



**ASPEK KOS POLITIK (*POLITICAL COST*) PADA PENETAPAN TARIF  
AIR PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM) JEMBER**

**SKRIPSI**

Oleh

**RAHAYU NUR FITRI  
NIM 110810301064**

**PROGRAM STUDI S1 AKUNTANSI  
FAKULTAS EKONOMI  
UNIVERSITAS JEMBER  
2015**



**ASPEK KOS POLITIK (*POLITICAL COST*) PADA PENETAPAN TARIF  
AIR PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM) JEMBER**

**SKRIPSI**

diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat  
untuk menyelesaikan Program Studi Akuntansi (S1)  
dan mencapai gelar Sarjana Ekonomi

Oleh

**Rahayu Nur Fitri  
NIM 110810301064**

**PROGRAM STUDI AKUNTANSI  
FAKULTAS EKONOMI  
UNIVERSITAS JEMBER  
2015**

## PERSEMBAHAN

Segala puji bagi Allah SWT, dengan penuh rasa syukur dan kerendahan hati kupersembahkan skripsi ini kepada :

1. Ibu, Ayah, Mamak, dan Bapak serta keluarga besarku tercinta yang senantiasa memberikan kasih sayang, dukungan, doa serta pengorbanan yang tulus.
2. Guru-guruku sejak taman kanak-kanak, SD, SMP, SMA, hingga perguruan tinggi.
3. Sahabatku Shella, Sherly, Khusnul, Denok, Vika, Tya', Venty, Riri, Anna, Dwi', Dharma dan Marsha.
4. Sahabatku Mas Habee yang telah menemani meskipun jauh di negeri seberang.
5. Almamater Fakultas Ekonomi Universitas Jember.
6. Semua pihak yang telah membantu dalam penyusunan skripsi ini.

**MOTTO**

Dan apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah,  
sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal  
(QS. Ali Imraan:159)

Bersungguh-sungguhlah kamu pada hal yang bermanfaat bagimu, dan mintalah  
pertolongan Allah serta janganlah merasa lemah  
(Nabi Muhammad Saw, dalam HR Muslim)

Segeralah debet akun mimpimu dan siapkan kos yang harus kau korbakan untuk  
keseimbangan neraca hidupmu  
(Penulis)



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
UNIVERSITAS JEMBER FAKULTAS EKONOMI

---

**PERNYATAAN**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Rahayu Nur Fitri

NIM : 110810301064

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berjudul: “Aspek Kos Politik (*Political Cost*) pada Penetapan Tarif Air Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Jember” adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggungjawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 10 Mei 2015

Yang menyatakan,

Rahayu Nur Fitri

NIM. 110810301064

**SKRIPSI**

**ASPEK KOS POLITIK (*POLITICAL COST*) PADA PENETAPAN TARIF  
AIR PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM) JEMBER**

Oleh

Rahayu Nur Fitri  
NIM 110810301064

Pembimbing

Dosen Pembimbing I : Dr. Muhammad Miqdad SE, MM, Ak

Dosen Pembimbing II : Alfi Arif S.E, M.AK, Ak

**TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI**

Judul skripsi : ASPEK KOS POLITIK (*POLITICAL COST*) PADA  
PENETAPAN TARIF AIR PERUSAHAAN DAERAH  
AIR MINUM (PDAM) JEMBER

Nama Mahasiswa : Rahayu Nur Fitri

N I M : 110810301064

Jurusan : S1 AKUNTANSI

Tanggal Persetujuan : 18 Maret 2015

Pembimbing I

Pembimbing II,

Dr. Muhammad Miqdad SE, MM, Ak.  
NIP. 197107271995121001

Alfi Arif S.E, M.AK, Ak.  
NIP. 197210041999031001

Ketua Program Studi  
Akuntansi

Dr. Muhammad Miqdad SE, MM, Ak.  
NIP. 197107271995121001



**JUDUL SKRIPSI**

**ASPEK KOS POLITIK (*POLITICAL COST*) PADA PENETAPAN  
TARIF AIR PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM) JEMBER**

Yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : Rahayu Nur Fitri

NIM : 110810301064

Jurusan : Akuntansi

Telah dipertahankan di depan penguji pada tanggal: 1 Juni 2015

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima sebagai kelengkapan guna memperoleh Gelar Sarjana Ekonomi pada Fakultas Ekonomi Universitas Jember.

**Susunan Panitia Penguji**

Ketua : Dra. Ririn Irmadariyani M.Si, Ak (.....)  
NIP 196701021992032002

Sekretaris : Dr. Agung Budi S., SE,M.Si., Ak (.....)  
NIP 197809272001121002

Anggota : Andriana, SE, M.Sc (.....)  
NIP 198209292010122002

Mengetahui/Menyetujui  
Universitas Jember  
Fakultas Ekonomi  
Dekan,

Dr. M. Fathorrazi, SE., M.Si.  
NIP 19630614 199002 1 001



**Rahayu Nur Fitri**

*Jurusan Akuntansi, Fakultas Ekonomi, Universitas Jember*

## **ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisa penentuan tarif air serta menganalisa kos politik yang terdapat pada besaran tarif. Objek yang digunakan dalam penelitian ini ialah Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Jember. Metode yang digunakan ialah metode penelitian kualitatif dengan pendekatan interpretif. Adapun data-data yang diperoleh berasal dari data wawancara dan dokumentasi. Wawancara diperuntukkan pada *stakeholder* perusahaan. Yaitu manajemen PDAM, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan penentuan tarif air dilakukan dengan menghitung seluruh biaya yang mencakup estimasi biaya selama tiga tahun kedepan. Selain itu memperkirakan inflasi yang kemungkinan terjadi pada tiga tahun kedepan. Subsidi silang merupakan strategi perusahaan dalam menentukan besaran tarif. Hal itu menimbulkan adanya variasi tarif yang berujung pada kos politik.

**Kata kunci:** kos politik, tarif, *stakeholder*.

**Rahayu Nur Fitri**

*Jurusan Akuntansi, Fakultas Ekonomi, Universitas Jember*

## **ABSTRACT**

*This study aims to identify and analyze the determination of water tariffs as well as analyze political boarders contained in the tariff. The objects used in this research is the Regional Water Company (PDAM) Jember. The method used is qualitative research methods with interpretive approach. The data are derived from data obtained interviews and documentation. The interview is intended to stakeholders of the company. Namely taps management, Board Member Representative (DPRD), and the public. The results showed the determination of water rates is done by calculating the entire cost includes estimated costs for three years. Besides estimating inflation is likely to occur in the next three years. Cross-subsidy is the company's strategy in determining the tariffs. It raises the variation of rates that lead to political boarders.*

**Keywords:** *political cost, tariffs, stakeholder.*

## RINGKASAN

**Aspek Kos Politik (*Political Cost*) pada Penentuan Tarif Air Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Jember;** Rahayu Nur Fitri; 110810301064; 2015; 73 halaman; Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Jember.

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) merupakan salah satu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang merupakan usaha bisnis milik Pemerintah Daerah yang ditujukan untuk seluruh lapisan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan air bersih. Dalam hal ini PDAM memiliki dua fungsi yang harus dikerjakan. Yaitu fungsi sosial dan fungsi bisnis. Fungsi sosial sebagai perusahaan daerah yang memiliki tugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Artinya tarif yang diberlakukan oleh perusahaan harus dapat dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Selain menjalankan fungsi sosial, perusahaan dituntut untuk dapat menjalankan fungsi bisnis. Dalam hal ini PDAM dipandang sebagai salah satu entitas bisnis yang dapat membiayai seluruh biaya yang ditanggung perusahaan demi kelangsungan usaha. Kedua fungsi tersebut menunjukkan bahwa tarif yang diberlakukan PDAM harus dapat dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat dan sekaligus tarif tersebut harus dapat menutupi seluruh pembiayaan perusahaan. Dalam hal ini manajemen perusahaan menggunakan strategi penentuan tarif sebagai jalan untuk mencapai dua fungsi tersebut. Pemerintah mengatur penentuan tarif air PDAM dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 23 Tahun 2006. Selain peraturan tersebut, pemerintah menuangkan peraturan lainnya dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 7 Th 2004 Tentang Sumber Daya Air yang menjadi acuan PDAM dalam melaksanakan kegiatan pengelolaan air. Hal ini mengingat air sebagai salah satu sumber daya alam yang dibutuhkan oleh seluruh umat manusia.

Usaha untuk mencapai fungsi *dualisme* perusahaan dilakukan oleh manajemen PDAM dengan menerapkan strategi subsidi silang. Hal ini sesuai dengan Permendagri nomor 23 tahun 2006. Adanya subsidi silang tersebut menimbulkan besaran tarif yang bervariasi dari masing-masing kelompok pelanggan. Kelompok pelanggan kelas ekonomi atas dikenakan tarif yang lebih

tinggi dari pelanggan ekonomi kelas menengah dan bawah. Begitu pula dengan pelanggan ekonomi kelas menengah dikenakan tarif yang lebih besar dari pelanggan ekonomi kelas bawah. Disinilah akan menimbulkan kos politik yang harus dikeluarkan oleh perusahaan.

Hasil penelitian data komponen biaya menunjukkan tarif yang diberlakukan PDAM telah memenuhi konsep *cost recovery*. Artinya keseluruhan biaya dapat ditutup dengan pendapatan melalui tarif yang diberlakukan. Sedangkan aspek kos politik yang dikeluarkan perusahaan mencakup kos yang dapat diukur dan kos yang tidak dapat diukur. Untuk kos yang dapat diukur meliputi selisih besaran tarif normal dengan tarif kebijakan pada masing-masing kelompok pelanggan. sedangkan untuk kos politik yang tidak dapat diukur berupa kos perusahaan dalam melayani complain pelanggan, kos media massa untuk menghindari gejolak masyarakat.

## PRAKATA

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang selalu melimpahkan nikmat, rahmat dan kasih sayang kepada hambanya sehingga penulis diberi kelancaran dalam menyelesaikan skripsi ini. Shalawat serta salam kepada yang terkasih Rasulullah SAW beserta keluarga dan para sahabatnya yang menjadi suri tauladan bagi semesta alam.

Penyelesaian skripsi ini tidak terlepas dari upaya, doa, dukungan, dan bimbingan dari keluarga maupun dosen pembimbing serta pihak lainnya. Pada kesempatan ini penulis dengan sepenuh hati mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada :

1. Dr. Moehammad Fathorrazi, S.E., M.Si. selaku Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Jember.
2. Dr. Alwan Sri Kustono, S.E., M.Si., Ak. selaku Ketua Jurusan Akuntansi Universitas Jember.
3. Dr. Muhammad Miqdad SE, MM, Ak selaku Dosen Pembimbing I yang telah bersedia meluangkan waktu untuk membimbing, memberikan saran, semangat, dan kepercayaan.
4. Alfi Arif S.E, M.AK, Ak. selaku Dosen Pembimbing II yang telah membimbing, mengarahkan, dan memberikan semangat.
5. Seluruh staf karyawan Fakultas Ekonomi dan perpustakaan POMA Ekonomi dan perpustakaan pusat Universitas Jember.
6. Bapak Sapto, Bapak Pras, Bapak Mahsus selaku Kepala Bagian Pelanggan, Kepala Bagian Keuangan, dan Kepala Bagian Umum beserta seluruh karyawan dan staf PDAM Jember. Terimakasih atas waktu yang telah diberikan untuk membantu penulis menyelesaikan penelitian ini.
7. Bapak Masduki dan Bapak Nanang selaku Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Jember.
8. Ibu Sunartik dan ayah Jarkasi yang telah mendidik dan mendoakanku. Bapak Legiman dan mamak Suratin yang selalu mendukungku.



9. Keluarga besarku tercinta terima kasih atas segala bantuan, doa dan semangatnya.
10. Sahabatku Mas Habeeburrahman yang jauh disana terimakasih telah membantuku.
11. Sahabat-sahabatku Shella, Khusnul, Sherly, Denok, Vika, Tiya' dan Dharma.
12. Sahabatku Accounting Adventure dan seluruh mahasiswa akuntansi 2011 FE UJ.
13. Saudara-saudara seperjuanganku Venty, Anna, Marsha, Dwi', Riri yang telah memberiku semangat.
14. Mbak Raras dan Unni Roza yang ku saying. Semoga persahabatan kita kekal dunia sampai di akhirat kelak. Amin.
15. HMJA ku yang aku rindukan. Intan makasih banyak telah membantuku mendapatkan referensi.
16. Rekan kerjaku Bu Kanti, Mbak Yopi, Vika, Yudha, P. Imam, Mas Ongko, P. Win yang senantiasa menghiburku.
17. Semua saudaraku, sahabat, rekan dan siapapun yang mengenalku. Saya ucapkan terimakasih.
18. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu per satu yang telah membantu, mendukung, dan mendoakan sehingga skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik;.

Semoga Allah SWT. senantiasa memberikan karunia, taufiq, dan hidayah-Nya untuk kita semua dan segala apa yang kita kerjakan memperoleh keridhoan dan kemudahan. Penulis menerima kritik dan saran dari semua pihak untuk kesempurnaan skripsi ini. Akhir kata, penulis mengucapkan terima kasih dan permohonan maaf atas segala kesalahan.

Jember, 10 Mei 2015

Penulis

**DAFTAR ISI**

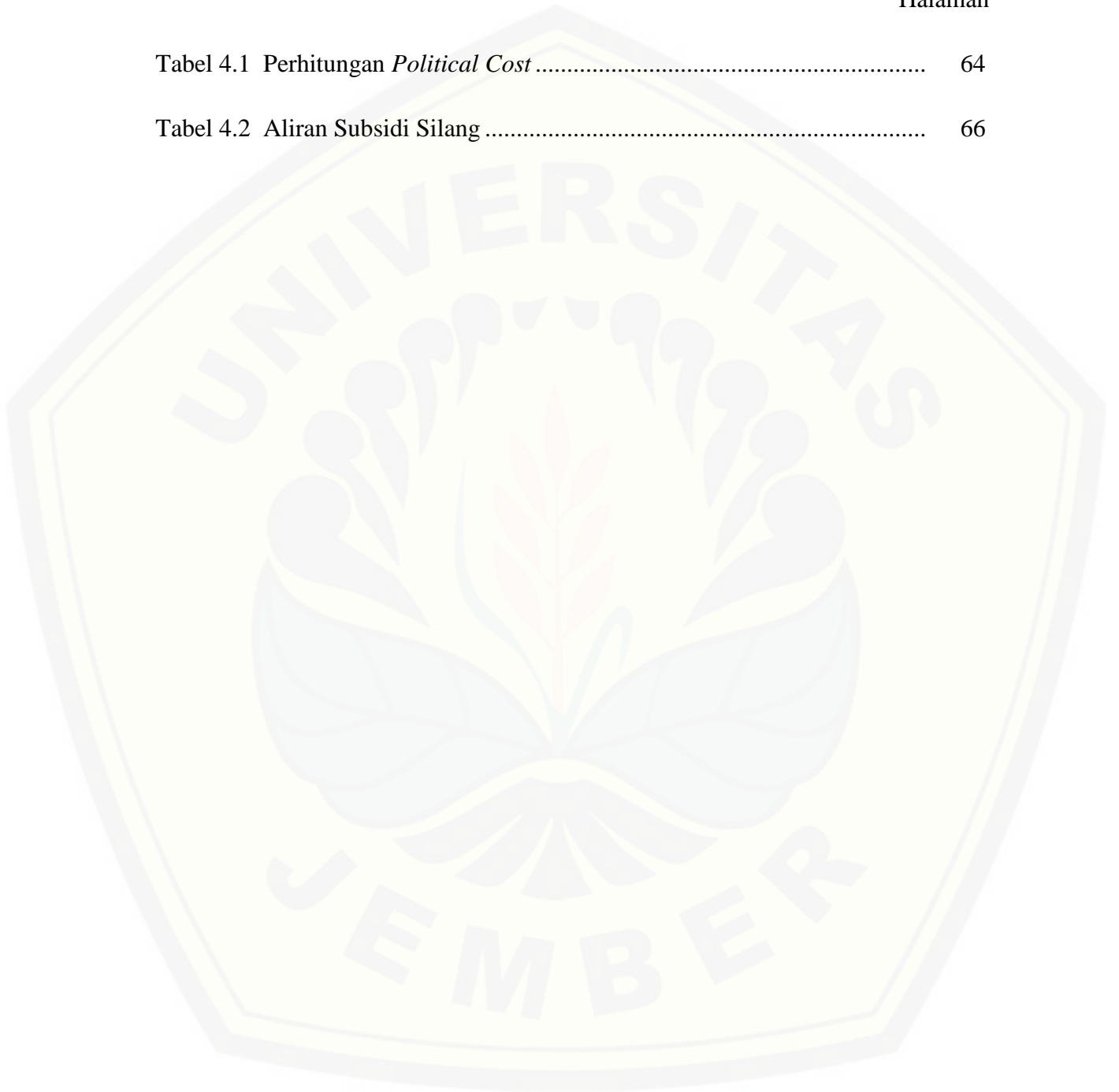
	Halaman
<b>HALAMAN SAMPUL</b> .....	i
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	ii
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	iii
<b>HALAMAN MOTTO</b> .....	iv
<b>HALAMAN PERNYATAAN</b> .....	v
<b>HALAMAN PEMBIMBINGAN</b> .....	vi
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	vii
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	viii
<b>ABSTRAK</b> .....	ix
<b>ABSTRACT</b> .....	x
<b>RINGKASAN</b> .....	xi
<b>PRAKATA</b> .....	xiii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xv
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	xvii
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	xviii
<b>BAB 1. PENDAHULUAN</b>	
<b>1.1 Latar Belakang Masalah</b> .....	1
<b>1.2 Rumusan Masalah</b> .....	4
<b>1.3 Tujuan Penelitian</b> .....	4
<b>1.4 Manfaat Penelitian</b> .....	4
<b>BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA</b>	
<b>2.1 Landasan Teori</b> .....	7
2.1.1 Teori Akuntansi Positif.....	7
2.1.2 Hakikat BUMD.....	8
2.1.3 Konsep Kos.....	9
2.1.4 Konsep Penentuan Tarif .....	9
2.1.5 Undang-undang Republik Indonesia No. 7 Th 2004.....	10



2.1.6 Hypothesis Political Cost.....	15
<b>2.2 Kerangka Pemikiran.....</b>	<b>16</b>
<b>BAB 3. METODE PENELITIAN</b>	
<b>3.1 Jenis Penelitian .....</b>	<b>18</b>
<b>3.2 Objek dan Waktu Penelitian.....</b>	<b>18</b>
<b>3.3 Desain Penelitian .....</b>	<b>18</b>
<b>3.4 Jenis dan Sumber Data.....</b>	<b>19</b>
<b>3.5 Teknik Pengumpulan data .....</b>	<b>19</b>
<b>3.6 Metode Analisa Data.....</b>	<b>20</b>
<b>3.7 Uji Kredibilitas .....</b>	<b>21</b>
<b>BAB 4. HASIL DAN PEMBAHASAN</b>	
<b>4.1 Profil PDAM Jember .....</b>	<b>23</b>
4.1.1 Sejarah.....	23
4.1.2 Visi PDAM Jember .....	24
4.1.3 Misi PDAM Jember .....	25
4.1.4 Struktur Organisasi.....	26
<b>4.2 Gambaran Umum Aturan yang Mendasari Tarif.....</b>	<b>33</b>
<b>4.3 Proses Penentuan Tarif .....</b>	<b>39</b>
4.3.1 Dasar Pengelompokan Pelanggan .....	39
4.3.2 Strategi Penentuan Tarif .....	43
<b>4.4 Pandangan Stakeholder Mengenai Tarif Air PDAM Jember.....</b>	<b>50</b>
<b>4.5 Political Cost di Dalam Variasi Tarif.....</b>	<b>58</b>
<b>4.6 Political Cost Pasca Penentuan Tarif.....</b>	<b>67</b>
<b>BAB 5. KESIMPULAN, KETERBATASAN, DAN SARAN</b>	
<b>5.1 Kesimpulan .....</b>	<b>69</b>
<b>5.2 Keterbatasan.....</b>	<b>69</b>
<b>5.3 Saran .....</b>	<b>70</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>71</b>
<b>LAMPIRAN.....</b>	<b>73</b>

