

# **Akuntabilitas dan Pelayanan Publik BUMD: Studi Di Provinsi Sumatera Barat, Nusa Tenggara Barat dan Kalimantan Selatan**

Suhartono \*)

(Naskah diterima 8 Desember 2010, disetujui 10 Maret 2011)

## **Abstract**

*According to Law Number 5/1962 and 32/2004 state owned local enterprises should be strategic actors and source of local revenues for local economic development. Demands on enterprises to create profit and run public service obligation have been accounted by government and local parliament. This research found that accountability measurement of enterprise performance should refer to a private enterprise measurement. Political accountability should be reduced to give a larger space for enterprise development to become professional and competitive.*

**Keywords:** *Accountability, Public Service, State Owned Local Enterprise.*

## **Abstrak**

Menurut UU 5 Tahun 1962 dan UU 32 Tahun 2004, BUMD seharusnya menjadi aktor strategis sekaligus menjadi sumber pendapatan daerah bagi pembangunan ekonomi daerah. Tuntutan terhadap perusahaan untuk mencetak untung dan melayani publik telah menjadi sasaran pengawasan oleh pemerintah dan DPRD. Penelitian ini menemukan bahwa ukuran akuntabilitas BUMD seharusnya merujuk pada perusahaan swasta. Pertanggungjawaban politik kinerja BUMD harus dikurangi untuk memberikan ruang yang luas bagi perkembangan BUMD menjadi perusahaan yang profesional dan kompetitif.

**Kata Kunci:** Akuntabilitas, Pelayanan Publik, BUMD

\*) Peneliti Muda Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI Jakarta Email: [suhartono@dpr.go.id](mailto:suhartono@dpr.go.id)

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang Masalah

Eksistensi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sering menjadi perhatian publik, karena menjadi salah satu aktor yang memainkan peran penting dalam memberikan layanan publik yang berbeda dengan layanan publik yang diberikan birokrasi pada umumnya. Secara legalitas, eksistensi BUMD, keberadaan dan aktivitasnya telah lama diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Pengaturan selanjutnya banyak dilakukan dalam konteks peraturan perundang-undangan dalam lingkup pemerintahan daerah. Saat ini status hukum BUMD hanya diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Badan Usaha Milik Daerah, dimana ada dua status hukum yaitu Perusahaan Daerah (PD) atau Perseroan Terbatas (PT).

Keberadaan BUMD yang selama ini didasarkan pada peraturan perundangan yang ada, menurut Kamaludin memiliki peran dan fungsi sebagai: (a) pelaksana kebijakan pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan daerah; (b) pemupukan dana bagi pembiayaan pembangunan daerah; (c), mendorong peran serta masyarakat dalam bidang usaha; (d) memenuhi kebutuhan barang dan jasa bagi kepentingan publik; (e) menjadi perintis kegiatan usaha yang kurang diminati swasta<sup>1</sup>.

Kontribusi dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), baru bisa diberikan oleh sebagian BUMD, sedangkan sebagian lainnya belum memberikan kontribusi secara signifikan, seperti data pada tahun 1997 hanya 45,5% BUMD yang ber laba dan 54,5% masih merugi<sup>2</sup>. Menurut Biro Analisa Keuangan Daerah Depkeu<sup>3</sup>, masih banyaknya BUMD yang merugi tetapi tetap dipertahankan, dengan alasan untuk menghindari pemutusan hubungan kerja dan menjaga perannya sebagai pemberi pelayanan umum.

Pemikiran perlunya jiwa wirausaha dalam diri penyelenggara pelayanan publik pertamakali dikembangkan oleh David Osborne<sup>4</sup> dalam karya

---

<sup>1</sup> Kamaludin, Rustian. Peran dan pemberdayaan BUMD dalam Rangka Peningkatan Perkeonomian Daerah, dalam Majalah Perencanaan Pembangunan, Nomor 23 Tahun 2001, hal. 1.

<sup>2</sup> Ibid, hal. 10

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Osborne, D. and Gaebler, T., *Reinventing Government*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

*Reinventing Government*. Pemikiran swastanisasi dalam pelayanan publik merupakan salah satu dari jiwa pembentukan BUMD. Salah satu yang ingin dicapai dari swastanisasi adalah pelayanan publik yang berubah dari cara birokrasi yang menekankan pada input (penyerapan anggaran) menjadi pada penekanan *output* (kepuasan konsumen, efisiensi biaya) dan *outcome* (dukungan publik, kepercayaan publik).

Peran dan tanggung jawabnya sebagai pencetak pendapatan dan pelayanan publik dalam prakteknya harus berhadapan dengan mekanisme pertanggungjawaban kinerja yang kompleks dibanding perusahaan swasta pada umumnya. Hal tersebut terjadi, karena terdapat penyertaan modal pemerintah. Penyertaan modal pemerintah menyebabkan BUMD harus dinilai pertanggungjawabannya oleh publik, baik melalui mekanisme hubungan pertanggungjawaban dengan pemerintah maupun DPRD. Publik secara luas, juga sering menuntut dan meminta akuntabilitas dan kinerja dari perusahaan.

## **B. Perumusan Masalah**

Peran dan tugas sebagai sumber pendapatan daerah dan memberikan pelayanan publik sering menempatkan BUMD pada posisi yang sulit, karena peran dan tugas tersebut sering sejalan, tetapi sering juga tidak bisa dipertemukan. Ukuran dalam menilai tanggungjawab BUMD sering digunakan secara tidak konsisten, antara tugas menjadi sumber pendapatan dengan tugas melayani masyarakat. Selain itu, BUMD juga sering dihadapkan pada fakta harus mempertanggungjawabkan tugas pelayanan publik dan sumber pendapatan daerah melalui mekanisme akuntabilitas yang kompleks, baik itu kepada pemerintah, DPRD dan juga masyarakat. Persoalan bagaimana seharusnya BUMD memberikan akuntabilitas kepada pemangku kepentingan tersebut menjadi fokus dari penelitian ini.

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan memberikan gambaran tentang bagaimana bekerjanya akuntabilitas dan pelayanan publik dari BUMD di Provinsi Sumatera Barat, Nusa Tenggara Barat dan Kalimantan Selatan. Penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan persoalan akuntabilitas dan pelayanan publik BUMD bagi

kegiatan penyusunan naskah akademik dan proses penyusunan Undang-Undang tentang BUMD khususnya yang akan mengatur persoalan tersebut.

#### **D. Kerangka Teori**

Untuk melihat lebih jauh persoalan akuntabilitas BUMD dan kaitannya dengan pelayanan publik BUMD, perlu dilihat konsepsi dari kelahiran BUMD dalam perkembangan pemikiran mengenai bagaimana pelayanan publik selama ini dikelola. Gagasan memposisikan pemerintah sebagai *steering* bukan *rowing* merupakan gagasan awal dari David Osborne<sup>5</sup> untuk mengarahkan fungsi pemerintah pada fungsi yang tidak dominan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, ketika kalangan swasta mulai tumbuh, cukup kuat dan mampu memberikan pelayanan yang optimal yang selama ini hanya diberikan oleh pemerintah. Gagasan ini mencoba menarik pemerintah pada posisi menjadi fungsi fasilitator dan regulator kebijakan, sedangkan dalam pelayanan publik memberikan ruang lebih besar bagi pertumbuhan sektor swasta.

Pemikiran pentingnya sektor swasta dalam memberikan pelayanan publik berangkat dari pemikiran bahwa pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah kurang efisien sebagaimana etos kerja swasta dalam melayani pelanggannya. Menurut Abelson<sup>6</sup>, pemikiran tersebut menghasilkan kerangka pemikiran *New Public Management* (NPM) yang memberikan dua konsep kunci. Pertama, peran pemerintah adalah melayani masyarakat atau pemerintah sendiri, dan pemerintah juga bukan sebagai penghasil (*provider*) layanan, yang setiap jasa layanannya dibayar. Kedua NPM merekomendasikan prinsip tata kelola swasta juga perlu berlaku dalam lingkungan pelayanan publik.

Pemikiran NPM ini mendorong terjadinya reformasi pelayanan publik untuk yang pertama kali diterapkan oleh pemerintah New Zealand pada tahun 1987. Setelah sepuluh tahun berjalan Boston memberikan evaluasi atas keberhasilan dan kegagalan penerapan NPM di New Zealand. Selanjutnya David Osborne pada tahun 1993 menghasilkan karya "*reinventing government*" yang mempengaruhi reformasi birokrasi pada masa pemerintahan Clinton.

---

<sup>5</sup> Ibid. hal 16-19.

<sup>6</sup> Abelson, Peter., *Lectures in Public Economics*, Applied Economics, Sydney, 2001, hal.200.

Pada tahun 1995 OECD memberikan laporan terperinci tentang pelaksanaan prinsip-prinsip NPM pelayanan publik yang harus dikelola secara swasta.

