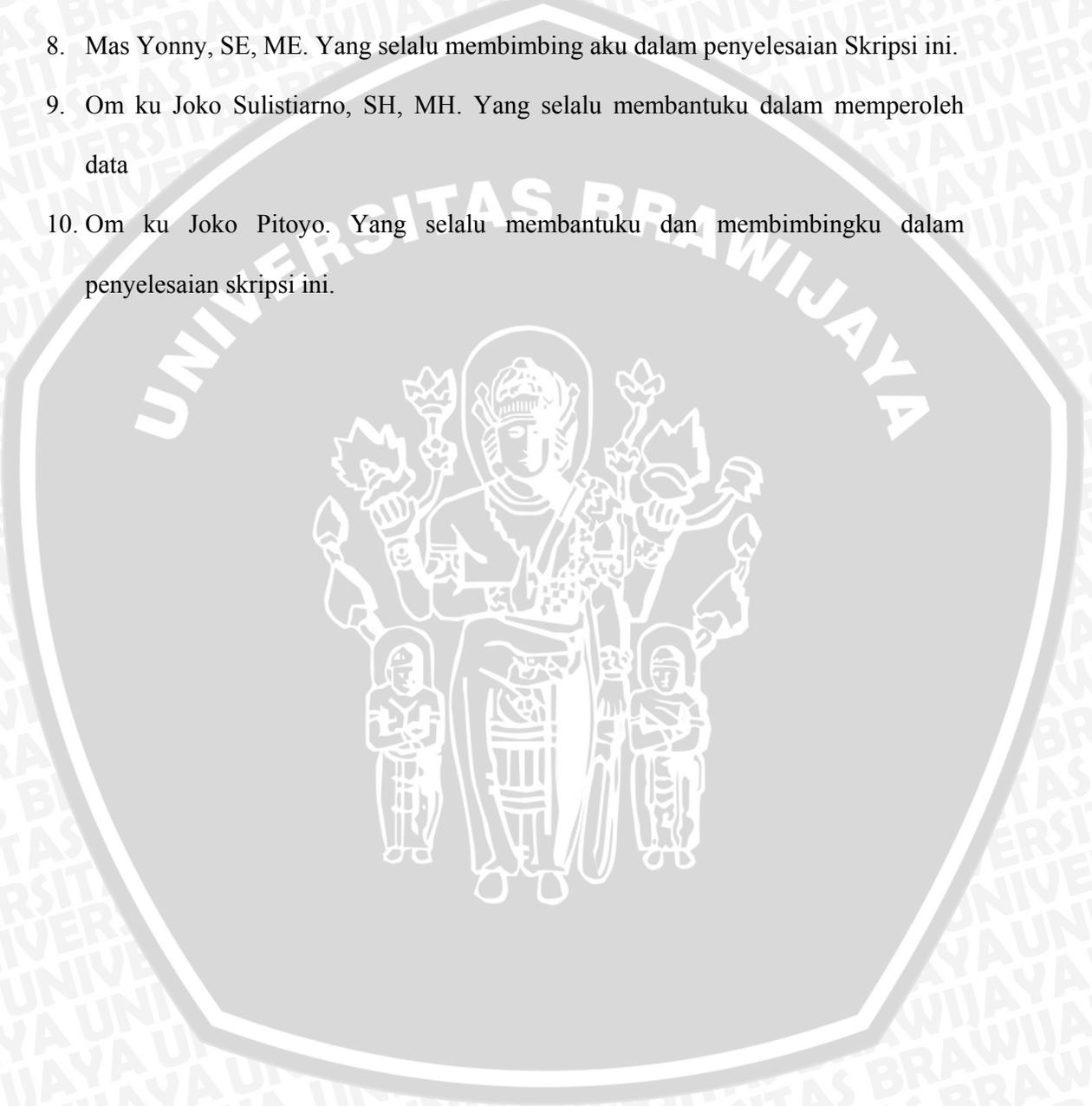
Dengan mengucapkan puji syukur atas kehadiran Allah SWT atas segala rahmat dan hidayah-Nya yang telah dilimpahkan kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan Skripsi ini sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Universitas Brawijaya Malang. Dengan judul :

“PELAKSANAAN PELAYANAN PUBLIK PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM DAN KONTRIBUSINYA TERHADAP PAD KABUPATEN TABANAN PROPINSI BALI.

Menyadari bahwa Skripsi ini tersusun berkat adanya bantuan dan petunjuk yang diterima dari berbagai pihak, maka pada kesempatan yang baik ini penulis ingin mengucapkan terimah kasih yang sedalam-dalamnya kepada yang terhormat :

1. Bapak Herman Suryokumoro, SH, MS. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.
2. Bapak Agus Yulianto, SH, MH. selaku Ketua Jurusan Hukum Administrasi Negara Universitas Brawijaya Malang serta Dosen Pembimbing Satu yang telah meluangkan tenaga dan waktunya dalam penyusunan Skripsi ini.
3. Bapak Lutfi Effendi, SH, MH. Selaku Dosen Pembimbing Dua yang telah meluangkan tenaga dan waktunya dalam penyusunan Skripsi ini.
4. Bapak I Made Kencana, SE. Selaku Kepala Bagian Umum PDAM Tabanan Propinsi Bali, yang telah membantu memberikan penjelasan dan data-datanya.
5. Untuk Semua Pegawai PDAM Kabupaten Tabanan Propinsi Bali, yang telah membatu memberikan penjelasan dan data-datanya.

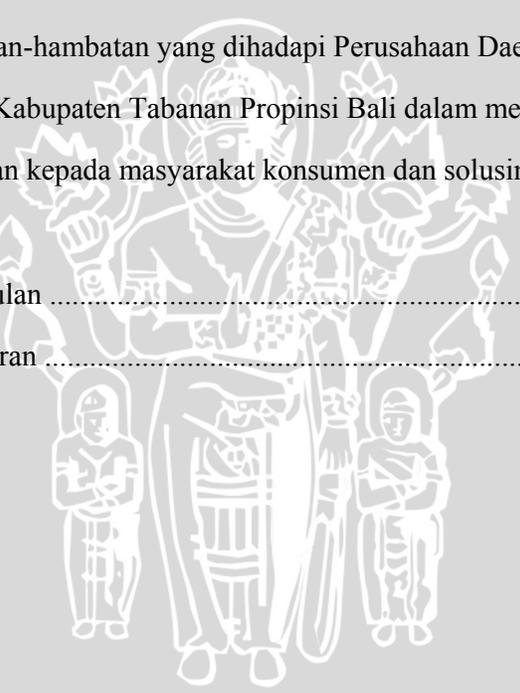
6. Ayahanda H. Edi Budi Suwanto, SH, MH. Yang selalu mensupportku dalam penyelesaian Skripsi ini.
7. Ibunda Hj. Listyorini yang selalu mensupportku dalam penyelesaian Skripsi ini.
8. Mas Yonny, SE, ME. Yang selalu membimbing aku dalam penyelesaian Skripsi ini.
9. Om ku Joko Sulistiarno, SH, MH. Yang selalu membantuku dalam memperoleh data
10. Om ku Joko Pitoyo. Yang selalu membantuku dan membimbingku dalam penyelesaian skripsi ini.



**DAFTAR ISI**

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN ABSTRAKSI.....	iv
HALAMAN KATA PENGANTAR .....	vii
HALAMAN DAFTAR ISI .....	ix
HALAMAN DAFTAR TABEL .....	xi
HALAMAN DAFTAR GAMBAR .....	xii
<b>BAB I : PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	5
C. Ruang Lingkup Masalah .....	6
D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	6
E. Metode Penelitian .....	7
F. Sistematika Penulisan .....	10
<b>BAB II : TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Tinjauan Umum Tentang Pelayanan Publik .....	12
1. Pengertian Pelayanan Publik .....	12
2. Jenis Pelayanan Publik .....	16
3. Karakteristik Pelayanan Publik .....	17
B. Tinjauan Umum tentang Perusahaan Daerah .....	18
C. Tinjauan Umum Pendapatan Asli Daerah (PAD) .....	22

D. Tinjauan Umum tentang Peraturan Daerah .....	27
E. Dasar Hukum Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan Bali .....	30
<b>BAB III : HASIL DAN PEMBAHASAN</b>	
A. Gambaran Umum Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tabanan Bali .....	34
B. Pelaksanaan Pelayanan Publik Perusahaan Daerah Air Minum Dan Kontribusinya Terhadap PAD Di Kabupaten Tabanan Propinsi Bali .....	52
C. Hambatan-hambatan yang dihadapi Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan Propinsi Bali dalam memberikan Pelayanan kepada masyarakat konsumen dan solusinya .....	68
<b>BAB IV : PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan .....	76
B. Saran-saran .....	78
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	



**DAFTAR TABEL**

Tabel	Halaman
1. Keadaan Pegawai PDAM Tabanan Menurut Jenis Kelamin dan Bidang Tugas .....	50
2. Keadaan Pegawai PDAM Tabanan Menurut Tingkat Pendidikan .....	51
3. Kapasitas, Konstruksi dan Kondisi Reservoir .....	59
4. Pemanfaatan Sumber Air .....	61
5. Perincian Hutang PDAM Tahun 2006 .....	65
6. Neraca Perusahaan Daerah Air Minum Tabanan Per 31 Desember 2006 .....	66



**DAFTAR GAMBAR**

Gambar	Halaman
1. Struktur Organisasi PDAM Kabupaten Tabanan Propinsi Bali .....	42



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A."Latar Belakang

Kontrak sosial (*social contract*) adalah penghasil produk terhadap terbentuknya suatu pemerintahan, yang tidak lain merupakan komitmen di dalam pengelolaan kehidupan manusia secara lebih teratur dan adil. Oleh karena itu, suatu pemerintahan tidak lain hanyalah sebuah komitmen. Aplikasi komitmen itu tercemin pada suatu pemerintahan baik pemerintahan yang bersifat diktatorial ataupun pemerintahan yang bersifat demokratis. Perbedaannya adalah terletak pada cara penyusunan komitmen.<sup>1</sup>

Salah satu komitmen dalam penyusunan sekaligus pembentukan pemerintahan adalah kerelaan warga negara didalam melaksanakan dan menegakkan supremasi hukum yang tercemin pada ketaatan kepada aturan-aturan hukum maupun kesiapan didalam mendukung pelaksanaan dan jalannya birokrasi, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah yang dikenal dengan Peraturan Daerahnya.

Hal ini sejalan dengan Rousseu yang menyatakan bahwa :

Untuk membenaran pelayanan kepada masyarakat seolah-olah telah untuk dan dilayani oleh pemerintah. Sedangkan konsekuensinya adalah jika manakalah pemerintah tidak sanggup melaksanakannya maka salah satu alternatifnya dikembalikan kepada rakyat<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Rasyid, Ryas, *Pemerintahn yang Amanah*, PT Bina Rena Pariwisata, Jakarta, 1998, hal 2

<sup>2</sup> Rousseau, *Prilaku Organisasi*, PT Prenhalindo, Jakarta, 1997, hal 5

Dari pendapat tersebut, dapat dipahami bahwa pada hakekatnya ada dua tugas pokok pemerintah yaitu mengatur (*regulatory*) dan melayani (*service*) masyarakat. Pendapat ini didukung oleh Rasyid yang menyatakan :

Untuk menjaga suatu sistem ketertiban di dalam mana masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar. Fungsi utama pemerintah adalah pelayanan masyarakat. Pemerintah tidak diadakan untuk melayani masyarakat menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya dalam mencapai kemajuan bersama<sup>3</sup>.

Berdasarkan pembentukan pemerintahan tersebut, dapat dipahami bahwa terbentuknya pemerintahan adalah sebagai perwujudan untuk melaksanakan suatu fungsi pelayanan masyarakat dengan komitmen sebagaimana diungkapkan Osborne dan Badaler bahwa pemerintahan yang demokratis lahir untuk melayani warganya dan karena itulah tugas pemerintah adalah mencari cara didalam upaya memuaskan terhadap keinginan dan kebutuhan warganya, yang lebih menekankan kepada mendahulukan kepentingan publik, mempermudah dan mempersingkat uraian publik, mempermudah dan mempersingkat uraian publik yang mengarah pada nilai-nilai efisiensi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Di dalam pelaksanaan pelayanan publik (*publik service*) yang di lakukan oleh pemerintah dirasakan adanya dinamika, dimana urgensi pelayanan publik semakin meningkat dalam era globalisasi karena terjadinya peningkatan dalam berbagai bidang aspek kehidupan. Terlebih lagi dengan perkembangan arus teknologi informasi yang sangat pesat dan terjadinya transparansi , terbukanya akses informasi pada segenap lapisan masyarakat (*information society*), secara

---

<sup>3</sup> Rasyid, Ryas, Makna Pemerintahan, Yasif Wtampone, Jakarta, 1997, hal 115.

langsung memberikan kontribusi terhadap perkembangan masyarakat, yang salah satunya membandingkan pelayanan publik antar berbagai negara. Sebagai konsekwensinya adalah tuntutan masyarakat terhadap pelayanan publik yang semakin berkualitas.

Kondisi ini harus disikapi dengan bijak melalui perubahan-perubahan mekanisme khususnya aturan-aturan hukum yang mendukung dan sebagai dasar di dalam organisasi publik menjalankan tugas dan fungsinya sehingga bisa menyeimbangkan perubahan dan pergeseran dinamika masyarakat dengan sistim kerja dan pelayanan yang di berikan.

Kenichi Ohmae, mengemukakan bahwa pergeseran-pergeseran yang terjadi dalam era globalisasi akan membentuk individu konsumen. Hal ini haruslah di respons oleh pemerintah melalui peningkatan kualitas pelayan publik, karena bahkan tidak mungkin pada masa yang akan datang masyarakat akan terintegrasi menjadi masyarakat global (*global society*). Hal ini seiring dengan pendapat Thoha yang menyatakan :

Kalau rakyat dan masyarakat secara keseluruhan sudah banyak mengalami perubahan dan bergerak dinamis, sedangkan birokrasi publik tidak berubah dan senantiasa mempertahankan stabilitasnya, maka rakyat akan meninggalkan atau paling sedikit akan berpaling mencari alternatif pelayanan birokrasi dan tanpa mempedulikan lagi apa yang diperbuat oleh birokrasi publik.<sup>4</sup>

Dalam konteks ini dapat dipahami bahwa pelayanan publik akan mengalami tuntutan yang semakin meningkat dari masyarakat, khususnya yang berkaitan dengan kualitas pelayanan yang diberikan oleh orgaisasi publik, dimana peranan pemerintah dalam era globalisasi (dunia tanpa batas) adalah mwakili dan melindungi kepentingan rakyatnya adalah sebagai pelayanan masyarakat

---

<sup>4</sup> Thoha, Miftah, Perspektif Prilaku Birokrasi, PT Rajawali, Jakarta, 1995, hal 172

pentingnya tugas pelayanan masyarakat dalam pemerintahan modern telah mendorong pemerintah negara-negara didunia untuk menempatkan masyarakat sebagai pihak pertama yang harus mendapatkan pelayanan terbaik dari pemerintahnya (*Putting People First*).

Hal di atas merupakan suatu konteks yang mendorong pemerintah lokal seperti Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan untuk bisa mewujudkan kepuasan dan memuaskan masyarakat melalui menumbuh kembangkan Perusahaan Daerah yang salah satunya adalah Perusahaan Daerah Air Minum, sehingga mampu menimbulkan citra yang baik walaupun dengan kompleksitas permasalahan yang dihadapi, mengingat jasa ini merupakan kebutuhan vital bagi masyarakat Tabanan, apalagi dengan kondisi Tabanan sebagai daerah agraris yang terkenal dengan lumbung beras. Propinsi Bali sangat memerlukan pembagian air dari mata air yang ada untuk keperluan pengairan (Subak). Manajemen di dalam organisasi Perusahaan Daerah Air Minum dipandang belum mampu untuk menentukan pembagian air yang jelas. Hal ini dipengaruhi lagi dengan perkembangan pembangunan di Tabanan mengalami peningkatan yang sangat besar seperti pembangunan perumahan-perumahan. Oleh karena itu permintaan masyarakat akan pelayanan air bersih semakin meningkat. Peningkatan permintaan kebutuhan akan air bersih tersebut ternyata belum sepenuhnya dipenuhi oleh Perusahaan Daerah Air Minum Tabanan. Hal ini menunjukkan bahwa pelayanan publik khususnya air minum yang diberikan oleh Perusahaan Daerah Air Minum Tabanan belum mampu memenuhi harapan masyarakat.

