

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia mengalami perubahan sistem pengelolaan pemerintahan sejak tahun 1999 yang awalnya sentralisasi menjadi desentralisasi. Perubahan yang lebih dikenal dengan era otonomi daerah sesuai dengan UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah pusat memberikan keleluasan yang lebih kepada pemerintah daerah untuk dapat mengatur sendiri dalam beberapa aspek kehidupan.

Adanya otonomi daerah diharapkan dapat menjadikan daerah lebih mandiri dengan mengelola segala aset dan sumber daya yang ada di daerah masing-masing secara optimal. Pemerintah Daerah diberikan hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus bertanggungjawab dan mempunyai strategi yang baik agar dapat memajukan perekonomian daerah dan mensejahterakan masyarakatnya.

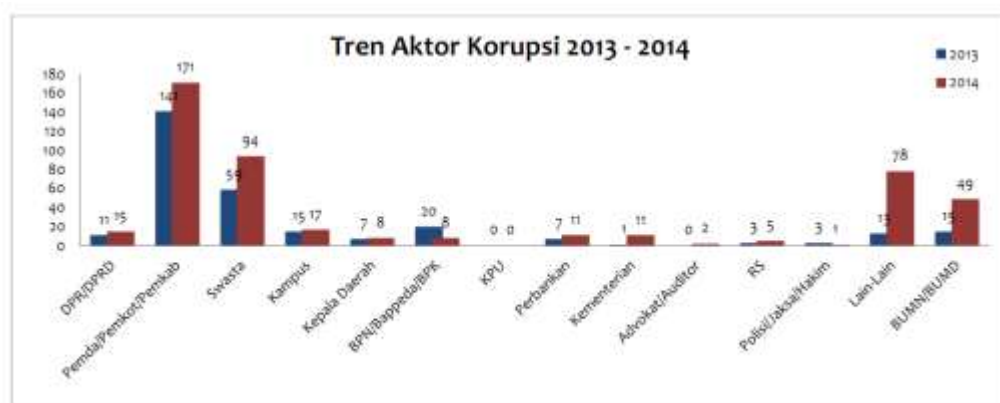
Salah satu cara untuk menambah pendapatan daerah yaitu dengan adanya pendirian Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). BUMD menurut Undang-Undang adalah badan usaha yang didirikan oleh pemerintah daerah yang modalnya sebagian besar atau seluruhnya adalah milik pemerintah daerah. Adapun bentuk hukum Badan Usaha Milik Daerah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Pasal 2 Tahun 1998 bahwa bentuk hukum BUMD dapat berupa Perusahaan Umum Daerah/Perusahaan Daerah (PD) yang seluruh

modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham atau Perseroan Terbatas (PT) yang merupakan BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit lima puluh satu persen sahamnya dimiliki oleh satu daerah.

Perusahaan Daerah (PD) diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, dimana aset Perusahaan Daerah berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan dari APBD. Badan Usaha Milik Daerah bergerak dalam berbagai bidang usaha, yaitu jasa keuangan dan perbankan, (BPD dan Bank Pasar), jasa air bersih (PDAM), dan berbagai jasa dan usaha produktif lainnya pada perdagangan, percetakan dan lain-lain.

Sebagaimana fungsinya BUMD bertujuan untuk melayani kepentingan umum dan turut dapat memberikan sumbangsih dan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Namun kenyataannya tidak sedikit BUMD di Indonesia yang bermasalah. BUMD yang diharapkan dapat ikut serta menambah pendapatan daerah dan memajukan perekonomian masyarakat, justru menjadi beban bagi pemerintah daerah. Hal ini sejalan dengan pernyataan yang dikemukakan oleh Menteri dalam Negeri, Thahjo Kumolo bahwa pihaknya telah melakukan evaluasi terhadap sejumlah BUMD di Indonesia yang bergerak di berbagai bidang usaha. Hasil evaluasi tersebut menunjukkan banyak di antara BUMD di tataran pemerintah daerah di berbagai wilayah di Indonesia berada dalam kondisi bermasalah. Alih-alih memberikan kontribusi terhadap pendapatan asli daerah, justru banyak BUMD yang menyumbangkan kerugian dan menjadi beban daerah. Setiap tahun, pemerintah daerah harus selalu menyuntikkan dana untuk BUMD-BUMD bermasalah tersebut (solopos, 2014).

