

PENGELOLAAN BUMD/PERUSAHAAN DAERAH DI PROVINSI SUMATERA BARAT, NUSA TENGGARA BARAT DAN KALIMANTAN SELATAN

Mandala Harefa¹⁾

Abstract

Regional autonomy gives opportunity for provincial governments to create and own regional corporations (BUMD). The existence of the regional corporations can intentionally raise the original income (PAD) of the provincial governments. To meet this target, there is a crucial problem that must be immediately overcome in relation with business management of BUMD. Researches in three different provinces of West Sumatera, South Kalimantan and Nusa Tenggara Barat found that the source of the problem is lack of feasibility study on field of business of BUMD which have been chosen by the provincial governments.

Kata kunci: BUMD, BPD, PDAM, Pengelolaan, Pemerintah Daerah, Perusahaan Daerah

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Semenjak dilaksanakannya otonomi daerah, banyak daerah berkeinginan mendirikan BUMD. Tujuannya, agar BUMD menjadi lokomotif pembangunan di daerah. Peran BUMD demikian diharapkan guna mengelola berbagai potensi strategis yang ada di daerah, seperti, bidang pertambangan, kelautan, perikanan, kehutanan, agroindustri, perdagangan, dan sebagainya. BUMD tumbuh dengan cepat mengingat hal ini dimungkinkan dalam Undang-Undang. Hingga 2004, tercatat ada 1.174 BUMD dan perkiraan hingga kini mencapai 3 ribuan BUMD. Dengan semakin banyaknya BUMD itu, kalangan Badan Kerjasama BUMD Seluruh Indonesia (BKSBUMDSI) pun demikian aktif memperjuangkan payung

¹⁾ Penulis adalah Peneliti Bidang Ekonomi Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. Email: mandnias@yahoo.com.

hukum BUMD, sehingga ada persamaan pengaturan BUMD di seluruh Indonesia¹. RUU BUMD itu kini telah masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) pada tahun 2010.

Berdasarkan laporan hasil studi Biro Analisa Keuangan Kementerian Keuangan tahun 1997 pada masa sebelum adanya otonomi daerah perkembangan BUMD secara kuantitatif tidak begitu pesat, yaitu dari sejumlah 122 buah pada awal Pelita I hingga mencapai 651 buah pada tahun 1996. Menurut data BPS pada tahun 1996 terdapat sebanyak 611 buah BUMD. Namun saat ini jumlah BUMD yang ada di Indonesia, mencapai 3000an. Tetapi berdasarkan data Kementerian Dalam Negeri, dari 1.174 BUMD yang terdaftar, yang kinerjanya sedikit baik tidak lebih dari 50 BUMD, itu pun lebih kepada Bank Pembangunan Daerah (BPD)². Namun peningkatan jumlah BUMD ini kurang disertai dengan peningkatan pada sisi kualitasnya, yang antara lain dapat dilihat dari kemampuan BUMD dalam memobilisasi dan menghasilkan pendapatannya.

Bila dilihat sumbangan Perusda atau BUMD, dampaknya belum menunjukkan hasil yang maksimal. Kondisi ini dapat dilihat dari kontribusi BUMD terhadap PAD per provinsi, yang terbesar adalah Sulawesi Tenggara (14,14%), kemudian menyusul berturut-turut Kalimantan Selatan (8,43%), Sulawesi Utara (5,15%), Bengkulu (4,93%), Nusa Tenggara Barat (4,25%), Sumatera Barat 2,81% dan seterusnya hingga yang terkecil Jawa Timur (0,07%)³. Pengelolaan BUMD atau Perusda memang masih dianggap salah satu bagian pendukung hanya untuk pelayanan, sehingga dalam mengelolanya tidak diurus secara profesional seperti layaknya sebuah perusahaan. Dalam era otonomi daerah, banyak provinsi dan kabupaten terutama yang baru dimekarkan yang membentuk perusahaan daerah, sebagai alasan untuk pelayanan masyarakat. Semua ketentuan tersebut tertuang dalam Undang-Undang 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 jelas tentang Perubahan Kedua tentang Pemerintahan Daerah mengharuskan pembentukan BUMD ditetapkan dengan sebuah perda. Lebih rinci, hal itu diatur secara tegas dalam pasal 177 UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa pemerintah daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan,

¹ Lihat, <http://www.usdrp-indonesia.org>.

² "Pelaku BUMD Menanti UU BUMD" dalam <http://www.businessreview.co.id/>.

³ Sumber data *Nota Keuangan dan RAPBN Tahun Anggaran 1999/2000*, dengan catatan pada Nota Keuangan tahun-tahun berikutnya tidak ada pos tentang penerimaan Bagian laba Perusahaan daerah secara tersendiri.

dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Hal itu tentunya tidak dapat dihindari, namun seharusnya ada syarat yang harus dipenuhi, apakah benar pembentukan BUMD tersebut bagi kepentingan publik dan sekaligus dapat menjadi sumber pendapatan daerah? Perlu dipahami bahwa BUMD yang memiliki karakteristik yang berbeda juga harus mampu menerapkan manajemen profesional dengan pengembangan kultur yang sehat serta menghindari intervensi luar dari birokrasi atau campur tangan politisi.

Dapat dikemukakan lebih lanjut bahwa berdasarkan kategorinya BUMD dapat dibedakan menjadi dua golongan, yaitu perusahaan daerah untuk melayani kepentingan umum dan perusahaan daerah untuk tujuan peningkatan penerimaan daerah dalam PAD. BUMD itu bergerak dalam berbagai bidang usaha, yaitu jasa keuangan dan perbankan (BPD dan Bank Pasar), pengangkutan penumpang dan berbagai jasa dan usaha produktif lainnya pada industri, perdagangan dan perhotelan, pertanian-perkebunan, perparkiran, percetakan, dan lain-lain. Sedangkan BUMD atau sering disebut Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) atau Rumah Sakit Umum Daerah yang melayani kesehatan bagi masyarakat, merupakan contoh BUMD yang fungsi utamanya melayani kepentingan umum. BUMD jenis yang berfungsi sebagai layanan publik, maka keuntungan bukan tujuan utama badan usaha ini didirikan, karena ada regulasi yang mengatur produk yang mereka jual tidak boleh melebihi kemampuan masyarakat.

Sebenarnya harapan pemerintah daerah selain sebagai badan pelayanan publik, BUMD dimungkinkan pula sebagai sumber PAD. Namun, meski memiliki aset besar, pendapatan yang disetor ke kas daerah oleh BUMD ternyata masih kecil dan tidak sesuai harapan. Tuntutan kinerja tersebut menjadi keharusan karena selain dapat meningkatkan PAD, juga disebabkan tuntutan masyarakat terhadap transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan publik pada perusahaan daerah tersebut.

Mengingat pentingnya peran BUMD khususnya sebagai pelayanan publik dan salah satu sumber PAD di Daerah, maka tentu saja BUMD dituntut agar lebih profesional dan lebih efisien dalam melaksanakan usahanya. Kebijakan dan upaya telah banyak dilakukan, namun karena berbagai kendala, ternyata BUMD pada umumnya, khususnya di luar PDAM dan BPD menunjukkan hasil yang belum menggembirakan.

B. Perumusan Masalah dan Pertanyaan Penelitian

Semenjak adanya kebebasan daerah dalam membentuk BUMD, ternyata menimbulkan permasalahan yang rumit. Beberapa BUMD yang dibentuk oleh daerah dalam beberapa tahun terakhir, semakin tidak jelas alasan pembentukan dan pengelolaannya. Beberapa BUMD belum berjalan sesuai dengan maksud dan tujuan, bahkan sebagian kegiatan usaha utamanya (*core business*) belum jelas, apalagi untuk menyumbangkan peranannya dalam dalam memperoleh pendapatan. Pengelolaan BUMD menghadapi banyak kendala masalah modal, payung hukum, perizinan, sumber daya manusia, dan sebagainya. Banyak BUMD kondisinya diambang ketidakpastian terutama BUMD yang berkaitan untuk pelayanan publik.

Melihat kondisi tersebut, beberapa pemerintah daerah seharusnya melakukan pembenahan dan evaluasi terhadap perusahaan daerah. Untuk melakukan evaluasi melibatkan konsultan guna melihat berbagai permasalahan dalam pengelolaan BUMD. Upaya pembenahan BUMD tidak terlepas dari desakan, untuk melakukan evaluasi terhadap BUMD yang dinilai tidak produktif, pemborosan anggaran dan tidak layak. Hal ini tentunya dapat dilihat bagaimana kinerja BUMD yang harapan seperti pelayanan air minum, jasa keuangan serta memberikan sumbangan PAD dan terhadap perekonomian daerah. Hal ini bisa jadi BUMD yang didirikan tahun-tahun terakhir, hingga kini semakin tidak jelas keberadaannya. Bahkan sebagian kegiatan usahanya belum jelas. Kondisi ini terjadi karena regulasi dan dasar hukum yang tidak jelas, sehingga banyak BUMD yang dibentuk oleh pemda juga tidak memiliki tujuan yang jelas.