Dasar diatas sangat kuat dijadikan dasar didalam mengadakan pengaturan terhadap Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan untuk bisa

melaksanakan pengurusan dan pembinaan perusahaan menurut kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh Badan Pengawas sesuai dengan kebijakan umum Pemerintah Daerah.

Dalam Perda No. 3 Tahun 1995 tentang pembentukan Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan sudah sangat jelas disebutkan bahwa Perusahaan Daerah Air minum adalah merupakan perusahaan daerah yang berbentuk badan hukum dengan memiliki tujuan untuk turut serta melaksanakan Pembangunan Daerah serta melaksanakan Pembangunan Ekonomi Nasional umumnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan memenuhi kebutuhan rakyat menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Mengingat strategisnya kedudukan dan peran Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang mengarah kepada pelayanan publik yang berkualitas, maka penulis termotivasi untuk mengangkat hal ini ke dalam skripsi yang berjudul :  
**“PELAKSANAAN PELAYANAN PUBLIK PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM DAN KONTRIBUSINYA TERHADAP PAD KABUPATEN TABANAN PROPINSI BALI”.**

### **C. Rumusan Masalah**

Masalah yang diangkat dalam skripsi ini dirumuskan dalam pertanyaan (*problem question*) sebagai berikut :

- 1." Bagaimana pelaksanaan pelayanan publik Perusahaan Daerah Air Minum dan kontribusinya terhadap PAD di Kabupaten Tabanan Propinsi Bali ?

- 2." Apa sajakah hambatan-hambatan yang dihadapi Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan Propinsi Bali dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat konsumen dan solusinya ?

#### **D. Ruang Lingkup Masalah**

Adapun masalah yang dibahas dalam skripsi ini, terbatas pada pembahasan yang menyangkut tentang pelayanan publik PDAM dan kontribusinya terhadap PAD dengan merujuk pada Peraturan Daerah Kabupaten Tabanan Nomor 3 Tahun 1995 yang mengatur tentang pengaturan Perusahaan Daerah Air Minum di Kabupaten Tabanan Propinsi Bali

#### **E. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

##### 1. Tujuan Penelitian

- a." Untuk mengetahui pelaksanaan pelayanan publik Perusahaan Daerah Air Minum dan kontribusinya terhadap PAD di Kabupaten Tabanan Propinsi Bali.
- b." Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang dihadapi Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan Propinsi Bali dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat konsumen dan solusinya.

##### 2. Kegunaan Penelitian

###### a. Manfaat Praktis

- 1) Sebagai referensi bagi Perusahaan Daerah Air Minum Tabanan Bali dalam memberikan kebijakan terkait dengan pelayanan publik.

- 2) Untuk memberikan pengetahuan bagi mahasiswa, masyarakat dan yang memerlukannya mengenai pelaksanaan pelayanan publik di PDAM Tabanan Bali serta kontribusinya terhadap PAD.

b. Manfaat Teoritis

- 1) Untuk memenuhi sebagian tugas akhir guna menyelesaikan studi strata satu ilmu hukum dan untuk memperkaya khasanah keilmuan hukum administrasi negara tentang pelayanan publik.
- 2) Sebagai referensi bagi peneliti lain yang ingin mengembangkan penelitian yang relevan dan lebih lanjut.

## F. Metode Penelitian

### 1. Metode Pendekatan

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologis yaitu suatu pendekatan yang ditempuh melalui penelitian yang sistematis dan terkontrol berdasarkan suatu kerangka pemikiran yang logis serta kerangka pembuktian untuk memastikan, memperluas dan menggali data secara langsung dari lapangan terhadap obyek yang diteliti, baik data primer sebagai data utama serta data sekunder sebagai data pendukung atau pelengkap.<sup>5</sup>

Dalam penelitian ini melakukan pengkajian terhadap ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Tabanan Propinsi Bali yang berkaitan dengan Pelayanan Publik pada Perusahaan Daerah Air Minum serta kontribusinya terhadap PAD.

---

<sup>5</sup> Ronny, Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta. 1988. hal. 15.

## 2. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan Propinsi Bali. Lokasi penelitian dipilih dengan pertimbangan bahwa tersedianya data yaitu diberlakukannya Peraturan Daerah No. 3 Tahun 1995 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan Propinsi Bali yang secara langsung maupun tidak langsung akan memberikan implikasi terhadap pelaksanaan pelayanan PDAM kepada masyarakat dan kontribusinya terhadap PAD di Kabupaten Tabanan Bali.

## 3. Populasi, Sampel dan Responden

Populasi pada penelitian ini adalah seluruh pegawai di Perusahaan Daerah Air Minum Tabanan Bali, sedangkan sampelnya adalah sebagian dari pegawai Perusahaan Daerah Air Minum Tabanan Bali yang dipilih peneliti dan mampu sebagai sumber informasi. Sample ditentukan secara *purposive sampling*, yakni sampel yang dipilih berdasarkan pertimbangan/penelitian subyektif dari penelitian, jadi dalam hal ini penelitian menentukan sendiri responden mana yang dianggap dapat mewakili populasi.<sup>6</sup> Adapun responden dalam penelitian ini meliputi :

- a. Kepala Bagian Umum
- b. Kepala Bagian Keuangan
- c. Kepala Bagian Langgan
- d. Kepala Litbang

---

<sup>6</sup> Burhan Ashsofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta. Jakarta. 2001. hal. 91.

#### 4. Jenis dan Sumber Data

##### a. Data primer

Data ini diperoleh langsung dari lapangan melalui wawancara yang untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung kepada responden.

##### b. Data sekunder

Data yang diperoleh dengan jalan mengadakan studi kepustakaan (*library research*) dengan cara membaca, mempelajari teori-teori, pendapat para ahli, tulisan para ahli, baik dalam bentuk buku-buku maupun perundang-undangan yang kesemuanya itu ada hubungannya dengan permasalahan yang penulis kemukakan dalam skripsi ini.

Dalam hal ini, bahan hukum sekunder meliputi :

- 1) Undang-undang No : 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- 2)" Peraturan Daerah No : 3 Tahun 1995 tentang pembentukan Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Tabanan.
- 3)" Manajemen Pelayanan Publik. Oleh : Supriyanto, Bumi Aksara. Jakarta. 2001
- 4)" Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. Oleh Dwiyanto.Pusat Study Kebijakan dan Kependudukan UGM, Yogyakarta. 2002.

#### 5. Teknik Pengumpulan Data

##### a. *Interview* (wawancara)

Wawancara adalah pengumpulan data informasi secara lisan dengan tujuan untuk menghimpun data berupa tanggapan, pendapat,

keyakinan, perasaan, motivasi dan keinginan seseorang yang dilakukan terhadap obyek orang, sumber, atau instansi yang bersangkutan”.<sup>7</sup>

- b. Dokumentasi, yang dimaksud adalah pengumpulan data dengan mempelajari data mengenai hal-hal yang berupa peraturan perundang-undangan, catatan, transkrip, buku, surat kabar secara langsung sesuai dengan masalah yang akan dibahas.

#### 6. Analisis Data

Dalam menganalisa data, teknik atau metode yang digunakan adalah deskriptif analitis, yaitu prosedur pemecahan masalah yang diteliti dengan cara memaparkan data yang telah diperoleh dari pengamatan kepustakaan dan pengamatan lapangan, kemudian dianalisa dan diinterpretasikan dengan memberikan kesimpulan. Analisa deskriptif adalah “memusatkan diri pada masalah-masalah yang ada di masa sekarang yang bersifat aktual, kemudian data yang ada dikumpulkan, disusun, dijelaskan serta dianalisa”.<sup>8</sup>

#### G. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan dalam penulisan, maka diperlukan kerangka penulisan yang sistematis. Karena itu penulis mengemukakan secara bab per bab, yang terdiri dari :

Bab I : PENDAHULUAN

Dalam bab pendahuluan ini diuraikan mengenai latar belakang permasalahan, kemudian dikemukakan mengenai perumusan masalah, ruang lingkup masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, metode

---

<sup>7</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta. 2002. hal 16.

<sup>8</sup> Ibid, hal. 9

penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan dan diakhiri dengan uraian mengenai sistematika penulisan.

## Bab II : TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan Pustaka merupakan kerangka dasar teori untuk dapat mengadakan analisa pada bab berikutnya. Pada bab ini diuraikan tinjauan tentang Pelayanan Publik, Perusahaan Daerah, Pendapatan Asli Daerah (PAD), Peraturan Daerah dan Dasar Hukum Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan Bali.

## Bab III: HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini yang berisi pembahasan dari permasalahan yang ada meliputi : gambaran umum PDAM Tabanan, pelaksanaan pelayanan publik Perusahaan Daerah Air Minum dan kontribusinya terhadap PAD di Kabupaten Tabanan Propinsi Bali dan hambatan-hambatan yang dihadapi Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan Propinsi Bali dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat konsumen.

## Bab IV: PENUTUP

Merupakan bab penutup merupakan uraian singkat tentang simpulan akhir dari rumusan masalah dan diakhir dengan saran-saran

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Tentang Pelayanan Publik

##### 1. Pengertian Pelayanan Publik

Dalam konteks *Good Governance* tentu pelayanan publik membutuhkan kesiapan sumber daya manusia dan sumber daya lain untuk mendukung kesiapan pelayanan yang lebih prima. Karena dalam konteks *Good Governance*, pelayanan publik harus menempatkan masyarakat sebagai pengguna layanan yang harus dilayani dengan baik dan memuaskan. Istilah pelayanan publik disebut juga dengan istilah pelayanan kepada orang banyak (masyarakat), pelayanan sosial, pelayanan umum dan pelayanan prima.

Pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik dan menyediakan kepuasan pelanggan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan bahwa pelayanan sebagai usaha melayani kebutuhan orang lain. Sedangkan melayani adalah membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan seseorang. Kep.Men.PAN No. 81/93 menyatakan bahwa pelayanan umum adalah segala bentuk pelayanan yang diberikan oleh pemerintah pusat, /daerah, BUMN/BUMD dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat, dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Supriyanto bahwa pelayanan akan selalu berusaha untuk memenuhi harapan pelanggan, dan merebut kepercayaannya yang merupakan suatu jaminan atas kelangsungan hidup organisasi.<sup>9</sup>

Pelayanan adalah usaha melayani atau membantu menyiapkan apa yang dibutuhkan dan diperlukan oleh orang lain. Dalam melaksanakan pelayanan perlu diperhatikan kualitasnya yang antara lain adalah : kesesuaian dengan persyaratan, kecocokan dengan pemakaian, perbaikan yang berkelanjutan, pelayanan itu harus bebas dari kerusakan atau cacat, pelayanan itu dilakukan secara benar. Ada juga yang dimaksud dengan pelayanan prima yakni pelayaann yang sangat baik atau terbaik

Di dalam pelayanan perlu diperhatikan beberapa hal, yaitu :

- a. Pelayanan prima pemerintah: pelayanan terbaik yang dilaksanakan oleh pemerintah kepada masyarakat atau pelanggan.
- b. Pelayanan prima ada apabila ada standar pelayanan
- c. Apabila pelayanan sudah memenuhi standar maka pelayanan prima ada terobosan baru yaitu melebihi standar.
- d. Untuk instansi yang belum memiliki standar pelayanan maka pelayanan prima adalah pelayanan yang dianggap terbaik oleh insatnsi yang bersangkutan, sedangkan usaha selanjutnya adalah penyusunan standar pelayanan.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Supriyanto, Manajemen Pelayanan Publik. Bumi Aksara. Jakarta. 2001. hal. 13.

<sup>10</sup> Solichin, Analisa Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara. Bumi Aksara, Jakarta. 1997. Hal. 16.

Ada 7 (tujuh) hal yang menunjukkan bahwa pelayanan itu berkualitas, yakni:

- a. Kesesuaian dengan persyaratan

Segala macam fasilitasnya harus baik dan bersih

- b. Kecocokan dengan pemakaian

Pelayanan itu cocok dengan permintaan para pelanggan

- c. Perbaikan berkelanjutan

Adanya peningkatan dalam pelayanan secara terus-menerus

- d. Bebas dari kerusakan atau cacat

Pelayanan yang diberikan baik dan tidak melakukan kesalahan dalam pelayanan.

- e. Memenuhi kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat

Memberikan pelayanan yang selalu ada di saat dibutuhkan dan tidak mempersulit pelanggan

- f. Melakukan segala sesuatu secara benar

- g. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan

Pelanggan yang diberikan harus benar-benar memuaskan.<sup>11</sup>

Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk 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

---

<sup>11</sup> Ibid, hal. 21.

pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>12</sup>

Pelayanan publik yang merupakan segala sesuatu yang bisa dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak. Menyeimbangkan peran negara yang mempunyai kewajiban menyediakan pelayan publik dengan hak untuk menarik pajak dan retribusi; dan pada sisi lain menyeimbangkan berbagai kelompok dalam masyarakat dengan berbagai kepentingan serta mencapai amanat konstitusi

Kualitas pelayanan dalam konteks ini adalah pelayanan yang diberikan pemerintah berupa barang atau jasa yang memiliki keterkaitan dengan pelayanan-pelayanan lain, dan membentuk sebuah jalinan sistem pelayanan yang berskala regional atau bahkan nasional, dengan tetap mengedepankan tingkat kualitas jasa atau pelayanan yang diukur dari kepuasan pelanggan yang diberikan oleh provider layanan.

Menurut Goetsch dan David dalam Tjiptono menyatakan bahwa kualitas pelayanan merupakan kondisi yang dinamis yang berhubungan langsung dengan produk, jasa manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.<sup>13</sup>

Dari kedua definisi di atas secara umum dapat ditarik beberapa elemen kualitas pelayanan yang berusaha dijadikan acuan oleh Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan:

---

<sup>12</sup> "[http://id.wikipedia.org/wiki/Pelayanan\\_public](http://id.wikipedia.org/wiki/Pelayanan_public), Tanggal 2 Nopember 2007, hal. 1

<sup>13</sup> Goetsch dan David, Strategi Pemasaran. Andi Offset. Yogyakarta. 1996. hal. 51.

- a. Pelayanan meliputi usaha memenuhi atau melebihi harapan pelanggan.
- b. Pelayanan mencakup produk, jasa manusia, proses dan lingkungan
- c. Pelayanan merupakan kondisi yang selalu berubah-ubah.

Lebih lanjut kualitas pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum akan mengarah kepada pelayanan prima, merupakan pelayanan publik yang sesuai, atau bahkan dapat melampaui standar pelayanan. Standar pelayanan merupakan dokumentasi yang memuat semua rincian teknis dari sebuah pelayanan yang diaplikasikan melalui spesifikasi layanan yang pasti yang didapatkan oleh pelanggan, seperti :

- a. Proses pelayanan dilaksanakan sesuai prosedur pelayanan yang standar.
- b. Petugas pelayanan memiliki kompetensi yang diperlukan.
- c. Pelaksanaan pelayanan didukung teknologi, sarana, dan prasarana yang memadai.
- d. Pelayanan dilaksanakan dengan cara-cara yang tidak bertentangan dengan kode etik.
- e. Pelaksanaan layanan dapat memuaskan pelanggan.
- f. Pelaksanaan pelayanan dapat memuaskan petugas pelayanan.
- g. Pelaksanaan pelayanan mendatangkan keuntungan bagi kedua belah pihak.

## 2. Jenis Pelayanan Publik

Berdasarkan organisasi yang menyelenggarakannya, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

- a. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi privat, adalah semua penyediaan barang atau jasa publik yang

diselenggarakan oleh swasta, seperti misalnya rumah sakit swasta, PTS, perusahaan pengangkutan milik swasta.

b." Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi publik. Yang dapat dibedakan lagi menjadi :

- 1) Yang bersifat primer dan adalah semua penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah yang di dalamnya pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara dan pengguna/klien mau tidak mau harus memanfaatkannya. Misalnya adalah pelayanan di kantor imigrasi, pelayanan penjara dan pelayanan perizinan.
  - 2) Yang bersifat sekunder, adalah segala bentuk penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi yang di dalamnya pengguna/klien tidak harus mempergunakannya karena adanya beberapa penyelenggara pelayanan.<sup>14</sup>
3. Karakteristik Pelayanan Publik

Ada lima karakteristik yang dapat dipakai untuk membedakan ketiga jenis penyelenggaraan pelayanan publik tersebut, yaitu:

- a. Adaptabilitas layanan. Ini berarti derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh pengguna.
- b." Posisi tawar pengguna/klien. Semakin tinggi posisi tawar pengguna/klien, maka akan semakin tinggi pula peluang pengguna untuk meminta pelayanan yang lebih baik.

