

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Konsep otonomi daerah, Pemerintah Daerah dituntut untuk melakukan pengelolaan keuangan daerah secara efektif, efisien dan akuntabel. Menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, Otonomi Daerah mengandung arti bahwa daerah diberi kesempatan untuk mandiri dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri dengan menggali dan memanfaatkan sumber-sumber ekonomi yang ada untuk kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat di daerah berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi, prinsip pemerataan dan keadilan, peran serta, prakarsa dan aspirasi masyarakat sendiri serta sesuai dengan kondisi, potensi dan keanekaragaman wilayahnya.

Pemerintah daerah dituntut untuk mengelola keuangannya sendiri secara mandiri. Dalam pengelolaan keuangannya, pemerintah menggunakan instrumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 pasal 1 ayat 32 menjelaskan bahwa APBD adalah rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan daerah APBD merupakan rencana kerja keuangan tahunan pemerintah daerah yang dijadikan sebagai instrumen utama pemerintah daerah dalam menyusun dan dan menentukan kebijakan daerah (Nugroho, 2012). Pada dasarnya, APBD merupakan instrumen kebijakan yang dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat.

Upaya yang giat dilakukan dalam rangka pengembangan daerah agar dapat mandiri adalah dengan pendirian Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai salah satu basis yang paling mendasar di daerah. Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. Konsep pengelolaan BUMD/Perusahaan Daerah dimungkinkan dengan model pengelolaan BUMD dengan sistem “swakelola mandiri”. Konsep pengelolaan ini menggunakan sistem pengawasan ataupun pembinaan secara bertanggung jawab dan insentif. Agar dapat memperoleh manfaat dan keuntungan yang maksimal bagi pengelolaan BUMD/Perusahaan daerah, maka sangat diperlukan jiwa *entrepreneurship* yang baik di kalangan pemerintah daerah (eksekutif daerah) sebagai pemegang saham utama BUMD/perusahaan daerah (Sudirno, dkk 2010) .

Upaya peningkatan kinerja Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), pemerintah daerah melalui Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dapat menganggarkan dan merealisasikan pembiayaan dalam bentuk penyertaan modal kepada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Adapun pelaksanaan penyertaan modal pemerintah daerah kedalam Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah salah satu bentuk kegiatan/usaha pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatan daerah guna mensejahterakan masyarakat.

Investasi daerah sangat penting untuk membantu pemerintah daerah dalam membiayai kegiatan operasionalnya. Sejalan dengan semangat desentralisasi dan dorongan bagi pemerintah daerah agar lebih kreatif dalam mencari sendiri sumber pendapatan mereka, investasi daerah semisal pembelian surat berharga dan

penyertaan modal dapat menjadi alternatif untuk menambah pundi-pundi keuangan mereka (Halim, 2012:105).

Pada sisi ini kebijakan penyertaan modal terus dilakukan berbagai daerah termasuk di Pemerintah Kota Bandung. Bahkan tercatat terdapat beberapa BUMD yang menerima penyertaan modal dari Pemerintah Kota Bandung. Adapun BUMD yang menerima penyertaan modal yaitu :

**Tabel 1.1.**

**Badan Usaha Milik Daerah yang Menerima Penyertaan Modal**

**Tahun 2011-2016 (Dalam Jutaan Rupiah)**

BUMD	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PDAM Tirtawening	7.500	26.000	26.000	15.500	-	292.422
KPKB	5.000	-	-	-	-	-
PD. BPR	-	-	-	-	30.000	25.000
PD.Pasar Bermartabat	-	5.000	-	-	85.000	-
PD. Kebersihan	-	0	-	-	-	-

*Sumber Data : Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Pemerintah Kota Bandung (Data diolah, 2017)*