Banyak BUMD yang bertujuan sebagai pelayanan publik kurang memberi manfaat bagi masyarakat di daerah. Kinerjanya tidak memadai, mengingat sejak awal pembentukannya tidak jelas dan tidak melalui analisa dari sisi: solvabilitas yakni, seberapa jauh kemampuan Perusda/BUMD menutup kewajiban jangka panjang. Kemudian rentabilitas yaitu untuk mengetahui sampai berapa besar kemampuan dalam memperoleh laba dan likuiditas yakni kemampuan Perusda/BUMD dalam menutup atau memenuhi kewajiban-kewajiban jangka pendek⁴

Dengan gambaran tersebut perlu dilakukan evaluasi kinerja terhadap BUMD agar pembentukan BUMD sesuai dengan tujuannya. Dalam evaluasi tersebut dilakukan pengkajian mengingat setiap BUMD memiliki karakteristik

⁴ Peranan BUMD dalam Perekonomian Daerah, DR Made Suwandi MSoc.SC, Direktur Urusan Pemerintahan Daerah- Ditjen Otda-Depdagri, 6 Maret 2009

apakah jasa atau produknya merupakan kebutuhan publik atau privat. Mengingat masih banyaknya BUMD yang merugi dan tidak produktif maka perlu diambil langkah apakah perlu ditutup, dipertahankan atau diserahkan pengelolaannya kepada pihak swasta.

Dengan melihat latar belakang tersebut, maka permasalahan yang akan diteliti di Provinsi Sumatera Barat, Nusa Tenggara Barat dan Kalimantan Selatan adalah ;

1. Bagaimana kondisi BUMD yang telah dibentuk oleh pemerintah daerah pada Provinsi Sumbar, NTB dan Kalimantan Selatan, hambatan-hambatan apa yang dialami oleh pemerintah daerah dalam memajukannya?
2. Bagaimana pengelolaan dan pengembangan BUMD/ Perusda, apakah ada implikasi positif terhadap pelayanan masyarakat dan perekonomian di daerah ?
3. Bagaimana upaya pemerintah daerah terhadap BUMD tersebut dalam pengelolaan dan pengembangannya?

C. Tujuan dan Kegunaan

Penelitian ini ditujukan untuk:

1. Memperoleh informasi terakhir mengenai kondisi BUMD dan kinerja dalam pelayanan publik serta peranannya.
2. Mengetahui permasalahan yang dihadapi pengelolaan sebagai upaya mengoptimalkan peran BUMD bagi perekonomian daerah dan pelayanan publik.
3. Mengetahui dan menganalisa kendala-kendala apa dalam pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan pengembangan BUMD di daerah di Provinsi Sumatera barat, NTB, dan Kalimantan Selatan.

Temuan-temuan studi ini diharapkan dapat memberikan kebijakan alternatif bagi DPR RI dalam memecahkan permasalahan yang ada dalam proses pembuatan kebijakan atau regulasi yang berkaitan dengan pembentukan dan pengelolaan BUMD.

D. Kerangka Pemikiran

Bila membahas perusahaan daerah atau BUMD dengan dasar Undang-Undang Nomor 32 Tahun tentang Pemerintahan Daerah Pasal 177, pemerintah Daerah dapat memiliki BUMD dalam pembentukan, penggabungan, pelepasan

kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Pembentukan dan pendirian BUMD yang bergerak dalam berbagai bidang usaha, sesuai dengan kewenangan daerah, diharapkan mampu mendorong perekonomian daerah serta memberikan kontribusi terhadap PAD.

Dasar hukum pembentukan BUMD yang rinci tidak dapat mengakomodasi kondisi sekarang, berdasarkan UU No 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Undang Undang ini kemudian diperkuat oleh UU No 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Tujuan dibentuknya BUMD adalah untuk melaksanakan pembangunan daerah melalui pelayanan jasa kepada masyarakat, penyelenggara kemanfaatan umum, dan peningkatan penghasilan pemerintah daerah.

Berdasarkan kategori sarasannya secara lebih rinci, BUMD dibedakan menjadi dua, yaitu sebagai perusahaan daerah untuk melayani kepentingan umum yang bergerak di bidang jasa dan bidang usaha. Tetapi, jelas dari kedua sasaran tersebut tujuan pendirian BUMD adalah untuk meningkatkan PAD. Namun tetap harus memperhatikan karakteristik dan pemberdayaan potensi daerah dalam penyediaan lapangan kerja yang ada pada tiap daerah. Alasan yang sering dikemukakan dalam pembentukan badan usaha milik pemerintah adalah keberadaan sektor-sektor penting dalam perekonomian yang dinilai strategis merupakan kepentingan bagi rakyat banyak⁵.

Kaitan yang diciptakan dalam sektor ini sangat berarti dalam kegiatan perekonomian. Oleh karena itu, dalam upaya menjamin terlaksananya tanggung jawab sosial, maka pemerintah pada tingkat pusat dan daerah harus memiliki kendali, tidak mungkin memberikan pada pihak swasta baik nasional maupun asing. Selain itu, masih ada jenis usaha atau jasa yang memiliki karakteristik *economies of scale* yang besar sehingga kegiatannya harus dimonopoli. Terlebih bila jenis *natural monopolies* yang lazim di bidang *public utilities*, pemerintah biasanya mengelola langsung dari pada menyerahkan ke pihak swasta. Diharapkan pula keuntungan yang diperoleh akan dapat masuk sebagai pendapatan ke kas pemerintah.⁶

Secara konseptual, BUMD didirikan atas dasar dualisme fungsi dan peranan, yang keduanya sangat sulit, jika tidak dapat dikatakan mustahil, untuk dipadukan. Seperti BUMN, BUMD berperan dalam mengembangkan

⁵"Peran dan Kinerja BUMD", dalam www.hukumonline.com, 09 Desember 2009.

⁶ Jusmaliani, "Privatisasi: Antara Target dan Kesiapan", Jurnal Ekonomi dan Pembangunan (JEP) XI (1) 2003, LIPI, hal 82-83.

perekonomian daerah melalui peranannya sebagai institusi *public service*. Namun pada saat yang sama, BUMD juga diharapkan mampu menghasilkan laba dari usahanya selaku pelayan masyarakat. Secara implisit, BUMD dijadikan sumber dana APBD. Dalam ketentuan, BUMD diwajibkan menyetorkan bagian labanya sebagai dana pembangunan daerah dari laba bersih tahunan. PDAM adalah contoh BUMD yang mempunyai fungsi pelayanan publik dominan sekaligus sumber dana pembangunan daerah.⁷ Demikian pula dalam kenyataannya, perbedaan antara barang publik dan privat tidak terlalu jelas, terutama ada dampak *externalitas* artinya konsumsi seseorang dapat menimbulkan kerugian atau keuntungan untuk orang lain atau publik, hal ini terdapat pula dalam pelayanan kesehatan mengandung manfaat secara pribadi atau manfaat bagi publik

Sebuah konsep ekonomi dijelaskan⁸, bahwa tarif atau harga barang atau layanan yang disediakan pemerintah hendaknya didasarkan pada biaya tambahan (*marginal cost*), yakni biaya untuk melayani pelanggan. Tarif atau harga yang tercipta dalam pasar persaingan, sebagian besar layanan pemerintah dari kedudukan monopoli, maka manfaat ekonomi untuk masyarakat atau publik akan paling tinggi jika pemerintah daerah menetapkan harga layanan bersangkutan seolah-olah ada pasar bersaing, dan memproduksi jasa itu di titik tempat biaya tambahan sama dengan penerimaan tambahan (*marginal revenue*). Harga atau tarif tersebut akan menentukan tingkat permintaan sehingga sesuai dengan penawaran, serta menetapkan syarat dan sumberdaya yang diperlukan untuk memungkinkan penawaran dinaikkan sesuai permintaan.

Namun pendekatan seperti itu bisa membuat permasalahan, yakni *pertama*, pemerintah daerah yang membentuk BUMD atau Perusda mungkin tidak mengetahui secara rinci biaya layanan bersangkutan untuk menghitung berapa biaya tambahan bagi layanan tersebut. *Kedua*, ada masalah apakah biaya tambahan dapat diukur dalam jangka pendek atau dalam jangka panjang. Hal ini mengingat investasi kebutuhan pada sektor publik atau masyarakat baru akan dapat menghasilkan arus uang dalam jangka panjang, seperti perusahaan air minum, rumah sakit dan sebagainya. *Ketiga*, upaya menutup biaya melalui pungutan tersebut akan berdampak kenaikan harga atau tarif. *Keempat*, layanan yang disediakan pemerintah banyak yang bersifat campuran antara manfaat bagi publik atau masyarakat dan manfaat untuk kepentingan pribadi, seperti

⁷ <http://ekojuulianto.tripod.com/articles/bumd.htm> "BUMD Potret Buram perusahaan Daerah".

