

PENINGKATAN EFISIENSI PELAYANAN PUBLIK DI DAERAH: PRIVATISASI ATAU OPTIMALISASI BUMD ? *Belajar dari Kasus Perusahaan Daerah Air Minum*

Nindyantoro

Staff Pengajar Departemen Ekonomi Sumberdaya dan Lingkungan FEM IPB.
Jl. Kamper Wing 5 Level 5 Kampus Kampus IPB Darmaga Bogor 16680. Tlp (0251) 8621 834.
E-mail:toridini@yahoo.com

ABSTRACT

Efficient public service can be achieved by private or state company, depend on the competency of the service. There are some theories explain the public service efficiency; the ownership theory, public choice theory and organization theory. In the case of PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum - Municipal Waterworks), external and internal factors are the source of a non optimal service. External factors are: local government multi role (as operator and regulator), the double role as a company and official agency, monopolistic market, single shareholder, political driven tariff, and ineffective community control. Those external factors affect the internal PDAM such as work motivation based on sense of belonging and incentive structure, spirit of innovation, and service and customer orientation service. Therefore a clean water service regulation is required in order to get dynamic competition, tariff which support company financial condition and high efficiency followed by fair and broad scope of service.

Keyword: privatization, efficiency, organization.

PENDAHULUAN

Subyek penelitian empiris maupun teoritis yang menantang adalah apakah privatisasi akan memperbaiki efisiensi pengelolaan suatu perusahaan. Sebagian

besar penelitian hanya tertarik pada apakah kepemilikan pribadi mendorong suatu perusahaan lebih efisien daripada kepemilikan oleh negara, sedangkan faktor lain seperti politik dan dinamika organisasi maupun masyarakat belum diteliti. Privatisasi air bersih telah lama menjadi polemik¹. Tulisan ini mencoba melakukan pembahasan teoritis tentang pro kontra privatisasi serta menunjukkan rambu-rambu kelemahan dan kekuatan apabila pelayanan publik dilaksanakan oleh badan usaha milik daerah atau BUMD.

¹ Forum anti privatisasi air di Afrika Selatan menganggap air adalah kehidupan; setiap orang harus memiliki akses padanya; privatisasi menyebabkan pemanfaatan air bukan atas dasar kebutuhan tetapi pada siapa yang mampu membayar. Di lain pihak staf World Bank sebagai sponsor privatisasi berpendapat di negara yang sedang berkembang jutaan orang tak terlayani air bersih dan harus membayar untuk air sepuluh kali lebih mahal dibanding orang yang mampu; karena itu pelanggan yang mampu harus membayar pipa, pabrik pengolahan, perawatan, biaya operasi sehingga pemerintah dapat mengalokasikan anggaran bagi kelompok miskin. [//news.bbc.co.uk/2/hi/16 Desember 2008 jam 12.00](http://news.bbc.co.uk/2/hi/16 Desember 2008 jam 12.00)



PENELITIAN TENTANG EFISIENSI PERUSAHAAN MILIK PRIVAT VERSUS PERUSAHAAN MILIK NEGARA

Privatisasi dapat didefinisikan secara lugas sebagai penjualan perusahaan milik negara pada swasta. Banyak tulisan yang secara empiris dan teoritis terdapat membedakan antara perusahaan privat dan milik negara serta bagaimana perbedaan itu berpengaruh terhadap efisiensi. Terdapat tiga pemikiran mengenai perbandingan perusahaan itu yaitu: (1) teori hak kepemilikan (*agency /property rights theory*), (2) pilihan publik (*publik choice*) dan (3) teori organisasi. Teori agensi didasarkan pada permasalahan agensi yang berbeda dan solusi yang dikaitkan dengan kepemilikan. Manajer (*the agent*) pada ke dua tipe perusahaan mencari maksimisasi utilitas diri sendiri daripada mengabdikan pada kepentingan organisasi atau pada pemilik.

