

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Semenjak Undang-Undang tentang Otonomi Daerah diterapkan, persoalan kemampuan daerah secara ekonomi dan politis pun ramai diperbincangkan. Salah satu isu ekonomi yang menjadi tema sentral diskursus para ekonomi Indonesia ialah daya dukung sumber pendapatan daerah dalam menggantikan penerimaan yang diperoleh dari pemerintah pusat. Isu ini memang strategis mengingat pelaksanaan otonomi juga dapat diartikan sebagai kemandirian daerah dari sisi pembiayaan pembangunan.

Undang-Undang Nomor 46 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Provinsi Maluku Utara, Kabupaten Buru, dan Kabupaten Maluku Tenggara Barat. Merupakan dasar pembentukan Provinsi Maluku Utara, yang dengan UU ini pula Maluku Utara diberi hak serta kewenangan untuk mengelola Sumber Daya Alam (SDA) dan mengatur urusan rumah tangganya sebagai suatu daerah otonomi baru.

Reformasi manajemen keuangan daerah tersebut didasari oleh pemberlakuan Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 Perubahan ke-2 atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pertimbangan yang mendasari perlunya

diselenggarakan otonomi daerah adalah karena perkembangan kondisi di dalam negeri yang mengidentifikasi bahwa rakyat menghendaki keterbukaan dan kemandirian (desentralisasi) dan kondisi di luar negeri yang menunjukkan semakin maraknya globalisasi yang menuntut daya saing Pemerintah Daerah (Pemda). Daya saing Pemda diharapkan tercapai melalui peningkatan kemandirian yang dapat diraih melalui otonomi daerah.

Dengan adanya Otonomi Daerah diharapkan adanya peningkatan pelayanan umum secara maksimal dari lembaga pemerintah masing-masing daerah. Dengan pelayanan yang maksimal tersebut, diharapkan masyarakat dapat merasakan secara langsung manfaat dari otonomi daerah. Setelah pelayanan maksimal dan memadai, diharapkan kesejahteraan masyarakat dalam hal Pendapatan Asli Daerah suatu daerah otonom bisa lebih baik dan meningkat. Tingkat kesejahteraan masyarakat tersebut menunjukkan bagaimana Daerah Otonom bisa menggunakan hak dan wewenangnya secara tepat, bijak dan sesuai dengan yang diharapkan.

Otonomi Daerah juga menghendaki Pemerintah Daerah memanfaatkan segala penerimaan daerah untuk kesejahteraan dan pelayanan umum serta pelayanan dasar secara maksimal. Adapun Sumber penerimaan daerah terdiri dari sumbangan pemerintah pusat, pajak daerah dan penerimaan lain seperti laba perusahaan daerah.

Dengan berkurangnya porsi subsidi pemerintah pusat, tidak ada jalan lain yang perlu dilakukan pemerintah daerah selain menggali dan mengoptimalkan sumber pendapatan asli daerah. Maka proses “restrukturisasi” sumber-sumber penerimaan daerah sangat penting untuk dilaksanakan. Penulis memilih kata restrukturisasi sebab pemerintah daerah sebenarnya sudah mempunyai sumber-sumber pendapatan yang potensial namun belum mampu untuk dikelola secara efektif. Salah satu sumber pendapatan potensial yang perlu dimaksimalkan kembali ialah perusahaan daerah yang disebut dengan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Upaya yang giat dilakukan dalam rangka pengembangan daerah agar dapat meningkatkan kemandirian adalah dengan pendirian Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Pemerintah Daerah dalam upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang digunakan sebagai pembiayaan terhadap pemberdayaan dan pembangunan di daerah secara adil dan merata perlu dilakukan dengan memberdayakan BUMD melalui setoran dividen. Dalam susunan PAD, perusahaan BUMD memiliki peranan dalam mengisi pos pendapatan daerah lainnya yang sah. Pos ini merupakan pendapatan yang didapat dari bagian laba penyertaan modal yang dilakukan pemerintah daerah Provinsi atau kabupaten dan Kota dalam upaya peningkatan dan pengembangan.

