

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemberlakuan otonomi daerah yang dimulai dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan diperbarui dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah membuka era baru dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Otonomi daerah memberikan kewenangan lebih besar kepada pemerintah daerah untuk mengelola dan mengatur urusan mereka sendiri, termasuk kebebasan menyusun kebijakan daerah yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah daerah memiliki tanggung jawab besar dalam menjalankan pemerintahan dan mengelola sumber daya, serta dituntut untuk mandiri terutama dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Faktor utama yang menandakan kemampuan suatu daerah otonom untuk mandiri dalam pembangunan terletak pada kemampuannya dalam mengelola sumber-sumber pendapatan secara mandiri, dengan meminimalisir ketergantungan pada pemerintah pusat. Oleh karena itu, PAD harus menjadi salah satu sumber utama pembiayaan yang didukung oleh kebijakan fiskal yang mengatur pembagian keuangan antara pusat dan daerah. Keberhasilan pengelolaan keuangan daerah dapat dilihat dari kemampuan daerah tersebut dalam meningkatkan penerimaan secara berkelanjutan, sejalan dengan pertumbuhan ekonomi, tanpa menimbulkan dampak negatif terhadap distribusi faktor produksi maupun rasa keadilan dalam masyarakat. Hal ini juga harus dilakukan dengan biaya yang efektif dan efisien untuk memaksimalkan penerimaan daerah (Luigi et al., 2017).

Untuk menghasilkan penerimaan PAD dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, salah satu caranya adalah dengan mendirikan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di berbagai provinsi. Keberadaan BUMD diharapkan dapat berkontribusi dalam meningkatkan pendapatan daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, BUMD provinsi beroperasi di

berbagai sektor pembangunan, seperti agrobisnis, industri strategis, konstruksi, properti, konsultan, jasa/perdagangan, telekomunikasi, perhubungan (transportasi darat, laut dan udara), energi dan sumber daya mineral, kelautan dan perikanan, pariwisata, infrastruktur, penerbangan, investasi, perbankan, asuransi, dan usaha lain sesuai kebutuhan (Nasir, 2019).

BUMD berperan sebagai salah satu sumber PAD, dalam menjalankan kegiatannya, BUMD dituntut untuk beroperasi secara lebih profesional dan efisien (Kamaluddin, 2010). Dari perspektif bisnis, BUMD berfungsi sebagai alat untuk meningkatkan PAD dan memperoleh keuntungan. Keberhasilannya dapat diukur dari pangsa pasar, kontribusi terhadap keuangan daerah, serta dampaknya pada perekonomian dan pembangunan daerah. Sementara itu, bagi BUMD yang bergerak di bidang pelayanan publik, keberhasilan diukur dari kemampuannya menyediakan barang dan jasa yang dibutuhkan masyarakat dalam jumlah dan kualitas yang memadai (Purwadi, 2002).

Pendirian BUMD dapat menjadi solusi dalam mengatasi defisit anggaran daerah dan berperan penting dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Asikin & Suhartana, 2016). Agar BUMD dapat memberikan manfaat optimal, penerapan *Good Corporate Governance* (GCG) yang baik sangat diperlukan, sehingga BUMD mampu menghasilkan keuntungan yang dapat digunakan untuk meningkatkan pemasukan daerah. *Good Corporate Governance* (GCG) adalah sistem pengaturan yang dimiliki oleh perusahaan berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan (*transparency*), akuntabilitas (*accountability*), pertanggung jawaban (*responsibility*), kemandirian (*independency*), dan kewajaran (*fairness*). Ditegaskan bahwasannya GCG didasarkan pada mekanisme pengelolaan perusahaan yang didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dasar penerapan GCG diatur dalam Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-01/MBU/2011, yang dikeluarkan pada 1 Agustus 2011 tentang pelaksanaan Tata Kelola Perusahaan yang Baik di BUMN. Selain itu, penerapan GCG juga diperkuat oleh regulasi BUMN, yaitu Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 yang

disahkan pada 19 Juni 2003. Dengan adanya Undang-Undang BUMN, diharapkan dapat memberikan dampak positif bagi pertumbuhan ekonomi nasional dan peningkatan pendapatan negara. BUMN memainkan peran penting sebagai pilar utama dalam pembangunan ekonomi, dengan dukungan landasan hukum yang kuat untuk mempercepat kemajuan nasional.

