

KAJIAN USULAN KEGIATAN DALAM PEMBINAAN BUMD UNTUK PEMBANGUNAN DAERAH

STUDY OF PROPOSED ACTIVITIES IN DEVELOPMENT OF BUMD FOR REGIONAL DEVELOPMENT

Yurianto

Widyaiswara BPSDM Provinsi DKI Jakarta

yurimerdeka@gmail.com

ABSTRAK

Masih sangat sedikit regulasi yang mengatur tentang pembinaan BUMD, padahal peran BUMD dalam pembangunan daerah sangat sentral. Peran BUMD sangat strategis dalam perekonomian dan pembangunan daerah. Kajian ini salah satunya berfokus pada mendeskripsikan fungsi BUMD dalam pembangunan daerah. Sedangkan metode analisis yang digunakan adalah metode APKL, USG dan Mc. Namara. Dalam kajian ini isu strategis dalam pembinaan BUMD yang terseleksi adalah belum komprehensifnya tata kelola Penyertaan Modal Daerah (PMD) pada BUMD. Dari isu strategis yang terpilih, solusinya adalah penyusunan Peraturan Daerah yang berkaitan dengan tata kelola PMD. Dengan dasar ini diusulkan lima kegiatan guna mendukung terwujudnya tata kelola penyertaan modal daerah, antara lain adalah Penyusunan kajian draft akademis peraturan daerah tentang tata Kelola penyertaan modal daerah pada BUMD. Dari hasil analisis disarankan bahwa mengingat BUMD adalah milik pemerintah daerah dan mengandung dosis politik yang tinggi maka dalam proses PMD Diperlukan pendekatan politik selain pendekatan teknokratis yang sistematis.

Kata kunci: *BUMD, penyertaan modal daerah, pembangunan, pemerintah daerah*

ABSTRACT

There are still very few regulations governing the development of BUMD, even though the role of BUMD in regional development is very central. The role of BUMD is very strategic in the regional economy and development. One of these studies focuses on describing the function of BUMD in regional development. While the analytical methods used are APKL, USG, and Mc. Namara methods. In this study, the strategic issue in fostering the selected BUMDs is the lack of comprehensive governance of Regional Equity Participation (PMD) in BUMDs. Of the selected strategic issues, the solution is the preparation of Regional Regulations related to PMD governance. On this basis, five activities are proposed to support the realization of governance of regional capital participation, including the preparation of an academic draft study of regional regulations on the governance of regional equity participation in BUMD. From the results of the analysis, it is suggested that considering that BUMD belongs to the regional government and contains a high dose of politics, the PMD process requires a political approach in addition to a systematic technocratic approach.

Keywords: *BUMD, regional equity participation, development, regional government*

PENDAHULUAN

Pendirian Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) menurut regulasi ada tiga tujuan. Ketiga tujuan tersebut adalah memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola pemsahaan yang baik, dan memperoleh laba dan/atau keuntungan (UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah).

Tujuan BUMD di atas sudah sejalan dengan apa yang dinyatakan pada pembukaan UUD 1945. Salah satu inti dari pembukaannya adalah memajukan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, memajukan kesejahteraan ini merupakan tugas konstitusional bagi seluruh komponen bangsa, dalam hal ini tentu termasuk BUMD. Sejalan dengan ini maka dianggap perlu bagi BUMD berperan aktif sesuai tugas dan fungsinya untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Ini cukup beralasan karena BUMD merupakan salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional, di samping usaha swasta dan koperasi.

Untuk mewujudkan tujuan tersebut dalam menjalankan aksi koporasinya, BUMN-BUMD, badan usaha swasta dan koperasi diarahkan untuk saling mendukung berdasarkan demokrasi ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa BUMD dalam sistem perekonomian nasional, harus ikut berperan untuk menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat.

Dengan mendasarkan pada kondisi di atas peran BUMD sangat strategis dalam perekonmoian dan pembangunan daerah. Peran tersebut antara lain adalah sebagai penyelenggara pelayanan publik, penyeimbang kekuatan-kekuatan swasta besar, dan turut membantu pengembangan usaha menengah kecil/koperasi. Secara ringkas peran BUMD dapat dikatakan sebagai agen pembangunan dan sebagai pendorong penciptaan nilai ekonomi.

Dalam hal agen pembangunan berarti BUMD menjadi institusi yang menjadi penggerak pembangunan. BUMD harus bisa menjadikan sebagai pelaku bisnis yang membangun pemerintahan daerah dalam membangun isnfratrutkur yang diperlukan oleh

masyarakat di daerah tersebut. BUMD juga harus bersedia dan berperilaku untuk dapat menyediakan barang dan atau jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat yang mana badan usaha lain tidak tertarik untuk menyediakan barang dan jasa tersebut.

Peran sebagai pencipta nilai bahwa BUMD harus mampu berkontribusi ke daerah dalam hal aset yang terus meningkat. Selain itu, ekspansi bisnis ke pasar regional dan global BUMD juga harus terus berkembang. BUMD juga harus mampu untuk berdaya saing dengan professional dan proporsional. Dengan demikian maka peran BUMD akan tampak nyata dan optimal.

