

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **I.1 Latar Belakang Masalah**

Salah satu upaya untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang baik adalah dengan sistem pembangunan ekonomi nasional. Sejak era reformasi bergulir, pemerintah dituntut untuk terus melakukan pembenahan dalam hal pembangunan nasional yang merata sampai ke tingkat daerah di seluruh Indonesia. Penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan akan berjalan optimal apabila diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah. Mengacu pada Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Desentralisasi Fiskal, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pusat dan daerah. Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan, diantaranya melalui hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan yang bersumber dari bagian laba Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) maupun hasil kerjasama dengan pihak ketiga.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, salah satu tujuan dari pemberian otonomi kepada daerah diantaranya adalah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi masyarakat yakni mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat sesuai dengan potensi dan keanekaragaman sumber daya lokal yang dimiliki oleh wilayah tersebut. Dengan demikian, pemerintah daerah tentunya dituntut untuk lebih kreatif dan inovatif dalam membangun daerahnya serta memiliki daya saing yang

tinggi untuk mengkombinasikan antara faktor kondisi ekonomi, kualitas kelembagaan publik, sumber daya manusia dan teknologi yang secara keseluruhan membangun kemampuan daerah untuk lebih berkembang dan berdaya saing.

Semenjak undang-undang tentang otonomi daerah tersebut diterapkan, persoalan kemampuan daerah secara ekonomi dan politis mulai menjadi sorotan. Salah satu isu ekonomi yang menarik adalah seputar daya dukung sumber pendapatan daerah dalam menggantikan penerimaan yang diperoleh dari pemerintah pusat. Isu ini memang strategis mengingat pelaksanaan otonomi juga dapat diartikan sebagai kemandirian daerah dari sisi pembiayaan pembangunan.

Upaya yang giat dilakukan dalam rangka pengembangan daerah agar dapat mandiri adalah dengan pendirian Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai salah satu basis yang paling mendasar di daerah, baik di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota di seluruh Indonesia. Agar dapat memperoleh manfaat dan keuntungan yang maksimal bagi pengelolaan BUMD/perusahaan daerah, maka sangat diperlukan jiwa *entrepreneurship* yang baik di kalangan pemerintah daerah (eksekutif daerah) sebagai pemegang saham utama BUMD/perusahaan daerah (Sudarno, dkk, 2010).

Selama ini sumber penerimaan daerah terdiri dari sumbangan pemerintah pusat, pajak daerah dan penerimaan lain seperti laba perusahaan daerah atau BUMD. Dengan berkurangnya porsi subsidi pemerintah pusat, tidak ada jalan lain yang dapat dilakukan pemerintah daerah selain menggali

dan mengoptimalkan sumber pendapatan asli daerah. Persoalan yang muncul adalah, mampukah daerah melakukannya mengingat keterbatasan sumber-sumber pendapatan daerah, khususnya bagi daerah yang miskin sumber daya alamnya.

Secara umum kondisi BUMD/perusahaan daerah dapat dikatakan sama dengan apa yang dialami oleh kebanyakan BUMN. Persoalan BUMD kurang terekspos karena memang secara makro posisinya kurang strategis bila dibandingkan dengan BUMN. Dilihat dari misi pendiriannya, BUMN jelas memiliki peran yang sangat signifikan dalam mendukung perekonomian nasional. Sebegitu pentingnya, pemerintah pun perlu membuat kementerian khusus yang menangani BUMN. Hal ini berbeda dengan BUMD yang kurang mendapat perhatian secara khusus dari pemerintah.