<sup>14</sup> "[http://id.wikipedia.org/wiki/Pelayanan\\_public](http://id.wikipedia.org/wiki/Pelayanan_public), Tanggal 2 Nopember 2007, hal. 2

- c." Type pasar. Karakteristik ini menggambarkan jumlah penyelenggara pelayanan yang ada, dan hubungannya dengan pengguna/klien.<sup>15</sup>
- d." Locus kontrol. Karakteristik ini menjelaskan siapa yang memegang kontrol atas transaksi, apakah pengguna ataukah penyelenggara pelayanan.
- e." Sifat pelayanan. Hal ini menunjukkan kepentingan pengguna atau penyelenggara pelayanan yang lebih dominan.

## B. Tinjauan Umum tentang Perusahaan Daerah

Menurut Samudra perusahaan daerah adalah "Suatu badan usaha yang dibentuk oleh daerah untuk mengembangkan dan menambah penghasilan daerah (bisa berasal dari nasionalisasi, pusat dan daerah).<sup>16</sup>

Sedangkan Manullang perusahaan daerah adalah suatu perusahaan yang didirikan dengan suatu peraturan daerah dimana modal seluruhnya atau sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan kecuali ditentukan lain dengan berdasarkan Undang-Undang.<sup>17</sup>

Dalam KUHP dan perundang-undangan di luar KUHP, perusahaan digunakan sebagai istilah ekonomi, dengan rumusan pengertian Perusahaan lebih lanjut terdapat dalam Pasal 1 Undang-Undang No. 3 Tahun 1982 Tentang Wajib Daftar Perusahaan (UWDP) yang menyatakan Perusahaan adalah setiap bentuk usaha yang menjalankan setiap jenis usaha yang bersifat tetap dan terus menerus

---

<sup>15</sup> Ibid, hal. 3

<sup>16</sup>Samudara. Perpajakan di Indonesia: Keuangan Pajak dan Retribusi Daerah. 1995. Gramedia. Pustaka Utama. Jakarta, hal. 38

<sup>17</sup> M. Manullang. Pengantar Ekonomi Perusahaan. Penerbit Liberty. Yogyakarta. 1999, hal. 42

dan didirikan, bekerja, serta berkedudukan dalam wilayah Negara Indonesia.<sup>18</sup> Ini artinya Perusahaan adalah merupakan bentuk usaha yang berupa organisasi atau badan usaha, (Company) dengan melaksanakan berbagai jenis usaha berupa kegiatan dalam bidang perekonomian yang dilakukan secara terus menerus.

Perumusan lain yang memberikan pengertian Perusahaan adalah rumusan menurut Molengroatt dan rumusan menurut Polah dimana pengertian perusahaan adalah merupakan keseluruhan perbuatan yang dilakukan secara terus-menerus, bertindak keluar, untuk memperoleh penghasilan dengan cara memperdagangkan atau menyerahkan barang, atau mengadakan perjanjian perdagangan.<sup>19</sup>

Dalam hal ini perusahaan dipandang dari sudut ekonomi karena tujuan perusahaan menekankan dalam memperoleh penghasilan yang bisa dilakukan dengan cara:

1. Memperdagangkan barang, artinya membeli barang dan menjualnya lagi dengan perhitungan memperoleh penghasilan berupa keuntungan atau laba;
2. Menyerahkan barang, artinya melepaskan penguasaan atas barang dengan perhitungan memperoleh penghasilan misalnya menyewakan barang;
3. Perjanjian perdagangan, yaitu menghubungkan pihak satu dengan pihak lain dengan perhitungan memperoleh penghasilan berupa keuntungan atau laba bagi pemberi kuasa, dan upah bagi penerima kuasa, misalnya makelar, komisioner, agen perusahaan.

---

<sup>18</sup> Abdul Kadir Muhammad, Pengantar Hukum Perusahaan Indonesia. PT. Citra Adirya Bakti, Bandung, 1995, hal. 9.

<sup>19</sup> Ibid. hal. 8.

Aspek Hukum yang timbul dari pengertian perusahaan di atas, yang dilihat dari sudut ekonomi adalah perjanjian dengan pihak lain dengan bertitik tolak pada kewajiban dan hak masing-masing pihak sebagai dasarnya.

Di sisi lain perusahaan juga harus dilihat dari sudut komersialnya artinya baru dikatakan perusahaan apabila diperlukan perhitungan laba rugi yang dapat diperkirakan dan dicatat dalam pembukuan. Dengan adanya unsur ini, maka rumusan pengertian perusahaan lebih dipertegas lagi dimana unsur mutlak yang harus ada pada perusahaan menurut ketentuan pasal 6 KUHP adalah adanya pembukuan laba rugi.

Dari rumusan pengertian perusahaan di atas, maka dapat diidentifikasi unsur-unsur yang terdapat dalam pengertian perusahaan sebagai berikut:

1. Badan Usaha

Badan usaha yang menjalankan kegiatan dalam bidang ekonomi mempunyai bentuk tertentu seperti Perusahaan Dagang, Perusahaan Umum, Koperasi yang dibuatkan melalui akta pendirian perusahaan sebagai wujud legalitas perusahaan itu sendiri.

2. Kegiatan dalam bidang ekonomi

Obyek kegiatan dalam bidang ekonomi, adalah harta kekayaan dengan tujuan memperoleh keuntungan meliputi bidang perdagangan, pelayanan dan industri, dengan tidak dilarang oleh UU, tidak bertentangan dengan ketertiban umum, kesisalaan dan tidak dilakukan dengan cara melawan hukum.

3. Terus menerus

Perusahaan dalam hal ini melakukan kegiatan ekonomi dengan pelaksanaan yang secara terus menerus, artinya tidak terputus-putus, tidak secara insidental,

tidak sebagai sambilan, bersifat tetap untuk jangka waktu lama yang ditentukan dalam akta pendirian perusahaan.

4. Terang-terangan

Terang-terangan artinya keberadaan perusahaan dibenarkan oleh pemerintah berdasarkan Undang-Undang, bebas berhubungan dengan pihak ketiga, diketahui dan ditujukan kepada umum serta diakui dan dibenarkan oleh masyarakat.

5. Keuntungan dan atau laba

Merupakan istilah ekonomi yang menunjukkan nilai lebih (hasil) yang diperoleh dari modal yang dijalankan.

6. Pembukuan

Pencatatan terhadap harta kekayaan dan kewajiban perusahaan, yang juga dijadikan dasar perhitungan pajak yang wajib dibayar kepada pemerintah. Segi hukum pembukuan terletak pada kebenaran isi dan alat bukti pendukung pembukuan itu sendiri.<sup>20</sup>

Rumusan-rumusan perusahaan dimaksud adalah juga merupakan dasar keberadaan perusahaan dalam wilayah negara Indonesia sudah diatur dalam Undang-Undang<sup>21</sup>, yaitu:

1. Perusahaan swasta, yaitu Perseroan Terbatas (PT), Persekutuan Firma (Fa), Persekutuan Komanditer (CV), diatur dalam KUHP, badan usaha koperasi

---

<sup>20</sup> Ibid. hal 11.

<sup>21</sup> Purwosutjipto, Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia. Jilid IV tentang Bentuk-bentuk Perusahaan, Djambatan, 1995. Jakarta, hal. 63.

diatur dalam undang-undang No. 12 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perkoperasian.

2. Perusahaan Negara (BUMN), yaitu Perusahaan Umum (Perum) diatur oleh undang-undang No. 19 Tahun 1960, Perseroan (Persero) diatur oleh peraturan pemerintah No. 12 Tahun 1969 (L.N. No. 21 Tahun 1969) dan KUHP, Perusahaan Jawatan (Perjan) diatur oleh Indonessche Bedrijjuenwet (Stb 1927.419).

Sedangkan untuk perusahaan daerah diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (L.N. No. 10 Tahun 1962), dengan pengertian Perusahaan Daerah adalah merupakan suatu kesatuan produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum, dan memupuk pendapatan yang bergerak dalam lapangan sesuai dengan urusan rumah tangganya dengan modal seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan Undang-Undang. Pemerintah Kabupaten Tabanan dalam hal ini menyikapinya dengan Peraturan Daerah No. 1 Tahun 1985 yang selanjutnya mengalami perubahan menjadi Peraturan Daerah No. 3 Tahun 1995.

### **C. Tinjauan Umum Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan yang didapat sebagai pembiayaan kegiatan Pemerintah Daerah, yang mana sumber-sumber pembiayaan tersebut berasal dari bermacam-macam sektor yang terdiri dari :

1. Pendapatan asli daerah
2. Dana pembangunan

3. Pinjaman daerah
4. Lain-lain penerimaan yang syah

Dari ke empat faktor yang akan kita bahas adalah mengenai Pendapatan Asli Daerah. Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang dihasilkan atas penggalian dari sumber-sumber yang ada di daerah, yang mana sumber-sumber pendapatan daerah yang dimaksud sebagaimana yang tercantum pada UU No. 32 Tahun 2004 adalah sebagai berikut :

1. Hasil pajak daerah

Definisi Pajak Daerah menurut Mardiasmo (1995:51) yaitu : “Pajak daerah adalah pajak yang dipungut daerah berdasarkan peraturan pajak yang ditetapkan oleh Daerah untuk kepentingan pembiayaan rumah tangga Pemerintah Daerah tersebut”.

Jenis-jenis Pajak Daerah yang pengelolaannya diserahkan kepada kabupaten yaitu :

- a. Pajak atas pertunjukkan dan keramaian umum.
- b. Pajak reklame sepanjang tidak diadakan dengan memuatnya dalam majalah.
- c. Pajak Anjing
- d. Pajak atas pembikinan dan penjualan petasan dan kembang api.
- e. Pajak atas kendaraan bermotor.
- f. Pajak atas mengadakan perjudian.
- g. Pajak radio
- h. Pajak jalan
- i. Pajak pembangunan

- j. Pajak bangsa asing
  - k." Pajak potong hewan.
2. Hasil retribusi daerah

Retribusi adalah pungutan yang dilakukan oleh pemerintah sebagai akibat adanya kontra prestasi yang diberikan oleh pemerintah daerah atau pembayaran tersebut didasarkan atas prestasi atau pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah yang langsung dinikmati secara perorangan oleh warga masyarakat dan pelaksanaan didasarkan atas peraturan yang berlaku.<sup>22</sup>

Retribusi daerah sesuai dengan Undang-Undang No. 18 Tahun 1997 adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan dan wajib retribusi adalah orang pribadi atau badan yang menurut peraturan perundang-undangan retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi termasuk pungutan atau pemotong retribusi tertentu. Untuk retribusi terbagi atas 3 jenis, yaitu :

- a. Jasa umum

Adalah jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.

- b. Jasa usaha

Adalah jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersil karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.

---

121. <sup>22</sup> Abdul Halim. Manajemen Keuangan Daerah. (UPP) AMP YKPN. Yogyakarta. 2001, hal.

c. Perizinan tertentu

Adalah kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Sedangkan pengertian retribusi daerah yang dikemukakan oleh Suparmoko (1991 : 94) adalah : “Suatu pembayaran dari rakyat kepada pemerintah dimana kita dapat melihat adanya hubungan antara balas jasa langsung diterima dengan adanya pembayaran retribusi tersebut”.

3. Hasil Perusahaan Daerah

Definisi mengenai perusahaan daerah menurut M. Manullang (1989 : 42) yaitu : “Perusahaan daerah adalah suatu perusahaan yang didirikan dengan suatu peraturan daerah dimana modal seluruhnya atau sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan kecuali ditentukan lain dengan berdasarkan Undang-Undang”.

Pemerintah Daerah mendirikan Perusahaan Daerah atas dasar berbagai pertimbangan antara lain :

- a. Menjalankan ideologi yang dianutnya bahwa sarana produksi milik masyarakat.
- b. Untuk melindungi konsumen dalam hal monopoli alam.
- c. Dalam rangka mengambil alih perusahaan asing.

- d. Untuk menciptakan lapangan kerja atau mendorong pembangunan ekonomi daerah.
- e. Dianggap cara yang efektif untuk menyediakan layanan masyarakat serta untuk menghasilkan penerimaan-penerimaan daerah.

Adapun pertimbangan yang digunakan dalam memilih bidang untuk perusahaan daerah adalah :

- a. Tenaga pelaksana dan pembukuan harus dipisahkan agar layanan dapat diberikan dengan efisien.
- b. Barang yang dihasilkan harus laku dijual
- c. Harus ada kemungkinan menebus biaya dengan cara menetapkan harga barang yang bersangkutan dalam kaitan dengan biaya.

Namun demikian ada beberapa kemungkinan sebab-sebab perusahaan daerah kurang berhasil karena :

- a. Jenis layanan bersangkutan mungkin tidak cocok untuk dikelola sebagai perusahaan.
- b. Kegiatan itu sendiri memang sifatnya tidak dapat dikelola sebagai usaha niaga atau pasar setempat terlalu kecil
- c. Susunan perusahaan daerah itu mungkin mengakibatkan satuan-satuan biaya makin tinggi, dibandingkan dengan biaya untuk menyediakan layanan itu dari dalam bagian tubuh pemerintah daerah.
- d. Tenaga pelaksana yang kurang mantap.
- e. Kesenjangan antara tujuan-tujuan yang harus dicapai perusahaan misalnya (mengejar laba atau memberikan layanan semurah-murahnya)

#### 4. Lain-lain Usaha Daerah yang Sah

Hasil lain-lain usaha daerah yang sah adalah kemungkinan pendapatan daerah yang dapat diperoleh dari sumber lain yang sah, misalkan keuangan pemerintah yang berupa hasil penjualan investasi daerah. Yang termasuk dalam lain-lain usaha daerah yang sah adalah :

- a. Pinjaman.
- b. Subsidi (sokongan) uang darma atau waris dari seorang penduduk, pendapatan undian.
- c. Macam-macam penjualan barang-barang milik daerah sendiri.

#### **D. Tinjauan Umum tentang Peraturan Daerah**

Di dalam rancangan *Provincie Ordinatie* dan *Regenhaps Ordinatie* dahulu, yang dibuat oleh panitia negara pada tahun 1920, terdapat suatu uraian tentang pengertian “*Veradening*” yang kini disebut “Peraturan Daerah”. Menurut rancangan *ordinatie-ordinatie* itu peraturan daerah adalah “keputusan dewan perwakilan rakyat daerah yang berisi aturan-aturan yang berlaku lama.”<sup>18</sup>

Berhubungan dengan pengertian di atas dan mengingat pula akan perkembangan perundang-undangan daerah di dalam masa yang lampu, dapatlah pada umumnya diambil sebagai pedoman bahwa :

- a. Peraturan adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk berlaku lama dan merupakan suatu pokok kaidah (norma) buat segala hal yang dapat dipraktekkan dalam norma itu.

<sup>18</sup> Irawan Soejito. Teknik Membuat Peraturan Daerah, Bina Aksara. 1989. hal. 20.

- b. Peraturan daerah adalah pada umumnya peraturan termasuk dalam huruf a, yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan berlaku (mengikat) umum (*algemeen bindende regels*) baik yang memuat ancaman pidana maupun tidak.<sup>19</sup>

Bahwa dalam pengertian peraturan daerah itu tersimpul suatu pengertian perundang-undangan materil, ditarik lagi lebih jauh peraturan daerah merupakan perumusan kebijaksanaan daerah, peraturan daerah dikeluarkan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yaitu mengatur segala sesuatunya tentang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan serta pelayanan terhadap masyarakat. Hal ini diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pasal 1 huruf (1) adalah daerah otonom, selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Jadi dapat ditafsirkan peraturan daerah adalah peraturan perundangan daerah yang dibuat oleh daerah itu sendiri yang dirumuskan dan dibentuk oleh Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mengatur kepentingan daerah dalam rangka mengurus rumah tangganya sendiri.

Syarat-syarat dan pembatasan-pembatasan Peraturan Daerah, Peraturan Daerah dapat berlaku dengan sah apabila memenuhi syarat sebagai berikut :

- a. Bahwa peraturan daerah harus ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.

---

<sup>19</sup> Ibid, Hal. 21.

