



2019



Laporan Akhir Kajian Perubahan Badan Hukum Usaha PDAM

Kerjasama
Fakultas Ekonomi dan Bisnis
Universitas Lambung Mangkurat
dengan
BARENLITBANGDA
Pemerintah Kota Banjarmasin



Laporan Akhir

Kajian Perubahan Badan Hukum Usaha PDAM

**Tim Fakultas Ekonomi dan Bisnis
Universitas Lambung Mangkurat**

Prof. Muhammad Handry Imansyah, MAM, Ph.D. (Ketua)

Syahrituah Siregar, SE, MA.

Hidayatullah Muttaqin, SE, M.Si., Pg.D.

Dr Ade Adriani, M.Si, Ak, CFA.

Dr. Muzdalifah, SE, M.Si.

Rusmin Nuryadin, SE, M.Si.

Ryan Juminta Anwar, SE, M.Sc.

Kerjasama Fakultas Ekonomi dan Bisnis

Universitas Lambung Mangkurat

dengan

Badan Perencanaan, Penelitian dan Pembangunan Daerah

Pemerintah Kota Banjarmasin

2019

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan syukur alhamdulillah, kami akhirnya dapat menyelesaikan Laporan Akhir Kajian Perubahan Badan Hukum Usaha PDAM. Kami mengucapkan terima kasih kepada Kepala Badan Perencanaan dan Penelitian Pembangunan Daerah Kota Banjarmasin beserta jajarannya atas kepercayaannya kepada kami di dalam mengerjakan Kajian Perubahan Bentuk Badan Hukum Usaha PDAM.

Kami juga mengucapkan kepada semua SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Banjarmasin di dalam mendukung kajian ini sehingga kajian ini bisa dilaksanakan dengan baik dan lancar.

Diharapkan Laporan Kajian ini dapat digunakan untuk membantu membuat keputusan di dalam mengubah bentuk Badan Hukum Usaha Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) sehingga PDAM bisa berkembang sesuai harapan semua pemangku kepentingan.

Kami menyadari bahwa laporan ini tidak luput dari segala kekurangannya sehingga dengan segala kerendahan hati, kami menerima kritik dan saran jika memang para pembaca ingin memberikan masukan guna perbaikan laporan ini.

Ketua Tim Kajian



Prof. Muhammad Handry Imansyah, MAM, Ph. D.

FEB Universitas Lambung Mangkurat

PENULIS



Prof. Muhammad Handry Imansyah, MAM, Ph. D. Guru Besar FEB ULM, Ph. D. dari University of Queensland, pengalaman sebagai konsultan Lembaga internasional ADB, GIZ dan nasional (Kementerian Keuangan) dengan keahlian pada Ekonomi Regional, Pemodelan dan Peramalan Ekonomi, Ekonomi Makro dan Ekonomi Pembangunan dan riset mengenai Kebijakan Ekonomi Makro, Keuangan dan Moneter, Ekonomi Regional, Ekonomi Lingkungan.



Syahrituah Siregar, SE, MA, Lektor Kepala FEB ULM, Master of Arts dari Western Illinois University. Saat ini ia Komisaris Bank Kalsel dan sedang mengambil program S3 Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan di Universitas Lambung Mangkurat. Bidang keahlian adalah Ekonomi Pembangunan, Ekonomi Makro, Perencanaan Pembangunan dan minat riset adalah Perencanaan Sektor, Makro Ekonomi Kebijakan Publik, Teori dan Kebijakan Makro Ekonomi, Ekonomi Politik Pembangunan.



Hidayatullah Muttaqin, SE, M.Si. Pg.D., dosen tetap FEB ULM sejak tahun 2005, Lulus S2 bidang Ekonomi Islam dari Universitas Islam Indonesia Yogyakarta pada tahun 2008 dan Post Graduate Diplome dalam bidang Ekonomi Pembangunan dari University of Birmingham pada tahun 2018. Di samping bidang Ekonomi Islam dan Ekonomi Pembangunan, Hidayatullah Muttaqin juga memiliki ketertarikan pada Ekonomi Geografi dan GIS, serta Ekonomi Disrupsi sebagai area riset.



Dr. Ade Adriani, SE, M.Si., Ak, CFA, Lektor, FEB ULM, Doktor dari Universitas Padjadjaran, Saat ini menjabat sebagai Wakil Dekan 2 FEB ULM. Ade Adriani juga aktif dalam berbagai penelitian mengenai akuntansi, keuangan dan pasar modal serta keuangan daerah.



Dr. Muzdalifah SE, M.Si., Lektor Kepala FEB ULM, lulusan Magister dalam bidang Program Studi Perencanaan dan Pengembangan Wilayah dari Universitas Hasanuddin pada Doktor Universitas Airlangga. Keahlian bidang Perencanaan Kota dan Daerah, Perencanaan Pembangunan, Perekonomian Indonesia, dan Ekonomi Publik dan minat riset Ekonomi Pembangunan, Perencanaan Pembangunan dan Regional, Kebijakan Publik, Demografi.



Rusmin Nuryadin, SE, M.Si. Lektor Kepala, Kandidat Doktor FEB Universitas Airlangga. Spesialisasi bidang keilmuan Rusmin Nuryadin adalah Ekonomi Moneter, Ekonomi Publik, dan Ekonomi Sumber Daya Manusia. Ia juga pernah menjabat sebagai ketua Jurusan IESP pada periode tahun 2009 hingga 2012.



Ryan J. Anward, SE, M. Sc., Dosen Tetap FEB, ULM sejak tahun 2006, Master of Science dalam bidang Ekonomi dan Keuangan Internasional dari Newcastle University UK pada tahun 2009. Spesialisasi dan minat riset pada modelling dan forecasting, moneter dan keuangan, ekonomi makro dan ekonomi industri.

ABSTRAK

Kajian dilakukan karena semua perusahaan daerah harus menyesuaikan dengan UU No. 23 Tahun 2014 dan PP No. 54 Tahun 2017. Karena PDAM Bandarmasih sebagai perusahaan daerah, maka harus dilakukan kajian terhadap PDAM mengenai bentuk badan hukum yang cocok dan sesuai dengan kondisi saat ini dari PDAM. Hasil kajian Tim, kondisi PDAM Bandarmasih cukup sehat secara finansial dan sudah mulai menghasilkan laba. Namun labanya belum mencukupi untuk memberikan setoran ke PAD Pemerintah Kota Banjarmasin. PDAM memiliki biaya operasional yang sangat tinggi sehingga laba yang dihasilkan dari operasional sangat rendah. Ini memberikan indikasi rendahnya efisiensi PDAM di dalam mengelola operasi perusahaan sehari-hari. Berdasarkan kondisi PDAM pada saat ini dimana PDAM Bandarmasih dimiliki oleh 2 Pemerintah Daerah yaitu Pemerintah Kota Banjarmasin dan Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan, maka rekomendasi dari hasil kajian ini adalah perubahan bentuk badan hukum dari PDAM adalah berbentuk **Perseroda**. Beberapa pertimbangan utama bentuk badan hukum Perseroda dari PDAM adalah sebagai berikut:

1. Pemilik modal dari PDAM lebih dari 1 Pemerintah Daerah sehingga bagi Pemerintah Kota akan menemui kesulitan untuk mengambil alih aset yang ditanamkan di PDAM dari Pemerintah Provinsi sekaligus. Karena tanpa pengambil alihan aset yang ditanamkan Pemerintah Provinsi secara serentak, tidak memungkinkan PDAM menjadi Perumda.
2. Kondisi APBD Pemerintah Kota belum memungkinkan untuk mengambil alih seluruh aset Pemerintah Provinsi di PDAM saat ini atau 1 tahun ke depan, karena keterbatasan dana.
3. Revaluasi aset diperlukan untuk menilai besar saham masing-masing, baik Pemerintah Kota atau Pemerintah Provinsi sebelum perusahaan berubah menjadi Perseroda.
4. Besarnya modal awal PDAM yang berbentuk Perseroda adalah sebesar Rp 5 triliun untuk tetap membuka peluang penyertaan modal Pemerintah jika Perusahaan memerlukan suntikan modal untuk berekspansi. Apalagi saat ini asetnya berdasarkan nilai historis sudah hampir Rp 1 Trilyun dan itu belum dilakukan revaluasi aset.

LEMBAR PENGESAHAN

1. Judul Kajian : Laporan Akhir Kajian Perubahan Badan Hukum Usaha PDAM
2. Lokasi : Kota Banjarmasin
3. Penanggung Jawab :
4. Ketua Tim Peneliti :
Nama : Prof. M. Handry Imansyah, MAM, Ph.D.
Jabatan/Pangkat/Gol Ruang : Guru Besar/Pembina Utama Madya/IV D
Alamat :
Telepon/ HP : 08118838200
E mail : mhandryiman@gmail.com
5. Anggota Tim
 - 1 Syahrituah Siregar, SE, MA.
 - 2 Hidayatullah Muttaqin, SE, M.Si. Pg.D.
 - 3 Dr. Ade Adriani, SE, M.Si. Ak, CFA.
 - 4 Dr. Muzdalifah, SE, M.Si.
 - 5 Rusmin Nuryadin, SE, M.Si.
 - 6 Ryan Anward, SE, M.Sc.
6. Sumber Dana : APBD Kota Banjarmasin
7. Periode Pelaksanaan : Tahun Anggaran 2019

LEMBAR PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Prof. M. Handry Imansyah, MAM, Ph.D.

Jabatan dalam tim : Ketua

menyatakan bahwa:

Laporan Akhir Kajian Perubahan Badan Hukum Usaha PDAM ini adalah hasil dari penelitian yang dilakukan oleh tim swakelola. Kami tidak mencantumkan tanpa pengakuan bahan-bahan yang telah dipublikasikan sebelumnya atau ditulis oleh orang lain.

Apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka kami bersedia menerima sanksi sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan yang berlaku.

Banjarmasin, 31 Oktober 2019

Yang Menyatakan,

Ketua Tim Swakelola

Materai



(Prof. M. Handry Imansyah, MAM, Ph.D.)

LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Prof. M. Handry Imansyah, MAM, Ph.D.
NIP : 19600401 1987003 1 003
Instansi : Fakultas Ekonomi Universitas Lambung Mangkurat
Jenis Karya : Karya Ilmiah

Selaku ketua yang mewakili anggota tim peneliti, dengan ini menyatakan memberikan kepada Barenlitbangda Kota Banjarmasin Hak Bebas Royalti Non Eksklusif (*Non Exclusive Free Right Royalty*) atas karya ilmiah yang berjudul **Laporan Akhir Kajian Perubahan Badan Hukum Usaha PDAM** beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non Eksklusif (*Non Exclusive Free Right Royalty*) ini, Barenlitbangda Kota Banjarmasin berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*data base*), merawat dan mempublikasikan karya ini selama tetap mencantumkan nama anggota tim peneliti sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini kami buat, agar kajian dan rekomendasi dapat dilaksanakan dan bermanfaat bagi banyak pihak.

Dibuat di : Banjarmasin

Pada tanggal : 31 Oktober 2019

Yang membuat pernyataan



Prof. M. Handry Imansyah, MAM, Ph.D.

