

INVESTASI PEMERINTAH DAERAH PADA BADAN USAHA MILIK DAERAH DALAM PERANANNYA PADA PEMBANGUNAN EKONOMI DAERAH

Ahmad Yasir Lubis¹, Triono Eddy², Farid Wajdi³

¹Mahasiswa Program Doktor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

²Dosen Program Doktor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

³Dosen Program Doktor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

Ahmadyasir.lubis@yahoo.co.id (Corresponding Author)

ABSTRAK

Dunia Usaha dan Industri merupakan salah satu pilar utama perekonomian daerah. Perkembangan dunia usaha dan industri pada suatu daerah akan memberikan berbagai dampak positif dalam pembangunan daerah menuju masyarakat yang semakin sejahtera. Perkembangan dunia usaha dan industri dipengaruhi oleh berbagai faktor pendukung yang akan mendorong pembangunan kearah yang lebih baik. Faktor-faktor pendukung tersebut dapat bersifat ekonomi maupun non ekonomi, seperti stabilitas politik daerah, infrastruktur, sarana dan prasarana pendukung maupun unsur pendukung lainnya. Dalam upaya mendukung perekonomian nasional yang berorientasi dan bersaing global sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025, investasi menjadi kebutuhan yang sangat penting dalam mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dan berkelanjutan. Investasi yang terjadi pada suatu daerah dapat memberikan *multiplier effect* yang besar bagi pembangunan dan perkembangan daerah. Investasi akan mendukung pertumbuhan dunia usaha dan industri kearah yang lebih baik lagi.

Kata kunci: *Investasi, Badan Usaha Milik Daerah, Pembangunan Ekonomi.*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam konsep otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk melakukan pengelolaan keuangan daerah secara efektif, efisien dan akuntabel. Pemerintah daerah harus berusaha melakukan pengelolaan penerimaan daerah secara cermat, tepat dan hati-hati. Pemerintah daerah harus menjamin bahwa semua potensi penerimaan telah terkumpul dan dicatat ke dalam sistem akuntansi pemerintahan daerah.

Aspek utama dalam manajemen penerimaan daerah yang perlu mendapat perhatian serius adalah pengelolaan pendapatan asli daerah (PAD). PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar bagi pelaksanaan otonomi daerah (Soleh, 2010). Hal ini menunjukkan bahwa PAD merupakan tolak ukur terpenting bagi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah, sehingga PAD mencerminkan kemandirian suatu daerah. PAD dapat berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. PAD yang berasal dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan pendapatan yang berasal dari Perusahaan Daerah (PD) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

BUMD memiliki peran dalam mewujudkan kemakmuran daerah dengan memberikan kontribusi terhadap Penerimaan PAD baik dalam bentuk deviden atau pajak. Tantangan meningkatkan PAD salah satunya dapat dijawab dengan meningkatkan peran/kontribusi BUMD. Secara makro, peranan PD/BUMD terhadap perekonomian daerah dapat diukur melalui kontribusi nilai tambahnya terhadap Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) dan kemampuannya menyerap tenaga kerja (Purwadi, 2022).

Dalam perkembangan dunia usaha, BUMD dihadapkan tantangan yang berat. Sebagai wujud nyata dari investasi daerah, BUMD mau tidak mau akan menghadapi persaingan yang semakin tinggi dengan masuknya pasar global. Pilihannya adalah apakah BUMD tersebut harus tetap dengan kondisinya saat ini atau mengikuti persaingan itu dengan melakukan perubahan pada visi, misi, dan strategi bisnisnya.

Melihat dari fungsinya, BUMD didirikan bertujuan untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya untuk memenuhi kebutuhan rakyat menuju masyarakat yang adil dan makmur. Namun hingga saat ini, tujuan tersebut belum secara nyata diwujudkan oleh PD/BUMD.