Dalam konteks pengelolaan BUMD, penerapan prinsip GCG menjadi salah satu faktor kunci dalam meningkatkan kinerja dan akuntabilitas perusahaan daerah. GCG merupakan serangkaian aturan yang mengatur interaksi antara pemangku kepentingan untuk mencapai tujuan perusahaan. Oleh karena itu, dengan otonomi daerah yang memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk lebih mandiri dalam mengelola sumber dayanya, penerapan GCG yang baik di BUMD menjadi semakin penting. GCG tidak hanya penting untuk meningkatkan kinerja perusahaan, tetapi juga untuk memberikan jaminan bahwa pengelolaan keuangan dan kinerja perusahaan dilakukan dengan transparansi, akuntabilitas, dan integritas, sehingga tujuan otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dapat tercapai secara optimal.

Implementasi GCG di sektor BUMD mendorong perusahaan untuk lebih inovatif, responsif terhadap perubahan, serta mampu melihat peluang pasar. Dalam pengelolaan BUMD, pengoptimalan kinerja sangat diperlukan guna mendukung pemerintah daerah dalam mencapai target PAD. Oleh karena itu, keberhasilan BUMD dalam mengelola keuangan, termasuk menghasilkan laporan keuangan yang berkualitas, sangat berpengaruh terhadap peningkatan PAD.

BUMD memiliki peran penting dalam pengelolaan keuangan daerah, termasuk menyumbang terhadap pendapatan daerah melalui dividen atau kontribusi lainnya. Pengelolaan keuangan BUMD yang baik harus mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yang menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah meliputi perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan secara keseluruhan. Selain itu, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Pedoman

Pengelolaan Keuangan Daerah menjadi pedoman tambahan bagi pemerintah daerah dalam mengelola keuangan mereka secara efisien.

Laporan keuangan yang berkualitas dari BUMD, yang diaudit secara independen, sangat penting dalam menilai akuntabilitas dan transparansi perusahaan. Melalui audit yang selaras dengan tujuan GCG, pemerintah daerah dapat memastikan bahwa BUMD dikelola secara bertanggung jawab dan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Hal ini memberikan kepercayaan kepada para pemangku kepentingan bahwa pengelolaan keuangan BUMD berkontribusi positif terhadap pembangunan daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Beberapa penelitian terdahulu telah mengkaji penerapan di BUMD dan dampaknya terhadap kinerja serta kontribusi terhadap PAD. Setyawan (2019) meneliti penerapan GCG pada BUMD di Jawa Barat dan menemukan bahwa kepatuhan terhadap prinsip GCG meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, namun belum berdampak signifikan pada peningkatan PAD. Suharto dan Dewi (2020) berfokus pada pengaruh penerapan GCG terhadap kinerja keuangan BUMD di Jawa Timur, dengan hasil bahwa penerapan yang konsisten dapat memperbaiki kinerja keuangan, namun belum sepenuhnya diterapkan pada seluruh aspek manajemen. Ramadhani (2021) meneliti BUMD di Sulawesi Selatan dan menemukan bahwa meskipun prinsip GCG diadopsi, penerapannya seringkali tidak efektif karena rendahnya komitmen manajemen dalam implementasi. Fitri dan Hidayat (2022) mengkaji GCG di sektor perbankan BUMD dan menyatakan bahwa penerapan GCG berperan penting dalam menjaga stabilitas keuangan, namun belum memberikan dampak optimal pada PAD. Putra (2023) menemukan bahwa salah satu faktor penting dalam keberhasilan penerapan GCG di BUMD adalah adanya pengawasan dari pemerintah daerah, yang dapat meningkatkan kepatuhan dan kinerja keuangan.

Berangkat dari beberapa penelitian sebelumnya, penelitian mengenai penerapan GCG di BUMD menjadi penelitian yang menarik bagi peneliti. Namun, pada penelitian sebelumnya dampak positif pada PAD belum terlihat secara

signifikan. Penelitian ini memberikan perspektif baru dengan menganalisis bagaimana penerapan GCG di BUMD dapat lebih efektif dalam meningkatkan PAD, serta mengeksplorasi peran pengawasan pemerintah daerah dalam mendukung implementasi GCG yang lebih baik. Hal ini menjadikan peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mendalam tentang penerapan GCG di BUMD dapat lebih efektif dalam meningkatkan PAD yang berbeda dengan penelitian sebelumnya.