Berdasarkan data diatas terdapat empat BUMD yang menerima penyertaan modal dari pemerintah kota bandung yaitu Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirtawening dari tahun 2011-2016 hanya pada tahun 2015 yang tidak menerima penyertaan modal. Koperasi Pegawai Kota Bandung (KPKB) tahun 2011, Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat tahun 2015-2016, Perusahaan Daerah Pasar Bermartabat tahun 2012 dan 2015. Namun, terdapat BUMD yang mencuri perhatian yakni Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Tirtawening

yang setiap tahun menerima penyertaan modal dari pemerintah yang dapat membuktikan adanya ketergantungan perusahaan. Hal ini disebabkan oleh kerugian yang dialami, disebabkan banyaknya piutang di masyarakat. Adapun, untuk lebih jelasnya berikut dibawah ini merupakan tabel yang menjelaskan penyertaan modal Pemerintah Kota Bandung :

**Tabel 1.2.**  
**Penyertaan Modal Oleh Pemerintah Kota Bandung**  
**Tahun 2011 – 2016 (Dalam Satuan Rupiah)**

No	Tahun	Target	Realisasi	Persentase Pencapaian
1	2011	12.500.000.000	12.500.000.000	100
2	2012	31.000.000.000	31.000.000.000	100
3	2013	26.000.000.000	26.000.000.000	100
4	2014	26.640.000.000	15.500.000.000	58,18
5	2015	115.000.000.000	115.000.000.000	100
6	2016	317.422.039.000	316.812.038.234	99,81
<b>Jumlah</b>		<b>528.562.039.000</b>	<b>516.812.038.234</b>	<b>97,78</b>

*Sumber Data : Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Kota Bandung (Data diolah, 2017)*

Berdasarkan tabel di atas, dapat diketahui bahwa Pemerintah Kota Bandung melakukan penyertaan modal kepada BUMD dengan total penyertaan modal tersebut dengan rata-rata 97,78%. Pada tahun 2011-2013 persentase pencapaiannya yaitu 100%. Pada tahun 2014 dalam penyertaan modal mengalami penurunan yang cukup signifikan yaitu 58,18%. Namun, pada tahun 2015

mengalami kenaikan kembali dengan menembus angka 100% dan pada tahun 2016 mengalami penurunan yaitu berada di angka 99,81%. Besaran nominal penyertaan modal tersebut memperlihatkan bahwa penyertaan modal dideskripsikan pada kebutuhan BUMD dalam meningkatkan kinerja perusahaan. Dari tahun 2011-2016 penyertaan modal mengalami fluktuasi, namun dari tahun 2015-2016 mengalami kenaikan yang cukup tinggi dari tahun sebelumnya. Perlu ditekankan bahwa penyertaan modal yang dilakukan pada BUMD pada dasarnya adalah investasi yang tidak dimaksudkan untuk diperjualbelikan, tetapi untuk mendapatkan dividen dan/atau pengaruh yang signifikan dalam jangka panjang dan/atau menjaga hubungan kelembagaan.

Permasalahan yang terjadi ketika pemberian penyertaan modal oleh Pemerintah Kota Bandung kurang dimanfaatkan secara optimal dalam memperkuat struktur permodalan perusahaan daerah sehingga kurang terjadi peningkatan kapasitas usaha. Permasalahan ini tentunya menggambarkan bahwa penyertaan modal pada realitasnya kurang mendorong BUMD setempat menjadi lebih maju dan kompetitif, bahkan yang terjadi ketika penyertaan modal tersebut memberikan ketergantungan terhadap BUMD dalam menjalankan roda usahanya. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di Kota Bandung mempunyai kedudukan yang sangat penting dan strategis dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah melalui kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Pendapatan Asli Daerah merupakan tolak punggung pembiayaan daerah. Pembiayaan daerah, meliputi semua transaksi keuangan untuk menutup defisit atau untuk memanfaatkan surplus. Pembiayaan Daerah terdiri atas Penerimaan