Pada perusahaan swasta hal ini dapat dikurangi melalui mekanisme: (1) pasar hak milik pribadi memungkinkan pemilik menjual atau mengganti manajemen apabila kinerja tidak memuaskan, (2) ancaman untuk pengambilalihan pengelolaan, (3) ancaman kebangkrutan, (4) adanya pasar tenaga kerja bagi manajer. Pada kasus organisasi milik negara ke empat faktor tersebut tidak ada dan hubungan manajer dengan pemilik adalah publik sebagai pemilik diwakili oleh politisi atau manajer itu sendiri adalah politisi.

Menurut paham *publik choice*, politisi bukan mengabdikan pada kepentingan publik melainkan hanya memburu kepentingan atau utilitas dirinya semata. Karena itu perusahaan milik negara diarahkan demi meraih perolehan suara meskipun bertentangan dengan efisiensi. Manajer perusahaan milik negara diangkat oleh faktor keputusan politik daripada faktor presentasi manajerialnya meskipun melalui mekanisme *fit and proper test*.

Tabel 1. Studi Teoritis Kepemilikan Publik Versus Kepemilikan Privat

| Teori Hak Property | Public Choice | Teori Organisasi |
|---|---|---|
| <p><i>Property rights theory</i> Alchian (1965) De Alessi (1980, 1987)</p> | <p>Zeckhauser and Horn (1989) Haskel and Szymanski (1992)</p> | <p>Fernandez (1984, 1985) Perry and Rainey (1988)</p> |
| <p><i>Positive Agency Literature</i> Aharoni (1981) Kay and Thompson (1986) Sappington and Stiglitz (1987) Vickers and Yarrow (1988, 1991)</p> | | <p>Parker (1993, 1995) Martin and Parker (1997) Walker and Vasconcellos (1997)</p> |
| <p><i>Principal Agent Models</i> Shapiro and Willig (1990) Bös (1991) Bös and Peters (1991) Laffont and Tirole (1993)</p> | | |

Sumber: Bellen Villalonga (1999)



Tabel 2. Hasil Kompilasi Studi Cross Sectional Mengenai Perbandingan Efisiensi Kepemilikan Privat Vs Publik

| Industri | Milik Negara Lebih Efisien | Tak Ada Perbedaan Signifikan | Privat Lebih Efisien |
|------------------------|----------------------------|------------------------------|----------------------|
| Listrik | √ | √ | √ |
| Airline | | √ | √ |
| Kereta Api | | √ | |
| Keuangan | √ | √ | √ |
| Asuransi | √ | √ | √ |
| Kesehatan | | | √ |
| Pendidikan | | | √ |
| Perminyakan | | | √ |
| Air bersih | √ | √ | √ |
| Transportasi Perkotaan | | | √ |
| Konstruksi | | √ | √ |
| Telekomunikasi | √ | | |

Sumber: Bellen Villalonga (1999)

Cragg and Dyck dalam Villalonga (1999), menyediakan bukti empiris bahwa pengumpulan informasi, lobby politik akan menggantikan manfaat publik seperti pajak yang berkurang atau belanja publik yang lebih efisien. Kelompok penekan yang ada akan menjadikan perusahaan milik negara sebagai aktivitas *rent-seeking*. Di Indonesia terdapat pendapat umum bahwa pada masa orde baru BUMD menjadi *sapi perah* untuk pemenangan pemilu². Demikian pula pada masa reformasi yang merupakan momentum meningkatkan kontrol masyarakat namun tetap mempertahankan status quo³.

Organizational theories memfokuskan pada perbedaan sifat perusahaan privat dibanding perusahaan publik dalam hal mekanisme pengendalian dan insentif, budaya, tujuan atau sasaran, mekanisme

kontrol, struktur organisasi, sistem pelaporan, serta hakekat lokasi bisnis, pengelolaan dan tenaga kerja. Villalonga (1999) membahas sejumlah penelitian yang membandingkan efisiensi kepemilikan privat dan publik di negara-negara Eropa (Swedia, Spanyol, Belgia, Switserland), Amerika Serikat, Canada dan India. Hasil penelitian itu menunjukkan bahwa secara umum tidak dapat dikatakan bahwa milik privat atau swasta lebih efisien dalam mengelola kepentingan layanan publik. Listrik, keuangan, asuransi, air bersih dan telekomunikasi pada sejumlah penelitian lebih efisien jika dikelola badan milik negara. *airline*, kereta api, air bersih pada sejumlah penelitian sama saja jika dikelola dengan hak milik privat atau negara sedangkan secara umum perusahaan privat lebih efisien mengelola pelayanan kesehatan, pendidikan, perminyakan, keuangan dan asuransi. Osborne dan Gaebler (1992) mengeluarkan konsep privatisasi pada bukunya *reinventing government*, yang kemudian diikuti konsep perampingan organisasi pada bukunya

