

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Perusahaan merupakan organisasi yang bertujuan memperoleh laba. Manajemen memegang peranan penting dalam pencapaian kinerja perusahaan (Ermayanti, 2009). Kinerja perusahaan merupakan sesuatu yang dihasilkan oleh perusahaan dalam periode tertentu dengan mengacu pada standar yang ditetapkan (Bukhori, 2010).

Penilaian kinerja mengandung makna suatu proses atau sistem penilaian mengenai pelaksanaan kemampuan kerja suatu perusahaan berdasarkan standar tertentu (Helfert, 1996). Penilaian kinerja memegang peranan penting dalam setiap aspek perusahaan, melalui penilaian kinerja dapat diketahui tingkat efektivitas, efisiensi dan ekonomis penetapan strategi serta implementasinya dalam kurun waktu tertentu (Supriadi, 2014). Hasil penilaian kinerja suatu perusahaan dapat dijadikan dasar dalam pengambilan keputusan, baik pihak internal maupun pihak eksternal.

Sistem penilaian kinerja yang banyak digunakan untuk mengukur kinerja perusahaan selama ini adalah sistem penilaian kinerja tradisional dengan menggunakan rasio-rasio keuangan yang didasarkan atas informasi keuangan saja (Gultom, 2009). Sistem penilaian kinerja tradisional sebetulnya belum cukup mewakili dalam menilai perusahaan

secara keseluruhan untuk menyimpulkan apakah kinerja yang dimiliki suatu perusahaan sudah baik atau belum.

Kaplan dan Norton (1996: 3) menjelaskan bahwa sistem penilaian kinerja yang holistik adalah sistem penilaian yang mampu mengukur keberhasilan perusahaan dalam mewujudkan kinerja keuangan dan kinerja *non* keuangan. Menurutnya, bentuk pengukuran kinerja yang strategis adalah dengan menggunakan *balance scorecard (BSC)* yang melihat dari empat (4) perspektif, yaitu: perspektif keuangan dan perspektif non keuangan yang meliputi perspektif pelanggan, perspektif bisnis internal, dan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan.

Pencapaian kinerja perusahaan yang baik ditentukan oleh faktor sistem pengendalian intern yang diterapkan oleh perusahaan itu sendiri (Pancawardani, 2009). *Committe of Sponsoring Organizations of the Tradeway Commision (COSO)* dalam Supriadi (2014) menjelaskan bahwa pengendalian intern merupakan suatu proses pemberian jaminan untuk meyakinkan kepada *stakeholders* bahwa tujuan organisasi dapat dicapai melalui efisiensi dan efektivitas operasi, penyajian laporan keuangan yang dapat dipercaya, ketaatan terhadap Undang-Undang dan aturan yang berlaku.

Pengendalian intern merupakan suatu cara untuk mengarahkan, mengawasi, dan mengukur sumber daya suatu organisasi. Pengendalian intern berperan penting untuk mencegah dan mendeteksi penggelapan dan melindungi sumber daya perusahaan baik yang berwujud seperti

mesin, maupun tidak berwujud seperti reputasi atau hak kekayaan (Daud, 2014). Berdasarkan penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa pengendalian internal yang baik yaitu mampu mengurangi risiko-risiko serta merupakan sistem berkelanjutan dan direalisasikan dalam perusahaan dengan baik.

