

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Air merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang harus dipenuhi oleh semua orang. Air sebagai salah satu sumber daya alam perlu dikelola secara bijak karena air sangat dibutuhkan dan digunakan oleh orang banyak. Salah satu peran pemerintah dalam mengelola sumber daya alam termasuk air sangat diperlukan, agar terkelola dengan baik dan masyarakat bisa terpenuhi kebutuhan akan konsumsi air.

Peran pemerintah di Indonesia dalam pengelolaan sumber daya alam salah satunya ditetapkan dalam Undang-undang Dasar tahun 1945 pada Pasal 33 ayat 3 yang berbunyi “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” ini menunjukkan bahwa air harus dikelola oleh negara demi terpenuhinya kebutuhan masyarakat dan terciptanya kemakmuran rakyat.

Salah satu perwujudan pemerintah dalam mengelola air adalah dengan membentuk lembaga-lembaga atau badan pengelolaan air, salah satunya dengan membentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yaitu melalui Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang dibentuk disetiap daerah sebagai salah satu wujud keseriusan pemerintah dalam pengelolaan air, dan untuk meningkatkan pendapatan daerah, serta salah satu wujud desentralisasi.

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dibentuk sebagai salah satu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang menyelenggarakan pengembangan sistem penyediaan air minum, seperti yang tercantum dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 18/ PRT / M/ 2007 tentang penyelenggaraan pengembangan sistem penyediaan air minum, yang dinyatakan dalam Pasal 1 adalah “Badan usaha milik daerah yang selanjutnya disebut BUMD adalah badan usaha yang pendiriannya diprakarsai oleh pemerintah daerah dan seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh daerah melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan yang dibentuk khusus sebagai penyelenggara”.

PDAM dibentuk oleh pemerintah demi memenuhi kebutuhan air disetiap daerah, agar kebutuhan air terpenuhi secara merata diseluruh daerah di Indonesia. Pasokan air disetiap daerah perlu diperhatikan secara baik oleh pemerintah, karena apabila pasokan air tidak berjalan dengan lancar, maka akan mempengaruhi yang lainnya, seperti kesehatan, kebersihan dan keperluan sehari-hari lainnya. PDAM disetiap daerah dibentuk untuk memenuhi kebutuhan akan konsumsi air di wilayah tersebut, salah satunya di Kota Bandung.

Kota Bandung sebagai kota yang berpenduduk padat dengan jumlah penduduk sebesar 2.378.627 jiwa tentunya membutuhkan pasokan air yang banyak untuk memenuhi kebutuhan seluruh warganya. PDAM sebagai salah satu perusahaan yang diberikan tugas untuk memenuhi pasokan air dan untuk meningkatkan pendapatan daerah, tentu harus mampu melayani dan memenuhi seluruh kebutuhan masyarakatnya, akan tetapi untuk memenuhi seluruh

kebutuhan akan konsumsi air bagi masyarakat dan untuk meningkatkan pendapatan daerahnya. Dalam memperoleh keuntungan dan untuk pendapatan daerah tentu saja suatu perusahaan dinilai dari kinerja perusahaan tersebut.

Ada beberapa indikator penilaian kinerja PDAM dari beberapa aspek seperti yang tercantum dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 18 / PRT/ M/ 2007 dalam pasal 59 ayat 2 yang menyebutkan “Indikator kinerja penyelenggaraan pengembangan SPAM sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi aspek keuangan, operasional, pelayanan pelanggan, dan sumber daya manusia.” Indikator tersebut adalah aspek pertimbangan penilaian kinerja penyelenggaraan pengembangan SPAM apakah dalam kategori sehat, kurang sehat, atau sakit.

Kinerja penyelenggaraan pengembangan SPAM salah satunya pada PDAM menurut indikator di atas adalah dinilai dari aspek keuangan. Aspek keuangan dalam BUMD sangat penting karena proses penyelenggaraan pengembangan SPAM oleh PDAM bergantung pada aspek keuangan. Aspek keuangan merupakan penilaian yang mencakup kemampuan PDAM untuk menciptakan laba dan mengefisienkan kegiatan operasionalnya.

Aspek keuangan dalam perusahaan merupakan salah satu aspek yang sangat penting, dimana kondisi perusahaan itu akan terlihat apakah dalam kondisi yang stabil atau tidak dari kinerja keuangannya.

