

**ANALISA FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB TERJADINYA KERUGIAN  
PADA PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM)  
KABUPATEN NGAWI**

**SKRIPSI**

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Mencapai Derajat Sarjana Ekonomi (S1)  
Pada Program Studi Akuntansi  
Fakultas Ekonomi Universitas Atma Jaya Yogyakarta



**Disusun Oleh:**

**Yohanes Deska Handika Christianto**

**NPM: 05 04 15575**

**FAKULTAS EKONOMI  
UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA  
DESEMBER, 2009**

**ANALISA FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB TERJADINYA KERUGIAN  
PADA PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM)  
KABUPATEN NGAWI**

**SKRIPSI**

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Mencapai Derajat Sarjana Ekonomi (S1)  
Pada Program Studi Akuntansi  
Fakultas Ekonomi Universitas Atma Jaya Yogyakarta



**Disusun Oleh:**

**Yohanes Deska Handika Christianto**

**NPM: 05 04 15575**

**FAKULTAS EKONOMI  
UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA  
DESEMBER, 2009**

**SKRIPSI**

**ANALISA FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB TERJADINYA KERUGIAN  
PADA PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM)  
KABUPATEN NGAWI**

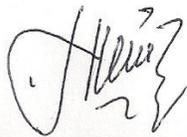
**Disusun Oleh:**

**Yohanes Deska Handika Christianto**

**NPM : 05 04 15575**

**Telah dibaca dan disetujui oleh:**

**Pembimbing Utama**



**(Christophorus Heni Kurniawan, SE., M.Si.)**

**Tanggal : 6 Oktober 2009**

**SKRIPSI**

**ANALISA FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB TERJADINYA KERUGIAN  
PADA PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM)  
KABUPATEN NGAWI**

**Yang dipersiapkan dan disusun oleh :**

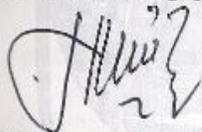
**Yohanes Deska Handika Christianto**

**NPM : 05 04 15575**

**Telah dipertahankan di depan panitia penguji pada tanggal 15 Desember 2009  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk mencapai derajat  
Sarjana Ekonomi (S1) pada Program Studi Akuntansi  
Fakultas Ekonomi Universitas Atma Jaya Yogyakarta**

**SUSUNAN PANITIA PENGUJI**

**Ketua Panitia Penguji**

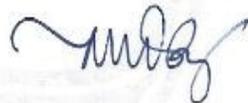


**Christopherus Heni Kurniawan, SE., M.Si.**

**Anggota Panitia Penguji**



**A. Yanti Ardiati, SE., M.Si.**



**H. Andre Purwanugraha, SE., MBA.**

**Yogyakarta, Desember 2009  
Dekan Fakultas Ekonomi  
Universitas Atma Jaya Yogyakarta**



**Dr. R. Maryatmo, MA.**

## **PERNYATAAN**

Saya yang bertandatangan di bawah ini dengan sesungguhnya menyatakan bahwa skripsi dengan judul:

**ANALISA FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB TERJADINYA KERUGIAN  
PADA PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM)  
KABUPATEN NGAWI**

benar-benar hasil karya saya sendiri. Pernyataan, ide maupun kutipan baik langsung maupun tidak langsung yang bersumber dari tulisan atau ide orang lain secara tertulis dalam skripsi ini dalam catatan perut/ catatan kaki/ daftar pustaka. Apabila dalam kemudian hari terbukti bahwa saya melakukan plagiasi, maka gelar dan ijazah yang saya peroleh dinyatakan dibatalkan dan akan saya kembalikan kepada Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

Yogyakarta, 15 Desember 2009

Yang menyatakan,

Yohanes Deska Handika Christianto

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, atas berkat kasih dan kemurahan-Nya skripsi ini dapat penulis selesaikan sesuai yang diharapkan sehingga, skripsi berjudul **“ANALISA FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB TERJADINYA KERUGIAN PADA PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM) KABUPATEN NGAWI”** dapat diselesaikan. Skripsi ini dipergunakan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Ekonomi pada Program Studi Ekonomi Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Atma Jaya Yogyakarta. Beragam hambatan dan kendala adalah rencana Tuhan untuk membuat penulis menjadi lebih baik.

