

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pemerintah Daerah memiliki peran dalam mengurus daerah otonomnya sendiri, termasuk diantaranya adalah melakukan pembangunan daerah. Seperti yang tercantum dalam UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Bahwa otonomi daerah ini merupakan sebuah hak, wewenang dan kewajiban suatu daerah dalam rangka mengurus daerahnya sendiri dan disebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah ini ditujukan guna mempercepat terciptanya kesejahteraan masyarakat dan pemerintah daerah dalam hal ini harus terus meningkatkan efektifitas dan efisiensinya dalam menyelenggarakan pemerintahannya.

Pembangunan daerah ini dapat terselenggara apabila tersedia sumber-sumber pendapatan Daerah yang memadai. Kemampuan membiayai penyelenggaraan kegiatan otonomi daerah tersebut maka akan menentukan kapasitas pemerintah daerah dalam menjalankan fungsinya, termasuk diantaranya adalah pelaksanaan pelayanan Publik, dan melaksanakan Pembangunan. Pendapatan daerah ini didapatkan dari Dana Perimbangan, Pendapatan Asli Daerah (dari Pajak, Retribusi, Bagian laba atas Penyertaan modal (Pengelolaan hasil kekayaan daerah yang dipisahkan) dan pendapatan lain-lain yang sah) dan Pendapatan lain-lain yang sah.

Pemerintah dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah itu salah satunya harus mengupayakan peningkatan penerimaan pembiayaan daerah ini, salah satunya dengan menganggarkan dan merealisasikan pembiayaan yang berbentuk penyertaan

modal kepada BUMD. Investasi daerah atau penyertaan modal pemerintah daerah ini sangatlah membantu BUMD dalam kegiatan operasioalnya. Penyertaan modal atau pembiayaan penerimaan ini harus terus dilakukan mengingat pendapatan dari laba BUMD ini diharapkan dapat membantu peningkatan pendapatan asli daerah kota Bandung.

**Tabel 1. 1**  
**Anggaran dan Realisasi Penyertaan Modal Daerah Kota Bandung**

<b>Tahun Anggaran</b>	<b>Anggaran penyertaan Modal</b>	<b>Realisasi Penyertaan Modal</b>	<b>Efektivitas</b>
2017	Rp 124.760.000.000, 00	Rp 123.623.000.000, 00	99%
2018	Rp 220.000.000.000, 00	Rp 193.554.000.000, 00	87%
2019	Rp 210.350.000.000, 00	Rp 72.772.760.800, 00	34%

Sumber : (Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Dan Daerah Kota Bandung, 2021, Data diolah)

Berdasarkan dengan tabel yang telah tersaji, dapat dilihat bahwa derajat efektivitas dalam penyertaan modal di Kota Bandung telah dicapai pada tahun 2017, namun ditahun 2018 dan 2019, realisasi dari penyertaan modal tersebut menurun. Yaitu sebesar 87% pada tahun 2018 dan 34% ditahun 2019. Berikut Daftar BUMD yang diberikan penyertaan modal oleh pemerintah Daerah Kota Bandung.

**Tabel 1. 2**  
**BUMD Penerima Penyertaan Modal Daerah Kota Bandung**

<b>Tahun</b>	<b>BUMD</b>	<b>Nilai Investasi</b>
2017	PDAM Tirta wening	118.373.000.000,00
	PT.Bandung Infra Investama	5.250.000.000,00
2018	PDAM Tirta wening	193.554.000.000
2019	PDAM Tirta wening	62.450.000.000
	Bank BJB	10.322.760.800

Sumber : Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Dan Daerah Kota Bandung (Data diolah, 2021)

Berdasarkan tabel yang disajikan diatas, maka dapat dilihat bahwa pada tahun 2017 hanya PDAM tirtawening dan PT.Bandung Infra investama saja yang mendapatkan penyertaan modal, dan pada tahun 2018 pun hanya PDAM tirtawening saja, sedangkan tahun 2019 PDAM Titrawening kembali mendapat penyertaan modal juga Bank BJB yang pada tahun 2019 mendapat penyertaan modal. Dapat dilihat bahwa terdapat BUMD yang tidak mendapat penyertaan modal sama sekali dari Pemerintah Daerah Kota Bandung, diantaranya PD.Pasar bermartabat, PD.kebersihan dan PD BPR.