Pada praktiknya tidak semua peran dapat dijalankan dengan baik. Hal ini dikarenakan masih banyak BUMD yang belum mampu berkompetisi dalam persaingan bisnis yang professional dan fairness. Penyebabnya antara lain karena keterbatasan sumber daya baik manusia maupun sumber daya modal serta material.

Hal ini yang menjadikan bahwa BUMD itu sendiri dituntut agar mampu menciptakan inovasi dan diferensiasi bisnis untuk bersaing dengan pelaku usaha lainnya. Di samping itu, BUMD juga berperan sebagai pelopor dan/atau perintis dalam sektor usaha yang belum diminati usaha swasta. Dengan strategi yang mengedepankan inovasi, BUMD diharapkan dapat menjadi sektor leader dalam produksi barang dan jasa yang dibutuhkan masyarakat dan tidak feasible secara finansial.

Mendasarkan pada hal ini maka untuk mencapai tujuan tersebut BUMD perlu menyuusn langkah aksi korporasi yang sistematis dan terencana dengan baik serta memedomani azas good corporate governance. Langkah korporasi ini tentu membutuhkan sumber daya yang berkualitas dan menggunakan teknologi yang tepat serta dana yang mencukupi. Untuk itulah diperlukan suatu strategi pembinaan yang cerdas implementable dan tepat lingkungan.

Alasan lain bahwa diperlukan strategi untuk penyusunan kegiatan yang konkrit karena BUMD juga berperan strategis dalam pembangunan daerah. Selain itu, BUMD sangat diperlukan dalam membantu mewujudkan visi dan misi kepala daerah. Oleh karena itu kepala daerah sangat berkepentingan terhadap BUMD. Dengan kata lain BUMD merupakan badan usaha daerah yang strategis dan dibutuhkan.

Menyikapi hal ini maka untuk mengoptimalkan peran BUMD dalam

pembangunan daerah diperlukan suatu pembinaan yang sistematis, terencana, dan komprehensif. Ini dimaksudkan agar fungsi BUMD baik sebagai pelopor atau perintis maupun sebagai penyeimbang kekuatan swasta besar, dapat terwujud

Berkaitan dengan tugas dan wewenang pemilik modal atau pemegang saham BUMD, pertanyaan mendasar adalah kegiatan apa yang diperlukan untuk pembinaan BUMD agar BUMD dapat sukses dalam menjalankan aksi korporasinya dan mampu membangun daerah sesuai dengan tujuan yang diamanatkan dalam undang-undang. Sejalan dengan hal ini maka diperlukan suatu kajian dengan focus pada identifikasi pembinaan apa yang diperlukan agar tujuan BUMD terwujud. Untuk itu, maka tujuan kajian ini difokuskan pada identifikasi pembinaan yang urgen dan penting bagi BUMD untuk berkontribusi secara nyata dalam pembangunan daerah. Secara terinci tujuan kajian ini adalah mendeskripsikan fungsi BUMD dalam pembangunan daerah, mengidentifikasi isu pengelolaan, strategis dan utama guna pembinaan BUMD dalam pembangunan daerah, dan menyusun kegiatan yang diperlukan dalam pembinaan BUMD untuk pembangunan daerah.

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan secara kualitatif. Menurut Sugiyono (2011) bahwa secara teori metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat post positivisme. Pendekatan seperti ini digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah. Artinya bahwa obyek yang diteliti didekati secara apa adanya tidak ada perlakuan khusus jadi benar benar natural. Oleh karena itu maka posisi peneliti menjadi instrumen kunci atau dengan kata lain bahwa kualitas hasil dari kajian ini sangat tergantung dari kualitas peneliti. Ditambahkan Mulyadi (2016) bahwa penelitian kualitatif bertujuan untuk memahami suatu gejala seperti apa adanya tanpa harus mengontrol variabel dan tidak berusaha menggeneralisasi gejala tersebut dalam gejala-gejala yang lain.

Data yang dianalisis dikelompokkan menjadi dua, yaitu data primer dan data sekunder. Dalam kajian ini data primer bersumber dari penjelasan para ahli, para praktisi BUMD,

pengurus BUMD, dan pembina BUMD. Sedangkan data sekunder diperoleh dari dokumen yang bersumber dari perundangan, instansi pemerintah dan studi literatur.

Metode analisis yang digunakan dalam kajian ini adalah APKL, USG dan Mc Namara. Pendekatan Aktual, Problematika, Khalayak, dan Layak (APKL) ini pada prinsipnya adalah menguji kelayakan suatu isu untuk dicarikan solusinya dalam kegiatan aktualisasi. Selanjutnya bahwa penetapan nilai untuk setiap isu didasarkan pada diskusi yang melibatkan para penentu kebijakan pada BUMD. Dengan demikian hasil dari proses ini akan lebih akuntabel.

Tahap identifikasi masalah dalam kajian ini digunakan metode APKL. Menurut Effendi, *et.al* (2021) metode APKL digunakan dalam hal penentuan isu masalah utama. Novian, Maha, dan Arif (2021) juga menggunakan metode ini dalam mengidentifikasi masalah optimalisasi pembelajaran masa Pandemi Covid-19. Dalam metode APKL, aktual artinya isu benar-benar terjadi dan sedang hangat dibicarakan. Problematik artinya sebuah isu memiliki dimensi masalah yang kompleks sehingga harus segera dicarikan solusi permasalahannya. Kekhalayakan artinya isu tersebut menyangkut hajat hidup orang banyak. Kelayakan artinya isu yang diangkat masuk akal dan realistis untuk dipecahkan masalah.

