

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Perkembangan akuntansi sektor publik di Indonesia pada saat ini semakin pesat dengan adanya era baru dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah oleh pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah merupakan sebuah lembaga organisasi yang memiliki tugas sebagaimana mengatur roda pemerintahan di daerah, pembangunan daerah, serta pemberian pelayanan kepada masyarakat luas. Tujuan utama sebagai salah satu organisasi yang tidak berorientasi keuntungan adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan tersebut berupa: pelayanan kesehatan masyarakat, pelayanan pendidikan, pelayanan keamanan, pelayanan penegakan hukum, pelayanan infrastruktur, dan juga penyediaan bahan kebutuhan pokok masyarakat umum. Suatu daerah dikatakan maju dan berkembang apabila daerah tersebut mampu menciptakan sebuah roda pemerintahan yang memiliki akuntabilitas tinggi, transparan dan penerapan *value for money* yang benar.

Pasca-reformasi tahun 1998, tuntutan masyarakat akan adanya transparansi pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah, demokratisasi dalam sebuah pengambilan keputusan, pemberian pelayanan oleh pemerintah yang lebih berorientasi kepada kepuasan masyarakat dan penerapan hukum yang konsekuen semakin meningkat. Berbagai penyakit birokrasi terutama mengenai korupsi, kolusi dan nepotisme diharapkan dapat diselesaikan dengan adanya pengelolaan pemerintahan yang baik.

Pengelolaan pemerintah yang baik dapat diwujudkan dengan adanya regulasi yang mampu menjadi standar pelaksanaan kegiatan pemerintahan dalam melaksanakan kehidupan pemerintahan.

Oleh karenanya dikeluarkan sebuah Ketetapan MPR yaitu Tap MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang “Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia” menjadi landasan hukum dikeluarkannya UU No. 22 tahun 1999 yang mengatur tentang Pemerintah Daerah yang sekarang menjadi UU No. 32 tahun 2004 dan UU No. 25 tahun 1999 mengenai Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan yang terbaru sekarang menjadi UU No. 33 tahun 2004. Penerapan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat tercermin dalam penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan publik dengan dasar azas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (Masita et.al, 2014).

Menurut UU No. 32 tahun 2004 pasal 1 ayat 4 dan 6 menyatakan bahwa Otonomi daerah adalah suatu hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan adanya Otonomi daerah, mampu memberikan kewenangan dalam penentuan pembuatan keputusan daerah yang lebih leluasa untuk mengelola sumber daya dan potensi daerah yang dimiliki. Menurut Benyamin Hoesien, tujuan adanya otonomi daerah adalah mengurangi beban pundak

pemerintah yang lebih atas, membantu tercapainya efisiensi dan efektivitas layanan kepada masyarakat, dapat melakukan pengelolaan penggunaan sumber daya yang lebih efektif, pemantapan perencanaan pembangunan dari bawah, peningkatan persatuan dan kesatuan nasional serta keabsahan politik pemerintah dengan memberikan kesempatan yang lebih besar kepada masyarakat untuk mengenali masalah yang dihadapi dan menyampaikannya kepada instansi pemerintah tersebut.

Di dalam konsep otonomi daerah, sebuah Pemerintah Daerah dituntut untuk melakukan pengelolaan keuangan daerah secara efektif, efisien dan akuntabel, terutama pada pengelolaan penerimaan daerah. Aspek utama pada pengelolaan penerimaan daerah adalah pada pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dalam otonomi daerah, PAD menjadi sumber keuangan terbesar bagi pelaksanaan otonomi daerah. PAD adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber wilayah sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. PAD menjadi sumber keuangan terbesar bagi pelaksanaan Otonomi Daerah yang menunjukkan bahwa PAD menjadi tolak ukur kemampuan daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah. PAD digunakan untuk melakukan pembiayaan pembangunan di setiap daerah guna meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Mengacu pada pasal 30 sampai dengan pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2019, Pendapatan Asli Daerah terdiri dari (1) Pajak Daerah, (2) Retribusi Daerah, (3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan (4) lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Konsep desentralisasi pada otonomi daerah memaksa sebuah pemerintah daerah dapat melakukan pengembangan otonomi daerahnya sendiri tanpa adanya ikut campur dari pemerintahan pusat. Salah satu indikator bahwa pemerintah daerah sudah memiliki kemandirian dalam pelaksanaan desentralisasinya adalah dengan mampu meningkatkan penerimaan PAD daerahnya melalui hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan maksudnya adalah pendapatan yang didapat dari pengelolaan kekayaan daerah tersebut yang bersumber antara lain dari bagian laba dari perusahaan daerah, bagian laba dari lembaga keuangan bank, dan bagian laba atas penyertaan modal kepada badan usaha lainnya. Menurut Airlangga saat memberikan keynote speech dalam Indonesia Best BUMD Awards 2021 "*Region, The Front Line of Indonesia's Economic Recovery*" menyampaikan bahwasanya ekonomi daerah merupakan motor pemulihan ekonomi nasional yang mana pemerintah harus memiliki komitmen untuk terus mendukung pemulihan ekonomi daerah. Ia juga menjelaskan bahwa ekonomi daerah wilayah Jawa dan Sumatra menjadi kontributor utama dalam pembangunan ekonomi nasional.