Penyertaan modal pada BUMD merupakan bagian dari investasi jangka panjang daerah dimana jumlah kumulatifnya disajikan dalam Neraca pada sisi Aset. Dalam penganggaran-nya, penyertaan modal atau investasi ini tidak diakui sebagai belanja, namun dimasukkan sebagai pengeluaran pembiayaan. Di sisi lain, hasil yang diterima dari investasi yang telah dilakukan dikategorikan sebagai PAD.

Pengelolaan penyertaan modal pemerintah daerah jika diwujudkan dalam bentuk investasi yang produktif pada suatu perusahaan daerah akan menciptakan tingkat pengembalian yang produktif dan efektif. Hal ini apabila dilakukan dengan menekan biaya operasional dan non operasional (efisien), meningkatkan pendapatan/penjualan, dan melakukan investasi produktif yang pada akhirnya akan meningkatkan kinerja keuangan. Kondisi tersebut dapat terjadi apabila tata kelola terhadap penyertaan modal untuk pertumbuhan aktiva, penciptaan efisiensi dan peningkatan kinerja keuangan dapat dilakukan dengan konsisten oleh manajemen BUMD.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa, daerah dapat melakukan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan/atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada pasal 304 ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ini berarti bahwa, Undang-Undang Nomor 23

tahun 2014 memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk melakukan penyertaan modal hanya pada BUMN dan/atau BUMD saja.

BUMD memiliki peran dalam mewujudkan kemakmuran daerah dengan memberikan kontribusi terhadap Penerimaan PAD baik dalam bentuk dividen atau pajak. Tantangan meningkatkan PAD salah satunya dapat dijawab dengan meningkatkan peran/kontribusi BUMD. Secara makro, peranan PD/BUMD terhadap perekonomian daerah dapat diukur melalui kontribusi nilai tambahnya terhadap Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) dan kemampuannya menyerap tenaga kerja. Dalam perkembangan dunia usaha, BUMD dihadapkan tantangan yang berat. Sebagai wujud nyata dari investasi daerah, BUMD mau tidak mau akan menghadapi persaingan yang semakin tinggi dengan masuknya pasar global. Pilihannya adalah apakah BUMD tersebut harus tetap dengan kondisinya saat ini atau mengikuti persaingan itu dengan melakukan perubahan pada visi, misi, dan strategi bisnisnya.

Aspek utama dalam manajemen penerimaan daerah yang perlu mendapat perhatian khusus dan serius adalah pengelolaan pendapatan asli daerah (PAD). PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar bagi pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini menunjukkan bahwa PAD merupakan tolak ukur terpenting bagi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan

otonomi daerah, sehingga PAD mencerminkan kemandirian suatu daerah (Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah 2010:68). PAD dapat berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. PAD yang berasal dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan pendapatan yang berasal dari Perusahaan Daerah (PD) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Dari sisi tujuan sesuai dengan ketentuan yuridis formal, banyak BUMD yang didirikan tidak berkontribusi secara maksimal bagi daerah, baik dari aspek nilai tambah pendapatan daerah ataupun dampaknya kepada masyarakat secara luas. Menurut Ketua Badan Kerjasama BUMD Seluruh Indonesia, dari 1.007 jumlah BUMD yang tercatat di Kementerian Dalam Negeri, baru sekitar 20 persen yang menjadi entitas bisnis atau menghasilkan profit (keuntungan). Dari jumlah 20 persen ini, hamper 80 persen didominasi sektor perbankan. Kondisi ini selaras dengan data Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), bahwa dari 1.123 BUMD di Indonesia pada akhir September 2015 terdapat hanya BUMD perbankan yang tidak merugi dan mampu menghasilkan kontribusi laba.