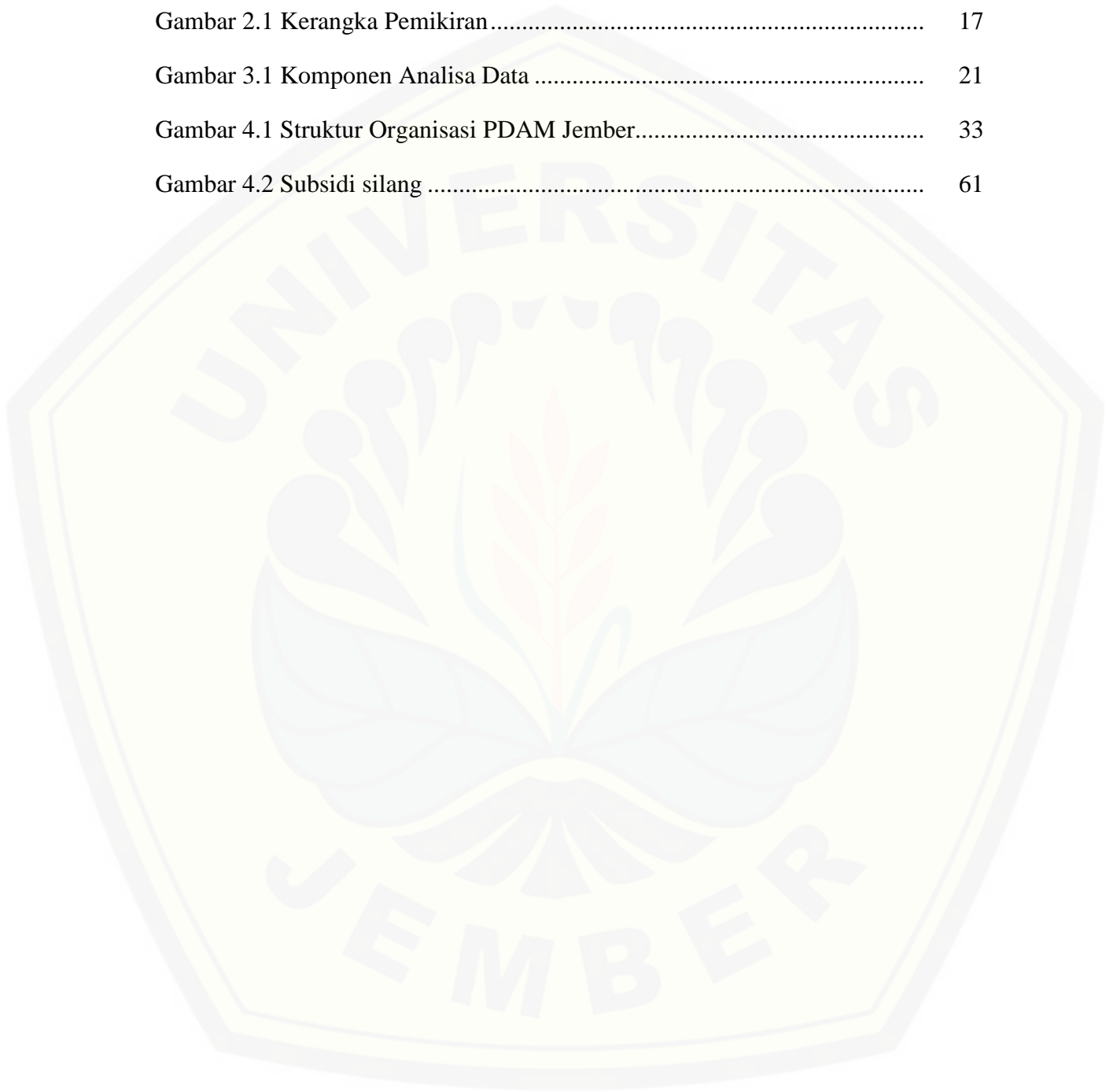
**DAFTAR TABEL**

	Halaman
Tabel 4.1 Perhitungan <i>Political Cost</i> .....	64
Tabel 4.2 Aliran Subsidi Silang .....	66



**DAFTAR GAMBAR**

	Halaman
Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran.....	17
Gambar 3.1 Komponen Analisa Data .....	21
Gambar 4.1 Struktur Organisasi PDAM Jember.....	33
Gambar 4.2 Subsidi silang .....	61



## **BAB 1 PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Perusahaan Daerah Air Minum ( PDAM ) merupakan salah satu perusahaan daerah yang aktivitas utamanya ialah memberikan pelayanan air bersih kepada masyarakat yang menjadi pelanggannya. Sebagai salah satu badan usaha milik daerah, PDAM dituntut untuk terus memperbaiki kinerjanya dengan harapan dapat meningkatkan laba perusahaan. Dengan peningkatan laba perusahaan, tentunya pendapatan daerah pun akan meningkat.

Menurut Mahsus Irfan, kepala bagian umum PDAM Jember, PDAM berfungsi untuk memenuhi kebutuhan air bersih masyarakat. Selain itu PDAM memiliki dua fungsi yaitu fungsi sosial dan fungsi ekonomi. Fungsi sosial yaitu perusahaan berkewajiban untuk memberikan pelayanan kepada seluruh lapisan masyarakat tanpa memperhatikan strata sosialnya. Sedangkan fungsi ekonomi ialah usaha pengelolaan secara bisnis yang merupakan suatu tuntutan dalam pengelolaannya agar menganut prinsip-prinsip ekonomi yakni mendapatkan keuntungan guna menunjang kelangsungan hidup dan pelayanan serta perluasan area pelayanan. Sedangkan menurut Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2006, Perusahaan Daerah Air Minum selanjutnya disingkat PDAM adalah Badan Usaha Milik Daerah yang bergerak dibidang pelayanan air minum dan pelanggan adalah perorangan atau badan yang memanfaatkan air minum dari PDAM dan terdaftar sebagai pelanggan.

Pelayanan kepada masyarakat atau pelayanan publik merupakan segala bentuk jasa pelayanan, baik berupa barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab instansi pemerintah pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Ratmino & Winarsih, 2005 : 6)

PDAM sebagai badan yang dimiliki oleh pemerintah dengan peran yang penting untuk masyarakat dan pemerintahan, harus mampu menjalankan bisnis dengan seimbang. Keseimbangan tersebut yaitu perusahaan dapat memberikan pelayanan terbaiknya untuk masyarakat baik dalam hal kualitas air bersih dengan harga yang dapat dijangkau oleh masyarakat tetapi dapat memberikan keuntungan maksimal untuk perusahaan sehingga perusahaan dapat melangsungkan usahanya. Dalam hal ini, perusahaan harus memperhatikan biaya-biaya yang dikeluarkan. Dimana dari biaya-biaya tersebut akan menimbulkan beban yang akan dijadikan sebagai dasar penentuan tarif air yang akan didistribusikan kepada masyarakat.

PDAM sebagai Badan Usaha Milik Daerah tentunya selain berusaha memberikan pelayanan terbaiknya dalam penyediaan air bersih juga harus mampu menghasilkan pendapatan yang dapat digunakan untuk proses usaha dan untuk menyumbang pendapatan asli daerah. Hal ini sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1998. PDAM mempunyai tugas pokok pelayanan umum kepada masyarakat sehingga di dalam menjalankan fungsinya tersebut, PDAM harus mampu membiayai diri sendiri dan harus berusaha mengembangkan tingkat pelayanan umum dan diharapkan mampu memberikan sumbangan kepada pemerintah daerah sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Salah satu tugas pokok PDAM ialah memberikan pelayanan umum kepada masyarakat (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1998). Kepuasan masyarakat sebagai pengguna pelayanan air bersih tentunya menjadi salah satu faktor yang dapat dijadikan bahan pertimbangan dari PDAM untuk menentukan langkah kedepan. Kepuasan masyarakat akan layanan air bersih dapat dijadikan sebagai penanda bahwa PDAM telah mampu memenuhi persyaratan pertama dalam menjalankan tugasnya untuk melayani masyarakat.

Badan Usaha Milik Daerah atau BUMD merupakan badan usaha yang didirikan berdasarkan Peraturan Daerah untuk menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD). PDAM sebagai salah satu badan usaha yang dimiliki daerah tentunya beroperasi dibawah pengawasan Pemerintah Daerah. Operasi perusahaan diatur dalam regulasi yang dibuat oleh pemerintah, baik pemerintah pusat melalui



Peraturan Menteri maupun Pemerintah Daerah melalui Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati.

PDAM sebagai badan usaha yang dimiliki daerah, tidak terlepas dari regulasi politik yang menggambarkan adanya aneka kepentingan politik dari berbagai pihak. *Size hypothesis* berdasarkan asumsi bahwa perusahaan besar lebih sensitif secara politis dan memiliki beban transfer kesejahteraan (biaya politis) yang lebih besar daripada perusahaan yang lebih kecil (Almilia, 2014:6). Menurut Watts dan Zimmerman dalam Firmansyah (2010) dalam Teori Akuntansi Positif (*Positive Accounting Theory*) menyatakan bahwa ukuran perusahaan digunakan sebagai pedoman biaya politik dan biaya politik akan meningkat seiring dengan meningkatnya ukuran dan risiko perusahaan. Perusahaan-perusahaan besar lebih sensitif secara politis dan memiliki transfer kekayaan relatif besar dikenakan kepada mereka.

Berdasarkan fungsi PDAM sebagai badan yang memberikan pelayanan umum kepada masyarakat sekaligus sebagai badan yang berperan dalam memberikan sumbangsih pendapatan daerah, PDAM harus mampu menyediakan air bersih yang layak untuk dikonsumsi masyarakat dengan harga yang dapat dijangkau oleh semua golongan. Selain itu, PDAM harus tetap mempertimbangkan laba rugi perusahaan untuk kelangsungan usaha sebagai salah satu instansi penghasil Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pertimbangan lain dalam penelitian ini ialah PDAM sebagai salah satu perusahaan yang tergolong besar di Jember dan juga sebagai salah satu Badan Usaha Milik Daerah tentunya tidak akan terlepas dari *political cost*. Menurut Bapak Sapto sebagai Kepala Bagian Pelanggan menyatakan bahwa kekuatan PDAM terletak pada tarif yang diberlakukan. Untuk itu, peneliti bermaksud melakukan penelitian yang bertujuan untuk mengetahui upaya perusahaan dalam mewujudkan misi sosial dan bisnis, serta menelusuri aspek *political cost* pada tarif air PDAM Jember.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang menjadi latar belakang adanya penelitian mengenai Aspek *Political Cost* pada Penetapan Tarif Air PDAM Jember, rumusan masalah yang akan dipecahkan adalah bagaimanakah penentuan tarif air Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Jember dan bagaimanakah *political cost* dalam tarif air PDAM Jember?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Adapun hal-hal yang menjadi tujuan dalam penelitian ini ialah sebagai berikut

1. Untuk mengetahui dan menganalisa bagaimanakah penentuan tarif air PDAM Jember dengan adanya misi fungsi sosial dan fungsi bisnis
2. Untuk mengetahui dan menganalisa bagaimanakah *political cost* pada variasi tarif air PDAM Jember

## 1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi Akademisi

Penelitian ini bermanfaat bagi para akademisi untuk mengetahui strategi penentuan tarif air yang dilakukan oleh PDAM khususnya PDAM Jember. Serta untuk melatih daya nalar dalam melakukan analisa masalah. Selain itu memberikan informasi dan sebagai sumber referensi jika akan melaksanakan penelitian serupa dimasa yang akan datang.

2. Bagi Perusahaan

PDAM sebagai salah satu Badan Usaha Milik Daerah memiliki dua peran yang harus dijalankan secara seimbang. Yaitu sebagai lembaga yang melayani masyarakat dan sebagai penyumbang Pendapatan Asli Daerah. Sebagai badan yang melayani masyarakat, perusahaan dituntut untuk memberikan pelayanan yang terbaik. Misalnya dengan memberikan kualitas air bersih dari sumber mata air yang aman untuk kesehatan dan pelayanan



yang memuaskan seperti kelancaran saluran air disertai dengan harga yang dapat dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat.

Tarif yang diberlakukan ini haruslah tarif yang terjangkau namun tetap memberikan keuntungan bagi perusahaan. Untuk itu, dengan adanya penelitian mengenai aspek *political cost* pada penentuan tarif ini, perusahaan dapat menjadikan penelitian ini sebagai salah satu referensi untuk melakukan perbaikan dalam memutuskan strategi penentuan tarif demi untuk meningkatkan kualitas pelayanan penyediaan air bersih kepada masyarakat.

3. Bagi Masyarakat

Masyarakat sebagai konsumen merupakan faktor penghasil perusahaan atau dengan kata lain sebagai sumber penghasilan perusahaan. Sebagai Badan Usaha Milik Daerah yang memiliki tugas untuk memberikan pelayanan penyediaan air bersih kepada masyarakat, perusahaan perlu memiliki kedekatan dengan konsumen. Salah satu caranya ialah dengan membagi beberapa informasi kepada masyarakat. Dengan adanya penelitian ini, masyarakat dapat memberikan aspirasinya mengenai pelayanan PDAM Jember kepada masyarakat. Hal ini diharapkan dapat memberikan timbal balik dari perusahaan untuk masyarakat.

4. Bagi Pemerintah

Pemerintah sebagai pemegang kendali kebijakan tentunya membutuhkan informasi lebih dari perusahaan daerah. Adanya penelitian ini diharapkan pemerintah dapat menjadikan hasil penelitian ini sebagai salah satu sumber referensi dalam memberikan kebijakan demi peningkatan pelayanan penyediaan sumber air bersih kepada masyarakat serta untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

5. Bagi Peneliti

Penelitian mengenai *Political Cost* ini merupakan hal baru bagi peneliti. Karena belum pernah secara khusus dibahas sebelumnya di perkuliahan. Sehingga peneliti khususnya merasa tertantang untuk menyelesaikan penelitian ini. Adapun hasil yang didapat memberikan manfaat berupa

pengetahuan baru yang secara langsung diketahui oleh peneliti melalui hasil penelitian.



## BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1. Landasan Teori

#### 2.1.1. Teori Akuntansi Positif

Teori akuntansi positif (*positive accounting theory*) menurut Godfrey (2010:9) ialah teori yang melengkapi kerangka pemikiran untuk menjelaskan dengan berdasarkan pengamatan praktik di lapangan apakah nilai akuntansi tepat digunakan, apakah terdapat penggunaan peran yang lain, dan apakah terdapat *inferior* atau *superior* untuk memberikan alternatif. Teks-teks teori akuntansi hampir seluruhnya diarahkan untuk menjelaskan dan menjawab pertanyaan tentang apa yang seharusnya dilakukan oleh akuntan (Riduwan, 2007:16). Menurut Watts dan Zimmerman dalam Riduwan (2007:17), teori akuntansi positif sebagai dasar penetapan standar akuntansi adalah sesuatu yang penting untuk memastikan bahwa preskripsi (norma) yang diberikan oleh teori normatif memang benar atau layak untuk diterapkan dalam dunia nyata. Menurut Blaugh dalam Riduwan (2007:17) menyatakan bahwa teori normatif berkepentingan terhadap nilai (*realm of values*), sedangkan teori positif berkepentingan terhadap fakta (*realm of fact*). Menurut Machinston dalam Januarti (2004) aliran positif beranggapan bahwa antara kekuasaan dan politik sebagai sesuatu yang tetap dan sistem sosial dalam organisasi terdiri dari fenomena empiris konkrit dan bebas nilai (tidak tergantung) pada manajer dan karyawan yang bekerja didalamnya.

Tiga hipotesis akuntansi positif menurut Watts dan Zimmerman dalam Oktomegah : 2013)

#### 1. *Debt Covenant* dan Konservatisme

Terkait dengan renegotiasi kontrak hutang, *debt covenant* cenderung untuk berpedoman pada angka akuntansi. *Debt covenant* memprediksi bahwa manajer cenderung untuk menyatakan secara berlebihan laba dan asset untuk mengurangi renegotiasi biaya kontrak hutang.

2. *Bonus Plan* dan Konservatisme

Kepemilikan saham oleh manajemen dapat mengurangi tindakan oportunistik manajemen dengan cara memanipulasi laba. Dalam hal ini *bonus plan* berpengaruh negative terhadap konservatisme akuntansi.

3. *Political cost* dan konservatisme

Bagi perusahaan, intensitas politik sering berkaitan dengan ukuran perusahaan. *Political cost* mengungkapkan bahwa perusahaan besar kemungkinan menghadapi biaya politis lebih besar dibanding perusahaan kecil. Perusahaan besar biasanya lebih diawasi oleh pemerintah dan masyarakat. Jika perusahaan besar mempunyai laba yang tinggi secara relatif permanen, maka pemerintah dapat terdorong untuk menaikkan pajak dan meminta layanan publik yang lebih tinggi kepada perusahaan. Akhirnya, manajer perusahaan besar mungkin cenderung memilih metode akuntansi yang menunda pelaporan laba untuk mengurangi tanggungan *political cost* oleh perusahaan.

### 2.1.2. Hakikat BUMD (Undang-Undang No 5 Tahun 1962)

Undang-undang No. 5 Tahun 1962 mengatur tentang Perusahaan Daerah. Hal-hal yang dibahas dalam perundang-undangan tersebut diantaranya adalah gambaran umum tentang Perusahaan Daerah, tujuan pendirian Perusahaan Daerah, pemodalannya, saham-saham, direksi, pegawai, kontrol, pelimpahan kepada koperasi, hingga pembubaran Perusahaan Daerah. Pada dasarnya setiap Perusahaan Daerah merupakan aset daerah yang menghasilkan kekayaan yang dipisahkan. Karena merupakan aset negara, sudah menjadi keharusan bagi negara untuk mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan Perusahaan Daerah.

Berdasarkan pasal 2 yang berbunyi “dalam undang-undang ini yang dimaksudkan dengan Perusahaan Daerah ialah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan undang-undang ini yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan, kecuali ditentukan lain

dengan atau berdasarkan Undang-undang.” Setiap Perusahaan Daerah termasuk Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) harus mengacu pada undang-undang ini.

Pasal 5 ayat 1 Undang-undang No. 5 Tahun 1962 menyatakan bahwa Perusahaan Daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum, dan memupuk pendapatan. Sedangkan pasal 5 ayat 2 mengatakan tujuan Perusahaan Daerah ialah untuk turut serta melaksanakan pembangunan Daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur.

### **2.1.3. Konsep kos**

Kos merupakan pengukur dalam unit moneter suatu sumber ekonomik yang digunakan atau dikorbankan untuk tujuan tertentu, Suwardjono (1992: 86). Menurut Suwardjono (1992:105) dalam kesimpulan artikel *what does cost*, *cost* merupakan pengukur dan sekaligus bahan olah akuntansi. Istilah biaya, harga pokok, atau harga perolehan tidak tepat sebagai padan kata istilah *cost*. Biaya lebih merupakan wadah (objek) daripada pengukur atau bahan olah akuntansi dalam menghasilkan informasi kuantitatif. *Cost* juga tidak tepat kalau disebut sebagai harga perolehan (mestinya kos perolehan) karena harga pemerolehan hanya berlaku untuk menunjuk *cost* pada saat terjadinya.

### **2.1.4. Konsep Penentuan Tarif**

Menurut Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pedoman Teknis dan Tata Cara Pengaturan Tarif Air Minum pada Perusahaan Daerah Air Minum, penetapan tarif didasarkan pada prinsip:

1. Keterjangkauan dan keadilan
2. Mutu pelayanan
3. Pemulihan biaya
4. Efisiensi pemakaian air



5. Transparansi dan akuntabilitas, dan
6. Perlindungan air baku

Perhitungan tarif dilakukan dengan mengacu pada formula perhitungan tarif air minum. Besarnya subsidi silang dapat bervariasi antar kelompok pelanggan dalam wilayah pelayanan yang berbeda dan dihitung dengan menggunakan formula perhitungan subsidi (Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2006).

Menurut McCarthy dan Perreault dalam anandasari (2014:4), tarif merupakan harga atau nilai sesuatu yang telah diperhitungkan dan ditetapkan yang harus dibayarkan oleh konsumen dengan nilai uang tertentu untuk mendapatkan suatu komoditi yaitu berupa barang atau jasa. Tarif juga dapat diartikan dalam beberapa istilah antara lain harga, upah, gaji, dan lain sebagainya (anandasari: 2004).

#### **2.1.5. Undang-Undang Republik Indonesia No. 7 Th 2004 Tentang Sumber Daya Air**

Sumber daya air merupakan hal yang penting dalam kehidupan. Perlu adanya keseimbangan dalam mengelola air. Sehingga alam tidak hanya dieksploitasi tetapi juga dikelola untuk menjaga keseimbangannya. Kebutuhan masyarakat modern yang semakin kompleks menuntut penyediaan air bersih dalam jumlah yang memadai. Karena dewasa saat ini kebutuhan air tidak lagi untuk minum dan mandi tapi lebih dari itu. Missal mencuci pakaian, alat makan, mobil, menyiram bunga, dan lain-lain. Banyak sumber mata air yang sulit didapatkan padahal kebutuhan air seperti itu. Khususnya didaerah perkotaan yang padat penduduk, sumber mata air tidak mudah untuk didapatkan. Karena itu perlu adanya undang-undang yang mengatur sumber daya air yang didalamnya terdapat pengelolaan sumber daya air. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia No. 7 Th 2004 Tentang Sumber Daya Air bab 1 ketentuan umum pasal 1, Sumber daya air adalah air, sumber air, dan daya air yang terkandung didalamnya.

Hak guna air adalah hak untuk memperoleh dan memakai atau mengusahakan air untuk berbagai keperluan. Hak guna pakai air adalah hak untuk memperoleh dan memakai air. Hak guna usaha air adalah hak untuk memperoleh dan mengusahakan air. Konservasi sumber daya air adalah upaya memelihara keberadaan serta keberlanjutan keadaan, sifat, dan fungsi sumber daya air agar senantiasa tersedia dalam kuantitas dan kualitas yang memadai untuk memenuhi kebutuhan makhluk hidup, baik pada waktu sekarang maupun yang akan datang.

Pendayagunaan sumber daya air adalah upaya penatagunaan, penyediaan, penggunaan, pengembangan, dan pengusahaan sumber daya air secara optimal agar berhasil guna dan berdaya guna. Pengendalian daya rusak air adalah upaya untuk mencegah, menanggulangi dan memulihkan kerusakan kualitas lingkungan yang disebabkan oleh daya rusak air. Daya rusak air adalah daya air yang dapat merugikan kehidupan. Perencanaan adalah suatu proses kegiatan untuk menentukan tindakan yang akan dilakukan secara terkoordinasi dan terarah dalam rangka mencapai tujuan pengelolaan sumber daya air. Operasi adalah kegiatan pengaturan, pengalokasian, serta penyediaan air dan sumber air untuk mengoptimalkan pemanfaatan prasarana sumber daya air.

