

PELAKSANAAN PENGAWASAN BUPATI BULELENG TERHADAP PENGELOLAAN PERUSAHAAN DAERAH SWATANTRA KABUPATEN BULELENG

Oleh:

Dewa Kadek Arta Premana¹, Putu Sugi Ardana², Ketut Wetan Sastrawan³

Abstrak: Pelaksanaan pengelolaan badan usaha milik daerah perlu diawasi, terutama oleh, pihak yang paling berkepentingan, dalam hal ini Pemerintah Daerah. Fungsi pengawasan ini dilakukan oleh kepala daerah, yang menjadi salah satu organ perusahaan umum daerah. Hal ini ditegaskan dalam pengaturan BUMD, di antaranya dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014. Penelitian ini meneliti pelaksanaan pengawasan Bupati Buleleng terhadap pengelolaan perusahaan PD Swatantra Kabupaten Buleleng dan kendala-kendala yang ada dalam pelaksanaan pengawasan Bupati Buleleng terhadap pengelolaan perusahaan PD Swatantra Kabupaten Buleleng. Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris, bersifat deskriptif. Pengumpulan data dilakukan dengan studi dokumen dan wawancara. Data yang terkumpul dianalisis secara kualitatif. Pelaksanaan pengawasan Bupati Buleleng terhadap pengelolaan perusahaan PD Swatantra Kabupaten Buleleng dilakukan secara langsung dan secara tidak langsung. Kendala-kendala yang ada dalam pelaksanaan pengawasan Bupati Buleleng terhadap pengelolaan perusahaan PD Swatantra Kabupaten Buleleng berkaitan dengan aset yang tersebar dan dapat menjadi kendala dalam hal menyesuaikan antara kebijakan untuk menunjuk pejabat tertentu sebagai anggota Badan Pengawas dengan persyaratan kemampuan yang harus dimiliki oleh anggota Badan Pengawas.

Kata-kata Kunci: Pengawasan, Bupati, Badan Usaha Milik Daerah.

PENDAHULUAN

Dalam konsideran Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ditegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹ Alumni Fakultas Hukum Universitas Panji Sakti.

² Dosen Fakultas Hukum Universitas Panji Sakti.

³ Dosen Fakultas Hukum Universitas Panji Sakti.

Hal demikian sejalan dengan teori negara kesejahteraan (*welfare state*). Menurut teori ini penyelenggaraan negara (termasuk didalamnya penyelenggaraan pemerintahan daerah) tidak cukup hanya untuk menciptakan keamanan dan ketertiban, tetapi lebih dari itu pemerintahan juga harus berperan dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat. Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah daerah untuk melaksanakan peran tersebut adalah dengan mendirikan perusahaan daerah, yang kemudian lebih dikenal dengan sebutan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Berbagai fungsi dan peranan yang dibebankan kepada BUMD, utamanya adalah: (a) melaksanakan 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, dan (e) menjadi perintis kegiatan dan usaha yang kurang diminati swasta (Rustian Kamaluddin, 2001).

Dalam Pasal 405 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 dinyatakan: "Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1962 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2387), dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang- Undang ini".

Sebagai salah satu sumber PAD di Daerah, maka pengelolaan BUMD dituntut agar lebih profesional dan lebih efisien dalam melaksanakan usahanya. Berbagai kendala yang dihadapi BUMD, menyebabkan BUMD pada umumnya belum menunjukkan hasil yang menggembirakan. Hal ini tampak, antara lain, relatif masih kecilnya peran dan kontribusi laba BUMD dalam penerimaan PAD di daerah, baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten dan kota.

Dalam kaitan dengan perbaikan kinerja BUMD sebagai Laporan Hasil Studi Analisa Kinerja BUMD Non PDAM, Biro Analisa Keuangan dan Moneter, Departemen Keuangan, dikemukakan berbagai langkah dan tindakan yang dapat dilakukan dalam memperbaiki kinerja usaha BUMD, dengan tindakan-tindakan

yang sifatnya strategis yang dapat dikelompokkan dalam tiga bagian strategi, yaitu strategi pengusahaan, strategi penumbuhan dan strategi penyehatan perusahaan yang dapat diringkaskan sebagai berikut (Rustian Kamaluddin, 2001):

- (1) Strategi pengusahaan perusahaan, yang dapat dilakukan dengan langkah atau tindakan memperbaiki kinerja perusahaan, diantaranya dengan (a) Mengatasi kelemahan internal yang diantaranya melalui penetapan kembali *core business*, likuidasi unit bisnis yang selalu rugi, dan memperbaiki sistem manajemen organisasi; (b) Memaksimalkan kekuatan internal, yang antara lain dengan cara mengkonsentrasikan bisnis pada usaha yang berprospek tinggi, memperluas pasar dengan mempertahankan dan mencari pelanggan baru, serta mencari teknik produksi baru yang dapat meningkatkan efisiensi usaha; (c) Mengatasi ancaman eksternal, yang diantaranya dengan cara memperbaiki mutu produk dan jasa, meningkatkan kualitas SDM serta meningkatkan kreativitas dan keaktifan tenaga pemasaran dalam mencari terobosan baru; dan (d) Memaksimalkan peluang eksternal, yang antara lain melalui upaya kerjasama yang saling menguntungkan dengan perusahaan sejenis atau yang dalam keterkaitan. Dan kerjasama ini dapat dilakukan dalam bentuk *joint venture*, BOT, BOO atau bentuk kerjasama lainnya.
- (2) Strategi penumbuhan perusahaan, adalah bertujuan untuk menumbuhkan dan mengembangkan perusahaan sesuai dengan ukuran besaran yang disepakati untuk mencapai tujuan jangka panjang perusahaan. BUMD dikatakan tumbuh jika perusahaan daerah itu berhasil meningkatkan antara lain, volume penjualan, pangsa pasar, besarnya laba dan aset perusahaan. Beberapa tindakan yang dapat dilakukan agar perusahaan terus tumbuh berkembang diantaranya adalah mengkonsentrasikan bisnis pada produk yang representatif, melakukan perluasan pasar, pengembangan produk baru, dan integrasi horizontal dan/atau vertikal.
- (3) Strategi penyehatan perusahaan, yaitu yang dilakukan melalui pendekatan strategik dan pendekatan operasional. Dalam *pendekatan strategik*, misalnya, jika terjadi kesalahan strategis seperti ketidakmampuan perusahaan dalam memenuhi kebutuhan konsumen sesuai dengan misinya, maka perlu

dilakukan penilaian menyeluruh terhadap bisnis yang dilakukan untuk perubahan dan penyempurnaannya. Sedangkan dengan *pendekatan operasional* ditujukan untuk melakukan perubahan operasi perusahaan tanpa merubah strategi bisnis. Dalam hubungan ini langkah-langkah yang biasa diambil oleh perusahaan dalam rangka penyehatan operasi diantaranya adalah: (a) Meningkatkan penghasilan yang diperoleh dengan berbagai teknik bisnis, misalnya pemotongan harga, peningkatan promosi, penambahan dan perbaikan pelayanan konsumen, memperbaiki saluran distribusi dan memperbaiki kualitas produk, dan (b) Melaksanakan pemotongan biaya (penghematan). Biaya-biaya yang tidak memiliki keterkaitan langsung dengan kegiatan operasional pokok perusahaan yang segera membentuk penghasilan, biasanya menjadi pilihan pertama untuk diturunkan, seperti misalnya biaya-biaya administrasi, penelitian dan pengembangan, dan pemasaran.