Dalam artikelnya yang berjudul “Membuka Belunggu BUMD” Sunarsip (2009) mengatakan bahwa, Badan Usaha Milik Daerah yang ada di Indonesia masih banyak menghadapi permasalahan yang pelik dan rumit. Permasalahan yang dimaksud adalah : dari segi *governance*, institusi BUMD masih diperlakukan sama dengan institusi pemerintah, padahal BUMD bukanlah institusi pemerintah; Tidak adanya *equal treatment* bagi BUMD (yaitu perusahaan yang dituntut harus laba) menyebabkan BUMD tidak dapat bersaing secara seimbang dengan BUMN dan swasta yang lebih lincah. Selain itu, minimnya permodalan akibat kurangnya perhatian dari pemilik (dalam hal ini pemerintah daerah), walaupun ada perhatian lebih

masih harus menghadapi ganjalan politik, karena interpretasi yang keliru dari politisi DPRD dalam memahami peraturan, akibatnya proses penguatan permodalan BUMD menjadi tidak efisien.

Afandi, (2013) dalam artikelnya yang berjudul “Anak Terlantar Bernama BUMD”, menyoroti BUMD yang belum mempunyai payung hukum sendiri. Sejak tahun 2006 RUU BUMD sudah pernah masuk Program Legislasi Nasional, tapi beberapa tahun terakhir hilang dari daftar. Lebih lanjut, Afandi (2013) mengatakan bahwa sejumlah daerah menyiasati persoalan payung hukum ini dengan menjadikan BUMD sebagai perseroan terbatas. Cara ini lebih memberi kepastian hukum kepada pengelola BUMD serta menjadikan gerak bisnis BUMD lebih luwes dan lincah. Persoalannya, masih banyak kepala daerah yang enggan menjadikan BUMD berbadan hukum perseroan terbatas. Alasannya, BUMD dikhawatirkan tidak bisa menjalankan fungsi *public services* karena harus dikelola dengan pendekatan bisnis murni. Selain persoalan belum adanya payung hukum, Afandi (2013) juga menyoroti Potensi BUMD yang bisa menjadi penggerak ekonomi daerah (mesin ekonomi). Menurutnya, BUMD bisa menjadi instrumen untuk menjalankan fungsi pelayanan publik dengan lebih cepat dan sekaligus menjadi pengungkit pertumbuhan ekonomi di daerah. Namun peran ini baru bisa dirasakan ketika BUMD dikelola secara benar dan profesional. BUMD yang sehat dan dikelola secara profesional sangat mungkin menjadi salah satu sumber pendapatan asli daerah.

Kondisi BUMD/perusahaan daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tidak seluruhnya mengalami persoalan yang sama. Dengan jumlah BUMD/perusahaan daerah yang cukup banyak, persoalan yang dihadapi pun berbeda antara satu dengan yang lainnya. Hampir setiap tahunnya, surat kabar lokal tidak luput menyoroiti kinerja BUMD/perusahaan daerah yang berada di DIY. Sebagian besar Badan Usaha Milik Daerah yang ada di DIY masih minim kontribusinya pada pendapatan asli daerah (Harian jogja, senin, 18 Februari 2013). Padahal suntikan dana lewat anggaran pendapatan dan belanja daerah terus diberikan. BUMD milik Pemprov DIY misalnya ada Perusahaan Daerah Taru Martani, PT. Anindya Mitra Internasional, Badan Usaha Kredit Pedesaan serta Bank Pembangunan Daerah yang diharapkan mampu menyeter PAD. Dari empat BUMD tersebut, dua di antaranya kini dilanda krisis finansial dan kondisi paling parah terjadi pada PT. AMI (Harian jogja, senin, 18 Februari 2013). Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan APBD DIY menyebutkan, dalam rentang 2008-2011 perusahaan ini hanya sekali menyumbang PAD senilai Rp123 juta. Padahal total penyertaan modal dari APBD yang telah digelontorkan ke perusahaan dari 2004 (awal perubahan status menjadi PT), hingga saat ini mencapai Rp15,6 miliar.

BUMD berkinerja baik justru ditunjukan Badan Usaha Kredit Pedesaan (Harian jogja, senin, 18 Februari 2013). Lembaga ini sedianya tidak ditarget lantaran tujuannya untuk misi sosial yakni menggelontorkan dana bergulir ke masyarakat untuk usaha mikro. Justru lembaga ini rutin

setiap tahun menyumbang PAD. Terakhir pada 2011 dengan sumbangan hingga Rp 2,8 miliar. Sedangkan BPD memberi sumbangan terakhir 2011 mencapai hingga Rp 25,6 miliar.