Secara operasional adalah bahwa beberapa isu diidentifikasi dan kemudian diseleksi dengan menggunakan metode APKL. Penilaian terhadap tingkat aktualitas, problematika, khalayak dan layak menggunakan skala 1-5. Arti angka ini adalah bahwa angka 1 (satu) menunjukkan tingkatan rendah dalam hal prioritasnya sedangkan angka 5 (lima) menunjukkan tingkatan tinggi prioritasnya untuk diselesaikan. Selanjutnya, dari angka skala prioritas ini dijumlah untuk menentukan skala prioritas.

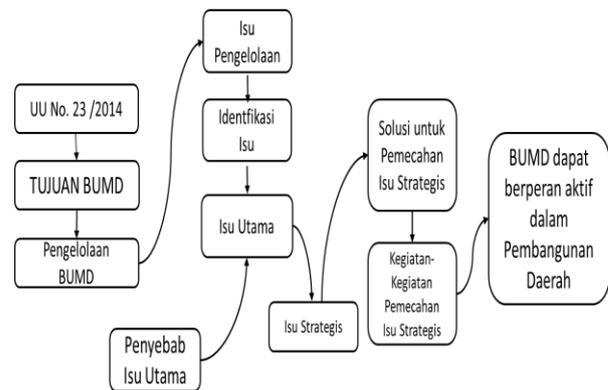
Selanjutnya untuk menentukan isu utama digunakan metode *Urgency, Seriousnes, Growth* (USG). Hal ini seperti disampaikan oleh Nashifah & Agus (2021) bahwa Analisis USG adalah salah satu metode skoring untuk menyusun urutan prioritas isu yang harus diselesaikan. Analisis

ini digunakan untuk menyusun masalah utama dari beberapa masalah yang ditemukan yang merupakan hasil analisis APKL. Selanjutnya dilakukan langkah skoring dengan membuat daftar akar masalah, membuat tabel matriks prioritas masalah dengan bobot skoring 1-5 dan nilai yang tertinggi sebagai prioritas masalah. Bila telah didapatkan jumlah skor maka dapat menentukan prioritas masalah.

Selanjutnya untuk menentukan solusi berupa gagasan kreatif digunakan metode Analisis Alternatif Solusi Mc Namara. Hal ini sejalan dengan Lestari, *et al.* (2014), bahwa pemilihan solusi suatu masalah dapat dilakukan melalui teori tapisan Mc Namara. Metode ini digunakan untuk melakukan pemilihan strategi operasional yang mana yang patut dan tepat dipilih, Adapun kriteria dalam hal ini adalah efisiensi, efektivitas dan kemudahan. Masing masing alternatif dinilai dengan skore antara 1 (rendah) sampai dengan 4 (paling baik). Kemudian dari angka ini dijumlahkan. Angka tertinggi merupakan angka yang paling tepat untuk digunakan dalam rangka implementatif. Selanjutnya dari solusi kreatif ini disusun strategi kegiatan yang dimaksudkan untuk materi pembinaan BUMD agar BUMD dapat berkontribusi secara nyata dalam pembangunan daerah.

Proses pengumpulan data dilakukan dengan wawancara. Adapun pendekatan yang digunakan adalah pendekatan metode *Forum Group Discussion* (FGD). Dalam hal pengumpulan data primer digunakan dengan metode *purposive* sesuai dengan kebutuhan. Kesemuanya ini dimaksudkan agar data dapat diperoleh lebih berkualitas dan valid. Selain itu, dengan pendekatan ini data akan lebih spesifik dan sesuai dengan inti kajian.

Selanjutnya untuk menskemakan proses kajian, dilakukan penyusunan kerangka berfikir yang efektif. Dasar yang digunakan dalam hal ini adalah berdasarkan pada UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya dalam hal ini digunakan pendekatan metode teknokratik. Adapun skema kerangka berfikir dapat dilihat pada gambar sebagai berikut.



Gambar 1. Kerangka Pikir Kajian Usulan Kegiatan Dalam Pembinaan BUMD Untuk Pembangunan Daerah

Pada UU No. 23 tahun 2014 pasal 343 diuraikan tentang aspek yang harus dilaksanakan dalam pengelolaan BUMD. Dari aspek pengelolaan BUMD dengan mendasarkan pada diskusi dengan para ahli diperoleh isu pengelolaan BUMD. Selanjutnya dari isu pengelolaan yang terpilih diidentifikasi faktor penyebabnya. Selanjutnya melalui metode USG akan diperoleh isu strategis.

Kemudian isu strategis ini dicermati dan dianalisis untuk diidentifikasi alternatif solusi. Dari beberapa alternatif solusi dengan menggunakan metode Mc Namara akan diperoleh satu solusi kreatif yang terpenting dan prioritas.

