

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, serta kewajiban kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat daerah setempat dalam sistem NKRI (UU No. 23 Tahun 2014). Diterapkannya kebijakan ini memberikan wewenang secara luas kepada pemerintah daerah untuk mengembangkan dan mengelola daerah kekuasaannya. Selain itu, pemerintah daerah berkewajiban untuk menumbuhkan kemandirian daerah, khususnya yang berkaitan dengan pendanaan daerah guna meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD).

Dalam konsep otonomi daerah, pemerintah daerah diwajibkan mampu mengelola keuangan daerah secara efektif, efisien, dan akuntabel. Pengelolaan keuangan daerah yang paling utama adalah pengelolaan penerimaan daerah. Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014, disebutkan bahwa penerimaan daerah dapat bersumber dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Dalam pelaksanaan otonomi daerah, yang perlu diperhatikan baik-baik adalah bagaimana pemerintah daerah mengatur dan menggali segala sumber yang berpotensi meningkatkan pendapatan asli daerah sehingga dapat mempengaruhi warga masyarakat setempat (Ishak, et al. 2020). Adanya kebijakan otonom ini, diharapkan mampu membantu tiap-tiap daerah untuk memberikan pelayanan

yang lebih baik kepada masyarakat dan dapat membantu menggali lebih dalam sumber-sumber pendapatan daerah.

Dari ketiga penerimaan daerah, pendapatan asli daerah (PAD) menjadi sumber keuangan utama bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Hal ini mengindikasikan bahwa pendapatan asli daerah menjadi tolok ukur kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Pendapatan asli daerah (PAD) dimanfaatkan untuk membiayai pembangunan daerah guna kesejahteraan masyarakat. Pendapatan asli daerah (PAD) sendiri merupakan pendapatan yang diperoleh daerah dengan memungut berbagai sumber pendapatan meliputi pajak daerah, retribusi daerah, pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah berdasarkan peraturan yang berlaku (Pemerintah Indonesia, 2014).

Sebagai penyumbang utama penerimaan daerah, Pendapatan asli daerah (PAD) dapat dikatakan menjadi salah satu indikator yang penting dalam menentukan kemandirian daerah. Kemandirian daerah dapat terlihat dari kemampuan keuangannya dalam membiayai seluruh penyelenggaraan daerah dan kemampuannya untuk mengurangi ketergantungannya kepada pemerintah pusat (Lazuardi, 2018). Sehingga, semakin tinggi kontribusi pendapatan asli daerah terhadap penerimaan daerah, maka akan semakin dapat mengurangi ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat.

Di Provinsi Jawa Timur, meski telah diberlakukan kebijakan otonomi daerah, namun realitanya pertumbuhan pendapatan asli daerah (PAD) di Provinsi Jawa Timur belum menunjukkan peningkatan yang signifikan. Dapat terlihat pada Tabel 1.1 yang menunjukkan data pendapatan asli daerah (PAD) Provinsi Jawa Timur.

Tabel 1.1
Target Anggaran dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD)
Pemerintah Provinsi Jawa Timur Tahun 2017-2021

Tahun	Anggaran	%	Realisasi	%
2017	Rp15.850.715.963.543,10		Rp17.324.177.664.424,20	
2018	Rp16.575.984.295.655,40	0,05	Rp18.531.062.021.823,00	0,07
2019	Rp18.212.437.333.663,50	0,10	Rp19.327.125.485.406,00	0,04
2020	Rp15.448.832.795.589,00	-0,15	Rp17.950.996.508.801,00	-0,07
2021	Rp17.124.366.352.581,00	0,11	Rp18.935.885.925.145,60	0,05
Rata - Rata	Rp16.840.405.194.372,20	0,03	Rp18.686.267.485.293,90	0,02

Sumber: BPKAD Jawa Timur, data diolah (2023)

