

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Otonomi daerah adalah suatu kewenangan daerah dalam pengambilan sebuah keputusan yang lebih luas untuk memberdayakan dan mengelola potensi daerahnya sesuai dengan kepentingan daerah itu sendiri (Ersita & Elim, 2016). Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk selalu kreatif dan mandiri dalam mencari sumber-sumber pendanaan yang dapat dijadikan sebagai input kas daerah dalam upaya peningkatan pendapatan asli daerah. Hal ini bertujuan agar proses pembangunan daerah dapat terealisasi dengan baik, dan pemerintah daerah tidak perlu menunggu bantuan dana dari pemerintah pusat (Antari & Sedana, 2018).

Dalam hal ini, pemerintah pusat telah mengelompokkan jenis-jenis sumber pendanaan kepada pemerintah daerah untuk mengimplementasikan berbagai tugas dan kewajiban yang dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah. Sebagaimana yang telah diatur dalam UU Nomor 33 tahun 2004 yang menyebutkan bahwa pendapatan daerah bersumber dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Dalam otonomi daerah, pendapatan asli daerah merupakan indikator yang sangat penting untuk menentukan sifat kemandirian dan keberhasilan suatu daerah otonom dalam penyelenggaraan pembangunan daerah (Lazuardi, 2018). Kemandirian suatu daerah dapat diukur dari meningkatnya kompetensi

keuangan daerah yang berasal dari daerah lokal serta berkurangnya ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat. Bila ditinjau dari sisi pendapatan, keuangan daerah yang sukses yaitu bila mampu meningkatkan input kas daerah secara berkesinambungan seiring dengan pertumbuhan ekonomi di daerah tersebut tanpa memperburuk alokasi faktor-faktor produksi dan rasa keadilan dalam masyarakat (Berwulo *et al.*, 2017).

Pemerintah daerah dalam pelaksanaannya wajib memperhatikan beberapa hal penting yang menjadi sumber penerimaan pendapatan asli daerah agar dapat berjalan dengan optimal. Hal ini dikarenakan pendapatan asli daerah merupakan sumber utama dalam penerimaan daerah (Lazuardi, 2018). Menurut Kobandaha & Wokas (2016) pendapatan asli daerah merupakan sumber pendapatan milik daerah yang secara leluasa bisa digunakan dan dimanfaatkan oleh tiap-tiap daerah untuk melaksanakan pemerintahan serta pembangunan ekonomi daerah. Pendapatan asli daerah dapat dikatakan sebagai suatu indikator untuk mengetahui kemampuan pemerintah daerah dalam mewujudkan otonomi daerah. Hal ini mengindikasikan bahwa pendapatan asli daerah masuk sebagai bagian dari penyumbang sumber pemasukan terbesar bagi penyelenggaraan otonomi daerah. Semakin besarnya nilai kontribusi pendapatan asli daerah akan mengurangi ketergantungan pemerintah daerah terhadap bantuan pemerintah pusat (Abdullah *et al.*, 2015).

Di Kabupaten Kebumen, meskipun sudah berlaku kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi, tetapi pada kenyataannya kinerja keuangan di Kabupaten Kebumen belum dapat dikatakan mandiri. Menurut Kasubag

Perencanaan Badan Perencanaan Penelitian dan Pengembangan Daerah (Bappeda) Kebumen, pemerintah Kabupaten Kebumen menarget untuk realisasi PAD 2017 sebesar Rp 437,34 miliar, namun ternyata untuk hasil realisasi PAD 2017 Kabupaten Kebumen hanya mencapai Rp 279 miliar. Dengan demikian realisasi tersebut hanya mencapai 67,7% dari targetnya. Pada tahun 2017, Kabupaten Kebumen mengalami kegagalan dalam merealisasikan target PAD, membuat TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah) Kebumen berusaha realistis dalam menargetkan PAD tahun 2018. Untuk target PAD 2018 hanya sebesar Rp 347 miliar atau turun jauh dari target PAD 2017 yang sebesar Rp 437,34 miliar (Aditya, 2018). Hal inilah yang mengindikasikan bahwa sumber potensi daerah di Kabupaten Kebumen belum dikelola secara optimal. Dalam rangka untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Kebumen, dapat ditempuh beberapa strategi yaitu salah satunya peningkatan kontribusi BUMD.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah suatu badan usaha yang modalnya seluruh atau sebagian dimiliki oleh daerah. Dengan berdirinya BUMD ialah salah satu cara untuk meningkatkan sumber penerimaan PAD yang berasal dari hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan. Hasil pengelolaan kekayaan yang dipisahkan memperoleh dana dari laba BUMD. Berikut ini, disajikan data mengenai kontribusi masing-masing BUMD Tahun 2013-2015.