Dengan adanya sistem pemerintahan yang menganut sistem desentralisasi dengan otonomi daerah. Dalam rangka meningkatkan penerimaan PAD bagi suatu daerah, pemerintah pusat memberikan kesempatan dan tanggungjawab kepada pemerintah daerah untuk mengatur sendiri aspek kehidupan didaerahnya salah satunya adalah aspek ekonomi. Dalam aspek ekonomi, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk membentuk suatu BUMD (Badan Usaha Milik Daerah) yang memiliki peran sangat

strategis dalam era otonomi daerah pada saat ini. Dikutip dari hasil Statistik Keuangan Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah 2019 oleh BPS Indonesia, bahwa pada tahun 2019, perusahaan BUMD berjumlah 818 perusahaan yang terdiri atas 110 perusahaan milik Pemerintah Provinsi dan 708 perusahaan milik Pemerintah Kabupaten/Kota. Dan tidak menutup kemungkinan akan terus bertambah dari tahun ketahun, karena dengan keberadaan BUMD ini menjadi harapan Pemerintah Daerah dalam menunjang perekonomian daerahnya.

Menurut Mardiasmo (2009) pengaruh sistem desentralisasi pada organisasi pemerintahan adalah dengan adanya pusat pertanggungjawaban. BUMD menjadi salah satu bentuk implementasi pertanggungjawaban pada pusat laba. Pusat laba berfungsi menghasilkan sejumlah laba untuk membantu meningkatkan pendapatan daerah dalam menjalankan pelayanan publik. Organisasi pemerintah ini adalah unit bisnis milik pemerintah atau sebagian sahamnya dimiliki pemerintah. Yang mana proses pembiayaannya tunduk pada aturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan keuangan negara atau daerah, sedangkan operasionalnya seperti organisasi bisnis. Adanya kontribusi dari laba BUMD menjadi sebuah tanggung jawab serius yang perlu dilakukan oleh pemerintah untuk mengelola dan mengembangkannya sehingga dapat memberikan keuntungan bagi daerah ataupun masyarakat luas. Hal ini terjadi karena bisa dikatakan bahwa kontribusi dari laba BUMD adalah sebuah perwujudan dari peran pemerintah dalam sebuah pembangunan perekonomian daerahnya. Artinya apabila kontribusi BUMD tinggi terhadap PAD maka pembangunan perekonomian di daerah

tersebut dikatakan sudah baik. Oleh karena itu, pemerintah daerah diharapkan dapat maksimal dalam pengelolaan BUMD yang menjadi bagian sentral PAD pada hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan hasil yang diperoleh dari pengelolaan kekayaan yang terpisah dari pengelolaan APBD. (Ahmad Yani, 2013)

Dengan adanya BUMD diyakini mampu memberikan dampak dan manfaat yang sangat besar untuk perkembangan perekonomian bagi masyarakat di daerah. Tujuan utama dibentuknya BUMD adalah guna membantu melaksanakan pembangunan daerah, dan mendorong kegiatan ekonomi daerah, menciptakan kesempatan kerja, menyediakan jasa pelayanan sosial dan memberikan kontribusi terhadap PAD. Menurut Bayu Pratama Putra (2016), bagian laba dari BUMD akan digunakan untuk membiayai pembangunan daerah dan juga anggaran belanja daerah setelah dikurangi dengan penyusutan dan pengurangan lain yang wajar dalam BUMD. Dalam hal ini, apabila pemerintah daerah mampu memaksimalkan pengelolaan secara profesional dan tanggungjawab, kemungkinan laba BUMD dapat menjadi sumber pendapatan daerah yang sangat potensial. Yang pada akhirnya, mampu mendorong peningkatan PAD pada daerah tersebut.

