

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Penerapan otonomi daerah di Indonesia dapat mewujudkan pemerataan pembangunan, karena daerah diberikan tugas dan peluang untuk dapat mengelola daerahnya sendiri dan mengelola keuangan sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat, yang dapat menjadikan daerah lebih mandiri dalam mengelola seluruh urusan daerahnya. Dampak lain otonomi daerah adalah Pemerintah Daerah dituntut untuk dapat mencari sendiri sumber pendapatan keuangannya sesuai dengan potensi daerah yang dimilikinya, kemudian memanfaatkan dengan seluasnya untuk mendanai semua urusan pemerintahannya, termasuk dalam hal pembangunan (Ndaparoka, 2018).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) erat kaitannya dengan otonomi daerah (Saleh et al., 2020). Oleh karena itu, bagaimana kemampuan Pemerintah Daerah mencari sumber pendapatan di daerah dan mengelolanya dengan baik tentunya sangat diharapkan. Akan tetapi, selama penerapannya dapat dikatakan bahwa mekanisme otonomi daerah belum efektif. Dilihat dari masih kecilnya penerimaan daerah yang berasal dari pendapatan asli daerah, karena Pemerintah Daerah masih tergantung pada transfer dari Pemerintah Pusat. Sebagian besar Pemerintah Daerah memiliki struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja

Daerah (APBD) dengan kontribusi yang berasal dari pendapatan asli daerah yang relatif kecil (djkp.kemenkeu.go.id, 2022).

Kebijakan pengoptimalan pendapatan asli daerah (PAD) dapat dicapai dengan berbagai upaya. Salah satu upaya yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah adalah dengan melakukan investasi berupa kepemilikan saham pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Kehadiran Badan Usaha Milik Daerah diharapkan dapat menjadi sektor utama penunjang penerimaan daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (Maulizar et al., 2017). Untuk itu, guna memberikan keuntungan jangka panjang bagi suatu daerah, penting bagi Pemerintah Daerah sebagai pemegang saham BUMD untuk melakukan penyertaan modal (investasi) atau penguatan permodalan sehingga dapat berkompetisi tumbuh dan berkembang.

Akan tetapi, selama ini pendapatan asli daerah (PAD) yang bersumber dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan masih relatif kecil dan tidak mencapai target yang dianggarkan (djkp.kemenkeu.go.id, 2022). Hal ini mengidentifikasi bahwa Pemerintah Daerah belum optimal mengelola Badan Usaha Milik Daerah yang menjadi sumber pendapatannya. Belum optimalnya pengelolaan investasi Pemerintah Daerah pada BUMD dapat dilihat dari proporsi kepemilikan sahamnya pada BUMD (Sucahyo et al., 2023).

Besarnya proporsi investasi berupa kepemilikan saham pada Badan Usaha Milik Daerah telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 54 Tahun 2017 pasal 5 ayat 2 menyatakan bahwa BUMD berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi atas saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% dimiliki oleh satu daerah. Hal tersebut selanjutnya dijelaskan dalam Permendagri Nomor 118 tahun 2018 pasal 36 menyatakan bahwa jika perusahaan daerah yang menjadi BUMD dengan kepemilikan saham kurang dari 51%, daerah tersebut wajib menyesuaikan kepemilikan sahamnya menjadi paling sedikit 51% sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyesuaian tersebut wajib dilakukan dalam jangka waktu lima tahun sejak peraturan tersebut diundangkan pada tahun 2019. Jadi Pemerintah Daerah wajib melakukan penyesuaian kepemilikan sahamnya mulai dari tahun 2019 hingga tahun 2023¹

Namun, masih banyak daerah yang kepemilikan sahamnya pada BUMD masih kurang dari yang telah ditetapkan terutama pada Bank Pembangunan Daerah (bps.go.id, 2022). Sebagian besar kepemilikan saham Pemerintah Daerah pada BPD hingga tahun 2022 kurang dari 51%.

