

Kebijakan Optimalisasi Peran Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Jawa Timur

Dwi Budi Santosa

Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya

Abstract: State enterprises in regional level (BUMD) are accepted as inefficient enterprises, especially becoming burden fiscal. Therefore, this paper provides background research for potential policies to optimize the role of BUMD in dealing to regional economic development in East Java and discusses (i) the role of BUMD in an economic activities, and (ii) BUMD performance. Based on the result, all BUMD owned by Provincial Government show operating in low level of efficiency. This result has two main implication: (i) associated with public goods, consumers should pay expensive compensation to get public goods, (ii) BUMD appear still not effective to influence market fluctuation. There are two suggestions to optimize the role of BUMD. First, BUMD should improve the management to increase economic of scale. Second, BUMD in non-strategist sector can be sold to avoid an increases fiscal gap.

Keywords: BUMD, BCG, Strategic Management

Saat ini, kesan umum tentang keberadaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah tidak efisien, selalu merugi dan membebani anggaran pemerintah. Lemahnya kinerja BUMD ini seringkali berkaitan dengan pembinaan tenaga profesional yang penuh dengan aroma "kepentingan golongan" (Kamaluddin, 2001). Sehingga, tidak jarang yang diangkat untuk menduduki jabatan sebagai direksi atau komisarisnya adalah para birokrat "senior" yang sudah tidak memiliki posisi strategis dalam pemerintahan. Kondisi umum tersebut seringkali digunakan sebagai justifikasi tentang buruknya kinerja BUMD.

Sebagian besar ahli berpendapat bahwa gambaran jamak tentang buruknya manajemen dan kinerja BUMD, seperti disebutkan diatas, disebabkan oleh masih diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah sebagai ladaan hukum pengelolaan BUMD. UU No/5 tahun 1962 ini dirasa telah memberikan peran yang terpusat kepada kepala daerah, sebagai pihak yang mewakili daerah dan sekaligus juga pemilik BUMD, dalam mempengaruhi

kebijakan pengembangan BUMD. Dengan kata lain, adanya UU BUMD inilah yang menjadikan direksi dan mayoritas pegawai BUMD, tidak terpisahkan dari manajemen birokrasi pemerintah daerah. Sebagai akibatnya, tata kelola BUMD mirip dengan manajemen pemerintahan yang birokratis, kaku dan kurang fleksibilitas dalam melakukan inovasi usaha. Oleh karena itu, Badan Kerja Sama (BKS) BUMD seluruh Indonesia mengusulkan adanya revisi UU No. 5 tahun 1962 dengan UU BUMD yang baru sebagai payung hukum tentang tata kelola BUMD, bahkan mereka telah menyusun dan mengusulnya dalam bentuk RUU BUMD kepada pemerintah dan DPR. Selain itu, mereka menganggap bahwa UU BUMD tersebut sudah tidak sesuai dengan era otonomi daerah yang sedang bersemangat diimplementasikan di Indonesia

Sebaliknya, terdapat banyak juga pendapat ahli yang mengkhawatirkan semangat liberalisasi dan privatisasi lebih menjiwai revisi RUU BUMD. Hal ini telah terjadi dengan hasil revisi UU yang berkaitan dengan pengembangan sektor publik, seperti UU Sumber Daya Air, UU BUMN, UU Penanaman Modal, dan UU Perkeretaapian. Dimana perluasan peran korporasi swasta menjadi tema utama bagi solusi revitalisasi peran Negara dalam mendorong pertumbuhan ekonomi. Kasus privatisasi PDAMDKI

Alamat Korespondensi:

Dwi Budi Santosa, Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya
Email address: dwibudisantosa@gmail.com

Jaya, misalnya, saham mayoritasnya dikuasai oleh korporasi swasta asing lebih memunculkan dilema antara orientasi keuntungan dengan tujuan pemenuhan kebutuhan dasar. Dalam kasus ini, pihak swasta selaku pengelola air minum di DKI mengklaim bahwa biaya penyediaan air minum (*water charge*) selalu lebih tinggi dari tarif air yang dibayar warga. Sehingga, selisih tersebut cenderung terus meningkat dan diperhitungkan sebagai utang. Akhirnya, Pemerintah Provinsi DKI terpaksa harus melakukan kenaikan tarif air minum. Ironisnya, ketika Pemerintah Provinsi DKI Jakarta menghendaki untuk mengakhiri kontrak, pihak korporasi swasta menuntut pemerintah daerah untuk membayar seluruh investasi yang telah ditanam dan juga membayar keuntungan dari separuh sisa masa kontrak yang nilainya diperkirakan sebesar Rp450 miliar (Kamaluddin, 2001).