Penulis menyadari bahwa dalam pembuatan penelitian ini tidak akan terlaksana tanpa dukungan dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa hormat dan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. TUHAN YESUS KRISTUS SANG JURU SELAMAT, yang senantiasa menyertaiku setiap saat, memberikan aku kesehatan dan kekuatan, menemani aku dalam setiap suka duka ku saat mengerjakan penelitian ini. Karena kasih dan karuniaNya penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Thanks GOD...I LuV U...
2. Bapak Christophorus Heni Kurniawan, SE, M.Si., selaku dosen pembimbing yang telah berkenan mendampingi, membimbing, dan mengarahkan penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

3. Perpustakaan Fakultas Ekonomi Universitas Atma Jaya Yogyakarta yang selalu menyediakan buku-buku referensi bagi penulis.
4. Seluruh dosen Fakultas Ekonomi Universitas Atma Jaya Yogyakarta, yang telah berkenan membagikan ilmunya kepada penulis.
5. Keluarga besar Universitas Atma Jaya Yogyakarta, yang telah berkenan mengizinkan dan menerima penulis menjadi anggota keluarga.
6. Orangtuaku, Bapak Djoko Iswanto dan Ibu Selly Handayani, yang senantiasa mendukung, membimbing, menyanyangi, merawat dan mendoakan aku. Kasih sayangmu tidak mungkin aku lupakan, dan tidak mungkin aku mampu untuk membalasnya, mungkin hanya hasil penelitian ini yang bisa aku persembahkan untuk pengorbananmu dalam mencari nafkah demi membiayai kuliahku di Universitas Atma Jaya Yogyakarta. Terimakasih untuk semuanya.
7. Ketiga adikku, Dek Andre, Dek Putri dan Dek Indra. Terima kasih atas doa dan dukungannya. Jangan lupa bikin papa mama bangga. Ayo berjuang...Mas Deska selalu ada untuk kalian.
8. Keluarga besar penulis yang telah memberikan doa, dukungan dan semangat bagi penulis.
9. Friscilla Irawaty Prabowo, yang selalu mendukung, membantu dan memberikan perhatian buat aku. Terimakasih atas semangat yang telah kauberikan dalam hidupku.
10. Bapak Suratno, BSc."Direktur Utama" dan seluruh keluarga besar PDAM Kabupaten Ngawi. Terimakasih penulis ucapkan karena telah

memberikan ijin kepada penulis untuk melakukan penelitian di sana. Terimakasih juga atas kerjasamanya selama ini. Maju terus PDAM Kabupaten Ngawi. Jangan lelah memberikan pelayanan kepada masyarakat Ngawi.

11. Semua teman-temanku di Atmajaya, terutama Edo, Dodi, Hari, Lando, Aat, Mathew. Thankz Bro...Buat persahabatannya selama ini. Makasih juga buat dukungannya. Maap yo kalo aku sering ngrepotin kalian. Ayo ngumpul, ayo maen bareng. Kemana ? .... Goeboex ... Majik ... Pantai .... Nge-pool...atur ajalah. Sing penting positif lan ra neko-neko...hehe.
12. Teman-teman KKN Lokasi Semester Genap Tahun Akademik 2008/2009, Kelompok 39, Padukuhan Klumpit, Desa Kenteng, Kecamatan Ponjong, Kabupaten Gunung Kidul “Erik, Amal, Leon, Lusi, Titi, Fausta” makasih yah udah mau jadi keluarga kecilku saat KKN. Trima kasih atas bantuan dan dukungannya.
13. Teman-teman seperjuanganku dalam menyelesaikan skripsi Tere, Yeyen, Ratna, Lino dan yang lainnya. Makasih buat bantuannya, informasinya, pokoknya semuanya selama aku mengerjakan skripsiku.
14. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu dalam penyusunan skripsi ini, bersedia memberikan sedikit waktunya untuk memberikan inspirasi dan saran yang bersifat positif.

