

**MEKANISME PELAKSANAAN PENGAWASAN TERHADAP KINERJA PEGAWAI
DALAM MENINGKATKAN KUALITAS PELAYANAN KEPADA MASYARAKAT,
STUDI EVALUATIF PADA BADAN USAHA MILIK DAERAH
PDAM TIRTA GALUH CIAMIS**

Oleh

ASEP NURWANDA

Mahasiswa Program Doktorat Perguruan Tinggi UNPAS Bandung
Dosen Tetap Program Studi Ilmu Pemerintahan
FISIP Universitas Galuh

Abstrak

PDAM Tirta Galuh Ciamis Sebagai salah satu perusahaan daerah yang memberikan jasa pelayanan air minum di perkotaan dan di pedesaan, PDAM menjalankan operasinya dengan prinsip-prinsip perusahaan, yaitu efisiensi dan mengusahakan keuntungan, guna memenuhi target mengisi kas pemerintah daerah. Dilain pihak, PDAM juga dituntut untuk berfungsi sosial dalam memenuhi kebutuhan masyarakat akan air bersih, menunjang perkembangan dunia usaha dan perekonomian masyarakat, menunjang percepatan pembangunan di daerah yang pada akhirnya dapat mensejahterakan masyarakat. Dua dimensi yang berbeda tentang keberadaan BUMD dalam hal ini PDAM Tirta Galuh Ciamis, hendaknya dapat dipadukan secara berimbang, walaupun sulit untuk dilaksanakan. Berangkat dari hal tersebut, penulis mencoba untuk memberikan beberapa usulan strategi peningkatan kualitas pelayannya yang di berikan oleh pegawai dengan merujuk pada mekanisme pelaksanaan pengawas yang sebaiknya dilakukan oleh PDAM Tirta Galuh Ciamis di era otonomi.

Kata Kunci : Pengawasan, Kinerja Pegawai, Pelayan kepada Masyarakat, BUMD PDAM

PENDAHULUAN

Memperhatikan berbagai hasil kajian para ahli otonomi daerah menunjukkan bahwa otonomi daerah selama ini tergolong sangat kecil dilihat dari indikator kecilnya kewenangan jumlah bidang pemerintahan, dan pendapatan asli daerah (PAD) yang dimiliki daerah (Hoessein, 2000 :3). Hal ini merupakan gambaran dari praktek pemerintahan masa lalu yang dilandasi oleh Undang-undang (UU) Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Dengan berpegang pada undang-undang tersebut, maka praktek yang terjadi di lapangan berupa sentralisasi kekuasaan yang sangat kuat, sehingga masyarakat di daerah tidak memiliki kekuasaan dan kesempatan untuk mengaktualisasikan kepentingan dan potensi daerahnya sendiri (Mardiasmo, 2000 : 574).

Pada saat ini dengan perubahan paradigma Kinerja Perusahaan PDAM Tirta Galuh PDAM Tirta Galuh Ciamis mengalami penurunan mengingat nilai-nilai profesionalisme, makna pengawasan dan efektifitas Kinerja perusahaan belum seirama penuh dengan asas badan usaha milik daerah, padahal badan usaha milik daerah mestinya seirama dengan pola Pemerintahan, lahirnya pemerintahan daerah

yang otonom telah ditandai dengan lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, pemerintah pusat mencoba meletakkan kembali arti penting otonomi daerah pada posisi yang sebenarnya, yaitu bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan daerah tersebut mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.

Isyarat bahwa PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar bagi pelaksanaan otonomi daerah menunjukkan bahwa PAD merupakan tolok ukur terpenting bagi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan dan Meningkatkan otonomi daerah. Di samping itu PAD juga mencerminkan kemandirian suatu daerah. Sebagaimana Santoso (1995:20) mengemukakan bahwa PAD merupakan sumber penerimaan yang murni dari daerah,

yang merupakan modal utama bagi daerah sebagai biaya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Meskipun PAD tidak seluruhnya dapat membiayai total pengeluaran daerah, namun proporsi PAD terhadap total penerimaan daerah tetap merupakan indikasi derajat kemandirian keuangan suatu pemerintah daerah.

Apabila diamati lebih jauh, maka dapat dilihat di mana sebenarnya letak kecilnya nilai PAD suatu daerah. Untuk mengetahui hal ini perlu diketahui terlebih dahulu unsur-unsur yang termasuk dalam kelompok PAD. Dalam UU Nomor 25 Tahun 1999 dinyatakan bahwa PAD terdiri dari : 1). hasil pajak daerah; 2). hasil retribusi daerah; 3). hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkannya; 4). lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Menurut Jaya (1996 : 5) melihat beberapa hal lain yang dianggap menjadi penyebab utama rendahnya PAD sehingga menyebabkan tingginya ketergantungan daerah terhadap pusat, yaitu :

1. Kurang berperannya perusahaan daerah sebagai sumber pendapatan daerah;
2. Tingginya derajat sentralisasi dalam bidang perpajakan, karena semua jenis pajak utama yang paling produktif baik pajak langsung maupun tidak langsung ditarik oleh pusat;
3. Kendati pajak daerah cukup beragam, ternyata hanya sedikit yang bisa diandalkan sebagai sumber penerimaan;
4. Alasan politis di mana banyak orang khawatir apabila daerah mempunyai sumber keuangan yang tinggi akan mendorong terjadinya disintegrasi dan separatisme;
5. Kelemahan dalam pemberian subsidi pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang hanya memberikan kewenangan yang lebih kecil kepada pemerintah daerah merencanakan pembangunan di daerahnya.

