



**STRATEGI PENINGKATAN KINERJA PERUSAHAAN DAERAH  
AIR MINUM (PDAM) KABUPATEN LUMAJANG  
BERDASARKAN PENDEKATAN *BALANCED SCORECARD***

*(Strategies for Performance Improving In Local Water Supply  
Company of Lumajang Regency  
Based On Balanced Scorecard Approach )*

**SKRIPSI**

Oleh

Khanifatul Khusna

NIM 100910201010

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA**

**JURUSAN ILMU ADMINISTRASI**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**UNIVERSITAS JEMBER**

**2014**



**STRATEGI PENINGKATAN KINERJA PERUSAHAAN DAERAH  
AIR MINUM (PDAM) KABUPATEN LUMAJANG  
BERDASARKAN PENDEKATAN *BALANCED SCORECARD***

*(Strategies for Performance Improving In Local Water Supply  
Company of Lumajang Regency  
Based On Balanced Scorecard Approach )*

**SKRIPSI**

diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat  
untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Administrasi Negara (S1)  
dan mencapai gelar Sarjana Sosial

Oleh

Khanifatul Khusna

NIM 100910201010

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA**

**JURUSAN ILMU ADMINISTRASI**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**UNIVERSITAS JEMBER**

**2014**

## **PERSEMBAHAN**

Skripsi ini saya persembahkan untuk:

1. Ibunda Sulistyowati dan Ayahanda Misbun serta adik-adikku, yang telah memberikan doa, semangat, dukungan, perhatian, kasih sayang dan bantuan yang tiada henti;
2. Guru-guruku sejak taman kanak-kanak sampai dengan perguruan tinggi;
3. Almamater Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

## MOTO

*“Semua yang dimulai dengan rasa marah, akan berakhir dengan rasa malu”*

**(Benjamin Franklin)<sup>1</sup>**

*“Pahlawan bukanlah orang yang berani meletakkan pedangnya ke pundak lawan, tetapi pahlawan sebenarnya ialah orang yang sanggup menguasai dirinya disaat marah”*

**(Nabi Muhammad SAW)<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> <http://abestian.blogspot.com/2010/01/kata-kata-bijaksana-3.html>

<sup>2</sup> <http://galeriabiee.wordpress.com/kata-kata-bijak/kata-kata-bijak-dari-nabi-muhammad-saw/>

## PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

nama : Khanifatul Khusna

NIM : 100910201010

menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berjudul “strategi peningkatan kinerja PDAM Kabupaten Lumajang berdasarkan pendekatan *balanced scorecard*” adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali kutipan yang sudah saya sebutkan sumbernya, belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

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

Jember, 20 Mei 2014

Yang menyatakan,

Khanifatul Khusna

NIM 100910201010

**SKRIPSI**

**STRATEGI PENINGKATAN KINERJA PERUSAHAAN DAERAH AIR  
MINUM (PDAM) KABUPATEN LUMAJANG BERDASARKAN  
PERSPEKTIF *BALANCED SCORECARD***

*(Strategies for Performance Improving In Local Water Supply  
Company of Lumajang Regency  
Based On Balanced Scorecard Approach )*

Oleh

**Khanifatul Khusna**

**NIM 100910201010**

Pembimbing

Dosen Pembimbing Utama : Dr. Anastasia Murdyastuti, M.Si.

Dosen Pembimbing Anggota : Dra Inti Wasiati, MM.

## PENGESAHAN

Skripsi yang berjudul “Strategi Peningkatan Kinerja PDAM Kabupaten Lumajang Berdasarkan Pendekatan *Balanced Scorecard*” Telah diuji dan disahkan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember pada:

Hari dan Tanggal : Jumat, 20 Juni 2014

Tempat : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember

### Tim Penguji

Ketua

Sekretaris

M. Hadi Makmur, S.Sos, M.AP  
NIP. 197410072000121001

Dr. Anastasia Murdyastuti M.Si  
NIP. 195805101987022001

### Anggota

1. Dra Inti Wasiati MM  
NIP 195307311980022001

(.....)

2. Dina Suryawati, S.Sos, M.AP  
NIP. 198009172005012001

(.....)