Faktor lain yang memengaruhi pencapaian kinerja perusahaan adalah penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* (GCG) (Amir, 2013). Amir (2013) menjelaskan bahwa penerapan praktik-praktik GCG merupakan salah satu langkah penting bagi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam memaksimalkan nilai perusahaan dan mendorong pengelolaan perusahaan yang profesional, transparan dan efisien. Prinsip-prinsip yang harus dipenuhi dalam penerapan GCG diantaranya prinsip keterbukaan, akuntabilitas, dapat dipercaya, bertanggungjawab dan adil untuk memenuhi kewajiban secara baik kepada pemegang saham, dewan komisaris, mitra bisnis, serta *stakeholders* lainnya (Bukhori, 2010)

Implementasi GCG merupakan hal yang sangat dibutuhkan untuk menghindari terjadinya tindakan-tindakan kecurangan dan berbagai skandal dalam perusahaan, dapat membantu perusahaan keluar dari krisis ekonomi, dan bermanfaat bagi perusahaan milik negara dan daerah dalam menghadapi arus globalisasi dan mengikuti perkembangan ekonomi global yang kompetitif (Khairandy dan Malik, 2007:145).

Michael C. Jensen dan William H.Meckling menjelaskan teori keagenan (*agency theory*) merupakan sebuah teori yang berkaitan

dengan hubungan *principal* dengan *agent*. Teori keagenan ini membuat sebuah model mengenai suatu hubungan kontraktual antara manajer (*agent*) dengan pemilik (*principal*). Tugas, wewenang, hak dan tanggung jawab *agent* dan *principal* diatur dalam kontrak kerja yang disepakati bersama. Teori keagenan mulai berlaku ketika terjadi hubungan kontraktual antara pemilik modal (*principal*) dan *agent*. *Principal* yang tidak mampu mengelola perusahaannya sendiri menyerahkan tanggung jawab operasional perusahaannya kepada *agent* sesuai dengan kontrak kerja. Pihak manajemen sebagai *agent* bertanggung jawab secara moral dan professional menjalankan perusahaan sebaik mungkin untuk mengoptimalkan operasi dan laba perusahaan.

Teori kontijensi dapat digunakan untuk menganalisis desain dan sistem akuntansi manajemen untuk memberikan informasi yang dapat digunakan perusahaan untuk berbagai macam tujuan. Dalam sistem pengendalian dan penyusunan laporan keuangan, penggunaan teori kontijensi telah lama menjadi perhatian para peneliti. Berdasarkan hasil-hasil penelitian, maka para peneliti di bidang akuntansi menggunakan teori kontijensi saat menghubungkan pengaruh sistem pengendalian terhadap kinerja karyawan atau kinerja para pegawai (Susanto, 2012).

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) merupakan perusahaan daerah yang aktivitasnya menyediakan jasa dalam menyuplai dan mendistribusikan air bersih sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dari segi peran, PDAM berbeda dengan perusahaan swasta murni yang selalu

berorientasi pada keuntungan (Sari, 2014). PDAM juga turut serta dalam melaksanakan pembangunan daerah, sebagai kontributor pendapatan asli bagi daerah (PAD), dengan cara menyediakan air minum yang bersih, sehat, dan memenuhi persyaratan kesehatan bagi masyarakat di suatu daerah, yang sekaligus merupakan wujud pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah terhadap masyarakat (Sari, 2014). Ruang lingkup kegiatan PDAM tidak hanya pada menjual produk utamanya kepada masyarakat, akan tetapi memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat dengan cara pengaturan pengembangan sistem penyediaan air minum (Sari, 2014).

Keputusan Mendagri No. 47 Tahun 1999 tentang pedoman penilaian kinerja PDAM dinyatakan bahwa tujuan pendirian PDAM adalah untuk memenuhi pelayanan dan kebutuhan akan air bersih bagi masyarakat (Sari, 2014). Fenomena yang ditemukan peneliti masih banyak terdapat keluhan atas layanan PDAM Kota Gorontalo, belum sesuai dengan kebutuhan masyarakat yaitu mendistribusikan air berkualitas, kuantitas, kontinuitas air yang mengalir dimana belum konsisten dan tidak berjalan lancar. Masalah lain yang timbul yaitu kebocoran pipa yang menyebabkan banyak air terbuang. Hal tersebut tentu berdampak pada kinerja PDAM Kota Gorontalo. Berikut adalah data tentang produksi air dan penjualan air PDAM Kota Gorontalo, sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 1.1

