

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang**

Konsekuensi logis dari transformasi sistem pemerintahan menuju negara yang demokratis melalui pemberian otonomi harus disertai dengan upaya pemberian diri yang dilakukan oleh daerah Kabupaten/Kota maupun Provinsi agar lebih mandiri. Salah satu tuntutan yang harus dipenuhi adalah kemandirian fiskal. Daerah, dengan kata lain akan lebih leluasa dalam melakukan pemberian dan optimalisasi diri ketika memiliki sumber pembiayaan yang diperoleh serta dikelola sendiri oleh daerah yang bersangkutan.

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila diikuti dengan ketersediaan sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah. Mengacu pada Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah pasal (5) maka sumber penerimaan daerah berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan. Sumber PAD sendiri berasal dari: a) pajak daerah, b) retribusi daerah, 3) hasil perusahaan milik daerah dan hasil kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan, serta d) lain-lain PAD yang sah.

Terkait dengan perusahaan milik daerah atau lebih dikenal dengan istilah Badan Umum Milik Daerah (BUMD), sesungguhnya keberadaannya merupakan salah satu mesin penggerak perekonomian daerah yang diharapkan mampu menjadi salah satu pilar kekuatan fiskal daerah. Secara teknis, BUMD yang dimiliki Kabupaten/Kota bergerak dalam bidang yang berbeda, sebagian besar BUMD sebenarnya memiliki aset dan skala usaha yang cukup besar dan sebagai alternatif sumber keuangan daerah yang potensial, akan tetapi hingga saat ini belum menjadi kenyataan karena adanya pemahaman yang keliru terhadap birokratisasi perusahaan daerah sehingga pengelolaan perusahaan daerah kurang profesional (Siswadi, 2012:9).

Dalam pemberitaan Tempo Interaktif yang di unduh dari <http://www.tempo.co/read/kolom/2013/02/08/647/>, untuk pertama kali, Rapat Koordinasi Pemerintahan 2013 melibatkan para anggota direksi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Peristiwa ini terjadi pada 28 Januari lalu. Dalam rapat yang dipimpin langsung oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tersebut, direksi BUMD duduk sejajar dengan direksi BUMN. Rapat yang berlangsung di *Jakarta Convention Center* (JCC) itu diikuti Wakil Presiden Boediono, para menteri, pimpinan lembaga-lembaga negara, gubernur, dan bupati/walikota, mengindikasikan BUMD mempunyai peran sangat strategis dalam pembangunan daerah. Selama ini BUMD memang masih dilirik dengan sebelah mata, padahal jumlahnya amat besar. Menurut data di Kementerian Dalam Negeri, ada 1.007 BUMD, baik milik pemerintah provinsi maupun milik kota/kabupaten. Bidang bisnisnya sangat beragam, dari air minum, pasar, perbankan, minyak dan gas, perkebunan, pelabuhan, properti, percetakan, hingga aneka usaha lainnya.

Total aset BUMD di Indonesia juga menunjukkan angka yang menggiurkan. Dalam catatan Kementerian Dalam Negeri, total aset BUMD mencapai Rp 375 triliun. Namun, sampai September 2012, seluruh bank daerah yang tergabung dalam Asosiasi Bank Daerah (Asbanda) saja sudah mencatatkan asetnya sebesar Rp 395 triliun. Belum lagi dihitung total aset PDAM seluruh Indonesia yang tergabung dalam Persatuan Perusahaan Air Minum Seluruh Indonesia (Perpamsi), pasar di bawah Asosiasi Pasar Seluruh Indonesia (Asparindo), serta BUMD sektor minyak dan gas yang sekarang sedang merancang pembentukan asosiasi.