- b. Peraturan daerah dibuat menurut bentuk yang ditentukan oleh Menteri Dalam Negeri.
- c. Peraturan daerah harus ditandatangani oleh Kepala Daerah dan ditandatangani serta oleh Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan.
- d. Peraturan Daerah yang memerlukan pengesahan tidak boleh diundangkan sebelum pengesahan itu diperoleh atau sebelum jangka waktu yang ditentukan untuk pengesahannya berakhir.
- e. Peraturan daerah baru mempunyai kekuatan hukum dan mengikat setelah diundangkan dalam lembaran daerah yang bersangkutan.<sup>20</sup>

Pembatasan-pembatasan peraturan daerah adalah sebagai berikut :

- a. Perda atau keputusan kepala daerah tidak boleh bertentangan dengan :
  - 1) Kepentingan umum.
  - 2) Perundang-undangan pusat.
  - 3) Peraturan yang lebih tinggi tingkatannya (Perda Tingkat II tidak boleh bertentangan dengan Perda Tingkat I).
- b. Perda tidak boleh mengatur hal-hal yang diatur oleh :
  - 1) Perundang-undangan pusat.
  - 2) Perda yang lebih tinggi tingkatannya.
- c. Perda tidak boleh mengatur hal-hal yang termasuk urusan rumah tangga daerah tingkat bawahnya.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Ibid. Hal. 22.

<sup>21</sup> Amirueddin Syarif. Perundang-Undangan Dasar, Jenis Dan Teknik Membuatnya. Bina Aksara. Desember. 1987. Hal. 66.

### **E. Dasar Hukum Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan Bali**

Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan pembentukannya adalah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Tabanan Nomor 1 Tahun 1985 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tingkat II Tabanan, dengan mengacu pada peraturan di atasnya yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah; Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah; serta Undang-undang Nomor 11 tahun 1974 tentang Pengairan.

Tujuan pembentukan Perusahaan Daerah Air Minum dalam tahap awal ini adalah turut serta melaksanakan Pembangunan Daerah serta melaksanakan Pembangunan Ekonomi Nasional umumnya dalam rangka meningkatkan Kesejahteraan dan memenuhi kebutuhan rakyat menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dengan lapangan usaha perusahaan adalah mengusahakan penyediaan air minum yang cukup sehat dan memenuhi syarat-syarat bagi masyarakat.

Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Tabanan Nomor 1 Tahun 1985 pemberlakuannya juga menimbang surat edaran Menteri Dalam Negeri, Nomor Ekbang 8/3/11 tanggal 31 Juli 1973, perihal Air Minum Daerah dan surat Menteri Dalam Negeri Nomor BKT/3/1/30, tanggal 30 Maret 1978 tentang perlunya mengalihkan Badan dan Pengelola Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Tabanan.

Dalam perkembangannya, peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Tabanan Nomor 1 Tahun 1985 dipandang perlu diadakan perubahan karena susunan Direksi Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan dan

penggunaan laba bersih yang telah ditetapkan tidak sesuai dengan keputusan bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 5/28/KPTS/1984 tentang Pedoman Organisasi dan Sistem Akuntansi, Teknik Operasi dan Pemeliharaan Teknik Perawatan dan Perhitungan biaya untuk menentukan tarif air minum. Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Tabanan Nomor 3 Tahun 1995 yang merupakan perubahan dari Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Tabanan nomor 1 Tahun 1985, sampai saat ini dijadikan dasar hukum Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan baik dalam susunan organisasinya maupun manajemen pelayanannya, dengan petunjuk pelaksanaannya adalah Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Tabanan Nomor 198 tahun 1996, tanggal 30 April 1996, tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan; dan Keputusan Bupati Tabanan Nomor 616 Tahun 2001, tanggal 27 Nopember 2001, tentang Penunjukan Pelaksana Tugas (PLT) Direktur Utama Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan; Keputusan Direksi Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan nomor 568/KPTS/2001, tanggal 16 Nopember 2001, tentang Besarnya Penghasilan Pegawai Perusahaan, Calon Pegawai Perusahaan, Pegawai Harian dan Calon Pegawai Harian (Kontrak) Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan; serta Keputusan Direksi Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan Nomor : PDAM 120/KPTS/2003, tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan.

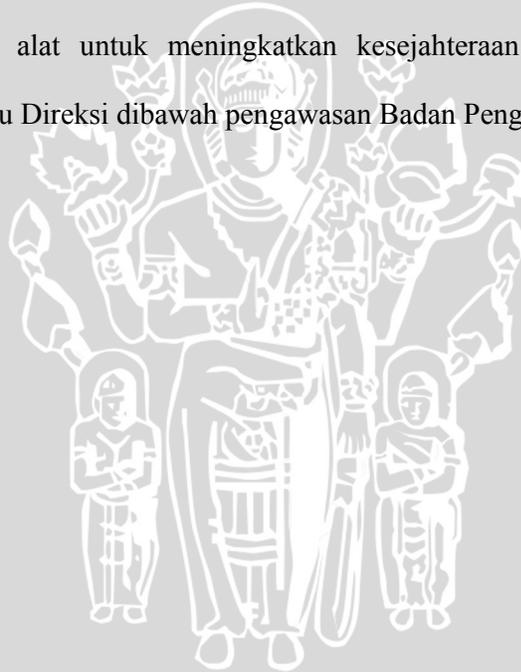
Kewenangan Pemerintah Daerah di dalam pengaturan Perusahaan Daerah lebih lanjut mengacu pada pasal 177 paragraf kelima Bab VII Undang-Undang

Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan Pemerintah Daerah Dapat memiliki BUMD/Perusahaan Daerah yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada Peraturan Perundang-undangan. Hal ini diperkuat dengan pelaksanaan dan penerapan otonomi daerah, dimana Pemerintah Daerah di dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak dan kewajiban diantaranya mengelola kekayaan Daerah, memungut pajak daerah dan retribusi daerah, mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah, seperti yang tertuang dalam pasal 21 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004.



\*\*\*\*\*

Perusahaan Daerah Air Minum berdasarkan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 1995 sebagai perubahan kedua dari Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1985 tentang Perusahaan Daerah air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Tabanan adalah sebagai perusahaan milik Pemerintah Daerah yang sebagai salah satu alat kelengkapan otonomi daerah, yang diselenggarakan atas dasar azas ekonomi perusahaan dalam kesatuan sistim pembinaan ekonomi Indonesia berdasarkan Pancasila yang menjamin kelangsungan demokrasi ekonomi yang berfungsi sebagai alat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, yang dipimpin oleh suatu Direksi dibawah pengawasan Badan Pengawas.



### BAB III

#### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

##### A. Gambaran Umum Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tabanan Bali

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Tabanan didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Tabanan Nomor 1 tahun 1985 dan diundangkan dalam Lembaran Daerah Kabupaten Tabanan Nomor 25 tahun 1986 seri B No.1. Perda tersebut telah mengalami dua kali perubahan yaitu dengan Perda Kabupaten Tabanan Nomor 4 Tahun 1988 dan Perda Kabupaten Tabanan Nomor 3 Tahun 1995. Dalam Perda tersebut dinyatakan bahwa modal dasar perusahaan terdiri dari kekayaan daerah yang dipisahkan, sedangkan neraca permulaan perusahaan diperoleh dari semua aktiva dan pasiva Badan Pengelola Air Minum Kabupaten Tabanan yang kemudian dilebur menjadi PDAM Kabupaten Tabanan. Modal PDAM Kabupaten Tabanan pada Tahun 1984 berasal dari penyisihan sebagian Anggaran Keuangan Daerah dan Pinjaman.

Perusahaan Daerah air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Tabanan adalah sebagai perusahaan milik Pemerintah Daerah yang sebagai salah satu alat kelengkapan otonomi daerah, yang diselenggarakan atas dasar azas ekonomi perusahaan dalam kesatuan sistim pembinaan ekonomi Indonesia berdasarkan Pancasila yang menjamin kelangsungan demokrasi ekonomi yang berfungsi sebagai alat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, yang dipimpin oleh suatu Direksi dibawah pengawasan Badan Pengawas.

Perusahaan Daerah Air Minum dalam kontek ini memiliki tugas pokok dalam menyelenggarakan pengelolaan air minum untuk meningkatkan

kesejahteraan rakyat yang mencakup aspek sosial, kesehatan dan pelayanan umum, melalui pengembangan berbagai sistem Perusahaan Daerah Air Minum dengan pendekatan peningkatan sumber air bahan yang cukup besar. Perusahaan Daerah Air Minum dapat dipahami adalah sebagai sebuah organisasi pelayanan publik yang berkonsentrasi pada fenomena kebutuhan tentang air oleh manusia, yang tidak mengandung logam-logam beracun dan lain sebagainya.

Perusahaan Daerah Air Minum sebagai sebuah Perusahaan Daerah juga berfungsi sebagai sebuah organisasi pelayanan publik, dalam hal ini menjadi salah satu lembaga atau organisasi pemerintah yang mempunyai fungsi pelayanan publik. PDAM Tabanan telah memiliki sarana penyediaan air minum sejak tahun 1929 dengan kapasitas terpasang 6 lt/dtk, dan pada bulan Desember 1971 telah memiliki pelanggan 150 sambungan rumah. Pada pelaksanaan Pembangunan Lima Tahun yang pertama Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan mendapat bantuan dana yang bersumber dari APBN telah meningkatkan usaha dan pengembangan sistem air minum kota Tabanan.

Dalam usahanya itu, pada tahun 1977 diadakan kesepakatan antara Pesedahan Agung Tabanan dengan Pimpinan Proyek Penyediaan Air Bersih Bali dalam memanfaatkan sumber air Riang Gede tanggal 18 Juni 1978 proyek telah berfungsi secara optimal dengan kapasitas terpasang menjadi 14 lt/dtk dan memiliki sambunga rumah 528 SR serta diresmikan oleh Menteri Pekerjaan Umum Ir. Purnomosidi Hajisaroso. Untuk pengelolaannya dibentuklah Badan Pengelola Air Minum (BPAM) dengan surat keputusan Dirjen Cipta Karya No.: 073/KPTS/X/78 tanggal 8 Oktober 1979. Sampai dengan bulan Pebruari 1981 di

Kota Tabanan terdapat dua Pengelolaan Air Minum dengan instalasi yang terpisah yaitu BPAM dan PAM Negara.

Sejak tanggal 31 Maret 1981 kedua Badan ini digabung jadi satu sesuai dengan surat Pengintegrasian Tugas antara Perusahaan Air Minum Negara dengan Badan Pengelolaan Air Minum Nomor : 04.03 tanggal 21 Agustus 1981 dengan aktiva Rp.704.962.919,57. Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Dati II Tabanan dibentuk berdasarkan Perda Nomor : 1 tahun 1985 jo Perda Nomor : 4 Tahun 1988 jo Perda Nomor : 3 tahun 1995. Pengelolaan air minum oleh Badan Pengelola Air Minum diserahkan tanggal 10 September 1986 kepada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Dati II Tabanan.

Secara umum Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan bertujuan untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah serta melaksanakan pembangunan Ekonomi Nasional umumnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan memenuhi kebutuhan rakyat menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Tugas dan peran Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan didalam pelaksanaannya diarahkan kepada pemberian pelayanan, dimana pelayanan itu pada dasarnya adalah menyangkut pemenuhan hak yang melekat pada setiap orang serta pemenuhan suatu harapan. Dilihat dari komponen kualitas jasa layanannya, Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan membagi dalam tiga komponen, yaitu:

1. *Technical quality* yaitu komponen yang berkaitan dengan kualitas *output* (keluaran) jasa yang diterima pelanggan.
2. Fungsi *quality* yaitu komponen yang berkaitan dengan kualitas cara penyampaian suatu jasa.

3. *Corporate image* yaitu profil, reputasi, citra umum, daya tarik khusus atau perusahaan.

Dengan tetap berpegang terhadap prinsip-prinsip dasar pelayanan prima, diantaranya :

1. Mengutamakan pelanggan, yaitu pelayanan publik dengan mengedepankan suatu prosedur pelayanan yang disusun demi kemudahan dan kenyamanan pelanggan; lebih mengutamakan pelayanan bagi pelanggan eksternal; mempersiapkan jenis-jenis layanan yang sesuai antara pelanggan tak langsung dengan pelanggan langsung.
2. Sistem yang efektif, yaitu "*hard sistem*" atau sistem yang nyata merupakan perpaduan sebuah proses pelayanan yang berlangsung dengan tertib dan lancar, sehingga "*soft sistem*" akan berjalan efektif yang memiliki kekuatan sistemik untuk "membentuk" pola perilaku.
3. Melayani dengan hati nurani, yaitu pelayanan yang mengutamakan keaslian sikap dan perilaku sesuai dengan hati nurani, yang akan bisa muncul dari pribadi yang sudah matang, mampu menghayati bahwa kebahagiaan hidup hanya dapat diperoleh memenuhi pengabdian dan pelayanan.
4. Perbaikan berkelanjutan, yaitu pelayanan yang diimbangi dengan pembaharuan disain pelayanan untuk menyelaraskan pertumbuhan masyarakat.
5. Memberdayakan pelanggan, yaitu pelayanan yang mampu menawarkan jenis-jenis layanan yang dapat digunakan sebagai sumber daya atau perangkat tambahan oleh pelanggan untuk menyelesaikan persoalan hidupnya sehari-hari.

Hal ini menjadi penekanan Perusahaan Daerah Air Minum di dalam komitmennya, seiring Pemerintah Daerah didalam mengantisipasi perkembangan dinamika masyarakat yang begitu pesat yang dituntut mampu dan dapat memberikan pelayanan publik yang lebih profesional, efektif, efisien, sederhana dan transparan. Sedangkan sasaran yang ingin dicapai, mengacu pada tahapan pencapaian pelayanan baik di kota dan pedesaan yaitu :

- 1 pelayanan untuk masyarakat kota 95%
- 2 pelayanan untuk masyarakat pedesaan 80%.

Program Jangka Menengah PDAM dibedakan atas kepentingan wilayah yaitu: pedesaan, ibu kota kecamatan, ibu kota kabupaten dan kawasan wisata.

#### 1. Pedesaan

Kabupaten Tabanan mempunyai 123 Desa, dari jumlah tersebut pada tahun 2004 terdapat 33 Desa yang belum memiliki sistem air bersih perpipaan. Secara garis besar dapat disebutkan bahwa air baku untuk sistem air minum pedesaan terletak di desa dekat berasal dari mata air, dan air irigasi/air permukaan untuk mini Water Treatment Plant. Air baku baik dari mata air maupun air permukaan tersebut dialirkan secara gravitasi atau dengan perpompaan.

#### 2. Ibu Kota Kecamatan (KK)

Dari 10 Kecamatan di Kabupaten Tabanan, IKK Kediri dan IKK Tabanan digabung menjadi Ibu Kota Tabanan sedangkan untuk :

- a. IKK Pupuan telah terlayani air bersih dan sedang dikembangkan.
- b. IKK Bajera terlayani air bersih dan perlu perbaikan
- c. IKK Marga memiliki instalasi dan sedang dikembangkan

- d. IKK Baturiti memiliki instalasi, yang diusulkan melalui P3KT
- e. IKK Kerambitan punya instalasi tapi sumber air terbatas
- f. IKK Penebel telah memiliki instalasi air bersih

Secara umum sistem penyediaan air bersih Ibu Kota Kecamatan sumber airnya dari mata air terdekat. Permasalahan yang dihadapi tidak berbeda dengan sistem pedesaan apalagi permasalahan non teknisnya cukup merisaukan bagi pengelolaannya dan dimusim kemarau air mengecil, kebutuhan air baik untuk air minum maupun untuk pertanian sama-sama perlu dan penting namun hal ini agar dapat berjalan dengan baik.

### 3. Ibu Kota Kabupaten

Terdiri dari 10 Desa dengan jumlah penduduk  $\pm$  60.384 jiwa, telah memiliki sistem penyediaan air bersih dengan kapasitas terpasang 302,9 lps.

### 4. Kawasan wisata

Yang termasuk Kawasan Wisata pantai di Kabupaten Tabanan adalah sebagai berikut :

- a. Desa Beraban Kec. Kediri yaitu Tanah Lotnya dengan luas 1.500 ha dan sedang dikembangkan
- b. Antosari yaitu Soka dengan luas 4.100 ha yang membentang dipantai selatan dengan panjang sampai 17 km, saat ini pengembangannya dilakukan secara sporadis. Kedua kawasan Wisata tersebut dimuarai oleh 20 sungai dengan kelebihan air terbuang yang bervariasi sesuai dengan keadaan musim.

