

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah adalah suatu organisasi yang diberi kekuasaan untuk mengatur kepentingan Bangsa dan Negara. Lembaga pemerintah dibentuk umumnya untuk menjalankan aktivitas layanan terhadap masyarakat luas dan sebagai organisasi nirlaba yang mempunyai tujuan bukan hanya untuk mencari keuntungan tetapi juga menyediakan layanan dan kemampuan meningkatkan layanan tersebut di masa yang akan datang, terutama pada era globalisasi ini (Ardon et al, 2014).

Era globalisasi saat ini merupakan sesuatu yang tidak dapat dihindari oleh seluruh masyarakat dunia. Bangsa Indonesia merupakan bagian dari masyarakat dunia yang memiliki kewajiban untuk secara terus menerus berpartisipasi dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) untuk menunjang dalam persaingan di era globalisasi. Oleh karena itu, maka pemerintah memberikan otonomi kepada pemerintah daerah seluas-luasnya dengan tujuan untuk memungkinkan daerah mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri (Daling, 2013). Dalam hal ini, perlu adanya kehadiran perusahaan daerah atau badan usaha milik daerah.

Pada umumnya setiap perusahaan atau badan usaha memiliki target atau tujuan yang ingin dicapai, baik dalam aspek sarana dan prasarana, pelayanan, dan untuk mendapatkan laba atau keuntungan dengan meminimalkan pengeluaran biaya-biaya yang terjadi dalam proses operasional. Namun untuk

memperoleh pendapatan yang diharapkan dengan meminimalkan biaya-biaya operasional tidaklah mudah, terutama bagi perusahaan daerah atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang merupakan perusahaan berorientasi sosial. Sebagai perusahaan yang berorientasi sosial, BUMD memiliki tugas utama yaitu memberi pelayanan masyarakat dan memperoleh keuntungan. Tugas pelayanan masyarakat dimaksud untuk lebih menjamin tersedianya pelayanan tersebut dalam jumlah yang cukup. Sementara itu, tugas kontribusi ke APBD, kontribusi BUMD dapat memberikan sumber dalam APBD termasuk kategori PAD sebagian laba perusahaan milik daerah atau bagian laba BUMD. Perusahaan daerah harus mampu untuk mengelola aset milik daerah, disamping itu juga setiap BUMD diharuskan mampu untuk memberikan kontribusi laba pada pemerintah daerah (Sabaria, 2018). Menurut Pasal 285 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sumber pendapatan asli daerah terdiri dari Pajak daerah, Retribusi daerah, Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Dharma Kabupaten Belu merupakan salah satu Badan Usaha Milik Daerah yang beroperasi di daerah Kabupaten Belu, sehingga pengelolaannya diserahkan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Belu. PDAM sebagai Badan Usaha Milik Daerah adalah suatu alat kelengkapan Otonomi Daerah. Tujuan utama dari PDAM menurut Perda Kabupaten Belu No. 14 Tahun 2001 tanggal 25 Oktober 2001 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata kerja Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Belu adalah menyelenggarakan pengelolaan air minum yang aman

dan berkualitas untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang mencakup aspek sosial, kesehatan, dan pelayanan umum. PDAM Tirta Dharma didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Belu Nomor 14 Tahun 2001 tanggal 25 Oktober 2001 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata kerja Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Belu. PDAM Tirta Dharma 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 (Yohanes Deska, 2009). Keuntungan yang diperoleh tersebut diharapkan dapat digunakan untuk membiayai diri sendiri, mengembangkan tingkat pelayanan kepada masyarakat serta memberikan kontribusi bagi pemasukan daerah guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Kabupaten Belu. Karena itulah sebuah BUMD membutuhkan alat perencanaan dan pengendalian keuangan. Perencanaan tersebut dituangkan dalam bentuk sebuah anggaran (Sabaria, 2018).