Dari hasil analisis ini, kemudian dianalisis dan dicermati guna penyusunan strategi kegiatan penyelesaian isu strategis. Usulan strategi kegiatan inilah yang perlu menjadi penting untuk ditindaklanjuti dengan menggunakan sumber daya yang dimiliki baik itu sumber daya manusia maupun sumber daya anggaran serta sumber daya lainnya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

a) Fungsi BUMD dalam Pembangunan Daerah

Secara regulasi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah badan usaha yang seluruh atau

sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. Dalam praktiknya tidak sedikit pemerintah daerah yang memiliki saham di beberapa badan usaha tetapi jumlah tidak melebihi 50 persen maka badan usaha tersebut tidak disebut sebagai BUMD.

BUMD terdiri atas dua entitas, yaitu perusahaan umum Daerah dan perusahaan perseroan Daerah. Perusahaan umum Daerah merupakan BUMD yang seluruh modalnya dimiliki satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Perusahaan perseroan Daerah merupakan BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) Daerah.

Peran kepala daerah dalam hal kepemilikan daerah dapat dipisahkan berdasarkan pada entitas badan usaha. Kepala Daerah mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan. Jika pada perusahaan umum Daerah, kepala daerah berkedudukan sebagai pemilik modal. Sedangkan jika pada perusahaan perseroan Daerah, kepala daerah berkedudukan sebagai pemegang saham.

Dalam hal permodalan, kepala daerah mempunyai peran yang sangat strategis. Kepala Daerah merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan. Namun kebijakan BUMD harus disinkronkan dengan kewenangan yang dimiliki.

Secara regulasi, Kepala daerah mempunyai wewenang dalam cukup luas. Kebijakan ini meliputi:

- a. penyertaan modal;
- b. subsidi;
- c. penugasan;
- d. penggunaan hasil pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan;
- e. pembinaan dan pengawasan terhadap penyertaan modal pada BUMD.

Pada Undang-Undang 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara kepala daerah juga mempunyai tugas berkaitan dengan perusahaan

daerah. Dalam regulasi ini dinyatakan bahwa kepala daerah diamanatkan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada perusahaan daerah (pasal 24 ayat 4). Mengingat BUMD mempunyai peran yang penting, maka pemerintah daerah perlu memperhatikan proses dan tata cara serta syarat pendirian BUMD. Dalam pendirian BUMD, daerah harus benar benar memperhatikan beberapa hal. Dalam hal ini Pendirian BUMD didasarkan pada a. kebutuhan Daerah; dan b. kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk. Dalam hal Kebutuhan Daerah perlu dikaji melalui studi yang mencakup aspek pelayanan umum; dan kebutuhan masyarakat. Tentu dalam pendirian BUMD permodalan menjadi isu penting.

BUMD meperoleh modal dari beberapa sumber. Sumber modal BUMD terdiri atas: penyertaan modal Daerah; . pinjaman; hibah; dan sumber modal lainnya. Khusus untuk Penyertaan modal Daerah dapat bersumber dari APBD; dan/atau konversi dari pinjaman. Khusus dalam hal Pinjaman dapat bersumber dari Daerah atau BUMD.

Modal BUMD yang bersumber dari penyertaan modal Daerah merupakan batas pertanggungjawaban Daerah atas kerugian BUMD. Menurut Triyanto, (2017), variabel Penyertaan Modal Daerah (PMD) mempunyai pengaruh positif namun tidak signifikan terhadap Pendapatan Asli Daerah. Artinya bahwa pemberian PMD perlu selektif .

Pemerintah Daerah dalam melaksanakan fungsinya dapat mendirikan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Artinya pemerintahan daerah dalam usaha mewujudkan visi misinya dapat mendirikan BUMD. Hal ini didukung oleh hasil kajian Usriyah, *et al.* (2020)) bahwa Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dibentuk sebagai fasilitator dalam menjalankan otonomi daerah, memiliki fungsi untuk membantu pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahannya yang berlandaskan pada otonomi daerah

Walaupun BUMD penting dalam pembangunan daerah tetapi BUMD mempunyai keunikan tersendiri yang berbeda dengan badan usaha lainnya. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 54 tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik

Daerah. BUMD didirikan oleh Pemerintah Daerah atau lebih dari 1 (satu) Pemerintah daerah dengan bukan daerah.. Dalam kaitannya dengan modalnya. BUMD baik seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan; BUMD juga bukan merupakan organisasi perangkat daerah; dan pengelolanya dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha.

Fungsi BUMD dalam pembangunan daerah sangat sentral dan strategis. Hal ini sebagaimana diselaraskan dengan tujuan pendirian BUMD. Tujuan tersebut secara ringkas adalah memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah; menyelenggarakan kemanfaatan umum dan memperoleh laba.

Selanjutnya dalam produsen barang dan jasa, Bintari, Antik dan Landrikus Hartarto Sampe Pandiangan (2016) menyatakan bahwa tujuan membentuk BUMD adalah sebagai sumber keuangan daerah guna meningkatkan kemampuan dan kekuatan daerah dalam menyelenggarakan urusan daerah. Sementara di sisi lain, BUMD juga harus melaksanakan pelayanan fasilitas publik bagi masyarakat.