Badan Usaha Milik Daerah bertujuan menghasilkan laba yang mampu untuk membiayai daerah, yang berbeda dengan keberadaan BUMD pada masa orde baru yang bertujuan sosial. Badan Usaha Milik Daerah didorong untuk mengejar keuntungan, kecuali Perusahaan Daerah Air Minum yang termasuk dalam misi sosial. Oleh karena itu terdapat beberapa BUMD yang terpaksa dibubarkan karena membebani keuangan daerah. Pembubaran BUMD seperti yang terjadi pada tiga BUMD di Jawa Timur yaitu PT JMU (Jatim Marga Utama) yang bergerak di bidang infrastruktur, PT Jatim Krida Utama (JKU) bergerak di bidang penyedia tenaga kerja, dan PT Jatim Investment Management (JIM) bergerak dibidang *finance* dan valas dikarenakan ketiga BUMD tersebut memiliki kinerja yang buruk dan terus merugi (surabayapagi.com, 2015). Pembubaran BUMD juga terjadi pada enam Perusahaan Daerah Bank Perkreditan Rakyat (PD BPR) di Sumedang akibat kondisi keuangan yang memburuk (m.inilah.com, 2014). Selain itu BUMD juga tidak luput dari “penyakit” yang sudah mewabah terjadi di dunia dan terutama di Indonesia yaitu korupsi. Korupsi sebagai “penyakit” jelas akan semakin menambah masalah yang terdapat dalam BUMD, dan akan membuat BUMD semakin sulit dalam mencapai tujuannya.



Sumber : *Annual Report Indonesia Corruption Watch (ICW) 2014*

Gambar 1.1

Tren Aktor Korupsi 2013-2014

Dari data tersebut diatas dapat diketahui bahwa pada BUMN/BUMD yang mengalami kenaikan yang cukup signifikan hingga tiga kali lipat yaitu dari tahun 2013 yang hanya sebesar 15 menjadi 49 pada tahun 2014. Masalah ini tampak nyata dengan adanya kasus korupsi BUMD baik yang telah ditangani oleh Kepolisian dan Kejaksanaan maupun yang ditangani oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), seperti pada kasus BUMD Fajar Selatan di Aceh (antaraacehnews.com, 2014), kasus korupsi BUMD Bengkalis (pekanbaru.tribunnews.com, 2014), dan kasus terbaru yang menyita perhatian belakangan ini adalah kasus suap yang ditengarai terjadi pada pembentukan Bank Daerah Banten (BDB) yang melibatkan BUMD PT. Banten Global Development (tempo.co, 2015).

Sementara menurut data dari BUMD *Business Summit* tahun 2014 dari jumlah total 1.700 BUMD di seluruh Indonesia, sekitar 1.360 BUMD masih mengandalkan APBD untuk operasional perusahaan. Dari jumlah BUMD tersebut hanya sebagian kecil sekitar 20% saja yang beroperasi dengan baik dan dinyatakan sehat sehingga dapat bersaing menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA). Sementara sisanya sekitar 80% BUMD yang tidak sehat dan justru membebani APBD masing-masing daerah (enciety.co).

BUMD di Indonesia juga masih banyak yang tidak dijalankan secara efisien. Terdapat banyak BUMD yang kinerjanya tidak optimal, apabila dilihat dari profitabilitas/laba yang dihasilkan tidak sesuai dengan yang diharapkan. Patut dipertanyakan apa sebenarnya yang menyebabkan kinerja BUMD tidak seperti yang diharapkan. Beberapa penelitian berusaha menyoroti masalah keuangan perusahaan salah satunya adalah penelitian yang dilakukan oleh Mega Zanara (2012) dalam penelitiannya tentang Analisis Kinerja Keuangan pada PT. Indosat

Tbk. menemukan bahwa kinerja PT. Indosat Tbk. dari tahun 2008-2011 apabila ditinjau dari tingkat likuiditas dan profitabilitas mengalami penurunan setiap tahunnya.