Menurut Dirjen Bina Keuangan Daerah Kemendagri, ada empat persoalan mendasar yang dihadapi oleh BUMD di Indonesia, yaitu dasar pengaturan BUMD, prinsip pengelolaan BUMD masih terkontaminasi dengan sistem birokrasi, operasional BUMD yang

pada umumnya tidak efisien, dan belum optimalnya BUMD dalam memberikan pelayanan publik.

Berbagai riset, penelitian atau kajian sebelum ini juga menunjukkan permasalahan yang serupa. Hasil kajian Sekjen DPR RI terhadap pengelolaan BUMD di Provinsi Sumatera Barat, Nusa Tenggara Barat, dan Kalimantan Selatan menemukan permasalahan utama terkait BUMD meliputi pengelolaan yang tidak efisien; pembentukannya yang umumnya tidak didahului studi kelayakan secara terencana, pengendalian dan pengawasan dan terdapat intervensi birokrasi dan politis yang ada di DPRD (DPRD ikut pula menjadi pengawas dan bahkan menentukan masalah-masalah teknis yang mengganggu pengelolaan BUMD). Rustian Kamaluddin mengungkapkan permasalahan khusus BUMD, yaitu kurang adanya spesialisasi dan konsentrasi utama dalam bidang usaha BUMD yang disesuaikan juga dengan karakteristik daerah, sehingga tingkat efisiensinya sangatlah rendah dan biaya operasionalnya tinggi, bahkan mengalami kerugian.

BUMN dan BUMD pada hakikatnya mempunyai tujuan yang sama, yaitu menjalankan fungsi pelayanan publik (*public services*) dengan menyelenggarakan usaha yang “bertujuan untuk kemanfaatan umum”, berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat; serta “mengejar keuntungan”

(fungsi profitasi) atau “memperoleh laba dan/atau keuntungan” yang dimanfaatkan bagi perkembangan perekonomian nasional dan daerah.

Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah yang baik yang dimaksud adalah badan usaha yang memanfaatkan segala sumber daya yang ada secara efektif, efisien dan ekonomis, baik sumber daya finansial, sumber daya manusia, sarana prasarana dan sumber daya lainnya yang digunakan secara maksimal untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Beranjak dari beberapa argumentasi di atas, maka perlu kiranya untuk diteliti hal-hal terkait dengan Badan Usaha Milik Daerah mulai dari proses dan tujuan pembentukannya sampai pada tahapan akhir dari sumbangan badan usaha ini kepada pemerintah daerah. Dalam banyak kasus, kontribusi laba Perusahaan Daerah belum memberikan andil yang cukup signifikan bagi peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), bahkan beberapa Perusahaan Daerah justru membebani APBD karena harus terus disubsidi sementara laba yang dihasilkan relative masih kecil sehingga belum bisa memberikan dividen yang berarti bagi daerah, Mahmudi (2010:26).

Legalitas pembentukan PD. Kie Raha Mandiri Maluku Utara diawali dengan Keputusan Gubernur Maluku Utara nomor 44 tahun 2004 tentang susunan organisasi dan tata kerja PD Kie Raha Mandiri.

Keputusan tersebut dilakukan atas dasar undang-undang nomor 5 tahun 1962 tentang perusahaan daerah dan Peraturan Daerah (Perda) nomor 13 tahun 2004 tentang perusahaan daerah Provinsi Maluku Utara. selanjutnya pada tahun 2016 dikeluarkan Peraturan Gubernur nomor 20.1 tahun 2016 tentang penetapan modal dasar Provinsi Maluku Utara pada PD Kie Raha Mandiri. Dan semestinya dalam pelaksanaan PD Kie Raha Mandiri hingga di akhir tahun 2020 ini harus menyesuaikan dengan Peraturan Pemerintah terbaru yaitu PP nomor 54 tahun 2017 tentang Badan usaha Milik Daerah (BUMD).