Bagian Laba Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan salah satu sumber penerimaan PAD yang cukup potensial, namun selama ini keberadaan BUMD tersebut belum mampu memberikan kontribusi yang optimal bagi daerah jika dibandingkan dengan sumber-sumber PAD lainnya, sebagaimana terlihat dari kontribusinya terhadap PAD yang sangat kecil dan cenderung mengalami penurunan.

Sebagai perusahaan daerah yang memberikan jasa pelayanan air minum di perkotaan, PDAM menjalankan operasinya dengan prinsip-prinsip perusahaan, yaitu efisiensi dan mengusahakan keuntungan, guna memenuhi target mengisi kas pemerintah daerah. Dilain pihak, PDAM juga dituntut untuk berfungsi sosial dalam memenuhi kebutuhan masyarakat akan air bersih, menunjang perkembangan dunia usaha dan perekonomian masyarakat, menunjang percepatan pembangunan di daerah yang pada akhirnya dapat mensejahterakan masyarakat. Dua dimensi yang berbeda tentang keberadaan BUMD dalam hal ini PDAM Galuh Ciamis, hendaknya dapat dipadukan secara berimbang, walaupun sulit untuk dilaksanakan. Berangkat dari hal tersebut, penulis mencoba untuk memberikan beberapa usulan strategi pengelolaan yang sebaiknya dilakukan oleh PDAM Tirta Galuh Kabupaten Ciamis di era otonomi.

Apabila kita cermati perkembangan PDAM Tirta Galuh Ciamis selama ini, terdapat kecenderungan kurang maksimal dalam memberikan kualitas pelayanan sehingga ada beberapa hal yang harus kita perhatikan bahwa *Pertama*, kontribusi bagian laba PDAM cenderung mengalami penurunan, pihak pengawas PDAM belum maksimal dalam memantau Kinerja Perusahaan PDAM Tirta Galuh terhadap kualitas pelayanan kepada masyarakat sehingga masyarakat cenderung kurang begitu percaya kepada PDAM namun di sisi lain untuk level perusahaan daerah PDAM Tirta Galuh Ciamis mengalami fluktuasi dalam perkembangannya. Dari hasil evaluasi tersebut selanjutnya, timbul pertanyaan mengapa keadaan seperti itu terjadi pada PDAM Tirta Galuh Ciamis, sedangkan begitu banyak peluang strategis yang dimiliki oleh BUMD, seperti *captive market* yang besar, memiliki akses yang luas, baik ke bawah maupun ke atas sehingga dapat memperoleh informasi kebijakan pemerintah dan peluang usaha lebih dini dibandingkan sektor swasta serta BUMD juga memiliki *bargaining power* yang kuat karena kepemilikannya dikuasai oleh pemerintah daerah. *Kedua*, Sebagai perusahaan daerah yang memberikan jasa pelayanan air bersih di perkotaan, PDAM menjalankan operasinya dengan prinsip-prinsip perusahaan, yaitu efisiensi dan mengusahakan keuntungan,

Mekanisme Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Kinerja Pegawai
dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Kepada Masyarakat,
Studi Evaluatif pada Badan Usaha Milik Daerah PDAM Tirta Galuh Ciamis
ASEP NURWANDA

guna memenuhi target mengisi kas pemerintah daerah dan di lain pihak, PDAM juga dituntut untuk berfungsi sosial dalam memenuhi kebutuhan masyarakat akan air bersih, menunjang perkembangan dunia usaha dan perekonomian masyarakat, menunjang percepatan pembangunan di daerah yang pada akhirnya dapat mensejahterakan masyarakat. Tetapi di sisi lain kualitas pelayanan yang di berikan PDAM kepada masyarakat belum maksimal di rasakan. Dua dimensi yang berbeda tentang keberadaan BUMD dalam hal ini PDAM Tirta Galuh hendaknya dapat dipadukan secara berimbang, walaupun sulit untuk dilaksanakan.

Berangkat dari hal tersebut, penelitian ini mencoba untuk membrikan evaluasi Kinerja Perusahaan PDAM Tirta Galuh dan memaksimalkan mekanisme pengawasan sehingga tidak bocor dan simpang siur serta mampu memperbaharui strategi pengembangan pengelolaan usaha yang sebaiknya dilakukan oleh PDAM Tirta Galuh Kabupaten Ciamis di era otonomi. Maka yang menjadi masalah (*Problem Statement*) dalam penelitian ini adalah : "Bagaimana Mekanisme Pelaksanaan Pengawasan terhadap Kinerja Perusahaan PDAM Tirta Galuh dalam Meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat studi pada Badan Usaha Milik Daerah PDAM Tirta Galuh Ciamis?"

Berdasarkan pendapat Jordan dkk, (1996) yang telah meneliti tentang Kinerja pengawasan pada dua puluh lima perusahaan air minum di Georgia dengan maksud untuk melengkapi teori analisis rasio dalam menilai Kinerja keuangan suatu perusahaan. Oleh karena itu menurut Jordan, (1996) bahwa model pengawasan yang digunakan adalah regresi dan ekonometrika dengan menggunakan informasi yang bersumber dari laporan keuangan berupa neraca dan laporan laba/rugi. Model tersebut berisi lima variabel untuk menghitung tingkat harta lancar, hutang lancar, aliran kas dan tingkat biaya. Hasil kajian menunjukkan bahwa dari lima variabel independen menjelaskan varian dalam jumlah hutang : *current ratio*, *debt to equity ratio*, *interest coverage ratio*, *return on assets* dan *an operating ratio*. Namun hanya tiga terakhir yang signifikan dengan estimasi *Ordinary Least Square* (OLS).