INFO GRAFIS



DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR.....	ii
PENULIS	i
ABSTRAK	i
LEMBAR PENGESAHAN.....	ii
LEMBAR PERNYATAAN	iii
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI ILMIAH	iv
INFO GRAFIS	v
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	viii
RINGKASAN EKSEKUTIF	1
BAB 1 PENDAHULUAN.....	3
1.1 Latar Belakang	3
1.2 Permasalahan.....	3
1.3 Tujuan Kajian.....	3
1.4 Output Kajian	3
BAB 2 KAJIAN PUSTAKA.....	4
2.1 Pendahuluan	4
2.2 Perubahan Bentuk PDAM di Berbagai Daerah.....	4
2.3 Kesimpulan	6
BAB 3 METODE PENELITIAN	8
3.1 Ruang Lingkup Penelitian.	8
3.2 Jenis Data	8
3.3 Teknik Pengumpulan Data	8
3.4 Teknik Analisis Data	8
3.5 Waktu Penelitian	8
BAB 4 KAJIAN ULANG PERATURAN DAN UNDANG-UNDANG	9
4.1 Pendahuluan	9
4.2 Tinjauan UU dan Peraturan Mengenai Perusahaan Daerah	9
4.3 Analisis Kelebihan Perumda dan Perseroda	11
4.4 Analisis Kekurangan Perumda dan Perseroda.....	12
4.5 Kesimpulan	13
BAB 5 KAJIAN ULANG RENCANA BISNIS PDAM BANDARMASIH.....	14
5.1 Pendahuluan	14

5.2	Rencana Bisnis Jangka Panjang.....	15
5.3	Estimasi Penerimaan PDAM.....	17
5.4	Estimasi Pengeluaran PDAM.....	17
5.5	Kelayakan Pengembangan Bisnis PDAM.....	19
5.6	Kesimpulan.....	20
BAB 6	ANALISIS APBD KOTA BANJARMASIN.....	23
6.1	Pendahuluan.....	23
6.2	Analisis Penerimaan APBD.....	23
6.3	Analisis Pengeluaran APBD.....	27
6.4	Analisis Keseimbangan Penerimaan dan Pengeluaran APBD.....	30
6.5	Kesimpulan.....	Error! Bookmark not defined.
BAB 7	KESIMPULAN DAN REKOMENDASI.....	33
7.1	Kesimpulan.....	33
7.2	Rekomendasi.....	33
	DAFTAR PUSTAKA.....	35

DAFTAR TABEL

	Hal
Tabel 3.1 Alokasi Waktu Kegiatan	8
Tabel 5.1 Jumlah, Share, Growth dan Rata-Rata Penduduk Berdasarkan Zona Wilayah Tahun 2013-2017 (Jiwa)	15
Tabel 5.2 Jumlah dan Pertumbuhan Penduduk Per Kecamatan di Kota Banjarmasin Tahun 2018-2023 (Jiwa).	16
Tabel 5.3 Estimasi Pendapatan, laba Bersih dan Arus Kas PDAM Tahun 2019-2023 (Ribuan Rupiah)	17
Tabel 5.4 Rencana Pengeuaran Biaya Investasi Tahun 2019-2023 (Dalam Ribuan Ruoiah)	18
Tabel 5.5 Sumber Pendanaan Investasi PDAM 2019-2023 (Dalam Ribuan Rupiah)	18
Tabel 5.6 Estimasi Tingkat ROE PDAM Tahun 2019-2023	20
Tabel 5.7 Proyeksi Arus Kas PDAM Bandarmasih Tahun 2019-2023 (dalam ribuan rupiah)	22
Tabel 6.1 Penerimaan Daerah Kota Banjarmasin Tahun 2014-2018.....	24
Tabel 6.2 Derajat Otonomi Fiskal Daerah Kota Banjarmasin Tahun 2014-2018 (Dalam Rupiah)	25
Tabel 6.3 Proyeksi Penerimaan Pendapatan Kota Banjarmasin 2019-2023	27
Tabel 6.4 Tingkat Belanja Daerah Kota Banjarmasin Tahun 2014-2018.....	28
Tabel 6.5 Proyeksi Nilai Belanja Kota Banjarmasin Tahun 2019-2023.....	29
Tabel 6.6 Proyeksi Belanja Daerah Kota Banjarmasin Tahun 2019-2023	30
Tabel 6.7 Keseimbangan APBD Kota Banjarmasin Tahun 2014-2018.....	31
Tabel 6.8 Proyeksi Keseimbangan APBD Kota Banjarmasin Tahun 2019-2023.	32

RINGKASAN EKSEKUTIF

Bagian 1 : Latar Belakang Kajian

Kajian dilakukan karena semua perusahaan daerah harus menyesuaikan dengan UU No. 23 Tahun 2014 dan PP No. 54 Tahun 2017. Karena PDAM sebagai perusahaan daerah, maka harus dilakukan kajian terhadap PDAM mengenai bentuk badan hukum yang cocok dan sesuai dengan kondisi saat ini dari PDAM.

Bagian 2 : Ringkasan Pustaka/ Teoritik

Dari berbagai *best practice* perusahaan daerah yang berubah bentuk badan hukum di berbagai daerah di Indonesia sangat beragam. Semua sangat tergantung pada kondisi perusahaan yang akan berubah bentuk badan hukumnya. Karena menurut PP No. 54 Tahun 2017, bila pada saat perusahaan akan berubah bentuk badan usaha dimiliki lebih dari 1 Pemerintah Daerah, maka pilihannya adalah Perseroda, kecuali Pemerintah Daerah yang memiliki asset paling besar di dalam perusahaan daerah tersebut dapat mengganti asset Pemerintah Daerah lainnya di dalam perusahaan tersebut. Seperti yang dilakukan beberapa PDAM yang berubah menjadi Perseroda yang antara lain adalah PDAM Kabupaten Karawang (Riantara, 2019)) dan PDAM Kota Mataram (Akbar dan Guntara, 2018).

Bagian 3: Temuan/ Hasil Kajian

Dari hasil kajian Tim, kondisi PDAM cukup sehat secara finansial dan sudah mulai menghasilkan laba. Namun labanya belum mencukupi untuk memberikan setoran ke PAD Pemerintah Kota Banjarmasin. PDAM memiliki biaya operasional yang sangat tinggi sehingga laba yang dihasilkan dari operasional sangat rendah. Ini memberikan indikasi rendahnya efisiensi PDAM di dalam mengelola operasi perusahaan sehari-hari.

Bagian 4 : Kebijakan Pemerintah Saat ini (yang terkait dengan kajian)

Pemerintah saat ini mengharuskan semua perusahaan daerah harus bertransformasi menjadi Perusahaan Umum Daerah (Perumda) atau Perseroan Terbatas Daerah (Perseroda).

Bagian 5 : Rekomendasi Kajian/ Kebijakan

Berdasarkan kondisi PDAM pada saat ini dimana PDAM dimiliki oleh 2 Pemerintah Daerah yaitu Pemerintah Kota Banjarmasin dan Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan, maka rekomendasi dari hasil kajian ini adalah perubahan bentuk badan hukum dari PDAM adalah berbentuk Perseroda. Beberapa pertimbangan utama bentuk badan hukum Perseroda dari PDAM adalah sebagai berikut:

1. Pemilik modal dari PDAM lebih dari 1 Pemerintah Daerah sehingga bagi Pemerintah Kota akan menemui kesulitan untuk mengambil alih asset yang ditanamkan di PDAM dari Pemerintah Provinsi sekaligus. Karena tanpa pengambil alihan asset yang ditanamkan Pemerintah Provinsi secara serentak, tidak memungkinkan PDAM menjadi Perumda.
2. Kondisi APBD Pemerintah Kota belum memungkinkan untuk mengambil alih seluruh asset Pemerintah Provinsi di PDAM saat ini atau 1 tahun ke depan, karena keterbatasan dana.

3. Revaluasi asset diperlukan untuk menilai besar saham masing Pemerintah Kota dan Pemerintah Provinsi sebelum perusahaan berubah menjadi Perseroda.
4. Besarnya modal awal PDAM yang berbentuk Perseroda adalah sebesar Rp5 trilyun untuk tetap membuka peluang penyertaan modal Pemerintah jika Perusahaan memerlukan suntikan modal untk berekspnasi. Apalagi saat ini asetnya berdasarkan nilai histori sudah hampir Rp1 Trilyun dan itu belum dilakukan revaluasi asset.

Bagian 6 : Informasi dan Kontak Peneliti

Ketua Tim Peneliti: Prof. Muhammad Handry Imansyah, MAM, Ph.D.

Email: mhandryiman@gmail.com; mhimansyah@ulm.ac.id

HP: 08118838200

Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Lambung Mangkurat.

<http://iesp.ulm.ac.id/handry-imansyah/>

Informasi Tambahan: Rujukan dapat dilihat di bagian Daftar Rujukan dari Laporan ini. Bahan pustaka, produk hukum atau penelitian yang menjadi rujukan kajian ini.

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sejak dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 yang merupakan turunan UU No. 23 2014 dan berbagai amandemennya, maka semua perusahaan daerah harus mengadakan penyesuaian dengan PP No. 54 Tahun 2017. Dalam kaitan itu, untuk mengubah berbagai perusahaan daerah yang sudah ada, maka diperlukan kajian untuk melihat kesesuaian antara kondisi perusahaan saat ini dengan persyaratan yang diperlukan untuk memilih badan hukum yang sesuai dengan bidang usaha, kondisi keuangan serta tujuan perusahaan tersebut didirikan pada awalnya.

1.2 Permasalahan

Perusahaan yang dikaji dalam hal ini adalah PDAM yang secara keuangan dan kegiatan operasional cukup sehat dan memberikan keuntungan, walaupun belum memberikan keuntungan yang cukup besar. Permasalahan utama dari PDAM adalah masih tingginya biaya operasional dan selisih dengan pendapatan operasional sangat kecil sehingga keuntungan relatif kecil. Sementara itu, meningkatkan pendapatan operasional dengan meningkatkan jumlah pelanggan relatif sulit karena cakupan rumah tangga yang jadi pelanggan PDAM di Kota Banjarmasin sudah sangat tinggi sehingga kenaikan jumlah pelanggan hanya berharap dari pemasangan baru karena ada pembangunan perumahan baru.

1.3 Tujuan Kajian

Kajian ini bertujuan untuk melihat kondisi PDAM baik dari sisi operasional maupun dari sisi keuangan pada saat ini untuk mengubah bentuk badan hukum yang sesuai dengan kondisi dan persyaratan sesuai dengan PP No. 54 Tahun 2017.

1.4 Output Kajian

Output kajian berupa Laporan Kajian yang berisi analisis dan rekomendasi kebijakan untuk mengubah bentuk badan hukum dari perusahaan daerah akan menjadi Perumda atau Perseroda.

BAB 2

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Pendahuluan

Lahirnya Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah sebagai turunan dari UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah memberikan konsekuensi terkait bentuk hukum BUMD di seluruh daerah di Indonesia. Pemerintah Daerah di Indonesia dituntut melakukan perubahan bentuk hukum BUMD menjadi Perusahaan Umum Daerah (Perumda) atau Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda).

Perusahaan Daerah Pasar (PD Pasar) sebagai BUMD yang bergerak di bidang usaha pengelolaan pasar sebagaimana BUMD bidang usaha lainnya mesti melakukan perubahan bentuk hukum menjadi Perumda atau Perseroda. Bab ini mengkaji perubahan bentuk BUMD di berbagai daerah di Indonesia khususnya terkait perubahan bentuk hukum Perusahaan Daerah Pasar (PD Pasar). Dari berbagai praktek perubahan di daerah lain dapat memberikan gambaran bagi daerah lainnya sehingga akan terlihat berbagai perbedaan di dalam bentuk usaha BUMD tersebut. Bab ini akan diakhiri dengan kesimpulan praktek perubahan bentuk usaha paling banyak dipakai oleh BUMD di Indonesia khususnya terkait Perusahaan Daerah Pasar dalam menyikapi PP No. 57 Tahun 2017.