Dan kebutuhan air minum untuk 2 kawasan tersebut diupayakan menggunakan air sungai yang terbuang ke laut seperti:

- a. Kawasan Tanah Lot menggunakan air Yeh Sungai tercatat pada musim kemarau terbuang sebesar 1.131 lt/dtk, tempat pengukuran pada musim sungai (sudah beroperasi).
- b. Desa Sudirman dengan Kawasan Citra Land (120 ha) Yeh Gangga akan memanfaatkan air Yeh Empas.
- c. Kawasan Soka bagian barat sampai perbatasan Jembrana akan diambil dari Yeh Leh dan Yeh Balian. (sudah dibangun instalasi pengolahan air sebesar 7 lt/dtk).
- d. Sedangkan desa Tibubiyu dengan pantai Kelanting dan Pasutnya menyadap air baku dari Yeh Ho.

Program jangka menengah dari pendekatan sosial ekonomi khususnya pendanaan akan sangat tergantung pada usaha-usaha kerjasama baik dengan pemerintah, sesama BUMD maupun dengan pihak swasta, seperti yang telah diatur dalam Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor : 4 tahun 1990 dan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor : 1 tahun 1995.

Keberhasilan kerjasama usaha tersebut akan sangat bergantung kepada kinerja keuangan perusahaan, kejelian Direksi Perusahaan Daerah Air Minum dan wewenang yang diperoleh dari Badan Pengawas untuk memanfaatkan peluang yang ada. Kerjasama tersebut sepenuhnya dikelola secara perusahaan yang profit oriented yaitu menguntungkan semua pihak dan pembangunan yang berwawasan lingkungan.

Sesuai Keputusan Direksi Perusahaan Daerah Air Minum Tabanan Nomor : PDAM 120/KPTS/2003 tanggal 1 April 2003 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan dengan berpedoman pada Peraturan Daerah Kabupaten Tabanan Nomor : 3 Tahun 1995, maka dapat dikemukakan hal-hal sebagai berikut: Tugas pokok Perusahaan

Daerah Air Minum Tabanan adalah menyelenggarakan pengelolaan air minum untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang mencakup aspek sosial, kesehatan dan pelayanan umum.

Dalam melaksanakan tugas pokok tersebut, Perusahaan Daerah Air Minum Tabanan mempunyai fungsi :

- a. Pelayanan umum/jasa
- b. Menyelenggarakan kemanfaatan umum
- c. Memupuk pendapatan

Dalam pelaksanaan tugas pokok, fungsi, dan wewenang serta tanggung jawab lebih lanjut dapat dipahami susunan organisasi dan tata kerja Perusahaan Daerah Air Minum Tabanan terdiri dari :

- a. Kepala Daerah
- b. Badan Pengawas
- c. Direktur Utama
- d. Direktur Bidang terdiri dari :
  - 1) Direktur Bidang Umum, yang membawahi:
    - a) Bagian Umum
    - b) Bagian Keuangan
    - c) Bagian Langganan
  - 2) Direktur Bidang Teknik, yang membawahi:
    - a) Bagian Produksi
    - b) Bagian Perencanaan Teknik
    - c) Bagian Distribusi
- e. Unit-unit
- f. Litbang
- g. SPI.

Struktur (sendiri)\*\*\*\*\*



Secara sistematis struktur organisasi Perusahaan Daerah Air Minum Tabanan berdasarkan gambar di atas, masing-masing komponen telah memiliki tugas, kewenangan dan tanggung jawab. Secara spesifik berikut ini adalah uraian tugas masing-masing komponen dalam struktur organisasi Perusahaan Daerah Air Minum.

## 2. Badan Pengawas

Badan pengawas dibentuk dan diketahui oleh Bupati, yang beranggotakan Pejabat Daerah, yang memenuhi persyaratan, sebagai berikut:

- a. Menguasai manajemen Perusahaan Daerah Air Minum;
- b. Menyediakan waktu yang cukup
- c. Tidak terkait hubungan keluarga dengan Bupati atau dengan anggota Badan Pengawas yang lain atau dengan Direktur sampai dengan derajat ke tiga baik menurut garis lurus maupun ke samping termasuk menantu atau ipar.

Badan Pengawas bertanggung jawab kepada Bupati dan mempunyai tugas berikut:

- a. Mengawasi kegiatan Direktur
- b. Memberikan pendapat dan saran kepada Bupati terhadap pengangkatan Direktur.
- c. Memberikan pendapat dan saran kepada Bupati terhadap program kerja yang diajukan oleh Direktur
- d. Memberikan pendapat dan saran kepada Bupati terhadap rencana perubahan status kekayaan Perusahaan Daerah Air Minum.

- e. Memberikan pendapat dan saran kepada Bupati terhadap rencana pinjaman dan ikatan hukum dengan pihak lain.
- f. Memberikan pendapat dan saran kepada Bupati terhadap Laporan Neraca dan Perhitungan Laba/rugi.

Badan Pengawas mempunyai wewenang sebagai berikut:

- a. Memberi peringatan kepada Direktur apabila tidak melaksanakan tugas sesuai dengan Program Kerja yang telah disetujui;
- b. Memeriksa Direktur yang diduga merugikan Perusahaan Daerah Air Minum.
- c. Mengesahkan rencana kerja dan anggota Perusahaan Daerah Air Minum.
- d. Menerima dan menolak program Direktur terhadap pertanggung jawaban keuangan berjalan.

Aplikasi pelaksanaannya bahwa anggota badan pengawas hanya berasal dari pejabat daerah yang anggotanya terdiri dari :

- a. Sekretaris Daerah
- b. Kepala Dinas Kesehatan
- c. Kepala Bagian Keuangan
- d. Kepala Bagian Perekonomian
- e. Kepala Bagian Hukum
- f. Kepala Dinas Pekerjaan Hukum

Memberikan cerminan kepentingan Pemerintah Daerah terhadap Keberadaan Perusahaan Daerah Air Minum, atau dengan kata lain Pemerintah Daerah berusaha menanamkan powernya dalam Perusahaan Daerah Air

Minum sehingga nantinya bisa mengarahkan Perusahaan Daerah Air Minum itu berdasarkan kewenangannya.

Sesuai dengan pasal 14 Peraturan Daerah No. 3 Tahun 1993, Nadan Pengawas memiliki salah satu kewenangan yang diberikan oleh Bupati yaitu menetapkan kebijaksanaan perusahaan secara terarah sesuai kebijaksanaan umum Pemerintah Daerah. Kewenangan yang ada ini, memberikan kepastian bahwa secara tidak langsung Pemerintah Daerah memiliki kewenangan terhadap arah Perusahaan Daerah Air Minum melalui kewenangan Badan Pengawas yang diberikan Bupati yang salah satunya adalah melakukan pengawasan terhadap Kinerja Direksi.

### 3. Direktur Utama

Dalam pelaksanaan tugas Direktur Utama bertanggung jawab kepada Bupati, dengan tugas-tugas sebagai berikut :

- a. Merencanakan, mengorganisir, mengelola, membina dan melaksanakan pengawasan serta mengendalikan teknis pelaksanaan tugas-tugas perusahaan Perusahaan Daerah Air Minum.
- b. Mengadakan hubungan kerjasama dengan instansi-instnasi yang terkait untuk kelancaran pelaksanaan tugas;
- c. Mengadakan pengembangan Perusahaan Daerah Air Minum serta keselamatan harta kekayaan milik Perusahaan Daerah Air Minum.
- d. Mengadakan rapat atau pertemuan pada waktu-waktu tertentu untuk membahas secara menyeluruh tugas-tugas unit-unit Perusahaan Daerah Air Minum.

Beban tanggung jawab Direktur Utama yang mempertanggungjawabkan seluruh kinerjanya kepada Bupati berkaitan dengan penguasaan dan cara pengurusan Perusahaan Daerah Air Minum mengingat berdasarkan pasal 8 Perusahaan Daerah No. 3 tahun 1995 Pemerintah Kabupaten Tabanan, Pemerintah Daerah melalui Bupati memiliki hak untuk mempertanyakan kinerjanya melalui pertanggungjawaban Direksi kepada Bupati yang juga adalah sebagai Ketua Badan Pengawas.

#### 4. Direktur Bidang Umum

Dalam pelaksanaan tugas, Direktur Bidang Umum bertanggung jawab kepada Direktur Utama dengan dibantu oleh 3 kepala bagian yaitu:

- a. Kepala Bagian Umum
- b. Kepala Bagian Keuangan
- c. Kepala Bagian Langganan

Tugas-tugas dari Direktur Bidang Umum adalah sebagai berikut:

- a. Membantu Direktur Utama dalam bidang tugasnya
- b. Mengendalikan kegiatan dibidang administrasi umum, keuangan, kepegawaian dan pelayanan langganan;
- c. Merencanakan serta mengendalikan program-program dalam bidang administrasi umum, keuangan, hubungan langganan dan pembinaan kepegawaian
- d. Merencanakan serta mengendalikan sumber-sumber pendapatan dan pembelanjaan serta kekayaan Perusahaan Daerah Air Minum.
- e. Mengendalikan pengumpulan/pemasukan uang pembayaran dari langganan penggunaan air dari langganan

- f. Menyusun laporan pelaksanaan tugas dan pelaksanaan organisasi Perusahaan Daerah Air Minum.
  - g. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Direktur Utama.
5. Direktur Bidang Teknik

Dalam pelaksanaan tugas, Direktur Bidang Teknik bertanggung jawab kepada Direktur Utama dengan dibantu oleh 3 Kepala Bagian yaitu :

- a. Kepala Bagian Produksi
- b. Kepala Bagian Perencana Teknik
- c. Kepala Bagian Distribusi

Tugas-tugas dari Direktur Bidang Teknik adalah sebagai berikut:

- a. Mengendalikan kegiatan-kegiatan dibidang perencanaan teknik, produksi, distribusi dan peralatan teknik.
- b. Mengendalikan kebijaksanaan umum dibidang teknik, membuat perencanaan desain proyek, program kerja, pengadaan dan pemeriksaan proyek-proyek yang dilaksanakan oleh Perusahaan Daerah Air Minum.
- c. Memelihara dan bertanggung jawab atas operasinya sumber-sumber produksi, distribusi dan sambungan-sambungan kepada pelanggan dan fasilitas-fasilitas transmisi:
- d. Mengendalikan pemeliharaan dan perbaikan bangunan, gedung, kendaraan dinas dan fasilitas umum lainya milik Perusahaan Daerah Air Minum.
- e. Melaksanakan tugas lainnya yang diberikan oleh Direktur Utama.

## 6. Unit-unit

Kepala Unit Pelaksana mempunyai kedudukan setingkat dengan Kepala Bagian yang diangkat dan bertanggung jawab langsung kepada Direktur Utama.

Dalam pelaksanaan tugas, Kepala Unit memiliki tugas adalah sebagai berikut:

- a. Memimpin, mengawasi dan mengkoordinir kegiatan-kegiatan di wilayah kerjanya dan mengadakan kerjasama dengan kepala bagiannya;
- b. Menampung dan menyelesaikan pengaduan-pengaduan masyarakat yang berasal dari wilayah kerjanya.
- c. Memberikan penerangan kepada masyarakat mengenai penggunaan air, menunjang program perluasan dan penyambungan air minum dan memperlancar pemberitahuan tentang peraturan-peraturan baik tarif dan lain-lain yang perlu diketahui oleh masyarakat.
- d. Melaksanakan tugas lain yang diberikn oleh direksi.

## 7. Litbang

Kepala Penelitian dan Pengembangan mempunyai kedudukan yang sama dengan Kepala Bagian, dengan tugas adalah sebagai berikut :

- a. Membuat rencana jangka menengah dan rencana jangka panjang.
- b. Mengadakan evaluasi pelaksanaan rencana jangka menengah setiap tahun termasuk revisinya.
- c. Mengadaan evaluasi perkembangan jumlah pelanggan, jaringan transmisi, jaringan distribusi dan kebutuhan tenaga lapangan, pasangan baru dan kebocoran air minum serta pencarian sumber air baru.

- d. Mengadakan evaluasi sistem dan prosedur bidang administrasi pelayanan langganan serta administrasi di bagian teknik
  - e. Membuat kerangka acuan (TOR) untuk pembangunan
  - f. Memberikan pertimbangan kepada Direktur Utama sebagai bahan dalam menentukan kebijaksanaan;
  - g. Mengadakan penelitian dan pengembangan perusahaan
  - h. Membuat laporan Perusahaan Daerah Air Minum termasuk evaluasi secara bulanan, triwulan dan tahunan
  - i. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Direktur Utama.
8. SPI

Kepala Satuan Pengawas Intern adalah sebagai pembantu Direktur Utama dalam bidang pengawasan yang mempunyai kedudukan sama dengan Kepala Bagian, dengan tugas adalah sebagai berikut:

- a. Membantu Direktur Utama dalam mengadakan kontrol sistim pengendalian pengelolaan (manajemen) dan pelaksanaannya pada Perusahaan Daerah Air Minum.
- b. Mengadakan pengawasan terhadap penyelenggaraan tata kerja dan prosedur kerja dari unit-unit pelayanan menurut ketentuan yang berlaku.
- c. Mengadakan pengawasan dan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan, materiil dan personil Perusahaan Daerah Air Minum.
- d. Memberikan saran dan atau pertimbangan kepada Direktur Utama sebagai bahan dalam menentukan kebijaksanaan atau tindakan-tindakan yang perlu diambil.
- e. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Direktur Utama

Struktur organisasi dan tata kerja Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan didalam menjalankan tugas dan fungsi pokoknya didukung oleh personil atau jumlah pegawai seperti tabel berikut :

**Tabel 1**  
**Keadaan Pegawai PDAM Tabanan**  
**Menurut Jenis Kelamin dan Bidang Tugas**

No.	Unit Kerja	Jenis Kelamin		Jumlah
		Laki-laki	Perempuan	
1.	Direksi	1	-	1
2.	Bagian Umum & Keuangan			
	a. Administrasi & Personalia, Satpam & Waker	10 6	4 -	14 6
	b. Keuangan	9	6	15
	c. Hubungan langganan	19	2	21
3.	Bagian Teknik			
	a. Produksi	45	-	45
	b. Distribusi	19	-	19
	c. Perencanaan teknik	10	-	10
4.	Unit-unit			
	a. IKK Timur	31	-	31
	b. IKK Barat	33	-	33
	c. IKK Kota	24	-	24
5.	Litbang	6	-	6
6.	SPI	5	1	6
	Jumlah	218	13	231

Sumber : PDAM Tabanan, 2007

Sebagaimana tabel di atas, jumlah pegawai yang ada dimasing-masing bagian menunjukkan perbedaan jumlah pegawai. Hal ini dimungkinkan karena konsentrasi kualitas, kuantitas serta jenis pelayanan di masing-masing bagian tersebut berbeda-beda. Konsentrasi pelayanan lebih banyak berada pada bagian teknik serta unit pelaksana mengingat bagian teknik dan unit pelaksana kedudukannya sangat sentral. Hal ini bisa kita lihat pada salah satu beban tugas

yang diemban pada unit pelaksana seperti menampung dan sekaligus menyelesaikan pengaduan-pengaduan masyarakat yang berasal dari wilayah kerjanya, disamping kemampuan didalam memberikan penerangan kepada masyarakat terkait penggunaan air, menunjang program perluasan dan penyambungan air minum dan memperlancar pemberitahuan tentang peraturan yang perlu diketahui masyarakat.

Keadaan jumlah pegawai Perusahaan Daerah Air Minum Tabanan sebagaimana diuraikan di atas, lebih lanjut bisa dibedakan atas tingkat disiplin ilmu atau tingkat pendidikannya sebagaimana tabel berikut:

**Tabel 2**  
**Keadaan Pegawai PDAM Tabanan**  
**Menurut Tingkat Pendidikan**

No.	Jenis Pendidikan	Peg. Teknis		Jumlah	Peg. Non Teknis		Jumlah	Total
		Laki-laki	Perempuan		Laki-laki	Perempuan		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	SDN	1	0	1	1	0	1	2
2.	SLTP	11		11	8	0	8	19
3.	SLTA	142		142	51	12	63	205
4.	D3/Akademi	1		1	0	0	0	1
5.	S1	1		1	4	0	4	4
6.	S2	-		0	0	0	0	0
		156	0	156	64	12	76	231

Sumber : PDAM Tabanan, 2007

Berdasarkan data diatas, secara mayoritas pegawai yang ada baik pegawai teknis maupun pegawai non teknis berpendidikan atau memiliki disiplin ilmu SLTA. Ini artinya secara kualitas SDM personil Perusahaan Daerah Air Minum Tabanan perlu ditingkatkan mengingat kapasitas pelayanan publik haruslah memiliki kelebihan-kelebihan yang salah satunya adalah Sumber Daya Manusia baik secara kualitas maupun kuantitas.