Secara umum anggaran merupakan suatu rencana yang disusun secara sistematis dalam bentuk angka dan dinyatakan dalam bentuk unit moneter yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan untuk jangka waktu tertentu di masa yang akan datang. Oleh karena rencana yang disusun dinyatakan dalam bentuk moneter, maka anggaran seringkali disebut juga dengan rencana keuangan (Sabaria, 2018). Anggaran sangat berpengaruh terhadap jalannya suatu

pemerintahan, salah satu peran pentingnya yaitu sebagai alat stabilitas, distribusi, pengalokasian sumber daya publik, perencanaan, pengendalian organisasi serta penilaian kinerja (Ismail et al, 2022). Dalam anggaran, suatu kegiatan dan satuan uang menempati posisi penting dalam arti segala kegiatan akan dikuantifikasikan dalam satuan uang, sehingga dapat diukur pencapaian efisiensi dan efektivitas dari kegiatan yang dilakukan. Tidak jarang dalam suatu penyusunan anggaran selalu mendapat kontroversi di dalamnya mulai dari tahap penyusunan atau perencanaan, terdapat selisih dan masalah-masalah lainnya yang mungkin terjadi (Sabaria, 2018).

Setelah proses penganggaran selesai unsur berikutnya yang harus diperhatikan adalah bagaimana realisasinya oleh badan usaha tersebut (Sabaria, 2018). Pendapatan sangat berpengaruh bagi kelangsungan hidup perusahaan atau badan usaha, semakin besar pendapatan yang diperoleh maka semakin besar kemampuan perusahaan untuk membiayai segala pengeluaran dan kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan oleh perusahaan. Salah satu bagian terpenting dari anggaran operasional yaitu anggaran pendapatan. Anggaran pendapatan merencanakan secara terperinci mengenai pendapatan yang akan diperoleh perusahaan. Anggaran pendapatan mengandung unsur ketidakpastian yang sangat besar, karena hal ini mengacu pada kesesuaian antara realisasi dengan anggaran yang tidak selalu sama.

Anggaran pendapatan bagi PDAM Tirta Dharma akan menentukan seberapa besar kontribusi laba yang akan diberikan untuk PAD serta kemampuan untuk membiayai pengeluarannya. Pendapatan pada PDAM Tirta

Dharma berasal dari pendapatan penjualan air dan pendapatan non air. Pendapatan dari penjualan air di PDAM Tirta Dharma meliputi harga air, jasa administrasi, dan pendapatan air tangki. Pendapatan yang berasal dari non air PDAM Tirta Dharma meliputi pendapatan yang berasal dari sambungan baru, penyambungan kembali, denda, air curah, penggantian meter rusak, non operasi, balik nama, pendaftaran, serta non air lainnya.

Anggaran pendapatan adalah sebuah batasan minimal dari total pendapatan yang sudah dijadikan target yang harus didapatkan oleh pemerintahan daerah (Karim dkk, 2022). Pemerintah daerah dikatakan mempunyai kinerja pendapatan yang baik jika bisa memperoleh pendapatan yang lebih dari total yang sudah dianggarkan (Mardiasmo, 2005), namun jika realisasi pendapatan di bawah total anggaran, maka hal tersebut dinilai kurang baik (Asmara, 2010). Jika sasaran pendapatan bisa didapatkan atau melebihi, maka hal tersebut tidak terlalu mengkhawatirkan karena hal tersebut dianggap wajar, namun jika sasaran pendapatan tidak sesuai maka hal ini membutuhkan perhatian yang lebih lanjut yang berkaitan dengan mengapa sasaran/target tersebut tidak bisa dicapai (Assidiqi, 2016).

Instansi yang baik tidak hanya dilihat dari kinerja pendapatannya tetapi juga dilihat bagaimana cara mengelola biaya secara bijak. Pengeluaran untuk biaya harus dilakukan dengan seminimal mungkin tetapi juga tidak menghambat jalannya kegiatan operasional, dengan merencanakan anggaran biaya yang cermat dan memprioritaskan pengeluaran yang mendukung tujuan

dari perusahaan. Dari tabel berikut dapat dilihat bagaimana anggaran dengan realisasi pendapatan pada PDAM Tirta Dharma periode 2020 sampai 2022.

Tabel 1.1
Anggaran dan Realisasi Pendapatan PDAM Tirta Dharma
Kabupaten Belu Periode 2020 – 2022

Periode	Anggaran (Dalam Rupiah)	Realisasi (Dalam Rupiah)	Persentase Capaian
2020	5,689,847,000.00	3,580,358,441.69	62.93%
2021	4,675,265,500.00	4,708,677,825.05	100.71%
2022	6,589,625,500.00	5,472,406,158.43	83.05%