2.2 Perubahan Bentuk PDAM di Berbagai Daerah

Menindaklanjuti Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, sebagian Pemerintah Daerah telah melakukan perubahan bentuk hukum PD Pasar dan sebagian daerah dalam tahap proses perubahan bentuk hukum. Beberapa daerah telah melakukan perubahan bentuk hukum PD Pasar menjadi Perumda. Seperti misalnya PD Pasar Jaya (DKI Jakarta) yang telah resmi menjadi Perumda (Friana, 2018). Menurut Dirut Perumda Pasar Jaya (Jaya Arief Nasruddin) perubahan Pasar Jaya menjadi Perumda akan memudahkan perusahaan untuk melakukan ekspansi usaha melalui melakukan pengembangan pasar modern serta usaha yang ada dapat dikelola lebih optimal (Friana, 2018). PD Pasar Pakuan Jaya (Kota Bogor) juga telah berubah bentuk menjadi Perumda, dengan menjadi Perumda menurut Direktur Umum Perumda Pakuan Jaya (Jenal Abidin) maka akan berpotensi untuk memperluas sumber pendapatan seperti membuat anak

perusahaan dengan berbagai jenis usaha misalnya distribusi barang, hotel atau skema parkir (Metropolitan, 2019)

Pemerintah Kota Bandung merencanakan perubahan bentuk hukum PD Pasar menjadi Perumda. Menurut Sekda Kota Bandung (Ema Sumarna) perubahan PD Pasar menjadi Perumda akan memudahkan dalam meningkatkan kinerja usaha dan melalui bentuk Perumda fokus usaha akan tetap memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan tentunya juga memperhatikan upaya peningkatan pendapatan perusahaan (Solehudin, 2019). PD Pasar Kota Denpasar juga merencanakan untuk mengubah bentuk menjadi Perumda, Dirut PD Pasar Kota Denpasar (I.B. Kompyang Wiranata) menyatakan dengan menjadi Perumda maka cakupan usaha yang bisa ditangani menjadi lebih luas (Denpasarkota, 2019). BUMD bidang usaha lainnya di Indonesia yang sebagian besar melakukan perubahan bentuk hukum menjadi Perumda adalah PDAM. Pemilihan bentuk hukum Perumda untuk PDAM dilakukan dengan pertimbangan kegiatan usaha PDAM merupakan pelayanan dasar bagi masyarakat (Desiani, 2019; Burhan, 2018). Selain itu melalui bentuk hukum Perumda maka Pemerintah Daerah akan memiliki kontrol yang lebih tinggi serta berperan penting dalam perkembangan PDAM ((Imran, 2019).

Berbeda dengan Pemerintah Daerah lainnya, PD Pasar Kota Makassar direncanakan untuk berbentuk badan hukum Perseroda. Alasan pemilihan bentuk Perseroda menurut Syafrullah (Dirut PD Pasar Kota Makassar) dikarenakan bentuk Perseroda akan membuat PD Pasar menjadi lebih mandiri sehingga dapat meningkatkan kinerja dan mendorong peningkatan Pendapatan Asli Daerah ((Paembonan, 2019). Alasan serupa mendasari BUMD bidang usaha lainnya seperti PDAM yang memilih bentuk menjadi Perseroda. Seperti yang dilakukan oleh PDAM Kabupaten Karawang (Riantara, 2019)) dan PDAM Kota Mataram (Akbar dan Guntara, 2018). Menurut Akbar dan Guntara (2018) melalui bentuk Perseroda maka akan memudahkan perusahaan dalam memperoleh tambahan modal dan dengan orientasi Perseroda untuk mencari keuntungan maka perusahaan dituntut untuk meningkatkan kinerjanya sehingga dapat tumbuh dan berkembang pesat.

BUMD yang umumnya dipilih dalam bentuk hukum Perseroda adalah misalnya seperti Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Pemilihan bentuk hukum Perseroda untuk BPR menurut Direktur BPR Bank Pasar Bangli (I Made Astawa)

dikarenakan BPR merupakan badan usaha yang berorientasi profit sehingga diarahkan menjadi Perseroda, selain itu keuntungan dengan menjadi Perseroda adalah dapat memperoleh modal dari luar (Samudra, 2018). Masalah yang dihadapi BPR menurut Muhammad (2018) adalah keterbatasan modal, sehingga dengan bentuk Perseroda akan meningkatkan kemampuan BPR dalam memperoleh tambahan modal. Bentuk hukum BPR menjadi Perseroda sudah selajaknya dilakukan oleh Pemerintah Daerah agar mampu meningkatkan pelayanan di bidang keuangan sekaligus berkontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (Muhammad, 2018).

2.3 Kesimpulan

Secara umum di berbagai daerah di Indonesia, pemilihan bentuk hukum BUMD menjadi Perumda dilakukan apabila BUMD tersebut bidang usahanya lebih mengarah atau fokus terhadap pelayanan masyarakat banyak. Sedangkan bentuk hukum Perseroda diarahkan apabila bidang usaha BUMD tersebut berorientasi untuk mencari keuntungan. Sebagian besar Pemerintah Daerah lebih memilih PD Pasar dalam bentuk hukum Perumda dibandingkan dengan bentuk hukum Perseroda. Pemilihan bentuk hukum Perumda dilandasi bahwa tujuan utama pembentukan PD Pasar adalah untuk menyediakan sarana dan prasarana pasar dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat. Dengan orientasi usaha untuk memberikan pelayanan bagi masyarakat banyak maka pemilihan bentuk Perumda dianggap lebih layak dibandingkan Perseroda. Pertimbangan utama lainnya adalah melalui Perumda maka seluruh modal dimiliki oleh Pemerintah Daerah sehingga kebijakan perusahaan, pengaturan dan pengawasan akan ditentukan sepenuhnya oleh Pemerintah Daerah yang bersangkutan.

Seperti kebanyakan BUMD bidang usaha lainnya yang memilih bentuk Perseroda, pemilihan bentuk hukum PD Pasar menjadi Perseroda dilakukan dengan pertimbangan bahwa kinerja perusahaan akan menjadi lebih baik sehingga keuntungan perusahaan dapat meningkat dan mendorong peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Masih rendahnya dan buruknya kinerja sebagian besar BUMD di Indonesia dapat menjadi faktor yang turut melandasi pemilihan bentuk BUMD menjadi Perseroda. Seperti dikemukakan oleh Cahyaningrum (2018) bahwa banyak BUMD yang berkualitas rendah karena belum dikelola dengan baik dan bentuk

hukum BUMD tersebut merupakan faktor yang mempengaruhi pengelolaan perusahaan. Salah satu hambatan penerapan *good corporate governance* dalam pengelolaan BUMD menurut Suhendra dan Taufiq (2018) adalah akibat campur tangan pemerintah daerah yang terlalu besar atau dominan dalam operasional perusahaan. Melalui bentuk hukum Perseroda diharapkan prinsip-prinsip *good corporate governance* dapat diterapkan. Sebagaimana dikemukakan oleh Kusumastuti dan Samadi (2019) bahwa bentuk yang paling ideal dari BUMD adalah Perseroda karena akan meningkatkan kinerja dan profesionalitas perusahaan.

BAB 3

METODE PENELITIAN

3.1 Ruang Lingkup Penelitian.

Penelitian ini dilakukan pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Bandarmasih dalam rangka menilai perubahan bentuk perusahaan yang cocok dengan kondisi perusahaan dan tujuan perusahaan didirikan serta tugas dan fungsi perusahaan tersebut berdasarkan PP No. 54 Tahun 2017.

3.2 Jenis Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu:

1. Data Sekunder, adalah data yang sudah diolah oleh suatu instansi atau data yang diperoleh dari pihak ketiga. Data sekunder ini meliputi data Laporan Keuangan PDAM, data APBD Kota Banjarmasin dan berbagai data lainnya yang diperlukan.

3.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Dokumentasi, yaitu mengumpulkan data Laporan Keuangan PDAM, data APBD Kota Banjarmasin serta berbagai data terkait lainnya.

3.4 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data menggunakan statistik deskriptif dan analisis manfaat dan biaya (BC analysis) dan metode evaluasi proyek (studi kelayakan).

3.5 Waktu Penelitian

Penelitian dilakukan dalam waktu satu bulan. Alokasi dari masing-masing jenis kegiatan disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 3.1 Alokasi Waktu Kegiatan

KEGIATAN	PERIODE MINGGU			
	PERTAMA	KEDUA	KETIGA	KEEMPAT
Kajian pustaka dan dokumentasi data	X	X		
Analisis data dan penulisan laporan			X	X

BAB 4
BAB 4
BAB 4
BAB 4
BAB 4
BAB 4
BAB 4
BAB 4
BAB 4

KAJIAN ULANG PERATURAN DAN UNDANG-UNDANG

4.1 Pendahuluan

Perusahaan daerah yang dimiliki oleh berbagai Pemerintah Daerah di Indonesia pada saat ini harus mengalami perubahan, karena lahirnya UU No. 23 tahun 2014 dan diikuti dengan berbagai UU lainnya yang mengandemen UU 23 tahun 2014 tersebut.

Bab ini akan membahas mengenai berbagai peraturan dan UU yang mendasari lahirnya perusahaan daerah serta transformasi peraturan terbaru, kemudian dilanjutkan dengan pembahasan terhadap kelebihan masing-masing bentuk perusahaan daerah berupa perusahaan umum daerah (Perumda) dan perusahaan perseroan terbatas daerah (Perseroda). Bagian berikutnya adalah membahas kekurangan masing-masing bentuk perusahaan daerah berupa perusahaan umum daerah (Perumda) dan perusahaan perseroan terbatas daerah (Perseroda) dan kemudian diakhiri dengan kesimpulan.

4.2 Tinjauan UU dan Peraturan Mengenai Perusahaan Daerah

Pada awalnya pendirian perusahaan daerah didasarkan pada UU No. 5 Tahun 1962, dimana pemerintah daerah bertujuan untuk mendirikan perusahaan daerah dengan maksud sebagai berikut:

1. Memberi jasa,
2. Menyelenggarakan kemanfaatan umum,
3. Memupuk pendapatan.

Dari ketiga macam tujuan tersebut, Pemerintah Daerah mendirikan perusahaan daerah berdasarkan salah satu dari ketiga macam tujuan tersebut. Oleh karena itu, pendirian perusahaan daerah akan tergantung dengan kondisi suatu daerah dan perekonomian daerah tersebut. Tujuan pendirian perusahaan daerah salah satunya adalah untuk menyelenggarakan kemanfaat umum seperti misalnya

perusahaan daerah air minum. Perusahaan yang bergerak di bidang penyediaan air minum merupakan perusahaan yang tujuan awalnya untuk memberikan atau menyelenggarakan kemanfaatan umum.

Jadi, umumnya perusahaan daerah yang ada selama ini bertujuan pada tiga macam tujuan tersebut dengan titik berat kepada salah satu dari ketiga macam tujuan tersebut. Seiring dengan berjalannya waktu dan semakin majunya perekonomian daerah, maka banyak sektor-sektor yang diperlukan oleh masyarakat luas tidak dapat disediakan oleh swasta karena sektor tersebut menghasilkan keuntungan yang rendah, membutuhkan dana yang besar untuk infrastrukturnya atau tingkat permintaannya masih relatif rendah karena rendahnya pendapatan masyarakat, atau kebutuhan pokok masyarakat luas.