Lebih lanjut, optimalisasi BUMD dengan merivisi UU No. 5 tahun 1962 juga dikhawatirkan akan bertentangan dengan amanat pasal 33 UUD 1945. Dimana, faktor produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai negara dan digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Makna dikuasai oleh negara dapat diperluas menjadi kewenangan negara untuk mengatur, mengurus, mengelola dan mengawasi faktor produksi tersebut. Peningkatan peran korporasi swasta dalam revitalisasi BUMD dikhawatirkan akan menggerus tingkat kesejahteraan masyarakat. Alasannya, korporasi swasta memiliki naluri untuk mendapatkan keuntungan sebesar-besar dan mengakumulasi kapital demi kepentingan perseorangan ataupun sekelompok orang. Sehingga sulit kalau diberi tanggung jawab sosial atau publik, kecuali dengan paksaan baik melalui perundang-undangan ataupun peraturan.

Namun demikian, perilaku individualistik ini harus disikapi secara hati-hati, karena, di samping ada sisi negatifnya, peran usaha swasta memiliki sisi positifnya, yaitu sifat efisiensi dan inovatif, yang dibutuhkan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi. Umumnya, korporasi swasta memiliki dua sifat alamiah yang bertentangan terhadap kesejahteraan, yaitu "efisiensi-inovatif (dinamis)" dan "egois". Sifat dinamis yang muncul dari dorongan adanya ego pribadi yang memiliki keunggulan untuk dijadikan sebagai penggerak utama dari kegiatan ekonominya. Sehingga, dengan sifat alamiah yang mementingkan dirinya

sendiri (*egois*), badan usaha swasta sangat tidak layak jika ditempatkan sebagai penyedia dan pelindung kepentingan sosial.

Berdasarkan pasal 33 UUD 45, perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Sejalan dengan jiwa Pasal 33 UUD 45, perbaikan kinerja dan pengembangan BUMD melalui perluasan kepemilikan saham, sehingga kontrol, dan pengambilan keputusan BUMD dapat dilakukan oleh masyarakat. Pasal 6 UU No. 5 tahun 1962 menyatakan bahwa BUMD diperkenankan untuk mejalin kerjasama dengan BUMN, swasta dan koperasi, dan jika harus demikian, koperasi lebih mendapatkan kesempatan yang utama, sebagaimana tercantum dalam ayat 2 pasal 6 UU No. 5 tahun 1962. Nampaknya, UU No. 5 tahun 1962 sudah sejalan dengan amanat pasal 33 UUD 1945. Disamping itu, UU BUMD ini menegaskan pula bahwa BUMD bukan hanya pelaku ekonomi yang berwatak sebagai pemburu pendapatan semata (*profit oriented*) tetapi juga sebagai pelaku ekonomi yang berwatak sosial (*non-profit oriented*).

Pada dasarnya, perdebatan tersebut belum mengindikasikan secara menyakinkan adanya alasan yang kuat untuk menyatakan, bahwa buruknya kinerja BUMD saat ini adalah semata-mata karena lemahnya UU No. 5 tahun 1962 sebagai payung hukum tata kelola BUMD. Permasalahan yang paling mendasar dari keberadaan BUMD adalah bagaimana mengoptimalkan kinerja BUMD dalam mendorong perekonomian daerah. Oleh karena itu, fokus pembahasan dalam makalah ini adalah menganalisis posisi BUMD dalam pembangunan ekonomi di Jawa Timur.

METODE

Pendekatan kuantitatif dipergunakan sebagai metode analisis data yang terdiri dari dua tahap. *Pertama*, identifikasi posisi peran BUMD dalam perekonomian daerah dengan menganalisis karakteristik aktivitas BUMD baik dari aspek input yang digunakan dan output yang dihasilkan. Metode yang digunakan dalam mengidentifikasi posisi peran BUMD dalam pembangunan daerah adalah mengklasifikasikan aktivitas BUMD dalam tiga peran, yaitu:

- memposisikan BUMD sebagai sektor strategis, ketika aktivitas BUMD terkait langsung dengan kebutuhan pokok masyarakat dan atau sebagian

besar bahan baku yang digunakan sangat berpotensi merusak sumberdaya alam;

- memposisikan BUMD sebagai sektor non-strategis utama, manakala aktivitas BUMD tidak terkait langsung dengan kebutuhan pokok dan juga tidak berpotensi merusak sumberdaya alam; namun aktivitas BUMD sangat berperan sebagai perintis usaha, penyeimbang kekuatan pasar; dan penunjang pelaksanaan kebijakan negara;
- memposisikan BUMD sebagai sektor non-strategis, di mana aktivitas BUMD tidak berbeda dengan aktivitas pelaku ekonomi swasta; sehingga, target utama dari BUMD non-strategis ini seharusnya berorientasi pada keuntungan usaha dan juga sebagai sumber pendapatan anggaran pemerintah.

Setelah diketahui posisi peran BUMD, analisis tahap kedua adalah berkaitan dengan posisi kinerja keuangan BUMD sebagai dasar penentuan strategi pengembangan. Posisi kinerja keuangan BUMD Jawa Timur dapat diidentifikasi dengan menggunakan matrik BCG (*Boston Consulting Group*). Konsep dasar BCG memiliki dua asumsi, yaitu:

- Peningkatan pangsa pasar (*market share*) relatif mengindikasikan adanya peningkatan pemasukan pada kas perusahaan. Artinya, semakin besar pangsa pasar mengindikasikan adanya keunggulan biaya.
- Peningkatan pertumbuhan usaha (*growth industry*) yang tinggi membutuhkan tambahan investasi yang besar untuk meningkatkan kapasitas usaha. Sebagai konsekwensinya akan mengurangi atau menghabiskan uang kas.