Pembiayaan, Pengeluaran Pembiayaan dan Sisa lebih anggaran tahun berkenaan. Termasuk dalam transaksi Penerimaan Pembiayaan yang dimaksudkan untuk mengatasi defisit anggaran adalah : Sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya, Pencairan dana cadangan, Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, Penerimaan pinjaman daerah, penerimaan kembali pemberian pinjaman, penerimaan piutang daerah. sedangkan yang termasuk dalam pengeluaran Pengeluaran Pembiayaan Daerah yang dimaksudkan untuk menyalurkan surplus anggaran adalah: Pembentukan dana cadangan, Penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah, pembayaran pokok utang, pemberian pinjaman daerah (Afiah, 2010:16). Karena itu, kemampuan suatu daerah menggali PAD akan mempengaruhi perkembangan dan pembangunan daerah tersebut. Pada dasarnya, sumber yang berasal dari PAD lebih penting dibanding dengan sumber yang berasal dari luar PAD. Berikut penerimaan PAD di Kota Bandung.

**Tabel 1.3.**

**Realisasi PAD APBD Kota Bandung  
Tahun 2011-2016 (Dalam Jutaan Rupiah)**

No	Uraian	Realisasi Anggaran					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>A</b>	<b>Pendapatan Asli Daerah</b>	<b>833.254</b>	<b>1.005.583</b>	<b>1.442.775</b>	<b>1.716.057</b>	<b>1.859.694</b>	<b>2.152.755</b>
1	Pendapatan Pajak Daerah	667.106	820.563	1.194.087	1.399.598	1.494.147	1.709.807
2	Pendapatan Retribusi Daerah	71.685	78.649	115.508	99.192	64.985	92.006
3	Pendapatan Hasil Pengelolaan Kekayaan yang dipisahkan	10.328	7.227	12.069	9.356	8.602	10.658
4	Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah	84.134	99.142	121.109	207.909	291.958	340.282

*Sumber Data : Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset (BPKA) Pemerintah*

*Kota Bandung (diolah, 2017).*

Dari data tersebut dapat dilihat bahwa penerimaan Pendapatan Asli Daerah terus meningkat secara signifikan per tahunnya. Hal ini dipengaruhi karena pos penerimaan Pendapatan Asli Daerah yang mengalami peningkatan pada sektor Pajak Daerah dan Lain-lain PAD yang sah. Namun berdasarkan data diatas pemerintah masih mengandalkan sektor pajak sebagai sumber utama dari penerimaan Pendapatan Asli Daerah. Sedangkan, untuk Retribusi Daerah dan Pendapatan Hasil Kekayaan yang dipisahkan mengalami fluktuasi dalam kontribusi penerimaan Penerimaan Asli Daerah.

Pendapatan Hasil Kekayaan yang dipisahkan berasal dari penerimaan bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD. Pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan berpengaruh terhadap peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Dimana penyertaan modal (invesatasi) yang dilakukan oleh pihak swasta maupun pemerintah atau kerjasama antara pemerintah dan swasta. Pendapatan asli daerah merupakan sumber dana yang diperoleh pemerintah daerah yang dapat digunakan untuk membiayai pembangunan daerah.

Pemerintah daerah diharapkan mampu menerima pendapatan asli daerah di luar pajak untuk mewujudkan pembangunan daerah dan kesejahteraan masyarakat. Namun, penerimaan sepanjang tahun 2011-2016 tidak pernah tercapai target realisasi. Permasalahan tersebut dapat dijelaskan melalui tabel sebagai berikut :

Tabel 1.4.

**Rincian Pendapatan Asli Daerah di Luar Pajak Kota Bandung  
Tahun 2011 -2016 (Dalam Satuan Rupiah)**

No	Tahun	Target	Realisasi	Persentasi Pencapaian(%)
1	2011	173.988.881.243	166.147.363.601	95,50
2	2012	206.920.964.572	185.019.773.318	89,42
3	2013	344.759.106.133	248.687.791.307	73,13
4	2014	408.509.055.075	316.458.441.461	77,47
5	2015	468.246.830.526	365.547.266.452	78,07
6	2016	580.988.133.364	442.948.122.406	76,24
<b>Jumlah</b>		<b>2.183.412.970.913</b>	<b>1.724.808.758.545</b>	<b>80</b>