Mengesahkan,  
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Jember

Prof. Dr. Hary Yuswadi, M.A.  
NIP 195207271981031003

## RINGKASAN

**Strategi Peningkatan Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Lumajang Berdasarkan Pendekatan *Balanced Scorecard***; Khanifatul Khusna, 100910201010; 2014; 127 halaman; Program Studi Ilmu Administrasi Negara Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Air merupakan sumber daya alam yang dimiliki dan dikelola negara untuk kepentingan masyarakat. Pengelolaan sumber daya air tersebut dilakukan oleh suatu organisasi yang disebut dengan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). PDAM sebagai organisasi yang mengelola sumber daya air milik daerah harus memiliki kinerja yang sehat. Kinerja PDAM yang masih kurang sehat dan sakit memerlukan suatu strategi peningkatan kinerja berdasarkan pendekatan *Balanced Scorecard* (BSc). Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Lokasi penelitian di PDAM Kabupaten Lumajang. Teknik penentuan informan menggunakan teknik *purposive sampling*. Teknik analisis data untuk mengukur kinerja menggunakan metode *Balanced Scorecard* dari BPP SPAM (Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum), dan teknik analisis data untuk mengetahui strategi peningkatan kinerja yang dilakukan oleh PDAM Kabupaten Lumajang menggunakan model interaktif.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan kesimpulannya adalah kinerja PDAM Kabupaten Lumajang selama 3 tahun terakhir yaitu tahun 2011-2013 berdasarkan pendekatan *Balanced Scorecard* adalah berkategori kurang sehat. Nilai kinerja rata-rata pada aspek keuangan sebesar 0,34 dengan kategori buruk, aspek pelayanan sebesar 0,56 dengan kategori cukup, aspek operasional sebesar 1,33 dengan kategori baik dan aspek sumber daya manusia sebesar 0,43 dengan kategori cukup. Strategi peningkatan kinerja yang dilakukan oleh PDAM Kabupaten



Lumajang adalah dengan meningkatkan kualitas sumber daya manusia yaitu pegawai. Strategi peningkatan kinerja pada aspek keuangan adalah dengan restrukturisasi hutang dan penurunan *Ratio Operation* (RO), aspek pelayanan adalah dengan menambah kapasitas produksi dan distribusi air kepada pelanggan, memperbaiki kualitas air pelanggan, dan pemanfaatan sumber air baku yang belum dimanfaatkan sebelumnya, aspek operasional adalah dengan melakukan penambahan pada kapasitas debit terpasang dan melakukan program pemindahan posisi meter air yang kurang tepat, dan aspek sumber daya manusia adalah dengan strategi mengikutsertakan para pegawai setiap ada diklat dan mengarahkan biaya pegawai untuk masuk pada akun biaya diklat

## PRAKATA

Puji syukur kepada Allah SWT sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi yang berjudul Strategi Peningkatan Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Lumajang berdasarkan Pendekatan *Balanced Scorecard*. Penulisan skripsi ini disusun guna memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan Pendidikan Strata Satu (S1) pada Jurusan Ilmu Administrasi Program Studi Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Keberadaan dan dedikasi banyak orang merupakan bagian penting yang turut berperan atas selesainya skripsi ini. Karenanya, penulis menyampaikan terima kasih kepada.

1. Allah SWT, yang telah memberikan rahmad dan hidayah-Nya kepada saya sehingga penyusunan skripsi ini dapat berjalan dengan lancar tanpa ada halangan sesuatu apapun.
2. Bapak Prof. Dr. Hary Yuswadi, MA., selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
3. Bapak Dr. Sasongko, M. Si., selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
4. Ibu Dr. Anastasia Murdyastuti, M.Si., selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember dan selaku dosen pembimbing Utama yang telah memberikan bimbingan, dukungan, nasihat, saran, pikiran, waktu, dan kesabaran dalam penyusunan skripsi ini.
5. Ibu Dra Inti Wasiati, MM., selaku dosen pembimbing anggota yang telah dengan sabar memberikan waktu, bimbingan, dukungan, dan saran dalam penyusunan skripsi ini serta selama penulis menjadi mahasiswa.

6. Bapak Drs. Achmad Rosyidi, selaku dosen pembimbing akademik yang selama penulis menjadi anak bimbingannya selalu memberi nasihat, saran, bimbingan dan perhatiannya.
7. Tim Penguji yang telah meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran pada saat menguji sehingga skripsi ini dapat disempurnakan.
8. Direktur PDAM Kabupaten Lumajang serta staf-staf dan jajarannya, terima-kasih telah memberikan ijin penelitian, memberikan informasi yang dibutuhkan penulis dan meluangkan waktu untuk keperluan penelitian ini.
9. Teman-teman angkatan 2010 Program Studi Ilmu Administrasi Negara yang telah memberikan inspirasi, bantuan, semangat, dan perhatian serta dukungan yang sangat luar biasa, sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi ini dengan penuh semangat.
10. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu.