Berdasarkan dengan (Permendagri No 21 Tahun 2011) yang merupakan Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, penyertaan modal dapat dianggarkan apabila jumlahnya dalam tahun anggaran telah didukung dengan perda tentang penyertaan modal. Perda tersebut digunakan sebagai landasan hukum yang memuat kebijakan dan jumlah modal yang ditetapkan. Selanjutnya, apabila diperlukan

penambahan investasi penyertaan modal ataupun perubahan struktur permodalan terhadap suatu badan usaha tertentu, maka dilakukan dengan mekanisme pembahasan dan atau perubahan terhadap APBD dan ditetapkan dengan perda APBD.

Penyertaan modal daerah ini diatur dalam (Peraturan Daerah No 27 Tahun 2010 Tentang Penyertaan Modal). Penyertaan modal pemerintah daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertai dalam tahun anggaran berikutnya telah ditetapkan dalam Perda tentang penyertaan modal daerah yang bersangkutan. Penambahan modal ini juga dihasilkan dari APBD di tahun anggaran yang sedang berjalan pada saat penyertaan modal atau penambahan modal dilakukan.

Kegiatan investasi atau penyertaan modal oleh pemerintah daerah ini dimaksudkan agar pemerintah daerah dapat menerima dividen atau penerimaan dari penyertaan modal tersebut, juga untuk menjaga hubungan kelembagaan antara pemerintah dan perusahaan. Pembiayaan penerimaan yang dilakukan itu justru membuat perusahaan daerah ini menunjukkan ketergantungan kepada pemerintah dalam hal penyertaan modal dan tidak memberikan penerimaan pembiayaan yang efektif. Masalah yang terjadi seperti penggunaan modal yang tidak optimal inilah yang menyebabkan BUMD kota bandung tidak berjalan efektif, bisa dilihat dari penerimaan bagian laba atas penyertaan modal yang disumbangkan kepada pemerintah daerah tidak mencapai derajat efektivitas.

**Tabel 1. 3**  
**Efektivitas penerimaan Hasil Pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan**  
**(Bagian Laba atas Penyertaan Modal BUMD)**

TAHUN	TARGET	REALISASI	EFEKTIVITAS
2017	RP 20.000.000.000,00	RP 11.279.072.122,00	56%
2018	RP 66.902.854.788,00	RP 10.771.957.542,00	16%
2019	RP 80.040.000.000,00	RP 10.477.350.536,00	13%

Sumber : (Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Dan Daerah Kota Bandung, Data diolah, 2021)

Berdasarkan dengan data yang telah peneliti peroleh mengenai penerimaan Hasil Pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan (Bagian Laba atas Penyertaan Modal BUMD) Kota Bandung, maka peneliti juga menyoroti di Kabupaten Tasikmalaya dimana pada tahun 2019 penyertaan modal yang dilakukan hanya sebesar 4.000.000.000,00 dan Hasil Pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sebesar 26.780.062.955,00 dimana angka tersebut mencapai 100,03% dari anggaran yang sebesar 26.772.793.235,00.

Kemudian di Kabupaten Bogor tahun 2019 juga realisasi hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan mencapai 57.537.749.304,00 dari target yang dianggarkan sebesar 58.022.517.000,00 atau dengan derajat 99,16%. Hal tersebut sangat berbeda dengan yang terjadi di Kota Bandung yang hanya mencapai RP 10.477.350.536,00 atau 13% dari target yang dianggarkan sebesar RP 80.040.000.000,00.