Penelitian ini berangkat dari salah satu cara untuk meningkatkan PAD adalah melalui pendirian BUMD, yang diharapkan dapat berkontribusi terhadap pembangunan ekonomi daerah. Namun, untuk mencapai tujuan ini, BUMD harus dikelola dengan prinsip-prinsip GCG yang baik, seperti transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, kemandirian, serta kewajaran dan kesetaraan. Implementasi GCG yang baik pada BUMD seperti PT. Bank Nagari menjadi sangat penting untuk memastikan bahwa perusahaan tersebut mampu beroperasi secara efektif, menghasilkan keuntungan, dan berkontribusi secara optimal terhadap PAD. Penelitian ini menjadi penting karena, meskipun berbagai penelitian telah dilakukan mengenai penerapan GCG di BUMD, dampak positif terhadap PAD belum terlihat secara signifikan. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana penerapan GCG di PT. Bank Nagari dapat lebih efektif dalam meningkatkan PAD dan bagaimana integrasi GCG ke dalam kebijakan daerah dapat memperkuat kinerja BUMD.

1.2 Rumusan Masalah

Salah satu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat untuk menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah mendirikan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dimana Pemerintah Provinsi Sumatera Barat memiliki beberapa BUMD yang bergerak di berbagai sektor, seperti PT Bank Nagari, PT Jamkrida, PT Grafika Jaya sumbar, PT Balairung dan PT Sijunjung Sumbar Energi. Berdasarkan data BPS dan laporan keuangan pemerintah daerah, PAD Provinsi Sumatera Barat selama periode 2018-2023 mengalami fluktuasi yang dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti kondisi ekonomi, kebijakan fiskal, serta kontribusi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Pada tahun 2018, PAD tercatat sebesar Rp2,1 triliun, terutama didorong oleh penerimaan dari pajak daerah dan retribusi. Tahun 2019, PAD meningkat menjadi Rp2,3 triliun. Namun, dampak pandemi COVID-19 pada tahun 2020 menyebabkan penurunan PAD menjadi Rp2,0 triliun akibat menurunnya aktivitas ekonomi. Di tengah tantangan tersebut, pada tahun 2021, Pemprov Sumatera Barat berhasil menggenjot PAD menjadi Rp2,5 triliun. Pada 2022, dengan pemulihan ekonomi pasca-pandemi PAD kembali meningkat menjadi Rp2,8 triliun. Hingga tahun 2023, upaya terus dilakukan untuk meningkatkan PAD, yang diproyeksikan mencapai Rp2,7 triliun.

Upaya Pemerintah Provinsi Sumatera Barat dalam meningkatkan PAD tidak dapat dilepaskan dari peran BUMD yang bergerak di berbagai sektor strategis. BUMD seperti PT Bank Nagari, PT Jamkrida, PT Grafika Jaya Sumbar, PT Balairung, dan PT Sijunjung Sumbar Energi memiliki peran penting dalam mendukung keuangan daerah melalui kontribusi dividen dan penguatan sektor usaha daerah. Peran BUMD dalam meningkatkan PAD semakin relevan dengan kebutuhan untuk memperkuat stabilitas fiskal daerah di tengah ketidakpastian ekonomi.

Tabel 1. 1
Pendapatan Asli Daerah Provinsi Sumatera Barat Tahun
2021-2023

Jenis Pendapatan Daerah	Realisasi Pendapatan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat Menurut Jenis Pendapatan (Ribu Rupiah)		
	2021	2022	2023
Pendapatan Asli Daerah (PAD)	2.551.899.163,31	2.851.966.014,89	2.783.511.043,88
Pajak Daerah	2.060.852.029,36	2.274.498.610,48	2.236.718.004,60
Retribusi Daerah	9.102.045,36	12.554.466,26	16.043.240,43
Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	81.266.832,20	100.650.94,56	117.084.599,94
Lain-lain PAD yang SAH	400.678.256,40	464.261.973,60	413.665.158,91

Sumber: Badan Keuangan Daerah Provinsi Sumatera Barat

Berdasarkan tabel di atas, komposisi penerimaan dalam struktur PAD Provinsi Sumatera Barat masih didominasi oleh pajak daerah. Pajak daerah memberikan kontribusi terbesar dari total PAD, sedangkan BUMD masuk dalam hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dimana kontribusinya lebih besar dari retribusi daerah Provinsi Sumatera Barat. Di Provinsi Sumatera Barat terdapat lima BUMD, hal ini diungkapkan oleh Mahyeldi selaku Gubernur Provinsi Sumatera Barat dalam antar sumbar pada tanggal 3 November 2023;

"Dari lima BUMD yang dimiliki Provinsi Sumatera Barat, dua di antaranya telah memberikan kontribusi terhadap pendapatan daerah,"

