

Pengantar Redaksi

Menjelang penghujung tahun 2010 ini, Jurnal *Kajian* menerbitkan tulisan-tulisan yang beberapa di antaranya berada dalam ruang lingkup bidang keilmuan yang sama. Publikasi beberapa tulisan ini dilakukan, setelah melalui proses seleksi dan pertimbangan berdasarkan keputusan Rapat Redaksi. Meskipun demikian, diharapkan edisi *Kajian* ini tidak berkurang signifikansi tampilannya sebagai jurnal ilmiah yang mempunyai ciri tersendiri sebagaimana lazim selama ini, yaitu selalu memuat permasalahan dan kajiannya yang bersifat lintas bidang keilmuan. Ruang lingkup tulisan dan bidang masalah yang ditampilkan pada *Kajian* kali ini meliputi sebagai berikut:

Pertama, tulisan dari Riris Katharina Panjaitan dengan judul “Netralitas Birokrasi Dalam Pemilu Legislatif 2009 (Studi di Kabupaten Labuhan Batu, Sumatera Utara). Tulisan ini menyoroti persoalan netralitas birokrasi yang selalu menjadi persoalan *crusial* dalam pemilu. Analisis persoalan tentang masalah tersebut dengan beranjak dari kerangka pemikiran mengenai *good governance*. Netralitas birokrasi terhadap politik mengalami dinamika pasang surut yang tinggi. Catatan sejarah di Indonesia telah menunjukkan bahwa pusat kekuasaan pemerintahan, kehidupan kepartaian dan jajaran birokrasi adalah beberapa komponen yang saling berhubungan satu sama lain terkait proses pengambilan kebijakan publik. Meskipun saling berhubungan, profesionalisme birokrasi adalah sesuatu hal yang tidak dapat ditawar-tawar lagi keberadaannya. Pada tingkat daerah di saat pemilu, birokrasi justru menjadi ajang yang menarik untuk diperebutkan *resources* nya bagi setiap partai politik dan politisi yang saling bersaing. Hasil penelitian di Kabupaten Labuhan Batu, justru menunjukkan birokrasi setempat dalam pemilu legislatif 2009 masih bersikap tidak netral dan cenderung memihak pada kekuatan politik tertentu.

Kedua, tulisan Handirini Ardiyanti, berjudul “Pengaturan Rahasia Negara: Sebuah Kebijakan Komunikasi Dari Perspektif Hubungan Negara Dengan Industri Media Massa”. Pada hakekatnya, pengaturan tentang rahasia negara merupakan suatu kebijakan komunikasi yang terkait persoalan sangat luas. Kebijakan tentang rahasia negara tidak saja terkait masalah kedaulatan negara, melainkan juga bersentuhan erat dengan konteks hubungan antara negara dengan industri media massa. Tulisan ini menguraikan persoalan tentang rahasia negara sebagai suatu kebijakan komunikasi antara negara dengan media massa. Dalam permasalahan ini, dianalisis faktor-faktor yang bersifat mendasar dan dianggap dapat menimbulkan resistensi media massa terhadap pengaturan rahasia negara.

Ketiga, tulisan Achmad Sani Alhusain berjudul “Analisa Potensi Sektor Usaha Strategis Daerah Sebagai Pertimbangan Kebijakan Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)”. Setelah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diberlakukan, pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam mencari sumber-sumber pendapatan daerah yang salah satunya adalah melalui pembentukan BUMD. Dalam realitas, banyak perusahaan daerah yang dibentuk kurang memberikan kontribusi terhadap peningkatan pendapatan daerah. Daerah cenderung kurang mempertimbangkan potensi sektor usaha strategis yang dimiliki dalam rangka proses pengembangannya lebih lanjut. Meskipun sebagian besar BUMD telah mempertimbangkan beberapa potensi sektor usaha strategis, sayangnya masih banyak potensi lokal setempat yang belum dimanfaatkan atau dikelola dalam rangka peningkatan pendapatan daerah.

Keempat, tulisan Mandala Harefa, berjudul “Implementasi Transfer Dana Perimbangan dan Implikasinya.” Desentralisasi fiskal melalui perimbangan keuangan

pusat dan daerah, telah berjalan sejak otonomi daerah diberlakukan. Bahkan, undang-undang terkait pelaksanaan kebijakan tersebut sudah mengalami pembenahannya lebih lanjut. Pembenahan yang dilakukan, dalam rangka mengurangi ketimpangan pembangunan antar daerah, terutama antara daerah kaya terhadap daerah miskin sumber daya alam (SDA). Kasus di Provinsi Kaltim, menunjukkan bahwa, dalam pelaksanaan kebijakan DAU, DAK, DBH atau dana transfer, mayoritas berasal dari hasil sektor pertambangan dan hutan. Persoalannya, dana transfer yang besar nilai nominalnya selama ini belum mampu memberikan efek bagi peningkatan kesejahteraan rakyat. Hal ini indikasinya terlihat dari pertumbuhan ekonomi dan pendapatan perkapita, jumlah penduduk yang miskin, dan tingkat pengangguran serta pelayanan publik. Ketimpangan ini semakin diperburuk oleh sejumlah temuan pelanggaran dalam hal penggunaan anggaran.

Kelima, tulisan Puteri Hikmawati berjudul “Relevansi Pelaksanaan Hukum Pidana Adat di Kalimantan Barat Dengan Hukum Pidana Nasional”. Bangsa Indonesia memiliki keberagaman suku, agama, ras, agama dan adat kebiasaan yang tersebar di banyak daerah. Banyak suku di Indonesia mempunyai hukum adat dan menerapkannya terhadap pelaku kejahatan dan pelanggaran hukum adat. Sementara itu, KUHP menganut asas legalitas, bahwa tiada suatu perbuatan dapat dipidana, kecuali berdasarkan ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada sebelumnya. Kajian ini terkait relevansi hukum pidana adat Dayak di Kalimantan Barat terhadap hukum pidana nasional. Hukum pidana adat ada yang bersifat tertulis dan tidak tertulis. Dalam pelaksanaan hukum adat, pihak yang menjalankannya adalah lembaga adat. Hukum pidana adat tidak didokumentasikan secara memadai oleh masyarakat, dan hanya dilakukan berdasar kesepakatan dan berlaku hingga turun temurun.

Keenam, tulisan Ronny Sautma Hotma Bako, berjudul “Permasalahan Hukum Atas Badan Hukum Pada Badan Usaha Milik Daerah.” Pada umumnya, pemerintah daerah memiliki badan usaha milik daerah (BUMD) sebagai sumber penambah pendapatan asli daerah (PAD) dan mempunyai fungsi sosial. Terdapat dua bentuk badan hukum pada BUMD, yaitu Perusahaan Daerah dan Perseroan Terbatas. Adanya dua bentuk badan hukum mempunyai implikasi hukum yang berbeda dan pemerintah daerah menyadari konsekuensi atas pembentukan BUMD tersebut. Terdapat ketidakkonsistenan dalam masalah ini, salah satu faktor penyebabnya adalah belum lahirnya Undang-Undang yang secara khusus mengatur keberadaan BUMD secara komprehensif.

Beberapa tulisan yang ditampilkan oleh Jurnal Ilmiah Kajian edisi kali ini, tentu masih jauh dari sempurna dari segi substansi dan teknis penyajiannya. Untuk itu, Redaksi membuka ruang bagi adanya diskusi lebih lanjut. Ruang diskusi ini merupakan sarana yang tepat untuk memperoleh masukan berupa kritik dan saran secara luas. Masukan-masukan tersebut dalam rangka meningkatkan kualitas Jurnal Ilmiah *Kajian* baik secara akademis keilmuan maupun terhadap relevansi kegunaannya dalam proses pembuatan kebijakan oleh DPR.

Jakarta, Desember 2010

Redaksi

NETRALITAS BIROKRASI DALAM PEMILU LEGISLATIF 2009 (Studi di Kabupaten Labuhan Batu)

Riris Katharina*

Abstract

The issue of neutrality of bureaucracy in the general election always becomes problematic. The Indonesian bureaucracy remains to be seen unneutral. Several legal frameworks have so far been made to maintain the neutrality of bureaucracy in Indonesia. This research was conducted to see the neutrality of bureaucracy following the passage of the Law No. 10/2008 on the Election of the House of Representatives, the Regional Representative Council and the Regional House of Representatives. The issue is approached through a theoretical thinking of the neutrality of bureaucracy and its relations to the need of good governance. The technique used to collect data is through interviews and information gathered from the text books, journals, papers and internet sites. This research using qualitative approach and descriptively analysed secondary data concluded that the bureaucracy has not been neutral in the legislative general election of 2009.

Abstrak

Netralitas birokrasi dalam pemilihan umum selalu menjadi persoalan. Birokrasi Indonesia selalu dinilai tidak netral. Berbagai peraturan telah dibuat untuk menciptakan netralitas birokrasi di Indonesia. Penelitian ini dilakukan untuk melihat netralitas birokrasi setelah UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD diundangkan. Permasalahan didekati dari kerangka pemikiran netralitas birokrasi dan kaitannya dengan pemerintahan yang baik. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara melakukan wawancara dan memperoleh informasi dari buku, majalah ilmiah, kliping, jurnal, makalah, dan situs internet. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif sedangkan hasil wawancara dan data sekunder dianalisa dengan metode deskriptif. Penelitian ini menyimpulkan bahwa birokrasi dalam Pemilu Legislatif 2009 masih bersikap tidak netral.

* Penulis adalah Peneliti Madya bidang Administrasi Negara.

Kata Kunci: Netralitas Birokrasi, Pemilu Legislatif 2009.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Penelitian ini dilatarbelakangi sejarah birokrasi di Indonesia yang dikaitkan dengan pelaksanaan netralitas birokrasi. Netralitas birokrasi semakin terasa kembali gaungnya ketika Indonesia mulai membuka diri bagi lahirnya partai politik baru pada tahun 1999. Sejarah Indonesia telah membuktikan bahwa dalam alam demokrasi dengan sistem multi partai, peran birokrasi akan semakin dibutuhkan. Sebagaimana diketahui bahwa salah satu dari tiga peran birokrasi adalah sebagai pelaksana peraturan dan perundangan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.¹ Oleh karena itu, birokrasi selalu menjadi target bagi partai politik untuk dijadikan sebagai mesin partai. Dalam hal inilah netralitas birokrasi menjadi sangat diperlukan.

Lahirnya berbagai partai politik mengakibatkan lahirnya UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang memang dimaksudkan untuk menjaga netralitas birokrasi. Dalam Pasal 3 UU No. 43 Tahun 1999 diatur (1) Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. (2) Dalam kedudukan dan tugasnya tersebut, pegawai negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sejalan dengan itu, Pemerintah mengeluarkan PP No. 37 Tahun 2004 tentang Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik, dimana ditegaskan bahwa PNS dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik dan PNS yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik diberhentikan sebagai PNS.

Di lain pihak, dengan dilakukannya amandemen terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya yang mengatur mengenai pemilihan kepala daerah yang dipilih secara demokratis, maka mulai dilakukan pemilihan kepala daerah secara langsung. Terkait dengan hal ini, untuk menjaga netralitas birokrasi, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara mengeluarkan Surat Edaran Nomor SE/08/M.PAN/2/2005 tentang Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilihan Kepala Daerah.

Sesungguhnya upaya mengeluarkan berbagai aturan tersebut dimaksudkan untuk dapat menjaga netralitas birokrasi itu dari pengaruh partai politik. Namun dari berbagai penelitian yang dilakukan terhadap

¹ Prijono Tjiptoherjanto, Mewujudkan Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Era Otonomi Daerah, www.bappenas.go.id/get-file-server/node/8576/, diakses pada tanggal 18 November 2010.

pelaksanaan pemilihan kepala daerah pada tahun 2005 memperlihatkan bahwa netralitas birokrasi menjadi satu masalah serius yang mempengaruhi nilai demokrasi dari pemilihan itu sendiri.² Birokrasi masih tetap memperlihatkan ketidaknetralannya. Salah satu faktor yang mempengaruhi netralitas birokrasi dikemukakan adalah aturan yang mengatur para birokrat tersebut dalam perilaku politiknya. Oleh karena itu, para pengambil kebijakan melakukan perubahan pengaturan terkait dengan birokrasi dalam menghadapi pemilu 2009, yaitu melalui diundangkannya UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD.

Ditinjau dari pengalaman pemilu sebelumnya, bentuk ketidaknetralan birokrasi dapat dilihat dalam beberapa bentuk, antara lain yaitu *pertama*, mengedepankan hubungan personal daripada sistem (dominasi peran atasan). *Kedua*, memasukkan partai politik dalam sistem birokrasi (dicirikan oleh tidak diterapkannya sistem meritokrasi, penempatan eselon I dari orang-orang partai politik, monoloyalitas kepada salah satu partai politik, dan ekonomi biaya tinggi karena harus memburu rente untuk partai politik). *Ketiga*, keberpihakan terhadap *incumbent* dengan alasan dinas.³ *Keempat*, masuk dalam organisasi politik. Berdasarkan data BKN keadaan tanggal 31 Oktober 2004 ditemukan masih terdapat PNS yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik, yakni sebanyak 623 orang masih mengisi formulir PUPNS, dengan rincian 186 orang PNS yang melanggar ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1999; 168 orang PNS melanggar UU No. 43 Tahun 1999; dan 269 orang PNS menjadi calon legislatif.⁴

Selain bentuk pelanggaran di atas, dari praktek kampanye selama ini, tercatat ada 3 bentuk pelanggaran yang dilakukan PNS dalam pemilu, yaitu⁵:

Pertama, penyalahgunaan kewenangan yang dimiliki, antara lain menerbitkan aturan yang mewajibkan kampanye kepada bawahan, pengumpulan dana bagi parpol tertentu, pemberian izin usaha disertai tuntutan dukungan kepada parpol/caleg tertentu, penggunaan bantuan pemerintah untuk kampanye, mengubah biaya perjalanan dinas, dan memaksa bawahan membiayai kampanye parpol/caleg dari anggaran Negara.

² Penelitian antara lain dilakukan pada tahun 2006 oleh Siti Zuhro, et.all., di 4 provinsi yaitu di Provinsi Jawa Timur, Provinsi Bali, Provinsi Kalimantan Timur, dan Provinsi Sumatera Barat. Lihat lebih lanjut dalam Siti Zuhro, et.all., *Profesionalitas dan Netralitas Birokrasi: Menuju Daya Saing Ekonomi Daerah (Studi di Empat Provinsi)*, The Habibie Center, Jakarta, 2007.

³ Pikiran Rakyat, 17 Juni 2004, dalam [http://www.bkn.go.id/peneliti-an/buku%20penelitian%202005/Buku%20Netralitas%20PNS\(Nop%2005\)/BAB-1.htm](http://www.bkn.go.id/peneliti-an/buku%20penelitian%202005/Buku%20Netralitas%20PNS(Nop%2005)/BAB-1.htm), diakses tanggal 10 November 2008.

⁴ Pikiran Rakyat, *loc.cit*.

⁵ Eko Prasjo, "Netralitas PNS dalam Pemilu", *Kompas*, 3 Maret 2009.

Kedua, penggunaan fasilitas negara secara langsung, misalnya penggunaan kendaraan dinas, rumah dinas, serta kantor pemerintah dan kelengkapannya.

Ketiga, pemberian dukungan lain, seperti bantuan sumbangan, kampanye terselubung, memasang atribut parpol/caleg di kantor, memakai atribut parpol/caleg, menghadiri kegiatan kampanye dengan menggunakan pakaian dinas dan kelengkapannya, serta pembiaran atas pelanggaran kampanye dengan menggunakan fasilitas Negara dan perlakuan tidak adil/diskriminatif atas penggunaan fasilitas Negara kepada parpol/caleg.

Oleh karena itu, berbagai ketentuan yang diatur dalam UU No. 10 Tahun 2008 tersebut antara lain berupaya mengatasi berbagai praktek pelanggaran yang dilakukan oleh birokrat, sehingga dalam Pasal 84 ayat (2) huruf e diatur mengenai larangan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai pelaksana kampanye yang tidak hanya pada pejabat struktural dan fungsional semata, namun dikenakan juga kepada seluruh pegawai negeri sipil. Dalam UU tersebut ditegaskan bahwa PNS (sebagai pemilih) dapat mengikuti kampanye sebagai peserta kampanye, tetapi tidak boleh menggunakan atribut partai atau atribut PNS. Sebagai peserta kampanye, PNS juga dilarang mengerahkan PNS di lingkungan kerjanya dan dilarang menggunakan fasilitas negara. Dalam penjelasan Pasal 84 ayat (2) tentang “dilarang mengikutsertakan” adalah dilarang secara aktif melibatkan PNS dalam kegiatan kampanye Pemilu sebagai panitia pelaksana kampanye dan/atau juru kampanye.

Dalam UU ini juga disepakati ditambah ayat baru dalam pasal ini, terkait dengan PNS sebagai peserta kampanye yaitu bahwa PNS dilarang menggunakan atribut partai atau atribut PNS. Sebagai peserta kampanye, PNS dilarang mengerahkan PNS di lingkungan kerjanya dan dilarang menggunakan fasilitas negara.

Setelah UU No. 10 Tahun 2008 yang memuat berbagai ketentuan yang diharapkan dapat menciptakan netralitas birokrasi dikeluarkan, ingin dilihat apakah netralitas birokrasi dalam Pemilu Legislatif 2009 tercipta. Netralitas birokrasi menjadi penting untuk diteliti karena ketidaknetralan birokrasi dapat menghasilkan berbagai hambatan dalam pembangunan antara lain, menghambat pertumbuhan ekonomi, menimbulkan praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta tidak menciptakan birokrasi yang profesional. Ketidaknetralan birokrasi juga dapat menjadi sebuah masalah dalam terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik. Sebab, salah satu karakteristik tata kelola pemerintahan yang baik adalah akuntabilitas. Birokrasi public sebagai sebuah lembaga dalam Negara yang mengemban misi pemenuhan kepentingan publik dituntut bertanggung jawab terhadap publik yang

dilayaninya.⁶ Untuk dapat mengemban misi tersebut, birokrasi harus netral dari berbagai pengaruh politik.

B. Permasalahan dan Pertanyaan Penelitian

Netralitas birokrasi sangat penting untuk dapat menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*). Namun demikian, hadirnya berbagai peraturan yang diharapkan dapat menciptakan netralitas birokrasi dari intervensi partai politik ternyata tidak berdampak signifikan terhadap terciptanya birokrasi yang netral. Pemilu 1999 dan 2004 masih memperlihatkan penyimpangan yang dilakukan oleh pejabat di lingkungan PNS terutama terlihat dalam kegiatan kampanye Pemilu. Oleh karena itu, DPR dan Presiden telah mensahkan UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, yang antara lain mengandung kehendak untuk menciptakan netralitas birokrasi yang lebih tepat, melalui pengaturan tentang larangan kampanye sebagai pelaksana bagi PNS. Dengan adanya larangan sebagai pelaksana dalam kegiatan kampanye Pemilu bagi PNS diharapkan akan tercipta netralitas birokrasi. Namun, sekali lagi, berkaca dari pengalaman tahun 2004, dimana dengan aturan larangan kampanye bagi pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri, masih tidak menjamin terciptanya netralitas birokrasi dalam kampanye Pemilu. Oleh karena itu maka penting untuk diketahui bagaimana netralitas birokrasi dalam Pemilu 2009 dan mencari faktor-faktor penghambat pelaksanaan netralitas birokrasi.

Berbagai permasalahan di atas menimbulkan beberapa pertanyaan penelitian yaitu: *pertama*, bagaimana pelaksanaan netralitas birokrasi di dalam Pemilu 2009 ditinjau dari pelaksanaan UU No. 10 Tahun 2008 terkait dengan netralitas birokrasi dalam Pemilu? *Kedua*, apa saja faktor penghambat pelaksanaan netralitas birokrasi?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk *pertama*, melihat pelaksanaan UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD terkait dengan netralitas birokrasi dalam Pemilu. *Kedua*, mengidentifikasi faktor-faktor penghambat pelaksanaan netralitas birokrasi.

Hasil temuan penelitian di lapangan ini diharapkan dapat memberikan sebuah rekomendasi bagi DPR RI dalam merumuskan kebijakan yang dituangkan dalam rumusan undang-undang terkait dengan upaya menciptakan birokrasi yang netral.

D. Kerangka Pemikiran

⁶ Joko Widodo, *Good Governance Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Penerbit Insan Cendekia, Surabaya, 2001, hal. 4

Dalam perkembangan ilmu politik dan ilmu administrasi sebuah gagasan dari Woodrow Wilson pada tahun 1887 mulai berkembang dan terbukti membawa perkembangan positif dalam pemerintahan di Amerika Serikat. Wilson mengatakan bahwa disiplin administrasi publik merupakan produk perkembangan ilmu politik, namun Wilson mengusulkan adanya pemisahan disiplin administrasi dari ilmu politik. Gagasan ini kemudian dikenal sebagai dikotomi politik-administrasi. Dalam kaitannya dengan pemerintah, Wilson mengemukakan bahwa pemerintah memiliki dua fungsi yang berbeda, yaitu fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik terkait dengan pembuatan kebijakan (*public policy making*) atau pernyataan apa yang menjadi keinginan negara (*has to do with policies or expression of the state will*). Sedangkan fungsi administrasi terkait dengan pelaksanaan kebijakan (*has to do the execution of these policies*).⁷

Selanjutnya, karena adanya pemisahan antara birokrasi sebagai pelaksana fungsi administrasi dan politisi sebagai pelaksanaan fungsi politik, maka prinsip netralitas birokrasi menjadi penting untuk ditaati. Dengan demikian, partai politik dalam pemerintahan harus dipandang sebagai master dari birokrasi pemerintahan, dan birokrasi tidak boleh terkontaminasi oleh warna politik yang datang silih berganti.⁸

Menurut Weber, konsep birokrasi yang ideal dicirikan sebagai berikut; *pertama*, sistem pembagian kerja dikembangkan melalui spesialisasi kerja yang jelas. *Kedua*, birokrasi memiliki aturan yang jelas. *Ketiga*, jabatan dalam birokrasi diisi oleh orang yang secara teknis kompeten atau profesional. *Keempat*, para pegawai memandang tugas sebagai karir hidup. Kelima, sumber legitimasi dalam birokrasi sifatnya bukan tradisional dan bukan kharismatik, tetapi legal.⁹ Konsep birokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Weber tersebut sangat penting dalam menempatkan birokrasi dalam penegakan demokrasi.

Untuk dapat menempatkan birokrasi dalam penegakan demokrasi, kata kunci yang penting lainnya adalah netral, artinya birokrasi harus netral. Netralitas birokrasi maksudnya adalah dibersihkannya birokrasi dari keterlibatannya dalam permainan politik.¹⁰

Menurut Asmerom dan Reis, netralitas birokrasi memerlukan beberapa karakteristik penting yaitu:

"Politik and policy are separated from administration; public servants are appointed and promoted on the basis of merit rather than on the basis of party affiliation or contributions; public servants do not engage in partisan

⁷ Woodrow Wilson dalam *ibid*, hal. 245. Lihat juga Charles H. Levin et.al, *Public Administration: Challenges, Choices, and Consequences*, Scott, Foresman and Company, USA, 1990, p. 104-107.

⁸ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT RajaGrafindo Pesada, Jakarta, 2003, hal. 167.

⁹ Joko Widodo, *op.cit.*, hal. 110-111.

¹⁰ *Ibid.*, hal. 116.

*political activities; public servants do not express publicly their personal views on government policies or administration; public servants provide forthright and objective advice to their political masters in private and confidence. In return, political executives protect the anonymity of public servants by publicly accepting responsibility for departmental decisions”.*¹¹

Sebagaimana karakteristik yang dikemukakan oleh Asmerom dan Reis di atas, maka ciri-ciri birokrasi yang netral akan terlihat dari apakah sebuah institusi pemerintahan menerapkan sistem merit dan bukan spoil. Sistem merit adalah sebuah sistem yang dipergunakan oleh sebuah pemerintahan untuk merekrut dan melakukan promosi birokrat (PNS) berdasarkan kompetensi, yaitu menekankan pada pengetahuan, keterampilan, kemampuan, dan pengalaman, bukan didasarkan pada hubungan kekerabatan atau patrimonial.¹²

Karena birokrasi mempunyai watak atau sifat yang berbeda dengan demokrasi, maka secara teori, posisi dan peran birokrasi dalam demokrasi dapat dibedakan dalam tiga macam, yaitu sebagai birokrat, sebagai politisi, dan sebagai profesi.¹³ Sebagai birokrat, berarti hanya semata-mata bertugas melaksanakan apa yang menjadi kebijakan politik yang dibuat oleh para politisi. Sebagai politisi berarti tidak hanya melaksanakan kebijakan politik namun juga ikut menentukan dalam menetapkan apa yang menjadi arah, tujuan, sasaran, dan substansi kebijakan politik. Sedangkan sebagai profesi, menunjuk kepada suatu okupasi tertentu yang menuntut adanya persyaratan khusus seperti profesi lainnya. Terkait dengan peran sebagai politisi, di Indonesia memang kuat peran ini melekat dalam diri birokrat. Hal ini disebabkan karena empat hal yaitu; *pertama*, birokrasi menguasai dan memiliki data dan informasi yang diperlukan untuk membuat kebijakan politik. *Kedua*, birokrasi menguasai sumber keuangan. *Ketiga*, birokrasi menguasai sumber daya manusia. Dan *keempat*, birokrasi menguasai dan memiliki sarana dan prasarana yang diperlukan dalam membuat kebijakan

¹¹ *Ibid.*, hal. 15.

¹² West's Encyclopedia of American Law, edition 2. Copyright 2008 The Gale Group, Inc. <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Merit+System>, diakses pada tanggal 18 November 2010. Disebutkan bahwa System used by federal and state governments for hiring and promoting governmental employees to civil service positions on the basis of competence. The merit system uses educational and occupational qualifications, testing, and job performance as criteria for selecting, hiring, and promoting civil servants. It began in the federal government circa 1883. The merit system was established to improve parts of the governmental party force previously staffed by the political patronage or spoils system, which allowed the political party in power the opportunity to reward party regulars with government positions. The merit system has been adopted by state and local governments as well. Lihat juga Joko Widodo, *ibid.*, hal. 119.

¹³ Joko Widodo, *op.cit.*, hal. 114.

politik.¹⁴ Karena itulah, partai politik sangat kuat keinginannya untuk menguasai birokrasi.

Upaya menciptakan birokrasi yang netral, selain dari peraturan yang mengatur perilaku birokrat itu sendiri juga dipengaruhi oleh peran kekuatan sosial (*societal forces*) dalam masyarakat, yaitu Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), intelektual, dan pers. Dewasa ini pembuatan kebijakan pemerintah tidak lagi dipengaruhi oleh segelintir elite negara. Keberadaan model *bureaucratic authoritarianism* dan *corporatism* secara perlahan cenderung makin kurang relevan. Sekalipun telah terjadi pergeseran dari model *bureaucratic authoritarianism* ke *bureaucratic pluralism*, masalah perilaku birokrasi sebagai pelayan publik belum berubah secara substansial. Oleh karena itu, peran kekuatan sosial sangat penting dalam menciptakan netralitas birokrasi di Indonesia.

E. Metode Penelitian

1. Waktu dan Tempat

Penelitian ini dilaksanakan pada bulan Maret – April 2009. Pemilihan waktu disesuaikan dengan pelaksanaan Pemilu Anggota DPR dan DPRD tahun 2009 yang tepatnya jatuh pada tanggal 9 April 2009. Tempat penelitian yang dipilih adalah Provinsi Sumatera Utara. Alasan pemilihan tempat karena masyarakat Provinsi Sumatera Utara dikenal sebagai masyarakat yang memiliki sifat lebih terbuka. Dengan sifat masyarakat yang demikian, dikaitkan dengan penelitian ini yang menjadikan birokrat sebagai obyek penelitian, peneliti berharap akan mendapatkan jawaban yang jujur dan terbuka. Setelah dilaksanakan penelitian di Provinsi Sumatera Utara, ditemukan data bahwa kasus ketidaknetralan birokrasi terjadi di Kabupaten Labuhan Batu, Provinsi Sumatera Utara. Selanjutnya penelitian difokuskan ke Kabupaten Labuhan Batu.

2. Cara Pengumpulan Data

Sumber data dalam penelitian ini terbagi atas data primer yaitu berasal dari wawancara yang dilakukan terhadap birokrat di daerah penelitian, masyarakat, pengurus Panwas di daerah, dan pengurus partai politik.

Teknik utama yang digunakan dalam mengumpulkan data adalah dengan melakukan wawancara mendalam (*in-depth interview*). Karena sifatnya mendalam, maka pihak yang diwawancarai adalah orang-orang yang dianggap memiliki kapabilitas untuk menjawab pertanyaan yang diajukan. Selain wawancara secara langsung, wawancara juga

¹⁴ Ibid., hal. 115.

dimungkinkan untuk dilakukan melalui hubungan telepon. Hal ini dimaksudkan agar setiap orang yang dapat memberikan informasi penting terkait dengan penelitian ini tidak terlewat.

Selain wawancara, penelitian ini juga menggunakan data sekunder, yang diperoleh dari buku, majalah ilmiah, kliping, jurnal, makalah, situs internet, dan data lainnya. Kesemua data itu dideskripsikan dan dipergunakan untuk membantu menganalisa data yang ditemukan di lapangan.

3. Metode Analisis

Penelitian ini menggunakan pendekatan yang bersifat kualitatif. Selanjutnya, hasil wawancara dan data sekunder lainnya dianalisa dengan metode deskriptif, yaitu menjelaskan temuan-temuan dalam bentuk tulisan dan menganalisanya dengan bantuan teori-teori yang ada.

II. Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Gambaran Umum

Kabupaten Labuhan Batu merupakan salah satu daerah pemilihan dari Daerah Pemilihan V Sumatera Utara yang meliputi Kabupaten Labuhan Batu. Kabupaten Labuhan Batu mendapat jatah 10.100 kertas suara untuk DPR, 2.094 kertas suara untuk DPRD Provinsi, 8.335 kertas suara untuk DPRD Kabupaten, dan 7.858 kertas suara untuk DPD. Jumlah TPS di Kabupaten Labuhan Batu sendiri sebanyak 2.161 TPS.

Tabel 2
Pembagian Daerah Pemilihan di
Provinsi Sumatera Utara

Daerah Pemilihan (Dapem)	Wilayah
Dapem I	Medan
Dapem II	Deli Serdang
Dapem III	Serdang Bedagai, Tebing Tinggi
Dapem IV	Asahan, Tanjung Balai
Dapem V	Labuhan Batu
Dapem VI	Tapanuli Selatan, Padang Sidempuan, Mandailing Natal
Dapem VII	Nias, Nias Selatan
Dapem VIII	Tapanuli Tengah, Sibolga, Tapanuli Utara, Toba Samosir, H. Hasundutan

Dapem IX	Simalungun, Pematang Siantar
Dapem X	Karo, Dairi, Pakpak Barat
Dapem XI	Langkat, Binjai

Sumber: KPUD Provinsi Sumatera Utara, 2009

Terkait dengan penegakan hukum dalam proses Pemilu tahun 2009 dikenal istilah Gakkumdu yaitu Penegakan Hukum Terpadu, yang terdiri dari Panwas, Kepolisian, dan Kejaksaan.

Laporan/pengaduan dari masyarakat diterima oleh Panwaslu dengan mekanisme sebagai berikut:

Pengaduan yang diterima oleh Panwaslu Kabupaten Labuhan Batu dimuat dalam kertas Model A-1 dan Model A-2. Kertas Model A-1 adalah kertas Penerimaan Laporan yang diberi nomor, selanjutnya bagian 1 berisi identitas Pelapor (terdiri dari nama, tempat/tanggal lahir, jenis kelamin, agama, pekerjaan, kewarganegaraan, alamat, nomor telepon/HP, fax, dan alamat *e-mail*). Selanjutnya bagian 2 berisi peristiwa yang dilaporkan, yang memuat peristiwa, tempat kejadian, hari/tanggal/jam kejadian, siapa terlapor dan korban, serta alamat terlapor. Bagian 3 berisi saksi-saksi yang memuat nama dan alamat para saksi. Bagian 4 berisi barang bukti. Bagian 5 berisi uraian singkat kejadian. Selanjutnya model ini menyediakan data untuk diisi berupa tempat serta hari/tanggal/jam dilaporkan, serta diberikan pernyataan "Saya menyatakan bahwa isi laporan ini adalah yang sebenar-benarnya dan saya bersedia mempertanggungjawabkan di hadapan hukum." Lalu diakhiri dengan tanda tangan penerima laporan dan pelapor.

Selanjutnya kertas Model A-2 adalah kerta Tanda Bukti Penerimaan Laporan. Kertas model A-2 ini berisi nomor, selanjutnya pernyataan telah diterimanya laporan oleh siapa, nama organisasi pelapor, alamat, hari/tanggal, waktu, dan selanjutnya tanggal melapor, diakhiri dengan tanda tangan penerima dan pelapor.

Panwaslu selanjutnya membuat kajian laporan dengan menggunakan kertas Model A-3. Kertas Model A-3 ini di atasnya dimuat nomor surat dan tempat (meliputi Nasional, provinsi, kabupaten, kecamatan, desa/kelurahan). Selanjutnya Bagian I berisi Pokok Masalah. Bagian II memuat Data. Bagian III memuat Kajian/Pembahasan. Bagian IV memuat kesimpulan. Bagian VI memuat Saran. Selanjutnya diakhiri dengan tempat dan tanggal kajian dibuat, serta ditandatangani oleh Anggota Panwaslu.

B. Pelaksanaan UU No. 10 Tahun 2008 Dikaitkan dengan Netralitas Birokrasi dalam Pemilu Legislatif 2009

Ketidaknetralan birokrasi dalam Pemilu Legislatif 2009 masih terlihat di Kabupaten Labuhan Batu. Hal ini dapat dilihat dari

laporan/pengaduan yang diterima oleh Panwaslu Kabupaten Labuhan Batu.¹⁵

Data di lapangan memperlihatkan bahwa telah ditemukan 2 kasus pengaduan yang melibatkan PNS yaitu pertama laporan pada tanggal 19 Maret 2009 dari Hasanuddin Hasibuan mewakili Lembaga Pengawas Penyelenggara Negara (LPPN) yang beralamat di Jl. Padang Bulan Gang Perwira, Rantau Prapat. Peristiwa yang dilaporkan adalah Camat Bilah Hulu (a.n Riki), dengan tuduhan membagi-bagikan kartu caleg dari Partai Hanura (H.A Hasyim, SE) di kantor camat pada saat rapat koordinasi kepala desa pada bulan November 2008, kegiatan tersebut ditindaklanjuti dengan pembagian sembako oleh Kepala Desa S2 (Ali Murtado) dari caleg Hanura (Herlina, Nomor 5 Dapem I), pada bulan Maret 2009.

Kajian Laporan yang dikeluarkan oleh Panwaslu berdasarkan Nomor: 270/140/PANWAS/LB/2009 dengan kertas Model A-3, menunjukkan bahwa berdasarkan hasil rapat pleno Panwaslu Kabupaten Labuhan Batu, diputuskan bahwa laporan tidak dapat ditindaklanjuti karena kasus yang disampaikan sudah melewati batas waktu seperti yang diamanahkan oleh UU No. 10 Tahun 2008 Pasal 247 ayat (4). Laporan sebagaimana dimaksud disampaikan paling lama tiga hari sejak terjadinya tindak pidana pemilu. Tanggal kejadian yang dilaporkan 12 Maret 2009 sedangkan dilaporkan sekitar 19 Maret 2009, jadi sudah melewati waktu yang termaktub dalam UU No. 10 Tahun 2008 Pasal 247 ayat (4).

Kedua, laporan gabungan partai politik di kecamatan Kualuh Leidong pada tanggal 7 Maret 2009 perihal keterlibatan PNS Dinas Kesehatan Kecamatan Kualih Leidong, dimana dokter Puskesmas diduga ikut serta dalam kegiatan sosial yang dilakukan oleh Partai PDI Perjuangan. Dari hasil investigasi yang dilakukan oleh Panwaslu Kecamatan Kualuh Leidong diperoleh kesimpulan bahwa kehadiran para PNS (kepala puskesmas/dokter dan bidan dari Desa Pangkalan Lunang) dalam kegiatan pengobatan gratis di Desa Pangkalan Lunang yang dilakukan oleh DPC PDIP Kec. Kualuh Leidong yang dilakukan pada tanggal 6 Maret 2009 hanya memantau pelaksanaan kegiatan pengobatan gratis, dan kegiatan tersebut dilakukan di luar jam dinas kesehatan dan tidak memakai pakaian dinas. Pada pelaksanaan pengobatan gratis tersebut, tim medis yang dibawa oleh PDIP tidak dapat hadir disebabkan adanya kendala di perjalanan. Oleh karena itu, panitia memohon kepada para dokter dan bidan untuk membantu melayani masyarakat yang membutuhkan pengobatan gratis tersebut. Dengan

¹⁵Panwaslu Provinsi Sumatera Utara juga telah menerima laporan dari Panwaslu Kabupaten Labuhan Batu dan Kabupaten Mandailing Natal (Madina) tentang dugaan ketidaknetralan birokrasi di daerah tersebut. Di Kabupaten Madina kasusnya adalah mengenai dugaan pembagian uang (*money politic*) kepada anggota Koperasi Wanita pada tanggal 25 Februari 2009, di Penyabungan, Madina yang dilakukan oleh Upati Madina, H. Amru Daulay, yang merupakan Ketua Partai Golkar di Kabupaten Madina.

alasan mengingat sumpah/janji yang mereka ucapkan pada waktu wisuda, dan atas perikemanusiaan, para dokter dan bidan tersebut membantu memberikan pelayanan pengobatan kepada masyarakat yang membutuhkan. Kegiatan dimulai pukul 17.30 WIB.

Selain temuan dugaan ketidaknetralan birokrasi dari pengaduan masyarakat, peneliti juga menemukan secara langsung kegiatan yang memperlihatkan ketidaknetralan birokrat. Pada saat penelitian di Labuhan Batu, tepatnya pada tanggal 2 April 2009 pada pukul 14.00 WIB di rumah makan Kolam Ikan Banyu Wangi Jl. Kolam Aek Paing Atas, Rantau Prapat, peneliti melihat 2 orang caleg yang berasal dari Partai Demokrat yang melakukan kampanye di hadapan para PNS yang berpakaian dinas. Para caleg tersebut adalah Hadrian Daulay Caleg DPR RI dari Partai Demokrat dengan nomor urut 9. Selain membagi-bagikan kartu nama dengan nama caleg Hadrian Daulay, juga dibagikan kartu nama dengan nama Hadiningsih caleg dari partai Demokrat juga. Pembagian kartu nama dan kampanye dengan menyerukan nama kedua calon dilakukan pada saat perayaan ulang tahun ke-50 Wakil Bupati Labuhan Batu. Yang menjadi juru bicara dalam kegiatan tersebut adalah Bapak Hendrik dari Dinas Pertanian Kabupaten Labuhan Batu.

Ketika kejadian yang dilihat langsung oleh peneliti ini dikonfirmasi kepada pihak Panwaslu, pihak Panwaslu menyatakan tidak ada laporan yang masuk, dan tidak ada tenaga yang cukup untuk mencari tahu mengenai informasi tersebut sebelumnya.

Ditinjau dari segi peraturan, UU maupun PP bahkan Surat Edaran telah diupayakan semaksimal mungkin mengatasi ketidaknetralan birokrat dalam Pemilu tahun 2009. Bahkan menurut anggota Panwaslu Kabupaten Labuhan Batu, Bapak Suparman, saat ini Mendagri juga telah mengeluarkan Surat Edaran yang menyatakan bahwa Kepala Desa yang menyalonkan diri sebagai caleg harus mengajukan surat pemberhentian sementara. Sedangkan untuk Kepala Urusan (Kaur) harus berhenti total. Di Kabupaten Labuhan Batu sendiri saat ini ada 5 orang Kepala Desa yang ikut menjadi caleg, namun memang tidak berstatus sebagai PNS. Hal ini memperlihatkan adanya keinginan yang kuat untuk menciptakan aparatur pemerintahan yang sungguh-sungguh netral dalam Pemilu 2009.