**Tabel 1.1**  
**Produksi dan Penjualan Air Periode Tahun 2010-2014**

Tahun	Jumlah Air Baku (M3)	Jumlah Air Diproduksi (M3)	Jumlah Air Yang Didistribusi (M3)	Jumlah Air Terjual (M3)	Jumlah Yang Tidak Dapat Dipertanggung Jawabkan (M3)	Presentasi Kebocoran Air (M3)
2010	8.893.645	7.562.250	7.491.120	4.976.751	2.514.369	33%
2011	8.995.740	7.184.604	7.116.504	5.289.856	1.826.648	26%
2012	8.857.556	7.402.057	7.324.745	5.543.155	1.781.590	24%
2013	8.993.724	7.923.601	7.634.111	5.888.185	1.745.926	23%
2014	9.143.958	8.074.112	7.634.076	6.407.385	1.226.691	16%

Sumber: PDAM Kota Gorontalo 2015, diolah

Berdasarkan tabel 1.1 diatas dari tahun 2010-2014, jumlah kebocoran pipa air mengalami penurunan, namun kebocoran pipa air ini masih perlu adanya penanganan yang serius dari PDAM, karena dapat mempengaruhi kinerja PDAM, selain itu faktor lain yang dapat mempengaruhi kinerja PDAM yaitu faktor iklim, SDM dan mesin, faktor-faktor tersebut dapat mempengaruhi aktivitas produksi air (wawancara).

Permasalahan lain ditemukan di PDAM Kota Gorontalo, terbukti bahwa pentingnya penilaian kinerja pada setiap divisi, mengkaji faktor apa saja yang menjadi permasalahan, melakukan evaluasi serta perbaikan terhadap kinerja divisi yang masih belum maksimal (wawancara). Faktor eksternal juga ikut mempengaruhi kinerja dari PDAM Kota Gorontalo yaitu dari pihak konsumen dimana masih banyak konsumen yang tidak membayar rekening air dengan tepat waktu, penundaan pembayaran rekening air mulai dari 3 bulan sampai 6 bulan, menyebabkan kerugian bagi pihak perusahaan (hasil wawancara).

Berikut adalah data piutang usaha rekening air pelanggan PDAM Kota Gorontalo.

**Tabel 1.2**  
**Saldo Piutang Rekening Air Pelanggan**  
**Tahun 2010-2014**

TAHUN	JUMLAH PIUTANG
<b>2010</b>	5.531.059.800,00
<b>2011</b>	4.496.476.455,00
<b>2012</b>	4.319.490.350,00
<b>2013</b>	4.928.570.650,00
<b>2014</b>	6.162.344.150,00

Sumber : Laporan keuangan PDAM, diolah

Berdasarkan tabel 1.2 diatas dari tahun 2010-2014 piutang rekening air pelanggan mengalami peningkatan, ini membuktikan bahwa masih lemahnya sitem pengendalian terutama pada bagian penagihan piutang.

Hasil survey yang dilakukan peneliti, PDAM Kota Gorontalo sangatlah transparan terhadap peneliti mengenai informasi perusahaan. PDAM Kota Gorontalo juga telah menerapkan *billing system* untuk mengatur dan mencatat segala transaksi yang terjadi, serta mengurangi tingkat kesalahan dan menghindari penggelapan (wawancara).