Penulis menyadari bahwa penulisan skripsi ini jauh dari kesempurnaan, untuk itu kritik dan saran yang membangun senantiasa penulis nantikan, agar dapat menjadi koreksi ilmiah di masa yang akan datang.

Akhir kata, penulis berharap agar hasil pemikiran yang tertuang dalam skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak yang memerlukannya.

Yogyakarta, 15 Desember 2009

Yohanes Deska Handika Christianto





Janganlah takut, sebab Aku menyertai engkau,  
Janganlah bimbang, sebab Aku ini Allahmu;  
Aku akan meneguhkan, bahkan akan menolong engkau;  
Aku akan memegang engkau dengan tangan kanan-Ku  
yang membawa kemenangan  
(Yesaya 41:10)

"Serahkanlah segala kekuatiranmu kepada-Nya  
sebab Ia yang memelihara kamu".  
(1 Petrus 5:7)

"Serahkanlah Hidupmu kepada TUHAN dan percayalah kepadaNya,  
dan Ia akan bertindak".  
(Mazmur 37:5)



*Skripsi ini kupersembahkan untuk :*

- *Tuhan Yesus Kristus,*
- *Bapak dan ibuku Tercinta,*
- *Adikku, Dek Andre, Dek Putri, dan Dek Indra,*
- *Keluarga besar di Ngawi dan Muntilan,*
- *Frisilla Irawaty,*
- *Semua Orang yang menyayangiku.*

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN .....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>v</b>
<b>MOTTO .....</b>	<b>ix</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>xi</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>xv</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN .....</b>	<b>xvii</b>
<b>INTISARI .....</b>	<b>xviii</b>
<b>BAB I           PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	4
1.3 Batasan Masalah.....	5
1.4 Tujuan Penelitian .....	5
1.5 Manfaat Penelitian .....	5
1.6 Metode Penelitian .....	6
1.6.1 Objek dan Lokasi penelitian .....	6
1.6.2 Periode Penelitian .....	6
1.6.3 Jenis Data .....	6

1.6.4 Sumber Data .....	7
1.6.5 Teknik Pengumpulan Data .....	8
1.6.6 Metode Analisis Data .....	9

## **BAB II KINERJA SEKTOR PUBLIK**

2.1 Sektor Publik .....	11
2.1.1 Organisasi Sektor Publik .....	11
2.1.2 Anggaran Sektor Publik.....	13
2.1.3 Laporan Keuangan Organisasi Sektor Publik .....	15
2.1.4 Pengukuran Kinerja Sektor Publik .....	16
2.2 Perusahaan Daerah .....	18
2.2.1 Pengertian Perusahaan Daerah .....	18
2.2.2 Keuntungan Perusahaan .....	19
2.3 Keuangan Daerah .....	20
2.4 Pendapatan Daerah .....	21
2.5 Peran Pemerintah Daerah Bagi Perusahaan Daerah.....	22
2.6 Laba Badan Usaha Milik Daerah Merupakan Salah Satu Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD).....	23
2.7 Peran Pendapatan Asli Daerah (PAD) Bagi Keuangan Daerah .....	25