Terkait dengan pelaksanaan kampanye yang sering kali dijadikan ajang untuk menggunakan fasilitas negara, memang tidak terlihat adanya penyimpangan. Dalam masa kampanye di Kabupaten Labuhan Batu, dari 36 partai politik yang diberikan waktu untuk melaksanakan kampanye, hanya 21 partai politik yang mengikutinya.¹⁶ Partai politik selebihnya tidak ikut karena tidak mendaftarkan juru kampanye dan juga karena adanya keputusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan suara terbanyak, yang menyebabkan caleg yang berada di nomor jadi (yang biasanya merupakan pengumpul dana terbesar) menjadi tidak bergairah. Namun,

¹⁶ Wawancara dengan Bapak M. Edri Yusuf Harahap, S.Ag, anggota Panwaslu Kabupaten Labuhan Batu pada tanggal 2 April 2009.

dari 21 partai yang menyatakan ikut kampanye juga hanya 12 partai yang melaksanakan kampanye. Itupun kebanyakan hanya melakukan kampanye simpatik membagi-bagikan brosur gambar caleg dan mensimulasi cara mencontreng surat suara. Menurut salah seorang warga Kelurahan Siringo-ringo, Bapak Ritonga, kampanye Pemilu sekarang sepi sekali. Hal ini disebabkan orang sudah malas memilih.¹⁷ Salah satu partai yang tidak melaksanakan kampanye sesuai jadwal yang sudah ditetapkan KPUD Labuhan Batu adalah Partai Damai Sejahtera. Alasannya karena keterbatasan dana yang ada pada Partai Damai Sejahtera.¹⁸

Pelanggaran yang ditemukan selama kampanye adalah mengenai pelanggaran waktu pelaksanaan kampanye dan mengikutsertakan anak-anak sebagai peserta kampanye. Sedangkan penggunaan mobil dinas tidak ditemukan. Menurut pengakuan anggota Panwaslu, Bapak Edry, beliau melakukan cek langsung ke plat mobil. Setiap mengawasi kampanye, kegiatan itulah yang biasanya pertama kali dilakukan oleh anggota Panwaslu.¹⁹

Peserta kampanye yang melakukan kampanye dan juga melakukan pelanggaran adalah:

1. Partai Keadilan Sejahtera (19 Maret 2009), dilakukan penyampaian orasi dan pengobatan gratis.
2. PDI Perjuangan (22 Maret dan 24 Maret 2009), dilakukan penyampaian orasi dan pengobatan gratis.
3. Partai Buruh (25 Maret 2009).
4. Partai Demokrat (21 Maret 2009).
5. Partai Golkar (27 Maret 2009), masih dijumpai anak-anak di bawah umur 17 tahun dengan memakai kaos ber lambang Golkar.
6. PPRN (28 Maret 2009), masih dijumpai anak-anak di bawah umur 17 tahun dengan memakai baju PPRN.

Jadwal kampanye rapat terbuka Pemilu Partai Politik dalam bentuk Rapat Umum di Zona B (Madina, Tapanuli Selatan, Padang Sidempuan, Padang Lawas, Paluta, Labuhan Batu, Tapanuli Tengah, Sibolga, Nias, Nias Selatan, Tapanuli Utara, Tobasa, Humbahas, Samosir, Dairi, Pakpak Barat, Karo) dalam penyelenggaraan Pemilu tahun 2009 adalah sebagai berikut:

¹⁷ "Kampanye di Labuhanbatu Masih Sepi", *Harian Sinar Indonesia Baru*, 27 Maret 2009, hal. 4.

¹⁸ Wawancara dengan Bapak M. Edri Yusuf Harahap, S.Ag, anggota Panwaslu Kabupaten Labuhan Batu, pada tanggal 2 April 2009.

¹⁹ Wawancara dengan Bapak M. Edri Yusuf Harahap, S.Ag, anggota Panwaslu Kabupaten Labuhan Batu, pada tanggal 2 April 2009 menyebutkan bahwa Panwaslu sendiri sudah memiliki target pemantauan tersendiri terhadap juru kampanye yang merupakan pejabat publik atau PNS yang dicurigai menggunakan kendaraan dinas dalam berkampanye.

Pada tanggal 16 Maret 2009 diperuntukkan bagi karnaval kampanye damai. Selanjutnya kampanye rapat terbuka dilakukan sebagai berikut:

1. Partai Hati Nurani Rakyat (5 April)
2. Partai Karya Peduli Bangsa (27 Maret)
3. Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia (17 Maret)
4. Partai Peduli Rakyat Nasional (28 Maret)
5. Partai Gerakan Indonesia Raya (31 Maret)
6. Partai Barisan Nasional (29 Maret)
7. Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (29 Maret)
8. Partai Keadilan Sejahtera (30 Maret)
9. Partai Amanat Nasional (20 Maret)
10. Partai Perjuangan Indonesia Baru (18 Maret)
11. Partai Kedaulatan (21 Maret)
12. Partai Persatuan Daerah (2 April)
13. Partai Kebangkitan Bangsa (1 April)
14. Partai Pemuda Indonesia (22 Maret)
15. Partai Nasional Indonesia Marhaenisme (23 Maret)
16. Partai Demokrasi Pembaruan (3 April)
17. Partai Karya Perjuangan (24 Maret)
18. Partai Matahari Bangsa (4 April)
19. Partai Penegak Demokrasi Indonesia (25 Maret)
20. Partai Demokrasi Kebangsaan (5 April)
21. Partai Republik Nusantara (27 Maret)
22. Partai Pelopor (28 Maret)
23. Partai Golongan Karya (17 Maret)
24. Partai Persatuan Pembangunan (2 April)
25. Partai Damai Sejahtera (18 Maret)
26. Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia (19 Maret)
27. Partai Bulan Bintang (22 Maret)
29. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (24 Maret)
30. Partai Bintang Reformasi (31 Maret)
31. Partai Patriot (30 Maret)
32. Partai Demokrat (21 Maret)
33. Partai Kasih Demokrasi Indonesia (1 April)
34. Partai Indonesia Sejahtera (19 Maret)
35. Partai Kebangkitan Nasional Ulama (26 Maret)
41. Partai Merdeka (3 April)
42. Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia (23 Maret)
43. Partai Sarikat Indonesia (4 April)
44. Partai Buruh (25 Maret)

Untuk Kabupaten Labuhan Batu sendiri, pembagian zona kampanye masih dibagi lagi atas zona A dan zona B. Zona A meliputi 11 kecamatan yakni Bilah Hulu, Sungai Kanan, NA IX-X, Panai Hilir, Kualuh

Leidong, Pangkatan, Silangkitang, Kualuh Hulu, Rantau Selatan, Aek Natas dan Kota Pinang. Zona B juga meliputi 11 kecamatan yakni Bilah Barat, Kampung Rakyat, Aek Kuo, Bilah Hilir, Kualuh Hilir, Rantau Utara, Torgamba, Marbau, Panai Hulu, Kualuh Selatan, dan Panai Tengah. Namun demikian, lokasi kampanye yang difasilitasi pemerintah hanya 5 tempat, yakni lapangan kecamatan NA IX-X, lapangan Bola Londut Afdeling I, dan lapangan Martabe Kota Pinang untuk Zona A dan untuk Zona B hanya lapangan bola Negeri Lama dan lapangan parkir Stadion Bina Raga Rantau Prapat.²⁰

Terkait dengan kegiatan PNS dalam kampanye, Bapak Sedarita Ginting, anggota Panwaslu Provinsi Sumatera Utara berpendapat bahwa konsekuensi sanksi terhadap PNS yang melakukan kampanye dari atasan tidak ada. Beliau berpendapat bahwa "Sepertinya tidak ada suatu jeratan atau cengkaman yang ampuh oleh pimpinan PNS untuk melakukan penindakan di bawahnya".²¹ Hal ini bisa diartikan bahwa atasan melakukan pembiaran terhadap kegiatan kampanye bawahannya. Namun, disadari bahwa hal tersebut juga dapat terjadi karena kelemahan UU itu sendiri. Di satu sisi PNS boleh berkampanye sepanjang tidak menggunakan atribut dan seragam PNS. Menurutnya, aturan itu harus tegas. Persoalan tidak menggunakan seragam PNS dinilai sumir. Disamping itu, larangan menggunakan fasilitas kantor juga dinilai masih sumir. Karena ketidakjelian orang untuk melihat apakah itu fasilitas kantor atau tidak, maka penyelewengan akan dapat terus terjadi. Jadi perlu investigasi khusus, baik dilakukan oleh Panwaslu maupun oleh masyarakat.

C. Faktor-faktor Penghambat Pelaksanaan Netralitas Birokrasi

Dalam kenyataannya, pelaksanaan netralitas birokrasi itu dapat dihambat oleh beberapa faktor. *Pertama*, faktor individu si aktor sendiri untuk berpihak kepada salah satu caleg atau partai politik tertentu. Dengan faktor ini, segala peraturan diterabas dengan mencari-cari alasan yang rasional.²² Sebagai contoh pada kasus dokter dan bidan Puskesmas yang ikut membantu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang melakukan aksi pengobatan gratis dengan alasan dokter yang telah diundang berhalangan hadir karena kendala di jalan.²³ Faktor dari dalam individu ini juga dapat dipengaruhi oleh lingkungan kerja PNS.

²⁰ "Kampanye di Labuhanbatu Masih Sepi", *Harian Sinar Indonesia Baru*, 27 Maret 2009, hal. 4.

²¹ Wawancara dengan Bapak Sedarita Ginting, anggota Panwas Provinsi Sumatera Utara pada tanggal 3 April 2009 di kantor Panwaslu Provinsi Sumatera Utara di Kota Medan.

²² Bapak Sedarita Ginting, anggota Panwas Provinsi Sumatera Utara mengatakan dalam wawancara tanggal 3 April 2009 di Medan, bahwa saat ini PNS memiliki kelihaian untuk mensiasati kegiatannya dalam mendukung salah seorang caleg atau partai politik dengan harapan mudah-mudahan tidak ketahuan.

²³ <http://www.antarasumut.com/tanpa-kategori/panwaslu-sumut-diminta-tidak-sembrono-laksanakan-kerja/7> April 2009, diakses pada tanggal 29 Januari 2010.

Terkait dengan faktor individu ini, hal menarik yang berhasil ditangkap oleh peneliti adalah terkait dengan hubungan adat. Menurut salah seorang informan dari PDI Perjuangan²⁴, metode yang saat ini sedang *trend* dilakukan oleh para pejabat untuk menarik simpatisan terhadap caleg yang diusungnya adalah melalui pertemuan-pertemuan adat. Biasanya dari marga asalnya atau marga pasangannya akan diadakan pertemuan-pertemuan, bisa berupa arisan atau Natal bersama.

Kedua, lingkungan kerja PNS. Sebagaimana karakteristik birokrasi yang dikemukakan oleh Asmerom dan Reis, maka ciri-ciri birokrasi yang netral akan terlihat dari apakah sebuah institusi pemerintahan menerapkan sistem merit. Dikaitkan dengan sistem merit, maka sulit menerapkan sistem merit dalam birokrasi di Indonesia. Hal ini disebabkan karena UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 130 ayat (1) dan ayat (2) menyatakan bahwa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintahan daerah provinsi ditetapkan oleh gubernur. Sedangkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah daerah kabupaten/kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota setelah berkonsultasi kepada Gubernur. Jika dikaitkan dengan pendapat Weber yang menyatakan bahwa konsep birokrasi yang ideal dicirikan salah satunya jabatan dalam birokrasi diisi oleh orang yang secara teknis kompeten atau profesional dan para pegawai memandang tugas sebagai karir hidup, maka penunjukan kepala daerah sebagai pembina karir PNS akan mengakibatkan cara pandang PNS terhadap loyalitas terhadap kepala daerah menjadi lebih besar. Sebab, PNS akan memandang karirnya akan sangat bergantung kepada kepala daerah, demikian juga ada pandangan bahwa siapapun orang yang akan ditunjuk kepala daerah untuk menduduki suatu jabatan pasti akan melekat status profesionalisme dari pegawai tersebut. Sehingga, sekalipun Pasal 133 UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa pengembangan karier pegawai negeri sipil daerah mempertimbangkan integritas dan moralitas, pendidikan dan pelatihan, pangkat, mutasi jabatan, mutasi antar daerah, dan kompetensi, namun dengan pembinaan diberikan kepada kepala daerah yang merupakan orang politik, maka ketergantungan PNS kepada politisi akan menjadi sangat besar. Dengan demikian, PNS akan sulit menjaga netralitasnya.

Sebagai contoh, dalam kasus ulang tahun Bupati yang dirayakan oleh para pegawai Pemda dengan pakaian dinas dan membagi-bagikan kartu nama caleg, tanpa ada perlawanan dari para anggota PNS yang hadir telah memperlihatkan bahwa loyalitas PNS kepada pejabat pembinanya, yaitu kepala daerah masih sangat tinggi. Hal ini dibuktikan dengan tidak adanya seorang pun PNS yang terlibat yang memberikan laporan kepada Panwaslu. Bahkan, seorang anggota kepolisian yang ikut bersama peneliti pada saat kejadian mengaku tidak mau menjadi saksi

²⁴ Wawancara dilakukan pada tanggal 10 Maret 2009 di Medan.

apabila peneliti melaporkan kejadian tersebut. Sebab, menurutnya hal tersebut menyangkut pejabat daerah. Menurutnya, keengganan untuk memprotes kegiatan para pejabat terkait dengan caleg tertentu di Kabupaten Labuhan Batu sangat tinggi. Namun demikian, menurutnya, tidak ada himbauan dari atasannya (Kapolres) untuk memilih calon tertentu.

Faktor *ketiga* yang mempengaruhi ketidaknetralan birokrasi adalah juga terkait dengan peraturan yang tidak mendukung terciptanya pengawasan yang baik oleh masyarakat. Sebagai contoh, pembatasan waktu 3 hari untuk mengajukan pengaduan/laporan dari masyarakat menjadikan beberapa kasus yang telah dilaporkan tidak dapat diproses karena waktu kejadian telah melewati ketentuan perundang-undangan. Diakui bahwa masyarakat Indonesia masih rendah tingkat kesadarannya dalam menyampaikan laporan/pengaduan. Hal ini bisa jadi disebabkan karena faktor pendidikan yang rendah dan juga tingkat keacuhan yang tinggi. Tingkat pendidikan yang rendah ini mengakibatkan masyarakat tidak mengetahui mana yang benar dan mana yang salah. Sedangkan tingkat keacuhan mengakibatkan masyarakat berpikir masa bodoh terhadap kejadian yang terjadi di sekitarnya sepanjang tidak memberikan kerugian secara langsung kepadanya.

Demikian juga dengan sulitnya memperoleh saksi (minimal 2 orang) dan bukti lain (foto atau rekaman) yang harus diajukan bersamaan dengan laporan/pengaduan. Hal ini tentunya semakin menyulitkan masyarakat untuk dapat berperan aktif mengawasi kegiatan para birokrat yang ada di daerahnya. Akibatnya muncul sikap apatis terhadap tindak tanduk para pejabat birokrat di sebuah daerah.

Dalam situasi masyarakat yang demikian, peran lembaga pemantau sesungguhnya harus dapat memainkan peran yang hilang ini. Dari temuan di lapangan, diperoleh data lembaga pemantau, lembaga survei, dan lembaga *quick count* yang mengambil dan mengembalikan formulir pendaftaran di KPUD Provinsi Sumatera Utara (lihat Tabel 2)

Dari 10 pemantau yang mengembalikan formulir di KPUD Provinsi Sumatera Utara, tidak ada satu pemantau pun yang memfokuskan pantauan terhadap aparatur pemerintah atau birokrasi.²⁵ Adapun pemantau yang terdata di KPUD Kabupaten Labuhan Batu hanya didapat peneliti dari tanda bukti penerimaan laporan yaitu adanya Lembaga Pengawas Penyelenggara Negara (LPPN) yang beralamat di Jl. Padang Bulan Gang Perwira, Rantau Prapat. Pemantau ini memang khusus memfokuskan diri pada pemantauan terhadap aparatur pemerintah atau birokrasi. Namun demikian, dengan tetap munculnya laporan yang kadaluarsa dapat dikatakan bahwa lembaga ini pun

²⁵ Tidak ada yang dapat menjelaskan mengapa tidak ada Pemantau yang memfokuskan diri pada pantauan terhadap aparatur pemerintah dan birokrasi. Satu-satunya jawaban yang dapat diperoleh dari salah seorang anggota KPUD Provinsi Sumatera Utara adalah ditengarai bahwa kehadiran para pemantau tersebut sangat bergantung kepada penyandang dana.

tampaknya tidak memahami peraturan perundang-undangan secara lengkap.

Tabel 2
Nama-Nama Lembaga Pemantau, Survei, dan
Quick Count

No.	Lembaga yang Mengambil	Lembaga yang Mengembalikan	Perpanjangan
1.	Komwil LMR-RI (Pemantau)	LSM Patriot Indonesia (Pemantau)	BAKINDO
2.	LSM Patriot Indonesia (Pemantau)	LSM LPPI (Pemantau)	SUPEDAL
3.	LSM Kupas Tumpas (Pemantau)	LSM Kupas Tumpas (Pemantau)	LSM TIPAN-RI
4.	LSM HAMBA (Pemantau)	LSM GRACIA (Pemantau)	LSM BRIGADI NUSANTARA
5.	LSM GRACIA (Pemantau)	LMPBRI (Pemantau)	
6.	LSM FORDEM (Pemantau)	LSM HAMBA (Pemantau)	
7.	KIPP Sumut (Pemantau)	LSM Development Institute (Pemantau)	
8.	LIRA-SU (Pemantau)	Lembaga Anak Indonesia (LAI) (Pemantau)	
9.	GERHANA (Pemantau)	LSM KUPAS TUNTAS (Survei)	
10.	FKWJ SUMUT (Pemantau)	LSM Development Institute (Survei)	
11.	LSM Development Institute (Pemantau)		
12.	LSM LPPI (Pemantau)		
13.	Lembaga Anak Indonesia (LAI) (Pemantau)		
14.	LMPBRI (Pemantau)		
15.	LSM KUPAS TUNTAS (Survei)		
16.	LSM Development Institute (Survei)		
17.	LSM Nasional (Quick Count)		
18.	LSM P (Quick Count)		

Sumber: KPUD Provinsi Sumatera Utara, 2009

Keempat, kemampuan anggota Panwaslu sendiri untuk menelaah laporan yang masuk. Kemampuan ini dapat dibatasi oleh waktu, namun dapat juga oleh persepsi. Sebagai contoh, seminggu setelah DCT ditetapkan, ada laporan yang masuk, yaitu terkait dengan

seorang Kacabdis, Bapak M. Iqbal yang merupakan caleg dari PPP. Beliau adalah seorang PNS yang seharusnya mengundurkan diri ketika mendaftar sebagai caleg. Namun, menurut Panwaslu, setelah dilakuka penelusuran, sang Kacabdis memang sudah menerima surat pemberhentian dari Bupati, namun dengan alasan belum ada penggantinya sebagai pelaksana kerja di kantor, maka Kacabdis tadi tetap datang ke kantor namun tidak menandatangani surat dan tidak berpakaian dinas. Ini tentu merupakan alasan yang menurut Panwaslu dapat diterima. Sungguh aneh melihat sikap para anggota Panwaslu yang dinilai Peneliti sangat tidak tegas.

Satu bukti lain yang memperlihatkan kelemahan para anggota Panwaslu dalam menindak pelanggaran yang terjadi selama pentahapan Pemilu adalah dalam kasus ditemukannya kalender seorang caleg yang dipasang di sekolah negeri. Namun menurut anggota Panwaslu, ini hanyalah pelanggaran administrasi semata, tanpa ada upaya memerintahkan agar pihak sekolah membuang kalender tersebut.

Masih terkait dengan Panwaslu, salah satu masalah yang membuat kerja Panawaslu tidak optimal, khususnya dalam mengawasi kegiatan para aparatur pemerintah atau birokrasi terkait dengan setiap tahapan Pemilu adalah masalah waktu pelantikan. Terkait pelantikan, pelantikan pengurus KPUD dilakukan pada tanggal 28 Oktober 2008 dan pelantikan pengurus Panwasda dilakukan pada tanggal 29 Oktober 2008. Hal ini dinilai tidak sejalan dengan ketentuan terkait dengan tugas dan wewenang Panwaslu Kabupaten yang termuat dalam Pasal 78 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa tugas dan wewenang Panwaslu Kabupaten adalah mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten. Sementara tahapan Pemilu sudah dimulai 1 hari setelah pelantikan, yaitu dengan melakukan penetapan DCT (Daftar Calon Tetap). Hal ini menyebabkan pelaksanaan kerja Panwaslu kurang optimal. Diakui bahwa seminggu setelah DCT ditetapkan, sudah ada laporan pengaduan yang masuk, yaitu terkait dengan batasan umur dan agama ganda.

Demikian juga dengan cakupan wilayah yang sangat luas, dimana ada 2.161 TPS di Kabupaten Labuhan Batu, sementara anggota Panwaslu cuma ada 3 (tiga) orang, ditambah dengan 242 orang tenaga pengawas lapangan dengan gaji setiap orangnya dibayar Rp. 400.000,00 (empat ratus ribu rupiah) dipotong pajak, hal tersebut membuat kegiatan pengawasan tidak dapat berjalan dengan optimal.

Selain itu, munculnya peraturan dari Pemerintah Pusat yang terlambat mengikuti proses pentahapan, seperti terbitnya Surat Edaran Mendagri bulan November tahun 2008 terkait dengan status Kepala Desa yang terdaftar sebagai caleg, dimana seorang Kepala Desa yang menjadi caleg harus berhenti sementara dari jabatannya. Masalahnya, SE Mendagri ini muncul setelah ditetapkannya DCT. Kendala yang dihadapi Panwas adalah dalam mendapatkan data dari KPUD, siapa-siapa saja Kepala Desa yang menjadi caleg. Setelah mendapatkan data,

ternyata Panwaslu juga belum melihat adanya surat pemberhentian sementara dari Bupati, sementara para kepala desa itu jauh daerahnya. Saat itu ada 5 orang kepala desa yang mengajukan diri sebagai caleg (sebagai catatan, tidak seluruhnya kepala desa itu berstatus sebagai PNS). Hal ini juga turut memberikan kontribusi sulitnya Panwalu melaksanakan tugasnya dengan baik.

Kelima, terkait dengan posisi pejabat negara dan pengurus partai politik. Sudah saatnya kedua jabatan itu dipisahkan. Jika tidak, maka PNS yang menggunakan fasilitas pemerintah dalam kegiatan pemilu akan terus terjadi. Sebagai contoh, ketika Presiden SBY yang notabene selaku Pembina Partai Demokrat datang ke Provinsi Sumatera Utara, maka tidak jelas kapan pejabat pemerintah di daerah menggunakan fasilitas kantor untuk menyambut Presiden SBY dalam acara negara atau acara partai politik. Bapak Sedarita Ginting menyatakan bahwa pembelajaran demokrasi di Indonesia menuntut pejabat harus memberikan contoh yang baik kepada masyarakat. Pejabat itu biasanya dapat dipandang sebagai dua hal yaitu sebagai pejabat publik dari sisi eksekutif dan politisi sebagai pengurus parpol.²⁶

III. Kesimpulan dan Rekomendasi

A. Kesimpulan

Birokrasi di Provinsi Sumatera Utara khususnya di Kabupaten Labuhan Batu selama Pemilu Legislatif 2009 masih memperlihatkan ketidaknetralan. Hal ini diperlihatkan dengan berbagai kasus yang muncul, baik yang dilaporkan oleh masyarakat, maupun yang ditemukan oleh Peneliti secara langsung di lapangan.

Dalam kenyataannya, terhambatnya pelaksanaan netralitas birokrasi itu dapat disebabkan oleh beberapa faktor. Pertama, faktor individu si aktor sendiri untuk berpihak kepada salah satu caleg atau partai politik tertentu. Kedua, lingkungan kerja PNS dimana peran kepala daerah yang merupakan pejabat politik sebagai pembina karir PNS akan sangat berpengaruh dalam mengontrol PNS.

Faktor ketiga yang mempengaruhi ketidaknetralan birokrasi adalah juga terkait dengan peraturan yang tidak mendukung terciptanya pengawasan yang baik oleh masyarakat. Sebagai contoh, pembatasan waktu 3 hari untuk mengajukan pengaduan/laporan dari masyarakat menjadikan beberapa kasus yang telah dilaporkan tidak dapat diproses karena waktu kejadian telah melewati ketentuan perundang-undangan. Demikian juga dengan sulitnya memperoleh saksi (minimal 2 orang) dan bukti lain (foto atau rekaman) yang harus diajukan bersamaan dengan laporan/pengaduan. Hal ini tentunya semakin menyulitkan masyarakat untuk dapat berperan aktif mengawasi kegiatan para birokrat yang ada di

²⁶ Wawancara dengan Bapak Sedarita Ginting pada tanggal 3 April 2009.

daerahnya. Akibatnya muncul sikap apatis terhadap tindak tanduk para pejabat birokrat di sebuah daerah.

Keempat, kemampuan anggota Panwaslu sendiri untuk menelaah laporan yang masuk. Kemampuan ini dapat dibatasi oleh waktu, namun dapat juga oleh persepsi. Kelima, terkait dengan posisi pejabat negara dan pengurus partai politik. Sudah saatnya kedua jabatan itu dipisahkan. Jika tidak, maka PNS yang menggunakan fasilitas pemerintah dalam kegiatan Pemilu akan terus terjadi.

B. Rekomendasi

Untuk menciptakan birokrasi yang netral dalam pelaksanaan Pemilu memang membutuhkan dukungan perubahan dalam peraturan perundang-undangan. Terkait dengan perubahan materi perundang-undangan terkait dengan pemilu, penting untuk dibatasi waktu pelaporan agar tercipta kepastian hukum, namun demikian, perlu ditambahkan waktu pelaporan dari 3 (tiga) hari menjadi 7 (tujuh) hari kerja. Hal ini mengingat jarak antara tempat kejadian dengan kedudukan Panwaslu yang biasanya di daerah jauh dan juga kesempatan bagi pelapor untuk mengumpulkan barang bukti yang dibutuhkan.

Namun demikian, perubahan peraturan dalam bidang pemilu semata tidaklah cukup. Hal mendasar yang penting untuk diperhatikan adalah perubahan terhadap materi pembina karir pegawai daerah dari kepala daerah sebagai pejabat politik kepada pejabat karir tertinggi di daerah. Mengingat loyalitas birokrat akan sangat bergantung kepada atasan yang akan mempengaruhi keputusan atas karirnya. Perubahan pengaturan hanya pada peraturan bidang pemilu tidak akan efektif untuk merubah perilaku para birokrat.

Selain perubahan dalam peraturan, penting untuk memperhatikan aspek pengawasan masyarakat. Untuk meningkatkan pengawasan dari dalam masyarakat sendiri terhadap perilaku birokrasi, maka penting juga untuk memberikan pemahaman dalam masyarakat akan pentingnya pengawasan dari masyarakat itu sendiri. Tanpa ini, tenaga Panwaslu yang hanya 3 orang sangat tidak memungkinkan untuk melakukan pengawasan yang efektif. Untuk ini, masyarakat perlu juga diberikan pendampingan tenaga hukum yang dapat membantunya memberikan laporan apabila terjadi tindakan pelanggaran hukum dari para aparatur pemerintah. Hal ini tentunya membutuhkan waktu dan biaya. Bantuan dari LSM dalam waktu dekat memang sangat berarti.

Selain itu, perubahan yang paling mendasar juga perlu dilakukan terhadap para birokrat khususnya dalam pemberian pemahaman yang lebih dalam terhadap birokrat (PNS) akan kewajibannya sebagai aparatur penyelenggara pemerintahan. Sehingga, segala alasan yang dicari-cari seperti selama ini untuk menutupi kegiatan ketidaknetralannya dapat dihilangkan. Demikian pula pelepasan jabatan rangkap dari para pejabat penyelenggara negara dari posisi sebagai pengurus partai politik harus

dapat dilaksanakan dengan tegas. Tanpa ini semua, peraturan yang dibuat akan sia-sia karena selalu saja ada oknum yang akan mencari celah untuk melanggarnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Levin, Charles H. et.al, *Public Administration: Challenges, Choices, and Consequences*, Scott, Foresman and Company, USA, 1990.
- Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT RajaGrafindo Pesada, Jakarta, 2003.
- Joko Widodo, *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Penerbit Insan Cendekia, Surabaya, 2001.
- Siti Zuhro, *Profesionalitas dan Netralitas Birokrasi*, The Habibie Center, Jakarta, 2007

Surat Kabar:

- Eko Prasjo, "Netralitas PNS dalam Pemilu", *Kompas*, 3 Maret 2009.
- "Pengabdian kepada Raja..." *Kompas*, 26 Maret 2005.
- Pikiran Rakyat*, 17 Juni 2004, dalam [http://www.bkn.go.id/penelitian/buku%20-penelitian%202005/Bu-ku%20Netralitas%20PNS\(Nop%2005\)/BAB1.htm](http://www.bkn.go.id/penelitian/buku%20-penelitian%202005/Bu-ku%20Netralitas%20PNS(Nop%2005)/BAB1.htm), diakses tanggal 10 November 2008.
- "PNS Tak Netral Diberi Sanksi," *Koran Tempo*, Mei 2005.
- "Kampanye di Labuhanbatu Masih Sepi," *Harian Sinar Indonesia Baru*, 27 Maret 2009.

Internet (Karya non-Individual):

- http://www.antarasumut.com/tanpa-kategori/panwaslu-sumut-diminta-tidak-sembrono-lak-sanakan-kerja/7_April_2009, diakses pada tanggal 29 Januari 2010.

Internet (Karya Individual):

- Prijono Tjiptoherijanto, "Mewujudkan Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Era Otonomi Daerah, www.bappenas.go.id/get-file-server/node/8576/, diakses pada tanggal 18 November 2010.
- West's Encyclopedia of American Law, edition 2. Copyright 2008 The Gale Group, Inc. <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Merit+System>, diakses pada tanggal 18 November 2010.

**PENGATURAN RAHASIA NEGARA, SEBUAH KEBIJAKAN
KOMUNIKASI DARI PERSPEKTIF HUBUNGAN NEGARA DENGAN
INDUSTRI MEDIA MASSA^{*)}
(Studi di Provinsi Nusa Tenggara Barat)**

Handrini Ardiyanti^{*)}

Abstract

An arrangement of the state secrecy is basically a product of the state communication policy. It is therefore such an arrangement is not necessarily considered in the context of maintaining the state sovereignty itself. Instead, such an arrangement is also viewed as the communication policy between the state and the industry of mass media. Within the context, this study analysed the arrangement of the state secrecy as the communication policy between the state and the industry of mass media, and factors, which may trigger the mass media resistance toward the arrangement of the state secrecy.

Abstrak

Pengaturan tentang rahasia negara pada hakekatnya juga merupakan kebijakan komunikasi. Karena itu pengaturan ini hendaknya tidak hanya diatur dalam konteks menjaga kedaulatan negara melainkan juga harus diatur sebagai kebijakan komunikasi dalam konteks hubungan antara negara dengan industri media massa. Studi ini menguraikan pengaturan rahasia negara sebagai sebuah kebijakan komunikasi antara negara dengan industri media massa serta faktor-faktor apa saja yang dapat menimbulkan resistensi media massa terhadap pengaturan rahasia negara.

Kata Kunci : rahasia negara, kebijakan komunikasi, industri media massa

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

^{*)} Hasil penelitian di Provinsi Nusa Tenggara Barat

^{*)} Penulis adalah peneliti pertama bidang Komunikasi pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR-RI. Alamat e-mail: handrini@gmail.com

Pembahasan RUU tentang Rahasia Negara pada DPR RI periode 2004-2009 berakhir dalam Rapat Kerja Komisi I DPR RI Rabu, 16 September 2009 dimana Komisi I dan pimpinan fraksi-fraksi berikut pemerintah yang diwakili Menteri Pertahanan Juwono Sudarsono sepakat untuk menghentikan pembahasan RUU tentang Rahasia Negara.¹ Salah satu penyebab utamanya adalah pengaturan masalah rahasia negara dianggap oleh mayoritas kalangan media sebagai ancaman nyata bagi pekerja media. Mereka khawatir pengaturan dalam kebijakan rahasia negara dapat menyeret wartawan masuk bui karena menyebarkan infomasi yang memojokkan pemerintah atau pejabat tertentu, meskipun tidak benar-benar merugikan kepentingan pertahanan dan keamanan nasional. Kalangan pekerja media juga menolak tegas keberadaan RUU tentang Rahasia Negara karena bertentangan dengan semangat UU No 40 Tahun 1999 tentang Pers. RUU tentang Rahasia Negara jelas mengancam kebebasan pers dan berpotensi mengkriminalkan para jurnalis dengan dalih rahasia negara.²

Penolakan senada juga disampaikan Masyarakat Pers Indonesia yang terdiri dari perwakilan Dewan Pers, PWI, AJI, SPS, Forum Pemantau Informasi Publik dan Masyarakat Pers dan Penyiaran Indonesia dengan alasan RUU tentang Rahasia Negara yang dinilai bisa menghapus berbagai capaian penting dalam UU No. 14 Tahun 2008 tentang Kebebasan Informasi Publik (KIP).³ Salah satu pasal yang menjadi momok bagi kalangan pers pada saat itu adalah Pasal 49 RUU Rahasia Negara yang menyatakan bahwa “Korporasi yang melakukan tindak pidana rahasia negara dipidanakan dengan pidana denda paling sedikit 50 miliar dan paling banyak 1000 miliar rupiah, Koorporasi tersebut juga dapat dijadikan sebagai korporasi di bawah pengawasan, dibekukan, atau dicabut izinnya dan dinyatakan sebagai korporasi terlarang“. Menurut Agus Sudibyo dari Aliansi Masyarakat Menentang Rezim Kerahasiaan, jika RUU tentang Rahasia Negara diterapkan, pidana denda Rp 50 miliar – Rp 100 miliar sudah hampir pasti secara ekonomi akan membunuh eksistensi media. Jika diterapkan terhadap korporasi media, sanksi pembekuan atau pencabutan izin serta penetapan sebagai korporasi terlarang adalah bentuk pembredelan, itu yang menyebabkan RUU tentang Rahasia Negara dianggap sebagai ancaman serius bagi kebebasan informasi dan kebebasan pers di Indonesia.⁴ Karena kuatnya penolakan terhadap keberadaan RUU tentang Rahasia Negara, akhirnya pembahasan RUU tersebut batal dilanjutkan.

¹ Teguh Santosa dkk, *Komisi I, Senjata-Satelit-Diplomasi*, Jakarta: PT. Suara Harapan Bangsa, 2009, hal.15-22.

² Acara diskusi Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Yogyakarta, Yayasan Sains, Estetika & Teknologi (SET) dengan topik *RUU Rahasia Negara dan Kebebasan Pers* digelar di Hotel Cakra Kusuma, Jalan Kaliurang Yogyakarta, Sabtu 27 Juni 2009).

³ <http://www.antaranews.com/berita.1252398135/masyarakat-pers-tolak-pengesahan-rahasia-Negara> diakses tanggal 1 September 2010.

⁴ Agus Sudibyo, “Senja Kala Kebebasan Pers”, *Kompas*, Senin 14 September 2009, hal.7.

Rumusan lain yang dikritisi para pemerhati pers adalah rumusan Pasal 6 RUU tentang Rahasia Negara. Ruang lingkup rahasia negara sebagaimana dalam pasal tersebut dianggap sangat luas, elastis, yang tidak hanya mengacu kepada rumusan RUU tentang Rahasia Negara tapi juga mengacu kepada ketentuan dalam undang-undang yang lain. Sebab, ruang lingkup rahasia negara pada pasal itu diatur tidak sebatas pada informasi strategis pertahanan, intelijen, persandingan negara, hubungan luar negeri, fungsi diplomatik, dan ketahanan ekonomi nasional, namun sangat mungkin juga mencakup rahasia instansi, rahasia birokrasi, rahasia jabatan, dan seterusnya sebagaimana diatur undang-undang yang lain. Otoritas untuk menetapkan rahasia negara juga tidak cukup jelas, sehingga bisa jadi setiap lembaga pemerintah berwenang melakukan klaim rahasia negara. Dengan rumusan tersebut RUU tentang Rahasia Negara dianggap akan melegitimasi klaim-klaim rahasia negara yang bermuatan kebohongan publik dan secara langsung mengancam fungsi pers yang justru memfasilitasi masyarakat untuk melakukan *counter of intelligence* dengan memberikan sinyal kepada masyarakat akan terjadinya berbagai penyimpangan penyelenggaraan kekuasaan: korupsi, malpraktek birokrasi, pelanggaran hak asasi manusia, dan lain-lain.⁵

B. Perumusan Masalah Penelitian

Berbagai permasalahan yang telah dipaparkan dalam latar belakang tersebut melandasi arti penting pengaturan RUU tentang Rahasia Negara tidak semata-mata diletakkan sebagai sebuah instrumen peraturan perundangan yang berfungsi menjaga kedaulatan negara melainkan juga diposisikan sebagai sebuah kebijakan komunikasi antara negara dengan media massa. Permasalahan utamanya adalah bagaimana posisi kebijakan rahasia negara sebagai sebuah kebijakan komunikasi antara negara dengan media massa ?

Guna menjawab permasalahan tersebut maka pertanyaan yang akan dijawab dalam penelitian ini adalah :

1. Isu-isu tentang kebijakan rahasia negara apa saja yang terkait dengan industri media?
2. Faktor-faktor apa saja yang dapat menimbulkan resistensi media massa sebagai sebuah industri dalam pengaturan kebijakan rahasia negara ?
3. Bagaimanakah kebijakan redaksional media massa terkait dengan pemberitaan rahasia negara ?

⁵ Agus Sudibyo, "RUU Rahasia Negara dan Kebebasan Pers" dalam *Koran Tempo* Sabtu, 20 Juni 2009.

4. Bagaimanakah pengaturan kebijakan rahasia negara dari perspektif hubungan negara dengan media massa ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah memberikan masukan kepada DPR dalam penyusunan materi RUU tentang Rahasia Negara khususnya berkaitan dengan industri media, sehingga diharapkan mampu mengetahui pandangan kalangan para pelaku industri media terkait pengaturan kebijakan rahasia Negara. Sedangkan kegunaan penelitian ini adalah mengurangi benturan kepentingan antara kepentingan terkait pengaturan rahasia negara dengan kepentingan industri media.

D. Kerangka Pemikiran

1. Kebijakan Komunikasi

Kebijakan komunikasi yang ideal harus dapat menjamin masyarakat ikut mengendalikan perkembangan komunikasi yang terjadi pada diri mereka. Artinya, rumusan kebijakan komunikasi dikatakan ideal jika pihak-pihak yang terlibat dalam pembuatan kebijakan komunikasi berhasil mengidentifikasi kebutuhan masyarakat yang harus direspons.⁶ Untuk menentukan arah formulasi kebijakan komunikasi yang ideal terkait dengan media massa, maka pembuat kebijakan harus memahami sifat utama media massa menurut posisi yang bisa dilihat dalam matriks sebagai berikut :

Tabel:
Empat Posisi dan Sifat Media Massa dalam Arah Kebijakan Komunikasi yang Ideal

	Media	Lembaga Sosial	Lembaga Bisnis	Informasi
Menjadi perantara	XXX			
Mengutamakan kepentingan masyarakat		XXX		
Melayani hak mengetahui & menyatakan pendapat yang dimiliki masyarakat				XXX
Memperoleh Keuntungan			XXX	
Institusional				XXX

Sumber :Kebijakan Komunikasi : Konsep, Hakekat dan Praktek oleh Ana Nadya Abrar

⁶ Ana Nadya Abrar, *Kebijakan Komunikasi : Konsep, Hakekat dan Praktek*. Yogyakarta: Gava Media, 2008, hal.16-17

Matriks di atas memperlihatkan bahwa media massa memiliki empat posisi. Ketika media massa menempati sebuah posisi, ia harus memiliki sifat tertentu. Pada saat dia menempati posisi informasi, media massa harus melayani hak mengetahui dan menyatakan pendapat yang dimiliki masyarakat. Dalam posisi sebagai lembaga bisnis, media massa harus memperoleh keuntungan.⁷

2. Kebebasan Pers

Pengaturan kebijakan rahasia negara dari perspektif hubungan antara negara dengan media massa ibarat koin dengan dua sisi yang berbeda namun menyatu. Di satu sisi pengaturan kebijakan rahasia negara diharapkan mampu memenuhi unsur-unsur kebebasan pers, namun di sisi lain pengaturan kebijakan rahasia negara juga harus mampu mengingatkan media massa akan tanggungjawab sosialnya.