⁸ Nick Devas dan rekan-rekan, "Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia", Bab III, hal 95 penerbit Universitas Indonesia, 1989.

pelayanan kesehatan. Namun pada akhirnya adalah masalah pemerataan dan keadilan. Dari sudut pemerataan, umumnya orang kaya dianggap pantas membayar lebih besar dari pada orang miskin. Namun dari sudut keadilan, banyak pendapat yang mengatakan hanya mereka yang mendapat manfaat dari layanan bersangkutan yang seharusnya ditarik bayaran dan membayar penuh.⁹

Bisa saja cara yang paling aman untuk menciptakan pendapatan daerah adalah dengan langsung memungut atau membebani mereka yang memanfaatkan pelayanan pemerintah seperti pelayanan air bersih, fasilitas parkir, taman rekreasi, kesehatan dan kegiatan lainnya. Publik sebenarnya menyukai pendekatan ini. Namun hal ini akan menimbulkan pertanyaan, apakah memang lebih adil suatu sistem yang membebankan biaya pelayanan bagi mereka yang sanggup membayarnya? Sedangkan mereka yang tidak memanfaatkan tidak harus membayar? Biaya atau pungutan kepada pemakai tentu saja tidak selalu tepat. Biaya atau tarif akan dapat berlaku dalam kondisi, yakni jika pelayanan tersebut merupakan barang privat atau pribadi yang hanya menguntungkan bagi penggunanya¹⁰.

Membahas kinerja BUMD pada tingkat Provinsi sebenarnya tidak berbeda dengan membahas BUMN pada tingkat pemerintahan pusat. Tujuan dari kedua bentuk usaha tersebut adalah selain untuk memperoleh sumber-sumber dana, juga sekaligus memberi pelayanan bagi masyarakat. Namun dalam pengelolaannya pencapaian target dan tujuan yang telah direncanakan sering terganggu oleh faktor eksternal dan internal. Dari segi faktor internal, seperti layaknya pengelolaan usaha dalam bentuk perum maupun persero tergantung dari aspek manajemen pada bidang keuangan, sumber daya manusia, manajemen, distribusi serta produksi, pengelolaan sarana dan prasarana dan unsur-unsur lain yg ada di BUMD dalam mencapai tujuan.

Selain itu yang tidak kalah pentingnya adalah bagaimana analisa pasar atau kebutuhan masyarakat terhadap suatu produk barang atau jasa, kompetisi atau persaingan yang ada, kemungkinan kemitraan atau kerja sama dalam upaya meningkatkan efisiensi dan tentunya misi yang dibebankan oleh perusahaan. Yang membedakan BUMN dan BUMD adalah skala dari kegiatan usaha dan jangkauan pelayanan barang dan jasa bagi masyarakatnya. Persyaratan untuk sebuah perusahaan daerah juga dikemukakan oleh Roy

⁹ Ibid, hal 97.

¹⁰ David Osborne dan Ted Gaebler, " *Mewirauahakan Birokrasi : mentransformasi Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik*", Penerbit PPM, cetakan ke VIII Tahun 2005, hal.232 .

Bahl.¹¹ Dalam pembentukan perusahaan daerah harus melalui berbagai pertimbangan agar dapat menentukan bidang atau sektor sesuai kebutuhan.

Namun apapun bentuknya tentunya badan usaha yang dikelola pemerintah tersebut harus memiliki ukuran dalam pembentukannya dan menentukan kinerja dan tingkat keberhasilannya. Karena dalam mencapai kinerja dan tujuan yang diharapkan tentunya konsep suatu badan usaha yang dijalankan harus sesuai dengan ukuran-ukuran yang berlaku, seperti rentabilitasnya, solvabilitas dan likuiditas. Jika tidak memenuhi ketentuan tersebut, kegiatan pelayanan atau penyediaan barang dan jasa bagi masyarakat tetap akan mencampuradukkan antara kepentingan ekonomi dan sosial yang selama ini dibebankan kepada perusahaan pemerintah¹².

Namun hal ini mengalami berbagai kendala dalam rangka mengkaji pembentukan BUMD, hal ini disebabkan antara lain: kurangnya keberanian para birokrat, terutama yang berkaitan dengan pengelolaan BUMD untuk melaksanakan pengelolaan secara sungguh-sungguh, hal ini disebabkan mereka selama ini memperoleh keuntungan dari BUMD tersebut; Pembentukan BUMD cenderung dilakukan tidak transparan dan terbuka, akan tetapi pelaksanaannya banyak diwarnai dengan praktek KKN, sehingga hanya menguntungkan pihak-pihak tertentu tanpa memperdulikan tujuan BUMD itu sendiri.

Diagram: Konsep Pembentukan dan Pengelolaan BUMD

		Eksternalitas	
		Rendah	Tinggi
Tingkat Efisiensi	Rendah	Likuidasi	<ul style="list-style-type: none"> •Korporatisasi •Rekayasa Ulang •Penggabungan
	Tinggi	Pembagian/jual Saham	Dipertahankan/dikembangkan

Sumber : Iman Rozani, 1997

Dengan demikian pembentukan dan pengelolaan BUMD harus melihat dua pegangan utama, yaitu aspek eksternalitas dan efisiensi. Eksternalitas yang dimaksud adalah manfaat ekonomi yang dihasilkan oleh BUMD yang akan dinikmati oleh masyarakat luas atau publik. Sedangkan masalah efisiensi lebih

¹¹ Roy Bahl dan Barbara Miller (eds), "Local Government Finance in Third World: a case Study of The Philippines, New York Praeger 1979, hal 141.

¹² DR. Made Suwandi, Msoc.SC, makalah "Peranan BUMD dalam Perekonomian Daerah" Dit-Jend Otda-Depdagri, April 2009.

menitikberatkan pada efisiensi teknis dalam lingkup internal perusahaan pemerintah tersebut. Dengan berpedoman kepada kedua indikator tersebut kita akan dapat melihat karakteristik dari BUMD yang dibentuk. Implikasi dari karakteristik BUMD tersebut akan berimplikasi pula pada bagaimana mengelola BUMD tersebut (Lihat tabel diagram)

II. Metode Penelitian

A. Waktu dan Tempat Penelitian

Pelaksanaan penelitian lapangan adalah sebagai berikut: penelitian lapangan di Provinsi Sumatera Barat dilaksanakan pada tanggal 27 April sampai dengan 3 Mei 2009; penelitian lapangan di Provinsi Nusa Tenggara Barat dilaksanakan pada tanggal 10 sampai 17 Juli 2009; dan, penelitian lapangan di Provinsi Kalimantan Selatan dilaksanakan pada tanggal 2 sampai dengan 9 Oktober 2009.

Pemilihan ketiga provinsi tersebut untuk menggambarkan studi kasus yang dilihat dengan dasar perbedaan karakteristik dari sisi kemampuan perekonomian yang mewakili keterwakilan daerah di kawasan Indonesia barat, tengah dan timur. Berdasarkan data-data yang dipublikasikan akan menganalisis berbagai permasalahan dalam pembentukan dan pengelolaan BUMD. Pengumpulan data penelitian telah dilakukan ke sejumlah BUMD yang ada di provinsi Sumatera Barat, Provinsi NTB, dan Provinsi Kalimantan Selatan seperti, 1) Bank Pembangunan Daerah, 2) Perusahaan Daerah Air Minum, 3) Perusahaan Daerah dan BUMD lainnya yang dibentuk oleh pemerintah daerah. Selain itu juga dilakukan wawancara ke lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan dalam membentuk dan mengawasi BUMD yakni pemerintahan daerah, seperti Dispenda, Bappeda, Dinas Perekonomian dan DPRD.

B. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini metodologi yang digunakan meliputi pengumpulan data sebagai bahan analisis terlebih dahulu dengan melakukan studi kepustakaan yaitu dengan mempelajari buku-buku, jurnal penelitian yang sesuai topik

²³ Pasal 2 UU No. 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

²⁴ Mansur Kartayasa, "UU Pemberantasan TP Korupsi dan Prospeknya", http://www.transparansi.or.id/majalah/edisi16/16kajian_2.html, diakses tanggal 13 Januari 2009.

penelitian, karangan ilmiah serta dokumen yang berkaitan dengan permasalahan tersebut. Selain itu dilakukan *focuss group discussion* (FGD) bersama peneliti Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia dan Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri dalam membahas perkembangan dan permasalahan topik penelitian mengenai pengelolaan Perusahaan Daerah dan BUMD dengan terlebih dahulu menelaah hasil-hasil penelitian dan kajian yang telah dilakukan serta menggali informasi baik dari koran pusat dan daerah.

