

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Dalam konsep otonomi daerah, Pemerintah Daerah dituntut untuk melakukan pengelolaan keuangan daerah secara efektif, efisien dan akuntabel. Dalam hal ini, Pemerintah Daerah harus menjamin bahwa semua potensi penerimaan telah terkumpul dan dicatat ke dalam sistem akuntansi pemerintahan daerah secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah tidak terlepas dari kebijakan yang ditempuh, baik dari sisi efektivitas pengelolaan penerimaan pendapatan yang dijabarkan melalui target APBD dan realisasinya, maupun dilihat dari efisiensi dan efektivitas pengeluaran daerah melalui belanja tidak langsung dan belanja langsung.

Aspek utama dalam pengelolaan penerimaan daerah yang perlu mendapat perhatian serius adalah pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD). PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar bagi pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini menunjukkan bahwa PAD merupakan tolak ukur terpenting bagi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah, sehingga PAD mencerminkan kemandirian suatu daerah. Dengan diberlakukannya kewenangan otonomi daerah,

diharapkan semua daerah di Indonesia mampu melaksanakan semua urusan pemerintahan dan pembangunan dengan bertumpu pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dimilikinya, dimana penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber penerimaan yang potensial dan signifikan untuk pembiayaan rutin maupun pembangunan di suatu daerah otonom.

Kemampuan suatu daerah menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan suatu daerah. Penggalan sumber-sumber PAD sendiri tidak hanya bergantung pada sumber-sumber yang sudah ada, namun juga kemampuan daerah dalam menggali potensi yang baru. Sehubungan dengan hal diatas, maka salah satunya adalah pendapatan yang bersumber dari usaha dan kegiatan BUMD-BUMD milik Pemerintah Daerah yang ada.

Perusahaan daerah atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai lembaga bisnis yang dimiliki dan dikelola oleh Pemerintah Daerah memiliki peran strategis dalam pembangunan ekonomi daerah. BUMD merupakan salah satu sumber PAD yang menduduki peran penting setelah pajak daerah dan restribusi daerah. Secara konseptual, BUMD didirikan atas dasar dualisme fungsi dan peranan, yang keduanya sangat sulit jika tidak dapat dikatakan mustahil untuk dipadukan. Seperti BUMN, BUMD punya tugas dalam mengembangkan perekonomian daerah melalui peranannya sebagai institusi *public service*. Namun pada saat yang sama, BUMD juga diharapkan mampu menghasilkan laba dari usahanya selaku pelayan masyarakat. Secara implisit, BUMD dijadikan sumber dana APBD. Dalam ketentuan, BUMD diwajibkan

menyetorkan bagian labanya sebagai dana pembangunan daerah sebesar 55% dari laba bersih tahunan. PDAM adalah contoh BUMD yang mempunyai fungsi pelayanan publik dominan sekaligus sumber dana pembangunan daerah.

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan badan usaha milik Pemerintah Daerah yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Pemerintah Daerah yang dipisahkan. Penyertaan modal Pemerintah Daerah dalam BUMD umumnya bersumber dari APBD, kapitalisasi cadangan maupun sumber-sumber lainnya. Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah (Permendagri 3/1998), bentuk hukum Badan Usaha Milik Daerah dapat berupa Perusahaan Daerah (PD) atau Perseroan Terbatas (PT). Selanjutnya dijelaskan dalam Pasal 3 Permendagri 3/1998, BUMD yang bentuk hukumnya berupa perusahaan daerah tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mengatur perusahaan daerah. Sedangkan BUMD yang bentuk hukumnya berupa perseroan terbatas tunduk pada undang-undang tentang perseroan terbatas. Namun perubahan bentuk hukum perusahaan daerah menjadi perseroan terbatas tidak mengubah fungsinya sebagai pelayanan umum dan sekaligus tetap menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Secara umum persoalan perusahaan daerah dapat dikatakan sama dengan apa yang dialami oleh kebanyakan BUMN. Bila dibuat perbandingan