*Sumber Data : Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset (BPKA) Pemerintah Kota Bandung (diolah, 2017).*

Berdasarkan tabel 1.4. dalam enam tahun terakhir, diketahui dalam realisasi anggaran pendapatan asli daerah di luar pajak terpenuhi walaupun fluktuatif dan tidak pernah mencapai target. Pada tahun 2011 persentase pencapaian sebesar 95,50% yang dikategorikan baik. Namun pada tahun 2012 mengalami penurunan sebesar 6.08%, dimana hanya mampu mencapai 89,42. Sama halnya dengan pencapaian realisasi pada tahun 2013, mengalami penurunan yang cukup signifikan yakni sebesar 73,13%. Pada tahun 2014 dan 2015 mengalami kenaikan yang tidak berpengaruh besar dimana hanya mampu mencapai 77,47% dan 78,07%. Pada tahun 2016 realisasi pencapaian di Kota Bandung mengalami penurunan kembali yaitu sebesar 76,24%.

Presentase capaian realisasi dan serapan anggaran ini tidak diatur dalam Undang-Undang mengenai anggaran, tetapi pada saat menjelang akhir tahun anggaran instansi pemerintah harus dapat menyerap anggaran mendekati 100%, agar tidak ditetapkan penyerapan anggarannya rendah atau tidak adanya kontribusi keuangan terhadap pembangunan di daerah. Sebagaimana yang di jelaskan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) bahwa terdapat beberapa hal yang mengakibatkan penyerapan anggaran menjadi rendah dan tinggi, seperti:

Adanya anggaran yang cenderung menumpuk di akhir tahun, terbukti dengan kecenderungan presentase penyerapan anggaran pada akhir triwulan III kurang dari 75%. Dengan presentase tersebut maka timbul pertanyaan, apakah presentase penyerapan anggaran pada akhir triwulan III kurang dari 75% berarti penyerapannya tergolong sedang atau rendah. Dalam penilaian penyerapan anggaran yang proporsional atau tidak ini masih belum jelas tolak ukurnya. Maka dari itu jika ingin lebih proporsional dalam menilai penyerapan anggaran, maka perlu dilihat target penyerapan anggaran yang telah disusun di awal, apakah telah sesuai target atau tidak. Selain itu penyerapan anggaran yang rendah disebabkan juga oleh adanya revisi anggaran seperti contoh penghematan anggaran yang berdasarkan perubahan atau penetapan kebijakan pemerintahan (<http://bpk.go.id>)

Tujuan penyertaan modal pemerintah daerah kepada perusahaan daerah, hasil keuntungan perusahaan diharapkan memberikan kontribusi yang signifikan kepada PAD. sekaligus perekonomian secara keseluruhan di suatu daerah. perusahaan daerah tersebut dibentuk untuk memenuhi kebutuhan pelayanan masyarakat dengan cara pengelolaan koperasi. Jika melihat dari sisi pengeluaran pembiayaan dalam APBD, rata-rata setiap tahun pos penyertaan modal bagi perusahaan secara nasional selalu memberikan porsi terbesar (Halim, 2013:216).

Perlu dipahami bahwa penyertaan modal atau investasi pemerintah bukan termasuk belanja modal atau infrastruktur yang akan digunakan untuk pelayanan

publik. Melsinkan upaya pemerintah untuk mendapatkan *return (manfaat ekonomi)* dana yang dimiliki. Namun, selain tujuan untuk mendapatkan manfaat ekonomi tersebut, tujuan utamanya sebenarnya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) perlu dikelola dengan baik dan dioptimalkan pengelolaannya agar benar-benar menjadi suatu kekuatan ekonomi yang handal sehingga dengan demikian dapat berperan secara aktif, baik dalam menjalankan fungsi dan tugasnya sebagai salah satu lembaga ekonomi di daerah yang diharapkan dapat mencari laba atau keuntungan. Menurut Ridwan Kamil selaku Walikota Bandung selain dituntut beroperasi secara efisien dan efektif, perusahaan daerah tidak melupakan harmonisasi tiga elemen “Profit, Planet, People” dengan rumus 3P, Jadi tidak boleh menjadi perusahaan yang merugi tapi juga bukan binatang ekonomi, harus bisa menunjukkan tempat ini adalah tempat yang dicintai karyawannya menjadi kemashlahatan maksimal bagi masyarakat yang dilayani dan juga responsibility to planet atau lingkungan hidup (*sumber : PPID Kota Bandung*).