Dalam hal ini, Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirtawening Kota Bandung pun tak luput dari penilaian kinerja keuangan, namun PDAM

Tirtawening Kota Bandung masih memiliki beberapa permasalahan mengenai kinerja keuangan diantaranya adalah:

Tabel 1.1
Permasalahan yang terjadi di PDAM Tirtawening

Tahun	Permasalahan	Realita dan Penyebabnya
2012	Tidak tercapainya target pendapatan usaha pada tahun 2012 dibawah anggarannya sebesar 3,57%	target penambahan sambungan langganan baru dan volume air terjual tidak tercapai
	tingkat kesehatan perusahaan mengalami penurunan	1. menurunnya efektivitas penagihan, 2. menurunnya pertumbuhan pelanggan baru, dan: 3. menurunnya jumlah uji kualitas air yang memenuhi syarat.
	Capaian <i>Bussiness Plan</i> tidak tercapai	Target laba yang hanya tercapai 16,28%
	Tidak tercapainya target jangka waktu penagihan	besarnya saldo tunggakan yang telah berumur lebih dari satu tahun sampai dengan dua tahun.
2014	Secara kumulatif masih mengalami kerugian sebesar Rp. 104, 230, 189, 505, 00.	laba bersih sebesar Rp. 26, 064, 513, 997, 00
2015	penurunan pendapatan dan jumlah kas yang turun secara signifikan	1. 2014 : pendapatan bersih perusahaan mencapai Rp. 26, 064, 513, 997 2. pada tahun 2015: menjadi Rp. 5, 898, 298, 818. 3. 2014: Rp. 47.986.651.638 2015: Tp. 40.284.342.556
2017	Kenaikan piutang usaha	1. 2016: Rp. 13,691,062,758 2. 2017: Rp. 19,215,847,412

Sumber: Laporan Keuangan dan Catatan Atas Laporan Keuangan (diolah).

Tabel di atas akan peneliti gambarkan dalam tabel berikutnya sesuai dengan rasio yang digunakan dalam penelitian ini, berikut tabelnya:

Tabel 1.2
Tabel Permasalahan PDAM Tirtawening sesuai dengan indikator penilaian

No.	Indikator Penilaian	Masalah
1.	Rentabilitas a. <i>Return On Equity</i> $\frac{\text{Laba Bersih Setelah Pajak}}{\text{Jumlah Ekuitas (modal + cadangan)}(Rp)}$	1. Tidak tercapainya target pendapatan usaha pada tahun 2012 dibawah anggarannya sebesar 3,57% 2. Target laba yang hanya tercapai 16,28% 3. Secara kumulatif masih mengalami kerugian sebesar Rp. 104, 230, 189, 505, 00.
	b. Rasio Operasi $\frac{\text{Beban Operasi (Rp)}}{\text{Pendapatan Operasi (Rp)}}$	1. menurunnya jumlah uji kualitas air yang memenuhi syarat.
2.	Likuiditas a. Rasio Kas $\frac{\text{Jumlah Kas + Setara Kas (Rp)}}{\text{Jumlah Kewajiban Lancar (Rp)}}$	1. 2014: Rp. 47.986.651.638 2015: Rp. 40.284.342.556
	b. Efektifitas Penagihan $\frac{\text{Jumlah Penerimaan Rekening Air (Rp)}}{\text{Jumlah Rekening Air (Rp)}} \times 100\%$	1. menurunnya efektivitas penagihan 2. Kenaikan piutang usaha 2016: Rp. 13,691,062,758 2017; Rp. 19,215,847,412
3.	Solvabilitas $\frac{\text{Jumlah Aset (Rp)}}{\text{Jumlah Kewajiban (Rp)}} \times 100\%$	1. Adanya hutang jangka PDAM Tirtawening

Sumber: Laporan Keuangan dan Catatan Atas Laporan Keuangan (diolah).

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirtawening Kota Bandung mendapat penyertaan modal dari pemerintah daerah yaitu yang pertama sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor: 15 tahun 2009 tentang PDAM Tirtawening Kota Bandung adalah sebesar Rp. 200, 000, 000, 000, 00. Modal disetor sampai dengan 31 Desember 2014 sebesar Rp. 162, 604, 563, 881. Dan yang belum disetor sebesar Rp. 37, 395, 436, 119, 00.