Pemeliharaan adalah kegiatan untuk merawat sumber air dan prasarana sumber daya air yang ditujukan untuk menjamin kelestarian fungsi sumber air dan prasarana sumber daya air. Prasarana sumber daya air adalah bangunan air beserta bangunan lain yang menunjang kegiatan pengelolaan sumber daya air, baik langsung maupun tidak langsung. Pengelola sumber daya air adalah institusi yang diberi wewenang untuk melaksanakan pengelolaan sumber daya air.

Sumber daya air dikelola berdasarkan asas kelestarian, keseimbangan, kemanfaatan umum, keterpaduan dan keserasian, keadilan, kemandirian, serta transparansi dan akuntabilitas. Sumber daya air dikelola secara menyeluruh, terpadu, dan berwawasan lingkungan hidup dengan tujuan mewujudkan kemanfaatan sumber daya air yang berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sumber daya air mempunyai fungsi sosial, lingkungan hidup, dan ekonomi yang diselenggarakan dan diwujudkan secara selaras. Negara



menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi kebutuhan pokok minimal sehari-hari guna memenuhi kehidupannya yang sehat, bersih, dan produktif.

Sumber daya air dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penggunaan sumber daya air sebagaimana disebutkan di atas diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dengan tetap mengakui hak yang serupa dengan itu, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan. Hak ulayat masyarakat hukum adat atas sumber daya air tetap diakui sepanjang kenyataannya masih ada dan telah dikukuhkan dengan peraturan daerah setempat.

Hak guna air berupa hak guna pakai dan hak guna usaha air. Hak guna pakai air diperoleh tanpa izin untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari bagi perseorangan dan bagi pertanian rakyat yang berada di dalam sistem irigasi. Hak guna pakai air memerlukan izin apabila cara menggunakannya dilakukan dengan mengubah kondisi alami sumber air, ditujukan untuk keperluan kelompok yang memerlukan air dalam jumlah besar, atau digunakan untuk pertanian rakyat di luar sistem irigasi yang sudah ada. Izin diberikan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. Hak guna pakai air meliputi hak untuk mengalirkan air dari atau ke tanahnya melalui tanah orang lain yang berbatasan dengan tanahnya.

Hak guna usaha air dapat diberikan kepada perseorangan atau badan usaha dengan izin dari Pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. Pemegang hak guna usaha air dapat mengalirkan air di atas tanah orang lain berdasarkan persetujuan dari pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Persetujuan dapat berupa kesepakatan ganti kerugian atau kompensasi. Untuk menjamin terselenggaranya pengelolaan sumber daya air yang dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kepentingan masyarakat dalam segala bidang kehidupan disusun pola pengelolaan sumber daya air.

Perlindungan dan pelestarian sumber air ditujukan untuk melindungi dan melestarikan sumber air beserta lingkungan keberadaannya terhadap kerusakan atau gangguan yang disebabkan oleh daya alam, termasuk kekeringan dan yang disebabkan oleh tindakan manusia. Perlindungan dan pelestarian sumber air

dilakukan melalui pemeliharaan kelangsungan fungsi resapan air dan daerah tangkapan air, pengendalian pemanfaatan sumber air, pengisian air pada sumber air, pengaturan prasarana dan sarana sanitasi, perlindungan sumber air dalam hubungannya dengan kegiatan pembangunan dan pemanfaatan lahan pada sumber air, pengendalian pengolahan tanah di daerah hulu, pengaturan daerah sempadan sumber air, rehabilitasi hutan dan lahan, pelestarian hutan lindung, kawasan suaka alam, dan kawasan pelestarian alam. Upaya perlindungan dan pelestarian sumber air dijadikan dasar dalam penatagunaan lahan. Perlindungan dan pelestarian sumber air dilaksanakan secara vegetative dan/ atau sipil teknis melalui pendekatan sosial, ekonomi, dan budaya.

Pengawetan air ditujukan untuk memelihara keberadaan dan ketersediaan air atau kuantitas air, sesuai dengan fungsi dan manfaatnya. Pengawetan air dilakukan dengan cara menyimpan air yang berlebihan disaat hujan untuk dapat dimanfaatkan pada waktu diperlukan, menghemat air dengan pemakaian yang efisien dan efektif, dan mengendalikan penggunaan air tanah.

Pengelolaan kualitas air dan pengendalian pencemaran air ditujukan untuk mempertahankan dan memulihkan kualitas air yang masuk dan yang ada pada sumber-sumber air. Pengelolaan kualitas dilakukan dengan cara memperbaiki kualitas air pada sumber air dan prasarana sumber daya air. Pengendalian pencemaran air dilakukan dengan cara mencegah masuknya pencemaran air pada sumber air dan prasarana sumber daya air. Setiap orang atau badan usaha dilarang melakukan kegiatan yang mengakibatkan rusaknya sumber air dan prasarananya, mengganggu uoaya pengawetan air, dan/ atau mengakibatkan pencemaran air.

Konservasi sumber daya air dilaksanakan pada sungai, danau, waduk, rawa, cekungan air tanah, sistem irigasi, daerah tangkapan air, kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, kawasan hutan, dan kawasan pantai. Pengaturan konservasi sumber daya air yang berada di dalam kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, kawasan hutan, dan kawasan pantai diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan. Ketentuan mengenai pelaksanaan konservasi sumber daya air diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

Pendayagunaan sumber daya air dilakukan melalui kegiatan penatagunaan, penyediaan, penggunaan, pengembangan, dan pengusahaan sumber daya air dengan mengacu pada pola pengelolaan sumber daya air yang ditetapkan pada setiap wilayah sungai. Pendayagunaan sumber daya air ditujukan untuk memanfaatkan sumber daya air secara berkelanjutan dengan mengutamakan pemenuhan kebutuhan pokok kehidupan masyarakat secara adil. Pendayagunaan sumber daya air dikecualikan pada kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam. Pendayagunaan sumber daya air diselenggarakan secara terpadu dan adil, baik antarsektor, antarwilayah maupun antarkelompok masyarakat dengan mendorong pola kerja sama. Pendayagunaan sumber daya air didasarkan pada keterkaitan antara air hujan, air permukaan, dan air tanah dengan mengutamakan pendayagunaan air permukaan. Setiap orang berkewajiban menggunakan air sehemat mungkin. Pendayagunaan sumber daya air dilakukan dengan mengutamakan fungsi sosial untuk mewujudkan keadilan dengan memperhatikan prinsip pemanfaat air membayar biaya jasa pengelolaan sumber daya air dengan melibatkan peran masyarakat.

Penatagunaan sumber daya air ditujukan untuk menetapkan zona pemanfaatan sumber air dan peruntukan air pada sumber air. Penetapan zona pemanfaatan sumber daya air dilakukan dengan mengalokasikan zona untuk fungsi lindung dan budi daya, menggunakan dasar hasil penelitian dan pengukuran secara teknis hidrologis, memperhatikan ruang sumber air yang dibatasi oleh garis sempadan sumber air, memperhatikan kepentingan berbagai jenis pemanfaatan, melibatkan peran masyarakat sekitar dan pihak lain yang berkepentingan, dan memperhatikan fungsi kawasan.

Pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya, mengatur dan menetapkan alokasi air pada sumber air untuk pengusahaan sumber daya air oleh badan usaha atau perseorangan. Alokasi air untuk pengusahaan sumber daya air harus didasarkan pada rencana alokasi air yang ditetapkan dalam rencana pengelolaan sumber daya air wilayah sungai bersangkutan. Alokasi air untuk pengusahaan ditetapkan dalam izin pengusahaan sumber daya air pada wilayah sungai ditetapkan berdasarkan alokasi sementara.

Pemerintah wajib melaksanakan pengawasan mutu pelayanan atas badan usaha milik Negara/ badan usaha milik daerah pengelola sumber daya air dan badan usaha lain dan perseorangan sebagai pemegang izin pengusahaan sumber daya air. Pemerintah dan/ atau pemerintah daerah wajib memfasilitasi pengaduan masyarakat atas pelayanan dari badan usaha dan perseorangan. Badan usaha dan perseorangan tersebut wajib ikut serta melakukan kegiatan konservasi sumber daya air dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di sekitarnya. Rencana pengusahaan sumber daya air dilakukan melalui konsultasi public. Pengusahaan sumber daya air diselenggarakan dengan mendorong keikutsertaan usaha kecil dan menengah.

#### 2.1.6. Hypotesis Political Cost

*Political Cost* menurut Watts dan Zimmerman dalam Almilia (2012:7) merupakan semua biaya (transfer kekayaan) yang harus ditanggung oleh perusahaan terkait dengan tindakan-tindakan *antitrust*, regulasi, subsidi pemerintah, pajak, tarif, tuntutan buruh, dan lain sebagainya. *Political hypothesis* menyatakan bahwa konflik kepentingan antara perusahaan (manajer) dengan pemerintah sebagai kepanjangan tangan masyarakat yang memiliki wewenang untuk melakukan pengalihan kekayaan dari perusahaan kepada masyarakat sesuai peraturan yang berlaku (peraturan perpajakan maupun peraturan lainnya) akan menimbulkan *political cost* (Oktomegtah, 2012:36).

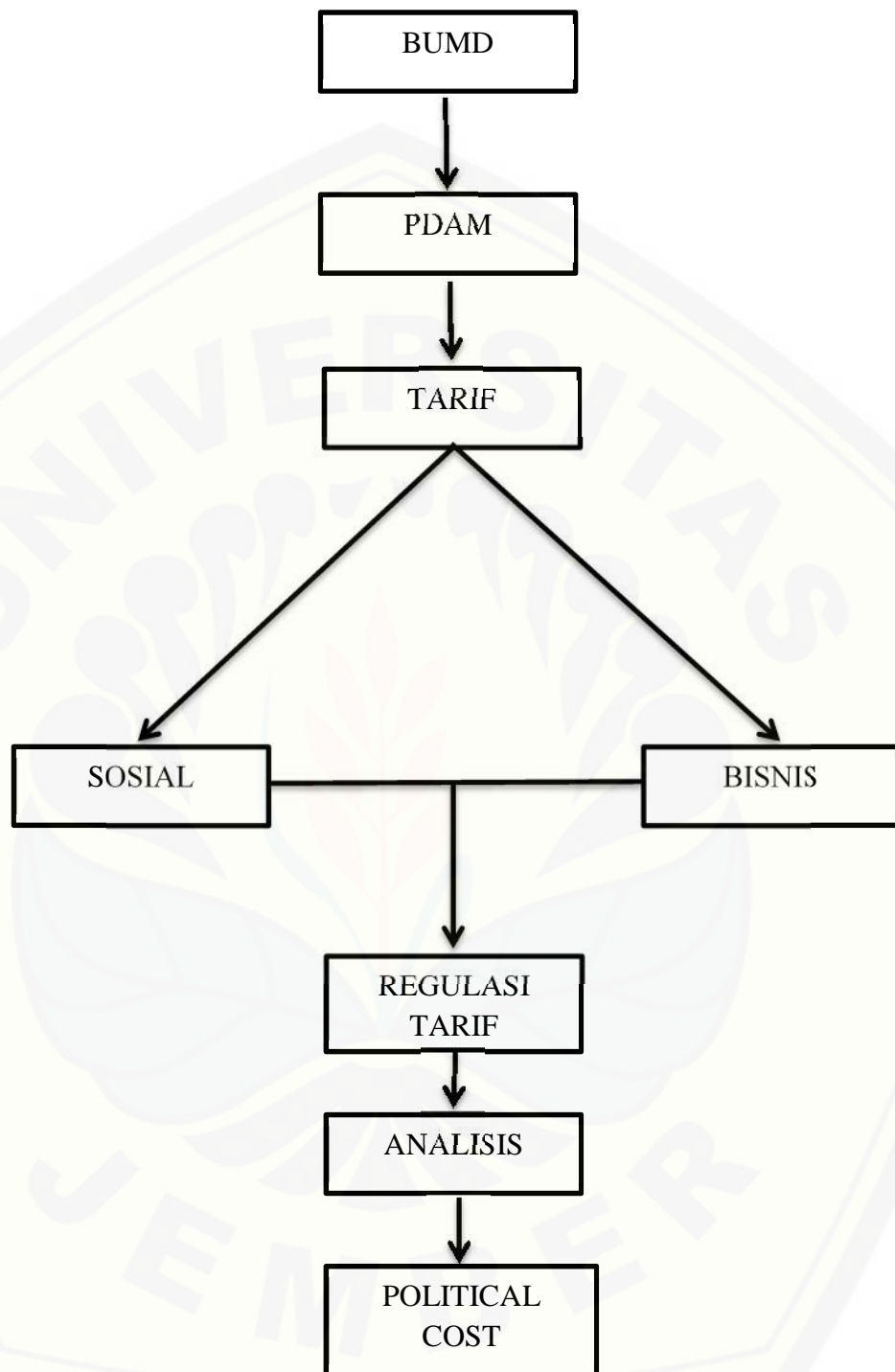
Watts dan Zimmerman (1990:139) menyatakan bahwa hipotesis *political cost* mengasumsikan bahwa perusahaan besar lebih sensitive secara politik dari pada perusahaan kecil. Miqdad (2012:32) menyatakan bahwa aspek politis mempunyai kekuatan untuk mempengaruhi transfer kesejahteraan diantara berbagai macam kelompok. Sebagai suatu proses, keberadaan sektor publik akan menimbulkan *political cost*.

## 2.2. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran yang diajukan untuk penelitian ini berdasarkan pada hasil telaah teori dan kondisi perusahaan yang menjadi objek penelitian. Berikut gambar yang mewakili kerangka pemikiran tersebut:







Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran



## BAB 3 METODE PENELITIAN

### 3.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini ialah desain kualitatif dengan pendekatan interpretif. Menurut Djam'an, Aan (2009:22), penelitian kualitatif adalah penelitian yang menekankan pada *quality* atau hal yang terpenting dari sifat suatu barang/jasa. Menurut Bogdan dan Taylor dalam Moleong (2001:3), mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.

Menurut Efferin *et al.* (2004:25), pendekatan *interpretive* merupakan suatu analisis sistematis yang mendalam terhadap tindakan yang bermakna sosial melalui observasi langsung secara mendetail dari manusia/objek studi pada *setting* alamiahnya, dalam rangka memperoleh suatu pemahaman bagaimana suatu lingkungan sosial tercipta dan bekerja.

### 3.2. Objek dan waktu Penelitian

Objek penelitian yang akan diteliti pada penelitian ini ialah salah satu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Jember yang terletak di Jalan Trunojoyo 73 Jember. Waktu penelitian Oktober hingga Desember 2014.

### 3.3. Desain Penelitian

Penelitian ini menganalisa tarif air PDAM dalam upaya untuk mencapai fungsi sosial dan fungsi bisnis dengan mengacu pada regulasi tarif berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 23 tahun 2006 serta mendeteksi adanya *political cost* dalam penentuan tarif.

### 3.4. Jenis dan Sumber Data

Sumber data yang akan digunakan dalam penelitian ini ialah sumber data primer dan skunder. Sumber data primer ialah sumber data yang langsung diperoleh dari narasumber. Sedangkan sumber data skunder yaitu sumber data yang diperoleh berdasarkan data-data perusahaan.

Data primer dalam penelitian ini berupa wawancara. Wawancara ditujukan kepada beberapa pihak seperti manajer keuangan dan ketua tim tarif. Adapun data skunder pada penelitian ini berupa dokumen-dokumen perusahaan seperti dokumen komponen biaya pembentuk tarif, data-data pelanggan, kebijakan tarif, dan tarif air selama tiga tahun terakhir.

### 3.5. Teknik Pengumpulan Data

Data dikumpulkan melalui wawancara / *interview* dan data-data perusahaan lainnya.

1. *Interview*/ wawancara dapat diartikan sebagai percakapan dengan tujuan tertentu (Burgess: 1984, dikutip dari Efferin: 2004). Wawancara (*interview*) dilakukan dengan cara mengajukan pertanyaan secara langsung oleh interviewer kepada yang diwawancara (Djam'an, Aan 2009:131). Wawancara ditujukan kepada para *stakeholder*. Yaitu pihak manajemen perusahaan, Pemerintah Daerah yang diwakili oleh anggota dewan selaku pengawas BUMD, dan masyarakat selaku pelanggan PDAM Jember.
2. Selain wawancara, peneliti mengumpulkan data dalam bentuk analisis dokumen. Analisis dokumen merupakan salah satu metode terpenting pada penelitian kualitatif untuk mendapatkan data yang berasal dari catatan-catatan tertulis (Sujoko Efferin 2004:147). Analisis dokumen menjadi penting manakala kita hendak meneliti bagaimana sebuah dokumen dihasilkan/dipakai. Atau jika dokumen tersebut merupakan ekspresi atau perwujudan elemen-elemen penting yang relevan dengan fenomena yang diteliti (Marson, 1996: 72, dikutip dari Sujoko Efferin 2004:147).

### 3.6. Metode Analisa Data

Menurut Milles dan Huberman (dalam Djam'an dan Aan 2009:218), aktivitas analisis data terdiri atas: data *reduction*, data *display*, dan *conclusion drawing/verivication* yang dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya mencapai jenuh.

#### 1. Reduksi Data (*Reduction*)

Data yang diperoleh, ditulis dalam bentuk laporan atau data yang terperinci. Laporan yang disusun berdasarkan data yang diperoleh direduksi, dirangkum, dipilih hal-hal yang pokok, difokuskan pada hal-hal yang penting. Data hasil mengikhtiarkan dan memilah-milah berdasarkan satuan konsep, tema, dan kategori tertentu akan memberikan gambaran yang lebih tajam tentang hasil pengamatan juga mempermudah peneliti untuk mencari kembali data sebagai tambahan atas data sebelumnya yang diperoleh jika diperlukan. Selanjutnya, diakui bila proses reduksi data merupakan proses berpikir sensitive yang memerlukan kecerdasan dan keluasan, serta kedalaman wawasan yang tinggi.

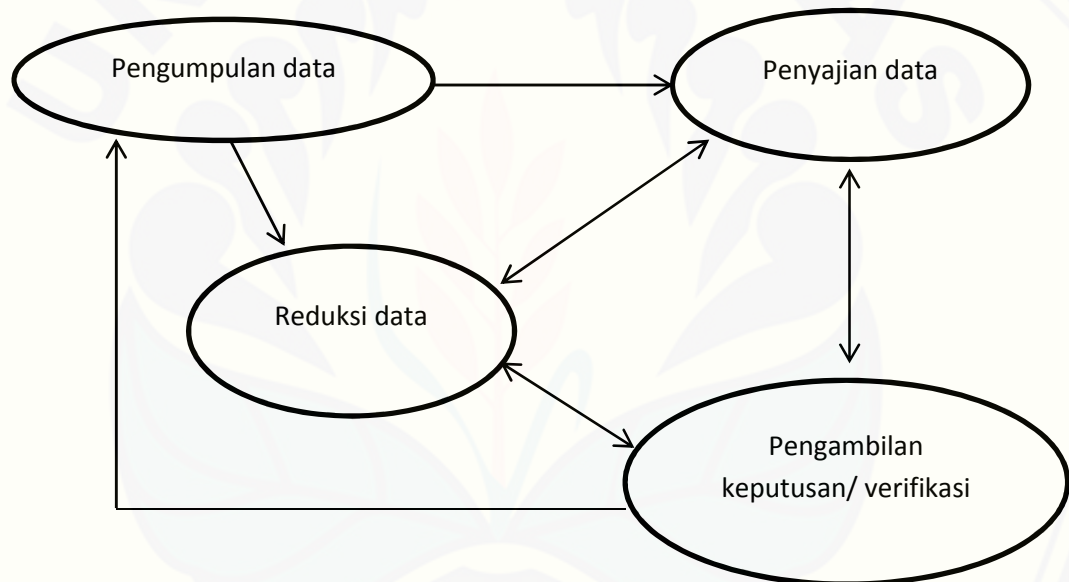
#### 2. Penyajian Data (*Data Display*)

Langkah selanjutnya sesudah mereduksi data adalah menyajikan data (*Data Display*). Penyajian data dapat dilakukan dalam berbagai bentuk seperti table, grafik dan sejenisnya. Lebih dari itu, penyajian data bias dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, flowchart dan sejenisnya. Miles and Huberman dikutip dari Djam'an dan Aan (2009:219), "*the most frequent form of display data for qualitative research data in the past has been narrative text*". Adapun fungsi display data disamping untuk memudahkan dan memahami apa yang terjadi, juga untuk merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah difahami tersebut.

#### 3. *Conclusion Drawing/Verivication*

Langkah ketiga dalam analisis data kualitatif menurut Miles and Huberman adalah penarikan kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara, dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Tetapi apabila

kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal, didukung oleh bukti-bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali ke lapangan mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel.



Gambar 3.1 Komponen analisa data

### 3.7 Uji Kredibilitas

Data yang diperoleh diuji keabsahannya dengan menggunakan metode triangulasi. Menurut Djam'an dan Aan (2009:170), peneliti perlu melakukan Triangulasi yaitu pengecekan data dari berbagai cara dan waktu, sehingga ada triangulasi dari sumber/informan, triangulasi teknik pengumpulan data, dan triangulasi waktu. Pada penelitian ini, triangulasi dari sumber/informan dapat

dilakukan dengan membandingkan sumber informan antara dari tim tarif, manajer keuangan, maupun masyarakat pelanggan. Untuk triangulasi teknik dapat dilakukan dengan membandingkan data yang diperoleh dari teknik wawancara, observasi, dan analisis dokumen-dokumen perusahaan.