Sumber : PDAM Tirta Dharma Kabupaten Belu

Berdasarkan tabel 1.1 di atas dapat dilihat selisih anggaran dengan realisasi pendapatan selama tiga periode mulai dari tahun 2020 sampai dengan tahun 2022. Pada tahun 2020 realisasinya hanya sebesar 62,93% dengan selisih kurang sebesar Rp. 2.109.488.558. Kemudian pada tahun 2021 realisasinya mengalami peningkatan yang sangat baik menjadi 100,71% dengan selisih lebih sebesar Rp. 33.412.325,05, tetapi pada tahun 2022 realisasinya kembali mengalami penurunan menjadi 83,05% dengan selisih kurang sebesar Rp. 1.117.219.342. Dari data tersebut dapat diketahui bahwa selama periode 2020 sampai dengan 2022 hanya pada tahun 2021 yang realisasinya melebihi target anggaran, tetapi pada tahun 2020 dan 2022 realisasinya belum mencapai target anggaran yang sudah ditetapkan. Dapat diasumsikan bahwa pengelolaan sumber pendapatan pada PDAM Tirta Dharma Kabupaten Belu belum dilakukan dengan maksimal kecuali pada tahun 2021. Kemudian dari tabel selanjutnya dapat dilihat juga bagaimana selisih anggaran dengan realisasi biaya pada PDAM Tirta Dharma periode 2020 sampai 2022.

Tabel 1.2
Anggaran dan Realisasi Biaya PDAM Tirta Dharma
Kabupaten Belu Periode 2020 – 2022

Periode	Anggaran (Dalam Rupiah)	Realisasi (Dalam Rupiah)	Persentase Capaian
2020	4,920,240,364.00	8,021,889,469.77	163.04%
2021	4,411,670,905.00	8,176,827,033.54	185.35%
2022	6,041,657,602.00	10,002,830,941.10	165.56%

Sumber : PDAM Tirta Dharma Kabupaten Belu

Berdasarkan tabel 1.2 di atas dapat dilihat bahwa selisih anggaran dengan realisasi biaya selama tiga periode mulai dari tahun 2020 sampai dengan tahun 2022 cukup besar. Pada tahun 2020 realisasinya melebihi pagu anggaran sebesar 163,04% dengan selisih lebih sebesar Rp. 3.101.649.105,77. Kemudian pada tahun 2021 biaya semakin meningkat dengan realisasinya melebihi pagu anggaran sebesar 185,35% dengan selisih lebih sebesar Rp. 3.765.156.128,54, dan pada tahun 2022 biaya kembali berkurang dengan realisasinya melebihi pagu anggaran sebesar 165,56% dengan selisih lebih sebesar Rp. 3.961.173.339,10. Dari data tersebut dapat diketahui bahwa selama tiga periode 2020 sampai dengan 2022 realisasi biaya selalu meningkat jauh dan tidak pernah memenuhi target anggaran yang sudah ditetapkan.

Dari tabel tabel 1.1 dan 1.2 di atas juga bisa kita lihat bahwa ada selisih yang tidak menguntungkan antara realisasi pendapatan dan biaya. Biaya yang dikeluarkan pada tahun 2021 mencapai Rp. 8.176.827.033,54 sedangkan pendapatan pada tahun 2020 hanya sebesar Rp. 3.580.358.441,69. Kemudian pada tahun 2022 biaya yang dikeluarkan mencapai Rp. 10.002.830.941,10 sedangkan pendapatan pada tahun 2021 hanya sebesar Rp. 4.708.677.825,05.

Berdasarkan data tersebut dapat diketahui bahwa biaya yang dikeluarkan selalu lebih besar dari pada pendapatan yang diperoleh pada tahun sebelumnya. Hal ini perlu diteliti lebih lanjut apakah biaya yang terlalu besar ataukah target anggaran pendapatannya yang terlalu kecil. Dalam KEPMENDAGRI No. 47 tahun 1999 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Perusahaan Daerah Air Minum, tingkat keberhasilan PDAM dikatakan baik jika mencapai 60% atau lebih, tetapi sebuah PDAM harus berusaha memperbaiki kinerja keuangannya sehingga pendapatannya bisa mencapai tingkat 100% atau lebih agar cukup untuk mengatasi biaya yang besar.