Dengan demikian, terdapat empat kuadran dalam matrik BCG, yaitu:

- Kuadran I adalah "Tanda Tanya" (*Question Mark*), di mana perusahaan diposisi ini memiliki pangsa pasar relatif rendah dengan tingkat persaingan usaha sangat ketat. Arus kas perusahaan cenderung negatif, sehingga perusahaan harus memutuskan apakah akan menjualnya atau memperbaiki kinerjanya dengan strategi pengembangan pasar ataupun pengembangan produk.
- Kuadran II adalah "Bintang" (*Star*), di mana perusahaan di kuadran ini mengindikasikan sebagai pemimpin pasar namun bukan berarti memiliki

arus kas yang selalu positif. Perusahaan ini cenderung mengeluarkan banyak dana untuk selalu memenangkan pasar dan mengantisipasi para pesaingnya. Strategi integrasi vertikal, integrasi horizontal, penetrasi pasar, pengembangan pasar, pengembangan produk, dan *joint venture* merupakan strategi yang sesuai untuk perusahaan diposisi ini.

- Kuadran III adalah "Sapi Perah" (*Cash Cow*), di mana perusahaan di kuadran ini memiliki pangsa pasar relatif yang tinggi, tetapi bersaing dalam industri yang pertumbuhannya lambat. Artinya, arus kas perusahaan cenderung positif. Perusahaan diposisi ini harus dikelola untuk mempertahankan dominasinya selama mungkin. Pengembangan produk atau diversifikasi merupakan strategi perusahaan yang terbaik.
- Kuadran IV adalah "Anjing" (*Dog*), berarti perusahaan ini memiliki pangsa pasar relatif yang kecil dan pertumbuhannya rendah atau tidak tumbuh. Perusahaan ini memiliki kelemahan baik secara internal maupun eksternal, sehingga perusahaan ini seringkali disarankan untuk dilikuidasi, divestasi atau dipangkas. Namun perlu dicatat, seringkali setelah pemangkasan biaya dan penambahan modal secara besar-besaran, perusahaan menjadi mampu bertahan dan menguntungkan.

Matriks BCG dapat diaplikasikan pula dalam perusahaan negara baik itu BUMN maupun BUMD. Sebagai perusahaan, BUMD tentu bergerak dalam pasar dengan para pesaing dari sektor swasta. Untuk dapat terus bertahan dan memperoleh keuntungan, BUMD harus memiliki perencanaan strategis. Analisis SWOT saja tidak cukup untuk mengetahui posisi suatu BUMD di pasar. Strategi-strategi yang telah ditentukan berdasarkan SWOT, dapat dievaluasi dengan matriks BCG untuk mengetahui kesesuaiannya dengan kondisi perusahaan di pasar. Dengan matriks BCG dapat pula diketahui BUMD mana saja yang kinerja keuangannya berada di posisi tanda tanya, bintang, sapi, atau anjing. Dengan demikian, pemerintah daerah sebagai pemilik BUMD dapat mengambil kebijakan, misalnya dengan mengalokasikan kas yang tersedia dari hasil BUMD yang berada diposisi "Sapi Perah" untuk perusahaan yang ada diposisi "Tanda Tanya".

HASIL

Peran BUMD sebagai Sumber Pendapatan Daerah

Di Jawa Timur, terdapat 11 BUMD yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur dengan berbagai aktivitas ekonomi, seperti nampak pada Tabel 1. Kesebelas BUMD tersebut ternyata memberikan sumbangan terhadap PAD Jawa Timur cenderung tidak mengalami perubahan yang berarti yaitu pada kisaran angka satu persen hingga tahun 2008. Namun, sejak tahun 2008 terjadi peningkatan peran BUMD sebagai sumber pendapatan daerah yaitu sekitar empat persen, seperti nampak pada gambar 1. Peningkatan penerimaan dari sumbangan BUMD terhadap PAD ini tentunya tidak dapat diterjemahkan adanya indikasi perbaikan kinerja BUMD, mengingat peningkatan kontribusi terhadap PAD tersebut masih jauh dibawah tingkat suku bunga komersial. Hal ini

mengindikasikan masih lemahnya kinerja pengelolaan kekayaan daerah, termasuk di dalamnya pengelolaan BUMD.

Di samping itu, Gambar 2 mengindikasikan sumbangan BUMD terhadap PAD yang sangat kecil. Disisi yang lain, proporsi penerimaan pajak terhadap PAD terus meningkat. Hal ini mengindikasikan bahwa upaya Pemerintah Provinsi untuk meningkatkan kemandirian anggaran masih bertumpu pada peningkatan baik berupa intensifikasi maupun ekstensifikasi pajak masyarakat. Dengan demikian, peningkatan kinerja BUMD sangat diperlukan paling tidak untuk mewujudkan adanya kemandirian fiskal.