Masalah manajemen pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah yang umumnya terjadi hampir di seluruh wilayah di Indonesia juga terjadi di Provinsi Maluku Utara, terutama dari sisi manajerial dan pengelolaan yang memang membutuhkan skill dan kemampuan, baik dari aspek *Planning, organizing, actuating* dan *controlling*. PD Kie Raha Mandiri Maluku Utara Sebagai perusahaan Daerah yang memiliki andil besar terhadap pendapatan asli daerah harus mengedepankan prinsip manajemen yang baik dan mendatangkan laba. Sebab yang terlihat sejauh ini aspek manajemen PD Kie Raha mandiri masih banyak hal yang perlu dilakukan pembetulan terutama SDM-nya yang selama ini lemah.

Kaitannya dengan aspek manajemen pengelolaan, pemerintah daerah memberikan dana penyertaan modal hingga 31 desember 2020 sebesar Rp. 10.500.000.000.00.; terdiri dari setoran awal tahun

2015 Rp. 8.500.000.000 dan setoran kedua pada tahun 2017 Rp.2.000.000.000. dalam rangka untuk mengembangkan bidang usahanya yang terdiri dari Penjualan Pakan ternak dan Ayam Pedaging, Penjualan Kayu Industri Primer, Keagenan Kapal, Expedisi Mauatan kapal Laut/EMKL dan Bongkar Muat Expor Impor.

Jika dilihat dari tahun buku sejak 2015-2020 sebesar Rp. 10.516.306.914.00. maka total kerugian sampai dengan tahun 2020 sebesar Rp. 10.516.306.914.00 jika dibandingkan dengan total penyertaan modal Maka PD Kie Raha Mandiri sudah seharusnya dipailitkan karena dianggap tidak lagi produktif dan tidak memberikan kontribusi terhadap Daerah.

Berikut ini akan di sajikan dokumentasi Rapat Paripurna atas Rapenda tahun 2020 yang akan dikutip secara penuh tanggapan Fraksi Partai Nasional Demokrat (NASDEM) yang membahas terkait Badan Usaha Milik Daerah Kie Raha Mandiri dan Bank Maluku Malut serta Tanggapan terhadap pertanyaan tersebut sebagai berikut:

a. Pertanyaan Fraksi Nasdem:

“Substansi Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Tahun 2020 belum sepenuhnya memenuhi karakteristik kualitatif laporan keuangan terutama aspek relevan dan andal, dimana informasi akuntansi yang diperlukan untuk mempengaruhi pengguna laporan dalam keputusan dalam membuat keputusan belum tersedia secara memadai. Hal ini bisa dilihat dari jumlah

kewajiban yang terus menerus membebani APBD tanpa ada penjelasan mengenai faktor penyebab serta upaya preventif dan represif dalam menangani permasalahan ini yang timbul secara terus menerus setiap tahun anggaran. Indikator faktual lain yang dapat kami ajukan adalah hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dalam bentuk penyertaan modal pada Perumda Kie Raha Mandiri tidak disertakan ikhtisar keuangannya serta penyertaan modal pada Bank Maluku-Malut yang tidak jelas kebijakannya dasarnya dalam menunggak dividen serta status dividen yang ditunggak apakah diakui sebagai piutang atau tidak sebagai piutang. Hal ini juga tidak diungkapkan dalam catatan atas laporan keuangan sehingga dianggap tidak memenuhi prinsip akuntansi yaitu pengungkapan secara lengkap (full disclosure principle). Terkait dengan situasi Pandemi Covid-19 yang membebani APBD Tahun 2020 memerlukan penanganan yang cepat dan efektif sehingga APBD harus disesuaikan dengan kebutuhan situasional yang mendesak bahkan darurat, maka pengelolaan keuangan harus dilakukan secara berhati-hati, dan pelaporannya harus dijelaskan secara transparan dan akuntabel. Namun dalam kenyataannya banyak penganggaran dan peruntukan anggaran yang pelaksanaannya tidak sesuai. Hal ini juga terkonfirmasi dalam LHP BPK tentang sistem Pengendali