Dengan kondisi seperti ini, maka pemerintah daerah harus berperan untuk membuat perusahaan daerah, karena memang ada kebutuhan masyarakat sekarang dan masa yang akan datang.

Berubahnya Undang-Undang mengenai administrasi pemerintah daerah yang lebih otonom dengan adanya desentralisasi, maka pemerintah daerah juga harus menyesuaikan semua tugas dan fungsinya.

Undang-Undang mengenai pemerintahan daerah sejak bergulirnya otonomi daerah dengan terbitnya UU No. 24 Tahun 1999 mengenai Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 mengenai Perimbangan Keuangan dan kemudian diganti dengan UU No. 32 2004 Mengenai Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 mengenai Perimbangan Keuangan Daerah. Perubahan UU terus terjadi yaitu dengan lahirnya UU No. 23 Tahun 2014 mengenai Pemerintahan Daerah dan dilanjutkan dengan berbagai amandemen UU Pemerintahan Daerah.

Namun lahirnya UU No. 23 dengan berbagai amandemennya belum memberikan peraturan pemerintah sebagai turunan untuk membuat petunjuk teknisnya.

Di dalam UU No. 23 Tahun 2014, disebutkan bahwa tujuan pendirian Badan Usaha Milik Daerah adalah sebagai berikut:

1. Memberikan manfaat terhadap perkembangan ekonomi daerah.
2. Penyediaan barang dan jasa,
3. Memperoleh laba/keuntungan

Jadi sebenarnya secara umum tujuan pendirian perusahaan daerah di UU No. 23 Tahun 2014 tidak jauh berbeda dengan UU No. 5 Tahun 1962 yang digantikannya. Namun di dalam UU yang baru ini pengaturan mengenai BUMD menjadi bagian dari UU mengenai Pemerintahan Daerah.

4.3 Analisis Kelebihan Perumda dan Perseroda

Setiap bentuk perusahaan tentu memiliki tujuan dan kelebihan yang berbeda-beda, sehingga pemilihan bentuk perusahaan yang akan dipilih akan disesuaikan dengan tujuan dan kondisi perekonomian di daerah. Selain itu, jika bentuk perusahaan yang telah ada karena berubahnya peraturan dan UU yang menaunginya maka perubahan bentuk perusahaan akan mengacu kondisi perusahaan pada saat akan bertransformasi kepada bentuk baru sesuai UU yang menaunginya. Oleh karena itu, perlu dianalisis kelebihan masing-masing bentuk perusahaan berdasarkan UU No. 23 Tahun 2017 dan Peraturan Pemerintah No. 54 2017.

Di dalam membandingkan kesesuaian bentuk perusahaan PDAM jika berbentuk perusahaan umum daerah (Perumda) memiliki kelebihan sebagai berikut:

1. Tujuan utama pendirian adalah pelayanan umum; dan kebutuhan masyarakat sehingga pelayanan kepada masyarakat adalah lebih utama dibandingkan dengan mengejar keuntungan, dan ini sesuai untuk jenis usaha PDAM,
2. Kedudukan perumda sebagai badan hukum diperoleh pada saat Perda yang mengatur mengenai pendirian perumda mulai berlaku,
3. Proses pengambilan keputusan di dalam menentukan direksi dan pengawas lebih cepat dan sederhana karena pemilik hanya 1 pemerintah daerah dan tidak terbagi atas saham.
4. Kedudukan perumda sebagai badan hukum diperoleh pada saat Perda yang mengatur mengenai pendirian perumda mulai berlaku.

Bentuk Perumda memang lebih mengutamakan pelayanan umum dan kebutuhan daerah dan karena dimiliki oleh **satu** Pemerintah Daerah saja, maka Pemerintah Daerah dapat mengendalikan perusahaan sesuai kepentingan masyarakat. Di dalam proses pembuatan perusahaan akan lebih sederhana karena hanya memerlukan Peraturan Daerah (Perda) mengenai pembentukan perusahaan umum daerah, Perda mengenai Penyertaan Modal di Perusahaan Umum Daerah dan

Perda APBD yang menyatakan akan menempatkan modal dari surplus APBD ke Perumda yang akan dibentuk

Proses pengambilan keputusan di dalam menentukan rencana pengembangan bisnis dan terkait dengan berbagai keputusan strategis perusahaan juga sederhana dan menjadi lebih cepat prosesnya. Sedangkan jika PDAM memilih bentuk sebagai perusahaan perseroan terbatas daerah (Perseroda) maka akan memiliki kelebihan sebagai berikut:

1. Tujuan utama pendirian perseroda adalah bermotif laba selain tujuan lainnya.
2. Efisiensi pengelolaan tinggi karena mengejar laba
3. Tata kelola lebih baik atau terjadi GCC (*good corporate governance*) karena pemilik **dapat** terdiri atas banyak pihak dan terbagi atas saham.
4. Pemilik modal **dapat** terdiri dari berbagai pihak (Pemerintah Daerah lainnya dan pihak swasta) dan hanya 1 pemerintah daerah yang memiliki saham mayoritas (51%), sehingga proses pemilihan direksi berdasarkan suara pemegang saham mayoritas dan tentu mempertimbangkan pemegang saham lainnya.

Jika bentuk badan hukum PDAM adalah Perseroda maka juga akan memiliki kelebihan karena dapat menyeter pembagian keuntungan dari operasi perusahaan, karena tujuan pendirian perusahaan adalah mencari keuntungan sehingga efisiensi perusahaan adalah menjadi perilaku perusahaan, walaupun tanpa mengenyampingkan tujuan-tujuan lainnya seperti memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Disamping itu, tata kelola perusahaan akan menjadi lebih baik (*good corporate governance*), karena semua pemilik perusahaan berkepentingan untuk memajukan perusahaan guna menghasilkan laba yang tinggi. Apalagi bila perlu ekspansi perusahaan, maka pemilik saham lainnya dapat menambah modal sehingga perusahaan akan lebih cepat berkembang atau menerbitkan saham baru yang bias di ditawarkan kepada mitra baru di luar pemegang saham yang sekarang.

4.4 Analisis Kekurangan Perumda dan Perseroda

Disamping kelebihan-kelebihan masing-masing bentuk badan hukum perusahaan untuk PDAM, bentuk badan hukum yang dipilih masing-masing juga

akan memiliki kekurangan yang secara rinci untuk bentuk perusahaan umum daerah (Perumda) adalah sebagai berikut:

1. Efisiensi mungkin relatif rendah karena memang laba bukan merupakan tujuan.
2. Tata kelola perusahaan atau *good corporate governance* tidak akan sebaik perusahaan berbentuk badan hukum perseroan terbatas daerah.
3. Tingkat keuntungan atau laba yang dihasilkan relatif rendah, bahkan mungkin saja tidak laba atau malah merugi.
4. Pemerintah Kota Banjarmasin tidak mudah melakukan intervensi di dalam kendali operasi perusahaan untuk kepentingan masyarakat, bila terjadi terganggunya kepentingan masyarakat.
5. Proses perubahan kebijakan perusahaan yang strategis relatif lebih lambat di dalam mengantisipasi perubahan kondisi eksternal perusahaan

Dari ringkasan di atas, nampak bahwa efisiensi bentuk badan usaha Perumda relatif rendah dibandingkan dengan Perseroda.

4.5 Kesimpulan

Dari berbagai analisis kelebihan dan kekurangan setiap pilihan bentuk badan usaha tampak bahwa setiap pilihan akan sangat tergantung pada kondisi keuangan dan prospek usaha perusahaan saat ini. Karena bisa saja kegiatan usaha saat ini lebih tepat pada salah satu bentuk badan hukum seperti perusahaan umum daerah (Perumda) karena kegiatan usahanya lebih bertujuan ke arah pelayanan dibandingkan dengan untuk bertujuan untuk keuntungan selain pelayanan kepada masyarakat. Namun, kondisi keuangan dari badan usaha tersebut pada saat ini seperti PDAM yang tidak memungkinkan untuk diubah menjadi Perumda. Jadi, pilihan berubahnya badan hukum menjadi Perseroda adalah karena tidak punya pilihan lain seperti juga yang terjadi di berbagai PDAM lainnya di berbagai daerah.

BAB 5

KAJIAN ULANG RENCANA BISNIS PDAM BANDARMASIH

5.1 Pendahuluan

Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) menjadi masalah yang mengemuka seiring dengan banyaknya BUMD yang kondisinya masih cukup memprihatinkan. Saat ini banyak BUMD yang dari sisi keuangan kurang begitu baik, karena tingkat keuntungannya sangat rendah akibat biaya operasional yang stinggi dibandingkan dengan pendapatan operasional. Salah satu hal yang mempengaruhi pengelolaan BUMD adalah bentuk hukumnya, dimana berdasarkan hasil kajian ada dua bentuk hukum BUMD yaitu Perumda dan Perseroda. Bentuk hukum Perumda berorientasi pada pelayanan umum. Namun Perumda juga diharapkan mencari keuntungan. Sedangkan bentuk hukum Perseroda berorientasi pada mencari keuntungan. Agar tujuan tersebut tercapai, Perumda dan Perseroda harus dikelola dengan baik sesuai dengan PP No. 54 Tahun 2017.

Pemerintah Daerah Kota Banjarmasin mendirikan PDAM Bandarmasih bertujuan untuk menyediakan air bersih dalam badan usaha milik daerah (BUMD). PDAM Bandarmasih Kota Banjarmasin sebagai sebuah Perusahaan Daerah (PD) atau Perumda merupakan badan usaha yang harus menjalankan dua fungsi sekaligus, yaitu sebagai *social oriented* dan *profit oriented*. *Social oriented* adalah pelayanan yang baik terhadap masyarakat dalam penyediaan air bersih, sedangkan *profit oriented* adalah tujuan untuk menghasilkan laba sebagai dana untuk beroperasi dan sebagai sumber penerimaan daerah. Pada perkembangannya, berdasarkan Pasal 114 ayat (2) PP No. 54 Tahun 2017, PDAM Bandarmasih Kota Banjarmasin dapat berubah bentuk menjadi Perumda yang berorientasi pada pelayanan (*service oriented*) tanpa mengabaikan keuntungan atau Perseroda yang berorientasi pada pelayanan umum dengan lebih menitikberatkan pada keuntungan (*business oriented*).

Untuk menjalankan fungsi baik sebagai Perumda ataupun Perseroda, sangat dibutuhkan suatu kondisi perusahaan yang sehat, baik dalam arti ekonomi maupun dalam arti social. Kondisi perusahaan yang sehat dalam arti ekonomi dapat diukur kinerja ekonomi yang umumnya digunakan dalam menilai kesehatan atau

kinerja perusahaan, sedangkan sehat dalam arti sosial di ukur dari tujuan perusahaan dalam kaitannya dengan pelayanan kepada masyarakat.

5.2 Rencana Bisnis Jangka Panjang

Rencana bisnis jangka panjang PDAM Bandarmasih sebagai perusahaan daerah yang menyediakan layanan umum berupa air bersih sangat terkait erat dengan kebutuhan air bersih penduduk di wilayah layanan. Saat ini wilayah pelayanan PDAM Bnadarmasih meliputi seluruh penduduk Kota Banjarmasin dan sebagian penduduk Kabupaten Banjar, yaitu di Kelurahan Manarap dan Kelurahan Tatah Belayung Kecamatan Kertak Hanyar dan kelurahan Sungai Lulut Kecamatan Sungai Tabuk. Kebutuhan akan air bersih untuk penduduk inilah yang akan menentukan rencana bisnis jangka panjang PDAM Bandarmasih lihat Tabel.