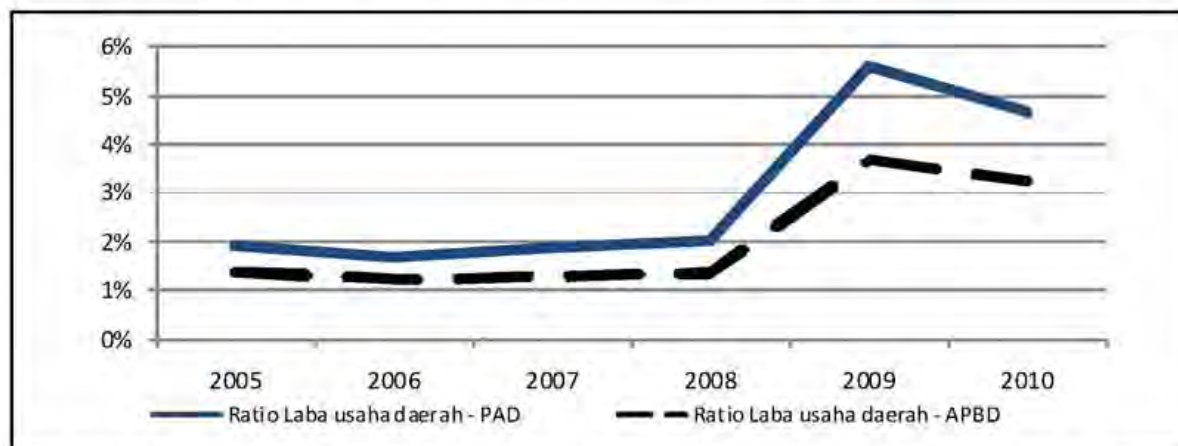
Posisi Peran BUMD Dalam Perekonomian Daerah

BUMD sebagai salah satu pelaku ekonomi yang dimiliki oleh negara seharusnya berperilaku sebagaimana

Tabel 1. Aktivitas BUMD di Jawa Timur, 2010

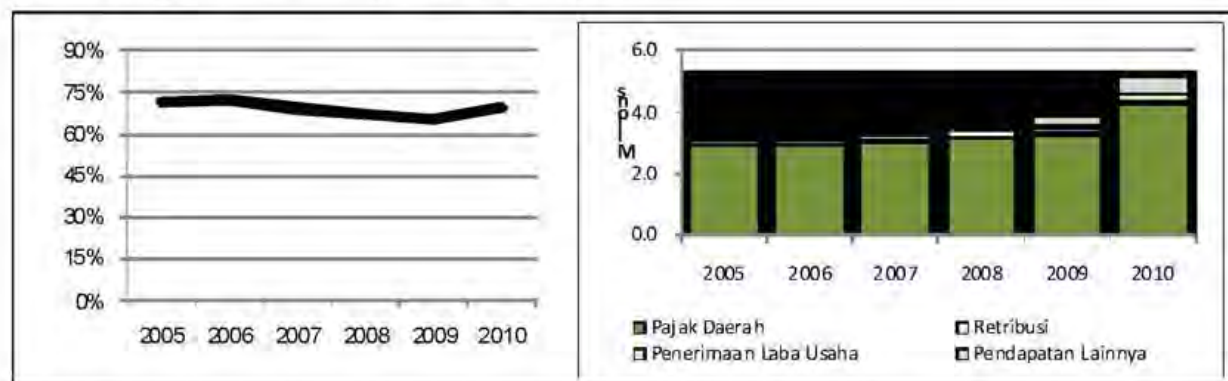
No	Entitas	Jenis Usaha	Klasifikasi
1	Perusahaan Daerah Air Bersih (PDAB) Prov. Jatim	Pengelolaan dan penyediaan air bersih di regional Jawa Timur	Utilities
2	PT Petrogas Jatim Utama (PJU)	Tambang minyak bumi dan gas	Tambang
3	PT Jatim Marga Utama (JMU)	Merencanakan, membangun, menyediakan dan mengoperasikan jaringan jalan dan jembatan tol. (dalam tahap pengembangan).	Utilities
4	PT Surabaya Industrial Estate Rungkut (SIER)	Pembangunan dan pengelolaan kawasan industri	Utilities
5	PT Jatim Graha Utama (JGU)	Pembangunan, pengadaan dan jasa properti	Utilities
6	PT Jatim Krida Utama (JKU)	Penyediaan dan penempatan tenaga kerja	Jasa-jasa
7	PT Bank Pembangunan Daerah (BPD) Jawa Timur	Perbankan	Keuangan
8	Bank BPR Jatim	Perbankan	Keuangan
9	PT Jatim Investment Management (JIM)	Konsultasi dan pengelolaan dana, portofolio efek dan portofolio investasi	Keuangan
10	PT Asuransi Bangun Krida (ASKRIDA)	Asuransi kerugian dengan prinsip syariah	Keuangan
11	PT Panca Wira Usaha (PWU) Jawa Timur	Berbagai bidang usaha yang dilaksanakan oleh unit-unit usaha. Bidang usaha meliputi: batu tahan api; industri genteng, keramik, karet, cat, jasa dan perdagangan umum; industri acut; percetakan; kontraktor; reparasi dan servis mobil; industri kulit; alat-alat kesehatan; industri es dan sirop; dan jasa persewaan.	Aneka Industri

