

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Perwujudan dari otonomi daerah dalam pertumbuhan ekonomi dan pemerataan antardaerah dilakukan melalui berbagai arah kebijakan, salah satunya adalah desentralisasi perizinan dan investasi serta pengelolaan sumber daya di daerah. Implikasi dari kebijakan ini tidak lain adalah untuk mendongkrak sumber-sumber penerimaan daerah, seperti Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sehubungan dengan kondisi tersebut, kegiatan ekonomi daerah kemudian dilembagakan dalam bentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). BUMD dibentuk berdasarkan UU No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah yang diperkuat oleh UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah (Nota Keuangan dan RAPBN 1997/1998)

Salah satu bentuk BUMD yakni Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) merupakan salah satu unit usaha milik daerah yang bergerak dalam distribusi air bersih bagi masyarakat umum. PDAM terdapat di setiap provinsi, kabupaten, dan kotamadya di seluruh Indonesia. PDAM merupakan perusahaan daerah sebagai sarana penyedia air bersih yang diawasi dan dimonitori oleh aparat-aparat eksekutif maupun legislatif daerah (Syamsudin dan Soedjoto, 2001: 61).

Salah satu BUMD yang mengemban amanat dan peran strategis di daerah adalah PDAM, yang berfungsi melayani kebutuhan hajat hidup

orang banyak dan sekaligus menggali dana masyarakat melalui perolehan keuntungan dari usahanya untuk digunakan kembali dalam membangun sarana dan prasarana yang diperlukan oleh masyarakat. Dengan demikian PDAM dalam usahanya sebagai badan usaha milik pemerintah daerah, yang melaksanakan fungsi pelayanan menghasilkan kebutuhan air minum/air bersih bagi masyarakat, diharapkan dapat memberikan pelayanan akan air bersih yang merata kepada seluruh lapisan masyarakat, membantu perkembangan bagi dunia usaha dan menetapkan struktur tarif yang disesuaikan dengan tingkat kemampuan masyarakat.

Keberadaan PDAM sebagai BUMD dapat membantu memenuhi kebutuhan masyarakat, menunjang bagi perkembangan kelangsungan dunia usaha dan perkembangan ekonomi di daerah, percepatan pembangunan di daerah, karena produk air bersih yang dihasilkan oleh PDAM merupakan hajat hidup orang banyak. maka sejalan dengan itu agar PDAM berjalan dengan tujuan dan fungsinya, memerlukan pengelolaan yang baik dan benar dengan memperhatikan segala kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman yang dimilikinya, dengan upaya makin mensejahterahkan masyarakat daerah otonomi ini (Kundo, 2011: 4)

Pemerintah mendirikan usaha Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) bertujuan untuk menyediakan air bersih yang struktur organisasinya berinduk pada pemerintah daerah. PDAM merupakan badan usaha yang harus menjalankan dua fungsi sekaligus, yaitu sebagai

social oriented dan *profit oriented*. *Social oriented* adalah pelayanan yang baik terhadap masyarakat dalam penyediaan air bersih, sedangkan *profit oriented* adalah tujuan untuk menghasilkan laba sebagai dana untuk beroperasi dan sebagai sumber penerimaan daerah. Maka sudah menjadi keharusan agar didalamnya menjalankan kedua fungsi tersebut. (Widyanto, 2012: 1)

Pengukuran kinerja sangat penting tidak hanya bagi organisasi bisnis yang memiliki swasta saja namun juga bagi organisasi bisnis yang dimiliki pemerintah, seperti Badan Usaha Milik Pemerintah/Daerah (BUMN/BUMD). Keberhasilan manajemen dalam kegiatan operasional perusahaan dapat diukur dari kegiatan operasional perusahaan yang sering disebut pengukuran kinerja perusahaan. Wahyudi dalam Mintarti (2002: 2014) pengukuran kinerja merupakan suatu evaluasi yang dilakukan secara periodik dan sistematis tentang prestasi kerja dan potensi pengembangannya. Salah satu BUMD yang mengembangkan amanat dan peran strategis di daerah adalah PDAM, yang berfungsi melayani kebutuhan hajat hidup orang banyak dan sekaligus menggali dana masyarakat melalui perolehan keuntungan dari usahanya untuk digunakan kembali dalam membangun sarana dan prasarana yang diperlukan oleh masyarakat