## BAB 4. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 4.1 Profil PDAM Jember

#### 4.1.1 Sejarah

Perusahaan Daerah Air Minum pada mulanya dibangun oleh Pemerintah Belanda *cq* *Provencial Oost Java* yang berkedudukan di kota Surabaya pada tahun 1930 dan diberi nama *Provencial Water Leding Bedrijf*. Sedang status perusahaan ini diatur berdasarkan ketentuan status *Gemente* atau *Regentscap* yang merupakan cabang pekerjaan tidak mengutamakan mencari keuntungan melainkan untuk fungsi sosial dalam melayani masyarakat. Pada tahun 1939 oleh *Provencial Oost Java*, perusahaan dijual kepada *Regentscap te Djember*, maka sejak tahun 1940 perusahaan dieksploitasi dan *Regentscap Leading Bedrijf te Djember* diganti nama menjadi *Regentscap Water Leading Bedrijf te Djember*.

Pada masa pendudukan tentara Jepang, sarana-sarana produksi yang telah ada sejak masa penjajahan Belanda tidak mengalami perubahan, sedang pengelolaan perusahaan dengan sendirinya adalah mereka yang ditunjuk oleh pemerintah Jepang. Terhitung sejak Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, Jember diperintah oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Jember (sebagai daerah otonomi) maka dibentuklah Perusahaan Saluran Air Minum (PSAM) yang pengurusannya didelegasikan kepada Pekerjaan Umum Kabupaten (PUK)

Berdasarkan perkembangan yang ada dan berdasarkan Surat Keputusan Bupati Kepala Daerah Kabupaten Jember (Dh. Bupati Kepala Daerah Tingkat II Kabupaten Jember) nomor Sek/III/38/1972 tanggal 1 Oktober 1972 perihal Pembentukan Sub Direktorat Pendapatan Daerah Kabupaten Jember dimana antara lain dinyatakan bahwa Perusahaan Daerah Air Minum termasuk salah satu bagian yang bernaung dibawahnya, dengan demikian maka Perusahaan Saluran Air Minum tidak lagi bernaung dibawah Dinas Pekerjaan Umum Daerah (yang dahulunya PUK) dari sinilah menjadi Seksi Air Minum Daerah Kabupaten Jember. Dengan Peraturan Daerah Tingkat II Jember nomor 4 tahun 1975

tertanggal 26 Maret 1975 yang kemudian disempurnakan dalam Peraturan Daerah nomor 27 tahun 1992, maka ditetapkan dengan nama Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang mempunyai tujuan untuk menambah penghasilan daerah, membangun daerah dalam arti luas, dan membangun ekonomi nasional umumnya. Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat dan memenuhi kebutuhan ketenagakerjaan dalam perusahaan menuju masyarakat adil dan makmur.

Kekayaan Pemerintah Daerah yang dipisahkan untuk perusahaan senilai Rp 454.632.950. sebagian berupa sarana produksi dan distribusi merupakan peninggalan koloni yang digunakan untuk melayani pelanggan yang berjumlah 1.883 sambungan. Sebagai kelanjutan daripada Perda Pendirian, dilakukan pemisahan Kekayaan Perusahaan dari Kekayaan Pemerintah Daerah Tingkat II Jember yang dikukuhkan dengan SK Bupati nomor:301 tahun 1980. Karena didorong oleh perkembangan kebutuhan masyarakat terhadap air bersih dan pertimbangan bahwa sumber air yang ada kurang memadai maka untuk memenuhi kebutuhan dimaksud dan untuk untuk pengembangan PDAM, melalui Pemerintah Daerah Tingkat II Jember mengusahakan bantuan dana pinjaman dari Internasional Bank for Recontructional and Development (IBRD) pada tahun 1981, disamping itu juga didapat bantuan dana Pinjaman dalam Negeri (PDN) dan penyertaan Modal Pemerintah (PMP). Disamping tujuan sesuai Perda tersebut diatas, PDAM mempunyai 2 (dua) fungsi yaitu fungsi sosial yang merupakan kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada seluruh lapisan masyarakat tanpa memperhatikan strata sosialnya dan fungsi ekonomi yaitu usaha pengelolaan secara bisnis yang merupakan kewajiban suatu tuntutan dalam pengelolaannya agar menganut prinsip-prinsip ekonomi yakni mendapatkan keuntungan (profit oriented) guna menunjang kelangsungan hidup dan pelayanan serta perluasan area pelayanan.

#### **4.1.2 Visi PDAM Jember**

Visi PDAM Jember ialah Mandiri dan Berkembang Sehat. Mandiri dalam menjalankan usaha jasa penyediaan Air Bersih kepada masyarakat, PDAM

memiliki kewenangan yang tidak tergantung pihak lain dan tumbuh dengan kemampuan dan sumber daya yang dimiliki. Dengan bermodal kemandirian, PDAM Jember secara bertahap akan mampu menjadi perusahaan yang sehat, mampu memenuhi kebutuhan dan tuntutan masyarakat dalam penyediaan dan pelayanan air minum.

Berkembang sehat, dari waktu ke waktu PDAM Jember dapat tumbuh dan berkembang secara sehat dan berpedoman pada prinsip pengelolaan perusahaan secara sehat, menggunakan cara sehat dalam pengelolaan perusahaan, melakukan perbaikan terus menerus dan berkelanjutan sejalan dengan perkembangan lingkungan dan teknologi.

Pencapaian visi diusahakan mampu mewujudkan:

- a. Pelayanan yang memuaskan pelanggan PDAM khususnya dan masyarakat pada umumnya.
- b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- c. Ketenangan kerja dan kesejahteraan karyawan dengan produktivitas kerja tinggi dan didukung profesionalisme.
- d. Memberikan tambahan pendapatan kepada Pemerintah Daerah.

#### **4.1.3 Misi PDAM Jember**

Adapun yang menjadi misi PDAM Jember ialah sebagai berikut

- a. Menyediakan air bersih yang memenuhi standart kesehatan bagi masyarakat secara kontinyu dan kesinambungan
- b. Mewujudkan profesionalisme dalam pelayanan
- c. Menjamin kelangsungan pelayanan berdasarkan prinsip perusahaan
- d. Meningkatkan kinerja dan kesejahteraan karyawan

Nilai yang dibangun oleh PDAM Jember ialah kerja keras, kepercayaan, dan keberhasilan. Adapun filosofi yang terkandung ialah kerja harus mempunyai makna dan bermanfaat bagi lingkungan serta keluarga dengan budaya perusahaan “KARISMA” (kerjasama, rasional dan ramah). Sedangkan motto dari perusahaan ialah “*Make the Customer Smile*”.

#### 4.1.4 Struktur Organisasi

Berdasarkan Surat Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Jember Nomor 32 Tahun 1997 adalah sebagai berikut:

Susunan organisasi Perusahaan Daerah Air Minum terdiri dari:

1. Badan Pengawas
2. Direksi, yang terdiri dari:
  - a. Direktur Utama
  - b. Direktur Bidang Umum
  - c. Direktur Bidang Teknik
3. Unsur Staf terdiri dari bagian-bagian yaitu:
  - a. Bagian Keuangan
  - b. Bagian Langganan
  - c. Bagian Administrasi Umum dan Personalia
  - d. Bagian Produksi
  - e. Bagian Transmisi dan Distribusi
  - f. Bagian Perencanaan dan Pemeliharaan Teknik
4. Satuan Pengawas Intern (SPI)
5. Unsur pelaksana terdiri dari cabang-cabang PDAM yang diatur berdasarkan Type A, B, dan C.

Badan Pengawas adalah aparat pelaksana kewenangan Bupati Kepala Daerah Tingkat II dibidang pengawasan, pembinaan, pengembangan dan pengendalian Perusahaan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Jember Nomor 4 Tahun 1975 Jo Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 1992 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Daerah Tingkat II Jember.

Direktur Utama mempunyai tugas:

- a. Memimpin Perusahaan Daerah Air Minum menurut wewenang berdasarkan Peraturan Daerah, menyangkut perencanaan, penguasaan, pengurusan dan pengembangan Perusahaan Daerah Air Minum secara berhasil guna untuk mencapai tujuannya.



- b. Menetapkan rencana kerja Perusahaan Daerah Air Minum beserta Pedoman pelaksanaannya yang disetujui oleh Badan Pengawas.
- c. Memimpin dan mengawasi penyelenggaraan Perusahaan daerah Air Minum.
- d. Menetapkan kebijaksanaan tentang pembinaan, pengurusan, penguasaan dan pengembangan unit-unit Perusahaan Daerah Air Minum.
- e. Menyampaikan laporan dan pertanggungjawaban pengelolaan Perusahaan Daerah Air Minum kepada Badan Pengawas.
- f. Membina ketrampilan dan kesejahteraan para Karyawan Perusahaan Daerah Air Minum.
- g. Memelihara ketentraman dan keamanan dalam Perusahaan Daerah Air Minum.
- h. Bertanggung jawab untuk memenuhi kewajiban pembayaran dan pembangunan Daerah.
- i. Mengkoordinasikan pelaksanaan tugas Direktur Bidang Umum dan Direktur Bidang Tehnis.
- j. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Badan Pengawas.  
Direktur Utama dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab kepada Bupati Kepala Daerah.

Direktur Bidang Umum mempunyai tugas:

- a. Mengkoordinasikan dan mengendalikan kegiatan dibidang administrasi keuangan, kepegawaian dan kesekretariatan.
- b. Mengkoordinasikan dan mengendalikan kegiatan pengadaan peralatan dan perlengkapan.
- c. Merencanakan dan mengendalikan sumber-sumber pendapatan serta pembelanjaan dan kekayaan perusahaan.
- d. Mengendalikan uang pendapatan, hasil penagihan rekening penggunaan air dari langganan.
- e. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Direktur Utama.

Direktur Bidang Umum dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab kepada Direktur Utama. Direktur bidang teknik mempunyai tugas:



- a. Mengkoordinasikan dan mengendalikan kegiatan-kegiatan dibidang perencanaan, tehnik, produksi, distribusi dan peralatan tehnik.
- b. Mengkoordinasikan dan mengendalikan pemeliharaan instalasi produksi, sumber mata air dan sumber mata air tanah.
- c. Mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan pengujian peralatan tehnik dan bahan-bahan kimia.
- d. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Direktur Utama.

Direktur Bidang Tehnik dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab kepada Direktur Utama. Bagian keuangan mempunyai tugas:

- a. Mengendalikan kegiatan-kegiatan dibidang keuangan.
- b. Mengadakan program pendapatan dan pengetahuan keuangan.
- c. Merencanakan dan mengendalikan sumber-sumber pendapatan serta perbelanjaan dan kekayaan perusahaan.
- d. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Direktur Bidang Umum.

Bagian Keuangan dipimpin oleh seorang Kepala Bagian yang menjalankan tugas betanggung jawab kepada Direktur Bidang Umum. Bagian Keuangan terdiri dari:

- a. Sub Bagian Kas

Sub Bagian Kas mempunyai tugas:

1. Menerima hasil tagihan rekening dari penagih.
2. Menyetorkan hasil tagihan ke Bank Perusahaan paling lambat pada hari berikutnya.
3. Melaksanakan pembayaran-pembayaran dan penerimaan berdasarkan bukti yang ada.
4. Memeriksa kembali kelengkapan yang voucher-voucher dengan dokumen pendukungnya yang akan dibuatkan ceknya.
5. Melaksanakan seluruh transaksi Bank.

6. Membuat cek untuk semua pengeluaran perusahaan, sesuai dengan cek voucher beserta dokumen pendukungnya yang telah disetujui Direktur Utama.
7. Membuat cek untuk pengisian kembali Kas Kecil pada waktu saldo minimal 10%.
8. Memberikan cab tanda lunas kepada semua voucher yang telah dibayar beserta dokumen-dokumen pendukungnya.
9. Membukukan semua penerimaan dan pengeluaran Kas.
10. Membuat laporan penerimaan dan pengeluaran Kas.
11. Memantau pengelolaan Kas Kecil.
12. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bagian Keuangan.

b. Sub Bagian Penagihan

Sub Bagian Penagihan mempunyai tugas:

1. Mengkoordinasikan penagihan rekening menurut jadwal dan wilayah dari masing-masing penagih.
2. Menerima rekening yang akan ditagih.
3. Mencocokkan laporan penagihan dengan keuangan yang akan disetorkan ke kas,
4. Menyetorkan hasil penagihan ke Kas.
5. Mengusulkan pemutusan sambungan langganan bagi para pelanggan yang menunggak pembayaran rekening airnya.
6. Menyusun daftar saldo rekening.
7. Membuat atau menyusun efisiensi penagihan.
8. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bagian Keuangan.

c. Sub Bagian Rekening

Sub Bagian Rekening mempunyai tugas:

1. Melaksanakan pembukuan rekening tagihan bagi pelanggan.

2. Mencatat jumlah tagihan pada para pelanggan, sesuai hasil pembacaan meter.
3. Menyerahkan data rekening pada coordinator computer yang telah ditunjuk oleh pimpinan perusahaan dalam rangka pembuatan rekening air dan DRD air.
4. Meneliti hasil pembuatan rekening air, DRD Air sesuai dengan kubikasi pemakaian dan tarif air.
5. Menyerahkan rekening air dan DRD air yang telah selesai kepada Direktur Bidang Umum melalui Kepala Bagian Keuangan untuk dimintakan tanda tangan.
6. Menyerahkan rekening yang telah selesai ditanda tangani oleh Direktur Bidang Umum kepada Sub Bagian Kas dan Sub BAGian Penagihan.
7. Membuat laporan pelaksanaan tugas setiap periode yang telah ditentukan.
8. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Bagian Keuangan.

Bagian Administrasi Umum dan Personalia mempunyai tugas:

- a. Merencanakan, mengkoordinir, mengawasi pekerjaan-pekerjaan yang telah dilaksanakan oleh Sub Bagian Tata Usaha dan Umum, Personalia, Gudang dan Pembelian.
- b. Mengendalikan dan menyelenggarakan kegiatan-kegiatan dibidang administrasi, kepegawaian serta kesekretariatan.
- c. Menyenggarakan kegiatan-kegiatan dibidang kerumahtanggaan, peralatan kantor dan perundang-undangan.
- d. Mengurus perbekalan material dan peralatan teknik.
- e. Mengadakan pembelian barang-barang yang diperlukan perusahaan.

Bagian Langgan mempunyai tugas:

- a. Melaksanakan penyaluran meter air dan memeriksa data penggunaan air berdasarkan meter.

- b. Menyelenggarakan pemasangan, pelayanan langganan dan mengurus penagihan rekening langganan.
- c. Menyelenggarakan fungsi-fungsi pelayanan langganan, pengelolaan data langganan.
- d. Menyelenggarakan fungsi meter air, pengendalian meter air dan administrasi meter air.
- e. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Direktur Bidang Umum.

Bagian Produksi mempunyai tugas:

- a. Menyelenggarakan pengendalian atas kualitas dan kuantitas produksi air, termasuk rencana kebutuhan material produksi.
- b. Mengatur, menyelenggarakan fungsi-fungsi mekanik mesin ketenagaan, kualitas, serta laboratorium.
- c. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Direktur Bidang Teknik.

Bagian Transmisi/ Distribusi mempunyai tugas:

- a. Mengawasi pemasangan dan pemeliharaan pipa-pipa distribusi dalam rangka pembagian secara merata dan terus menerus serta melayani perbaikan akibat gangguan.
- b. Mengatur, menyelenggarakan fungsi pipa/ jaringan, pipa pompa tekan dan pelayanan gangguan.
- c. Mengkoordinir dan melaksanakan pemasangan sambungan baru untuk pelanggan.
- d. Meneliti sambungan-sambungan pipa yang tidak resmi.
- e. Mengatur dan mengkoordinir pengujian meter atau yang baru, menyusun rencana penggantian meter yang rusak serta pemeliharannya.
- f. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Direktur Bidang Teknik.

Bagian Perencanaan dan Pemeliharaan Teknik mempunyai tugas:

- a. Mengadakan persediaan cadangan air minum guna keperluan distribusi.

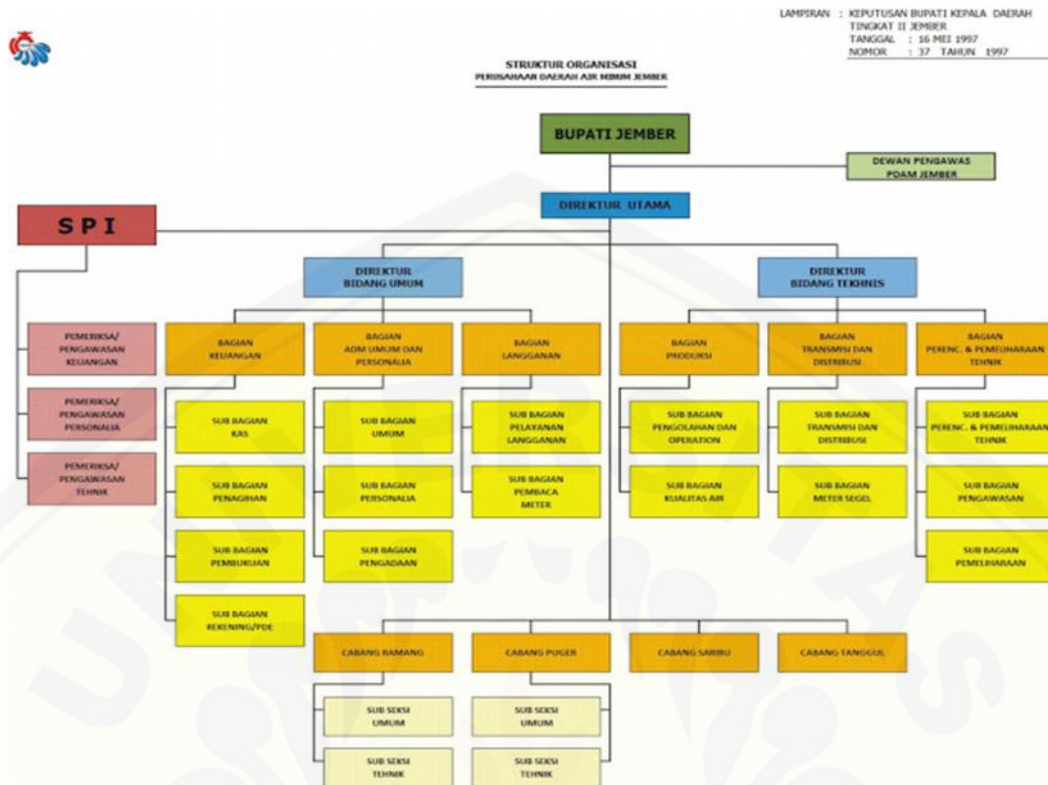
- b. Merencanakan pengadaan teknik bangunan air minum serta mengendalikan kualitas dan kuantitas termasuk menjamin rencana kebutuhan.
- c. Menyediakan sarana air minum untuk program-program pengembangan dan pengawasan pendistribusian.
- d. Membantu dan mengajukan saran-saran pertimbangan kepada Direksi.
- e. Mengurus perbekalan, material dan peralatan teknik.
- f. Mengetes, meneliti dan menilai peralatan teknik sesuai dengan kebutuhan perusahaan.
- g. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Direktur Bidang Teknik.

Satuan Pengawasan Intern mempunyai tugas:

- a. Membantu Direktur Utama dalam mengadakan penilaian atas sistem pengendalian dan pengolahan manajemen, pelaksanaan serta memberikan saran perbaikannya.
- h. Melakukan auditing internal
- i. Menyusun laporan audit

Cabang Perusahaan Daerah Air Minum adalah satuan kerja di wilayah yang mempunyai tugas membantu Direktur Utama dalam penyelenggaraan perusahaan, di daerah kerjanya masing-masing, serta melakukan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Direktur Utama. Cabang Type A adalah satuan kerja di wilayah yang pendapatannya minimal mampu menutup 80% dari seluruh Biaya Operasional Cabang kecuali beban penyusutan atau mempunyai pelanggan < 1000 sambungan rumah. Cabang Type B adalah satuan kerja di wilayah yang pendapatannya mampu menutup seluruh Biaya Operasional Cabang kecuali beban penyusutan atau mempunyai pelanggan 1001 s/d 2000 sambungan rumah dan merupakan unit type terkecil. Cabang Type C adalah satuan kerja di wilayah yang pendapatannya mampu menutup seluruh biaya operasional cabang termasuk beban penyusutan, atau mempunyai pelanggan > 2000 sambungan rumah.





Gambar 4.1 Struktur Organisasi PDAM Jember

#### 4.2 Gambaran Umum Aturan yang Mendasari Penentuan Tarif

Undang - undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air mengatur siapa sajakah yang berhak menerima atau menikmati air dan bagaimana peraturan pengelolaan Sumber Daya Air. Ada beberapa poin penting yang dijadikan sebagai dasar dalam melakukan penganalisaan.