### **BAB III      GAMBARAN UMUM PDAM “TIRTA DHARMA”**

#### **KABUPATEN NGAWI**

3.1 Sejarah Singkat Berdirinya PDAM Kabupaten Ngawi .....	28
3.2 Tujuan Dan Bidang Usaha PDAM .....	29
3.3 Direksi Dan Badan Pengawas PDAM .....	30
3.4 Sumber Air PDAM .....	31
3.5 Golongan Pelanggan Dan Klasifikasi Tarif	
Air Minum PDAM .....	32
3.5.1 Golongan Pelanggan .....	32
3.5.2 Tarif Air Minum .....	36
3.6 Modal Perusahaan .....	39
3.7 Kebijakan Akuntansi .....	40
3.7.1 Dasar Penyusunan Laporan Keuangan .....	40
3.7.2 Piutang Usaha .....	40
3.7.3 Persediaan .....	41
3.7.4 Aktiva Tetap .....	42
3.7.5 Pengeluaran Barang Modal dan Beban .....	43
3.7.6 Pendapatan .....	44
3.7.7 Beban .....	44
3.8 Laporan Keuangan PDAM .....	44
3.8.1 Neraca .....	44
3.8.2 Laporan Laba Rugi .....	50

## **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

4.1 Faktor Penyebab Kerugian Perusahaan .....	52
4.1.1 Tingginya Tingkat Kehilangan Air .....	53
4.1.2 Adanya Benturan Antara Kepentingan Sosial PDAM Dengan Kepentingan Ekonomis .....	61
4.1.3 Tarif Air Minum Yang Ditetapkan Lebih Rendah Daripada Harga Pokok Penjualan Air .....	64
4.1.4 Besarnya Beban Bunga, Denda, Dan Pokok Pinjaman .....	79
4.1.5 Besarnya Peran Pemerintah Daerah Dalam Manajemen PDAM .....	87
4.2 Faktor Paling Dominan Yang Menjadi Penyebab Terjadinya Kerugian Perusahaan .....	89
4.3 Kontribusi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Ngawi Terhadap Keuangan Daerah .....	91

## **BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

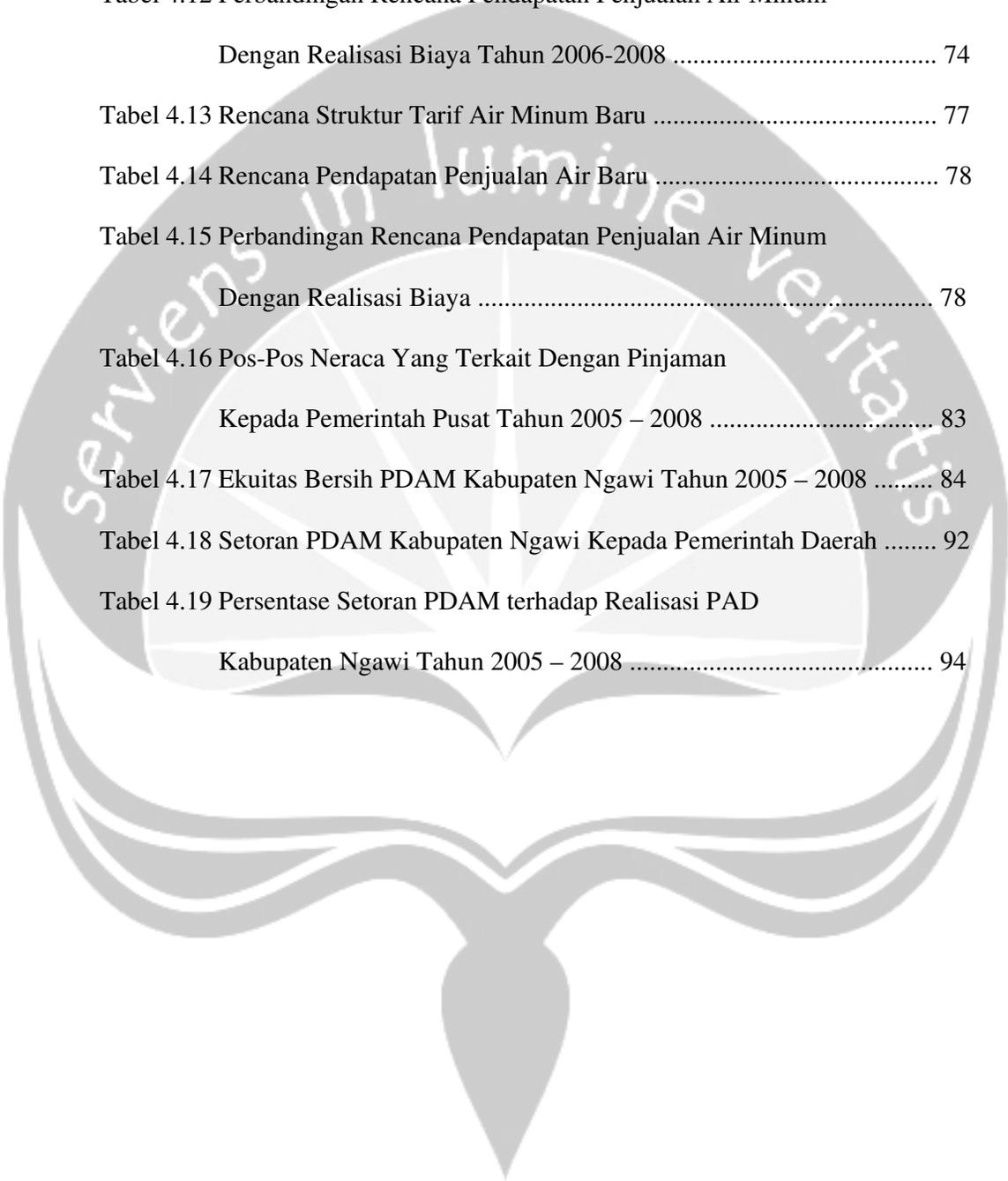
5.1. Kesimpulan.....	96
5.2. Saran.....	97