Pelaksanaan ketiga strategi ini perlu diawasi, terutama oleh, pihak yang paling berkepentingan, dalam hal ini Pemerintah Daerah. Fungsi pengawasan ini dilakukan oleh kepala daerah, yang menjadi salah satu organ perusahaan umum daerah. Hal ini terlihat dari pengaturan BUMD dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, sebagai berikut:

1. Daerah dapat mendirikan BUMD. Pendirian BUMD ditetapkan dengan Peraturan daerah. BUMD terdiri atas perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan daerah.
2. Pendirian BUMD bertujuan untuk:
 - a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya;
 - b. 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 perusahaan yang baik; dan
 - c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.
3. Pendirian BUMD didasarkan pada:

- a. kebutuhan daerah; dan
 - b. kelayakan bidang usaha BUMD yang akan dibentuk.
4. Sumber Modal BUMD terdiri atas:
- a. penyertaan modal Daerah;
 - b. pinjaman;
 - c. hibah; dan
 - d. sumber modal lainnya, yaitu:
 - 1) kapitalisasi cadangan;
 - 2) keuntungan revaluasi aset; dan
 - 3) agio saham.
5. Penyertaan modal daerah ditetapkan dengan peraturan daerah. Penyertaan modal daerah dapat dilakukan untuk pembentukan BUMD dan penambahan modal BUMD. Penyertaan modal daerah dapat berupa uang dan barang milik daerah. Barang milik daerah dinilai sesuai nilai riil pada saat barang milik daerah akan dijadikan penyertaan modal. Nilai riil diperoleh dengan melakukan penafsiran harga barang milik daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
6. Perusahaan umum daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham. Dalam hal perusahaan umum daerah akan dimiliki oleh lebih dari satu daerah, perusahaan umum daerah tersebut harus merubah bentuk hukum menjadi perusahaan perseroan daerah. Perusahaan umum daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain.
7. Organ perusahaan umum daerah terdiri atas kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal, direksi dan dewan pengawas.
8. Laba perusahaan umum daerah ditetapkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal sesuai dengan ketentuan anggaran dasar dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Laba perusahaan umum daerah yang menjadi hak daerah disetor ke kas daerah setelah disahkan oleh kepala daerah selaku wakil daerah sebagai pemilik modal. Laba perusahaan umum dapat ditahan atas persetujuan kepala daerah selaku wakil daerah sebagai

pemilik modal. Laba perusahaan umum Daerah digunakan untuk keperluan investasi kembali (*reinvestment*) berupa penambahan, peningkatan dan perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan nonfisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar dan usaha perintisan.

9. Perusahaan umum daerah dapat melakukan restrukturisasi untuk menyetatkan perusahaan umum daerah agar dapat beroperasi secara efisien, akuntabel, transparan, dan profesional.
10. Perusahaan umum daerah dapat dibubarkan. Pembubaran perusahaan umum daerah ditetapkan dengan peraturan daerah. Kekayaan perusahaan umum daerah yang telah dibubarkan dan menjadi hak daerah dikembalikan kepada daerah.
11. Perusahaan perseroan daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu daerah. Perusahaan perseroan daerah setelah ditetapkan dengan peraturan daerah pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas. Dalam hal pemegang saham perusahaan perseroan daerah terdiri atas beberapa daerah dan bukan daerah, salah satu daerah merupakan pemegang saham mayoritas.
12. Organ perusahaan perseroan daerah terdiri atas rapat umum pemegang saham, direksi, dan komisaris.
13. Perusahaan perseroan daerah dapat membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain. Pembentukan anak perusahaan didasarkan atas analisa kelayakan investasi oleh analis investasi yang profesional dan independen.
14. Perusahaan perseroan daerah dapat dibubarkan. Kekayaan daerah hasil pembubaran perusahaan perseroan daerah yang menjadi hak daerah dikembalikan kepada daerah.
15. Pengelolaan BUMD paling sedikit harus memenuhi unsur:
 - 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.

Dalam Pasal 331 sampai 343 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 ditegaskan bahwa perihal BUMD akan diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah. Sampai saat ini peraturan pemerintah yang dimaksud belum ada.

Perusahaan Daerah (PD) Swatantra merupakan salah satu Badan Usaha Milik Pemerintah Kabupaten Buleleng yang didirikan pada tahun 1969 dengan Peraturan Daerah Nomor 2/DPRGR/A/Per.15, tanggal 12 April 1969, yang telah diperbaharui dengan Peraturan Daerah Nomor 08 Tahun 1998.

Usaha yang dilaksanakan oleh PD Swatantra masih terfokus pada pada usaha sektor pertanian, khususnya mengelola perkebunan dengan luas: 91,967 Ha, yang berlokasi di 5 (lima) kecamatan, yaitu Kecamatan Kubutambahan, seluas 47,210 Ha (dengan alas hak hak guna usaha), Kecamatan Gerokgak, seluas 5,760 Ha, Kecamatan Busungbiu, seluas 21,202 Ha., Kecamatan Banjar, seluas 15,540 Ha., dan Kecamatan Sukasada, seluas 2,255 Ha (dengan hak pengelolaan).

Berkenaan dengan lahan yang dikelola oleh PD Swatantra, telah pernah dilakukan *fisibility study* (studi kelayakan). Dalam hasil kajian dari Tim *Fisibility Study* terhadap lahan yang dikelola PD. Swatantra Kabupaten Buleleng yang dilaksanakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan (BAPPEDA) Kabupaten Buleleng dengan pelaksana CV. Dwipa Dewata Denpasar tahun 2006, dinyatakan

bahwa lahan yang dikelola PD Swatantra Kabupaten Buleleng sebagian besar memiliki kemiringan lebih besar dari 45 % dengan jenis tanah regosol yang miskin unsur hara, daya pegang air sangat rendah, dan struktur tanah remah, yang hanya layak dipertahankan sebagai lahan konservasi dan usaha perkebunan organik dengan komoditi tanaman tahunan yang bernilai konservasi. Di samping itu dipandang perlu untuk mengembangkan usaha agribisnis dengan sub sistem agribisnis hulu sampai dengan sub sistem agribisnis hilir, menggunakan sarana dan prasarana alami yang ramah lingkungan.

