BAB I
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Sesuai yang tertera UUD 1945 pasal 33 tentang perekonomian nasional yang merupakan landasan struktural ekonomi Indonesia mengemukakan bahwa terdapat tiga sektor ekonomi Indonesia, yaitu sektor negara, sektor swasta dan koperasi. Ketiga sektor tersebut diharapkan tujuan pembangunan nasional untuk menuju masyarakat adil, makmur materiil dan spiritual berdasarkan pancasila dan UUD 1945 dapat terealisasikan. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan sektor pendukung ekonomi dalam pembangunan nasional.

Badan Usaha Milik Negara adalah perusahaan negara yang dikuasai langsung oleh pemerintah pusat. Sedangkan, Badan Usaha Milik Daerah adalah badan usaha pemerintah daerah yang pendiriannya didasarkan atas Peraturan Daerah (Perda) yang diatur oleh pemerintah daerah. Tujuan Badan Usaha Milik Daerah antara lain, memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya; menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan / atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan memperoleh laba dan / atau keuntungan (Murni, 2017).

Salah satu contoh Badan Usaha Milik Daerah yaitu Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang memproduksi air. PDAM merupakan salah satu unit usaha milik daerah, yang yang bergerak dalam distribusi air bersih bagi masyarakat umum. PDAM terdapat di setiap provinsi, kabupaten, dan kota madya di seluruh Indonesia (Putri, 2014). PDAM melakukan kegiatan bisnis bertujuan untuk memperoleh laba yang dapat digunakan sebagai sumber penghasilan untuk kelangsungan hidup serta perkembangan suatu perusahaan. Pencapaian laba yang diinginkan dapat terealisasi apabila perusahaan melakukan perencanaan terhadap target volume penjualan. Proses untuk

mencapai target laba yang diinginkan tentu berkaitan dengan perencanaan (strategi) yang ditetapkan guna memenuhi kebutuhan kegiatan operasionalnya di masa yang akan datang. Pencapaian target laba perusahaan berkaitan dengan jumlah produk yang dijual serta besaran harga yang ditetapkan (Mauliyah, 2016). Efisiensi merupakan suatu hal yang penting yang harus dilakukan oleh perusahaan untuk mencapai laba yang maksimal. Konsep efisiensi berkaitan dengan seberapa jauh suatu proses mengkonsumsi masukan dibandingkan dengan standar atau sesuatu yang bisa dijadikan pembanding. (Supriyono, 2010).

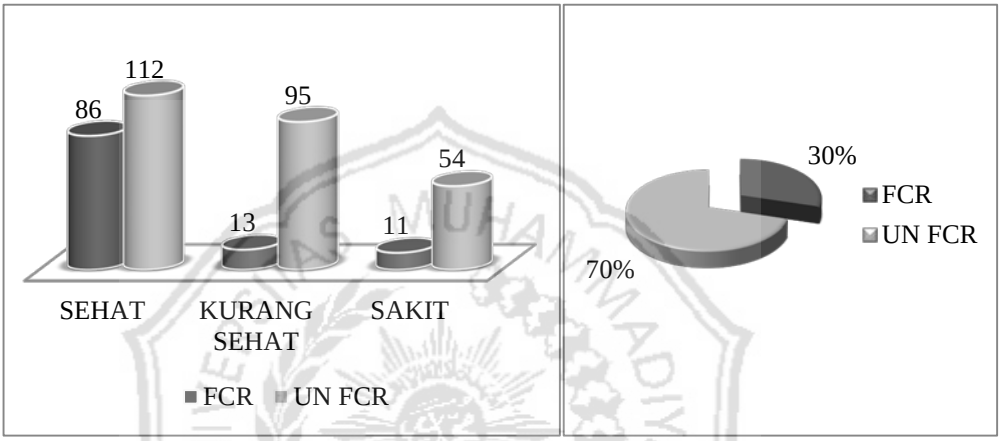
Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 90 tahun 2016 telah melaksanakan salah satu fungsinya yaitu penilaian kinerja penyelenggaraan sistem penyediaan air minum oleh badan usaha milik negara dan atau badan usaha milik daerah khususnya Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Dalam Permendagri No. 71 tahun 2016 tentang dasar kebijakan perhitungan dan penetapan tarif air minum, Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) harus melakukan penyesuaian tarif, sehingga dapat memenuhi prinsip pemulihan biaya penuh *(Full Cost Recovery)* (BPPSPAM, 2016).