1. Pasal 1
  - a. Ayat 15

Hak guna usaha air adalah hak untuk memperoleh dan mengusahakan air. Setiap individu berhak untuk mendapatkan air. Dalam hal ini mengandung pengertian bahwa tidak ada batasan mengenai siapa sajakah individu atau kelompok masyarakat yang berhak untuk mengonsumsi air. Semua orang berhak

untuk mengusahakan air. Artinya setiap orang bebas dalam menggunakan air untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari.

b. Ayat 19

Pendayagunaan Sumber Daya Air adalah upaya penatagunaan, penyediaan, penggunaan, dan pengusahaan Sumber Daya Air secara optimal agar berhasil guna dan berdaya guna. Pendayagunaan Sumber Daya Air artinya ialah pemanfaatan Sumber Daya Air. Adapun pemanfaatan yang dilaksanakan tidak boleh meninggalkan penatagunaan, penyediaan, penggunaan, dan pengusahaan Sumber Daya Air. Siapapun pihak yang memanfaatkan air baik untuk konsumsi atau usaha harus mempertimbangkan hal-hal tersebut untuk keberhasilan pendayagunaan air.

c. Ayat 26

Pengelola Sumber Daya Air adalah institusi yang diberi wewenang untuk melaksanakan pengelolaan Sumber Daya Air. Semua orang berhak menggunakan air untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Tetapi, tidak semua orang atau pihak berhak atas usaha Sumber Daya Air. Hanya pihak yang mendapatkan ijin dari pemerintah sajalah yang dapat melaksanakan usaha tersebut. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) merupakan BUMD yang ditunjuk untuk melaksanakan usaha di bidang penyediaan air minum. Sebagai badan yang ditunjuk oleh pemerintah untuk melaksanakan tugas dan tanggungjawab, PDAM senantiasa bekerja dibawah pengawasan dari pemerintah. Untuk itu, PDAM memiliki kewajiban untuk menyampaikan laporan kinerja perusahaan kepada Pemerintah Daerah dan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) selaku badan pengawas pemerintahan.

2. Pasal 3

Sumber dikelola secara menyeluruh, terpadu, dan berwawasan lingkungan hidup dengan tujuan mewujudkan kemanfaatan Sumber Daya Air yang berkelanjutan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pengelolaan Sumber Daya

Air harus memperhatikan lingkungan hidup. Artinya dampak kegiatan penyaluran air tidak berpengaruh buruk terhadap masyarakat dan lingkungan sekitar sumber air.

### 3. Pasal 4

Sumber Daya Air mempunyai fungsi sosial, lingkungan hidup, dan ekonomi yang diselenggarakan dan diwujudkan secara selaras. PDAM sebagai badan usaha harus mampu memenuhi fungsinya. Fungsi pertama ialah sebagai salah satu Badan Usaha Milik Negara yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah yang mempunyai tugas untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat. PDAM dituntut untuk dapat mengemban misi sosialnya, yaitu menyediakan air bersih yang layak dikonsumsi oleh masyarakat dengan harga yang dapat dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Selain itu, PDAM dipandang sebagai badan usaha memiliki fungsi bisnis. PDAM harus dapat mencapai profit tidak hanya untuk kelangsungan usaha tetapi juga untuk menghasilkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

### 4. Pasal 16

Wewenang dan tanggungjawab pemerintah kabupaten/ kota meliputi:

- a. Menetapkan kebijakan pengelolaan sumber daya air diwilayahnya berdasarkan kebijakan nasional sumber daya air provinsi dengan memperhatikan kepentingan kabupaten/ kota sekitarnya.
- b. Memenuhi kebutuhan pokok minimal sehari-hari atas air bagi masyarakat diwilayahnya.

Pemerintah Daerah dalam hal ini kota kabupaten memiliki wewenang untuk mengatur pengelolaan Sumber Daya Air. Karena pemerintah bertanggungjawab untuk memenuhi kebutuhan air sehari-hari. Kebutuhan air dalam hal ini ialah, pemerintah harus sepenuhnya bertanggungjawab untuk menjaga pelestarian Sumber Daya Air diwilayahnya agar dapat berlangsung terus-menerus untuk dapat digunakan oleh masyarakat sekitar. PDAM sebagai Badan

Usaha Milik Daerah merupakan kepanjangan tangan pemerintah untuk mewujudkan misi pemerintah dalam menjaga kelestarian Sumber Daya Air dan untuk memenuhi kebutuhan air masyarakat diwilayahnya. Untuk itu PDAM harus selalu memberikan laporan perencanaan hingga hasil usaha. Dalam hal penetapan tarif pun PDAM harus sejalan dengan pemerintah. Sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah, PDAM diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang memiliki fungsi untuk mengawasi jalannya pemerintahan.

Tarif ditentukan berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 23 tahun 2006. Pokok-pokok penentuan tarif air PDAM Jember adalah sebagai berikut:

- a. Standar kebutuhan pokok air minum sebesar 10 meter kubik/ kepala keluarga/ bulan atau 60 liter/ orang/ hari.
- b. Biaya Usaha = Biaya sumber air + Biaya Pengelolaan + Biaya Transmisi dan distribusi + Biaya kemitraan + Biaya umum dan administrasi
- c. Biaya Dasar =

$$\frac{\text{Biaya Usaha}}{\text{Volume air terproduksi} - \text{Volume kehilangan air standar}}$$

- d. Tarif air minum PDAM merupakan harga jual air minum dalam setiap meter kubik ( $m^3$ )
- e. Tarif terdiri atas:
  - i. Tarif Rendah : Tarif Subsidi < Biaya Dasar
  - ii. Tarif Dasar : Tarif = Biaya Dasar
  - iii. Tarif Penuh : Tarif > Biaya Dasar
  - iv. Tarif Rata-Rata :  $\frac{\text{Total Pendapatan Tarif}}{\text{Total Volume Air Terjual}}$
- f. Tarif 4% pendapatan masyarakat pelanggan
- g. Pendapatan PDAM harus memenuhi prinsip pemulihan biaya (*Full Cost Recovery*)
- h. Pemulihan Biaya: Tarif rata-rata minimal sama dengan Biaya Dasar.
- i. Pelanggan PDAM diklasifikasikan dalam 4 (empat) kelompok yaitu:
  - i. Kelompok I: Tarif Rendah



- ii. Kelompok II: Tarif Dasar
- iii. Kelompok III: Tarif Penuh
- iv. Kelompok IV: Tarif Air Minum Berdasarkan Kesepakatan
- j. PDAM dapat menentukan kebijakan jenis-jenis pelanggan pada masing-masing kelompok berdasarkan kondisi obyektif dan karakteristik pelanggan di daerah masing-masing sepanjang tidak mengubah jumlah kelompok pelanggan.
- k. Perhitungan tarif dilakukan dengan tahapan-tahapan sebagai berikut:
  - i. Menghitung biaya dasar
  - ii. Menghitung tarif dasar
  - iii. Menghitung tarif rendah dan subsidi silang
  - iv. Menghitung tarif penuh
- l. Besarnya subsidi silang dapat bervariasi antar kelompok pelanggan dalam wilayah pelayanan yang berbeda dan dihitung dengan menggunakan formula perhitungan subsidi.
- m. Mekanisme penetapan tarif didasarkan asas proporsionalitas kepentingan:
  - i. Masyarakat pelanggan
  - ii. PDAM selaku badan usaha dan penyelenggara; dan
  - iii. Pemerintah daerah selaku pemilik PDAM
- n. Pertimbangan masyarakat pelanggan harus menjamin kepentingan konsumen.
- o. Pertimbangan kepentingan PDAM harus menjamin kepentingan PDAM sebagai badan usaha dan penyelenggara dalam mencapai target pemulihan biaya penuh (*full cost recovery*), mewujudkan visi, mengemban misi dan mencapai tujuan dan sasaran pengembangan yang direncanakan di dalam rencana jangka panjang (*corporate plan*) PDAM yang bersangkutan.
- p. Pertimbangan kepentingan pemilik harus menjamin kepentingan pemerintah daerah, pemilik modal atau pemegang saham PDAM dalam memperoleh hasil atas pengelolaan PDAM berupa pelayanan air minum yang berkualitas dan/ atau keuntungan untuk pengembangan pelayanan umum yang bersangkutan.



- q. Tarif ditetapkan oleh kepala daerah berdasarkan usulan direksi setelah disetujui oleh Dewan Pengawas.
- r. Konsep usulan tarif diajukan oleh direksi PDAM dengan mempertimbangkan mutu pelayanan, pemulihan biaya dan target pengembangan tingkat pelayanan, dilengkapi data pendukung.
- s. Konsep usulan penetapan tarif terlebih dahulu dikonsultasikan dengan wakil atau forum pelanggan melalui berbagai media komunikasi untuk mendapatkan umpan balik sebelum diajukan kepada kepala daerah.
- t. Konsep usulan penetapan tarif beserta data pendukung dan umpan balik dari pelanggan diajukan secara tertulis kepada kepala daerah melalui badan pengawas.
- u. Hasil pembahasan usulan penetapan tarif dan pendapat badan pengawas, kepala daerah membuat ketetapan menyetujui atau menolak secara tertulis kepada direksi PDAM paling lambat 2 (dua) bulan sejak usulan diterima.
- v. Berdasarkan penetapan tarif oleh kepala daerah, direksi menerbitkan keputusan besarnya tarif bagi setiap pelanggan.
- w. Direksi melakukan sosialisasi keputusan besarnya tarif bagi setiap pelanggan melalui media massa paling lama 30 (tiga puluh) hari sebelum tarif baru diberlakukan secara efektif.
- x. Penyesuaian tarif tahunan dilakukan dengan formula indeksasi dengan memperhitungkan nilai indeks inflasi tahunan pada tahun yang bersangkutan yang diterbitkan instansi pemerintah yang berwenang, beban bunga pinjaman dan parameter lain sesuai kontrak perjanjian kerjasama.
- y. Penyesuaian tarif diusulkan oleh direksi kepada kepala daerah melalui badan pengawas untuk ditetapkan.
- z. Penyesuaian tarif dilakukan oleh direksi kepada kepala daerah melalui badan pengawas untuk ditetapkan.
- aa. Peninjauan tarif secara periodic dapat dilakukan dalam keadaan luar biasa yang mengakibatkan diperlukannya perubahan rencana kerja perusahaan (*corporate plan*).

- bb. Untuk kesinambungan pelayanan PDAM paling lambat 5 (lima) tahun sekali direksi dapat melakukan peninjauan tarif.

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, setiap individu masyarakat memiliki hak atas air, baik itu hak guna maupun hak usaha. Pemerintah daerah bertanggungjawab atas pemenuhan kebutuhan air bersih seluruh masyarakat yang ada di wilayahnya. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) sebagai salah satu Badan Usaha Milik Daerah merupakan kepanjangan tangan pemerintah untuk melaksanakan tugas dan tanggungjawab pemerintah daerah dalam hal pelayanan air bersih. Sebagai badan usaha, PDAM harus tetap memperhatikan kelangsungan Sumber Daya Air. Pemanfaatan Sumber Daya Air harus seiring pelestariannya. Kegiatan pemanfaatan air dilakukan secara efektif dan efisien sehingga tidak menimbulkan dampak kerusakan lingkungan dan tujuan untuk pemenuhan kebutuhan air masyarakat dapat tercapai.

### **4.3 Proses Penentuan Tarif**

#### **4.3.1 Dasar Pengelompokan Pelanggan**

Pengelompokan pelanggan merupakan salah satu dari strategi PDAM dalam menentukan besaran tarif untuk masing-masing pelanggan. Oleh karena tarif yang diberlakukan PDAM bervariasi. Adapun variasi tersebut dikarenakan adanya dua misi yang dijalankan oleh PDAM. Yaitu misi sosial dan misi bisnis. Misi sosial terkait dengan kewajiban PDAM sebagai kepanjangan tangan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan air seluruh masyarakat. Seluruh masyarakat artinya tarif air PDAM harus dapat dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Sedangkan misi bisnis ialah PDAM harus mampu membiayai segala kebutuhannya untuk kelangsungan usaha.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 23 Tahun 2006 mengatur pengelompokan pelanggan dengan tarif yang bervariasi. Adapun pengelompokan pelanggan yang terdapat pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 23 Tahun 2006 adalah sebagai berikut:

- a. Kelompok I: menampung jenis-jenis pelanggan yang membayar tarif rendah untuk memenuhi standar kebutuhan pokok air minum.
- b. Kelompok II: menampung jenis-jenis pelanggan yang membayar tarif dasar untuk memenuhi standar kebutuhan pokok air minum.
- c. Kelompok III: menampung jenis-jenis pelanggan yang membayar tarif penuh untuk memenuhi standar kebutuhan pokok air minum.
- d. Kelompok khusus: menampung jenis-jenis pelanggan yang membayar tarif air minum berdasarkan kesepakatan.

Berdasarkan Permendagri No. 23 Tahun 2006 pasal 11, PDAM dapat menentukan kebijakan jenis-jenis pelanggan pada masing-masing kelompok berdasarkan kondisi obyektif dan karakteristik pelanggan di daerah masing-masing sepanjang tidak mengubah jumlah kelompok pelanggan. Setiap PDAM diberi kebebasan untuk menentukan tarif masing-masing jenis pelanggan. hal ini merupakan kebijakan perusahaan yang pada akhirnya menjadi sebuah strategi dalam menentukan tarif. Penentuan golongan pelanggan didasarkan atas kondisi wilayah perusahaan. Adapun klasifikasi kelompok dan golongan pelanggan PDAM Jember adalah sebagai berikut:

- a. Kelompok I, terdiri atas;
  1. Sosial Umum 1 yaitu Tempat Ibadah (Musholla, Masjid, Gereja, Vihara, Pura, klenteng)
  2. Sosial Umum 2, yaitu:
    - a) Kran Umum (satu saluran yang digunakan oleh lebih dari 1 KK dan maksimal 20 KK)
    - b) Kamar Mandi Umum / WC Umum yang dikelola pemerintah
- b. Kelompok II, terdiri atas;
  1. Sosial Umum 3, antara lain:
    - a) Panti Asuhan, Panti Jompo, Panti Sosial
    - b) Pondok Pesantren
    - c) Yayasan Sosial
  2. Sosial Khusus 1, antara lain:
    - a) Pendidikan Anak Usia Dini, Taman Kanak-kanak

- b) Sekolah Negeri/ Swasta
3. Rumah Tangga 1 (Sederhana), dengan ketentuan:
  - a) Bangunan = Semi Permanen
  - b) Dinding = Sebagian bangunan dinding terdiri batako, batu bata, bamboo, triplek dan sebagainya
  - c) Atap = Genteng biasa, Asbes
  - d) Lantai = Tanah, Rabatan
4. Sosial khusus 2, antara lain:
  - a) Rumah Sakit Umum
  - b) Rumah Sakit Tentara
  - c) Rumah Sakit Polisi
  - d) Perguruan Tinggi Negeri/ Swasta
- c. Kelompok III, terdiri atas golongan:
  1. Rumah Tangga 2 (sedang), dengan ketentuan:
    - a) Bangunan = Permanen
    - b) Dinding = semua bangunan terdiri dari batu-bata, batako
    - c) Atap = Genteng biasa, Pres, Beton, dan Asbes
    - d) Lantai = Ubin, Keramik
    - e) Luas Bangunan = 21 m<sup>2</sup> sampai dengan 70 m<sup>2</sup>
    - f) Lebar jalan = Maksimum 4 meter
  2. Niaga Kecil  
Usaha kecil di bidang perdagangan barang atau jasa antara lain : kios, rumah makan, wartel, warnet, rental, penjahit, foto copy, foto studio, counter pulsa, took eceran,/ pracangan, rumah kost, salon kecantikan, pergudangan, KM umum yang dikelola swasta.
  3. Industri Kecil, termasuk di dalamnya antara lain:  
Home industri (pembuatan kue/ tape/ tempe/ tahu/ suwar-suwir/ dan lain-lain yang termasuk dalam kelompok makanan/ barang kerajinan non makanan).

4. Niaga Sedang

Usaha bidang perdagangan barang atau jasa dengan skala sedang antara lain: penginapan, losmen, hotel kelas melati, perkantoran swasta, tempat hiburan, café, karaoke, balai pengobatan, RS, RS bersalin, RS swasta, klinik kesehatan, p-erbengkelan, biro jasa, chargo, curier, laboratorium, fitness, lapangan olah raga swasta, apotik, pertokoan, swalayan, minimarket, koperasi, butik, isi ulang air minum, percetakan, peternakan, tungku gamping.

5. Instansi Pemerintah, antara lain:

Kantor, gedung, lembaga, diklat, sarana olah raga milik pemerintah, TNI\_Polri, rumah dinas pejabat pemerintah, rumah dinas TNI-Polri.

d. Kelompok IV

1. Rumah Tangga 3 (Mewah), dengan ketentuan:

- a) Bangunan = Permanen
- b) Dinding = semua bangunan terdiri dari batu-bata
- c) Atap = Genteng, glasor, genteng pres
- d) Lantai = Keramik, marmer
- e) Luas Bangunan = diatas 70 m<sup>2</sup>
- f) Lebar Jalan = lebih dari 4 meter

2. Niaga Besar, antara lain:

- a) Lembaga Keuangan Bank dan Non Bank
- b) Hotel Berbintang
- c) Restoran
- d) Plaza/ Mall
- e) Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah/ Badan Usaha Milik Swasta

Menurut Kepala Bagian Pelanggan, Bapak Sapto menyatakan bahwa penggolongan tersebut diberlakukan sejak tahun 2007. Sebelum itu, penggolongan Rumah Tangga 1, 2, dan 3 menjadi Rumah Tangga. Hal ini dilakukan untuk pemerataan tarif. Pemerataan tarif dalam hal ini merupakan salah satu strategi dari



perusahaan dalam menentukan tarif. Pengelompokan pelanggan merupakan peraturan dari Menteri Dalam Negeri yang mutlak tidak dapat diubah oleh perusahaan. Akan tetapi perusahaan diberi wewenang untuk menggolongkan pelanggan dalam beberapa kategori yang dapat dimasukkan kedalam masing-masing kelompok.

Kebebasan dalam penggolongan pelanggan merupakan kebijakan perusahaan yang dijadikan sebagai kunci dalam menetapkan tarif. Karena dalam penentuan besaran tarif, perusahaan dalam hal ini PDAM harus menetapkan tarif yang dapat dijangkau oleh semua kalangan. Selain itu, PDAM juga harus memperhatikan target pemulihan biaya penuh (*full cost recovery*). Menurut Peraturan Dalam Negeri No. 23 Tahun 2006, pemulihan biaya penuh (*full cost recovery*) dicapai dari hasil perhitungan tarif rata-rata minimal sama dengan biaya dasar. Artinya target biaya penuh (*full cost recovery*) adalah biaya keseluruhan dari proses produksi hingga pemasaran jasa yang diberikan oleh PDAM. Hal ini bertujuan untuk mempertahankan kelangsungan usaha karena PDAM selain memiliki fungsi sosial juga memiliki fungsi bisnis. Dengan terpenuhinya target biaya penuh, diharapkan PDAM akan terhindar dari risiko kerugian.

#### **4.3.2 Strategi Penentuan Tarif**

Bagian-bagian yang terlibat dalam penentuan tarif ialah tim tarif, direksi, Dewan Pengawas dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Tim tarif ialah tim yang memiliki peran yang sangat signifikan dalam hal menentukan besaran tarif. Karena tim tarif berkaitan langsung dengan perhitungan tarif yang akan diberlakukan. Berdasarkan Surat Keputusan Direksi No. 37 Tahun 1997, Direksi terdiri dari Direktur Utama, Direktur Bidang Umum, dan Direktur Bidang Teknik. Adapun pengertian Direksi dalam hal ini menurut Permendagri No. 2 Tahun 2007, Direksi ialah salah satu organ dari PDAM yang diangkat langsung oleh Kepala Daerah atas usulan Dewan Pengawas. Calon Direksi memenuhi persyaratan diantaranya:

1. Mempunyai pendidikan Sarjana Strata 1 (S-1)
2. Mempunyai pengalaman kerja 10 tahun bagi yang berasal dari PDAM atau mempunyai pengalaman kerja minimal 15 tahun mengelola perusahaan bagi yang bukan berasal dari PDAM yang dibuktikan dengan surat keterangan (referensi) dari perusahaan sebelumnya dengan penilaian baik.
3. Lulus pelatihan manajemen air minum di dalam atau diluar negeri yang telah terakreditasi dibuktikan dengan sertifikat atau ijasah.
4. Membuat dan menyajikan proposal mengenai visi dan misi PDAM.
5. Bersedia bekerja penuh waktu.
6. Tidak terikat hubungan keluarga dengan Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah atau Dewan Pengawas atau Direksi lainnya sampai derajat ketiga menurut garis lurus atau kesamping termasuk menantu dan ipar.
7. Lulus uji kelayakan dan kepatuhan yang dilaksanakan oleh tim ahli yang ditunjuk oleh Kepala Daerah.

Direksi mempunyai tugas:

1. Menyusun perencanaan, melakukan koordinasi dan pengawasan seluruh kegiatan operasional PDAM.
2. Membina pegawai.
3. Mengurus dan mengelola kekayaan PDAM.
4. Menyelenggarakan administrasi umum dan keuangan.
5. Menyusun Rencana Strategis Bisnis 5 (lima) tahunan (*business plan/ corporate plan*) yang disahkan oleh Kepala Daerah melalui usul Dewan Pengawas.
6. Menyusun dan menyampaikan Rencana Bisnis dan Anggaran Tahunan PDAM yang merupakan penjabaran tahunan dan Rencana Strategis Bisnis (*business plan/ corporate plan*) kepada Kepala Daerah melalui Dewan Pengawas, dan
7. Menyusun dan menyampaikan laporan seluruh kegiatan PDAM.