Penelitian sebelumnya yang dilakukan (Daud, 2014); (Juwita, 2013); (Supriadi, 2014); (Yuda, 2012) menunjukkan bahwa pengaruh sistem pengendalian intern berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja operasional. (Afrida, 2013) dalam penelitiannya membuktikan desentralisasi berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja manajerial

SKPD, dan sistem pengendalian intern pemerintah berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja manajerial. Disisi lain (Kumpyurini, 2007) meneliti tentang analisis kinerja rumah sakit daerah dengan menggunakan *balance scorecard* berdasarkan komitmen organisasi, pengendalian intern dan penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* mempunyai hubungan yang signifikan terhadap kinerja rumah sakit, kemudian secara parsial komitmen organisasi, pengendalian intern dan prinsip-prinsip *good corporate governance* berhubungan positif tetapi tidak begitu signifikan.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan (Supriadi, 2014) membuktikan pengaruh positif dan signifikan *good corporate governance* terhadap kinerja perusahaan perbankan. (Gozali, 2012) menganalisis dampak penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* terhadap kinerja perusahaan. Hasil penelitian menemukan bukti adanya hubungan yang positif dan signifikan antara *good corporate governance* dan kinerja perusahaan. Peneliti menyimpulkan bahwa penerapan tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*) digunakan oleh perusahaan untuk meningkatkan kualitas laba.

Penelitian tentang pengaruh sistem pengendalian intern dan juga *good corporate governance* yang dikaitkan dengan kinerja perusahaan dengan pendekatan *balance scorecard* masih jarang ditemukan, khususnya pada perusahaan milik daerah. Penyelenggaraan dan pengelolaan terhadap PDAM harus berdasarkan prinsip-prinsip dan azas ekonomi perusahaan yang sehat. Hal terpenting dalam sebuah



perusahaan daerah (PDAM) dilihat dari bagaimana sistem pengendalian intern dan prinsip *good corporate governance* yang seharusnya diterapkan dan dilakukan secara berkelanjutan.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “**Pengaruh Sistem Pengendalian Intern dan *Good Corporate Governance* Terhadap Kinerja PDAM Kota Gorontalo**”.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat diidentifikasi masalah dalam penelitian ini. Adapun hasil identifikasi peneliti adalah sebagai berikut :

1. Perlu adanya pengawasan dan penanganan yang serius terhadap masalah kebocoran pipa air, yang dapat menimbulkan kerugian bagi PDAM Kota Gorontalo.
2. Kurangnya sistem pengendalian terutama pada bagian penagihan piutang konsumen PDAM Kota Gorontalo.
3. Terdapat keterlambatan terhadap pelaporan bulanan dari masing-masing divisi, sebagai bahan acuan untuk menilai dan evaluasi kinerja perusahaan setiap bulanannya.

### 1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang telah dikemukakan diatas dan juga hasil identifikasi masalah, maka rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah terdapat pengaruh sistem pengendalian intern terhadap kinerja PDAM kota Gorontalo?
2. Apakah terdapat pengaruh penerapan *good corporate governance* terhadap kinerja PDAM Kota Gorontalo?
3. Apakah terdapat pengaruh secara simultan sistem pengendalian internal dan *good corporate governance* terhadap kinerja PDAM Kota Gorontalo?

### 1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh sistem pengendalian intern terhadap kinerja PDAM Kota Gorontalo.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh *good corporate governance* terhadap kinerja PDAM Kota Gorontalo.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh secara simultan sistem pengendalian internal dan *good corporate governance* terhadap kinerja PDAM Kota Gorontalo.

## **1.5 Manfaat Penelitian**

### **1.5.1 Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan mampu menjadi kontribusi pada teori keagenan (*Agency Theory*) dan teori kontijensi, serta menjadi pengembangan ilmu pengetahuan dibidang kinerja perusahaan yang memiliki kaitan erat dengan konsep sistem pengendalian intern dan *good corporate governance* khususnya pada PDAM dan memberikan kerangka acuan bagi peneliti lain untuk pengembangan penelitian lebih lanjut pada masa mendatang.

### **1.5.2 Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran bagi pihak yang berkepentingan khususnya pimpinan dan karyawan PDAM Kota Gorontalo tentang sistem pengendalian intern dan penerapan *good corporate governance*, juga dijadikan sebagai bahan pengambilan keputusan strategi bagi pihak Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Gorontalo dalam rangka evaluasi serta perbaikan kinerja dimasa akan datang.