Perkembangan pemikiran dan perluasan praktek NPM di beberapa negara maju tersebut melahirkan sejumlah konsepsi penting terkait dengan relasi dan praktek korporasi dan swastanisasi pelayanan publik. Dalam konteks korporisasi dan privatisasi dalam pelayanan publik timbul perdebatan bagaimana pola akuntabilitasnya, yang bila mengacu pada pelayanan yang diberikan oleh birokrasi, selama ini pelayanan tersebut berada dalam pengawasan parlemen. Sedangkan di sektor swasta pengawasannya ditentukan sendiri oleh konsumen ataupun pemilik modal, melalui mekanisme yang diatur oleh aturan perusahaan, seperti rapat pemegang saham ataupun hubungan antara direksi dengan komisaris. Pertanyaan yang muncul dalam hubungan ini adalah: Apakah pelayanan publik yang dikorporasikan tersebut memerlukan pola akuntabilitas tersendiri?

Persoalan akuntabilitas dalam kerangka NPM dalam prakteknya menurut Mulgan<sup>7</sup> dihadapkan pada dua titik penting, yaitu tuduhan adanya dominasi aparatur birokrasi dalam kegiatan pelayanan publiknya atas politisi terpilih dengan menyalahgunakan kemampuan dan pengalamannya dalam proses pembuatan kebijakan. Tuduhan ini menjadi dasar bagi upaya untuk memperkuat kontrol atas aparatur pemerintah dan juga meningkatkan akuntabilitas politik aparatur pemerintah dalam memberikan pelayanan publik. Di sisi lainnya kalangan pendukung NPM, juga melancarkan kritik atas intervensi politik dari politisi di dalam masalah-masalah yang seharusnya menjadi wilayah bekerjanya mekanisme pasar atau wilayah kerja manajer profesional yang tidak berorientasi pada popularitas politik. Berangkat dari kritik kalangan NPM ini lahir pemikiran untuk memperluas wilayah-wilayah pelayanan publik yang seharusnya dilindungi dari intervensi politik.

Perdebatan antara memperkuat kontrol politik dan membatasi kontrol politik atas layanan publik yang berorientasi pasar dapat terjadi juga atas pelayanan publik yang telah dikorporasikan atau diprivatisasi. Kalangan yang membela efisiensi ekonomi atau NPM, menghendaki hak-hak politisi atau pemerintah dipangkas baik dengan menyederhanakan hak-hak tersebut dalam bentuk deviden/bagi hasil atau dengan melakukan transfer aset dari pemerintah ke swasta atau privatisasi. Dengan kata lain pertimbangan ekonomi

---

<sup>7</sup> Mulgan, Richard and John Uhr, *Accountability and Governance*, Discussion Paper No. 71, Public Policy Program Australian National University, September 2000

harus berada diatas pertimbangan politik. Intervensi politik sejauh ini hanya menjadi beban perusahaan, karena perusahaan terkadang dijadikan mesin pencari dana politik. Akuntabilitas korporasi/BUMD seharusnya cukup melalui bursa saham atau saluran rapat umum pemegang saham (RUPS) atau komisaris yang mewakili sebagai pemegang saham.

Pengkritik NPM juga mengajukan argumen apabila kontrol politik dibatasi bagaimana ketika masyarakat tetap menuntut wakil rakyatnya untuk tetap mengartikulasikan ketidakpuasannya melalui mekanisme politik. Hal tersebut kemungkinan besar dapat terjadi karena ada hubungan yang erat antara produk barang atau jasa dari perusahaan dengan barang kebutuhan publik, seperti bahan bakar minyak, listrik, air atau jasa pelayanan sarana publik yang strategis lainnya. Dalam hal ini intervensi politik tidak dapat dihindarkan karena ketidakpuasan konstituen atas harga dan kepuasan pelayanan publik atas perusahaan publik yang berasal dari produk barang maupun jasa merugikan atau membebani kehidupan masyarakat. Hal ini menjadi salah satu alasan masyarakat menghukum politisi melalui Pemilu ketika gagal memnuhi tuntutanannya. Bahkan, kontrol politik bisa lebih luas, karena BUMD baik berbentuk PT atau PD adalah sumber pendapatan daerah, pengelola aset maupun keuangan daerah, dan politik sering tidak dapat dipisahkan dengan sumber keuangan.

## **II. Metode Penelitian**

### **A. Waktu dan Tempat**

Daerah penelitian yang dijadikan lokasi pengumpulan data penelitian tentang Akuntabilitas dan pelayanan publik BUMD adalah Provinsi Sumatera Barat yang dilaksanakan pada tanggal 27 April hingga 3 Mei 2009, Nusa Tenggara Barat pada 27 Juli hingga 2 Agustus dan Kalimantan Selatan pada 5 hingga 11 Oktober 2009. Ketiga daerah tersebut dipilih, karena daerah tersebut memiliki BUMD dengan bidang usaha yang bervariasi. Adapun unit yang akan menjadi obyek penelitian adalah Kepala Daerah, DPRD, Bank Pembangunan Daerah, Perusahaan Daerah Air minum, Perusahaan Daerah yang dibentuk ataupun ada penyertaan modal pemerintah di dalamnya.

## **B. Teknik Pengumpulan Data**

Penelitian ini dari rumusan pertanyaan yang ada dan kerangka teoritis yang tersedia akan menggunakan metode pengumpulan data secara kualitatif. Metode kualitatif memungkinkan rumusan masalah berkembang seiring dengan perkembangan di lapangan yang berangkat dari hasil wawancara, mengingat keterbatasan teoritis dan keinginan memaksimalkan dari tujuan penelitian, untuk memberikan gambaran bekerjanya akuntabilitas dan pelayanan publik dari BUMD di daerah. Untuk memperoleh data-data yang diperlukan agar sesuai tujuan penelitian, penelitian ini menggunakan teknik wawancara dengan panduan pertanyaan. Untuk memaksimalkan informan menjawab wawancara, terlebih dahulu informan mendapat pertanyaan tertulis, selanjutnya dalam wawancara digali lebih jauh sesuai dengan informasi atau data yang disampaikan oleh informan.

Sedangkan informan yang akan diwawancarai ditentukan secara bertujuan mengingat keterbatasan dana dan waktu penelitian yang tersedia. Prioritas keterangan dari informan diharapkan berasal dari pengelola BUMD itu sendiri, dari mulai komisaris, direksi dan mungkin pekerja BUMD, pejabat pemerintah daerah yang menangani BUMD, dan anggota DPRD.

## **III. Hasil Temuan dan Pembahasan**

### **A. Provinsi Sumatera Barat**

#### **A.1. Akuntabilitas**

Provinsi Sumatera Barat sendiri merupakan salah satu Provinsi yang memiliki 4 BUMD. Menurut Dinas Pendapatan Daerah<sup>8</sup> di semua BUMD tersebut terdapat penyertaan modal pemerintah provinsi Sumatera Barat. Semua BUMD di Sumatera Barat telah berbentuk Perseroan Terbatas (PT). Keempat BUMD tersebut adalah PT Bank Pembangunan Daerah (BPD) Nagari di sektor keuangan, PT Grafika, PT ATAS dan PT Dinamika yang bergerak dalam sektor usaha perdagangan.

---

<sup>8</sup> Wawancara dengan staff Dispenda, 28 April 2009.

Posisi penyertaan modal pemerintah dalam BUMD menurut pandangan anggota DPRD Provinsi Sumatera Barat<sup>9</sup> terbagi ke dalam dua jenis yaitu dalam bentuk penyertaan modal dan seluruh modal murni dari pemerintah. Dua bentuk penyertaan modal tersebut disetujui oleh DPRD melalui Peraturan Daerah (Perda) yang mengubah bentuk hukum BUMD yang ada dari Perusahaan Daerah menjadi Perseroan Terbatas. Pertimbangan yang mengemuka di dalam pembahasan di DPRD saat perda tersebut disetujui adalah BUMD dalam bentuk Perusahaan Daerah (PD) kurang mendukung upaya atau menjadi mesin peningkatan pendapatan asli daerah (PAD). Sebelumnya menurut anggota DPRD Sumbar tersebut, dalam bentuk hukum PD, BUMD kurang menunjukkan kinerja yang diharapkan, karena pengelolanya banyak dari mantan birokrat. Selain itu, bidang usahanya tidak fokus dan banyak intervensi dari pemerintah daerah.

Alasan lain dari persetujuan DPRD atas perubahan BUMD dari bentuk hukum PD menjadi PT adalah, dengan perubahan status itu diharapkan BUMD dapat meningkatkan kinerjanya dalam pelayanan-kepada masyarakat dan adanya perbaikan manajemen sehingga mampu menjadi penyumbang PAD. Anggota DPRD tersebut mengakui bahwa saat itu sumbangan PAD dari BUMD dalam APBD sudah mencapai antara 5-10% dari keseluruhan pendapatan daerah. Akan tetapi menurut staff Dinas Pendapatan Daerah<sup>10</sup> yang mengherankan adalah saat dalam status sebagai PD prosentase sumbangannya terhadap PAD jauh lebih besar dibandingkan dengan setelah berubah status menjadi PT.