PT Bank Nagari dan PT Jamkrida Sumbar merupakan dua BUMD yang mencatat kinerja positif, sementara PT Balairung Citra Jaya Sumbar, PT Grafika Jaya Sumbar, dan PT Sijunjung Sumbar Energi mengalami kerugian pada tahun buku 2022 dengan permasalahan yang bervariasi. PT Balairung Citra Jaya Sumbar,

menghadapi tantangan dari biaya pemeliharaan dan akumulasi penyusutan, yang menyebabkan kerugian tahunan. Meski tingkat okupansi hotel mencapai lebih dari 50 persen dan laba kotor yang besar, biaya akumulasi penyusutan membuat pendapatan perusahaan menjadi negatif.¹ Untuk mengatasi masalah ini, pada tahun 2023 manajemen berencana untuk bekerja sama dengan pihak lain untuk memperbaiki kondisi perusahaan. Sementara itu, PT Grafika Jaya Sumbar, yang belum memberikan kontribusi signifikan terhadap pendapatan daerah, telah mengalami restrukturisasi oleh pemerintah. Pemerintah juga menggabungkan anak perusahaan PT Grafika Jaya Sumbar menjadi unit dari perusahaan induk guna meningkatkan efisiensi dan kinerja perusahaan.²

Tabel 1. 2
Realisasi Pendapatan Provinsi Sumatera Barat dari BUMD
Tahun 2021-2024

Nama BUMD	Tahun			
	2021	2022	2023	2024
PT. Bank Nagari	73.954.419.678	91.026.47.715	113.874.159.916	117.919.220.213
PT. Jamkrida	1.026.172	1.283.905.723	3.143.204.183	4.099.381.98
PT. Askrida	7.311.386.346	7.822.209.398	8.594.676.053	-
PT. Balairung	-	-	-	-
PT. Dinamika	-	-	-	-

Sumber: Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sumatera Barat

PT Bank Nagari adalah salah satu BUMD yang didirikan dan dimiliki oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat. Sebagai BUMD, PT Bank Nagari berperan

¹ ANTARA News. *Kerugian PT Balairung Citra Jaya Sumbar Capai Rp34 Miliar, DPRD Sumbar Rekomendasikan Beberapa Alternatif Solusi*. Diakses dari <https://sumbar.antarane.ws.com/>

² Media Indonesia. *DPRD Sumbar Bahas Restrukturisasi PT Grafika Jaya Sumbar untuk Tingkatkan Kinerja BUMD*. Diakses dari <https://mediaindonesia.com/>

penting dalam mendukung perekonomian daerah, baik melalui penyediaan layanan keuangan yang diperlukan masyarakat maupun sebagai salah satu sumber PAD. Dalam menjalankan operasionalnya, Bank Nagari memiliki dua fungsi utama yakni memberikan layanan kepada masyarakat dan berkontribusi terhadap pendapatan daerah.

BUMD tersebut memiliki tanggung jawab besar untuk meningkatkan PAD melalui penerapan prinsip GCG yang baik. PT Bank Nagari sebagai salah satu BUMD terpenting di Sumatera Barat, memiliki peran signifikan dalam mendukung PAD. Sebagai BUMD yang beroperasi di sektor perbankan, Bank Nagari tidak hanya menjadi motor penggerak pertumbuhan ekonomi daerah, tetapi juga menjadi sumber utama bagi peningkatan PAD melalui dividen dan kontribusi keuangan lainnya. Namun, keberhasilan Bank Nagari dalam memberikan kontribusi optimal terhadap PAD sangat bergantung pada bagaimana penerapan GCG dilakukan. Penerapan GCG yang baik diyakini dapat meningkatkan transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi dalam pengelolaan perusahaan, yang pada akhirnya berkontribusi pada peningkatan kinerja keuangan dan PAD.

Hingga tahun 2023, Pemerintah Provinsi Sumatera Barat telah melakukan penyertaan modal berupa penambahan modal ke PT Bank Nagari sebesar Rp601.224.000.000 (enam ratus satu miliar dua ratus dua puluh empat juta rupiah) dengan persentase saham sebesar 32,51% (tiga puluh dua koma lima puluh satu persen). Berdasarkan data setoran modal pada PT Bank Nagari per 31 Desember 2023, komposisi dari pemegang saham PT Bank Nagari adalah sebagai berikut.