Dewan Pengawas menurut Permendagri No. 2 Tahun 2007 berasal dari unsur pejabat pemerintah daerah, professional dan/ atau masyarakat konsumen yang diangkat oleh Kepala Daerah.

Calon anggota Dewan Pengawas memenuhi persyaratan:

1. Menguasai manajemen PDAM.
2. Menyediakan waktu yang cukup untuk melaksanakan tugasnya, dan
3. Tidak terikat hubungan keluarga dengan Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah atau Dewan Pengawas yang lain atau Direksi sampai derajat ketiga baik menurut garis lurus atau kesamping termasuk menantu dan ipar.

Dewan Pengawas mempunyai tugas:

1. Melaksanakan pengawasan, pengendalian dan pembinaan terhadap pengurusan dan pengelolaan PDAM.
2. Memberikan pertimbangan dan saran kepada Kepala Daerah diminta atau tidak diminta guna perbaikan dan pengembangan PDAM antara lain pengangkatan Direksi, program kerja yang diajukan oleh Direksi, rencana perubahan status kelayakan PDAM, rencana pinjaman dan ikatan hukum dengan pihak lain, serta menerima, memeriksa, dan atau menandatangani laporan Triwulan dan Laporan Tahunan, dan
3. Memeriksa dan menyampaikan Rencana Strategis Bisnis (*business plan/corporate plan*), dan Rencana Bisnis dan Anggaran Tahunan PDAM yang dibuat Direksi kepada Kepala Daerah untuk mendapatkan pengesahan.

Menurut SK Bupati No. 37 Tahun 1997, Badan Pengawas adalah aparat pelaksana kewenangan Bupati Kepala Daerah Tingkat II dibidang pengawasan, pembinaan, pengembangan dan pengendalian Perusahaan Daerah. Tim tarif ialah sebuah tim yang ditunjuk langsung oleh Direksi untuk menentukan besaran tarif yang akan diberlakukan. Tim tersebut terdiri atas bagian-bagian yang terkait dengan tarif, antara lain bagian keuangan, bagian produksi, dan bagian pelanggan. bagian keuangan berhubungan dengan komponen-komponen biaya yang menjadi dasar perhitungan tarif. Sedangkan bagian pelanggan ialah bagian yang berhubungan langsung dengan masyarakat khususnya yang menjadi pelanggan

PDAM. Artinya, bagian pelanggan merupakan barisan terdepan yang akan menjadi sasaran ketika terjadi gejolak di masyarakat khususnya yang berkaitan dengan tarif.

Tim tarif memiliki tugas dan wewenang diantaranya adalah menentukan komponen biaya, mempertimbangkan komponen biaya, membuat draft tarif untuk direksi, dan menyusun draft ulang (revisi) untuk dibawa kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) selaku badan pengawas Pemerintah Daerah.

Adapun biaya-biaya yang menjadi komponen dalam perhitungan tarif adalah sebagai berikut:

#### I Biaya Operasi, Pemeliharaan dan Administrasi (OPA)

- a. Operasional
  1. Unsur Sumber
  2. Unsur Pengolahan
  3. Unsur Transmisi dan Distribusi
- b. Biaya Pemeliharaan
  1. Unsur Sumber Air
  2. Unsur Pengolahan
  3. Unsur Transmisi dan Distribusi
- c. Biaya Administrasi
  1. Biaya Pegawai
  2. Biaya Kantor
  3. Biaya Langganan
  4. Biaya Survey
  5. Biaya Pemeliharaan Instansi Umum
  6. Penyisihan Piutang
  7. Biaya Umum

#### II Biaya Operasi, Pemeliharaan, Administrasi dan Depresiasi (OPAD)

##### Biaya Depresiasi

1. Instalasi Sumber Air
2. Instalasi Pengolahan Air



3. Instalasi Transmisi dan Distribusi
4. Penyusutan dan Amortisasi
  - a. Penyusutan Instalasi Umum
  - b. Amortisasi Beban Ditangguhkan
  - c. Penyusutan Instalasi Umum AMDK

### III Jumlah Pinjaman

#### A. Bunga Pinjaman (BP)

#### B. Denda Pinjaman

Setelah biaya-biaya selama tiga tahun ditentukan beserta dengan estimasi inflasi, kenaikan harga-harga barang, dan kenaikan Tarif Dasar Listrik (TDL). Setelah ketiga hal tersebut sudah ditentukan, maka perhitungan tarif dapat dilakukan. Tim tarif merupakan tim yang berperan dalam hal ini.

Dalam melakukan perhitungan tarif *Full Cost Recovery* (FCR) terlebih dahulu dihitung harga biaya per m<sup>3</sup> produksi yang dibutuhkan yakni OPA, OPAD dan TBP + Laba, kemudian biaya produksi rata-rata dijadikan acuan dalam menentukan tarif pada masing-masing kelompok golongan dilakukan dengan cara membandingkan tarif berlaku dengan harga produksi (kebutuhan) kemudian dilakukan perhitungan.

Setelah semua biaya diperhitungkan, strategi berikutnya ialah upaya perhitungan tarif untuk mendapatkan kekuatan tarif selama tiga tahun kedepan. Pengkajian mengenai kemungkinan kenaikan harga barang-barang dipasar beserta inflasi menjadi salah satu pertimbangan untuk menentukan tarif yang akan diberlakukan. Sehingga tim tarif tidak melakukan perhitungan tarif setiap tahun melainkan, perhitungan dilakukan pada saat tarif yang berlaku tidak lagi memiliki kekuatan dan mengancam kelangsungan usaha perusahaan. Ketika terjadi kenaikan harga-harga barang di pasar maupun kenaikan tarif dasar listrik, sebagai badan yang melayani masyarakat PDAM tidak dapat serta-merta menaikkan tarif bersamaan dengan kenaikan faktor produksi. Hal ini dikarenakan untuk menghindari terjadinya gejolak di masyarakat. Oleh karena itu pada saat perhitungan tarif, maka inflasi, kenaikan harga barang, dan tarif dasar listrik



diperkirakan selama tiga tahun yang akan datang. Sehingga tarif yang ditentukan memiliki kekuatan selama tiga tahun kedepan. Hal ini terjadi pada tarif tahun 2013 masih berlaku untuk tahun 2014 dan 2015 meskipun sempat terjadi kenaikan tarif dasar listrik.

Selain komponen biaya hal lain yang dijadikan acuan ialah Permendagri No. 23 Tahun 2006 yang sudah disinggung di atas. Hal pokok yang harus menjadi acuan ialah besaran tarif 10.000 liter pertama tidak boleh melebihi 4% dari UMK (Upah Minimum Kabupaten). Dalam memenuhi persyaratan tersebut, PDAM Jember mengacu pada kelompok pelanggan III A (Rumah Tangga II). Hal ini dikarenakan kelompok pelanggan tersebut merupakan kelompok pelanggan terbanyak. Yaitu sekitar 85% dari keseluruhan jumlah pelanggan.

Setelah proses penentuan tarif selesai, maka dibuatlah draft tarif yang diajukan kepada Direksi. Kemudian Direksi mengkaji draft tarif yang diajukan oleh tim tarif. Direksi mengkaji tarif dengan mempertimbangkan pendapatan dan beban masyarakat serta kelangsungan usaha perusahaan. Setelah kajian draft tarif selesai dibahas oleh Direksi, maka draft tersebut akan dikembalikan kepada tim tarif beserta revisinya. Selanjutnya, tim tarif menyusun draft ulang untuk diajukan kepada Dewan Pengawas. Apabila Dewan Pengawas sudah menyetujui draft tersebut, tarif akan dikembalikan kepada tim tarif. Untuk selanjutnya, Direksi mengajukan kepada Bupati selaku Kepala Daerah yang memiliki wewenang penuh terhadap PDAM. Setelah tarif disetujui dan ditetapkan, maka turun Surat Keputusan Direksi (SK Direksi) dan Surat Keputusan Bupati (SK Bupati). Kedua surat keputusan inilah yang nantinya menjadi dasar penetapan tarif untuk diluncurkan kepada masyarakat.

Tarif diawali dengan pembentukan tim tarif oleh Direksi. Penentuan tarif diawali dengan perhitungan tarif oleh tim tarif, kemudian rapat dengan direksi. Jika tarif dianggap sudah sesuai dengan berbagai pertimbangan, maka selanjutnya direksi menyerahkan draft tarif kepada anggota dewan. Persetujuan draft tarif dilakukan oleh anggota dewan manakala tarif beserta hitungannya dianggap tidak membebankan masyarakat atau dengan kata lain dapat dijangkau oleh masyarakat. Serta biaya-biaya dianggap rasional. Selanjutnya, draft tarif diserahkan kepada

bupati untuk menurunkan Surat Keputusan (SK bupati) agar tarif dapat di turunkan kepada masyarakat.

Ketua tim tarif mengemukakan bahwa pelaksanaan proses penentuan tarif diwarnai dengan seni. Diawali pada saat perhitungan yang dilakukan tim tarif. Sering terjadi perbedaan pendapat antar masing-masing anggota tim. Perbedaan tersebut dilatar belakangi oleh masing-masing bagian yang memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Misalnya bagian pelanggan cenderung untuk menekan tarif karena berkaitan dengan gejolak masyarakat. Sedangkan bagian teknik cenderung untuk meningkatkan biaya yang pada akhirnya akan meningkatkan pula tarif yang dibebankan kepada pelanggan. hal tersebut terjadi berkaitan dengan bagian teknik yang cenderung dituntut untuk memberikan pelayanan teknis secara maksimal. Semakin banyak perbedaan pendapat, maka semakin banyak pula poin yang menjadi pertimbangan dalam menentukan tarif. Sehingga diharapkan tarif yang terbentuk merupakan tarif yang memiliki kekuatan selama tiga tahun kedepan atau bahkan lebih. Setelah draft tarif dibuat, perjalanan penetapan tarif pada saat berada pada tingkat Direksi dan Badan Pengawas pun tidak selalu mulus. Masih terdapat revisi yang harus dibenahi lagi oleh tim tarif. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat pun menghendaki tarif yang dapat dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Jika terjadi kenaikan tarif manajemen PDAM harus bisa memperjuangkan tarif yang sudah ditetapkan tersebut di tingkat yang paling atas yaitu Bupati. Karena setiap kenaikan tarif harus dikaji secara mendalam.

Apabila terjadi perubahan tarif, pihak PDAM memberi tahu kepada masyarakat satu bulan sebelum tarif baru diberlakukan. Pemberitahuan tersebut melalui pemberitahuan secara langsung kepada pelanggan yang sedang melakukan pembayaran dan juga melalui media elektronik seperti radio. Sehingga masyarakat tahu dan dapat mempersiapkan diri untuk tarif yang baru. Upaya tersebut dilakukan oleh pihak PDAM untuk menghindari respon yang negatif dari masyarakat selaku pelanggan.

#### 4.4 Pandangan Stakeholder Mengenai Tarif Air PDAM Jember

##### 4.4.1 Manajemen PDAM

Setiap peraturan dari pemerintah baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah memiliki sifat yang mengikat sehingga harus ditaati oleh perusahaan. Termasuk Peraturan Menteri Dalam Negeri mengenai kebijakan tarif air minum. Seperti yang sudah dibahas sebelumnya, Permendagri No. 23 tahun 2006 tersebut mengatur tata cara penentuan tarif secara umum. Artinya peraturan tersebut bersifat luwes untuk diterapkan. Karena perusahaan masih harus merumuskan tarif menggunakan kebijakannya. Hanya saja kebijakan tersebut dibatasi dalam batasan-batasan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah. Hal ini sesuai dengan pernyataan Kepala Bagian Keuangan.

*“Kita tetap mengikuti aturan main yang sudah ditetapkan pemerintah. Mekanisme itu tetap berpedoman sementara pada sk mendagri. Tata cara pelaksanaannya kita tetap melakukan mekanisme untuk mengajukannya ke pemerintah daerah. Sebagai pembuat semacam SK. Jadi semua tidak bisa serta merta. Misalnya gini kita mau mengajukan kenaikan tarif 20% misalnya. Untuk tahun depan misalnya. Tapi terkadang kebijakan itu tidak serta merta 20% disetujui. Tapi pemberlakuannya itu secara berkala. Misalnya oke dilakukan 20% tapi 2 kali misalnya.”*

Setiap terdapat kenaikan tarif, PDAM mengajukan kenaikan tersebut kepada Pemerintah Daerah. Pengajuan tersebut tidak serta-merta dapat diterima. Tetapi menunggu beberapa bulan untuk dapat diterima. Tidak semua pengajuan diterima dengan mudah. Karena ada persyaratan yang harus dipenuhi terlebih dahulu. Semisal PDAM mengajukan kenaikan tarif sebesar 20%. Hal itu dapat diterima tetapi dengan persyaratan satu tahun kedepan naik 10% dan tahun berikutnya naik 10%. Hal semacam inilah yang pada akhirnya merubah rencana perusahaan. Sehingga PDAM dituntut untuk berpikir kreatif agar kelangsungan usaha tetap terjaga.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 23 Tahun 2006 mengenai 10 m<sup>3</sup> pertama, tarif tidak boleh melebihi 4% dari UMK (Upah Minimum Kabupaten). Hal ini bukan berarti mutlak diberlakukan pada semua golongan. Kelangsungan

usaha perusahaan merupakan buah kerja keras dari PDAM. Acuan 4% tersebut diberlakukan pada golongan mayoritas. Menurut Kepala Bagian Pelanggan, adanya acuan tersebut tidak mengkhawatirkan pihak manajemen PDAM.

*“Saya pikir kita kedepan dalam arti kita tidak memberatkan masyarakat dalam hal membebani terlalu besar tetapi dalam hal operasional kita juga dapat melanjutkan progress dari PDAM artinya harus imbang antara kepentingan PDAM dan kepentingan masyarakat. Nah kepentingan masyarakat ini kita udah fasilitasi yang 4% dari UMK itu. Kita jauh tetep masih dibawah standar yang ditetapkan oleh pemerintah 4% yang harus dikaji bahwa tarif minimal harus 4% dibawah UMK.”*

Karena pada dasarnya nilai UMK setiap tahun akan mengalami peningkatan sedangkan tarif air cenderung stabil untuk tiga tahun kedepan dari penentuan tarif. Sehingga masyarakat akan mampu untuk memenuhi kebutuhan air mereka dengan biaya 4% dari pendapatannya. Hal ini sejalan dengan pendapat Kepala Bagian Keuangan.

*“Kita itu setuju ya. UMK 4% itu sebenarnya sama dengan begini lo penghasilan pekerja, itu 4 persennya dibuat membeli air. Samadengan seperti itu. Membeli air yang didaerah kabupaten ya yang jauh dari kota besar itu mungkin masih bisa ya mencukupi dari 4% misalnya ya. Jember itu misalnya 1 juta. 1 juta 4 persennya itu berapa, 40 ribu ya. Kita itu sebetulnya sudah menyediakan 1-10.000 m<sup>3</sup>. Nah itu subsidinya disitu, nggak nyampek angka besaran itu.*

Tanggapan DPRD mengenai aturan tarif yang tidak boleh melebihi 4% dari UMK (Upah Minimum Kabupaten) ialah aturan tentunya harus menjadi acuan PDAM dalam menetapkan tarif. Pertimbangan rata-rata kemampuan masyarakat untuk menyisihkan beberapa penghasilannya untuk memenuhi kebutuhan air bersih harus diperhitungkan secara matang. Karena jika tidak, masyarakat tidak mampu untuk memenuhinya. Menurut P. Nanang anggota komisi C sebagai berikut.

*“Kalo tidak ada batasan seperti itu, masyarakat tidak punya pilihan lain. Akhirnya kan perusahaan dapat mengambil keuntungan dari keadaan masyarakat*



*yang tidak mampu gitu lo ya. Bahwa pemerintah ada ini untuk kepentingan masyarakat. Mengatur untuk kepentingan masyarakat”*

Hal senada juga disampaikan oleh pelanggan PDAM Jember.

*“Menurutku tarifnya itu sudah sesuai dengan penghasilan yang didapatkan. Artinya masih mencukupi. Jadi dengan adanya kebijakan dari pemerintah ini mengenai tarif maksimal tidak boleh melebihi 4% dari UMK itu menurut saya sudah tepat. Jika tidak ada peraturan dari pemerintah, bisa saja dari PDAM ngasih harganya lebih tinggi kalo nggak diawasi oleh pemerintah.”*

Selama ini tarif yang dikeluarkan oleh PDAM sudah sesuai dengan penghasilan. Artinya tarif yang dibayarkan oleh pelanggan tidak memberatkan. Adanya kebijakan dari pemerintah tentang tarif maksimum diapresiasi oleh masyarakat karena bisa jadi apabila tidak ada aturan dari pemerintah, pihak PDAM dapat menaikkan tarif tanpa melihat sisi sosial. Harapan dari masyarakat, tarif boleh saja naik, namun tetap harus diimbangi dengan kenaikan pelayanan seperti kualitas air dan kontrol setiap bulan. Karena sejauh ini tidak ada kontrol yang dilakukan oleh pihak PDAM. Masyarakat dalam hal ini ialah pelanggan setia PDAM. Pelanggan merupakan konsumen yang akan mendapatkan pelayanan dari PDAM. Komunikasi antara pelanggan dengan pihak manajemen PDAM merupakan hal yang penting. Karena dengan adanya komunikasi tersebut pihak PDAM akan mengetahui apa yang menjadi keluhan bagi pelanggan. Namun, hal tersebut masih sebatas konsultasi kepada bagian pelanggan. Sedangkan tidak semua pelanggan memiliki keberanian untuk melakukan konsultasi secara langsung. Sehingga dibutuhkan kontrol secara langsung oleh pihak PDAM untuk memudahkan pelayanan dan menjalin kedekatan kepada masyarakat. Selain itu, setiap kenaikan tarif lebih baik diimbangi dengan kenaikan pelayanan. Sehingga masyarakat tidak merasa dirugikan dengan adanya tambahan tarif yang dikenakan kepadanya. Hal ini disampaikan oleh salah satu pelanggan PDAM Jember.



*“Harapan saya ya boleh lah naik jika memang disesuaikan dengan kondisi ekonomi Negara saat ini. Cuman harus disesuaikan juga dengan pelayanan yang diberikan. Harus sering dilakukan kontrol atau pengawasan di rumah-rumah gitu.”*

Masing-masing PDAM di Indonesia memiliki kebijakan sendiri yang disesuaikan dengan wilayahnya. Untuk PDAM Jember, semua peraturan mengacu pada peraturan yang dibuat oleh pemerintah pusat seperti penentuan tarif air. Tidak terdapat Perda khusus yang membahas mengenai tarif. Jika terdapat perubahan tarif, PDAM akan mengajukan draft perubahan tarif kepada dewan pengawas. Setelah mendapatkan persetujuan dari dewan pengawas, draft tersebut dapat diajukan kepada Bupati untuk mengeluarkan Surat Keputusan Bupati mengenai perubahan tarif.

Kekuatan tarif masing-masing PDAM bergantung pada strategi dalam pembuatan tarif. Kebijakan PDAM menuntut untuk memainkan strategi penggolongan pelanggan melalui subsidi silang. Karena tarif air PDAM tidak dapat dipukul rata untuk semua pelanggan. Klasifikasi pelanggan dilakukan untuk dapat mencapai misi sosial dan misi bisnis perusahaan. Yaitu melayani semua kalangan masyarakat. Tarif rendah dan tarif dasar merupakan sasaran misi sosial perusahaan. Sedangkan tarif penuh merupakan tarif yang menguntungkan perusahaan. Penjelasan tersebut didasarkan atas pernyataan Bagian Keuangan.

*“Mengatur strategi memang berhadapan dengan kondisi seperti peraturan pemerintah seperti itu dengan syarat seperti itu, itu sangat menguras tenaga dan lain-lain ya untuk mencapai tujuan itu, jadi disatu sisi untuk tetap beroperasi, disisi lain untuk memenuhi hajat hidup tadi itu... disisi lain ada tekanan dari pemerintah ya.... Semua PDAM baik yang di kota besar Surabaya, Malang yang pelanggannya sudah ratusan ribu berhadapan betul dengan yang seperti itu.”*

Manajemen PDAM sebagai pengelola usaha merupakan pihak yang paling utama untuk dimintai pertanggungjawaban kinerja perusahaan. Dibekali kunci oleh Pemerintah Daerah berupa dua misi yang harus dilaksanakan secara seimbang. Yaitu misi sosial dan misi bisnis. Kunci tersebut merupakan tujuan utama perusahaan. Jadi ketika perusahaan melaksanakan tugas utamanya dalam

melayani masyarakat, perusahaan tidak boleh melupakan kelangsungan usaha yang memerlukan biaya untuk membiayai operasional perusahaan. Dalam hal ini, perusahaan perlu merumuskan strategi yang bijak untuk mencapai kedua hal tersebut. Mengapa harus bijak, karena strategi yang menguntungkan saja tidak cukup. Hal tersebut selaras dengan yang disampaikan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

*“Yang jelas kita berharap bahwa tarif itu bukan tarif fix artinya bisa berubah. harus ada penyesuaian-penyesuaian dengan komponen biaya produksi dalam penentuan tarif itu. Yang jelas kami berharap dalam penentuan tarif itu tidak semata-mata untuk orientasi profit tapi bahwa ada aspek misi sosial. Jadi bahwa perusahaan PDAM dalam menjalankan misinya sebagai perusahaan tidak boleh melepaskan dari dua fungsi tersebut. Karena ini PDAM tidak lepas dari keberadaan pemerintah daerah, bahwa kedua fungsi itu harus tetap bisa dijalankan.”*

Goncangan perekonomian Negara secara langsung maupun tidak langsung akan mempengaruhi kinerja perusahaan. Hal ini berkaitan dengan pembiayaan yang harus dikeluarkan oleh PDAM. Tarif yang sudah berlaku saat ini harus terus dievaluasi dan dikaji ulang apakah tarif tersebut masih layak untuk dipertahankan ataukah harus menyusun tarif baru demi kelangsungan usaha perusahaan. Jika memang tarif lama tidak dapat dipertahankan, artinya perusahaan harus segera menyusun strategi penentuan tarif yang baru. Sedangkan apabila tarif baru mengalami kenaikan maka secara mutlak kenaikan tersebut harus diimbangi dengan pelayanan yang lebih. Namun, jika melihat tarif yang beberapa tahun selalu mengalami peningkatan, pelayanan yang diberikan PDAM cenderung bersifat statis. Seperti dua tahun yang lalu, tepatnya tahun 2012, 2013 air sering mengalami kemacetan khususnya di daerah padat penduduk. Contoh di Jalan Jawa kawasan pemukiman mahasiswa. Padahal saat itu, PDAM sedang merumuskan tarif baru yang akan berlaku beberapa tahun berikutnya. Tentunya hal-hal semacam ini harus di perhatikan. Kajian tarif harus diimbangi dengan kajian

pelayanan kepada masyarakat. Sehingga semua kepentingan dari berbagai pihak tidak terabaikan.