<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	100
-----------------------------	-----

## **LAMPIRAN**

## DAFTAR TABEL

Tabel 3.1	Sumber Air PDAM Kabupaten Ngawi .....	31
Tabel 3.2	Klasifikasi Golongan Pelanggan PDAM Kabupaten Ngawi.....	35
Tabel 3.3	Penetapan Struktur dan Tarif Air Minum PDAM Kabupaten Ngawi.	38
Tabel 3.4	Modal PDAM Kabupaten Ngawi Sampai 31 Desember 2008.....	39
Tabel 3.5	Neraca PDAM Kabupaten Ngawi Per 31 Desember 2005.....	46
Tabel 3.6	Neraca PDAM Kabupaten Ngawi Per 31 Desember 2006.....	47
Tabel 3.7	Neraca PDAM Kabupaten Ngawi Per 31 Desember 2007 .....	48
Tabel 3.8	Neraca PDAM Kabupaten Ngawi Per 31 Desember 2008 .....	49
Tabel 3.9	Laporan Laba Rugi Komparatif PDAM Kabupaten Ngawi Tahun 2005-2008.....	51
Tabel 4.1	Perbandingan antara Anggaran Pendapatan dengan Realisasi Pendapatan PDAM.....	53
Tabel 4.2	Tingkat Kehilangan Air PDAM Kabupaten Ngawi.....	56
Tabel 4.3	Nilai Kehilangan Air PDAM Kabupaten Ngawi .....	57
Tabel 4.4	Potensi Laba/Rugi PDAM Kabupaten Ngawi .....	58
Tabel 4.5	Pemborosan Biaya Atas Produksi Air Karena Kehilangan Air PDAM .....	59
Tabel 4.6	Harga Pokok Penjualan Air PDAM Kabupaten Ngawi.....	64
Tabel 4.7	Perincian Biaya .....	67
Tabel 4.8	Rencana Penjualan Air Tahun 2006 .....	68
Tabel 4.9	Tarif Dasar Air Minum Tahun 2006-2008 .....	69
Tabel 4.10	Klasifikasi Pelanggan dan Konsumsinya .....	70