(Sumber: Setda Provinsi Jawa Timur)



Gambar 1. Kontribusi Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah terhadap PAD dan APBD Provinsi Jawa Timur, 2005–2010

(Sumber: BPS, Jawa Timur dalam angka, 2008, 2009 dan 2010)



Gambar 2. Kontribusi PAD terhadap APBD dan Komposisi PAD Jawa Timur, 2005–2010

(Sumber: BPS, Jawa Timur dalam angka, 2005–2010)

yang diamanatkan oleh UUD 45, khususnya pada pasal 33 Ayat 2 dan 3. Di sini, BUMD memiliki kewajiban untuk mewujudkan kemakmuran rakyat. Untuk itu, BUMD diberikan amanah untuk menguasai cabang produksi penting yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Dengan demikian, karakteristik BUMD adalah pelaku ekonomi yang beraktifitas di sektor strategis atau paling tidak di sektor non-strategis utama.

Secara alamiah, aktivitas di sektor strategis yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak umumnya bersifat monopoli ataupun oligopoli. Sehingga, harga yang terbentuk di sektor ini seringkali bukan merefleksikan tingkat efisiensi usaha. Oleh karena itu, negara wajib melindungi masyarakat untuk membayar produk sektor strategis pada tingkat efisiensi usaha. Dengan demikian, penentuan tarif atau harga produk dan jasa

di sektor strategis harus mendapatkan persetujuan negara.

Di samping itu, produk dari sektor strategis umumnya tidak mempunyai pasar, khususnya untuk barang publik. Sehingga, penetapan harga atau tarif seharusnya tidak didasarkan pada harga internasional tetapi ditentukan berdasarkan daya beli masyarakatnya. Dalam hal ini, jika daya beli masyarakat lebih rendah dari pada harga produksi (biaya transformasi produk) yang dihasilkan oleh pengelola usaha, maka pemerintah harus memberikan subsidi. Sedangkan, perhitungan besarnya subsidi bukan didasarkan pada selisih harga internasional dengan harga domestik akan tetapi berdasarkan selisih antara biaya transformasi produk pada tingkat efisiensi yang ideal (masuk akal) dengan daya beli masyarakat. Subsidi BBM, misalnya, bukan berpatokan dari harga internasional, tetapi seharusnya

berpedoman pada biaya eksplorasi dan distribusi yang paling efisien. Dengan demikian tingkat keuntungan Pertamina (BUMN) dari hasil penjualan domestik berdasarkan ketentuan negara dalam hal ini adalah DPR.

Selanjutnya, berkaitan dengan sektor strategis yang merupakan kebutuhan pokok masyarakat, negara wajib menjamin adanya pasokan yang dapat memenuhi seluruh kebutuhan masyarakatnya baik dalam kuantitas maupun kualitas. Untuk itu, kegiatan untuk melakukan transaksi pada pasar internasional (ekspor dan impor) haruslah mendapat persetujuan dari negara. Pengontrolan kualitas produk juga merupakan tugas pemerintah, sehingga pemerintah haruslah membuat standar produk yang baku sebagai bentuk perlindungan pemerintah terhadap masyarakat.

Secara ringkas, tata kelola kegiatan di sektor strategis yang berhubungan dengan hajat hidup orang banyak harus diatur dengan menggunakan prinsip kemakmuran bersama. Untuk itu, tata kelola sektor strategis harus mengimplementasikan kaedah *good corporate governance*. Pemerintah seharusnya mewajibkan pengelola sektor strategis untuk melaporkan kepada masyarakat tentang dasar-dasar penetapan tarif atau harga dan kondisi-kondisi umum kinerjanya. Hal ini didasarkan pada prinsip kemakmuran bersama, sehingga perusahaan sektor strategis hakekatnya adalah milik masyarakat.

Berdasarkan konsep pikir di atas, BUMD di Jawa Timur yang dapat diklasifikasikan sebagai badan usaha yang bergerak di sektor strategis adalah:

- Perusahaan Daerah Air Bersih (PDAB) adalah satu-satunya BUMD milik Provinsi Jawa Timur yang tetap berbadan hukum sebagai Perusahaan Daerah.
- PT Petrogas Jatim Utama (PJU) adalah BUMD yang bergerak di bidang migas mulai dari hulu sampai hilir. Kegiatan hulunya meliputi turut serta mengelola PI 10% Blok Cepu, proyek panas bumi dan pengembangan sumur tua, sedangkan kegiatan hilirnya meliputi pengembangan terminal penyimpanan BBM, terminal LNG skala kecil dan proyek kilang minyak.
- PT Jatim Marga Utama (JMU) adalah BUMD milik Pemerintah Propinsi Jawa Timur yang bergerak di bidang pembangunan infra struktur, khususnya jalan bebas hambatan.