² Tarif air tidak dinaikkan karena pemerintah atau walikota takut kehilangan pemilih pada pilkada berikutnya. Begitupula sumbangan pemenangan Pemilu sering dibebankan pada perusahaan milik daerah

³ Pada reformasi Partai pun mempunyai kepentingan bekerjasama dengan pemerintah daerah dengan kepentingan tertentu dan focus hanya pada pemenangan Pilkada



banishing beaucracy yang intinya adalah mengalihkan peran pemerintah hanya sebagai regulator dan melepas peran sebagai operator.

KASUS PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM)

PDAM sering kali dikritik karena tidak mampu menyediakan air dalam kualitas dan kuantitas serta kontinuitas yang diharapkan masyarakat. Permasalahan PDAM menurut kompilasi penelitian Perpamsi (organisasi PDAM se-Indonesia) adalah⁴: (1) Cakupan pelayanan rendah, (2) Tingkat kehilangan air tinggi, (3) Tingkat penagihan piutang rendah, (3) Meningkatnya komponen biaya produksi, (4) Tarif yang belum menutupi biaya produksi, (5) Hutang yang sangat besar, (6) Inefisiensi tenaga kerja, (7) Kebijakan investasi kurang terarah, dan (8) Camputangan Pemerintah Daerah dan DPRD terlalu besar. Perpamsi memandang pokok permasalahan PDAM terletak pada masalah manajemen operasional.

Untuk mengatasi hal itu sejak tahun 2000 Perpamsi telah menciptakan “sistem benchmarking PDAM”. Pada periode 2001-2003 telah terkumpul data umum, data keuangan, data pelanggan, data teknik dan data SDM dari 79 PDAM dan telah dilakukan pelatihan di Jakarta, Semarang, Jambi dan Makasar⁵. Apabila masalahnya hanya manajemen operasional mengapa diperlukan privatisasi? Dimulai pada tahun

⁴ www.perpansi.org/thealth.htm, tanggal 16 Desember 2008

⁵ Indikator digolongkan menurut perspektif *balancescorecards* keuangan, pelanggan, internal operasi dan pengembangan SDM, namun jumlah indikator terlalu banyak dan tak berimbang untuk tiap perspektif

⁶ Konflik kepentingan muncul terutama dalam lingkungan yang tidak mempunyai kontrol Publik.

2005 dicanangkan privatisasi air bersih di 20 Perusahaan Air Minum Daerah dengan pola konsesi (16 Kasus) dan 4 kasus dengan pola *Build Operation Transfer* (BOT). Privatisasi yang dilakukan menunjukkan bahwa bukan hanya manajemen yang perlu dirubah melainkan kebijakan secara menyeluruh. Perubahan dapat dimulai ditingkat mikro yaitu menyangkut gaya pengelolaan dan budaya kerja, serta tingkat makro yaitu pendekatan kebijakan atau regulasi yang pro pasar bebas, dan cara pandang atau paradigma tentang fungsi pemerintahan.

PERMASALAHAN PDAM: MULTI PERAN PEMDA SEBAGAI OPERATOR, PEMILIK PERUSAHAAN DAN PENGATUR

Melalui pembentukan PDAM, Pemda menempatkan diri sebagai *pelaksana* atau operator air bersih dalam pasar yang diatur secara monopoli. Selain itu Pemda juga memposisikan diri sebagai pengatur atau regulator, untuk mengatur operator dan perusahaan yang tak lain adalah disinya sendiri sehingga menimbulkan konflik kepentingan⁶.

