

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Penyelenggaraan pemerintahan baik melalui administrasi pemerintahan, pembangunan maupun pelayanan kepada masyarakat merupakan salah satu upaya peningkatan stabilitas politik dan kesatuan bangsa. Pemberian otonomi kepada daerah ditujukan supaya daerah mampu bertanggungjawab untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Menurut Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, penerapan otonomi daerah disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat. Pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antara pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi serta keanekaragaman daerah. Aspek hubungan dan wewenang memperhatikan kekhususan dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Republik Indonesia.

Sebagai konsekuensi pelaksanaan otonomi daerah, maka masing-masing daerah otonom dituntut untuk berupaya meningkatkan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) agar mampu membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat di daerah. Pendapatan Asli Daerah merupakan penerimaan yang dikumpulkan oleh daerah. Menurut Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sumber pendapatan asli daerah terdiri

dari: (1) Hasil pajak daerah; (2) Hasil retribusi daerah; (3) Laba Badan Usaha Milik Daerah, dan; (4) Lain-lain Pendapatan daerah yang sah.

Sumber penerimaan pendapatan asli daerah merupakan sumber keuangan daerah yang digali dari dalam wilayah yang bersangkutan. Oleh sebab itu, pemerintah daerah harus mengupayakan secara optimal untuk menggali potensi yang dimiliki daerah sehingga mampu meningkatkan PAD. Pendapatan asli daerah itu diharapkan cukup untuk membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Namun sering terjadi PAD sebuah daerah tidak dapat memenuhi kebutuhan pembangunan di daerah.

Labanya Badan Usaha Milik Daerah merupakan salah satu sumber PAD yang diharapkan dapat memberikan kontribusi yang besar bagi pendapatan asli daerah. Badan Usaha Milik Daerah ini diwujudkan dalam bentuk Perusahaan Milik Daerah (Perusda). Perusahaan daerah adalah badan usaha milik daerah yang merupakan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, berwenang dan bertanggungjawab atas penyelenggaraan administrasi dan penggunaannya, sehingga perusahaan milik daerah merupakan bagian yang cukup penting dalam menunjang PAD. Namun dalam kenyataannya penerimaan daerah yang berasal dari badan usaha milik daerah masih relatif kecil bila dibandingkan dengan pajak daerah dan retribusi daerah, bahkan beberapa perusahaan menjadi beban Pemerintah Daerah karena selalu mengalami kerugian.

Demikian juga yang dialami oleh PDAM Kabupaten Ngawi. PDAM merupakan salah satu BUMD yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Ngawi. PDAM sebagai perusahaan milik Pemerintah Daerah adalah suatu alat

kelengkapan Otonomi Daerah. Tugas pokok PDAM adalah menyelenggarakan pengelolaan air minum untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang mencakup aspek sosial kesehatan dan pelayanan umum. PDAM Kabupaten Ngawi bergerak dalam penyediaan air minum bagi masyarakat yang dalam operasionalnya melekat dua fungsi, yaitu sebagai unsur pelayanan masyarakat dan sebagai salah satu sumber PAD. Sebagai unsur pelayanan masyarakat dituntut berorientasi sosial, sedangkan sebagai sumber PAD tidak terlepas dari aspek ekonomi, yaitu mencari keuntungan. Keuntungan yang diperoleh tersebut diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pemasukan daerah guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Kabupaten Ngawi.

Pada kenyataannya, dari tahun ke tahun PDAM Kabupaten Ngawi sering mengalami kerugian. Padahal pendapatan PDAM setiap tahunnya mengalami peningkatan. Ditambah lagi dengan hutang yang ditanggung perusahaan cukup besar. Hingga tahun 2008, beban hutang PDAM mencapai Rp 13 miliar lebih. Dengan kondisi seperti itu, PDAM juga harus memberikan setoran bagian laba kepada Pemerintah Kabupaten Ngawi. Padahal, berdasarkan Peraturan Daerah No. 14 Tahun 1980 tanggal 11 Desember 1980 tentang PDAM disebutkan bahwa PDAM berkewajiban untuk memberikan setoran bagian laba sebesar 55% dari keuntungan perusahaan. Berdasarkan peraturan tersebut maka perusahaan akan memberikan setoran tersebut apabila telah mendapatkan keuntungan. Akan tetapi dalam pelaksanaannya, Pemerintah Daerah Kabupaten Ngawi menetapkan sistem target sesuai anggaran untuk setoran bagian laba dari perusahaan daerah. Dengan sistem target tersebut, setiap tahun PDAM harus memberikan setoran kepada

Pemerintah Daerah Kabupaten Ngawi sesuai anggaran yang telah ditentukan, baik sedang untung maupun merugi. Apabila PDAM mengalami kerugian, dari mana uang yang akan mereka setorkan kepada pemerintah daerah nantinya diperoleh. Seberapa besar kontribusi yang diberikan PDAM kepada daerah khususnya dari segi keuangan dengan kondisinya seperti itu.

Banyak sekali faktor-faktor penyebab terjadinya kerugian pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Ngawi. Mungkin bisa terjadi karena faktor internal maupun eksternal dari perusahaan. Alangkah baiknya apabila masalah-masalah tersebut segera diatasi supaya PDAM bisa memperoleh keuntungan dan berfungsi kembali seperti tujuan awal didirikannya perusahaan ini.

Berdasarkan kondisi tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Analisa Faktor-Faktor Penyebab Terjadinya Kerugian Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Ngawi”**.

1.2. RUMUSAN MASALAH

Sehubungan dengan latar belakang tersebut di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah apa saja faktor-faktor penyebab terjadinya kerugian pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Ngawi?