Dasar hukum pembentukan BUMD di Indonesia saat ini adalah UU NO. 5 Tahun 1962. Dalam hal ini terdapat beban dan fungsi yang diemban oleh perusahaan daerah antara lain 1) melaksanakan kebijakan pemerintah dibidang ekonomi dan pembangunan daerah, 2) pemupukan dana bagi pembiayaan pembangunan daerah, 3) mendorong peran serta masyarakat dalam bidang usaha, 4) memenuhi kebutuhan barang dan jasa bagi kepentingan publik dan 5) menjadi perintis kegiatan dan usaha yang kurang diminati swasta. Dengan

demikian diketahui bahwa terdapat dua misi utama dari BUMD yakni mencari keuntungan (*profit oriented*) dan memberikan pelayanan umum (*social oriented*). Dalam hal ini keuntungan akan diberikan sebagai hasil untuk pemerintah daerah dan pemupukan modal investasi (Siswadi, 2012:10).

Dalam catatan Badan Kerja Sama BUMD Seluruh Indonesia, dari seribu lebih BUMD tersebut, baru 25 persen yang sehat dan dikelola secara profesional. Dari jumlah itu, 70 persennya adalah bank daerah. Mengapa bank daerah cenderung sudah terkelola secara profesional? Selain mereka sudah punya hukum yang pasti, yakni UU Perbankan, sebagian besar sudah berbadan hukum PT. Dalam UU Perbankan, antara lain, diatur persyaratan menjadi pengelola bank. BUMD non-perbankan yang sudah sehat sebagian besar juga berbentuk perseroan (<http://www.tempo.co/read/kolom/2013/02/08/647/>).

Potensi yang ada sekarang sebetulnya memungkinkan BUMD bisa menjadi penggerak ekonomi daerah. Ia bisa menjadi instrumen untuk menjalankan fungsi pelayanan publik dengan lebih cepat dan sekaligus menjadi pengungkit pertumbuhan ekonomi di daerah. Namun peran ini baru bisa dirasakan ketika BUMD dikelola secara benar dan profesional. Bukan sebaliknya, menjadi benalu karena hidupnya mengandalkan tambahan setoran modal dari APBD. BUMD yang sehat dan dikelola secara profesional sangat mungkin menjadi salah satu penopang roda perekonomian daerah.

Sebenarnya sebelum kebijakan ini dikeluarkan, jauh-jauh hari Provinsi Jawa Timur, Kabupaten dan kota yang menjadi bagian dari daerah ini, sudah memiliki BUMD, namun demikian secara umum keberadaanya tidak memberikan kontribusi maksimal terhadap PAD. Banyak diantara BUMD yang mengalami kerugian, stagnan, dan bahkan bangkrut. Hasil kajian-kajian sebelumnya dari sejumlah pemerhati atau peneliti BUMD menunjukkan temuan-temuan menarik yang menguatkan analisis di atas, sebagai berikut.

Lako (2010) sebagaimana dicatat oleh Wage (2011), setidaknya terdapat enam faktor penyebab kinerja BUMD tidak memuaskan. Pertama, bisnis utama (*core business*) sejumlah BUMD sudah tidak menguntungkan lagi namun tetap

dipaksakan beroperasi. Penyebabnya, misalnya, karena pergeseran preferensi konsumen, lokasi sudah tidak strategis, kurang inovatif, atau kalah bersaing dengan swasta. Kedua, beban utang sangat besar. Kebanyakan BUMD merugi karena menanggung bunga besar akibat pinjaman jangka panjang masa lalu. Meskipun membukukan kenaikan laba operasi, karena jumlah bunganya jauh lebih besar maka terus merugi. Lebih parah lagi, sejumlah BUMD tidak punya likuiditas untuk membayar utang jangka panjangnya yang jatuh tempo. Akibatnya, jumlah utang lancarnya terus membengkak, bahkan melebihi aset perusahaan sehingga nilai modalnya minus. Ketiga, inefisiensi sangat tinggi. Meruginya sejumlah BUMD karena mengidap penyakit kronis 'inefisiensi'. Kebocoran biaya sangat tinggi. Bahkan ada sejumlah BUMD, misalnya Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), kebocorannya bisa di atas 50% dari biaya yang dikeluarkan. Di samping itu struktur organisasi BUMD sangat gemuk dengan sistem rekrutmen karyawan yang diduga dengan kolusi dan nepotisme. Keempat, sejumlah BUMD menanggung beban subsidi besar untuk kelompok pelanggan/konsumen kelas rumah tangga menengah ke bawah. Harga per unit yang dibayar kelompok masyarakat tersebut lebih rendah dari harga pokok per unitnya. Beban subsidi tersebut sangat dirasakan oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Jumlah pelanggan yang disubsidi berkisar antara 35-45% dari total pelanggannya. Padahal, subsidi itu seharusnya jadi tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota. Inilah yang juga jadi penyebab kebanyakan PDAM terus merugi. Kelima, produktivitas yang rendah. Pada sejumlah BUMD, penyebab kerugian karena rendahnya produktivitas dalam menghasilkan barang/jasa. Padahal, beban tetap untuk biaya produksi, operasional dan lainnya sangat besar. Keenam, pemasaran yang lemah. Segmen pasar potensialnya juga besar tapi penjualan relatif kecil. BUMD kalah bersaing dengan swasta. Penyebabnya, aspek manajemen strategi khususnya pemasaran tidak ditangani profesional. Selain enam faktor tersebut, faktor lain yang juga turut memperburuk kinerja BUMD adalah rendahnya kompetensi dan etos kerja