Fungsi kontrol DPRD juga tampak pada kewenangan DPRD dalam proses penambahan modal sebuah BUMD. Hal tersebut berlangsung pada saat pemerintah mengajukan penambahan modal dalam RAPBD. Menurut anggota DPRD Sumatera Barat<sup>11</sup>, DPRD cenderung menolak usulan tersebut, sepanjang dalam penilaian DPRD, BUMD tersebut masih mampu bertahan mengelola usahanya. Bagi DPRD sendiri prioritas belanja APBD dalam politik anggaran adalah meningkatkan belanja bagi pelayanan publik.

Selain memberikan persetujuan atas modal, DPRD juga melakukan pengawasan terhadap kinerja BUMD terutama dalam pelayanannya kepada masyarakat. Salah satunya bersumber dari laporan BPK yang terkait dengan

---

<sup>9</sup> Wawancara dengan salah seorang anggota DPRD Sumatera Barat , 29 April 2009.

<sup>10</sup> op. cit wawancara staf Dispenda Prov. Sumbar

<sup>11</sup> op.cit wawancara dengan salah seorang anggota DPRD Sumatera Barat

penilaian kinerja dan temuan dari BUMD. Pengawasan DPRD juga diberikan pada aspek pengelolaan, terutama untuk mencapai target sumbangan BUMD terhadap pendapatan asli daerah. Hasil pengawasan berupa tuntutan perbaikan manajemen dan pergantian direksi terhadap BUMD yang kurang mencapai target yang ditetapkan dalam peraturan daerah.

Pengawasan bukan hanya dilakukan oleh DPRD, tetapi juga pemerintah. Menurut staf biro perekonomian provinsi Sumatera Barat<sup>12</sup> status hukum perusahaan daerah (PD) memberikan ruang pengawasan bagi pemerintah yang lebih besar ketimbang perseroan terbatas (PT). Perubahan status hukum itu sendiri dalam pandangan pemerintah juga diharapkan menjadi faktor pendorong bagi BUMD untuk lebih profesional dan akuntabel. Pada saat berbentuk PD, pengawasan dilakukan melalui aparat pemerintah yang ditempatkan sebagai Dewan Pengawas. Hal tersebut dapat dilakukan karena komposisi saham saat itu mutlak milik pemerintah, sehingga memungkinkan pemerintah baik secara legal dan faktual lebih leluasa untuk menempatkan aparatnya mulai dari dewan pengawas hingga direksi. Sedangkan ketika BUMD sudah berbentuk PT kontrol pemerintah hanya dapat dilakukan melalui rapat umum pemegang saham (RUPS) atau melalui salah seorang komisaris karena pemerintah hanya sebagai salah satu pemegang saham mayoritas.

Bagi pengelola BUMD sendiri, pemeriksaan keuangan perusahaan yang dilakukan oleh BPK menimbulkan persoalan tersendiri terkait dengan standar pemeriksaan atas pengelolaan keuangan perusahaan. Menurut direksi PT Grafika<sup>13</sup>, salah satu BUMD yang bergerak di bidang usaha percetakan, standar yang digunakan sama dengan standar pemeriksaan pada satuan kerja pemerintah daerah. Sebagai contoh tender pembelian harus mengikuti ketentuan peraturan pemerintah, padahal pada satu sisi pengadaan/pembelian mesin cetak bagi sebuah perusahaan tentunya terkadang memerlukan mesin dengan harga murah, dan kualitas kerja yang memadai. Selain itu terkadang momentum harga terbaik tidak bisa selalu dilakukan dengan tender. Akibatnya lingkungan dunia usaha yang membutuhkan efisiensi dan kecepatan ekspansi dalam proses kerjanya sesuai dengan kebutuhan usaha sering terkendala dengan standar dan sistem pengawasan pemerintah pada umumnya.

---

<sup>12</sup> Wawancara dengan staf biro perekonomian Prov. Sumbar, 28 April 2009.

<sup>13</sup> Wawancara dengan direksi PT Grafika, 29 April 2009

Sedangkan, status PT Bank Nagari, yang pada satu sisi sahamnya dimiliki oleh pemerintah provinsi dan kabupaten/kota menyebabkan ada banyak pemangku kepentingan yang masing-masing memiliki target PAD sesuai besar sahamnya. Kondisi tersebut menyebabkan kontrol politik DPRD dan pemerintah tidak sebesar terhadap PDAM. Selain itu untuk operasionalisasi dan pengelolanya, Bank Nagari juga harus tunduk pada aturan Bank Indonesia. Industri atau jasa keuangan ini memiliki aturan main sendiri, sehingga mekanisme kontrol dari pemerintah hanya melalui RUPS, sementara kebijakan operasionalisasi berada di bawah pengawasan BI.

Pemekaran daerah memiliki dampak terhadap akuntabilitas pelayanan publik dari BUMD. Salahsatunya dialami oleh PDAM Kota Bukit Tinggi, terkait dengan penguasaan pengelolaan sumber daya air baku yang terpengaruh oleh pemekaran wilayah administrasi pemerintahan. Setelah Kabupaten Agam dimekarkan menjadi Kabupaten Agam dan Kota Bukittinggi, PDAM Kota Bukittinggi harus memperoleh izin dan membayar sejumlah retribusi pemanfaatan sumber daya air tersebut kepada pemerintah daerah Kabupaten Agam dan masyarakat dimana sumber air itu berada. Hal ini menyebabkan harga air minum yang harus dibayar warga kota Bukit Tinggi menjadi lebih mahal, karena PDAM harus mengeluarkan biaya tambahan berupa retribusi kepada Pemda Kabupaten Agam dan masyarakat setempat.

## **A.2. Pelayanan Publik**

Bagaimana BUMD di Sumatera Barat memainkan peran pelayanan publik tidak bisa dipisahkan dari tugas BUMD baik dalam bentuk PD ataupun PT sebagai sumber pendapatan daerah. Dalam kenyataannya sebagian BUMD bukan sebagai *profit center*, sumber PAD, tetapi justru sebagai *cost center* yang membebani anggaran belanja pemerintah daerah. Kasus perusahaan daerah air minum (PDAM) merupakan kenyataan bahwa kebutuhan penyediaan air minum membutuhkan infrastruktur yang pendanaannya tidak bisa mengandalkan sepenuhnya dari perolehan penjualan jasa pelayanan air, ketika harga diregulasi tersendiri melalui peraturan daerah. Pendapatan perusahaan dari tarif yang ada tidak dapat memenuhi kebutuhan ekspansi tersebut. Olehkarenanya belanja pemerintah melalui dinas pekerjaan umum (PU) menjadi andalan untuk memenuhi kebutuhan ekspansi tersebut.

Struktur pasar dalam pelayanan air minum memang kosong dari pemain swasta atau bukan termasuk pasar persaingan sempurna. Ini

menyebabkan pemerintah harus menjadi penyedia layanan sebagai bagian dari fungsi pemerintah menyediakan layanan publik. Struktur pasar yang minus swasta tersebut disebabkan tarif air ditentukan melalui peraturan daerah bukan hukum pasar, sehingga tarif lebih mencerminkan dimensi sosial politik daripada ekonomi (permintaan dan penawaran). Sebagai contoh tarif air pada PDAM Bukit Tinggi dari harga pokok Rp.1340/m<sup>3</sup> dijual hanya Rp.1350/m<sup>3</sup>. Di lapangan, terdapat banyak aturan yang mengatur struktur harga yang boleh dibebankan ke konsumen, menurut Peraturan Pemerintah (PP) 16/2006 yang mengatur tarif harus melalui DPRD. Kinerja dan pengawasannya diatur dengan Keputusan Mendagri (Kepmen) 47/99, dimana dalam Kepmen tersebut kontribusi PDAM diberikan merupakan bagian dari laba. Akibatnya PDAM yang hanya mampu menutupi biaya operasional dari tarif yang dipungutnya, harus menyerahkan 55% dari laba ke kas daerah. Untuk itu, sering yang disetor bukan bagian dari laba tetapi 7% dari total penjualan perusahaan atau 15 juta/bulan.

Selain itu, menurut salah seorang direksi PDAM Bukit Tinggi<sup>14</sup> kalangan DPRD juga menuntut PDAM mampu memenuhi janji kampanye mereka untuk menyediakan jaringan air minum ke daerah pemilihannya. Disisi lainnya, dengan kewenangan membuat Peraturan Daerah menyebabkan DPRD melakukan politik kontrol atas tarif. Padahal bagi PDAM tarif merupakan salah satu instrumen untuk meningkatkan sendiri. Sehingga memenuhi tuntutan politisi di DPRD bukan mudah, karena untuk memenuhi ada skala ekonomi perusahaan. Skala ekonomi tersebut terkait dengan biaya produksi, beban harga yang harus ditanggung konsumen, dan tentunya juga kemampuan perusahaan dalam membangun jaringan infrastruktur. Di sisi lain untuk memenuhi aspek tersebut diperlukan anggaran yang dipengaruhi oleh persetujuan DPRD dan Pemerintah baik terkait dengan Peraturan Daerah mengenai tarif layanan dan juga pembangunan infrastruktur. Sehingga PDAM posisinya sangat tergantung pada keputusan politik antara pemerintah dan DPRD, bukan berdasarkan kemampuan perusahaan.