Secara keseluruhan dari penerapan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 1995, khususnya lagi terhadap Penerapan Keputusan Direksi Perusahaan Daerah Air Minum Tabanan Nomor : PDAM/120/KPTS/2003 terkait dengan struktur organisasi dan tata kerja Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan didapat:

1. Adanya kewenangan Pemerintah daerah di dalam menetapkan kebijaksanaan perusahaan secara terarah sesuai dengan kebijaksanaan umum Pemerintah Daerah.
2. Melalui Kewenangan Pemerintah Daerah, yang bisa dilihat dari penguasaan dan cara pengurusan Perusahaan Daerah Air Minum telah menimbulkan sikap pertanggung jawaban Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan kepada Pemerintah Daerah melalui pertanggungjawaban Direksi Perusahaan Daerah Air Minum kepada Badan Pengawas yang langsung diketuai oleh seorang Bupati.

#### **B. Pelaksanaan Pelayanan Publik Perusahaan Daerah Air Minum Dan Kontribusinya Terhadap PAD Di Kabupaten Tabanan Propinsi Bali**

Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksana ketentuan peraturan perundangundangan. Terciptanya kualitas layanan tentunya akan menciptakan kepuasan terhadap pengguna layanan. Kualitas layanan ini pada akhirnya dapat memberikan beberapa manfaat, di antaranya terjalinnya hubungan yang harmonis antara penyedia barang dan jasa dengan pelanggan, memberikan dasar yang baik bagi terciptanya loyalitas

pelanggan dan membentuk suatu rekomendasi dari mulut ke mulut (*word of mounth*) yang menguntungkan bagi penyedia jasa tersebut. PDAM merupakan perusahaan yang dikelola oleh pemerintah daerah yang dalam pengoperasiannya sebagai badan pelayanan masyarakat. PDAM sebagai organisasi sektor publik mengutamakan pemenuhan kepuasan masyarakat melalui penyediaan barang dan pelayanan publik yang berkualitas dengan harga yang terjangkau. Dalam rangka memenuhi kepuasan pelanggan PDAM harus mampu mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi kepuasan pelanggan kemudian membuat ukuran-ukuran kepuasan tersebut, karena tujuan organisasi sektor publik secara makro adalah untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat (*welfare society*). Kepuasan pelanggan tersebut akan memicu kesuksesan kinerja lain, yaitu kinerja keuangan. Sebagai perusahaan yang berorientasi pada layanan publik, PDAM harus dikelola dengan baik berdasarkan asas- asas ekonomi perusahaan sehingga harus dapat memelihara kelangsungan hidup perusahaan dan harus mampu melayani kebutuhan masyarakat pelanggan air minum secara lancar dalam jumlah cukup. Mengingat air merupakan kebutuhan pokok dalam kehidupan sehari-hari, air memiliki peranan penting untuk mendukung kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Tersedianya air yang memadai akan mendorong perkembangan sektor pembangunan di masyarakat. Program penyediaan air yang dilakukan oleh PDAM baik di daerah perkotaan maupun di perdesaan mempunyai tujuan untuk memberikan pelayanan pada masyarakat untuk mendapatkan air bersih yang sehat dan memadai untuk keperluan rumah tangga maupun industri sehingga menunjang perkembangan ekonomi dan derajat kesehatan penduduk

Kabupaten Tabanan terdiri dari 10 Kecamatan 123 Desa antara lain pelayanan air bersih perpipaan: 90 Desa dikelola PDAM dan 33 Desa belum memiliki sistem air bersih perpipaan (pelayanan dengan menyediakan terminal air dengan Truk Tangki). Dari jumlah penduduk kota sebanyak 60.384 jiwa terlayani air bersih sebesar 92,89% dan penduduk pedesaan sebanyak 326.250 jiwa terlayani sebesar 83,87%. Untuk lebih membudayakan air bersih kepada masyarakat telah diambil langkah-langkah sebagai berikut :

1. Memberikan kesempatan seluas-luasnya untuk mendapatkan air bersih pada wilayah jaringan distribusi dengan menyediakan TA.HU.KU (Terminal Air, Hidran Umum, Kran Umum) dan Sambungan Rumah dengan prosedur pelayanan sederhana.
2. Memberikan informasi secara umum kepada masyarakat tentang:
  - a. Manfaat air bersih bagi kesehatan
  - b. Sistem penyediaan air bersih Perusahaan Daerah Air Minum.
  - c. Informasi pelanggan.
3. Memberikan penyuluhan kepada masyarakat dalam meningkatkan kepedulian terhadap lingkungan.
4. Menyediakan sarana dan prasarana yang ditunjang oleh petugas yang memadai serta mampu memberikan pelayanan, dengan rasio pegawai sebesar 10 orang melayani 1000 sambungan.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Wawancara dengan Kepala Bagian Umum PDAM Tabanan, tanggal 17 September 2007.

Pola pelayanan dibuat sesederhana mungkin dengan harapan dapat memberikan pelayanan yang lebih cepat, mudah dan efisien tanpa menyebabkan adanya kesulitan bagi yang memerlukan pelayanan PDAM Tabanan, dengan tiga pendekatan, yaitu:

1. Pendekatan Sambungan Rumah

Yaitu pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum Tabanan melalui dibukanya kesempatan bagi masyarakat Tabanan sebagai konsumen PDAM dengan persyaratan masyarakat konsumen/pelanggan baru menandatangani formulir pendaftaran terlebih dahulu dengan biaya pendaftaran sebesar Rp.20.000, + materai Rp.6.000,-. Persyaratan administrasi ini bisa dilakukan oleh calon pelanggan dengan datang langsung ke kantor PDAM/unit pelayanan atau melalui pesawat 811213,811706, oruri freq 144.650 MHZ sehingga bisa dilanjutkan dengan mengadakan penelitian pada alamat permohonan sebagai dasar pembuatan Rencana Anggaran Biaya (RAB).

Tarif atau biaya sambungan rumah, berdasarkan SK Direksi PDAM Tabanan No. : PDAM 22/KPTS/2005 tanggal 21 Pebruari 2005 yang 22/KPTS/2005 tanggal 21 Pebruari 2005 yang pemberlakuannya mulai dibelakukan per 1 Maret 2005, dengan biaya sambungan standar (6m) sebesar Rp.1.068.000,-.

2. Pendekatan Pelayanan Dengan Truk Tangki

Yaitu pendekatan pelayanan yang diberikan Perusahaan Daerah Air Minum Tabanan kepada pelanggan/masyarakat yang berada di daerah/wilayah yang belum sistem air bersih perpipaan, desa-desa yang tergolong kritis air bersih dan telah memiliki Terminal Air (TA), Hidran

Umum (HU) maupun daerah/ wilayah yang karena keadaan tertentu menyebabkan air terganggu (tidak mengalir) atau masyarakat yang memerlukan pelayanan dengan truk tangki seperti melaksanakan upacara Agama dan lainnya.

### 3. Pendekatan penanganan keluhan

Yaitu pendekatan pelayanan melalui memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat/pelanggan terhadap adanya kerusakan, kebocoran ataupun keadaan yang menyebabkan tidak lancarnya pendistribusian air minum dari Perusahaan Daerah Air Minum kepada masyarakat/pelanggan.<sup>24</sup>

Penerapan pelayanan yang dijalankan, di dalam mekanisme dan sistem Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan, pada dasarnya dilaksanakan dengan memperhatikan syarat-syarat sahnya perjanjian seperti sepakat untuk mengikatkan diri terhadap suatu hal tertentu. Harapan Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan dalam hal ini adalah adanya sinergitas hubungan antara Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan dengan masyarakat konsumen sehingga akan terwujud perjanjian timbal balik yang menimbulkan kewajiban-kewajiban pokok bagi kedua belah pihak.

Usaha dalam meningkatkan pelayanan di PDAM Tabanan Bali juga terlihat dari sistem penyediaan air, di mana sumber air baku untuk PDAM Tabanan dapat dibedakan menjadi tiga bagian dengan sumber mata air Gembrong, Riang Gede dan sumber lainnya yang layak untuk dikonsumsi dan siap didistribusikan kepada pelanggan mengalami proses pengolahan dengan

<sup>24</sup> Wawancara dengan Kepala Bagian Layanan PDAM Tabanan, tanggal 17 September 2007.

Teknologi Pengolahan Air Bersih dengan sistem pengolahan lengkap, yang meliputi unit-unit :

1. Koagulasi : air baku dari sungai/sumber mata air permukaan dipompakan dengan pompa intake melalui pipa transmisi berdiameter ( $\Phi$ ) 10 mm dengan panjang 240 m, masuk bagian ke chemical feeder.
2. Chemical feeder : disini air baku ditambah atau dibubuhi koagulan/alun, maka nilai pH tersebut harus ditambahkan pula abu soda (soda ash). Pada kondisi banjir ke dalam bagian chemical feeder ditambahkan pula kaolin untuk menetralsir warna. Karena pada kondisi banjir, air baku bercampur dengan air gambut sehingga berwarna coklat pekat seperti the dan dengan penambahan kaolin warna air menjadi terserap oleh kaolin. Untuk membantu proses pengolahan dan sebagai disinfektan/pembunuh kuman serta agar peralatan tidak ditumbuhi lumut maka perlu ditambahkan kaporit. Pada chemical feeder ini terjadi proses pengadukan cepat atau disebut flash mixing.
3. Flackulator : air yang sudah bercampur koagulan dari chemical feeder dialirkan secara grafitasi melalui pipa transmisi dari chemical feeder ke unit instalasi pengolahan, masuk ke flockulator. Flockulator adalah bangunan plat yang bersekat-sekat, dimana aliran air di dalamnya berbelok-belok, terjadi proses pencampuran lambat (slow mixing), sehingga terbentuk gumpalan-gumpalan dari ikutan air, selanjutnya air mengalir masuk ke bak Sedimentasi.
4. Sedimentasi : Air dari flockulator masuk ke bak sedimentasi melalui dua buah pipa pada keliling PVC berdiameter ( $\Phi$ ) 10 mm yang panjangnya sama dengan panjang bak dan pada keliling bagian dasar bak dibuat lubang sebagai nozel. Air keluar melalui nozel memenuhi ruang bak, sedangkan flock akan

turun menjadi lumpur yang tertampung sementara di bak pengumpul lumpur yang terdapat di bagian bawah bak sedimentasi. Lumpur ini secara periodik dibuang keluar sebagai limbah melalui valve pembuangan. Selanjutnya air yang sudah mengalami proses masuk ke dalam filter.

5. Filter : disini air mengalami proses filtrasi/penyaringan melalui laisan pasir penyaring, tujuannya untuk menyaring koloid-koloid yang masih terdapat dalam air setelah melalui proses sebelumnya. Air yang sudah mengalami proses fitrasi sudah merupakan air bersih yang selanjutnya dialirkan masuk ke reservoir untuk ditampung sementara.
6. Reservoir : merupakan tempat penampungan sementara air bersih hasil proses yang berfungsi sebagai penyeimbang antara besaran air yang harus diproses dan yang dibutuhkan pelanggan. Air bersih selanjutnya dari reservoir didistribusikan ke pelanggan dengan dipompakan menggunakan pompa distribusi, sebelum didistribusikan, di reservoir ini ditambahkan kaporit sebagai disinfektar.<sup>25</sup>

Berdasarkan laporan kondisi pengelolaan Perusahaan Daerah Air Minum Tabanan tahun 2006, Perusahaan Daerah Air Minum memiliki 27 buah Reservoir.

---

<sup>25</sup> Wawancara dengan Kepala Bagian Litbang PDAM Tabanan, tanggal 17 September 2007

**Tabel 3**  
**Kapasitas, Kontruksi dan Kondisi Reservoir**

Reservoir	Kapasitas	Kontruksi	Kondisi
1	2	3	4
<b>Sistem Kota Sekitarnya</b>			
1. Persiapan	500 m <sup>3</sup>	Beton 1997	Baik
2. Wanasari	2.000 m <sup>3</sup>	Beton 1989	Baik
3. Nyambu	100 m <sup>3</sup>	Beton 1997	Baik
4. Pandak Bandung	1.200 m <sup>3</sup>	Beton 1998/99	Baik
<b>Sistem IKK/Pedesaan</b>			
5. Belimbing	50 m <sup>3</sup>	Beton 1991	Baik
6. Bajera	100 m <sup>3</sup>	Beton 1992	Baik
7. Timpag	50 m <sup>3</sup>	Beton 1992	Kurang baik
8. Perean	50 m <sup>3</sup>	Beton 1992	Baik
9. Tanguntiti	50 m <sup>3</sup>	Beton 1991	Baik
10. Candi Kuning	100 m <sup>3</sup>	Beton 1993	Kurang baik
11. Batuaji	100 m <sup>3</sup>	Beton 1992	Baik
12. Lalanglinggah	100 m <sup>3</sup>	Beton 1992	Baik
13. Gadungan	100 m <sup>3</sup>	Beton 1993	Baik
14. WTP Lalanglinggah	5 lt/dtk	Beton 1992	Kurang baik
15. Kukuh	50 m <sup>3</sup>	Beton 1990	Baik
16. Pupuan	200 m <sup>3</sup>	Beton 1994	Baik
17. Meliling	50 m <sup>3</sup>	Beton 1994	Kurang baik
18. Megati	50 m <sup>3</sup>	Beton 1994	Baik
19. Beraban (T. Titi)	75 m <sup>3</sup>	Beton 1993	Baik
20. Gunung Salak	50 m <sup>3</sup>	Beton 1994	Kurang baik
21. Mundeh	100 m <sup>3</sup>	Beton 1996	Baik
22. Mundeh	50 m <sup>3</sup>	Beton 1997	Baik
23. Kuwum	200 m <sup>3</sup>	Beton 1999	Baik
24. Marga	100 m <sup>3</sup>	Beton 1997	Baik
25. Candi Kuning	50 m <sup>3</sup>	Beton 1995	Kurang baik
26. Candi Kuning	50 m <sup>3</sup>	Beton 1996	Baik
27. Batunya	50 m <sup>3</sup>	Beton 1996	Kurang baik

Sumber : PDAM Tabanan Bali, 2007.

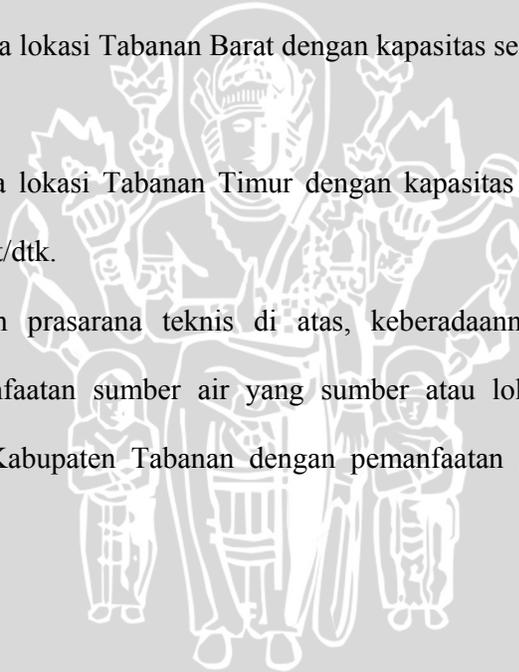
Sedangkan keberadaan pompa yang dimiliki oleh Perusahaan Daerah Air

Minum sampai saat ini adalah 3 jenis dengan perincian sebagai berikut:

1. Centrifugal 11 unit yang tersebar pada :
  - a. 7 unit pada lokasi perkotaan Tabanan dengan kapasitas keseluruhan adalah 109,3 lt/detik.

- b. 2 unit pada lokasi Tabanan Barat dengan kapasitas keseluruhan adalah 11,9 lt/dk.
  - c. 2 unit pada lokasi Tabanan Timur dengan kapasitas keseluruhan adalah 48 lt/dtk.
2. Booster : 3 unit yang semuanya di konsentrasikan pada lokasi perkotaan Tabanan dengan kapasitas secara keseluruhan adalah 50 lt/dtk.
  3. Submersible : 20 unit yang tersebar pada :
    - a. 1 unit pada lokasi perkotaan Tabanan dengan kapasitas 15 lt/dtk.
    - b. 11 unit pada lokasi Tabanan Barat dengan kapasitas secara keseluruhan 86 lt/dtk.
    - c. 9 unit pada lokasi Tabanan Timur dengan kapasitas secara keseluruhan adalah 47 lt/dtk.