Kebebasan pers, menurut Rivers (2003), merujuk pada pergeseran paradigma lama mengenai kebebasan pers yang semula pada tataran individu bergeser ke masyarakat menjadi kebebasan dari pers, mempunyai makna, *pertama*, mengedepankan toleransi di antara para wartawan berkaitan dengan pertanyaannya di surat kabar sehingga jika terjadi polemik dapat berlangsung secara sportif dan bertanggung jawab. *Kedua*, menghormati reputasi pribadi seseorang yang sedang dijadikan objek berita. *Ketiga*, mengupayakan pemisahan antara *factual, reporting dan opinion* dalam pemberitaan. *keempat*, menjunjung tinggi berita-berita *off the record*. *Kelima*, memerhatikan kesesuaian *headline* dengan isi beritanya.⁸

Kebebasan pers harus tetap memegang teguh tanggung jawab etika pers, yang mendasarkan diri pada Kode Etik Jurnalistik (KEJ), yang meliputi : (a) hak tolak, yaitu hak wartawan untuk merahasiakan identitas narasumbernya, yang dapat digunakan jika wartawan dimintai keterangan oleh pejabat penyidik atau diminta menjadi saksi di pengadilan; (b) hak jawab, yakni hak anggota masyarakat atau narasumber untuk meluruskan pemberitaan yang ternyata tidak akurat dengan cara mengirim jawaban melalui tulisan; (c) hak koreksi, yaitu hak masyarakat dalam mengontrol pelaksanaan kebebasan pers melalui mekanisme hak jawab; (d) *off the record*, yakni hak wartawan untuk tidak menyiarkan sesuatu berita sesuai dengan permintaan narasumber dan (e) embargo, yaitu hak wartawan untuk menyiarkan sesuatu berita sesuai dengan permintaan narasumber.⁹

3. Tanggung jawab sosial media massa

⁷ *Ibid*, hal. 107-108

⁸ River (2003) dalam Wahyu Wibowo, *Menuju Jurnalisme Beretika*, Jakarta: KOMPAS, 2009. hal. 149

⁹ *Ibid*, hal.151-152

Tanggung jawab sosial media massa muncul dari evolusi gagasan praktisi media, undang-undang media dan hasil kerja Komisi Kebebasan Pers (Komisi Hutchin). Teori tanggung jawab sosial berpendapat bahwa selain bertujuan untuk memberi informasi, menghibur, mencari untung seperti halnya teori liberal, pers juga bertujuan untuk membawa konflik ke dalam arena diskusi.¹⁰ Teori tanggung jawab sosial mengatakan bahwa setiap orang yang memiliki sesuatu yang penting untuk dikemukakan harus diberikan forum, dan jika media dianggap tidak memenuhi kewajibannya, maka ada pihak yang harus memaksanya. Menurut teori ini, media dikontrol oleh pendapat masyarakat, kode etik profesional, dan dalam hal penyiaran dikontrol oleh badan pengatur mengingat keterbatasan teknis pada jumlah saluran frekuensi yang tersedia.¹¹

Sesuai dengan kaidah tanggung jawab sosial, maka kebebasan pers selalu berkaitan dengan tanggung jawab sosial. Landasan hukum tanggung jawab sosial terkait dengan kebebasan pers di Indonesia telah diatur dalam tindak pidana (delik pers) dalam KUHP yaitu:

1. terkait dengan pembocoran rahasia negara diatur dalam Pasal 112 KUHP dengan ancaman sanksi maksimal pidana penjara selama 4 tahun.
2. terkait dengan pembocoran rahasia telah diatur dalam Pasal 322 KUHP dengan ancaman sanksi maksimal pidana penjara selama 7 tahun.¹²

Dengan adanya berbagai sanksi pidana tersebut media massa dalam pemberitaannya harus benar-benar membedakan mana yang faktual, *reporting* dan opini. Selain itu media massa juga harus menjunjung tinggi berita-berita *off the record*. Terakhir, memerhatikan kesesuaian *headline* dengan isi beritanya serta harus berusaha untuk melaksanakan tanggung jawab sosialnya sehingga keberadaan media massa tidak sekedar untuk memberi informasi, menghibur, mencari untung namun juga untuk membawa konflik ke dalam arena diskusi.¹³

4. Kebijakan Redaksional

Kebijakan redaksional adalah kebijakan yang diambil oleh manajemen redaksional media yang dilatarbelakangi berbagai faktor diantaranya politik, ekonomi, agama dan lain sebagainya. Menurut Sab Abede Pareno, ketika membaca berita atau artikel sebuah media cetak

¹⁰ Siebert, Peterson dan Schramm dalam Werner J. Severin dan James W Tankard, *Teori Komunikasi*, Jakarta: Prenada media, 2005, hal. 379

¹¹ *Ibid*, hal. 379

¹² Lukas Luwarso, *Ancaman Kebebasan Pers*, Jakarta : Dewan Pers dan UNESCO, Juni 2002. hal.11

¹³ Susilo Bambang Yudhoyono dan Andi Amir Husri, *Komunikasi Politik dan Demokratisasi di Indonesia*, dalam Politik, Demokrasi dan Manajemen Komunikasi , Jakarta: Galang Press, 2002, hal. 3-14

dapat dipastikan ada pesan terselubung, yaitu opini dari redaktur media yang bersangkutan. Kemana arah opini dalam berbagai berita dibentuk, itulah sebuah contoh sederhana sebuah kebijakan redaksional. Kebijakan redaksional merupakan hak prerogatif pengelola media. Tujuan dari suatu kebijakan redaksional sangat ditentukan apakah diarahkan untuk suatu keberpihakan atau bertujuan untuk mempertahankan dan mengembangkan pembaca.¹⁴

E. Metode Penelitian

Penelitian dilaksanakan pada bulan November Minggu kedua 2010 dan dilaksanakan di Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB). Pemilihan Provinsi Nusa Tenggara Barat sebagai sebuah studi didasarkan pada pertimbangan bahwa dalam kurun waktu lima tahun ini di provinsi tersebut terdapat sejumlah kasus yang menunjukkan adanya benturan kepentingan antara aparat pemerintahan dengan media massa terkait dengan pemberitaan kasus-kasus tertentu.

Penelitian ini menggunakan teknik analisis kualitatif. Menurut Maholtra, penelitian kualitatif adalah sebuah metodologi penelitian eksploratif yang tidak terstruktur yang didasari pada sampel kecil, analisa data dilakukan berdasarkan keinginan untuk dapat memberikan pemahaman atas permasalahan yang diungkapkan. Selain itu dalam penelitian ini juga menggunakan data sekunder yang diperoleh dari studi literatur terhadap hal-hal yang berkaitan dengan topik penelitian.¹⁵

Penelitian ini menggunakan wawancara mendalam dengan pokok pertanyaan penelitian yang berkenaan dengan "how" atau "why". Wawancara dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara agar wawancara terarah dan fokus pada persoalan yang ingin digali dari informan terkait dengan fokus atau masalah penelitian. Penentuan informan dalam penelitian ini sesuai dengan metode penelitian kualitatif adalah didasarkan pada alasan atau pertimbangan-pertimbangan tertentu, yaitu para pimpinan media massa setempat serta aparat pemerintah yang terkait dengan pengaturan rahasia diantaranya Korem 162 Wira Bhakti Nusa Tenggara Barat.

Analisa data dilakukan melalui dua tahap, yaitu menyajikan data-data yang diperoleh dalam bentuk narasi atau konsep serta menemukan konsep-konsep dari hasil wawancara yang dihubungkan dengan kerangka pemikiran guna mengetahui tinjauan pengaturan rahasia negara sebagai kebijakan komunikasi dilihat dari perspektif hubungan negara dengan industri media massa serta mengetahui faktor-faktor apa saja yang dapat menimbulkan resistensi media massa sebagai sebuah industri dalam pengaturan kebijakan rahasia negara.

¹⁴ Sab Abede Pareno, *Manajemen Berita*, Surabaya:Papyrus, 2003, hal. 93

¹⁵ Naresh Maholtra, *Basic marketing research : applications to contemporary issues*, 5th ed., Prentice Hal, London, 2002, hal.331-354

II. Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Hasil Penelitian

1. Isu Tentang Kebijakan Rahasia Negara yang Terkait dengan Industri Media

a. Praktek Komunikasi antara Negara dengan Media Massa Terkait Rahasia Intelijen

Ada dua mekanisme praktek komunikasi terkait dengan intelejen, *pertama*, disampaikan langsung melalui Komandan Korem, dan *kedua*, disampaikan oleh Gubernur. Informasi yang berkaitan dengan intelejen disampaikan satu pintu melalui Komandan Korem. Meskipun saat ini sudah ada struktur dalam organisasi Korem yaitu Kapenrem (Kepala Penerangan Korem), namun tidak satupun pihak intelijen berhak menyampaikan informasi intelijen kepada pers Kapenrem hanya bertugas menghubungkan Komandan Korem dengan media massa yang ada di NTB. Sebelum informasi intelijen disampaikan oleh Komandan Korem, mekanisme pelaporan informasi intelijen dilakukan secara rahasia dan tertutup. Informasi intelijen tersebut disampaikan mengikuti hierarki di jajaran Korem.

Mekanisme *kedua* dalam penyampaian informasi intelijen kepada pers, dilakukan oleh Gubernur NTB setelah rapat koordinasi dengan Korem, Polda serta Kesbangpolinmas. Informasi disampaikan kepada media massa, setelah rapat selesai dilaksanakan. Namun bila informasi intelijen tersebut berada pada wilayah Korem, maka Komandan Korem memiliki kewenangan untuk menyampaikannya kepada media massa. Jika kasusnya terkait dengan kerusuhan sosial seperti kasus yang terjadi pada tanggal 17 Januari 2000 atau yang dikenal dengan kasus 171¹⁶, akses media massa sangat terbuka. Tidak ada pejabat yang menutup-nutupi. Kebijakan tersebut ditempuh agar masyarakat dapat memahami tidak ada gunanya melakukan kegiatan anarkis semacam itu. Akan tetapi bila informasi tersebut berkaitan dengan operasi intelijen seperti informasi intelijen akan adanya kegiatan terorisme dan jaringannya yang ada di Lombok Timur seperti hasil pengamatan intelijen terhadap Pondok Pesantren Darul Shifa di

¹⁶ Kasus 171 dimulai dari tablig akbar di Lapangan Umum NTB yang dikoordinasi oleh Zainal Asikin SH sebagai ketua panitia yang juga Dekan Fakultas Hukum Universitas Mataram, didukung oleh Pamswakarsa Amphibi NTB. Tujuan utama dari pelaksanaan TA adalah untuk menggalang dana dari para simpatisan seluruh umat Islam di NTB untuk diberikan kepada korban peristiwa kerusuhan SARA di Ambon. Namun di Amperan sekitar 4 km dari lokasi TA sebuah gereja terbakar. Lalu gereja Emmanuel, tidak jelas yang membakar tapi. TA selesai, massa bubar, mendadak mereka bergerak menuju dan melempari rumah ibadah kristen. Massa bergerak ke seluruh penjuru kota dan merusak 11 rumah ibadah. Kerusuhan bernuansa SARA itu terjadi selama 3 hari berturut-turut dari 17, 18, hingga 19 Januari 2000.

Kecamatan Korleko Lombok Timur, milik keluarga Abu Jibril yang dikelola oleh Syafii (kakak Abu Jibril), maka informasi tersebut bersifat tertutup untuk media massa.

Terkait informasi tentang operasi intelijen seperti itu, penyampaian informasi intelijen dilakukan melalui hirarki kekuasaan, hingga pada tahap Pimpinan Kodam yang kemudian disampaikan kepada Pemerintah pusat di Jakarta. Mekanisme penyampaian informasi intelijen disampaikan melalui mekanisme yang tertutup dan rahasia. Penyampaian informasi tersebut bersifat tertutup dan tidak semua orang bisa mengetahui dan mengakses informasi intelijen ini termasuk media massa.¹⁷

b. Praktek Komunikasi antara Negara dengan Media Massa Terkait Rahasia Jabatan

Penentuan kerahasiaan informasi yang berkaitan dengan rahasia jabatan sangat ditentukan oleh urgensi dari sasaran yang ingin dicapai suatu kegiatan. Bila urgensinya sangat tinggi, maka kategorinya adalah sangat rahasia. Sifat kerahasiaannya ditentukan oleh pejabat dalam mempersepsikan urgensi kegiatannya dan berpatokan pada ketentuan mengenai rahasia jabatan. Berapa lamanya informasi tersebut dirahasiakan sangat tergantung pada proses pembuatannya, sifat kebijakannya, dan bagaimana kondisinya. Seorang pejabat negara tidak membuka informasi ketika proses penyusunan kebijakan sedang berlangsung karena terkait rahasia jabatan. Jabatan yang disandang tidak mengharuskan yang bersangkutan membuka informasi yang masih dalam proses pembuatan kebijakan.

Pedoman kerahasiaan ditentukan oleh sifat kegiatan yang akan dilakukan. Jika bersifat umum, masyarakat boleh mengetahui. Namun bila sifat kegiatannya rahasia atau sangat rahasia, maka masyarakat tidak dapat. Meskipun demikian, jika ada kepentingan pengadilan, maka terhadap informasi yang dikategorikan sebagai rahasia dapat dibuka selama ada payung hukumnya. Namun informasi rahasia yang dibuka demi kepentingan pengadilan dinyatakan tertutup.¹⁸

Kesulitan dalam mengakses informasi yang disebabkan adanya tindakan menutup-nutupi oleh aparatur negara dengan dalih rahasia jabatan kerap dialami media massa lokal di Nusa Tenggara Barat. Mereka sering kali mengalami kesulitan untuk mengungkapkan hal-hal yang berkaitan dengan pejabat tertentu dengan alasan informasi tersebut merupakan rahasia jabatan. Pengaburan tentang rahasia negara menjadi rahasia pejabat negara kerap terjadi di Nusa Tenggara Barat. Selain itu kesulitan mengakses informasi masih kerap terjadi di

¹⁷ Hasil wawancara dengan salah seorang Kepala Seksi di Korem 162 Wira Bhakti Nusa Tenggara Barat, tanggal 24 November 2009

¹⁸ Hasil wawancara dengan Kepala Bagian Bantuan Hukum Pemda NTB, Lalu Angkasari, tanggal 23 November 2009

daerah karena adanya budaya telpon dan *Sort Message Service (SMS)* terutama jika informasi yang akan diakses terkait kasus yang menyangkut keluarga pejabat.¹⁹

c. Praktek Komunikasi antara Negara dengan Media Massa Terkait Anggaran

Akses media massa terhadap informasi dalam proses penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) relatif lebih mudah. Namun mudahnya akses media massa terkait dengan penyelewengan APBD, pembahasan APBD dalam beberapa tahun terakhir sangat terbantu dengan adanya Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) semacam *parliament watch* yang peduli dengan pembahasan APBD. LSM tersebut bernama Somasi. Dengan hasil bahasan dan analisa-analisa Somasi tentang APBD, media massa lokal di NTB banyak terbantu dalam melakukan peliputan berita terkait dengan masalah anggaran.²⁰

Sementara terkait dengan seberapa jauh media massa dapat mengakses proses penyusunan masalah anggaran, Kepala Biro Keuangan Pemda NTB Awaludin menjelaskan, batasan sesuatu dikatakan sebagai rahasia terkait dengan tupoksi biro keuangan yang salah satu hasilnya adalah adalah konsep (draft tentang RAPBD). Konsep RAPBD sebelum masuk ke DPRD, harus dibuka kepada umum untuk mendapatkan tanggapan dan saran. Mekanisme penerimaan tanggapan atau saran dari masyarakat terhadap konsep RAPBD dilakukan melalui forum Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) di NTB. Diawali dengan pemaparan dari Bapeda terhadap konsep perencanaan pembangunan provinsi di masa yang akan datang dan dilanjutkan dengan tanggapan dari masyarakat, mahasiswa, LSM, media massa. Idealnya konsep awal RAPBD memang harus diumumkan secara luas kepada masyarakat, namun karena keterbatasan anggaran, kegiatan sosialisasi itu dilakukan melalui forum musrenbang.

Pembatasan akses publik terhadap RAPBD justru dilakukan pada saat pembahasan di DPRD. Hal ini disebabkan untuk mengantisipasi terjadinya perubahan besaran anggaran yang disetujui pada suatu mata anggaran kegiatan. Jika yang diminta masyarakat berkaitan dengan data RAPBD yang sedang dibahas, Pemda tidak dapat memberikannya dengan alasan mencegah terjadinya salah informasi berupa ketidaksesuaian besaran anggaran yang nantinya akan

¹⁹ Hasil wawancara dengan salah satu pemimpin Surat Kabar Lokal di Nusa Tenggara Barat, tanggal 24 November 2009.

²⁰ Hasil wawancara dengan narasumber dari Biro Keuangan Pemda NTB, tanggal 23 November 2009

diputuskan. Karena setiap hari pasti akan terjadi perubahan terhadap besaran anggaran direncanakan tersebut.²¹.

2. Faktor-faktor yang dapat menimbulkan resistensi media massa

a. Faktor Terkait dengan Sanksi Pidana

Pasal 40 RUU tentang Rahasia yang menyatakan bahwa pidana pokok yang dapat dijatuhkan terhadap korporasi yang melakukan tindak pidana rahasia negara dipidana dengan pidana denda paling sedikit Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) merupakan salah satu pasal yang paling mendapat tentangan keras dari kalangan media massa.

Tak hanya itu, korporasi yang melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud ayat (1) dapat dijadikan sebagai korporasi di bawah pengawasan, dibekukan, atau dicabut izinnya dan dinyatakan sebagai korporasi yang terlarang. Mekanisme inilah yang oleh kalangan media massa dianggap merupakan bentuk ancaman pembreidelan terhadap media massa. Sanksi pidana dan denda untuk perseorangan diatur dalam Pasal 36 yang menyatakan bahwa setiap orang dengan sengaja dan melawan hukum mengetahui kemudian menyimpan, menerima, memberikan, menghilangkan, menggandakan, memodifikasi/ merubah, memiliki/ menguasai, memotret, merekam, memalsukan, merusak/menghancurkan, menyalin, mengalihkan/ memindahkan atau memasuki (wilayah) atau mengintai (wilayah) benda rahasia negara dengan tingkat kerahasiaan Sangat Rahasia, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup dan denda paling sedikit Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). Sedangkan untuk yang berklasifikasi Rahasia, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp 250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Ketentuan sebagaimana diatur dalam pasal yang membahas tentang ketentuan sanksi pidana pidana tersebut dianggap kalangan media massa telah menghidupkan kembali mekanisme *breidel* yang semenjak masa reformasi telah dihapus, terlebih dengan keberadaan UU Nomer 40 Tahun 1999 tentang Pers yang pada prinsipnya menjaga dan melindungi kemerdekaan pers.

b. Faktor Terkait dengan Ketidakjelasan Pendefinisian Rahasia Negara

Ketidakjelasan pengkategorian dan pendefinisian rahasia negara merupakan faktor lain yang menimbulkan resistensi para pekerja media

²¹ Hasil wawancara dengan narasumber dari Biro Keuangan Pemda NTB tanggal 23 November 2009

massa terhadap keberadaan RUU tentang Rahasia Negara. Kejelasan dari definisi rahasia Negara mutlak diperlukan karena kalangan pekerja media khawatir ketidakjelasan dalam pendefinisian tentang rahasia Negara dapat menghambat mereka dalam melaksanakan tugas jurnalistiknya.

Pendefinisian tentang rahasia negara sangat diperlukan sebab dalam prakteknya, sebelum adanya pengaturan tentang rahasia negara saja, para pekerja media massa sudah mengalami berbagai kesulitan pada saat ingin memberitakan berbagai informasi di antaranya terkait informasi tentang intelijen, rahasia negara dan informasi tentang anggaran.²²

c. Faktor yang terkait dengan Kebijakan Redaksional Media Massa

Setiap media massa telah melakukan sensor diri terhadap informasi-informasi yang terkait dengan rahasia negara. Kekhawatiran bahwa media massa akan melaksanakan kebebasan pers secara mutlak tidak perlu terjadi. Sebab media massa pada dasarnya telah memiliki rasa bertanggung jawab secara moral bahwa tidak semua informasi harus dibuka sesuai dengan ketentuan kode etik jurnalistik, undang-undang pers serta kebijakan keredaksionalan yang berlaku.

Setiap media massa memiliki kebijaksanaan redaksi. Ada kalanya media satu membuka satu kasus, namun media lain menganggap itu tidak perlu diekspose. Namun terkait dengan berbagai isu-isu sensitif bagi masyarakat, mayoritas media massa lokal di NTB memiliki sikap sama bahwa kepentingan nasional mutlak dikedepankan. Media massa NTB berbeda dengan di Jakarta. Media massa di NTB sangat peka terhadap isu-isu kesukuan, ras dan agama. Artinya, setiap media di NTB mempunyai benteng moral dan idealisme tersendiri yang tujuannya membangun masyarakat. Sama seperti halnya pemerintah, media massa juga memiliki tujuan membangun masyarakat hanya saja media massa menggunakan jalan yang berbeda.

Sikap kehati-hatian dalam memberitakan konflik-konflik sosial khususnya yang berkaitan dengan isu-isu kesukuan, sara dan agama yang ditunjukkan media massa lokal di NTB membuktikan bahwa mereka telah melaksanakan tanggung jawab sosial dengan baik. Mereka cenderung bersikap untuk tidak semua dibuka karena khawatir akan menimbulkan perpecahan, perselisihan antar agama, atau konflik antar warga.

d. Pengaturan Rahasia Negara Sebagai Kebijakan Komunikasi Dari Perspektif Hubungan Negara dengan Media Massa di NTB

²² Hasil wawancara dengan salah satu pemimpin surat kabar lokal di Nusa Tenggara Barat, tanggal 24 November 2009.

Pengaturan rahasia negara dapat memiliki makna positif maupun negatif. Pengaturan rahasia negara bersifat positif jika pengaturan tentang rahasia negara dimaksudkan untuk kepentingan umum. Namun jika pengaturan rahasia negara ditujukan untuk kepentingan pribadi pejabat-pejabat terkait, maka hal itu bersifat negatif. Pengaturan tentang informasi yang dikecualikan dalam UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dapat menimbulkan permasalahan di lapangan, karena pemerintah bisa jadi membohongi rakyat dengan menyatakan bahwa informasi yang seharusnya dapat diketahui oleh rakyat adalah informasi yang dikecualikan. Sedangkan bagi rakyat mereka masih belum memahami informasi apa saja yang harusnya diketahui.

Agar pengaturan kebijakan rahasia negara tidak bersifat negatif maka diperlukan penyadaran tentang apa yang dimaksud dengan rahasia negara, untuk kepentingan siapa rahasia negara diatur, serta bagaimana mekanismenya. Hal itu sangat diperlukan guna menghindari penyalahgunaan wewenang oleh oknum yang tidak bertanggungjawab dengan menyatakan suatu hal merupakan rahasia negara demi kepentingan pribadinya.²³

B. Pembahasan

1. Isu tentang Kebijakan Rahasia Negara yang Terkait dengan Industri Media

a. Praktek Komunikasi antara Negara dengan Media Massa Terkait Rahasia Intelijen

Rahasia intelijen merupakan salah satu dari berbagai macam kategori rahasia negara yang banyak bersinggungan dengan media massa. Pemberitaan tentang terorisme sempat menjadi trend hampir di semua media massa di Indonesia mulai dari kasus bom kuningan hingga JW Mariot. Media massa kerap melakukan investigasi reporting dalam pemberitaannya guna memuaskan keingintahuan audiens. Bahkan dalam berbagai kasus, media massa elektronik ikut serta dalam penyeragaman terhadap terorisme.

Menjaga kerahasiaan informasi intelejen dan kebebasan pers kerap kali menimbulkan perbenturan dalam praktek kehidupan bernegara. Pemberitaan tentang terorisme misalnya sempat menjadi tren di kalangan media massa paska peristiwa Bom Bali, JW Mariot dan berbagai peristiwa aksi teror lainnya. Pemberitaan tentang terorisme tak dapat dipungkiri merupakan isu yang sensitif bagi masyarakat. Namun disisi lain, pemberitaan tentang terorisme, dikhawatirkan dapat

²³ Sintesa dari makalah Galang Asmara, "Pengaturan Rahasia Negara dalam Perspektif Tata Pemerintahan yang Baik", tulisan ini disampaikan pada acara Focus Group Discussion di Fakultas Hukum Universitas Mataram, 21 November 2009.

merupakan tindak pembocoran rahasia negara sehingga mengganggu upaya menjaga stabilitas keamanan negara. Pelarangan memberitakan informasi intelejen sebenarnya telah termaktub dalam pasal-pasal UU tentang Keterbukaan Informasi Publik yang telah mengkategorikan informasi tentang intelijen, taktik, strategi pertahanan, dan keamanan negara dalam kaitan dengan ancaman dari dalam dan luar negeri; dokumentasi yang memuat rencana strategi pelaksanaan peperangan; data perkiraan keamanan militer negara lain; jumlah dan komposisi satuan tempur dan rencana pengembangan; dan/atau keadaan pangkalan tempur merupakan jenis informasi yang dikecualikan.

Konsekuensi bagi setiap orang yang dengan sengaja dan tanpa hak mengakses dan/atau memperoleh dan/atau memberikan informasi yang dikecualikan tersbut dengan tegas diancam hukuman pidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan pidana denda paling banyak Rp. 10.000.000 (sepuluh juta rupiah). Sementara bagi setiap orang yang dengan sengaja dan tanpa hak mengakses dan/atau memperoleh dan/atau memberikan informasi yang dikecualikan diancam hukuman pidana paling lama 3 (tiga) tahun dan pidana denda paling banyak Rp. 20.000.000 (dua puluh juta rupiah) sebagaimana diatur dalam Pasal 54 UU Nomer 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Terkait dengan informasi yang sifatnya rahasia sebenarnya prinsip-prinsip kebebasan pers, sebagaimana diungkapkan Rivers (2003), menjunjung tinggi berita-berita *off the record*. Demikian pula dalam Kode Etik Jurnalistik yang menuntut jurnalis untuk menjunjung tinggi prinsip-prinsip *off the record*. Selain dibatasi dengan UU Nomer 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan Kode Etik Jurnalistik, dalam menyiarkan berita informasi yang berkaitan dengan intelejen, media massa juga dibatasi oleh ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 112 KUHP yang mengatur ancaman sanksi maksimal pidana penjara 4 tahun bagi tindak pembocoran rahasia negara dan Pasal 322 KUHP yang mengatur sanksi maksimal selama 7 tahun terkait dengan pembocoran rahasia.

Kententuan Pasal 49 RUU tentang Rahasia Negara yang menyatakan bahwa “Korporasi yang melakukan tindak pidana rahasia negara dipidanakan dengan pidana denda paling sedikit 50 miliar dan paling banyak 100 miliar rupiah, Koorporasi tersebut juga dapat dijadikan sebagai korporasi di bawah pengawasan, dibekukan, atau dicabut izinnya dan dinyatakan sebagai korporasi terlarang” seyogyanya dihapuskan karena tidak berkesesuaian dengan UU lain yang telah ada sebelumnya.

b. Praktek Komunikasi antara Negara dengan Media Massa Terkait Rahasia Jabatan

Rahasia jabatan adalah rahasia mengenai atau yang ada hubungannya dengan jabatannya. Pada umumnya rahasia jabatan dapat berupa dokumen tertulis, seperti surat, notulen rapat, peta, dan lain-lain; dapat berupa rekaman suara dan dapat pula berupa perintah atau keputusan lisan dari seorang atasan. Pengaturan tentang informasi yang terkait dengan rahasia jabatan sebenarnya keberadaannya menyebar dalam beberapa Undang-Undang. Undang-Undang Nomer 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan misalnya mengatur bahwa petugas pajak maupun siapapun yang melakukan tugas di bidang perpajakan termasuk tenaga ahli yang ditunjuk oleh Direktur Jenderal Pajak dilarang memberitahukan kepada pihak lain segala sesuatu yang diketahui dan diberitahukan kepadanya oleh wajib pajak dalam rangka jabatan atau pekerjaannya.

Pengaturan tentang rahasia jabatan yang lainnya diatur dalam UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang mengatur kewajiban bagi setiap Pegawai Negeri wajib menyimpan rahasia jabatan dengan sebaik-baiknya. Pada umumnya Pegawai Negeri karena jabatan atau pekerjaannya mengetahui sesuatu rahasia jabatan.

Ditinjau dari sudut pentingnya, maka rahasia jabatan itu ditentukan tingkatan klasifikasinya, seperti sangat rahasia, rahasia, konfidensial atau terbatas. Ditinjau dari sudut sifatnya, maka ada rahasia jabatan yang sifat kerahasiaannya terbatas pada waktu tertentu tetapi ada pula rahasia jabatan yang sifat kerahasiaannya terus-menerus. Apakah sesuatu rencana, kegiatan atau tindakan bersifat rahasia jabatan, begitu juga tingkatan klasifikasi dan sampai bilamana hal itu menjadi rahasia jabatan, harus ditentukan dengan tegas oleh pimpinan instansi yang bersangkutan. Pengaturan tentang kebijakan komunikasi terkait dengan rahasia jabatan terdapat dalam UU tentang Keterbukaan Informasi Publik yang menyatakan bahwa informasi yang berkaitan dengan rahasia jabatan merupakan informasi publik yang tidak dapat diberikan oleh badan publik.

Namun sayangnya, dalam praktek jurnalistik di NTB masih ditemui kesulitan dalam mengakses informasi dengan dalih informasi tersebut merupakan rahasia jabatan seperti dalam kasus-kasus yang berkaitan dengan pejabat tertentu maupun anak pejabat tertentu. Tak hanya persoalan terkait pejabat, bahkan untuk peliputan berita terkait korupsi pejabat, media massa kerap mengalami kesulitan. Kondisi ini menunjukkan bahwa pejabat NTB masih sulit membedakan antara rahasia negara yang murni (*genuine national security secrecy*) dengan rahasia negara yang bersifat politis (*political secrecy*) serta rahasia untuk kepentingan birokrasi (*bureaucratic secrecy*). Pembedaan ini sangat relevan karena publik sebenarnya kurang menyadari bahwa tidak semua klaim rahasia negara —yang sering dilontarkan pejabat pemerintah— merujuk pada informasi-informasi yang benar-benar dapat membahayakan keamanan dan kepentingan nasional jika dibuka. Dalam praktiknya, termasuk di Indonesia, *political secrecy* dan *bureaucratic*

secrecy yang justru lebih dominan daripada *genuine national security*. Karena itu guna mengantisipasi era keterbukaan informasi publik, aparaturnya secara selektif menentukan informasi mana saja yang dikategorikan sebagai informasi publik yang boleh diketahui masyarakat dan informasi mana yang perlu dirahasiakan dan tidak boleh diketahui masyarakat.

Terkait dengan RUU tentang Rahasia Negara, menurutnya, perlu ada kearifan dari pemerintah dan DPR RI untuk bersikap bijaksana dalam mengklasifikasikan mana yang seharusnya menjadi rahasia negara dan mana yang tidak menjadi rahasia negara. DPR RI harus melihat ketentuan demi ketentuan dari pasal demi pasal sehingga UU Rahasia Negara yang dihasilkan tidak membuat masyarakat menjadi "buta".

c. Praktek Komunikasi antara Negara dengan Media Massa Terkait Anggaran

Pengaturan tentang kerahasiaan masalah anggaran dalam RUU tentang Rahasia Negara diatur dalam Pasal 4 huruf d yang menegaskan bahwa bidang ketahanan ekonomi nasional merupakan salah satu ruang lingkup rahasia negara. Namun disisi lain, dalam pengaturan tentang keterbukaan informasi publik, Pasal 9 UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik ditegaskan bahwa informasi mengenai laporan keuangan merupakan jenis informasi yang wajib disediakan setiap saat.

Akan tetapi dalam Peraturan Komisi Informasi No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik dinyatakan dalam Pasal 11 huruf d bahwa ringkasan laporan keuangan yang sekurang-kurangnya terdiri atas rencana dan laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan yang disusun sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku serta daftar aset dan investasi merupakan informasi yang wajib mengumumkan secara berkala oleh setiap badan publik.

Pembatasan akses publik terhadap RAPBD justru dilakukan pada saat RAPBD tersebut sedang dibahas di DPRD. Hal ini disebabkan untuk mengantisipasi terjadi perubahan besaran anggaran yang disetujui pada suatu mata anggaran kegiatan patut dipertanyakan, karena berdasarkan penjelasan UU tentang Rahasia Negara Pasal 11 huruf d bahwa yang dimaksud dengan "rahasia negara di bidang ketahanan ekonomi nasional," antara lain: Ketahanan Ekonomi Bidang Moneter (Jumlah intervensi BI terhadap pasar untuk menjaga kestabilan rupiah); Ketahanan ekonomi Bidang Fiskal (Penerimaan dan pengeluaran di bidang Pasar Modal, Perpajakan, Bea dan Cukai dan lain-lainnya); Ketahanan Ekonomi Bidang Industri dan Perdagangan (komoditas-komoditas yang masih dalam pengaturan dan pengawasan).

2. Faktor-faktor yang Dapat Menimbulkan Resistensi Media Massa

a. Ketentuan tentang Sanksi Pidana

Ketentuan tentang sanksi pidana seperti pada Pasal 36 dan Pasal 40 RUU tentang Rahasia Negara yang mengatur tentang besaran pidana denda serta pengaturan sanksi lainnya berupa pembekuan, atau pencabutan izin hingga pernyataan sebagai korporasi yang terlarang bagi korporasi yang melanggar ketentuan tersebut dianggap kalangan media massa telah menghidupkan kembali mekanisme *breidel* terhadap media massa. Keberadaan mekanisme *breidel* itulah yang membuat media massa menolak RUU tentang Rahasia Negara.²⁴ Tanpa adanya mekanisme *breidel* sebenarnya media massa pasti telah berhati-hati dalam memberitakan permasalahan yang sensitif. Sebab jika mereka salah mengambil kebijakan, dapat berimbas negatif seperti yang dialami oleh Lombok TV saat memberitakan masalah kerusakan sosial di suatu daerah di NTB. Karena merasa kurang menerima pemberitaan Lombok TV, pihak yang bertikai sempat mendatangi kantor Lombok TV beramai-ramai.²⁵

Penyusunan ketentuan tentang hukum pidana, hendaknya dihindari sanksi tunggal, dengan memberikan berbagai jenis sanksi alternatif sehingga ada kebebasan hakim untuk memilih sanksi mana yang adil. Contoh pidana mati biasanya dialternatifkan dengan hukuman penjara seumur hidup. Selain itu pengaturan mengenai sanksi pidana untuk media massa hendaknya mengedepankan mekanisme sensor diri media massa serta mengacu pada peraturan perundangan yang terkait dengan media massa seperti UU Pers, UU Penyiaran serta KUHP tindak pidana (delik pers) dalam KUHP yaitu sebagaimana tercantum dalam Pasal 112 KUHP yang menegaskan bahwa terkait dengan pembocoran rahasia negara diatur dengan ancaman sanksi maksimal pidana penjara selama 4 tahun, sedang terkait dengan pembocoran rahasia telah diatur dalam Pasal 322 KUHP dengan ancaman sanksi maksimal pidana penjara selama 7 tahun.²⁶

Sebagaimana dikemukakan Galang Asmara, pengaturan tentang ketentuan sanksi pidana yang melihat aspek keadilan tidak sekedar dari aspek perbuatan yang dilakukan, tetapi juga dari aspek subyektif atau orang yang melakukannya. Yaitu sejauhmana pidana ini membuat pelaku menjadi orang yang baik. Artinya efektivitas pidana dilihat dari sejauhmana dapat melakukan perubahan terhadap pelaku dan masyarakat.

²⁴ Hasil wawancara dengan salah satu pemimpin surat kabar lokal di Nusa Tenggara Barat tanggal 24 November 2009 dan salah satu pemimpin TV Lokal di Nusa Tenggara Barat, tanggal 25 November 2009.

²⁵ Hasil wawancara dengan salah satu pemimpin TV Lokal di Nusa Tenggara Barat, tanggal 25 November 2009.

²⁶ Lukas Luwarso, *Ancaman Kebebasan Pers*, Jakarta : Dewan Pers dan UNESCO, Juni 2002. hal. 11

Selain itu bobot pidana antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya harus sesuai. Untuk itu ketentuan tentang sanksi pidana dalam RUU tentang Rahasia Negara, jika bobot perbuatannya sama dengan yang ada di UU tentang Keterbukaan Informasi Publik, maka secara logika sanksi pidananya juga harus sama. Karena di negara manapun jika bobot perbuatannya sama maka sanksi pidananya juga harus sesuai.²⁷

b. Ketidakjelasan dalam Pendefinisian Rahasia Negara

Tidak jelasnya kriteria tentang rahasia negara dengan rahasia pribadi pejabat negara merupakan salah satu masalah yang kerap timbul di masyarakat pers. Karena itu para pekerja media mengkhawatirkan jika UU Rahasia Negara tidak mengatur ketentuan dan pendefinisian tentang kriteria rahasia negara secara jelas dan terinci, para pekerja media akan mendapat kesulitan yang lebih banyak. Tanpa UU Rahasia Negara pun media massa sering kali mengalami kesulitan terutama media massa yang berada di daerah. Ada hal-hal yang berkaitan dengan persoalan-persoalan yang menyangkut anak pejabat misalnya, sering kali media massa menghadapi hambatan-hambatan dalam melakukan pemberitaan. Ada beberapa kalangan yang beranggapan media massa harus dibatasi dalam menyebarkan informasi. Tapi sering kali yang dibatasi itu yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan pribadi. Sehingga ada kesa yang ingin diketahui masyarakat itu selama ini ditutup-tutupi. Ini menjadi salah satu hambatan utama di media massa. Masih ada oknum-oknum pejabat yang masih berusaha menutup-nutupi apa yang sebenarnya terjadi dengan dalih rahasia negara.

Terkait dengan RUU tentang Rahasia Negara, perlu ada kearifan dari Pemerintah dan DPR RI untuk bersikap bijaksana dalam mengklasifikasikan mana yang seharusnya menjadi rahasia negara, mana yang tidak menjadi rahasia negara. DPR RI harus melihat ketentuan demi ketentuan dari pasal demi pasal sehingga UU Rahasia Negara yang dihasilkan tidak membuat masyarakat menjadi "buta" - semua harus ditutupi, semua tidak boleh disiarkan. Tidak perlu ada kekhawatiran bahwa media massa akan melaksanakan kebebasan pers secara berlebihan karena media massa pada dasarnya telah memiliki tanggung jawab moral bahwa tidak semua informasi harus dibuka. Contoh, media massa NTB berbeda dengan di Jakarta. Media Massa Lokal di NTB sangat peka terhadap isu-isu kesukuan, sara dan agama karena khawatir akan menimbulkan perpecahan, perselisihan antar agama, konflik antar warga. Semua media di NTB mempunyai benteng moral dan idealisme tersendiri yang tujuannya membangun masyarakat. Sama seperti halnya pemerintah, media massa juga memiliki tujuan

²⁷ Galang Asmara, *op.cit.*

membangun masyarakat hanya saja media massa menggunakan jalan yang berbeda.

Setiap media massa memiliki kebijaksanaan redaksi. Ada kalanya media satu membuka satu kasus, namun media lain menganggap itu tidak perlu diekspose. Jadi sebenarnya setiap media massa sudah memiliki benteng sendiri dalam menjalankan fungsinya baik sebagai kontrol sosial maupun sebagai sarana informasi dan hiburan bagi masyarakat. Pengkaburan pengaturan ketentuan tentang rahasia negara menjadi rahasia pejabat negara dapat terjadi terlebih di daerah. Seperti yang terjadi pada salah seorang pimpinan redaksi sebuah surat kabar di Lombok sempat dituntut karena dianggap telah membocorkan rahasia negara. Kasus tersebut berawal dari ada surat dari Kejaksaan Agung ke Kejati tentang Gubernur NTB - sebagai Tersangka tindak pidana korupsi. Surat ini bocor ke media, lalu naik cetak. Fotokopian surat tersebut dimuat. Alasan penuntutan waktu itu adalah informasi tersebut dianggap masih menjadi rahasia negara karena belum dikeluarkan.

Kesulitan mengakses informasi masih kerap terjadi di daerah sebab saat ini budaya telpon, SMS masih kerap terjadi di daerah terutama jika informasi yang akan diakses oleh media massa terkait kasus yang menyangkut keluarga pejabat. Karena itu kriteria dan definisi tentang rahasia negara harus benar-benar jelas untuk menghindari semakin sulitnya akses informasi di daerah karena kurang jelasnya pendefinisian tentang rahasia negara.