Pelayanan yang diberikan oleh PT Bank Nagari merupakan produk jasa perbankan yang dalam kenyataannya telah tumbuh dan dipenuhi oleh pemain swasta. Struktur pasar jasa perbankan adalah persaingan sempurna, sehingga untuk sisi pelayanan publik, nyaris swasta dapat menggantikan peran dari bank pemerintah. Namun, dari sisi jaringan pelayanan PT Bank Nagari

---

<sup>14</sup> Wawancara dengan direksi PDAM Bukit Tinggi, 29 April 009

mampu memberikan pelayanan hingga tingkat kecamatan. Kemampuan ini dapat menutupi kekurangan swasta untuk memberikan pelayanan jasa keuangan dan sekaligus merintis usaha pelayanan jasa keuangan. Bagi pemain swasta untuk bisa sampai ke tingkat kecamatan bahkan pedesaan tentunya harus menyediakan belanja modal yang besar terkait infrastruktur dan sumberdaya manusianya. Dengan kepemilikan mayoritas dari pemerintah daerah, penempatan anggaran belanja daerah pada Bank Nagari menambah keunggulan bank ini dari sisi pemodalannya untuk bersaing dengan swasta dalam melayani masyarakat hingga tingkat pedesaan.

Satu hal yang menarik juga dari fenomena PT Bank Nagari, untuk meningkatkan keinerjanya bukan hanya memiliki kantor layanan di Sumatera Barat saja tetapi sudah meluas keluar Sumatera Barat. Tentunya pelayanan publik yang diberikannya tidak lagi menjadikan masyarakat Sumatera Barat sebagai kelompok sasaraannya. Di sini menjadi menarik apakah sebuah layanan publik, dimana sahamnya dimiliki oleh pemerintah daerah tertentu, namun layanan lebih luas dari sekedar masyarakat di wilayah administrasinya.

BUMD dengan status PT lainnya (Grafika dan Dinamika), bergerak di sektor perdagangan dimana juga merupakan pasar persaingan sempurna. Secara umum juga tergambar bahwa sektor ini juga telah banyak tumbuh keterlibatan usaha mikro kecil dan menengah (UMKM). Kondisi ini juga menjadi kritik dari DPRD dimana BUMD bergerak di sektor dimana UMKM juga banyak terlibat. Untuk membatasi ruang gerak tersebut PT Grafika memperluas pasar di luar Sumatera Barat. Hal yang sama juga dilakukan oleh Bank Nagari. Konsumen dan publik sudah diartikan sama sehingga perlu lebih jelas lagi pelayanan publik yang dimainkan oleh BUMD yang bergerak di sektor dimana pasarnya merupakan persaingan sempurna.

## **B. Provinsi Nusa Tenggara Barat**

### **B.1. Akuntabilitas**

Provinsi NTB memiliki 4 BUMD yaitu PT Bank NTB, PT Gerbang NTB Mas, dan PD Bank Perkreditan Rakyat (BPR) NTB, serta PT Maju Daerah Bersaing. Dari sejumlah BUMD tersebut akuntabilitas BUMD dilakukan melalui pengawasan pemerintah baik dari penempatan komisaris maupun melalui mekanisme RUPS. Sedangkan, DPRD sendiri juga melakukan fungsi pengawasan dari sisi kinerja perusahaan dan isu politik dari keberadaan

Perbedaan fokus ini tampak dari struktur pasar pelayanan dan cara kerjanya. Selain itu, pemerintah daerah juga melakukan penyertaan modal pada PT Angkasa Pura I dan PT Suara Nusa Media Perkasa. Penyertaan modal pemerintah pada dua perusahaan terakhir posisinya bukan sebagai saham mayoritas.

Pelayanan publik menjadi pertimbangan yang lebih penting daripada status kepemilikan menurut wilayah administratif. Hal ini tampak dari kebijakan mempertahankan PDAM Kota Mataram untuk melayani Kabupaten Lombok Barat. Dalam hal ini, Pemerintah Daerah Kota Mataram dan Kabupaten Lombok Barat tidak membagi PDAM karena pemekaran wilayah. Salah satu pertimbangannya karena alasan efisiensi pelayanan dan wilayah layanan yang sama serta adanya pembagian saham yang jelas antara dua kabupaten/kota yang dilayani oleh PDAM yang sama.

Selain itu, menurut direksi PDAM Kota Mataram, pemerintah dan DPRD juga menetapkan target PAD dan pelayanan tertentu. Walaupun demikian, kemampuan PDAM terbatas, karena perluasan jaringan infrastruktur pelayanan membutuhkan dukungan APBD yang menjadi wilayah kewenangan pemerintah dan DPRD. Pada tingkat pelaksanaan pembangunan jaringan dilakukan oleh dinas pekerjaan umum. Sedangkan PDAM hanya memanfaatkan jaringan yang terbangun. Dalam prakteknya sering terjadi perbedaan arah pembangunan infrastruktur antara dinas terkait dengan PDAM.

NTB memiliki kebijakan yang unik dengan memiliki PD BPR selain PT Bank NTB pada sektor jasa keuangan. Pembentukan PD BPR diarahkan untuk melayani pembiayaan sektor usaha mikro kecil dan menengah yang merupakan kategori mayoritas usaha dari masyarakat NTB. Sektor ini dinilai oleh pemerintah masih minim peran dari swasta dan model pendekatan yang lebih merakyat menyebabkan peran BPR lebih dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Menurut staf biro perekonomian dan Kepala Bappeda NTB<sup>20</sup>, alasan keberadaannya hingga melayani masyarakat pedesaan menyebabkan PD BPR terus dikembangkan oleh pemerintah. Bunga kredit yang ditawarkan oleh BPR lebih rendah dari sektor perbankan pada umumnya, karena BPR lebih rendah biaya penyalurannya dari perbankan sekalipun bunga yang ditawarkan oleh PT Bank NTB. Bahkan menurut Kepala Bappeda, laba PD

---

<sup>20</sup> wawancara dengan staf biro perekonomian dan Kepala BAPPEDA NTB 13 Juni 2009

BPR sempat lebih besar daripada PT Bank NTB, bahkan dari sisi rasio modal dengan sumbangannya kepada APBD, PD BPR lebih besar dari PT Bank NTB.

Sedangkan PT Gerbang NTB Emas (GNE) sendiri, menurut Biro Perekonomian Pemerintah Provinsi NTB<sup>21</sup>, dari sisi pelayanan publik fokus pada pengelolaan potensi ekonomi yang dimiliki oleh NTB, terutama di sektor pertanian dan peternakan. Salah satunya, di sektor peternakan PT GNE diarahkan untuk mendukung program pemerintah dalam mencetak satu juta sapi yang merupakan potensi yang dimiliki NTB. Untuk mengefektifkan fungsi pengembangan potensi ekonomi daerah, PT GNE merupakan hasil dari perubahan sejumlah perusahaan daerah yang sebelumnya juga memiliki fokus pada pertanian. Perubahan status dari PD ke PT, merupakan upaya pemerintah untuk mendorong perusahaan dapat berkembang seperti perusahaan swasta, namun tetap memiliki fokus mendukung program pemerintah seperti program satu juta sapi.

## **C. Provinsi Kalimantan Selatan**

### **C.1. Akuntabilitas BUMD**

Hubungan akuntabilitas BUMD dengan pemerintah dan DPRD di Kalimantan Selatan memberikan gambaran bahwa hubungan tersebut mendorong keberhasilan salah satu BUMDnya untuk mencapai target layanan publik. Salah satunya terjadi pada PDAM Kota Banjarmasin yang telah mampu memenuhi hampir 90% kebutuhan air minum warga kota Banjarmasin. Keberhasilan tersebut menurut Direktur Utama (Dirut) PDAM Kota Banjarmasin<sup>22</sup> merupakan hasil dari dukungan yang kuat dari DPRD dan Pemerintah dalam membantu pengembangan infrastruktur jaringan layanan dan kemauan pemerintah daerah untuk tidak membebankan setoran untuk PAD.

Lebih jauh lagi menurut Dirut PDAM Banjarmasin, dukungan yang besar terhadap pengembangan PDAM diperoleh karena posisi pelayanan air minum menjadi isu publik yang penting bagi masyarakat Kota Banjarmasin. Hal tersebut disebabkan wilayah Banjarmasin secara topografis termasuk daerah yang sulit memperoleh air baku dari sungai dan tanah. Pada tahun

---

<sup>21</sup> Wawancara dengan staf biro perekonomian Prov. NTB 13 Juni 2009

<sup>22</sup> Wawancara dengan Dirut PDAM Kota Banjarmasin 7 November 2009

2000 saja, warga Kota Banjarmasin pernah mengalami wabah penyakit akibat rendahnya kualitas air minum, sehingga dalam 10 tahun terakhir menjadi isu prioritas dalam agenda kebijakan pemerintah daerah.