Menurut pendapat Whittington dan Tippet (1999) menggunakan dua data berupa neraca yang dipublikasikan dari 111 perusahaan daerah yang terdaftar pada Bursa Efek London. Pengujian dilakukan dengan Dickey Fuller dengan data runtut waktu dari tahun 1978-1990 terhadap variabel akuntansi yang meliputi: 1) *Current Liabilities*, 2) *Total Assets*, 3) *Liquid Assets*, 4) *Curren Assets*, 5) *Stocks* dan 6) *Total Liabilities*, serta rasio-rasio keuangan yang meliputi 1) *Liquidity Ratio*, 2) *Current Assets Ratio*, 3) *Stock Ratio*, dan 4) *Debt Ratio*. Kesimpulan yang diperoleh adalah bahwa keenam variabel akuntansi dan empat rasio tersebut tidak stasioner, sedangkan untuk pembilang dan penyebut pada keempat rasio tersebut tidak ko-integrasi.

Engko, (1999) telah melakukan penelitian mengenai Kinerja finansial Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Sorong periode tahun 1994-1998, dengan menganalisis pengelolaannya, kemungkinan pengembangan dan menghitung *common size*, indeks, efektivitas, rentabilitas, likuiditas dan *solvabilitas*. Kesimpulan yang diperoleh adalah *common size* dan neraca indeks menunjukkan jumlah aktiva pada tahun 1994-1998 cukup baik, Kinerja keuangan pada tahun 1994-1998 kurang sehat, dan secara operasional belum berhasil.

Rachmawati, (2001) telah melakukan penelitian tentang Kinerja PDAM Tirta dan faktor-faktor yang mempengaruhinya studi kasus di Kabupaten Ciamistahun 1990-1999, dengan mengukur Kinerja keuangannya, operasional, administrasi dan menganalisis elastisitas PDRB perkapita riil terhadap laba riil PDAM. Kesimpulan yang diperoleh adalah menunjukkan Kinerja PDAM Tirta galuh Kabupaten Ciamisselama sepuluh tahun, tingkat keberhasilannya mempunyai nilai cukup kecuali tahun 1993 dan 1995 mempunyai nilai baik. Elastisitas laba riil PDAM terhadap PDRB per kapita riil >1 atau sangat elastis.

Hasil penelitian tersebut tidak berlaku umum dalam pengertian, bahwa kesimpulan yang diperoleh melalui penelitian tersebut tidak dapat digunakan untuk menjelaskan Kinerja Perusahaan PDAM Tirta Galuh atau BUMD di wilayah lain, walaupun menggunakan tolok ukur yang sama. Penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya, yaitu mengenai aspek

dan indikator yang akan diteliti serta lokasi penelitiannya.

Pengertian Mekanisme Pengawasan

Sebagaimana menurut Castetter (1996 : 212). Berpendapat bahwa pengertian pengawasan sebagai wujud produser yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan organisasi, bahwa Pengawasan adalah mengawasi semua gerak langkah baik yang bersifat kebijakan atau yang bersifat teknis, dalam hal ini pengawasan bertujuan untuk memberikan pelayanan dan memenuhi kebutuhan air bersih (air minum) bagi sebuah perusahaan daerah. Dengan tujuan mulia ini diharapkan berdampak pada peningkatan ekonomi daerah serta Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Sebagai perusahaan daerah, PDAM adalah lembaga profit yang berorientasi melayani kebutuhan air di wilayah Kabupaten Ciamis. Untuk itu, tentu dalam pengelolaannya harus ada mekanisme pengawasan yang profesional dan menganut prinsip-prinsip *good corporate governance*.

Hal ini agar PDAM dapat optimal dalam memberikan pelayanannya dan mempunyai visi pengembangan usaha ke arah yang lebih modern. Pengawasan yang optimal tentunya membutuhkan sistem manajemen yang prima dengan unsur-unsur manajemen yang berdayaguna baik SDM, sistem dan kecukupan modal.

Mekanisme pengawasan yang diharapkan tidak hanya sebatas memenuhi kebutuhan temporer tetapi harus menjadi pijakan dalam merevitalisasi dan optimalisasi tugas-tugas badan usaha milik daerah. Oleh karena itu, didalam mekanisme pengawasan ini dimasukan pengaturan yang mendukung terwujudnya *good corporate governance*, diantaranya :

1. Mekanisme perekrutan badan pengawas yang melibatkan berbagai unsur stakeholder PDAM dengan menitikberatkan kepada unsur profesional.
2. Menetapkan dan pengangkatan direktur PDAM yang dilakukan dengan cara mekanisme fit and proper test, sehingga menghasilkan jajaran direksi yang berdaya, penuh tanggungjawab dan menghasilkan profesionalisme dalam pengelolaan PDAM.
3. Memberi masukan dalam Penambahan modal PDAM harus didasarkan pada

business plan jangka panjang dengan memperhatikan kondisi masa kini dan kemampuan serta kapasitas PDAM itu sendiri,

4. Mengawasi Pembagian hasil laba yang diberikan secara proporsional antara bagian laba yang diterima oleh Pemerintah Daerah sebagai Pendapatan dengan bagian laba yang diterima oleh Pemerintah Daerah yang ditanamkan kembali sebagai modal PDAM.
5. Memberikan masukan kepada Bupati yang mempunyai posisi sebagai pemilik BUMD untuk mengetahui Kinerja PDAM.
6. Membantu pihak perusahaan dalam menerapkan *Good Corporate Governance*.