Tabel 1.1 menunjukkan bahwa secara rata-rata, pertumbuhan target anggaran hanya meningkat sebesar 3%, sedangkan pertumbuhan realisasi pendapatan asli daerah (PAD) hanya meningkat sebesar 2%. Kemudian dari data tersebut juga terlihat bahwa terdapat penurunan target anggaran pada tahun 2020, di mana Pemerintah Provinsi Jawa Timur menganggarkan

pendapatan asli daerah (PAD) sebesar Rp15.448.832.795.589,00., yang mana menunjukkan penurunan anggaran sebesar 15% dari anggaran tahun sebelumnya. Pada tahun 2019, pemerintah menargetkan pendapatan asli daerah (PAD) sebesar Rp18.212.437.333.663,50. Kemudian pada tahun 2021 Pemerintah Provinsi Jawa Timur menaikkan kembali anggaran pendapatan sebesar Rp17.124.366.352.581,00., atau naik sebesar 11% dari tahun 2020.

Selain itu, realisasi pendapatan asli daerah (PAD) pada tahun 2020 juga mengalami penurunan meski masih mencapai target anggaran pada tahun tersebut. Di mana realisasi pendapatan asli daerah (PAD) pada tahun 2019 mencapai Rp19.327.125.485.406,00 sedangkan realisasi pendapatan asli daerah (PAD) pada tahun 2020 hanya mencapai Rp17.950.996.508.801,00. Keadaan ini apabila terjadi terus menerus akan dapat mengakibatkan timbulnya permasalahan bagi daerah, karena adanya kecenderungan peningkatan kebutuhan pembangunan daerah yang tidak diimbangi dengan peningkatan penerimaan daerah, khususnya yang berasal dari pendapatan asli daerah (PAD).

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa pendapatan asli daerah merupakan salah satu tolok ukur yang penting dalam menentukan kemandirian daerah. Kemandirian daerah dapat ditunjukkan dengan menghitung rasio pendapatan asli daerah (PAD) terhadap total pendapatan daerah serta rasio transfer ke daerah (yang mana di dalamnya termasuk dana perimbangan) terhadap total pendapatan daerah. Meskipun sama-sama menunjukkan kemandirian daerah, namun kedua rasio tersebut memiliki

makna yang berbeda atas nilainya. Rasio pendapatan asli daerah (PAD) terhadap total pendapatan daerah memiliki makna yang berlawanan dengan rasio transfer terhadap total pendapatan daerah. Semakin besar tingkat rasio pendapatan asli daerah (PAD) maka menunjukkan tingkat kemandirian daerah yang juga semakin besar. Sebaliknya, makin besar tingkat rasio transfer, maka menunjukkan semakin kecil tingkat kemandirian daerah dalam melakukan pembiayaan maupun pembelanjaan daerah.

Tabel 1.2
Rasio Pendapatan Asli Daerah Terhadap Pendapatan Daerah

Tahun	Pendapatan Asli Daerah	Pendapatan Daerah	Rasio
2017	Rp15,850,715,963,543.10	Rp29.864.031.011.506,22	
2018	Rp18.531.062.021.823,00	Rp31.939.187.379.442,58	0,58
2019	Rp19.327.125.485.406,00	Rp33.455.209.327.986,57	0,58
2020	Rp17.950.996.508.801,00	Rp31.631.024.771.618,29	0.57
2021	Rp18.935.885.925.145,60	Rp34.280.709.120.323,71	0.55
Rata - rata	Rp18.413.849.521.120,00	Rp32.234.032.322.175,40	0.57

Sumber: BPKAD Jawa Timur, data diolah, (2023)

Tabel 1-2 menunjukkan rasio pendapatan asli daerah terhadap total pendapatan daerah. Pendapatan asli daerah terbesar diperoleh pada tahun 2019 dengan nominal Rp19.327.125.485.406,00., dan rasio mencapai 0,58 atau 58%. Sedangkan untuk pendapatan asli daerah terkecil terdapat pada

tahun 2020 dengan nominal Rp17.950.996.508.801,00, dan rasio pendapatan mencapai 0,57 atau 57%. Rata-rata rasio pendapatan asli daerah terhadap total pendapatan daerah mencapai 0,57 atau 57%.