Tuntutan publik yang tinggi terhadap terpenuhinya layanan air bersih menyebabkan DPRD dan Pemda memberikan perhatian yang lebih dengan memberikan komitmen penyertaan modal secara konsisiten sejak tahun 2001 dan ada perencanaan hingga tahun 2013. Bahkan PDAM menargetkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan dengan melalui investasi infrastruktur hingga 800 milyar dengan konsep *Build Operate Transfer (BOT)*. Komitmen ini memungkinkan PDAM tidak perlu meminjam kepada Bank Dunia ataupun menyerahkan pengelolaan pada pihak swasta murni, tetapi cukup dengan menyicil melalui bagian pendapatan yang disisihkan.

Dalam pandangan anggota DPRD Provinsi Kalimantan Selatan<sup>23</sup>, pengawasan terhadap perusahaan dimana terdapat penyertaan modal dari APBD tetap perlu dilakukan terutama terhadap kinerja, pelayanan masyarakat dan terhadap aset-aset daerah yang dikelola oleh perusahaan tersebut. Persoalan inefisiensi tidak harus menyebabkan PD harus dibubarkan, tetapi DPRD dapat memberikan rekomendasi berupa perubahan manajemen. Sedangkan keluhan terhadap pelayanan biasanya DPRD memberikan rekomendasi perbaikan pelayanan atau juga melalui mekanisme penentuan tarif.

Pengalaman berbeda dialami oleh PDAM Barito Kuala yang tingkat kebutuhan air bersihnya tinggi, namun dengan kondisi alam dan wilayah yang sulit untuk memperoleh air baku, dan dihadapkan pada pembebanan yang besar pada fungsi pelayanan sosial. PDAM Barito Kuala baru mampu melayani 15% masyarakat, padahal hampir 80% kualitas air bakunya rendah bahkan tidak layak dikonsumsi karena sebagian besar wilayahnya tanah gambut dan rawa yang rentan terhadap intrusi air laut.

PDAM Barito Kuala yang juga dibentuk sebagai akibat dari pemekaran daerah dalam pengangkatan direksi dilakukan oleh Kepala Daerah. Menurut direksi PDAM Barito Kuala<sup>24</sup>, mereka dalam mengelola PDAM bertanggungjawab kepada Kepala Daerah yang mengangkatnya. Olehkarenanya, menurut direksi PDAM juga, bahwa perusahaan lebih banyak dituntut menjalankan fungsi sosial, disisi yang lainnya permodalan hanya

---

<sup>23</sup> Wawancara dengan anggota DPRD Kalimantan Selatan, 6 November 2009

<sup>24</sup> Wawancara dengan direksi PDAM Barito Kuala, 6 November 2009

berasal dari keuangan sendiri atau diperoleh dari pelanggan. Tentunya tuntutan menjalankan fungsi sosial terkait dengan posisi kepala daerah, namun kebutuhan bagi pengembangan perusahaan termasuk perluasan layanan memerlukan dukungan politik anggaran. Status hukum sebagai PD, baik dari sisi permodalan maupun tata kelola lembaga PDAM Barito Kuala harus bertanggung jawab kepada pemerintah daerah dalam hal ini Kepala Daerah.

Pengawasan oleh pemerintah dilakukan melalui direksi yang diangkat oleh kepala daerah dan unsur dewan pengawas yang juga ditunjuk oleh pemerintah daerah. Kondisi ini juga terjadi terhadap PD BPD Kalimantan Selatan. Dampak yang bisa dilihat adalah sulitnya direksi memberikan keterangan, karena harus mendapat konfirmasi dari pemerintah daerah. Hal ini berbeda dengan saat wawancara dengan PT Bank Nagari dan PT Bank NTB. Padahal, struktur pasar perbankan di Kalimantan Selatan juga berciri persaingan sempurna, yang menuntut pelayanan yang kompetitif dengan swasta.

## **C.2. Pelayanan Publik**

Dari sejumlah BUMD di Kalimantan Selatan, PDAM Kota Banjarmasin dan PDAM Barito Kuala memiliki fungsi pelayanan publik yang tinggi dan strategis. Kondisi alam dan kebutuhan air bersih telah menempatkan PDAM sebagai perusahaan daerah yang strategis dan memiliki nilai tersendiri dalam memberikan layanan publik baik di sisi pemerintah maupun masyarakat.

Posisi dan latar lingkungan yang mendukung pelayanan publik dari PDAM menyebabkan kontrol politik dari pemerintah dan DPRD lebih mengarah pada penguatan pemenuhan harapan masyarakat akan air bersih. Komitmen tersebut ditunjukkan dengan komitmen dukungan permodalan hingga tahun 2013 sehingga PDAM Kota Banjarmasin mampu melayani mendekati 100% masyarakat dan mampu menjadi sumber PAD.

Sedangkan PDAM Barito Kuala belum optimal dalam memberikan layanan karena wilayah yang dilayani memiliki hambatan dari ketersediaan bahan baku air minum dan baru dibentuk sebagai bagian dari pemekaran daerah. Saat ini PDAM Barito Kuala, baru dapat melayani 15% masyarakat Kabupaten Barito Kuala yaitu 32.000 orang dari 267.000 penduduk dan baru 9 kecamatan yang terlayani dari 17 kecamatan. Hal tersebut disebabkan PDAM harus mengolah air minum dari sumber air yang masih tinggi tingkat keasinanannya, karena wilayahnya dipenuhi oleh rawa-rawa dan intrusi air

laut. Target layanan publik juga sulit dipenuhi karena sebagian besar pendapatan PDAM habis untuk operasional, sedangkan penambahan modal terkait perluasan jaringan sulit dipenuhi dari APBD kabupaten baru ini.

Provinsi Kalimantan Selatan termasuk yang masih mempertahankan Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Selatan yang bergerak di jasa keuangan dalam bentuk PD. Selain itu, BUMD dalam bentuk PD adalah PD Bangun Benua sebagai hasil merger tiga perusahaan daerah pada tahun 2000. Fokus bisnis dari PD Bangun Benua dijalankan oleh anak perusahaan PT Ambapes bekerjasama dengan Pelindo yang bergerak dalam pengerukan sungai dan PT Bangun Benua Persada bergerak dalam bidang penambangan Batu Bara. Bentuk hukum ini menunjukkan bahwa pemerintah masih memiliki kekuatan pengendali dari perusahaan tersebut melalui kepemilikan penuh atas modal perusahaan. Dari sisi pasar jasa keuangan, Kalimantan Selatan termasuk sudah banyak pelaku swasta yang memberikan pelayanan yang sejenis dengan BUMDnya. Tampaknya status PD menjadi salah satu faktor yang menyebabkan aspek pelayanan publik yang bersifat terbuka kurang berkembang, terutama dalam memberikan penjelasan mengenai perkembangan pelayanan dari BPD.

#### **D. Akuntabilitas dan Pelayanan Publik BUMD: Masalah dan Tantangan**

Dari deskripsi kondisi BUMD di tiga provinsi dapat diperoleh beberapa poin penting terkait dengan persoalan akuntabilitas dan pelayanan publik BUMD. **Pertama**, perubahan status hukum BUMD dari Perusahaan Daerah (PD) menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1962 menjadi Perseroan Terbatas (PT) mempengaruhi akuntabilitas BUMD tersebut. Dalam status sebagai PD, dimana seluruh modal perusahaan berasal dari pemerintah, maka pengawasannya seluruhnya dilakukan oleh pemerintah melalui dewan pengawas yang berasal dari pemerintah. Selain itu aparat pemerintah, dalam hal ini birokrasi menjalankan operasionalisasi dari perusahaan daerah tersebut. Pada saat berbentuk PD, seperti di Sumatera Barat, BUMD mulai dari direksi hingga dewan pengawas berasal dari birokrasi. Dampaknya cukup jelas keuangan perusahaan sulit dipisahkan dari keuangan pemerintah daerah, sehingga bagi Dinas Pendapatan Daerah, dalam neraca pendapatan daerah tampak bahwa sumbangan PD terhadap pendapatan Asli Daerah jauh lebih besar daripada BUMD berbentuk PT, karena yang masuk dalam neraca kas daerah adalah pendapatan dari dividen sesuai porsi saham pemerintah pada

perusahaan. Sedangkan saat masih berbentuk PD seluruh keuntungan perusahaan menjadi pendapatan daerah.

Walaupun konsekuensi status PD dan PT berbeda, dalam prakteknya perubahan status dari PD ke PT belum sepenuhnya mempertegas pola akuntabilitas antara pemerintah dengan perusahaan baik karena penyertaan modal atau atas kebijakan pemerintah yang lainnya. Pola akuntabilitas yang terbangun bukan bersifat kelembagaan tetapi bersifat personal. Kasus pemberian "fee" oleh sejumlah Bank Pembangunan Daerah kepada kepala daerah merupakan praktek yang bertentangan dengan Peraturan Bank Indonesia. Praktek pemberian fee tersebut menurut Indonesia *Corruption Watch* (ICW) dalam dengar pendapat dengan DPD<sup>25</sup>, merupakan bagian dari balas jasa atas penempatan APBD pada Bank tersebut. Menurut anggota KPK, M Jasin, salah satunya merujuk pada praktek BPD NTB sebelum menjadi PT yang dalam salah satu Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) menyetujui pemberian tunjangan pensiun duapuluh empat (24) kali gaji atas prestasi direksi dalam menghimpun dana. Sebaliknya Kepala Daerah mendapatkan fee atas penempatan dana APBD di Bank tersebut berupa honor pembinaan, dan honor peserta RUPS.