Setiap kegiatan dari perusahaan pastinya akan berorientasi pada keuntungan atau laba. Laba adalah perbedaan pendapat dengan keseimbangan biaya-biaya dan pengeluaran untuk periode tertentu. Artinya laba menjadi penilai sejauh mana perusahaan dapat memperoleh pendapatan dari kegiatan usahanya. Namun profitisasi

dari BUMD dalam menghasilkan keuntungan atau laba untuk memberikan kontribusi kepada Pemerintah Daerah dapat dilakukan melalui beberapa hal seperti meningkatkan kompetensi manajemen dan kualitas sumber daya manusia, mampu mengarahkan BUMD melakukan pengelolaan yang bersih, transparan dan juga professional, dan juga memberikan pelayanan publik dan pelayanan sosial yang baik. Kontribusi laba dari BUMD menjadikan dasar perhitungan bagaimana perusahaan daerah memperoleh pendapatannya kemudian hasilnya akan dikontribusikan sebagai penerimaan PAD. Kemudian hasil laba BUMD ini juga digunakan sebagai sumber penerimaan yang dapat menjadi peran dasar pemerintah dalam alokasi, distribusi dan redistribusi, yang mana hal ini dapat dijadikan dan digunakan oleh pemerintah dalam pembangunan ekonomi daerahnya.

Di setiap daerah tentunya memiliki potensi daerah yang berbeda-beda. Begitupun dengan manajemen pengelolaannya. Di Kabupaten Jombang terdapat 4 Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang tentunya memiliki potensi yang mampu memberikan kontribusi terhadap daerahnya, BUMD Pemerintah Kabupaten Jombang yaitu Perusahaan Daerah (PD) BPR Bank Jombang, PD Aneka Usaha Seger, PD Air Minum Tirta Kencana dan PD Perkebunan Panglungan.

PT. BPR Bank Jombang (Perseroda) adalah perusahaan daerah yang melakukan kegiatan utama bergerak dibidang perekonomian daerah, dengan contoh kegiatan yaitu pemberian kredit bagi masyarakat Jombang, yang secara tidak langsung menjadi stimulator atas keberhasilan dan lancarnya kegiatan perekonomian Kabupaten

Jombang. Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 10 Tahun 2019 tentang Perusahaan Umum Daerah Aneka Usaha Seger merupakan perusahaan daerah yang berdiri sejak 1985 yang memiliki tugas melakukan pengusahaan apotek yang ditujukan untuk meningkatkan kemanfaatannya bagi kesejahteraan masyarakat daerah kota Jombang. PDAM Tirta Kencana adalah perusahaan daerah yang memiliki tujuan kegiatan melaksanakan pengembangan dan pengelolaan SPAM di daerah Jombang dan turut serta dalam pelaksanaan pembangunan daerah khususnya. PD Perkebunan Panglungan merupakan perusahaan daerah yang melakukan usaha dibidang perkebunan, kehutanan, agrowisata, dan usaha lain dibidang perkebunan dalam rangka pengembangan perekonomian daerah serta menunjang anggaran daerah dan berkontribusi terhadap pertumbuhan perekonomian daerah di Kabupaten Jombang.

Dari tahun ke tahun, tentunya BUMD diharapkan mampu memberikan kontribusi dengan maksimal terhadap PAD didaerahnya. Pencapaian-pencapaian dari BUMD ini bisa menjadi merupakan sebuah bentuk maksimalnya dan profesionalnya kinerja pemerintah daerah dalam pengelolaan kekayaan daerah. Dalam meningkatkan kinerja BUMD dapat dilakukan melalui pemberian penghargaan atau awards sebagai bentuk apresiasi pemerintah terhadap BUMD yang mampu meningkatkan kinerja dan membantu berkontribusi kepada daerahnya. Salah satu BUMD di Kabupaten Jombang yaitu PT. BPR Bank Jombang memiliki sederet prestasi yang telah diraih sebagai wujud kinerjanya pada tahun 2020 diantaranya TOP BUMD 2020, TOP CEO BUMD 2020 yang diberikan kepada Direktur Utama PT. BPR Bank Jombang, The Big 3 Versi

Economic Review dengan aset sebesar 250 Milyar – 500 Milyar, The Best it For BPR Company tahun 2020 dari Economic Review. Berbeda dengan ketiga BUMD Kabupaten Jombang lainnya yaitu PD Aneka Usaha Seger, PD Air Minum Tirta Kencana dan PD Perkebunan Panglungan yang masih perlu dilakukan evaluasi dalam kinerjanya yang dianggap kurang maksimal. Namun dengan perbedaan karakteristik tiap BUMD juga dapat mempengaruhi laba atau kontribusi yang akan diberikan kepada daerah.