Keberadaan BUMD secara ideal merupakan salah satu sumber penerimaan dari pemerintah daerah. Namun demikian dalam perkembangannya sumber penerimaan, BUMD justru membebani keuangan negara (Amalia, 2011). Kecilnya kontribusi keuntungan BUMD salah satunya disebabkan oleh belum baiknya kinerja pengelolaan BUMD (Halim, 2013 : 219) Permasalahan tersebut didukung dengan data penerimaan laba BUMD periode 2011-2016 belum mencapai target, yang dapat dijelaskan dengan tabel berikut ini

**Tabel 1.5.**  
**Bagian Laba Atas Penyertaan Modal Pada Perusahaan Daerah/BUMD**  
**Tahun 2011 – 2016 (Dalam Satuan Rupiah)**

<b>Realisasi Penerimaan Laba Atas Penyertaan Modal Tahun 2011 – 2016</b>			
<b>Tahun</b>	<b>Target</b>	<b>Realisasi</b>	<b>Persentasi Pencapaian</b>
2011	10.269.067.395	10.328.428.076	100,57
2012	10.269.067.395	7.227.067.446	70,37
2013	19.157.551.445	12.069.972.667	63,00
2014	19.157.551.445	9.356.757.469	48,84
2015	20.000.000.000	8.602.757.430	43,01
2016	20.000.000.000	10.658.411.624	53,29
<b>JUMLAH</b>	<b>98.853.237.680</b>	<b>58.243.394.712</b>	<b>58,92</b>

*Sumber Data : BPKA Kota Bandung*

Dari data diatas dapat dilihat pencapaian dari sektor penerimaan Bagian Laba Atas Penyertaan Modal Pada Perusahaan Daerah/BUMD terjadi ketidak efektifan dalam pencapaian di Kota Bandung. Pada tahun 2011-2015 terus mengalami penurunan, hanya saja tahun 2016 sudah mengalami kenaikan, bahkan realisasi penerimaan dari laba BUMD hanya mampu mencapai kurang dari 60% berpengaruh pada kontribusi penerimaan PAD di luar pajak kota bandung Berdasarkan permasalahan tersebut maka penulis mengajuka judul hal ini **“PENGARUH PENYERTAAN MODAL (INVESTASI) PEMERINTAH DAERAH PADA BUMD TERHADAP PENDAPATAN ASLI DAERAH LUAR PAJAK DI KOTA BANDUNG”**.

## **B. Identifikasi Masalah**

Penyertaan Modal (Investasi) Pemerintah Daerah dan Pendapatan Asli Daerah di Luar Pajak Pemerintah Kota Bandung dalam upaya melaksanakan pengelola keuangan otonomi daerah memiliki permasalahan yang ditemukan, sebagai berikut ini.

1. Pemberian penyertaan modal oleh Pemerintah Kota Bandung kurang dimanfaatkan secara optimal dalam memperkuat struktur permodalan perusahaan daerah sehingga kurang terjadi peningkatan kapasitas usaha.
2. Penyertaan modal pada realitasnya kurang mendorong BUMD setempat menjadi lebih maju dan kompetitif, bahkan yang terjadi ketika penyertaan modal tersebut memberikan ketergantungan terhadap BUMD dalam menjalankan roda usahanya.
3. Keberadaan BUMD secara ideal merupakan salah satu sumber penerimaan dari pemerintah daerah. Namun demikian dalam perkembangannya sumber penerimaan, BUMD justru membebani keuangan negara.
4. Penerimaan Pendapatan Asli Daerah di Luar Pajak sepanjang tahun 2011-2016 tidak pernah mencapai target realisasi bahkan cenderung mengalami fluktuasi, rata-rata persentasinya hanya 80%.
5. Kecilnya kontribusi keuntungan BUMD pada pendapatan asli daerah (PAD) kepada pemerintah kota Bandung apabila di bandingkan dengan jumlah penyertaan modal yang diberikan.