Fenomena penempatan dana APBD pada Bank Pembangunan Daerah menunjukkan bahwa fungsi BUMD dalam pelayanan jasa keuangan hanya sebatas menggantikan fungsi pengelolaan kas daerah, bukan fungsi pelayanan jasa keuangan kepada masyarakat sebagai pengumpul dana masyarakat dan menyalurkannya melalui mekanisme pasar. Fenomena ini menunjukkan bahwa pelayanan jasa keuangan oleh BUMD berada di wilayah pasar persaingan sempurna, dimana secara umum peran swasta sudah kuat. Kehadiran BUMD di sektor jasa keuangan yang hanya memainkan fungsi pengelolaan kas daerah tentunya bukan fungsi ideal dalam konteks peningkatan pendapatan daerah maupun tanggungjawab pelayanan publik.

Batas tanggungjawab ini perlu diperjelas, terutama tanggungjawab pengelola BUMD kepada pemerintah, karena sering posisi pengelola yang sebagian besar masih diangkat oleh Kepala Daerah berpotensi akan memberikan balas jasa yang memungkinkan terjadinya penyalahgunaan kewenangan dalam mengelola BUMD. Selain itu, Kepala Daerah yang merupakan hasil dari kontestasi politik akan menciptakan ruang baru pola

---

<sup>25</sup> "ICW Pertanyakan "Fee" BPD untuk Kepala Daerah", diunduh dari <http://www.kompas.com> 3 November 2010

hubungan yang bersifat privat antara politik dengan pengelolaan BUMD yang bisa jadi tidak mendorong BUMD menjadi perusahaan yang profesional, tetapi menjadi perusahaan yang lebih menjalankan kepentingan politik.

Ketika hubungan antara pemerintah dan BUMD menunjukkan adanya penyimpangan, membenarkan argumen pengkritik NPM bahwa kontrol politik pada BUMD walaupun sudah diswastanisasi tetap diperlukan, karena birokrat dan pengelola perusahaan berpotensi menyalahgunakan kewenangan dalam pembuatan kebijakan. Dalam konteks hubungan antara kepala daerah dan BUMD sudah tampak gejala hubungan imbal balik yang berpotensi merugikan keuangan daerah. Hal yang sama juga terjadi pada produk layanan Bank Pembangunan Daerah yang lebih mengandalkan pada pengelolaan dana APBD daripada menyerap dana masyarakat secara umum atau berfungsi sebagai intermediasi, sebagaimana bank pada umumnya. Kondisi ini menjadikan BUMD di sektor perbankan kurang optimal sebagai sumber pendapatan daerah dan juga dalam memperluas layanan pada masyarakat.

Di sisi lain kontrol politik juga memberikan ruang bagi politisi untuk mempengaruhi kebijakan direksi dalam pengembangan usaha atau pelayanan. Salah satunya tampak dari permintaan politisi kepada PDAM Bukit Tinggi untuk membuka pelayanan air minum ke daerah pemilihannya. Tentunya untuk memenuhi hal tersebut perusahaan memiliki keterbatasan modal dan memiliki prioritas menekankan efisiensi daripada popularitas politik. Di sisi yang lain, politisi mempunyai instrumen persetujuan anggaran terkait dengan alokasi infrastruktur, sehingga tekanan politik dapat dilakukan dengan jalur alokasi anggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sehingga tidak bisa dihindarkan, BUMD harus memenuhi tuntutan politik, walupun dari sisi bisnis tuntutan tersebut tidak efisien ataupun mendatangkan keuntungan bagi perusahaan.

**Kedua**, BUMD yang pada dasarnya mengelola kekayaan negara atau daerah yang dipisahkan untuk dikelola dengan prinsip swasta dan dengan tujuan mencetak untung bagi pendapatan daerah. Dalam kenyataan di tiga provinsi tersebut, terdapat BUMD yang bergerak dalam pelayanan air minum atau PDAM tidak mampu sepenuhnya menjadi sumber pendapatan daerah, karena tarifnya diregulasi melalui proses politik. Bukan hanya tarif, tetapi juga kewajiban perusahaan terhadap pendapatan daerah diatur oleh Peraturan Daerah. Tarif sendiri merupakan sumber pendapatan satu-satunya bagi perusahaan dan perusahaan tidak bisa menentukan tarif untuk memaksimalkan keuntungan. Sehingga sebagian besar keuntungan berupa

tingkat keterpuasan layanan di mata konsumen bukan keuntungan yang menjadi sumber pendapatan asli daerah.

Pada satu sisi layanan air minum untuk beberapa wilayah sudah merupakan layanan publik atas kebutuhan primer yang strategis, seperti daerah yang sulit memperoleh air minum baku yang layak konsumsi seperti di daerah gambut atau rawa-rawa. Akibatnya posisi operasional BUMD di sektor ini bukan menjadi *profit center* (pencetak untung) tetapi *cost center* (hanya belanja). Ukuran profit bagi perusahaan yang bekerja di wilayah strategis tersebut bukan diukur secara keuangan, tetapi seharusnya diukur atas dasar kepuasan dan dukungan publik yang luas akan layanan publik yang diberikan oleh BUMDnya. Hanya saja, ketika kebutuhan akan layanan publik seperti air minum itu tinggi, di beberapa daerah investasi pemerintah untuk infrastruktur masih minim, sehingga tingkat keterlayanan masyarakatnya masih rendah, seperti PDAM Barito Kuala. Selain itu, program pemerintah pusat juga sering berbeda dengan kebutuhan perusahaan. Dampaknya layanan publik pertumbuhannya juga tidak sebaik dari PDAM Kota Banjarmasin.

Keterbatasan kemampuan BUMD seperti PDAM Barito Kuala menjadi mesin pencetak pendapatan daerah dan juga pelayan publik yang strategis seharusnya menempatkan BUMD dalam tahap tersebut bukan menjadi perusahaan yang berorientasi swasta, tetapi seharusnya dalam tahap awal pengembangannya menjadi satuan kerja pemerintah daerah (SKPD) terutama dalam tahap pengembangan infrastruktur. Pada masa awal pengembangan hampir seluruh operasional dari perusahaan masih tergantung dari belanja infrastruktur pemerintah. Posisinya strategis dalam melayani masyarakat dan menjadi salah satu indikator capaian target dari *millennium development goals* (MDGs) yaitu penyediaan air bersih.

PDAM Kota Banjarmasin yang telah mampu melayani hampir seluruh masyarakat Kota, perlu menjadi perusahaan terbuka, karena infrastruktur sudah tersedia dan memerlukan ruang untuk ekspansi dan meningkatkan kualitas layanan pada masyarakat. Orientasi sebagai perusahaan pada kasus PDAM Kota Banjarmasin diperlukan, karena perusahaan yang sehat tentunya punya visi pelayanan tersendiri, sehingga juga memiliki kebutuhan pengembangan sendiri. Menurut Direktur PDAM Kota Banjarmasin<sup>26</sup>, sering orientasi belanja infrastruktur pemerintah tidak sejalan dengan visi

---

<sup>26</sup> Op.cit

pengembangan infrastruktur perusahaan. Direktur PDAM mencontohkan program penyediaan air bersih pemerintah pusat cenderung meningkatkan belanja infrastruktur air minum dalam bentuk mobil tangki air, sedangkan visi perusahaan adalah perluasan pipa saluran air bersih sesuai dengan kondisi masyarakat yang dilayani. Apabila perusahaan mengikuti program pemerintah tersebut maka target perluasan jaringan layanan bisa tidak terpenuhi karena strategi tersebut berlawanan dengan kebutuhan masyarakat.

BUMD yang fokus pada pelayanan masyarakat dan belum mampu menjadi sumber pendapatan daerah dapat juga tidak berbentuk SKPD. Pelajaran dapat diambil saat terjadi proses pemekaran daerah, dimana pelayanan air minum dipengaruhi oleh perubahan wilayah administratif. Salah satunya terhadap pengelolaan sumberdaya air yang dikelola dan masyarakat yang dilayaninya. Dalam kasus ini, apabila SKPD harus terjadi pemisahan, tetapi dalam bentuk BUMD bisa ditempuh cara lain yang tidak mengganggu pelayanan. Kasus yang terjadi pada PDAM Bukit Tinggi menunjukkan pemisahan, karena terjadi pemisahan administratif. Dampaknya biaya operasionalisasi perusahaan menjadi lebih tinggi, karena harus membayar kompensasi atas bahan baku air minum dari daerah lainnya. Sedangkan PDAM kota Mataram walaupun berada di kota Mataram tetap melayani wilayah Kabupaten Mataran Barat. Hal tersebut bisa dilakukan karena PDAM Kota Mataram permodalannya dimiliki oleh dua pemerintah daerah, tanpa harus ada pemisahan perusahaan berdasarkan kepemilikan sebagai dampak pemekaran.