Dari 371 PDAM baru 30% (110 PDAM) yang menerapkan Tarif Pemulihan Biaya Penuh *(Full Cost Recovery)*, sedangkan 70% (261 PDAM) belum menerapkan tarif *Full Cost Recovery*. Penerapan tarif *Full Cost Recovery* sangat penting dalam rangka memenuhi biaya operasional, perawatan, dan pengembangan. Saat ini tarif rata–rata dari 371 PDAM sebesar Rp 4.581/m3, sedangkan harga pokok rata-rata sebesar Rp 4.524/m^3 (BPPSPAM, 2016).

PDAM yang memiliki kinerja sehat, beberapa diantaranya belum *Full Cost Recovery*. Data tersebut menunjukkan bahwa bagi PDAM yang memiliki kinerja sehat, tarif *Full Cost Recovery* belum sepenuhnya berpengaruh signifikan terhadap tingkat kinerja PDAM. Hal tersebut dimungkinkan sehatnya kinerja PDAM dipengaruhi oleh aspek lain dalam indikator kinerja. Namun demikian, jika PDAM terus menerus menerapkan tarif dibawah harga

pokok penjualan maka lambat laun akan mengganggu keberlangsungan perusahaan tersebut. Sedangkan, PDAM yang kurang sehat dan sakit, beberapa diantaranya memiliki tarif belum *Full Cost Recovery*. Data tersebut mengindikasikan bahwa bagi PDAM yang memiliki kinerja kurang sehat dan sakit, tarif cukup berpengaruh terhadap kinerja PDAM.

Gambar 1.1 Jumlah dan Prosentase Penerapan Tarif *Full Cost Recovery* pada PDAM di Indonesia



Sumber Data : Hasil Evaluasi Kinerja PDAM oleh BPPSPAM TA 2016 (Murni, 2017).

Dalam rangka peningkatan kinerja PDAM sekaligus pencapaian target Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2019 yaitu akses aman air minum 100%, maka salah satunya disarankan dan direkomendasikan Dukungan Pemerintah Daerah untuk melakukan penyesuaian atau memberikan subsidi terhadap tarif air PDAM sehingga dapat memenuhi prinsip Pemulihan Biaya Penuh *(Full Cost Recovery)*. Selain itu juga disarankan untuk membenahi manajemen operasional PDAM yang meliputi: optimalisasi jumlah dan kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM), peningkatan rasio operasi melalui efisiensi biaya dan peningkatan pendapatan, perbaikan manajemen billing sistem, optimalisasi kapasitas produksi terhadap kebutuhan pelanggan, pengendalian kualitas air, percepatan penambahan jumlah pelanggan, perbaikan sistem jaringan distribusi, penurunan tingkat kehilangan air, peningkatan kualitas pelayanan kepada pelanggan (BPPSPAM, 2016).

Pada tahun 2017 Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang menyelenggarakan sistem penyediaan air minum yang dikelola melalui Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Banyuwangi telah merencanakan untuk melakukan penyesuaian Tarif Dasar Air dua kali lipat lebih. Dua kali lipat lebih itu sebesar Rp 1.900 per meter kubik. Sedang sampai tahun ini, Tarif Dasar Air yang bebankan kepada para pelanggan senilai Rp 875 per meter kubik (Siswanto, 2017).

Kepada Times Indonesia, Ketua Dewan Pengawas PDAM, Agus Siswanto mengatakan, sudah 13 tahun atau sejak tahun 2004 lalu PDAM belum melakukan penyesuaian Tarif Dasar Air. Hal ini dilakukannya sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) nomor 71 tahun 2016. Dia menyebut, seharusnya setiap 2 tahun PDAM melakukan peninjauan dan melakukan penyesuaian tarif setiap 4 tahun dan paling lambat 5 tahun sekali. Patokan kenaikan tersebut merupakan wajar dan telah disesuaikan antara Rp 1.800 sampai Rp 1.900 per kubik. Tarif Dasar Air di Banyuwangi jika dibandingkan dengan daerah lain termasuk yang termurah. Di Situbondo biaya Tarif Dasar Air per meter kubik Rp 1.600 yang dibebankan kepada pelanggannya.