Peran Ganda PDAM Sebagai Perusahaan dan Pengemban Tugas Dinas

Sebagai gambaran disajikan tujuan PDAM Kabupaten Bogor dan Kabupaten Bekasi. Mewujudkan dan meningkatkan pelayanan umum untuk pemenuhan kebutuhan air minum dengan melaksanakan kegiatan pengelolaan air minum secara lengkap sehingga siap untuk digunakan masyarakat merupakan tujuan PDAM Bogor. Mengelola pengadaan, penyediaan dan pelayanan air bersih yang sehat untuk



memenuhi kebutuhan masyarakat yang semakin meningkat, merupakan tujuan PDAM Kabupaten Bekasi. Kedua rumusan tujuan di atas berisikan substansi yang cenderung pada pemenuhan fungsi dinas tanpa nuansa perusahaan. Manajemen PDAM berperan sebagai kepanjangan tangan pemerintah daerah. Setelah PDAM terbentuk pemerintah daerah merasa tidak perlu membentuk dinas tersendiri yang menjalankan fungsi pengaturan air bersih.⁷

Pengaruh Pasar Monopolistis Terhadap Lingkungan Usaha

Kondisi usaha dalam lingkungan pasar yang monopolistis tidak memotivasi manajemen PDAM untuk berkreasi atau melakukan inovasi demi meningkatkan kualitas pelayanan, memperluas penguasaan pasar, mengoptimalkan efisiensi, sehingga bisa meningkatkan kepuasan pelanggan dan keuntungan perusahaan. Kondisi ini ditambah lagi tidak adanya motivasi Pemda sebagai pemilik perusahaan⁸.

Lingkungan yang monopolistis juga menutup mata para pengambil kebijakan di daerah bahwa untuk mempercepat peningkatan pelayanan sebenarnya dapat dibuka peluang untuk operator non PDAM. Akibat kondisi yang demikian kinerja pelayanan air bersih tetap buruk sedangkan kinerja PDAM stagnan. Akibat lain adalah pada saat wilayah administratif dimekarkan menjadi dua atau lebih, perusahaan menghadapi masalah skala operasional ekonomi.

⁷ Misalnya untuk kabupaten Bogor dengan berdirinya PDAM maka dinas air minum melalui SK Bupati 1980 dihapuskan. Hal ini menyebabkan fungsi dinas untuk melakukan pengaturan dan pengawasan terabaikan dan fungsi PDAM sebagai perusahaan juga tidak efektif.

⁸ Mereka tidak merasa dirugikan apabila PDAM kinerjanya buruk dan tidak diuntungkan bila berkinerja baik

Dampak dari Kepemilikan Saham Tunggal oleh Pemda

Semua perda tentang pembentukan PDAM mengatur bahwa modal PDAM sepenuhnya berasal dari Pemda. Modal tersebut berasal dari kekayaan yang dipisahkan. Sistem kepemilikan seperti ini tidak bisa menumbuhkan rasa memiliki di kalangan manajemen atau staf, demikian pula di kalangan birokrasi pengambil kebijakan. Hal ini disebabkan individu mereka tidak akan kehilangan apa pun seandainya PDAM merugi atau bangkrut, karena sebagian besar anggota manajemen atau staf adalah pegawai negeri sipil (PNS) yang ditugasi untuk sementara waktu. Akibatnya sangat tidak mungkin diharapkan akan ada jajaran manajemen yang memiliki antusias tinggi seperti di perusahaan swasta untuk membesarkan dan menyetatkan PDAM.

Tarif Air Bersubsidi yang Dikendalikan Pemda

Penetapan tarif oleh pemda sangat dipengaruhi pertimbangan sosial politik. Seorang bupati atau walikota tidak ingin popularitasnya dicemari oleh peningkatan tarif PDAM yang biasanya menimbulkan gejolak di masyarakat. Demikian pula partai mayoritas yang berada di DPRD merasa perlu menjaga citra membela *wong cilik*. Begitu pula lembaga swadaya masyarakat (LSM) menjadi kelompok penekan untuk menghalangi kenaikan tarif dengan berbagai upaya. Hal ini menyebabkan tarif yang berlaku selalu merupakan tarif bersubsidi. Tarif tersebut berada jauh di bawah biaya finansial maupun biaya ekonomi penyediaan air bersih. Praktek tarif seperti ini oleh para ahli ekonomi perkotaan dianggap kurang baik karena: (1) tidak mendidik masyarakat mengenali secara

wajar nilai finansial maupun nilai ekonomi penyediaan air, (2) memanjakan masyarakat dengan subsidi sehingga mendistorsi perilaku konsumsi dari sebagian pelanggan, (3) menghambat PDAM untuk beroperasi secara wajar.