**Ketiga**, BUMD yang memiliki beban dan fokus khusus untuk layanan publik hanya PDAM, sedangkan BUMD yang lainnya memberikan pelayanan, dimana swasta sudah mulai tumbuh bahkan sudah berkembang dengan baik. Kenyataan ini seharusnya mendorong prioritas pembentukan dan pengembangan BUMD di luar PDAM, diarahkan pada tujuan menjadi sumber pendapatan daerah bagi pemerintah dan dampaknya terhadap pertumbuhan peran swasta.

Gambaran di tiga provinsi tersebut juga memberikan landasan bagi peninjauan kembali fungsi BUMD di sektor perdagangan umum. Perdagangan umum merupakan layanan yang berada di wilayah pasar persaingan sempurna, seperti percetakan, pengisian bahan bakar, atau perdagangan komoditas tertentu. BUMD yang bergerak di perdagangan umum, juga lebih menjadi penyedia jasa layanan kebutuhan pemerintah, akibatnya sektor usaha

kecil dan menengah kurang mendapat kesempatan dalam memberikan layanan yang sama.

Perbedaan fungsi dan beban yang dijalankan BUMD seharusnya diatur secara jelas antara beban dan tanggungjawabnya. BUMD seperti PDAM yang secara investasi penuh dengan modal pemerintah, status hukumnya sebagai perusahaan seharusnya hanya bentuk lain dari pelayanan publik yang berjiwa swasta, seharusnya bobot akuntabilitasnya bukan pada kontribusinya pada PAD tetapi tingkat kepuasan layanan. Sedangkan perusahaan yang dibebankan sebagai sumber pendapatan daerah, seharusnya ruang pengelolaan keuangan perusahaan tidak sama dengan sistem pengelolaan keuangan negara pada umumnya, karena apabila mengikuti peraturan pemerintah akan memperlambat gerak perluasan dan inovasi usaha bahkan pelayanannya. Aspek pengelolaan keuangan menurut Dirkesi PT Grafika<sup>27</sup>, BUMD di Sumatera Barat menggambarkan adanya kekurangan-kesesuaian antara kebutuhan dengan proses realisasinya. Akibatnya saat kebutuhan penambahan mesin produksi mendesak sebagai adanya peningkatan permintaan, sering terhambat karena proses pengadaannya harus seperti pola di pemerintahan dan ditambah dengan audit atas keuangan perusahaan berlapis baik oleh BPKP juga BPK. Perusahaan swasta cukup sekali oleh akuntan publik, apabila perusahaan tersebut terdaftar di bursa maka perusahaan wajib mengumumkan hasil audit keuangan perusahaan ke publik. Sedangkan Jhonson Pakpahan<sup>28</sup>, seorang auditor BPKP juga menilai ukuran kinerja yang digunakan oleh BPKP hanya pada ukuran keuangan, padahal ukuran keuangan sering tidak dapat mendeteksi kesehatan sebuah BUMD. Hal ini bisa terjadi, dimana ketika ukuran kinerja keuangan yang digunakan terkadang hasilnya sering menunjukkan perusahaan dalam kondisi sehat, namun setelah pemeriksaan ternyata dalam kurun waktu yang tidak terlalu lama badan usaha tersebut bangkrut. Lebih jauh Jhonson<sup>29</sup> menilai bahwa untuk mengejar ukuran profitabilitas keuangan, sering ukuran tersebut digambarkan melalui rekayasa laporan keuangan disesuaikan dengan tujuan perusahaan secara rasional. Kurangnya penilaian aspek non keuangan atau eksternal seperti tingkat kepuasan pelanggan, loyalitas pelanggan, retensi pegawai dan faktor biaya kepemimpinan akan menyebabkan aspek kinerja secara keseluruhan tidak tergambar.

---

<sup>27</sup> Op.cit.

<sup>28</sup> Pakpahan Jhonson, Ukuran Kinerja BUMN/BUMD, diunduh dari [http://pusdiklatwa.bpkp.go.id/artikel/namefile/ukuran\\_kinerjaBUMD,12/1/09](http://pusdiklatwa.bpkp.go.id/artikel/namefile/ukuran_kinerjaBUMD,12/1/09).

<sup>29</sup> Ibid.

Sedangkan fungsi pengawasan DPRD terhadap BUMD harus ditempatkan pada posisi yang proposional dengan menjaga keseimbangan antara penilaian dengan ukuran profesionalitas manajemen dan ukuran kepentingan sebagai representasi konstituennya. Ukuran profesionalitas akan mendorong BUMD menjadi perusahaan yang dikelola secara benar menurut prinsip pengelolaan perusahaan secara umum. Sedangkan tuntutan agar sebuah BUMD memberi pelayanan masyarakat secara maksimal tetap dibutuhkan, karena BUMD sekalipun berbentuk PT seharusnya menjalankan kebijakan pemerintah yang merupakan bagian dari implementasi kebijakan yang diputuskan bersama pemerintah dan DPRD. Seberapa besar pengaruh kekuasaan pemerintah terhadap kebijakan perusahaan sangat tergantung dengan besaran saham yang dimiliki pemerintah di perusahaan tersebut. Semakin kecil kepemilikan saham, maka semakin kecil juga kekuasaan yang dimiliki pemerintah.

Apabila posisi pemerintah tidak dominan, dan target pendapatan daerah tidak mungkin diperoleh melalui BUMD, seharusnya tidak semua sektor ekonomi di daerah seperti perkebunan, perikanan ataupun pertambangan harus dikelola oleh BUMD. Apabila misi pemerintah dalam pengembangan ekonomi tidak mungkin dijalankan oleh swasta, saat itulah pemerintah membentuk BUMD sebagai pengendali mayoritas agar misi pemerintah dapat dijalankan oleh BUMD tersebut. Ketika swasta telah tumbuh, maka instrumen yang digunakan adalah pajak dan bidang usaha tersebut diserahkan kepada swasta.

**Keempat**, ukuran pengawasan terhadap akuntabilitas kinerja perusahaan seharusnya memiliki konsepsi yang jelas. Salah satunya mengenai batasan bagi pemerintah dalam mempertahankan sebuah BUMD. Terutama untuk menjawab bagaimana tindakan pemerintah ketika mendapatkan BUMD yang dimilikinya terus merugi pada satu sisi, sedangkan di sisi yang lainnya BUMD seharusnya menjadi sumber pendapatan daerah. Menurut Made Suwandi<sup>30</sup>, seharusnya ketika kinerja perusahaan merugi dan membebani keuangan daerah seharusnya ditutup bukan dipertahankan. Pandangan ini sejalan dengan pandangan sebelumnya dari Menteri Dalam Negeri Hari Sabarno<sup>31</sup> yang meminta pemerintah daerah saat itu untuk membubarkan

---

<sup>30</sup> Wawancara dengan Direktur Urusan pemerintah Daerah Departemen Dalam Negeri, 5 maret 2009.

<sup>31</sup> "Mendagri: Bubarkan BUMD Merugi", diunduh dari [http://www.gatra.com/2003-06-23/versi\\_cetak.php?id=29460](http://www.gatra.com/2003-06-23/versi_cetak.php?id=29460).

BUMD yang merugi dan membebani keuangan daerah. Begitu juga halnya dengan kalangan DPRD Jawa Timur<sup>32</sup> juga menuntut bahwa BUMD yang merugi agar dibubarkan. Sebagai contoh, dalam menghadapi BUMD yang merugi pemerintah Kota Batam sudah memiliki regulasi melalui Peraturan Daerah 1/2002 tentang BUMD yang mengatur bahwa BUMD yang terus menerus mengalami kerugian selama tiga tahun harus melakukan restrukturisasi, penggabungan atau dibubarkan<sup>33</sup>. Hanya saja dalam implementasi peraturan tersebut, Pemerintah Kota Batam tidak melakukan tindakan apapun terhadap BUMD yang telah enam tahun merugi.

Sebagian kalangan di DPRD Sumatera Barat, Kalimantan Selatan dan Nusa Tenggara Barat cenderung melihat bahwa kegagalan perusahaan mencapai kinerja yang ditargetkan untuk mencetak laba atau merugi, tidak harus membawa konsekuensi pada penutupan atau pembubaran. Kalangan DPRD di tiga provinsi tersebut lebih menekankan pada perbaikan manajemen ataupun perubahan pengelola perusahaan sebagai solusi atas permasalahan yang dihadapi oleh BUMD. Pola perubahan manajemen yang dipilih antara lain dengan penggantian pengelola, pola penggabungan usaha dan juga perubahan status hukum dari PD menjadi PT.

Salah satu pertimbangan untuk mempertahankan BUMD yang mengalami kerugian, bersumber dari penilaian ada aspek keuntungan lain yang terkadang tidak berhubungan dengan aspek keuangan semata (laba atau rugi), tetapi aspek yang bersifat eksternal yaitu berupa pelayanan publik yang berdampak pada kepuasan publik. Dalam aspek eksternal ini, kepuasan publik sering mengorbankan biaya produksi yang membengkak untuk menutupi harga layanan yang lebih rendah dari biaya produksi, seperti yang terjadi pada sejumlah PDAM. Selain itu pilihan untuk mempertahankan BUMD yang merugi juga berdasarkan pada pertimbangan dampak atas pemutusan hubungan kerja serta dampak sosial dan politik.