karyawan. Kepemimpinan yang kurang profesional, penyertaan modal yang kecil dan campur tangan berlebihan dari pemerintah terhadap manajemen.

Hasil kajian Santosa (2011) menemukan bahwa BUMD di Provinsi Jawa Timur belum mencapai skala ekonomi yang diharapkan. Konsekwensinya, sebagian besar BUMD di Provinsi Jawa Timur beroperasi pada tingkat efisiensi yang rendah. Kondisi ini memiliki implikasi yang berbeda-beda terhadap kesejahteraan masyarakat. Pertama, untuk BUMD yang memiliki posisi strategis, beban harga yang dibayar oleh masyarakat lebih mahal daripada harga yang seharusnya atau jika seandainya BUMD ini dapat diperbaiki tingkat efisiensinya. Kedua, untuk BUMD di sektor non-strategis utama, penguasaan pangsa BUMD ini sangat rendah sehingga tidak dapat diandalkan secara efektif sebagai instrument kebijakan dalam mengendalikan fluktuasi harga atau pasar. Ketiga, untuk BUMD di sektor non-strategis, ketidakefisienan pengelolaan BUMD ini mengakibatkan beban anggaran pemerintah daerah, yang pada akhirnya juga akan ditanggung oleh masyarakat sebagai pembayaran pajak.

Hasil kajian Ade Sadikin Akhyadi dari Lembaga Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Pendidikan Indonesia (unduh 25 Pebruari 2014) tentang strategi BUMD di Kabupaten Subang Provinsi Jawa Barat ditemukan strategi yang dipakai adalah strategi pengembangan melalui konsentrasi, dan diversifikasi. BUMD yang kinerjanya baik cenderung menggunakan strategi pengembangan melalui konsentrasi sedangkan BUMD yang kinerjanya kurang baik cenderung menggunakan strategi diversifikasi. Namun implementasi kedua macam strategi tersebut dalam rangka menaikkan kinerja BUMD belum menunjukkan hasil yang memuaskan.

Kajian-kajian terdahulu terhadap BUMD tersebut di atas, memberikan sebuah pemahaman awal yang cukup komprehensif kepada kita bahwa mengentaskan (memberdayakan dan menyehatkan) BUMD dari persoalan yang melilitnya memerlukan sebuah pendekatan yang komprehensif pula karena sifatnya yang *quasi public enterprise*. Realitas bahwa BUMD mempunyai misi ganda yakni memberikan layanan umum kepada masyarakat (*social oriented*)

sebagai amanat undang-undang sekaligus mencari keuntungan (*profit oriented*) sebagaimana layaknya esensi perusahaan, untuk “sementara ini” harus kita terima sebagai sebuah realitas. Pendekatan komprehensif yang dimaksud adalah dibutuhkan terobosan strategi yang inovatif, yang dimanajemeni secara profesional, dan menjadi komitmen bersama (mulai dari pemilik BUMD, manajemen BUMD, dan karyawan) bahwa itulah solusi cerdas untuk memberdayakan dan menyehatkan BUMD.