Dalam hal mencari keuntungan, salah satu tujuan didirikannya suatu perusahaan adalah untuk mencari keuntungan atau laba, apapun konstruksi dan sistem yang diberlakukan dalam perusahaan tersebut (Budhisulistyawati, 2015). Artinya bahwa mencari keuntungan merupakan salah satu tugas yang esensial yang harus dijalankan oleh BUMD.

Dengan mendasarkan pada tujuan ini peran BUMD dalam pembangunan daerah dapat diidentifikasi sebagai berikut adalah;

1. Produsen Barang dan Jasa yang strategis bagi daerah

Secara definisi produsen adalah Pelaku Usaha yang memproduksi Barang dan jasa yang mempunyai nilai. Sebagai produsen maka BUMD dituntut untuk mampu menghasilkan produk yang bermnafaat bagi daerah terutama dalam hal ini adalah barang dan jasa yang strategis dan terutama yang tidak diminati oleh produsen swasta.

2. Akselerator Pembangunan Daerah

BUMD harus mampu sebagai akselerator pembangunan daerah yang multi dimensional. Dalam hal ini meliputi mendorong akselerasi pembangunan ekonomi sehingga mampu memberikan kontribusi signifikan terhadap penciptaan lapangan kerja, peningkatan pendapatan per kapita, dan pengurangan kemiskinan. Termasuk dalam hal ini BUMD harus mampu mempercepat dalam meningkatkan pertumbuhan dan daya saing industri daerah,

3. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah.

Sebagai badan usaha milik pemerintah daerah, BUMD dituntut harus mampu melakukan aktivitasnya secara professional dan sesuai dengan misi sebagai perusahaan, yaitu pencari keuntungan. BUMD harus dituntut untuk kreatif dan inovasi untuk menghasilkan barang dan jasa. Dari barang dan jasa diharapkan dapat menghasilkan keuntungan.

Mencermati ketentuan perundangan dan praktik korporasi BUMD dalam menjalankan aktivitasnya maka fungsi BUMD dapat diidentifikasi sebagai berikut.

1. Pelaksana kebijakan pemerintah di bidang ekonomi dan pembangunan daerah;
2. Penyedia dana untuk pembiayaan pembangunan daerah;
3. Pendorong peran serta masyarakat dalam bidang usaha;
4. Produsen kebutuhan barang dan jasa bagi kepentingan publik;
5. Inisiator kegiatan dan usaha yang kurang diminati swasta;
6. Penerima penugasan dari pemerintah daerah daam pembangunan daerah;
7. Role model dalam pengelolaan perusahaan yang *Good Corporate Governance* (GCG) untuk pembangunan daerah.

Jadi jelas peran dan fungsi BUMD bagi pembangunan daerah sangat penting bagi pembangunan daerah. Sejalan dengan ini maka peran dan fungsi BUMD harus dioptimalkan sesuai dengan sumber daya yang dimiliki baik sumber adanya dana, manusia , alam dan material.

Hal ini dimaksudkan agar manfaat lebih maksimal.

b) Hasil Analisis APKL

Secara regulasi, dalam pengelolaan BUMD teridentifikasi beberapa isu yang harus dilaksanakan dalam pengelolaan BUMD. Berdasarkan pada pasal 343 UU 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah terdapat 14 isu dalam pengelolaan BUMD. Selanjutnya dari 14 isu ini didiskusikan dengan para ahli diperoleh empat isu penting.

Sesuai regulasi tersebut bahwa keempat belas isu pengelolaan BUMD sebagaimana dimaksud pada pasal dimaksud adalah sebagai berikut.

- a. tata cara penyertaan modal;
- b. organ dan kepegawaian;
- c. tata cara evaluasi;
- d. tata kelola perusahaan yang baik;
- e. perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan;
- f. kerjasama;
- g. penggunaan laba;
- h. penugasan Pemerintah Daerah;
- i. pinjaman;
- j. satuan pengawas intern, komite audit dan komite lainnya;
- k. penilaian tingkat kesehatan, restrukturisasi, privatisasi;
- l. perubahan bentuk hukum;
- m. kepailitan; dan
- n. penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan

Selanjutnya dari keempat belas isu pengelolaan ini dianalisis dan didiskusikan. Hasil dari diskusi ini diperoleh 4 (empat) isu utama, yaitu sebagai berikut.

- 1) Belum komprehensifnya tata kelola Penyertaan Modal Daerah (PMD) pada BUMD;
- 2) Belum terwujudnya tata kelola perusahaan yang baik pada BUMD;
- 3) Belum terpadunya perencanaan, pelaporan, pembinaan, pengawasan;

- 4) Belum terkelolanya sistsem penugasan dari pemerintah daerah kepada BUMD;

Dengan menggunakan FGD dari pembina BUMD, pengurus BUMD, dan praktisi BUMD, serta nara sumber diperoleh hasil yang cukup komprehensif, selanjutnya keempat isu utama ini diseleksi lagi untuk memperoleh satu isu strategis. Dalam hal ini digunakan dengan menggunakan pendekatan APKL.