Kontribusi BUMD dalam menghasilkan PAD masih sangat minim. BUMD secara ideal merupakan salah satu sumber penerimaan dari sebuah pemerintahan daerah. BUMD adalah sebuah perwujudan dari peran pemerintah daerah dalam pembangunan ekonomi daerah.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan Ir. Puwadi, paling tidak terdapat 13 (sebelas) masalah umum yang dimiliki BUMD, yaitu:

1. Campur tangan birokrasi tinggi;
2. Kondisi mesin dan peralatan yang sudah ketinggalan;
3. Lemahnya kemampuan permodalan;
4. Banyaknya asset perusahaan yang tidak produktif (*idle capacity*), seperti tanah dan bangunan;
5. Keterampilan pegawai pada umumnya masih rendah; Kurang jelasnya dasar hukum yang digunakan, tidak sesuai dengan kondisi saat ini;
6. Marketing system yang dilakukan oleh BUMD relatif lemah;
7. Adanya persaingan dari pihak swasta yang memproduksi barang sejenis;
8. Kurang berfungsinya Badan Pengawas;
9. Perusahaan-perusahaan daerah pada umumnya mempunyai posisi *debt equity ratio* yang tidak menguntungkan, sehingga resiko finansial dari perusahaan relatif tinggi;
10. Beban keharusan untuk menyetor sebagian laba;
11. Masih dipertahankannya BUMD yang merugi;
12. Adanya BUMD yang pendiriannya dipaksakan, walaupun secara ekonomis tidak layak didirikan (*tidak feasible*), dengan alasan menyangkut kebutuhan pelayanan umum sehingga usahanya tidak efisien (merugi). Rendahnya kualitas BUMD tidak terlepas belum dikelolanya BUMD dengan baik berdasarkan pada tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).

B. Rumusan Masalah

Terdapat permasalahan yang diambil dalam penelitian ini, Pertama, peranan Negara dalam Pembangunan Ekonomi dan Bagaimana Peran Teori Hukum Dalam Pengembangan Badan Usaha Milik Daerah untuk mewujudkan kesejahteraan Sosial

C. Metode Penelitian

Jenis penelitian hukum yang dilakukan secara yuridis normatif adalah yuridis normative dimana hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas (Koto, 2022). Penelitian hukum normatif ini didasarkan kepada bahan hukum primer dan sekunder, yaitu penelitian yang mengacu kepada norma-norma yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan (Zainuddin, 2022).

Jenis penelitian yang digunakan adalah Yuridis normatif, maka pendekatan yang dilakukan dalam tulisan ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) (Simatupang, 2022). Pendekatan perundang-undangan (Faisal, 2022). Penelitian dalam tulisan yang menggunakan pendekatan normatif, maka bahan hukum yang digunakan diperoleh melalui penelusuran bahan hukum atau studi pustaka terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier (Simatupang, 2023).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Menurut Pembukaan UUD NRI 1945 alinea IV, tujuan terbentuknya Negara Indonesia antara lain adalah dalam rangka mensejahterakan rakyat. Ukuran kesejahteraan antara lain dapat diukur dari kecukupan kebutuhan manusia, yang meliputi antara lain: sandang, pangan, dan papan. Dalam memenuhi kebutuhan masyarakat akan kualitas hidup masyarakatnya maka Pemerintah harus melakukan pembangunan dalam berbagai sektor kehidupan manusia, dan untuk itu maka pemerintah membutuhkan dana yang memadai untuk mendukung pembangunan yang dilakukan. Salah satu upaya untuk meningkatkan pendapatan negara yang dapat digunakan untuk membiayai pembangunan adalah dengan mengoptimalkan perusahaan cabang-cabang produksi yang penting untuk dikelola oleh BUMD.

Walaupun negara memiliki kekuasaan mutlak untuk melakukan konsep penguasaan terhadap pengelolaan dan penguasaan sumberdaya alam dan cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945, tetapi secara praktik hal tersebut tidak dapat dilaksanakan (*nonexecutable*), sehingga perlu ada pihak yang diamanahkan untuk menjalankan kewenangan tersebut, dalam arti diatur dan diselenggarakan oleh pihak yang diberi wewenang oleh negara dan bertindak untuk dan atas nama negara berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pihak yang diberi kuasa untuk menjalankan peran Negara dalam kegiatan ekonomi dalam hal ini adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Pembangunan ekonomi akan melahirkan tindakan Negara sebagai Negara (*Iure Imperi*) dan Tindakan Negara sebagai Pelaku Ekonomi (*Iure Gestionis*). Tindakan Negara sebagai Negara berada dalam ranah Hukum Publik yang melekat di dalamnya adanya otoritas “kedaulatan negara”, sedangkan tindakan Negara sebagai Pelaku Ekonomi berada dalam ranah Hukum Privat sehingga kedudukan Negara menjadi sama dan seimbang dengan pelaku ekonomi lainnya (terlebih dalam membangun kontrak kerjasama).