Program Peningkatan Pengawasan dan Akuntabilitas Kinerja, Program ini dimaksudkan untuk meningkatkan Kinerja dan akuntabilitas, dari instansi pemerintah serta mendorong terwujudnya praktik pemerintahan yang baik dan bersih.

Tujuan dan Target Pengawasan

Tujuan dan target Pengawasan

1. Tersedianya informasi hasil pengawasan yang sesuai kebutuhan pihak intern maupun ekstern secara tepat, cepat, dan akurat
2. Kemudahan dalam memantau tindak lanjut atas hasil pengawasan
3. Diketuinya/ terukurnya Kinerja pengawasan
4. Adanya standarisasi atau kodifikasi data/informasi hasil pengawasan dan tindak lanjutnya.
5. Meningkatkan efesiensi dan efektifitas pengelolaan hasil pengawasan berbasis teknologi komputer.

Target Pengawasan dalam Meningkatkan Kinerja PDAM yaitu:

1. Meningkatkan pengendalian atas pengelolaan pendapatan penjualan air
2. Meningkatkan pengendalian atas pengelolaan persediaan dan aset tetap
3. Mengkaji hasil laporan Kinerja Perusahaan PDAM Tirta Galuh secara lengkap, akurat, dan tepat waktu.

Definisi Kinerja

Istilah Kinerja berasal dari kata *Job Performant* atau *Actual Performant* (prestasi atau prestasi sesungguhnya yang dapat dicapai seseorang). Asal kata Kinerja berasal dari kata "kerja" yang artinya perbuatan melakukan

sesuatu; sesuatu yang dilakukan (diperbuat). Kinerja merupakan faktor-faktor manifesto dalam perilaku. Dalam hal ini A.A. Prabu Mangkunegara (2001 : 67) menjelaskan bahwa "Kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya".

Hal tersebut sejalan dengan pendapat Hasibuan (1997 ; 17) menjelaskan bahwa "Kinerja atau prestasi kerja adalah suatu hasil yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugasnya yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman, dan kesungguhan waktu". Sedangkan Moeliono (1995 : 503) mendefinisikan Kinerja sebagai sesuatu yang dicapai atau prestasi yang diperlihatkan.

Kinerja merupakan kegiatan yang telah dicapai seseorang tenaga kerja dalam melaksanakan tugas dan pekerjaan yang diberikan kepadanya (Sastrohadiwiry, 2002 : 235). Pada umumnya kerja seorang tenaga kerja antara lain dipengaruhi oleh : kecakapan, keterampilan, pengalaman dan kesungguhan tenaga kerja yang bersangkutan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pada hakikatnya orang bekerja untuk memenuhi kebutuhan atas dorongan atau motivasi tertentu. Kebutuhan dipandang sebagai penggerak atau pembangkit perilaku, sedangkan tujuan berfungsi mengarahkan perilaku. Proses motivasi sebagian besar diarahkan untuk memenuhi dan mencapai kebutuhan.

Indikator Kinerja

Kinerja karyawan itu berhubungan dengan kemampuan profesional seseorang dalam Meningkatkan kemampuan dan motifasinya untuk menghasilkan *output* atau produktivitas kerja yang optimal.

McLeod (dalam syah, 2000 : 56) mendefinisikan bahwa kemampuan adalah "*the state of being legally competent or qualified*" yang berarti bahwa keadaan berwenang atau memenuhi syarat ketentuan hukum.

Selanjutnya Wijaya et. al. (1992) menjelaskan bahwa kemampuan itu mengacu kepada kemampuan melaksanakan sesuatu yang diperoleh melalui pendidikan yang ditunjukkan oleh *performance* dan pembuatan rasional

untuk memenuhi kebutuhan verifikasi tertentu di dalam pelaksanaan tugas-tugas kependidikan.

Sejalan dengan pemahaman yang diberikan oleh Blackington, Pribadi (1999) mengemukakan definisinya yaitu "*a profession may defined most simply as a vocation which is organized, no doubt, but the performance of function*". Maksudnya, profesi dapat diartikan sebagai sesuatu yang sangat sederhana dari sebuah pekerjaan yang diorganisasikan, dengan dilengkapi dengan seperangkat kemampuan dan tanpa keraguan, tetapi memiliki fungsi dalam kaitannya dengan pelaksanaan kerja.

Usman (2001) menjelaskan bahwa suatu pekerjaan bersifat profesional memerlukan beberapa bidang ilmu yang secara segaja harus dipelajari dan kemudian diaplikasikan bagi bersifat kepentingan umum. Sedangkan Sudjana (1988) mendefinisikan pekerjaan bersifat profesional adalah pekerjaan yang hanya dapat dilakukan oleh mereka yang khusus dipersiapkan untuk itu dan bukan pekerjaan yang dilakukan oleh mereka yang karena tidak dapat memperoleh pekerjaan lainnya.

Wijaya et. al.(1992)mengidentifikasi bahwa setidaknya terdapat empat ciri pokok pekerjaan yang bersifat profesional, yaitu ; (1) pekerjaan itu dipersiapkan melalui proses pendidikan dan latihan, (2) pekerjaan tersebut mendapat pengakuan masyarakat, (3) adanya organisasi profesi, dan (4) mempunyai kode etik profsi.

Penilaian Kinerja

Penilaian kerja dalam rangka pengembangan sumber daya manusia sangat penting artinya mengingat bahwa dalam kehidupan organisasi menurut Notoatmodjo (1992) berpedapat bahwa setiap orang sebagai sumber daya manusia dalam organisasi ingin mendapatkan penghargaan dan perilaku yang adil dari pimpinan organisasi yang bersangkutan.