¹ Apabila kewajiban yang telah ditetapkan dalam Peraturan tersebut tidak dilaksanakan maupun tidak dipatuhi, namun tidak ada penjelasan secara jelas terkait konsekuensi yang diberikan karena tidak ada Pemerintah Daerah yang berhasil memenuhi proporsi kepemilikan saham tersebut.

Berdasarkan data yang diperoleh, Bank Pembangunan Daerah tersebut adalah:

Tabel 1. 1
Bank Pembangunan Daerah yang kepemilikan sahamnya dibawah 51% hingga tahun 2022

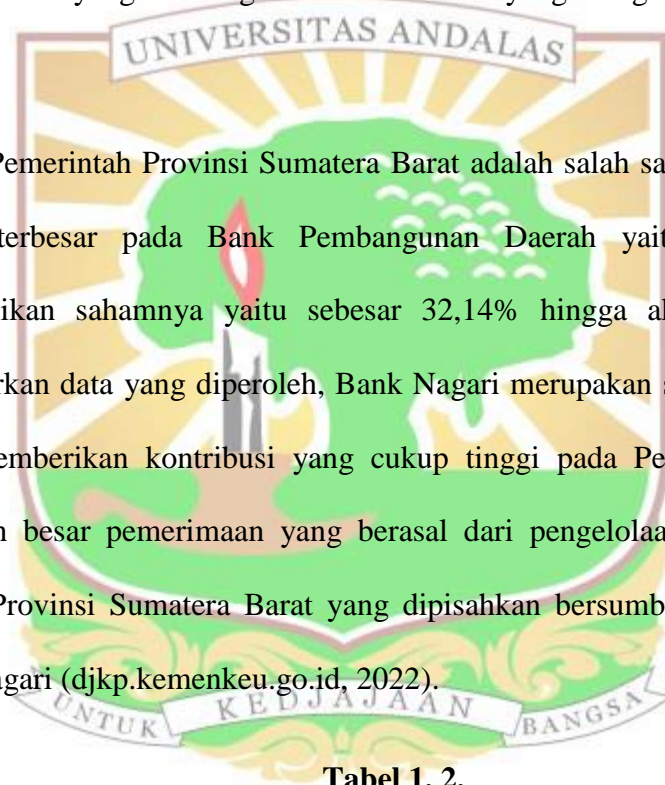
No	Nama Perusahaan	Kepemilikan Saham tahun 2022	Kepemilikan Terbesar
1	Bank Sumut	47.42%	Pemprov Sumatera Utara
2	Bank Nagari	32.14%	Pemprov Sumatera Barat
3	Bank Jambi	22.02%	Pemprov Jambi
4	Bank Bengkulu	39.70%	Pemprov Bengkulu
5	Bank Lampung	42.35%	Pemprov Lampung
6	Bank BJB	38.52%	Pemprov Jawa Barat
7	Bank Jateng	50.04%	Pemprov Jawa Tengah
8	Bank Kalbar	50.40%	Pemprov Kalimantan Barat
7	Bank Kalsel	26.74%	Pemprov Kalimantan Selatan
8	Bank Kaltimara	40.39%	Pemprov Kalimantan Timur
9	Bank Kalteng	43.38%	Pemprov Kalimantan Tengah
10	Bank BPD Bali	43.89%	Pemkab Badung
11	Bank NTB Syariah	42.83%	Pemprov Nusa Tenggara Barat
12	Bank NTT	26.84%	Pemprov Nusa Tenggara Timur
13	Bank SulutGo	36.67%	Pemprov Sulut
14	Bank Sultra	38.00%	Pemprov Sulawesi Tenggara
15	Bank MalukuMalut	40.62%	Pemprov Maluku

(Sumber: Diolah dari laporan keuangan masing-masing BPD, 2023)

Tabel 1.1 menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah belum dapat mengoptimalkan kepemilikan sahamnya pada Bank Pembangunan Daerah karena masih banyak yang tidak memenuhi aturan kepemilikan hingga akhir tahun 2022.