Penggunaan laba bersih PDAM Tirtawening Kota Bandung, sebagaimana diatur dalam pasal 20 Peraturan Daerah Nomor: 15 tahun 2009 tanggal 7 Agustus 2009, adalah sebagai berikut:

1. Disetorkan kepada pemerintah Kota Bandung sebagai Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebesar 55%.
2. Dikelola PDAM Tirtawening Kota Bandung sebesar 45% dengan peruntukkan sebagai berikut:
 - a. Cadangan umum 15%
 - b. Sosial dan pendidikan 10%
 - c. Jasa produksi 10%
 - d. Dana Pensiun dan tunjangan hari tua 10%

PDAM Tirtawening pada tahun 2013 dan 2012 mendapatkan keuntungan bersih masing-masing sebesar Rp. 22,627,777,291 dan Rp. 1,485,020,575 yang kemudian sebagian labanya disetorkan Kepada Pemerintah Daerah sebagai Pendapatan Asli Daerah.

Pembagian Laba kepada Pemerintah daerah sebesar 55% sesuai dengan Perda Kota Bandung Nomor: 15 tahun 2009 tentang PDAM Tirtawening Kota

Bandung, pada tahun 2013 dan 2012 masing-masing sebesar Rp. 12,445,277,510 dan Rp. 816,761,317.

Kemudian, penyertaan modal dasar perusahaan, sesuai Peraturan Daerah Nomor 04 Tahun 2014, modal dasar perusahaan ditetapkan sebesar Rp. 2,000,000,000,000,00. Dari jumlah modal tersebut, telah disetor sampai dengan 31 Desember 2013 sebesar Rp. 147,563,880,81.

Tahun 2014, berdasarkan Peraturan Walikota Nomor: 335 Tanggal 02 April 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Bandung Nomor; 085 tahun 2014 tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2014, Perusahaan mendapat tambahan modal sebesar Rp. 15,500,000,000,00.

Pada tahun 2016, perusahaan mendapat tambahan modal sebesar Rp. 291,812,039,000 yang terdiri dari:

1. Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor: 11 Tanggal 29 November 2016 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kota Bandung Dalam Rangka Penyelesaian Hutang Perusahaan Kepada Pemerintah Pusat secara Non Kas sebesar Rp. 252,730,302,000.
2. Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor: 10 Tanggal 25 November 2016 tentang perubahan atas Perda Kota Bandung Nomor: 11 Tahun 2015 tentang APBD Kota Bandung tahun Anggaran 2016, Perusahaan mendapat tambahan modal terdiri dari:

- a. Rp. 37, 691, 737, 000 untuk Program Pembangunan Infrastruktur Air Minum di Kawasan Bandung Raya dan sekitarnya telah diterima tanggal 30 Desember 2016.
- b. Rp. 1, 390, 000, 000 untuk Program Air Minum telah diterima tanggal 08 Desember 2016.

Dengan tambahan modal tersebut maka modal Perusahaan menjadi sebagai berikut:

Tabel 1.3
Rincian Modal Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirtawening Kota Bandung

Nama Pemegang Saham	Modal dasar (dalam rupiah)	Modal Disetor (dalam rupiah)	Modal Belum Disetor (dalam rupiah)
Pemerintah Kota Bandung	2,000,000,000,000	454,416,602,115	1,545,583,397,885
Kepemilikan	100%	23%	77%

Sumber: Laporan Keuangan PDAM Tirtawening Kota Bandung.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandung No. 10 tanggal 20 Februari 2017 tentang penyertaan Modal PDAM Tirtawening, perusahaan mendapatkan tambahan modal sebesar Rp. 118,373,000,000 terdiri dari:

- a. Rp. 93,000,000,000 sesuai dengan surat perintah pencairan dana nomor 997/0002/BTL-PEMD/2017 tanggal 22 Mei 2017.
- b. Rp. 15,373,000,000 sesuai dengan surat perintah pencairan dana nomor 957/0003/BTL-PEMD/2017 tanggal 22 Desember 2017.

- c. Rp. 10,000,000,000 sesuai dengan surat perintah pencairan dana nomor 957/0001/BTL-PEMD/2017 tanggal 13 April 2017.