3. Kebijakan Redaksional Media Massa terkait dengan Rahasia Negara

Pengaturan kebijakan rahasia negara dari perspektif hubungan antara negara dengan media massa ibarat koin dengan dua sisi yang berbeda namun menyatu. Di satu sisi pengaturan kebijakan rahasia negara diharapkan mampu memenuhi unsur-unsur kebebasan pers, namun di sisi lain pengaturan kebijakan rahasia negara yang terlalu longgar dikhawatirkan dapat mengancam kedaulatan negara akibat adanya eksekusi negatif yang ditimbulkan oleh kebebasan pers. Memasuki abad ke-21, informasi menjadi kekuatan luar biasa yang mampu mempengaruhi berbagai sendi kehidupan. Terjadinya berbagai kerusuhan sosial akibat terpicu pemberitaan suatu kasus menjadi perhatian khusus para pengambil kebijakan. Tak hanya itu, pemberitaan kecelakaan yang menimpa sejumlah pesawat militer beberapa tahun belakangan juga dianggap sebagai salah satu eksekusi negatif dari keterbukaan pers.

Pemimpin Redaksi Lombok Pos mengakui setiap media massa memiliki kebijaksanaan redaksi yang berbeda. Ada kalanya media satu membuka satu kasus, namun media lain menganggap itu tidak perlu diekspose. Namun terkait dengan berbagai isu-isu sensitif, mayoritas

media massa lokal di NTB memiliki sikap sama bahwa kepentingan nasional mutlak dikedepankan. Selain itu para pengambil kebijakan redaksional di media massa maupun pekerja media telah memahami bahwa hakekat kebebasan pers yang sesungguhnya bukanlah kebebasan tanpa syarat, melainkan dimaknai bahwa kebebasan tersebut harus: *pertama*, mengedepankan toleransi di antara para wartawan berkaitan dengan pertanyaannya di surat kabar sehingga jika terjadi polemik dapat berlangsung secara sportif dan bertanggung jawab. *Kedua*, menghormati reputasi pribadi seseorang yang sedang dijadikan objek berita. *Ketiga*, mengupayakan pemisahan antara faktual, reporting dan opinion dalam pemberitaan. *Keempat*, menjunjung tinggi berita-berita off the record. *Kelima*, memerhatikan kesesuaian headline dengan isi beritanya.²⁸

Kebebasan pers harus tetap memegang tegas tanggung jawab etis pers yang mendasarkan diri pada Kode Etik Jurnalistik (KEJ) sebagai cerminan eksistensial dan tanggungjawab etisnya yang meliputi: hak tolak, hak jawab, hak koreksi, *off the record*, serta embargo.²⁹ Terkait dengan tanggungjawab etis tersebut, maka media massa dalam pemberitaannya harus benar-benar membedakan mana yang faktual, reporting dan opinion. Selain itu media massa juga harus menjunjung tinggi berita-berita *off the record*. *Kelima*, memerhatikan kesesuaian *headline* dengan isi beritanya serta harus berusaha untuk melaksanakan tanggung jawab sosialnya sehingga keberadaan media massa tidak sekedar untuk memberi informasi, menghibur, mencari untung namun juga untuk membawa konflik ke dalam arena diskusi.³⁰ Namun dalam proses penyusunan pengaturan rahasia negara tersebut, para pembuat kebijakan khususnya DPR RI harus melakukan komunikasi politik terkait pihak-pihak terkait khususnya media massa yang memiliki tingkat resistensi paling kuat dalam pengaturan tersebut. Komunikasi penting untuk proses pembuatan keputusan serta perumusan kebijakan publik yang dibangun. Masalahnya, pengaturan dari pemerintah tidak selalu bersesuaian dengan diharapkan rakyat.

4. Pengaturan Rahasia Negara Sebagai Kebijakan Komunikasi Dari Perspektif Hubungan Negara dengan Media Massa di NTB

Pengaturan rahasia negara dapat memiliki makna positif maupun negatif. Bersifat positif jika pengaturan tentang rahasia negara dimaksudkan untuk kepentingan umum. Namun jika pengaturan masalah rahasia negara ditujukan untuk kepentingan pribadi pejabat-pejabat terkait, maka hal tersebut bersifat negatif. Pengaturan tentang informasi yang dikecualikan dalam UU KIP saja bisa menimbulkan permasalahan di lapangan, karena pemerintah bisa jadi membohongi rakyat, dengan

²⁸ Wahyu Wibowo, *op.cit.* hal. 149

²⁹ *Ibid*, hal. 151-152

³⁰ Susilo Bambang Yudhoyono dan Andi Amir Husri, *op.cit.* hal.3-14

menyatakan bahwa informasi yang seharusnya dapat diketahui oleh rakyat adalah informasi yang dikecualikan. Sedangkan bagi rakyat mereka masih belum memahami informasi apa saja yang harusnya dia ketahui.

Agar pengaturan kebijakan rahasia negara tidak bersifat negatif maka diperlukan penyadaran tentang apa yang dimaksud dengan rahasia negara, untuk kepentingan siapa rahasia negara diatur, serta bagaimana mekanismenya. Hal itu sangat diperlukan guna menghindari penyalahgunaan wewenang oleh oknum yang tidak bertanggungjawab dengan menyatakan suatu hal merupakan rahasia negara demi kepentingan pribadinya.³¹ Keberadaan UU No.14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang sudah ada sebelumnya, yang juga mengatur tentang kebijakan komunikasi merupakan hal lain yang harus dipertimbangkan dalam penyusunan pengaturan kebijakan rahasia negara. Kalangan media mengkhawatirkan, pengaturan rahasia negara dapat menimbulkan benturan kepentingan dengan pengaturan kebijakan komunikasi yang terdapat dalam UU Nomer 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP). Mereka menganggap RUU tentang Rahasia Negara dapat dijadikan senjata oleh pemerintah untuk menolak memberikan informasi publik.

Untuk menghindari perbenturan, maka RUU tentang Rahasia Negara³² dan UU Nomer 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik harus disandingkan. dan dipilih mana yang seharusnya diatur dalam UU tentang KIP mana yang seharusnya diatur dalam RUU tentang Rahasia Negara. Jika pengaturan informasi rahasia negara dalam UU Nomer 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik sudah dianggap cukup maka tidak diperlukan lagi pendefinisian atau kriteria tentang jenis-jenis rahasia negara, sebab setiap undang-undang itu memiliki derajat yang sama, kecuali jika ada hal-hal baru yang mau diatur. Namun sebaliknya, jika UU Nomer 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dianggap tidak sesuai, maka UU tentang KIP harus direvisi.

Langkah tersebut wajib dilakukan karena pada dasarnya pengaturan tentang rahasia negara sebagai sebuah kebijakan komunikasi tidak bisa dipisahkan dari perkembangan sosial, politik dan ekonomi sebuah negara. Pasca reformasi, dimana kebebasan dibuka demikian lebar dengan disahkannya UU Nomer 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang menganut asas *Maximum Access Less Exception (MALE)* maka pengaturan tentang rahasia negara harus disusun dalam suasana kebatinan yang sama.

³¹ Sintesa dari makalah Galang Asmara, "Pengaturan Rahasia Negara dalam Perspektif Tata Pemerintahan yang Baik", tulisan ini disampaikan pada acara Focus Group Discussion di Fakultas Hukum Universitas Mataram, 21 November 2009.

³² Hasil wawancara dengan salah satu pemimpin surat kabar lokal di Nusa Tenggara Barat tanggal 24 November 2009 dan salah satu pemimpin TV Lokal di Nusa Tenggara Barat, tanggal 25 November 2009.

Pengaturan rahasia negara sebagai sebuah kebijakan komunikasi dalam perspektif hubungan negara dengan media massa hendaknya juga harus merujuk pada UU No.40 Tahun 1999 tentang Pers. Inti dari pengaturan yang terdapat dalam pasal-pasal UU tentang Pers adalah untuk melindungi kebebasan pers. Karena itu pengaturan kebijakan rahasia negara seharusnya tidak terlepas dari suasana kebatinan melepaskan pers dari belenggu peraturan yang bersifat otoriter dan mengekang kebebasan pers.³³ Oleh karena itu pengaturan rahasia negara harus dilakukan secara bijak agar tidak membatasi kemerdekaan pers secara berlebihan sebab pada dasarnya keberadaan pers dalam demokrasi adalah sebagai pilar keempat demokrasi yang memiliki misi turut mewujudkan prinsip-prinsip *good governance*.

Kesesuaian antara RUU tentang Rahasia Negara dengan UU tentang Pers merupakan sebuah keniscayaan sebab sebagai sebuah kebijakan komunikasi yang lahir sebelum RUU tentang Rahasia Negara, UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers merupakan kebijakan komunikasi yang ideal karena ikut mengendalikan perkembangan komunikasi yang terjadi pada diri mereka dengan keberadaan Dewan Pers. Sama halnya dengan UU tentang Pers, sebagai sebuah kebijakan komunikasi yang ideal, RUU tentang Rahasia Negara juga harus menjamin kemerdekaan mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan yang dengan secara tegas telah dijamin kemerdekaannya dalam UUD Tahun 1945. Adanya pasal yang bernuansa membuka kembali kemungkinan terjadinya *breidel* terhadap media massa benar-benar harus dicermati dan diputuskan secara bijaksana dengan mempertimbangkan berbagai ketentuan yang telah ada pada undang-undang lainnya. Sebab sebagai sebuah kebijakan komunikasi yang ideal, pengaturan rahasia negara sebagai harus menjamin bahwa masyarakat bisa aktif dan selamat dalam proses komunikasi.³⁴ Dihidupkannya kembali mekanisme *breidel* jelas dapat mengancam keselamatan media massa yang memiliki fungsi kontrol sosial terhadap berjalannya roda pemerintahan.

Selain itu guna menentukan arah formulasi pengaturan kebijakan rahasia negara sebagai kebijakan komunikasi yang ideal terkait dengan media massa, maka pengaturan tentang rahasia negara harus memperhatikan sebuah realitas yang dihadapi media massa bahwa media massa memiliki keempat sifat yang dimilikinya yaitu : *pertama*, posisi sebagai media dengan sifat sebagai perantara. *Kedua*, posisi media sebagai lembaga sosial yang memiliki sifat mengutamakan kepentingan masyarakat. *Ketiga*, posisi media massa sebagai informasi yang memiliki sifat melayani hak mengetahui dan menyatakan pendapat yang dimiliki masyarakat. *Keempat*, posisi media massa sebagai informasi yang memiliki sifat institusional. *Kelima*, posisi media massa sebagai lembaga bisnis yang memiliki sifat memperoleh keuntungan.³⁵

³³ Galang Asmara, *op cit*.

³⁴ Ugboajah dalam Ana Nadya Abrar, *op cit*, hal.16-17

³⁵ *Ibid*, hal.107-108

Untuk itu pengaturan kebijakan rahasia negara sebagai sebuah kebijakan komunikasi yang ideal dari perspektif media massa seharusnya tetap menjamin agar masyarakat dalam hal ini adalah para pekerja media untuk tetap dapat aktif dan selamat dalam proses komunikasi.

III. Kesimpulan dan Rekomendasi

1. Kesimpulan

Pengaturan kebijakan rahasia Negara sebagai sebuah kebijakan komunikasi dilihat dari perspektif hubungan Negara dengan industri media massa terdapat beberapa beberapa isu yaitu : praktek Komunikasi antara negara dengan media massa terkait rahasia intelijen, praktek komunikasi antara negara dengan media massa terkait rahasia jabatan, praktek komunikasi antara negara dengan media massa terkait anggaran.

Pengaturan tentang rahasia negara sebagai sebuah kebijakan komunikasi antara negara dan pers, diantaranya terkait dengan rahasia intelejen dilakukan melalui dua mekanisme yaitu pertama, informasi disampaikan oleh Komandan Korem. Mekanisme *kedua* dalam penyampaian informasi intelijen kepada pers, dilakukan oleh Gubernur NTB langsung setelah pembahasan rapat koordinasi yang diikuti Korem, Polda serta Kesbangpolinmas.

Sementara terkait rahasia jabatan ditinjau dari sudut pentingnya, maka rahasia jabatan itu ditentukan tingkatan klasifikasinya, seperti sangat rahasia, rahasia, konfidensial atau terbatas. Ditinjau dari sudut sifatnya, maka ada rahasia jabatan yang sifat kerahasiaannya terbatas pada waktu tertentu tetapi ada pula rahasia jabatan yang sifat kerahasiaannya terus-menerus. Pengaturan tentang kebijakan komunikasi terkait dengan rahasia jabatan terdapat dalam UU tentang Keterbukaan Informasi Publik yang menyatakan bahwa informasi yang berkaitan dengan rahasia jabatan merupakan informasi publik yang tidak dapat diberikan oleh badan publik. Sedang praktek komunikasi antara negara dengan media massa terkait anggaran, pembatasan akses publik terhadap RAPBD justru dilakukan pada saat RAPBD tersebut sedang dibahas di DPRD.

Berdasarkan perspektif hubungan Negara dengan media massa, terkait pengaturan rahasia negara sebagai sebuah kebijakan komunikasi terdapat berbagai faktor yang dapat menimbulkan resistensi media massa yaitu ketentuan tentang sanksi pidana dan ketidakjelasan dalam pendefinisian rahasia negara.

Penyusunan ketentuan tentang hukum pidana, hendaknya dihindari sanksi tunggal sejauh mungkin, dengan memberikan berbagai jenis sanksi alternatif sehingga ada kebebasan hakim untuk memilih sanksi mana yang adil. Pengaturan kebijakan rahasia negara sebagai

sebuah kebijakan komunikasi yang ideal dari perspektif media massa seharusnya tetap menjamin agar masyarakat dalam hal ini adalah para pekerja media untuk tetap dapat aktif dan selamat dalam proses komunikasi. Untuk itu sedapat mungkin dapat dihindari ketentuan pembreidelan terhadap pers dalam sanksi. Untuk itu kriteria dan definisi tentang rahasia negara harus benar-benar jelas untuk menghindari semakin sulitnya media massa untuk mengakses informasi di daerah karena kurang jelasnya pendefinisian tentang rahasia negara.

Pengaturan dalam RUU tentang Rahasia Negara sebagai sebuah kebijakan komunikasi, jangan sampai bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang ada dalam undang-undang yang pada prinsipnya juga mengatur tentang kebijakan informasi, terutama UU No.14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Pada prinsipnya, setiap media massa sudah memiliki benteng sendiri dalam menjalankan fungsinya sebagaimana digariskan dalam kebijakan redaksional mereka, karena itu hendaknya sanksi pidana dalam RUU tentang Rahasia Negara jika bobot perbuatannya sama harus diselaraskan dengan ketentuan pidana yang ada di UU tentang KIP, UU tentang Pers, UU tentang Penyiaran dan KUHP.

2. Rekomendasi

Pengaturan tentang definisi rahasia negara harus benar-benar jelas untuk menghindari semakin sulitnya media massa untuk mengakses informasi di daerah karena kurang jelasnya pendefinisian tentang rahasia negara.

Ketentuan tentang sanksi pidana dalam RUU tentang Rahasia Negara harus dirumuskan sesuai dengan ketentuan pidana dalam UU tentang KIP, UU tentang Pers, UU tentang Penyiaran dan KUHP.

Ketentuan pembreidelan terhadap pers harus sedapat mungkin dihindari karena sebagai sebuah kebijakan komunikasi yang ideal dari perspektif media massa seharusnya tetap menjamin agar masyarakat dalam hal ini adalah para pekerja media untuk tetap dapat aktif dan selamat dalam proses komunikasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Agus Sudibyo, "RUU Rahasia Negara dan Kebebasan Pers", *Koran Tempo*, Sabtu, 20 Juni 2009.
- Agus Sudibyo, "Senja Kala Kebebasan Pers", *Kompas*, Senin 14 September 2009.
- Ana Nadya Abrar, *Kebijakan Komunikasi: Konsep, Hakekat dan Praktek*. Yogyakarta : Gava Media, 2008
- Lukas Luwarso, *Ancaman Kebebasan Pers*, Jakarta: Dewan Pers dan UNESCO, Juni 2002
- Naresh Maholtra, *Basic marketing research : applications to contemporary issues 5th ed.* Prentice Hal. London, 2002.
- Siregar dalam Wahyu Wibowo, *Menuju Jurnalisme Beretika*, Jakarta : KOMPAS, 2009.
- Susilo Bambang Yudhoyono dan Andi Amir Husri, *Komunikasi Politik dan Demokratisasi di Indonesia*, dalam Politik, Demokrasi dan Manajemen Komunikasi , Jakarta: Galang Press, 2002.
- Sab Abede Pareno, *Manajemen Berita*, Surabaya : Papyrus, 2003
- Teguh Santosa dkk , *Komisi I, Senjata-Satelit-Diplomasi*, Jakarta: PT. Suara Harapan Bangsa, 2009
- Werner J. Severin dan James W Tankard, *Teori Komunikasi*, Jakarta: Prenada media, 2005.

Makalah:

Galang Asmara, "Pengaturan Rahasia Negara dalam Perspektif Tata Pemerintahan Yang Baik", tulisan ini disampaikan pada acara *Focus Group Discussion* di Fakultas Hukum Universitas Mataram, 21 November 2009.

Internet (Karya non-Individual:

<http://www.antaranews.com/berita/1252398135/masyarakat-pers-tolak-pengesahan-ruu-rahasia>- Negara diakses tanggal 1 September 2010.

Daftar Wawancara :

1. Salah Satu Pemimpin Surat Kabar Lokal di Nusa Tenggara Barat , tanggal 24 November 2009
2. Salah satu Pemimpin TV Lokal di Nusa Tenggara Barat tanggal 25 November 2009.
3. Salah Satu Kepala Seksi Korem 162 Wira Bhakti Nusa Tenggara Barat, tanggal 24 November 2009
4. Kepala Bagian Bantuan Hukum Pemda NTB, tanggal 23 November 2009

Dokumen :

UU tentang Keterbukaan Informasi Publik

RUU tentang Rahasia Negara

Peraturan Komisi Informasi No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Layanan Informasi Publik

Laporan Penelitian Formulasi Pengaturan Kebijakan Rahasia Negara Dari Perspektif Industri Media

**ANALISA POTENSI SEKTOR USAHA STRATEGIS DAERAH
SEBAGAI PERTIMBANGAN KEBIJAKAN PEMBENTUKAN BADAN
USAHA MILIK DAERAH (BUMD)
(Studi di Provinsi Sumatera Barat, Nusa Tenggara Barat dan
Kalimantan Selatan)**

Achmad Sani Alhusain¹

Abstract

Most local governments are trying to increase their revenue through establishing local government enterprise. Currently, a lot of enterprises are fail to contribute on the increase of the local revenue. It is believed that local does not consider enough the local potencial strategic business sectors in building a local government enterprise. The research is conducted to know whether the policy of establishing local government enterprise has considered the strategic business sector or not. By using the qualitative method and gather information through interview. The result shows that most of existing local government enterprises have considered few of the strategic business sectors. Unfortunately, there are many local potencial strategic business sectors still waiting to be utilized in order to increase local budget revenue.

Abstrak

Banyak pemerintah daerah berusaha untuk meningkatkan pendapatan daerahnya melalui pembentukan perusahaan milik daerah/Badan Usaha Milik Daerah. Banyak Perusahaan daerah yang dibentuk kurang memberikan kontribusi pada peningkatan pendapatan daerah. Hal ini disinyalir, daerah kurang mempertimbangkan mempertimbangan potensi sektor usaha strategis yang dimiliki untuk dikembangkan dalam bentuk perusahaan daerah. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui apakah kebijakan pembentukan BUMD sudah mempertimbangkan potensi sektor usaha strategis daerah tersebut atau belum. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dan mengumpulkan informasi melalui wawancara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar BUMD yang ada telah mempertimbangkan beberapa potensi sektor usaha strategis yang dimiliki daerah. Sayangnya, masih banyak potensi sektor usaha strategis daerah yang masih

¹ Penulis adalah Peneliti Muda Bidang Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Setjen DPR RI, email: sani_alhusain@yahoo.com.

belum dimanfaatkan dan dikelola untuk meningkatkan pendapatan daerah.

Kata Kunci: Sektor Usaha Strategis Daerah, Perusahaan Daerah, Badan Usaha Milik daerah, Pendapatan Daerah.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Sejak Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diundangkan, persoalan kemampuan daerah secara ekonomi dan politis menjadi ramai diperbincangkan. Salah satu isu yang menarik adalah seputar daya dukung sumber pendapatan daerah dalam menggantikan penerimaan yang diperoleh dari pemerintah pusat. Isu ini cukup strategis mengingat pelaksanaan otonomi juga dapat diartikan sebagai kemandirian daerah dari sisi pembiayaan pembangunan.

Selama ini sumber penerimaan daerah terdiri dari sumbangan pemerintah pusat, pajak daerah dan penerimaan lain seperti laba perusahaan daerah. Dengan berkurangnya porsi subsidi pemerintah pusat, tidak ada jalan lain yang perlu dilakukan pemerintah daerah adalah menggali dan mengotimalkan sumber pendapatan asli daerah. Hal ini menjadi pekerjaan rumah setiap pemerintah daerah. Permasalahannya adalah mampukah daerah melakukannya mengingat keterbatasan sumber pendapatan daerah, khususnya bagi daerah yang miskin sumber daya alam? Jawabannya akan sangat tergantung pada proses “restrukturisasi” sumber-sumber penerimaan daerah. Pasalnya, rata-rata pemerintah daerah sebenarnya sudah mempunyai sumber-sumber pendapatan yang potensial namun pada saat ini berada dalam kondisi yang belum optimal pemanfaatannya. Salah satu sumber pendapatan potensial daerah yang perlu diperbaiki dan dioptimalkan adalah perusahaan daerah atau dikenal dengan badan usaha milik daerah (BUMD).²

Secara konseptual, BUMD didirikan atas dasar dualisme fungsi dan peranan, dimana disatu pihak mengemban tugas untuk mengembangkan perekonomian daerah melalui perannya sebagai institusi *public service*. Pada saat yang sama, BUMD juga diharapkan mampu menghasilkan laba dari usahanya selaku pelayan masyarakat. Secara implisit, BUMD dijadikan sumber dana APBD. Dalam ketentuan, BUMD diwajibkan menyetorkan bagian labanya sebagai dana pembangunan daerah sebesar 55% dari laba bersih tahunan. Dengan dua tugas yang berat ini, pemerintah daerah harus serius mengelola badan usaha ini agar dapat menjalankan amanatnya sebagai badan yang

² Eko Yulianto, “BUMD: Potret Buram Perusahaan Daerah”, *Institute for Public Finance and Policy Studies*. Yogyakarta. 2000. <http://ekojulianto.tripod.com/articles/bumd.htm>, diunduh pada tgl.28 Maret 2009.

menyediakan pelayanan publik, sekaligus menghasilkan sumber dana untuk menambah besaran APBD.³

Saat ini Rancangan Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) telah masuk dalam Prolegnas. Diharapkan, hadirnya undang-undang ini akan dapat menjadi payung hukum yang jelas bagi pemerintah daerah dalam melakukan pengelolaan suatu badan usaha milik daerah. Selain itu, pemerintah daerah dituntut untuk membenahi pengelolaan Perusahaan Daerah/BUMD yang ada agar lebih optimal. Dengan undang-undang ini, diharapkan pula tidak menutup kesempatan daerah untuk mengeksploitasi potensi daerahnya dengan mengidentifikasi sektor usaha strategis yang dapat memberi kontribusi pendapatan bagi daerah melalui pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

B. Perumusan Masalah

Banyak pemberitaan yang menyebutkan bahwa kebijakan daerah untuk membentuk Perusahaan Daerah/BUMD kurang tepat sehingga tidak memberikan nilai tambah atas anggaran daerah yang dialokasikan sebagai modal. Disinyalir, daerah kurang mempertimbangkan dengan matang rencana pembentukan Perusahaan Daerah/BUMD tersebut. Perusahaan Daerah/BUMD yang dibentuk seringkali tidak sejalan atau sesuai dengan potensi sektor usaha strategis daerahnya sehingga optimalisasi pengusahaan sumber daya alam tidak dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kepentingan masyarakat daerah tersebut. Disamping itu, banyak Perusahaan Daerah/BUMD yang tidak dikelola dengan baik (profesional) sehingga kurang atau bahkan tidak dapat menghasilkan keuntungan sampai mengalami kerugian yang pada akhirnya tidak dapat memberikan kontribusi bagi peningkatan pendapatan daerah. Kondisi dan permasalahan ini harus menjadi perhatian daerah mengingat kewenangan pembentukan Perusahaan Daerah/BUMD ini ada ditangannya.

Seiring dengan akan segera dibahasnya Rancangan Undang-Undang tentang BUMD oleh pemerintah dan DPR maka menjadi penting untuk mengetahui apakah potensi sektor usaha strategis daerah sudah menjadi bahan pertimbangan untuk suatu kebijakan pembentukan perusahaan daerah/BUMD. Namun demikian, sebelumnya perlu digali mengenai apa yang menjadi potensi sektor usaha strategis daerah yang dapat dikembangkan dan apa saja sektor usaha yang sudah ditangani daerah dalam suatu Perusahaan Daerah/BUMD dan bagaimana pengelolaannya, sehingga pertanyaan dalam penelitian ini adalah:

1. Apa saja potensi sektor usaha strategis yang dimiliki daerah?
2. Apa saja sektor usaha strategis daerah yang sudah dikelola oleh sebuah BUMD dan bagaimana pengelolaannya?
3. Apakah sektor usaha strategis daerah sudah menjadi pertimbangan kebijakan pembentukan BUMD?

³ *Ibid.*

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui potensi sektor usaha strategis yang dimiliki daerah.
2. Untuk mengetahui sektor usaha strategis daerah apa saja yang sudah dikelola oleh sebuah BUMD dan bagaimana pengelolaannya.
3. Untuk mengetahui apakah sektor usaha strategis daerah sudah menjadi pertimbangan kebijakan pembentukan BUMD.

Hasil temuan penelitian lapangan ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi bagi para pembuat kebijakan. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi informasi awal bagi DPR dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang BUMD.

D. Kerangka Pemikiran

Dasar hukum yang memayungi lahirnya Badan Usaha Milik Daerah adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 yang menyebutkan bahwa Indonesia dibagi dalam wilayah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang mempunyai Pemerintah Daerah (Pemda) dan menjalankan otonomi yang seluas-luasnya. Pemda berusaha meningkatkan Pendapatan Asli Daerah melalui pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Disamping itu, ada pengaturan mengenai Perusahaan Daerah dalam UU No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Daerah juga diberi kewenangan yang dituangkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa salah satu sumber pendapatan daerah adalah hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Dasar hukum yang mendukung BUMD ini tidak hanya sampai ditingkat undang-undang tetapi daerah juga didukung oleh Peraturan Daerah yang menyebutkan bahwa setiap perusahaan daerah diatur dengan Perda atas kekuasaan Peraturan Perundang-undangan di atas.

Otonomi daerah, selain memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengelola daerahnya masing-masing, tetapi juga memberikan kesempatan kepada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) untuk mengelola potensi-potensi usaha yang ada di daerah. Berdasarkan data Badan Kerjasama BUMD Seluruh Indonesia (BKSBUMDSI), jumlah BUMD hingga kini mencapai 1.174, yang terdiri dari sektor perbankan, rumah sakit daerah, PDAM, pasar, properti, logistik, dan sebagainya.⁴

Usaha-usaha daerah yang dapat dan perlu dikorporasikan atau *corporatized* yaitu usaha-usaha yang dapat memberikan laba usaha yang sehat dalam arti tidak perlu mempergunakan regulasi dari pemerintah

⁴ Format Ideal Pengelolaan BUMD, <http://www.businessreview.co.id/>, diunduh pada tgl 1 April 2009.

atau semacam “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.⁵ Usaha-usaha ini dapat dikelompokkan menjadi tiga jenis BUMD yaitu:⁶

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.

Berbicara soal BUMD tidak akan terlepas dari potensi ekonomi yang dimiliki setiap daerah. Oleh karena itu, daerah harus dapat mengenali dengan baik potensi yang dimilikinya. Made Suwandi, Direktur Urusan Pemerintahan Daerah Depdagri dalam presentasinya pada *Forum Group Discussion* (FGD) (2009) mengatakan bahwa potensi ekonomi daerah bukan hanya yang bersifat umum seperti sumber daya alam sebagai acuan prioritas sektor usaha strategis yang akan dikembangkan melalui BUMD tapi juga daerah harus dapat mengidentifikasi potensi internal BUMD yang akan dibentuk seperti: aspek keuangan, sumber daya manusia, kemampuan manajerial, sarana prasarana dan unsur-unsur internal lain yang dibutuhkan BUMD. Disamping itu, potensi lain yang harus juga diidentifikasi adalah potensi eksternal BUMD dimana sebelum BUMD dibentuk harus terlebih dahulu mempertimbangkan hasil analisa pasar, iklim persaingan, kemungkinan kemitraan dan misi yang ditugaskan. Kesemua potensi yang harus diidentifikasi ini akan dapat memperjelas sektor usaha prioritas apa yang akan dimiliki daerah sebagai Badan Usaha.⁷

Sejalan dengan itu, Jusmaliani, Peneliti Utama LIPI bidang Kajian Ekonomi dalam makalahnya yang disampaikan pada *Forum Group Discussion* (2009) juga menyampaikan bahwa apabila daerah mempunyai rencana untuk membentuk Perusahaan Daerah/BUMD/BUMN penting kiranya mempertimbangkan usaha-usaha strategis yang memiliki hubungan yang luas dan yang membutuhkan

⁵ Joedo dan Dwidjowijoto, *Reinventing BUMD*, PT. Elex Media Komputindo, Garmedia, Jakarta, 2006, hal 143-145.

⁶ *Ibid*.

⁷ Makalah Made Suwandi tentang “Peranan BUMD dalam Perekonomian Daerah”, Direktur Urusan Pemerintahan Daerah. Presentasi dalam *Forum Group Discussion* Tim Ekonomi. 2009.

pengelolaan tingkat tinggi, seperti industri baja. Disamping itu, perlu mempertimbangkan sifat usaha yang memiliki skala ekonomi yang besar (monopoli alamiah) dan hasil dari yang diperoleh dapat mengurangi pengangguran.⁸

Komisaris Utama PERUSDA Batubara Kabupaten Lahat, Sumatera Selatan, Marwah M. Diah berpendapat bahwa Daerah dalam mengelola sumber daya alam ataupun potensi yang dimiliki harus sesuai dengan kondisi masing-masing (*comparative advantage*). Prinsip manajemen daerah harus fokus agar menghindari pendirian BUMD yang bergerak dalam sektor pariwisata sebagai contoh yang pada kenyataannya daerah tersebut tidak memiliki sumber daya alam, sumber daya manusia dan potensi wisata.⁹

Sebagai BUMD, kontribusi utama yang diharapkan masyarakat adalah Badan usaha ini harus dapat memberikan kontribusi berupa keuntungan yang dapat memberikan sumbangan bagi Anggaran Daerah yang dapat memberikan dukungan dalam usaha pembangunan daerah. Menurut Marwah, BUMD harus didayagunakan sebagai lembaga bisnis yang menjadi sumber pendapatan asli daerah (PAD) bagi kemakmuran masyarakat. Hal lain yang menjadi harapan dibentuknya BUMD adalah kesejahteraan masyarakat dapat meningkat dengan adanya pemenuhan kualitas pelayanan yang disediakan BUMD.¹⁰

E. Metodologi Penelitian

1. Metode penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Sedangkan analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif yaitu analisis dengan mendasarkan pada data primer dan sekunder, yang kemudian dari hasil pembahasan diambil kesimpulan dan rekomendasi.

2. Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam guna memperoleh keterangan yang lengkap dari pihak-pihak yang mengetahui pasti dan berhubungan erat dengan pengelolaan BUMD. Adapun pihak yang dijadikan sumber data primer ini adalah Kepala Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) untuk mengetahui rencana prioritas pembangunan daerah khususnya yang berhubungan dengan pengembangan BUMD, Kepala Dinas Pendapatan Daerah (DISPENDA) untuk mengetahui perkembangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan Perusahaan Daerah atau BUMD yang ada saat ini untuk

⁸ Makalah Jusmaliani, "Peningkatan Kinerja BUMD" Peneliti Utama LIPI bidang Kajian Ekonomi. Presentasi dalam *Forum Group Discussion* Tim Ekonomi. 2009.

⁹ Format Ideal Pengelolaan BUMD, *op. cit.*

¹⁰ *Ibid.*

mengetahui sejauh mana rencana, pelaksanaan dan harapan pengurus BUMD. Sedangkan data sekunder diperoleh melalui studi literatur dari hasil penelitian yang dilakukan sebelumnya, buku, internet dan data-data angka yang diperoleh Badan Pusat Statistik.

3. Lokasi Penelitian

Adapun lokasi penelitian adalah Kota Padang Provinsi Sumatera Barat, Kota Lombok Provinsi Nusa Tenggara Barat, dan Provinsi Kalimantan Selatan. Alasan dipilihnya 3 (tiga) provinsi ini sebagai daerah penelitian adalah karena ketiga provinsi ini mempunyai tingkat ratio kontribusi BUMD terhadap PADnya rata-rata paling tinggi dibandingkan dengan provinsi lain. Menurut data tahun 2004, Provinsi Sumatera Barat tingkat ratio BUMD terhadap PAD sebesar 9,63%, Provinsi Nusa Tenggara Barat sebesar 9,02% dan Provinsi Kalimantan Selatan 8,99%. Oleh karena itu, sangat menarik untuk menggali kinerja BUMD yang sudah ada dan kemungkinan pembentukan BUMD baru di ketiga provinsi ini.

4. Waktu Penelitian

Untuk melakukan penelitian lapangan, waktu yang diambil berdasarkan daerah penelitian adalah Kota Padang Provinsi Sumatera Barat pada tanggal 27 April – 3 Mei 2009, dilanjutkan Kota Lombok Provinsi Nusa Tenggara Barat pada 13 – 19 Juli 2009, dan Provinsi Kalimantan Selatan pada 5 – 11 Oktober 2009.

II. Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Potensi Sektor Usaha Strategis Daerah

1. Sumatera Barat

Sumatera Barat memiliki potensi sumber daya alam yang cukup banyak. Dengan luas Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) mencapai 186.580 km² dan panjang garis pantai 2.420.357 km, sektor kelautan dan perikanan sangatlah bernilai. Potensi perairan di Sumatera Barat antara lain ikan laut, ikan air tawar, mangrove, terumbu karang, padang lamun, rumput laut, penyu dan lain-lain. Daerah pesisir pantai, terutama kawasan Kepulauan Mentawai menghasilkan banyak kelapa.¹¹

Sebagian besar kawasan pegunungan Sumatera Barat masih merupakan hutan alami dan dilindungi. Hutan tropisnya dapat dijumpai berbagai spesies langka misalnya *rafflesia arnoldii* (bunga terbesar di dunia), harimau sumatera, siamang, tapir, rusa, beruang, dan berbagai jenis burung dan kupu-kupu. Di daerah perbukitan dan pegunungan terdapat perkebunan karet, cengkeh, dan lada.¹²

¹¹ BPS, Sumatera Barat Dalam Angka, 2008

¹² *Ibid.*

Potensi pertanian Sumatera Barat meningkat, hal ini diperoleh dari bertambahnya luas panen padi sebesar 1.03% dari 2004 ke 2005. Hal yang sama terjadi pada palawija, luas panennya bertambah 12,53%. Di sektor peternakan, komoditas utamanya adalah sapi potong. Jenis ternak terdiri atas kelompok ternak besar meliputi sapi perah, sapi potong, kerbau, kambing dan babi serta sebagian kecil kuda dan domba; dan kelompok ternak kecil yang terdiri atas ayam ras, ayam buras dan itik.¹³

Sumatera Barat juga kaya akan bahan-bahan tambang. Sektor ini dibagi dalam tiga jenis usaha, yaitu bahan galian strategis (golongan A), bahan galian vital (golongan B) dan bahan galian industri (golongan C). masuk dalam kategori golongan A antara lain batu bara dan bitumen padat (*oil-shale*). Jenis bahan tambang yang diusahakan dengan skala besar hanyalah batubara. Sejumlah daerah yang memiliki potensi batu bara antara lain Kota Sawahlunto dengan total cadangan 104,8 juta ton, kabupaten Sawahlunto dengan total cadangan mencapai 76 juta ton, Kabupaten Pesisir Selatan dengan jumlah cadangan 4 juta ton serta beberapa daerah lainnya.¹⁴

Selain potensi yang telah dikemukakan di atas, pariwisata merupakan sektor yang berpeluang besar untuk dikembangkan. Tetapi potensi pariwisata di Sumatra Barat tidak sebesar potensi pariwisata di Bali atau Yogyakarta. Obyek wisata di Sumatera Barat cukup beragam, meliputi wisata alam, wisata budaya, dan wisata sejarah.¹⁵

2. Nusa Tenggara Barat

Potensi areal pertanian yang dapat diusahakan dan dikembangkan dalam rangka menunjang ketahanan pangan dan pengembangan sektor agribisnis adalah 1.106.599 ha, dan baru dimanfaatkan untuk kegiatan pertanian mencapai 49.893 ha. Komoditas tanaman pangan dan hortikultura yang banyak dikembangkan dan menguntungkan bagi masyarakat petani antara lain adalah: kedelai, kacang tanah, jagung kacang hijau, cabe, bawang merah, mangga, pisang dan nanas. Di samping sembilan jenis komoditas unggulan daerah, komoditas hortikultura lain yang dapat dikembangkan adalah kentang, wortel, apel, dan anggur.¹⁶

Luas hutan berdasarkan data dinas kehutanan Provinsi NTB tahun 2006 seluas 1.098.744,08 ha. Produksi hasil hutan menurut jenis kayu yaitu jati, rimba, dan dua bunga. Sedangkan hasil hutan non kayu yaitu kayu bakar, rotan, air madu, asam, bambu, kayu bulat, kayu gergajian, dan akar lontoh.¹⁷

Nusa Tenggara Barat juga mempunyai potensi sumber daya pesisir dan laut yang cukup tinggi, dengan luas perairan lautnya sekitar

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ BPS, Nusa Tenggara Barat Dalam Angka, 2008.