C. Metode Analisis

Selain menggunakan pendekatan yang bersifat kualitatif, penelitian ini didukung pula dengan analisis terhadap data-data yang diolah yang diperoleh dari lembaga-lembaga terkait. Selanjutnya, hasil wawancara yang mendalam dan data-data yang diperoleh dianalisis dengan metode deskriptif, yakni menjelaskan hasil temuan-temuan dan menganalisis dengan menggunakan teori-teori dan metode analisa yang telah dikemukakan. Data primer diperoleh melalui dengan wawancara terhadap para informan. Informan yang dimaksud adalah pejabat di instansi terkait dan jajaran dari BUMD. Instansi yang dimaksud adalah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Biro Perekonomian, Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah, Badan Pusat Statistik (BPS), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Perusahaan Daerah atau BUMD dan Perusahaan Terbatas (Perseroan). Sedangkan data sekunder berasal dari literatur dan sumber lainnya seperti surat kabar, majalah dan internet. Selain itu juga dilakukan studi literatur yang dipergunakan untuk memperluas pemahaman serta mendukung analisis.

III. Hasil Penelitian Dan Pembahasan

A. Gambaran Umum

1. Provinsi Sumatera Barat

²⁵ Penjelasan Umum UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Pasal 1 angka 2 UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Studi yang dilakukan di Provinsi Sumatera Barat mengkaji BUMD atau Perusda yang berada kota Padang dan Bukittinggi Ada beberapa BUMD yang dimiliki oleh Pemprov dan Pemkot antara lain BUMD di bawah Pemprov Sumbar adalah PT Bank Nagari (Bank Pembangunan Daerah/BPD Sumbar), PT Dinamika, PT Grafika dibawah naungan PT Andalas Tuah Sakato, dan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) di Kota Padang dan Kota Bukittinggi. Penelitian ini tidak mengungkapkan secara rinci berapa sumbangan BUMD-BUMD itu terhadap pendapatan daerah Sumbar.

PT Grafika Jaya Sumbar yang merupakan BUMD yang didirikan oleh pemerintah Provinsi Sumbar, dasar pembentukannya adalah Peraturan Daerah Sumatera barat tanggal 8 Oktober 2007 (Perda No. 14 Tahun 2007 dengan bidang usaha yaitu percetakan, *supplier* dan *leveransir* peralatan kantor dan perdagangan umum Modal PT Grafika Jaya Sumbar berasal dari aset Divisi Grafika, setoran modal dari pemerintah daerah provinsi Sumatera Barat serta setoran dari koperasi karyawan Grafika Padang (eks. Divisi Grafika PT Andalas Tuah Sakato). Kegiatan PT tersebut memperoleh proyek percetakan sekitar 90% dari Pemda. Dan para pengelola pada tingkat Direksi banyak yang berasal dari pejabat pemda¹³ Artinya kegiatan bisnis yang dijalankan tidak terlalu mengalami kesulitan dalam menjalankan perusahaan selama kegiatan ada anggaran pemda dalam kegiatan tersebut, walaupun ada upaya dari PT tersebut untuk memperluas kegiatan dengan mengikuti tender dalam proyek percetakan di luar Sumatera barat.

Namun yang menarik adalah pembentukan BUMD pengelola Gedung Mess Sumbar yang berlokasi Jakarta. Pembahasan rancangan Perda pembentukan BUMD pengelola mess Sumbar di DPRD telah memasuki tahap ke 3. Dalam rancangan Perda itu disepakati nama BUMD yang akan dibentuk adalah PT Balaurung Citra Jaya Sumatra Barat.¹⁴

Pembangunan gedung mess berlantai 13 pada areal seluas 1.708 meter persegi itu membutuhkan dana mencapai Rp151,65 miliar. Dana berasal dari patungan antara Pemerintah Provinsi bersama pemerintah daerah 19 Kabupaten/ Kota di Sumbar yang dianggarkan dengan alokasi APBD masing-masing melalui kontrak tahun jamak (2007 dan 2009). Selain itu, dana pembangunan sebesar

¹³ Hasil wawancara dengan Drs H. Moechlis Avis Direktur Utama PT Grafika Jaya Sumbar, 29 April 2009

¹⁴ Hasil wawancara dengan Kepala Bappeda Provinsi Sumatera Barat. DR. Bambang Istijono, ME Tanggal 28 April 2009. April 2009.

Rp151,67 miliar itu dicatat sebagai modal disetor dari Pemerintah Provinsi bersama pemerintah daerah 19 Kabupaten/Kota di Sumbar¹⁵

Salah satu BUMD yang memiliki karakteristik berbeda adalah Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), karena memiliki kewajiban untuk publik dan disisi lain harus memberikan kontribusi bagi pemda. Secara umum ada beberapa permasalahan yang dihadapi PDAM wilayah Sumbar, yaitu masih rendahnya capaian kinerja, tingginya tingkat kebocoran, terbelit hutang/pinjaman jangka panjang yang membebani beban operasional PDAM, rendahnya tarif, rendahnya perhatian Pemda kepada PDAM serta sulitnya mencari dana investasi untuk penyehatan PDAM. Kondisi tersebut tidak terlepas dari lemahnya pengelolaan PDAM baik dari sisi manajerial, sumber daya dan finansial, serta belum optimalnya kemauan politik Kepala Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). PDAM Kota Padang yang dibentuk sejak tahun 1974, yang didirikan berdasarkan perda Kotamadya Padang Nomor 05/P.D/ 1974. Tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Tingkat II Padang. Pasal 5 Perda nomor 05 Tahun 1974 Kotamadya Padang. Kendala utama yang harus dihadapi PDAM Kota Padang terutama upaya memperbaiki infrastuktur pipa yang membutuhkan investasi yang besar. Akibatnya tingkat kebocoran penyaluran air semakin meningkat, sehingga pelayanan kepada masyarakat tidak maksimal. Menaikkan tarif untuk menutup biaya opsional membutuhkan prosedur birokrasi dan politik melalui DPRD.¹⁶

PDAM Kota Bukittinggi yang dibentuk memiliki tugas yang sama untuk sosial sekaligus pendapatan. Masalah yang dihadapi selain kekurangan sumber air seperti yang terjadi di Kota Padang juga ketidakmampuan penyediaan air oleh PDAM. Kurangnya modal untuk meningkatkan kapasitas mesin penyedot air disebut-sebut menjadi satu kendala dalam pelayanan. Permasalahan non teknis yang menjadi permasalahan pada era otonomi daerah, antara lain, timbulnya konflik dengan Kabupaten Agam perihal penggunaan air untuk keperluan PAM. Kabupaten Agam, mengancam menghentikan aliran air untuk keperluan PAM kota Bukittinggi kalau tidak memberikan retribusi/sumbangan kepada mereka. Kondisi pipa atau infrastruktur jaringan pasokan air bersih PDAM (Perusahaan Daerah Air Minum) di Bukittinggi hanya sekitar 48 persen dari yang ideal. Ini menyebabkan pelayanan PDAM Bukittinggi kepada masyarakat menurun dari 39 persen menjadi 29 persen¹⁷.

¹⁵ Hasil wawancara dengan Pejabat dari Biro Perekonomian Provinsi Sumbar Tanggal 28 April 2009.

¹⁶ Hasil wawancara dengan Direktur UMUM PDAM Kota Padang pada tanggal 30 April 2009 Kota Padang

¹⁷ Hasil wawancara dengan Direktur UMUM PDAM Kota Bukittinggi pada tanggal 29 April 2009

Pengelolaan BUMD yang cukup baik adalah PT Bank Nagari yang merupakan salah satu perusahaan daerah yang sukses, walaupun masih menghadapi berbagai tantangan. Para pengelola PT Bank Nagari yang didominasi oleh para bankir yang berkarir pada bank tersebut tanggap menghadapi perubahan. Dalam rangka mengantisipasi era globalisasi dan perdagangan bebas, Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat sebagai alat otonomi daerah dirasa perlu meningkatkan kemampuan berkompetitif antara sesama Bank Devisa dengan cara memperluas daerah operasi ke luar daerah Sumatera Barat. Dengan diterbitkannya Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat No. 2 Tahun 1996 yang isinya antara lain tentang perubahan penyebutan/nama Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat diubah menjadi Bank Nagari. Selain itu juga dilakukan peningkatan modal dasar dari Rp 50 miliar menjadi Rp 150 miliar. Bahkan Bank Nagari telah memiliki beberapa cabang di luar Sumatera Barat bahkan Jakarta dan telah mendapat penilaian bank yang memiliki predikat sangat bagus dalam sepuluh tahun terakhir.¹⁸ Walaupun telah mengikuti regulasi dan pengelolaan yang profesional ternyata tidak dapat lepas secara total dari campur tangan intervensi karena saham mayoritas dikuasai oleh pemda.