antara BUMN dan BUMD, akan terlihat kesamaan permasalahan di antara keduanya (Yulianto, 2000). Pertama, masalah efisiensi. Kebanyakan BUMD di Indonesia beroperasi di bawah kondisi yang sangat tidak efisien. Terjadi pemborosan dana di sana-sini karena para pengelolanya tidak memiliki keahlian yang cukup. Pekatnya nuansa kolusi, korupsi dan nepotisme menandakan ketidakprofesionalan para pengelola BUMD tersebut. Kedua, masalah intervensi dan birokrasi. Banyak BUMD yang kalah bersaing dengan sektor swasta dan akhirnya tumbang di tengah jalan, salah satu penyebabnya adalah besarnya campur tangan dan lambannya pemerintah daerah dalam mengantisipasi perubahan situasi dan kondisi bisnis. Ketiga, pengendalian dan pengawasan. Selaku pemilik, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk mengawasi perkembangan BUMD-BUMD di wilayahnya. Pemerintah daerah biasanya membentuk badan pengawas, yang bertindak seperti dewan komisaris pada perusahaan swasta. Anggotanya terdiri dari para pejabat di lingkungan pemda, yang terkadang tidak mempunyai latar belakang bisnis sama sekali.

Mendagri Tjahjo Kumolo (Bisnis.com, 28 Agustus 2019) usai menghadiri Rapat Koordinasi Nasional Keuangan Daerah tahun 2019 menyatakan bahwa 70 persen BUMD masih mengalami kerugian sehingga tidak berkontribusi untuk Pendapatan Asli Daerah. Oleh karena itu, BUMD perlu memperbaiki tata kelola untuk meningkatkan kontribusi. Sehubungan dengan kontribusi BUMD dalam rapat yang sama mengutip laporan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Sekjen Kemendagri Hadi

Prabowo mengatakan kinerja BUMD masih kurang menggembirakan. Pada tahun 2019, terdapat 1.097 BUMD di Indonesia dengan total aset Rp340,118 triliun. Namun, laba yang dicapai baru mencapai Rp10,372 triliun, sehingga perbandingan laba terhadap aset baru sekitar 3,05 persen. Dengan kondisi seperti ini BUMD belum masih maksimal dalam menyumbangkan Pendapatan Asli Daerah, maka BUMD harus meninggalkan pola-pola lama agar mampu memberikan pematapan perekonomian di daerah. Selanjutnya Hadi mengatakan “BUMD kadangkala dihadapkan pada permasalahan SDM dan pola kerjanya masih terjebak pada gaya lama, naluri bisnisnya tidak ada, sehingga BUMD dirasakan tidak memberikan manfaat tapi justru membebani daerah.”.

Selain permasalahan di atas, fenomena lain terkait BUMD di berbagai daerah adalah belum adanya tugas pembinaan yang jelas dalam bentuk kebijakan regulasi untuk mengarahkan arah perkembangan BUMD. Begitupun dari sisi pengawasan, sinergitas antara BUMD dengan SKPD terkait belum sepenuhnya berjalan baik. Pemerintah Daerah dianggap masih perlu untuk memperbaiki dan meningkat tata kelola dan membina BUMD dengan beberapa hal, seperti; (a) menetapkan mandat dan arah pengembangan yang jelas terhadap BUMD, (b) membina sinergi BUMD dengan SKPD terkait dan antar BUMD dalam RPJMD, (c) menyediakan serta menerapkan regulasi dan kebijakan pemerintah daerah secara memadai dalam pembinaan BUMD, (d) pemerintah diharapkan segera menyediakan prosedur operasional standar di unit kerja pembina BUMD terkait tata kelola pembinaan BUMD, serta (e)

melakukan inventarisasi dan identifikasi permasalahan BUMD secara sistematis serta melakukan tindak lanjut atas identifikasi masalah tersebut.

