

Membuka Belunggu BUMD*

Oleh Sunarsip*

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sesungguhnya memiliki karakteristik yang sama dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Secara legal, BUMN dan BUMD sama-sama merupakan bagian dari keuangan negara (berdasarkan UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara). Namun sayang, meski BUMD memiliki karakteristik yang sama, kinerja BUMD jauh ketinggalan dibanding BUMN.

Salah satu penyebab, karena *stakeholders* BUMD terlihat kurang responsif dalam mengikuti dinamika yang ada, khususnya dinamika pengelolaan (*governance*) di BUMN. Padahal, jika dicermati, banyak hal yang berlaku di BUMN dapat menjadi *role model* atau *benchmark* bagi pengelolaan BUMD.

Permasalahan BUMD

Dari aspek *governance*, misalnya, institusi BUMD masih diperlakukan sama dengan institusi pemerintah. Padahal, BUMD bukanlah institusi pemerintah. Implikasinya, berbagai kewajiban yang melekat pada pemerintah, melekat pula pada BUMD. Sebagai contoh, BUMD masih harus mengikuti ketentuan pengadaan barang yang diberlakukan di pemerintahan, yang semestinya tidak perlu karena BUMD adalah perusahaan.

BUMD juga masih harus menjalani pemeriksaan atas laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) karena alasan keuangan negara. Padahal, sebagai perseroan terbatas (PT), BUMD juga diperiksa kantor akuntan publik (KAP) yang independen. Dan perlu dicatat, pemeriksaan laporan keuangan oleh BPK ini, sudah tak berlaku lagi di BUMN.

Tidak adanya *equal treatment* bagi BUMD (yaitu sebagai perusahaan yang dituntut harus laba), menyebabkan BUMD tidak dapat bersaing secara seimbang dengan BUMN dan swasta yang lebih lincah.

BUMD juga menghadapi masalah minimnya permodalan akibat kurangnya perhatian dari pemilik (dalam hal ini pemerintah daerah/Pemda). Kalaupun ada Pemda yang memiliki perhatian lebih terhadap aspek permodalan BUMN ini, itu pun masih harus menghadapi ganjalan politik, karena interpretasi yang keliru dari para politisi DPRD dalam memahami peraturan. Akibatnya, proses penguatan permodalan BUMD menjadi tidak efisien.

Perlu diketahui, untuk setiap penyertaan modal yang dilakukan Pemda harus dilakukan melalui Peraturan Daerah (Perda). Kewajiban ini diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam Pasal 75 dinyatakan "*Penyertaan modal pemerintah daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal daerah berkenaan*".

Sebenarnya, tidak ada yang salah dengan ketentuan dalam PP 58/2005. Sebab, menurut peraturan yang lebih tinggi (undang-undang/UU), kewajiban tersebut juga diatur. Pasal 41 UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara dinyatakan "*Penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan daerah*". Mengacu pada UU ini, memang sudah tepat bila setiap penyertaan modal Pemda ke BUMD harus melalui Perda (yang berarti harus mendapat persetujuan DPRD).

Persoalannya, interpretasi atas ketentuan ini menjadi berlebihan, karena harus dengan Perda tersendiri, sehingga tidak efisien. Padahal, praktek penyertaan modal oleh pemerintah pusat di BUMN, tidak harus melalui mekanisme persetujuan tersendiri oleh DPR (atau tidak melalui UU tersendiri). Praktek di tingkat pusat, setiap penyertaan modal pemerintah kepada BUMN ditetapkan secara bersama-sama dalam setiap pembahasan mengenai UU APBN, tidak dengan UU tersendiri. Setelah UU APBN disahkan, mekanisme penyertaan modal pemerintah pusat kepada BUMN ditetapkan melalui PP yang tidak membutuhkan persetujuan DPR.

* Dimuat *Jawa Pos Group*, Jum'at, 13 Maret 2009.

* Ekonom Kepala *The Indonesia Economic Intelligence* (IEI), Mantan Tenaga Ahli Menteri Negara BUMN RI. Dapat dihubungi di sunarsip@gmail.com.

Solusi Terobosan

Untuk mengatasi berbagai persoalan yang dihadapi BUMD, maka perlu ada solusi terobosan. Dan peluang itu, sesungguhnya terbuka lebar. *Pertama*, terkait dengan perlunya *equal treatment*, BUMD dapat menjadikan aturan main yang berlaku di BUMN sebagai acuan, karena karakteristiknya yang sama, baik secara operasional maupun perundang-undangan.

Di dalam UU No. 19/2003 tentang BUMN dinyatakan bahwa pembinaan dan pengelolaan BUMN tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Berdasarkan model yang berlaku di BUMN ini, semestinya hal yang sama juga berlaku di BUMD. Dengan demikian, ketentuan pengadaan barang misalnya, tidak perlu lagi mengacu pada ketentuan pengadaan barang yang berlaku di pemerintah.

Kedua, berdasarkan UU No. 15/2004, BPK memang berhak untuk melakukan pemeriksaan terhadap BUMD. Namun, untuk menghindari tumpang tindih (karena sebagai PT, BUMD telah diaudit KAP), perlu ada sinkronisasi lingkup pemeriksaannya. Solusinya, BPK tidak perlu memeriksa laporan keuangan BUMD. BPK tinggal meminta laporan keuangan BUMD yang telah diaudit KAP tersebut. Praktek seperti ini juga telah berlaku pada BUMN, dimana BPK RI tidak lagi memeriksa laporan keuangan BUMN yang telah diaudit KAP.

Tentunya, ini tidak berarti bahwa BPK tidak bisa lagi memeriksa BUMD. BPK tetap bisa melakukan pemeriksaan, misalnya melalui audit khusus, bila ditemukan indikasi adanya perilaku yang dapat merugikan keuangan negara. Termasuk pula, BPK juga bisa melakukan audit kinerja demi peningkatan kinerja BUMD. Hasil audit ini dapat dipublikasikan BPK, termasuk melalui *website* BPK (diatur dalam UU No, 15/2004). Namun, untuk mencegah terjadinya hal-hal yang dapat merugikan BUMD, publikasi perlu dilakukan secara hati-hati dan selektif.

Ketiga, terkait dengan penguatan modal BUMD, terobosan yang dapat dilakukan adalah tidak harus merevisi PP No. 58/2005 untuk menghilangkan klausul keharusan adanya Perda. Yang perlu dilakukan, cukup dengan memberikan interpretasi keharusan adanya suatu Perda secara proporsional. Yaitu, bahwa keharusan Perda dalam setiap penyertaan modal Pemda kepada BUMD cukup dimasukkan sebagai bagian dalam proses pembahasan Perda APBD, bukan dengan Perda tersendiri.

Untuk memperkuat mekanisme ini, Pemerintah (dalam hal ini Menteri Dalam Negeri bersama Menteri Keuangan RI) dapat menerbitkan peraturan sebagai penegasan tentang interpretasi yang benar atas Pasal 75 dalam PP No. 58/2005. Bahwa, penempatan modal Pemda di BUMD tidak harus dengan Perda tersendiri, melainkan menyatu dengan Perda APBD. Selanjutnya, Pemda dapat menerbitkan Keputusan Gubernur atau Keputusan Bupati selaku pemegang saham BUMD setelah persetujuan Perda tentang APBD (yang didalamnya terdapat klausul penempatan modal ke BUMD) disahkan. ***