Tujuan pendirian Perusahaan Daerah adalah untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam

rangka memenuhi kebutuhan rakyat menuju masyarakat yang adil dan makmur. Sesuai dengan konsep otonomi daerah yang memberikan kesempatan seluas luasnya kepada Pemerintah Daerah untuk mencari sumber-sumber penghasilan bagi peningkatan pendapatan asli daerah sebagai salah satu modal pembangunan daerahnya, Pemerintah Daerah mendirikan BUMD yang berbasis pada sumber daya alam yang dimilikinya. Pendirian BUMD oleh Pemerintah Daerah bertujuan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya dan menyelenggarakan kemanfaatan jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai dengan kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola yang baik. Ada beberapa hal yang mendasari pendirian suatu BUMD antara lain:

1. Alasan ekonomis, yaitu sebagai langkah mengoptimalkan potensi ekonomi di daerah dalam upaya menggali dan mengembangkan sumber daya daerah, memberikan pelayanan masyarakat dan mencari keuntungan;
2. Alasan strategis, yaitu mendirikan lembaga usaha yang melayani kepentingan publik, yang mana masyarakat atau pihak swasta lainnya tidak (belum) mampu melakukannya, baik karena investasi yang sangat besar, risiko usaha yang sangat besar, maupun eksternalitasnya sangat besar dan luas;
3. Alasan budget, yaitu sebagai upaya dalam mencari sumber pendapatan lain di luar pajak, retribusi dan dana perimbangan dari pemerintah pusat untuk mendukung pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan di daerah.

Jika melihat dari materi yang dimuat dalam batang tubuh UUD 1945, maka Indonesia termasuk ke dalam konstitusi ekonomi (*economic constitution*) bahkan konstitusi sosial (*sosial constitution*) (Asshiddiqie, 2005). Corak konstitusi ini sangat jelas terlihat pada muatan Pasal 33 UUD 1945. Pasal 33 intinya menyatakan bahwa Indonesia menganut sistem demokrasi ekonomi yakni kegiatan ekonomi yang ditopang oleh semua unit ekonomi (swasta baik perorangan maupun Badan Usaha, dan Pemerintah) untuk tujuan yang satu yakni kemakmuran bersama-sama. Mengingat tujuan tersebut, maka sektor produksi yang penting, strategis, dan berkaitan dengan hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara, tidak diperbolehkan dikuasai swasta baik perorangan maupun badan usaha. Hal ini merupakan bentuk kongkrit Indonesia sebagai negara hukum (*rechstaat*), dimana supremasi hukum menghendaki setiap aspek hidup diatur oleh undang-undang. Sebagai hukum dasar negara Indonesia, UUD 1945 mengatur mengenai keterlibatan negara dalam proses produksi, utamanya yang terkait dengan bidang strategis dan penguasaan sektor hajat hidup orang banyak.

Melihat sejarah proklamasi yang kemudian dijabarkan ke dalam Pembukaan UUD 1945 berikut batang tubuh UUD 1945, maka tatanan hukum Indonesia ini sejalan dengan konsep Von Savigny yang mengemukakan hukum tersebut tidak dibuat, melainkan tumbuh dan berkembang dalam jiwa bangsa (*volkgeist*). Maknanya, hukum adalah tidak statis atau jalan di tempat. Hukum sangat dinamis mengikuti spirit dan jiwa bangsa tersebut (Khasazah, 2015). Konsep hukum sebagai bangunan budaya ini jika dikaitkan dengan konsep hukum responsif, maka nilai yang melandasi konsep kesatuan perekonomian nasional adalah nilai keadilan sosial sebagaimana rumusan bab XIV UUD 1945 yang berjudul Perekonomian Nasional Dan kesejahteraan Sosial. Makna dari rumusan judul tersebut adalah penyelenggaraan perekonomian nasional harus menuju pada bangunan kesejahteraan bangsa.