Selanjutnya, menurut Scguler (1999) penilaian Kinerja mengacu pada suatu sistem formal dan terstruktur yang mengukur, menilai dan mempengaruhi sifat-sifat yang berkaitan dengan pekerjaan, perilaku, dan hasil termasuk tingkat ketidakhadirannya.

Fokusnya adalah untuk mengetahui seberapa produktif seseorang karyawan dan apakah ia mampu bekerja sama atau efektif pada masa yang akan datang, sehingga

karyawan organisasi, dan masyarakat semuanya mendapatkan manfaatnya.

Dalam merealisasikan tujuan penilaian Kinerja, maka organisasi / perusahaan harus memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi pencapaian Kinerja, yaitu : faktor kemampuan (*ability*) dan faktor motivasi (*motivation*). Hal ini sesuai dengan pendapat Keith Davis (1964 : 484) yang merumuskan bahwa :

1. $Human\ Performance = Ability + Motivation$
2. $Motivation = Attitude + Situation$
3. $Ability = Knowledge + Skill$

Adapun manfaat penilaian prestasi kerja dalam suatu organisasi menurut Notoatmodjo (1992) antara lain : (1) meningkatkan prestasi kerja, (2) kesempatan kerja yang adil, (3) kebutuhan-kebutuhan pelatihan pengembangan (4) penyusunan kompensasi, (5) keputusan-keputusan promosi dan demosi, (6) kesalahan-kesalahan rancangan pekerjaan, dan (7) penyimpangan-penyimpangan proses rekrutmen dan seleksi.

Selanjutnya, Notoatmodjo (1992) menjelaskan bahwa penilaian yang baik itu harus dapat memberikan gambaran yang akurat tentang apa yang diukur. Artinya penilaian tersebut harus benar-benar menilai prestasi pekerjaan karyawan yang dinilai. Untuk itu, terdapat dua hal yang perlu diperhatikan, yaitu : (1) penilaian harus mempunyai hubungan dengan pekerjaan, artinya system penilaian itu benar-benar menilai perilaku atau kerja yang mendukung kegiatan organisasi dimana karyawan itu bekerja, (2) adanya standar pelaksanaan kerja, artinya penilaian hendaknya berhubungan dengan hasil-hasil diinginkan setiap pekerjaan.

Penilaian Kinerja adalah suatu kegiatan yang dilakukan manajemen / penyelia penilai untuk menilai Kinerja tenaga kerja dengan cara membandingkan Kinerja atas kinerja dengan uraian/deskripsi pekerjaan dalam suatu riode tertentu biasanya setiap akhir tahun (Sastrohadiwiryo, 2002 : 231).

Sementara itu, Handoko (2000: 135) mendefinisikan prestasi kerja (*performance appraisal*) adalah proses melalui mana organisasi-organisasi mengevaluasi atau menilai prestasi kerja karyawan. Kegiatan ini dapat memperbaiki keputusan-keputusan personalia dan memberikan umpan balik

kepada para karyawan tentang pelaksanaan kerja mereka.

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa penilaian prestasi kerja seseorang karyawan adalah penilaian terhadap pelaksanaan kerja seseorang karyawan dengan menggunakan standar Kinerja tertentu yang berfungsi sebagai umpan balik bagi karyawan dan manajer (penyelia).

Kualitas Pelayanan di BUMD PDAM Tirta Galuh Ciamis

Kualitas dapat diartikan sebagai sesuatu yang harus dikerjakan dengan baik. Pemerintah sebagai penanggung jawab fungsi BUMD PDAM Tirta Galuh Ciamis harus memberikan pelayanan memadai dan memuaskan kepada masyarakat sehingga dapat menimbulkan kepercayaan dari masyarakat berupa dukungan terhadap program pembangunan yang di laksanakan oleh Pemerintah. Sebagaimana dikemukakan oleh Nisjar (1997 : 17) bahwa sudah kewajiban Pemerintah untuk meningkatkan kualitas BUMD PDAM Tirta Galuh Ciamis yang ditandai dengan:

1. Adanya pelayanan administrasi publik yang berorientasi kepada masyarakat yang dilayani (*Client centered*).
2. Mencerminkan layanan yang mencakup secara merata seluruh masyarakat yang bersangkutan tanpa ada perkecualian (*inclusif*).
3. Administrasi publik yang mudah dijangkau (*accessible*).
4. Bersifat bersahabat (*user friendly*).
5. Berdasarkan pemerataan yang berkeadilan (*equitable*).
6. Dalam setiap tindakan dan layanan yang diberikan kepada masyarakat, mencerminkan wajah Pemerintah yang sebenarnya (tidak bermuka dua/ambivalen).
7. Tidak menerapkan standar ganda (*double standards*).
8. Dalam menentukan kebijaksanaan dan memberikan layanan terhadap masyarakat, berfokus pada kepentingan masyarakat dan bukannya kepentingan internal organisasi Pemerintah (*outward focus*).
9. Bersikap profesional dan bersikap tidak memihak (*non partisan*).