Sementara itu kalangan BUMD menilai penyebab kerugian atau rendahnya kinerja perusahaan adalah karena kurangnya dukungan permodalan dan adanya kewajiban menjalankan misi pemerintah khususnya pelayanan publik. Akibatnya efisiensi perusahaan dan target mencapai

---

<sup>32</sup> "Jatim, Seluruh Fraksi Setuju BUMD Rugi Dibubarkan" diunduh dari [http://www.dpp-pkb.or.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=725:jatim-seluruh-fraksi-setuju-bumd](http://www.dpp-pkb.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=725:jatim-seluruh-fraksi-setuju-bumd).

<sup>33</sup> "Lesson Learned: Beberapa BUMD Alami Kerugian", diunduh dari <http://www.businessreview.co.id/16/1/09>.

keuntungan atau laba sering dikorbankan. Seperti tekanan untuk menghindari pengurangan tenaga kerja hingga penetapan harga pelayanan di bawah ongkos produksi karena harus menyesuaikan dengan misi pemerintah daripada kepentingan bagi pertumbuhan dan kesehatan perusahaan, sehingga menyebabkan perusahaan harus menanggung kerugian. Oleh karenanya aspek penilaian atas kinerja perusahaan yang mengalami kerugian seharusnya dijabarkan secara luas bukan hanya dari ukuran keuangan, tetapi aspek yang terkait dengan peran pelayanan publik yang harus dijalankan oleh BUMD tersebut dalam konteks ekonomi maupun politik.

## **E. Kesimpulan**

Gambaran mengenai akuntabilitas dan pelayanan publik dari BUMD di Sumatera Barat, Nusa Tenggara Barat dan Kalimantan Selatan menunjukkan bahwa BUMD belum memiliki pengaturan hukum yang jelas untuk menegaskan bagaimana akuntabilitas BUMD dijalankan. Terutama ketegasan batas antara pengawasan politik dengan pengawasan sebagai perusahaan publik pada umumnya. Akuntabilitas kinerja BUMD yang dilakukan melalui pengawasan politik didasarkan kepada alasan bahwa BUMD mengelola keuangan negara, menjalankan misi pembangunan Kepala Daerah dan adanya tuntutan konstituen bagi politisi di DPRD. Alasan ini memberikan dorongan yang besar bagi pemerintah dalam menempatkan aparaturnya atau orang dekat Kepala Daerah untuk mengelola BUMD, karena BUMD harus menjalankan misi dari pemerintah, baik sebagai sumber pendapatan daerah maupun aktor mendorong pembangunan ekonomi di daerah. Bagi DPRD sendiri dalam menjalankan fungsi pengawasan, melihat posisi BUMD selain sebagai sumber pendapatan daerah juga sebagai sarana untuk memenuhi tuntutan konstituen akan barang publik yang strategis.

BUMD sendiri dalam mempertanggungjawabkan kinerjanya menganggap bentuk pengawasan politik baik yang dijalankan oleh pemerintah maupun DPRD sering kurang memperhatikan kebutuhan BUMD sendiri untuk tumbuh menjadi perusahaan yang profesional. Kurangnya perhatian tersebut tampak dari kurangnya dukungan pemerintah dan DPRD dalam penambahan modal usaha, di saat BUMD tersebut berusaha mengembangkan usaha untuk memenuhi permintaan pasar atau memenuhi pertumbuhan permintaan layanan publik dengan cepat. Di sisi lainnya, peraturan yang mengatur BUMD membatasi kewenangan BUMD untuk penambahan modal dari luar, karena

pemerintah tetap ingin mempertahankan porsi saham mayoritas bahkan kendali penuh atas perusahaan. Akibatnya ekspansi perusahaan sangat tergantung pada besaran dukungan politik baik oleh pemerintah maupun DPRD. Dukungan politik akan semakin besar terhadap pelayanan publik yang strategis dan mempengaruhi kehidupan masyarakat seperti air minum. Sedangkan di sektor lain dukungan politik juga besar ketika perusahaan menjadi sumber pendapatan daerah yang besar.

Walaupun demikian ada sejumlah BUMD tidak masuk kategori di atas atau merugi sering tetap dipertahankan, karena alasan dampak dari pemutusan hubungan tenaga kerja dan BUMD masih dapat beroperasi tanpa menambah beban keuangan daerah. Dalam hal ini, DPRD Sumatera Barat, Nusa Tenggara Barat dan Kalimantan Selatan cenderung merekomendasikan perbaikan di sisi manajerial ataupun melakukan penggabungan usaha daripada penutupan. Sedangkan pemerintah daerah, cenderung melakukan perubahan status dari PD menjadi PT untuk mendorong BUMD menjadi sumber pendapatan daerah dan mempertahankan BUMD dalam bentuk PD ketika BUMD diarahkan untuk menjadi alat pelayanan publik maupun menjalankan misi pemerintah.

Pola akuntabilitas BUMD, baik terhadap pemerintah, DPRD dan masyarakat mempengaruhi arah pengembangan usaha. Besarnya akuntabilitas atas dasar politik dan popularitas akan membebani perusahaan mencapai target keuntungan dan kesehatan perusahaan. Sebaliknya, apabila BUMD diberikan ruang dan dukungan yang cukup untuk meningkatkan kinerja perusahaan atas ukuran profesionalitas, maka BUMD akan dapat berkembang sebagaimana perusahaan swasta pada umumnya.

Untuk BUMD yang beroperasi dalam kategori pasar persaingan sempurna, ukurannya seharusnya bukan hanya ukuran keuntungan dari sisi keuangan. Ukuran penilaian seharusnya juga menggunakan ukuran yang luas berupa kepuasan pelanggan, efisiensi dan profesionalitas serta jenis pelayanannya bukan menjadi faktor pesaing atau penghambat bagi pertumbuhan usaha mikro, kecil dan menengah. Selain itu juga harus mempertimbangkan efektifitas dan tingkat profesionalitas pemerintah dalam mengelola potensi ekonomi tersebut melalui BUMD. Di sektor yang telah berkembang peran swasta, pemerintah seharusnya mengembangkan instrumen pajak terhadap pelaku usaha sebagai sumber pendapatan, daripada membentuk BUMD yang tidak efisien dan efektif.



Panwas tampaknya mengalami keterbatasan, di tingkat internal, yaitu terkait personil pemantau lapangan dan anggaran, agar dapat bergerak maksimal. Keterbatasan sumber daya ini menyebabkan Panwas terlihat kurang dapat menjalankan secara penuh berbagai tugas dan wewenangnya di setiap tahapan pemilu/kada, termasuk dalam proses penetapan pasangan calon. Panwas tidak dapat mengajukan dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota KPU/D terhadap berkas pengajuan pasangan calon. Pendaftaran pasangan calon menjadi terlampau menguntungkan bagi mereka yang berasal dari jalur partai atau gabungan partai politik dibandingkan yang berasal dari jalur perseorangan. Hal ini terkait dengan langkah KPU/D yang akan membicarakan kembali persyaratan verifikasi atas kelengkapan berkas dan dukungan bagi pasangan calon dari jalur perseorangan dalam rapat pleno. Panwas hanya melakukan protes keras, tetapi tidak ditanggapi positif oleh KPU/D. Keterbatasan internal yang dihadapi Panwas, memang tidak menimbulkan intervensi politik tertentu yang mempengaruhi nilai-nilai imparialitas yang seharusnya dimilikinya. Tetapi keterbatasan internal ini

#### D. Ketidakefektifan Pendekatan Politik Pasangan Calon

semakin memperkuat anggapan Polisi tersebut. protes anggota Panwas yang kebanyakan bukan dari bidang hukum, juga atau bahkan justru kurang memahami hukum. Latar belakang pendidikan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan unsur pelaporan secara lengkap menuliskannya. Sebaliknya, Kepolisian menganggap, Panwas tidak dan detail atas temuan atau identitas pelapor harus menjadi tugas Polisi untuk mulai datangnya laporan secara lengkap, dan masalah kelengkapan berkas itu sendiri memang sangat luas. Panwas merasa tidak harus menuliskan informasi temuan dan saksi secara detail, karena beban tugas pengawasan berbentuk. Panwas beranggapan, mustahil mereka harus mengidentifikasi Panwas, tetapi persolan ego sektoral ini tetap menjadi hal yang selalu nota kesepahaman antara kelembagaan Polda, Kejaksaan Tinggi, dan tindak lanjut temuan atas dugaan pelanggaran. Meskipun sudah dibangun terlampau berpegang pada ego *corps* masing-masing dalam menilai kinerja yaitu kepolisian dan kejaksaan, juga lemah. Masing-masing aparat tampaknya pemantauan. Sementara itu, sinergi Panwas dengan aparat penegak hukum, direalisasikan dalam bentuk organisasi pemantau yang secara riil melakukan mendartarkan diri ke KPU/D. Tetapi, pada kenyataannya keinginan ini tidak