¹⁷ *Ibid.*

29.159,04 km², panjang pantai 2.333 km² dan perairan karang sekitar 3.601 km². Potensi lestari perikanan sekitar 102.804 ton/tahun, yang terdiri dari perairan pantai sebesar 67.906 ton/tahun, perairan lepas pantai sekitar 61.957 ton/tahun dan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) sekitar 298.576 ton/tahun. Provinsi NTB membagi wilayahnya menjadi 3 (tiga) wilayah pengembangan perikanan, yaitu: Pulau Lombok, Pulau Sumbawa Bagian Barat dan Pulau Sumbawa Bagian Timur. Pengembangan perikanan budidaya laut, payau, maupun air tawar menjadi perhatian utama untuk dikembangkan seperti budidaya tambak udang, rumput laut, kerang, mutiara, abalone, lobster, kerapu dan budidaya ikan karang lainnya yang mempunyai nilai ekonomis tinggi.¹⁸

Provinsi Nusa Tenggara Barat kaya dengan sumber daya mineral dan energi. Terdapat enam jenis bahan galian mineral logam, dan yang telah memperoleh izin baik segi eksplorasi maupun eksploitasi adalah lima jenis bahan galian yaitu emas, perak, tembaga, pasir besi, dan timbal atau timah hitam, sedangkan belerang jumlahnya belum ekonomis untuk diproduksi.¹⁹

Nusa Tenggara Barat merupakan salah satu daerah produsen dan pemasok utama ternak potong dan bibit untuk kebutuhan berbagai daerah di Indonesia dan masih terbuka potensi untuk ekspor. Sapi NTB adalah jenis (ras) sapi Bali yang termasuk komoditas unggulan NTB serta memiliki pasar domestik dan ekspor. Di samping sapi dan kerbau, komoditas penunjang lainnya adalah babi, kambing & kuda, ayam, dan itik.²⁰

Lombok Tengah merupakan salah satu daerah tujuan wisata di provinsi NTB. Deretan pantai-pantainya yang berpasir putih sangat eksotis dan menghadap langsung ke samudra Hindia. Keseharian yang masih menjaga tradisi leluhur di dusun Sade dan Tansang-Angsang, dua desa cagar budaya menggambarkan bagaimana etnik Sasak menjalani kehidupan pada masa-masa awal peradabannya. Tenun tradisional di Sukare, kerajinan gerabah di Penujak, barang-barang antik terbuat dari Ketak dan rotan di desa Beleka, semuanya sangat mendukung perkembangan pariwisata di daerah ini. Disamping itu, ditunjang dengan upacara-upacara tradisional yang unik dan tidak sedikit yang masih menebarkan daya magis masih dipraktikkan oleh etnik pewaris pulau Lombok ini.²¹

3. Kalimantan Selatan

Pertanian merupakan sektor usaha yang berkontribusi besar terhadap PDRB Provinsi Kalimantan Selatan. Pada sektor pertanian tanaman pangan komoditi utama yang dikembangkan adalah padi sawah

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

dan padi sebagian lagi adalah palawija. Lahan yang digunakan dalam rangka memproduksi tanaman pangan pada umumnya menggunakan lahan sawah yang terdiri dari lahan basah dan perairan pasang surut. Selain mengembangkan sektor pertanian, Provinsi Kalimantan Selatan juga mempunyai sektor perkebunan antara lain, Perkebunan karet, teh, kopi, sawit, kakao, lada, vanili, dan kelapa.²²

Pada sektor kehutanan, berkembang hutan rakyat guna menunjang pembangunan hutan yang berkelanjutan. Selain itu juga, telah dikembangkan Hutan Tanaman Industri (HTI) dan Hak Pengusahaan Hutan (HPH). Produksi sektor kehutanan terdiri dari dua jenis yaitu kayu dan non kayu. Hasil hutan non HPH berupa kayu bulat pada tahun 2004 adalah sebesar 719.980,01 m³ dan kayu olahan sebesar 1.568.715,38 m³. Produksi rotan adalah sebesar 239.206 ton; produksi kayu manis adalah sebesar 1.056 ton, produksi karet adalah sebesar 91.406 ton.²³

Sektor perikanan yang meliputi perikanan laut dan perikanan darat juga dikembangkan oleh provinsi ini. Khusus perikanan laut hanya terdapat pada 5 kabupaten yaitu: Kabupaten Batola, Banjar, Tala, Tanah Bumbu dan Kota Baru. Upaya pengembangan perikanan darat dilakukan melalui tambak, kolam dan keramba. Sektor peternakan di Provinsi Kalimantan Selatan dikembangkan 3 (tiga) jenis ternak yang terdiri dari ternak besar (sapi, kerbau, kuda), ternak kecil (kambing, domba, babi) dan jenis unggas (ayam dan itik).²⁴

Sektor pertambangan di Provinsi Kalimantan Selatan di dominasi oleh migas dan batu bara. Potensi tambang di Kalimantan Selatan dikelompokkan dalam 3 kelompok yaitu: tambang golongan A, tambang golongan B, dan tambang golongan C. Kelompok tambang golongan A antara lain terdiri dari batubara, minyak bumi, dan biji nikel. Kelompok tambang golongan B antara lain terdiri dari biji besi, biji mas, dan krikil intan. Kelompok tambang golongan C antara lain terdiri dari batu gamping, marmer, dan kaolin.²⁵

Pariwisata di daerah Kalimantan Selatan termasuk sektor usaha yang juga potensial untuk dikembangkan. Daerah Kalimantan Selatan memiliki beberapa obyek wisata yang menarik. Obyek tersebut berupa wisata alam yang terdiri dari banyak sungai, hutan, danau, dan pegunungan, serta wisata budaya dan sejarah berupa peninggalan beranekaragam seni dan budaya.²⁶

Potensi ekonomi dan perdagangan di Kalimantan Selatan pada dasarnya cukup baik dan prospektif, mengingat letak geografisnya yang langsung berbatasan dengan Laut Jawa. Provinsi ini selanjutnya dapat dikembangkan sebagai pusat ekonomi/perdagangan antar provinsi yang

²² BPS, Kalimantan Selatan Dalam Angka, 2008.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

antara lain meliputi Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah, Sulawesi Tengah, Selatan, dan Utara.²⁷

4. Analisa Potensi Sektor Usaha Strategis Daerah

Ketiga provinsi ini memiliki karakteristik potensi sektor usaha strategis daerah yang hampir sama yaitu pada sektor Pertanian, Perkebunan, Peternakan, Perikanan dan Pertambangan serta Pariwisata. Namun demikian, setiap daerah tersebut memiliki potensi sektor usaha strategis prioritas yang akan dikembangkan. Melihat potensi sektor usaha daerah Provinsi Sumatera Barat yang ada, penekanan pengembangannya dapat diarahkan pada sektor perkebunan, perikanan dan pariwisata. Hal ini menjadi pertimbangan karena provinsi ini memiliki lahan perkebunan yang cukup luas dan jenis komoditi yang spesifik yaitu sawit, gambir, kakao serta karet. Disamping itu, provinsi ini berdampingan langsung dengan lautan luas yang dapat menghasilkan komoditi perikanan yang sangat potensial. Kontur daerah Sumatera Barat yang terdiri dari perbukitan dan pantai kiranya sektor pariwisata dapat juga diandalkan sebagai sektor usaha strategis daerah. Ketiga sektor unggulan ini perlu dikelola dengan baik dan diarahkan untuk dapat masuk bukan hanya dipasar di dalam negeri tapi juga luar negeri.

Untuk Nusa Tenggara Barat, dilihat dari karakteristik dan potensi daerahnya, peternakan dan pariwisata merupakan potensi daerah yang harus mendapatkan perhatian pemerintah daerah untuk dikembangkan dan dikelola dengan baik. Peternakan yang harus menjadi perhatian adalah peternakan sapi Nusa Tenggara Barat yang sudah terkenal dan sudah dapat diterima dipasar baik domestik maupun manca negara. Disamping itu, alam Nusa Tenggara Barat yang dikelilingi lautan tentunya memiliki potensi pantai yang dapat dikembangkan sebagai alternatif pariwisata pantai Indonesia disamping Bali baik untuk wisatawan domestik maupun manca negara.

Untuk Provinsi Kalimantan Selatan memiliki kelebihan pada potensi daerah dari perkebunan, kehutanan dan pertambangan. Pada sektor perkebunan provinsi ini memiliki komoditi yang sangat diandalkan yaitu kelapa, karet, sawit dan kopi. Untuk sektor kehutanan provinsi ini terkenal dengan hutan yang menghasilkan kayu yang melimpah dan rotan. Disamping itu, tidak kalah unggulnya bahwa provinsi ini kaya akan bahan tambang batubara dan migas yang merupakan komoditas ekspor.

Dilihat dari potensi daerah ini, maka kiranya pemerintah daerah perlu melakukan pengelolaan yang profesional untuk mengoptimalkan potensi ini agar dapat menghasilkan sumber pendapatan daerah. Artinya bahwa pemerintah daerah harus membuat suatu kebijakan untuk mensejahterakan masyarakatnya atau berusaha meningkatkan

²⁷ *Ibid.*

Pendapatan Asli Daerahnya melalui pengembangan pengelolaan potensi daerah ini.

B. Sektor Usaha BUMD dan Pengelolaannya

1. Sektor Usaha BUMD Sumatera Barat

Bank Nagari

PT. Bank Nagari merupakan nama lain dari Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat yang secara resmi berdiri pada tanggal 12 Maret 1962. Dasar pemikiran pembentukannya adalah perlunya suatu lembaga keuangan yang berbentuk Bank, yang secara khusus membantu pemerintah dalam melaksanakan pembangunan di daerah. Saat ini Bank Nagari telah berstatus sebagai Bank Devisa serta telah memiliki Unit Usaha Syariah. Bank Nagari juga merupakan Bank Pembangunan Daerah pertama yang membuka Kantor Cabang di Luar Daerah.²⁸

Ruang lingkup kegiatan operasional yang dapat dilakukan oleh Bank Nagari yakni sebagai berikut.²⁹

- a. Memberikan berbagai fasilitas perkreditan kepada dunia usaha dan pihak lain yang membutuhkannya.
- b. Melakukan penyertaan modal pada perusahaan-perusahaan yang dinilai layak untuk dikembangkan melalui aktifitas penyertaan modal tersebut.
- c. Menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk giro, tabungan dan deposito.
- d. Melakukan pemberian jasa perbankan lainnya seperti kiriman uang, inkasso, bank garansi, kliring, *safe deposit box* dan lain sebagainya.
- e. Melakukan kegiatan pengolahan keuangan Pemerintah Daerah.
- f. Melakukan pengembangan sarana perbankan melalui pembukaan Kantor Cabang dan pembinaan Lumbung Pitih Nagari (LPN).

Kepala Badan Perencanaan Daerah Provinsi Sumatera Barat menyatakan bahwa Bank Nagari selaku bank daerah telah memperlihatkan pengelolaan perusahaan daerah yang profesional dan perkembangan usahanya sangat baik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan memberikan kontribusi terhadap pendapatan daerah.³⁰ Sejalan dengan itu, Direktur Bank Nagari menjelaskan bahwa pengelolaan Bank ini mengikuti persyaratan yang ditetapkan dalam UU dan peraturan tentang BI. Sehingga pengawasannya pengelolaannya pun sangat ketat disamping pengawasan yang dilakukan oleh pemegang saham (pemerintah daerah). Saat ini kepemilikan bank Nagari 100% dimiliki daerah baik provinsi maupun kabupaten. Bank Nagari telah memiliki cabang di Jakarta dengan pertimbangan banyaknya orang Sumatera Barat yang merantau untuk melakukan usaha sehingga

²⁸ Bank Nagari, *Profil Perusahaan PT Bank Nagari*, 2008.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Hasil wawancara dengan Kepala Badan Perencanaan Daerah pada tgl. 28 April 2009.

penempatan cabang ini diharapkan dapat memfasilitasi masyarakat perantau ini. Direktur Bank Nagari menambahkan bahwa sementara ini Bank Nagari belum mendapatkan kendala yang berarti dalam pengelolaannya. Hal ini disebabkan karena profesionalisme yang ditanamkan dan kepercayaan dan rasa memiliki masyarakat yang tinggi terhadap bank ini.³¹

Menurut Kepala Biro Perekonomian Provinsi Sumatera Barat, Bank Nagari merupakan salah satu Perusahaan Daerah/BUMD yang memiliki kinerja yang baik terutama dalam memberikan kontribusinya kepada APBD. Kinerja Perusahaan Daerah/BUMD ini semakin baik setelah Bank Nagari berubah dari Perusahaan Daerah (PD) menjadi Perseroan Terbatas (PT). Ditambahkannya, perubahan bentuk ini membuat sumber daya manusia dan pengelolaannya menjadi lebih profesional, sehingga meningkatkan kepercayaan masyarakat akan kinerja perusahaan ini.³²

Hal berbeda disampaikan oleh Pejabat Dispenda yang menyatakan bahwa perubahan Bank Nagari dari Perusahaan Daerah (PD) menjadi Perseroan Terbatas (PT) mengkhawatirkan posisi kepemilikan Pemerintah Daerah atas perusahaan tersebut. Kekhawatiran ini didasarkan pada semakin fleksibelnya kebutuhan pendanaan yang ditetapkan oleh Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) akan membuat semakin kecil kepemilikan Pemerintah Daerah atas Perusahaan tersebut karena kurang fleksibelnya pembahasan antara Pemerintah Daerah dengan DPRD dalam menentukan penyertaan dana yang akan diberikan kepada Perusahaan. Akibatnya kontribusi terhadap APBD pun akan berkurang.³³

PDAM Kota Padang dan Kota Bukit Tinggi

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Padang dan Kota Bukit Tinggi merupakan perusahaan daerah yang bergerak di sektor usaha penyediaan air bersih. Perusahaan daerah ini dibangun untuk memenuhi kebutuhan air bersih masyarakat kota padang dan Kota Bukit Tinggi. Dengan pembentukan perusahaan daerah ini maka pemerintah daerah membantu masyarakat untuk memperoleh pelayanan air bersih tanpa perlu mengeluarkan biaya yang besar. Dilain pihak, dengan penerapan tarif yang dikenakan kepada masyarakat yang menginginkan pelayanan ini maka daerah pun memperoleh penambahan pendapatan daerahnya dari laba yang diperoleh PDAM.

Direktur Utama PDAM Kota Padang mengatakan bahwa baru sekitar 35% masyarakat kota Padang yang dapat merasakan fasilitas pelayanan air bersih ini. Kendalanya adalah rata-rata pipa air yang

³¹ Hasil wawancara dengan Direktur Bank Nagari pada tgl. 1 Mei 2009.

³² Hasil wawancara dengan Kepala Biro Perekonomian Provinsi Sumatera Barat pada tgl.29 April 2009.

³³ Hasil wawancara dengan Pejabat Dispenda Provinsi Sumatera Barat pada tgl. 29 April 2009.

dimiliki PDAM Kota Padang sudah sangat tua sehingga banyak terjadi kebocoran sehingga anggaran yang digunakan kebanyakan digunakan untuk pemeliharaan atau perbaikan kerusakan. Dengan demikian program penyaluran pipa baru sedikit terhambat. Hal lain yang menjadi kendala adalah masalah tarif, seyogyanya tarif yang dikenakan kepada masyarakat ini dapat menjadi dana pendukung ekstensifikasi pelayanan. Kenyataannya PDAM tidak dapat menaikkan tarif sesuai dengan kebutuhan karena masyarakat akan terbebani. Disamping itu, adanya kewajiban perusahaan untuk menyetorkan dana dari keuntungan kepada APBD sebagai konsekuensi penggunaan anggaran Daerah. Harapannya adalah untuk menutupi kebutuhan masyarakat akan air bersih tentunya sebagai konsekuensi PDAM Kota Padang tidak dapat menaikkan tarif maka Pemerintah daerah dapat menambah penyertaan dananya atau ada kebijakan agar PDAM tidak perlu menyetor sebagian laba perusahaan kepada APBD tapi setoran tersebut secara otomatis dimasukkan kembali kepada PDAM sebagai penambahan penyertaan modal pemerintah daerah.³⁴

Sementara itu, Direktur Umum PDAM Kota Bukit Tinggi mengatakan, perusahaan daerah ini dibentuk melalui Perda No. 3 Tahun 1975. Selama ini sumber air bersih Bukit Tinggi dari Sungai Tanang di Kabupaten Agam. PDAM Bukit Tinggi baru mampu memasok air bersih sekitar 146 liter per detik. Dengan jumlah konsumen yang ada sekarang saja, masih kekurangan debit air sekitar 112 liter per detik. Berdasarkan data yang diperolehnya, saat ini konsumen aktif PDAM Bukit Tinggi tercatat sebanyak 9.640 SR (sambungan rumah), dengan konsumen yang masuk dalam daftar tunggu (*waiting list*) 4.450. Tarif dasar Rp 600/m, Tarif pokok Rp 1340/m dan Tarif jual Rp 1350/m.³⁵

Ditambahkannya, kendala yang dihadapi PDAM Kota Bukit Tinggi adalah Kota Bukit Tinggi mengalami kesulitan menyediakan sumber air bersih karena tidak ada sumber air. Sumber air ini menjadi masalah serius semenjak diterapkannya otonomi daerah. Ego daerah dalam menguasai sumber daya alamnya sangat besar sehingga kabupaten/kota seperti Kota Bukit Tinggi menjadi korban yang sulit memperoleh sumber air untuk diolah. Sekalipun ada persetujuan kerjasama antar daerah, tetapi perlu ada sejumlah dana (kontribusi) yang disetorkan kepada yayasan masyarakat Sumbar (Kabupaten Agam) yang memiliki sumber air sebesar 7% setiap kubikasi air tanah yang terjual, belum lagi harus memiliki saluran pipa yang cukup panjang untuk menarik air dari sumbernya. Hal ini menyebabkan biaya produksi yang tinggi yang berdampak pada tarif yang harus diberlakukan.³⁶

Kendala yang lain adalah pengembangan jangkauan pelayanan. Ekspansi jangkauan pelayanan yang diprogramkan PDAM Kota Bukit Tinggi sedikit banyak terhambat akibat PDAM harus menyetorkan

³⁴ Hasil wawancara dengan Direktur Utama PDAM Kota Padang pada tgl. 1 Mei 2009.

³⁵ Hasil wawancara dengan Direktur Umum PDAM Bukit Tinggi pada tgl. 2 Mei 2009.

³⁶ *Ibid.*

sejumlah dana dari keuntungan yang diperolehnya kepada APBD dilain pihak PDAM tidak bisa begitu saja meningkatkan tarif. Oleh karena itu, hal ini memberatkan perusahaan untuk menambah pelayanan terutama untuk membangun pipanisasi baru untuk menjangkau masyarakat. Dengan adanya kebijakan dari Walikota yang telah disetujui oleh DPRD bahwa PDAM Kota Bukit Tinggi selama 4 tahun ini menyetorkan hasil keuntungan dibawah jumlah yang telah ditentukan yaitu 55% dan sisanya untuk pengembangan perusahaan.³⁷

Kepala Biro Perekonomian Sumatera Barat berpendapat bahwa apabila dilihat dari kontribusi terhadap pendapatan daerah dari Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) memang tidak signifikan, hal ini dapat dimaklumi karena perusahaan daerah ini sejak awal prioritas utamanya adalah bagaimana pemerintah daerah dapat memberikan pelayanan penyediaan air bersih yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat tetapi tidak terlalu memberikan beban biaya yang besar bagi masyarakat. Hal ini akan menjadi berat bagi masyarakat apabila pemenuhan kebutuhan air bersih ini diserahkan kepada pihak swasta yang sifatnya mencari keuntungan (*profit oriented*).³⁸

PT. Grafika Jaya Sumatera Barat

PT Grafika Jaya Sumatera Barat didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Sumatera Barat tanggal 8 Oktober 2007 (Perda No 14 tahun 2007). Perusahaan daerah ini melakukan usaha di bidang percetakan, supplier dan leveransir peralatan kantor dan perdagangan umum. Modal PT. Grafika Jaya Sumbar berasal dari asset Divisi Grafika, setoran modal dari Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat serta Setoran dari Koperasi Karyawan Grafika Padang (Eks. Divisi Grafika PT. Andalas Tua Sakato)³⁹

Direktur Utama PT. Grafika Jaya Drs. Muchlis Avis menginformasikan bahwa perusahaan ini dibangun untuk memberikan pelayanan pencetakan bagi kantor-kantor pemerintahan daerah. Disamping itu, pembentukan perusahaan daerah ini atas dasar potensi usaha yang sangat besar meskipun memasuki wilayah usaha yang sudah banyak pelaku usahanya. PT Grafika Jaya merupakan satu-satunya perusahaan daerah/BUMD yang berusaha dibidang percetakan di Indonesia. Pada tahun 2008 telah menyetorkan 68% dari keuntungan perusahaan kepada APBD.⁴⁰

Sejalan dengan itu, Kepala Biro Perekonomian Sumatera Barat menyatakan bahwa PT. Grafika Jaya telah memperlihatkan kinerja yang baik semenjak masih ada dibawah PT. Andalas Tua Sakato. Kinerjanya

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Hasil wawancara dengan Kepala Biro Perekonomian Provinsi Sumatera Barat pada tgl.29 April 2009.

³⁹ Profil Perusahaan PT. Grafika Jaya Sumatera Barat.

⁴⁰ Hasil wawancara dengan Direktur Utama PT. Grafika Jaya Sumatera Barat pada tgl 30 April 2009.

melebihi kinerja induk perusahaannya bahkan menjadi motor penggerak perusahaan induk.⁴¹

Kendala yang dihadapi saat ini adalah SDM yang lama kurang menguasai ilmu grafis karena dahulu perusahaan ini hanya bergerak pada penjiilidan saja. Kendala dalam pemasaran, saat ini kurang adanya komitmen seluruh pemda untuk menggunakan produk atau jasa perusahaan ini. Dahulu memang ada edaran Gubernur yang mengharuskan semua Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD), namun saat ini sudah tidak berlaku lagi sehubungan dengan sistem pengadaan barang dan jasa yang berlaku saat ini. Untuk mengatasi kendala ini maka perusahaan melakukan pembenahan pada manajemen dengan menempatkan pegawai sesuai dengan kompetensinya, memberikan insentif dan pelatihan untuk meningkatkan kompetensi SDM. Untuk mengatasi masalah pemasaran maka perusahaan terus giat melakukan peningkatan kualitas produk dan melakukan pemasaran.⁴²

Direktur Utama PT. Grafika Jaya menyatakan, setelah mendapatkan penambahan modal dari Pemerintah daerah pada bulan awal tahun 2008 maka perusahaan bertekad untuk membawa perusahaan percetakan, leveransi alat-alat kantor dan perdagangan umum tersebut menjadi perusahaan eksklusif dengan bidang kerja yang profesional. Salah satunya adalah *security printing* yang menawarkan proses percetakan yang aman. Untuk hal ini kita bertekad menjadi perusahaan terpercaya dengan sistem pengelolaan yang lebih profesional. Di samping itu, kita akan mengupayakan bidang usaha perusahaan untuk berkembang dengan bidang pekerjaan yang lebih banyak.⁴³

2. Sektor Usaha BUMD Nusa Tenggara Barat

PT. Bank Pembangunan Daerah NTB

PT. Bank Pembangunan Daerah Nusa Tenggara Barat (PT. BPD NTB) didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat No.6 Tahun 1963 tentang Pendirian Bank Pembangunan Daerah Nusa Tenggara Barat. PT. BPD NTB didirikan untuk mendukung pemerintah daerah dalam melakukan pembangunan, khususnya memberikan pelayanan pada sektor keuangan kepada pemerintah dan masyarakat daerah.⁴⁴

Pejabat PT. BPD NTB mengatakan bahwa 100% pemegang saham bank ini adalah Pemerintah Daerah. Sebagai Perusahaan Terbatas, PT. BPD NTB tunduk pada UU No. 40 Tahun 2007 tentang

⁴¹ Hasil wawancara dengan Kepala Biro Perekonomian Provinsi Sumatera Barat pada tgl.29 April 2009.

⁴² Hasil wawancara dengan Direktur Utama PT. Grafika Jaya Sumatera Barat pada tgl 30 April 2009.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Profil PT. Bank Pembangunan Daerah NTB.

Perusahaan Terbatas dan sebagai perusahaan yang bergerak pada sektor perbankan maka PT. BPD NTB tunduk pada aturan Bank Indonesia. PT. BPD NTB sebagai perusahaan daerah harus memperhatikan dan menunjang program pembangunan Pemerintah daerah.⁴⁵

PT. BPD NTB menyetorkan deviden yang cukup signifikan untuk mendukung pendapatan daerah. Kendala yang dihadapi ketika akan mengusulkan program yang berakibat pada perlu adanya penambahan modal seringkali sudah disetujui oleh pemerintah daerah tapi biasanya DPRD agak sulit untuk memberikan persetujuannya. Namun demikian, Direktur Utama PT. BPD NTB dapat memaklumi apa yang dipertimbangkan oleh DPRD. Oleh karena itu, PT. BPD NTB selalu melakukan *roadshow* ke pemerintah-pemerintah daerah Kabupaten/Kota untuk melakukan promosi dan menyampaikan perkembangan kinerjanya.⁴⁶

Pejabat Biro Perekonomian menyatakan bahwa kinerja PT. BPD NTB semenjak menjadi Perusahaan Terbatas menjadi lebih baik. Pembahasan kebijakan Bank dilakukan melalui Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) sehingga daerah tidak banyak intervensi. Kinerjanya dapat dilihat dari kontribusi perusahaan terhadap APBD. Sementara ini cakupan usahanya masih di wilayah NTB, hal ini melihat bahwa kebutuhan fasilitasi lembaga keuangan ini masih banyak yang perlu dilayani sehingga untuk ekspansi ke luar NTB belum dilakukan terutama berhubungan dengan kemampuan anggaran.⁴⁷

PD. Bank Perkreditan Rakyat (BPR) NTB

Disamping PT. BPD, Provinsi Nusa Tenggara Barat pun memiliki perusahaan daerah yang bergerak di sektor keuangan yaitu Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Pejabat Bappeda Provinsi NTB menjelaskan bahwa PD. BPR LKP (lumbung Kredit pedesaan) ini milik pemda dan berjumlah 46 bank. Pada awalnya adalah proyek Bank Dunia yang ditujukan untuk membangun lembaga keuangan mikro untuk melayani simpan pinjam selanjutnya berubah bentuk menjadi Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Bank ini sangat membantu masyarakat kecil untuk memfasilitasi kebutuhan permodalan. Sayangnya setelah menjadi bank ketentuan yang mengaturnya tunduk pada BI sehingga fleksibilitas pinjaman kepada masyarakat menjadi kurang fleksibel. Dalam perjalanannya bahkan pernah setoran dana BPR kepada APBD atas dasar penyertaan dana daerah dibandingkan setoran dana dari PT. BPD

⁴⁵ Hasil wawancara dengan Komisaris PT. BPD NTB pada tgl. 15 Juli 2009.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Hasil wawancara dengan Pejabat Biro Perekonomian Provinsi Nusa Tenggara Barat pada tgl.13 Juli 2009.

NTB.⁴⁸ Hal senada disampaikan oleh Pejabat Biro Perekonomian bahwa PD. BPR lebih produktif dibandingkan dengan PT. BPD NTB.⁴⁹

PDAM Kota Mataram

PDAM Menang Mataram adalah perusahaan yang bergerak dalam bidang penyediaan air bersih di Kota Mataram dan Kabupaten Lombok Barat. PDAM Menang Mataram adalah perusahaan daerah yang dimiliki oleh dua pemerintahan yaitu Pemerintah Kota Mataram dan Kabupaten Lombok Barat. PDAM Menang Mataram sebagai salah satu badan pengelola air bersih di Kota Mataram, berusaha untuk mengelola sumber air yang ada dan memberi pelayanan air bersih kepada masyarakat yang sesuai dengan persyaratan kesehatan.⁵⁰

Pejabat Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Barat mengatakan seharusnya tidak perlu setiap kabupaten/kota memiliki PDAM sendiri melihat wilayah yang dimiliki NTB tidak terlalu luas. Bisa dikatakan apabila PDAM ini digabungkan mungkin akan menjadi efisien. Setelah adanya otonomi daerah permasalahan air ini menjadi bahan konflik. PDAM Kota Mataram merupakan kasus kerjasama yang baik antar daerah dalam pengelolaan air bersih.⁵¹

Direktur Utama PDAM Kota Mataram mengatakan bahwa baru separuh dari sekitar 350.000 jiwa penduduk Kota Mataram yang telah menikmati layanan air bersih dari Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) setempat. Masyarakat lebih senang memasang pipa air bersih melalui PDAM daripada membuat sumur, karena biayanya hampir sama sekitar Rp1,2 juta per rumah tangga. Di samping itu, air PDAM dapat diminum langsung oleh masyarakat tanpa dimasak terlebih dahulu, sementara air sumur harus dimasak baru dapat diminum.⁵²

Kendala yang dihadapi oleh PDAM Menang Mataram adalah kompetensi karyawan belum memadai, tingkat kebocoran air masih tinggi, Jaringan pipa Kota Mataram yang sudah melewati umur teknis dan cakupan pelayanan masih rendah, terlihat dari masih banyaknya masyarakat yang memanfaatkan sumber air lainnya sebagai pemenuhan kebutuhan hidupnya. Selain itu sebagai perusahaan yang melayani masyarakat, PDAM Menang Mataram tidak bebas menentukan tarif sesuai dengan prinsip bisnis, sehingga tarif yang diberlakukan saat ini terlampau kecil bila dibandingkan dengan biaya produksi yang dikeluarkan. Akibat dari kondisi sosial ekonomi masyarakat konsumen

⁴⁸ Hasil wawancara dengan Pejabat Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Barat pada tgl. 14 Juli 2009

⁴⁹ Hasil wawancara dengan Pejabat Biro Perekonomian Provinsi Nusa Tenggara Barat pada tgl.13 Juli 2009.

⁵⁰ Profil PDAM Menang Mataram 2004 – 2008.

⁵¹ Hasil wawancara dengan Pejabat Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Barat pada tgl. 14 Juli 2009

⁵² Hasil wawancara dengan Direktur Utama PDAM Kota Mataram tgl.16 Juli 2009.

yang masih rendah, menyebabkan diperlakukannya struktur tarif oleh PDAM Menang Mataram.⁵³

Disamping itu, jumlah mata air di NTB setiap tahun terus berkurang bahkan dari sekitar 700 mata air kini tinggal 200 mata air, ini sebagai akibat gundulnya hutan NTB, karena penebangan liar. Sementara luas hutan NTB yang kritis mencapai 500 hektare berada di dalam kawasan hutan luar kawasan hutan, dan upaya penghijauan terus dilakukan. Hal ini ditambah belum adanya Perda tentang penggunaan sumber mata air baku.⁵⁴

PT. Gerbang NTB Mas

Pejabat Biro Ekonomi Provinsi Nusa Tenggara Barat menjelaskan bahwa tahun 1952 perusahaan ini dibentuk dengan nama Perusahaan Daerah (PD). Pabrik Besi Rakyat kemudian berubah menjadi PD. Pabrik Logam kemudian menjadi PD. Wisayayasa dan terakhir menjadi PT Gerbang NTB Mas. Perusahaan ini bergerak dibidang usaha pertanian dan peternakan yang memproduksi alat-alat pertanian dan juga mencetak *paving blok*. Sementara ini bidang usaha yang ditangani terlalu banyak sehingga tidak fokus yang menyebabkan kinerjanya kurang baik. Dan saat ini sedang dilakukan perombakan manajerial untuk membenahi perusahaan daerah/BUMD ini.⁵⁵

Pejabat Bappeda mengatakan perubahan pada 2007 dari perusahaan daerah (PD) menjadi perseroan terbatas (PT) menjadikan kinerja perusahaan ini menjadi lebih baik akibat terciptanya profesionalisme manajerial dan sumber daya manusianya. Kendala yang dihadapi perusahaan ini adalah sebagai perusahaan daerah memiliki beban yang berat untuk mengemban fungsi ekonomi dan fungsi sosial.⁵⁶

3. Sektor Usaha BUMD Kalimantan Selatan

Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Selatan

Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Selatan adalah Bank milik Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan bersama-sama dengan Pemerintah Kota/Kabupaten Se-Kalimantan Selatan didirikan pada tanggal 25 Maret 1964. Perusahaan daerah ini bergerak pada sektor keuangan. Tujuan pendirian Bank BPD Kalimantan Selatan adalah untuk membantu dan mendorong pertumbuhan perekonomian dan pembangunan daerah serta sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Hasil wawancara dengan Pejabat Biro Perekonomian Provinsi Nusa Tenggara Barat pada tgl.13 Juli 2009.

⁵⁶ Hasil wawancara dengan Pejabat Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Barat pada tgl. 14 Juli 2009.

Daerah dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat melalui kegiatan usaha perbankan berdasarkan prinsip konvensional maupun syariah⁵⁷

PD. BPD Kalimantan Selatan sebagai salah satu alat kelengkapan otonomi daerah di bidang perbankan mempunyai tugas :⁵⁸

1. Sebagai penggerak dan pendorong laju pembangunan di Daerah;
2. Sebagai pemegang Kas Daerah dan atau melaksanakan penyimpanan uang Daerah;
3. Sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD);
4. Turut membina lembaga perkreditan (BKK & LPUK) dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) milik Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Direksi PD. BPD Kalimantan Selatan sedang mengajukan untuk menjadi PT karena dengan PD ini cakupan usahanya menjadi terbatas belum berlaku sebagai bank devisa karena melihat potensi sektor usaha daerah yang banyak menggunakan mata uang asing.⁵⁹

PDAM Kota Banjarmasin

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Banjarmasin merupakan perusahaan daerah yang bergerak pada sektor penyediaan air bersih. Direktur Utama PDAM Zaenal Arifin Banjarmasin mengatakan bahwa Kota Banjarmasin adalah daerah sulit air baku. Penduduk Kota Banjarmasin tidak memiliki air alternatif baik sumur dangkal maupun sumur dalam dan pada saat musim kemarau seluruh sungai-sungai yang ada di Banjarmasin terintrusi oleh air laut (asin). Masalah ini terus berlanjut sampai tahun 2000 dan bahkan sampai berhutang kepada departemen keuangan untuk membangun instalasi air. Namun upaya tersebut tidak berhasil karena air baku yang diambil dari irigasi Riam Kanan persediaan fluktuatif. Hasilnya PDAM Banjarmasin memiliki hutang yang membengkak tahun 1992 sebesar 40 miliar menjadi 120 miliar. Kemarau bermasalah, selama 7 tahun PDAM tidak naik tarif dan pelayanan masih rendah yang menyebabkan PDAM Banjarmasin paling kritis secara nasional.⁶⁰

Pada tahun 2001 PDAM melakukan lokakarya dengan menyampaikan *Corporate Plan* dan setiap tahunnya dilakukan revisi. Dalam lokakarya disepakati pembangunan melalui tarif dan APBD, hal ini menyebabkan setiap tahun melakukan kenaikan tarif dan tidak menyeror ke APBD. Kebijakan ini didukung oleh Pemerintah daerah dan DPRD. Targetnya menyelesaikan hutang lama dan tidak melakukan pinjaman lagi. Tahun 2001 perusahaan mulai bangkit, dengan pelayanan mencapai 50% dan sekarang tahun 2009 pelayanan mencapai 95%, target ini

⁵⁷ Profil PD. Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Selatan 2007.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Hasil wawancara dengan Direksi BPD Kalimantan Selatan pada tgl 6 Oktober 2009.

⁶⁰ Hasil wawancara dengan Direktur Utama PDAM Banjarmasin Zaenal Arifin pada tgl 5 Oktober 2009.

sudah hampir menyamai negara malaysia yang pelayanannya sudah mencapai 98%. PDAM mentargetkan 2013 pelayanan 100%, ratio pegawai 3:1000 pelanggan dan sudah tercapai. PDAM Banjarmasin membangun infrastruktur sampai dengan 800 miliar dari 2001 sampai dengan 2013 tanpa dana pinjaman.⁶¹

Berkat dukungan Pemerintah daerah dan DPRD maka PDAM Banjarmasin tidak menyetor laba ke PAD tapi yang penting terjamin ketersediaan air bersih. Setiap tahunnya PDAM mendapatkan penambahan penyertaan modal dari pemerintah daerah. Prinsipnya PDAM Banjarmasin adalah tidak berhutang dan tidak menyerahkan penyediaan kebutuhan air bersih ini kepada pihak ketiga. Pada saat ini air baku yang digunakan adalah air permukaan/sungai dan saluran irigasi.⁶²

Dirut PDAM Banjarmasin menyampaikan bahwa selama ini kebijakan yang dikeluarkan oleh pusat sering kali tidak selaras dengan kebutuhan riil daerah. Seperti contoh pengadaan mobil tanki padahal yang dibutuhkan oleh adalah pipanisasi. Keberhasilan PDAM Banjarmasin berkat ada terobosan yang berani bahkan bisa dikatakan mengandung pelanggaran terhadap aturan dengan tidak setor ke APBD. Namun demikian, Manajemen PDAM sudah menerapkan profesionalisme dalam pengelolaan dengan menerapkan *Key Performance Indicator* (KPI) dan menerapkan *Balance Score Card*.⁶³

PT. Bangun Benua

Direktur Utama PT. Bangun Benua merupakan jajaran direksi baru mulai tahun 2006 melalui *fit and proper test*. Bangun Benua pada tahun 1986 merupakan penggabungan beberapa perusahaan daerah yang memiliki lingkup usaha pada pengkavlingan tanah, penyewaan alat berat, perhotelan, batubara kerja sama dengan PT. Bangun Benua Persada Kalimantan dan pengerjaan Alur bekerja sama dengan pelindo III melalui PT. Ambapes. Pembentukan anak perusahaan melalui Perda. Sementara ini, pemegang saham perusahaan ini 100% pemerintah daerah.⁶⁴

Sebelumnya perusahaan dalam keadaan sakit. Kendala yang menyebabkan perusahaan sakit selama ini adalah manajemen perusahaan, intervensi untuk memasukkan SDM, ketentuan untuk menyerahkan 55% dari keuntungan kepada APBD dan belum ada standar pengukuran kinerja perusahaan daerah. Pada tahun 2007, perusahaan melakukan pembenahan dan hasilnya membuat perusahaan mampu menyetorkan keuntungan kepada APBD dan meningkat pada

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Hasil wawancara dengan Direktur Utama PT. Bangun Benua pada tgl 7 Oktober 2009

tahun 2008. Usaha yang paling banyak memberikan kontribusi adalah dari usaha perhotelan.⁶⁵

Pejabat Dispenda menyatakan bahwa sebelum adanya penggantian jajaran Direksi baru ini, PT. Bangun Benua kurang memperlihatkan kinerja yang baik. Target penerimaan perusahaan ini biasanya ditetapkan pada waktu perencanaan tapi pada realisasinya sering tidak tercapai. Setelah adanya pergantian pada jajaran Direksi ini maka langsung dilakukan perbaikan di beberapa bidang usaha sehingga dapat memberi kontribusi kepada APBD.⁶⁶

C. Potensi Sektor Usaha Daerah sebagai Pertimbangan Kebijakan Pembentukan BUMD

1. Sumatera Barat

Sementara ini, sektor usaha yang menjadi pertimbangan pembentukan perusahaan daerah/BUMD di provinsi Sumatera Barat adalah sektor usaha keuangan, penyediaan air bersih, percetakan dan pertanian. Sektor usaha yang ditangani ini sudah mencerminkan sektor usaha yang tepat untuk dikelola oleh suatu perusahaan daerah/BUMD. Pada prakteknya, sebagian besar dari perusahaan daerah/BUMD ini telah berhasil membuktikan bahwa suatu perusahaan daerah/BUMD dapat memberikan kontribusi pendapatan bagi daerah disamping menjalankan perannya sebagai perusahaan pelayanan publik. Hal ini sesuai dengan harapan pada awal pembentukannya. Namun demikian, melihat masih banyaknya potensi sektor usaha strategis yang dimiliki provinsi Sumatera Barat yang dapat dikembangkan oleh daerah melalui pembentukan suatu perusahaan daerah/BUMD terutama potensi daerah pada sektor perkebunan, perikanan dan pariwisata. Kiranya daerah sudah harus membuat suatu perencanaan yang matang guna mengoptimalkan potensi sektor usaha strategis yang dimilikinya tersebut.

Komisaris PT Grafika Jaya mengutarakan bahwa peluang usaha yang dapat atau bahkan harus segera dikelola oleh provinsi Sumatera Barat adalah sektor pariwisata. Hal ini melihat potensi sektor usaha di bidang pariwisata ini sangat besar.⁶⁷

Kepala Biro Perekonomian Sumatera Barat berpendapat bahwa sementara ini perusahaan daerah yang menangani sektor usaha strategis provinsi Sumatera Barat terbatas sehingga masih banyak sektor usaha strategis daerah yang belum tertangani, namun demikian bukan berarti daerah perlu membuat perusahaan daerah/BUMD baru tetapi dapat berupa pengembangan bidang usaha yang ditanganinya. Kebijakan pembentukan perusahaan daerah/BUMD baru ataupun pengembangan bidang usaha ini harus dengan pertimbangan yang

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Hasil wawancara dengan Pejabat Dispenda Kalimantan Selatan pada tgl 7 Oktober 2009

⁶⁷ Hasil wawancara dengan Komisaris PT Grafika Jaya Sumatera Barat pada tgl 30 April 2009.

matang melalui proses studi kelayakan dan melihat kemampuan manajemen dan SDM serta kemampuan anggaran daerah.⁶⁸

2. Nusa Tenggara Barat

Dengan Gubernur NTB yang baru, semangat membangun perusahaan daerah/BUMD agar menjadi perusahaan yang maju, profesional dan memberikan kontribusi kepada Daerah sangat terlihat. Hal ini dibuktikan dengan melakukan perombakan pada tingkat direksi dengan mengganti secara profesional dan bahkan harus mendatangkan dari luar provinsi Nusa Tenggara Barat.

Menurut Kepala Bappeda bahwa Gubernur menginstruksikan agar dalam perencanaan daerah, untuk meningkatkan penerimaan daerah tidak hanya melalui pembentukan perusahaan daerah/BUMD baru tapi melalui program kerjasama dan bahkan dari sumber luar untuk pembangunan daerah. Sementara ini tidak perlu perusahaan daerah/BUMD ditambah, yang perlu adalah pengembangan *core bussiness* yang jelas dan paling utama adalah profesionalisme pengelolaan (swastanisasi).⁶⁹

Sementara ini, sektor usaha strategis yang menjadi pertimbangan pembentukan perusahaan daerah/BUMD di provinsi Nusa Tenggara Barat adalah sektor usaha keuangan, penyediaan air bersih, dan industri pendukung pertanian. Provinsi Nusa Tenggara Barat sebetulnya memiliki potensi daerah pada sektor usaha peternakan dan pariwisata serta pertambangan. Potensi sektor usaha ini sangat strategis untuk dikembangkan bahkan dikelola dalam suatu bentuk perusahaan daerah/BUMD untuk dapat diambil manfaatnya untuk meningkatkan pendapatan daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Baru-baru ini provinsi Nusa Tenggara Barat telah membentuk suatu perusahaan daerah/BUMD yang bergerak pada sektor usaha pertambangan.