Pengukuran kinerja PDAM mengacu pada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 47 Tahun 1999, tentang Pedoman Penilaian Kinerja PDAM dinyatakan bahwa tujuan pendirian PDAM adalah untuk memenuhi

pelayanan dan kebutuhan akan air bersih bagi masyarakat serta sebagai salah satu sumber PAD. Untuk mencapai tujuan di atas, maka penyelenggaraan, pengelolaan, dan pembinaan terhadap PDAM harus berdasarkan kepada prinsip-prinsip dan azas ekonomi perusahaan yang sehat. Dari ketentuan yang mengatur tentang keberadaan PDAM sangat jelas bahwa dalam menjalankan fungsinya sebagai penyedia air bersih dan dalam upaya peningkatan pelayanan publik tidak terlepas dari dimensi ekonomi yaitu memperoleh keuntungan yang memadai. Adanya kepentingan pelayanan publik menyebabkan PDAM tidak akan mampu menjalankan fungsinya secara optimal, sehingga keadaan ini akan mempengaruhi kinerja perusahaan secara keseluruhan.

Mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No 47 Tahun 1999 Tentang Pengukuran Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum dengan melihat tiga aspek yaitu aspek keuangan, aspek operasional, aspek administrasi, dimana aspek keuangan merupakan aspek yang digunakan untuk menilai keuangan perusahaan secara keseluruhan, dapat dihitung dengan menggunakan rasio keuangan dimana untuk menilai kinerja keuangan suatu perusahaan dapat mengukur kinerjanya dengan sepuluh indikator yaitu: Rasio laba terhadap aktiva produktif, Rasio laba terhadap penjualan, rasio aktiva lancar terhadap utang lancar, rasio utang jangka panjang terhadap ekuitas, rasio total aktiva terhadap total utang, rasio biaya operasi terhadap pendapatan operasi, rasio laba operasi sebelum biaya penyusutan terhadap angsuran pokok dan bunga jatuh tempo, rasio

aktiva produktif terhadap penjualan air, jangka waktu penagihan piutang, evektifitas penagihan.

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dengan kinerja organisasi yang efektif dan efisien, dengan dilakukannya penilaian kinerja aspek keuangan ini, maka segala pengambilan keputusan dapat ditelaah apakah sudah dilakukan secara tepat dan objektif. Hal ini, juga berguna untuk mengetahui dan mengevaluasi pelaksanaan kinerja dan membandingkan dengan rencana kerja serta melakukan tindakan untuk memperbaiki kinerja keuangan periode berikutnya.

Selain mengacu pada aturan tersebut, pengukuran kinerja keuangan PDAM Kota Gorontalo di *mix* dengan rasio kinerja keuangan secara umum perusahaan. Dimana meliputi rasio profitabilitas, rasio likuiditas, rasio solvabilitas dan rasio aktivitas. Menurut Harahap (2009: 309), rasio profitabilitas menggambarkan kemampuan perusahaan mendapatkan laba melalui semua kemampuannya, dan sumber yang ada seperti kegiatan penjualan, kas, ekuitas, jumlah karyawan, jumlah cabang dan sebagainya.

Sementara itu, rasio likuiditas merupakan rasio yang mengukur kemampuan perusahaan memenuhi kewajiban jangka pendeknya. Untuk dapat memenuhi kewajibannya yang sewaktu-waktu ini, maka perusahaan harus mempunyai alat-alat untuk membayar yang berupa aset-aset lancar yang jumlahnya harus jauh lebih besar dari pada kewajiban-kewajiban

yang harus segera dibayar berupa kewajiban-kewajiban lancar (Riyanto (2010: 332).

Menurut Harahap (2009: 306), rasio solvabilitas atau leverage merupakan rasio yang mengukur seberapa jauh perusahaan dibiayai oleh kewajiban atau pihak luar dengan kemampuan perusahaan yang digambarkan oleh ekuitas. Setiap penggunaan utang oleh perusahaan akan berpengaruh terhadap rasio dan pengembalian. Rasio ini dapat digunakan untuk melihat seberapa resiko keuangan perusahaan. rasio aktivitas menggambarkan aktivitas yang dilakukan perusahaan dalam menjalankan operasinya baik dalam kegiatan penjualan, pembelian, dan kegiatan lainnya. Rasio ini dinyatakan sebagai perbandingan penjualan dengan berbagai elemen aset. Elemen aset sebagai pengguna dana seharusnya bisa dikendalikan agar bisa dimanfaatkan secara optimal.