6. Penerimaan bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan daerah/BUMD selama lima tahun terakhir tidak pernah mencapai target, dan rata-ratanya hanya menembus angka yaitu sebesar 58,92%.

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka permasalahan yang diajukan dalam usulan penelitian adalah sebagai berikut :

“Seberapa besar pengaruh penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah pada bumd terhadap pendapatan asli daerah di luar pajak pemerintah kota bandung”

### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka permasalahan yang diajukan dalam usulan penelitian adalah sebagai berikut :

“Untuk mengetahui pengaruh penyertaan modal daerah pada bumd terhadap pendapatan asli daerah di luar pajak pemerintah kota bandung”

### **E. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian untuk menganalisis penyertaan modal dalam pengukuran peningkatan pendapatan asli daerah di luar pajak Pemerintah Kota Bandung, yaitu:

#### **1. Kegunaan Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan sebagai masukan dan acuan maupun referensi dalam pengembangan ilmu Administrasi Keuangan, khususnya berkaitan dengan penyertaan modal dan pendapatan asli daerah.

## 2. Kegunaan Praktis

### a. Untuk Peneliti

Hasil penelitian ini untuk mengetahui dan membandingkan pengetahuan yang diperoleh peneliti antara teori dan kenyataan dilapangan. Untuk menambah wawasan dan pengetahuan peneliti dalam bidang ilmu Administrasi Publik yang berfokus dalam bidang keuangan baik secara teoritis maupun praktis.

### b. Untuk Badan Pengelola Keuangan dan Aset Pemerintah Kota Bandung

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan saran bagi pihak Badan Pengelola Keuangan dan Aset Pemerintah Kota Bandung dalam mengelola dan mengukur penyertaan modal agar dapat meningkatkan pendapatan asli daerah dengan baik.

### c. Untuk Umum

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikn pengetahuan dan informasi bagipihak yang berkepentingan dengan masalah yang diteliti.

### d. Untuk Penelitian Selanjutnya

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan acuan untuk peneliti selanjutnya dibidang yang sama secara mendalam.

## F. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, Otonomi Daerah mengandung arti bahwa daerah diberi kesempatan untuk mandiri dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri dengan menggali dan memanfaatkan sumber-sumber ekonomi yang ada untuk kesejahteraan dan

kemakmuran masyarakat di daerah berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi, prinsip pemerataan dan keadilan, peran serta, prakarsa dan aspirasi masyarakat sendiri serta sesuai dengan kondisi, potensi dan keanekaragaman wilayahnya.

Pemerintah daerah dituntut untuk mengelola keuangannya sendiri secara mandiri. Dalam pengelolaan keuangannya, pemerintah menggunakan instrumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Selain itu, pemerintah daerah kota/kabupaten dituntut untuk mampu membiayai pembangunan daerahnya. Oleh karena itu setiap daerah harus mampu mengoptimalkan potensi baik sumber daya manusia (SDM) maupun sumber daya alam (SDA). Kemampuan untuk menganalisis potensi daerah dan mengoptimalkan secara tepat akan menjadi sumber kekuatan dan keyakinan daerah dalam melanjutkan roda pembangunan secara mandiri.