Untuk sektor peternakan provinsi Nusa Tenggara Barat sedang mengkaji untuk mengembangkan program Bumi Sejuta Sapi (BSS). Untuk perkebunan sedang mengembangkan Jagung dan untuk potensi laut pengembangannya diarahkan pada hasil Rumput laut. Disamping itu, sektor pariwisata pun menjadi perhatian. Hanya saja pemerintah daerah akan memberikan kesempatan kepada pihak swasta untuk turut mengembangkan sektor usaha strategis ini dengan harapan pengelolaannya akan efisien dan dapat memberikan pendapatan daerah berupa pajak.⁷⁰

BUMD yang saat ini kurang menunjukkan kinerja yang baik harus dicari penyebabnya kemudian ditangani melalui pembenahan

⁶⁸ Hasil wawancara dengan Kepala Bira Perekonomian Sumatera Barat, *op.cit.*

⁶⁹ Pejabat Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Barat, *op.cit.*

⁷⁰ *Ibid.*

manajemen, pembinaan SDM, pengembangan/pengalihan bidang usaha dan yang terakhir penyuntikan dana.⁷¹

Pejabat Dinas Pendapatan Daerah Nusa Tenggara Barat mengatakan bahwa PT. Daerah Maju Bersaing, pembentukan perusahaan daerah dalam rangka memiliki saham atas perusahaan Newmont. Pembentukan Perusahaan Daerah ini sudah melalui proses studi kelayakan sebagai pertimbangan. Sementara itu, perusahaan daerah ini akan menggandeng perusahaan swasta yaitu PT. Multi Kapital.⁷²

3. Kalimantan Selatan

Sektor Usaha strategis yang pengusahaannya dilakukan dalam bentuk Perusahaan Daerah/BUMD adalah pada sektor usaha keuangan, penyediaan air bersih dan perhotelan. Meningkatnya anggaran daerah dan perputaran ekonomi yang semakin tinggi di provinsi Kalimantan Selatan menjadi pertimbangan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat pada sektor usaha keuangan ini dengan membentuk Perusahaan Daerah/BUMD berbentuk bank. Sementara ini, sektor keuangan masih dalam lingkup menjadi kas daerah sedangkan pelaku usaha membutuhkan bank daerah yang dapat memfasilitasi transaksi keuangan yang menggunakan mata uang asing. Melihat kebutuhan tersebut maka provinsi Kalimantan Selatan harus mempertimbangkan bank miliknya tersebut ditingkatkan statusnya dari Perusahaan Daerah (PD) menjadi Perseroan Terbatas (PT).

Kebutuhan dasar air bersih masyarakat Kalimantan Selatan khususnya masyarakat kota Banjarmasin telah dapat disediakan dengan baik oleh PDAM Kota Banjarmasin. Sektor usaha strategis di bidang pertambangan sedikit banyak telah dikelola oleh perusahaan daerah PT Bangun Benua yang bekerjasama dengan PT. Bangun Benua Persada Kalimantan.

Namun demikian, untuk sektor usaha perkebunan dan kehutanan belum banyak tersentuh oleh Perusahaan Daerah/BUMD. Hal ini tentunya harus menjadi pertimbangan Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan untuk mengelolanya baik melalui Perusahaan Daerah/BUMD dengan pengembangan bidang usaha atau melakukan kerja sama dengan swasta.

III. Kesimpulan dan Saran

A. Kesimpulan

Provinsi Sumatera Barat, Nusa Tenggara barat dan Kalimantan Selatan memiliki sumber potensi sektor usaha strategis daerah yang sangat besar dan beragam. Namun sebagian besar belum secara

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Hasil wawancara dengan Pejabat Dinas Pendapatan Daerah NTB pada tgl 17 Juli 2009.

optimal dikelola dan diberdayakan agar dapat memberikan kontribusinya kepada Anggaran Pendapatan Daerah.

Sektor usaha pada bidang keuangan yang saat ini dikelola oleh Perusahaan Daerah/BUMD di ketiga provinsi sudah berjalan dengan baik dan dapat menyumbangkan pendapatan bagi daerah. Namun demikian, untuk sektor usaha lain yang ditangani Perusahaan Daerah/BUMD masih belum seluruhnya optimal dalam pengelolaannya. Kendala utamanya adalah masalah manajerial, SDM serta ketentuan lain yang menyebabkan Perusahaan Daerah/BUMD sulit untuk melakukan ekspansi usaha.

Sektor usaha strategis daerah sudah menjadi pertimbangan bagi pembentukan Perusahaan Daerah/BUMD selama ini, hanya saja masih banyak sektor usaha strategis daerah yang perlu segera ditangani daerah untuk memperoleh manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat daerah tersebut baik melalui pembentukan Perusahaan Daerah/BUMD baru, penambahan bidang usaha pada Perusahaan Daerah/BUMD lama atau melakukan kerjasama dengan pihak swasta.

B. Saran

Pemerintah daerah perlu mengidentifikasi dan memperhatikan dengan seksama apa yang menjadi potensi sektor usaha daerahnya guna meningkatkan pendapatan daerahnya sehingga berdampak pada peningkatan kemampuan daerah untuk mensejahterakan masyarakatnya.

Pemerintah daerah perlu secara serius untuk membenahi perusahaan daerah yang kurang memperlihatkan kinerja yang baik atau bahkan perusahaan daerah perlu dengan tegas melakukan pembubaran perusahaan daerah yang sekiranya tidak mungkin diperbaiki kinerjanya.

Untuk membentuk perusahaan daerah baru perlu dilakukan studi kelayakan yang berorientasi pada pemanfaatan dan pengembangan potensi sektor usaha strategis daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Joedo dan Dwidjowijoto, *Reinventing BUMD*, PT. Elex Media Komputindo, Garmedia, Jakarta, 2006, hal 143-145.

Makalah:

Suwandi, Made. "Peranan BUMD dalam Perekonomian Daerah". Direktur Urusan Pemerintahan Daerah. Presentasi dalam *Forum Group Discussion* Tim Ekonomi. 2009.

Jusmaliani, "Peningkatan Kinerja BUMD" Peneliti Utama LIPI bidang Kajian Ekonomi. Presentasi dalam *Forum Group Discussion* Tim Ekonomi. 2009.

Terbitan:

PT. Bank Nagari, *Laporan Tahunan 2007*.

PT. Bank Pembangunan Daerah NTB, *Profil Perusahaan*, 2007.

PD. Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Selatan, *Profil Perusahaan*, 2007.

PDAM Kota Mataran, *Profil PDAM Menang Mataram 2004 – 2008*.

Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Barat, *Sumatera Barat Dalam Angka*, 2008.

Badan Pusat Statistik Provinsi Nusa Tenggara Barat, *Nusa Tenggara Barat Dalam Angka*, 2008.

Badan Pusat Statistik Provinsi Kalimantan Selatan, *Kalimantan Selatan Dalam Angka*, 2008.

Dokumen Resmi:

Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Internet (Karya Individual):

Yulianto, Eko, 2000. "BUMD: Potret Buram Perusahaan Daerah", *Institute for Public Finance and Policy Studies*. Yogyakarta. <http://ekojulianto.tripod.com/articles/bumd.htm>. Diunduh tanggal 28 Maret 2009.

Kormen, "Format Ideal Pengelolaan BUMD", *Business review: The Indonesia Lighthouse of Business and State Enterprises*. BUMD <http://www.businessreview.co.id/>. Diunduh tanggal 1 April 2009.

Kormen, UU BUMD, Begitu Urgen-kah?, *Business review: The Indonesia Lighthouse of Business and State Enterprises*. BUMD. <http://www.businessreview.co.id/>. Diunduh tanggal 1 April 2009.

IMPLEMENTASI TRANSFER DANA PERIMBANGAN DAN IMPLIKASINYA^{*)}

Mandala Harefa^{*)}

Abstract

Fiscal decentralisation through the financial balance between the central and local government has applied since the local autonomy is passed. The law implementing that policy has been amended for the sake of bridging the gap of development between the poorly and the rich resources endowed-local government such as the Province of East Kalimantan. In the implementation of fiscal decentralisation policy through the channeling of the fiscal scheme such as general allocation fund (DAU), specific allocation fund (DAK) and resources compensation fund (DBH) or transfer fund, the Province is one of the local governments accepting the biggest portion of the financial balance fund drawn from forestry and mining sectors. However, such a biggest portion has not so far given the impact to the social welfare as indicated by a moderate economic growth, low income per capita, the number of poor people, the unemployment rate, and relatively poor public services. This situation is even worse due to the blowing up of the misused public budget cases.

Abstrak

Desentralisasi fiskal melalui perimbangan keuangan pusat dan daerah, telah berjalan sejak otonomi daerah diberlakukan. Bahkan undang undang dalam pelaksanaan kebijakan tersebut telah mengalami perbaikan, dalam upaya mengurangi ketimpangan pembangunan antar daerah antara yang minim dan kaya akan SDA seperti Provinsi Kalimantan Timur. Dalam pelaksanaan kebijakan dilakukan melalui DAU, DAK, DBH atau dana transfer. Prov Kaltim merupakan salah satu daerah penerima dana perimbangan paling besar dari hasil pertambangan dan hutan. Namun dalam pelaksanaan, hasil yang diharapkan dengan dana transfer yang besar belum berdampak terhadap kesejahteraan masyarakat yang indikasinya dapat dilihat dari pertumbuhan ekonomi dan pendapatan per kapita, jumlah penduduk miskin, tingkat pengangguran dan pelayanan publik. Kondisi ini makin

^{*)} Hasil Penelitian di Provinsi Kalimantan Timur

^{**)} Penulis adalah Peneliti Bidang kebijakan Ekonomi Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, Alamat email: mandnias@yahoo.com

diperburuk karena adanya sejumlah temuan pelanggaran dalam penggunaan anggaran.

Kata Kunci: perimbangan keuangan, desentralisasi fiskal, transfer dana, APBD, PDRB

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Setelah berjalan 10 tahun pelaksanaan otonomi daerah dengan diundangkannya Undang Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah, serta perubahannya dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah telah mengubah secara drastis hubungan keuangan pusat dan daerah. Perubahan pola hubungan yang terjadi antara pemerintah pusat dan daerah setelah memberikan implikasi yang cukup signifikan, antara lain dalam pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh daerah otonom akibat dijalankannya desentralisasi fiskal.

Melalui kebijakan desentralisasi fiskal tersebut, banyak daerah otonom mengharapkan dan mengupayakan pendapatan asli daerahnya dengan pungutan pajak dan retribusi serta transfer dana dari pemerintah pusat melalui dana dekosentrasi. Dana dekosentrasi dalam era otonomi daerah terdiri dari dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan Dana bagi Hasil pajak dan sumber daya alam. (DAU, DAK, dan DBH) yang dilakukan dengan sistem bagi hasil antar pemerintah pusat dan daerah.

Ada beberapa kajian yang melihat kelemahan desentralisasi di Indonesia terletak pada saat implementasi yang dilakukan terburu-buru tanpa melalui persiapan yang cukup, dalam menjamin peralihan yang mulus. Hal ini sejalan dengan pesan Megawati Soekarnoputri, yang saat itu masih Wakil Presiden, yang menyatakan bahwa pelaksanaan otonomi sebaiknya tidak dilakukan secara terburu-buru tetapi harus dilakukan dengan sabar, tenang dan rasional. Peringatan tersebut perlu dipahami karena saat itu di beberapa daerah kata "otonomi" cenderung dipandang sebagai "*automoney*" atau kewenangan untuk memperoleh keuntungan ekonomi dan pendapatan daerah sebesar-besarnya tanpa mempertimbangkan aspek lain.¹

Kebijakan desentralisasi melalui transfer dana perimbangan tentunya memerlukan sumber penerimaan yang memadai untuk pemerintah pusat dan daerah. Bagi pemerintah daerah, penerimaan dari dana perimbangan melalui Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi

¹ "Pelaksanaan Otonomi Daerah Tidak Dilakukan Terburu-buru", *Harian Kompas*, 1 Februari 2000.

Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH) adalah unsur terpenting di samping PAD. Apabila PAD rendah, maka pemerintah daerah akan sangat bergantung pada dana perimbangan dan dana proyek. Oleh sebab itu, di samping pembagian kewenangan yang jelas, sistem perimbangan keuangan kehutanan antara pemerintah pusat dan daerah yang adil dinilai sebagai salah satu kunci untuk menjamin keberhasilan penerapan desentralisasi fiskal.

Beberapa pandangan lain, memperlihatkan bahwa implementasi otonomi daerah melalui desentralisasi dengan dana perimbangan belum menunjukkan perubahan yang berarti. Proses pelaksanaannya sendiri masih membutuhkan banyak perbaikan. Pada kenyataannya, desentralisasi yang terlalu cepat dengan persiapan yang terburu-buru telah meninggalkan banyak masalah baik yang belum selesai maupun munculnya permasalahan baru. Hasil laporan Bank Dunia, secara umum mewujudkan pelaksanaan program desentralisasi dinilai belum baik dan terkesan terburu-buru. Akibatnya terjadi: pendelegasian kewenangan di tingkat daerah masih tidak sesuai dengan harapan, ada persoalan dalam kapasitas daerah untuk melaksanakan kewenangan itu, sistem fiskal antar daerah yang tidak berimbang, serta akuntabilitas pemerintah daerah yang masih rendah.²

Menurut Fisher dalam Kuncoro³, transfer dana daerah antara pemerintah pusat dan daerah merupakan fenomena umum yang terjadi di semua negara di dunia terlepas dari sistem pemerintahannya, dan bahkan sudah menjadi ciri yang paling menonjol dalam hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Di Indonesia transfer dana, dari pemerintah pusat ke daerah meliputi : dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus. Besarnya transfer pemerintah pusat ke kabupaten/kota Provinsi Kaltim contohnya, seluruh daerah selalu mengalami kenaikan. Peningkatan transfer yang diikuti oleh peningkatan pengeluaran total, menunjukkan bahwa total pengeluaran pemerintah daerah sangat dipengaruhi oleh besarnya transfer dari pemerintah pusat.

Pengeluaran anggaran untuk desentralisasi fiskal melalui dekonsentrasi pembangunan cenderung menguntungkan daerah yang memiliki kondisi fiskal yang relatif lebih baik karena memiliki SDA. Selama tiga tahun pertama pelaksanaan sistem desentralisasi, provinsi terkaya di Indonesia, Kaltim dan Kabupaten/kota misalnya, menerima anggaran dari pemerintah pusat yang lebih besar dibandingkan dengan provinsi lain. Pada 2004, pengeluaran dekonsentrasi per kapita berkorelasi positif dengan total pendapatan fiskal namun tidak berkontribusi pada pemerataan fiskal.

²"Bank Dunia: Desentralisasi Masih Amburadul", *Koran Tempo*, Rabu, 16 Juli 2003

³ Fisher, R. C., *State and Local Public Finance*, Richard D. Irwin, Chicago. 1996. dalam Haryo Kuncoro, *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, Vol. 9, No. 1, Juni 2004, hal. 47 – 63

Propinsi Kaltim⁴ menjadi propinsi yang paling makmur di Indonesia dengan mendapatkan bagian terbesar dibandingkan seluruh propinsi lainnya dalam bentuk dana bagi hasil pajak, sumber daya alam, serta cukai. Berdasarkan Hasil Audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat 2009 yang dipublikasikan, Prov Kaltim merupakan daerah penerima dana bagi hasil terbesar.

Total dana bagi hasil sebesar Rp76 triliun yang dibagikan kepada 33 propinsi di Indonesia, Kaltim mendapatkan jatah tertinggi, yakni Rp15 triliun atau 20 persennya. Dibandingkan dengan propinsi makmur lainnya, seperti Riau Rp9,8 triliun, Jakarta Rp8,8 triliun atau Sumatera Selatan Rp 4,6 triliun. Jatah yang diperoleh Kaltim tersebut berasal dari dana bagi hasil sumber daya alam Rp12,55 triliun dan dana bagi hasil penerimaan pajak Rp2,5 triliun. Provinsi Kaltim bersama 14 kabupaten/kota di propinsi ini mendapatkan bagi hasil tinggi karena memiliki kekayaan sumber alam berupa migas, pertambangan umum seperti batu bara dan mineral lainnya, serta hasil hutan dan perikanan⁵.

Bahkan, salah satu kabupaten di Kaltim, yakni Kutai Kartanegara menjadi kabupaten paling besar menerima bagi hasil di seluruh Indonesia yakni sebesar Rp2,5 triliun yang berasal dari bagian minyak bumi Rp 588 miliar, gas bumi Rp1,64 triliun, tambang umum Rp330 miliar, hasil hutan Rp 8 miliar dan perikanan Rp143 miliar. Wilayah ini menjadi kabupaten yang mendapatkan bagi hasil terbesar dibandingkan ratusan kabupaten lain di Tanah Air. Selain itu, belasan kabupaten lainnya di Prov Kaltim juga memperoleh bagi hasil di atas rata-rata kabupaten umumnya. Sebagian besar dari pemda kabupaten tersebut memperoleh di atas Rp 400 miliar per tahun.

Namun demikian, Prov Kaltim⁶ di sisi lain menghadapi permasalahan dalam penyalahgunaan anggaran yang tidak dapat dipertanggungjawabkan, dimana Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melansir tingginya laporan masyarakat atas dugaan penyimpangan atau korupsi di provinsi terluas ini. Hingga awal tahun 2010, KPK menerima 1.254 laporan dari total pengaduan masyarakat yang sebanyak 40.000 laporan. Seharusnya transfer dana ke daerah tersebut bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, berkurangnya kesenjangan pendapatan dan ketimpangan antar daerah.

B. Perumusan Masalah dan Pertanyaan Penelitian

Dalam pelaksanaan desentralisasi melalui kebijakan transfer dana, merupakan potensi keuangan yang menarik untuk diperhatikan dalam

⁴ www.viavanews.com, "Kaltim mendapatkan jatah bagi hasil tertinggi, yakni Rp15 triliun atau 20 persennya." . Kamis, 29 Juli 2010

⁵ <http://www.kppod.org/index.php/berita/berita-medial>, Otonomi Daerah Kalimantan Timur (1)

⁶ <http://www.kppod.org/index.php/berita/berita-medial4>, korupsi-potret buram birokrasi

rangka pelaksanaan desentralisasi dana perimbangan melalui DAK,DAU dan DBH. Kemampuan pemerintah daerah sangat diperlukan dalam memanfaatkan anggaran yang diterima baik sebagai pelimpahan kewenangan dan transfer pusat ke daerah baik itu dari DAU,DAK maupun DBH sumber daya alam. Implementasi kebijakan perimbangan keuangan Pusat-Daerah melalui Dana Perimbangan ditujukan untuk mengurangi ketidakmampuan daerah dalam membiayai kebutuhan daerah yang sangat bervariasi, selain penyebab terjadinya variasi antar daerah karena didasarkan atas daerah penghasil, khususnya Provinsi Kaltim.

Setelah berjalan cukup lama, permasalahan dalam implementasi desentralisasi dan penggunaan dana-dana perimbangan tersebut setidaknya masih ada di Provinsi Kaltim. Masyarakat tentunya mengharapkan dengan memperoleh dana perimbangan yang besar akan berdampak positif terhadap kesejahteraan. Dengan berdasarkan latar belakang tersebut, maka pertanyaan yang menarik untuk diajukan dalam kajian ini adalah:

1. Bagaimana implemementasi kebijakan keuangan daerah terutama kebijakan transfer dana perimbangan bagi pemerintah daerah dalam upaya pembangunan daerah di Provinsi Kaltim ?
2. Bagaimana implikasi desentralisasi dana perimbangan terhadap ketimpangan pendapatan antardaerah dan kesejahteraan di Provinsi Kaltim?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi pelaksanaan desentralisasi fiskal melalui kebijakan tranfer dana melalui DAU, DAK dan DBH di di Provinsi Kaltim. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai sumbangan pemikiran bagi pengambil kebijakan bagi DPR RI dan Pemda di Provinsi Kaltim dalam penentuan perencanaan dan kebijakan pembangunan daerah. Dengan demikian, pembangunan dalam era otonomi dan desentralisasi fiskal dapat mencapai hasil yang optimal dan mewujudkan pemerataan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Selain itu, hasil kajian ini dapat mengetahui dan menganalisis kendala-kendala apa saja dalam pelaksanaan kebijakan-kebijakan untuk penyempurnaan Undang-undang dan regulasi berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sehingga, diharapkan dapat memberikan kebijakan alternatif dalam memecahkan permasalahan yang ada dalam proses penyempurnaan kebijakan atau regulasi yang berkaitan dengan hubungan keuangan pusat dan daerah.

D. Kerangka Pemikiran

Kebijakan desentralisasi fiskal adalah suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan yang dilimpahkan. Desentralisasi fiskal merupakan konsekuensi logis dari diterapkannya kebijakan otonomi daerah. Prinsip dasar yang harus diperhatikan adalah *money follow functions*, artinya penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintah membawa konsekuensi terhadap anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut. Perimbangan keuangan dilakukan melalui mekanisme dana perimbangan, yaitu pembagian penerimaan antar tingkatan pemerintahan guna menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dalam kerangka desentralisasi. Masalah keseimbangan anggaran antar menjadi masalah serius karena pemerintah pusat masih memiliki peran besar dalam menyalurkan dan penetapan dana desentralisasi bagi daerah⁷.

Secara garis besar baik itu pemerintah pusat dan daerah mempunyai fungsi penting yaitu fungsi ekonomi. Fungsi ekonomi oleh Musgrave disebut sebagai fungsi anggaran (*fiscal function*) yang terdiri dari ; (1) fungsi alokasi (*allocation function*), (2) Fungsi distribusi (*distribution function*), (3) fungsi stabilisasi (*stabilitation function*). Ketiga fungsi tersebut tentunya harus mendapatkan tempat yang sepadan dan sesuai dalam pengambilan keputusan dalam penyediaan barang publik bagi kesejahteraan masyarakat baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah melalui desentralisasi fiskal⁸. Konsep ini tentunya sangat penting dipahami oleh aparat pemerintah daerah, mengingat transfer daerah dan pengeluaran pemerintah merupakan suatu bentuk investasi. Diharapkan melalui pengeluaran pemerintah ini akan berdampak terhadap kegiatan perekonomian masyarakat yang tercermin dari tingkat pertumbuhan produk domestik regional bruto (PDRB)

Dalam melaksanakan desentralisasi fiskal, prinsip (*rules*) *money should follow function* merupakan salah satu prinsip yang harus diperhatikan dan dilaksanakan⁹. Artinya, setiap penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintahan membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut. Kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah bersifat derivatif dari kebijakan otonomi daerah, melalui pelimpahan sebagian wewenang pemerintahan dari pusat ke daerah. Artinya, semakin banyak wewenang yang dilimpahkan, maka kecenderungan semakin besar biaya yang dibutuhkan oleh daerah.

⁷ Dr. Machfud Sidik, M.Sc., " *Format Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat Dan Daerah Yang Mengacu Pada Tujuan Nasional* , " Makalah Seminar, Jakarta 17-18 April 2002, hal. 3 dan 5

⁸ Richard A. Musgrave dan Peggy B. Musgrave, " *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek* ". Jakarta: Penerbit Erlangga Alih bahasa oleh Alfonsus Sirait .1991. Hal.5-6.

⁹ Roy W Bahl, .,2000. *China Evaluating the impact of Intergovernmental Fiscal reform* dalam *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Edited by Richard M. Bird and Francois Vaillancourt, United Kingdom : Cambridge University Press, hal. 19.

Selanjutnya Bahl, mengemukakan dalam aturan yang keduabelas, bahwa desentralisasi harus memacu adanya persaingan di antara berbagai pemerintah lokal untuk menjadi pemenang (*there must be a champion fo fiscal decentralization*). Hal ini dapat dilihat dari semakin baiknya pelayanan publik. Pemerintah lokal berlomba-lomba untuk memahami dan memberikan apa yang terbaik yang dibutuhkan oleh masyarakatnya, perubahan struktur ekonomi masyarakat dengan peran masyarakat yang semakin besar untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, partisipasi rakyat setempat dalam pemerintahan dan lain lain¹⁰.

Dengan demikian diharapkan melalui desentralisasi fiskal tidak hanya terkait dengan percepatan kesejahteraan rakyat, tetapi juga dimaksudkan memperingan beban pusat dalam mencapai tujuan nasional¹¹. Cara ini menempatkan pusat sebagai regulator yang pelaksanaannya dilakukan daerah. Hanya dengan aliran besar di daerah kemampuan kontrol pusat semestinya lebih tinggi agar aliran tersebut tidak menimbulkan ketimpangan antaradaerah dan elemen rakyat di daerah terkait.

Namun disisi lain, berbagai manfaat dan argumen yang mendukung pelaksanaan otonomi daerah melalui transfer dana, tentunya tidak langsung dapat dianggap bahwa otonomi adalah sistem yang terbaik. Berbagai kelemahan masih menyertai pelaksanaan otonomi yang harus diwaspadai dalam pelaksanaannya. Remy¹² mencatat beberapa kelemahan dan dilema dalam otonomi daerah, antara lain :

1. menciptakan kesenjangan antara daerah kaya dengan daerah miskin
2. mengancam stabilisasi ekonomi akibat tidak efisiennya kebijakan ekonomi makro, seperti kebijakan fiskal.
3. mengurangi efisiensi akibat kurang representatifnya lembaga perwakilan rakyat dengan indikator masih lemahnya *public hearing*
4. perluasan jaringan korupsi dari pusat menuju daerah.

Kejadian ini terjadi dimana implentasi desentralisasi fiskal baru dijalankan pada 1 Januari 2001 berdasarkan UU RI No. 25 tahun 1999 yang disempurnakan dengan UU RI No. 33 tahun 2000 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Prinsip dasar pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia ialah *Money Follows Functions*, yaitu fungsi pokok pelayanan publik didaerahkan, dengan dukungan pembiayaan pusat melalui penyerahan sumber-sumber penerimaan kepada daerah.

Revisi kebijakan perimbangan keuangan antar pemerintah pusat dan Daerah disahkan dengan tujuan untuk menentukan kembali secara signifikan hubungan administrasi antar-pemerintahan dengan tujuan

¹⁰ *Ibid.* 25-26

¹¹ Richard M Bird,, and Francois Vaillancourt, 2000. *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, United Kingdom : Cambridge University Press.. hal. 9

¹² Remy Prud'homme,. "On the Danger of Decentralization", Washington D.C., The World Bank, *Policy. Research Working Paper*, 1252, 1995 dalam Sugiyanto, 2000. "Kemandirian dan Otonomi Daerah". *Media Ekonomi dan Bisnis*, Vol. XII, No.1 Hal.: 1-7, Semarang : FE UNDIP., 2000

meperjelas pelaksanaan desentralisasi, fungsi dan kewenangan antar pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota belum.

Perubahan kedua Undang-Undang tersebut lahir karena tuntutan-tuntutan keras dari berbagai masyarakat daerah yang terus mengalir. Apakah sebenarnya yang mendorong mereka untuk melancarkan tuntutan-tuntutan tersebut? terutama tentu saja adalah motif ekonomi dengan alasan untuk mendapatkan keadilan dan pemerataan. Selama ini daerah yang memiliki sumber daya alam berlimpah tidak dapat memanfaatkannya karena pajaknya diberikan kepada Pusat.¹³

Perlu kiranya digarisbawahi bahwa tidak semua daerah kaya akan sumber daya alam. Banyak sekali daerah yang tidak memiliki *resources*, oleh karena itu dapat dimaklumi bahwa propinsi yang paling lantang berteriak dalam era otonomi adalah propinsi-propinsi dengan sumber daya alam yang berlimpah.¹⁴ Banyak daerah tersebut berpikir, seolah-olah SDA tersebut merupakan hak daerah saja dan berharap memperoleh bagian yang lebih besar. Padahal tujuan dari hal ini diharapkan dapat bermanfaat sebesar-besarnya bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

E. Metode Penelitian

1.. Tempat dan Waktu

Penelitian ini dilaksanakan pada tanggal 20-26 November 2009 di Provinsi Kaltim. Pemilihan daerah ini menjadi objek penelitian karena berdasarkan data-data awal. Provinsi Kaltim merupakan salah satu daerah yang memperoleh transfer yang tinggi dari dana alokasi dan bagi hasil berbagai sumber daya alamnya. Namun dari data awal, Provinsi Kaltim masih banyak permasalahan baik. dalam penggunaan dan pertanggungjawabannya.

2. Pengumpulan Data

Pengumpulan data bersumber pada fakta-fakta yang berasal dari data primer dan sekunder yang berkaitan dengan kajian yang dibahas. Dalam memperoleh data primer dilakukan melalui wawancara mendalam terhadap informan yang terkait dengan permasalahan desentralisasi fiskal. Ada beberapa informan penting yang merupakan pejabat ataupun staf pada instansi terkait yang diyakini dapat memberikan informasi secara tertulis maupun lisan. Adapun instansi yang terkait adalah Kantor Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Biro Ekonomi, Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah, Badan Pusat

¹³ Raksaka Mahi, "Proses Desentralisasi di Indonesia Ditinjau dari Segi Pemerataan Antar daerah dan Peningkatan Efisiensi," dalam *Analisa CSIS Tahun XXIX/2000*, No.1, hal. 65

¹⁴ Puspa Delima Amri, "Dampak Ekonomi dan Politik UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah" *CSIS Working Paper Series*, WPE 054, Juni, 2000, Hal. 4

Statistik dan Kantor Perwakilan BPK di Provinsi Kaltim. Selain itu, data-data sekunder diperoleh dari berbagai literatur antara lain Jurnal, makalah, surat kabar, majalah dan internet.

3. Metode Analisa Data

Metode penelitian yang digunakan dalam pelaksanaan penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Metode ini dipilih, karena terkait dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam dengan beberapa informan, teknik observasi yang diperlukan, serta analisa substansi dari data dan sumber sekunder yang menjadi pendukung dalam menganalisa. Melalui penelitian yang bersifat deskriptif ini akan dapat menjelaskan dan memberi jawaban atas permasalahan.

II. Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Hasil Penelitian

1. Kondisi Perekonomian Provinsi Kaltim

Kondisi makro perekonomian Provinsi Kaltim¹⁵ kecenderungannya ada peningkatan PDRB dari tahun-tahun sebelumnya dan masih berlanjut di tahun 2009 dan 2010. Bahkan kenaikan nilai PDRB berlaku yang terjadi di tahun 2008 cukup signifikan dibanding tahun sebelumnya. Jika pada tahun 2003 PDRB Kaltim mampu menembus angka 100 triliun rupiah, baru dalam selang waktu 4 tahun kemudian PDRB Kaltim menyentuh angka 200 triliun rupiah. Untuk mampu mencapai nilai 300 triliun rupiah, ternyata Kaltim hanya membutuhkan waktu satu tahun. Dimana nilai tambah bruto yang tercipta di tahun 2008 adalah sebesar 315,2 triliun rupiah atau naik sekitar 41 persen dari tahun 2007 yang memiliki nilai tambah bruto sebesar 223,4 triliun rupiah.

Dengan memperhatikan nilai tambah bruto yang tercipta menurut sektor dan subsektornya, terlihat bahwa aktivitas ekonomi Kaltim masih tetap didominasi oleh sektor Pertambangan dan Penggalan. Sektor yang tergabung ke dalam kelompok sektor primer ini menghasilkan nilai tambah sebesar 144,5 triliun rupiah. Sebanyak 91,3 triliun rupiah diantaranya merupakan nilai tambah subsektor Pertambangan Migas. Sektor dengan nilai tambah terbesar kedua adalah sektor Industri Pengolahan, yaitu sebesar 108 triliun rupiah.

Jumlah tersebut, mencatat nilai tambah subsektor Industri Pengolahan Migas sebesar 95,8 triliun rupiah. Untuk sektor Pertambangan dan Penggalan, nilai tambah nonmigasnya adalah sebesar 53,20 triliun rupiah. Nilai yang masih cukup tinggi ini disebabkan

¹⁵ Hasil wawancara dan jawaban tertulis BAPPEDA Provinsi Kaltim, 24 November 2009

oleh harga jual komoditas batubara yang naik tinggi di pasaran dunia sepanjang tahun 2008. Sedangkan pada sektor Industri Pengolahan Nonmigas, nilai tambah yang tercipta adalah sebesar 12,17 triliun rupiah atau hanya sebesar 11,27 persen dari keseluruhan nilai tambah pada sektor Industri Pengolahan. Kondisi ini menyebabkan peningkatan dana bagi hasil bagi Provinsi Kaltim. Lonjakan harga minyak mentah dunia adalah faktor utama yang mempengaruhi tingginya nilai tambah sektor-sektor migas ini.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa dari 315,2 triliun rupiah nilai PDRB berlaku, sebesar 252,4 triliun rupiah di antaranya dibentuk oleh Sektor Pertambangan dan Penggalian serta sektor Industri Pengolahan. Sisanya sebanyak 62,76 triliun rupiah merupakan nilai tambah pada sektor-sektor yang kegiatannya bukan berupa pertambangan dan industri

Kenaikan harga beberapa komoditas baik di tingkat lokal, nasional maupun global, mengakibatkan terjadinya kenaikan yang cukup berarti pada penciptaan nilai tambah bruto di Prov Kaltim. Sehingga kecenderungan peningkatan PDRB dari tahun-tahun sebelumnya, masih berlanjut di tahun 2008. Bahkan kenaikan nilai PDRB berlaku yang terjadi di tahun 2008 cukup signifikan dibanding tahun sebelumnya.

Dengan gambaran besaran nilai tambah bruto pada masing-masing sektor dan subsektor tersebut, maka bisa dilihat struktur perekonomian yang menunjukkan besarnya kontribusi masing-masing sektor dalam membentuk nilai PDRB suatu wilayah pada suatu periode tertentu. Dengan struktur ekonomi, dapat dilihat sektor-sektor mana saja yang menjadi andalan suatu wilayah dan sektor mana saja yang kurang berpengaruh. Sektor-sektor yang bukan menjadi andalan bisa jadi merupakan sektor yang sebenarnya memiliki potensi yang cukup tinggi namun belum terkelola dengan baik atau infrastruktur yang ada tersedia kurang memadai sehingga sulit untuk dikembangkan.

Dari perhitungan nilai tambah bruto yang tercipta selama tahun 2008, struktur ekonomi Prov Kaltim cenderung sama dengan tahun 2007. Perekonomian Kaltim masih didominasi oleh sumbangan nilai tambah bruto pada sektor Pertambangan dan Penggalian. Sebanyak 45,83 persen atau hampir separuh PDRB Kaltim merupakan nilai tambah yang diciptakan oleh sektor ini. Sumbangan nilai sebesar tersebut dihasilkan oleh subsektor Pertambangan Migas sebanyak 28,96 persen, subsektor Pertambangan Nonmigas sebanyak 16,48 persen dan subsektor Penggalian sebesar 0,40 persen. Kontribusi terbesar kedua dimiliki oleh sektor Industri Pengolahan yaitu sebesar 34,26 persen. Sama halnya dengan sektor Pertambangan dan Penggalian, kontribusi sektor Industri Pengolahan juga lebih didominasi oleh subsektor Industri Pengolahan Migas (Industri Pengilangan Minyak Bumi dan Industri Gas Alam Cair)¹⁶.

¹⁶ Provinsi Kaltim Dalam Angka , BPS Prov Kaltim 2010

2. Gambaran Proporsi APBD

Dari kondisi dan struktur perekonomian Provinsi Kaltim seperti yang dijelaskan diatas, maka hal ini tidak dapat dipisahkan bahwa hal tersebut akan mempengaruhi proporsi dari kondisi APBD.

Secara umum pengelolaan Keuangan daerah Provinsi Kaltim sesuai dengan ketentuan dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 jo. Permendagri No. 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait.

Secara spesifik pengelolaan keuangan daerah Provinsi Kaltim diatur dalam Peraturan Daerah No. 14 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Pengelolaan Keuangan Daerah yang diatur dalam peraturan daerah ini meliputi Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah, Asas Umum dan Struktur APBD, Penyusunan Rancangan APBD, Pelaksanaan APBD, Perubahan APBD, Pengelolaan Kas, Penatausahaan Keuangan Daerah, Akuntansi Keuangan Daerah, Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD, Kerugian Daerah, Pengelolaan Keuangan BUMD, Pembinaan dan Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah serta Sistem Informasi Keuangan Daerah. Pedoman penatausahaan pelaksanaan APBD setiap tahun diatur tersendiri dalam Peraturan Gubernur yang biasanya ditetapkan pada akhir Desember sebagai pedoman pelaksanaan APBD yang dimulai awal Januari tahun berikutnya.¹⁷ APBD merupakan instrumen yang menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan maupun belanja daerah. Agar disusun dan dilaksanakan dengan baik dan benar, maka landasan administratif, prosedur dan teknis penganggaran harus diikuti secara tertib dan taat azas.

Faktor penting dalam penyusunan anggaran adalah penyalarsan kebijakan (*policy*), perencanaan (*planning*) dengan penganggaran (*budget*) antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah agar tidak tumpang tindih. Penyusunan APBD pada dasarnya bertujuan untuk menyalarskan kebijakan ekonomi makro dan sumberdaya yang tersedia, mengalokasikan sumber daya secara tepat sesuai kebijakan pemerintah dan mempersiapkan kondisi bagi pelaksanaan pengelolaan anggaran secara baik.¹⁸

Tabel 1

¹⁷ Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Provinsi Kaltim, 2009-2013, hal.107

¹⁸ Hasil wawancara dengan Kasubdit Lit-Bang Bappeda Provinsi Kaltim, 24 November 2009

**Kontribusi Pajak Daerah Terhadap PAD
Provinsi Kaltim Tahun 2002 – 2007**

No	Tahun	Pajak Daerah (Miliar Rp)	PAD (Miliar Rp)	Kenaikan PAD (%)	Kontribusi Pajak Terhadap PAD (%)
1	2002	282,074	464,137	-	60,77
2	2003	388,365	604,419	30,22	64,25
3	2004	520,787	705,631	16,75	73,80
4	2005	694,850	897,516	27,19	77,42
6	2006	787,650	1.196,996	33,37	65,80
7	2007	1.056,397	1.513,575	26,45	69,79

Sumber: Biro Keuangan Setda Prov. Kaltim

Penerimaan Daerah Provinsi Kaltim dilihat dari sumber pendapatan yang merupakan penerimaan provinsi meliputi pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan penerimaan pembiayaan dan penerimaan lain-lain yang sah. Total pendapatan atau penerimaan daerah Prov Kaltim tahun 2007 secara keseluruhan berjumlah Rp 7,68 triliun yang terdiri dari; PAD sebesar Rp 1,51 triliun, Dana Perimbangan sebesar Rp 3,12 triliun, dan Penerimaan Pembiayaan sebesar Rp 3,05 triliun. Secara kumulatif selama tahun 2003 - 2007 total pendapatan daerah sebesar Rp 24,74 triliun, dengan komposisi 53 % bersumber dari Dana Perimbangan, 27 % Penerimaan Pembiayaan dan 20 % dari PAD. Dengan demikian berarti bahwa keuangan daerah Kaltim masih bertumpu pada Dana Perimbangan.¹⁹ (lihat Tabel 1)

Proporsi pendapatan asli daerah terhadap pendapatan pajak dalam APBD menggambarkan Provinsi Kaltim yang bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah dan penerimaan hasil perusahaan selama kurun waktu Tahun 2002–2007 mengalami peningkatan yang menggembirakan yaitu pada Tahun 2002 sebesar Rp 464.14 milyar meningkat menjadi Rp 1.51 triliun atau meningkat 225 % (rata-rata 27 % per tahun) Seperti disajikan pada tabel berikut.

Sedangkan Proporsi dana perimbangan terhadap APBD Provinsi Kaltim sangat besar, bahkan dapat dikatakan masih sangat dominan. Hal ini karena Provinsi Kaltim berada kelompok Kawasan Timur dimana pembangunan bertumpu pada bidang infrastruktur. Proporsi dana perimbangan dari tahun 2002 sampai dengan tahun 2007 berkisar di antara angka 75,86 %. Dari perkembangannya menunjukan bahwa dana perimbangan yang terdiri dari DAU, DAK dan DBH hasil masih mendominasi terhadap penerimaan dalam APBD. Namun memang pada perkembangannya terjadi penurunan, mengingat ada kebijakan pemerintah pusat dalam rangka perimbangan keuangan bila dana bagi hasil harus diseimbangkan dengan formulasi DAU dan DAK. Sehingga pada tahun-tahun terakhir walupun DBH provinsi meningkat, disisi lain DAU dan DAK mengalami penurunan. (Lihat Tabel 2)

¹⁹ Hasil wawancara dan data Biro Keuangan Sekretariat Daerah Provinsi Kaltim, 24 November 2009

Tabel 2.