Akibat tarif bersubsidi itu adalah PDAM tidak bisa melakukan reinvestasi, atau bahkan terlilit hutang, serta tak dapat melaksanakan fungsi sosial melayani masyarakat miskin⁹. Tarif itu juga menyebabkan perusahaan tidak bisa fleksibel mengikuti perubahan biaya operasi dan investasi sehingga selalu tertinggal oleh kenaikan biaya¹⁰.

Masyarakat dan pengambil kebijakan di tingkat pusat maupun di daerah masih beranggapan bahwa swastanisasi operator air bersih akan menurunkan tarif air karena swasta mampu beroperasi secara efisien. Memang benar pada tingkat pelayanan yang sama swasta mampu menurunkan biaya atau pada tingkat biaya yang sama akan memberikan pelayanan yang lebih baik. Karena komponen biaya investasi dan operasi diperhitungkan dan tanpa subsidi dari pemerintah, tarif cenderung meningkat.

Kontrol Publik yang Tidak Efektif

Audit yang dilakukan terhadap PDAM selama ini ditekankan pada statusnya sebagai perusahaan. Hal itu dilakukan oleh aparat internal birokrasi seperti oleh inspektorat dan BPKP. Audit tersebut dilakukan dengan menggunakan indikator kinerja layaknya sebuah perusahaan swasta

dan tidak dikaitkan dengan misi pelayanan air bersih. Akibat dari tidak efektifnya mekanisme dan kelembagaan kontrol publik, perlindungan terhadap kepentingan konsumen pada umumnya rendah. Audit tidak mempermasalahkan kinerja Pemda atau PDAM dalam hal cakupan pelayanan, kualitas pelayanan, kualitas air yang rendah.

Selama ini yang bertindak melindungi konsumen diperankan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) secara sporadis dan kurang terfokus. Selain itu peran media masa untuk mengungkap ketidakberesan pelayanan seringkali dapat menarik perhatian pengelola maupun pengambilan kebijakan.

PERMASALAHAN MANAJEMEN INTERNAL PDAM

Permasalahan umum yang diuraikan di atas mempunyai pengaruh langsung terhadap manajemen mikro PDAM. Model pengaturan tradisional seperti di atas telah berjalan puluhan tahun sehingga telah terinternalisasi atau mendarah daging, sehingga membentuk apa yang disebut sebagai *budaya organisasi*. Budaya organisasi yang dimaksud tercermin dari sikap rasa memiliki, insentif dan motivasi bekerja keras, profesional, inovasi, orientasi pada pelanggan, dan orientasi pada kualitas pelayanan.

Motivasi Bekerja Profesional dan Rasa Memiliki

Rasa memiliki karyawan terhadap perusahaan timbul apabila individu dalam organisasi itu akan mendapatkan manfaat yang berarti atau kehilangan sesuatu apabila perusahaan merugi atau beruntung. Kondisi seperti itu dapat ditumbuhkan apabila pihak tersebut ikut menanam, modalnya atau ikut

⁹ Hal ini terjadi pula di bidang layanan Publik yang lain misalnya mengapa pasar milik pemda selalu kumuh? Karena memang tidak tersedia biaya rehabilitasi yang memadai

¹⁰ Apalagi lingkungan ekonomi di Indonesia dikenal dengan laju inflasi yang tinggi, akibat kurs atau mata uang yang tidak stabil maupun kenaikan berkala listrik dan bahan bakar minyak (BBM).



memiliki perusahaan. Hal itu akan memacu semangat atau antusias mereka agar perusahaan selalu memperoleh untung. PDAM tidak memiliki sistem tersebut karena manajemen, badan pengawas, staf nya adalah pegawai negeri, serta dengan pengawasan publik yang minimal.