1.3. BATASAN MASALAH

Dengan mengidentifikasi terhadap masalah-masalah yang ada, agar lebih terarah dan dapat dipahami dengan mudah, maka perlu dilakukan pembatasan masalah. Pembatasan terhadap masalah dalam penelitian tersebut adalah analisa dan penelitian yang dilakukan untuk menemukan faktor-faktor penyebab terjadinya kerugian pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Ngawi dilihat dari sisi keuangan maupun non keuangan.

1.4. TUJUAN PENELITIAN

Setiap bentuk kegiatan tentunya akan selalu memiliki tujuan yang hendak dicapai. Demikian juga dengan penelitian yang akan kami lakukan ini. Dengan demikian, tujuannya antara lain:

1. Menganalisa faktor-faktor apa saja yang menjadi penyebab terjadinya kerugian pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Ngawi
2. Mengetahui dan menganalisa kontribusi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Ngawi terhadap keuangan daerah dengan kondisinya yang sering mengalami kerugian

1.5. MANFAAT PENELITIAN

Manfaat yang nantinya dapat diperoleh dari penelitian ini, antara lain:

1. Bagi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Ngawi
Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai masukan bagi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Ngawi

2. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Ngawi

Sebagai masukan bagi pemerintah daerah dalam mengambil langkah pengembangan PDAM Kabupaten Ngawi

3. Bagi Akademisi

Sebagai bahan informasi dan referensi untuk menambah wacana bagi instansi atau pihak-pihak terkait guna melakukan penelitian lebih lanjut

1.6. METODE PENELITIAN

1.6.1. Objek dan Lokasi Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah laporan keuangan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Ngawi. Kantor PDAM Kabupaten Ngawi terletak di Jalan Jenderal S. Parman No.1, Ngawi, Jawa Timur.

1.6.2. Periode Penelitian

Periode Penelitian adalah tahun 2005-2008. Periode waktu tersebut, yaitu 4 tahun, dipilih dengan tujuan untuk membandingkan kondisi keuangan PDAM Kabupaten Ngawi selama periode tersebut.

1.6.3. Jenis Data

Berdasarkan jenisnya, ada 2 macam data yang akan digunakan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Data Kuantitatif

Data Kuantitatif adalah data yang berbentuk angka, atau data kualitatif yang diangkakan

2. Data Kualitatif

Data Kualitatif adalah data yang dinyatakan dalam bentuk kata, kalimat, dan gambar.

Jadi data yang dicari nantinya dapat berupa angka-angka maupun pernyataan-pernyataan atau dengan kata lain data yang dicari berupa data keuangan maupun non keuangan. Data yang akan digunakan dalam penelitian ini antara lain: Gambaran umum Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Ngawi, Laporan Keuangan PDAM, serta Data anggaran dan realisasi anggaran Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Ngawi.

1.6.4. Sumber Data

Berdasarkan sumbernya, data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari sumbernya secara tidak langsung, misalnya lewat orang lain atau lewat dokumen.

1.6.5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data penelitian, digunakan beberapa teknik untuk mengumpulkan data tersebut, antara lain:

1. Wawancara

Wawancara dilakukan dengan para direksi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Ngawi. Dari teknik ini, tentunya data yang diperoleh adalah data primer karena diperoleh dari sumbernya secara langsung. Wawancara digunakan untuk melakukan studi pendahuluan untuk menemukan permasalahan yang harus diteliti, dan juga untuk mengetahui hal-hal dari responden yang lebih mendalam.

Wawancara akan dilakukan secara tidak terstruktur, karena peneliti belum mengetahui secara pasti data apa yang akan diperoleh, sehingga peneliti akan lebih banyak mendengarkan apa yang diceritakan oleh responden. Berdasarkan analisis terhadap setiap jawaban dari responden tersebut, maka peneliti akan mengajukan berbagai pertanyaan berikutnya yang lebih terarah pada suatu tujuan. Selain itu, wawancara akan dilakukan secara tatap muka (*face to face*).

2. Observasi

Observasi merupakan teknik atau pendekatan untuk mendapatkan data primer dengan cara mengamati langsung obyek datanya. Beberapa informasi yang diperoleh dari hasil observasi adalah ruang (tempat), pelaku, kegiatan, objek, perbuatan, kejadian atau

peristiwa, waktu, dan perasaan. Alasan peneliti melakukan observasi adalah untuk menyajikan gambaran realistik perilaku atau kejadian, untuk menjawab pertanyaan, untuk membantu mengerti perilaku manusia, dan untuk evaluasi.

3. Dokumentasi (Data Arsip)

Dokumen atau arsip yang ada dipelajari untuk memperoleh data dan informasi dalam penelitian ini. Dokumen tersebut meliputi laporan dan atau berbagai artikel dalam majalah, koran atau jurnal yang berkaitan dengan topik penelitian. Dokumen tersebut diperoleh baik sumbernya secara langsung dari PDAM sendiri ataupun dari luar PDAM. Dokumen-dokumen tersebut digunakan untuk mendapatkan data sekunder.

1.6.6. Metode Analisis Data

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif deskriptif, yang meneliti objek secara apa adanya. Dalam penelitian penulis berusaha mengumpulkan data dan informasi yang memadai untuk diolah, dianalisis, dan kemudian diuraikan secara ilmiah sebagaimana adanya, dalam artian seperti yang terjadi di lapangan. Data dalam tabel-tabel serta angka-angka hanyalah untuk mengungkapkan seberapa besar kemampuan keuangan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Ngawi. Setelah itu, maka ditarik suatu kesimpulan berdasarkan data terkait yang dapat menggambarkan kondisi sesungguhnya di lapangan untuk

menjawab permasalahan yang timbul atau yang telah dirumuskan di muka.

Dari berbagai kesimpulan itu, maka akan ditarik suatu kesimpulan akhir.