Terkait dengan pengukuran rasio keuangan secara umum yang digabungkan dengan pengukuran kinerja keuangan yang mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No 47 Tahun 1999, maka penelitian ini dilakukan pada PDAM Kota Gorontalo. PDAM atau Perusahaan Daerah Air Minum Kota Gorontalo merupakan salah satu unit usaha milik daerah, yang bergerak dalam distribusi air bersih bagi masyarakat umum. PDAM terdapat di setiap provinsi, kabupaten, dan kotamadya diseluruh Indonesia. PDAM merupakan perusahaan daerah sebagai sarana penyedia air bersih yang diawasi dan dimonitori oleh aparat-aparat eksekutif maupun legislatif daerah. Perusahaan air minum yang dikelola negara secara moderen

sudah ada sejak jaman penjajahan belanda pada tahun 1920an dengan nama *Waterleiding* sedangkan pada pendudukan Jepang perusahaan air minum dinamai *Suido Syo* (Annual Report PDAM Kota Gorontalo, 2014).

Perusahaan PDAM Kota Gorontalo yang beralamatkan Jl. Raden Saleh Kota Gorontalo pada awalnya Organisasi PDAM Kota Gorontalo dimulai sejak berfungsinya suatu sistem penyediaan air bersih yang dilaksanakan oleh Proyek Penyediaan Sarana Air bersih Sulawesi Utara (PPBSAB) pada tahun 1981 yang ditandai cengan terbentuknya Badan Pengelola Air Minum (BPAM) kotamadya Dati II Gorontalo berdasarkan surat keputusan Dirjen Cipta Karya Departemen Pekerjaan Umum Nomor: 125/KPTS/CK1981, yang pada saat itu masi mengoperasikan sumur dalam (*depp well*) di pasar sentral dengan kapasitas 20 ltr/dt, setelah instalasi pengelolaan air (IPA) kapasitas 218 ltr/dt selesai dibangun dan diresmikan penggunaanya pada tahun 1986, kemudian dioperasikan oleh BPAM secara sempurna sampai adanya kesediaan pemerintah daerah untuk menerima pengelolaannya, maka mulai pada saat itu BPAM beralih status menjadi PDAM seiring dengan terbitnya SK Menteri PU Nomor: 705/KPTS/1991 tanggal 20 desember 1991 Dirjen Cipta Karya Departemen Pekerjaan Umum tentang penyerahan Prasarana dan Sarana Air Bersih Kotamadya Gorontalo

Titik penting dari dilakukannya penelitian pada PDAM Kota Gorontalo karena berdasarkan hasil pengamatan pada laporan keuangan pda tahun 2003 hingga 2007 mengalami kerugian. Sementara itu pada

tahun 2010 hingga tahun 2014 terus mengalami fluktuasi atau pergerakan naik turun. Hal ini tentunya akan mengakibatkan minimnya laba yang dihasilkan serta dampaknya bagi PAD menjadi lebih kecil. Disamping itu, tingkat kerugian akibat kebocoran juga terus meningkat setiap tahunnya.

Berdasarkan Permasalahan di atas kinerja PDAM dapat dilihat dari aspek keuangan. Karena adanya faktor-faktor yang menjadi kendalanya. dari masalah itulah menarik peneliti untuk mengambil penelitian yang berjudul tentang **Analisis Kinerja Keuangan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Gorontalo Periode 2010-2014.**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Tingkat keuntungan (laba) yang dihasilkan oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Gorontalo terus mengalami penurunan dan kenaikan. Bahkan pada tahun 2003-2007 mengalami kerugian sehingga dampaknya pada PAD Kota Gorontalo
2. Pengawasan yang masih kurang sehingga kebocoran pipa mengakibatkan volume penjualan tidak begitu besar sehingga minimnya laba yang dihasilkan.

1.3. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian yang telah dikemukakan pada identifikasi masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini bagaimana kinerja keuangan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Gorontalo periode 2010-2014?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kinerja keuangan pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Gorontalo periode 2010-2014.

1.5 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Praktisi

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan bisa menjadi masukan bagi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Gorontalo, untuk bisa menentukan apa yang terbaik untuk perusahaan agar mampu bertahan dan meningkatkan kinerja keuangannya.