Intern. Oleh karena itu Saudara Gubernur perlu memberikan penjelasan detail terhadap masalah ini.!

b. Jawaban Gubernur Atas Pertanyaan tersebut:

- 1. terjadinya Kewajiban Pemerintah dari karena adanya perhitungan anggaran yang tidak tepat, hal ini menyebabkan Pemerintah Daerah tidak dapat membayar Kegiatan/pekerjaan yang sudah selesai dikerjakan, Tahun 2020 terdapat penambahan Utang Pemerintah Daerah, Langkah Kongkrit yang saat ini dilakukan terus berupaya untuk menyelesaikan Utang Pemerintah Daerah.*
- 2. Jumlah modal disetor Pemerintah Provinsi Maluku Utara sampai dengan 31 Desember 2020 sebesar Rp10.500.000.000,00 terdiri dari setoran awal pada Tahun 2015 sebesar Rp8.500.000.000,00 dan setoran kedua Tahun 2017 sebesar Rp2.000.000.000,00. Laba (Rugi) PD Kie Raha Mandiri dari Tahun Buku 2015 s.d. 2020 adalah sebagai berikut:*

1.	Laba (Rugi) Tahun Buku 2015	-1,579,007,804.00
2.	Laba (Rugi) Tahun Buku 2016	-3,664,239,859.00
3.	Laba (Rugi) Tahun Buku 2017	-1,609,327,455.00
4.	Laba (Rugi) Tahun Buku 2018	-851,476,270.00
5.	Laba (Rugi) Tahun Buku 2019	-1,406,127,763.00
6.	Laba (Rugi) Tahun Buku 2020	-1,406,127,763.00

Tabel 1.1 Laba (Rugi) PD Kie Raha Mandiri dari Tahun Buku 2015 s.d 2020

3. *terdapat penerimaan Kas sebesar Rp795.129.988,00 berasal dari Penerimaan Dividen dari Bank Maluku Malut Sesuai Keputusan RUUPS No:03/RUUPS/PT.BPDM-MU/2020 Tgl 22 Juni 2020*

Dari data di atas dapatlah kita katakan bahwa Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah Kie Raha Mandiri merugi dan gagal dalam memberikan kontribusi bagi Pendapatan Asli Daerah (PAD), namun jika pengelolaannya gagal apakah hanya faktor kesalahan pengelolaan atautkah terdapat *fraud*?

dari hasil penelusuran Peneliti Inspektorat Provinsi Maluku Utara (Malut) menyebut hasil audit atas temuan BPK-RI Perwakilan Malut tahun 2017 menunjukkan Perusahaan Daerah (Perusda) Kie Raha Mandiri (KRM) merugi. "Kegagalan itu kan ada kegagalan usaha, dan ada kegagalan fraud, kalau kegagalan bisnis itu hal yang biasa tidak bisa dipidana. Kalau yang bisa dipidana itu menyangkut fraud, sehingga dari hasil audit kita tidak menjumpai adanya unsur fraud hanya unsur kegagalan usaha," kata Kepala Inspektorat Pemprov Malut, Bambang Hermawan di Ternate, Kamis (23/8/2018).

Bila ditinjau lagi tujuan dari *Company Profile* Berdirinya BUMD PD Kie Raha Mandiri selain untuk yang tujuan sudah termuat dalam ketentuan pendirian BUMD, PD Kie Raha Mandiri mempunyai tugas pokok dan fungsi sebagai berikut:

1. Melakukan Usaha Untuk Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan ruang lingkup usaha sendiri dan menjalin kerja sama kemitraan dengan stakeholder/stockholders.
2. Partisipasi dalam pembangunan.
3. Usaha di bidang produksi/manufaktur.
4. Usaha di bidang perdagangan dan jasa.