2. Provinsi Nusa Tenggara Barat

Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) meliputi satu Pemerintah Daerah (Pemda) Provinsi, dua Pemda Kota, dan tujuh Pemda Kabupaten. Di wilayah Provinsi NTB terdapat 56 BUMD, yaitu satu PT Bank NTB, enam PDAM, dan 49 Perusahaan Daerah (PD). Selain itu ada lagi perusda yang dibentuk oleh Pemerintah Provinsi NTB, yakni Perusahaan Daerah Wisaya Yasa sebagai badan hukum publik yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 18 Tahun 1994. Namun karena berbagai faktor dan kendala yang dihadapi baik secara internal maupun eksternal PD. Wisaya Yasa, tidak dapat melaksanakan dan mewujudkan tujuan dimaksud sebagaimana mestinya sehingga menjadi beban dan tanggungan daerah. Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat No 2 Tahun 2006 Tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum dan nama PD Wisaya Yasa menjadi Perseroan Terbatas (PT) Gerbang Emas. Dalam perkembangan terakhir Pemda NTB juga akan membentuk PT Daerah Maju Bersaing (DMB) guna mengakuisisi sebagian

¹⁸ Hasil Wawancara dengan Direktur Perencanaan PT Bank Nagari pada tanggal 30 April 2009.

saham PT Newmont Nusa Tenggara (NNT). Ada tiga pemerintah daerah di NTB yang menjadi pemegang saham yakni Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB), Pemerintah Kabupaten Sumbawa, dan Pemerintah Kabupaten Sumbawa Barat.¹⁹ Namun dari informasi yang diperoleh pemerintah provinsi tidak ikut mengelola, tapi hanya memiliki saham.

Sementara itu, Provinsi NTB memiliki tujuh PDAM yang tergabung dalam DPD Perpamsi NTB. Namun dewasa ini baru memiliki sekitar 90.000 sambungan rumah. Untuk penduduk sebanyak 3 juta di Provinsi NTB cakupan pelayanan PDAM masih tergolong rendah. Untuk PDAM Menang Mataram juga mengalami konflik setelah adanya pemekaran wilayah. Akibatnya terjadi perebutan aset antara pemerintah kota dan Kabupaten. Namun konflik tersebut dapat diselesaikan melalui kesepakatan bersama melalui pengelolaan bersama PDAM tersebut. Namun konsekuensinya organisasi PDAM menjadi lebih besar, karena dari jajaran kepengurusan ada perwakilan masing-masing tingkat pemerintahan.²⁰ Dalam penetapan tariff sama halnya dengan PDAM lainnya, dimana PDAM memiliki dua fungsi yakni ekonomi dan sosial. Oleh karena itu tarifnya pun harus mempertimbangkan aspek pelayanan sosial. Sebagai misal, biaya produksi dari PDAM adalah Rp. 800 rupiah/m³, namun harga jualnya hanya Rp. 600/m³, sehingga PDAM masih merugi dalam penentuan harganya.

BUMD lain yang dimiliki penda NTB adalah Bank Pembangunan Daerah Nusa Tenggara Barat (BPD NTB), yang didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Propinsi Nusa Tenggara Barat No.6 Tahun 1963 tentang Pendirian Bank Pembangunan Daerah Nusa Tenggara Barat. Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat No.6 Tahun 1963 tentang Pendirian Bank Pembangunan Daerah Nusa Tenggara Barat beserta beberapa perubahannya, disempurnakan dengan Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat No.8 Tahun 1984 tentang Bank Pembangunan Daerah Nusa Tenggara Barat. Terakhir diubah dengan Peraturan Daerah No.1 tahun 1993 tentang Bank Pembangunan Daerah Nusa Tenggara Barat.

Berdasarkan Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat No.7 Tahun 1999 tentang Perubahan Bentuk Hukum Bank Pembangunan Daerah Nusa Tenggara Barat dari Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas (PT) Bank Pembangunan Daerah Nusa Tenggara Barat tanggal 19 Maret 1999 dan telah diundangkan dalam Lembaran Daerah Propinsi Daerah

¹⁹ Hasil wawancara dengan Pejabat Bappeda dan Dinas Pertambangan Provinsi NTB, 14 Juli 2009

²⁰ Hasil wawancara dengan jajaran Direksi PDAM Menang Mataram, 16 Juli 2009

Tingkat I Nusa Tenggara Barat No.5 tanggal 21 April 1999. Dalam pengelolaan ini telah mengalami perubahan melakukan perbaikan budaya kerja perusahaan dengan membangun pelayanan prima, mempertajam implementasi budaya perusahaan yang diharapkan akan meningkatkan berbagai budaya 'sales and risk' serta meningkatkan disiplin dan etos kerja pegawai. Ada tantangan dari para politisi DPRD agar jajaran direksi merupakan putra daerah. Namun Gubernur NTB menginginkan merekrut jajaran direksi dari bankir profesional.²¹ Hal ini tentu situasi yang menarik dan kondusif dalam pengelolaan BUMD bila pimpinan daerah memiliki visi yang baik dalam implementasi 'Good Corporate Governance' (GCG).

3. Provinsi Kalimantan Selatan

Studi kasus BUMD di Provinsi Kalimantan Selatan, dilakukan terhadap BUMD yang ada di Kabupaten Barito Kuala dan Kota Banjarmasin. Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan memiliki tiga BUMD yang berstatus perusahaan daerah, yakni PD Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Selatan, PD Bangun Banua dan PDAM Kota Banjarmasin dan Barito Kuala.

Melalui Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 16 Tahun 2007 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan dibentuk Perusahaan Daerah Bangun Banua (PDBB). Diharapkan Perusda ini menjadi salah satu sumber pendapatan daerah untuk membiayai pembangunan di daerah dan upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat. Penyertaan modal Pemprov Kalsel cukup besar, yakni mencapai Rp 8 miliar, Namun yang pasti setoran PD BB yang dimintakan Rp1 miliar pada tahun 2008, tidak melebihi target. PD Bangun Banua merupakan perusahaan yang bergerak dalam bisnis konsultan, jasa penjualan tanah dan pengerukan sungai serta Hotel Batung Batulis, baik yang beroperasi di Banjarmasin maupun yang di Banjarbaru. Kondisi yang kurang sehat di PD Bangun Banua ini mencerminkan kondisi internal di perusahaan tersebut, seperti aset-aset, banyak yang tidak terdata secara baik sebagaimana layaknya perusahaan.²²

Pada sektor jasa keuangan Provinsi Kalsel memiliki Bank BPD Kalsel yang didirikan pada tanggal 25 Maret tahun 1964,. Adapun dasar pendiriannya adalah Peraturan Daerah Tingkat I Kalimantan Selatan Nomor 4 tahun 1964,

²¹ Hasil wawancara dengan Dewan Komisaris PT Bank NTB, Tanggal 13 Juli 2009.

²² Hasil wawancara dengan Direksi PD Bangun Banua, tanggal 6 Oktober 2009.

dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1962 tentang Ketentuan Pokok Bank Pembangunan Daerah. Dalam perkembangannya telah terjadi beberapa kali penyesuaian terhadap Peraturan Daerah yang digunakan untuk menyikapi beberapa perubahan peraturan perundangan yang berkaitan dengan kegiatan perbankan. Saat ini, landasan hukum pendirian Bank BPD Kalsel adalah Peraturan Daerah Propinsi Kalimantan Selatan Nomor 11 Tahun 2008. Bank BPD Kalsel dimiliki oleh Pemerintah Propinsi Kalimantan Selatan dan seluruh Pemerintah Kabupaten dan Kota di wilayah Propinsi Kalimantan Selatan²³.

PD BPD Kalsel termasuk salah satu Bank Pembangunan Daerah yang belum berbentuk PT, sehingga BPD tersebut belum dapat disebut sebagai bank devisa dan belum dapat melakukan transaksi tranfer dana valuta asing antar bank. Peraturan Daerah (Perda) Kalsel Nomor 16 Tahun 2003 tentang BPD Kalsel tidak sesuai lagi dengan kondisi perkembangan perekonomian Kalsel yang terjadi belakangan ini. Apalagi dikaitkan dengan Peraturan Bank Indonesia (BI) Nomor 8/4/PBI/2006 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance*.