Upaya yang dilakukan sebagai wujud pemanfaatan potensi daerah, pemerintah daerah dapat mendirikan beberapa Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). BUMD ini memiliki kedudukan yang sangat penting dan strategis dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah melalui kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Oleh karena itu BUMD perlu dikelola dengan baik dan dioptimalkan pengelolaannya agar benar-benar menjadi suatu kekuatan ekonomi yang handal sehingga dengan demikian dapat berperan secara aktif, baik dalam menjalankan fungsi dan tugasnya sebagai salah satu lembaga ekonomi di daerah yang diharapkan dapat mencari laba atau keuntungan.

Selanjutnya, dalam upaya peningkatan laba Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), pemerintah daerah dapat menganggarkan dan merealisasikan

pembiayaan dalam bentuk penyertaan modal. Penyertaan modal pemerintah pemerintah daerah (pemda) adalah pemisahan kekayaan pemda dari anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) atau penetapan cadangan perusahaan atau sumber lain untuk dijadikan sebagai modal badan usaha milik daerah (BUMD) dan/atau perseroan terbatas (PT) lainnya, dan dikelola secara korporasi (Halim, 2013:213). Untuk menilai efektif tidaknya penyertaan modal ini dapat dilihat dari jumlah akumulasi penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah.

Investasi daerah menurut (Mahmudi, 2010:170) merupakan pengeluaran daerah yang dilakukan dalam rangka memperoleh keuntungan di masa yang akan datang.

Pada dasarnya investasi daerah bersifat luas, meliputi:

1. Investasi aset keuangan (*Financial Assets*), antara lain :
  - a. Deposito.
  - b. Saham.
  - c. Sukuk (Obligasi Syariah).
  - d. Reksadana.
  - e. Surat Berharga lainnya;
  - f. Penyertaan Modal.
2. Investasi Aset Nonkeuangan, meliputi:
  - a. Investasi Aset Berwujud.
  - b. Investasi Aset Tidak Berwujud.



Penelitian ini berfokus pada Investasi Aset Keuangan (*Financial Assets*), adapun salah satu yang termasuk investasi aset keuangan yaitu Penyertaan Modal (Mahmudi, 2010:170).

Berdasarkan peraturan perundang-undangan dinyatakan bahwa setiap penyertaan modal atau pemanbahan penyertaan modal kepada perusahaan daerah harus diatur dalam perda tersendiri tentang penyertaan atau penambahan modal. Bahkan, perlu diingit bahwa penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah dapat dilaksanakan apabila dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal berkenaan. Penambahan penyertaan modal oleh pemerintah daerah ini bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) tahun anggaran berjalan pada saat penyertaan atau penambahan penyertaan modal tersebut dilakukan.

Prinsip dilakukannya penyertaan modal yang dilakukan pada BUMD adalah investasi yang tidak dimaksudkan untuk diperjualbelikan, tetapi untuk mendapatkan dividen (keuntungan) berupa laba atau pengaruh yang signifikan dalam jangka panjang dan untuk menjaga hubungan kelembagaan.

Penyertaan modal pemerintah daerah kepada perusahaan daerah, hasil keuntungan perusahaan diharapkan memberikan kontribusi yang signifikan kepada PAD. sekaligus perekonomian secara keseluruhan di suatu daerah. perusahaan daerah tersebut dibentuk untuk memenuhi kebutuhan pelayanan masyarakat dengan cara pengelolaan koperasi. Jika melihat dari sisi pengeluaran pembiayaan dalam APBD, rata-rata setiap tahun pos penyertaan modal bagi perusahaan secara nasional selalu memberikan porsi terbesar (Halim, 2013:216).

Menurut Abdul Halim (2013:101) Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Adapun sumber-sumber pendapatan asli daerah sebagai berikut :

1. Pajak Daerah

Pajak daerah merupakan pendapatan asli daerah yang berasal dari pajak.

2. Retribusi Daerah

Retribusi daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari retribusi.

3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan.

Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan merupakan penerimaan yang berasal dari pengelolaan kekayaan yang di pisahkan.

4. Lain-lain PAD yang Sah

Pendapatan ini merupakan penerimaan daerah yang berasal dari lain-lain milik pemerintah daerah.

