

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Di era otonomi daerah ini, pembangunan daerah berperan sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumberdaya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan juga kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang telah dilaksanakan sejak tahun 2001 bertujuan dalam rangka mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional. Seiring dengan perubahan dinamika sosial politik, pemerintah juga telah melakukan revisi beberapa materi dalam undang-undang otonomi daerah dan desentralisasi fiskal dengan ditetapkannya undang-undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Substansi perubahan undang-undang tersebut adalah semakin besarnya kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola pemerintahan dan keuangan daerah. Dengan demikian diharapkan pembangunan daerah dapat berjalan sesuai dengan aspirasi,

kebutuhan dan prioritas daerah, sehingga dapat memberikan dampak positif bagi perkembangan ekonomi pada gilirannya nanti akan mampu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Ekana, 2009:1).

Dalam suatu pelaksanaan pembangunan daerah, peran Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan faktor penopang yang memegang peranan penting dalam kesuksesan implementasinya. Pemerintah juga memberikan perhatian yang besar terhadap sumber PAD. Hal ini dimaksudkan agar daerah dapat memungut sumber-sumber pendapatannya secara optimal sesuai dengan potensi daerah masing-masing. Namun demikian, pelaksanaan pemungutannya tidak boleh menimbulkan ekonomi biaya tinggi dan tetap menciptakan iklim yang kondusif bagi investor.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 158 menyebutkan pos penerimaan APBD salah satunya dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terdiri dari: Hasil pajak daerah; Hasil Retribusi Daerah; Hasil BUMD dan kekayaan lain yang disahkan; Dana perimbangan; Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Penerimaan daerah ini dapat ditingkatkan dengan berbagai usaha, terutama dalam rangka meningkatkan penerimaan yang berasal dari pungutan dan laba perusahaan daerah. Peluang pada bagian ini cukup besar, dengan cara mengoptimalkan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang ada, sehingga BUMD tersebut mampu meningkatkan penghasilannya sehingga dapat menambah sumbangan terhadap daerah selain memberikan pelayanan yang baik terhadap masyarakat.

Tidak berbeda dengan daerah lainnya, daerah Lampung juga memerlukan biaya yang besar dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah maupun melanjutkan proses pembangunan. Maka wajar jika Pemerintah Daerah Lampung terus berusaha meningkatkan pendapatan daerah guna membiayai proses –proses pemerintahan daerah yang ada. Mengoptimalkan perusahaan-perusahaan milik daerah yang ada merupakan salah satu proses yang harus dilaksanakan bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatan daerah.

PDAM Way Rilau merupakan institusi pemerintah daerah yang bertugas sebagai pengelola penyediaan air bersih untuk kebutuhan masyarakat Kota Bandar Lampung. Penyediaan air bersih Kota Bandar Lampung menggunakan sistem perpipaan dan sudah beroperasi sejak tahun 1976, dengan pendiriannya berdasarkan Peraturan Daerah (PERDA) No. 2 Tahun 1976 tanggal 11 Maret 1976 yang disahkan juga dengan Surat Keputusan (SK) Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Lampung No. G/345/B/III/HK/1976 tanggal 26 Juni 1976 dan diundangkan dalam lembaran Daerah seri D No. 22 tanggal 14 Juli 1976. Perusahaan Daerah Air Minum Way Rilau sebagai satu-satunya perusahaan yang dipercaya oleh pemerintah kota Bandar Lampung untuk memberikan pelayanan di bidang air bersih/minum

Sebagai BUMD, maka orientasi dari PDAM Way Rilau adalah memberikan pelayanan terhadap masyarakat akan air minum serta mencari keuntungan yang sebesar-besarnya. Dalam konteks otonomi daerah, maka prinsip-prinsip ekonomis penyelenggaraan PDAM harus lebih berorientasi pada keuntungan

guna meningkatkan pendapatan asli daerah. Seiring dengan hal itu fungsi pelayanan publik yang sebaik-baik nya juga menjadi faktor yang perlu dilakukan oleh PDAM. Sebagai perusahaan yang berorientasi pada keuntungan maka prinsip-prinsip penyelenggaraan perusahaan yang berlandaskan pada efisiensi dan efektivitas merupakan keharusan bagi PDAM. Dengan demikian maka PDAM Way Rilau akan mampu memberikan sumbangan terhadap PAD kepada Kota Bandar Lampung.

Menurut keterangan dari Kepala bagian Keuangan, Bapak Toton Sulistiyono S.E yang peneliti dapat dari hasil pra-riset diketahui bahwa PDAM Way Rilau sebenarnya selalu memberikan sumbangan terhadap pemerintah kota Bandar Lampung setiap tahunnya. Besarnya sumbangan tidak menentu berkisar antara Rp.150.000.000-Rp.200.000.000. Sumbangan ini diberikan bukan karena PDAM terikat peraturan, melainkan hanya inisiatif PDAM untuk memberikan sumbangan terhadap PAD Kota Bandar Lampung. Sumbangan rutin ini berhenti pada tahun 2007, disebabkan PDAM Way Rilau mengalami kebakaran besar dan kerugian ditaksir mencapai Rp. 2 Milyar. Mulai saat itu PDAM berhenti memberikan sumbangan dengan alasan masih membutuhkan dana besar untuk perbaikan fasilitas perusahaan.