Bertolak dari uraian tersebut di atas, untuk mengetahui secara pasti bagaimana kondisi dan guna optimalisasi BUMD-BUMD, serta kebijakan apa yang akan diambil sebagai langkah strategis inovatif dalam optimalisasi dan revitalisasi atau penyehatan BUMD, Badan Penelitian dan Pengembangan (BALITBANG) Provinsi Jawa Timur bermaksud mengadakan penelitian dan kajian dengan mengambil judul, “STRATEGI OPTIMALISASI PERAN BUMD DALAM MENINGKATKAN PAD.”

### **1.2. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Berapa jenis BUMD yang terdapat di wilayah penelitian serta bagaimana kontribusi penerimaan dari BUMD tersebut terhadap total PAD?
2. Bagaimana kondisi eksisting keberadaan BUMD tersebut?
3. Bagaimana keberadaan BUMD tersebut ditinjau dari pendekatan *Strategic Management*?
4. Bagaimana desain strategi inovatif dan kebijakan yang tepat dalam rangka optimalisasi dan revitalisasi BUMD?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

1. Mengidentifikasi jenis BUMD yang terdapat di wilayah penelitian serta menganalisis kontribusi penerimaan dari BUMD tersebut terhadap total PAD
2. Mengidentifikasi kondisi eksisting keberadaan BUMD
3. Menganalisis keberadaan BUMD tersebut ditinjau dari pendekatan *Strategic Management*

4. Membuat desain strategi inovatif dan kebijakan yang tepat dalam rangka optimalisasi dan revitalisasi BUMD

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

1. Memberikan rekomendasi dan gambaran tentang potensi dan proyeksi BUMD
2. Memberikan rekomendasi serta desain strategi optimalisasi yang inovatif dan revitalisasi BUMD guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

#### **1.5. Ruang Lingkup Penelitian**

Ruang lingkup dari riset ini adalah mengidentifikasi kondisi dan jenis BUMD yang terdapat di wilayah penelitian serta implementasi strategi usaha, kinerja usaha, kontribusi hasil usaha (penerimaan) BUMD terhadap total PAD, serta menganalisis keberadaan BUMD tersebut ditinjau dari pendekatan *Strategic Management*. Hasil analisis akan dijadikan pertimbangan untuk membuat desain strategi yang inovatif dan kebijakan yang tepat dalam rangka optimalisasi peran BUMD melalui sumbangsihnya terhadap PAD maupun menggerakkan ekonomi daerah.

#### **1.6. Kerangka Berpikir Penelitian**

BUMD memiliki potensi yang cukup besar sebagai salah satu pilar penggerak perekonomian daerah. Pada kenyataannya hingga saat ini belum mampu berperan optimal dalam menopang sumber pendapatan daerah. Banyak hal yang perlu dianalisis mengapa keberadaan BUMD belum mampu berperan optimal dalam menopang sumber pendapatan daerah. Model konsep penelitian ini dirancang seperti terlihat pada gambar 1.1.

Penelitian ini diawali dengan menganalisis jenis dan keberadaan BUMD di daerah penelitian berdasarkan kegiatan utamanya (*core business*). Dengan demikian dapat teridentifikasi BUMD berdasarkan kegiatan utamanya, misalnya BUMD yang kegiatan utamanya berbasis (sebagai input) hasil pertanian, perkebunan, kehutanan, pertambangan, air, perdagangan, jasa atau layanan, dan lain-lainnya. Setelah itu berhasil diidentifikasi maka langkah menganalisis kontribusi BUMD tersebut terhadap Pendapatan Asli Daerah PAD. Pada tahap

kedua yakni menganalisis kondisi eksisting Badan usaha Milik Daerah dengan menganalisis kekuatan dan potensi BUMD, kelemahan dan kendala, peluang pengembangan serta ancaman eksistensi atau keberadaan BUMD. Kondisi eksisting yang telah diketahui kemudian dianalisis dengan menggunakan pendekatan utama yakni *strategic management* guna menghasilkan keluaran atau rekomendasi strategi dan kebijakan yang secara nyata memperbaiki atau meningkatkan peran BUMD lebih optimal lagi dalam memberi kontribusi pada PAD.

**Gambar 1.1. Model Kerangka Berpikir Penelitian**