PDAM Bandarmasih sebagai BUMD untuk sektor pelayanan publik dibentuk Berdasarkan Peraturan Daerah TK. II Banjarmasin No. 12 tahun 1976, Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Banjarmasin berubah menjadi Perusahaan Daerah Air Minum Bandarmasih Kotamadya Dati II Banjarmasin. Kemampuan PDAM Kota Banjarmasin untuk melakukan pengembangan wilayah pelayanan dalam 5 tahun ke depan masih berpotensi cukup besar dari ketersediaan fasilitas sistem produksi dan distribusi yang dimiliki. Hanya saja untuk percepatan pembangunan masih memerlukan dukungan berbagai pihak, salah satunya dukungan terhadap program penyesuaian tarif yang sudah berlangsung selama 4 tahun. Namun demikian tingginya beban biaya operasional perusahaan mengakibatkan pengembalian hutang jangka panjang tidak dapat berjalan sesuai jadwal yang ditetapkan, walaupun dari segi keuangan sudah baik. Jumlah utang dua perusahaan daerah air minum (PDAM) di Kalimantan Selatan (Kalsel) kepada pemerintah sebesar Rp142 miliar. Kedua perusahaan yang utang sebesar itu adalah PDAM Bandarmasih di Kota Banjarmasin dan PDAM Intan di kabupaten Banjar. Hingga kini kedua perusahaan masih menunggu realisasi penghapusan atau pemutihan utang dari pemerintah.²⁴

Namun permasalahan utama PDAM baik yang ada di Kota Banjarmasin maupun di Kabupaten Barito Kuala adalah sangat buruknya sumber air. Kondisi tersebut mengakibatkan semakin besarnya biaya proses air yang berasal dari

²³ Laporan Tahunan PD Bank Kalsel Tahun 2008.

²⁴ Hasil wawancara dengan Direktur PDAM Bandarmasih, Kalsel, tanggal 5 Oktober 2009.

Sungai Barito untuk layak digunakan oleh masyarakat umum. Terlebih pada saat kemarau yang menyebabkan terjadinya intrusi air laut pada air sungai yang merupakan sumber air baku PDAM di wilayah Kalimantan Selatan. Dari 17 kecamatan yang ada di Kabupaten Barito Kuala, hingga saat ini baru 8 kecamatan yang bisa dilayani jaringan air bersih yang diproduksi PDAM Barito Kuala (Batola). Sedangkan 9 kecamatan lainnya, masih belum bisa menikmati layanan air bersih tersebut. Masih terbatasnya layanan air bersih tersebut, karena tingginya biaya, rendahnya kualitas air baku menurunnya kemampuan sistem yang ada, terbatasnya sarana dan prasarana, serta sulitnya pendanaan investasi, pengembangan jaringan distribusinya, karena jarak instalasi pengolahan air PDAM dengan rumah konsumen sangat jauh sehingga semakin besar biaya penyaluran air²⁵.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa BUMD yang berbentuk Perusahaan daerah dan PT memiliki karakteristik yang berbeda. Hal ini tergantung dari kondisi daerah dan pimpinan daerah dan pimpinan BUMD yang mengelola. Terlebih PDAM yang memiliki karakteristik sebagai pelayanan masyarakat untuk kebutuhan utama akan sangat sulit pengelolaannya, karena berbagai permasalahan yang dihadapi masing-masing PDAM.

B. Analisis Bentuk Dan Penegelolaan BUMD

Secara umum bila dibuat perbandingan pengelolaan atau manajemen antara BUMN dan BUMD, akan terlihat kesamaan permasalahan di antara keduanya. *Pertama*, masalah pengelolaan yang tidak efisien. Dari jenis dan karakteristik BUMD pada tiga provinsi tersebut ditemukan bahwa pada umumnya berada dalam kondisi yang sangat tidak sehat, dengan segala permasalahan dan kendalanya. Terjadi pemborosan dana di sana-sini karena para pengelolanya tidak memiliki keahlian yang cukup. Seringkali keputusan-keputusan manajerial yang berkaitan dengan investasi baru, penentuan tarif atau keputusan lain diambil secara tidak profesional. Pekatnya nuansa kolusi, korupsi dan nepotisme menandakan ketidak profesionalan para pengelola BUMD tersebut. Disamping itu, inefisiensi BUMD juga bersumber dari pemanfaatan teknologi yang sudah ketinggalan jaman. Kebanyakan BUMD beroperasi dengan mesin-mesin peninggalan kolonial yang umurnya sampai saat ini sudah puluhan tahun. Dengan

²⁵ Hasil wawancara dengan Direksi PDAM Barito Kuala Kalsel 6 Oktober 2009.

kondisi ini, jelas beban pemeliharaan mesin tidak sebanding dengan *output* yang diperoleh dari mesin tua tersebut.

Selain itu, pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di beberapa daerah juga dirasakan belum optimal dan efisien, sehingga banyak BUMD yang belum dapat menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan bahkan membebani APBD. Hal itu terbukti ketika alokasi dana APBD untuk pengelolaan BUMD jauh lebih besar dibandingkan keuntungan yang diperoleh dari BUMD. Keberadaan BUMD juga belum dipayungi dengan dasar hukum yang kuat²⁶. BUMD tersebut adalah sektor perbankan seperti BPD Bank Nagari yang dapat bersaing dan berkembang dengan memiliki beberapa cabang di luar Sumatera Barat mengingat operasional kegiatan tersebut harus mematuhi regulasi bidang perbankan dan perseroan terbatas. Hal ini tentunya memaksa pengelolaan BUMD tersebut harus mematuhi ketentuan yang berlaku.

Kedua, masalah intervensi birokrasi dan politisi yang ada di DPRD. Bila saat ini banyak BUMD yang sulit berkembang dan akhirnya tutup, salah satu penyebabnya adalah pembentukan yang tidak didahului studi kelayakan dan terencana, karena besarnya campur tangan dalam pengelolaan dan lambannya pemerintah daerah dalam mengantisipasi perubahan situasi dan kondisi bisnis. Selama ini semua keputusan bisnis baik yang bersifat strategis maupun keputusan-keputusan konvensional lainnya harus selalu ijin kepada pemerintah dan DPRD. Kendalanya, respon pemerintah seringkali, bahkan dapat dikatakan selalu, lambat. Maklum, sekali lagi berurusan dengan birokrasi. Pemerintah akan selalu "mempertimbangkan", "menampung", lalu "membahas" usulan para direksi perusahaan daerah. Keputusannya akan diberitahukan kemudian, bisa dalam hitungan bulanan atau bahkan tahunan. Bisa dibayangkan, jika suatu BUMD mengajukan proposal investasi mesin baru saat ini dan keputusan "ya" atau "tidak" baru datang setahun kemudian.

Ketiga, pengendalian dan pengawasan. Selaku pemilik, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengawasi perkembangan BUMD-BUMD di wilayahnya. Pemerintah daerah biasanya membentuk badan pengawas, yang bertindak seperti *dewan komisaris* pada perusahaan swasta. Anggotanya terdiri dari para pejabat di lingkungan pemda, yang terkadang tidak mempunyai latar belakang bisnis sama sekali. Biasanya, badan pengawas ini tidak melakukan kegiatan sesuai tugas dan fungsinya, yaitu selaku wakil pemerintah daerah untuk mengawasi jalannya perusahaan daerah. Para anggota badan pengawas

²⁶ www.bappenas.go.id "Revitalisasi Proses Desentralisasi Dan Otonomi Daerah" Bab 13 hal 5

rata-rata menyatakan tidak sempat memikirkan perkembangan usaha daerah, karena sudah sibuk dengan tugas dalam jabatan formalnya sendiri-sendiri. Hal ini termasuk juga peranan DPRD sebagai perangkat pemerintahan daerah yang ikut pula menjadi pengawas dan bahkan menentukan masalah-masalah teknis yang tentunya mengganggu pengelolaan BUMD.

1. Pengelolaan BPD

Secara spesifik hasil analisa temuan dari 3 Provinsi Sumbar, NTB dan Kalsel dapat dilihat dari pembentukan dan pengelolaan dari contoh model usaha yang dilakukan oleh pemda terkait Yakni BPD, PDAM dan Perusahaan yang bergerak di sektor perdagangan, percetakan atau konsultan. Berkaitan dengan BUMD, Dinas pengelolaan keuangan daerah masih menghadapi kendala dalam rangka penambahan modal bagi BUMD atau Perusda. Tidak ada regulasi secara tegas dalam peraturan daerah (Perda) mengenai jumlah anggaran yang diberikan untuk penyertaan modal. Misalkan adanya penyertaan modal 100 miliar sesuai ketentuan UU Perseroan terbatas, ada ketentuan setoran awal diserahkan 25% setelah dipenuhi, namun penambahan selanjutnya harus dikeluarkan juga melalui peraturan daerah. Atau sebaliknya usulan diajukan terlebih dahulu ke DPRD, baru kemudian dibuat Perdanya, hal mana tentu akan menjadi masalah lagi.