2. Manfaat Teoritis

(a) Sebagai bahan penambah wawasan bagi setiap pembaca atau pihak-pihak lainnya dan juga bisa dijadikan sebagai bahan referensi untuk pengembangan penelitian selanjutnya.

- (b) Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi semua orang yang ingin memahami dan mengetahui mengenai kinerja keuangan PDAM Kota Gorontalo

1.6. Tempat dan Waktu Penelitian

Tempat penelitian ini yaitu pada PDAM Kota Gorontalo dengan mengakses laporan keuangan dan laporan tahunan dari Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Gorontalo. Waktu penelitian ini yakni 2 bulan yakni bulan Agustus sampai bulan September tahun 2016.

1.7 Sumber Data

Data yang digunakan sebagai sumber data penelitian adalah data sekunder yang berupa laporan keuangan dan laporan audit dari Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Gorontalo periode 2010-2014.

1.8 Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang digunakan dalam mengumpulkan data yaitu dengan dokumentasi yakni pengumpulan dengan cara mengumpulkan dan menelusuri laporan keuangan dan laporan tahunan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Gorontalo. Untuk memperoleh data tersebut, peneliti mengambil data secara langsung pada PDAM Kota Gorontalo.

1.9 Teknik Analisa Data

Dalam menganalisis data, peneliti menggunakan metode kuantitatif, yaitu dengan melakukan perhitungan yang relevan terhadap masalah yang diteliti. Rasio kinerja keuangan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) meliputi rasio-rasio berikut ini:

1. Rasio Profitabilitas

Kasmir (2012: 196), menyatakan bahwa rasio profitabilitas merupakan kemampuan suatu perusahaan dalam menghasilkan keuntungan, ditunjukkan dengan laba yang dihasilkan dari penjualan dan pendapatan investasi. Pengukuran rasio profitabilitas berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 47 Tahun 1999 dapat diklasifikasikan dalam 3 rasio berikut ini:

a. Rasio laba terhadap aktiva (*Return On Asset*)

$$ROA = \frac{\text{Laba Sebelum Pajak}}{\text{Total Asset}} \times 100\%$$

b. Rasio laba terhadap penjualan (*Net Profit Margin*)

$$NPM = \frac{\text{Laba Sebelum Pajak}}{\text{Total Penjualan}} \times 100\%$$

c. Rasio biaya operasi terhadap pendapatan operasi (*Operational Efficiency Ratio*)

$$OER (BOPO) = \frac{\text{Beban Operasi}}{\text{Pendapatan Operasi}} \times 100\%$$

2. Rasio Likuiditas

Rasio likuiditas digunakan untuk mengukur kemampuan perusahaan dalam memenuhi kewajiban-kewajiban jangka pendek yang segera harus dipenuhi (Munawir, 2010: 31). Pengukuran rasio likuiditas berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 47 Tahun 1999 dapat diukur dengan rasio aktiva lancar terhadap hutang lancar yang rumusnya berikut ini:

$$\text{Current Ratio} = \frac{\text{Aktiva Lancar}}{\text{Hutang Lancar}} \times 100\%$$

3. Rasio Solvabilitas

Rasio Solvabilitas adalah rasio yang menunjukkan kapasitas dan kemampuan perusahaan untuk memenuhi kewajiban-kewajiban jangka panjangnya (Djarwanto, 2004: 162). Pengukuran rasio solvabilitas berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 47 Tahun 1999 dapat diklasifikasikan dalam 2 rasio berikut ini:

- a. Rasio total hutang panjang terhadap ekuitas (*Debt to Equity Ratio*)

$$\text{DER} = \frac{\text{Total Hutang}}{\text{Total Ekuitas}} \times 100\%$$

- b. Rasio total utang terhadap total aktiva (*Debt to Asset Ratio*)

$$\text{DAR} = \frac{\text{Total Hutang}}{\text{Total Asset}} \times 100\%$$

4. Rasio Aktivitas

Rasio aktivitas adalah mengukur sejauh mana efektifitas perusahaan dalam menggunakan sumber dayanya (Brigham dan Houston, 2010: 136). Pengukuran rasio aktivitas berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 47 Tahun 1999 dapat diukur dengan Jangka waktu penagihan piutang yang rumusnya berikut ini:

$$\text{Jangka Waktu Penagihan Piutang} = \frac{\text{Total Piutang}}{\text{Penjualan Perhari}}$$