Pos-pos pendapatan asli daerah yang diambil bagi penelitian ini yaitu sebagai berikut:

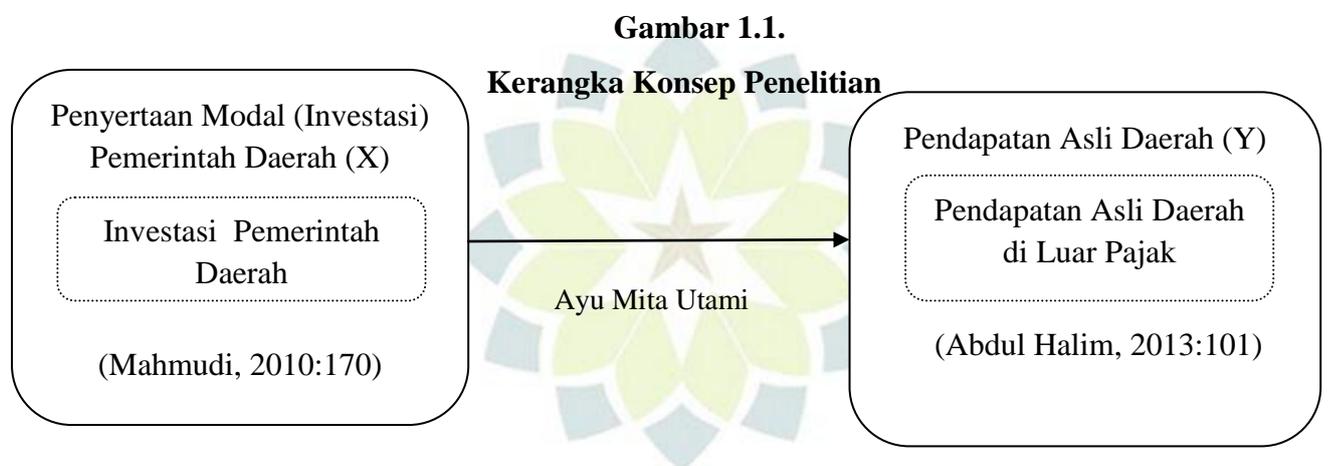
1. Retribusi Daerah

2. Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan.

3. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Penelitian yang telah dilakukan Ayu Mita Utami Investasi atau penyertaan modal di Pemerintah Kota Tasikmalaya terdapat pengaruh walaupun tidak signifikan antara variabel independen yaitu investasi dengan pendapatan asli daerah sebagai variabel dependen hal ini dikarenakan dana investasi atau

penyertaan modal masih belum signifikan. Namun dalam penelitian tersebut menyatakan bahwa semakin meningkat investasi atau penyertaan modal pemerintah daerah maka pendapatan asli daerah akan meningkat. Sejalan dengan penelitian tersebut winda ismayanti mengungkapkan bahwa semakin besar investasi daerah maka pendapatan asli daerah akan meningkat.



*Sumber : Diolah Peneliti, 2017*

### **G. Hipotesis**

Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah pertanyaan. Dikatakan sementara karena jawaban yang diberikan baru didasarkan pada fakta-fakta yang empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data. Jadi, hipotesis juga dinyatakan sebagai teoritis terhadap rumusan masalah penelitian, belum jawaban empirik (Sugiyono, 2014 : 64).

Atas dasar kerangka berpikir yang telah di jelaskan sebelumnya, maka di rumuskan hipotesis asosiatif penelitian, yakni :

$H_0 : \beta = 0$ , Tidak terdapat pengaruh antara Penyertaan Modal (Investasi) Pemerintah Daerah pada BUMD terhadap Pendapatan Asli Daerah di luar Pajak Pemerintah Kota Bandung.

$H_a : \beta \neq 0$ , Terdapat pengaruh antara Penyertaan Modal (Investasi) Pemerintah Daerah pada BUMD terhadap Pendapatan Asli Daerah di luar Pajak Pemerintah Kota Bandung.