Kondisi tidak jauh berbeda terjadi pula pada beberapa BUMD yang lain. Bukan hanya BUMD milik Pemprov DIY, bahkan di setiap kabupaten pun terjadi hal yang sama. Selama tahun 2012 dan 2013, Perusahaan Daerah Aneka Dharma yang merupakan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Kabupaten Bantul belum memberikan kontribusi positif bagi kas daerah. Dari laporan pertanggungjawaban (LPJ) Bupati Bantul Sri Surya Widati, beberapa BUMD yang ada di Bantul memperoleh penghasilan sebesar Rp 9 miliar, tetapi Aneka Dharma belum dapat memperlihatkan kontribusinya (Tribun Jogja, Selasa, 3 Juni 2014).

Problematika seperti masih miskinnya keuntungan BUMD, kurang efisiennya penggunaan anggaran, serta minimnya permodalan yang dimiliki menyebabkan BUMD terus-menerus dihadapkan pada persoalan-persoalan yang pelik dan tidak kunjung selesai. Pada akhirnya BUMD tidak dapat berkontribusi pada penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan berujung pada rendahnya kinerja BUMD. Pemerintah daerah sebagai pemegang saham utama berusaha semaksimal mungkin untuk mengoptimalkan kinerja BUMD. Penyertaan modal yang diberikan oleh pemerintah daerah seharusnya mampu dikelola secara baik oleh BUMD yang ada di Provinsi DIY. Pentingnya pengelolaan penyertaan modal

bertujuan untuk melakukan investasi yang produktif, mewujudkan efisiensi serta meningkatkan kinerja keuangan.

Mencermati berbagai permasalahan yang dihadapi oleh BUMD pada umumnya, dan berbagai persoalan khususnya yang dihadapi oleh BUMD di Provinsi DIY, penulis termotivasi untuk melakukan penelitian ini dengan judul *“Analisis Pengaruh Penyertaan Modal Pemerintah Daerah Terhadap Pertumbuhan Aktiva, Efisiensi dan Kinerja Keuangan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.*

## **I.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah seperti yang telah diuraikan diatas, penulis dapat merumuskan permasalahannya adalah :

1. Apakah terdapat pengaruh penyertaan modal yang diberikan oleh pemerintah daerah terhadap pertumbuhan aktiva BUMD di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ?
2. Apakah terdapat pengaruh penyertaan modal yang diberikan oleh pemerintah daerah terhadap efisiensi BUMD di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ?
3. Apakah terdapat pengaruh penyertaan modal yang diberikan oleh pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan BUMD di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ?

## **I.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah menguji kembali model penelitian (riset) yang dilakukan oleh Sudarno, dkk (2010) dengan obyek penelitian

yang baru yakni Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

#### **I.4 Kontribusi Penelitian**

##### **I.4.1 Kontribusi Teori :**

Memberikan informasi terbaru tentang pentingnya penyertaan modal yang bukan saja dikaitkan dengan pertumbuhan aktiva dan kinerja keuangan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) tetapi juga bagaimana kaitannya dengan efisiensi.

##### **I.4.2 Kontribusi Praktek :**

Dengan adanya penyertaan modal dari pemerintah daerah, diharapkan penelitian ini berkontribusi memberikan masukan kepada pihak BUMD, baik jajaran direksi maupun jajaran dibawahnya untuk memperbaiki kinerja yang lebih baik, mengurangi *inefisiensi* biaya, serta dapat meningkatkan pertumbuhan aktiva yang lebih baik.

##### **I.4.3 Kontribusi Kebijakan :**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi kepada pemerintah daerah (pemegang saham utama) dalam membuat kebijakan-kebijakan yang lebih baik dan memihak kepada BUMD melalui peraturan-peraturan yang dibuat. Sedangkan bagi BUMD sebagai pengelola, khususnya jajaran direksi dapat menjadi bahan masukan dalam mengambil kebijakan yang lebih baik untuk keberlangsungan BUMD.