Informasi kinerja perusahaan terutama laba dapat diperoleh dari laporan keuangan yang disediakan oleh perusahaan (SAK, 2009). Kinerja suatu perusahaan seringkali diukur dari laba yang dihasilkannya, maka dapat menjadi cerminan kekuatan perusahaan dalam mendapatkan laba di masa depan dan memperkirakan kesulitan keuangan yang akan dihadapi perusahaan (Weston dan Brigham, 1993). Pandangan bahwa laba merupakan *bottom line* dari laporan laba rugi tidak dapat dipisahkan dari “ideologi” yang mendasari konsep dan praktik akuntansi modern selama ini yaitu ekonomi neo klasik (Irianto, 2006).

Kinerja perusahaan yang dinilai berdasarkan laporan keuangannya dapat dipengaruhi oleh lingkungan ekonomi, sosial, dan politik dimana akuntansi itu diterapkan (Cooper dan Shearer, 1984). Kita tidak boleh menilai kinerja suatu perusahaan hanya berdasarkan dari laporan keuangan perusahaan khususnya laporan laba/rugi. Perusahaan dengan laba yang semakin meningkat belum tentu menjadi indikasi bahwa perusahaan tersebut menunjukkan kinerja keuangan yang baik pula. Kasus Enron tahun 2001, bahwa perusahaan yang memperoleh laba yang semakin meningkat, tetapi kenyataannya mendadak berbalik menjadi awal kebangkrutan perusahaan. Hal ini membuktikan bahwa akuntansi dan laba senantiasa dipengaruhi oleh lingkungannya (Hopwood dalam Haryadi, 2011). Kinerja keuangan perusahaan yang hanya ditinjau dari laba seharusnya dapat dilihat secara lebih luas, bahwa kinerja perusahaan tidak dapat lepas dari pengaruh lingkungan internal dan eksternal perusahaan.

Dalam menilai laporan keuangan perusahaan tidak hanya dilihat dari angka-angka yang tersaji dalam laporan keuangan tersebut, namun yang lebih penting harus mengetahui bagaimana proses terciptanya angka-angka tersebut dan dampaknya bagi seluruh pihak baik yang berkontribusi langsung maupun tidak langsung terhadap perusahaan (Haryadi, 2011).

Perusahaan daerah BPR X merupakan salah satu BUMD yang dimiliki oleh Kabupaten Y, dimana perusahaan bergerak dalam bidang usaha perbankan. Maksud dari pendirian perusahaan daerah BPR X adalah untuk membantu dan mendorong pertumbuhan perekonomian dan pembangunan daerah, serta bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup rakyat dan sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah.

Kinerja perusahaan daerah BPR X apabila dilihat berdasarkan laba, maka kinerja perusahaan dapat dikatakan tidak terlalu baik. Hal ini karena perusahaan ini sempat mengalami kerugian, dan bahkan sempat ada wacana dari pemerintah daerah untuk membubarkan perusahaan daerah BPR X. Namun kemudian perusahaan dapat keluar dari krisis dan kembali menghasilkan laba. Berikut ini adalah laba/rugi yang dialami perusahaan daerah BPR X .

Tabel 1.1
Laba/Rugi Perusahaan Daerah BPR X Tahun 2002-2014

Tahun	Laba/Rugi (Rp.)
2002	19.602.000
2003	20.000.000
2004	10.001.000
2005	(100.526.187)
2006	(115.604.000)
2007	89.101.000
2008	67.469.147
2009	96.765.384
2010	114.718.122
2011	149.926.000
2012	123.521.729
2013	276.207.443
2014	240.925.605

Sumber : Laporan Keuangan Perusahaan Daerah BPR X

Dari tabel diatas dapat lihat bahwa perusahaan mengalami kerugian pada tahun 2005-2006. Pada tahun-tahun berikutnya perusahaan kembali menghasilkan laba. Perolehan laba dan kerugian tersebut tidak hanya merupakan tanggungjawab dari pihak manajemen perusahaan semata, tetapi juga terdapat faktor eksternal yang turut mempengaruhinya, mengingat BPR X merupakan perusahaan daerah yang tidak dapat lepas dari adanya campur tangan dari pemerintah daerah selaku pemilik.

Perlu untuk mengulik lebih jauh apa sebenarnya yang ada dibalik angka-angka laba tersebut. Apa yang menyebabkan perusahaan menjadi rugi dan bagaimana perusahaan dapat kembali menghasilkan laba. Hal ini menjadi semakin menarik karena tidak dapat dipungkiri bahwasanya daerah dimana perusahaan ini berada nuansa pengaruh kekuasaannya sangat kental terasa. Bahkan salah satu BUMD lain milik pemerintah daerah Y ditengarai oleh KPK turut terlibat dalam kasus korupsi yang membelit mantan kepala daerah (CNNIndonesia, 2014).