Pelanggan PDAM Bandarmasih dibagi kedalam 4 Zona wilayah pelayanan berdasarkan sistem pelayanan yaitu :

1. Zona 01 mencakup wilayah Kecamatan Banjarmasin Barat dan sebagian Banjarmasin Tengah dan sebagian lagi Kecamatan Banjarmasin Utara.
2. Zona 02 mencakup Kecamatan Banjarmasin Timur, Kecamatan Banjarmasin Selatan dan sebagian kecil Kecamatan Banjarmasin Tengah dan Kabupaten Banjar.
3. Zona 03 mencakup Kecamatan Banjarmasin Utara.

Tabel 5.1 Jumlah, Share, Growth dan Rata-Rata Penduduk Berdasarkan Zona Wilayah Tahun 2013-2017 (Jiwa)

Zona/Wilayah	Jumlah Penduduk					Rata-rata
	2013	2014	2015	2016	2017	
Zona 01/ BB	200.852	202.323	203.725	204.944	206.091	203.587
Share (%)	30,58	27,53	27,34	27,15	27,02	27,92
Growth (%)		0,73	0,69	0,59	0,56	0,64
Zona 02 BT-BS	302.124	374.694	379.406	384.102	387.034	365.472
Share	46,00	50,99	50,92	50,88	50,74	49,91
Growth		19,37	1,24	1,22	0,76	5,65
Zona 04/ BU	153.802	157.876	161.935	165.926	169.653	161.838
Share	23,42	21,48	21,73	21,98	22,24	22,17
Growth		2,58	2,51	2,41	2,20	2,42
Jumlah	656.778	734.893	745.066	754.972	762.778	730.897

Sumber : Bisnis Plan PDAM (diolah)

Tabel di atas menunjukkan bahwa pertumbuhan jumlah penduduk yang tertinggi adalah pada Zona 03 dengan pertumbuhan penduduk sebesar 2,20 persen pada tahun 2017 meliputi wilayah Kecamatan Banjar Utara dengan ibu kota

Kecamatan Alalak Utara dan terdiri dari 10 Kelurahan Alalak Selatan, Alalak Tengah, Alalak Utara, Antasan Kecil Timur, Kuin Utara, Pangeran, Sungai Jingah, Sungai Andai, Surgi Mufti.

Jumlah penduduk berdasarkan data BPS di 5 Kecamatan yang ada di Kota Banjarmasin dapat dilihat pada Tabel. Rata-rata pertumbuhan penduduk di Kota Banjarmasin selama 5 Tahun terakhir (2014-2018) adalah 1,29 persen dan dari 5 Kecamatan di Kota Banjarmasin pertumbuhan penduduk terbesar adalah di Kecamatan Banjarmasin Utara yakni rata-rata pertumbuhan penduduk sebesar 2,38 persen, yang berarti jika dilihat berdasarkan zona wilayah layanan PDAM Bandarmasih masuk dalam Zona 03.

Tabel 5.2 Jumlah dan Pertumbuhan Penduduk Per Kecamatan di Kota Banjarmasin Tahun 2018-2023 (Jiwa).

Kecamatan	Tahun						Rata-Rata
	2010	2014	2015	2016	2017	2018	
BANJARMASIN SELATAN	146.443	155.505	157.678	159.741	161.773	163.680	98.598
Growth		1,45	1,38	1,29	1,26	1,17	1,31
BANJARMASIN TIMUR	111.563	118.429	120.062	121.611	123.135	124.566	95.591
Growth		1,44	1,36	1,27	1,24	1,15	1,29
BANJARMASIN BARAT	143.719	148.640	149.732	150.693	151.600	152.365	86.466
Growth		0,78	0,73	0,64	0,60	0,50	0,65
BANJARMASIN TENGAH	91.783	94.207	94.750	95.206	95.626	95.952	88.213
Growth		0,58	0,57	0,48	0,44	0,34	0,48
BANJARMASIN UTARA	134.691	149.442	153.218	156.932	160.659	164.306	294.502
Growth		2,53	2,46	2,37	2,32	2,22	2,38
KOTA BANJARMASIN	628.199	666.227	675.444	684.187	692.797	700.872	370.574
Growth		1,42	1,36	1,28	1,24	1,15	1,29

Sumber : website BPS (diolah)

Arah pengembangan bisnis PDAM ke depan diarahkan ke wilayah pelayanan di Zona 03 yakni di wilayah Kecamatan Banjarmasin Utara yang meliputi Kelurahan Alalak Selatan, Alalak Tengah, Alalak Utara, Antasan Kecil Timur, Kuin Utara, Pangeran, Sungai. Jingah, Sungai Andai, dan Surgi Mufti.

5.3 Estimasi Penerimaan PDAM

Gambaran estimasi penerimaan laba (rugi) serta aliran kas masuk bersih dari kegiatan investasi pada rencana bisnis PDAM tahun 2019-2023 disajikan pada berikut:

Tabel 5.3 Estimasi Pendapatan, laba Bersih dan Arus Kas PDAM Tahun 2019-2023 (Ribuan Rupiah)

Tahun	Pendapatan	Biaya	Laba Bersih Sesudah Pajak	Arus Kas Bersih
2019	354.394.894	230.459.791	16.249.136	(3.190.000)
2020	361.791.354	231.468.479	25.321.967	4.357.000
2021	383.560.820	241.065.661	30.795.614	9.173.000
2022	394.473.442	262.013.523	24.390.924	11.778.000
2023	418.670.420	278.242.165	32.724.505	(3.010.000)

Sumber: PDAM Bandarmasih Kota Banjarmasin (2019)

Estimasi penerimaan dari PDAM Bandarmasih menunjukkan trend yang bagus artinya selama periode 2019-2023 mengalami keuntungan (laba) yang cenderung meningkat meskipun di tahun 2023 terjadi pelambatan dan arus kas bernilai negatif.

5.4 Estimasi Pengeluaran PDAM

Pertumbuhan pelanggan tahun 2019 hingga tahun 2023 harus diikuti dengan peningkatan mutu pelayanan kepada seluruh pelanggannya. Karena itu, PDAM Bandarmasih Kota Banjarmasin telah memproyeksikan keseluruhan kebutuhan pengeluaran periode tahun 2019-2023 adalah sebesar Rp. 598.008.332.000 yang dialokasikan untuk bidang operasional dan bidang umum. PDAM Bandarmasih ke depan akan membelanjakan untuk bidang operasional rata-rata 92,03% dan sisanya dialokasikan pada bidang umum, detail estimasi alokasi pengeluaran PDAM adalah sebagai berikut:

Tabel 5.4 Rencana Pengeuaran Biaya Investasi Tahun 2019-2023 (Dalam Ribuan Rupiah)

Tahun	Biaya Investasi		Total Biaya Investasi
	Bidang Operasional	Bidang Umum	
2019	113.752.986	4.810.000	118.562.986
2020	99.929.613	14.625.000	114.554.613
2021	79.767.615	8.652.500	88.420.115
2022	77.358.814	8.712.750	86.071.564
2023	184.520.029	5.879.025	190.399.054
Total	555.329.057	42.679.275	598.008.332

Sumber: PDAM Bandarmasih Kota Banjarmasin (2019)

Investasi yang direncanakan oleh PDAM Bandarmasih untuk menjalankan bisnisnya ke depan direncanakan bersumber dari internal PDAM, Hutang Bank, APBD serta APBN, sumber dana investasi untuk rencana bisnis tahun 2019-2013 direncanakan sebagai berikut:

Tabel 5.5 Sumber Pendanaan Investasi PDAM 2019-2023 (Dalam Ribuan Rupiah)

Tahun	Sumber Dana Pembiayaan Investasi				Total Dana
	Internal PDAM	Hutang Bank	APBD	APBN	
2019	84.930.105	33.632.879	-	-	118.562.984
2020	70.137.579	37.844.836	6.572.206	-	114.554.621
2021	49.780.191	3.700.000	34.939.924	-	88.420.115
2022	70.924.564	-	15.147.000	-	86.071.564
2023	72.399.054	-	-	118.000.000	190.399.054
Total	348.171.485	75.177.716	56.659.131	118.000.000	598.008.332
(%)	58,22	12,58	9,47	19,73	100%

Sumber: PDAM Bandarmasih Kota Banjarmasin (2019)

Rencana investasi sebagian besar bersumber dari investasi internal PDAM secara total periode tahun 2019-2013 sebesar 58,22%, kemudian 9,47% akan didanai dari penyertaan modal Pemerintah Daerah melalui (APBD), sebesar 19,73% didanai dari APBN dan sumber dana eksternal dari pinjaman/kredit Bank sebesar 12,57%.

5.5 Kelayakan Pengembangan Bisnis PDAM

Penilaian kinerja aspek keuangan PDAM untuk bentuk badan hukum Perumda ataupun Perseroda pada prinsipnya merupakan penilaian yang dilakukan utamanya untuk menilai kemampuan PDAM untuk menciptakan laba dan mengefisienkan kegiatan operasionalnya. Rasio profitabilitas merupakan ukuran kemampuan PDAM untuk memperoleh laba dan menjamin kesinambungan operasional (*going concern*). Rencana pengembangan bisnis PDAM selama 5 tahun, yaitu 2019-2023 akan membutuhkan dana yang cukup besar yaitu sebesar Rp598.008.332.000.

Kelayakan dari rencana bisnis PDAM selama 5 tahun ke depan dapat diukur dari indikator keuangan yang dicapai oleh perusahaan dalam menghasilkan laba untuk 6 (enam) tahun terakhir, yaitu tahun 2013-2018 serta proyeksi ROE untuk 5 (lima) tahun ke depan (2019-2023) dengan menggunakan tingkat pengembalian ekuitas atau ROE (*Return On Equity*). ROE merupakan perhitungan rasio yang menunjukkan kemampuan perusahaan dalam menghasilkan laba bersih dengan menggunakan modal sendiri dan menghasilkan laba bersih yang tersedia bagi pemilik atau investor. Rasio profitabilitas yang digunakan untuk mengukur kemampuan suatu perusahaan dalam menghasilkan laba dari investasi yang dilakukan oleh pemegang saham di perusahaan tersebut.

Tabel 5.6 Return on Equity Tahun 2013-2018

Tahun	Laba Bersih (Rp)	Ekuitas (Rp)	ROE (%)
2013	4.776.979.627	432.099.837.151	1,11
2014	16.209.220.344	461.712.492.501	3,51
2015	15.131.137.816	485.917.495.990	3,11
2016	48.012.879.937	508.827.438.085	9,44
2017	13.612.918.073	474.530.539.756	2,87
2018	22.521.175.565	562.181.519.144	4,01
Rata-rata	20.044.051.893	487.544.887.104	4,01

Sumber: PDAM Bandarmasih, 2019 (diolah)

Perhitungan estimasi ROE PDAM untuk rencana bisnis 5 (lima) tahun ke depan, mulai tahun 2019-2023 disajikan pada Tabel berikut:

Tabel 5.7 Estimasi Tingkat ROE PDAM Tahun 2019-2023

Tahun	ROE (%)
2019	2,92
2020	4,31
2021	4,67
2022	3,48
2023	3,85
Rata Rata	3,85

Sumber: PDAM Bandarmasih, 2019 (diolah)

Tabel diatas menunjukkan bahwa rasio laba terhadap ekuitas PDAM secara rata-rata masih di bawah 5 %. Hasil analisis data laporan keuangan menunjukkan bahwa kondisi ini disebabkan oleh rata-rata jumlah laba operasi sebelum pajak yang mengalami penurunan, meskipun jumlah ekuitas atau modal meningkat. Dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat, tarif air bersih PDAM Bandarmasih Kota Banjarmasin cukup rendah agar tidak membebani masyarakat. Tarif air bersih yang diproduksi oleh PDAM Bandarmasih Kota Banjarmasin cukup rendah dan tidak sebanding dengan biaya produksinya. Namun untuk kepentingan pelayanan masyarakat, PDAM Bandarmasih Kota Banjarmasin tidak diperkenankan untuk menaikkan tarif air bersih, padahal biaya produksi air bersih cukup tinggi dan hasil penjualan air bersih kurang signifikan untuk menutup biaya tersebut. Tarif air tidak akan dinaikkan jika ada penolakan dari masyarakat. Rendahnya tarif air yang kurang sepadan dengan biaya produksi mengakibatkan keuntungan yang dihasilkan juga sangat rendah.

ROE sangat menarik bagi pemegang saham maupun calon pemegang saham, dan juga bagi manajemen, karena rasio tersebut merupakan ukuran atau indikator penting dari *shareholders value creation*, artinya semakin tinggi rasio ROE, semakin tinggi pula nilai perusahaan, hal ini tentunya merupakan daya tarik bagi investor untuk menanamkan modalnya diperusahaan tersebut.

5.6 Kesimpulan

Ketika dilakukan kajian terhadap alternatif bentuk badan hukum PDAM Bandarmasih Kota Banjarmasin, tentunya akan mempunyai dampak pada keuangan Pemerintah Daerah Kota Banjarmasin. Tidak seperti Perumda yang memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*), Perseroda dibentuk dengan tujuan untuk mengelola potensi daerah guna mendorong perekonomian daerah dan menghasilkan keuntungan (*profit oriented*). Keuntungan Perseroda menjadi sumber

Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperlukan untuk pembangunan. Untuk itu juga diperlukan kajian dan analisis kelayakan investasi terhadap rencana perubahan bentuk badan hukum PDAM Bandarmasih Kota Banjarmasin sebagai sebuah Perusahaan Daerah milik Pemerintah Kota Banjarmasin.

Investasi akan dinilai dengan melihat kemampuan perusahaan akan menghasilkan laba yang lebih besar atau minimal sama dengan yang disyaratkan oleh pemilik modal atau tidak. Jika penghasilan yang dihasilkan lebih kecil atau tidak memenuhi apa yang diinginkan pemilik modal maka proyek investasi tersebut tidak layak untuk dijalankan, karena tidak memberikan nilai tambah pada perusahaan. Suatu investasi yang akan dilakukan terhadap perusahaan harus diperhitungkan secara seksama. Demikian juga, investasi yang akan dilakukan oleh Pemerintah Daerah, karena jika kemudian terjadi kekeliruan pada perhitungannya maka akan sulit menarik kembali dana yang telah tertanam. Layak atau tidaknya proyek tersebut untuk diterima dapat dianalisis dengan beberapa teknik kelayakan investasi, salah satu diantaranya adalah menggunakan *Cash Flow Method*.

Modal yang diinvestasikan maupun yang diperoleh kembali ditetapkan melalui aliran kas yang dapat ditelusuri secara langsung dengan investasi. Jumlah aliran kas maupun waktu yang diperlukan dalam aliran kas harus diestimasi secara tepat ketika keputusan investasi tersebut dibuat. Penentuan atau estimasi besarnya *cash flow* setiap tahunnya merupakan titik permulaan untuk menilai profitabilitas usulan investasi. Proyeksi *cash inflow* sangat penting bagi perusahaan dalam menganalisis suatu usulan proyek, karena dengan adanya proyeksi tersebut perusahaan dapat melakukan perhitungan dengan menggunakan teknik-teknik *Capital Budgeting*. Aliran kas atau arus kas (*cash flow*) PDAM Bandarmasih Kota Banjarmasin Tahun 2019-2023 menjadi sentral dalam analisis kelayakan investasi untuk perubahan status badan hukum, hal tersebut dikarenakan aliran kas bersih menunjukkan kemampuan perusahaan untuk membayar kembali investasi yang telah dikeluarkan, membayar deviden kepada pemegang saham dan ekspansi usaha.

Tabel 5.8 Proyeksi Arus Kas PDAM Bandarmasih Tahun 2019-2023 (Dalam Ribuan Rupiah)

Tahun	<i>Cash Flow Netto</i>
2019	(3.190.000)
2020	4.357.000
2021	9.173.000
2022	11.778.000
2023	(3.010.000)
<i>Total Cash in Flow</i>	19.108.000

Sumber: PDAM Bandarmasih (2019)

Proyeksi aliran kas PDAM Bandarmasih Kota Banjarmasin untuk periode 5 tahun mendatang (2019-2023) menunjukkan arus kas positif sebesar Rp19.108.000. Dalam penilaian suatu investasi sering digunakan *cash flow* sebagai dasar penilainya sebab akan menghasilkan keuntungan tambahan bagi perusahaan yang dapat digunakan kembali untuk menambah jumlah dana. Berdasarkan analisis nilai proyeksi arus kas PDAM Bandarmasih Kota Banjarmasin selama 5 (lima) tahun ke depan menunjukkan layak secara finansial. PDAM Bandarmasih memiliki kemampuan untuk membayar kembali investasi yang telah dikeluarkan, termasuk membayar deviden kepada pemegang saham dan berekspansi usaha.

BAB 6

ANALISIS APBD KOTA BANJARMASIN

6.1 Pendahuluan

Untuk menentukan kebijakannya pemerintah daerah harus memperhitungkan kondisi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)nya. Efektifitas dan kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan fungsinya sangat tergantung dari ruang fiskal yang dimilikinya dalam anggaran. Jika terkait dengan adanya pengelolaan perusahaan daerah, pemerintah terlebih lagi harus memiliki kinerja yang benar-benar baik menurut indikator keuangan yaitu dengan tingkat pendapatan yang layak dan memadai serta dapat mengelola belanja secara terkendali. Pada sisi yang lain, dengan adanya perusahaan daerah yang berjalan sehat dapat menjadi potensi untuk menambah sumber penerimaan dan memperbesar kemampuan keuangan yang dimiliki daerah. Dengan demikian pemerintah akan memiliki kemampuan lebih besar untuk mengambil kebijakan dan menciptakan program dan kegiatan disemua unit kerja yang memberikan kesejahteraan sebesar-besarnya bagi masyarakat.

APBD dalam strukturnya terdiri dari: 1. Pendapatan Daerah; 2. Belanja Daerah; dan 3. Pembiayaan Daerah. Hal ini tertuang dalam Pasal 27 ayat (1) PP 12 Tahun 2019. Pendapatan Daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran berkenaan. Belanja Daerah adalah semua kewajiban Pemerintah Daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran berkenaan. Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran berkenaan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

6.2 Analisis Penerimaan APBD

Komponen penerimaan APBD terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Lain-lain Pendapatan yang Sah. Realisasi pendapatan daerah Kota Banjarmasin secara konsisten tumbuh positif selama 2014 – 2018. Secara lebih rinci, perkembangan pendapatan daerah beserta komponennya dapat dilihat pada Tabel berikut.

Tabel 6.1 Penerimaan Daerah Kota Banjarmasin Tahun 2014-2018

Uraian	Tingkat Pendapatan Daerah (Rp.Juta)					Pertumbuhan (%)
	2014	2015	2016	2017	2018	
PENDAPATAN	1.432.589	1.405.907	1.519.640	1.481.114	1.578.359	4,35%
A. PENDAPATAN ASLI DAERAH	216.428	225.821	247.258	324.978	277.863	12,02%
Pajak	134.414	133.833	156.819	180.620	190.037	11,53%
Retribusi	34.212	38.764	29.867	31.720	32.028	6,20%
Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	12.957	12.083	18.716	18.416	15.316	17,20%
Lain-Lain PAD yang Sah	34.845	41.141	41.857	94.222	40.482	29,42%
B. DANA PERIMBANGAN	842.337	848.198	1.113.816	992.961	1.028.152	5,47%
Bagi Hasil Pajak dan Non Pajak Pusat	144.194	167.719	198.613	130.815	168.621	6,15%
DAU	678.176	677.983	709.289	696.829	696.630	2,05%
DAK	19.967	2.496	205.914	165.318	162.900	1596,78%
C. LAIN-LAIN PENDAPATAN YANG SAH	373.825	331.888	158.566	163.175	272.344	6,43%
Hibah	4.922	13.480	9.675	1.171	59.424	1006,41%
Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemda Lainnya	162.260	151.820	143.891	154.504	26.500	-15,36%
Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	186.643	166.589	5.000	7.500	186.420	470,86%
Bantuan keuangan dari Provinsi atau pemerintah daerah	20.000					

Sumber: BPKAD Kota Banjarmasin (diolah).

Dari Tabel tersebut, secara keseluruhan pendapatan daerah Kota Banjarmasin naik hingga mencapai Rp1,5 Trilyun pada 2018 atau tumbuh rata-rata sebesar 4,35 persen sepanjang 2014–2018. Komponen Pendapatan Asli Daerah mengalami pertumbuhan rata-rata tertinggi yaitu sebesar 12,02 persen diikuti oleh komponen Lain-lain Pendapatan yang Sah sebesar 6,43 persen dan Dana Perimbangan yang tumbuh 5,47 persen per tahun.

Pos Pendapatan Asli Daerah memiliki komponen-komponen pendapatan yang semuanya tumbuh positif dan konsisten. Komponen Lain-lain PAD yang Sah tumbuh paling tinggi yaitu rata-rata 29,42% per tahun. Sementara itu komponen Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan meski tumbuh positif dan besarnya tertinggi kedua namun nilainya secara absolut paling rendah. Ini menunjukkan kemampuan pengelolaan aset daerah untuk meningkatkan penerimaan daerah telah dapat dipacu atau berhasil dikembangkan. Meskipun demikian, masih terdapat kemungkinan untuk terus ditingkatkan nilainya mengingat potensi produktif yang ada masih terbuka lebar, misalnya melalui

adanya penyertaan modal kepada BUMD-BUMD yang sehat dan dapat dikelola dengan baik.

Kinerja keuangan daerah pada masa-masa lalu menggambarkan ukuran kemampuan pendanaan pembangunan oleh pemerintahan daerah. Salah satu indikator penting kemampuan keuangan ini adalah Derajat Desentralisasi Fiskal Daerah (DDFD). DDFD diukur melalui kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap tingkat Penerimaan Pendapatan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Semakin besar kemampuan daerah untuk menghasilkan PAD menyebabkan semakin tingginya kemampuan daerah dalam menjaga kesinambungan penyelenggaraan pembangunan di masa datang. Perkembangan DDFD Kota Banjarmasin sepanjang 2014-2018 dapat dilihat pada Tabel berikut.

Tabel 6.2 Derajat Otonomi Fiskal Daerah Kota Banjarmasin Tahun 2014-2018 (Dalam Rupiah)

Tahun	PAD	Pendapatan Daerah	Derajat Desentralisasi Fiskal Daerah
2014	216.427.691.790	1.432.589.208.704	15,11%
2015	225.821.059.656	1.405.907.057.803	16,06%
2016	247.258.423.246	1.519.640.245.461	16,27%
2017	324.977.988.614	1.481.114.231.393	21,94%
2018	277.873.887.440	1.578.369.914.294	17,61%
Rata-rata			17,0%

Sumber: Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah Kota Banjarmasin

Dari Tabel di atas menunjukkan bahwa derajat desentralisasi fiskal Kota Banjarmasin secara keseluruhan mencapai rata-rata 17,40 persen. Angka ini relatif rendah untuk mencapai derajat kemandirian yang diharapkan. Kendati demikian, kecenderungan DDFD menunjukkan bahwa ada peningkatan hingga mencapai 21,94 persen pada tahun 2017. Ini menunjukkan kemampuan keuangan daerah Kota Banjarmasin semakin baik.

Keberadaan BUMD yang berfungsi sebagai penyedia air bersih secara hukum dapat berbentuk Perusahaan Umum Daerah ataupun Perusahaan Perseroan Terbatas Daerah sesuai dengan persyaratan yang dapat dipenuhi. BUMD ini dapat menjadi sumber penerimaan yang baik jika dapat dikelola secara profesional dan

efisien. Akan tetapi, data menunjukkan bahwa PDAM Bandarmasih memiliki biaya operasional yang tinggi sehingga belum dapat memberikan laba yang memadai sehingga dapat memberikan kontribusi pada PAD. Ini merupakan tantangan yang besar bagi pemerintah daerah untuk bisa mengefisienkan PDAM.

Jika dibandingkan dengan target pendapatan daerah, secara keseluruhan pendapatan pada tahun 2014 hingga 2017 tidak memenuhi target dan hanya di tahun 2018 yang melebihi target hingga 101,26 persen. Dari kecenderungan terakhir itu paling tidak masih terdapat optimisme akan kelangsungan kondisi APBD Kota Banjarmasin yang lebih baik.

Untuk memperkirakan kinerja keuangan daerah pada masa yang akan datang tim melakukan proyeksi atas data kondisi historis keuangan daerah di masa lalu disertai dengan asumsi-asumsi atas faktor-faktor ekonomi yang berpengaruh di masa depan. Tim beranggapan bahwa kondisi ekonomi pada 2020 akan lebih baik apalagi setelah terjadinya pelantikan presiden yang memungkinkan kinerja kabinet optimis dengan semangat baru dan kerja keras pemerintah, swasta dan masyarakat. Keadaan ini dapat mengembalikan pergerakan unit-unit ekonomi yang terkait seperti perdagangan, jasa transportasi dan akomodasi. Sumber-sumber penerimaan daerah dari pajak, retribusi dan lain-lain akan meningkat kembali.

Berdasarkan hasil proyeksi dan pertimbangan atas asumsi-asumsi yang telah dibuat maka perkembangan realisasi pendapatan daerah akan tetap tumbuh positif selama 2019–2023. Secara lebih rinci, proyeksi perkembangan pendapatan daerah beserta komponennya dapat dilihat pada Tabel.

Dari Tabel tersebut, secara keseluruhan pendapatan daerah Kota Banjarmasin naik hingga mencapai Rp1,85 triliun pada 2023 atau tumbuh rata-rata sebesar 3,24 persen sepanjang 2019–2023. Komponen Dana Perimbangan mengalami pertumbuhan rata-rata tertinggi yaitu sebesar 5,24 persen diikuti oleh komponen Pendapatan Asli Daerah yang tumbuh sebesar 3,82 persen per tahun. Sedangkan Lain-lain Pendapatan yang Sah rata-rata akan tumbuh minus 6,70 persen per tahunnya.

Tabel 6.3 Proyeksi Penerimaan Pendapatan Kota Banjarmasin 2019-2023

Uraian	Tingkat Pendapatan Daerah					Pert. Rata-rata
	2019	2020	2021	2022	2023	
PENDAPATAN	1.634.497	1.684.844	1.726.890	1.788.745	1.851.247	3,24%
A. PENDAPATAN ASLI DAERAH	291.983	308.877	317.425	326.133	335.004	3,82%
Pajak	186.499	197.701.82	202.644	207.710	212.903	2,33%
Retribusi	33.366	34.447	35.528	36.608	37.689	3,31%
Hasil Pengelolaan Kek. Daerah yg. dipisahkan	18.813	19.918	21.023	22.128	23.233	8,90%
Lain-Lain PAD yang Sah	53.304	56.810	58.230	59.686	61.178	9,15%
B. DANA PERIMBANGAN	1.120.011	1.171.650	1.223.290	1.274.929	1.326.569	5,24%
Bagi Hasil Pajak dan Non Pajak Pusat	165.578	166.773	167.968	169.163	170.358	0,21%
DAU	708.508	714.083	719.658	725.234	730.809	0,96%
DAK	245.926	290.795	335.664	380.533	425.402	21,96%
C. LAIN-LAIN PENDAPATAN YANG SAH	222.504	204.317	186.175	187.683	189.675	-6,70%
Hibah	17.734	18.621	19.552	20.530	21.556	-10,03%
Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemda Lainnya	142.199	139.080	135.960	132.840	129.720	85,50%
Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	62.570	46.616	30.663	34.313	38.398	-20,47%
Bantuan keuangan dari Provinsi atau pemerintah daerah						

Sumber: Hasil proyeksi Tim Kajian.

6.3 Analisis Pengeluaran APBD

Selain pendapatan, pada sisi lain dalam APBD terdapat pengeluaran yang berupa komponen Belanja Daerah. Belanja Daerah merupakan nilai dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan fungsi pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah kota.

Tabel berikut menunjukkan jumlah keseluruhan belanja berdasarkan komponennya yang sudah merupakan gabungan dari belanja tidak langsung dan belanja langsung. Belanja Daerah secara keseluruhan mengalami kenaikan dari 2014 hingga mencapai Rp. 1,42 Trilyun pada 2018 atau tumbuh dengan rata-rata 2,91 persen per tahun. Belanja daerah tersebut bahkan pernah mencapai di atas 1,5 trilyun di tahun 2016 dengan pendapatan yang juga di atas Rp1,5 trilyun. Komponen belanja yang tumbuh paling tinggi adalah Belanja Hibah dengan besaran rata-rata 28,15 persen dan diikuti Belanja Barang dan Jasa sebesar 15,31 persen per tahun. Adapun Belanja Langsung secara keseluruhan tumbuh 7,58 persen sementara Belanja Tidak Langsung rata-rata tumbuh -1,43 persen per tahun.

Selain rata-rata pertumbuhan belanja yang positif juga terdapat pertumbuhan belanja yang negatif, yakni penurunan belanja tertinggi terjadi pada belanja bantuan keuangan kepada propinsi/ kabupaten/kota dan pemerintahan desa yang rata-rata tumbuh minus 19,04 persen per tahun, diikuti belanja Bantuan Sosial minus 13,94 persen dan Belanja Pegawai Tidak Langsung rata-rata minus 0,96 persen per tahun.

Realisasi tingkat belanja daerah dan pertumbuhannya berdasarkan komponennya sepanjang tahun 2014-2018 dapat dilihat pada tabel 4.4 berikut.

Tabel 6.4 Tingkat Belanja Daerah Kota Banjarmasin Tahun 2014-2018

Uraian	Tingkat Belanja Daerah (Rp.Juta)					Pertumbuhan (%)
	2014	2015	2016	2017	2018	
BELANJA DAERAH	1,369,262	1,469,418	1,508,186	1,315,056	1,422,030	2,91%
Belanja Tidak Langsung	756,790	791,856	774,480	671,806	613,679	-1,43%
Belanja Pegawai TL	716,384	730,833	745,179	619,886	589,787	-0,96%
Belanja Bunga	-	-	-	-	-	-
Belanja Hibah	20,705	44,203	15,423	36,056	21,851	28,15%
Belanja Bantuan Sosial	10,536	7,462	4,485	6,390	464	-13,94%
Belanja Bantuan Keuangan kepada Provinsi/ Kabupaten /Kota dan Pemdes	9,150	9,359	9,360	9,359	1,576	-19,04%
Belanja Tidak Terduga	15	-	33	115	-	-
Belanja Langsung	612,472	677,562	733,706	643,251	808,351	7,58%
Belanja pegawai Langsung	-	-	-	-	27,874	
Belanja Barang dan Jasa	288,788	328,669	374,344	416,184	471,639	15,31%
Belanja Modal	323,684	348,893	359,362	227,067	308,837	2,47%

Sumber: BPKAD Kota Banjarmasin

Jika dibandingkan antara target dan realisasi belanja dari tahun 2014 hingga tahun 2018, pencapaiannya masih di bawah target. Realisasi belanja selama rentang itu hanya mencapai antara 80 sampai 91 persen, hal inilah yang kemungkinan menjadi salah satu sebab tingkat SILPA yang besar pada tiap tahunnya. Selain itu, tentu saja ada faktor lain yang mendukung adanya SILPA yaitu pelampauan target penerimaan dan efisiensi dalam penggunaan anggaran.

Tabel 6.5 Proyeksi Nilai Belanja Kota Banjarmasin Tahun 2019-2023

Uraian	Tingkat Belanja Daerah (Rp.Juta)					Pertumbuhan (%)
	2019	2020	2021	2022	2023	
BELANJA DAERAH	1.505.045	1.543.400	1.582.547	1.622.525	1.663.376	3,19
Belanja Tidak Langsung	646.750	618.185	589.620	561.056	532.491	-2,72
Belanja Pegawai TL	606.769	579.255	551.740	524.225	496.711	-3,33
Belanja Bunga	-	-	-	-	-	
Belanja Hibah	25.891	25.306	24.720	24.135	23.550	1,82
Belanja Bantuan Sosial	4.505	3.969	3.433	2.897	2.362	162,23
Belanja Bantuan Keuangan kepada Provinsi/ Kabupaten /Kota dan Pemdes	9.526	9.589	9.652	9.714	9.777	101,41
Belanja Tidak Terduga	58	66	75	83	92	
Belanja Langsung	858.295	925.215	992.927	1.061.470	1.130.885	6,95
Belanja pegawai Langsung	22.299	27.874	33.449	39.023	44.598	11,19
Belanja Barang dan Jasa	511.890	557.212	602.534	647.856	693.177	8,01
Belanja Modal	324.106	340.129	356.944	374.591	393.110	4,94

Sumber: Hasil proyeksi

Berdasarkan hasil proyeksi yang dilakukan tim peneliti, tingkat pengeluaran yang berupa komponen Belanja Daerah dalam APBD secara umum masih akan bisa dijalankan dengan baik. Belanja Daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan fungsi pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah kota. Total belanja daerah dalam rentang 2019– 2023 diproyeksikan tumbuh dengan rata-rata 3,19 persen per tahunnya. Komponen Belanja Pegawai tidak langsung akan terus dikendalikan sehingga hanya tumbuh minus dengan rata-rata minus 3,33 persen per tahun. Efisiensi dilakukan pada beberapa pos yang dinilai tidak efisien seperti pemberian honor-honor tim dan kelompok kerja yang menangani tugas di bawah Tupoksinya. Pemberian kompensasi atas kinerja pegawai diperhitungkan secara cermat dan dibayarkan dalam bentuk tunjangan kinerja.

Kunci dari penyehatan APBD kota Banjarmasin ke depan adalah pengendalian belanja kearah yang lebih efektif dan efisien. Bentuk pengendalian itu dapat terlihat dari besaran proporsi tiap komponen belanja. Tabel di bawah ini menunjukkan proporsi belanja berdasarkan komponennya yang sudah merupakan gabungan dari belanja tidak langsung dan belanja langsung.

Komponen Belanja Pegawai masih menempati porsi dominan dari seluruh belanja. Kendati demikian, porsi belanja pegawai tidak langsung besarnya

diperkirakan dapat dikendalikan sehingga turun dari 42,97 persen pada tahun 2019 menjadi 32,01 persen pada 2023. Pada saat yang sama, tingkat belanja produktif akan lebih ditingkatkan yang terlihat dari Belanja Modal. Proporsi Belanja modal mengalami kenaikan dari 21,53 persen pada tahun 2019 menjadi 23,63 persen pada tahun 2021. Proyeksi proporsi belanja daerah berdasarkan komponennya sepanjang tahun 2019-2023 dapat dilihat pada Tabel berikut ini.

Tabel 6.6 Proyeksi Belanja Daerah Kota Banjarmasin Tahun 2019-2023

Uraian	Tingkat Belanja Daerah (Rp.Juta)					Pertumbuhan (%)
	2019	2020	2021	2022	2023	
BELANJA DAERAH	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	
Belanja Tidak Langsung	42,97	40,05	37,26	34,58	32,01	37,38
Belanja Pegawai TL	40,32	37,53	34,86	32,31	29,86	34,98
Belanja Bunga						0,00
Belanja Hibah	1,72	1,64	1,56	1,49	1,42	1,57
Belanja Bantuan Sosial	0,30	0,26	0,22	0,18	0,14	0,22
Belanja Bantuan Keuangan kepada Provinsi/ Kabupaten /Kota dan Pemdes	0,63	0,62	0,61	0,60	0,59	0,61
Belanja Tidak Terduga	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00
Belanja Langsung	57,03	59,95	62,74	65,42	67,99	62,62
Belanja pegawai Langsung	1,48	1,81	2,11	2,41	2,68	2,10
Belanja Barang dan Jasa	3,40	36,10	38,07	39,93	41,67	31,84
Belanja Modal	21,53	22,04	22,56	23,09	23,63	22,57

Sumber: Hasil proyeksi

6.4 Analisis Keseimbangan Penerimaan dan Pengeluaran APBD

Dalam struktur APBD terdapat neraca inti yaitu keseimbangan antara pos penerimaan dan pengeluaran dan neraca pembiayaan yang menunjukkan keseimbangan penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Keseimbangan antara total nilai penerimaan dan total nilai pengeluaran menghasilkan nilai Saldo Utama. Sementara itu, keseimbangan antara total nilai penerimaan pembiayaan dan total nilai pengeluaran pembiayaan menghasilkan Saldo Pembiayaan. Hasil penjumlahan Saldo Utama dengan Saldo Pembiayaan menghasilkan angka SiLPA.

Perkembangan Saldo Utama dari tahun 2014 hingga tahun 2018 selalu mengalami surplus, kecuali untuk tahun 2015 pendapatan Kota Banjarmasin menurun dari tahun 2014, sementara belanja meningkat pada waktu yang sama. Hal ini menyebabkan Saldo Utama APBD menjadi defisit sebesar Rp63,51 milyar.

Meskipun demikian, kondisi defisit itu dapat ditutup dengan adanya pembiayaan yang memadai. Terlebih lagi, realisasi SILPA tahun 2015 justru dapat dikumpulkan sebesar Rp116,24 milyar. Dengan SILPA yang relatif besar ini dapat dikelola untuk menghadapi beban keuangan dan tantangan penerimaan yang tidak sulit diperkirakan di masa depan.

Tabel 6.7 Keseimbangan APBD Kota Banjarmasin Tahun 2014-2018

Uraian	Realisasi				
	2014	2015	2016	2017	2018
PENDAPATAN	1,432,589	1,405,907	1,519,640	1,481,114	1,578,359
BELANJA DAERAH	1,369,262	1,469,418	1,508,186	1,315,056	1,422,030
SALDO UTAMA	63,327	(63,511)	11,454	166,058	156,329
Saldo Pembiayaan	126,157	179,751	112,291	108,881	224,944
Penerimaan Pembiayaan	176,428	213,662	116,791	123,881	274,944
Pengeluaran Pembiayaan	50,272	33,911	4,500	15,000	50,000
SILPA TA Berjalan	189,484	116,240	123,745	274,939	381,273

Sumber: BPKAD Kota Banjarmasin (diolah)

Melalui pengelolaan keuangan daerah yang lebih efektif dan efisien maka penyelenggaraan keuangan dapat ditingkatkan demi optimalisasi hasil-hasil pembangunan bagi masyarakat. Penyerapan APBD harus benar-benar diarahkan kepada alokasi belanja-belanja produktif.

Proyeksi sepanjang 2019 – 2023 pendapatan Kota Banjarmasin meningkat dari Rp1,63 Trilyun pada 2019 menjadi Rp1,85 Trilyun pada 2023. Sementara itu, belanja juga meningkat pada waktu yang sama dari Rp1,50 Trilyun pada 2019 menjadi Rp1,66 Trilyun pada 2023. Dengan kondisi ini Saldo Utama APBD dapat dipertahankan pada kondisi Surplus setiap tahunnya.

Tabel 6.8 Proyeksi Keseimbangan APBD Kota Banjarmasin Tahun 2019-2023

Uraian	Realisasi				
	2019	2020	2021	2022	2023
PENDAPATAN	1.634.497	1.684.844	1.726.890	1.788.745	1.851.247
BELANJA DAERAH	1.505.045	1.543.400	1.582.547	1.622.525	1.663.376
SALDO UTAMA	129.452	141.445	144.343	166.220	187.871
Pembiayaan	257.415	256.983	262.534	264.954	283.241
Penerimaan Pembiayaan	381.415	386.983	398.534	406.954	431.241
Pengeluaran Pembiayaan	124.000	130.000	136.000	142.000	148.000
SILPA TA Berjalan	386.867	398.428	406.877	431.174	471.111

Sumber: BPKAD Kota Banjarmasin (diolah)

Melalui pengelolaan keuangan daerah yang lebih efektif dan efisien maka pengelolaan keuangan dapat ditingkatkan demi optimalisasi hasil-hasil pembangunan bagi masyarakat. Penyerapan APBD harus benar-benar diarahkan kepada alokasi belanja-belanja produktif.

BAB 7

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

7.1 Kesimpulan

Bentuk badan hukum antara Perseroda dan Perumda secara umum memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing. Perumda adalah badan hukum usaha yang cocok untuk perusahaan yang tidak mengutamakan keuntungan, atau lebih menitik beratkan pada pelayanan. Sementara Perseroda adalah badan hukum usaha yang cocok untuk perusahaan yang mengutamakan keuntungan.

Kondisi keuangan PDAM cukup dan sehat sehingga bias menghasilkan laba. Namun, tingkat labanya relatif karena biaya operasional yang sangat tinggi sehingga seishis antara pendapatan operasional dengan biaya operasional rendah. Perusahaan beroperasi sangat tidak efisien.

Sedangkan kondisi keuangan Pemerintah Daerah, realisasi APBD selalu menghasilkan surplus setiap tahunnya. Surplus yang cukup tinggi memberikan indikasi bahwa perencanaan anggaran kurang begitu baik, karena banyak kegiatan yang tidak dapat dijalankan walaupun sudah ada anggarannya. Memang perlu diidentifikasi sumber tingginya SILPA yang terjadi hamper setiap tahun. Untuk itu, Pemerintah Kota masih memiliki kemampuan secara terbatas untuk melakukan penyertaan modal kepada perusahaan-perusahaan daerah yang dimilikinya demi memberikan kinerja yang lebih baik didalam pelayanan dan penghasil laba untuk memberikan kontribusi dalam PAD.

7.2 Rekomendasi

Berdasarkan kondisi PDAM pada saat ini dimana PDAM dimiliki oleh 2 Pemerintah Daerah yaitu Pemerintah Kota Banjarmasin dan Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan, maka rekomendasi dari hasil kajian ini adalah perubahan bentuk badan hukum dari PDAM adalah berbentuk **Perseroda**. Beberapa pertimbangan utama bentuk badan hukum Perseroda dari PDAM adalah sebagai berikut:

1. Pemilik modal dari PDAM lebih dari 1 Pemerintah Daerah sehingga bagi Pemerintah Kota akan menemui kesulitan untuk mengambil alih asset yang ditanamkan di PDAM dari Pemerintah Provinsi sekaligus. Karena tanpa pengambil alihan asset yang ditanamkan Pemerintah Provinsi secara serentak, tidak memungkinkan PDAM menjadi Perumda.
2. Kondisi APBD Pemerintah Kota belum memungkinkan untuk mengambil alih seluruh asset Pemreintah Provinsi di PDAM saat ini atau 1 tahun ke depan, karena keterbatasan dana.

3. Revaluasi asset diperlukan untuk menilai besar saham masing Pemerintah Kota dan Pemerintah Provinsi sebelum perusahaan berubah menjadi Perseroda.
4. Besarnya modal awal PDAM yang berbentuk Perseroda adalah sebesar Rp5trilyun.

DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, G., & Guntara, D. (2018). PERUBAHAN BENTUK PERUSAHAAN DAERAH KE PERSEROAN DAERAH: PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM KARAWANG. *Jurnal Ilmiah Hukum DE'JURE: Kajian Ilmiah Hukum*, 3(1), 68–78.
- Burhan, H. (2018). Dirut PDAM : Perubahan PDAM Harus Pertimbangkan PP 54/2017.
- Cahyaningrum, D. (2018). Implikasi Bentuk Hukum Bumd Terhadap Pengelolaan BUMD (The Implication of Regional Owned Enterprises Legal Form to its Management). *Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan*. <https://doi.org/10.22212/jnh.v9i1.997>
- Denpasarkota. (2019). PD Pasar Denpasar Akan Tata Bagian Depan Pasar Kumbasari.
- Desiani, R. A. A. (2019). *PDAM Buleleng Usulkan Perubahan Badan Hukum jadi Perumda*.
- Friana, H. (2018). Perda Disahkan DPRD, Pasar Jaya Resmi Jadi Perumda.
- Imran, T. Y. (2019). PDAM Tirta Dharma Pilih Badan Usaha Perumda, Ini Penjelasannya.
- Kusumastuti, D., & Samadi, W. M. (2019). Perubahan Perusahaan Daerah dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 201 tentang Pemerintah Daerah. *Research Fair Unisri*, 3(1).
- Metropolitan. (2019). Jadi Perumda, PD Pasar bakal Punya Anak Perusahaan.
- Muhammad, A. S. (2018). Reorientasi BPR Dari Perusda Menjadi Perseroda. *Dialektika Publik : Jurnal Administrasi Negara Universitas Putera Batam*, 3(1).
- Paembonan, A. (2019). Tingkatkan Pendapatan, Status PD Pasar Akan Diubah jadi Perseroan.
- Riantara, D. (2019). PDAM Pertama Yang Berubah Menjadi Perseroda.
- Samudra, A. (2018). Status Bank Pasar akan Menjadi Perseroda.
- Solehudin, M. (2019). Pemkot Bandung Ubah Nomenklatur 3 BUMD Menjadi Perumda.
- Suhendra, A., & Taufiq, M. (2018). Asas Fiduciary Skill And Care Dalam Pengelolaan Bumd Guna Mewujudkan Good Corporate Governance. *Jurnal Living Law*, 10(2). <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.30997/jill.v10i2.1499>