BUMD ada yang berbentuk perusahaan daerah dan Perseroan Terbatas (PT). Dalam aturannya bila perusahaan berbentuk Perseroan Terbatas BUMD dibentuk melalui perda. Kendalanya adalah ada pembentukan perusahaan daerah tidak merujuk peraturan tertentu, misalkan BPD di Provinsi Sumbar dan NTB telah berbentuk PT, sehingga aturan mainnya harus mengikuti UU perseroan Terbatas dan tentunya undang-undang tentang perbankan dalam pengelolannya, sehingga mau tidak mau manajemennya harus mengikuti pola pengelolaan perbankan atau perusahaan pada umumnya. Sebuah perkecualian adalah BPD Sumbar yang lebih dikenal dengan Bank Nagari. Walaupun tugas utamanya masih merupakan tempat atau kasir keuangan pemda, namun telah mampu mendirikan cabang-cabang di luar Provinsi Sumbar, bahkan sampai di Jakarta

Demikian pula BPD NTT sangat maju dalam hal pemilihan para direktur utamanya, dengan merekrut dari bankir yang telah berpengalaman. Namun demikian, permasalahan umum yang dialami oleh BPD, juga dialami oleh BUMD

dalam pengelolaan, banyak terganggu oleh kepentingan pemda dan tentunya DPRD setempat yang sangat keberatan dengan pengangkatan Direksi yang bukan berasal dari NTB, padahal yang diangkat adalah bankir yang memiliki pengalaman dan tentunya profesional dalam pengelolaan perbankan. Hal ini juga ditegaskan oleh Gubernur Nusa Tenggara Barat (NTB), TGH M Zainul Majidi mengatakan, selaku pemegang saham mayoritas pihaknya tidak akan mengintervensi hal-hal yang menyangkut kebijakan operasional PT Bank NTB, kecuali hal-hal yang terkait dengan peran bank tersebut dalam mendukung pembangunan di daerah ini.²⁷

Namun berbeda dengan BPD Kalsel ternyata dari seluruh Bank Pembangunan Daerah (BPD) yang dikelola Pemprov di Indonesia, hanya tinggal 2 BPD salah satunya BPD Kalsel yang belum mengubah statusnya, dari Perusda ke Perseroan Terbatas (PT). Kondisi ini dapat dilihat kualitas profesionalisme para karyawan BPD kalsel yang tidak terbuka dan sangat sulit dimintai informasi mengenai kinerja BPD kalsel. Selain itu dalam masalah pembagian divisi tugas dalam BPD kalsel tidak jelas pembagian tugasnya. Hal ini disebabkan, BPD kalsel belum merubah status dari bentuk perusahaan daerah (PD) menjadi sebuah Perseroan Terbatas (PT). Padahal dengan dengan perubahan status dari PD menjadi PT, selain terkesan lebih profesional juga bisa lebih bebas bergerak mengembangkan usaha untuk mendapatkan keuntungan yang lebih besar, dan pada gilirannya dapat memberikan kontribusi yang besar terhadap pendapatan asli daerah (PAD). Namun permasalahan profesional sangat sulit dilakukan perubahan, mengingat para direksi dan karyawan telah merasa nyaman dengan kondisi yang ada sekarang.

2. Pengelolaan PDAM

Bila kita mengkaji permasalahan Perusahaan daerah Air Minum, hampir seluruh PDAM mengalami permasalahan yang serupa. Dari PDAM Kota Padang, dalam proses bila pemda hendak menambahkan penyertaan modal harus melalui mekanisme persetujuan DPRD. Demikian pula misalnya PDAM yang sejak pembentukannya telah ditetapkan berapa modal yang disetor. Namun kendala yang dihadapi adalah di daerah tidak memiliki modal yang sekaligus cukup pada awal pembentukan BUMD atau perusahaan daerah, terlebih yang berkaitan dengan masalah infrastuktur PDAM yang menelan biaya yang cukup

²⁷ <http://beritadaerah.com/news> "Gubernur Tidak Akan Intervensi Bank NTB" Sabtu, 7 November 2009.

besar dalam memperluas pelayanan melalui pipanisasi. PDAM Bukittinggi, Sumbar dan Batola, Kalsel, misalnya, terkendala dalam pembangunan pipa guna menyedot air dari sumber yang cukup jauh dan menyalurkannya untuk menjangkau wilayah yang luas. Dapat dipahami kondisi seperti ini menyebabkan harga air PDAM menjadi mahal. Demikian pula dengan PDAM Banjarmasin, Kota Banjarmasin yang menghadapi kendala sumber air yang tidak memadai, dan harus mengambil sumber air dari kabupaten lain.

Demikian pula adanya konflik antara Kota dan Kabupaten, dimana sumber air berasal dari daerah lain, sehingga PDAM bersangkutan harus mengeluarkan biaya tambahan seperti yang dialami PDAM Bukittinggi, PDAM Menang-Mataram dan Batola. Dari hasil temuan di lapangan permasalahan umum dalam pengelolaan PDAM adalah sebagai berikut: Cakupan Pelayanan rendah, tingkat kebocoran air tinggi, tingkat penagihan piutang rendah. Selain itu komponen biaya produksi tinggi, tarif yang belum menutupi biaya produksi, hutang yang sangat besar, inefisiensi tenaga kerja, kebijakan investasi untuk infrastruktur kurang terarah dan campur tangan Pemda & DPRD terlalu besar dalam pengambilan kebijakan. Selain itu permasalahan yang muncul setelah otonomi daerah adalah konflik antara pemkot dan kabupaten, terlebih setelah adanya pemekaran wilayah.

Kondisi di atas menggambarkan bahwa sebagian besar permasalahan PDAM berasal dari masalah manajemen dan operasional, sedangkan hal lain yaitu mengenai hutang yang cukup besar. Usaha penyehatan PDAM yang bersifat menyeluruh harus dilakukan guna mendapatkan hasil yang optimal bagi PDAM, karena jika perbaikan dilakukan secara parsial akan memberikan dampak yang kurang signifikan pada tingkat kesehatan PDAM.

3. Pengelolaan BUMD /Perusda lainnya

Dari hasil temuan BUMD atau Perusda yang ada pada tiga daerah tersebut pembentukan sektor usaha bergerak dalam bidang usaha perdagangan, percetakan atau sebagai broker kebutuhan pemda bersangkutan, Seperti PD Tuah Sakato bergerak dalam bidang percetakan yang memperoleh pelanggan utama percetakan dari Pemda Sumbar, sehingga usaha bisnis PT Tuah sakato selalu memperoleh order untuk memperoleh proyek dari pemda. Padahal dari sisi usaha, kegiatan ini tidaklah cocok dimiliki dan dikelola oleh pemda, mengingat kegiatan saha ini tidak terlalu penting atau eksternalitasnya rendah dalam kaitannya sebagai pelayanan publik. Usaha

percetakan sebaiknya proyek dari pemda dapat ditawarkan kepada perusahaan percetakan swasta atau usaha kecil melalui tender, sehingga diperoleh harga pasar yang bersaing.

Sedangkan perusda yang ada di NTB lebih banyak pada sektor alat-alat pertanian, namun demikian perusahaan tersebut ternyata sudah tidak memproduksi dalam membuat alat-alat pertanian. Hal ini disebabkan, mutu produksi alat-alat pertanian sangatlah rendah, sehingga perusda tersebut mengalami kerugian. Dalam perencanaan ke depan, menurut penjelasan Kepala Bappeda, Pemda NTB akan membentuk Perusda yang akan mengembangkan peternakan sapi. Namun proyek usaha ini belum berjalan, mengingat berbagai kendala dalam pembentukannya.

Sama halnya dengan perusda yang ada di Kalsel PT Bangun Banua yang bergerak dalam bidang usaha pengerukan sungai. Namun dalam hal ini PT ini hanya merupakan broker kegiatan dari pemda untuk mencari perusahaan yang melakukan pengerukan sungai yang didatangkan dari Belanda. Peran dari PT ini hanya menghubungi dan mencari, dan bukan melakukan pekerjaan. Tidak ada kontrak kerja dengan perusahaan pengerukan dari luar negeri untuk melakukan transfer pengetahuan dan teknologi, ini jelas hanya memperpanjang birokrasi.

Peninjauan ulang terhadap pembentukan BUMD pada dasarnya adalah kesepahaman BUMD untuk mencapai tujuannya seefisien mungkin dalam memaksimalkan kontribusinya terhadap pembangunan dan pelayanan publik di daerah. Memanfaatkan BUMD untuk mencapai tujuan sosial seringkali mempunyai efek *unintended preverse*. Sebagai contoh, ketika BUMD harus menjual dengan harga yang lebih rendah akan menyebabkan defisit dan hutang, distorsi biaya dalam keputusan investasi, dan pemborosan sumberdaya langka. Terlebih jika pelanggan BUMD adalah pengguna industri yang besar atau kesejahteraan, manfaat subsidi mungkin tidak dapat mencapai keuntungan yang berarti. Jika biaya didapat dari pembayaran pajak dan sistem pajak adalah *regresive*, efeknya akan memperburuk ketidakadilan pendapatan. Reformasi yang penting adalah menciptakan tujuan sosial secara eksplisit, pembiayaan dan hubungannya dengan transparansi anggaran, membandingkan biaya dengan benefit, membangun cara yang lebih efektif untuk mencapai.