Perusahaan daerah sebagai perusahaan sektor publik yang dalam pengelolaannya masih terjebak dalam pola kerja birokrasi, hal ini tidak terlepas bahwa pemerintah daerah sebagai pemilik perusahaan sehingga seringkali terjadi intervensi dalam pengelolaannya. Oleh sebab itu, banyak faktor yang mempengaruhi kinerja dari BUMD tidak hanya faktor ekonomi semata namun juga ada faktor politik dan sosial. Pada penerapannya laporan akuntansi merupakan bahasa kepentingan, yang mewakili ataupun memperkuat kepentingan kelompok tertentu. Untuk dapat mengungkap apa sebenarnya yang mempengaruhi kinerja pada sebuah perusahaan daerah, diperlukan suatu pendekatan yang mampu melihat permasalahan yang ada dalam perusahaan daerah dengan lebih luas dan mengungkap adanya kepentingan-kepentingan dibalik kinerja perusahaan daerah.

Penjelasan di atas menjadikan rasa keingintahuan peneliti mengenai bagaimanakah sebenarnya kinerja perusahaan daerah BPR X. Keingintahuan tersebut yang akhirnya membuat peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang kinerja perusahaan daerah BPR X, mengingat peran perusahaan yang cukup penting sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Y. Supaya dapat mengetahui dan mengungkap secara lebih mendalam dan lebih luas mengenai kinerja perusahaan daerah BPR X maka diperlukan sebuah alat analisis.

Political Economy of Accounting (PEA) sebagai sebuah pendekatan terhadap penelitian akuntansi yang memberikan kerangka kerja yang lebih luas dalam menganalisis dan memahami nilai dari laporan-laporan akuntansi di dalam ekonomi secara keseluruhan. Kinerja perusahaan tidak hanya diukur dari kinerja keuangannya saja, yang hanya memenuhi kepentingan pemegang saham

(*shareholders*) dan tidak memperdulikan kepentingan pemangku kepentingan (*stakeholders*). Hoogvelt dan Tinker (1978) menemukan bahwa kinerja keuangan perusahaan multinasional asal Inggris yang beroperasi di Afrika itu pada setiap periodisasi (prakolonial, kolonial, pascakolonial) sangat dipengaruhi oleh setting politik dan aturan main yang ada di negara tersebut. Hasil kinerja sebuah perusahaan akan dapat dipahami lebih komprehensif karena setting politik yang ada pada saat menghasilkan kinerja keuangan (Tinker, 1980). *Political Economy of Accounting* akan menghubungkan perspektif ekonomi dengan politik berdasarkan informasi akuntansi. Melalui perspektif *PEA* berusaha untuk memahami laba/rugi perusahaan dengan mengakui keberadaan kekuasaan (*power*) dan menilai keadilan dalam pendistribusian laba/rugi perusahaan (*distribution of wealth*). Dengan menggunakan perspektif *PEA*, maka diharapkan dapat mengungkap kinerja perusahaan daerah BPR X secara lebih mendalam.

1.1. Rumusan Masalah

Political Economy of Accounting (*PEA*) sebagai salah satu pendekatan berusaha untuk memahami dan menilai kinerja dari perusahaan daerah BPR X. Sebagai salah satu BUMD yang dimiliki oleh Kabupaten X, maka kinerja perusahaan daerah BPR X tidak dapat hanya dinilai berdasarkan dari perspektif ekonomi saja. Dari penjelasan diatas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah :

Bagaimanakah kinerja keuangan perusahaan daerah BPR X dalam perspektif *Political Economy of Accounting*?

1.2. Tujuan Penelitian

Bersandar dari paparan latar belakang dan masalah tersebut, penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut :

Untuk mengetahui dan menganalisa kinerja keuangan perusahaan daerah BPR X dalam perspektif *Political Economy of Accounting*

1.3. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis dan praktis.

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan pengetahuan dan referensi bagi penelitian akuntansi berikutnya.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan evaluasi bagi BUMD agar dapat lebih baik lagi dalam menjalankan usahanya.