Tabel. 1. Analisis APKL dalam Pembinaan BUMD

No	Subyek	A	P	K	L	Total
1	Belum komprehensifnya tata kelola Penyertaan Modal pada BUMD;	4	5	4	5	18
2	Belum terwujudnya Tata Kelola Perusahaan yang baik pada BUMD;	4	4	4	2	14
3	Belum terpadunya Perencanaan, Pelaporan, Pembinaan, Pengawasan	4	4	3	4	15
4	Belum terkelolanya sistsem Penugasan dari Pemerintah Daerah kepada BUMD;	3	4	3	4	14

Sumber: data hasil analisis, 2021.

Dengan mendasarkan pada hasil analisis dengan metode APKL diperoleh hasil bahwa isu

utama dalam pembinaan BUMD adalah isu Belum komprehensifnya tata kelola Penyertaan Modal pada BUMD. Selanjutnya isu utama ini harus dicari penyebabnya.

c) Hasil Analisis dengan pendekatan USG Metode *Urgency, Seriousness, Growth* (USG) merupakan salah satu alat untuk menentukan urutan prioritas isu. Prioritas isu ini selanjutnya akan lebih mudah untuk diselesaikan dan dipecahkan (Ariyanti, *et al.* 2020).

Berikutnya analisis USG untuk memperoleh isu utama. Dalam hal ini isu utamanya adalah Perlunya ketentuan yang komprehensif untuk tata Kelola Penyertaan Modal Daerah. Selanjutnya isu utama ini dianalisis beberapa alternatif isu strategis. Adapun keempat isu strategis tersebut adalah sebagai berikut.

- 1) Perlunya ketentuan yang komprehensif untuk tata Kelola PMD pada BUMD
- 2) Perlunya kompetensi SDM untuk tata Kelola PMD pada BUMD
- 3) Perlunya dukungan Stakeholder untuk tata Kelola PMD pada BUMD

Dengan menggunakan FGD dari pembina BUMD, pengurus BUMD, dan praktisi BUMD, serta nara sumber diperoleh hasil yang cukup komprehensif. Selanjutnya untuk mengetahui penyebab yang paling berpengaruh terhadap ketiga isu strategis tersebut dilakukan analisis sebagai berikut.

Tabel 2. Analisis USG dalam Pembinaan BUMD

No	SUBYEK	U	S	G	Total
1	Perlunya ketentuan yang komprehensif untuk tata Kelola PMD pada BUMD	4	5	5	14
2	Perlunya kompetensi SDM	4	4	4	12

	untuk tata Kelola PMD pada BUMD				
3	Perlunya dukungan Stakeholder untuk tata Kelola PMD pada BUMD	4	4	3	11

Dengan mendasarkan pada analisis di atas maka diperoleh isu strategis adalah Perlunya ketentuan yang komprehensif untuk tata Kelola PMD pada BUMD. Selanjutnya isu strategis ini akan dianalisis untuk dicari solusi pemecahannya. Dalam hal ini digunakan dengan metode pendekatan Mc. Namara.

d) Hasil Analisis dengan Pendekatan Mc. Namara

Selanjutnya untuk mencari solusi dari isu strategis ini digunakan metode Mc. Namara. Dalam hal ini dikatakan oleh Nazlinawaty, *et al.* (2021) bahwa secara pragmatis metode Mc. Namara dapat digunakan untuk menemukan alternatif solusi. Ditambahkan oleh Lihawa, *et al.* (2015) menyatakan bahwa langkah pertama dalam hal ini adalah dengan menentukan tiga (3) kriteria yang dinilai dari setiap alternatif. Tiap kriteria diberikan skor nilai antara 1-5. Dari skor ini dijumlah dan pilih skor yang paling tinggi melalui *Focus Group Discussion*.

Penentuan suatu kebijakan memerlukan pemikiran yang serius. Menurut Winarno (2014) bahwa Perumusan masalah public tidak bisa dilepaskan dari dua hal. Pertama kelompok yang merumuskan masalah tersebut. Jadi kebijakan publik sangat tergantung dari siapa yang merumuskan. Yang kedua adalah menyangkut kompleksitas dan sifat masalah. Tentu untuk masalah yang kompleks memerlukan perhatian yang lebih besar. Selanjutnya dengan menggunakan Mc. Namara diperoleh alternatif solusi. Dalam hal ini alternatif solusinya, yaitu :

- a) Penyusunan Peraturan Kepala Daerah Berkaitan dengan Penyertaan Modal Daerah Dengan Segala Aspeknya

- b) Penyusunan Peraturan Daerah yang Berkaitan dengan Tata Kelola Penyertaan Modal Daerah (PMD).
- c) Penyusunan Standar Operasional Prosedur (SOP) tentang Penyertaan Modal Daerah (PMD)

Dengan menggunakan FGD dari pembina BUMD, pengurus BUMD, dan praktisi BUMD, serta nara sumber diperoleh hasil yang cukup komprehensif. Adapun analisis dengan pendekatan Mc Namara dengan mendasarkan pada ketiga alternatif solusi dapat dituliskan sebagai berikut.