Jumlah Dana Perimbangan dan Proporsinya terhadap Realisasi Penerimaan APBD Provinsi Kaltim Tahun 2002 – 2007

No	Tahun	Dana Perimbangan (Trilyun Rp)	APBD (Triliun Rp)	Proporsi dana Perimbangan Terhadap Realisasi Penerimaan APBD (%)
1	2002	1,508	1,972	90,19
2	2003	1,770	2,374	74,56
3	2004	1,827	2,533	72,13
4	2005	2,792	3,680	75,66
6	2006	3,650	4,847	75,30
7	2007	3,117	4,631	67,31

Sumber: Biro Keuangan Setda Prov. Kaltim. 2009

Hal ini mengindikasikan porsi anggaran rutin akan meningkat dalam beberapa tahun mendatang, yang selama ini telah mencapai sekitar 60 persen dari total anggaran Pemda. Jika perkiraan ini yang terjadi maka anggaran pembangunan akan relatif kecil pada beberapa wilayah, terutama yang tidak memperoleh pendapatan yang cukup besar dari Dana Bagi Hasil. Sebagai akibatnya Pemda mungkin menghadapi kesulitan dalam menyediakan dana pemeliharaan dan peningkatan pelayanan dasar²⁰.

Kondisi tersebut muncul akibat adanya persoalan dalam proses transfer dana. Bila tidak ditransfer pada akhir tahun, maka dana transfer tersebut akan dijadikan penerimaan pada tahun berikutnya. Penerimaan yang paling dominan adalah bagi hasil dari sektor migas pada triwulan I-III Desember- Agustus dan September –Nov adalah triwulan IV yang diterima pada tahun anggaran berikutnya. Dana itu merupakan milik pemerintah daerah yang masih ada di perintah pusat, namun tidak ditransfer sesuai dengan mekanisme yg ada Sesuai dengan tahun anggran APBD yang berlaku sekarang ini 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Agar meningkatkan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, dapat diubah menjadi pada tanggal 1 bulan April, sehingga tahapan pembiayaan dapat secara utuh dilakukan pada anggaran tahun berjalan.²¹

Untuk PAD Provinsi Kaltim cukup baik yang selama ini menjadi komponen utama pembiayaan di Kaltim. Namun PAD merupakan faktor yang berpengaruh terhadap pengurangan DAU. Menurut Dispenda pemerintah selama ini terus mengamati daerah yang memiliki dana, menunda melakukan transfer. Seperti pada tahun 2008 sekitar Rp 2,6 triliun uang milik pemda Kaltim belum ditransfer atau belum diserahkan. Alasan pemerintah pada waktu itu kemampuan uang Negara belum memadai padahal angka tersebut telah diterima. Hal inilah yang selalu

²⁰ "Kaltim Sediakan Dana CAP Sekitar Rp. 1,2 Trilyun", *Harian Kompas*, 9 Januari 2000

²¹ Hasil wawancara dengan Kadis Dispenda Provinsi Kaltim, tanggal 24 November 2009

dituntut agar hak daerah segera diberikan. dengan alasan pemerintah pusat karena daerah tidak mampu mengelola.²²

B. Pembahasan

1. Implikasi terhadap kesejahteraan

Sesuai dengan tujuan desentralisasi fiskal yaitu bagaimana upaya pemda menyediakan dan meningkatkan pelayanan publik. Hal ini paling tidak berdampak terhadap penyediaan yang terbaik yang dibutuhkan oleh masyarakatnya, perubahan struktur ekonomi masyarakat dengan peran masyarakat yang semakin besar meningkatkan kesejahteraan rakyat, partisipasi rakyat setempat dalam pemerintahan daerah kaltim.

Walupun perekonomian Provisni Kaltim menunjukkan perkembangan yang membaik dan memberikan harapan yang cukup menggembirakan, namun masih ada permasalahan dalam peningkatan kesejahteraan dan ketimpangan antar kabupaten. Hal ini bisa terjadi mengingat luas pemerintahan Provinsi Kaltim sangat luas, sehingga tiap tahun butuh biaya pembangunan dana yang cukup besar guna mengejar kemajuan dari ketertinggalan dibanding propinsi lain yang sudah maju.

Provinsi Kaltim sebagai penyumbang PDRB terbesar, tentunya mengharapakan mendapat alokasi dana pembangunan dari pusat yang lebih besar pula. Selama ini yang Prov Kaltim menerima sekitar 10 persen. Dengan melihat kenyataan bahwa masyarakat propinsi ini masih banyak yang miskin dan pembangunannya jauh tertinggal. Nampakanya pusat agak sulit memberikan prioritas dana yang lebih besar. Karena dalam perimbangan keuangan Pusat dan Daerah telah diatur pembagian, dengan tetap memikirkan provinsi dan daerah yang tidak memiliki potensi sumber daya alam.

Namun perlu diperhatikan dengan peningkatan nilai PDRB ataupun pendapatan per kapita, tentu saja merupakan situasi yang kondusif bagi Kaltim, karena indikator ini dapat menggambarkan secara umum keberhasilan pembangunan di Prov Kaltim, meskipun kenaikan tersebut masih dipengaruhi inflasi.

Sebagaimana disadari bahwa nilai pendapatan per kapita merupakan nilai rata-rata, sehingga mempunyai keterbatasan jika dipakai untuk mengetahui secara riil tingkat ketimpangan pendapatan di masyarakat. Akan tetapi melalui perbandingan rentang (*gap*) penciptaan pendapatan per kapita yang jika ditinjau dari total (migas dan nonmigas sebesar 39,1 juta rupiah) ternyata sekitar 2,5 kali lebih besar daripada pendapatan per kapita menurut lapangan usaha non migas (15,4 juta rupiah). Hal ini bisa dianggap sebagai indikasi ketimpangan pendapatan menurut lapangan usaha, mengingat data konsentrasi tenaga kerja

²² *Ibid.*

disektor migas tidak mencapai 10 persen dari jumlah tenaga kerja yang ada, maka jelas sekali ketimpangan pendapatan antara tenaga kerja sektor migas dan nonmigas sangatlah lebar. Perlu disampaikan, bahwa angka pengangguran di Prov Kaltim relatif tinggi, bahkan persentasenya melebihi angka pengangguran tingkat nasional pada 2009. Pengangguran terbuka berdasarkan data Satuan Kerja Nasional 2009 sebanyak 165.087 orang atau 12,5 persen. Persentase tingkat nasional pada saat yang sama adalah 8,1 persen. Kebanyakan yang tidak memiliki pekerjaan adalah angkatan kerja yang tamat SLTA, yaitu 77.683 orang atau 47,1 persen.²³

Selanjutnya apabila dikaitkan dengan permasalahan pembangunan infrastruktur di Kaltim yang cukup kompleks seperti masih belum mulusnya jalan trans Kalimantan, masih buruknya kualitas jalan anatar kabupaten dan kota, masih adanya desa-desa terpencil karena sebaran penduduk di wilayah perbatasan yang minim fasilitas. Maka bisa diduga ketimpangan pendapatan juga cukup terasa antara penduduk pedesaan dan perkotaan di Prov Kaltim.²⁴

Walupun jumlah warga miskin di Prov Kaltim 2009 turun sebanyak 47.220 jiwa, namun keadaan tersebut patut menjadi pertanyaan. Apakah kondisi ini karena menandakan daerah kaya sumber daya alam tersebut tidak terpengaruh dengan krisis ekonomi global?. Provinsi Kaltim jumlah warga miskin memang mengalami penurunan, namun bukan berarti penurunan jumlah warga miskin itu merupakan gambaran bahwa Kaltim tidak terpengaruh dengan krisis ekonomi.

Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik²⁵ (BPS) Kaltim, Jumlah penduduk miskin atau masyarakat yang hidup di bawah garis kemiskinan pada Maret 2008 sebanyak 286.440 ribu jiwa, kemudian Maret 2009 menjadi 239.220 jiwa, atau terjadi penurunan sebesar 7,73 persen dibanding Maret 2008. Penurunan angka kemiskinan itu terjadi merata di setiap daerah, baik di wilayah perkotaan atau pedesaan. Selama periode Maret 2008 hingga Maret 2009, penduduk miskin di perkotaan berkurang 33.290 orang dan di pedesaan berkurang sebanyak 13.920 orang.

Namun demikian bila dicermati, ternyata penduduk miskin di pedesaan masih menempati peringkat teratas, sama dengan tahun sebelumnya. Pada Maret 2008 jumlah warga miskin di perkotaan sebanyak 110.360 orang, sementara di pedesaan sebanyak 176.080 orang, atau terjadi penurunan sebesar 5,89 persen untuk perkotaan dan turun 15,47 persen untuk pedesaan dibanding Maret 2007. Kemudian pada Maret 2009 jumlah warga miskin di perkotaan turun menjadi 77.060 orang, sementara di pedesaan sebanyak 162,16 orang, atau turun

²³ Otonomi Daerah Kalimantan Timur, Kaum Pinggiran di Tanah Sendiri, Harian Kompas Jumat, 30 Juli 2010.

²⁴ Hasil wawancara dengan Kasubdit Litbang Bappeda Provinsi Kaltim, 24 Nomor 2009

²⁵ Badan Pusat Statistik Provinsi Kaltim, 2009

sebesar 4 persen untuk perkotaan dan 13,86 persen untuk pedesaan jika dibandingkan dengan Maret 2008.

Pada umumnya, kemiskinan terjadi karena warga tersebut tidak memiliki lapangan pekerjaan. Berdasarkan hal itulah maka pemerintah harus menciptakan lapangan kerja baru. Tujuannya jelas, yakni agar para pengangguran bisa bekerja yang pada akhirnya mampu menekan kemiskinan. Cara lain yang bisa ditempuh untuk menekan kemiskinan adalah dengan memberikan pendidikan atau pelatihan keterampilan bagi mereka yang tidak memiliki skill.

Pengeluaran pemda dan kegiatan pertambangan seharusnya memiliki dampak yang luar biasa terhadap penyerapan angkatan kerja, namun kondisi ini tidak tergambar. Mengingat karakter industri pertambangan batu bara yang padat modal dan keahlian membuat kebanyakan pemuda lokal menjadi sekadar pekerja kasar, seperti sopir, operator, atau buruh. Sementara tenaga tenaga keahlian dan administrasi kebanyakan didatangkan dari luar Kalimantan, terutama Jawa. Demikian pula halnya penyerapan tenaga kerja baik pada perusahaan swasta maupun pada kantor pemda dimana SDM untuk keahlian masih belum memadai.

Dengan menggunakan data PDRB dan jumlah penduduk Kab/Kota di Provinsi Kaltim tahun 2003 dan 2007, maka nilai *Indeks Williamson* (IW) serta perkembangannya dapat diperoleh sebagai berikut. Nilai IW untuk Provinsi dihitung secara keseluruhan rata-rata PDRB per Kapita yang digunakan Provinsi Kaltim. Nilai IW menunjukkan seberapa besar penyimpangan yang terjadi (variasi) dari PDRB per Kapita kab/kota terhadap PDRB per Kapita Provinsi.

Perhitungan *Indeks Williamson* digunakan dalam mengukur ketimpangan antar ekonomi regional atau wilayah berdasarkan data PDRB. Koefisien Variasi Williamson (tingkat ketimpangan) yang diperoleh terletak antara 0 sampai dengan 1, semakin mendekati nol berarti disparitas pendapatan antar daerah kabupaten/ kota di Provinsi Kaltim semakin rendah atau dengan kata lain pertumbuhan ekonomi regional terjadi secara merata, tetapi jika koefisien variasi Williamson mendekati 1 (satu) maka disparitas pendapatan daerah kabupaten/ kota di Provinsi Kaltim semakin tinggi serta mengindikasikan adanya pertumbuhan ekonomi regional yang tidak merata. Untuk menentukan tingkat kecenderungan disparitas PDRB per kapita antar kabupaten/kota di Provinsi Kaltim maka digunakanlah analisis trend dari angka Indeks Williamson.²⁶

Pada tahun 2003 dan 2007 nilai *Indeks Williamson* (IW) dengan memperhitungkan Sektor Migas lebih besar dibandingkan dengan nilai IW tanpa Sektor Migas. Hal ini menunjukkan bahwa apabila peranan Sektor Migas diperhitungkan, terdapat kesenjangan ekonomi antar

²⁶ Lebih jelas lihat Tulus, T. H. Tambunan, *Perekonomian Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia. 2001

wilayah yang lebih besar. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa kesenjangan yang terjadi disebabkan oleh perbedaan struktur ekonomi, dimana Sektor Migas berperan secara signifikan. Apabila melihat data PDRB kab/kota secara rinci, untuk kab/kota dengan basis sektor migas, Kutai Kartanegara dan Bontang memiliki nilai PDRB per Kapita yang jauh lebih besar dibandingkan dengan kab/kota lainnya di Kaltim. Dengan demikian hubungan antara besarnya pendapatan atau penghasilan suatu daerah yang memiliki sumber daya alam bukan berarti secara otomatis penurunan terhadap angka kemiskinan. Hal ini terjadi karena tiap daerah semua tingkat kabupaten memiliki DBH dari sumber daya alam, sehingga terjadi ketimpangan antar daerah di Provinsi Kaltim. (lihat tabel 3)

Tabel. 3
Indeks Williamson Provinsi Kaltim

Tahun	Indeks Williamson	
	Dengan Migas	Tanpa Migas
2003	1.261	0.381
2008	1.183	0.577

Sumber: Bappeda Provinsi Kaltim, 2009, diolah

Selain itu perlu dikemukakan bahwa, hubungan antara kemiskinan, pendapatan daerah, dan tingkat pendapatan fiskal jauh lebih lemah dari yang diperkirakan bila melihat hasil di Provinsi Kaltim. Karakteristik pemerintah daerah sangat heterogen. DKI Jakarta, satu satunya daerah yang tidak kaya dengan sumber daya alam, memiliki angka kemiskinan yang relatif rendah dengan tingkat pendapatan fiskal yang tidak terlalu besar. Kaltim yang relatif memiliki pendapatan fiskal yang tinggi, tetapi tingkat kemiskinan mereka hanya sedikit lebih baik daripada tingkat rata-rata nasional. Papua yang merupakan provinsi paling miskin (berdasarkan perhitungan tingkat kemiskinan), merupakan daerah dengan tingkat pendapatan fiskal paling kaya. Semua pengecualian (*outliers*) ini memiliki PDRB per kapita yang relatif tinggi dengan karakteristik pendapatan fiskal dan kemiskinan yang berbeda²⁷.

2. Implementasi Dana Perimbangan

A. Kemandirian Anggaran Provinsi Kaltim

Hasil penghitungan data keuangan Provinsi dan Kabupaten/Kota²⁸ terlihat bahwa keuangan daerah sebagai sumber pembangunan masih sangat tergantung pada dana perimbangan dari Pemerintah Pusat. Hal ini setidaknya dapat dilihat dari angka rasio Pendapatan Asli Daerah

²⁷ Hasil penelitian World Bank, Kajian Pengeluaran Publik Indonesia: Memaksimalkan Peluang Baru, Bab VII, 2007, hal 145.

²⁸ Hasil wawancara Kepala Badan Pusat Statistik Propinsi Kalimantan Timur, 24 November 2009

(PAD) terhadap total penerimaan yang hanya mencatat angka 41,4 persen yang berarti kemampuan daerah mengumpulkan dana pembangunan dari sumber-sumber potensi daerah hanya sebesar 41,4 persen dari total biaya pembangunan dan sisanya berharap dari pemerintah Pusat. Namun demikian yang menggembirakan adalah ketergantungan tersebut cenderung semakin berkurang seiring meningkatnya PAD dan secara persentase terus meningkat dari sebesar 24,7 persen pada tahun 2006 menjadi 41,4 persen hanya dalam waktu empat tahun.

Perlu menjadi perhatian lagi adalah sumber pendapatan dari pemerintah pusat tersebut dalam bentuk dana perimbangan. Bobot terbesar adalah dari bagi hasil bukan pajak sumber daya alam yang mencapai 47,2 persen yaitu dari bagi hasil minyak dan gas bumi, royalti tambang non migas, kehutanan dan lainnya ironisnya yang tentunya SDA ini sebagian besar tidak dapat diperbaharui dan akan habis dan pada gilirannya dana tersebut tidak dapat kita terima lagi.

Sementara itu pemerintah Kabupaten/kota. tingkat ketergantungan keuangan untuk pembangunan daerah dari dana perimbangan jauh lebih tinggi lagi. Hal ini dapat dilihat pada Rasio PAD terhadap total penerimaan yang sangat kecil yaitu hanya berkisar antara 3,03 sd.9,44%. Ini berarti kemampuan daerah mengumpulkan dana pembangunan dari sumber-sumber potensi daerah hanya sebesar angka tersebut dari total biaya pembangunan dan sisanya berharap dari pemerintah Pusat dalam bentuk dana perimbangan yang besarnya mencapai antara 96,97 sd. 90,56%. Perlu menjadi perhatian lagi adalah sumber pendapatan dari Pemerintah Pusat tersebut yang dalam bentuk dana perimbangan, bobot terbesar adalah dari bagi hasil bukan pajak sumber daya alam yang mencapai 36,13 s/d. 74,85% yaitu dari bagi hasil minyak dan gas bumi, *royalty* tambang non migas, kehutanan dan lainnya yang notabene berasal dari tentunya SDA ini sebagian besar tidak dapat diperbaharui dan akan habis dan tentunya dana tersebut tidak dapat kita terima lagi.

Kemandirian keuangan daerah Kaltim terhadap pembiayaan pembangunan dapat dikatakan belum mandiri. Hal ini setidaknya dilihat dari rasio kemandirian keuangan daerah yang merupakan rasio antara PAD terhadap total pengeluaran/belanja yang angkanya baru sebesar 35,0%, artinya dana PAD yang bersumber dari daerah baru mampu membiayai kebutuhan belanja daerah sebesar 35,0% dan sisanya 65,0% berasal dari dana perimbangan Pemerintah Pusat. Namun demikian Sumber PAD Pemerintah Provinsi Kaltim relatif cukup besar dan setidaknya sudah dapat untuk membiayai belanja rutin.

Dari sisi PAD Provinsi Kaltim cukup baik yang selama ini menjadi komponen utama pembiayaan di Kaltim. Namun PAD merupakan faktor yang berpengaruh terhadap pengurangan DAU. Menurut Dispenda pemerintah selama ini terus mengamati daerah yang memiliki dana, menunda melakukan transfer. Seperti pada tahun 2008 sekitar Rp 2,6 triliun uang milik pemda Kaltim belum ditransfer atau belum diserahkan.

Alasan pemerintah pada waktu itu kemampuan uang Negara belum memadai dan ada kebutuhan dengan prioritas lain yang lebih penting, padahal angka tersebut telah diterima. Hal inilah yang selalu dituntut oleh daerah agar hak daerah segera diberikan. Namun demikian pemerintah pusat tidak langsung memberikan dalam jumlah yang besar, dengan alasan daerah tidak mampu mengelola.

Adanya peningkatan bagi hasil dan PAD karena adanya kenaikan produksi dan lonjakan harga migas. Hanya saja penyalurannya masih tertunda, artinya DBH masih ditahan oleh pemerintah pusat. Alasan pemerintah karena negara sedang membutuhkan dana untuk kepentingan lain. Sedangkan untuk tahun berikutnya akan dijadwal ulang waktu transfernya. Pada tingkat kabupaten ada beberapa daerah yg tidak lagi memperoleh DAU, terutama daerah-daerah yang memiliki DBH yang besar. Namun informasi tersebut tidak disampaikan kepada pemda provinsi siapa yang pemda Kabupaten yang masih menerima DAU dan yg tidak. Sampai saat ini pemda masih menunggu kapan dana tersebut dikirimkan dan jawaban dari pemerintah pusat pada tahun 2010 akan dicairkan 20%, dan selanjutnya sampai dan sisa terpenuhi pembayarannya berdasarkan PMK No164/PMK.07/2009 tentang alokasi kurang bayar Dana Bagi Hasil SDA pertambangan Minyak Bumi dan Gas Bumi Tahun Anggaran 2008 tanpa ada perhitungan bunga terhadap dana yang tertahan di pusat²⁹.

Dalam pelaksanaan transfer dana perimbangan dalam paket undang-undang perimbangan jelas terlihat adanya akomodasi terhadap tuntutan daerah penghasil sumber daya alam untuk pendapatan yang lebih besar bagian seperti yang terjadi di Provinsi Kaltim. Undang-undang tersebut juga tidak secara jelas merumuskan konsekuensi pengalihan kewenangan pendapatan yang lebih besar dengan peningkatan pelayanan umum kepada masyarakat.³⁰

Penjabaran lebih jauh kedua undang-undang tersebut dalam Peraturan Pemerintah daerah Kaltim nampak juga kurang memberikan perhatian terhadap masalah penyediaan pelayanan umum. Hal ini terbukti dari belum dikeluarkannya Pedoman Standar Pelayanan Umum (PSPM) hingga Januari 2001.³¹ Padahal pedoman ini mengatur standar pelayanan minimal yang harus dilakukan Pemda kepada masyarakat dalam rangka mewujudkan otonomi. Pemahaman tentang otonomi daerah yang tidak hanya berarti meningkatkan pendapatan asli daerah namun juga perlunya peningkatan pelayanan kepada masyarakat nampaknya perlu disebarluaskan.

Bila dilihat hasil penelitian di Provinsi Kaltim, daerah ini belum dianggap berhasil dalam mengelola perekonomiannya terlihat bahwa kemampuan menetapkan prioritas belanja. Bila meujuk pada sumber daya yang besarpun, APBD tidak akan sanggup menggerakkan semua

²⁹ *Ibid*

³⁰ Ehtisham Ahmad dan Ali Mansoor, IMF, November 2000.

³¹ "Mendesak Standar Pelayanan Otonomi Daerah", *Harian Kompas*, 11 Januari 2001

unsur perekonomian lokal secara optimal sehingga prioritas bukan lagi suatu pilihan, tetapi keharusan bagi setiap pemda. Optimalisasi pengelolaan APBD serta dana perimbangan juga harus memerhatikan bahwa sejumlah uang yang sudah dianggarkan harus dipakai atau dihabiskan sesuai dengan belanja yang direncanakan.

Yang tidak boleh terjadi adalah membiarkan uang APBD menganggur atau bahkan tidak terserap sama sekali dalam satu tahun anggaran. Uang yang menganggur mencerminkan adanya aktivitas perbaikan layanan publik yang tidak jalan dan tentunya merugikan masyarakat lokal. Percepatan penyerapan anggaran masih merupakan pekerjaan rumah penting bagi pemerintah daerah dan pusat.

Masalahnya pemerintah pusat masih harus memastikan bahwa pencarian dana bagi hasil dapat mencapai daerah sebelum tutup tahun anggaran sehingga daerah masih bisa memanfaatkannya. Masalah penyerapan anggaran tiap tahun yang selalu muncul di media, tetapi belum banyak kemajuan untuk perbaikan. Dari segi pemanfaatan APBD, jelas hal ini merugikan masyarakat lokal yang berhak menikmati penggunaan APBD tersebut pada waktunya.

B. Implikasi Lain

Implikasi lain dalam implementasi desentralisasi fiskal melalui paket undang-undang perimbangan, jelas terlihat adanya akomodasi terhadap tuntutan daerah penghasil sumber daya alam untuk pendapatan yang lebih besar bagian seperti yang terjadi di Provinsi Kaltim. Undang-undang tersebut juga tidak secara jelas merumuskan konsekuensi pengalihan kewenangan pendapatan yang lebih besar dengan peningkatan pelayanan umum kepada masyarakat.³²

Berdasarkan penjabaran kedua undang-undang tersebut, dalam peraturan pemerintah daerah Kaltim kurang memberikan perhatian terhadap masalah penyediaan pelayanan umum. Hal ini terbukti dari belum dikeluarkannya Pedoman Standar Pelayanan Umum (PSPM) hingga Januari 2001.³³ Padahal pedoman ini mengatur standar pelayanan minimal yang harus dilakukan Pemda kepada masyarakat dalam rangka mewujudkan otonomi. Pemahaman tentang otonomi daerah yang tidak hanya berarti peningkatan dana perimbangan, namun juga perlunya peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

Optimalisasi pengelolaan APBD serta dana perimbangan juga harus memerhatikan bahwa sejumlah uang yang sudah dianggarkan harus dipakai atau dihabiskan sesuai dengan perencanaan. Terjadinya sisa anggaran baru bisa ditolerir apabila memang terjadi penghematan dalam belanja yang tentunya akan membantu anggaran berikutnya, terlebih disimpan dalam bentuk SBI. Selain itu, Yang tidak boleh terjadi adalah

³² Ehtisham Ahmad dan Ali Mansoor, IMF, November 2000.

³³ "Mendesak Standar Pelayanan Otonomi Daerah", *Harian Kompas*, 11 Januari 2001

bila APBD menganggur atau bahkan tidak terserap sama sekali dalam satu tahun anggaran.

Masalahnya pemerintah pusat masih harus memastikan bahwa pencarian dana bagi hasil dapat mencapai daerah sebelum tutup tahun anggaran sehingga daerah masih bisa memanfaatkannya. Hal ini menjadi masalah dalam penyerapan anggaran tiap tahun, karena sempitnya waktu dalam pemanfaatan masyarakat lokal yang berhak menikmati penggunaan APBD. Dalam aspek pengelolaan keuangan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal dari hasil audit BPK yang menunjukkan masih lemahnya pengelolaan keuangan daerah.

Oleh karena itu, masalah pelaksanaan desentralisasi fiskal di Provinsi Kaltim juga dapat timbul dari ketentuan yang seragam untuk semua wilayah Indonesia, baik dari sisi pembebanan pendapatan maupun sisi pembebanan pengeluaran. Untuk itu referensi klasifikasi otonomi daerah nampaknya perlu disusun untuk mengetahui sejauhmana posisi suatu daerah dibanding daerah lain dalam hal kewenangan pemerintahannya.³⁴

Hal ini bisa jadi tidak ada pengawasan dan tindak lanjut terhadap laporan dari BPK Kaltim terhadap laporan penilaian terhadap laporan keuangan pemda. BPK. Dalam pertemuan dengan BPK Perwakilan Kaltim³⁵ yang dilakukan pihak narasumber mengakui masih ada kendala dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab BPK dalam melakukan pemeriksaan dan pengelolaan keuangan negara dan keuangan daerah. Walaupun ada kendala tersebut, pihak BPK tetap secara profesional melakukan pemeriksaan keuangan dengan sesuai dengan Peraturan BPK No 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara.

Dalam menjalankan tugas perwakilan BPK Kaltim melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dan keuangan daerah yang berada dalam lingkup pemerintahan provinsi Kaltim.

Dalam melakukan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara dalam bentuk DAU, DAK yang dimasukkan ke dalam APBD Provinsi Kaltim, ternyata ada beberapa kendala, antara lain ³⁶:

1. Perbedaan dasar pijakan yang berbeda antara pihak BPK dengan pihak pemerintah daerah. Di satu sisi BPK menggunakan standar pemeriksaan keuangan negara, sedangkan pemerintah daerah menggunakan standar pemeriksaan yang ditetapkan oleh pihak Departemen Dalam Negeri.

³⁴ Klasifikasi otonomi daerah disusun dengan rincian persyaratan bagi suatu daerah untuk tercatat pada kelas tertentu. Pengklasifikasian ini berfungsi sebagai instrumen monitoring pemerintah pusat.

³⁵ Hasil Wawancara dengan Pimpinan dan Jajaran Kantor Perwakilan BPK Kalimantan Timur tanggal 23 November 2009, Samarinda

³⁶ *Ibid*

2. Hasil pemeriksaan dan pengelolaan keuangan negara dan keuangan daerah yang dilakukan oleh pihak BPK diserahkan ke pihak pemerintah daerah dan pihak DPRD.
3. Hasil pemeriksaan tersebut ada yang ditindaklanjuti oleh pihak pemerintah daerah ke pihak pemerintah daerah yaitu Bawasda.
4. Hasil pemeriksaan yang diserahkan ke pihak DPRD, ternyata oleh pihak DPRD hanya mengevaluasi yang berkaitan langsung dengan kepentingan DPRD, sedangkan yang lainnya tidak pernah dievaluasi termasuk APBD secara keseluruhan.

Pihak BPK mengakui telah ada nota kesepahaman tentang penyerahan hasil evaluasi dan hasil temuan yang dilakukan oleh BPK. Hanya saja dalam implementasinya kurang jelas secara teknis, apalagi dengan adanya anggota DPRD periode 2009 – 2014, maka perlu direvisi MOU tersebut juga direvisi materi muatan dalam MOU tersebut.

Fungsi pemeriksaan merupakan salah satu fungsi manajemen, sehingga tidak dapat dipisahkan dari manajemen keuangan daerah. Berkaitan dengan pemeriksaan, telah dikeluarkan UU Nomor 15 Tahun 2004. Terdapat dua jenis pemeriksaan yang dilaksanakan terhadap pengelolaan keuangan negara, yaitu pemeriksaan intern dan pemeriksaan ekstern.

Hasil temuan yang dilakukan BPK yang sering berulang-ulang tapi tidak ada tindaklanjutnya, misalnya bantuan pihak pemerintah daerah provinsi untuk tim sepakbola yang hampir setiap tahun, dan setiap tahun pihak BPK memberikan saran pertimbangan, tapi tidak pernah ditindaklanjuti. Hal lainnya misalnya temuan terhadap bantuan sosial di provinsi Kaltim, ada dugaan penyelewengan tapi tidak pernah ditindaklanjuti oleh pihak pemerintah daerah.

Terakhir adalah Laporan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI³⁷ memberikan opini tidak wajar (*adverse opinion*) terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kaltim 2009. Opini ini diberikan lantaran LKPD yang disusun Pemprov Kaltim tidak disajikan dan diungkapkan secara wajar dalam semua hal yang material Tahun ini merupakan tahun ke-4 BPK memberikan opini tidak wajar sejak 2006 lalu. Ketidakwaian ini didasarkan intitusi seperti RSUD (Rumah Sakit Umum Daerah) yang tidak menyusun laporan realisasi anggaran sesuai standar akuntansi pemerintahan sehingga nilai realisasi pendapatan BLUD tidak menggambarkan nilai yang sebenarnya.

Penilaian opini BPK terhadap wilayah berdasarkan tiga hal, yaitu kelemahan sistem pengendalian internal, ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundang-undangan, dan nilai penyerahan aset. Aspek sistem pengendalian internal terbagi menjadi akuntansi dan pelaporan, pelaksanaan APBD, dan kelemahan struktur pengendalian internal. Rendahnya penyelesaian tindak lanjut ini mengindikasikan belum efektifnya penyelesaian atas rekomendasi BPK dan kewenangan

³⁷ Laporan Hasil Pemeriksaan BPK Provinsi Kaltim atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Timur Hasil pemeriksaan, Tahun 2009

perwakilan BPK untuk menindak lanjuti hasil temuan oleh Pemprov Kaltim yang dalam hal ini dikoordinasikan oleh Inspektorat Provinsi Kaltim. Tidak adanya sanksi hukum atas temuan tersebut, karena masing-masing pihak menggunakan dasar hukum yang berbeda.

Dalam tataran pelaksanaan, penerapan pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah masih mengalami hambatan. Pada sisi perencanaan dan penganggaran, penerapan anggaran berbasis kinerja belum optimal dan belum sesuai harapan. Hal ini dapat dilihat dari belum adanya analisis standar belanja dan belum adanya standar pelayanan minimum untuk seluruh jenis pelayanan (*service*) yang diberikan oleh pemerintah daerah dan belum adanya sinkronisasi program dan kegiatan program dan kegiatan pemerintah provinsi/kabupaten/kota.

Walaupun implementasi transfer dana perimbangan masih menghadapi permasalahan, baik pelaksanaan, prioritas penggunaan serta pertanggungjawabannya di Provinsi Kaltim, kebijakan ini harus tetap dilakukan. Untuk itu diperlukan regulasi ataupun revisi aturan main dalam menindak lanjuti hasil temuan pelanggaran penggunaan keuangan daerah secara keseluruhan dengan mengatasi keterbatasan sumber daya untuk menindak lanjuti hasil temuan.

III. Kesimpulan dan Rekomendasi

A. Kesimpulan

Dari hasil pembahasan di atas, dalam pelaksanaan kebijakan dilakukan dengan mengikuti pembagian kewenangan atau *money follows function* di Provinsi Kaltim di bidang hubungan keuangan pusat daerah, namun masih menghadapi beberapa kendala. Walaupun telah ada perubahan dalam pelaksanaan transfer dari pusat, Pemda Kaltim masih mengalami keterlambatan transfer dana perimbangan dalam pelaksanaan anggaran.

Peningkatan fungsi pemda dalam pembangunan melalui penyediaan layanan dasar publik, ekonomi daerah tentunya juga harus tetap bertanggungjawab dalam pengelolaan keuangan negara dan daerah serta meningkatkan akuntabilitas keuangan publik. Perbaikan dimaksud meliputi pengaturan dana perimbangan, baik itu DAU, DAK maupu DBH hasil sumber daya alam, serta pengelolaan keuangan daerah.

Dalam pelaksanaanya di Provinsi Kaltim, belum sesuai dengan tujuan utama. Kondisi ini dapat dilihat dari indikator ekonomi, bahwa anggaran pemerintah daerah serta dana-dana transfer dari pusat belum berimplikasi terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat. Hal ini nampak dari masih banyaknya tingkat pengangguran serta angka kemiskinan akibat adanya ketimpangan pendapatan antar daerah yang tercermin dari tingkat kesejahteraan.

Dalam implementasi pengelolaan keuangan daerah pada sisi pelaksanaan dan penatausahaan keuangan daerah, di Provinsi Kaltim dalam penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah sebagai bentuk pertanggungjawaban pelaksanaan APBD belum sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah dan tidak sepenuhnya terlaksana Hal ini timbul karena dana transfer baru dapat dilaksanakan pada pertengahan tahun, dan adanya perubahan transfer ke daerah.

B. Rekomendasi

Dalam implementasi desentralisasi melalui tranfer dana, maka Hal pokok perlu diperhatikan pemerintah daerah harus menyediakan layanan dasar publik yang berkualitas dan mendukung pembangunan ekonomi yang pada akhirnya meningkatkan pemerataan kesejahteraan masyarakat di Provinsi Kaltim. Dalam hal ini pemerintah perlu terus melakukan kajian yang intensif terhadap instrumen transfer, untuk memberikan hasil yang optimal dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan mengurangi kesenjangan antardaerah.

Perlu adanya kejelasan fungsi di setiap tingkat pemerintahan, termasuk juga fungsi apa saja yang tidak mesti dilakukan pemerintah tetapi bisa diserahkan kepada pemerintah daerah. Untuk itu tentunya perlu kepastian dari pemerintah pusat dalam hal waktu serta jumlah dana yang akan ditransfer serta pelaksanaan Anggaran pemerintah daerah pengaturan waktu yang sesuai perencanaan.

Dalam pelaksanaan transfer dana yang efektif baik dalam poses penerimaan atau transfer dari pusat ke daerah, perlu kepastian/kejelasan mengenai beban atau kewenangan pengeluaran yang merupakan satu prasyarat dari suksesnya pelaksanaan kebijakan desentralisasi fiskal melalui tranfer dana. Untuk itu perlu fungsi atau kewenangan yang disusun dengan jelas pembagiannya antara jenjang pemerintahan tingkat provinsi dan kota atau kabupaten dalam tersebut adalah konsep standar pelayanan minimum (SPM), khususnya standar tertentu yang bisa disediakan bukan hanya untuk di Provinsi Kaltim.

perlu disertakan perlu informasi tambahan mengenai kinerja instansi pemerintah dalam laboran keuangan, yakni prestasi yang berhasil dicapai oleh Pengguna Anggaran sehubungan dengan anggaran yang telah digunakan. Untuk hal ini perlu tenaga SDM yang memiliki skill dalam bidang sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang terintegrasi dengan sistem perencanaan strategis, sistem penganggaran, dan Sistem Akuntansi Pemerintahan di Provinsi Kaltim khususnya kondisi aparatur Pemda.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Fisher, R.C. and Richard D. Irwin, *State and Local Public Finance*, Chicago. 1996. dalam Haryo Kuncoro, *Jurnal Ekonomi Pembangunan* Vol. 9, No. 1, Juni 2004 .
- Richard A. Musgrave dan Peggy B. Musgrave, *"Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek"*, alih bahasa oleh Alfonsus Sirait, Penerbit Erlangga, Jakarta, 1991.
- Richard M Bird and Francois Vaillancourt, *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, United Kingdom: Cambridge University Press. 2000.
- Roy W Bahl, *"China Evaluating the impact of Intergovernmental Fiscal reform"* dalam Richard M. Bird and Francois Vaillancourt (eds.), *Fiscal Decentralization in Developing Countrie*, Cambridge Univercity Press, United Kingdom, 2000
- Remy Prud'homme,. *"On the Danger of Decentralization"*, Washington D.C., The World Bank, *Policy. Research Working Paper*, 1252, 1995 dalam Sugiyanto, 2000. *"Kemandirian dan Otonomi Daerah"*. *Media Ekonomi dan Bisnis*, Vol. XII, No.1 , Semarang : FE UNDIP., 2000

Dokumen Resmi /Makalah:

- Ehtisham Ahmad dan Ali Mansoor, *Indonesia: Managing Decentralization*, Fiscal Affairs Department-IMF, November 2000
- Machfud Sidik, Dr. M.Sc., *"Format Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat Dan Daerah Yang Mengacu Pada Tujuan Nasional "*, Makalah Seminar, Jakarta 17-18 April 2002
- Puspa Delima Amri, *"Dampak Ekonomi dan Politik UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah"* CSIS Working Paper Series, WPE 054, Juni, 2000.
- Raksaka Mahi, *"Proses Desentralisasi di Indonesia Ditinjau dari Segi Pemerataan Antar daerah dan Peningkatan Efisiensi,"* dalam *Analisa CSIS Tahun XXIX/2000*, No.1.
- Hasil penelitian World Bank, *Kajian Pengeluaran Publik Indonesia: Memaksimalkan Peluang Baru*, Bab VII, Hal 145, Tahun 2007
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Provinsi Kaltim, 2009-2013

Surat Kabar dan Majalah:

- "Pelaksanaan Otonomi Daerah Tidak Dilakukan Terburu-buru"*, *Harian Kompas*, 1 Februari 2000.

"Kaltim Sediakan Dana CAP Sekitar Rp. 1,2 Trilyun", *Harian Kompas*, 9 Januari 2000
"Mendesak Standar Pelayanan Otonomi Daerah", *Harian Kompas*, , 11 Januari 2001
Bank Dunia: Desentralisasi Masih Amburadul", *Koran Tempo*, Rabu, 16 Juli 2003
Biro Pusat Statistik Provinsi Kaltim, 2009
Otonomi Daerah Kaltim, Kaum Pinggiran di Tanah Sendiri, *Harian Kompas* Jumat, 30 Juli 2010.

Internet :

[http:// www.Viavanews.com](http://www.Viavanews.com)," Kaltim mendapatkan jatah bagi hasil tertinggi, yakni Rp15 triliun atau 20 persennya.". Kamis, 29 Juli 2010
<http://www.kppod.org/index.php/berita/berita-medial>, Otonomi Daerah Kalimantan Timur (1)
<http://www.kppod.org/index.php/berita/berita-medial4>, Korupsi potret buram birokrasi

Informan utama:

Kepala dan staf Bappeda Provinsi Kalimantan Timur
Kepala dan staf Biro Ekonomi, Provinsi Kalimantan Timur
Kepala dan staf Dinas Pendapatan daerah, Provinsi Kalimantan Timur
Badan Pusat Statistik Provinsi Kalimantan Timur
Kepala Kantor dan staf Perwakilan BPK di Provinsi Kalimantan Timur.

RELEVANSI PELAKSANAAN HUKUM PIDANA ADAT DAYAK DI KALIMANTAN BARAT DENGAN HUKUM PIDANA NASIONAL*

Puteri Hikmawati**

Abstracts

Indonesia has various ethnics, races, religions, and customs and traditions spreading in the regions. Many ethnics in Indonesia have customary laws and enforce them towards the people committing criminals and the customary laws. As the criminal law code (KUHP) practicing the legality doctrine, which says that no action is punishable unless the existing criminal act is underway. Thus, in practice the written criminal act is applied instead of the customary law. However, in 2007 the bill of the Criminal Law Code adopted the contrary so that it triggered the debates. This research studies the relevance the Dayak customary criminal law in West Kalimantan to the national criminal law. The qualitative method used is based on documentation and field study through interviews with the concerned public officials and prominent figures of the Dayak society as a means of the data collection. This research found that there has been both written and unwritten customary criminal law. So has the Dayak customary criminal law in West Kalimantan. Some ethnics practice unwritten customary criminal law and some other can codify their customary law as we can see at the Kayaan Medalaam. The customary law is practiced by a customary institution while the unwritten one is by its society based on consensus and handed down hereditarily.