Namun persoalan lainnya adalah bagaimana kontribusi dari BUMD sendiri kurang berperan sebagai sumber pendapatan bagi daerah, padahal tujuan didirikannya perusahaan daerah adalah untuk menghasilkan keuntungan yang kemudian dapat digunakan untuk pembangunan daerah (Nugraha, 2019). Pemerintah Daerah juga harus bisa memilih Badan Usaha Milik Daerah yang memang memberikan hasil yang menguntungkan (Wineh, 2021).

Pemerintah Provinsi Sumatera Barat adalah salah satu contoh pemilik saham terbesar pada Bank Pembangunan Daerah yaitu Bank Nagari. Kepemilikan sahamnya yaitu sebesar 32,14% hingga akhir tahun 2022. Berdasarkan data yang diperoleh, Bank Nagari merupakan salah satu BUMD yang memberikan kontribusi yang cukup tinggi pada Pemerintah Daerah. Sebagian besar penerimaan yang berasal dari pengelolaan hasil kekayaan daerah Provinsi Sumatera Barat yang dipisahkan bersumber dari kontribusi Bank Nagari (djkp.kemenkeu.go.id, 2022).



Tabel 1. 2.
Hasil pegelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan kontribusi dividen untuk Pemerintah Provinsi Sumatera Barat tahun 2019-2022

Tahun	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan		Dividen	Presentase Penerimaan Dividen
	Target	Realisasi		
2019	134,200,000,000.00	94,938,376,008.38	77,294,364,336.00	81.42%
2020	103,900,375,092.00	94,747,256,568.00	83,984,671,120.00	88.64%
2021	103,400,743,927.00	81,270,000,000.00	74,200,547,488.00	91.30%

2022	100,908,864,555.00	100,650,964,555.00	91,966,856,304.11	91.37%
------	--------------------	--------------------	-------------------	--------

(sumber: diolah dari djpk.kemenkeu.go.id)

Berdasarkan tabel 1.2. dapat diketahui pendapatan yang berasal dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dalam PAD sebagian besar merupakan kontribusi dari penerimaan dividen dari Bank Nagari. Tahun 2019-2022 besarnya kontribusi dividen yang berasal dari Bank Nagari masing-masing sebesar 81.42%, 88.64%, 91.30%, dan 91.37%. Sisanya berasal dari pendapatan lainnya. Selain itu, berdasarkan data yang diperoleh dari laporan tahunan Bank Nagari tahun 2019-2022, perusahaan menunjukkan kinerja yang baik dan kesehatan bank dalam kondisi sehat. Akan tetapi, dalam realisasinya pendapatan yang berasal dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan belum dapat mencapai target. Hal ini mengindikasikan bahwa Pemerintah Daerah belum optimal dalam mengelola kepemilikan sahamnya pada BUMD (Sucahyo et al., 2023).

Maka Bank Nagari patut menjadi BUMD yang diperhatikan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat karena Bank Nagari menyumbang kontribusi untuk PAD yang lebih besar dibandingkan dengan BUMD lainnya yang menjadi tempat penempatan modal Pemerintah Daerah. Jika Pemerintah Provinsi bisa memaksimalkan investasinya maka hasil investasi akan memberikan kontribusi lebih besar terhadap pendapatan asli daerah (PAD). Hal inilah yang mendorong Pemerintah Daerah untuk wajib melakukan

penyesuaian kepemilikan sahamnya pada Bank Pembangunan Daerah dengan batas waktu yang telah ditetapkan. Salah satu sumber pendanaan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk meningkatkan kepemilikan sahamnya yaitu dengan melakukan penambahan penyertaan modal (Solekha, 2021).

Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 mengatur bahwa penyertaan modal daerah dapat dilakukan untuk mendirikan BUMD, penambahan modal BUMD dan pembelian saham pada perusahaan perseroan daerah lain. Penyertaan modal daerah dapat berupa uang dan barang milik daerah. Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 mengatur bahwa penyertaan modal atau penambahan penyertaan modal kepada perusahaan daerah harus diatur dalam Peraturan Daerah (Perda) tersendiri yang berkaitan dengan penyertaan atau penambahan modal. Penyertaan modal Pemerintah Daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran yang bersangkutan telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang penyertaan modal daerah.

Penyertaan modal oleh Pemerintah Daerah bersumber dari APBD tahun anggaran berjalan pada saat penyertaan atau penambahan penyertaan modal tersebut dilakukan. Penyertaan modal Pemerintah Daerah dapat berasal dari APBD dengan syarat APBD diperkirakan surplus. Akan tetapi, berdasarkan Permendagri No. 77 Tahun 2020, penyertaan modal juga dapat

dilakukan Pemerintah Daerah walaupun APBD tidak surplus sepanjang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan, dalam hal ini antara lain telah ada Peraturan Daerah (Perda) tentang penyertaan modal daerah bersangkutan. Penyertaan modal inilah yang dapat memperkuat struktur permodalan Pemerintah Daerah pada Badan Usaha Milik Daerah, termasuk sebagai sumber pendanaan untuk mencukupi modal kepemilikan sahamnya.



Beberapa penelitian terdahulu telah meneliti isu pengaturan modal pada Badan Usaha Milik Daerah. Solekha (2021) meneliti optimalisasi penyertaan modal daerah kepada BUMD di Kota Bandung untuk masa 2017-2019. Penelitian menunjukkan bahwa penyertaan modal daerah kepada BUMD Kota Bandung belum optimal. Menurut Solekha (2021) disebabkan oleh ketidakpatuhan penerimaan bagian laba atas penyertaan modal, modernisasi yang kurang, Kota Bandung tidak efisien dalam memenuhi target penyertaan modal dan kurang memiliki ruang lingkup bisnis bagi BUMD Kota Bandung. Selain itu, untuk menghadapi kendala yang muncul, upaya yang dapat dilakukan adalah dengan meningkatkan pemanfaatan modal, memperluas informasi, modernisasi, meningkatkan PAD dan menambah cakupan bisnis BUMD Kota Bandung. Penelitian lain dilakukan oleh Novindriastuti & Purnomowati (2020). Mereka melakukan penelitian pada Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia. Hasil penelitian menemukan bahwa

sebagian besar perusahaan daerah belum mampu memberikan keuntungan yang diharapkan karena pengelolaan BUMD yang ada belum optimal.

Kedua penelitian tersebut tidak sejalan dengan penelitian yang dilakukan Kautsar et al. (2022). Mereka melakukan penelitian terkait analisis kebijakan penyertaan modal pada perusahaan daerah Sindangkasih Multi Usaha. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tujuan penyertaan modal telah tercapai, namun langkah lebih lanjut diperlukan untuk menentukan apakah perlu dilakukan penanaman modal kembali. Simpulan tersebut sejalan dengan penelitian Bukhori (2022) yang meneliti keefektifan penyertaan modal dalam meningkatkan pendapatan asli daerah di Kabupaten Bandung Barat. Hasil penelitian menemukan bahwa penyertaan modal pada perusahaan daerah secara umum sudah berjalan dengan efektif.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan sebelumnya, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai analisis terkait respon dan kemampuan Pemerintah Daerah untuk memenuhi syarat kepemilikan saham di Bank Pembangunan Daerah di Indonesia. Peneliti tertarik untuk meneliti pada Bank Pembangunan Daerah di Indonesia karena kepemilikan saham Pemerintah Daerah hingga tahun 2022 masih banyak di bawah 51% jika dibandingkan dengan kontribusi yang diberikan oleh BPD kepada Pemerintah Daerah yang lebih besar. Pada penelitian sebelumnya, penelitian