Tabel 3. Tapisan Mc Namara pada Solusi dalam Tata Kelola Penyertaan Modal pada BUMD

No	Strategi Solusi	Efisiensi	Efektivitas	Kemudahan	Total
1	Penyusunan peraturan kepala daerah berkaitan dengan penyertaan modal daerah dengan segala aspeknya	3	3	5	11
2	Penyusunan Peraturan Daerah Yang Berkaitan Dengan Tata Kelola Penyertaan Modal Daerah (PMD)	4	5	5	14
3	Penyusunan Standar Operasional Prosedur (SOP) tentang Penyertaan Modal Daerah (PMD)	4	4	4	12

Sumber: diolah dari data primer, 2021

Dengan mendasarkan analisis Mc. Namara sebagaimana pada Tabel 3 diperoleh hasil bahwa solusi untuk pemecahan isu strategis yang ada dalam pembinaan BUMD adalah Penyusunan Peraturan Daerah yang berkaitan dengan Tata Kelola Penyertaan Modal Daerah (PMD) pada BUMD.

Dalam hal ini dengan mendasarkan pada solusi yang komprehensif di atas, dengan analisis deskriptif ditemukan lima kegiatan. Lima kegiatan ini merupakan kegiatan prioritas yang dapat dilaksanakan secara parallel. Kelima kegiatan dimaksudkan untuk mewujudkan peraturan daerah yang berkaitan dengan tata kelola Penyertaan Modal Daerah (PMD). Adapun kegiatannya adalah sebagai berikut.

- a. Penyusunan kajian draft akademis peraturan daerah tentang tata Kelola penyertaan modal daerah pada BUMD.
- b. Penyusunan draft rancangan peraturan kepala daerah tentang tata Kelola penyertaan modal daerah pada BUMD.
- c. Penyusunan kajian tentang tata cara monitoring dan evaluasi yang berkaitan dengan penyertaan PMD.
- d. Penyusunan kajian tentang resiko penyertaan modal daerah pada BUMD dan mitigasi resikonya.
- e. Penyusunan Standar Operasional Prosedur (SOP) pada setiap langkah strategis dalam penyertaan modal daerah pada BUMD.

Kelima kegiatan ini merupakan strategi yang penting dan argumentative. Strategi ini harus dilaksanakan secara sistematis dan komprehensif. Strategi yang argumentative selaras dengan pendapat Majone (1989) bahwa suatu model analisis argumentative tidak memberikan kepastian jawaban dari suatu pilihan tetapi hanya memberikan alasan yang rasional dan argumentative. Sejalan dengan hal ini menjadi perhatian dan penting berkaitan dengan implementasi di lapangan.

Selanjutnya, dengan dilaksanakannya kelima kegiatan tersebut maka proses pelaksanaan Penyertaan Modal Daerah pada BUMD dalam rangka pembangunan daerah akan lebih governance, efektif dan dapat

dipertanggungjawabkan secara administrasi dan teknis. Selain itu, monitoring dan evaluasi proses penyertaan modal daerah lebih mudah dan terstruktur. Pada gilirannya hasilnya akan lebih sesuai dengan ketentuan.

SIMPULAN DAN SARAN

Dari kajian dan hasil kajian usulan kegiatan dalam pembinaan BUMD dengan Pendekatan APKL, USG dan Mc Namara diperoleh beberapa kesimpulan sebagai berikut: 1) BUMD mempunyai peran yang strategis dalam pembangunan daerah. Salah satu tujuan berdirinya BUMD adalah menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola pemsahaan yang baik. 2) BUMD terdiri atas dua entitas, yaitu perusahaan umum Daerah dan perusahaan perseroan Daerah. Perusahaan umum Daerah merupakan BUMD yang seluruh modalnya dimiliki satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Perusahaan perseroan Daerah merupakan BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) Daerah. 3) Dalam pembangunan daerah, BUMD mempunyai fungsi dan peran yang sangat strategis. BUMD dapat berkontribusi nyata kepada pembangunan daerah antra lain dalam bentuk pembangunan infrastruktur kota, pengelolaan inflasi daerah, pembangunan jaringan utilitas, penyediaan sarana dan prasarana daerah. 4) Isu strategis dalam pembinaan BUMD yang terseleksi adalah Belum komprehensifnya tata kelola Penyertaan Modal pada BUMD. Dari isu strategis yang terpilih, solusinya adalah penyusunan Peraturan Daerah yang berkaitan dengan tata kelola Penyertaan Modal Daerah (PMD), diusulkan lima kegiatan guna mendukung terwujudnya tata kelola penyertaan modal daerah, yaitu: a) Penyusunan kajian draft akademis peraturan daerah tentang tata Kelola penyertaan modal daerah pada BUMD, b) Penyusunan draft rancangan peraturan kepala

daerah tentang tata Kelola penyertaana modal daerah pada BUMD, c) Penyusunan kajian tentang tata cara monitoring dan evaluasi yang berkaitan dengan penyertaan PMD, d) Penyusunan kajian tentang resiko penyertaan modal daerah pada BUMD dan mitigasi resikonya, e) Penyusunan Standar Operasional Prosedur (SOP) pada setiap langkah strategis dalam penyertaan modal daerah pada BUMD.

Kesimpulan terakhir yaitu Penyertaan Modal Daerah (PMD) pada BUMD secara regulasi merupakan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan dan berasal dari APBD untuk dijadikan modal. Dengan demikian maka manajemen pengelolaannya tersendiri (PP Nomor 54 tahun 2017 tentang BUMD).