Semoga segala budi baik yang telah diberikan mendapat balasan dari Allah SWT. Dalam penyusunan skripsi ini penulis telah berusaha semaksimal mungkin untuk menciptakan karya yang bermanfaat bagi semua pihak, namun penulis menyadari bahwa skripsi ini masih memerlukan penyempurnaan berupa masukan dari berbagai pihak. Akhirnya semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi para pembaca.

Jember, 20 Mei 2014

Penulis

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>HALAMAN SAMPUL</b> .....	i
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	ii
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	iii
<b>HALAMAN MOTO</b> .....	iv
<b>HALAMAN PERNYATAAN</b> .....	v
<b>HALAMAN PEMBIMBINGAN</b> .....	vi
<b>PENGESAHAN</b> .....	vii
<b>RINGKASAN</b> .....	viii
<b>PRAKATA</b> .....	x
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xii
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	xvi
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	xvii
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	xix
<b>BAB 1. PENDAHULUAN</b> .....	1
<b>1.1 Latar Belakang</b> .....	1
<b>1.2 Rumusan Masalah</b> .....	11
<b>1.3 Tujuan Penelitian</b> .....	12
<b>1.4 Manfaat Penelitian</b> .....	12
<b>BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	13
<b>2.1 Konsep Dasar</b> .....	13
<b>2.2 Kinerja</b> .....	14
2.2.1 Pengertian kinerja .....	14
2.2.2 Pengertian pengukuran kinerja .....	15
<b>2.3 Pengertian <i>Balanced Scorecard</i> (BSc) Sektor Publik</b> .....	17
<b>2.4 Aspek dalam <i>Balanced Scorecard</i> (BSc)</b> .....	20
<b>2.5 Strategi</b> .....	25
<b>2.6 Strategi Peningkatan Kinerja</b> .....	25
<b>2.7 Kondisi PDAM Kabupaten Lumajang</b> .....	30

<b>2.8 Kerangka Berfikir</b> .....	33
<b>BAB 3. METODE PENELITIAN</b> .....	34
<b>3.1 Jenis Penelitian</b> .....	34
<b>3.2 Fokus Penelitian</b> .....	35
<b>3.3 Lokasi dan Waktu Penelitian</b> .....	36
<b>3.4 Jenis dan Sumber Data</b> .....	36
3.4.1 Jenis data.....	36
3.4.2 Sumber data.....	37
<b>3.5 Teknik Pengumpulan Data</b> .....	37
<b>3.6 Penentuan Unit Analisis dan Informan</b> .....	38
<b>3.7 Definisi Operasional</b> .....	39
3.7.1 Indikator aspek keuangan.....	41
3.7.2 Indikator aspek pelanggan atau pelayanan.....	42
3.7.3 Indikator aspek bisnis interna atau operasi .....	43
3.7.4 Indikator aspek pembelajaran dan pertumbuhan atau sumber daya manusia.....	44
<b>3.8 Teknik Analisis Data</b> .....	44
3.8.1 Teknik Pengukuran Kinerja Berdasarkan Pendekatan <i>Balanced Scorecard</i> (BSc) .....	44
3.8.2 Teknik pengumpulan dan analisis data kualitatif.....	47
<b>3.9 Uji Instrumen Penelitian</b> .....	48
3.9.1 Uji validitas dan realibilitas .....	49
3.9.2 Uji keabsahan data .....	49
<b>BAB 4. HASIL DAN PEMBAHASAN</b> .....	51
<b>4.1 Deskripsi Lokasi Penelitian</b> .....	51
4.1.1 Sejarah Singkat PDAM Kabupaten Lumajang .....	51
4.1.2 Visi, Misi dan Tujuan PDAM Kabupaten Lumajang .....	54