Sedangkan BUMD yang dapat diklasifikasikan berperan sebagai sektor non-strategis utama adalah BUMD yang tidak terkait langsung dengan hajat hidup orang banyak, namun memiliki fungsi sebagai (i) perintis usaha; (ii) penyeimbang kekuatan di pasar; dan atau (iii) penunjang pelaksana kebijakan negara. Pengelola usaha di sektor non-strategis utama ini lebih leluasa dalam penetapan harga jual hasil produk dan jasanya. Penetapan harga, di sini, lebih difokuskan sebagai salah satu alat untuk mengendalikan harga pasar dan ataupun stimulus pertumbuhan ekonomi daerah.

BUMD yang dapat diklasifikasikan sebagai badan usaha yang bergerak di sektor non-strategis utama ini adalah:

- PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Timur (Bank Jatim) merupakan BUMD milik Propinsi Jawa Timur yang bergerak di bidang perbankan dengan misi yang diemban adalah sebagai bank yang mendorong pertumbuhan perekonomian daerah, serta ikut mengembangkan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) melalui penyaluran Kredit Ketahanan Pangan & Energi (KKP-E), Kredit Usaha Pembibitan Sapi (KUPS).
- PT Bank Perkreditan Rakyat Jatim (BPR) adalah BUMD yang bergerak di bidang perbankan dengan pangsa pasar yang lebih spesifik yaitu penyaluran kredit untuk usaha berskala mikro dan kecil. BPR Jatim meluncurkan produk kredit "KRIDAMAS" yang sangat kompetitif dengan para pelaku *'money lender'* karena persyaratan kredit yang sederhana, proses kreditnya cepat, dan suku bunga yang kompetitif.
- PT Jatim Investment Management (JIM) adalah BUMD yang bergerak di bidang investasi dengan tujuan utama untuk menggalang atau mempromosikan Jawa Timur kepada investor.
- PT Surabaya Industrial Estate Rungkut (SIER) adalah BUMD yang bergerak di bidang pembangunan dan pengelolaan kawasan industri dalam arti seluas-luasnya. Visi BUMD ini adalah mewujudkan kawasan industri modern didukung unit bisnis strategi, yang berkesinambungan, terkemuka dan ramah lingkungan.
- PT Jatim Graha Utama (JGU) adalah BUMD yang bergerak di bidang manajemen *asset, land banking, property*, kerjasama investasi,

perdagangan dan jasa konsultasi serta pembangunan dan pengelolaan Pasar Induk Agrobis (PIA), BUMD ini diharapkan dapat mendorong tumbuhnya investasi di Jawa Timur dan juga melancarkan jalur distribusi perdagangan, khususnya hasil produk pertanian.

- PT Jatim Krida Utama (JKU) adalah BUMD yang bergerak dalam bidang penempatan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) dan Tenaga Kerja Wanita (TKW) di luar negeri yang bertujuan untuk penyerapan tenaga kerja dalam rangka mengurangi pengangguran.

Selanjutnya, terdapat dua BUMD Jatim lainnya yang tidak dapat diklasifikasikan baik sebagai sektor strategis maupun sektor non-strategis utama. Sehingga, peran kedua BUMD dapat diklasifikasikan sebagai BUMD yang berperan disektor non-strategis. Pada dasarnya, peranan BUMD ini mirip seperti pelaku ekonomi swasta, sehingga posisi utama dari kedua BUMD dalam perekonomian daerah adalah untuk menciptakan keuntungan usaha, sehingga mampu dijadikan sebagai sumber pendapatan anggaran pemerintah yang andal. Kedua BUMD tersebut adalah:

- PT Panca Wira Usaha (PWU) Jatim adalah BUMD bergerak dibidang usaha Industri manufacture, Industri Agrobisnis, Perbengkelan, Farmasi, Jasa, Angkutan, Percetakan, Perdagangan Umum dan Pembangunan.
- PT Asuransi Bangun Askrida (ASKRIDA) adalah BUMD yang bergerak di bidang jasa asuransi

kerugian, baik berupa asuransi; (i) kecelakaan diri (*personal accident*), (ii) keselamatan uang, (iii) kendaraan bermotor, (iv) kebakaran, (v) kebongkaran, (vi) pengangkutan barang, (vii) pembangunan, mesin, (viii) pemasangan mesin dan rangka kapal.

Posisi Kinerja BUMD

Berdasarkan posisi peran BUMD dalam perekonomian Jawa Timur, posisi kinerja BUMD dianalisis dengan menggunakan matrik BCG (*Boston Consulting Group*) sebagai dasar penyusunan strategi pengembangan BUMD. Untuk itu, pembahasan hasil analisis dibagi dalam tiga fokus, yaitu: (i) kinerja BUMD strategis, (ii) kinerja BUMD non-strategis utama dan (iii) kinerja BUMD non-strategis.