Dengan memperhatikan hasil dari pembahasan dan kesimpulan maka disarankan beberapa hal berkaitan dengan peningkatan tata Kelola penyertaan modal daerah, yaitu 1) perlunya dibentuk tim dengan keputuasn kepala daerah yang beranggoatakan para OPD sesuai dengan kewenangannya. Dalam hal ini dilengkaapi dengan tugas tanggung jawab Tim serta anggota timnya.berkatian dengan penyertaan Modal Daerah. 2) Perlu pengembangan sumber daya manusia yang sistematis dan terarah dalam implementasi strategi Peningkatan Kolaborasi Seluruh Pemangku Kepentingan Dengan Prinsip Kemitraan dan kolaboratif. 3) Mengingat BUMD adalah milik pemerintah daerah, maka kebijakan pengelolaan BUMD mengandung dosis politik yang tinggi (Syahrir, 1995). Oleh karena itu, maka agar proses PMD berjalan dengan akuntabel dan *governance*. Diperlukan pendekatan politik selain pendekatan teknokratis yang sistematis.

DAFTAR PUSTAKA

Ariyanti, N. S., Adha, M. A., Sumarsono, R. B., & Sultoni (2020). Strategy to Determine the Priority of Teachers' Quality Problem Using USG (Urgency, Seriousness, Growth) Matrix. *International Research-Based Education Journal*, 2(2).

- Budhisulistiyawati, A., Muryanto, Y. T., & Sri, A. (2015). Strategi Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Persero Untuk Mewujudkan Prinsip Tata Kelola Perusahaan Yang Baik. *Privat Law*, 3(2), 56-66.
- Bintari, A., & Pandiangan, L. H. S. (2016). Formulasi Kebijakan Pemerintah Tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (Bumd) Perseroan Terbatas (Pt) Mass Rapid Transit(Mrt) Jakarta Di Provinsi Dki Jakarta. *Jurnal Ilmu Pemerintahan, CosmoGov*, 2(2), 220-238.
- Effendi, M. R., Nurparatiwi, S., Narulita, S., Tsaqila, D. F. ., & Nurhidayat, M. (2021). Penguatan Kapasitas Softskill Guru dalam Upaya Peningkatan Etos Belajar Peserta Didik Pada Masa Pandemi Covid-19 . *Sivitas: Jurnal Pengabdian Dan Pemberdayaan Masyarakat*, 1(2), 41–51. <https://doi.org/10.52593/svs.01.2.01>
- Lestari, E. I. W., Yuniarti, T. P., Agrawati, A. L. (2014). Pengembangan Laboratory Information System untuk Memperbaiki Waktu Tunggu Layanan. *Jurnal Kedokteran Brawijaya*, 28(1), 53-57.
- Lihawa, C., Mansur, M., & Wahyu, T. (2015). Faktor-faktor Penyebab Ketidakefektifan Pengisian Rekam Medis Dokter di Ruang Rawat Inap RSI Unisma Malang Rumah Sakit Islam Unisma Malang. *Jurnal Kedokteran Brawijaya*, 28(2), 119-123.
- Majone, G. (1989). Evidence , Argument, And Persuasion In The Policy Process. Yale University Press. New Haven.USA.
- Mulyadi, M, (2016). Penelitian Kuantitatif Dan Kualitatif Serta Pemikiran Dasar Menggabungkannya. *Jurnal Studi Komunikasi Dan Media* Vol. 15 No. 1 (Januari – Juni 2011). Hal 127- 138.
- Nashifah, N. S., & Adriansyah, A. A. (2021). Analisis Pelaporan Insiden Keselamatan Pasien: Studi Kasus Di Rumah Sakit Islam Jemursari Surabaya. *Motorik, Journal Kesehatan*, 16(2), 50-55.
- Nazlinawaty, Hartono, B., Ain, R. Q. (2021). Solusi Lamanya Waktu Tunggu Pelayanan Farmasi di RSUD Cileungsi Kab Bogor Berdasarkan Telaah Jurnal. *Muhammadiyah Public Health Journal*, 1(2), 171-178.
- Novian, D. R., Maha, I. T., & Arif, Y. (2021). Optimalisasi Pembelajaran Digital Era Pandemi COVID-19. *Jurnal Abdimas PHB*, 4(1), 109-114.
- Peraturan Pemerintah Nomor 54 tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah
- Syahrir. (1995). Analisis Ekonomi Indonesia. Ekonomi Politik. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta
- Sugiyono. (2011). Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif dan R & D. Alfabeta Bandung.
- Triyanto, H. (2017). Pengaruh Penyertaan Modal Daerah, Produk Domestik Regional Bruto, Dan Jumlah Penduduk Usia Produktif Terhadap Pendapatan Asli Daerah Pada Kabupaten/Kota Di Kalimantan Barat. *Jurnal Ekonomi Daerah*, 5(3), 1-16.
- Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Usriyah, N. N., Ayuningtyas, D. D., & Hardjati, S. (2020). Peran BUMD Dalam Meningkatkan PAD Surabaya (Studi Kasus Kebun Binatang Surabaya). *Jurnal Sosial Ekonomi dan Politik*, 1(2), 1 – 10.
- Winarno, B. (2014). Kebijakan Publik. Teori, Proses, dan Studi Kasus. CAPS. Depok Sleman Yogyakarta.