Ada beberapa faktor yang bisa menjadi penyebab terjadinya selisih anggaran dengan realisasi. Menurut Dr. Theodore H. K. Clark dalam bukunya yang berjudul "*Financial Management of Water Supply and Sanitation*", mengatakan bahwa salah satu faktor yang dapat menyebabkan selisih antara anggaran dan realisasi pendapatan PDAM adalah ketidakpastian dalam permintaan air minum. Perubahan cuaca, perubahan dalam kebiasaan konsumen, atau peningkatan dalam efisiensi penggunaan air dapat mempengaruhi volume penjualan air minum. Kemudian menurut Dr. Ronald W. McLeod dalam bukunya yang berjudul "*Cost Accounting and Financial Management for Water Utilities*", mengatakan bahwa faktor-faktor yang menyebabkan selisih antara anggaran dan realisasi biaya termasuk perubahan harga bahan baku (seperti energi listrik), perubahan dalam biaya tenaga kerja, dan peningkatan dalam biaya perawatan infrastruktur.

Penjelasan di atas didukung oleh hasil penelitian dari beberapa peneliti terdahulu. Penelitian yang dilakukan oleh Johan Prasetya (2015) mengatakan bahwa realisasi pendapatan dari penjualan air mengalami penyimpangan selama empat tahun. Penyebab penyimpangan karena hal-hal seperti promosi, jumlah pemakaian air, kenaikan tarif, penjualan aktiva tetap tidak terpakai, serta penyebab yang bersifat tidak terduga lainnya. Penelitian oleh Adella Nurianda Siregar (2020) mengatakan bahwa penurunan laba diakibatkan beberapa faktor seperti penjualan air bersih lebih banyak golongan tarif rumah tangga, biaya operasional mengalami peningkatan (listrik, peralatan, administrasi kantor, eksploitasi kendaraan dan perjalanan karena BBM naik), serta biaya pegawai. Kemudian penelitian oleh Sabaria (2018) mengatakan bahwa beberapa faktor terjadinya selisih anggaran dengan realisasi pendapatan seperti cakupan pelayanan yang masih rendah, pelayanan masih dibawah target, harga jual air lebih rendah dibanding harga pokok produksi, dan tingginya tingkat kehilangan air. Sedangkan hasil oleh Reni et al (2020) mengatakan bahwa anggaran biaya yang dievaluasi dan dihitung berdasarkan anggaran dan realisasinya dari periode 2014-2016 menunjukkan bahwa hanya anggaran biaya periode tahun 2016 yang mengalami kenaikan secara signifikan. Berdasarkan analisis yang dilakukan, diketahui bahwa penyebab terjadinya varians (selisih) berasal dari faktor internal dan eksternal.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti apakah pada PDAM Tirta Dharma Kabupaten Belu juga terjadi faktor yang sama atau berbeda. Sehingga penulis mengambil judul penelitian “Analisis

Faktor-Faktor Penyebab Terjadinya Selisih Anggaran dengan Realisasi Pendapatan dan Biaya pada Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Dharma Kabupaten Belu”. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya selisih anggaran pendapatan dan biaya pada PDAM Tirta Dharma Kabupaten Belu.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah :

1. Apa sajakah faktor yang menyebabkan terjadinya selisih antara anggaran dengan realisasi pendapatan dan biaya pada Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Dharma Kabupaten Belu?
2. Apa sajakah upaya yang sudah pernah dilakukan pihak PDAM Tirta Dharma Kabupaten Belu untuk mengatasi realisasi pendapatan dan biaya yang belum mencapai target anggaran yang sudah ditetapkan?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut maka tujuan dari penelitian ini antara lain :

1. Untuk mengetahui faktor-faktor penyebab terjadinya selisih antara anggaran dengan realisasi pendapatan dan biaya pada Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Dharma Kabupaten Belu.
2. Untuk mengetahui upaya-upaya yang sudah pernah dilakukan pihak PDAM Tirta Dharma Kabupaten Belu untuk mengatasi realisasi pendapatan dan biaya yang belum mencapai target anggaran yang sudah ditetapkan.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagi PDAM Tirta Dharma Kabupaten Belu

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dan masukan bagi PDAM Tirta Dharma dalam menyempurnakan fungsi anggaran pendapatan dan biaya sebagai alat ukur untuk menentukan kebijakan perusahaan.

2. Bagi penelitian selanjutnya

Penelitian ini dapat menjadi bahan referensi dan sumber informasi bagi penelitian-penelitian selanjutnya.

3. Bagi akademik

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan tentang anggaran dengan realisasi pendapatan dan biaya PDAM sebagai salah satu BUMD, serta pengalaman agar penulis dapat membandingkan ilmu yang didapat selama masa perkuliahan dengan prakteknya dalam dunia kerja.