Tata laksana BUMD PDAM Tirta Galuh Ciamis sebagaimana tercantum dalam surat

Mekanisme Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Kinerja Pegawai
dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Kepada Masyarakat,
Studi Evaluatif pada Badan Usaha Milik Daerah PDAM Tirta Galuh Ciamis
ASEP NURWANDA

Keputusan Bupati Nomor 81 Tahun 1993, harus mengundang sandi-sandi berikut :

1. Kebijakan dalam arti prosedur/tata cara BUMD PDAM Tirta Galuh Ciamis diselenggarakan dengan mudah, lancar, cepat dan tidak berbelit-belit mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
2. Kejelasan dan kepastian, dalam arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai :
 - a. Prosedur/tata cara BUMD PDAM Tirta Galuh Ciamis
 - b. Pwerysaran BUMD PDAM Tirta Galuh Ciamis, baik teknis maupun administratif.
 - c. Unit kerjadan pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan BUMD PDAM Tirta Galuh Ciamis
 - d. Rincian biaya/tarif BUMD PDAM Tirta Galuh Ciamis dan tata cara pembayaran
 - e. Jadwal waktu penyelesaian BUMD PDAM Tirta Galuh Ciamis.
 - f. Hak dan kewajiban baik pemberi maupun penerima BUMD PDAM Tirta Galuh Ciamis berdasarkan bukti-bukti penerimaan permohonan/kelengkapannya sebagai alat untuk memastikan pemerosesan elayanan umum.
 - g. Pejabat yang menerima keluhan masyarakat
3. Keamanan, dalam arti proses serta hasil BUMD PDAM Tirta Galuh Ciamis dapat memberikan kenyamanan serta dapat memberikan kepastian hukum.
4. Keterbukaan dalam arti prosedur/tata cara persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggungjawab pemberi BUMD PDAM Tirta Galuh Ciamis, waktu penyelesaian dan rincian biaya/tarif dan hal-hal yang berkaitan dengan proses BUMD PDAM Tirta Galuh Ciamis, wajib di imformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
5. Efisien, dalam arti:
 - a. Perysaran pelayan umum hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk BUMD PDAM Tirta Galuh Ciamis yang diberikan.
 - b. Dicegahh adanya pengulangan pemenuhan kelengkapan persyaratan, dalam hal proses pelayanannya mempersyaratkan kelengkapan persyaratan dan satuan instansi pemerintah lain yang terkait.
6. Ekonomis, dalam arti pengenaan biaya BUMD PDAM Tirta Galuh Ciamis harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan :
 - a. Nilai barang dan atau jasa-jasa BUMD PDAM Tirta Galuh Ciamis dan tidak menuntut biaya yang tinggi diluar kewajaran.
 - b. Kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar secara umum.
 - c. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Keadialan yang merata, dalam arti cakupan/jangkauan BUMD PDAM Tirta Galuh Ciamis diusahakan seluas mungkin dengan distribusi merata dan diperlakukan secara adil.
8. Ketepatan waktu, dalam arti pelaksanaan BUMD PDAM Tirta Galuh Ciamis dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan. Dikaitkan dengan obyek retribusi, dibedakan antara :
 - a. jasa umum (memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar retribusi, melayani kepentingan dan kemanfaatan umum.
 - b. jasa usaha jasa komersial yang seharusnya disediakan oleh sektor swasta.
 - c. perijinan tertentu.digunakan untuk melindungi kepentingan umum (Pasal 18 UU Nomor 34 Tahun 2000).
 - d. Fungsi perijinan: Regulasi dan Budgetair

PEMBAHASAN

Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Galuh Ciamis adalah salah satu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang mempunyai tugas utama melayani kebutuhan air bersih yang memenuhi syarat kesehatan bagi seluruh penduduk di beberapa daerah Kabupaten Ciamis. Sebelum berdirinya PDAM Tirta Galuh Ciamis,

kebutuhan air bersih penduduk Kabupaten Ciamis masing-masing sangat tergantung pada sumber air yang berasal dari sumur-sumur tanah atau sumber mata air lainnya. Sehingga apabila datang musim kemarau sering kali mengalami kekurangan air, terutama di daerah/lokasi yang sulit mendapatkan air dari sumber mata air. Hal ini mendorong Perusahaan Daerah Air Minum Dacrah Kabupaten Ciamis untuk mengadakan survey dan penelitian untuk membangun sarana penyediaan air minum.

Pada tahun 1979/1980 sebagai realisasi dari cita-cita Perusahaan Daerah Air Minum Daerah, maka dibentuk Badan Pengelolaan Air Minum (BPAM) Daerah Tingkat II Ciamis yang dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Direktorat Jendral Cipta Karya diatas nama Menteri Pekerjaan Umum Nomor:013/KTP/BK/III/1979.

Pada tanggal 17 Nopember 1988 BPAM Ciamis berubah status menjadi PDAM Kabupeten Ciamis berdasar PERDA No. 9 Tahun 1988 dan disyahkan berdasar Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 188.342/SK.201-Huk/1989, selanjutnya berdasarkan PERDA No. 31 Tahun 2001 tentang PDAM Kabupaten Ciamis dirubah namanya menjadi PDAM Tirta Galuh Kabupaten Ciamis.

Suatu organisasi atau perusahaan didirikan untuk mencapai tujuan organisasi perusahaan yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien. Dan karena suatu organisasi selalu membutuhkan tenaga-tenaga atau bantuan orang lain yang kadang tidak sedikit jumlahnya, maka perlu mengetahui secara jelas tugas dan tanggung jawab serta kedudukan masing-masing dalam organisasi tersebut. Sehingga diharapkan tidak akan terjadi kesiempangsiuran dalam pelaksanaan pekerjaan dan dapat diselesaikan dengan efektif. Disamping itu dengan adanya penyusunan organisasi yang baik akan memudahkan pimpinan dalam melakukan pengawasannya. Di dalam penyusunan struktur organisasi, perusahaan harus malaraskan dengan tujuan, sumber daya dan ruang lingkup organisasinya agar tujuan organisasi dapat dicapai dengan baik.