Adanya upaya oleh PD Swatantra untuk mengembangkan bidang usaha yang telah ada, maupun dengan membuka bidang usaha baru, menyebabkan fungsi pengawasan menjadi semakin penting untuk diefektifkan.

Dari latar belakang masalah yang diuraikan dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pengawasan Bupati Buleleng terhadap pengelolaan perusahaan PD Swatantra Kabupaten Buleleng?
2. Apa kendala-kendala yang ada dalam pelaksanaan pengawasan Bupati Buleleng terhadap pengelolaan perusahaan PD Swatantra Kabupaten Buleleng?

TINJUAN PUSTAKA

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) merupakan usaha yang didirikan dan dimiliki oleh pemerintah daerah, dengan tujuan dapat menjadi salah satu sumber pendapatan daerah (PAD). Menurut ketentuan Pasal 2 dalam Permendagri No 3 tahun 1998 tentang bentuk BUMD, dinyatakan bahwa BUMD dapat berbentuk perusahaan daerah atau berbentuk perseroan terbatas (PT). Kontruksi bentuk dan jenis BUMD tersebut memerlukan model pengelolaan yang disesuaikan dengan karakteristik masing-masing.

Apapun bentuk BUMD yang dipilih serta model pengelolaan yang dilakukan, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan terkait, dapat dilakukan. Untuk itu dasar hukum pembentukan dan pengelolaan BUMD perlu dijadikan pedoman. Dasar hukum yang dimaksud antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Dalam angka 40 Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (selanjutnya dalam penelitian ini disebut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014) disebutkan bahwa Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.

Perihal BUMD diatur dalam Bab tersendiri, yaitu Bab XII, Pasal 331 sampai dengan Pasal 343.

2. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan.

Secara substansi undang-undang ini merupakan "*lex specialist derogate legi generali*" dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan Kitab Undang-Undang Hukum Dagang. Dalam undang-undang perseroan secara khusus hanya diatur tentang bentuk, proses pendirian dan segala sesuatu yang berkaitan dengan status badan usaha yang berbentuk perseroan terbatas.

Dalam Pasal 131 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diatur bahwa BUMD terdiri atas perusahaan umum daerah dan perusahaan perseroan. Selanjutnya dalam Pasal 339 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dinyatakan, perusahaan perseroan daerah setelah ditetapkan dengan Perda pembentukan badan hukumnya dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai perseroan terbatas.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 dinyatakan bahwa BUMD dapat berbentuk perusahaan daerah maupun perseroan. BUMD yang konstruksi badan usahanya berbentuk perseroan terbatas (PT) tunduk pada ketentuan yang mengatur tentang perseroan terbatas.

3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Pengelolaan barang milik daerah dapat melibatkan BUMD. Dalam Pasal 72 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 diatur sebagai berikut:

- (1) Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah atas Barang Milik Negara/Daerah dilakukan dalam rangka pendirian, memperbaiki struktur permodalan dan/atau meningkatkan kapasitas usaha Badan Usaha Milik Negara/Daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dengan pertimbangan:
 - a. Barang Milik Negara/Daerah yang dari awal pengadaannya sesuai dokumen penganggaran diperuntukkan bagi Badan Usaha Milik Negara/ Daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara dalam rangka penugasan pemerintah; atau
 - b. Barang Milik Negara/Daerah lebih optimal apabila dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara/Daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara, baik yang sudah ada maupun yang akan dibentuk.

Selanjutnya dalam Pasal 73 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 diatur sebagai berikut:

- (1) Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah atas Barang Milik Negara/Daerah dapat berupa:
 - a. tanah dan/atau bangunan yang telah diserahkan kepada Pengelola Barang untuk Barang Milik Negara dan Gubernur/ Bupati/ Walikota untuk Barang Milik Daerah;
 - b. tanah dan/atau bangunan pada Pengguna Barang; atau
 - c. Barang Milik Negara/Daerah selain tanah dan/atau bangunan.
- (2) Penetapan Barang Milik Negara/Daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang akan disertakan sebagai modal Pemerintah Pusat/

Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilakukan oleh:

- a. Pengelola Barang, untuk Barang Milik Negara; atau
- b. Gubernur/Bupati/Walikota, untuk Barang Milik Daerah, sesuai batas kewenangannya.

(3) Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah atas Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan oleh:

- a. Pengelola Barang, untuk Barang Milik Negara; atau
- b. Pengelola Barang setelah mendapat persetujuan Gubernur/Bupati/Walikota, untuk Barang Milik Daerah.

(4) Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah atas Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan oleh:

- a. Pengguna Barang setelah mendapat persetujuan Pengelola Barang, untuk Barang Milik Negara; atau
- b. Pengelola Barang setelah mendapat persetujuan Gubernur/Bupati/Walikota, untuk Barang Milik Daerah.

(5) Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah atas Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dilaksanakan oleh:

- a. Pengelola Barang, untuk Barang Milik Negara yang berada pada Pengelola Barang;
- b. Pengguna Barang setelah mendapat persetujuan Pengelola Barang, untuk Barang Milik Negara yang berada pada Pengguna Barang; atau
- c. Pengelola Barang setelah mendapat persetujuan Gubernur/Bupati/Walikota, untuk Barang Milik Daerah.

Tata cara penyertaan modal pemerintah daerah atas barang milik daerah kepada BUMD diatur dalam Pasal 75 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 sebagai berikut:

(1) Penyertaan Modal Pemerintah Daerah atas Barang Milik Daerah

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (1) huruf a dan huruf b dilaksanakan dengan tata cara:

- a. Pengguna Barang melalui Pengelola Barang mengajukan usul Penyertaan Modal Pemerintah Daerah atas Barang Milik Daerah berupa tanah dan/ atau bangunan kepada Gubernur/Bupati/Walikota disertai dengan pertimbangan dan kelengkapan data;
- b. Gubernur/Bupati/Walikota meneliti dan mengkaji usul Penyertaan Modal Pemerintah Daerah yang diajukan oleh Pengguna Barang berdasarkan pertimbangan dan syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72;
- c. apabila memenuhi syarat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, Gubernur/Bupati/ Walikota dapat menyetujui dan/atau menetapkan Barang Milik Daerah berupa tanah dan/atau bangunan yang akan disertakan sebagai modal Pemerintah Daerah;
- d. proses persetujuan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan berpedoman pada ketentuan Pasal 55 ayat (2), Pasal 55 ayat (3), Pasal 57 ayat (2) dan Pasal 59;
- e. Pengelola Barang melaksanakan Penyertaan Modal Pemerintah Daerah dengan berpedoman pada persetujuan Gubernur/Bupati/Walikota;
- f. Pengelola Barang menyiapkan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah dengan melibatkan instansi terkait;
- g. Pengelola Barang menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk ditetapkan; dan
- h. Pengelola Barang melakukan serah terima barang kepada Badan Usaha Milik Negara/Daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara yang dituangkan dalam berita acara serah terima barang setelah Peraturan Daerah ditetapkan.