Kota Bandung hanya mendapat penerimaan pembiayaan tersebut dari satu sumber saja, yakni bagian laba atas penyertaan modal BUMD. Sesuai dengan tujuan

BUMD, keberadaan BUMD ini harus memberikan manfaat yang sangat besar bagi kegiatan pemerintahan sebagai penyokong kegiatan pemerintahan. Juga tujuan dari penyertaan modal ini sendiri guna memperkuat struktur permodalan, memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan menghasilkan dividen yang selanjutnya dapat berkontribusi kepada peningkatan PAD. Namun pada prakteknya realisasi penerimaan yang diterima tidak efektif. Bahkan beberapa BUMD tidak sama sekali menghasilkan dividen atau keuntungan bagi pemerintah.

**Tabel 1. 4**  
**Penerimaan Pembiayaan dari Penyertaan Modal Daerah Kota Bandung Tahun 2017-2019**

<b>Tahun</b>	<b>BUMD</b>	<b>Target</b>	<b>Penerimaan Pembiayaan</b>
2017	Bank BJB	8.664.565.950,00	10.324.000.534,00
	PD.BPR	850.000.000,00	657.914.588,00
	KPKB	195.434.050,00	297.157.000,00
2018	Bank BJB	11.000.000.000,00	10.474.800.542,00
	KPKB	300.000.000,00	297.157.000,00
2019	Bank BJB	11.000.000.000,00	10.370.400.536,00
	KPKB	300.000.000,00	106.950.000,00

Sumber : Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Dan Daerah Kota Bandung (Data diolah, 2021)

Pada tahun 2017, Kota Bandung memiliki 5 BUMD, diantaranya PDAM Tirta Wening, Bank BJB, PD BPR, PT.Bandung Infra Investama, Koperasi Pegawai Pemerintah Kota Bandung (KPKB), namun dari kelima BUMD diatas, hanya Bank BJB, PD.BPR, dan KPKB yang menyumbangkan dividennya pada pemerintah daerah sebagai sumber PAD. Bank BJB menyumbangkan 10.324.000.534,00 dari target yang

ditetapkan sebesar 8.664.565.950,00 dengan derajat efektivitas sebesar 119%, PD.BPR menyumbangkan 657.914.588,00 dari target yang ditetapkan sebesar 850.000.000,00 dengan derajat efektivitas sebesar 77%, dan KPKB yang menyumbangkan 297.157.000,00 dari target 195.434.050,00 dengan derajat efektivitas 152%.

Adapun BUMD yang Kota Bandung miliki pada tahun 2018 2019 adalah PDAM Tirta Wening, Bank BJB, PD BPR, PD.Pasar Bermartabat, Koperasi Pegawai Pemerintah Kota Bandung (KPKB). Dari kelima BUMD tersebut, hanya Bank BJB dan KPKB saja yang memberikan dividen atau berkontribusi dalam pendapatan daerah. Bank BJB menyetorkan dividennya pada tahun 2018 sebesar 10.474.800.542,00. Pada tahun 2019 sebesar 10.370.400.536,00 dari target anggaran sebesar 11.000.000.000,00. Dan KPKB pada tahun 2018 menyetorkan dividennya sebesar 297.157.000,00 dan pada tahun 2019 sebesar 106.950.000,00 dari target anggaran sebesar 300.000.000,00.

Dilihat dari efektivitas penerimaan PAD Kota Bandung, maka terlihat bahwa kontribusi terkecil dalam pendapatan PAD adalah Hasil Pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan (Bagian laba atas penyertaan modal). Bagian laba atas penyertaan modal di Kota Bandung ini terus mengalami penurunan dari tahun ke tahun dalam jangka waktu 3 tahun. Target yang meningkat ini tidak diikuti dengan kenaikan realisasi dari penerimaan Hasil Pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Angka realisasi terus mengalami penurunan. Dan penerimaan dari bagian laba atas penyertaan modal BUMD ini tidak berkontribusi secara optimal terhadap peningkatan PAD atau rata-rata sebesar 24 %.