Dengan adanya perbedaan-perbedaan pencapaian dari tiap BUMD yang ada di Kabupaten Jombang, mengindikasikan bahwa manajemen kinerja dari pemerintah dalam melakukan pengelolaan belum maksimal. Kinerja pemerintah dalam melakukan sistem pemerintahan khususnya dalam hal pengelolaan keuangan daerah sangat perlu diperhatikan dan perlu dilakukan perbaikan dan evaluasi. Karena sebagai bentuk pelaksanaan otonomi daerah dan mewujudkan desentralisasi yang bertanggungjawab, sebuah perencanaan yang berorientasi pada kinerja dapat menentukan keberhasilan pemerintahan dalam melaksanakan otonomi daerah. Kemampuan sebuah pemerintah dalam mengelola anggaran mencerminkan bagaimana sebuah pemerintah daerah menggali potensi dan sumber daya daerahnya guna meningkatkan pendapatan yang mempengaruhi tingkat pembiayaan pemerintah dalam melaksanakan pemerintahan dan membangun daerahnya. (Tambuwun, 2014).

Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Elsyhan Rienette Marlissa, SE (2016) yang berjudul Analisis Efektifitas dan Kontribusi PT. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

Bank Papua terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi Papua menunjukkan hasil bahwa PT. Bank Papua sangat efektif ditinjau dari segi keuangan neraca laba rugi, simpanan bank, dan giro pos. Kontribusi Bank Papua terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) mengalami fluktuasi, namun kontribusi terbesar ada pada tahun 2010. Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Ike Juni Antika (2017) yang berjudul Analisis Kontribusi BUMD Terhadap Peningkatan PAD di Kota Bandar Lampung dalam Perspektif Ekonomi Islam menunjukkan hasil bahwa laba BUMD berpengaruh signifikan terhadap PAD di Kota Bandar Lampung. Hasil kontribusi BUMD pada tahun 2006-2015 di kota Bandar Lampung, selama sepuluh tahun belakangan bersifat fluktuatif, tetapi laba BUMD tidak memberikan kontribusi dibawah 20%, sehingga kontribusi BUMD dikategorikan cukup baik selama sepuluh tahun dalam tahun penelitian yang dilakukan.

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di Kabupaten Jombang tentunya mempunyai peran yang sangat penting dan startegis dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah. Oleh karena itu perlunya mengoptimalkan pengelolaan BUMD agar menjadi kekuatan ekonomi daerah dan berperan baik dalam menjalankan fungsi dan tugasnya sebagai lembaga ekonomi daerah yang diharapkan dapat mencari laba atau keuntungan, yang kemudian laba tersebut akan dikontribusikan kepada daerah sebagaai Pendapatan Asli Daerah (PAD). Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul **“Analisis Efektifitas dan Kontribusi Laba BUMD Terhadap Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Kabupaten Jombang”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan kajian pada latar belakang diatas, peneliti membuat perumusan masalah yaitu:

1. Bagaimanakah efektifitas laba Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Jombang pada Periode 2016-2020?
2. Bagaimanakah kontribusi laba BUMD Terhadap PAD Kabupaten Jombang pada periode 2016-2020?
3. Bagaimanakah pertumbuhan efektifitas dan kontribusi laba dari BUMD Kabupaten Jombang Periode 2016-2020?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan memahami efektifitas laba BUMD Kabupaten Jombang pada tahun 2016-2020.
2. Untuk mengetahui dan memahami kontribusi laba BUMD terhadap PAD Kabupaten Jombang tahun 2016-2020.
3. Untuk mengetahui dan memahami pertumbuhan efektifitas dan kontribusi laba BUMD Kabupaten Jombang tahun 2016-2020.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah:

1. Aspek teoritis
  - a. Diharapkan dapat memberikan lebih banyak wawasan mengenai efektifitas dan kontribusi laba BUMD terhadap PAD Pemerintah Daerah

- b. Diharapkan dapat mengembangkan akuntansi sektor publik, khususnya dalam keuangan Pemerintah Daerah

## 2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Jombang

Melalui hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai salah satu penunjang dalam pembuatan kebijakan terutama dalam pengembangan BUMD untuk meningkatkan PAD di Kabupaten Jombang.

- b. Bagi STIE PGRI Dewantara Jombang

Penelitian ini merupakan sumbang pemikiran dan pustaka akademik, serta sebagai salah satu referensi dalam penelitian oleh mahasiswa lain di STIE PGRI Dewantara Jombang

- c. Bagi pihak lain

Penelitian ini dapat digunakan sebagai salah satu bahan acuan untuk mengkaji lebih lanjut oleh peneliti selanjutnya tentang kontribusi BUMD terhadap PAD di Kabupaten Jombang ataupun tempat lainnya.