Dengan tambahan modal tersebut maka modal Perusahaan menjadi sebagai berikut:

Tabel 1.4
Rincian Modal Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirtawening Kota Bandung 2017

Nama Pemegang Saham	Modal dasar (dalam rupiah)	Modal Disetor (dalam rupiah)	Modal Belum Disetor (dalam rupiah)
Pemerintah Kota Bandung	2,000,000,000,000	572,789,602,115	1,427,210,397,885
Kepemilikan	100%	29%	71%

Sumber: Laporan Keuangan tahun 2017

Dari penyertaan modal Pemerintah Daerah tersebut, diketahui bagian keuntungan Pemda per 31 Desember 2017 dan 2016 masing-masing sebesar Rp. 45,995,234,431 dan Rp. 26.510.470.606 , jumlah tersebut merupakan bagian laba perusahaan tahun 2017 dan 2016 untuk Pemerintah Daerah Kota Bandung, yang dihitung sebesar 55% dari laba perusahaan sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor: 04 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor: 15 tahun 2009 Tentang Perusahaan Daerah Air Minum Tirtawening Kota Bandung. Perda No. 4 Tahun 2014 pasal 20 ayat c menyatakan bahwa dalam hal cakupan pelayanan PDAM Tirtawening belum mencapai 80% dari jumlah penduduk Kota Bandung, maka bagian keuntungan tersebut dapat diinvestasikan oleh Pemerintah Daerah kepada PDAM Tirtawening. Oleh karena

itu, bagian laba ini tidak dibayarkan tetapi dicatat sebagai bagian dari saldo laba perusahaan sampai ditetapkan status penyertaannya.

Berdasarkan keterangan dan ketentuan di atas, maka dapat diketahui bahwa PDAM Tirtawening pada tahun 2016 dan 2017 tidak menyetorkan keuntungan ke Pemerintah Daerah Kota Bandung sebagai Pendapatan Asli Daerah, dikarenakan cakupan pelayanannya yang belum mencapai 80% dari jumlah penduduk Kota Bandung.

Dari permasalahan di atas tentu saja PDAM Tirtawening perlu mengetahui bagaimana kinerja keuangannya dari tahun ke tahun apakah sudah baik atau belum. Untuk menilai kinerja keuangan suatu Perusahaan Daerah Air Minum maka badan yang berwenang untuk melakukan evaluasi adalah Badan Pendukung Pengembangan SPAM yang selanjutnya disebut BPPSPAM.

BPPSPAM menurut Permen PU No. 18 tahun 2007 tentang penyelenggaraan pengembangan sistem penyediaan air minum adalah “badan non struktural yang dibentuk oleh, berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Menteri, serta bertugas mendukung dan memberikan bantuan dalam rangka mencapai tujuan pengembangan SPAM guna memberikan manfaat yang maksimal bagi negara dan sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Dalam Permen PU No. 18 tahun 2007 tercantum pada pasal 58 ayat (6) dinyatakan bahwa “Pemerintah melalui BPPSPAM melaksanakan evaluasi terhadap standar kualitas dan kinerja pelayanan penyelenggaraan pengembangan SPAM di tingkat Nasional, Provinsi, maupun Kabupaten/Kota”.

Pada pasal 59 ayat (2) Permen PU No. 18 tahun 2007 dinyatakan bahwa “Indikator kinerja penyelenggaraan pengembangan SPAM sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi aspek keuangan, operasional, pelayanan pelanggan, dan sumber daya manusia.”

Aspek keuangan yang dinilai menurut petunjuk teknis evaluasi kinerja PDAM Penilaian kinerja aspek keuangan pada prinsipnya merupakan penilaian yang mencakup kemampuan PDAM untuk menciptakan laba dan mengefisienkan kegiatan operasionalnya. Aspek keuangan memiliki 3 (tiga) indikator utama yaitu: Rentabilitas, Likuiditas, dan Solvabilitas.

Selain melaksanakan evaluasi kinerja keuangan menurut indikator di atas, telah diketahui sebelumnya bahwa PDAM Tirtawening mengalami beberapa kenaikan dan penurunan yang secara fluktuatif dari tahun ke tahun. Maka dari itu, perlu juga dilaksanakan penilaian kinerja keuangan dari periode ke periode agar diketahui bagaimana arah posisi keuangan perusahaan apakah meningkat, menurun, atau tetap. Oleh karena itu Teknik Analisis *Trend* merupakan salah satu teknik analisis laporan keuangan secara horizontal yang dapat menghitung pos-pos keuangan yang sama dari periode yang berbeda.