**Tabel 1. 5**  
**Penerimaan Pembiayaan Pemerintah Daerah dan Kontribusinya dengan PAD**

<b>Tahun</b>	<b>Penerimaan Pembiayaan Daerah</b>	<b>Penerimaan PAD</b>	<b>Kontribusinya dengan PAD</b>
2017	Rp 11.279.072.122	Rp 2.759.148.585.439	24%
2018	Rp 10.771.957.542	Rp 2.571.591.786.199	23%
2019	Rp 10.477.350.536	Rp 2.548.258.990.275	24%

Sumber : Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Dan Daerah Kota Bandung (Data diolah, 2021)

Dalam hal ini, yang di berikan penyertaan modal oleh pemerintah Kota Bandung adalah BUMD, namun BUMD ini tidak memberikan lapangan pekerjaan yang cukup bagi Angkatan kerja di Kota Bandung. Dapat dilihat dari perbandingan antara jumlah lapangan kerja dengan usia produktif kerja di Kota Bandung dimana masih adanya pengangguran di tahun 2017 sebesar 8,44% atau 102.896 jiwa dari 63,11% penduduk Kota Bandung diusia Angkatan kerja, tahun 2018 masih terdapat 8,01% atau 96.465 jiwa dari 61,98% penduduk Kota Bandung di usia Angkatan kerja dan di tahun 2019 sebesar 8,16% atau 105.067 jiwa dari 65,98% usia Angkatan kerja Kota Bandung. (BPS Kota Bandung)

Kontribusi BUMD yang menyumbang lapangan kerja tersebut tidak optimal, dapat dilihat dari masih tersedianya pengangguran dikota bandung. Dan kontribusi BUMD kota Bandung dalam hal penyerapan angkatan kerja dikota Bandung hanya sebesar 4,350 % dari seluruh Angkatan kerja dikota bandung. (Disdukcapil Kota Bandung)

Berdasarkan uraian dan dukungan data empirik serta teori yang ada, dapat disimpulkan bahwa penyertaan modal daerah kota bandung dinilai tidak optimal. Maka



atas pertimbangan itu, peneliti tertarik untuk memfokuskan penelitian pada **“Optimalisasi Penyertaan Modal Daerah kepada Badan Usaha Milik Daerah (Studi Kasus di Kota Bandung tahun 2017-2019)”**.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan hasil pengamatan yang dilakukan peneliti, maka peneliti mengidentifikasi masalah, diantaranya sebagai berikut :

1. Dalam hal penyertaan modal daerah, kota Bandung masih mengalami ketidak optimalan dari aspek peningkatan PAD, dilihat dari kontribusi bagian laba atas penyertaan modal terhadap PAD hanya sebesar 24%.
2. Pada tahun 2017 penyertaan modal pemerintah kota Bandung di alokasikan ke 2 BUMD, yaitu PDAM Titrawening dan PT.Bandung Infra Investama namun penerimaan dari pembiayaan tersebut hanya berasal dari Bank BJB, PD BPR, dan KPKB dimana BUMD tersebut justru tidak menerima penyertaan modal, serta penerimaannya pun tidak memenuhi target yang ditetapkan
3. Pada tahun 2018 penyertaan modal pemerintah kota Bandung hanya di alokasikan ke 1 BUMD, yaitu PDAM Tirtawening, namun penerimaan dari pembiayaan tersebut hanya didapat dari Bank BJB dan KPKB, dan penerimaannya juga tidak mencapai target yang ditetapkan
4. Pada tahun 2019 penyertaan modal pemerintah kota Bandung di alokasikan ke 2 BUMD, yaitu PDAM Tirta Wening dan Bank BJB namun Kembali penerimaan pembiayaannya tidak memenuhi target yang ditetapkan dan hanya diterima dari Bank BJB dan KPKB.

### **C. Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan latar belakang permasalahan dan data yang telah diuraikan peneliti, maka peneliti merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Optimalisasi Penyertaan Modal Daerah kepada BUMD Kota Bandung tahun 2017-2019?

### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan peneliti, maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui bagaimana Optimalisasi Penyertaan Modal Daerah kepada BUMD Kota Bandung tahun 2017-2019.

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

Penelitian ini peneliti harapkan dapat memberikan manfaat umumnya bagi keilmuan Ilmu Administrasi Publik, khususnya bagi keilmuan Keuangan sektor publik. Selain itu, juga sebagai referensi yang dapat memberikan informasi tambahan yang teoritis dan empirik kepada pihak-pihak yang akan melakukan penelitian lebih lanjut.