Ketidaksesuaian Tarif Dasar Air pada tahun 2004, menyebabkan kondisi keuangan tahun 2016 mengalami penurunan kinerja, yaitu kenaikan biaya yang lebih tinggi dibandingkan kenaikan pendapatan. Sehingga PDAM Kabupaten Banyuwangi melakukan kenaikan Tarif Dasar Air pada September 2017. Pada tahun 2016 harga pokok air dengan tarif *Full Cost Recovery* sebesar Rp. 1.843,95/m^3. Kenaikan Tarif Dasar Air diharapkan mampu meningkatkan kinerja keuangan PDAM Kabupaten Banyuwangi dengan menutupi biaya-biaya yang dikeluarkan melalui pendapatan yang diperoleh (Siswanto, 2017). Kenaikan Tarif Dasar Air tersebut merupakan tarif progresif-progresif (Subagyo, 2018). Dalam penentuan tarif tersebut pemerintah ikut campur tangan melalui Surat Keputusan Bupati (Budi, 2018).

Tabel 1.1 Jumlah Beban Usaha dan Pendapatan Air

	2014	2015	2016
Penjualan Air	20.388.150.719,00	22.170.806.480,00	23.017.824.040,00
Penjualan Non Air	5.466.787.636,00	5.865.976.525,00	5.278.877.285,00
Jumlah Pendapatan	25.834.938.355,00	28.036.738.005	28.296.701.325,00
Biaya	18.745.311.162,49	20.638.223.919,12	23.116.980.357,64

Sumber : BPKP, 2016.

Dari tabel diatas menunjukan bahwa kondisi keuangan dari tahun 2014 sampai tahun 2016 terjadi kenaikan biaya lebih tinggi dibandingkan kenaikan pendapatan. Hal tersebut menyebabkan penurunan keuntungan PDAM dari tahun 2015 sebesar Rp. 293,52/m^3 dibandingkan tahun 2016 sebesar Rp. 140,72/m^3 (BPKP, 2016). PDAM Kabupaten Banyuwangi telah menerapkan tarif *full cost recovery*, dengan target bisa merencanakan laba yang dihasilkan (Budi, 2018).

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka penulis tertarik untuk melakukan suatu penelitian dengan judul "Analisis Efisiensi Pemulihan Biaya Penuh dalam Meningkatkan Pendapatan (Pada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Banyuwangi)".

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang dapat dirumuskan rumusan masalah pada penelitian sebagai berikut:

1. Apakah efisiensi Pemulihan Biaya Penuh dapat meningkatkan pendapatan pada PDAM Kabupaten Banyuwangi ?
2. Bagaimana efisiensi Pemulihan Biaya Penuh dalam meningkatkan pendapatan pada PDAM Kabupaten Banyuwangi ?

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan dan manfaat penelitian ini adalah:

1.3.1 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis efisiensi Pemulihan Biaya Penuh terhadap pendapatan pada PDAM Kabupaten Banyuwangi.
2. Untuk efisiensi Pemulihan Biaya Penuh dalam meningkatkan pendapatan PDAM Kabupaten Banyuwangi.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

1. Bagi Perusahaan

   Kegunaan bagi perusahaan, diharapkan dapat memberikan solusi dan kontribusi pada PDAM Kabupaten Banyuwangi dalam usaha peningkatan pendapatan dan guna mewujudkan sistem perusahaan yang baik.
2. Bagi Pihak lain / Almamater

   Kegunaan bagi pihak lain / almamater, diharapkan dapat menyumbang dan memperkaya khasanah keilmuan ataupun menambah wawasan akademis bagi seluruh mahasiswa Universitas Muhammadiyah Jember sebagai bahan masukan serta dapat dijadikan sebagai bahan acuan untuk penelitian selanjutnya.
3. Bagi Penulis

   Kegunaan bagi penulis, diharapkan penulis dapat menerapkan teori-teori yang telah didapatkan di bangku kuliah dan memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan Progran Studi Akuntansi (S1) dan memperoleh gelar Sarjana Akuntansi.