4.1.3 Struktur Organisasi dan Jumlah pegawai di PDAM Kabupaten Lumajang.....	56
<b>4.2 Pelanggan PDAM Kabupaten Lumajang .....</b>	<b>58</b>
<b>4.3 Tingkat Produksi &amp; distribusi PDAM Kabupaten Lumajang ..</b>	<b>60</b>
<b>4.4 Hutang PDAM Kabupaten Lumajang .....</b>	<b>61</b>
<b>4.5 Deskripsi Lingkungan di PDAM Kabupaten Lumajang .....</b>	<b>65</b>
4.5.1 Deskripsi Lingkungan Internal .....	65
4.5.2 Deskripsi Lingkungan Eksternal.....	72
<b>4.6 Analisis Data Sekunder pada Setiap Aspek Kinerja PDAM Kabupaten Lumajang berdasarkan Konsep <i>Balanced Scorecard</i> (BSc) .....</b>	<b>76</b>
4.6.1 Aspek keuangan .....	77
4.6.2 Aspek pelayanan .....	81
4.6.3 Aspek operasional atau bisnis internal.....	86
4.6.4 Aspek sumber daya manusia.....	91
<b>4.7 Strategi PDAM Kabupaten Lumajang .....</b>	<b>94</b>
4.7.1 Penjabaran visi PDAM Kabupaten Lumajang .....	95
4.7.2 Penjabaran Misi PDAM Kabupaten Lumajang .....	96
4.7.3 Penjabaran visi dan misi ke dalam strategi PDAM Kabupaten Lumajang.....	100
<b>4.8 Pembahasan.....</b>	<b>110</b>
4.8.1 Kinerja dan Strategi Aspek Keuangan.....	112
4.8.2 Kinerja dan Strategi Aspek Pelayanan.....	113
4.8.3 Kinerja dan Strategi Aspek Operasional.....	115
4.8.4 Kinerja Dan Strategi Aspek Sumber Daya Manusia.....	118
4.8.5 Strategi peningkatan kinerja PDAM Kabupaten Lumajang berdasarkan pendekatan <i>balanced scorecard</i> .....	119

<b>BAB 5. PENUTUP .....</b>	<b>122</b>
<b>5.1 Kesimpulan .....</b>	<b>122</b>
<b>5.2 Saran .....</b>	<b>123</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>125</b>
<b>LAMPIRAN</b>	

## DAFTAR TABEL

	Halaman
1.1 Rencana pencapaian target PDAM Kabupaten Lumajang tahun 2012-2013 .....	5
1.2 Rugi PDAM Kabupaten Lumajang tahun 2009-2013 .....	8
2.1 Kondisi prasarana produksi PDAM Lumajang.....	31
2.2 Jumlah Pelanggan, jumlah kehilangan air dan produksi PDAM Kabupaten Lumajang tahun 2005-2008.....	32
3.1 Indikator pengukuran kinerja berdasarkan <i>balanced scorecard</i> .....	40
3.2 Pedoman pengukuran kinerja PDAM berdasarkan pendekatan bsc .....	45
3.3 Nilai maksimal dari masing-masing aspek .....	47
3.4 Teknik pemeriksaan keabsahan data .....	50
4.1 Komposisi pendidikan pegawai PDAM Kabupaten Lumajang tahun 2013 .....	58
4.2 Jumlah produksi dan distribusi air di PDAM Kabupaten Lumajang tahun 2009-2013 .....	60
4.4 Pinjaman SLA-1038/DP3/1998 .....	63
4.3 Pinjaman RDA.P-131/DP3/1993 & RDA-208/DP3/1994.....	64
4.5 Total kewajiban PDAM Kabupaten Lumajang tahun 2010-2013 .....	64
4.6 Sumber yang digunakan PDAM Kabupaten Lumajang .....	67
4.7 Hasil pengukuran kinerja aspek keuangan PDAM Kabupaten Lumajang tahun 2011-2013 .....	112
4.8 Hasil pengukuran kinerja aspek pelayanan PDAM Kabupaten Lumajang tahun 2011-2013 .....	114
4.9 Hasil pengukuran kinerja aspek operasional PDAM Kabupaten Lumajang tahun 2011-2013 .....	116
4.10 Hasil pengukuran kinerja aspek sumber daya manusia PDAM Kabupaten tahun 2011-2013 .....	118