Penelitian ini peneliti harapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pihak-pihak yang terkait serta pihak-pihak lain yang berhubungan dengan penyertaan modal di Kota Bandung.

### **F. Kerangka Pemikiran**

(Pasolong, 2017 : 9) Administrasi publik ialah sebuah kegiatan berbentuk Kerjasama, dimana hal ini dilakukan oleh sekelompok orang. dalam rangka

melaksanakan tugas pemerintah guna mencukupi kebutuhan yang bersifat umum atau publik dengan cara yang efektif dan efisien.

(Anggara, 2016 : 11) Keuangan negara adalah

“Suatu kekayaan negara dimana dalam hal pengelolaannya pemerintah lakukan, dan didalamnya terdapat uang dan barang, kertas berharga, suatu hak dan kewajiban yang bisa ternilai oleh uang, dan sejumlah dana dari pihak ketiga dimana dana ini terkumpul atas dasar kemampuan yang telah dimiliki dan atau pemerintah pusat, daerah, Yayasan, badan usaha, Yayasan, dan juga institusi lain jamin dengan baik. Apabila diringkaskan, maka keuangan negara merupakan semua hal yang dapat dinilai dengan uang, dan dapat dijadikan milik negara”

(Putra, 2018 : 46) Ruang lingkup keuangan daerah terdiri atas :

”Bagian dari keuangan yang dalam pengelolaannya diurus secara langsung, dan kekayaan daerah yang dikelola secara terpisah. Keuangan daerah yang pengelolaannya dilakukan secara langsung diantaranya ialah APBD dan barang inventaris yang dimiliki oleh suatu daerah. Di lain sisi, keuangan daerah yang dalam pengelolaannya dilakukan secara terpisah ini meliputi BUMD (Badan usaha milik daerah). Keuangan daerah bisa dikatakan sebagai suatu hal yang nilainya dapat ternilai dengan uang, dan menjadi kekayaan daerah selama belum ada yang menguasai. Keuangan daerah ini juga berperan sangat penting dalam otonomi daerah karena merupakan suatu cerminan dari kemampuan daerah dalam hal pengaturan dan pengurusan mengenai urusan pemerintah yang telah didasarkan atas asas otonomi daerah”.

(Wahyuningsih, 2020 : 260) Pembiayaan daerah ialah sebuah penerimaan yang pada pparakteknya harus ada pembayaran Kembali, atau sebuah pengeluaran yang dalam hal ini harus ada penerimaan kembalinya. Hal ini dapat dilakukan baik dalam tahun anggaran yang sedang berlangsung, maupun pada tahun berikutnya.

(Tri Wahyuningsih 2020 : 248) Investasi daerah merupakan :

“Penggunaan beberapa asset dalam rangka memperoleh manfaat baik secara ekonomis, seperti bunga, royalty, manfaat sosial, dividen dan manfaat lain dimana kegiatan itu dapat dilakukan dalam rangka peningkatan kemampuan pemerintah dalam hal pelayanan yang diberikan kepada masyarakat”.

Optimalisasi penyertaan modal daerah menurut Tri Wahyuningsih (2020 : 260) adalah :

1. Peningkatan PAD (Pendapatan Asli daerah), dari hasil kegiatan investasi tersebut.
2. Adanya peningkatan PAM (Pendapatan Asli Masyarakat), hal ini ditandai dengan meningkatnya penyediaan lapangan pekerjaan yang diperuntukan bagi masyarakat daerah tersebut dan beberapa dampak lainnya.
3. Usaha yang dimasuki oleh penyertaan modal tersebut layak secara finansial.
4. Proyek atau kegiatan usaha yang dimasuki penyertaan modal tersebut termasuk kedalam prioritas investasi.
5. Tidak bertentangan dengan peraturan atau perundang-undangan yang berlaku.



**Gambar 1. 1**  
**Kerangka Pemikiran**