Gambar 3 menunjukkan hasil analisis untuk kinerja BUMD strategis. Terdapat dua BUMD di sektor strategis berada pada kuadran "Tanda Tanya", yaitu untuk Petrogas Jatim Utama (PJU) dan Jatim Marga Utama (JMU). Sedangkan, Perusahaan Daerah Air Bersih (PDAB) berada pada kuadran IV, artinya PDAB menghadapi permasalahan eksternal yang cukup besar dalam mengembangkan usahanya. Alasannya, baik ditinjau dari aspek pertumbuhan maupun penguasaan pasarnya, kedua aspek tersebut menunjukkan tingkat yang relatif rendah jika dibandingkan dengan perusahaan penyedia air bersih lainnya yang ada di Jawa Timur, seperti PDAM yang dimiliki oleh daerah kabupaten dan kota.



Gambar 3. Matrik BCG Untuk BUMD Jawa Timur di Sektor Strategis

(Sumber: hasil analisis)

Gambar 3 menjelaskan posisi enam BUMD di sektor non-strategis utama dalam perekonomian Jawa Timur. Posisi lima BUMD di sektor strategis berada pada kuadran "Tanda Tanya", yaitu untuk PT Jatim Graha Utama (JGU), PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Timur (BPD), PT Bank Perkreditan Rakyat JATIM (BPR), PT. Jatim Investment Management (JIM), dan PT. Surabaya Industrial Estate Rungkut (SIER). Sedangkan, PT Jatim Krida Utama (JKU) berada pada kuadrat IV, artinya JKU menghadapi permasalahan eksternal yang cukup besar dalam mengembangkan usahanya.

Gambar 5 menjelaskan posisi dua BUMD di sektor non-strategis dalam perekonomian Jawa Timur. Posisi dua BUMD di sektor non-strategis berada pada kuadran "Tanda Tanya", yaitu PT Panca Wira Usaha (PWU) Jatim dan PT Asuransi Bangun Askrida (ASKRIDA). Artinya perusahaan ini memiliki dua alternatif yakni menjual atau memperbaiki kinerjanya dengan strategi pengembangan pasar ataupun pengembangan produk.

PEMBAHASAN

Berdasarkan hasil analisis BCG di atas, strategi optimalisasi BUMD yang dimiliki oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam perekonomian daerah dapat dijelaskan sebagai berikut:

Strategi optimalisasi BUMD di sektor strategis dapat dilakukan dengan pendekatan:

- Untuk BUMD yang di kuadran IV (PDAB), BUMD ini harus melakukan pemangkasan biaya dan penambahan modal secara besar-besaran. Hal ini akan membuat perusahaan menjadi mampu bertahan dan menguntungkan. Perlu ditekan di sini strategi divestasi BUMD yang berhubungan erat dengan kebutuhan masyarakat sangatlah beresiko, khususnya terkait dengan tingkat kesejahteraan masyarakat.
- Sedangkan untuk BUMD yang berada di kuadran Tanda Tanya, optimalisasi BUMD yang dilakukan adalah dengan penjualan atau perbaikan kinerjanya dengan strategi pengembangan pasar ataupun pengembangan produk. Perlu diingat aktivitas BUMD ini tidak saja terkait dengan kebutuhan dasar masyarakat tetapi berhubungan sangat erat dengan permasalahan kelestarian lingkungan. Sehingga, melakukan penjualan atau divestasi BUMD ini perlu dipertimbangkan secara matang.

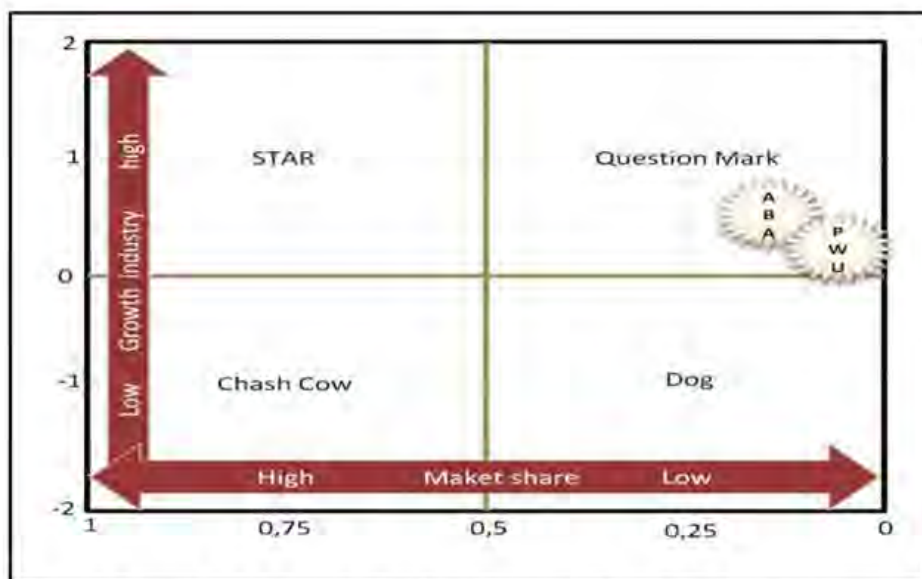
Strategi optimalisasi BUMD di sektor non-strategis utam dapat dilakukan dengan pendekatan:

- Untuk BUMD yang di kuadran "Dog" (JKU), strategi optimalisasi BUMD ini adalah dengan menjualnya jika tidak dapat dengan segera memperbaiki kinerjanya. Alasannya, upaya perbaikan kinerja BUMD ini membutuhkan penambahan modal secara besar-besaran. Artinya, dana masyarakat berupa pajak akan banyak teralokasi



Gambar 4. Matrik BCG Untuk BUMD Jawa Timur di Sektor Non-Strategis Utama

(Sumber: hasil analisis)



Gambar 5. Matrik BCG Untuk BUMD Jawa Timur di Sektor Non-Strategis

Sumber: hasil analisis

di BUMD ini, ketika upaya perbaikan kinerja menjadi pilihan.