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Penerapan Teknik Analisis *Trend* untuk mengukur Kinerja Keuangan Di Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirtawening Kota Bandung.”**

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, dalam penelitian ini dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang dihadapi oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirtawening Kota Bandung, diantaranya adalah:

1. Tingkat kesehatan perusahaan menurun ini disebabkan oleh adanya beberapa penyebab yaitu menurunnya efektivitas penagihan, menurunnya pertumbuhan pelanggan baru, dan menurunnya jumlah uji kualitas air yang memenuhi syarat.
2. Tidak tercapainya *Business Plan*, dimana target laba yang dapat dicapai perusahaan hanya 16,28%.
3. Perusahaan secara kumulatif masih mengalami kerugian walaupun ada laba bersih yang didapatkan.

1.3. Rumusan Masalah

Bagaimana Kinerja Keuangan PDAM Tirtawening periode 2012-2017 menurut Teknik Analisis *Trend*?

1.4. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang dirumuskan di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui seberapa besar nilai kinerja keuangan menurut Teknik Analisis *Trend*.

1.5. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan tujuan yang telah dirumuskan di atas, maka diharapkan penelitian ini memiliki manfaat sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat bagi perkembangan teori dan untuk kepentingan penelitian dimasa yang akan datang.

2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini dapat memperluas pengetahuan dan wawasan peneliti mengenai Kinerja Keuangan di perusahaan. Serta Penelitian ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Administrasi Publik (S.AP).

- b. Bagi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirtawening Kota Bandung

Sebagai bahan saran dan pertimbangan dalam memperbaiki kinerja keuangan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirtawening Kota Bandung.

- c. Bagi UIN Sunan Gunung Djati Bandung

Sebagai bahan bacaan dan rujukan bagi mahasiswa program Studi Administrasi Publik pada khususnya dan mahasiswa UIN Sunan Gunung Djati Bandung pada umumnya.

1.6. Kerangka Pemikiran

Konsep kerangka pemikiran yang peneliti gunakan adalah konsep segitiga terbalik. Konsep ini dimulai dari *Grand Theory* yaitu Keuangan Negara, *Midlle*

Theory yaitu Analisis Laporan Keuangan dan *operasionalisasi variable* yaitu Teknik Analisis *Trend*. Seperti yang terlihat dari gambar berikut :



Gambar 1.1
Kerangka Konseptual

Adapun teori yang digunakan dalam *Grand Theory* menggunakan teori Sahya Anggara yang mengatakan bahwa Keuangan negara adalah kekayaan yang dikelola oleh pemerintah, yang meliputi barang yang dimiliki; kertas berharga yang bernilai uang; dana-dana pihak ketiga yang terkumpul atas dasar potensi yang dimiliki/dan atau yang dijamin baik oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan-badan usaha, yayasan, maupun institusi lainnya.¹

Teori yang digunakan dalam *Middle Theory* menggunakan teori Irham Fahmi yang mengatakan bahwa laporan keuangan merupakan suatu informasi yang menggambarkan kondisi keuangan suatu perusahaan, dan lebih jauh informasi tersebut dapat dijadikan sebagai gambaran kinerja keuangan perusahaan tersebut.²

¹Sahya Anggara, *Administrasi Keuangan Negara*, (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2016) hlm.11

² Irham Fahmi. 2014. *Analisis Laporan Keuangan*. Bandung: Alfabeta. Hal: 2.

Sedangkan teori yang digunakan dalam Operasionalisasi Variabel menggunakan teori dari Kermit D. Larsson tentang Teknik Analisis *Trend* yaitu dikatakan bahwa:

“Trend analysis, also called trend percent analysis or index number trend analysis, is a form of horizontal anylisis that can reveal patterns in data across successive periods. it involves computing trend percents for a series of financial numbers and is a variation on the use of percent changes. the difference is that trend analysis does not subtract the base period amount in the numerator.

“ (Analisis trend, juga disebut trend percent analysis atau index number trend analysis, merupakan bentuk analisis horizontal yang dapat mengungkap pola data secara berurutan. Ini melibatkan komputasi tren persen untuk serangkaian angka keuangan dan merupakan variasi penggunaan persen perubahan. Perbedaannya adalah bahwa analisis tren tidak mengurangi jumlah periode dasar dalam pembilang.)”³

Dibawah ini merupakan gambar kajian teori yang akan digunakan oleh peneliti:



³ Kermit D. Larson, dkk. 2007. *“Fundamental Accounting Principles”*. 17 Edition. United States: McGraw-Hill Irwin. Hal: 679.



Gambar 1.2
. Kerangka Teori



uin

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG