



2019



# Laporan Akhir Kajian Perubahan Badan Hukum Usaha PD PAL

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



# **Laporan Akhir**

## **Kajian Perubahan Badan Hukum Usaha PD PAL**

**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.

Muhammad Hudaya, SE, M.M. Ph, D.

Dr. Muzdalifah, SE, M.Si.

Ryan Juminta Anwar, SE, M.Sc.

Rusmin Nuryadin, SE, M.Si.

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 PD PAL. 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 PD PAL.

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 Pengolahan Air Limbah (PD PAL) sehingga PD PAL 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.



Muhammad Hudaya SE, M.M., Ph.D. Lektor Kepala, Dosen Tetap FEB ULM, Ph.D. dari The University of Wollongong, Australia, juga aktif dalam berbagai organisasi ilmiah dan profesi seperti sebagai Tim Penasehat ISEI, dan pengurus organisasi Ikatan Ahli Ekonomi Islam.



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 ini dilakukan karena semua perusahaan daerah harus menyesuaikan dengan UU No. 23 Tahun 2014 dan PP No. 54 Tahun 2017 termasuk PD PAL. Badan hukum apa yang sesuai dengan kondisi saat ini dari PD PAL, apakah Perumda, Perseroda ataukah BLUD. Hasil kajian Tim, kondisi PD PAL secara finansial sangat berat, karena operasi perusahaan terus merugi sejak berdirinya perusahaan ini. Kerugian yang terus menerus ini akibat rendahnya jumlah pelanggan yang dilayaninya. Sementara ada mesin yang harus selalu beroperasi selama 24 jam yang menyebabkan tingginya biaya operasional. Selama kurun waktu sejak berdirinya, penambahan pelanggan nyaris stagnan dan jaringan infrastruktur juga nyaris tidak dibangun sehingga cakupan pelanggan juga tidak bertambah. Dengan kondisi seperti ini, maka rekomendasi dari hasil kajian ini adalah dilakukan **merger** antara PD PAL dan PDAM. Beberapa pertimbangan utamanya adalah sebagai berikut:

1. PDAM saat ini memiliki cakupan layanan yang cukup tinggi yakni diatas 98% yang bisa dimanfaatkan oleh PD PAL untuk meningkatkan cakupan layanannya dengan ikut dalam satu manajemen dengan PDAM.
2. Kondisi APBD Pemerintah Kota cukup memungkinkan untuk menyediakan investasi bagi PD PAL saat ini.

## LEMBAR PENGESAHAN

1. Judul Kajian : Laporan Akhir Kajian Perubahan Badan Hukum Usaha PD PAL
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](mailto:mhandryiman@gmail.com)
5. Anggota Tim  
1 Syahrituah Siregar, SE, MA.  
2 Hidayatullah Muttaqin, SE, M.Si. Pg.D.  
3 Hudaya.  
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 PD PAL** 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 Nopember 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 PD PAL** 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 Nopember 2019

Yang membuat pernyataan



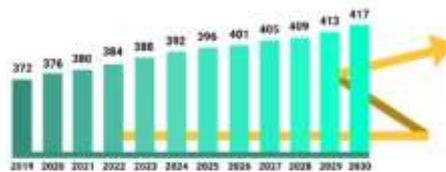
Prof. M. Handry Imansyah, MAM, Ph.D.

# INFO GRAFIS

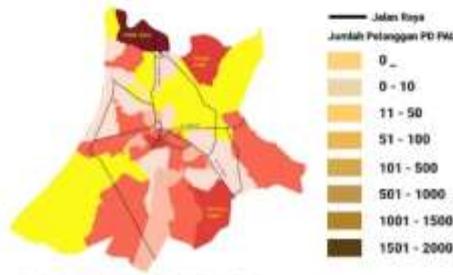
## LAPORAN AKHIR KAJIAN PERUBAHAN BADAN HUKUM USAHA PD PAL



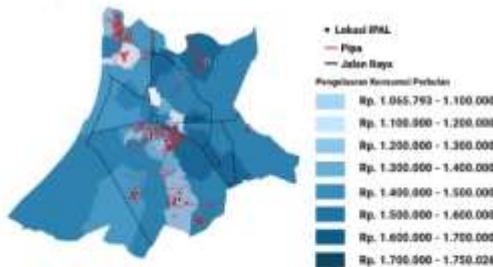
Proyeksi Rata-Rata Jumlah Air Limbah Domestik Penduduk Kota Banjarmasin Per Hari Tahun 2019-2030 (Satuan Mobil Tangki 4,000 Liter)



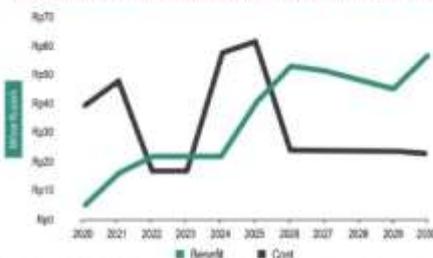
Peta Sebaran Jumlah Pelanggan PD PAL 2019 Menurut Kelurahan di Kota Banjarmasin



Peta Sebaran Jaringan Pipa PD PAL 2019 dan Daya Beli Masyarakat di Kota Banjarmasin



Proyeksi Benefit dan Cost PD PAL 2020-2021 untuk Skenario Kedua



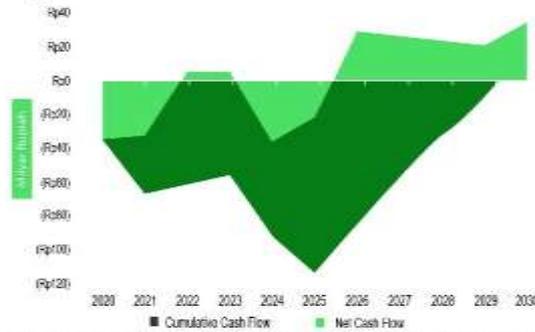
Dalam skenario kedua, PD PAL bertahap lebih banyak lagi dalam menaikan jumlah pelanggan menjadi hampir 6,5 kali lipat jumlah pelanggan tahun 2019, setiap nilai MPV dan RIT tetap menggunakan standar PD PAL, setiap sangat tidak layak, satu masing masing sebesar Rp20,45 milyar dan 3,30%

# LAPORAN AKHIR

## KAJIAN PERUBAHAN BADAN HUKUM USAHA PD PAL



Proyeksi Net Cash Flow dan Cumulative Cash Flow PD PAL 2020-2030 untuk Skenario Kedua



Berdasarkan analisis pra FS ini, maka sebagai usaha bisnis tersendiri PD PAL tidak layak untuk dipertahankan. Namun karena pentingnya pelayanan air limbah domestik sebagai salah satu jaring pengaman lingkungan dan kesehatan masyarakat, fungsi dari PD PAL tetap harus dipertahankan.

### Nilai dan Tingkat Pertumbuhan Pendapatan dan Belanja pada APBD Kota Banjarmasin 2014 – 2018



### KONDISI PD PAL

Hasil analisis SWOT yang dilakukan oleh PD PAL menempatkan perusahaan pada kuadran III. Artinya perusahaan memiliki potensi cukup baik tetapi menghadapi problem internal yang cukup besar.



- PD PAL secara keuangan mendekati kerugian besar karena memiliki beban yang cukup besar.
- Pertanian adalah biaya operasi yang besar dari pada pendapatan operasi.
- Risiko adalah pelanggan terhadap jumlah rumah tangga masih sangat sedikit.



### SKENARIO PD PAL

#### LIKUIDASI

Jika tidak ada upaya PD PAL dan PEMKO untuk:

- Meningkatkan pendapatan usaha
- Menekan biaya operasional
- Melipatandakan jumlah pelanggan

#### MERGER

- Perusahaan dapat dimerges dengan PDAM
- Harus ada regulasi yang memaksa pelanggan PDAM dengan kriteria tertentu untuk menjadi pelanggan PD PAL
- Hasil merger bertanda hukum PERSERODAAgar perusahaan dapat berjalan secara efisien.

#### SKENARIO PD PAL

##### BLUD

- Pola Pengelolaan BLUD didasarkan pada PP Nomor 28 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Keuangan BLU, berubah dengan PP Nomor 74 Tahun 2012.
- BLUD adalah instansi di lingkungan
- PEMKO pelayanan kepada masyarakat dengan efisien, efektif dan produktif.
- Kinerja keuangan Unit Kerja yang sehat.
- Laporan keuangan BLUD bagian Laporan Keuangan PEMKO

##### BERDIRI SENDIRI

- PD PAL dapat berdiri sendiri menjadi PERUMDA atau PERSERODAA dengan syarat:
- Harus ada regulasi yang memaksa setiap rumah dan gedung dengan kriteria tertentu diwajibkan menjadi pelanggan PD PAL
- Bentuk badan hukum yang dipilih bergantung pada tujuan PEMKO mendirikan perusahaan.



### REKOMENDASI

Berdasarkan kondisi PD PAL pada saat ini dimana PD PAL dimiliki oleh Pemerintah Kota Banjarmasin, maka rekomendasi dari hasil kajian ini adalah dilakukan merger antara PD PAL dan PDAM. Beberapa pertimbangan utamanya adalah sebagai berikut:

- PDAM saat ini memiliki cakupan layanan yang cukup tinggi yakni diatas 98% yang bisa dimanfaatkan oleh PD PAL untuk meningkatkan cakupan layannya dengan ikut dalam satu manajemen dengan PDAM.
- Kondisi APBD Pemerintah Kota cukup memungkinkan untuk menyediakan investasi bagi PD PAL, saat ini

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>PENULIS .....</b>	<b>i</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>i</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN.....</b>	<b>ii</b>
<b>LEMBAR PERNYATAAN .....</b>	<b>iii</b>
<b>LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI ILMIAH .....</b>	<b>iv</b>
<b>INFO GRAFIS .....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>ix</b>
<b>RINGKASAN EKSEKUTIF .....</b>	<b>1</b>
<b>BAB 1 PENDAHULUAN.....</b>	<b>3</b>
1.1 Latar Belakang .....	3
1.2 Permasalahan.....	3
1.3 Tujuan Kajian.....	3
1.4 Output Kajian .....	3
<b>BAB 2 KAJIAN PUSTAKA.....</b>	<b>4</b>
2.1 Pendahuluan .....	4
2.2 Perubahan Bentuk PD PAL di Berbagai Daerah.....	4
2.3 Kesimpulan .....	6
<b>BAB 3 METODE PENELITIAN .....</b>	<b>7</b>
3.1 Jenis Penelitian.....	7
3.2 Ruang Lingkup Penelitian. ....	7
3.3 Teknik Pengumpulan Data .....	7
3.4 Teknik Analisis Data .....	7
3.5 Waktu Penelitian .....	8
<b>BAB 4 KAJIAN BERBAGAI BADAN HUKUM USAHA .....</b>	<b>9</b>
4.1 Pendahuluan .....	9
4.2 Tinjauan UU dan Peraturan Mengenai Perusahaan Daerah .....	9
4.3 Tinjauan UU dan Peraturan Mengenai Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) .....	11
4.4 Analisis Kelebihan Perumda dan Perseroda .....	15
4.5 Analisis Kekurangan Perumda dan Perseroda .....	17
4.6 Analisis Kelebihan dan Kekurangan BLUD .....	17
4.7 Kesimpulan .....	18
<b>BAB 5 KAJI ULANG RENCANA BISNIS DAN PRA FEASIBILITY STUDY .....</b>	<b>19</b>
5.1 Pendahuluan .....	19

5.2	Isu Strategis dan Layanan PD PAL .....	19
5.3	Penilaian dari Aspek Keuangan.....	23
5.4	<i>Pra Feasibility Study</i> PD PAL.....	27
5.5	Kesimpulan .....	31
<b>BAB 6 ANALISIS ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH KOTA BANJARMASIN .....</b>		<b>32</b>
6.1	Pendahuluan .....	32
6.2	Analisis Keseimbangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.....	33
6.3	Analisis Penerimaan APBD.....	36
6.4	Analisis Pengeluaran APBD.....	42
6.5	Kesimpulan .....	45
<b>BAB 7 KESIMPULAN DAN REKOMENDASI.....</b>		<b>47</b>
7.1	Kesimpulan .....	47
7.2	Rekomendasi .....	47
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>		<b>48</b>

## DAFTAR TABEL

	Hal
Tabel 3.1 Alokasi Waktu Kegiatan .....	8
Tabel 5.1:Kapasitas Produksi Daerah Layanan dan Jumlah Pelanggan PD PAL 2019 .....	21
Tabel 6.1 Keseimbangan Pendapatan dan Belanja serta Pembiayaan Daerah Kota Banjarmasin Tahun 2014-2018 .....	35
Tabel 6.2 Proyeksi Keseimbangan Pendapatan dan Belanja serta .....	35
Tabel 6.3 Tingkat Penerimaan Pendapatan dan Rata-Rata Pertumbuhan Kota Banjarmasin Tahun 2014-2018 .....	37
Tabel 6.4 Derajat Otonomi Fiskal Daerah Kota Banjarmasin Tahun 2014-2018 (Dalam Rupiah) .....	39
Tabel 6.5: Proyeksi Pendapatan Dan Pertumbuhannya APBD Kota Banjarmasin Tahun 2019-2023 .....	41
Tabel 6.6 Tingkat Belanja Daerah dan Pertumbuhannya Kota Banjarmasin Tahun 2014-2018 .....	43
Tabel 6.7 Proyeksi Nilai Belanja Daerah Pada Masing-Masing Komponen dan Pertumbuhannya Kota Banjarmasin Tahun 2019-2023.....	44
Tabel 6.8 Proyeksi Belanja Daerah Pada Masing-Masing Kompenen Berdasarkan Proporsinya Kota Banjarmasin Tahun 219-2023 .....	45

## 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 termasuk PD PAL. Badan hukum apa yang sesuai dengan kondisi saat ini dari PD PAL, apakah Perumda, Perseroda ataukah BLUD.

### **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. Karena PD PAL di berbagai daerah di Indonesia umumnya bagian dari PDAM, dan hanya di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta saja yang berdiri sendiri.

### **Bagian 3: Temuan/ Hasil Kajian**

Dari hasil kajian Tim, kondisi PD PAL secara finansial sangat berat, karena operasi perusahaan terus merugi sejak berdirinya perusahaan ini. Kerugian yang terus menerus ini akibat rendahnya jumlah pelanggan yang dilayaninya. Sementara ada mesin yang harus selalu beroperasi selama 24 jam yang menyebabkan tingginya biaya operasional. Selama kurun waktu sejak berdirinya, penambahan pelanggan nyaris stagnan dan jaringan infrastruktur juga nyaris tidak dibangun sehingga cakupan pelanggan juga tidak bertambah.

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

Pemerintah saat ini mengharuskan semua perusahaan daerah termasuk PD PAL harus bertransformasi menjadi Perusahaan Umum Daerah (Perumda) atau Perseroan Terbatas Daerah (Perseroda) atau bentuk lainnya sesuai dengan kondisi perusahaan.

### **Bagian 5 : Rekomendasi Kajian/ Kebijakan**

Berdasarkan kondisi PD PAL pada saat ini dimana PD PAL selalu mengalami kerugian di operasionalnya, maka telah dilakukan berbagai analisis dengan membuat Pra FS investasi baru pada truk tangki bergerak untuk menjemput air limbah di daerah tidak ada jaringan pipa sehingga bisa menambah jumlah pelanggan.

Dengan kondisi seperti ini, maka rekomendasi dari hasil kajian ini adalah dilakukan **merger** antara PD PAL dan PDAM. Beberapa pertimbangan utamanya adalah sebagai berikut:

1. PDAM saat ini memiliki cakupan layanan yang cukup tinggi yakni diatas 98% yang bisa dimanfaatkan oleh PD PAL untuk meningkatkan cakupan layanannya dengan ikut dalam satu manajemen dengan PDAM.
2. Kondisi APBD Pemerintah Kota cukup memungkinkan untuk menyediakan investasi bagi PD PAL saat ini

**Bagian 6 : Informasi dan Kontak Peneliti**

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

Email: [mhandryiman@gmail.com](mailto:mhandryiman@gmail.com); [mhimansyah@ulm.ac.id](mailto: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**

Perusahaan Daerah PAL didirikan sejak 2010 dimana sebelumnya merupakan bagian PDAM. Namun sejak berdirinya, perusahaan pengelolaan air limbah mengalami kemajuan sangat lambat dan terus mengalami kerugian selama beroperasinya. 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 PD PAL yang secara keuangan kurang sehat karena mengalami kerugian terus menerus. Sedangkan kegiatan operasional terus berjalan, walaupun mengalami kerugian terus menerus. Permasalahan utama dari PD PAL adalah masih rendahnya jumlahnya pelanggan sehingga skala ekonomis belum tercapai. Sementara itu, biaya operasional cukup tinggi karena ada alat atau mesin tertentu harus bekerja 24 jam dan tidak boleh dimatikan sehingga biaya operasional akan tetap tinggi. Untuk meningkatkan pendapatan operasional dengan meningkatkan jumlah pelanggan relatif sulit karena infrastruktur jaringan yang masih terbatas. Dengan keterbatasan jaringan, maka jumlah pelanggan tidak bertambah dan sangat terbatas.

### **1.3 Tujuan Kajian**

Kajian ini bertujuan untuk melihat kondisi PD PAL 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 PD PAL dari perusahaan daerah akan menjadi Perumda atau Perseroda atau yang lainnya seperti BLUD atau merger dengan PDAM.

## **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 pada semua badan usaha milik daerah (BUMD) di seluruh daerah di Indonesia. Seluruh Pemerintah Daerah di Indonesia dituntut melakukan perubahan bentuk hukum BUMD yang dilimikanya untuk menjadi Perusahaan Umum Daerah (Perumda) atau Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda).

Perusahaan Daerah PAL (Pengolahan Air Limbah) sebagai BUMD yang bergerak di bidang usaha pengolahan air limbah sebagaimana BUMD bidang usaha lainnya mesti melakukan perubahan bentuk hukum menjadi Perumda atau Perseroda atau bentuk lainnya. Bab ini mengkaji perubahan bentuk BUMD di berbagai daerah di Indonesia khususnya terkait perubahan bentuk hukum Perusahaan Daerah PAL. 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 PD PAL di Berbagai Daerah**

Menindaklanjuti Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah, sebagian Pemerintah Daerah telah melakukan perubahan bentuk hukum berbagai BUMD seperti PD Pasar dan sebagian daerah dalam tahap proses perubahan bentuk hukum. Sepengetahuan Tim Kajian, di seluruh Indonesia, tidak terdapat badan usaha milik daerah pengolahan air limbah yang berdiri sendiri, kecuali Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Oleh karena itu, contoh pembanding dari daerah lain sangat minimal. Namun demikian, berbagai kasus perubahan badan usaha milik daerah di sektor lain dapat dijadikan sebagai pembanding yang bidang usahanya tidak bermotif mencari keuntungan atau lebih fokus pada pelayanan kepada masyarakat seperti PDAM.

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 selayaknya 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. Hanya ada (2) dua Pemerintah Daerah lebih memilih PD PAL dalam bentuk hukum Perumda yang lainnya masih dibawah PDAM.

## **BAB 3**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1 Jenis Penelitian**

Kajian ini merupakan studi kepustakaan dan data sekunder yang akan di analisis secara deskriptif. Tujuan studi kepustakaan adalah untuk menggali teori, aturan serta hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan perubahan bentuk perusahaan yang sesuai dengan kondisi, tujuan perusahaan daerah yang sedang dikaji. Perusahaan yang jadi obyek penelitian adalah PD Pengolahan Air Limbah (PAL). Kesesuaian tugas dan fungsi perusahaan (PD PAL) tersebut berdasarkan PP No. 54 Tahun 2017 dianalisis dengan kondisi perusahaan berupa kondisi keuangannya dan kondisi organisasinya.

#### **3.2 Ruang Lingkup Penelitian.**

Penelitian ini dilakukan pada PD.PAL Kota Banjarmasin.

#### **3.3 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Dokumentasi, yaitu mengumpulkan data sekunder yang dipublikasikan secara terbuka dan berbayar sumber baik dalam bentuk buku, buku digital dalam format PDF, dan tabel dinamis dari *website* resmi BPS dan sumber-sumber lainnya. Pendokumentasian juga mencakup data yang tidak atau belum dipublikasikan tetapi dapat diperoleh dari pihak terkait seperti bisnis plan dari PD PAL Banjarmasin. data APBD Kota Banjarmasin serta berbagai data terkait lainnya.
2. Observasi, yaitu pengamatan langsung terhadap obyek kajian yakni datang dan melihat secara langsung proses pengolahan air limbah di PD PAL Kota Banjarmasin.

#### **3.4 Teknik Analisis Data**

Data yang diperoleh dalam kajian ini diolah ke dalam bentuk tabel, grafik, dan gambar peta yang informatif. Hasil olah data tersebut kemudian dianalisis secara deskriptif. Selain itu, analisis manfaat dan biaya dan metode evaluasi proyek (studi kelayakan) juga dilakukan untuk melihat prospek ke depan PD PAL jika ada investasi baru untuk meningkatkan kinerja keuangan perusahaan.

### 3.5 Waktu Penelitian

Penelitian dilakukan selama satu bulan dengan alokasi waktu untuk masing-masing kegiatan disajikan pada 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**

### **KAJIAN BERBAGAI BADAN HUKUM USAHA**

#### **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, PP N0. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, diubah dengan PP No.74 tahun 2012, PP N0.58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah, perubahan Permendagri 61 Tahun 2007 Permendagri 79 Tahun 2018 tentang penguatan kebijakan BLUD. Bab ini akan membahas mengenai berbagai peraturan dan UU yang mendasari lahirnya perusahaan daerah serta transformasi peraturan terbaru, selain itu juga disampaikan tentang Badan Layanan Umum Daerah (BLUD), kemudian dilanjutkan dengan pembahasan terhadap kelebihan masing-masing bentuk perusahaan daerah berupa perusahaan umum daerah (Perumda) dan perusahaan perseroan terbatas daerah (Perseroda) serta BLUD. Bagian berikutnya adalah membahas kekurangan masing-masing bentuk perusahaan daerah berupa perusahaan umum daerah (Perumda) dan perusahaan perseroan terbatas daerah (Perseroda) serta BLUD, 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 limbah. 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 Tahun 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 Tinjauan UU dan Peraturan Mengenai Badan Layanan Umum Daerah (BLUD)**

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang membuka koridor baru bagi penerapan basis kinerja di lingkungan pemerintah. Pasal 68 dan Pasal 69 menyatakan instansi pemerintah yang tugas pokok dan fungsinya memberi pelayanan kepada masyarakat dapat menerapkan pola pengelolaan keuangan yang fleksibel dengan mengutamakan produktivitas, efisiensi, dan efektivitas instansi, dengan sebutan Badan Layanan Umum (BLU), merupakan instansi pemerintah yang memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam bentuk barang dan jasa dengan motif tanpa mencari keuntungan. Untuk mendukung kelancaran tugas yang diemban oleh instansi pemerintah yang berbentuk BLU tersebut maka dibuat sebuah system tata kelola yang disebut dengan Pola Pengelolaan Keuangan BLU (PPK-BLU).

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2005 tentang pengelolaan badan layanan umum daerah dalam pasal 14 ayat (5) Pendapatan sebagaimana Penerimaan APBN/APBD diberlakukan sebagai pendapatan BLU, Pendapatan yang diperoleh dari jasa layanan yang diberikan kepada masyarakat dan hibah tidak terikat yang diperoleh dari masyarakat atau badan lain merupakan pendapatan operasional BLU. dan hasil kerjasama BLU dengan pihak lain dan/atau hasil usaha lainnya merupakan pendapatan bagi BLU dapat dikelola langsung untuk membiayai belanja BLU sesuai RBA, dan pada ayat (6) Pendapatan yang diperoleh dari jasa layanan yang diberikan kepada masyarakat dan hibah tidak terikat yang diperoleh dari masyarakat atau badan lain, hibah terikat yang diperoleh dari masyarakat atau badan lain merupakan pendapatan yang harus diperlakukan sesuai dengan peruntukan., dan hasil kerjasama BLU dengan pihak lain dan/atau hasil usaha lainnya merupakan pendapatan bagi BLU dilaporkan sebagai pendapatan negara bukan pajak kementerian/lembaga atau pendapatan bukan pajak pemerintah daerah.

Pada pasal 15 dalam Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2004 menyatakan bahwa Belanja BLU dilaporkan sebagai belanja barang dan jasa kementerian negara/lembaga/SKPD/pemerintah daerah. seperti sebelumnya disampaikan pendapatan BLU bisa digunakan langsung untuk biaya operasional yang tercatat pada APBD bagian dari Belanja Daerah. Terminologi Badan Layanan

Umum (BLU) mulai masuk ke ranah publik sejak kelahiran Undang-undang nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, terutama pada Bab XII pasal 68-69 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. Sebagai tindak lanjut dalam penerapan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum bagi satuan kerja, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dan kemudian dicabut dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut peraturan pemerintah definisi BLUD adalah "instansi di lingkungan pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas". Badan Layanan Umum Daerah memiliki 5 karakter khusus yang berbeda dengan instansi lainnya adalah :

1. Instansi pemerintah yang menyediakan layanan secara langsung kepada masyarakat baik penyediaan barang dan atau jasa.
2. Instansi pemerintah yang harus menerapkan praktik bisnis yang sehat tanpa mencari keuntungan.
3. Instansi pemerintah dijalankan dengan prinsip efisien dan produktifitas, hal ini merupakan karakter yang penting dalam menjalankan operasional Badan layanan Umum.
4. Instansi pemerintah dalam menjalankan operasional Badan Layanan Umum dengan fleksibilitas dan otonom, fleksibilitas dalam beberapa aspek, yaitu:
  - a. Fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan.
  - b. Fleksibilitas dalam pengelolaan sumber daya manusia.
  - c. Fleksibilitas dalam mengelola pengadaan barang/aset.
5. Instansi pemerintah mempunyai hak pengecualian dalam mengelola dan menggunakan pendapatannya dan sekaligus dalam mengelola keuangan daerah yang lainnya seperti pinjaman, piutang, pengadaan barang dan jasa untuk instansi pemerintah dan lainnya

Status hukum Badan Layanan Umum adalah merupakan instansi milik pemerintah dengan kekayaan negara yang tidak dipisahkan, berdasarkan peraturan

Undang undang sebagai pendelegasian wewenang dari instansi Induk. BLUD merupakan instansi di lingkungan pemerintah tersebut tidak mungkin status hukumnya sebagai badan hukum karena pemerintah bukanlah badan atau subjek hukum. Dalam Pengelolaan Keuangan BLUD, suatu instansi Pemerintah Daerah selain diberikan fleksibilitas penggunaan anggaran juga diharapkan mampu meningkatkan kemandirian dalam pemenuhan pembiayaan. Suatu SKPD yang belum melakukan pengelolaan BLUD maka segala jenis pembiayaan harus tergantung pada mekanisme APBD, artinya ketika pembiayaan instansi yang terus meningkat dalam rangka pemenuhan kebutuhan tidak diimbangi dengan penyediaan anggaran. Instansi tersebut tidak dapat langsung menggunakan pendapatan yang tersedia untuk memenuhi pembiayaannya, sehingga SKPD yang belum melaksanakan pengelolaan BLUD secara anggaran cenderung defisit.

Bentuk layanan umum yang diberikan oleh BLUD kepada masyarakat dapat dikelompokkan dalam 3 kelompok:

1. Pengadaan Jasa atau Barang

Pelayanan meliputi layanan pendidikan, kesehatan, penelitian dan pengembangan sumber daya manusia serta bidang penyiaran publik, diantaranya rumah sakit pemerintah pusat atau daerah, perguruan tinggi negeri, penelitian – penelitian yang bisa dimanfaatkan oleh pihak industri swasta atau pemerintah serta pengembangan sumber daya manusia

2. Pengelolaan Dana

Layanan yang meliputi dana bergulir, terutama untuk Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM). Pelayanan ini juga melakukan aktivitas usaha pembiayaan perkreditan rumah, pembangunan hutan ataupun bentuk lainnya. Layanan yang diberikan terutama memberikan kemudahan dan keringanan kepada masyarakat yang kurang mampu untuk mendapatkan kredit lunak. Pemerintah menyediakan dana kepada BLU dan selanjutnya lembaga pembiayaan mengelola dan meneruskan kepada masyarakat dengan tingkat bunga yang relatif rendah dengan dibandingkan lembaga pembiayaan milik swasta.

3. Pengelolaan Kawasan atau Wilayah

Layanan yang meliputi pengelolaan kawasan atau wilayah ekonomi terpadu (KAPET), Otorita (Batam) dan Kawasan Subang, Gelora Bung Karno ataupun Kemayoran. Dalam hal ini aset tetap dimiliki oleh pemerintah digunakan oleh pihak lain dengan imbalan pemilik kawasan/pemerintah menerima manfaat ekonomi dari pengelolaan tersebut. Biasanya hak dan konsesi pengelolaan kawasan dibatasi dengan waktu tertentu, apakah tahunan, belasan tahun atau puluhan tahun.

BLU diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengaturnya, yaitu:

1. Pasal 1 angka 23, Pasal 68 dan Pasal 69 UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
2. PP No. 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum;
3. PP No. 74 tahun 2012 tentang Perubahan/Revisi PP nomor 23 tahun 2005
4. PP No. 02 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal;
5. Peraturan Menteri Keuangan No. 07/PMK.02/2006 tentang Persyaratan Administratif Dalam Rangka Pengusulan Dan Penetapan Satuan Kerja Instansi Pemerintah Untuk Menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum;
6. Peraturan Menteri Keuangan No. 08/PMK.02/2006 tentang Kewenangan Pengadaan Barang/Jasa Pada Badan Layanan Umum;
7. Peraturan Menteri Keuangan No. 10/PMK.02/2006 jo. PMK No. 73/PMK.05/2007 tentang Pedoman Penetapan Remunerasi Bagi Pejabat Pengelola, Dewan Pengawas dan Pegawai Badan Layanan Umum;
8. Peraturan Menteri Keuangan No. 66/PMK.02/2006 tentang Tata Cara Penyusunan, Pengajuan, Penetapan, Dan Perubahan Rencana Bisnis Dan Anggaran serta Dokumen Pelaksanaan Anggaran Badan Layanan Umum;
9. Peraturan Menteri Keuangan No. 109/PMK.05/2007 tentang Dewan Pengawas Badan Layanan Umum;
10. Peraturan Menteri Keuangan No. 76/PMK.05/2008 tentang Pedoman Akuntansi Dan Pelaporan Keuangan Badan Layanan Umum;

11. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah , diganti menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Pedoman Badan Layanan Umum Daerah,
12. Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan.
13. Peraturan Gubernur Kalimantan Selatan nomor 066 tahun 2012 tentang Petunjuk Pelaksanaan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Rumah Sakit Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan
14. Peraturan Gubernur Kalimantan Selatan nomor 017 tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Gubernur nomor 066 tahun 2012 Petunjuk Pelaksanaan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Rumah Sakit Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan

#### **4.4 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 PD PAL 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 PD PAL,.
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 PD PAL 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 PD PAL 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.

#### **4.5 Analisis Kekurangan Perumda dan Perseroda**

Disamping kelebihan-kelebihan masing-masing bentuk badan hukum perusahaan untuk PD PAL, 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.

#### **4.6 Analisis Kelebihan dan Kekurangan BLUD**

Berikut ini kelebihan dan kekurangan Pola Pengelolaan Keuangan BLUD:

##### **Keuntungan PPK BLUD**

1. Perencanaan menjadi tepat sasaran/sesuai kebutuhan.
2. Pemicu peningkatan performance.
3. Secara umum pada pelaksana keuangan segera bisa direalisasikan lebih praktis.
4. Jasa pelayanan legal.

##### **Kelemahan PPK BLUD**

1. Mindset dan komitmen petugas belum bisa kearah BLUD secara optimal.

2. Resources (uang, alat dan orang) masih terbatas baik secara kuantitas maupun kualitas.
3. Perangkat lunak (peraturan-peraturan, dll) masih kendala dalam proses.
4. Kemampuan pengelolaan keuangan masih terbatas (masih belajar secara otodidak).

#### **4.7 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 kegiatan PD PAL saat ini maka lebih tepat jika bentuk badan hukumnya perusahaan umum daerah (Perumda) karena kegiatan usahanya lebih bertujuan ke arah pelayanan dibandingkan dengan tujuan untuk keuntungan selain pelayanan kepada masyarakat.

## BAB 5

### KAJI ULANG RENCANA BISNIS DAN *PRA FEASIBILITY STUDY*

#### 5.1 Pendahuluan

Pada bagian ini akan dipaparkan mengenai kaji ulang rencana bisnis PD PAL, termasuk pra *feasibility study* (FS) bentuk badan hukum PD PAL yang mengacu pada regulasi terbaru mengenai badan usaha milik daerah (BUMD). Menurut PP No. 54/2017, tidak ada lagi bentuk badan hukum perusahaan daerah (PD,) yang ada menurut regulasi terbaru ini adalah perusahaan milik daerah (Perumda) dan perusahaan perseroan daerah (Perseroda).

#### 5.2 Isu Strategis dan Layanan PD PAL

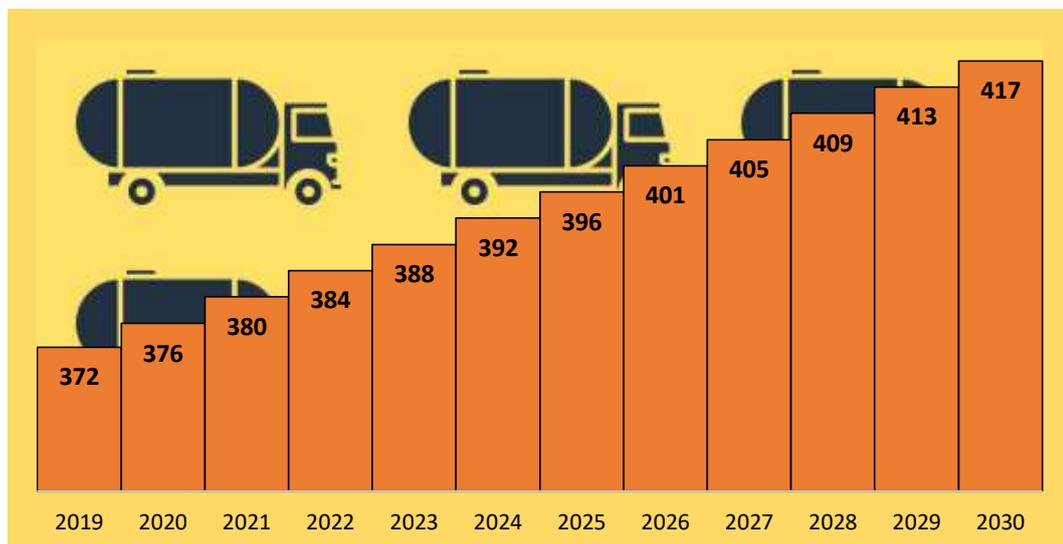
Pengolahan air limbah domestik sangatlah penting untuk menjaga agar air limbah domestik tidak mencemari lingkungan dan bisa diubah menjadi barang yang bermanfaat, yaitu sebagai sumber air alternatif. Namun kesadaran masyarakat akan hal ini masih sangat rendah. Masyarakat tidak hanya belum merasa penting air limbah domestik mereka perlu diolah, tetapi juga tempat penampungan air limbah domestik yang ada di setiap rumah penduduk sebagian besar masih belum memenuhi standar. Akibatnya terjadi rembesan air limbah domestik melalui air tanah dan kemudian mencemari air sungai di Kota Banjarmasin. Dengan demikian, pencemaran air sungai tidak hanya berasal dari jamban yang berdiri di atas sungai tetapi juga berasal dari jamban yang ada di dalam rumah penduduk.

Di sisi lain, pencemaran air sungai di Kota Banjarmasin sudah sangat mengkhawatirkan. Pada tahun 2016 angka pencemaran air sudah mencapai minus 155. Ini sudah lebih dari lima kali lipat ambang batas pencemaran berat, yaitu minus 31. Pencemaran air sungai ini termasuk tingginya kandungan bakteri e-coli (*escherichia coli*) yang hidup dalam usus manusia (Kalsel.Procal.co, 19//2/2017). Menurut Dinas Lingkungan Hidup Kota Banjarmasin, tingginya kadar e-coli dalam air sungai disebabkan oleh pembuangan kotoran manusia secara langsung di sungai dan penggunaan *septic tank* berbahan kayu di rumah-rumah warga yang tidak memenuhi standar (Tempo.co, 21/4/2016).

Berdasarkan data populasi Kota Banjarmasin pada tahun 2018 yang mencapai 700.869 jiwa (BPS Kota Banjarmasin, 2019), produksi limbah air domestik diperkirakan sebanyak 1,47 juta liter atau 1.470 meter kubik setiap

harinya.<sup>1</sup> Dalam setahun angka ini ekuivalen dengan 537,63 juta liter atau setara dengan 135 ribu kali lipat mobil tanki yang berukuran 4.000 liter. Dengan proyeksi jumlah penduduk pada tahun 2030 mencapai 794.217 jiwa, maka produksi air limbah domestik Kota Banjarmasin akan meningkat sebanyak 13,32% dalam satu dekade ke depan. Karena itu penanganan air limbah domestik ini harus menjadi isu strategis bagi Kota Banjarmasin. Di sinilah peranan penting PD PAL sebagai perusahaan daerah yang secara khusus ditugaskan untuk melakukan pengolahan air limbah domestik.

**Grafik 5.1: Proyeksi Rata-Rata Jumlah Air Limbah Domestik Penduduk Kota Banjarmasin Per Hari Tahun 2019-2030 (Satuan Mobil Tangki 4.000 Liter)**

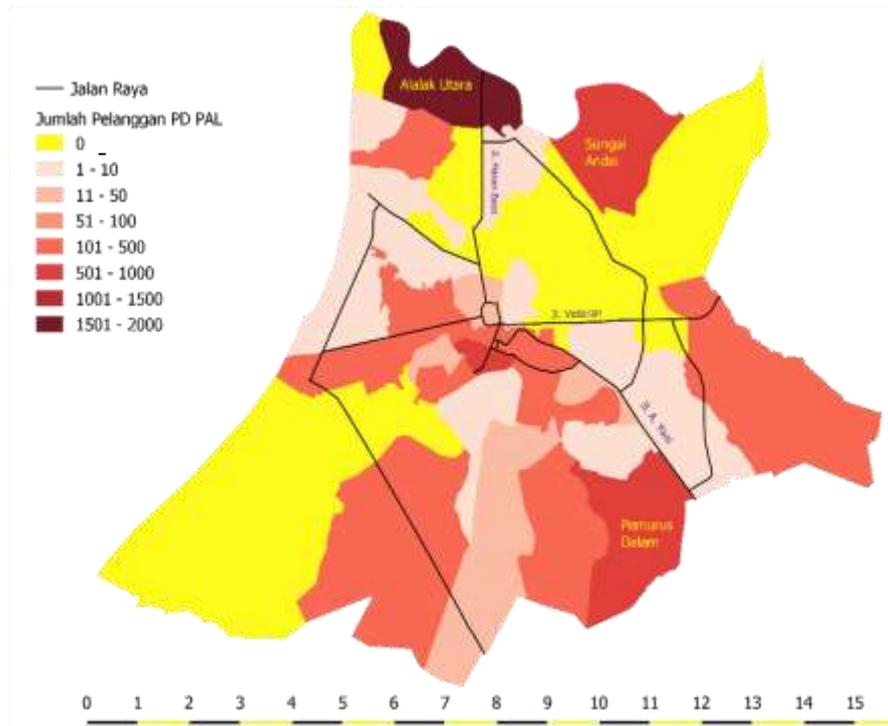


*Sumber: Proyeksi Tim Kajian.*

Saat ini jumlah pelanggan PD PAL sebanyak 7.136 yang terbagi atas enam daerah layanan. Daerah layanan yang paling besar jumlahnya adalah Pekapuran, HKSAN, dan Lambung Mangkurat. Sedangkan daerah layanan dengan sarana IPAL paling tinggi kapasitas pengolahannya per hari adalah HKSAN, yaitu sebesar 5.000 liter per hari.

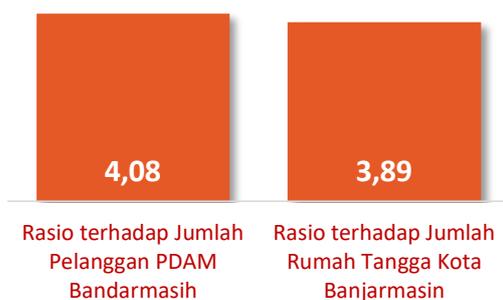
<sup>1</sup> Perhitungan menggunakan asumsi rata-rata satu penduduk menghasilkan limbah cair domestik sebanyak 2,10 liter per harinya. Asumsi ini berdasarkan hasil perhitungan PD PAL Kota Banjarmasin.

**Gambar 1: Peta Sebaran Jumlah Pelanggan PD PAL 2019 Menurut Kelurahan di Kota Banjarmasin**



Sumber: PD PAL Banjarmasin, diolah.

**Grafik 5.2: Rasio Jumlah Pelanggan PD PAL 2018 (Persen)**



Sumber: PD PAL Banjarmasin, PDAM, BPS Kota Banjarmasin, dan Perkiraan Tim Kajian, diolah.

**Tabel 5.1: Kapasitas Produksi Daerah Layanan dan Jumlah Pelanggan PD PAL 2019**

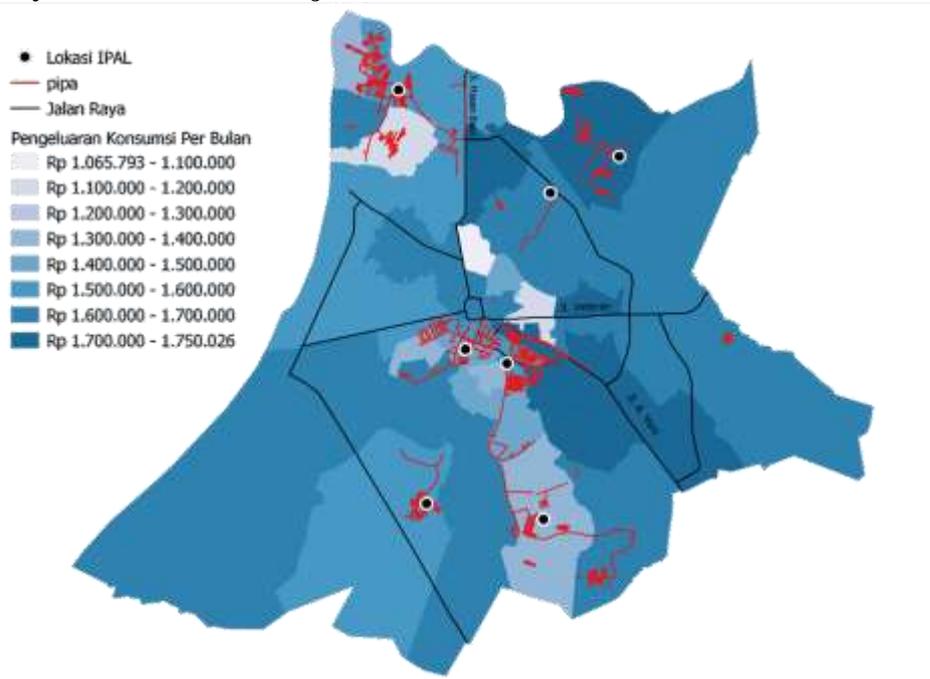
Daerah Layanan	Jumlah Pelanggan	Kapasitas Per Hari (M <sup>3</sup> )
Basirih	468	2.000
HKSN	1.711	5.000
Lambung Mangkurat	1.519	1.000
Pekapuran	1.934	2.500
Sungai Andai	611	3.000
Tanjung Pagar	893	2.000

Sumber: PD PAL Banjarmasin.

Jika dibandingkan jumlah pelanggan PD PAL dengan jumlah rumah tangga Kota Banjarmasin dan jumlah pelanggan PDAM, maka jumlah pelanggan PD PAL relatif kecil. Rasio masing-masing hanya mencapai 3,89% dan 4,08%. Kecilnya rasio pelanggan PD PAL ini berdampak pada jumlah pendapatan yang

diperoleh. Pada tahun 2018, jumlah pendapatan yang diperoleh PD PAL hanya Rp3,32 milyar sedangkan biaya operasionalnya berjumlah Rp13,44 milyar.

**Gambar 2: Peta Sebaran Jaringan Pipa PD PAL 2019 dan Daya Beli Masyarakat di Kota Banjarmasin**



*Sumber: PD PAL Banjarmasin, diolah.*

Jika dilihat sebaran jaringan pipa PD PAL dan dibandingkan posisinya dengan tingkat daya beli penduduk berdasarkan kelurahan, maka sebarannya cenderung mengabaikan potensi daya beli masyarakat. Hal ini juga berdampak pada tidak optimalnya pendapatan PD PAL. Dengan menysasar penduduk yang memiliki potensi daya beli relatif rendah, maka tarif yang dikenakan PD PAL adalah setengah dari tarif normal. Bahkan terdapat 1.800 pelanggan memperoleh pelayanan gratis. Semua biaya yang muncul dari pelayanan gratis dan pelanggan yang dikenakan tarif setengah dari tarif normal, bebannya dipikulkan ke tangan PD PAL. Sedangkan PD PAL sendiri tidak mendapatkan subsidi dari Pemerintah Kota Banjarmasin menutup biaya operasional untuk pelayanan bagi rumah tangga tidak mampu.

### 5.3 Penilaian dari Aspek Keuangan

Ditinjau dari pendapatan operasi, biaya operasi dan laba (rugi) bersih PD PAL periode 2014-2018 menunjukkan bahwa pendapatan operasi PD PAL cenderung stagnan dalam lima tahun terakhir yaitu pada kisaran Rp. 2,9 miliar, sementara rata-rata beban operasi dalam lima tahun terakhir jauh di atasnya yaitu pada kisaran Rp. 15,3 miliar. Hal ini menyebabkan PD PAL konsisten mengalami kerugian dalam lima tahun terakhir.

**Grafik 5.3: Pendapatan dan Beban Operasional serta Laba 2014-2018**

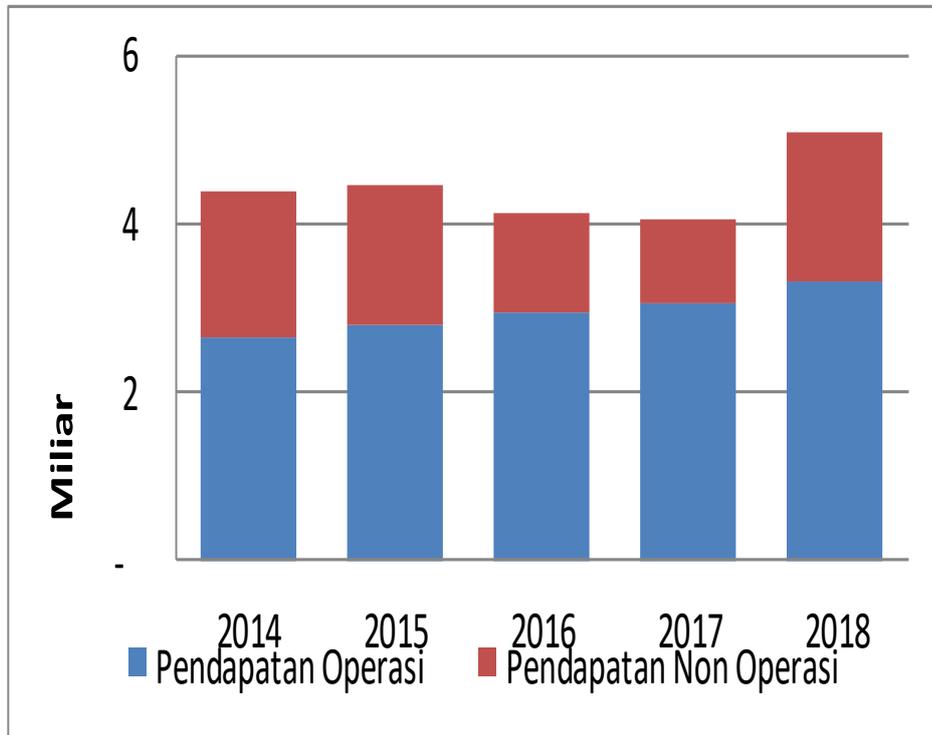


Sumber: Laporan Keuangan PD PAL berbagai tahun Audited

Untuk bisa menjadi entitas sehat, seharusnya jumlah pendapatan operasi PD PAL harus berada jauh di atas jumlah beban operasi entitas, agar pendapatan yang didapat bisa menutup semua beban operasi sehingga menyisakan laba operasi, yang nantinya juga masih bisa menutup beban lain-lain. Walaupun dalam dua tahun terakhir ini ada upaya untuk menekan beban operasi, tetapi hasilnya masih belum mampu menyelamatkan entitas dari kerugian.

Demikian juga dengan struktur pendapatan PD PAL yaitu dari pendapatan operasi dan pendapatan non operasi yang juga tidak terlalu baik. Hasil perhitungan kami menunjukkan bahwa rata-rata pendapatan non operasi terhadap total pendapatn entitas dalam lima tahun terakhir rata-ratanya adalah 33% seperti yang tergambar dalam grafik di bawah ini.

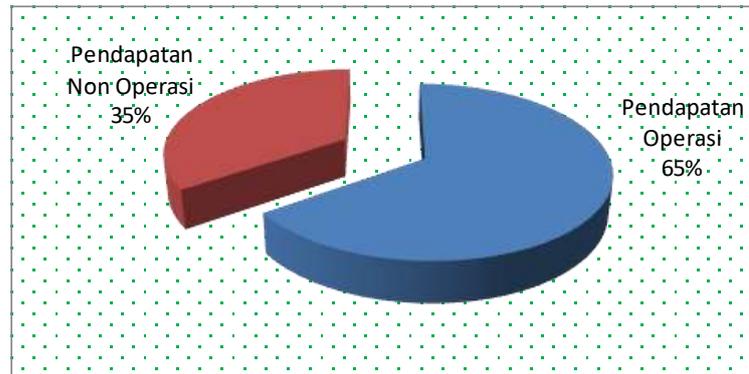
Grafik 5.4 Struktur Pendapatan 2014-2018



Sumber: Laporan Keuangan PD PAL berbagai tahun Audited

Ini artinya sepertiga dari total pendapatan PD PAL disumbang dari pendapatan non operasi, dari kacamata manajemen keuangan kondisi ini memang kurang sehat bagi entitas untuk tumbuh dan berkembang dan bertumpu pada pendapatan operasi atau *core business*-nya. Pada entitas yang sehat, pendapatan lain-lain yang biasanya proporsinya pada kisaran 10-20% dari total pendapatan, hal dimaksudkan agar perusahaan dapat melakukan optimasi peningkatan pendapatan melalui aset produkti yang dimiliki. Bahkan pada tahun 2018, proporsi pendapatan non operasi terhadap total pendapatan mencapai 35%, sebagaimana yang tergambar pada grafik berikut ini.

Grafik 5.5 Struktur Pendapatan PD PAL 2014-2018

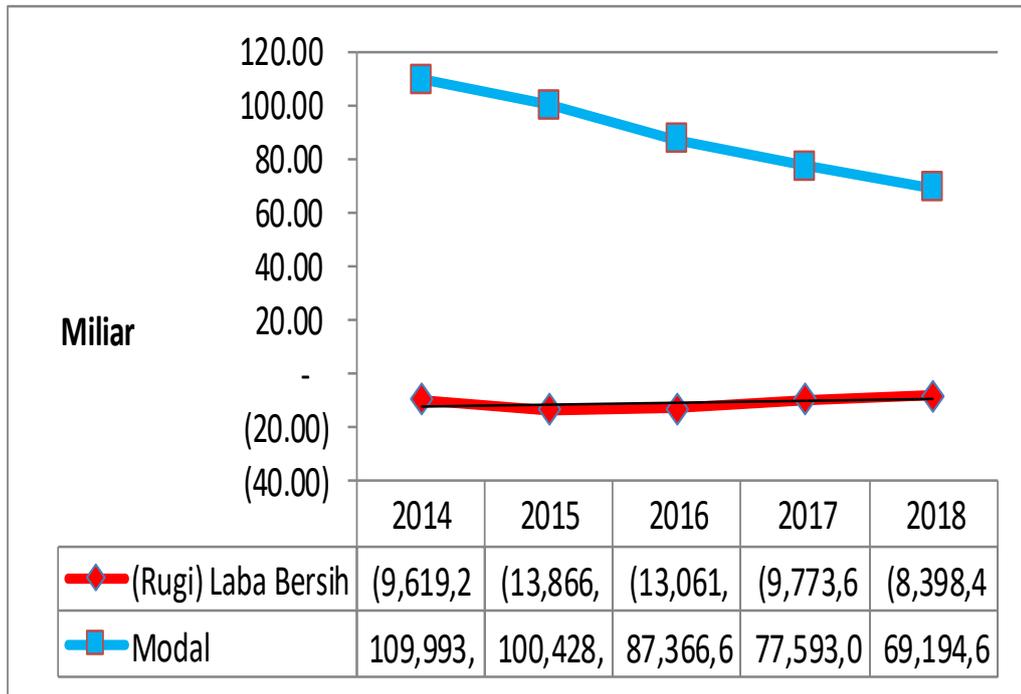


Sumber: Laporan Keuangan PD PAL berbagai tahun Audited

Pada entitas yang sehat, pendapatan lain-lain yang biasanya proporsinya pada kisaran 10-20% dari total pendapatan, hal dimaksudkan agar perusahaan dapat melakukan optimasi peningkatan pendapatan melalui aset produktif yang dimiliki.

Dampak dari kerugian yang konsisten pada kurun waktu lima tahun terakhir ini membawa pengaruh pada *dua elemen vital* pada Neraca PD PAL yaitu modal dan aset. Pada sisi modal, dalam lima tahun terakhir ini menunjukkan modal PD PAL terus berkurang, akibat dari kerugian yang terus berlanjut. Pada tahun 2014 modal PD PAL adalah Rp 109,9 miliar dan terus berkurang menjadi Rp. 69,1 miliar pada tahun 2018, sebagaimana yang tergambar dalam grafik dibawah ini.

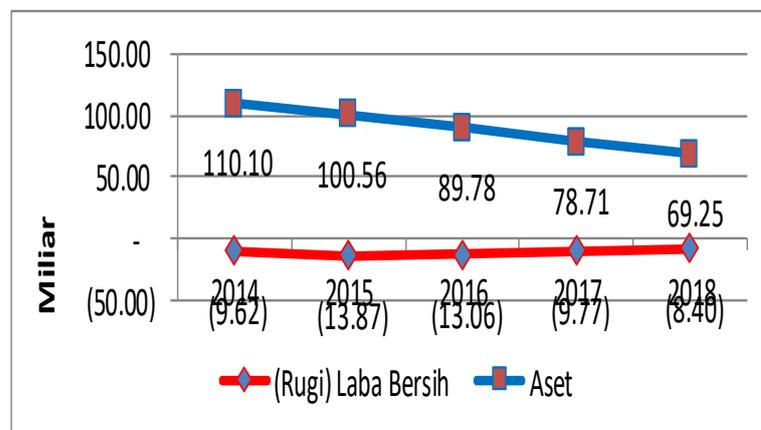
**Grafik 5.6 Tren Kerugian dan Tergerusnya Modal PD PAL 2014-2018**



Sumber: Laporan Keuangan PD PAL berbagai tahun Audited

Walaupun tren kerugian menunjukkan penurunan dalam dua tahun terakhir, tetapi tetap saja nilainya signifikan menggerus modal entitas, hal ini disebabkan jumlah beban operasinya masih jauh diatas pendapatan operasi perusahaan. Sementara pada sisi aset, kerugian yang terus terjadi juga menggerus nilai aset PD PAL yang sangat besar dari Rp. 110 miliar tahun 2014 menjadi Rp. 69, 25 miliar pada tahun 2018, sebagaimana yang tergambar pada grafik di bawah ini.

**Grafik 5.7 Pengaruh Kerugian Pada Aset PD PAL 2014-2018**



Sumber: Laporan Keuangan PD PAL berbagai tahun Audited

Hal ini terjadi karena biaya depresiasi yang terjadi setidaknya memiliki dua dampak, yaitu pada sisi neraca dan laba rugi. Pada sisi laba rugi (*income statements*), beban depresiasi tahunan yang terjadi memangkas laba operasi, sedangkan pada sisi neraca beban depresiasi yang terjadi akan meningkatkan akumulasi depresiasi yang selanjutnya akan mengurangi aset entitas.

Berdasarkan evaluasi kinerja keuangan PD PAL periode 2014-2018 di atas dapat disimpulkan bahwa untuk masa depan PD PAL, agak sulit untuk dipertahankan sebagai entitas yang berdiri sendiri baik sebagai entitas perumda atau entitas perseroda karena kondisi keuangan sudah tidak sehat lagi dan mengalami *bleeding* yang relatif banyak. Berdasarkan PP No. 54/2017 yang mengatur tentang badan usaha milik daerah (BUMD), ada bentuk perusahaan daerah yaitu perumda dan perseroda

Opsi pertama (Perumda) dan opsi kedua (Perseroda) nampaknya sulit untuk dipenuhi, maka pilihan yang lebih realistis adalah opsi ketiga, yaitu menggabungkan (*merger*) PD PAL Banjarmasin dengan PDAM Bandarmasih. Diharapkan dengan *merger*-nya kedua entitas tersebut membuat PD PAL bisa efisien lagi dalam sisi *spending* dan peningkatan pendapatan operasi pada sisi penerimaan.

#### **5.4 Pra Feasibility Study PD PAL**

Setelah analisis kinerja keuangan PD PAL menunjukkan kondisi PD PAL tidak bisa dipertahankan sebagai entitas yang berdiri sendiri, maka selanjutnya adalah dilakukan *pra feasibility study* (studi kelayakan). Tujuannya adalah untuk melihat jika dilaksanakan sejumlah investasi dan pengembangan usaha dalam jangka menengah, yaitu 10 tahun ke depan, apakah bisnis PD PAL akan menjadi layak sehingga dapat berdiri sendiri?

Dalam pra FS ini, Tim Kajian membuat penilaian dua skenario dalam meningkatkan jumlah pelanggan pengolahan air limbah domestik. Asumsi dasar yang dilakukan dalam pengembangan usaha adalah jumlah pelanggan PD PAL sangat kecil hanya sebesar 3,89% dari jumlah rumah tangga di Kota Banjarmasin tahun 2018 yang menyebabkan pendapatan yang dihasilkan kecil dan tidak dapat menutupi biaya operasional.

Untuk meningkatkan jumlah pelanggan maka PD PAL akan menambah kapasitas produksi jasa pengolahan air limbah. *Pertama*, membangun infrastruktur jaringan pipa dengan target pelanggan dari kalangan korporasi. Pembangunan jaringan pipa dilakukan di Jl. Kolonel Sugiono - A. Yani KM 1 hingga ke RS Gigi dan Mulut Gusti Hasan Aman. Biaya yang dibutuhkan adalah Rp6,00 milyar dengan target memperoleh 500 pelanggan tetap sejak tahun pertama beroperasi.

*Kedua*, melipatgandakan jumlah pelanggan melalui layanan *mobile* untuk menjangkau pelanggan yang tidak dapat terlayani melalui jaringan pipa. Investasi dilakukan dengan pembelian armada truk tangki berkapasitas 4.000 liter dan pembangunan Instalasi Pengolahan Air Limbah atau IPAL untuk layanan *mobile*. Harga per unit truk tangki 4.000 liter dengan peralatan mesin air limbah domestik adalah Rp500,00 juta dan pembangunan IPAL per unit memerlukan biaya sebesar Rp5,40 milyar. Jumlah investasi untuk layanan *mobile* ini diperkirakan mencapai Rp136,55 milyar. Investasi dilakukan dalam empat tahap, yaitu:

1. Tahap 1 tahun 2020; pembelian 10 truk tangki dan pembangunan 3 IPAL dan mulai beroperasi pada tahun 2021.
2. Tahap 2 tahun 2021; pembelian 10 truk tangki dan pembangunan 2 IPAL dan beroperasi mulai tahun 2022.
3. Tahap 3 tahun 2024; pembelian 20 truk tangki dan pembangunan 5 IPAL dan mulai beroperasi mulai tahun 2025.
4. Tahap 4 tahun 2025; pembelian 20 truk tangki dan pembangunan 5 IPAL dan mulai beroperasi mulai tahun 2026.

Asumsi lain yang digunakan dalam perhitungan pra FS ini adalah rata-rata waktu yang dibutuhkan sebuah truk tangki melakukan penyedotan air limbah domestik dari septic tank warga adalah selama satu jam. Ditambah waktu perjalanan pulang pergi dari IPAL ke rumah warga, maka diperkirakan satu unit truk dalam sehari maksimal dapat melayani permintaan masyarakat sebanyak empat kali. Adapun tarif yang dikenakan untuk sekali penyedotan dan pengangkutan air limbah domestik adalah Rp400,00 ribu. Tarif ini kemudian naik pada tahun 2025 menjadi Rp550,00 ribu dan Rp750,00 pada tahun 2030.

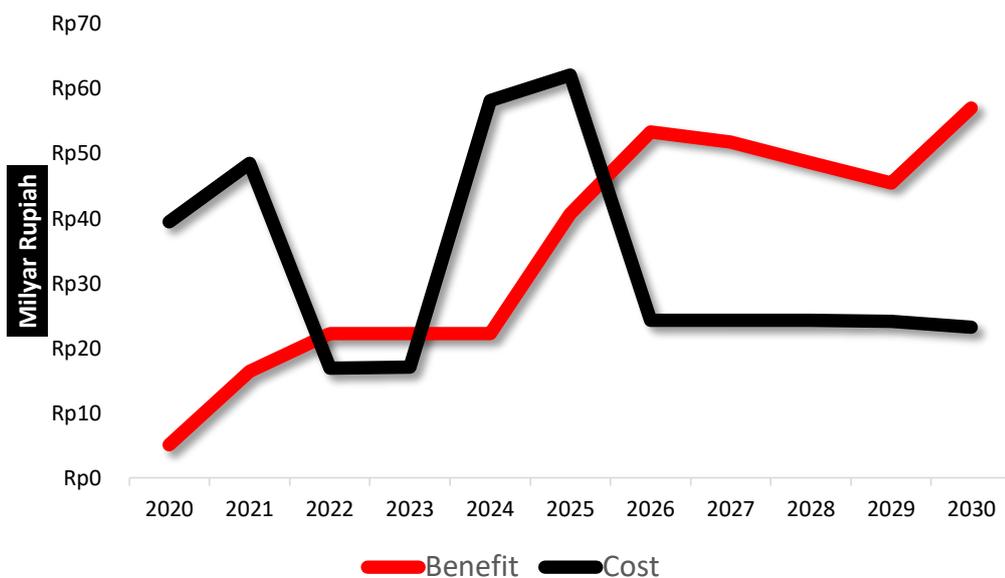
Diasumsikan terjadi peningkatan kesadaran warga akan pentingnya pengolahan air limbah domestik bagi kesehatan dan lingkungan sehingga terjadi

peningkatan permintaan jasa PD PAL. Rata-rata para pelanggan menggunakan jasa layanan *mobile* ini sebanyak satu kali dalam setahun. Diasumsikan juga pelanggan lama yang jumlahnya mencapai 7.136 tetap menggunakan jasa PD PAL selama 2021-2030. Jadi jumlah pelanggan PD PAL adalah pelanggan lama ditambah 500 pelanggan baru dari jaringan pipa jalan A. Yani dan pelanggan dari layanan *mobile*.

Untuk skenario pertama, rata-rata rasio jumlah pelanggan terhadap jumlah rumah tangga Kota Banjarmasin yang diraih selama 10 tahun beroperasi setiap tahunnya mencapai lima kali lipat dari rasio tahun 2018, yaitu dari 3,89% menjadi 20%. Sedangkan dalam skenario kedua, PD PAL berhasil meningkatkan jumlah pelanggan dengan rata-rata rasio mencapai 25%. Tingkat bunga yang digunakan sebagai dasar perhitungan adalah sebesar 10%.

Hasil perhitungan pra FS untuk skenario pertama adalah nilai *Net Present Value* atau NPV mencapai -Rp48,55 milyar dengan IRR sebesar -4,16%. Indikator ini mengungkapkan bahwa kegiatan usaha PD PAL sangat tidak layak untuk dijalankan meskipun pada dasarnya dalam skenario ini PD PAL berhasil melipatgandakan jumlah pelanggan sebanyak lima kali lipat dari asumsi tahun 2018.

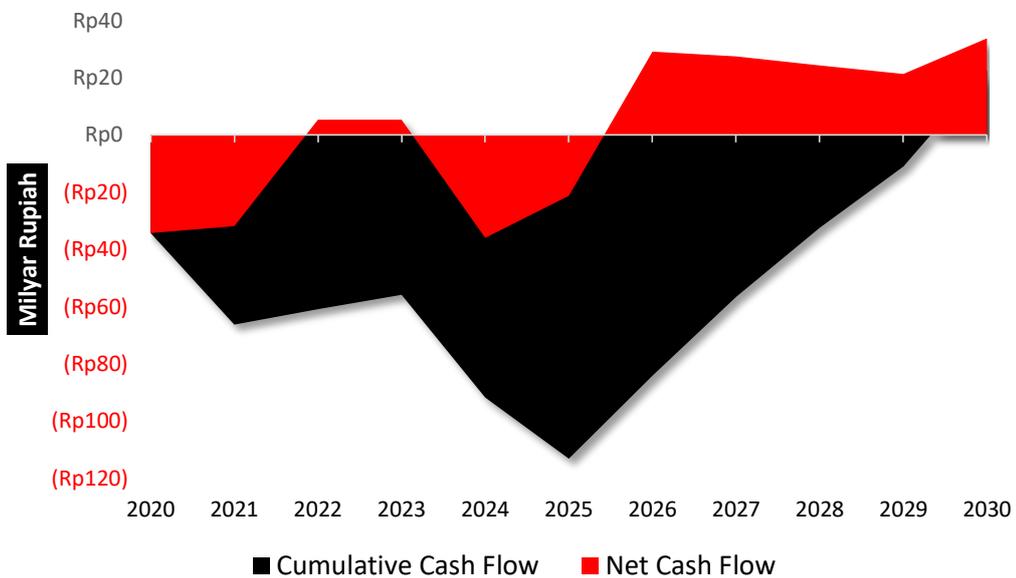
**Grafik 5.8: Proyeksi *Benefit* dan *Cost* PD PAL 2020-2021 untuk Skenario Kedua**



Sumber: Proyeksi Tim Kajian.

Dalam skenario kedua, PD PAL berhasil lebih banyak dalam menaikkan jumlah pelanggan menjadi hampir 6,5 kali lipat jumlah pelanggan tahun 2018. Meskipun demikian, nilai NPV dan IRR tetap menunjukkan bisnis PD PAL tetap sangat tidak layak, yaitu masing-masing sebesar -Rp26,49 milyar dan 3,20%. Hal ini menunjukkan faktor jumlah pelanggan yang minim bukanlah satu-satunya penyebab ketidaklayakan usaha PD PAL tetapi ada faktor lain, yaitu struktur biaya produksi yang menyebabkan perusahaan tidak efisien dan nilai penyusutan aset tinggi. dan

**Grafik 5.9: Proyeksi Net Cash Flow dan Cumulative Cash Flow PD PAL 2020-2030 untuk Skenario Kedua**



Sumber: Proyeksi Tim Kajian.

Berdasarkan analisis pra FS ini, maka sebagai usaha bisnis tersendiri PD PAL tidak layak untuk dipertahankan. Namun karena pentingnya pengolahan air limbah domestik sebagai salah satu jaring pengaman lingkungan dan kesehatan masyarakat, fungsi dari PD PAL tetap harus dipertahankan. Untuk itu solusi merger dengan PDAM adalah satu-satunya cara yang dapat ditempuh oleh Pemerintah Kota agar PD PAL tetap dapat berjalan melayani masyarakat dalam pengolahan air limbah.

Diharapkan dengan merger, operasional PD PAL menjadi lebih efisien sebab akan memanfaatkan sumber daya manusia dan sistem yang dimiliki PDAM yang sudah mencapai skala ekonomi (*economic scale*). Skala ekonomi adalah turunnya

rata-rata biaya produksi per unit dengan bertambahnya jumlah output sehingga perusahaan menjadi efisien dan menguntungkan. Dengan merger juga diharapkan dapat mengubah struktur biaya yang selama ini membuat usaha PD PAL tidak efisien, menghapus aset dan alat produksi yang tidak efisien secara bertahap untuk digantikan dengan yang lebih baik dan menguntungkan.

## **5.5 Kesimpulan**

Dari sisi fungsi lingkungan, usaha yang ditugaskan oleh Pemerintah Kota Banjarmasin kepada PD PAL sangat penting. Namun dari sisi kinerja keuangan dan kelayakan bisnis, usaha PD PAL sangat tidak layak. Jika diteruskan usaha ini ke dalam bentuk badan usaha Perseroda ataupun Perumda sebagai sebuah perusahaan yang berdiri sendiri, maka akan terus menghasilkan kerugian dan dengan sendirinya akan tutup ketika secara internal PD PAL sudah kehabisan tabungan untuk membiayai operasional perusahaan. Jika Pemerintah Kota Banjarmasin melakukan penyertaan modal, maka langkah ini hanya memperpanjang napas operasional saja sebab hasilnya juga akan terus merugi dan akhirnya tutup.

Kerugian yang dialami PD PAL disebabkan oleh minimnya jumlah pelanggan, struktur biaya produksi dan nilai penyusutan yang tinggi sehingga kegiatan usahanya belum dapat mencapai skala ekonomi. Untuk itu, agar fungsi PD PAL tetap berjalan dalam melayani pengolahan limbah domestik, maka Pemerintah Kota Banjarmasin harus melakukan merger PD PAL dengan PDAM Bandarmasih. Dengan memasukkan PD PAL sebagai bagian dari PDAM, maka PD PAL dapat menggunakan *resources* yang dimiliki PDAM sehingga dapat memangkas biaya produksi dan meningkatkan jumlah pelanggan secara signifikan. Melalui merger, PD PAL juga diproyeksikan dapat melakukan pengembangan usaha dalam jangka panjang sehingga memiliki kesempatan lebih besar agar perusahaan menjadi menguntungkan dan memberikan sumbangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) bagi Pemerintah Kota Banjarmasin.

**BAB 6**  
**ANALISIS ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH**  
**KOTA BANJARMASIN**

**6.1 Pendahuluan**

Bagi Pemerintah Kota Banjarmasin, Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan alat kebijakan fiskal daerah untuk membuat kebijakan di dalam mengakselerasikan pembangunan di daerah. Di dalam APBD tercermin arah pembangunan daerah. Tak akan terjadi implementasi dari sebuah perencanaan tanpa adanya realisasi anggaran. Demikian pula sebaliknya, tak akan ada pengeluaran dan pendanaan yang terukur dan efektif tanpa didasari sebuah perencanaan.

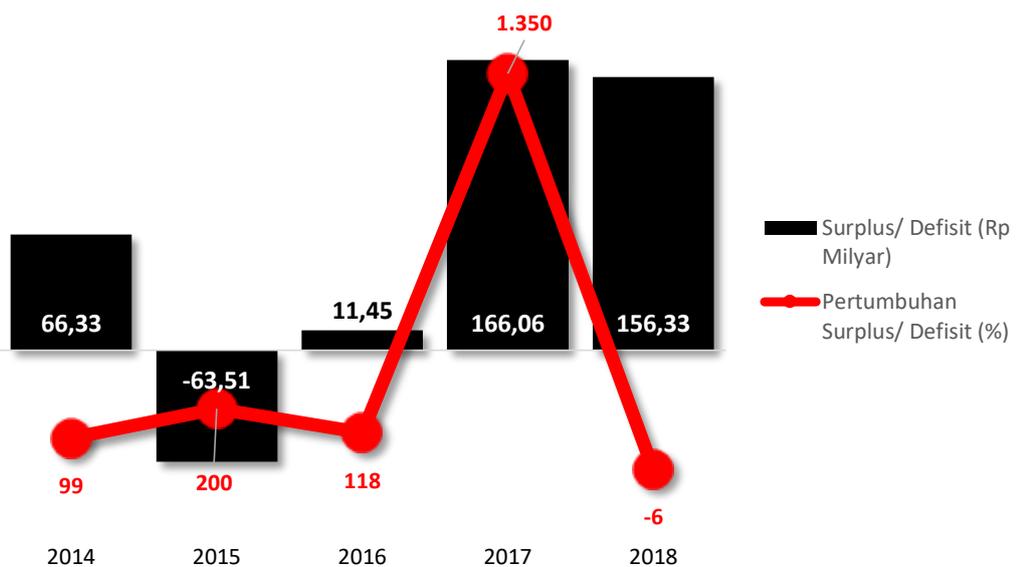
Dalam konteks pembangunan, APBD memiliki fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi. Pemerintah harus memiliki APBD dengan kinerja yang baik agar supaya dapat menjalankan fungsinya tersebut dengan baik. Tingkat pendapatan yang layak dan memadai harus dapat direncanakan dan direalisasikan. Sumber-sumber pendapatan terutama dari Pendapatan Asli Daerah harus terus ditingkatkan. Disamping itu, pengeluaran ataupun belanja dapat dilakukan secara terkendali, terukur dan terarah. Dengan tata kelola yang baik sebagaimana diuraikan tersebut, APBD yang berjalan secara berkesinambungan dan memberikan manfaat sebesar-besarnya kepada masyarakat diharapkan dapat terwujud.

Salah satu isu hangat terkait pengelolaan keuangan dan asset daerah adalah keberadaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). BUMD karena milik pemerintah memiliki fungsi dan peran yang berbeda dengan perusahaan-perusahaan swasta pada umumnya. Pada satu sisi, BUMD yang dapat berjalan secara sehat dan menguntungkan akan menjadi potensi untuk menambah sumber penerimaan dan memperbesar kemampuan keuangan yang dimiliki daerah. Akan tetapi pada sisi yang lain, jika BUMD yang ada berkinerja buruk dan cenderung mengalami kerugian maka akan menjadi beban pada keuangan daerah dan dapat mempengaruhi kinerja APBD dan fungsi pemerintah daerah.

## 6.2 Analisis Keseimbangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Diantara indikator-indikator penting dari kinerja APBD adalah indikator keseimbangan yang terdiri dari saldo neraca utama yaitu keseimbangan antara pos penerimaan dan pengeluaran dan saldo neraca pembiayaan yang menunjukkan keseimbangan antara penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Keseimbangan yang terjadi antara nilai total semua komponen dalam penerimaan dan nilai total semua komponen dalam 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 Slado Pembiayaan menghasilkan angka SiLPA.

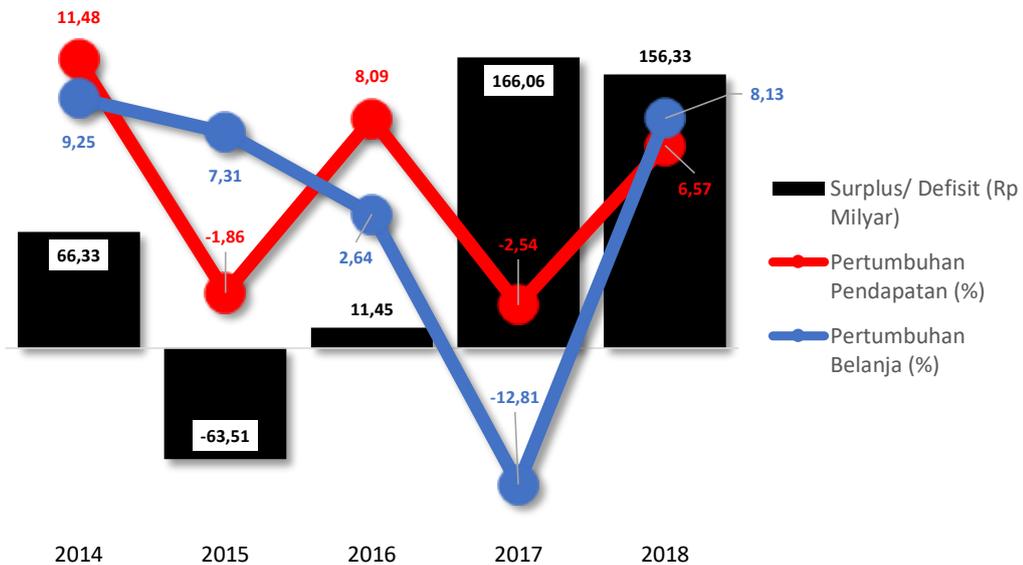
**Grafik 6.1: Nilai dan Tingkat Pertumbuhannya APBD Kota Banjarmasin 2014-2018**



Sumber: BPKAD Kota Banjarmasin 2014-2018 (diolah).

Perkembangan saldo Utama dari tahun 2014 hingga tahun 2018 selalu mengalami surplus, kecuali untuk tahun 2015. Pada 2015 pendapatan Kota Banjarmasin menurun dari tahun 2014, sementara belanja meningkat pada waktu yang sama. Hal ini menyebabkan Saldo Utama APBD menjadi defisit sebesar Rp.63,51 milyar.

Grafik 6.2: Nilai dan Tingkat Pertumbuhan Pendapatan dan Belanja pada APBD Kota Banjarmasin 2014-2018



Sumber: BPKAD Kota Banjarmasin 2014-2018 (diolah)

Surplus tertinggi pada rentang 2014-2018 ini dicapai pada tahun 2017 yaitu sebesar Rp.166,06 Milyar. Hal ini ditunjang oleh selisih pertumbuhan pendapatan yang lebih tinggi sekitar 10% diatas pertumbuhan belanja, meskipun keduanya sama-sama mengalami pertumbuhan yang negatif pada tahun tersebut yaitu masing-masing -2,64% dan -12,81%. Pada tahun 2018 pendapatan atau penerimaan APBD naik menjadi sebesar 6,57% namun pada saat yang sama belanja APBD tumbuh lebih tinggi lagi yaitu sebesar 8,13%. Hal ini menyebabkan nilai surplus pada 2018 menurun menjadi hanya Rp.156,33 Milyar.

Selain neraca utama, struktur APBD juga memiliki neraca pembiayaan. Neraca Pembiayaan Daerah memuat pencatatan atas penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Dengan demikian, Pembiayaan Daerah terdiri dari Penerimaan Pembiayaan dan Pengeluaran Pembiayaan. Selisih atau saldo dari Penerimaan Pembiayaan dan Pengeluaran Pembiayaan disebut Pembiayaan Netto.

Saldo pembiayaan netto jumlahnya harus dapat menutup defisit jika terjadi defisit pada Saldo neraca utama. Jika jumlah saldo neraca utama ditambah saldo pembiayaan menghasilkan nilai yang positif maka akan membentuk Sisa Lebih

Penggunaan Anggaran (SiLPA). Penutupan defisit pada saldo neraca utama oleh saldo pembiayaan terjadi pada 2015. Pada saat itu saldo neraca utama defisit sebesar Rp.63,51 Milyar. Kondisi defisit itu dapat ditutup dengan adanya saldo pembiayaan netto sebesar Rp.179,75 Milyar. Bahkan dengan kelebihan itu APBD 2015 dapat membentuk SiLPA sebesar Rp. 116,24 Milyar. Dengan SILPA yang relatif besar ini dapat dikelola untuk menghadapi beban keuangan dan tantangan penerimaan yang cenderung sulit ke depan.

Tabel 6.1 Keseimbangan Pendapatan dan Belanja serta Pembiayaan Daerah Kota Banjarmasin Tahun 2014-2018

Uraian	Realisasi (Rp. Juta)				
	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
<b>Saldo Utama</b>	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
<b>SILPA TA Berjalan</b>	189,484	116,240	123,745	274,939	381,273

Sumber: BPKAD Kota Banjarmasin 2014-2018 (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.

Berdasarkan data historis capaian kinerja keuangan yang mampu diperoleh maka dapat disimpulkan pemerintah kota Banjarmasin dapat mengelola APBD secara berkesinambungan. Hal ini yang mendasari pertimbangan pola proyeksi atas kemampuan keuangan di masa yang akan datang. Dari hasil proyeksi yang dilakukan, sepanjang 2019 – 2023 pendapatan Kota Banjarmasin akan meningkat dari Rp.1,63 Trilyun pada 2019 menjadi Rp.1,85 Trilyun pada 2023. Sementara itu, belanja juga meningkat pada waktu yang sama dari Rp.1,50 Trilyun pada 2019 menjadi Rp.1,66 Trilyun pada 2023. Dengan kondisi ini Saldo Utama APBD dapat dipertahankan pada kondisi Surplus setiap tahunnya.

Tabel 6.2 Proyeksi Keseimbangan Pendapatan dan Belanja serta Pembiayaan Daerah Kota Banjarmasin Tahun 2019-2023

Uraian	Realisasi (Rp. Juta)				
	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
<b>Saldo Utama</b>	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
<b>SILPA TA Berjalan</b>	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 penyelenggaraan keuangan dapat ditingkatkan demi optimalisasi hasil-hasil pembangunan bagi masyarakat. Penyerapan APBD harus benar-benar diarahkan kepada alokasi belanja-belanja produktif.

### 6.3 Analisis Penerimaan APBD

Komponen penerimaan APBD terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), 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 akan diulas pada bagian berikut ini.

Grafik 6.3: Nilai Pendapatan dan Komponennya APBD Kota Banjarmasin 2014 – 2018



Sumber: BPKAD Kota Banjarmasin 2014-2018 (diolah).

Berdasarkan grafik 6.3 dapat diketahui bahwa penerimaan atau pendapatan daerah dalam APBD cenderung dapat terus ditingkatkan. Nilai pendapatan naik dari Rp. 1,43 Trilyun pada 2014 menjadi Rp.1,58 Trilyun pada 2018. Berdasarkan

komponen pembentuknya, porsi Dana Perimbangan ternyata masih sangat dominan dari tahun ke tahun. Meskipun cenderung meningkat sepanjang periode 2014-2018 ini, perkembangan peranan dana perimbangan dapat sedikit diturunkan sejak 2016 sampai dengan 2018.

Hal yang cukup menggembirakan adalah perkembangan peranan PAD cenderung semakin meningkat meskipun cukup fluktuatif. Sempat mencapai tingkat tertinggi pada 2017, yaitu menjadi 21,94% namun akhirnya mengalami penurunan cukup signifikan pada 2018, sehingga 17,60%. Ke depannya diharapkan pemerintah dapat meningkatkan lagi penerimaan PAD baik secara ekstensif maupun intensif.

Tabel 6.3 Tingkat Penerimaan Pendapatan dan Rata-Rata Pertumbuhan Kota Banjarmasin Tahun 2014-2018

Uraian	Tingkat Pendaptan Daerah (Rp.Juta)					Pert. (%)
	2014	2015	2016	2017	2018	
<b>PENDAPATAN</b>	<b>1.432.589</b>	<b>1.405.907</b>	<b>1.519.640</b>	<b>1.481.114</b>	<b>1.578.359</b>	<b>4,35</b>
<b>A. PENDAPATAN ASLI DAERAH</b>	<b>216.428</b>	<b>225.821</b>	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 Kek. Daerah yg. 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>B. DANA PERIMBANGAN</b>	<b>842.337</b>	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 %
<b>C. LAIN-LAIN PENDAPATAN YANG SAH</b>	<b>373.825</b>	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					

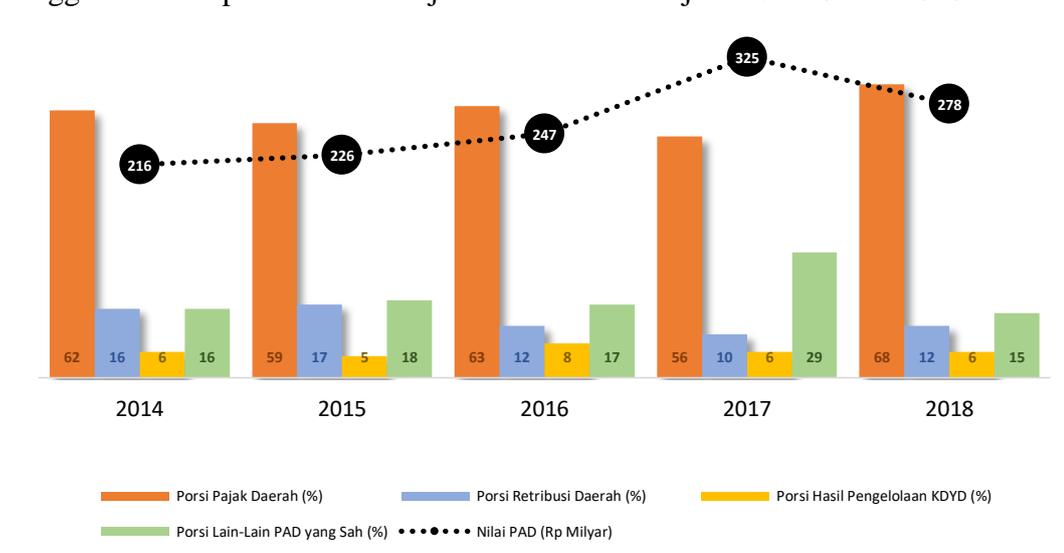
Sumber: BPKAD Kota Banjarmasin (diolah)

Dari tabel 6.3, secara keseluruhan pendapatan daerah Kota Banjarmasin naik hingga mencapai Rp. 1,5 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 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% pertahun. 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.

Grafik 6.4 Pendapatan Asli Daerah Beserta Porsi Komponen-komponennya pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Banjarmasin 2014 – 2018



Sumber: BPKAD Kota Banjarmasin (diolah)

Sumber paling dominan bagi PAD adalah Pajak Daerah yang memiliki peranan atau porsi 68,39% dari PAD pada 2018. Penerimaan PAD lainnya disumbang oleh Lain-lain PAD yang Sah sebesar 14,57%, Retribusi Daerah sebesar 11,53% dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan (KDYD) sebesar 5,51%. Peluang untuk memperbesar penerimaan retribusi daerah dan

pengelolaan KDYD masih terbuka lebar. Untuk itu pemerintah patut untuk menggali lebih dalam lagi untuk meraih peluang tersebut.

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.

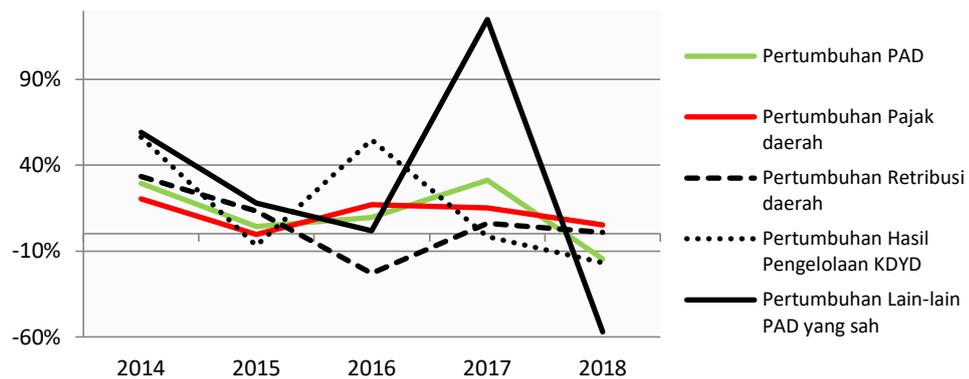
Tabel 6.4 Derajat Otonomi Fiskal Daerah Kota Banjarmasin  
Tahun 2014-2018 (Dalam Rupiah)

Tahun	PAD	Pendapatan Daerah	Derajat Desentralisasi Fiskal Daerah (DDFD)
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%
<b>Rata-rata</b>			17.40%

Sumber: Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah Kota Banjarmasin

Dari tabel tersebut terlihat bahwa derajat desentralisasi fiskal Kota Banjarmasin secara keseluruhan mencapai rata-rata 17.40 persen. Angka ini relatif masih rendah untuk mencapai derajat kemandirian yang diharapkan. Kendati demikian, kecenderungan DDFD menunjukkan peningkatan hingga mencapai 21,94 persen di tahun 2017. Ini menunjukkan kemampuan keuangan daerah Kota Banjarmasin semakin baik.

Grafik 6.4.: Tingkat Pertumbuhan PAD Dalam APBD Kota Banjarmasin 2014 – 2018



Sumber: BPKAD Kota Banjarmasin (diolah)

Tingkat pertumbuhan PAD selama rentang 2014 – 2018 mencapai rata-rata 12,02% pertahun. Angka rata-rata pertumbuhan ini cukup bagus namun tidak demikian jika kita lihat dari perkembangannya dari tahun ke tahun. Tingkat laju pertumbuhan PAD dan komponen-komponennya terlihat dari tahun ke tahun cenderung semakin melambat. Hal ini dapat dilihat pada grafik 6.4 dimana dapat dilihat pada 2014 rata-rata tingkat pertumbuhannya lebih tinggi dibandingkan dengan di tahun-tahun terakhir. Hal ini perlu diwaspadai agar tren perlambatan ini tidak terus berlanjut.

Keberadaan BUMD yang berfungsi sebagai pengelola air limbah secara hukum dapat berbentuk Perusahaan Umum Daerah ataupun Perusahaan Perseroan Daerah sesuai dengan persyaratan yang dapat dipenuhi. BUMD ini dapat menjadi sumber penerimaan yang baik jika dapat dikelola secara profesional dan berjalan sehat. Akan tetapi, data menunjukkan bahwa Perusahaan Daerah Pengelola Air Limbah (PD PAL) yang sudah berjalan hingga saat ini masih jauh dari harapan untuk menjadi sumber penerimaan bagi daerah. Lebih jauh lagi perusahaan ini secara kinerja keuangan jauh dari sehat sehingga dapat menjadi beban bagi anggaran keuangan daerah. Ini merupakan tantangan yang besar bagi pemerintah daerah untuk diselesaikan. Oleh karenanya terdapat urgensi untuk segera menemukan solusi yang paling tepat dalam menjawab persoalan ini.

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 dimasa lalu disertai dengan asumsi-asumsi atas faktor-faktor ekonomi yang berpengaruh ke 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.

Tabel 6.5: Proyeksi Pendapatan Dan Pertumbuhannya APBD Kota Banjarmasin Tahun 2019-2023

Uraian	Tingkat Pendapatan Daerah					Pert. Rata-rata
	2019	2020	2021	2022	2023	
<b>PENDAPATAN</b>	1,634,497	1,684,844	1,726,890	1,788,745	1,851,247	3.24%
<b>A. PENDAPATAN ASLI DAERAH</b>	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>B. DANA PERIMBANGAN</b>	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%
<b>C. LAIN-LAIN PENDAPATAN YANG SAH</b>	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

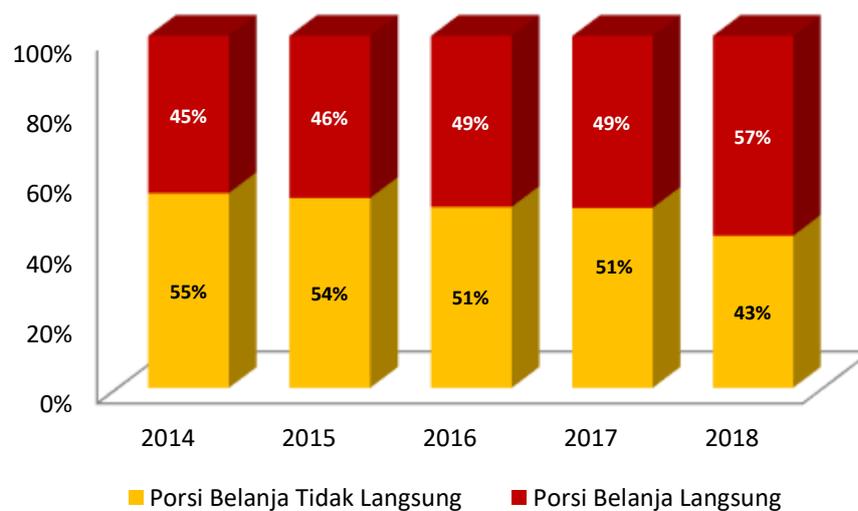
Berdasarkan hasil proyeksi dan pertimbangan atas asumsi-asumsi yang telah dibuat maka perkembangan realisasi pendapatan daerah akan tetap tumbuh positif selama 2019 – 2023. Secara lebih rinci, proyeksi perkembangan pendapatan daerah beserta komponennya dapat dilihat pada tabel 4.3.

Dari tabel 6.5 , secara keseluruhan pendapatan daerah Kota Banjarmasin naik hingga mencapai Rp. 1,85 Trilyun 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.

#### 6.4 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.

Grafik 6.5 Belanja dan Proporsinya pada APBD Kota Banjarmasin 2014 – 2018



Sumber: BPKAD Kota Banjarmasin (diolah)

Tabel 6.6 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 triliun di tahun 2016 dengan pendapatan yang juga di atas 1,5 triliun. 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 pertahun.

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 pertahun, 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 6.6 berikut.

Tabel 6.6 Tingkat Belanja Daerah dan Pertumbuhannya Kota Banjarmasin Tahun 2014-2018

Uraian	Tingkat Belanja Daerah (Rp.Juta)					Pert. (%)
	2014	2015	2016	2017	2018	
<b>BELANJA DAERAH</b>	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 dibawah 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 6.7 Proyeksi Nilai Belanja Daerah Pada Masing-Masing Komponen dan Pertumbuhannya Kota Banjarmasin Tahun 2019-2023

Uraian	Tingkat Belanja Daerah (Rp.Juta)					Pert. (%)
	2019	2020	2021	2022	2023	
<b>BELANJA DAERAH</b>	1,505,045	1,543,400	1,582,547	1,622,525	1,663,376	3.19
<b>Belanja Tidak Langsung</b>	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	
<b>Belanja Langsung</b>	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 Tim Kajian.

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 pertahunnya. 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 dibawah Tupoksinya. Pemberian kompensasi atas kinerja pegawai diperhitungkan secara cermat dan dibayarkan dalam bentuk tunjangan kinerja.

Kunci dari penyehatan APBD kota Banjarmasin kedepannya adalah pengendalian belanja kearah yang lebih efektif dan efisien. Bentuk pengendalian itu dapat terlihat dari besaran proporsi tiap komponen belanja. Tabel 4.6 dibawah 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 4.7 berikut ini.

Tabel 6.8 Proyeksi Belanja Daerah Pada Masing-Masing Komponen Berdasarkan Proporsinya Kota Banjarmasin Tahun 219-2023

Uraian	Tingkat Belanja Daerah (Rp.Juta)					Pert. (%)
	2019	2020	2021	2022	2023	
<b>BELANJA DAERAH</b>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	
<b>Belanja Tidak Langsung</b>	<b>42,97</b>	<b>40,05</b>	<b>37,26</b>	<b>34,58</b>	<b>32,01</b>	<b>37,38</b>
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
<b>Belanja Langsung</b>	<b>57,03</b>	<b>59,95</b>	<b>62,74</b>	<b>65,42</b>	<b>67,99</b>	<b>62,62</b>
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 Tim Kajian.

## 6.5 Kesimpulan

Berdasarkan hasil proyeksi dan pertimbangan atas asumsi-asumsi yang telah dibuat maka perkembangan realisasi pendapatan daerah akan tetap tumbuh positif selama 2019–2023 secara keseluruhan pendapatan daerah Kota Banjarmasin naik hingga mencapai Rp1,85 trilyun 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. 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.

## 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 PD PAL sangat lemah sehingga sangat berat untuk menghasilkan laba, sementara disisi lain peluang usaha ini untuk tumbuh dimasa yang akan datang sangat besar mengingat cakupan layanan saat ini masih kecil, cakupan layanan yang kecil ini sebagai dampak terbatasnya infrastruktur perusahaan khususnya dalam jaringan pipa kepada pelanggan, sehingga dibutuhkan investasi yang cukup besar untuk membangun fasilitas ini.

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 hampir 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 PD PAL pada saat ini dimana PD PAL dimiliki oleh Pemerintah Kota Banjarmasin, maka rekomendasi dari hasil kajian ini adalah dilakukan **merger** antara PD PAL dan PDAM. Beberapa pertimbangan utamanya adalah sebagai berikut:

1. PDAM saat ini memiliki cakupan layanan yang cukup tinggi yakni diatas 98% yang bisa dimanfaatkan oleh PD PAL untuk meningkatkan cakupannya dengan ikut dalam satu manajemen dengan PDAM.
2. Kondisi APBD Pemerintah Kota cukup memungkinkan untuk menyediakan investasi bagi PD PAL saat ini

## 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 PRESPEKTIF UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 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>