- (2) Penyertaan Modal Pemerintah Daerah atas Barang Milik Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (1) huruf c dilaksanakan dengan tata cara:
- a. Pengguna Barang mengajukan usul Penyertaan Modal Pemerintah Daerah selain tanah dan/atau bangunan kepada Pengelola Barang disertai pertimbangan, kelengkapan data, dan hasil pengkajian tim intern instansi Pengguna Barang;
 - b. Pengelola Barang meneliti dan mengkaji usul Penyertaan Modal Pemerintah Daerah yang diajukan oleh Pengguna Barang berdasarkan pertimbangan dan syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72;
 - c. apabila memenuhi syarat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, Pengelola Barang dapat menyetujui usul Penyertaan Modal Pemerintah Daerah selain tanah dan/atau bangunan yang diajukan oleh Pengguna Barang sesuai batas kewenangannya;
 - d. Pengelola Barang menyiapkan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan Modal Pemerintah Daerah dengan melibatkan instansi terkait;
 - e. Pengelola Barang menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk ditetapkan; dan
 - f. Pengguna Barang melakukan serah terima barang kepada Badan Usaha Milik Negara/Daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara yang dituangkan dalam berita acara serah terima barang setelah Peraturan Daerah ditetapkan.
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1990 diatur tentang kewenangan daerah dan tugas daerah berkaitan dengan anggaran pengadaan, pemeliharaan, inventarisasi, serta perubahan status hukum dari barang milik daerah. Dalam ketentuan peraturan ini dimungkinkan

pengaturan barang milik daerah terkait dengan perusahaan daerah atau BUMD, dikarenakan dalam pembentukan, pengelolaan serta menjalankan kegiatannya, perusahaan daerah atau BUMD juga menggunakan aset ataupun barang milik daerah dengan demikian berlaku ketentuan yang mengatur tentang penggunaan dan pemeliharaan barang milik daerah.

5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1990 Tentang Kerjasama Antar Daerah.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1990 diatur mengenai bentuk, mekanisme, prosedur, dan tatacara kerjasama antar daerah maupun pihak lain. Dalam ketentuan ini diatur mengenai kerjasama dengan berbagai instansi, lembaga, badan hukum, perorangan, ataupun antar perusahaan daerah. Selain itu, dalam ketentuan ini diatur juga bentuk kerjasama yang meliputi kerjasama manajemen, kontrak manajemen, pembelian saham, keagenan, penjualan saham, dll.

6. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk BUMD.

Dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998, ditegaskan bentuk BUMD terdiri dari Perusahaan daerah dan Perseroan. BUMD yang berbentuk perusahaan daerah dibentuk berdasarkan peraturan daerah, sedangkan BUMD yang berbentuk perseroan terbatas dibentuk berdasarkan ketentuan UU tentang Perseroan.

7. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 1999 tentang Kepengurusan Badan Usaha Milik Daerah.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 1999 mengatur pengangkatan dan pemberhentian, serta hak dan kewajiban pengurus BUMD. Sebagaimana ketentuan lain tentang BUMD setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, harus dilaksanakan sesuai Pasal 405 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 yang menyatakan bahwa: "Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah

dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang- Undang ini”.

Dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 1999 dinyatakan bahwa pengurus BUMD terdiri dari direksi dan badan pengawas. Direksi diangkat oleh Kepala Daerah atas usul Badan Pengawas, dan Badan Pengawas diangkat oleh Kepala Daerah.

8. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 43 Tahun 2000 Tentang Pedoman Kerjasama Perusahaan Daerah Dengan Pihak Ketiga.

Dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 43 Tahun 2000 di antaranya ditentukan hal-hal sebagai berikut:

- a. Dasar kerjasama adalah untuk memenuhi kepentingan perusahaan daerah dengan pihak ketiga yakni adanya kepastian hukum dan rasa aman mematuhi ketentuan tertulis yang telah disetujui bersama dan memberikan manfaat dan keuntungan yang seimbang dan wajar bagi kedua belah pihak.
- b. Maksud kerjasama adalah untuk meningkatkan efisiensi, produktivitas, dan efektivitas Perusahaan Daerah dalam upaya melanjutkan serta mengembangkan usaha.
- c. Tujuan kerjasama adalah mewujudkan Perusahaan Daerah sebagai salah satu penggerak roda perekonomian daerah dan pembangunan nasional dan untuk meningkatkan keuntungan sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah.
- d. Kerjasama Perusahaan Daerah dengan Pihak Ketiga dapat dilakukan melalui 2 (dua) bentuk dasar yaitu: kerjasama pengelolaan (*joint operation*) atau kerjasama usaha patungan (*joint venture*).

Menurut Devas dalam Nogi (2005: 21), dasar pertimbangan daerah mendirikan perusahaan daerah antara lain:

1. Menjalankan ideologi yang dianutnya.
2. Bahwa semua produksi adalah milik masyarakat, untuk melindungi konsumen dalam hal ada monopoli antara lain seperti angkutan umum dan

telepon.

3. Dalam rangka mengambil alih perusahaan asing.
4. Dianggap sebagai cara yang efisien untuk menyediakan layanan masyarakat dan atau menembus biaya serta untuk menghasilkan penerimaan bagi pemerintah daerah.

Perusahaan daerah mempunyai dua fungsi pokok yakni (Nogi, 2005: 21):

1. Sebagai dinamisator perekonomian daerah, yang berarti harus memberikan rangsangan/ stimulus bagi berkembangnya perekonomian daerah.
2. Sebagai penghasil pendapatan daerah.

Usaha-usaha daerah yang dapat dikelola dalam bentuk perusahaan (dikorporasikan atau *corporatized*) yaitu usaha-usaha yang dapat memberikan laba usaha yang sehat dalam arti tidak perlu atas dasar “belas kasihan” atau yang semakin dapat memberikan nilai (*value*) apabila dikelola dalam bentuk korporasi atau perusahaan. Usaha-usaha ini yang dapat dikategorikan sebagai korporasi, antara lain adalah: usaha perbankan atau keuangan, usaha properti, usaha pengolahan air, usaha pengelolaan limbah, usaha pasar dan perdagangan, usaha transportasi publik, usaha jasa kesehatan, usaha jasa pendidikan, usaha investasi dan usaha pertambangan (Joedo dan Dwidjowijoto, 2006: 143).