Tabel 1.3
Rasio Pendapatan Transfer Terhadap Pendapatan Daerah

Tahun	Pendapatan Transfer	Pendapatan Daerah	Rasio
2017	Rp12.501.548.645.633,00	29.864.031.011.506,20	0,42
2018	Rp13.295.784.849.272,20	Rp18.531.062.021.823,00	0,42
2019	Rp13.941.687.209.994,60	Rp19.327.125.485.406,00	0,42
2020	Rp13.480.111.730.763,20	Rp17.950.996.508.801,00	0,43
2021	Rp15.194.249.240.653,00	Rp18.935.885.925.145,60	0,44
Rata-rata	Rp32.234.032.322.175,40	Rp13.682.676.335.263,20	0,42

Sumber: BPKAD Jawa Timur, data diolah, (2023)

Terlihat pada Tabel 1-3 rasio pendapatan transfer terhadap total pendapatan daerah. Pendapatan transfer terbesar diperoleh pada tahun 2021 dengan nominal Rp15.194.249.240.653,00., dan rasio mencapai 0,44 atau 44%. Sedangkan untuk pendapatan transfer terkecil terdapat pada tahun 2018 dengan nominal Rp12.501.548.645.633,00., dan rasio transfer mencapai 0,42 atau 42%. Rata-rata rasio pendapatan transfer terhadap total pendapatan daerah mencapai 0,42 atau 42%.

Rasio pendapatan daerah dengan rata-rata sebesar 0,57 atau 57% menunjukkan bahwa kemandirian daerah apabila dilihat dari rasio pendapatan asli daerah terhadap pendapatan daerah masih cukup baik, yaitu diatas 50%. Namun, jika melihat dari rasio pendapatan transfer, memang tidak lebih besar dari 50%, namun terlihat bahwa setiap tahunnya rasio pendapatan transfer terhadap pendapatan daerah terus meningkat. Apabila hal ini terus berlanjut maka tingkat ketergantungan pada bantuan transfer baik dari pemerintah pusat maupun antar daerah akan semakin tinggi. Dengan demikian, pemerintah provinsi Jawa Timur perlu untuk lebih mampu menggali sumber-sumber pendapatan asli daerah.

Salah satu upaya peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) adalah dengan mengoptimalkan penerimaan yang berasal dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Yang dimaksud sebagai hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan adalah penerimaan-penerimaan yang berasal dari pengelolaan kekayaan daerah meliputi bagian laba dari perusahaan daerah, lembaga keuangan bank, dan badan usaha lainnya. Salah satu cara untuk memperoleh hasil pengelolaan kekayaan daerah adalah dengan mendirikan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan bentuk badan usaha yang modalnya dimiliki oleh daerah, baik sebagian maupun keseluruhan (Pemerintah Indonesia, 2014). Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan salah satu bentuk perwujudan tanggung jawab pemerintah daerah terhadap pusat laba, yaitu sejumlah laba yang dimanfaatkan untuk membantu

meningkatkan penerimaan daerah dalam melaksanakan pelayanan publik (Sukmawati, 2021). Kontribusi laba Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan hal yang sangat penting. Dengan adanya kontribusi tersebut, pemerintah daerah juga memiliki tanggung jawab untuk mengelola dan mengembangkannya secara lebih serius agar dapat menghasilkan keuntungan bagi masyarakat setempat. Dengan didirikannya badan usaha ini, pemerintah daerah diharapkan mampu mengelola secara optimal agar Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dapat memberikan kontribusi yang positif terhadap peningkatan perekonomian daerah.

Setiap perusahaan tentu tujuan utamanya adalah untuk mencapai keuntungan/laba. Laba sendiri merupakan selisih dari pendapatan yang diterima dengan biaya-biaya yang dikeluarkan dalam satu periode tertentu. Dalam operasional Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), upaya peningkatan laba dapat dilakukan dengan berbagai cara seperti memaksimalkan potensi, kompetensi dan kualitas SDM dalam manajemen Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), melakukan pengarahannya dan pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) secara profesional dan transparan, serta memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat. Laba yang dihasilkan dari operasional Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) menjadi dasar perhitungan perolehan pendapatan perusahaan daerah, yang kemudian hasil tersebut dikontribusikan ke penerimaan daerah sebagai pendapatan asli daerah (PAD). Penerimaan pendapatan asli daerah (PAD) tersebut memiliki peran penting dalam

pemerintah daerah, yaitu sebagai sumber penerimaan pemerintah daerah dalam melakukan pembangunan ekonomi daerah.