Kebijakan ini kembali dipertegas dengan adanya surat edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 690/477/SJ Tahun 2013 tentang Percepatan terhadap program penambahan 10 juta sambungan Rumah Air minum Tahun 2009/2013. Pada surat edaran tersebut, poin 3a menyebutkan bahwa membebaskan PDAM yang cakupan pelayanannya belum mencapai 80% dari jumlah penduduk

dalam wilayah administratif daerah kabupaten/kota pemilik PDAM dari kewajiban melakukan setoran laba bersih pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan tujuan digunakannya setoran laba bersih dimaksud secara keseluruhan oleh PDAM untuk keperluan investasi kembali (*reinvestment*) berupa penambahan, peningkatan, dan perluasan sarana prasarana Sistem Air Minum (SPAM) baik fisik maupun non fisik serta peningkatan kualitas layanan pada masyarakat.

Berdasarkan surat edaran tersebut, PDAM Way Rilau menjadi bebas dari kewajiban untuk memberikan sumbangan terhadap PAD. Hal ini dijelaskan oleh Bapak Toton Sulistiyono S. E bahwa PDAM Way Rilau masih sangat jauh untuk memenuhi standar perusahaan yang berkewajiban memberikan sumbangan terhadap PAD. PDAM Way Rilau memiliki cakupan pelayanan hanya sebesar 32% saja dari jumlah penduduk Kota Bandar Lampung yang berjumlah kurang lebih Rp.800.000an. Untuk mencapai standar cakupan pelayanan PDAM Way Rilau memerlukan dana yang demikian besar, dana tersebut digunakan untuk memperbaiki, mengganti dan menambah infrastruktur perusahaan, seperti pipa penyalur utama, tempat penampungan air dan lain-lain.

Beberapa permasalahan yang dialami oleh perusahaan berdasarkan laporan dari Business Plan dari PDAM Way Rilau tahun 2007 diantaranya dalam Aspek Teknis, *pertama*, tingkat kehilangan air (selisih air yang diproduksi dan air yang terjual) masih tinggi yaitu mencapai 48% pada Tahun 2007 dan pengaliran air tidak merata pada daerah layanan. Penyebab dari permasalahan

ini adalah seringnya kerusakan dan kebocoran pada pipa; banyaknya kerusakan pada meter air pelanggan; pembacaan Meter Air Pelanggan yang tidak akurat; banyaknya kasus pencurian air oleh masyarakat; pengembangan yang kurang terencana; peta Jaringan tidak *up to date*; dan pembagian air kurang berjalan baik. Sementara untuk mengatasi permasalahan tersebut hal tersebut PDAM tidak bisa mengandalkan dana dari perusahaan itu sendiri. Dari jumlah kas PDAM Way Rilau yang berkisar Rp. 5 milyar hanya digunakan untuk biaya operasional sehari-hari saja, bahkan kerap kali PDAM mengalami kerugian tiap bulan.

Kedua, tingginya biaya produksi air baku dan debit air baku tidak stabil (fluktuasi sangat tajam) seringnya penghentian pengaliran air (distribusi) akibat perbaikan pipa. Penyebab dari permasalahan: tingginya pemakaian biaya listrik untuk memompa air baku dari Intake ke WTP (pengolahan); berkurangnya debit air baku baik dari mata air maupun sungai Kuripan pada musim kemarau; kurangnya sumber air baku di Kota Bandar Lampung; sarana dan prasarana produksi sering mengalami gangguan teknis; seringnya terjadi kebocoran akibat pipa pecah; dan kebocoran distribusi pada pipa yang berusia tua.

Masalah dalam aspek manajemen adalah kinerja karyawan PDAM Way Rilau yang masih rendah. Hal ini disebabkan penghasilan karyawan yang belum memadai; penerimaan pegawai tidak sesuai dengan kondisi dan kebutuhan perusahaan; belum optimalnya kerjasama antar bagian terkait; kurang kompetennya pegawai melaksanakan pekerjaan sesuai tugas dan fungsinya,

ketidakjelasan penerapan SOP; tidak disiplin kerja karyawan; dan tidak adanya penerapan sistem *reward and punishment*.

Masalah dalam aspek keuangan yakni rasio laba terhadap aktiva produktif hanya 23.41% dan Rasio Laba terhadap Penjualan hanya sebesar 36.19%; rasio Hutang Jangka Panjang terhadap Equitas minus 0.30 dan piutang pelanggan cukup besar. Penyebab dari permasalahan ini diantaranya penerimaan dari rekening air hanya dapat menutupi biaya operasional; rata – rata tarif dibawah rata-rata biaya produksi; tingginya biaya produksi; besarnya jumlah hutang jangka panjang, kemampuan untuk melunasi hutang sangat rendah; pelanggan yang menunggak tagihan PAM lebih dari 3 bulan tidak diputus; daerah pelayanan yang sulit mendapatkan air mempunyai tunggakan yang besar.