Sarana dan prasarana teknis di atas, keberadaannya adalah sebagai pendukung pemanfaatan sumber air yang sumber atau lokasinya tersebar di seluruh wilayah Kabupaten Tabanan dengan pemanfaatan sumber air sebagai berikut :



**Tabel 4**  
**Pemanfaatan Sumber Air**

Pelayanan Desa/Kelurahan	Lokasi Sumber	Kapasitas Sumber	Lt/Dtk Terpakai
1	2	3	4
<b>Kota Tabanan</b>			
6 desa + 6 kelurahan	Gembrong	249,0	181,0
20 desa + 1 kelurahan	Riang Gede	115,0	75,0
9 desa + 1 kelurahan	Nyanyi	7,0	6,0
4 desa	Sungai Sungai	100,0	50,0
Sub Jumlah		471,0	312,0
<b>Tabanan Barat</b>			
IKK Bajera			
2 desa	Kikian	7,0	7,0
1 desa	Beji Dukuh	5,0	5,0
1 desa	Tista	5,0	5,0
2 desa	Kelepu	40,0	10,0
1 desa	IPA Otan	5,0	5,0
1 desa	IPA Li Linggah	5,0	5,0
2 desa	Pangkung Kd Arca	7,0	7,0
		4,0	4,0
IKK Kerambitan			
1 desa	Kesiut	3,4	3,4
	Krotok	2,6	2,6
1 desa	Tlg. Tunjung	5,0	5,0
2 desa	Panc Panas	40,0	26,0
IKK Pupuan			
3 desa	Mekori	7,0	7,0
2 desa	Beji Pujungan	5,0	5,0
	Tibu Dalem	5,0	5,0
<b>Tabanan Timur</b>			
IKK Penebel			
2 desa	Katos/Gembrong	120,0	9,0
IKK Marga			
5 desa	Gangsang	24,4	14,5
	Dedari	65,0	20,0
IKK Baturiti			
2 desa	Kacangan 1	4,5	4,5
	Kacangan 2	4,5	4,5
2 desa	Candi Kuning	16,0	16,0
1 desa	Bj. Temacun	5,0	5,0
2 desa	Tasakan	7,0	7,0
Sub jumlah		246,0	80,5
Jumlah		858,0	494,5

Sumber : PDAM Tabanan Bali, 2007

Dari uraian sebelumnya menunjukkan bahwa pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan sudah memiliki program yang baik. Namun dalam implementasinya pelayanan di PDAM Tabanan Bali terlihat kurang maksimal dan perlu ditingkatkan. Kurang profesionalnya sumber daya manusia sering menjadi penyebab klasik yang dikeluhkan pelanggan, seperti tidak segera menindaklanjuti keluhan pelanggan akibat kerusakan, kebocoran ataupun keadaan yang menyebabkan tidak lancarnya pendistribusian air minum dari Perusahaan Daerah Air Minum kepada masyarakat/pelanggan. Selain itu dan masih diperlukannya peremajaan terhadap sarana dan prasarana teknis, dimana masih ditemui dan dipergunakan konstruksi di atas umur 20 tahun menjadi salah satu penyebab kurang maksimalnya pelayanan di PDAM Tabanan Bali. Keadaan ini sangat memberi pengaruh terhadap kinerja Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan khususnya di dalam pemanfaatan sumber-sumber air untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat konsumen secara keseluruhan, dimana sampai akhir tahun 2006 Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan hanya mampu memanfaatkan 57,6% sumber air, sedangkan 42,4% sumber air belum termanfaatkan. Konsekuensinya adalah masih banyak ditemukan masyarakat konsumen yang mengeluhkan pelayanan yang diberikan Perusahaan Daerah Air Minum dimana distribusi air minum yang tidak lancar bahkan sampai terjadi sehari-hari. Secara umum tingkat kinerja PDAM dinilai berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 47 Tahun 1999 tanggal 30 Agustus 1999 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum. Kinerja PDAM Kabupaten Tabanan dalam Tahun 2005 menunjukkan predikat “Cukup”

dengan nilai kinerja perusahaan sebesar 47,07%.<sup>26</sup> Adanya penilaian tersebut menurut Kepala Bagian Umum PDAM Tabanan Bali menjadi motivasi bagi PDAM Tabanan Bali untuk lebih meningkatkan pelayanan kepada publik, dengan melakukan berbagai strategi-strategi baik dalam hal pengembangan kualitas sumber daya manusia, peningkatan sarana dan prasarana teknis, serta kebijakan pemerintah Daerah. Pemerintah daerah sudah harus mulai mandiri dalam membiayai pembangunannya, pemerintah daerah dituntut untuk mengoptimalkan sumber-sumber pembiayaan yang bersumber dari laba perusahaan, dana perimbangan dan dana pinjaman. Dari beberapa hasil penelitian menunjukkan bahwa perusahaan daerah lebih banyak mengalami kerugian ketimbang menghasilkan keuntungan dalam upaya peningkatan PAD. PDAM merupakan contoh yang paling menonjol, dimana perusahaan ini umumnya menderita kerugian, padahal PDAM diberi hak memonopoli pasar apalagi dengan ditunjang oleh bahan baku yang sangat murah. Sumber pembiayaan yang menjadi harapan pemerintah daerah misalnya dari dana alokasi umum yang akan diperoleh daerah sebesar 25 persen dari penerimaan dalam negeri. Tetapi sumber dana ini sebagian akan dipakai oleh pemerintah daerah untuk membiayai gaji pegawai, sehingga belum tentu mampu untuk membiayai proyek-proyek daerah. Kemungkinan yang lebih optimis adalah diharapkan sebagai salah satu sumber yang cukup signifikan berasal dari hasil penerimaan sumber daya alam (SDA), tetapi yang menjadi permasalahannya adalah hanya beberapa daerah saja yang memiliki kekayaan SDA. Bagi daerah-daerah yang miskin SDA, kemungkinan masih akan banyak meminta bantuan kepada pemerintah pusat.

---

<sup>26</sup> Wawancara dengan Kepala Bagian Layanan PDAM Tabanan, tanggal 17 September 2007.

Sedangkan kontribusinya PDAM terhadap PAD di Kabupaten Tabanan Bali ternyata tidak signifikan. Hal ini sangat dikarenakan keadaan Perusahaan Daerah Air Minum ini masih dalam kondisi yang memerlukan bantuan dan dalam tahap penyehatan internal. Kondisi Perusahaan Daerah Air Minum perlu mendapat bantuan baik formil maupun material yang diwujudkan melalui tetapnya Perusahaan Daerah Air Minum mendapatkan subsidi dari pemerintah daerah. Untuk tahun 2001 kondisi keuangan Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan memiliki utang yang cukup besar dengan nyaris menyamai total aset yang dimiliki. Dengan aset hampir Rp. 20 miliar, Perusahaan Daerah Air Minum harus menanggung utang yang sama dengan jumlah aset yang ada. Parahnya kondisi Perusahaan Daerah Air Minum ini tidak bisa terlepas dari kesalahan administrasi keuangan yang dilakukan oleh internal manajemen Perusahaan Daerah Air Minum itu sendiri. Kondisi inilah yang menjadi salah satu faktor yang menyebabkan Perusahaan Daerah Air Minum tidak pernah mengalami keuntungan atau bisa dikatakan dalam kondisi sakit, sehingga perlu penanganan secara profesional sehingga kedepannya diharapkan Perusahaan Daerah Air Minum ini tidak menjadi suatu beban, tetapi akan memberikan sumbangan atau kontribusi pada Pendapatan Asli Daerah (PAD). Data pendukung yang menunjukkan bahwa PDAM Tabanan Bali belum mampu memberikan kontribusi yang signifikan terhadap PAD dapat dilihat pada tabel sebagai berikut :

Berdasarkan Neraca Perusahaan Daerah Air Minum Tabanan per 31 Desember tahun 2006, diketahui keadaan hutang secara keseluruhan sebesar Rp.20.634.240.012,6. Dengan perincian sebagai berikut :

**Tabel 5**  
**Perincian Hutang PDAM Tahun 2006**

No	Keterangan	Jumlah
1.	Hutang usaha	296.795.680,00
2.	Hutang usaha lainnya	392.256.000,00
3.	Hutang bunga pinjaman Jk panjang	9.544.045.964,53
4.	Hutang jk. Panjang yang akan dibayar	6.087.551.840,46
5.	Hutang jangka panjang	1.449.268.106,73
6.	Hutang bunga jangka panjang	301.243.351,00
7.	Hutang BPD cabang Tabanan	243.212.570,00
8.	Hutang jaminan langganan	568.372.300,00
9.	Hutang dana meter	1.595.058.280,00
10.	Hutang lainnya	156.435.920,00
Jumlah		20.634.240.012,6

Sumber :PDAM Tabanan Bali, 2007

Sedangkan aset Perusahaan Daerah Air Minum Tabanan berdasarkan Neraca Perusahaan Daerah Air Minum Tabanan per 31 Desember 2006 secara keseluruhan adalah Rp.19.401.253.194,4 yang terdiri atas aktiva lancar sebesar Rp.1.961.960.927,99. Aktiva tetap sebesar Rp.17.374.371.039,00 dan aktiva lainnya sebesar Rp. 64.921.227,36.

**Tabel 6**  
**Neraca Perusahaan Daerah Air Minum Tabanan**  
**Per 31 Desember 2006**

No.	Nama	Jumlah bln ini
<b>1</b>	<b>Aktiva Lancar</b>	
1	Kas kecil	500.000,00
2	Kas	
3	Bank	121.962.180,49
	- Deposito	
4	- Piutang langganan air	1.217.508.260,00
	- Piutang sambungan baru	51.694.035,00
	- Piutang lain-lain	158.519.375,00
	- Piutang ragu-ragu	82.402.975,00
	- Piutang tak tertagih	
	- Cadangan pengapusan piutang ragu-ragu	(87.679.500,00)
5	Persediaan	
	- Bahan instalasi	216.624.497,50
	- Persediaan bahan bakar dan pelumas	
	- Persediaan bahan kimia	24.836.250,00
	- Persediaan alat tulis/cetakan	15.284.595,00
	- Persediaan bahan operasi lainnya	101.160.400,00
	- Persediaan lain-lain	
6	Biaya yang dibayar dimuka	57.147.860,00
7	Uang muka/panjar	
8	Pekerjaan dalam penyelesaian	
9	Sambungan baru YMH diterima	
<b>11</b>	<b>Aktiva Tetap</b>	
1	Tanah dan hak atas tanah	855.053.053,00
2	Pabrik yang bekerja	
	- Instalasi sumber air	972.399.749,61
	- Instalasi pompa	3.536.149.004,85
	- Instalasi pengolahan air	3.247.537.963,95
	- Instalasi transmisi dan distribusi	27.343.930.177,98
	- Instalasi umum	1.239.831.569,50
	- Gedung	578.407.225,00
3	Akumulasi penyusutan	(20.398.937.704,84)
<b>II</b>	<b>Aktiva lain-lain</b>	
1	Aktiva yang tidak digunakan	23.367.241,24
2	Biaya yang ditangguhkan	620.643.602,75
3	Akumulasi amortisasi	(579.089.616,63)
	<b>Jumlah</b>	<b>19.401.253.194,40</b>

Sumber :PDAM Tabanan Bali, 2007

Dengan kondisi finansial di PDAM Tabanan sekarang ini, sangat sulit bagi Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan untuk bisa memberikan terhadap Pendapatan Asli Daerah, bahkan sebaliknya akan tetap membutuhkan subsidi atau penambahan anggaran untuk tetap bisa menjalankan manajemen Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan. Perbaikan pendapatan dan manajemen keuangan internal Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan untuk bisa memberikan kontribusi kepada Pendapatan Asli Daerah, Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan bahkan pernah mengadakan kesepakatan jual beli air dengan Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Badung pada tahun 2000 yang akhirnya berakhir pada tahun 2003. Hal ini dilakukan karena pada sumber air olahan yang terletak di Pandak Bandung terjadi kelebihan yang selanjutnya dijual ke Kabupaten Badung untuk mengairi daerah lokasi Ayung III yang mewilayahi Kerobokan dan Kuta Utara. Selain itu salah beberapa penyebab meruginya PDAM disebabkan penurunan realisasi penjualan air karena adanya pemutusan sambungan beberapa pelanggan, adanya kenaikan realisasi pada biaya listrik, bahan bakar minyak, bunga denda Hutang Jangka Panjang, dan ketidakpatuhan terhadap Peraturan Daerah Nomor 3 tahun 1995 bahwa perusahaan daerah yang merugi tidak diwajibkan memberikan setoran PAD dan setoran berdampak terganggunya kemampuan perusahaan untuk memenuhi kewajiban lancarnya, ternyata PDAM malah memberikan setoran sebesar Rp. 100.000.000,- kepada pemerintah daerah dengan harapan dapat alokasi anggaran pada tahun 2007.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Wawancara dengan Kepala Bagian Keuangan PDAM Tabanan, tanggal 17 September 2007.

**C. Hambatan-hambatan yang dihadapi Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan Propinsi Bali dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat konsumen dan solusinya**

Hambatan-hambatan dalam layanan yang diberikan Perusahaan Daerah Air Minum Tabanan Bali tidak bisa dilepaskan dengan fungsi Perusahaan Daerah Air Minum itu sendiri sebagai organisasi pemerintah yang mempunyai fungsi pelayanan publik dan sebagai sebuah perusahaan yang bergerak di bidang pelayanan jasa penyediaan air bersih. Artinya penilaian kinerja pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum tersebut bisa didekati dari sifat-sifat organisasi birokrasi pemerintahan dan juga bisa didekati dari sifat-sifat sebuah perusahaan bisnis, yang umumnya dimiliki oleh pihak swasta. Selama ini para pejabat yang berwenang dalam pengambilan keputusan terhadap pelayanan air bersih, baik di tingkat pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (Pemda), termasuk dunia usaha air bersih, memandang dan menempatkan pelayanan air bersih sebagai pelayanan umum yang sarat dengan fungsi sosial. Oleh karena itu harus dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah. Cara pandang ini kemudian melahirkan kebijaksanaan umum mengenai bentuk kelembagaan pelayanan air bersih berupa Perusahaan Daerah yaitu Perusahaan Daerah Air Minum.

Di Kabupaten Tabanan, Perusahaan Daerah Air Minum mengemban 2 (dua) fungsi sekaligus yaitu fungsi sosial dan fungsi ekonomi yang harus diupayakan keserasiannya antara keduanya. Cara pandang dan kebijaksanaan umum ini, kemudian menghasilkan kerangka pengaturan kelembagaan/manajemen sebagai berikut:

1. Perusahaan Daerah Air Minum didirikan berdasarkan Peraturan Daerah yang sahamnya dimiliki sepenuhnya oleh Pemerintah Daerah.
2. Perusahaan Daerah Air Minum diberikan peran sebagai “pelaksana (operator) tunggal” dalam penyediaan dan pelayanan air bersih serta diberikan wewenang “wilayah usaha” yang bersifat “monopolitis” di dalam wilayah Kabupaten.
3. Pemerintah Daerah menempatkan diri sebagai pemegang wewenang dalam penetapan tarif air.
4. Pemerintah Daerah juga memfungsikan diri sebagai pengawas terhadap kegiatan Perusahaan Daerah Air Minum melalui pembentukan Badan Pengawas Perusahaan Daerah Air Minum dimana Bupati sebagai ketuanya, dan anggotanya terdiri dari pejabat-pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Daerah.

Bentuk dan sistem dan manajemen tersebut di atas, dalam prakteknya secara tidak langsung telah menimbulkan permasalahan yang dapat dikategorikan menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu:

1. Permasalahan bersifat makro berkenaan dengan kerangka pengaturan umum
  - a. Adanya peran ganda dari Pemerintah Daerah yaitu sebagai pemilik, pengatur, pelaksana, dan pengawas, dapat menimbulkan kondisi yang sangat bias dan penuh dengan konflik kepentingan, sehingga masing-masing peran dan fungsi tersebut tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Terlebih peran Pemerintah Daerah terhadap Perusahaan Daerah Air Minum telah ada pada pasal dari pada Peraturan Daerah yang dibuat oleh Pemerintah Daerah sendiri seperti Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun

1995. Akibatnya Pemerintah Daerah tidak dapat merealisasikan tujuan dan misinya dengan baik, karena tingkat kinerja pelayanan air bersih kepada masyarakat masih rendah dan Perusahaan Daerah Air Minum sebagai perusahaan masih belum memuaskan.