Hukum adalah suatu sistem atau tatanan yang maknanya merupakan sebuah kesatuan, ia bersifat lengkap, terdiri dari unsur-unsur yang saling berinteraksi satu sama

lain, maka sangat berpeluang terjadi konflik. Namun, dalam sebuah kesatuan tidak dikehendaki adanya konflik, pertentangan, atau kontradiksi antara bagian-bagian itu, sehingga konflik akan diselesaikan oleh sistem itu sendiri melalui penafsiran-penafsiran.

Sistem hukum bersifat berkesinambungan, dan otonom, sehingga berfungsi menjaga keseimbangan tatanan dalam masyarakat (*resitutio in integrum*). Oleh karena itu, antinomi dalam norma hukum dapat diselesaikan dengan mengkaji pilar-pilar antinomi itu sendiri. Pilar-pilar antinomi dalam kegiatan BUMD yang terkait bidang strategis dan hajat hidup orang banyak adalah pilar keadilan, kemanfaatan, kolektivitas, serta individualistis.

Dalam teori penegakan hukum, apabila pertentangan terjadi antara unsur keadilan dan kemanfaatan, maka lebih didahulukan unsur kemanfaatannya. Dengan demikian, ketika Pemerintah Daerah melakukan kegiatan bisnis, dimana kepemilikan atas bisnis itu adalah hakikatnya secara kolektif (dimiliki oleh masyarakat), maka kemanfaatannya harus lebih banyak dirasakan oleh masyarakat. Artinya, dalam bidang usaha strategis yang terkait hajat hidup orang banyak, paradigma keuntungan yang diperoleh adalah terselenggaranya pelayanan umum yang optimal. Dengan kalimat lain, BUMD dianggap untung apabila telah mampu menyelenggarakan kemanfaatan umum dimana produktivitas dari BUMD tersebut mampu memberikan kemanfaatan bagi orang banyak. Kontribusi BUMD dalam peningkatan perekonomian daerah belum berjalan optimal. BUMD yang seharusnya menjadi salah satu sumber PAD belum menjadikan suatu daerah mandiri secara fiskal. Pada faktanya perekonomian daerah masih bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat. Data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2021 yang menunjukkan bahwa hanya tiga provinsi yang memiliki porsi PAD lebih tinggi dari pendapatan lainnya termasuk Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD). Ketiga Propinsi tersebut adalah DKI Jakarta, Jawa Barat, dan Jawa Timur.

Selain dari tingkat kemandirian fiskal daerah, kontribusi BUMD dalam peningkatan perekonomian daerah juga ditunjukkan melalui perbandingan total aset dengan laba yang dihasilkan. Berdasarkan Rapat Koordinasi Nasional Keuangan Daerah Tahun 2019 yang diselenggarakan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), terdapat 1.097 BUMD di Indonesia dengan total aset Rp340.118,- triliun. namun laba yang dihasilkan hanya mencapai Rp10.372,- triliun (perbandingan laba terhadap aset hanya sekitar 3,05 persen).

Pengaturan BUMD dari waktu ke waktu memang belum memberikan kondisi ideal bagi pengelolaannya, sebab Undang-Undang khusus BUMD hingga kini belum terbentuk, ia hanya diatur secara parsial dalam materi pemerintahan daerah. Menurut Peraturan Pemerintah, BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh daerah.

Sama halnya dengan rumusan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah, dimana Perusahaan Daerah ialah semua perusahaan yang didirikan dengan modal yang berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali diatur lain oleh Undang-Undang. Dari sisi kepemilikan modal, pemerintah berperan sebagai pelaku usaha. Jika dikaitkan dengan dengan prinsip desentralisasi,

Pemerintahan sebagaimana ditetapkan dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar menghendaki agar daerah otonom yang dibentuk itu dapat mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya.

Oleh karena itu, diperlukan adanya sumber-sumber keuangan yang dapat memberdayakan daerah otonom tersebut. Oleh karenanya, dijelaskan bahwa pendirian Perusahaan Daerah ini selain pemenuhan misi pelayanan umum (misi sosial), juga ditujukan untuk mempertinggi produktivitas untuk menambah pendapatan daerah.