Upaya reformasi membantu pemerintah mencapai keseimbangan yang benar antara kemandirian dan pertanggungjawaban BUMD. Ini termasuk pengawasan yang ketat pada beberapa bagian (khususnya mengenai keuangan pemerintah dan jaminan hutang) dan desentralisasi pengambilan keputusan.

Dalam merancang pengawasan, pertama harus dibuat pemisahan antara kemandirian BUMD secara finansial yang beroperasi di pasar kompetitif yang dapat mengoperasikan dengan bebas, dan di pasar monopoli dimana perusahaan membutuhkan anggaran pemerintah, yang membutuhkan pengawasan yang ketat. Reformasi kelembagaan BUMD spesifik harus dilakukan secara hati-hati. Untuk setiap pemerintah daerah yang makin besar peranannya, perlu diterapkan keahlian administrasi dan pertanggung-jawaban manajerial, mengembangkan potensi untuk meningkatkan kompetisi dan lebih percaya pada satu pihak, serta pengawasan yang berorientasi pasar. Semua itu membutuhkan regulasi yang memadai dan pelaksanaan oleh pimpinan daerah dalam pengelolaan potensi daerahnya.

Namun demikian, betapapun baiknya konsep dan perbaikan dari sisi undang-undang jika tidak didukung pengelolaan atau manajemen yang kompeten dan profesional, hasilnya tidak akan optimal. Oleh karena itu perlu dibangun komitmen bersama dalam pengelolaan BUMD yang profesional yang bebas dari berbagai intervensi, berdasarkan *good corporate governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik dan tidak perlu membatasi pemilihan para manajer dan direksi berdasarkan asal daerah.²⁸

IV. Penutup

A. Kesimpulan

Dari hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa pembentukan dan pengelolaan BUMD/Perusda hendaknya harus dilihat dari kepentingan dalam tujuannya yang benar-benar memiliki kepentingan bagi masyarakat umum agar penyertaan modal yang diberikan pemda tidak hanya untuk mencari keuntungan. Pembentukan dan pengelolaan BPD-BPD sudah sangat jelas aturan dan regulasinya. Pengelolaan BPD sangat terkait dengan UU Perbankan dan UU Perseroan Terbatas, sehingga BPD, harus mengikuti regulasi, dimana pengelolaannya harus profesional. Kegiatan usaha BPD memiliki eksternalitas rendah, namun bisa dilakukan restrukturisasi atau penjualan saham.

Pembentukan dan pengelolaan PDAM memiliki karakteristik berbeda, mengingat air merupakan kebutuhan pokok masyarakat umum. Mau tidak mau

²⁸ *Focuss Group Discussion* (FGD) oleh Prof. Riset Sukarna Wiranta dari LIPI, di R. Rapat Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 13 November 2009.

pemerintah harus mengoperasikan perusahaan ini dengan memikirkan aspek sosialnya lebih dahulu. Namun hampir setiap PDAM memiliki kendala umum dan kendala khusus dalam pengelolaannya. Banyak kondisi PDAM yang tidak sehat, selain kendala geografis dan permasalahan manajemen BUMD atau Perusda dengan karakteristik ini dapat dikategorikan memiliki eksternalitas tinggi sehingga perlu merger antara PDAM agar mencapai skala ekonomi yang memadai.

Sedangkan BUMD atau PT perusda yang bergerak dalam sektor jasa percetakan atau hanya perpanjangan birokrasi pemda sebaiknya tidak dikelola oleh pemda, kecuali bila usaha yang benar-benar merupakan kegiatan sektor utama masyarakat daerah, misalkan sektor pertanian atau perikanan di mana dibutuhkan perusahaan daerah yang membuat peralatan yang berkaitan dengan kegiatan ekonomi masyarakat umumnya. Namun hal ini terkendala lemahnya SDM dalam proses industri untuk memenuhi standar kualitas dari produksi yang terkait dengan skala ekonomi.

B. Rekomendasi

Untuk meletakkan peran BUMD seperti yang telah dikemukakan, diperlukan langkah strategis tertentu sejak pembentukannya. Ada langkah-langkah mungkin berbeda bagi beberapa BUMD yang memiliki karakteristik berbeda, karena masing-masing pemerintah daerah tentu memiliki kebijakan yang berbeda dalam pembentukan dan pengelolaannya. Seperti sektor jasa keuangan dan sektor perbankan, BPD mau tidak mau harus mengikuti aturan atau regulasi yang ada.

Sementara itu untuk BUMD yang sektor kegiatannya merupakan kebutuhan dasar masyarakat seperti pelayanan air minum seharusnya ada regulasi tersendiri dalam pembentukan dan pengelolaannya. Hal ini mengingat pembangunan infrastruktur dan pendistribusian membutuhkan investasi yang besar, sementara disisi lain tarif atau harga jual tidak bisa ditetapkan sesuai dengan harga bisnis dan perlu persetujuan DPRD karena di banyak daerah kondisi daya beli masyarakat masih lemah. Kondisi ini tentunya tidak menarik minat investor swasta untuk ikut serta dalam pengelolaannya. Namun demikian ada beberapa daerah yang telah mengikutsertakan investor dalam pengelolaan BUMD. Hal ini dimungkinkan pada daerah yang masyarakat perkotaan yang memiliki daya beli sesuai harga keekonomiannya.

Dalam upaya mengatur secara tegas pendirian BUMD atau perusahaan daerah perlu disusun RUU BUMD sebagai revisi dari Undang-Undang BUMD tahun 1962 yang sudah tidak sesuai dan kurang mampu mengakomodasi penyelenggaraan BUMD. Kondisi ini membuka kesalahan pengelolaan dan penyimpangan dalam pembentukannya. Untuk itu dalam regulasi tersebut perlu adanya aturan dasar, sektor/jenis dan tatacara pendirian BUMD yang akan didirikan, terutama tentunya di sektor yang bergerak untuk pelayanan publik dengan tetap diharapkan memperoleh profit sebagai biaya operasional yang efisien dan investasi agar dapat membangun atau memelihara infrastrukturnya. Selain itu perlu diatur secara rinci bagaimana kerjasama dengan pihak ketiga, mekanisme kepemilikan dan pengambilan keputusan BUMD yang tentunya tidak lepas dari pertanggungjawaban dan pengawasan BUMD yang mana diperlukan perencanaan jangka pendek dan panjang badan usaha.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

David Osborne dan Ted Gaebler, "Mewirusahaakan Birokrasi : mentrasformasi Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik", Penerbit PPM, cetakan ke VIII Tahun 2005

Jusmaliani, "Privatisasi: Antara Target dan Kesiapan", Jurnal Ekonomi dan Pembangunan (JEP) XI (1) 2003, LIPI.

Nick Devas dan rekan-rekan, "Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia", Bab III, penerbit Universitas Indonesia, 1989

Nota Keuangan dan RAPBN Tahun Anggaran 1999/2000.

Roy Bahl dan Barbara Miller (eds), "Local Government Finance in Third World: a case Study of The Philippines, New York Praeger 1979.

Makalah :

DR Made Suwandi MSoc.SC , Direktur Urusan Pemerintahan Daerah- Ditjen Otda-Depdagri Peranan BUMD dalam Perekonomian Daerah, 6 Maret 2009

Prof. Riset Sukarna Wiranta Makalah Nara Sumber dalam Focuss Group Discussion (FGD) dari LIPI, di R. Rapat Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, Tanggal 13 November 2009

Internet :

www.bappenas.go.id "Revitalisasi Proses Desentralisasi Dan Otonomi Daerah" Bab 13 hal 5

<http://beritadaerah.com/news> "Gubernur Tidak Akan Intervensi Bank NTB" Sabtu, 7 November 2009

<http://www.hukumonline.com>, "Peran dan Kinerja BUMD" 09 Desember 2009

<http://www.usdrp-indonesia.org>

<http://www.businessreview.co.id/> "Pelaku BUMD Menanti UU BUMD"

<http://ekojulianto.tripod.com/articles/bumd.htm> "BUMD Potret Buram perusahaan Daerah"

Informan:

1. Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Provinsi Sumatera Barat.
2. Biro Ekonomi Provinsi Sumatera Barat
3. Badan Perencanaan dan Pembangunan Provinsi Sumatera Barat
4. Kepala Divisi Perencanaan PT BPD Sumatera Barat (Nagari).
5. Direksi Umum PD PAM Kota Bukittinggi.
6. Direksi Umum PD PAM Kota Padang.
7. Direksi PT Grafika Jaya Sumbar
8. Biro Perekonomian Provinsi NTB
9. Dinas Pendapatan Daerah Provinsi NTB
10. Komisari PT Bank NTB
11. Direksi PDAM Menang Mataram.
12. Bappeda Provinsi Kalsel
13. Direksi PDAM Bandarmasih Povinsi Kalimantan Selatan.
14. Direksi PDAM Barito Kuala.