Struktur organisasi yang diterapkan di PDAM Tirta Galuh Ciamis adalah berbentuk garis (*line*) dimana kekuasaan atau wewenang dan tanggung jawab berjalan dari atas ke bawah. Semua bagian mulai dari pimpinan

sampai yang terendah dihubungkan dengan satu garis wewenang atau garis komando. Tiap bagian memiliki tanggung jawab untuk melapor kepada yang berada satu tingkat di atasnya.

Perlu lebih dipahami dan diterapkannya nilai-nilai *reliability, responsiveness, competence/ assurance, courtesy, credibility, access, communication, empathy dan understanding the customer* oleh para pelaksana dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, untuk lebih meningkatkan kualitas pelayanan.

Kata Pengawasan berasal dari kata "awas" yang berarti "melaksanakan sesuatu atau turut aktif dalam suatu kegiatan yang bersifat korektif".¹ sedangkan Pengawasan berarti tindakan yang dilakukan kelompok atau dua orang lebih dalam menganalisa, mencermati, menelaah serta ,emgkaji sesuatu hal atau sebuah kebijakan.

Castetter (1996:19) menjelaskan Pengawasan akan sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut: 1) Lingkungan internal, yang meliputi organisasi formal, prilaku individu, prilaku kelompok, budaya, dan etika. 2). Lingkungan eksternal, yang meliputi perundang-undangan, ekonomi, sosial kultural, politik, dan teknologi.

Sementara itu Siswanto (2003: 41) mengatakan bahwa: "Penempatan tenaga kerja adalah proses pemberian tugas dan pekerjaan kepada tenaga kerja yang lulus seleksi untuk dilaksanakan sesuai ruang lingkup yang telah ditetapkan, serta mampu mempertanggungjawabkan segala resiko dan kemungkinan-kemungkinan yang terjadi atas tugas dan pekerjaan, wewenang, serta tanggung jawabnya. Sebelum menempatkan tenaga kerja di tempat mereka bekerja perlu dipertimbangkan beberapa faktor, antara lain prestasi akademis, pengalaman, kesehatan fisik dan mental, status perkawinan dan usia".

Dewan Pengawas yang memiliki prestasi akademis tinggi harus ditempatkan pada tugas dan pekerjaan yang sesuai kemampuannya, Dengan terpenuhinya kesesuaian antara kemampuan, keterampilan dan kesesuaian keinginan Dewan Pengawas terhadap bidang tugasnya, memungkinkan lahirnya Pengawasan yang baik karena adanya dorongan motivasi

¹ A.Arifn., *Kamus Ilmiah Indonesia Populer*, (Bandung, Rajawali Press 2004) cet. Ke-4

internal yang kuat dari Dewan Pengawas. Hal ini dikemukakan Siagian, (2002:40) bahwa : Pengawasan dan produktivitas kerjanya ditentukan oleh tiga faktor utama berikut ini: (1). Motivasinya yang dimaksudkan agar motivasi ialah daya dorong yang dimiliki, baik secara universal maupun ekstrinsik, yang membuatnya mau dan rela untuk bekerja sekuat tenaga dengan mengerahkan segala kemampuan yang ada demi keberhasilan organisasi dan mencapai tujuan dan berbagai sasarannya. Keberhasilan organisasional pribadinya berupa harapan, keinginan, cita-cita dan berbagai jenis kebutuhannya. (2). Kemampuan. Ada kemampuan yang bersifat fisik dan ini lebih diperlukan oleh anggota yang dalam pelaksanaan tugasnya lebih banyak menggunakan otot. Di lain pihak, ada kemampuan yang bersifat mental-intelektual, yang lebih banyak dituntut oleh penyelesaian tugas pekerja dengan menggunakan otak. Sudah barang tentu mereka yang lebih banyak menggunakan otot tetap harus menggunakan otak; dan sebaliknya, mereka yang lebih banyak menggunakan otak, tetapi dituntut memiliki kemampuan fisik. (3). Ketepatan penugasan; Dalam dunia manajemen ada ungkapan yang mengatakan bahwa 'Tidak ada anggota yang bodoh, yang bodoh adalah para pimpinan yang tidak menguasai secara tepat pengetahuan, keterampilan, kemampuan, bakat dan minat para bawahannya'; Memang telah terbukti, bahwa dengan penempatan yang tidak tepat, Pengawasan seseorang tidak sesuai dengan harapan manajemen dan tuntutan organisasi; dengan demikian; mereka menampilkan produktivitas kerja. Karena itu, seorang Dewan Pengawas atau D perlu berpegang Direktur PDAM Tirta Galuh Ciamis berpegang pada rumus berikut: $P = M \times K \times T$. Dimana P adalah *performace* atau Pengawasan, M adalah motivasi dan T adalah Tugas yang tepat. Itulah sebabnya dalam manajemen sumber daya manusia terdapat rumus: *The right man in the right place, doing the right job at the right time, and getting the right pay* (Penempatan orang yang tepat pada tugas yang tepat pada waktu yang tepat dan memperoleh imbalan yang tepat pula)".

Gambaran empirik pentingnya Pengawasan penempatan yang memenuhi kaidah "the right man in the right job" perlu

didorong karena akan menimbulkan kepuasan yang berdampak terhadap Pengawasannya. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan pengkajian secara berkala dan berkesinambungan tentang pengetahuan, keterampilan dan sikap yang konstruktif bagi pencapaian tujuan organisasi.