PDAM sebagai Badan Usaha Milik Daerah merupakan salah satu asset daerah yang menghasilkan kekayaan daerah yang dipisahkan. Karena itu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai badan pengawas pemerintah juga ikut serta mengawasi kinerja PDAM. Peran DPRD terhadap pemberlakuan tarif air PDAM seperti yang disampaikan anggota komisi C.

*“Kalo dewan ini tidak terlibat dalam hal untuk penentuan besaran tarif tidak terlibat dalam hal untuk penentuan besaran tarif itu tidak. Yang terlibat tentunya, karena perusahaan daerah itu tentunya ada badan pengawasnya tersendiri. Sementara DPRD ini adalah mengawasi kinerja dari pemerintah daerah. Jadi perlu dipahami dalam apa perusahaan atau BUMD itu ada badan pengawasnya tersendiri, ada komisarisnya tersendiri, komisarisnya adalah bapak bupati. Pengawas? Siapa yang ditunjuk jadi badan pengawas? Kalo DPRD adalah pengawas pemerintah, ngawasi jalannya pemerintahan Kabupaten Jember secara menyeluruh.”*

Tarif air PDAM menurut P. Nanang anggota komisi C DPRD Jember, komponen pembentuk tarif berkaitan dengan biaya baku mutu sumber air, ongkos pemindahan atau jaringan untuk memindahkan air dari sumbernya kepada masyarakat, biaya pemeliharaan, dan biaya energi (listrik maupun bahan bakar lain yang digunakan). Besaran tarif harus disesuaikan terhadap komponen-komponen biaya tersebut.

DPRD sebagai badan pengawas Pemerintah Daerah mengawasi secara keseluruhan jalannya pemerintahan. Termasuk juga asset yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah. PDAM sebagai penghasil pendapatan asli daerah merupakan salah satu yang ada didalamnya. Namun dalam hal mengawasi PDAM, DPRD tidak terlibat dalam hal-hal yang bersifat teknis seperti halnya perhitungan tarif. Pengkajian besaran tarif dilakukan pada sisi komponen biayanya. Apakah sudah sesuai dan logis. Selain itu membandingkan dengan besaran tarif di kota-kota lain. Apakah terdapat perbedaan yang signifikan. Jika semua poin yang diajukan di dalam draft tarif sudah sesuai, maka DPRD akan menyetujui draft tersebut.

Namun, apabila terdapat hal-hal yang tidak sesuai maka akan dikonfirmasi kepada PDAM terlebih dahulu sebelum disetujui. Poin yang dapat menimbulkan ketidaksesuaian menurut DPRD ialah ketika terdapat biaya yang membengkak sehingga menimbulkan kenaikan tarif yang pada akhirnya akan menambah beban masyarakat, sehingga hal-hal seperti itu perlu penjelasan lebih lanjut.

Adapun bentuk pengawasan dari DPRD menurut P. Nanang anggota komisi C sebagai berikut.

*“.... Ke DPR pun juga melaporkan tetapi tidak terhitung dengan komponen-komponen pembiayaan tetapi memang pernah juga disampaikan bahwa apa tarif itu dihitung berdasarkan komponen-komponen pembiayaan tetapi memang pernah juga disampaikan bahwa apa tarif itu dihitung berdasarkan komponen pembiayaannya apa saja... kita juga perlu tau tarif itu dibangun dengan besaran tertentu itu komponennya apa saja. Sekian ini komponennya apa saja, rasional tidak. Gitu loya.”*

PDAM berkewajiban untuk melaporkan kinerjanya setiap tahun kepada DPRD. Adapun laporan tersebut antara lain laporan rugi laba, laporan perencanaan, satu tahun, laporan pencapaian target, dan laporan target setoran kepada daerah. Diskusi antara PDAM dengan DPRD akan terjadi jika terdapat aspirasi beban masyarakat berkaitan dengan tarif air meningkat namun pelayanan berkurang. Akan tetapi selama ini hal tersebut belum pernah terjadi. DPRD mengawasi perusahaan secara keseluruhan. Yaitu kinerja dan pelayanan. Berkaitan dengan tarif, seluruh komponen biaya harus masuk dalam pembebanan tarif. Akan tetapi pelayanan perusahaan kepada masyarakat harus tetap diutamakan. Karena mengingat PDAM memiliki fungsi sosial dan fungsi bisnis. Menurut perwakilan anggota DPRD, Peraturan Daerah perlu mengatur tarif PDAM jika memang diperlukan. Suatu peraturan perlu tidaknya tergantung akan kebutuhan masyarakat. Karena peraturan dibuat untuk melindungi rakyat. Namun, apabila dengan proses pembuatan tarif saat ini sudah dirasa cukup dengan menggunakan Permendagri sebagai dasarnya, maka Perda tidak perlu dibuat. Selaras dengan pendapat tersebut, manajemen PDAM mengatakan sebagai berikut.



*“Saya kira sudah cukup 4 persen karena gini KHL (kehidupan layak) dalam arti UMK itu sudah cukup yang diitung dengan itungan bujangan. Kalo 4 persen dari 1270 ya itu kan 50.800. artinya apa UMK kemaren untuk membiayai dia sebagai bujangan untuk membayar rekening air maksimal dia 50.800 itu cukup. Tapi kita tarif masih 19.500 artinya apa bahwa untuk kebutuhan air ini masih lebih dari cukup.”*

Acuan pembentukan tarif sangat dibutuhkan. Karena jika tidak ada batasan dalam pembentukan tarif, masyarakat tidak punya pilihan lain selain harus sepakat. Dan hal ini dapat dimanfaatkan oleh PDAM untuk meningkatkan profitabilitasnya. Selain itu, fungsi bisnis dan fungsi sosial harus berjalan secara seimbang. Pemerintah tetap memiliki hak untuk mengintervensi karena PDAM merupakan aset daerah yang harus dijaga. Harapan DPRD selaku wakil rakyat yang bertugas menyampaikan aspirasi dan sebagai badan pengawas pemerintah, tarif yang saat ini diberlakukan bukan merupakan tarif tetap yang tidak akan pernah berubah. Tarif harus selalu disesuaikan dengan komponen-komponen produksi. Akan tetapi PDAM harus selalu ingat bahwa fungsi PDAM bukan semata-mata bisnis tetapi juga sosial. Tarif yang sudah ada saat ini harus selalu dievaluasi agar kekuatan di masyarakat tetap terjaga. Tetapi juga harus dapat dijangkau oleh masyarakat.

Persoalan penentuan tarif bukanlah hal yang mudah. *Political cost* mengungkapkan bahwa perusahaan besar kemungkinan menghadapi biaya politik lebih besar dibanding perusahaan kecil. Perusahaan besar biasanya lebih diawasi oleh pemerintah dan masyarakat. Termasuk dalam hal ini PDAM merupakan salah satu perusahaan yang tergolong besar di wilayah Kabupaten Jember. Ditambah statusnya sebagai Perusahaan Daerah tentunya perusahaan tersebut tidak terlepas dari pengawasan pemerintah. Artinya berkaitan dengan tarif, banyak pihak yang berkepentingan didalamnya. Salah satunya ialah Pemerintah sebagai pemilik memiliki dua kepentingan yang mendasar yakni memenuhi kebutuhan masyarakat dan melangsungkan usaha PDAM. Artinya pemerintah mengharapkan PDAM mampu menentukan tarif yang menguntungkan namun dapat dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. PDAM sebagai kepanjangan tangan Pemerintah Daerah memiliki misi yang sama dengan Pemerintah Daerah sebagai pemilik



PDAM Jember. Meskipun memiliki kepentingan yang sama, tidak semua ketentuan yang ditetapkan oleh manajemen PDAM sejalan dengan pemerintah. Untuk itu masih dibutuhkan peraturan-peraturan khusus dari Pemerintah Daerah. Dalam hal ini DPRD sebagai lembaga pro rakyat dan pro pemerintahan dapat merumuskan kebijakan yang dapat membantu mempermudah PDAM dalam menentukan besaran tarif.

#### **4.5 Political Cost di Dalam Variasi Tarif**

Adanya tuntutan fungsi sosial dan bisnis yang harus dicapai oleh PDAM dengan diiringi berbagai aturan yang mengikat, memaksa pihak manajemen PDAM untuk berupaya mencetuskan strategi untuk mencapai tujuan fungsi dualisme tersebut. Salah satu upaya yang dilaksanakan ialah melalui kebijakan tarif yang diberlakukan. Pengelompokan pelanggan merupakan salah satu strategi untuk mewujudkan fungsi tersebut. Adanya penggolongan pelanggan kedalam kelompok yang berbeda mengakibatkan variasi tarif pada tarif air minum PDAM Jember. Pengelompokan pada dasarnya ada 4 yaitu kelompok I (tarif biaya rendah), kelompok II (tarif biaya dasar), kelompok III (tarif biaya penuh), dan kelompok IV (tarif berdasarkan kesepakatan).

Berdasarkan data perhitungan usulan rencana Penyesuaian Tarif Air Minum Tahun 2013 ialah sebagai berikut:

- a. Tarif biaya rendah merupakan jumlah biaya operasional, biaya pemeliharaan, dan biaya administrasi dibagi dengan jumlah keseluruhan produksi air. Tarif ini diberlakukan untuk kelompok I blok 0-10.000 liter; 10.001-20.000 liter; 20.001-30.000 liter; dan > 30.000 liter. Kelompok II blok 0-10.000 liter. Tarif ini merupakan sasaran utama penerima subsidi.
- b. Tarif biaya dasar merupakan jumlah biaya operasional, biaya pemeliharaan, biaya administrasi, dan jumlah pinjaman dibagi dengan jumlah keseluruhan produksi air. Tarif ini diberlakukan untuk kelompok II blok 10.001-20.000 liter dan kelompok III blok 0-10.000 liter. Tarif ini juga sasaran penerima subsidi tapi lebih kecil dari tarif biaya rendah.

- c. Tarif biaya penuh merupakan jumlah biaya operasional, biaya pemeliharaan, biaya administrasi, jumlah pinjaman, 10% total asset dibagi dengan jumlah keseluruhan produksi air. Tarif ini diberlakukan untuk kelompok II blok 20.001-30.000 liter; >30.000 liter; kelompok III blok 10.001-20.000 liter; blok 20.001-30.000 liter; > 30.000 liter; kelompok IV blok 0-10.000 liter; blok 10.001-20.000 liter; blok 20.001-30.000 liter; blok > 30.000 liter. Tarif ini merupakan tarif yang memberikan keuntungan bagi perusahaan dan merupakan sasaran pemberi subsidi.
- d. Tarif berdasarkan kesepakatan ialah tarif yang besaran nilainya berdasarkan kesepakatan antara PDAM dengan pihak pelanggan. Adapun besaran tarif disini tidak tentu. Dapat termasuk tarif pemberi subsidi atau penuh. Dapat pula tarif penerima subsidi. Terantung kesepakatan dengan perusahaan.

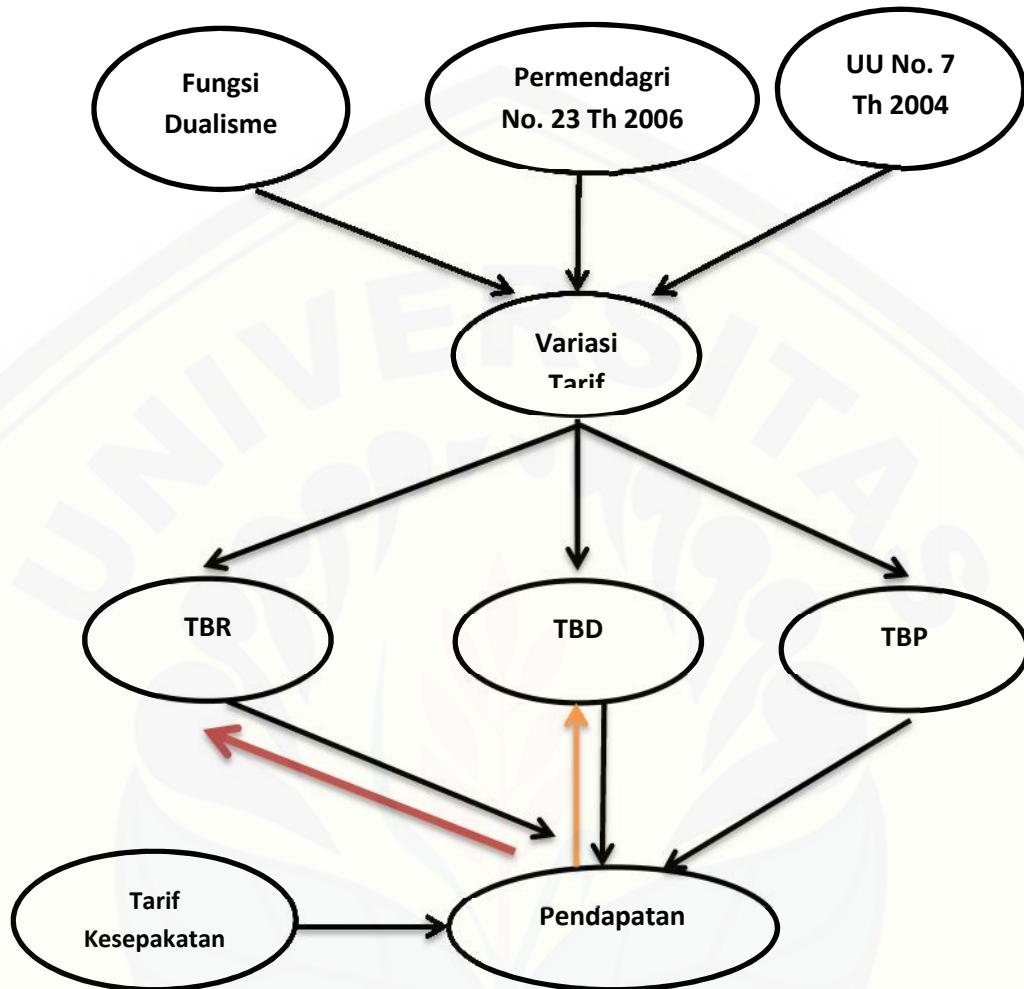
Permendagri No. 23 Tahun 2006 mengatur ketentuan penetapan tarif air minum berskala nasional. Artinya ketentuan tersebut tidak didasarkan atas kondisi wilayah lingkungan dan masyarakat di daerah. Namun kondisi wilayah dan masyarakat secara umum di Indonesia. Sedangkan apabila dicermati terdapat banyak perbedaan disetiap wilayah. Baik kultur, budaya, agama, alam, sosial, ekonomi, pendidikan, kemampuan masyarakat, dan lain sebagainya. Untuk itu Pemerintah Daerah dari masing-masing wilayah berhak untuk mengatur secara khusus tata cara penentuan besaran tarif air minum.

Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati merupakan payung hukum ditingkat daerah. Karena tidak terdapat Perda khusus di pemerintah Kabupaten Jember yang membahas tata cara atau aturan dalam pembuatan tarif air minum PDAM Jember, sehingga PDAM harus bekerja keras dalam hal menciptakan tarif yang dapat dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat dan dapat memenuhi prinsip *Full Cost Recovery* (FCR) agar seluruh kebutuhan masyarakat akan air bersih dapat terpenuhi dan kelangsungan usaha perusahaan dapat tercapai. Besaran tarif tidak dapat dipukul rata untuk setiap pelanggan. langkah strategis yang harus diambil ialah subsidi silang antar pelanggan. Adanya subsidi silang ini mengindikasikan adanya transfer kekayaan antar masing-masing pelanggan.

Pelanggan dengan kemampuan yang lebih tidak akan terbebani dengan besaran tarif yang harus dia bayarkan untuk memenuhi kebutuhan air bersih. Sedangkan pelanggan kalangan menengah kebawah akan berpikir dua kali jika harus mendapatkan beban yang sama seperti golongan pelanggan yang secara ekonomi dinilai lebih mampu. Untuk itu transfer kekayaan dalam hal ini merupakan transfer kemampuan antar masing-masing golongan pelanggan diperlukan.

Ketika seluruh harga faktor produksi mengalami kenaikan, tarif air PDAM masih memiliki kekuatan melalui subsidi silang. Variasi tarif TBR, TBD, dan TBP disini menjadi penyelamat perusahaan dan penyelamat masyarakat golongan menengah kebawah. Sehingga kepentingan masyarakat dan kepentingan perusahaan dapat tercapai.

Gambaran subsidi silang antar masing-masing kelompok pelanggan adalah sebagai berikut:



Gambar 4.2 Subsidi Silang

Ket: = subsidi untuk TBR

= subsidi untuk TBD

Warna merah mengindikasikan jumlah subsidi yang diterima lebih banyak dari warna kuning. Secara garis besar, tarif air untuk pelanggan dikelompokkan menjadi tiga golongan tarif berdasarkan jenis pembiayaan perusahaan.

1. TBR (Tarif Biaya Rendah)

$$TBR = \frac{OPAD}{\sum PRODUKSI}$$

OPAD = Operasional, Pemeliharaan, Administrasi, dan Depresiasi.

Tarif ini merupakan tarif rata-rata untuk biaya operasional, pembiayaan, dan administrasi. Pada tarif ini perusahaan belum mencapai BEP (*Break Even Point*). Pada 10.000 liter pertama tarif ini diberlakukan untuk seluruh golongan pelanggan kelompok I dan seluruh golongan pelanggan kelompok II blok 1. Namun, tidak semua golongan TBR dikenakan tarif yang sama. Karena penentuan tarif dilakukan secara progresif. Persentase rata-rata kelompok I pada 10.000 liter pertama ialah 43,91% TBR. Untuk blok 10.001-20.000 liter sebesar 23,22% TBR. Blok 20.001-30.000 liter sebesar 72,17% TBR. Blok >30.000 liter sebesar 84,78%. Untuk kelompok III blok 10.000 liter pertama sebesar 68,15% TBR. TBR yang diberlakukan tidak sampai 100%. Dalam kondisi ini perusahaan memerankan fungsi sosialnya secara penuh. Dan pada kondisi ini pula secara teoritis perusahaan mengalami kerugian.

2. TBD (Tarif Biaya Dasar)

$$TBD = \frac{OPAD + BP + DP}{\sum PRODUKSI}$$

JP = Jumlah Pinjaman

BP = Bunga Pinjaman

DP = Denda Pinjaman

Merupakan tarif biaya rata-rata yang didasarkan atas biaya operasional, pemeliharaan, administrasi, dan jumlah hutang. Pada tarif ini, perusahaan mencapai BEP. Adapun kelompok dan golongan yang mendapatkan tarif ini ialah kelompok II blok 10.001-20.000 liter sebesar 48,70% TBD. Kelompok III blok 10.000 liter pertama sebesar 116,87% TBD. Dalam kondisi ini perusahaan masih memerankan fungsi sosialnya. Tetapi tidak sebesar TBR.

3. TBP (Tarif Biaya Penuh)

$$TBP = \frac{OPAD + JP + 10\% \text{ Total Asset}}{\sum PRODUKSI}$$



$$JP = BP + DP$$

Merupakan tarif biaya rata-rata yang didasarkan atas biaya operasional, pemeliharaan, administrasi, jumlah hutang, dan 10% dari total aset perusahaan. Pada tarif ini perusahaan memperoleh laba sebesar 10% dari total aset. Adapun kelompok dan golongan yang mendapatkan tarif ini ialah kelompok II blok 10.001-30.000 liter sebesar 88,00% TBP; blok >30.000 liter sebesar 101,73% TBP. Kelompok III blok 10.001-20.000 liter sebesar 116,65% TBP. Blok 20.001-30.000 liter sebesar 129,16% TBP. Blok > 30.000 liter sebesar 153,82% TBP. Kelompok IV blok 10.000 liter pertama sebesar 103,82% TBP. Blok 10.001-20.000 liter sebesar 122,00% TBP. Blok 20.001-30.000 liter 141,82% TBP. Blok > 30.000 liter sebesar 162,91% TBP.