Pemerintah Provinsi Jawa Timur memiliki beberapa Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang bergerak dalam beberapa bidang usaha yang berbeda. Di mana masing-masing Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) tersebut tentu berpotensi dalam memberikan kontribusi pada pemerintah daerah, khususnya dalam hal penerimaan daerah. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) pemerintah Provinsi Jawa Timur, diantaranya yaitu PT BPD Jawa Timur, Tbk., PT BPR Jawa Timur, PT Jamkrida Jawa Timur, PT Air Bersih Jatim, PT Askrida, PT Surabaya Industrial Estate Rungkut, PT Graha Jatim Utama, PT Petrogas Jatim Utama, PT Panca Wira Usaha, dan PT Jatim Krida Utama.

Setiap tahunnya, pemerintah daerah tentu mengharapkan bahwa BUMD dapat memberikan kontribusi yang maksimal pada pendapatan asli daerah (PAD). Sehingga potensi dari masing-masing BUMD perlu dikelola dengan baik dan benar agar dapat mencapai tujuan-tujuan BUMD, dengan demikian perekonomian daerah dapat terus tumbuh dan berkembang menjadi lebih stabil demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah. Jika penerimaan PAD telah terealisasi atau bahkan lebih dari yang sudah ditargetkan, maka akan memudahkan pemerintah daerah dalam melakukan pembangunan daerah. Namun sebaliknya, jika realisasi penerimaan PAD tidak sesuai dengan target yang telah dianggarkan, maka akan menghambat pembangunan daerah yang ditujukan demi kesejahteraan dan kemakmuran

masyarakat. Kondisi ini pun dapat menimbulkan adanya ketidakmerataan distribusi di masyarakat daerah. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah memiliki tanggung jawab yang besar dalam mengelola kekayaan daerah secara optimal untuk dapat mewujudkan pembangunan daerah.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan analisis terkait efektivitas laba Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan kontribusi serta pengaruhnya terhadap pendapatan asli daerah, dengan judul penelitian **“Analisis Efektivitas dan Kontribusi Bagian Laba atas Penyertaan Modal pada Badan Usaha Milik Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2017-2021”**.

1.2. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas, peneliti menyusun rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah efektivitas bagian laba atas penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD)?
2. Apakah kontribusi bagian laba atas penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah(PAD)?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, tujuan dari dilakukannya penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis pengaruh efektivitas bagian laba atas penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) terhadap Pendapatan Asli Daerah.
2. Untuk menganalisis pengaruh kontribusi bagian laba atas penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) terhadap Pendapatan Asli Daerah.

1.4. Manfaat Penelitian

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan akan memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, diharapkan penelitian ini dapat memberikan wawasan yang lebih luas kepada para pembaca terkait dengan efektivitas dan kontribusi bagian laba atas penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) Pemerintah Daerah, khususnya Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Selain itu, diharapkan juga dapat membantu mengembangkan pengetahuan akademik, dan sebagai bahan pengembangan untuk penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah Provinsi Jawa Timur

Diharapkan hasil penelitian ini dapat bermanfaat dan dapat membantu pemerintah daerah sebagai salah satu bahan penunjang dalam pembentukan kebijakan dalam upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah Provinsi Jawa Timur melalui pengembangan Badan Usaha Milik Daerah.

b. Bagi UPN Veteran Jawa Timur

Diharapkan hasil penelitian ini dapat menyumbangkan pemikiran dan menambah pustaka akademik UPN Veteran Jawa Timur. Selain itu, dapat menambah referensi mahasiswa lainnya dalam melakukan penelitian.

c. Bagi Pihak-pihak Lainnya

Diharapkan penelitian ini dapat menjadi salah satu acuan dan penunjang penelitian bagi pihak-pihak lain yang akan mengkaji lebih lanjut terkait efektivitas dan kontribusi bagian laba atas penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Pemerintah Provinsi Jawa Timur atau pemerintah daerah lainnya.