Berdasarkan usaha-usaha ini BUMD dapat dikelompokkan menjadi tiga jenis yaitu (Joedo dan Dwidjowijoto, 2006: 143):

1. BUMD yang fokus pada pencarian laba (*profit*), antara lain: BUMD perbankan, pertambangan, properti, konstruksi, air minum, pasar, telekomunikasi, energi, parkir, manufaktur dan perdagangan.
2. BUMD yang fokus pada pelayanan publik, antara lain: BUMD transportasi umum dan jasa kesehatan.
3. BUMD yang fokus pada investasi baru yang tidak mungkin dilakukan oleh swasta, misalnya jalan untuk kawasan terpencil, *deep tunnel* untuk air minum kota atau proyek-proyek raksasa seperti proyek banjir kanal.

Berdasarkan penelitian paling tidak terdapat beberapa masalah umum yang dimiliki BUMD, yaitu (Purwadi, 2002: 3):

1. Campur tangan birokrasi tinggi;

2. Kondisi mesin dan peralatan yang sudah ketinggalan;
3. Lemahnya kemampuan permodalan;
4. Banyaknya aset perusahaan yang tidak produktif (*idle capacity*), seperti tanah dan bangunan yang menyebabkan *overhead* relatif tinggi;
5. Keterampilan pegawai pada umumnya masih rendah;
6. Kurang jelasnya dasar hukum yang digunakan, tidak sesuai dengan kondisi saat ini;
7. *Marketing system* yang dilakukan oleh BUMD relatif lemah;
8. Adanya persaingan dari pihak swasta yang memproduksi barang sejenis;
9. Kurang berfungsinya Badan Pengawas;
10. Perusahaan-perusahaan daerah pada umumnya mempunyai posisi *Debt to Equity Ratio* yang tidak menguntungkan, sehingga resiko finansial dari perusahaan relatif tinggi;
11. Beban keharusan untuk menyetor sebagian laba;
12. Masih dipertahankannya BUMD yang merugi;
13. Adanya BUMD yang pendiriannya dipaksakan, walaupun secara ekonomis tidak layak didirikan (tidak *feasible*), dengan alasan menyangkut kebutuhan pelayanan umum sehingga usahanya tidak efisien (merugi).

Fungsi pengawasan terhadap pengelolaan BUMD dilakukan oleh pemerintah daerah untuk meyakinkan bahwa pengelolaan BUMD dilakukan sejalan dengan tujuan pembentukannya. Mengutip pendapat Stoner dan Wankel, Subardi menyatakan bahwa pengawasan berarti para manajer berusaha untuk meyakinkan bahwa organisasi bergerak dalam arah atau jalur tujuan. Apabila salah satu bagian dalam organisasi menuju arah yang salah, para manajer berusaha untuk mencari sebabnya dan kemudian mengarahkan kembali ke jalur tujuan yang benar (Subardi, A., 1992: 6).

Menurut Smith "*controlling*" sering diterjemahkan pula dengan pengendalian, termasuk di dalamnya pengertian rencana-rencana dan norma-norma yang mendasarkan pada maksud dan tujuan manajerial, dimana norma-norma ini dapat berupa kuota, target maupun pedoman pengukuran hasil kerja nyata terhadap yang ditetapkan. Pengawasan merupakan kegiatankegiatan dimana

suatu sistem terselenggarakan dalam kerangka norma-norma yang ditetapkan atau dalam keadaan keseimbangan bahwa pengawasan memberikan gambaran mengenai hal-hal yang dapat diterima, dipercaya atau mungkin dipaksakan, dan batas pengawasan (*control limit*) merupakan tingkat nilai atas atau bawah suatu sistem dapat menerima sebagai batas toleransi dan tetap memberikan hasil yang cukup memuaskan (Soewartojo, J., 1995: 131).

Dalam rangka wewujudkan pengelolaan BUMD secara profesional dan sesuai dengan prinsip-prinsip *good corporate governance* serta sesuai dengan tujuan didirikannya sebuah badan usaha yang sebagai sebuah badan usaha yang didirikan untuk melayani kepentingan publik atau masyarakat, perlu dilakukan pengawasan terhadap BUMD.

Alhabsji dkk. mengemukakan bahwa belum berperannya perusahaan daerah sebagaimana yang diharapkan disebabkan oleh tiga masalah pokok, yaitu masalah keuangan, personalia, dan pengawasan. Masalah keuangan yang dihadapi oleh perusahaan daerah adalah kekurangan modal untuk investasi, sedangkan masalah penunjang yang cukup berpengaruh terhadap kinerja perusahaan daerah adalah profesionalisme sumber daya manusia yang masih rendah, dan tingkat pengawasan yang masih rendah (Alhabsji, Syamsudin dan Soedjoto, 1987).

Sehubungan dengan organ atau pengurus badan hukum milik daerah (BUMD) sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, masih mengacu kepada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 1999 tentang Kepengurusan Badan Usaha Milik Daerah.

Menurut Farid Pradana MB. *Good Corporate Governance* sangat dibutuhkan dalam proses manajemen strategik untuk mencapai tujuan organisasi serta pengawasan kinerja organisasi yang memperhatikan kepentingan seluruh *stakeholder*. Dengan *Good Corporate Governance*, proses bisnis perusahaan dapat mencapai keseimbangan kepentingan antara perusahaan dengan *stakeholder* sehingga dapat memberikan nilai tambah perusahaan secara berkesinambungan dalam jangka panjang. Penerapan *Good Corporate Governance* pada suatu BUMN/BUMD dapat dilihat dari penerapan prinsip-prinsip *Good Corporate Governace* sendiri (Farid Pradana MB., 2013: 2). Pengelolaan BUMD harus

berpijak pada tujuan pendirian BUMD tersebut. Menurut Farid Pradana MB. BUMD didirikan sebagai kelengkapan pemerintah daerah dalam membangun perekonomian masyarakat di wilayahnya. Beberapa maksud pendirian BUMD dapat dibagi dalam 5 kategori, yaitu:

1. Komersil/profit (APBD), pendirian BUMD didirikan dengan maksud murni profit dengan maksud meningkatkan pendapatan asli daerah dari dividen yang disetorkan ke kas daerah. Dividen yang diperoleh dari BUMD tersebut kemudian akan menjadi pendapatan Pemda yang akan meningkatkan kemampuan APBD dalam membiayai pembangun daerah. Keberhasilan kinerja BUMD didasarkan kepada seberapa besar kemampuannya menyumbangkan dividen kepada APBD.
2. Peningkatan pelayanan public. Pendirian BUMD dapat juga dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan kepada publik. Jika tujuannya adalah peningkatan pelayanan, maka profit bukan menjadi motif operasi perusahaan. Pendekatan penilaian kinerja keuangannya dilakukan dengan melihat kemampuannya dalam melakukan *cost recovery* dengan tingkat efisiensinya serta kualitas pelayanannya.
3. *Pioneering*, Pemerintah Daerah kadang-kadang harus mengambil inisiatif untuk masuk ke suatu bisnis yang memiliki risiko tinggi yang mungkin tidak berani dimasuki oleh swasta. Risiko ini harus diambil alih oleh pemerintah Daerah karena bisnis atau *industry* tersebut sebenarnya sangat strategis. Dengan demikian BUMD yang maksud pendiriannya sebagai *pioneering* kemungkinan bisa mengalami kerugian akibat risiko bisnis sehingga Pemda harus menyediakan dana penambahan modal untuk menutupi kerugian yang terjadi.
4. *Prime mover* ekonomi daerah. Perusahaan yang diposisikan sebagai *prime mover* ekonomi daerah biasanya bergerak di industri hulu, dimana hasil produksinya digunakan oleh industri hilir. Berdirinya industri hulu diharapkan akan menjadi lokomotif tumbuhnya industri hilir sehingga akselerasi pertumbuhan ekonomi daerah semakin cepat. Industri hulu biasanya membutuhkan modal yang besar, mesin yang canggih dan sumber

daya manusia yang memiliki kompetensi tinggi.

5. Penghela ekonomi lemah. BUMD juga bisa ditugaskan untuk membina pengusaha lemah dengan maksud untuk pemerataan, edukasi dan pengembangan usaha kecil dan menengah untuk bisa naik kelas yang lebih tinggi.

Apapun tujuan pendirian BUMD tetap saja melekat tugasnya sebagai *agent of Development* suatu posisi unik yang tidak dimiliki oleh perusahaan Swasta. Terkait dengan peranannya sebagai *agent of development*, tentunya dibutuhkan suatu ketentuan yang mengatur BUMD sehingga dapat berjalan secara profesional.

METODE PENELITIAN

Soerjono Soekanto membedakan penelitian hukum dari sudut tujuannya menjadi dua, yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris (Soerjono Soekanto, 1986: 51). Penelitian hukum normatif hanya menelaah data sekunder. Fokus kajian hukum normatif adalah inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematik hukum, taraf sinkronisasi hukum, perbandingan hukum, dan sejarah hukum (Bambang Sunggono, 2003: 83). Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris.

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif (menggambarkan) yang bertujuan untuk menggambarkan/ melukiskan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lainnya dalam masyarakat. Penemuan gejala-gejala itu berarti juga tidak sekedar menunjukkan distribusinya, akan tetapi termasuk usaha mengemukakan hubungan satu dengan yang lain di dalam aspek-aspek yang diselidiki.

Penelitian ini dilakukan PD Swatantra Kabupaten Buleleng. Pemilihan lokasi penelitian dilakukan secara *purposive*, yaitu berdasarkan tujuan-tujuan tertentu, di

antaranya untuk memudahkan proses pencarian data. Kemudahan tersebut di antaranya karena peneliti berdomisili di Kabupaten Buleleng.

Data yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari sumber data kepustakaan dan sumber data lapangan. Dari sumber data kepustakaan dikumpulkan data sekunder berupa bahan-bahan hukum. Dari sumber data lapangan dikumpulkan data primer yang relevan, yaitu tentang apa yang telah secara nyata terjadi.

Penelitian ini mempergunakan beberapa teknik pengumpulan data seperti teknik studi dokumentasi/ kepustakaan dan Teknik wawancara berencana/ terstruktur.

Analisis Data adalah mengorganisasikan dan menguraikan data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan sesuai masalah penelitian. Pada tahap analisis data dilakukan pemeriksaan atas data yang diperoleh. Pemeriksaan data didasarkan pada beberapa kriteria, yaitu (Moleong, 1999: 173-174):

- a. Derajat kepercayaan (*credibility*), hal ini diantaranya untuk mempertunjukkan derajat kepercayaan hasil-hasil penemuan dengan jalan pembuktian oleh peneliti pada kenyaataan ganda yang sedang diteliti.
- b. Keteralihan (*transferability*), hal ini untuk menjamin penemuan berlaku pada semua konteks dalam populasi yang sama atas dasar penemuan yang diperoleh pada sampel yang secara representative mewakili populasi itu.
- c. Kebergantungan (*dependability*), hal ini dibuktikan dengan hasil yang sama jika dilakukan pengulangan penelitian pada kondisi yang sama.
- d. Kepastian (*confirmability*). Dalam penelitian kualitatis kepastian yang dimaksud bukan pada peneliti, tetapi pada datanya.

Pengolahan data dalam penelitian ini dilakukan dengan metode kualitatif dan disajikan secara deskriptif analisis. Metode kualitatif yang dimaksud adalah meneliti obyek penelitian dalam situasinya yang nyata/ alamiah/ riil (*natural setting*).

Alur pengolahan data sebagai berikut: data dikumpulkan kemudian disusun secara sistematis, direduksi, dipaparkan secara sistematis, dan ditarik simpulan sebagai jawaban atas permasalahan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

PD Swatantra adalah salah satu perusahaan daerah yang dimiliki Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng. Perusahaan ini didirikan pada tahun 1969, dan dikenal luas sebagai perusahaan yang bergerak di bidang perkebunan dan peternakan. Lahan perkebunan yang dikelola, tersebar di beberapa kecamatan, di antaranya Kecamatan Gerokgak, Busungbiu, Banjar, Sukasada, dan Kubutambahan, luasnya mencapai 87 Ha lebih. Lahan perkebunan terluas ada di Desa Tajun, Kecamatan Kubutambahan, yang mencapai 47,12 Ha.

Secara umum, tanaman budi daya yang diusahakan berupa kopi dan cengkeh. Tanaman selingan yang terdapat di sela-sela tanaman pokok tersebut, seperti pisang, sepenuhnya diberikan kepada petani penggarap. Hasil perkebunan yang diperhitungkan sebagai hasil usaha PD Swatantra hanya tanaman pokok.

Selain perkebunan PD Swatantra juga memiliki usaha di bidang peternakan. Saat ini memiliki 20 ekor sapi dan 23 ekor kambing. Semua ternak itu dipelihara petani penggarap dengan sistem bagi hasil setelah dikurangi pokok pembelian.

Pola bagi hasil yang diterapkan dengan petani penggarap menggunakan sistem taksasi. Sebelum tiba saatnya panen, PD Swatantra mengirim petugas untuk melihat dan memperkirakan hasil panen. Dari hasil pengecekan secara dini itu, PD Swatantra melakukan perundingan dengan penggarap. Apabila tidak terdapat kesepakatan antara PD Swatantra dengan petani penggarap mengenai perkiraan hasil, maka pembagian dilakukan setelah panen. Sistem taksasi ini memudahkan PD Swatantra, karena tidak perlu lagi melakukan pengawasan secara terjadwal sebelum dan semasa panen. Bila tidak tercapai kesepakatan, maka pengawasan dan pemantauan senantiasa harus dilakukan.