Berdasarkan data perhitungan penyesuaian rencana tarif air minum tahun 2013 Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Jember, rata-rata biaya sebagai berikut:

- i. Rata-rata tingkat biaya rendah (Rt TBR)

$$= \text{Rata-rata biaya akunting (Rt BA)}$$

$$= 2,3$$

Artinya tarif yang digunakan pada biaya rendah ialah sebesar Rp 2,3 per liter.

- ii. Rata-rata tingkat biaya dasar (Rt TBD)

$$= \text{Rata-rata biaya financial (Rt BF)}$$

$$= 2,3$$

Artinya tarif yang digunakan pada biaya dasar ialah sebesar Rp 2,3 per liter. Tarif ini bernilai sama dengan tarif biaya rendah. Hal ini dikarenakan perusahaan tidak memiliki bunga pinjaman dan denda pinjaman. Sehingga biaya rendah sama dengan biaya dasar.

- iii. Rata-rata tingkat biaya penuh ( Rt TBP )

$$= 2,75$$

Artinya pada tingkat tarif tersebut, perusahaan memperoleh laba. Disini perusahaan memerankan fungsi bisnis.

Berikut merupakan perhitungan aliran kos politik pada tarif air PDAM Jember

kelompok	Blok 1	Blok 2	Blok 3	Blok 4	Total
<b>1a</b>	358,397.00	466,055.00	531,958.00	5,089,580.00	6,445,990.00
normal	824,313.10	1,071,926.50	1,223,503.40	11,706,034.00	14,825,777.00
subsidi	333,269.79	605,852.86	840,546.84	9,568,512.19	11,348,181.67
	-491,043.31	-466,073.64	-382,956.56	-2,137,521.81	
<b>1b</b>	12,338.00	65,211.00	172,881.00	1,799,027.00	2,049,457.00
normal	141,887.00	149,985.30	397,626.30	4,137,762.10	4,827,260.70
subsidi	13,448.05	89,346.24	300,804.30	3,634,196.45	4,037,795.04
	-128,438.95	-60,639.06	-96,822.00	-503,565.65	
<b>2a</b>	24,196.00		28,746.00	1,976,933.00	2,029,875.00
normal	55,650.80		79,051.50	5,436,565.75	5,571,268.05
subsidi	28,064.70		52,031.70	4,131,789.97	4,211,886.37
	-27,586.10	0.00	-27,019.80	-1,304,775.78	
<b>2b</b>	182,640.00	379,080.00	401,612.00	6,856,362.00	7,819,694.00
normal	420,072.00	871,884.00	1,104,433.00	18,854,995.50	21,251,384.50
subsidi	275,777.27	792,280.99	1,016,078.36	20,363,395.14	22,447,531.76
	-144,294.73	-79,603.01	-88,354.64	1,508,399.64	
<b>2c</b>	910,869.00	2,270,540.00	1,785,564.00	1,781,711.00	6,748,684.00
normal	2,094,998.70	5,222,242.00	4,910,301.00	4,899,705.25	17,127,246.95
subsidi	1,439,264.11	4,586,695.15	4,392,264.24	5,006,518.82	15,424,742.32
	-655,734.59	-635,546.85	-518,036.76	106,813.57	
<b>2d</b>	11,225.00	22,862.00		977,635.00	1,011,722.00
normal	25,817.50	22,862.00		2,688,496.25	2,737,175.75
subsidi	22,675.51	24,453.20		3,245,821.52	3,292,950.23
	-3,141.99	1,591.20	0.00	557,325.27	
<b>3a</b>	33,770,788.00	111,179,885.00	114,679,350.00	190,888,410.00	450,518,433.00
normal	77,672,812.40	305,744,683.75	315,368,212.50	524,943,127.50	1,223,728,836.15
subsidi	65,851,010.35	265,722,704.65	322,243,239.53	620,377,788.08	1,274,194,742.61
	-11,821,802.05	-40,021,979.10	6,875,027.03	95,434,660.58	
<b>3b</b>	1,911,017.00	4,123,150.00	5,008,242.00	15,864,145.00	26,906,554.00
normal	4,395,339.10	11,338,662.50	13,772,665.50	43,626,398.75	73,133,065.85
subsidi	5,102,549.16	13,112,029.32	13,472,421.39	66,312,126.10	97,999,125.97
	707,210.06	1,773,366.82	-300,244.11	22,685,727.35	
<b>3c</b>	2,789.00	58,359.00	74,119.00	207,101.00	342,368.00
normal	6,414.70	160,487.25	203,827.25	569,527.75	940,256.95
subsidi	7,836.84	193,756.26	294,245.02	913,294.70	1,409,132.81
	1,422.14	33,269.01	90,417.77	343,766.95	
<b>3d</b>	1,372,520.00	2,614,088.00	2,188,892.00	11,380,471.00	17,555,971.00
normal	3,156,796.00	7,188,742.00	6,019,453.00	31,296,295.25	47,661,286.25
subsidi	4,076,370.67	9,044,875.18	8,843,178.40	50,984,794.59	72,949,218.85
	919,574.67	1,856,133.18	2,823,725.40	19,688,499.34	
<b>3e</b>	89,967.00	261,797.00	361,903.00	22,119,243.00	22,832,910.00
normal	206,924.10	719,941.75	995,233.25	60,827,918.25	62,750,017.35
subsidi	273,491.58	966,017.84	1,538,132.99	106,838,155.61	109,615,798.03
	66,567.48	246,076.09	542,899.74	46,010,237.36	
<b>4a</b>	1,139,618.00	2,950,822.00	3,805,015.00	24,017,130.00	31,912,585.00
normal	3,133,949.50	8,114,760.50	10,463,791.25	66,047,107.50	87,759,608.75
subsidi	2,643,799.80	8,085,547.36	12,100,328.20	88,622,008.84	111,451,684.21
	-490,149.70	-29,213.14	1,636,536.95	22,574,901.34	
<b>4b</b>	90,258.00	157,479.00	179,970.00	7,634,186.00	8,061,893.00
normal	248,209.50	433,067.25	494,917.50	20,994,011.50	22,170,205.75
subsidi	305,967.85	625,175.88	831,461.40	40,232,923.64	41,995,528.77
	57,758.35	192,108.63	336,543.90	19,238,912.14	

Tabel 4.1 perhitungan *political cost* tarif air PDAM Jember

Keterangan:

Blok 1 = konsumsi air 1-10.000 liter

Blok 2 = konsumsi air 10.001 – 20.000 liter

Blok 3 = konsumsi air 20.001 – 30.000 liter

Blok 4 = > 30.000 liter

Pada tabel tersebut, masing-masing pelanggan dikelompokkan ke dalam 13 golongan. Diantaranya yaitu 1a, 1b, 2a, 2b, 2c, 2d, 3a, 3b, 3c, 3d, 3e, 4a, dan 4b. Baris pertama dari masing-masing golongan menunjukkan jumlah konsumsi air. Baris kedua menunjukkan hasil perkalian dari jumlah pelanggan dengan tarif normal. Baris ketiga menunjukkan besaran tarif ketika menggunakan tarif subsidi. Sedangkan baris ke empat merupakan selisih antara baris ke dua dan ke tiga. Warna merah menunjukkan kelompok tersebut menerima subsidi silang. Sedangkan warna biru menunjukkan bahwa kelompok tersebut memberi subsidi. Jika dikelompokkan penerima subsidi dan pemberi subsidi maka akan tampak seperti tabel berikut.

No.	Penerima Subsidi		Pemberi Subsidi	
1.	1a blok 1	491.043,31	2b blok 4	1.508.399,64
2.	1a blok 2	466.073,64	2c blok 4	106.813,57
3.	1a blok 3	382.956,56	2d blok 2	1.591,20
4.	1a blok 4	2.137.521,81	2d blok 4	557.325,27
5.	1b blok 1	128.438,95	3a blok 3	6.875.027,03
6.	1b blok 2	60.639,06	3a blok 4	95.434.660,58
7.	1b blok 3	96.822,00	3b blok 1	707.210,06
8.	1b blok 4	503.565,65	3b blok 2	1.773.366,82
9.	2a blok 1	27.586,10	3b blok 4	22.685.727,35
10.	2a blok 3	27.019,80	3c blok 1	1.422,14
11.	2a blok 4	1.304.775,78	3c blok 2	33.269,01
12.	2b blok 1	144.294,73	3c blok 3	90.417,77
13.	2b blok 2	79.603,01	3c blok 4	343.766,95
14.	2b blok 3	88.354,64	3d blok 1	919.574,67
15.	2c blok 1	655.734,59	3d blok 2	1.856.133,18
16.	2c blok 2	635.546,85	3d blok 3	2.823.725,40
17.	2c blok 3	518.036,76	3d blok 4	19.688.499,34
18.	2d blok 1	3.141,99	3e blok 1	66.567,48
19.	3a blok 1	11.821.802,05	3e blok 2	246.076,09
20.	3a blok 2	40.021.979,10	3e blok 3	542.899,74
21.	3b blok 3	300.244,11	3e blok 4	46.010.237,36
22.	4a blok 1	490.149,70	4a blok 3	1.636.536,95
23.	4a blok 2	29.213,14	4a blok 4	22.574.901,34
24.			4b blok 1	57.758,35
25.				192.108,63
26.				336.543,90
27.				19.238.912,14
	Jumlah	60.414.543,34	Jumlah	246.309.471,98

Gambar 4.2 Aliran Subsidi Silang

Jumlah subsidi yang diterima	= Rp 246.309.471
Jumlah subsidi yang diberikan	= <u>Rp 60.414.543,34 -</u>
Laba subsidi silang	= Rp 185.894.928,64

Kos politik yang dikeluarkan perusahaan ialah sebesar Rp 60.414.543,34 Hal ini dikarenakan pendapatan tersebut yang awalnya menjadi pendapatan perusahaan harus dialihkan untuk menutup tarif biaya rendah dan tarif biaya dasar. Akan tetapi hal ini justru memberikan keuntungan bagi perusahaan. Karena perusahaan dapat memenuhi tugas dan tanggungjawabnya untuk berperan dalam fungsi sosial dan fungsi bisnis.

#### **4.6 Political Cost Pasca Penentuan Tarif**

Perusahaan Daerah Air Minum merupakan perusahaan yang dimiliki oleh daerah. Dari sisi ini terlihat dengan jelas bahwa Pemerintah Daerah memiliki kepentingan yang dalam terhadap perusahaan. Terdapat tiga pihak yang memiliki kepentingan pada perusahaan tersebut. Diantaranya adalah Pemerintah Daerah selaku pembuat kebijakan dan pemilik utama perusahaan, Manajemen PDAM sebagai pengelola perusahaan, dan masyarakat/ publik sebagai penerima kebijakan sekaligus pelanggan PDAM.

Manajemen PDAM sebagai pengelola memiliki hak penuh dalam membuat perhitungan dan menentukan tarif. Namun, dalam hal ini manajemen harus berhati-hati dalam menentukan besaran tarif. Karena yang dihadapi adalah masyarakat. Dan didepan masyarakat terdapat Anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang pro terhadap rakyat. Tarif disampaikan di khalayak ramai melalui berbagai hal. Misal penyampaian langsung, berita di Koran, berita dari radio. Hal ini disampaikan oleh Kepala Bagian Pelanggan sebagai berikut.

“Ketika terjadi kenaikan tarif, satu bulan sebelum pemberlakuan tarif baru biasanya kita melakukan sosialisasi mbak. Kita selalu beritahukan melalui prosalina. Selain itu, kita beritahukan secara langsung dengan memberi selebaran kepada pelanggan yang sedang melakukan pembayaran. Terkadang juga melalui Koran. Tapi yang paling sering kita kerjasama dengan radio prosalina.”



Meskipun DPRD dan Bupati sudah menyetujui tarif yang diberlakukan, manajemen PDAM sebagai pengelola perusahaan tidak terlepas dari ancaman-ancaman dari luar. Ancaman tersebut ialah gejolak di masyarakat. Untuk menghindari hal tersebut, PDAM membuka layanan selama jam kerja kepada masyarakat untuk menyampaikan keluhan-keluhan yang dirasakan. Kepala Bagian Pelanggan mengatakan bahwa sebenarnya masyarakat itu mudah untuk menerima kebijakan asal kita memberikan pengertian yang jelas dan selalu berkomunikasi dengan mereka. *Political cost* pasca penentuan tarif ini merupakan kos politik yang tidak dapat diukur. Namun hal tersebut dapat dikendalikan oleh perusahaan.



## BAB 5. KESIMPULAN, KETERBATASAN DAN SARAN

### 5.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan dapat disimpulkan bahwa adanya misi sosial dan misi bisnis yang menjadi target utama tujuan perusahaan, mendorong PDAM untuk melakukan strategi kos politik dalam menentukan tarif air PDAM. Adapun dalam menentukan besaran tarif, PDAM mengelompokkan pelanggan kedalam 13 golongan. Variasi tarif yang dipergunakan ialah Tarif Biaya Rendah (TBR), Tarif Biaya Dasar (TBD), dan Tarif Biaya Penuh (TBP).

Variasi tarif yang diberlakukan tersebut menimbulkan adanya subsidi silang antar kelompok pelanggan. Hal inilah yang merupakan bentuk kos politik perusahaan yang dapat diukur. Kebijakan strategi kos politik (*Political Cost*) tersebut memberikan laba subsidi silang sebesar Rp 185.894.928,64. Dengan jumlah subsidi yang diterima sebesar Rp 60.414.543,34. Sedangkan jumlah nominal pemberi subsidi sebesar Rp 246.309.471,98. *Political Cost* pasca penetapan tarif mencakup pemberitahuan khalayak ramai melalui media massa baik cetak maupun elektronik. Selain itu, PDAM membuka layanan kepada masyarakat selama jam kerja.

### 5.2 Keterbatasan

Adapun keterbatasan dalam penelitian ini ialah kurangnya data untuk menganalisis besarnya kos politik yang dapat diukur. Sehingga peneliti hanya mengukur berdasarkan perbandingan antara pendapatan yang seharusnya diterima oleh perusahaan dengan tarif normal dan tarif kebijakan. Selain itu peneliti tidak dapat menjelaskan mengapa pada kelompok 3b blok 3, 4a blok 1 dan 2 jumlah tarif kebijakan lebih rendah dari tarif normal. Hal ini dikarenakan alasan tersebut merupakan ranah internal yang menjadi rahasia perusahaan.

### 5.3 Saran

Saran untuk peneliti berikutnya jika ingin melakukan penelitian yang serupa ialah berusaha mendapatkan data jumlah pelanggan secara *real* selama tiga tahun terakhir. Selain itu, sebelum melanjutkan penelitian mengkaji terlebih dahulu hal-hal apa sajakah yang merupakan ranah internal yang menjadi rahasia perusahaan. Sehingga peneliti sebisa mungkin untuk menghindari pembahasan yang mencakup rahasia perusahaan.



## DAFTAR PUSTAKA

- Almilia, Luciana. 2014. Pengujian Size Hypothesis dan Debt/ Equity Hypothesis yang Mempengaruhi Tingkat Konservatisme Laporan Keuangan Perusahaan dengan Teknik Analisis Multinasional Logit. *Jurnal Bisnis dan Akuntansi*. Hlm 6.
- Anandasari, Yana. 2004. Analisis Dampak Penentuan Tarif Air Perusahaan Daerah air Minum (PDAM) Terhadap Kinerja Keuangan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Malang.
- Efferin, Stevanus Hadi Darmadji, & Yuliawati Tan. 2004. *Metode Penelitian untuk Akuntansi*. Malang: Bayu Media.
- Djami'an & Aan. 2009. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Firmansyah, Egy & Erly Sherlita. 2010. Pengaruh Negosiasi Debt Contracts dan Political Cost Terhadap Perusahaan untuk Melakukan Revaluasi Aset Tetap. Hlm. 2.
- Godfrey, Jayne, & Hodgson. 2010. *Accounting Theory*: John Wiley & Sons, Inc.
- Januarti, Indira. 2004. Pendekatan dan Kritik Teori Akuntansi Positif. Volume. 01, No. 01. Hlm 87.
- Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Jember Nomor 37 Tahun 1997.
- Miqdad, Muhammad. 2009. *Pengaruh Struktur Corporate Governance, Kualitas Pengungkapan, Political Cost terhadap Manajemen Laba Serta respon Pasar pada Publik Industri Keuangan di Indonesia. Disertasi Program Study Doktor Ilmu Akuntansi*. Universitas Airlangga. Surabaya.
- Moleong, J. L. 1988. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.

Oktomegah, Calvin. 2012. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penerapan Konservatisme pada Perusahaan Manufaktur di BEI. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Akuntansi*. Volume 01, Nomor 01.

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 23 Tahun 2006.

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 7 Tahun 1998.

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 2 Tahun 2007.

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 14 Tahun 2012.

Ratminto & Winarsih, A. S. 2005. *Manajemen Pelayanan*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.

Riduwan, Akhmad. Teori Akuntansidari Normatif ke Positif, Isu Bebas Nilai, Hingga Mitos dan Wacana Redefinisi Akuntansi. Halaman 16.

Suardjono. (Tanpa Tahun). *What Does Cost Really Mean*. Yogyakarta: Badan Penerbit Universitas Gajah Mada.

Undang-undang SDA nomor 7 tahun 2009.

Undang-Undang No 5 Tahun 1962.

Watts & Zimmerman. 1990. *Positive Accounting Theory: A Ten Year Perspective*. Volume 65, Nomor 1. Halaman 139.



## LAMPIRAN E

TARIP AIR MINUM PDAM JEMBER TAHUN 2012 & 2013									
Sehubungan meningkatnya kebutuhan operasional dan belum terpenuhinya Tarip Full Cost Recovery dengan ini diinformasikan Perubahan Tarip Air Minum sebagai berikut :									
Kelompok Pelanggan	Golongan Tarip	Tahun 2012				Tahun 2013			
		Blok I	Blok II	Blok III	Blok IV	Blok I	Blok II	Blok III	Blok IV
		1 s.d. 10.000 liter	10.001 s.d. 20.000 liter	20.001 s.d. 30.000 liter	Diatas 30.000 liter	1 s.d. 10.000 liter	10.001 s.d. 20.000 liter	20.001 s.d. 30.000 liter	Diatas 30.000 liter
I.a. Sosial Umum 1	I - A	Rp. 0,79	Rp. 1,10	Rp. 1,34	Rp. 1,59	Rp. 0,93	Rp. 1,30	Rp. 1,58	Rp. 1,88
b. Sosial Umum 2	I - B	Rp. 0,92	Rp. 1,16	Rp. 1,47	Rp. 1,71	Rp. 1,09	Rp. 1,37	Rp. 1,74	Rp. 2,02
II.a. Sosial Umum 3	II - A	Rp. 0,98	Rp. 1,22	Rp. 1,53	Rp. 1,77	Rp. 1,16	Rp. 1,44	Rp. 1,81	Rp. 2,09
b. Sosial Khusus 1	II - B	Rp. 1,28	Rp. 1,77	Rp. 2,14	Rp. 2,51	Rp. 1,51	Rp. 2,09	Rp. 2,53	Rp. 2,97
c. Rumah Tangga 1	II - C	Rp. 1,34	Rp. 1,71	Rp. 2,08	Rp. 2,38	Rp. 1,58	Rp. 2,02	Rp. 2,46	Rp. 2,81
d. Sosial Khusus 2	II - D	Rp. 1,71	Rp. 2,08	Rp. 2,44	Rp. 2,81	Rp. 2,02	Rp. 2,46	Rp. 2,88	Rp. 3,32
III.a. Rumah Tangga 2	III - A	Rp. 1,65	Rp. 2,02	Rp. 2,38	Rp. 2,75	Rp. 1,95	Rp. 2,39	Rp. 2,81	Rp. 3,25
b. Niaga Kecil	III - B	Rp. 2,26	Rp. 2,69	Rp. 3,12	Rp. 3,54	Rp. 2,67	Rp. 3,18	Rp. 3,69	Rp. 4,18
c. Industri Kecil	III - C	Rp. 2,38	Rp. 2,81	Rp. 3,36	Rp. 3,73	Rp. 2,81	Rp. 3,32	Rp. 3,97	Rp. 4,41
d. Niaga Sedang	III - D	Rp. 2,51	Rp. 2,93	Rp. 3,42	Rp. 3,79	Rp. 2,97	Rp. 3,46	Rp. 4,04	Rp. 4,48
e. Pemerintah	III - E	Rp. 2,57	Rp. 3,12	Rp. 3,60	Rp. 4,09	Rp. 3,04	Rp. 3,69	Rp. 4,25	Rp. 4,83
IV.a. Rumah Tangga 3	IV - A	Rp. 1,96	Rp. 2,32	Rp. 2,69	Rp. 3,12	Rp. 2,32	Rp. 2,74	Rp. 3,18	Rp. 3,69
b. Niaga Besar	IV - B	Rp. 2,87	Rp. 3,36	Rp. 3,91	Rp. 4,46	Rp. 3,39	Rp. 3,97	Rp. 4,62	Rp. 5,27

Dasar Pemberlakuan :  
SK Bupati Jember Nomor 95 Tahun 2012 dan SK Direksi PDAM Jember Nomor 04 Tahun 2012.

Masa Berlaku :  
Tarip 2012 berlaku mulai Rekening Maret 2012 yang dibayar April 2012.  
Dan Tarip 2013 berlaku mulai Rekening Januari 2013.