menganai analisis kemampuan Pemerintah Daerah untuk memenuhi syarat kepemilikan saham di Bank Pembangunan Daerah belum banyak dilakukan.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana respon dan kemampuan Pemerintah Daerah untuk memenuhi syarat kepemilikan saham pada Bank Pembangunan Daerah. Analisis dilakukan terkait bagaimana kepemilikan saham Pemerintah Daerah pada Bank Pembangunan Daerah dan kemampuan sumber pendanaan yang dapat mencukupi modal Pemerintah Daerah untuk mencapai kepemilikan saham dari tahun 2019 hingga 2023 yaitu setelah Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 118 Tahun 2018 diundangkan.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan penelitian yang telah dijelaskan sebelumnya, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana kepemilikan saham Pemerintah Daerah pada Bank Pembangunan Daerah setelah Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 118 Tahun 2018 diundangkan hingga tahun 2022?

2. Bagaimana kemampuan sumber pendanaan yang dapat mencukupi modal Pemerintah Daerah untuk mencapai kepemilikan saham hingga 51% ?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengkaji bagaimana kepemilikan saham Pemerintah Daerah pada Bank Pembangunan Daerah di Indonesia setelah Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 118 Tahun 2018 diundangkan hingga tahun 2022.
2. Untuk mengkaji kemampuan sumber pendanaan yang dapat mencukupi modal Pemerintah Daerah untuk mencapai kepemilikan saham hingga 51%.

1.4. Kontribusi Penelitian

Penelitian ini akan memberikan bukti empirik tentang besaran kepemilikan saham Pemerintah Daerah pada Bank Pembangunan Daerah di Indonesia setelah diundangkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 118 Tahun 2018 hingga tahun 2022. Hasil penelitian ini akan membuktikan kemampuan sumber pendanaan untuk mencukupi modal Pemerintah Daerah untuk mencapai kepemilikan saham. Oleh sebab itu, hasil

penelitian ini memberikan rekomendasi bagi peneliti lain untuk menyempurnakan penelitian serupa dengan menghilangkan keterbatasan yang ada. Hasil penelitian ini juga diharapkan bisa menyumbang kepada literatur akuntansi untuk memperkaya pengetahuan dibidang akuntansi sektor publik.

1.5. Sistematika Penulisan

Penelitian ini dibagi menjadi lima bab. Bab pertama adalah pendahuluan. Bagian ini akan menjelaskan terkait latar belakang, rumusan masalah yang menjadi dasar penelitian, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian serta sistematika penelitian.

Kemudian, pada bab kedua, terdapat tinjauan pustaka. Bab ini akan menjelaskan landasan teori. Selain itu juga memaparkan penelitian-penelitian yang berhubungan yang telah diteliti sebelumnya yang digunakan sebagai literatur dalam penelitian ini.

Selanjutnya adalah bab ketiga. Bagian ini menjelaskan metode penelitian. Bagian ini akan memberikan gambaran tentang perencanaan dan metode yang digunakan dalam penelitian ini. Secara khusus, bagian ini juga akan menjelaskan desain penelitian, jenis dan sumber data, teknik dan metode pengumpulan data, prosedur analisis data, dan pemeriksaan keabsahan data.

Lalu bab empat. Bab ini akan menjelaskan hasil dan pembahasan. Bagian ini menjelaskan analisis data yang digunakan dalam penelitian ini.

Bagian ini akan menjawab permasalahan penelitian yang akan muncul dari hasil pengolahan data dan landasan teori yang relevan.

Bagian terakhir adalah bab kelima berupa penutup. Bagian ini disajikan kesimpulan penelitian sesuai dengan hasil dan pembahasan. Selanjutnya, juga akan dikemukakan keterbatasan dan saran untuk penelitian masa depan juga akan disajikan.