Jika melihat dari tujuan berdirinya PD Kie Raha Mandiri serta tugas pokok dan fungsinya dibandingkan dengan eksistensi dan pelaksanaannya secara riil di lapangan, dapatlah peneliti sampaikan bahwa ini jauh dari yang diharapkan.

Padahal tujuan didirikannya BUMD itu adalah memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah, memprioritaskan kemanfaatan dan kebutuhan masyarakat umum dan pelayanan bagi masyarakat yang ada di Maluku Utara. Targetnya tidak mencapai sasaran karena tidak menguntungkan bagi masyarakat banyak, apa yang diinginkan masyarakat itu kemudian tidak sesuai dengan harapan. Dan hemat peneliti ini adalah bagian dari problem mendasar yang harus dibenahi demi untuk kepentingan daerah.

Di sisi lain dalam pengelolaan BUMD ini misalkan usaha peternakan ayam di Desa Rioribati Kecamatan Jailolo Selatan, Kabupaten Halmahera Barat yang nilai investasi Rp700 juta lebih pada ekspansi sedangkan untuk produksinya masih kecil. Seharusnya

dari segi bisnis intensif dulu untuk produksi setelah berhasil baru ekspansi. Ini terlalu cepat ekspansi akhirnya menyedot besarnya modal disitu tetapi hasil yang diperoleh tidak seberapa dari Rp700 juta hanya mendapatkan 50 juta rupiah sekian (Bisnis.Com,2018), usaha lainnya yaitu Penjualan kayu industri primer pada tahun 2016 juga merugi dan kemudian tahun 2017 menghasilkan sedikit keuntungan kurang lebih 35 juta rupiah dan kemudian dua bidang usaha lainnya baru menghasilkan keuntungan pada tahun 2020 berdasarkan laporan keuangan yang berstatus *Unaudited* masing sebesar 176 juta sekian untuk Jasa Keagenan Kapal dan 18 juta sekian untuk jasa EMKL adapun untuk jasa bongkar muat export impor sama sekali tidak ada keuntungan. Adapun dari keuntungan beberapa bidang usaha itu juga tidak mampu memberikan kontribusi PAD karena beban oprasional yang besar jadi secara akumulasinya merugi.

Dengan demikian perlu dilakukan evaluasi demi untuk keberlangsungan usaha PD Kie Raha Mandiri. Hasil evaluasi ini tentunya akan dijadikan dasar perbaikan pengelolaan BUMD yang lainnya, dan pemerintah Provinsi Maluku Utara perlu melakukan analisis kelayakan operasional PD Kie Raha Mandiri yang terintegrasi agar mampu memberikan nilai tambah terhadap Pendapatan Asli Daerah

Berdasarkan uraian penjelasan di atas dan beberapa permasalahan tersebut diatas menjadi penting, menarik dan perlu

untuk diteliti, maka peneliti memilih untuk mengangkat tesis ini dengan judul **Analisis Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah Pemerintah Provinsi Maluku Utara (*Study Fenomenologi Perusahaan Daerah Kie Raha Mandiri*)**.

1.2 Rumusan Masalah

Melihat dari berbagai aspek yang ada maka dalam penelitian ini penulis merumuskan masalah yaitu: Bagaimana pengelolaan (Manajemen) Badan Usaha Milik Daerah diterapkan pada Perusahaan Daerah Kie Raha Mandiri Provinsi Maluku Utara.

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian yang dimaksud adalah untuk menganalisis dan mendeskripsikan Permasalahan dan atau kendala-kendala yang terjadi dalam sistem manajemen pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah pada Pemerintah Provinsi Maluku Utara Khususnya Perusahaan Daerah Kie Raha Mandiri secara efektif dan efisien serta mencoba memberikan masukan solusi berdasarkan kajian akademik.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan jawaban atas fenomena yang terjadi dalam pengelolaan BUMD khususnya PD. Kie Raha Mandiri Maluku Utara dan alternatif solusi dalam pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah Secara *Universal*.