Tabel 4.11 Rencana Laba Rugi Tahun 2006-2008 .....	71
Tabel 4.12 Perbandingan Rencana Pendapatan Penjualan Air Minum Dengan Realisasi Biaya Tahun 2006-2008 .....	74
Tabel 4.13 Rencana Struktur Tarif Air Minum Baru .....	77
Tabel 4.14 Rencana Pendapatan Penjualan Air Baru .....	78
Tabel 4.15 Perbandingan Rencana Pendapatan Penjualan Air Minum Dengan Realisasi Biaya .....	78
Tabel 4.16 Pos-Pos Neraca Yang Terkait Dengan Pinjaman Kepada Pemerintah Pusat Tahun 2005 – 2008 .....	83
Tabel 4.17 Ekuitas Bersih PDAM Kabupaten Ngawi Tahun 2005 – 2008 .....	84
Tabel 4.18 Setoran PDAM Kabupaten Ngawi Kepada Pemerintah Daerah .....	92
Tabel 4.19 Persentase Setoran PDAM terhadap Realisasi PAD Kabupaten Ngawi Tahun 2005 – 2008 .....	94

## DAFTAR LAMPIRAN

1. Rekapitulasi Rencana Pendapatan Penjualan Air PDAM Per Bulan
2. Perhitungan Rencana Pendapatan Penjualan Air
3. Penduduk Kabupaten Ngawi Tahun 2008
4. Jumlah Sambungan Langganan PDAM Kabupaten Ngawi Tahun 2008
5. Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Ngawi Tahun 2005 - 2008
6. Biaya Jasa Administrasi, Jasa Pemeliharaan, Sambungan Baru, dan Sanksi
7. Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Kabupaten Ngawi Ke Dalam PDAM
8. Pinjaman PDAM Kabupaten Ngawi Kepada Pemerintah Pusat
9. Laporan Personalia PDAM Kabupaten Ngawi Bulan Desember 2008

**ANALISA FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB TERJADINYA KERUGIAN  
PADA PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM)  
KABUPATEN NGAWI**

**Disusun Oleh:**

**Yohanes Deska Handika Christianto**

**NPM: 05 04 15575**

Pembimbing

Christophorus Heni Kurniawan, SE, M.Si.

**Intisari**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa faktor-faktor apa saja yang menjadi penyebab terjadinya kerugian pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Ngawi. Selain itu, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisa kontribusi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Ngawi terhadap keuangan daerah dengan kondisinya yang sering mengalami kerugian. Periode penelitian adalah tahun 2005 sampai dengan tahun 2008. Teknik yang digunakan dalam mengumpulkan data antara lain dengan menggunakan teknik wawancara, observasi, dan data arsip. Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif deskriptif, yang meneliti objek secara apa adanya.

Dari penelitian yang telah dilakukan, dapat diketahui bahwa ada 5 (lima) faktor yang menyebabkan terjadinya kerugian pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Ngawi. Pertama, Tingginya Tingkat Kehilangan Air. Kedua, Adanya Benturan Antara Kepentingan Sosial PDAM Dengan Kepentingan Ekonomis. Ketiga, Tarif Air Minum Ditetapkan Lebih Rendah Daripada Harga Pokok Penjualan. Keempat, Besarnya Beban Bunga, Denda, Dan Pokok Pinjaman. Kelima, Besarnya Peran Pemerintah Daerah Dalam Manajemen PDAM. Dari kelima faktor tersebut, yang paling dominan menjadi penyebab kerugian perusahaan adalah tingginya tingkat kehilangan air.

Sampai dengan tahun 2008, tercatat bahwa PDAM Kabupaten Ngawi telah memberikan setoran kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Ngawi mencapai Rp 420.529.409,00. Meskipun selama tahun 2005-2008 PDAM Kabupaten Ngawi mengalami kerugian, perusahaan masih mempunyai peran terhadap peningkatan PAD meskipun kecil yaitu hanya sebesar Rp 80.000.000,00. Untuk membayar setoran tersebut, terpaksa diambil dari hasil penjualan air.

**Kata kunci :** faktor penyebab, kerugian, dominan, kontribusi.