Semangat Berinovasi dan Orientasi Pada Kualitas Pelayanan

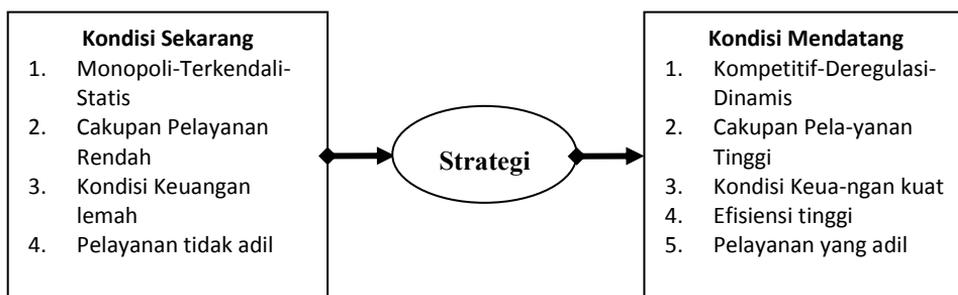
Secara internal semangat untuk berinovasi dapat dibangun melalui sistem insentif finansial maupun non finansial. Pada kasus di mana gaji yang diberikan relatif rendah, sistem insentif finansial akan lebih efektif. Namun sistem insentif seperti itu tidak tumbuh di PDAM karena sistem manajemen yang birokratis. Manajemen PDAM tidak otonom atau mandiri. Pemberian insentif atau keputusan lain harus melalui persetujuan kepala daerah. Bahkan apabila kondisi keuangan tidak mendukung, untuk sejumlah kasus harus mensyaratkan persetujuan gubernur.

Pada struktur pasar bersaing sempurna, orientasi pelanggan merupakan suatu keharusan, karena tanpa kepekaan terhadap hal itu perusahaan akan ditinggalkan pelanggannya. Pada pasar yang monopolistis konsumen berada atau diletakkan pada posisi membutuhkan. Pada kondisi monopolistis PDAM sebagai operator tidak punya motivasi kuat untuk memberikan pelayanan terbaik sehingga

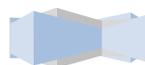
harus diciptakan mekanisme pengawasan publik yang efektif. Di Indonesia untuk kasus PDAM pengawasan publik itu sangat lemah pertama, karena Pemerintah daerah yang diharapkan berperan sebagai pengatur seringkali lebih dominan berperan sebagai pemilik, Kedua, kontrol pelanggan terhadap pemerintah daerah tidak efektif, yaitu pada kenyataannya hanya dilakukan media masa dan LSM.

KESIMPULAN

Studi di sejumlah Negara membuktikan bahwa pengaruh privatisasi suatu pelayanan publik bervariasi terhadap efisiensi. Dengan mengambil kasus Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) diketahui bahwa banyak sejumlah rambu-rambu yang menjadi penghambat peningkatan pelayanan publik, baik yang bersifat internal maupun eksternal. Pilihan pemerintah untuk secara hati-tidak melakukan privatisasi penuh (divestiture) melainkan konsesi ataupun BOT cukup bijaksana. Namun diperlukan regulasi agar masyarakat sebagai pelanggan dijadikan orientasi pelayanan, pasar pelayanan harus diregulasikan menjadi pasar yang bersaing sempurna dan lembaga pengawasan publik diberdayakan (Gambar 1).



Gambar 1. Strategi Meningkatkan Pelayanan Air Bersih Melalui Regulasi Sistem Pasar dan Operasi



DAFTAR PUSTAKA

- Belén Villalonga.1999. Privatization and Efficiency: Differentiating Ownership Effects from Political, Organizational, and Dynamic Effects. *Journal of Economic Behavior and Organization*.
- Dunn, William. 2000. *Analisa Kebijakan Publik*. Gajahmada University Press. Yogyakarta.
- Osborne, David dan Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government How The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. A William Patrick Book.Reading, Massachusetts.
- Osborne, David dan Peter Plastrik. 2000. *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wira Usaha*. Penerbit PPM. Jakarta