## DAFTAR GAMBAR

	Halaman
1.1 Grafik perkembangan kinerja PDAM kabupaten Lumajang dan sekitarnya tahun 2009-2011 .....	6
2.1 Konsep <i>Balanced Scorecard</i> pada organisasi sektor publik.....	19
2.2 Model Strategi Pengukuran Kinerja melalui BSc .....	29
2.3 Kerangka Berfikir .....	33
3.1 Komponen analisis data .....	48
4.1 Peta wilayah layanan PDAM Kabupaten Lumajang .....	53
4.2 Struktur Organisasi PDAM Kabupaten Lumajang berdasarkan Peraturan Bupati Lumajang Nomor 39 tahun 2009 .....	57
4.3 Grafik jumlah pelanggan PDAM Kabupaten Lumajang selama tahun 2009-2013 .....	58
4.2 Grafik prosentase pelayanan tahun 2009-2013 .....	59
4.3 Persentase kehilangan air tahun 2009-2013 .....	61
4.4 Total Kebutuhan Tahun 2015, Sambungan Saat Ini 2013 dan Total Kebutuhan yang Masih Harus Disediakan. ....	74
4.5 Grafik perkembangan <i>return on equity</i> (ROE) tahun 2011-2013 .....	77
4.6 Grafik perkembangan rasio operasi (RO) tahun 2011-2013 .....	78
4.7 Grafik perkembangan rasio kas tahun 2011-2013 .....	79
4.8 Grafik perkembangan efektifitas penagihan tahun 2011-2013 .....	80
4.9 Grafik perkembangan <i>Debt to assets Ratio</i> /Rasio Hutang tahun 2011-2013.....	80
4.10 Grafik perkembangan cakupan pelayanan tahun 2011-2013 .....	82
4.11 Grafik perkembangan pertumbuhan pelanggan tahun 2011-2013 .....	83
4.12 Grafik perkembangan tingkat penyelesaian aduan tahun 2011-2013 .....	84
4.13 Grafik perkembangan kualitas air pelanggan tahun 2011-2013 .....	84
4.14 Grafik perkembangan konsumsi air domestik tahun 2011-2013 .....	86
4.16 Grafik perkembangan efisiensi produksi tahun 2011-2013 .....	87
4.16 Grafik perkembangan kehilangan air tahun 2011-2013 .....	88
4.17 Grafik perkembangan jam operasi layanan tahun 2011-2013 .....	88
4.18 Grafik perkembangan jumlah tekanan air pada pelanggan tahun 2011-2013 .....	89

4.19	Grafik perkembangan penggantian meter air pelanggan 2011-2013 .....	90
4.20	Grafik perkembangan rasio jumlah pegawai/1000pelanggan tahun 2011- 2013 .....	91
4.21	Grafik perkembangan rasio diklat pegawai tahun 2011-2013 .....	92
4.22	Grafik perkembangan rasio biaya diklat terhadap biaya pegawai tahun 2011- 2013 .....	93
4.23	Grafik hasil pengukuran kinerja PDAM Kabupaten Lumajang tahun 2011- 2013 .....	110

## DAFTAR LAMPIRAN

- A.1 Evaluasi Kinerja PDAM Jawa Timur Tahun 2011
- A.2 Laporan Laba/Rugi PDAM Kabupaten Lumajang
- B.1 Prosentase Pelayanan PDAM Kabupaten Lumajang tahun 2012-2013
- B.2 Operasional Produksi dan Distribusi PDAM Kabupaten Lumajang tahun 2012-2013
- B.3 Neraca PDAM Kabupaten Lumajang tahun 2012-2013
- B.4 Perhitungan Kinerja PDAM Kabupaten Lumajang Berdasarkan Metode *Balanced Scorecard* tahun 2012-2013
- B.5 Hasil Rekapitulasi Perhitungan Kinerja PDAM Kabupaten Lumajang Berdasarkan Metode *Balanced Scorecard* tahun 2011-2013
- C Laporan Perincian Biaya PDAM Kabupaten Lumajang tahun 2012-2013
- D Kapasitas Debit Air Terpasang PDAM Kabupaten Lumajang tahun 2012-2013
- E Pemetaan Tekanan Air PDAM Kabupaten Lumajang tahun 2012-2013
- F Laporan Kualitas Air Bersih & Air Minum PDAM Kabupaten Lumajang tahun 2013
- G Laporan Pelatihan dan Diklat Pegawai PDAM Kabupaten Lumajang tahun 2012-2013
- H Laporan penggantian Meter Air Pelanggan PDAM Kabupaten Lumajang tahun 2013
- I Pedoman Wawancara
- J Dokumentasi
- K Surat-surat