Telah disebutkan di depan bahwa telah dilakukan *fisibility study* (studi kelayakan) oleh Badan Perencanaan Pembangunan (BAPPEDA) Kabupaten Buleleng dengan pelaksana CV. Dwipa Dewata Denpasar tahun 2006. Dalam

hasil kajian dinyatakan bahwa lahan yang dikelola PD Swatantra Kabupaten Buleleng sebagian besar memiliki kemiringan lebih besar dari 45 % dengan jenis tanah regosol yang miskin unsur hara, daya pegang air sangat rendah, dan struktur tanah remah, yang hanya layak dipertahankan sebagai lahan konservasi dan usaha perkebunan organik dengan komoditi tanaman tahunan yang bernilai konservasi. Hal inilah yang me nyebabkan PD Swatantra telah melakukan perluasan usaha, selain di bidang perkebunan dan peternakan.

Usaha lain yang dikembangkan oleh PD Swatantra adalah bidang otomotif, berupa penyewaan kendaraan. Saat ini, PD Swatantra memiliki 64 mobil kendaraan roda empat, dengan rincian 25 unit Toyota Inova dan 39 Toyota Avanza. Untuk satu unit Toyota Inova disewakan kepada pimpinan SKPD di Pemerintah Kabupaten Buleleng sebesar Rp 9.800.000,- (Sembilan juta delapan rats ribu rupiah) per bulan, sedangkan satu unit Toyota Avanza disewakan Rp 6.500.000,- (enam juta lima ratus ribu rupiah) per bulan. Dalam perjanjian sewa-menyewa tersebut, PD Swatantra menanggung biaya bahan bakar sejumlah Rp. 1.400.000,- (satu juta empat ratus ribu rupiah) perkendaraan/bulan.

Menurut I Ketut Siwa, dengan pola perjanjian seperti itu, PD Swatantra belum banyak memperoleh keuntungan. Tetapi, dari hasil sewa tersebut PD Swatantra dapat membayar cicilan pinjaman di bank, dapat memenuhi biaya operasional, dan akan mendapat hasil berupa kendaraan pada saat kredit di bank berhasil dilunasi. Menurut perjanjian kredit di bank, pinjaman PD Swatantra akan lunas pada 2017. Dengan perhitungan sederhana, pada tahun 2017 dengan perkiraan penyusutan 50% maka nilai residu kendaraan atau sisanya nanti adalah Rp 6.000.000.000,- (enam milyar rupiah).

Diversifikasi usaha ini masih dalam koridor Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 1998 tentang PD Swatantra Kabupaten Buleleng, karena dalam Peraturan Daerah ini dinyatakan bahwa selain bidang perkebunan dan peternakan, PD Swatantra dapat berusaha di bidang jasa. Dari sisi usaha, hal ini penting dilakukan karena selama ini dari usaha perkebunan dan peternakan PD Swatantra tidak dapat memberikan sumbangan keuntungan yang signifikan bagi pendapatan asli daerah.

Pada Tahun 2012 PD Swatantra membukukan keuntungan sekitar Rp. 147.500.000,- dan pada tahun 2013 membukukan keuntungan Rp 190.000.000,-.

Meskipun tujuan materiil bukanlah yang paling utama, tetapi sebagai suatu badan usaha, laba yang diperoleh menjadi acuan bagi PD. Swatantra dalam melaksanakan usahanya. Ada beberapa hal yang telah diajukan oleh PD. Swatantra dalam Rancangan Peraturan Daerah sebagai pengganti Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 1998, yang telah melalui proses pembahasan bersama antara Pemerintah Kabupaten Buleleng dengan DPRD Kabupaten Buleleng.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, Bupati Buleleng menjadi organ PD. Swatantra, selaku pemilik modal. Sebagai Kepala Daerah dan sebagai organ perusahaan pengawasan Bupati Buleleng terhadap pengelolaan PD. Swatantra dilakukan secara langsung maupun tidak langsung.

Hal ini ditinjau dari obyeknya yang diawasi, yaitu pengelolaan PD. Swatantra. Secara teoritis, dilihat dari obyek yang diawasi, pengawasan dibedakan menjadi 2 jenis, yaitu: pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung. Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan/pimpinan dalam suatu organisasi terhadap bawahannya secara langsung dalam melaksanakan pekerjaan di tempat berlangsungnya pekerjaan tersebut (*on the spot*). Sistem ini disebut pula sebagai "*built of control*." Pengawasan tidak langsung adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat/pimpinan organisasi tanpa mendatangi obyek yang diawasi/diperiksa. Lazimnya, aparat/pimpinan yang melakukan pengawasan ini berdasarkan laporan yang tiba kepadanya dengan mempelajari dan menganalisa laporan atau dokumen yang berhubungan dengan obyek yang diawasi (Sujamto, 1986).

Pengawasan langsung Bupati Buleleng terhadap PD. Swatantra dilakukan terhadap hal-hal yang bersifat mendasar bagi perusahaan, dilakukan dengan cara:

- a. Melaksanakan kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan Anggota Direksi atas usul Dewan Pengawas dengan terlebih dahulu dimintakan pertimbangan DPRD dan persetujuan dari Pemerintah atasan. Melalui pelaksanaan kewenangan ini Bupati memilih anggota Direksi PD. Swatantra, yang memiliki kemampuan untuk mengelola perusahaan secara baik.

- b. Melaksanakan pengangkatan Dewan Pengawas sehingga dapat dipastikan bahwa yang duduk sebagai anggota dewan pengawas adalah pihak yang berkompeten dan berwenang.
- c. Melalui kewenangan penetapan laba perusahaan. Laba PD. Swatantra ditetapkan oleh Bupati Buleleng selaku wakil daerah sebagai pemilik modal sesuai dengan ketentuan anggaran dasar dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Laba PD. Swatantra yang menjadi hak daerah disetor ke kas daerah setelah disahkan oleh Bupati Buleleng selaku wakil daerah sebagai pemilik modal. Laba PD. Swatantra dapat ditahan atas persetujuan Bupati selaku wakil daerah sebagai pemilik modal. Laba PD. Swatantra dapat digunakan untuk keperluan investasi kembali (*reinvestment*) berupa penambahan, peningkatan dan perluasan prasarana dan sarana pelayanan fisik dan nonfisik serta untuk peningkatan kuantitas, kualitas dan kontinuitas pelayanan umum, pelayanan dasar dan usaha perintisan. Untuk Tahun 2014 Laporan tahunan (neraca laba rugi) PD. Swatantra ditetapkan dengan Keputusan Bupati Nomor 500/338/HK/2015 tentang Persetujuan Pengesahan Laporan Tahunan (Neraca Laba/ Rugi) PD. Swatantra Kabupaten Buleleng Tahun 2014.