Berbagai permasalahan seputar BUMD yang telah dijelaskan di atas juga terjadi dan dialami oleh BUMD-BUMD yang ada di lingkungan Pemerintah Kota Kupang. Pada saat ini jumlah BUMD yang dimiliki Pemerintah Kota Kupang berjumlah tiga, yaitu; Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirta Bening Lotar Kota Kupang, PT Sasando Kota Kupang, dan Perusahaan Daerah Pasar. Namun hanya PD Pasar dan PDAM yang memberikan kontribusi laba terhadap Pendapatan Asli Daerah. Hal ini disebabkan karena PT Sasando sejak tahun 2007 Pemerintah Daerah Kota Kupang tidak lagi memberikan penyertaan modal kepada PT Sasando karena setiap tahunnya PT Sasando cenderung merugi. Hal inilah yang menyebabkan Pemerintah Daerah membuat kebijakan untuk berhenti memberikan penyertaan modal kepada BUMD tersebut.

Data berikut memperkuat dugaan peneliti bahwa fenomena rendahnya kontribusi BUMD terhadap PAD Pemerintah Kota Kupang dapat dilihat dari tabel penerimaan laba setiap BUMD berikut ini:

**Tabel 1.1**  
**Penerimaan laba masing-masing BUMD Kota Kupang Tahun 2016-2018**  
**(Dalam Rupiah)**

No.	BUMD	2016	2017	2018
1	PD Pasar	98.474.365	43.854.589	268.753.524
2	PDAM	636.558.658	50.841.554	57.856.045
3	PT Sasando	-	-	-
Jumlah		735.033.023	94.696.143	326.609.569

*Sumber: Badan Keuangan dan Aset Daerah Kota Kupang*

Berdasarkan tabel 5.1 diatas, dapat dilihat bahwa penerimaan laba masing-masing BUMD Kota Kupang Tahun 2016-2018 mengalami fluktuasi oleh karena itu kontribusi masing-masing BUMD belum seluruhnya maksimal, sedangkan BUMD harus lebih produktif dalam mendapatkan laba agar dapat membantu PAD dalam guna mensejahterahkan masyarakat.

Mengingat pentingnya peranan BUMD dalam memberikan sumbangsih pada perekonomian serta perintis kegiatan usaha, dan berdasarkan beberapa fenomena yang telah dijelaskan di atas, maka penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian mengenai peran BUMD di lingkungan Pemerintah Kota Kupang dengan judul:

**“Analisis Kontribusi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Pemerintah Kota Kupang terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Kupang Tahun 2016-2018”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Adapun berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah yang dapat dikembangkan untuk tujuan penelitian ini adalah: Seberapa besar kontribusi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Pemerintah Kota Kupang terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Kupang tahun anggaran 2016-2018 ?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan penelitian ini untuk melihat seberapa besar kontribusi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

Pemerintah Kota Kupang terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Kupang tahun anggaran 2016-2018.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi yang berharga kepada:

a. Bagi penulis.

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan keilmuan serta empirik mengenai objek penelitian sekaligus sebagai pemenuhan syarat dalam penyelesaian studi S1 sarjana ekonomi.

b. Bagi Pemerintah selaku pemangku kepentingan.

Melalui penelitian ini diharapkan diperoleh informasi yang berharga dalam melakukan sinergi antara BUMD dengan SKPD terkait dan antar BUMD dalam RPJMD Pemerintah Kota Kupang.

c. Bagi Manajemen BUMD

Penelitian ini serta hasilnya diharapkan dapat memberi informasi serta masukan yang berharga menuju perbaikan tatakelolah serta peningkatan kontribusi BUMD sehingga dapat berperan penting dalam mendukung peningkatan perolehan PAD Pemerintah Kota Kupang serta pembangunan ekonominya di masa mendatang.



- d. Bagi peneliti serta pihak lain yang tertarik untuk melakukan kajian lain sehubungan dengan judul penelitian ini.

Penelitian ini diharapkan dapat memberi sedikit kontribusi dalam menambah referensi serta wawasan dalam melakukan penelitian ataupun kajian bentuk lain sehubungan dengan objek yang sama dengan yang diteliti dalam penelitian ini..