Dalam penyelenggaraan Pengawasan Kinerja Perusahaan PDAM Tirta Galuh daerah yang dirumuskan oleh Dewan Pengawas dengan Kinerja Pegawai, tidak bisa disangkal lagi apabila ingin efektif dan efisien, hanya akan diraih apabila Anggota pengawas menampilkan Pengawasan yang memuaskan, dan produktivitas kerja yang makin tinggi. Pengetahuan dan teknologi terus berkembang sehingga organisasi menghadapi tuntutan dan lingkungan baru. Keterampilan manusia, cepat ketinggalan jaman seiring cepatnya kemajuan pengetahuan dan teknologi. Kenyataan ini membawa konsekuensi bahwa pengembangan sumber daya manusia melalui berbagai bentuknya tidak bisa dihindari.

Castetter (1996 : 232) mengindikasikan upaya pengembangan sumber daya manusia (*personnel development*) sebagai wujud produser yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan organisasi. Lebih jauh ia mengungkapkan bahwa: "*Personal development is preeminent among those processes designed by the system to attract, retain, and improve the quality and quantity of staff members needed to solve its problems to achieve its goal*" (perkembangan sumber daya manusia merupakan yang terpenting diantara semua proses yang dirancang oleh sistem untuk menarik, memelihara, dan meningkatkan kualitas dan kuantitas dari kebutuhan organisasi susunan anggota untuk menyelesaikan berbagai masalah tersebut sehingga memperoleh tujuan itu sendiri).

KESIMPULAN

Dari hasil penelitian dan pembahasan, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Mekanisme pelaksanaan pengawasan secara nyata berpengaruh terhadap peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Mekanisme Pelaksanaan Pengawasan terutama yang diatur melalui Peraturan Daerah tentang Badan Usaha Milik Daerah PDAM Tirta Galuh Kabuapten Ciamis yang meliputi berbagai

pelayanan yang diberikan oleh Badan Usaha Milik Daerah PDAM Tirta Galuh Ciamis menunjukkan peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Hal ini dimungkinkan karena ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis tentang Badan Usaha Milik Daerah PDAM Tirta Galuh Ciamis yang mengatur berbagai pelayanan terutama penyaluran air bersih dan bentuk jasa lainnya, dapat dirasakan masyarakat melalui nilai kepedulian (*care*), nilai sikap (*share*), dan nilai keadilan serta kepentingan umum (*fair*), sehingga masyarakat merasakan bahwa kepentingannya diperhatikan oleh Perusahaan Daerah Air Minum daerah melalui implementasi kebijakan berupa mekanisme pelaksanaan pengawasan yang dimungkinkan adanya kecepatan dan kemudahan dalam prosedur di internal perusahaan.

Hasil penelitian mengenai variabel Mekanisme Pelaksanaan Pengawasan (X_1) menunjukkan pengaruh langsung dan pengaruh tidak langsung terhadap peningkatan Kualitas Pelayanan kepada Masyarakat (Y). Hal ini menunjukkan bahwa ketentuan-ketentuan ataupun peraturan-peraturan di bidang pengawasan berpengaruh terhadap peningkatan kualitas pelayanan terhadap masyarakat. Hasil analisis mengenai pandangan responden pada variabel ini yang diulas melalui dimensi nilai kepedulian (*care*), nilai sikap (*share*) dan nilai keadilan dan kepentingan umum (*fair*), menunjukkan kriteria penilaian baik.

2. Kinerja perusahaan berpengaruh nyata terhadap peningkatan Kualitas Pelayanan Kepada Masyarakat.

Dari hasil penelitian dan pengamatan empirik mengenai variabel Kinerja perusahaan antara lain dalam wujud Kantor Badan Usaha Milik Daerah PDAM Tirta Galuh Kabupaten Ciamis menunjukkan hasil yang baik bagi upaya peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat, yang dibuktikan melalui hasil penelitian dimana variabel Kinerja Perusahaan (X_2) berpengaruh langsung dan pengaruh tidak langsung terhadap Kualitas Pelayanan Kepada Masyarakat (Y).

Hal ini memberikan gambaran bahwa Kinerja perusahaan memberikan hasil yang baik bagi upaya peningkatan kualitas pelayanan sebagaimana hasil penelitian mengenai pandangan responden pada variabel ini yang diukur melalui dimensi nilai, struktural,

fungsional, teknologi dan informasi, dan perilaku yang menunjukkan kriteria penilaian baik.

3. Terdapat hubungan korelasional positif antara Mekanisme Pelaksanaan Pengawasan dengan Kinerja perusahaan dimana berdasarkan hasil penelitian menunjukkan hubungan tersebut signifikan.

Hal ini memberikan gambaran bahwa mekanisme pelaksanaan pengawasan perlu diimplementasikan melalui kinerja perusahaan yang mampu memberi kepuasan kepada masyarakat berupa kecepatan proses, kemudahan prosedur, biaya murah, dan sebagainya. Sebaliknya kinerja perusahaan yang memberikan kepastian dan kejelasan dalam teknis operasional pelayanan yang dapat menampung aspirasi masyarakat sebagai pihak yang menerima layanan. Penerapan kedua variabel tersebut secara positif akan memberikan kontribusi kepada terwujudnya peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Benveniste, GUY, Birokrasi, Terjemahan Sahat Simamora Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 1997.
- Bogdan, RC and SK Biklen, *Introduction to Qualitate Resarch, New York* : Foris Publication, 1982.
- Dunn, W,N, *Pengantar Analisa Kebijakan Public*. Yogyakarta : UGM Press., 19 55.
- Faisal, Sanapiah, *Format-format Penelitian, Dasar-dasar dan Aplikasi*. Jakarta : Rajawali Press, 1992.
- Gaffar, Afan, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2000.
- Gould, Carol C., *Demokrasi Ditinjau Kembali*. Yogyakarta : PT. Tiara Wacana, 1993.