Pengawasan tidak langsung dilakukan oleh Bupati terhadap hal-hal teknis, dan dilakukan secara tidak langsung melalui Dewan Pengawas. Dalam Keputusan Bupati Buleleng Nomor 570/1970/HK/2012 tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Badan Pengawas Perusahaan Daerah Swatantra Kabupaten Buleleng tahun 2012-2015, dinyatakan tugas dan wewenang badan pengawas.

Dalam pengertian yang sederhana, pengawasan bermakna proses pengukuran kinerja dan pengambilan tindakan untuk menjamin agar hasil (*output and outcomes*) sesuai dengan yang diinginkan serta menjamin segala sesuatu berjalan sebagaimana mestinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (*on the right track*) (*Local Governance Support Program*. 2009: 17).

Dari sisi subjek, pengawasan dibedakan atas Pengawasan Fungsional dan Pengawasan Legislatif. Pengawasan fungsional, yaitu pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat pengawasan fungsional pemerintah, seperti Badan

Pemeriksa Keuangan (BPK), Inspektur Jenderal Departemen/Lembaga Negara, Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) pemerintah provinsi, kabupaten/kota serta Satuan Pengawas Intern (SPI) BUMN/BUMD. Pengawasan Legislatif adalah pengawasan yang dilaksanakan oleh lembaga legislative (DPRD). Pengawasan legislatif dilakukan melalui dengar pendapat, kunjungan kerja, dan pembentukan panitia khusus (Pansus) atau panitia kerja (Panja). Dan bukan tidak mungkin, bila dianggap penting, DPRD dalam melakukan pengawasan bisa mengambil tindakan politik berupa pemanggilan kepada Kepala Daerah, Hak Interplasi dan Hak Angket. Dengan demikian, DPRD dalam menjalankan fungsinya dapat menempatkan diri sebagai *public service watch (Local Governance Support Program, 2009: 19)*.

Ditinjau dari subyek pengawasan, maka pengawasan Bupati Buleleng terhadap pengelolaan PD. Swatantra termasuk dalam kategori pengawasan internal. Sebagai bentuk pengawasan internal maka tujuan pengawasan selalu menjadi acuan, meliputi: cukup tidaknya pengawasan terhadap pelaksanaan pengelolaan; kualitas pelaksanaan dalam menjalankan tanggungjawab yang diberikan; tersedianya data keuangan dan operasional; kesesuaian dengan kebijakan, rencana, prosedur, hukum dan pengaturan; aspek ekonomi dalam penggunaan berbagai sumber daya.

Pada dasarnya baik pengawasan langsung maupun tidak langsung yang dilakukan oleh Bupati Buleleng. Didasarkan pada data yang diperoleh dari pihak lain, termasuk dari Badan Pengawas (menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 disebut dewan pengawas). Terhadap data sekunder yang tersedia pada PD. Swatantra Bupati dapat melakukan pengecekan secara langsung, tetapi terhadap asset yang dikelola PD. Swatantra, sulit dilakukan karena:

1. Aset berupa tanah perkebunan yang dikelola PD. Swatantra, lokasinya tersebar di beberapa kecamatan, serta lokasinya tidak seluruhnya memiliki akses jalan yang memadai.
2. Aset berupa kendaraan, merupakan kendaraan operasional, yang digunakan oleh beberapa lembaga yang memiliki kegiatan yang berbeda-beda, sehingga jarang seluruh kendaraan dapat dikumpulkan pada saat yang bersamaan.

Telah disebutkan di depan bahwa dalam Keputusan Bupati Buleleng Nomor 570/1970/HK/2012, diatur bahwa Badan Pengawas PD. Swatantra periode tahun 2012-2015 dijabat oleh Asisten III (Administrasi Umum) Sekretariat Daerah Kabupaten Buleleng, selaku Ketua merangkap Anggota; Kepala Bagian Ekonomi dan Pembangunan Sekretariat Daerah Kabupaten Buleleng, selaku Sekretaris merangkap Anggota; dan Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Buleleng, selaku anggota. Terlihat bahwa Badan Pengawas PD. Swatantra terdiri dari pejabat-pejabat yang dianggap memiliki tugas dan fungsi paling berhubungan dengan pengelolaan PD. Swatantra.

PENUTUP

Dari apa yang telah diuraikan di depan dapat dinyatakan hal-hal berikut sebagai simpulan yang merupakan jawaban akhir atas rumusan masalah:

1. Pelaksanaan pengawasan Bupati Buleleng terhadap pengelolaan perusahaan PD Swatantra Kabupaten Buleleng dilakukan secara langsung dan secara tidak langsung.
2. Kendala-kendala yang ada dalam pelaksanaan pengawasan Bupati Buleleng terhadap pengelolaan perusahaan PD Swatantra Kabupaten Buleleng:
 - a. Pengawasan langsung relatif sulit dilakukan terhadap asset perusahaan berupa tanah perkebunan yang lokasinya tersebar di beberapa kecamatan, serta tidak seluruhnya memiliki akses jalan yang memadai. Aset berupa kendaraan, digunakan oleh beberapa lembaga yang memiliki kegiatan yang berbeda-beda, sehingga jarang seluruh kendaraan dapat dikumpulkan pada saat yang bersamaan.
 - b. Pengawasan secara tidak langsung, dapat menjadi kendala dalam hal menyesuaikan antara kebijakan untuk menunjuk pejabat tertentu sebagai anggota Badan Pengawas dengan pesyaratan kemampuan yang harus dimiliki oleh anggota Badan Pengawas.

DAFTAR PUSTAKA

Hessel Nogi.2005. *Manajemen Publik*. Jakarta : Grasindo.

- Joedo dan Dwidjowijoto. 2006. *Reinventing BUMD*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, Garmedia.
- Local Governance Support Program (LGSP)*. 2009. *Pengawasan DPRD terhadap Pelayanan Publik*. Jakarta.
- Moleong, L. 1999. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosda Karya.
- Purwadi. 2002. *Penelitian tentang Strategi Pengembangan BUMD Non Perbankan dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah*. Surabaya : Balitbang Daerah Provinsi Jawa Timur.
- Soewartojo, J. 1995. *Korupsi, Pola Kegiatan dan Penindakannya serta Peran Pengawasan dalam Penanggulangannya*. Jakarta: Restu Agung.
- Subardi, A. 1992. *Dasar - Dasar Manajemen*. Yogyakarta: Bagian Penerbitan Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi YKPN.
- Sujamto, 1986. *Beberapa Pengertian Dibidang Pengawasan*. Edisi Revisi. Ghalia Indonesia.
- Alhabsji, Syamsudin dan Soedjoto, 1987. "Kedudukan dan Peranan Perusahaan Daerah dalam Pelaksanaan yang Nyata dan Bertanggung jawab". *Laporan Penelitian, Kerjasama BAPPEDA Propinsi Dati I Jawa Timur dengan Universitas Brawijaya*.