Tabel 1.1  
Kontribusi Masing-Masing BUMD Tahun 2013-2015

BUMD	Kontribusi (%)			Rata-Rata	Kriteria
	2013	2014	2015		
PD BPR Bank Kebumen	0,86	0,62	0.58	0,69	Sangat Kurang
PD Apotek Lukulo Kebumen	0.04	0.04	0.00	0.04	Sangat Kurang
PDAM Tirta Bumi Sentosa	0,56	0.33	0.42	0.44	Sangat Kurang

Sumber: Bagian Perekonomian Sekretariat Daerah Kabupaten Kebumen (Data Diolah,2021)

Tabel 1.1 menunjukkan bahwa untuk kontribusi laba BUMD terhadap pendapatan asli daerah Kabupaten Kebumen pada tahun 2013-2015 masih relatif kecil dan berada di dalam kriteria sangat kurang. Hal ini mengindikasikan bahwa BUMD di Kabupaten Kebumen belum dikelola secara optimal oleh pemerintah daerah. Jika dalam hal ini pemerintahan daerah mampu mengelola dan memberdayakan BUMD secara tepat dan optimal tidak menutup kemungkinan BUMD adalah salah satu sumber pendapatan daerah yang potensial.

Diharapkan dengan berdirinya BUMD, dapat ikut serta berkontribusi dalam meningkatkan pendapatan daerah dalam hal mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Untuk ruang lingkup BUMD sendiri, terkonsentrasi pada beberapa bidang, seperti konsultan, jasa/perdagangan, agrobisnis, industri strategis, investasi, telekomunikasi, konstruksi, properti, kelautan, pariwisata, perhubungan (transportasi darat, laut, dan udara), penerbangan, perbankan, asuransi, dan usaha lainnya. Menurut Kamaluddin (dalam Azre, 2017) salah satu peran dan tugas BUMD ialah sebagai sumber

peningkatan pendapatan asli daerah. Dalam hal ini, BUMD dalam pelaksanaannya dituntut untuk lebih profesional dan efisien.

Di Kabupaten Kebumen terdapat 7 BUMD yaitu PD BPR Bank Kebumen, PD Apotek Lukulo Kebumen, PDAM Tirta Bumi Sentosa, PT BKK Jateng, PT BPD Bank Jateng, PT BPR BKK Kebumen (Perseroda), dan PT Pusat Rekreasi dan Pembangunan (PRPP) Jateng. Namun, dalam penelitian ini, penulis hanya menganalisis 3 BUMD yaitu PD BPR Bank Kebumen, PD Apotek Lukulo Kebumen, dan Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa. Hal ini karena 3 BUMD tersebut seluruh sahamnya dimiliki oleh Kabupaten Kebumen. Sedangkan 4 BUMD lain sahamnya gabungan dengan kabupaten/kota lain di Jawa Tengah

Potensi-potensi sumber daya yang dimiliki negeri ini harus dikelola dengan baik dan benar untuk mewujudkan kondisi ekonomi yang seimbang sehingga kesejahteraan rakyat dapat tercapai. Jika dana PAD yang sudah ditargetkan oleh pemerintah tidak terealisasi dengan baik, akan berdampak pada pembangunan yang telah dirancang untuk kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat tidak akan berfungsi dengan optimal.

Kondisi keuangan suatu daerah dipengaruhi oleh kenaikan realisasi PAD. Apabila pemerintah gagal dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah yang diakibatkan oleh tidak cukupnya anggaran PAD yang didapat, dikhawatirkan terjadi pendistribusian yang tidak merata di masyarakat daerah. Jadi disinilah tanggungjawab pemerintah dalam mengelola segala sumber

daya yang dimiliki dengan maksimal agar dapat merealisasikan pembangunan daerah, dimana hal tersebut tercantum dalam Q.S Hud ayat 61:

وَاللّٰى تَمُوَدُّ اٰخَاهُمْ صٰلِحًا ۗ قَالَ يٰٓاَيُّهَا قَوْمِ اعْبُدُوْا اللّٰهَ مَا لَكُمْ مِّنْ اِلٰهٍ غَيْرُهُ ۗ هُوَ  
اَنْشَاَكُمْ مِّنَ الْاَرْضِ وَاسْتَعْمَرَكُمْ فِيْهَا فَاسْتَغْفِرُوْهُ ثَمَّ تُوْبُوْا اِلَيْهِ ۗ اِنَّ رَبِّيْ قَرِيْبٌ  
مُّجِيْبٌ

Artinya: Dan kepada kaum samud (Kami utus) saudara mereka, Saleh. Dia berkata, “Wahai kaumku! Sembahlah Allah, tidak ada tuhan bagimu selain Dia. Dia telah menciptakanmu dari bumi (tanah) dan menjadikanmu pemakmurnya, karena itu mohonlah ampunan kepada-Nya, kemudian bertobatlah kepada-Nya. Sesungguhnya Tuhanku sangat dekat (rahmat-Nya) dan memperkenankan (doa hamba-Nya).”

Dari terjemahan di atas dijelaskan tentang ‘pemakmuran bumi’ yang berarti mengandung pemahaman tentang pertumbuhan ekonomi. Pemerintah harus dapat mengelola kekayaan daerah dengan optimal sehingga dapat menjadi sumber pendapatan daerah. Seperti di Kabupaten Kebumen yaitu ada PD BPR Bank Kebumen, PD Apotek Lukulo Kebumen, dan Perusahaan Daerah Air Minum Tirta Bumi Sentosa. Ketiga BUMD yang dimiliki pemerintah daerah ini mengelola dan memberdayakan sumber daya yang ada untuk meningkatkan pendapatan asli daerah sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Kebumen.

Dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah, laba BUMD memiliki peran yang begitu penting bagi suatu daerah. Sehingga dibutuhkan tanggungjawab dan tindakan yang lebih optimal dari pemerintah daerah untuk mengembangkan dan mengelolanya untuk terciptanya kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat (Lazuardi, 2018).

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat disimpulkan BUMD merupakan salah satu sumber yang berperan dalam mendorong peningkatan PAD. Maka dari itu, penulis tertarik untuk meneliti dan menganalisis laba BUMD terhadap PAD di Kabupaten Kebumen dengan metode analisis kontribusi dan analisis efektivitas. Untuk itu, penulis melakukan penelitian yang berjudul “Analisis Kontribusi dan Efektivitas Penerimaan Laba Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Kebumen Tahun 2016-2020”

## **B. Batasan Masalah**

Batasan masalah pada penelitian ini adalah menganalisis penerimaan laba Badan Usaha Milik Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Kebumen pada tahun 2016-2020 dengan metode analisis kontribusi dan analisis efektivitas.

## **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kontribusi laba BUMD terhadap PAD di Kabupaten Kebumen pada tahun 2016 - 2020?
2. Bagaimana efektivitas laba BUMD terhadap PAD di Kabupaten Kebumen pada tahun 2016-2020?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan Penelitian Berdasarkan perumusan masalah di atas, penelitian ini bertujuan untuk memperoleh bukti atas hal-hal sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kontribusi laba BUMD terhadap PAD di Kabupaten Kebumen pada tahun 2016-2020?
2. Untuk mengetahui efektivitas laba BUMD terhadap PAD di Kabupaten Kebumen pada tahun 2016-2020?

#### **E. Manfaat Penelitian**

1. Secara Teoritis

Penelitian ini dapat digunakan untuk bahan pengetahuan kemajuan akademik. Kemudian, penelitian ini juga dapat digunakan untuk literatur dan bahan untuk pengembangan penelitian berikutnya serta untuk menambah wawasan mengenai pengembangan penerimaan laba BUMD terhadap PAD di Kabupaten Kebumen.

2. Secara Praktisi.

Penelitian ini dapat menjadi salah satu penunjang perumusan kebijakan khususnya dalam hal pengembangan BUMD untuk meningkatkan pendapatan asli daerah Kabupaten Kebumen. Kemudian, dapat memberikan dan menambah pengetahuan tentang kontribusi BUMD dalam hal peningkatan PAD di Kabupaten Kebumen sehingga masyarakat Kabupaten Kebumen dapat mengetahui letak BUMD sebagai pendapatan daerah.