- b. Perusahaan Daerah Air Minum sebagai “operator tunggal” dalam pelayanan air bersih dan diberi wewenang wilayah usaha yang bersifat “monopolistis” tersebut di atas, yang berarti tidak adanya operator lain yang dapat menciptakan adanya persaingan yang sehat di bidang usaha pelayanan air bersih. Kondisi yang demikian ini ternyata tidak memotivasi manajemen (direksi)/staff Perusahaan Daerah Air Minum untuk berkreasi dan melakukan inovasi untuk mencari dan menciptakan peluang-peluang baru bagi pengembangan perusahaan.
- c. Modal Perusahaan Daerah Air Minum yang sepenuhnya milik pemerintah daerah, tidak bisa efektif menumbuhkan rasa memiliki di kalangan manajemen (direksi) dan staf Perusahaan Daerah Air Minum, sehingga tidak mungkin diharapkan adanya antusiasme yang tinggi dalam membesarkan dan mengembangkan Perusahaan Daerah Air Minum. Hal ini bisa kita lihat juga melalui mekanisme Penyusunan Tahun Buku Perusahaan, dimana seperti pasal 16 Peraturan Daerah Nomor 3 tahun 1995 disebutkan bahwa Direksi memiliki kewajiban terlebih dahulu untuk mengajukan rencana Anggaran Perusahaan yang selanjutnya untuk dimintai persetujuan dari Badan Pengawas sebelum mendapat pengesahan dari Bupati yang sekaligus adalah sebagai ketua Badan Pengawas.

d. Kepengurusan Perusahaan Daerah Air Minum (Badan pengawas dan Direksi) selama ini diangkat dan diberhentikan oleh Pemerintah Daerah, yang sebagian besar anggota kepengurusan Perusahaan Daerah Air Minum terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ditugasi sementara waktu di Perusahaan Daerah Air Minum, sehingga kebanyakan manajemen Perusahaan Daerah Air Minum masih berperilaku sebagai kepanjangan tangan pemerintah yang memiliki wawasan birokrasi yang terkesan bertindak lamban dan kurang efisien. Dalam Peraturan Daerah nomor 3 Tahun 1995 secara jelas dimuat bahwa Pemerintah Daerah itu sendiri, dimana pada pasal 14, Bupati yang sekaligus sebagai ketua Badan Pengawas dengan beranggotakan pejabat struktural terkait.

e. Penetapan tarif air minum oleh Pemerintah Daerah senantiasa sarat dengan pertimbangan sosial politik dan selalu bermuara pada penetapan tarif air di bawah perhitungan tarif air atas dasar biaya rendah, sehingga tarif air sebagai satu-satunya potensi untuk meningkatkan pendapatan perusahaan, sulit untuk dapat diandalkan. Akibatnya sebagian besar kondisi kinerja keuangan Perusahaan Daerah Air Minum masih lemah (kurang sehat).

2. Permasalahan bersifat mikro berkenaan dengan manajemen internal Perusahaan Daerah Air Minum.

a. Kinerja Badan Pengawas.

Badan Pengawas Perusahaan Daerah Air Minum yang anggotanya terdiri dari Bupati sebagai ketua dengan anggotanya terdiri dari para pejabat struktural, dalam prakteknya merupakan pejabat-pejabat yang mempunyai

acara dan kegiatan yang sangat padat dan sibuk Berta belum ditunjang dengan sistem informasi manajemen yang tertata dengan baik, sehingga fungsi pengawasan terhadap Perusahaan Daerah Air Minum sangat lemah dan kurang efektif. Lemahnya fungsi ini menyebabkan timbulnya berbagai masalah dan hambatan yang dihadapi Perusahaan Daerah Air minum seperti sebagian besar Perusahaan Daerah Air Minum merugi, keuangan Perusahaan Daerah Air Minum lemah, biaya Operasional yang tinggi, kebocoran air tinggi dan lain-lain, tanpa ada Petunjuk Tidak Turun Tangan (PT3) dari pejabat yang berwenang.

b. Kinerja Direksi Perusahaan Daerah Air Minum.

Salah satu kunci permasalahan dalam keberhasilan pengelolaan dan pengembangan Perusahaan Daerah Air Minum adalah tingkat kinerja kepemimpinan (manajemen) Perusahaan Daerah Air Minum. Kondisi kerangka pengaturan umurn (makro) yang telah dipaparkan pada uraian terdahulu, mempunyai pengaruh langsung terhadap kondisi dan praktek kepemimpinan (manajemen) Perusahaan Daerah Air Minum. Kondisi yang demikian ini membawa pengaruh dan dampak negatif terhadap aspek kepemimpinan tertentu antara. lain :

1) Wawasan, Cara berpikir dan Cara keda

Wawasan, cara berpikir dan cara kerja birokrasi lingkungan pemerintah mempunyai pengaruh yang cukup dominan terhadap kepemimpinan/manajemen Perusahaan Daerah Air Minum. Terlebih lagi sebagian besar anggota. Direksi Perusahaan Daerah Air Minum adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang dipekerjakan dan ditugasi

sementara waktu di Perusahaan Daerah Air Minum. Kepemimpinan yang berwawasan birokrasi pada umumnya mempunyai ciri-ciri yang bersifat negatif sebagai berikut :

- a) Dalam pengelolaan sumber daya, wawasan birokrasi berorientasi kepada pemilikan atas sumber daya yang dibutuhkan dan dikuasai. Bagaimana mengelola sumber daya tersebut secara optimal bagi pengembangan usahanya. Kurang berfikir bahwa sumber daya dapat diperoleh dengan sistem sewa, tanpa harus dimiliki.
  - b) Dalam perlakuan terhadap peluang, kepemimpinan berwawasan birokrasi pada umumnya bertindak lamban dan lama, karena banyak faktor yang harus dipertimbangkan untuk mengurangi resiko. Berta banyak unsur-unsur yang dilibatkan dalam pengambilan keputusan.
  - c) Bagi pimpinan yang berwawasan birokrasi struktur manajemen, sistem dan prosedur betul-betul ditetapkan secara formal, karena kebutuhan untuk mendefinisikan masalah hak dan kewajiban serta jarang memanfaatkan jaringan yang bersifat informal yang diakui banyak membantu dan seringkali dipakai dalam pencapaian tujuan organisasi.
- 2) Rasa Memiliki dan Motivasi Kerja.

Sistem kepemilikan saham oleh Pemda tidak bisa efektif menumbuhkan "rasa memiliki" dikalangan birokrasi pengambil kebijaksanaan maupun anggota kepengurusan Perusahaan Daerah Air Minum beserta staf. Mereka merupakan individu-individu tidak akan

kehilangan sesuatu atau mendapat manfaat apabila per-usahaan merugi atau memperoleh keuntungan. Terlebih lagi sebagian besar anggota Direksi adalah Pegawai Negeri Sipil yang pada suatu saat kembali ke unit pangkalnya apabila tidak dibutuhkan lagi.

### 3) Jiwa Inovatif dan Kreatif

Adanya campur tangan Pemerintah Daerah yang cukup dominan dalam kegiatan manajemen Perusahaan Daerah Air Minum, tidak adanya rasa memiliki serta kondisi pasar yang monopolistic seperti telah dipaparkan diatas, menyebabkan sulit untuk menumbuhkan jiwa kreatif dan inovatif di kalangan manajemen (Direksi) dan staf Perusahaan Daerah Air Minum, yaitu untuk mencari dan menciptakan peluang-peluang, barn bagi pengembangan perusahaan. Kurang berkembangnya jiwa kreatif dan inovatif tersebut menyebabkan Perusahaan Daerah Air Minum sangat lamban perkembangannya.

### 4) Orientasi kepada pelanggan dan kualitas pelayanan

Dalam sistem pasar yang bersaing orientasi kepada pelanggan dan kualitas pelayanan merupakan sesuatu hal yang mutlak untuk diperhatikan dan diupayakan. Karena tanpa adanya hal tersebut perusahaan akan ditinggal oleh pelanggan. Dalam pasar pelayanan yang cenderung monopolistik seringkali kepentingan untuk berorientasi kepada pelanggan dan kualitas pelayanan kurang mendapat perhatian dan bahkan Bering terabaikan, sehingga dapat menghambat operasi Perusahaan Daerah Air Minum antara lain adanya penolakan penyusunan dan penyesuaian dan kenaikan tarif belakangan ini. Sebagian besar ciri-ciri tersebut dalam prakteknya

masih dimiliki dan diterapkan dalam pengelolaan. Perusahaan Daerah Air Minum selama ini yang kesemuanya dapat menghambat pelaksanaan tugas dan mini Perusahaan Daerah Air Minum yang termanifestasi dari rendahnya tingkat kinerja pelayanan kepada masyarakat dan Perusahaan Daerah Air Minum sebagai perusahaan belum dapat berfungsi sebagaimana yang diharapkan.

Adapun solusi (*problem solving*) untuk mengatasi hambatan-hambatan Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan Propinsi Bali dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat konsumen adalah meningkatkan atau melakukan peremajaan sarana dan prasarana teknis yang sudah tidak layak pakai sehingga tidak mengganggu atau menghambat kegiatan operasional, meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang handal dan kompeten di bidangnya masing-masing dengan memberikan kesempatan baik pendidikan maupun pelatihan, serta tunduk dan taat terhadap kepatuhan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu kesadaran masyarakat juga merupakan instrumen penting yang harus diperhatikan PDAM dalam memberikan pelayanan kepada publik. Hendaknya PDAM dan pemerintah daerah menumbuhkan citra atau image yang positif kepada masyarakat dengan mengedepankan prinsip aksestabilitas, prinsip kontinuitas, teknikalitas, profitabilitas, dan akuntabilitas. Dengan adanya citra yang positif dari masyarakat tentunya akan menumbuhkan kesadaran dan partisipasi masyarakat. Pemerintah juga diharapkan untuk memberdayakan serta mengoptimalkan sumber daya alam ada, sehingga pembiayaan perusahaan daerah tidak tergantung pada bantuan atau subsidi. Karena ketidakseimbangan kondisi finansial perusahaan daerah akan memberikan dampak terhadap kinerja pelayanan PDAM.

## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dalam bab-bab terdahulu terutama yang berkaitan dengan permasalahan-permasalahan, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Pelaksanaan pelayanan publik Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan Bali merujuk pada Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Tabanan Nomor 3 Tahun 1995 dengan meenrapkan pola pelayanan yaitu: pendekatan sambungan rumah, pendekatan pelayanan dengan truk tangki dan pendekatan penanganan keluhan. Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 47 Tahun 1999 tanggal 30 Agustus 1999 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum. Kinerja PDAM Kabupaten Tabanan dalam Tahun 2005 menunjukkan predikat “Cukup” dengan nilai kinerja perusahaan sebesar 47,07% yang artinya perlu ditingkatkan Sedangkan kontribusi PDAM Kabupaten Tabanan Bali terhadap PAD belum memberikan kontribusi yang signifikan, karena berdasarkan laporan keuangan PDAM Tabanan pada tahun 2006 perusahaan mengalami kerugian, hal ini disebabkan penurunan realisasi penjualan air karena adanya pemutusan sambungan beberapa pelanggan, adanya kenaikan realisasi pada biaya listrik, bahan bakar minyak, bunga dan denda Hutang Jangka Panjang, dan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Tabanan Nomor 3 Tahun 1995 dengan menyeter dana sebesar Rp. 100.000.000 kepada pemerintah daerah dengan

harapan dapat alokasi anggaran pada tahun 2007, padahal perusahaan belum membukukan laba sehingga menganggu kondisi finansial perusahaan.

2. Hambatan-hambatan yang dihadapi Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan Propinsi Bali dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat konsumen adalah dikatagorikan menjadi 2 kelompok yaitu :

a. Permasalahan bersifat makro berkenaan dengan pengaturan umum, meliputi aspek – aspek :

- Adanya peran ganda dari Pemerintah Daerah yaitu sebagai pemilik, pengatur, pelaksana, dan pengawas.
- Keberadaan Perusahaan Daerah Air Minum sebagai “Operator Tunggal” dalam pelayanan air bersih, berdampak pada tidak adanya motivasi manajemen untuk berkreasi dan melakukan inovasi.
- Kepemilikan modal Perusahaan Daerah Air Minum sepenuhnya milik Pemerintah Daerah yang cenderung mengarah pada turunya antusiasme dalam pengembangan PDAM.
- Susunan kepengurusan Perusahaan Daerah Air Minum (Badan Pengawas dan Direksi) diangkat dan diberhentikan oleh Pimpinan Daerah dengan Keanggotaannya yang sebagian besar adalah Pegawai Negeri Sipil.
- Penetapan tarif air carat dengan pertimbangan politik yang mengarah pada potensi tunggal dalam pendapatan perusahaan.

b. Permasalahan bersifat mikro yang berkenaan dengan manajemen internal Perusahaan Daerah Air Minum, yang pengaruh kepada aspek rendahnya tingkat kinerja kepengurusan Perusahaan Daerah Air Minum seperti

wawasan, cara berpikir dan cara kerja: rasa memiliki dan motivasi kerja, jiwa Motivatif dan kreatif.

Sedangkan solusi (*problem solving*) untuk mengatasi hambatan-hambatan Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan Propinsi Bali dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat konsumen adalah melakukan pememajaan sarana dan prasarana teknis yang sudah tidak layak pakai, meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang handal dan kompeten di bidangnya, memberikan kesempatan baik pendidikan maupun pelatihan, serta tunduk dan taat terhadap kepatuhan perundang-undangan yang berlaku.

## **B. Saran-saran**

Dalam rangka pengaturan Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan, penulis menyarankan hal-hal sebagai berikut:

1. Mengingat pegangan dan Payung Hukum yang dijadikan dasar acuan dalam pelaksanaan Perusahaan Daerah Air Minum adalah Peraturan Daerah Kabupaten Tabanan Tingkat 11 Tabanan Nomor 3 Tahun 1995 sebagai sektor yang diharapkan akan mampu membantu pemerintah daerah melalui kontribusi terhadap PAD sudah cukup lama, sehingga dipandang perlu adanya perubahan yang sesuai dengan iklim perkembangan masyarakat dan iklim reformasi melalui pendekatan otonomi Daerah.
2. Mengadakan pertimbangan terhadap peran pemerintah secara umum, baik kepemilikan, pengaturan, pelaksana dan pengawasan untuk mengantisipasi terjadinya peran ganda Pemerintah Daerah, monopoli serta manajemen internal yang mengarah pada rendahnya tingkat kinerja Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Tabanan terkait dengan kontribusi PDAM terhadap PAD di Kabupaten Tabanan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Kadir Muhammad, 1995. *Pengantar Hukum Perusahaan Indonesia*. PT. Citra Adirya Bakti, Bandung.
- Abdul Halim. 2001. *Manajemen Keuangan Daerah*. (UPP) AMP YKPN. Yogyakarta.
- Amirueddin Syarif. 1987. *Perundang-Undangan Dasar, Jenis Dan Teknik Membuatnya*. Bina Aksara.
- Bambang Waluyo, 2002. *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Burhan Ashsofa, 2001. *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta. Jakarta.
- Goetsch dan David, 1996. *Strategi Pemasaran*. Andi Offset. Yogyakarta.
- M. Manullang. 1999. *Penganlar Ekonomi Perusahaan*. Penerbit Liberty. Yogyakarta.
- Irawan Soejito. 1989. *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Bina Aksara.
- Thoha, Miftah, 1995. *Perspektif Prilaku Birokrasi*, PT Rajawali, Jakarta.
- Purwosutjipto, 1995. *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia*. Jilid IV tentang Bentuk-bentuk Perusahaan, Djambatan, Jakarta
- Rasyid, Ryas, 1998. *Pemerintahan yang Amanah*, PT Bina Rena Pariwara, Jakarta.
- Rasyid, Ryas, 1997. *Makna Pemerintahan*, YasifWtampone, Jakarta.
- Rousseau, 1997, *Prilaku Organisasi*, PT Prenhalindo, Jakarta.
- Ronny, Hanitijo Soemitro, 1988. *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Samudara. 1995. *Perpajakan di Indonesia: Keuangan Pajak dan Retribusi Daerah*. Gramedia. Pustaka Utama. Jakarta
- Supriyanto, 2001. *Manajemen Pelayanan Publik*. Bumi Aksara. Jakarta
- Solichin, 1997. *Analisa Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Bumi Aksara, Jakarta

### Artikel dan Jurnal:

[http://id.wikipedia.org/wiki/Pelayanan\\_publik](http://id.wikipedia.org/wiki/Pelayanan_publik), 2007

### Undang-Undang:

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Daerah No. 3 Tahun 1995 tentang pembentukan Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Tabanan.