Perhitungan kinerja keberhasilan PDAM Way Rilau berdasarkan pada Permendagri Nomor 47 Tahun 1999 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum bahwa perhitungan kinerja ditinjau dari aspek keuangan, operasional dan administrasi. Hasil perhitungan laporan keuangan PDAM Way Rilau maka akhir kinerja perusahaan PDAM antara lain :

Tabel 1.1 Hasil Kinerja PDAM

No	Uraian	Hasil Penilaian Tahun 2006	Hasil Penilaian Tahun 2007
A.	ASPEK KEUANGAN	14.25	14.25
B.	ASPEK OPERASIONAL	17.02	18.72
C.	ASPEK ADMINISTRASI	10.00	10.00
	TOTAL NILAI	41.27	42.97

Sumber: Dokumen Corporate Plan PDAM Way Rilau 2007-2008

Secara umum, dari hasil penilaian Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) menunjukkan bahwa kinerja PDAM tidak meningkat dalam kategori kurang sehat tetapi jika dibandingkan nilai perolehan tahun 2006 dan 2007 sudah ada penambahan.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka PDAM Way Rilau perlu untuk melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kinerja perusahaan agar mampu memenuhi kewajibannya sebagai BUMD, dimana disatu sisi harus mampu melayani kebutuhan publik akan air bersih namun disisi lain sebagai perusahaan harus mampu menghasilkan keuntungan bagi daerah berupa sumbangan terhadap PAD. Kedua fungsi tersebut tidak akan bisa dilaksanakan dengan baik jika perusahaan tidak mau melakukan perbaikan diberbagai bidang dan masih melakukan cara-cara konvensional dalam menjalankan perusahaan daerah. Penerapan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* (GCG) merupakan solusi yang bisa diambil oleh perusahaan.

Menurut Akadun (2007: 131), berbagai permasalahan yang mengelayuti BUMN/BUMD, termasuk masih banyaknya perusahaan yang tidak sehat dan kurang sehat; multiperan yang harus dimainkan BUMN/BUMD; masalah administratif substantif dan teknis penunjang; dan kinerja keuangan yang masih rendah; serta laporan manajemen yang sering mengalami keterlambatan menjadi alasan faktual untuk menggulirkan *Good Corporate Governance* (GCG) dalam pengelolaan perusahaan. Selain itu juga landasan yuridis berdasarkan Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor 117 Tahun 2002 tentang penerapan praktek *Good Corporate Governance* (GCG)

pada BUMN/BUMD. Dasar pertimbangannya adalah prinsip GCG merupakan kaidah, norma ataupun pedoman korporasi yang diperlukan dalam sistem pengelolaan BUMN/BUMD yang sehat; dan untuk meningkatkan kinerja perusahaan. Berdasarkan peraturan tersebut maka BUMN/BUMD wajib menerapkan prinsip-prinsip GCG untuk memperbaiki kinerja perusahaan.

Berdasarkan uraian diatas peneliti hendak mengetahui bagaimana praktek penerapan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* (GCG) di dalam PDAM Way Rilau. Seperti dijelaskan sebelumnya bahwa perusahaan masih mengalami masalah berbagai bidang dari tahun 2007, bahkan berdasarkan hasil pra-riset peneliti perusahaan belum mampu untuk memberikan kontribusi terhadap PAD Kota Bandar Lampung dikarenakan cakupan layanan masih sangat jauh dibawah standar dan perusahaan masih mengalami kerugian. Maka dari itu penting untuk diteliti apakah prinsip-prinsip GCG telah dilaksanakan dengan baik atau tidak oleh perusahaan, sehingga PDAM Way Rilau tidak kunjung mampu untuk memenuhi kewajibannya sebagai BUMD. Melalui penelitian ini akan mengungkap faktor-faktor yang menghambat perusahaan dalam penerapan prinsip-prinsip GCG itu sendiri.

B. Rumusan Masalah

Atas dasar uraian tersebut diatas, maka permasalahan yang dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Apakah tata kelola PDAM Way Rilau sudah sesuai dengan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* (GCG) ?

2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi ketercapaian prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* (GCG) dalam tata kelola PDAM Way Rilau?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah tata kelola PDAM Way Rilau sudah sesuai dengan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* (GCG).
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi ketercapaian prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* (GCG) dalam tata kelola PDAM Way Rilau.

2. Kegunaan Penelitian

a. Secara Teoritis

Kegunaan penelitian ini diharapkan mampu mengembangkan teori, asas, konsep dan landasan tentang manajemen Badan Usaha Milik Daerah.

b. Secara Praktis

Hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan acuan yang berkaitan dengan optimalisasi Perusahaan Daerah dalam peningkatan kontribusi pendapatan asli daerah. Sehingga, ke depannya dapat dimanfaatkan bagi masyarakat akademisi dan masyarakat luas, khususnya bagi PDAM Way Rilau dalam pengembangan perusahaan dan pengambilan kebijakan.