- Kemudian untuk BUMD yang berada di kuadran "Question mark", yaitu JGU, BPD, BPR, JIM, dan SIER, strategi optimalisasi BUMD ini adalah dengan memperbaiki kinerjanya dengan strategi pengembangan pasar agar dapat lebih besar lagi dalam menguasai pasar. Sehingga BUMD ini menjadi efektif ketika digunakan sebagai strategi pengendalian pasar.

Strategi optimalisasi BUMD di sektor non-strategis lebih cenderung dengan melakukan penjualan, atau paling tidak dilakukan upaya peyertaan modal swasta dalam pengembangannya. Hal ini diusulkan mengingat kedua BUMD (ABA dan PWU) non-strategis ini berada di kuadran "Tanda Tanya". Artinya, upaya perbaikan BUMD ini sangat membutuhkan adanya tambahan modal yang sangat besar, sedangkan sifat atau posisi BUMD ini sangat tidak strategis bagi masyarakat Jawa Timur.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Pada dasarnya, semua BUMD di Jawa Timur belum mencapai skala ekonomis yang ideal. Konsekuensinya semua BUMD di Jawa Timur beroperasi pada tingkat efisiensi yang rendah. Kondisi ini,

memiliki implikasi yang berbeda-beda terhadap kesejahteraan masyarakat, antara lain:

Untuk BUMD yang memiliki posisi strategis, beban harga yang dibayar oleh masyarakat lebih mahal daripada harga yang seharusnya dibayar atau jika seandainya BUMD ini dapat diperbaiki tingkat efisiensinya.

Untuk BUMD di sektor non-strategis utama, penguasaan pangsa BUMD ini sangat rendah sehingga tidak dapat diandalkan secara efektif sebagai instrumen kebijakan dalam mengendalikan fluktuasi harga atau pasar.

Untuk BUMD di sektor non-strategis, ketidak-efisienan pengelolaan BUMD ini mengakibatkan peningkatan beban anggaran pemerintah daerah, yang pada akhirnya juga akan ditanggung oleh masyarakat sebagai pembayaran pajak.

Saran

Perlunya penyusunan strategi pengembangan BUMD secara jelas dan tegas berdasarkan indikator capaian yang realistis. Misalkan penetapan target perbaikan SDM BUMD dengan pola dan waktu yang pasti. Disamping itu peningkatan target kontribusi BUMD terhadap PAD sangat diperlukan sebagai metode untuk memicu perbaikan kinerja BUMD.

Perlu dipertimbangkan, kemungkinan kebijakan divestasi ataupun penjualan BUMD, khususnya untuk BUMD yang memiliki posisi tidak strategis dalam pembangunan ekonomi. Strategi ini sangat diperlukan sebagai pemicu bagi pengelola BUMD lainnya untuk meningkatkan efisiensinya, termasuk BUMD di sektor strategis. Namun perlu diingat bahwa strategi ini harus dilakukan dengan tingkat kehati-hatian yang cukup tinggi. Oleh karena itu, penetapan posisi peran BUMD dalam perekonomian menjadi penting untuk dilakukan oleh pemerintah daerah, sehingga kebijakannya tidak seragam untuk semua BUMD yang pada hakekatnya memiliki karakteristik yang berbeda-beda.

DAFTAR RUJUKAN

- Abbas, A. 2008. *Bung Hatta dan Ekonomi Islam: Pergulatan Menangkap Makna Keadilan dan Kesejahteraan*. LP3M STIE Ahmad Dahlan, Jakarta.
- Diah, M.M. 2003. *Restrukturisasi BUMN di Indonesia: Privatisasi atau Korporasi?* Jakarta: Literata Lintas Media.
- Hobday, M. 1995. *East Asian Latecomer Firms: Learning the Technology of Electronics*, World Development Journal, Vol. 23, No. 7, Page 1171-1193.
- Johnson, 1982. *MITI and The Japanese Miracle*, California Stanford University Press.
- Kamaluddin, R. 2001, *Peran dan Pemberdayaan BUMD Dalam Rangka Peningkatan Perekonomian Daerah*, Majalah Perencanaan Pembangunan, Edisi 23 Th 2001.
- Mydin, B. 2003, *Managing A State Owned Enterprises Malaysian Experiences*, Workshop BUMN, Bali 2003.
- Prasetyono, T. 2003. *Masa Depan BUMN dan Ambiguitas Privatisasi*, Workshop BUMN, Bali 2003.