SANKSI 2024

(Seminar Nasional Hukum, Sosial dan Ekonomi)

Arah kebijakan dalam regulasi BUMD ini menarik untuk dikaji lebih dalam, sebab terdapat pertentangan nilai antara nilai bisnis dan sosial dalam konsep pengelolaan BUMD. Dalam teori hukum, pertentangan nilai ini disebut sebagai konsep antinomi. Dalam teori hukum yang dimaksud antinomi adalah konflik dalam sistem hukum antara dua unsur, dimana dua unsur ini saling bertentangan, namun tidak bisa dipisahkan satu sama lainnya.

Pengelolaan BUMD terdapat benturan Nilai dan Kepentingan, yakni antara nilai dan kepentingan bisnis yang tujuannya adalah mengejar keuntungan (*profit Oriented*), dengan nilai sosial berupa pelayanan umum yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah dua hal yang berbenturan secara konsep

PENUTUP

A. Kesimpulan

Surat pengantar merupakan suatu catatan penutup yang digunakan sebagai jamina “sementara” untuk membuktikan bahwa seseorang dijamin sampai sesuatu yang datang sebelumnya selesai. Setelah masalah terselesaikan, surat lamaran tidak ada artinya lagi. Surat lamaran dibuat karena bermula dari perjanjian pinjaman dimana tidak ada jaminan kredit sebagai jaminan atas bahan-bahan yang dijadikan jaminan. Surat pengantar yang diterbitkan oleh notaris berfungsi sebagai jaminan sementara terhadap debitur agar kreditur dapat memberikan kredit kepada debitur.

DAFTAR PUSTAKA

- Adi Sulistiyono dan Muhammad Rustamji. (2009). *Hukum Ekonomi Sebagai Panglima*. Sidoarjo: Masmmedia Buana Pustaka.
- Burhan Ashshofa. (2007). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Ismail Koto. (2021). “Perlindungan Hukum Terhadap Korban Tindak Pidana Terorisme”, *Proceeding Seminar Nasional Kewirausahaan*, 2 No. 1.
- Ismail Koto. (2020). “Review Of Criminal Law On The Consumption Of Food And Drug Containing Narcotics And Psychotropics (Analysis Of Decision NO. 17 K/MIL/2016), *International Proceeding Of Law & Economics*.
- Ismail Koto. (2022). “Kebijakan Hukum Terhadap Perbuatan Penggunaan Merek Yang Sama Pada Pokoknya”, *SANKSI: Seminar Nasional Hukum, Sosial dan Ekonomi*
- Jimly Asshiddiqie. (1997). *Teori & Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*. Jakarta: Ind. Hill. Co.
- Jimly Asshiddiqie. (2005). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Johny Ibrahim. (2007). *Teori, Metode Dan Penelitian Hukum Normatif*. Malang-Jawa Timur: Bayumedia Publishing.
- Mochtar Kusumaatmadja. (2013). *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*. Bandung: Pusat Studi Wawasan Nusantara, PT.Alumni.
- Peter Mahmud Marzuki. (2017). *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Jakarta: Kencana.
- Pieter Mahmud Marzuki. (2007). *Penelitian Hukum*, Edisi Pertama Cetakan Ketiga, Jakarta: Kencana.
- Rahimah & Ismail Koto. (2022). “Implications of Parenting Patterns in the Development of Early Childhood Social Attitudes”. *IJRS: International Journal Reglement & Society* 3, No. 2
- Rahmat Ramadhani. (2020). “:Legal Consequences of Transfer of Home Ownership Loans without Creditors' Permission”, *IJRS:International Journal Reglement & Society* 1, No. 2.
- Rahmat Ramadhani. (2021). “Legal Protection for Land Rights Holders Who Are Victims of the Land Mafia”, *IJRS:International Journal Reglement & Society* 2, No. 2.
- Zainuddin, Rahmat Ramadhani. (2021). “The Legal Force Of Electronic Signaturesin Online Mortgage Registration”, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 21, No. 2
- Zaeni Asyhadie. (2005). *Hukum Bisnis, Prinsip Dan Pelaksanaanya Di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.