Tabel 1. 3

Komposisi Kepemilikan Saham PT Bank Nagari Tahun 2023

No.	Pemegang Saham	Nominal (juta)	Presentase (%)
1.	Provinsi Sumatera Barat	601.224	32,51
2.	Kabupaten Tanah Datar	133.279	7,21
3.	Kabupaten Sijunjung	104.145	5,63
4.	Kota Solok	103.009	5,57
5.	Kota Sawahlunto	85.601	4,63
6.	Kota Padang	84.321	4,56
7.	Kabupaten Kepulauan Mentawai	80.578	4,36
8.	Kabupaten Pasaman	72.755	3,93
9.	Kabupaten Agam	68.243	3,69
10.	Kabupaten Pesisir Selatan	58.608	3,17
11.	Koperasi Serba Usaha Keluarga Besar Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat	56.700	3,07
12.	Kota Pariaman	56.348	3,05
13.	Kota Payakumbuh	54.110	2,93
14.	Kabupaten Pasaman Barat	52.125	2,76
15.	Kabupaten Solok	44.997	2,43
16.	Kota Bukittinggi	44.524	2,41
17.	Kabupaten Padang Pariaman	42.941	2,32
18.	Kota Padang Panjang	39.398	2,13
19.	Kabupaten Dharmasraya	27.352	1,48
20.	Kabupaten Lima Pulu Kota	23.584	1,28
21.	Kabupaten Solok Selatan	16.225	0,88
	Jumlah	1.849.067	100,00

Sumber: Annual Report PT. Bank Nagari Tahun 2023

Selama periode 2021 hingga 2023, kontribusi PT Bank Nagari terhadap PAD Provinsi Sumatera Barat menunjukkan fluktuasi yang dipengaruhi oleh berbagai faktor, termasuk kondisi ekonomi makro, kebijakan internal, dan penerapan GCG. Data PAD Sumatera Barat pada periode tersebut menunjukkan adanya peningkatan.

Tabel 1. 4

Kontribusi Hasil Laba PT. Bank Nagari Terhadap PAD Provinsi Sumatera Barat

Tahun	Pernyataan Modal	Deviden
2021	Rp.15.000.000.000	Rp.73.954.419.678
2022	Rp.20.000.000.000	Rp.91.026.647.715
2023	Rp.20.000.000.000	Rp.113.874.159.916

Sumber: Badan Pendapatan Daerah Provinsi Sumatera Barat

Selama periode 2021 hingga 2023, kontribusi PT Bank Nagari terhadap PAD Provinsi Sumatera Barat mengalami fluktuasi yang dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti kondisi ekonomi makro. Pada tahun 2021, Bank Nagari mencatatkan laba sebesar Rp73 miliar, dengan pernyataan modal sebesar Rp15miliar. Di tahun 2022, pernyataan modal meningkat menjadi Rp20miliar, dan deviden pun naik menjadi Rp91 miliar. Tren positif ini berlanjut hingga tahun 2023, di mana Bank Nagari berhasil membukukan laba sebesar Rp113miliar. Peningkatan laba dan kontribusi tersebut mencerminkan peran strategis Bank Nagari dalam menopang pendapatan daerah, meskipun di tengah fluktuasi kondisi ekonomi.

Penelitian ini akan mengeksplorasi lebih lanjut bagaimana implementasi GCG pada PT Bank Nagari dapat menjadi faktor penentu dalam meningkatkan PAD Sumatera Barat. Sebagai studi kasus, PT Bank Nagari akan dianalisis secara mendalam untuk melihat bagaimana penerapan GCG memengaruhi kinerja keuangan dan kontribusinya terhadap PAD. Melalui penelitian ini, diharapkan dapat ditemukan temuan yang signifikan tentang pentingnya penerapan GCG

yang efektif di BUMD Sumatera Barat, khususnya PT Bank Nagari, dalam upaya mendukung peningkatan PAD dan pembangunan daerah yang berkelanjutan. Berdasarkan konteks ini, penulis tertarik untuk meneliti bagaimana implementasi *Good Corporate Governance* (GCG) pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) PT Bank Nagari di Sumatera Barat serta implikasinya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) tahun 2023?

1.3 Tujuan Penelitian

Untuk menganalisis praktik implementasi prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* (GCG) pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) PT Bank Nagari di Sumatera Barat serta implikasinya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) tahun 2023.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Akademis

Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap literatur dan pengetahuan tentang implementasi GCG, khususnya dalam konteks BUMD di Indonesia. Penelitian ini dapat menjadi sumbangan baru dalam pengembangan teori dan konsep mengenai prinsip GCG. Serta dapat mendorong penelitian lanjutan dalam memahami faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi prinsip tersebut, serta dampaknya terhadap pembangunan dan kesejahteraan masyarakat.

1.4.2 Manfaat Parktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan memberikan wawasan yang lebih baik kepada BUMD milik Provinsi Sumatera Barat tentang kekuatan dan kelemahan dalam implementasi prinsip GCG, sehingga dapat meningkatkan kinerja dan efektivitas BUMD.