Abstrak

Bangsa Indonesia memiliki keberagaman suku, ras, agama, dan adat kebiasaan yang tersebar di daerah. Banyak suku di Indonesia mempunyai hukum adat dan menerapkannya terhadap pelaku pelanggaran hukum adat. Sementara itu, KUHP menganut asas legalitas, bahwa tiada suatu perbuatan dapat dipidana, kecuali berdasarkan ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada sebelumnya. Dengan demikian, hukum yang berlaku adalah hukum pidana nasional yang berbentuk

* Tulisan ini merupakan hasil penelitian yang dilakukan di Pontianak, Kalimantan Barat, tanggal 14 – 20 Juni 2010.

** Penulis adalah Peneliti Madya bidang Hukum Pidana pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, Jakarta. Email: puterihw@yahoo.com

tertulis, hukum adat tidak diakui keberadaannya. Dalam Rancangan KUHP Tahun 2007 hukum adat diadopsi, sehingga menimbulkan perdebatan. Penelitian ini mengkaji bagaimana relevansi hukum pidana adat Dayak di Kalimantan Barat dengan hukum pidana nasional. Adapun metodologi penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui studi dokumen dan penelitian di lokasi penelitian melalui wawancara. Selanjutnya, data yang diperoleh dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif. Dari hasil penelitian, hukum pidana adat ada yang tertulis dan tidak tertulis. Demikian pula, hukum pidana adat Dayak di Kalimantan Barat pada umumnya tidak tertulis, namun ada beberapa suku yang berhasil mendokumentasikan hukum adatnya, salah satunya hukum adat Kayaan Medalaam. Adapun pelaksanaan hukum pidana adat tersebut dilakukan oleh lembaga adat. Sedangkan hukum pidana adat yang tidak didokumentasikan dilaksanakan oleh masyarakat adat berdasarkan kesepakatan dan dilakukan secara turun temurun.

Kata Kunci: hukum pidana adat, Adat Dayak, KUHP, KUHP

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan bangsa yang masyarakatnya memiliki keberagaman suku, ras, agama, dan adat kebiasaan yang tersebar di daerah. Setiap daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.¹ Namun, dalam hal-hal tertentu urusan pemerintahan dijalankan oleh Pemerintah Pusat. Undang-Undang (UU) No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan, bahwa "Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah."² Adapun urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah (Pusat) meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.³

Dengan demikian, yustisi tidak termasuk dalam urusan pemerintah daerah. Adapun yang dimaksud dengan urusan yustisi misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian,

¹ Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menyebutkan "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

² Pasal 10 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

³ Pasal 10 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004.

memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional.⁴ Jadi, peraturan yang berskala nasional, yang biasanya berbentuk tertulis, menjadi tanggung jawab Pemerintah.

Aturan hukum yang berlaku di daerah, selain mengacu pada hukum nasional, pada beberapa daerah tertentu diberlakukan aturan hukum tidak tertulis yang bersifat kedaerahan. Aturan hukum tertulis yang bersifat nasional, dalam bidang hukum perdata berlaku Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, sedangkan dalam bidang hukum pidana berlaku Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan undang-undang di luar KUHP.

Dalam bidang hukum pidana, di daerah yang masyarakatnya masih dipengaruhi oleh adat dan sifat kedaerahan yang kental, selain hukum nasional, sumber hukum yang diakui adalah hukum pidana adat. Hukum pidana adat adalah hukum yang hidup (*living law*) dan akan terus hidup selama ada manusia budaya, ia tidak akan dapat dihapus dengan perundang-undangan. Jika diadakan juga undang-undang yang menghapuskannya, akan sia-sia saja. Bahkan, hukum pidana perundang-undangan akan kehilangan sumber kekayaannya oleh karena hukum pidana adat itu lebih erat hubungannya dengan antropologi dan sosiologi daripada perundang-undangan.⁵

Namun penerapan hukum pidana adat belum diakui sebagai sumber hukum positif. Menurut Barda Nawawi Arief, dengan adanya perumusan asas legalitas yang formal di dalam KUHP, hukum tidak tertulis atau hukum yang hidup di dalam masyarakat sama sekali tidak mempunyai tempat sebagai sumber hukum yang positif.⁶ KUHP menegaskan bahwa "Tiada suatu perbuatan dapat dipidana, kecuali berdasarkan kekuatan ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada sebelumnya."⁷

Lebih lanjut, Barda Nawawi Arief mengatakan, asas legalitas seperti yang dirumuskan dalam Pasal 1 KUHP memang merupakan salah satu asas fundamental yang harus tetap dipertahankan, namun penggunaannya harus bijaksana dan hati-hati, karena kalau kurang bijaksana dan kurang hati-hati justru dapat menjadi "bumerang". Sungguh sangat tragis dan menyayat hati apabila dengan dalih Pasal 1 KUHP, nilai-nilai hukum yang ada dan hidup dalam masyarakat tidak dapat tersalur dengan baik atau bahkan ditolak sama sekali. Dikatakan tragis dan menyayat hati karena berarti nilai-nilai hukum adat/hukum yang hidup di dalam masyarakat telah dibunuh/dimatikan oleh

⁴ Penjelasan Pasal 10 ayat (3) huruf d UU No. 32 Tahun 2004.

⁵ Hilman Hadikusuma, *Hukum Pidana Adat*, sebagaimana dikutip dalam *Relevansi Hukum Pidana Adat dalam Pembaharuan Hukum Pidana Nasional* oleh Nyoman Serikat Putra Jaya, Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, hal. 34.

⁶ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana* (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia), sebagaimana dikutip oleh Nyoman Serikat Putra Jaya, *op.cit.*, hal. 51.

⁷ Pasal 1 ayat (1) KUHP.

bangsanya sendiri lewat senjata/peluru/pisau yang diperolehnya dari bekas penjajah (yaitu lewat Pasal 1 KUHP/*Wetboek van Strafrecht*).⁸

Berlakunya hukum pidana adat di Indonesia dirumuskan antara lain dalam UU Darurat No. 1 Tahun 1951 tentang Tindakan-tindakan Sementara untuk Menyelenggarakan Kesatuan Susunan, Kekuasaan, dan Acara Pengadilan-Pengadilan Sipil dan UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman sebagai pengganti UU No. 4 Tahun 2004. UU Drt No. 1 Tahun 1951 memberikan pemahaman, bahwa tindak pidana diukur menurut hukum yang hidup dalam masyarakat. Bila terjadi tindak pidana, maka pidana adatlah sebagai sanksinya.⁹ Sementara itu, UU No. 48 Tahun 2009 menyebutkan, bahwa “Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat”.¹⁰ Selain itu, putusan pengadilan selain harus memuat alasan dan dasar putusan, juga memuat pasal tertentu dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan atau sumber hukum tak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadili.¹¹

Saat ini dalam RUU KUHP Tahun 2007 di samping tetap mempergunakan Pasal 1 KUHP yang mensyaratkan bahwa sumber hukum pidana adalah undang-undang, ditegaskan pula dalam Pasal 1 ayat (3) RUU, bahwa hal ini “tidak mengurangi berlakunya hukum yang hidup yang menentukan bahwa menurut adat setempat seseorang patut dipidana bilamana perbuatan itu tidak ada persamaan dalam peraturan perundang-undangan”.¹²

Adapun maksud para penyusun Rancangan ini untuk menegaskan kembali apa yang telah terdapat di luar KUHP, yaitu dalam UU No.1 Drt/1951. Pengadopsian berlakunya hukum pidana adat dalam Rancangan KUHP merupakan salah satu masalah yang ramai diperdebatkan, karena dianggap merupakan penyimpangan dari asas legalitas. Perdebatan antar ahli hukum pidana muncul sehubungan dengan larangan menggunakan analogi sebagaimana disebut dalam Pasal 1 ayat (2) RUU KUHP: “Dalam menetapkan adanya tindak pidana, dilarang menggunakan analogi”. Larangan menggunakan analogi selama ini dianut KUHP (*Wetboek van Strafrecht*) yang sekarang berlaku.

Prof. Schaffmeister, ahli hukum pidana Belanda mengkritik masuknya klausul *living law* (Pasal 1 ayat (3) RUU KUHP). Kritik ini disampaikannya secara tertulis kepada seorang ahli hukum pidana Universitas Padjadjaran Bandung. Dalam kritiknya, Prof. Schaffmeister menganggap Pasal 1 ayat (3) RUU KUHP sebagai pasal akrobatik.¹³ Namun, Anggota Tim Perancang

⁸ *Ibid*, hal. 52.

⁹ Pasal 5 ayat (3) huruf b UU Drt. No. 1 Tahun 1951.

¹⁰ Pasal 5 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009.

¹¹ Pasal 50 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009.

¹² “Peta Reformasi Hukum Indonesia”, <http://petareformasihukum.blogspot.com/2007/03/rancangan-kuhp-buku-i-bab-i.html>, diakses tanggal 22 Mei 2010.

¹³ “Larangan Menggunakan Analogi dalam RUU KUHP Terus Diperdebatkan”, *hukum online*, 19 Juni 2007.

KUHP, Chairul Huda berpendapat Pasal 1 ayat (3) RUU bukan merupakan penyimpangan atau perluasan dari asas legalitas yang dianut ayat (1), melainkan bersumber dari pikiran-pikiran atau ajaran tentang *living law*. Menurut Huda, diangkatnya tindak pidana adat dalam RUU KUHP merupakan hasil pemikiran panjang para perancang terdahulu, bahwa “hukum adat sangat diperlukan dalam memaknai aturan-aturan hukum dalam praktek kelak”.¹⁴

Anggota tim perumus RUU KUHP lainnya, Andi Hamzah, pernah mengusulkan jalan tengah terhadap perdebatan masuknya hukum adat dalam RUU KUHP. Beliau mengatakan “KUHP perlu mengadopsi ketentuan Pasal 80 KUHP China, yang menyebutkan bahwa dalam situasi di daerah otonomi tidak dapat menerapkan secara sempurna KUHP, maka daerah otonom tersebut dapat menetapkan ketentuan sendiri berdasarkan politik ekonomi yang berbeda. Tetapi aturan daerah otonom tersebut harus mendapat persetujuan DPR (Pusat)”.¹⁵

B. Perumusan Masalah dan Pertanyaan Penelitian

Beberapa daerah di Indonesia masih sangat kuat dipengaruhi oleh hukum adat, antara lain Kalimantan Barat, Bali, dan Nusa Tenggara Barat, serta Papua. Menurut pakar hukum Belanda, Cornelis van Vollenhoven, daerah di Indonesia menurut hukum adat bisa dibagi menjadi 23 lingkungan adat,¹⁶ sebagai berikut:

- | | |
|------------------------|---------------------------------------|
| 1. Aceh | 13. Toraja |
| 2. Gayo dan Batak | 14. Sulawesi Selatan (Bugis/Makassar) |
| 3. Nias dan sekitarnya | 15. Maluku Utara |
| 4. Minangkabau | 16. Maluku Ambon |
| 5. Mentawai | 17. Maluku Tenggara |
| 6. Sumatera Selatan | 18. Papua |
| 7. Enggano | 19. Nusa Tenggara Barat dan Timur |
| 8. Melayu | 20. Bali dan Lombok |
| 9. Bangka dan Belitung | 21. Jawa dan Madura (Jawa Pesisiran) |
| 10. Kalimantan (Dayak) | 22. Jawa Mataram |
| 11. Sangehe-Talaud | 23. Jawa Barat (Sunda) |
| 12. Gorontalo | |

Masyarakat adat dalam lingkungan adat di atas memberlakukan hukum adat masing-masing bagi masyarakat di lingkungan mereka. Mereka patuh pada hukum adat yang berlaku.

Dalam praktek, penerapan hukum adat kadang berbenturan dengan hukum tertulis nasional, seperti yang pernah diputus oleh *Raad van Justitie* (RvJ) mengenai upacara kematian pada Suku Dayak di Kalimantan. Upacara

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ “Adat dan Hukum Adat”, <http://www.fauzibowo.com/artikel.php?id=164&option=view>, diakses tanggal 31 Maret 2010.

itu biasanya diikuti dengan korban hewan kerbau, membunuh kerbau dilakukan dengan cara menusuk-nusuk badan hewan tersebut hingga menemui ajal. Bagi suku Dayak, mengorbankan kerbau itu dianggap sebagai bagian dari upacara adat. Tetapi RvJ menganggap tindakan itu sebagai kesalahan. Bagi RvJ, cara membunuh hewan seperti itu bukan merupakan bagian dari masyarakat beradab.¹⁷

Keberadaan hukum pidana adat pada masyarakat merupakan cerminan kehidupan masyarakat tersebut dan berbeda-beda pada masing-masing daerah, sesuai dengan adat istiadat yang ada di daerah tersebut. Namun, penerapan hukum pidana adat kadang tidak sesuai atau bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana relevansi pelaksanaan hukum pidana adat Dayak di Kalimantan Barat dengan hukum pidana nasional?

Adapun yang menjadi pertanyaan penelitian adalah:

1. Bagaimana relevansi aturan hukum pidana adat Dayak di Kalimantan Barat dengan KUHP?
2. Bagaimana relevansi aturan hukum acara pidana adat Dayak dengan KUHP?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan hukum pidana adat Dayak di Kalimantan Barat dan relevansinya dengan hukum pidana nasional. Sedangkan kegunaannya adalah sebagai bahan masukan bagi Anggota DPR RI dalam melaksanakan fungsi legislasi yaitu dalam merevisi hukum pidana nasional baik dalam KUHP maupun undang-undang pidana lainnya serta menentukan kebijakan penataan sistem hukum pidana di Indonesia, berkaitan dengan keinginan daerah untuk tetap menerapkan hukum pidana adat secara khusus di daerahnya masing-masing.

D. Kerangka Pemikiran

1. Susunan Norma dalam UU No. 10 Tahun 2004

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat satu kesatuan sistem hukum yang jenis dan hirarkinya dituangkan dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jenis dan hirarki yang dimaksud¹⁸ adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;

¹⁷ "RUU KUHP: Hati-Hati Menafsirkan Hukum yang Hidup dalam Masyarakat", <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=13453&cl=Berita>, diakses tanggal 19 Juni 2010.

¹⁸ Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004.

- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dibuat Peraturan Daerah. Peraturan Daerah meliputi peraturan daerah provinsi, peraturan daerah kabupaten/kota, dan peraturan desa/peraturan setingkat.¹⁹ Jenis peraturan perundang-undangan selain yang disebutkan di atas, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sesuai dengan hirarki peraturan perundang-undangan.²⁰ Hal ini berarti susunan norma yang ada mengikuti teori Hans Kelsen, yang dikenal dengan *Stufentheorie*. *Stufentheorie* mengatakan bahwa norma dalam suatu negara sesungguhnya berjenjang, norma yang di bawah bersumber kepada norma yang di atas dan norma yang di atas bersumber kepada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada norma yang tidak bersumber lagi.²¹ Adapun yang dimaksud dengan norma adalah pedoman, patokan atau ukuran untuk berperilaku atau bersikap dalam kehidupan bersama di masyarakat.²² Norma tersebut harus diperhatikan dan ditaati oleh setiap orang selaku anggota masyarakat dalam hubungannya dengan orang lain. Dengan memperhatikan dan mentaati norma, setiap orang dapat mengadakan hubungannya dengan sesamanya, untuk memenuhi segala kebutuhan hidupnya dan segala kepentingannya dengan sebaik-baiknya, tanpa mengorbankan atau merugikan kepentingan orang lain, dan tanpa mengorbankan sendi-sendi ketertiban dan ketenteraman dalam masyarakat.²³

Susunan norma yang tertuang dalam UU No. 10 Tahun 2004 juga menggambarkan adanya peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat dan peraturan perundang-undangan tingkat daerah. Peraturan tingkat pusat seperti undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan presiden. Peraturan perundang-undangan tingkat pusat pada dasarnya mengatur kehidupan rakyat dalam konteks nasional, yang berlaku untuk seluruh warga negara Republik Indonesia. Sedangkan peraturan perundang-undangan tingkat daerah, seperti peraturan daerah, substansinya mengatur kehidupan rakyat pada daerah yang bersangkutan dengan tetap berpegang teguh pada prinsip adanya kesatuan sistem hukum. Selain peraturan daerah yang merupakan aturan tertulis yang berlaku di daerah, hukum adat termasuk hukum pidana adat di daerah-daerah tertentu sangat kuat berlaku dan dihormati oleh masyarakatnya. Hukum adat tersebut ada yang tertulis dan tidak tertulis.

¹⁹ Pasal 7 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004.

²⁰ Pasal 7 ayat (4) dan ayat (5) UU No. 10 Tahun 2004.

²¹ Hans Kelsen dalam Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan, Suatu Pengantar*, Kanisius Yogyakarta, 1997, hal. 25.

²² Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Pustaka Kartini, Banjarmasin, Cetakan Pertama, Juli 1991, hal 13.

²³ *Ibid.*, hal. 13-14.

2. Hukum Pidana Materiil dan Hukum Pidana Formil

Salah satu norma yang mengatur segala macam hubungan antar individu dalam masyarakat adalah norma hukum. Norma hukum bersifat memaksa. Perkataan “memaksa” disini bukan berarti senantiasa dapat dipaksakan, karena tidak kekuasaanpun di dunia ini, juga tata hukum yang bersifat memaksa, yang dapat mencegah pembunuhan, pencurian, pengingkaran janji dan sebagainya. Namun, tata hukum tidak mau menerima pelanggaran norma-norma demikian saja, melainkan sedapat mungkin memaksakan pelaksanaan norma-normanya melalui aparat pelaksanaannya.²⁴

Walaupun sudah ada norma hukum tertulis yang bersifat memaksa, namun belum ada jaminan bahwa norma hukum tersebut ditaati oleh masyarakat. Agar norma-norma tersebut ditaati diadakan ancaman hukuman untuk norma-norma hukum yang bersangkutan. Pelaku (subyek) dan tingkah laku yang dirumuskan (norma) serta ancaman hukuman (sanksi) disebut sebagai hukum pidana materiil. Hukum pidana materiil adalah hukum yang menentukan perbuatan apa yang dapat dipidana, siapa-siapa yang dapat dipidana, dan pidana-pidana apa yang dapat dijatuhkan.²⁵ Hukum pidana materiil yang berlaku secara nasional diatur dalam UU No. 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana/KUHP) dan peraturan-peraturan pidana di luar KUHP, yang merupakan peraturan-peraturan pidana yang tidak dikodifikasikan, yang tersebar dalam undang-undang, seperti UU No. 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan UU No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, yang menggantikan UU No. 14 Tahun 1992. Pasal 103 KUHP memang membuka peluang bagi berlakunya ketentuan pidana yang diatur dalam perundang-undangan lain di luar KUHP.

KUHP merupakan peraturan hukum pidana tertulis yang berlaku bagi seluruh wilayah Indonesia. KUHP memuat ketentuan umum, kejahatan dan pelanggaran, serta ketentuan khusus. Perumusan kejahatan dan pelanggaran dalam KUHP langsung diikuti dengan ancaman sanksi pidana terhadap pelakunya. Sanksi pidana terdiri atas pidana pokok (pidana mati, pidana penjara, pidana kurungan, pidana denda, pidana tutupan) dan pidana tambahan (pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang-barang tertentu, pengumuman putusan hakim).²⁶

Untuk dapat melaksanakan ancaman hukuman, diadakan ketentuan yang mengatur kekuasaan badan-badan peradilan dan acara penyelesaian pelanggaran hukum pidana materiil yang disebut sebagai hukum pidana

²⁴ *Ibid.*, hal. 15-16.

²⁵ Moch. Faisal Salam, *Hukum Acara Pidana dalam Teori dan Praktek*, Mandar Maju, Bandung, 2001, hal. 2.

²⁶ Pasal 10 KUHP.

formil.²⁷ Hukum pidana formil merupakan ketentuan perundang-undangan yang mengatur prosedur agar pelaku pelanggaran dan kejahatan dapat dihadapkan ke muka sidang pengadilan. Dalam hukum nasional hal itu diatur ketentuan hukum acara pidana yang tertuang dalam Undang-Undang No. 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP).

KUHP mengatur pelaksanaan tugas badan-badan peradilan yang dilakukan oleh hakim, jaksa/penuntut umum dan penyidik/polisi. Hakim memeriksa dan mengadili perkara pidana maupun perdata yang diajukan kepadanya. Jaksa/penuntut umum melakukan penyidikan dan penuntutan yang pelaksanaannya hanya dalam bidang hukum pidana. Sedangkan penyidik melakukan penyidikan hanya dalam bidang hukum pidana. Walaupun KUHP dan KUHP dinyatakan berlaku bagi seluruh wilayah Indonesia, namun, banyak daerah yang memberlakukan hukum adat, di samping hukum nasional.

3. Hukum Adat

Hukum adat adalah bagian dari hukum yang berasal dari adat istiadat, yakni kaidah-kaidah sosial yang dibuat dan dipertahankan oleh para fungsionaris hukum (penguasa yang berwibawa) dan berlaku serta dimaksudkan untuk mengatur hubungan-hubungan hukum dalam masyarakat Indonesia.²⁸ Hukum adat tersebut dihormati, baik oleh masyarakat hukum adat setempat maupun masyarakat pendatang yang bertempat tinggal di daerah berlakunya hukum adat tersebut.

Hukum adat termasuk hukum pidana adat dalam proses kehidupan manusia berbentuk peraturan yang tertulis maupun tidak tertulis. Menurut Snouck Hurgronje, hukum adat dijalankan sebagaimana adanya (*taken for granted*) tanpa mengenal bentuk-bentuk pemisahan, seperti dikenal dalam wacana hukum barat bahwa individu merupakan entitas yang terpisah dari masyarakat. Dengan kata lain, hukum adat diliputi semangat kekeluargaan, individu tunduk dan mengabdikan pada dominasi aturan masyarakat secara keseluruhan.²⁹

Setiap pelanggaran adat akan mengakibatkan ketidakseimbangan pada masyarakat. Oleh karena itu, setiap pelanggaran harus diberi sanksi adat yang berfungsi sebagai sarana untuk mengembalikan rusaknya keseimbangan, yang terganggu akibat adanya pelanggaran adat.³⁰ Sanksi adat selalu disertai dengan suatu kejadian atau perbuatan yang harus dipertanggungjawabkan oleh si pelaku maupun keluarganya.³¹

²⁷ S.R. Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Penerbit Alumni Ahaem – Petehaem, Jakarta 1989, hal. 10-11.

²⁸ Otje Salman Soemadinigrat, *Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontemporer*, Alumni, Bandung, 2002, hal. 14.

²⁹ *Ibid.*, hal. 8.

³⁰ *Ibid.*, hal. 16.

³¹ Nyoman Serikat Putra Jaya, *op.cit.*, hal. 14.

E. Metodologi Penelitian

1. Waktu dan Tempat Penelitian

Penelitian tentang “Relevansi Pelaksanaan Hukum Pidana Adat Dayak di Kalimantan Barat dengan Hukum Pidana Nasional” merupakan penelitian hukum yang dilakukan di Pontianak (Kalimantan Barat) pada tanggal 14 - 20 Juni 2010. Alasan dipilihnya Kalimantan Barat sebagai daerah penelitian karena Kalimantan Barat mempunyai keunikan, dimana hukum adat Dayak masih kuat dijadikan pedoman dalam kehidupan bermasyarakat, yang ditandai dengan berlakunya peradilan adat Dayak.³²

Adapun pengumpulan data dan wawancara dilakukan di beberapa instansi di lokasi penelitian yaitu Pemerintah Daerah Provinsi, DPRD Provinsi Kalimantan Barat, Kepolisian Daerah, Kejaksaan, dan Pengadilan, serta tokoh/organisasi masyarakat adat sesuai dengan permasalahan yang diteliti.

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah melalui studi dokumen atau bahan pustaka sebelum dan setelah penelitian dilakukan. Selain itu, penelitian dilaksanakan di lokasi penelitian, dengan melakukan wawancara atau *interview* kepada para informan berdasarkan panduan wawancara yang disiapkan sebelumnya.

Sesuai dengan jenis penelitian ini, maka data yang diperlukan adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh langsung dari sumber pertama, yang dalam penelitian ini berupa hasil wawancara dengan para pihak di Kalimantan Barat. Adapun para pihak yang diwawancarai adalah para pejabat Pemda, Anggota DPRD, Hakim Pengadilan Negeri, Penyidik Kepolisian Daerah, dan para tokoh masyarakat adat.

Data sekunder mencakup dokumen resmi, buku-buku dan hasil penelitian yang berwujud laporan, dan lain-lain³³, dan dari data sekunder yang didapatkan juga dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier³⁴. Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan, seperti KUHP dan KUHP. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini, misalnya buku-buku teks yang membicarakan permasalahan hukum, seperti hukum pidana dan hukum adat, yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

3. Metode Analisis Data

³² Sebagaimana diungkapkan oleh Yohannes Cyprianus Thambun Anyang, dalam pidato pengukuhan sebagai guru besar ilmu hukum adat Fakultas Hukum Universitas Tanjungpura Pontianak, <http://www.tokohindonesia.com/ensiklopedi/y/yohannes.cta/index.shtml/>, diakses tanggal 7 April 2010.

³³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta UI Press, 1984, hal. 10.

³⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta, Rajawali Pers, 1985, hal. 14-15.

Penelitian tentang “Relevansi Pelaksanaan Hukum Pidana Adat Dayak di Kalimantan Barat dengan Hukum Pidana Nasional” merupakan penelitian hukum. Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.³⁵ Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, yaitu mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan norma-norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Selain itu, penelitian ini melihat sinkronisasi suatu aturan dengan aturan lainnya, yang dalam hal ini berkaitan dengan aturan yang berlaku secara nasional dan aturan hukum adat yang berlaku di daerah tertentu.

Analisis data dalam penelitian hukum ini menggunakan metode penelitian kualitatif, yaitu menganalisis data yang terkumpul atau diperoleh, baik data sekunder maupun data primer, untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi obyek penelitian.

II. Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Relevansi Aturan Hukum Pidana Adat Dayak di Kalimantan Barat dengan KUHP

Van Vollenhoven menyatakan bahwa masyarakat asli yang hidup di Indonesia, sejak ratusan tahun sebelum kedatangan bangsa Belanda, telah memiliki dan hidup dalam tata hukumnya sendiri. Tata hukum masyarakat asli tersebut dikenal dengan sebutan hukum adat.³⁶ Hukum adat sering diartikan sebagai hukum asli masyarakat Indonesia, berakar pada adat istiadat atau merupakan pancaran nilai-nilai dasar budaya masyarakat Indonesia yang berarti pula mengikat dan menentukan segala pikiran dan perasaan hukum orang-orang dalam masyarakat Indonesia.³⁷ Hukum adat sebagai hukum yang berasal dari masyarakat Indonesia tidak mengenal kodifikasi. Hukum adat dijalankan sebagaimana adanya dan diliputi dengan semangat kekeluargaan. Masyarakat tunduk pada aturan hukum adat secara keseluruhan. Salah satu kelompok masyarakat yang dikenal sangat kuat memegang tradisi hukum adatnya adalah masyarakat Suku Dayak.

Dayak adalah nama kolektif yang kemudian membentuk sebuah label etnik untuk menyebut kira-kira 450 suku asli non muslim yang mendiami pulau Kalimantan (Borneo). Pembagian dilakukan oleh beberapa antropolog Barat atas dasar kesamaan bahasa, hukum adat, dan ritual kematian. Namun,

³⁵ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hal. 18.

³⁶ Otje Salman Soemadiningrat, *op.cit.*, hal. 8.

³⁷ Moh.Koesnoe, *Hukum Adat sebagai Suatu Model Hukum*, sebagaimana dikutip dalam *Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontemporer*, hal. 9.

menurut Bahari Sinju, peneliti pada *Institute of Dayakologi Research and Development* (IDRD) Pontianak, pembagian ini mungkin tidak cukup akurat, baik dari segi jumlah subsuku, pemberian nama pada subsuku, serta kriteria dasar pengklasifikasiannya. Sebagai contoh disebutkan, subsuku Kanayatn (penutur bahasa Kanayatn) adalah kelompok terbesar di Kalimantan Barat, yang mendiami daerah Kabupaten Pontianak dan Sambas. Dalam buku Tjilik Riwut, Kalimantan Membangun, tidak terdapat nama subsuku Kanayatn. Begitu pula dalam buku Bernad Sellato, Dragon dan Hombill.³⁸

Tak seorangpun mengetahui secara persis asal usul suku Dayak. Sejumlah sumber tertulis menyebutkan, mereka adalah keturunan kelompok Proto Melayu yang berasal dari India Belakang, masuk ke Borneo melalui Semenanjung Malaya sekitar 4.000 tahun silam. Tetapi penemuan fosil manusia purba di Gua Batu Niah dekat Bintulu (Sarawak) membuktikan di Borneo sudah terdapat manusia sejak 50.000 tahun yang silam.³⁹

Orang Dayak sendiri tidak mengidentifikasi diri mereka sebagai Dayak, seperti halnya orang Indian di Amerika yang memiliki nama masing-masing. Dengan demikian, Dayak adalah label yang diberikan oleh kelompok lain.⁴⁰ VJ Vert, Antropolog Belanda, dalam bukunya tentang Kalimantan Barat yang terbit tahun 1854 menulis "Dayak adalah suku-suku yang pada hakekatnya lahir untuk didominasi, daripada untuk menjadi penguasa. Implikasinya, orang Dayak dapat diperlakukan sesuai dengan keinginan penguasa."⁴¹ Namun, Mill Rokaerts, peneliti Belgia yang melakukan studi terhadap suku Dayak Linoh di Nobal, Sintang tahun 1985, mengatakan "Orang Dayak yang saya jumpai di Pontianak dan Sintang sama sekali bukan manusia primitif yang legendaris atau budak belian yang enggan berbicara. Seperti suku-suku di Asia lainnya, mereka adalah rakyat kecil yang terperangkap dalam arus modernisasi ala Barat yang berimplikasi secara luas terhadap tatanan sosial, budaya, dan kehidupan mereka."⁴²

Suku Dayak di Kalimantan Barat mendominasi jumlah penduduk yang tinggal di Kalimantan Barat. Masyarakat Suku Dayak memiliki aturan atau norma-norma yang disebut hukum adat. Hukum adat mengatur tata cara kehidupan masyarakat Suku Dayak di dalam komunitasnya. Aturan tersebut berlaku pula bagi masyarakat luar. Masyarakat luar (non adat) cenderung menerima hukum adat yang diberlakukan terhadap masyarakat tersebut karena kejadian atau masyarakat tersebut tinggal di lingkungan hukum adat yang berlaku. Nicodemus R. Toun, Anggota DPRD Provinsi Kalimantan Barat yang berasal dari Suku Dayak (Sintang) menegaskan, bahwa hukum adat Dayak di Kalimantan Barat masih sangat kuat sebagai penuntut utama di samping hukum positif.⁴³

³⁸ Nico Andasputra dan Stefanus Djuweng (editor), *Manusia Dayak, Orang Kecil yang Terperangkap Modernisasi*, Institut Dayakologi, Pontianak, April 2010, hal. 4.

³⁹ *Ibid.*, hal. 5.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*, hal. 3.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Wawancara dengan Nicodemus R. Toun dilakukan tanggal 18 Juni 2010.

Materi yang terkandung dalam hukum adat ada yang tertulis dan tidak tertulis. Ajun Komisariss Besar Polisi (AKBP) Parimin Warsito, Kepala Bidang Pembinaan Hukum Polda Kalbar, mengatakan pelaksanaan hukum adat di Kalimantan Barat berdasarkan aturan tertulis dan tidak tertulis. Dalam bentuk tertulis ada aturan yang mengaturnya berupa aturan-aturan yang dibuat berdasarkan musyawarah yang dipegang oleh pemangku (Temenggung) adat setempat yang berlaku bagi masyarakat di lingkungan/wilayah setempat. Sedangkan aturan yang tidak tertulis ditentukan berdasarkan musyawarah dewan adat setempat.⁴⁴

Berkaitan dengan aturan hukum tertulis ada beberapa suku di Kalimantan Barat yang berhasil mendokumentasikan hukum adat mereka. Salah satu hukum adat yang berhasil didokumentasikan adalah hukum adat Kayaan Medalaam (Kayan Mendalam). Upaya menggali dan mendokumentasikan hukum adat Kayaan Medalaam telah dimulai sejak tahun 1962 dan baru berhasil pada tahun 2005.

Hukum adat Kayaan berlaku bagi masyarakat penganut tradisi Kayaan yang masih terikat dalam bentuk paguyuban di wilayah, baik di dalam maupun di luar kawasan hutan negara. (Pasal 1 angka 8 jo angka 9 hukum adat Kayaan Medalaam)⁴⁵ Isi dari hukum adat Kayaan Medalaam banyak diambil dari KUHP. Hal ini memang dimaksudkan agar sejalan dengan hukum nasional. Perbedaannya terletak pada bentuk sanksi atas sebuah pelanggaran. Sanksi adat atas pelanggaran hukum adat Kayaan digali dari hukum adat Kayaan yang telah berlaku turun temurun.

Hukum adat tidak mengadakan pemisahan antara lapangan hukum pidana dan lapangan hukum perdata. Oleh karena itu, di dalam sistem hukum adat tidak ada perbedaan acara (prosedur) dalam hal penuntutan acara perdata dan penuntutan secara kriminal.⁴⁶ Demikian pula dengan isi dari hukum adat Kayaan, tidak hanya berupa kejahatan dan hukuman adatnya, yang merupakan hukum materiil, tetapi juga mengatur hukum formilnya, mengenai kedudukan, tugas, dan fungsi lembaga adat. Bahkan juga memuat beberapa ketentuan yang masuk dalam lingkup hukum perdata, misalnya tentang pernikahan dan perceraian, serta pertanggungjawaban terhadap anak akibat perceraian dan harta gono gini. Berkaitan dengan kejahatan dan pelanggaran hukum adat, Hukum Adat Kayaan Medalaam memuat beberapa bentuk kejahatan dan pelanggaran,⁴⁷ yaitu:

1. Kejahatan dan pelanggaran terhadap keamanan wilayah dan hak masyarakat adat Kayaan;
2. Kejahatan terhadap pemanfaatan hutan dan sumber daya sungai wilayah masyarakat Kayaan;
3. Kejahatan pengrusakan hutan, ladang, dan kebun;

⁴⁴ Wawancara dengan AKBP Parimin Warsito dilakukan pada tanggal 16 Juni 2010.

⁴⁵ Hukum Adat Kayaan Medalaam yang telah diseminarkan tanggal 19 – 21 Desember 2005, di Medalaam, Putussibau, Kapuas Hulu.

⁴⁶ Iman Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Liberty, Yogyakarta, 1981, hal. 175.

⁴⁷ Hukum Adat Kayaan Medalaam, Bab XIII, Pasal 28 – Pasal 41, *op.cit*.

4. Kejahatan terhadap martabat temenggung dan pengurus lembaga adat Kayaan dan/atau pemimpin pemerintahan dusun/desa/kelurahan di wilayah masyarakat Kayaan;
5. Kejahatan yang membahayakan keamanan umum bagi orang atau barang;
6. Kejahatan penghinaan;
7. Kejahatan terhadap kemerdekaan orang;
8. Kejahatan terhadap nyawa;
9. Kejahatan penganiayaan;
10. Perkelahian;
11. Pencurian;
12. Pemerasan dan pengancaman;
13. Penghancuran atau pengrusakan barang;
14. Kecelakaan.

Bentuk kejahatan dan pelanggaran hukum adat tersebut terbatas dan umumnya telah diatur dalam KUHP atau hukum pidana lain di luar KUHP, yaitu Kejahatan Pengrusakan Hutan, Ladang, dan Kebun sepadan dengan Pasal 548 KUHP; Kejahatan yang Membahayakan Keamanan Umum Bagi Orang atau Barang sepadan dengan Pasal 187 *juncto* Pasal 489 KUHP; Kejahatan Penghinaan sepadan dengan Pasal 310 KUHP; Kejahatan terhadap Kemerdekaan Orang sepadan dengan Pasal 324 KUHP; Kejahatan terhadap Nyawa sepadan dengan Pasal 340 KUHP; Kejahatan Penganiayaan sepadan dengan Pasal 351 KUHP; Perkelahian sepadan dengan Pasal 182 KUHP; Pencurian sepadan dengan Pasal 362 KUHP; Pemerasan dan Pengancaman sepadan dengan Pasal 368 KUHP; Penghancuran atau Pengrusakan Barang sepadan dengan Pasal 406 KUHP; dan Kecelakaan sepadan dengan Pasal 359 KUHP *juncto* UU No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Dengan demikian, dalam Hukum Adat Kayaan Medalaam yang didokumentasikan hanya ada 3 (tiga) bentuk kejahatan dan pelanggaran yang secara khusus menyebutkan “Adat Kayaan”, yaitu Kejahatan dan Pelanggaran terhadap Keamanan Wilayah dan Hak Masyarakat Adat Kayaan; Kejahatan terhadap Pemanfaatan Hutan dan Sumber Daya Sungai Wilayah Masyarakat Kayaan; dan Kejahatan terhadap Martabat Temenggung dan Pengurus Lembaga Adat Kayaan dan/atau Pemimpin Pemerintahan Dusun/Desa/Kelurahan di Wilayah Masyarakat Kayaan. Dengan penentuan kejahatan dan pelanggaran adat yang ada padanannya dalam KUHP atau UU di luar KUHP maka asas legalitas yang mendasarkan pada ketentuan tertulis tetap dianut oleh masyarakat adat Dayak.

Tokoh masyarakat adat yang juga akademisi, Thambun Anyang, mengatakan⁴⁸ bahwa tindak pidana yang dilakukan oleh masyarakat adat semuanya sudah diatur dalam KUHP atau ketentuan pidana lain di luar KUHP. Dalam pengantar hukum adat Kayaan Medalaam juga dikatakan, bahwa “agar sejalan dengan hukum nasional, isi Hukum Adat Kayaan

⁴⁸ Wawancara dengan Thambun Anyang dilakukan pada tanggal 17 Juni 2010.

Medalaam ini banyak diambil dari Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) Negara Republik Indonesia. Perbedaannya terletak pada bentuk sanksi atas sebuah pelanggaran. Sanksi adat atas pelanggaran hukum adat Kayaan digali dari hukum adat Kayaan yang telah berlaku turun temurun.”⁴⁹ Sanksi adat tersebut terdiri atas pemutusan hubungan kekerabatan, denda (barang atau uang), pencabutan dan pemulihan hak-hak tertentu, atau penyitaan barang-barang tertentu.⁵⁰

Sejarah dan tradisi lisan seperti halnya hukum adat Kayaan merupakan sebuah konvensi atau kesepakatan lisan. Kesepakatan selalu bersifat dinamis dan situasional (d disesuaikan dengan keadaan). Dengan demikian, hukum adat yang merupakan hukum yang hidup dalam masyarakat bersifat dinamis, sesuai dengan keadaan hidup pada zamannya. Hal tersebut tergambar dalam Pasal 64 Hukum Adat Kayaan Medalaam, yang mengatakan bahwa “Segala sesuatu yang menyangkut hukum adat dan/atau ketentuan-ketentuan adat Kayaan lainnya yang belum dimasukkan dan ditetapkan dalam hukum adat ini akan ditetapkan dan diatur kemudian.”

Namun, kekuatan hukum adat Kayaan bersifat mengikat dan tiada meniadakan hukum pidana sebagai akibat dari suatu perbuatan yang memang melanggar perundang-undangan negara yang berlaku, dan sebaliknya justru menguatkan hukum negara. Setiap pelanggar hukum adat Kayaan yang melakukan kejahatan yang termasuk tindak pidana dalam KUHP diserahkan oleh lembaga adat kepada pihak yang berwajib. Dengan demikian, hukum nasional tetap berlaku terhadap kejahatan yang diatur dalam hukum adat yang termasuk dalam tindak pidana dalam KUHP.

B. Relevansi Aturan Hukum Acara Pidana Adat Dayak di Kalimantan Barat dengan KUHAP

Hukum acara pidana sangat erat hubungannya dengan hukum pidana, bahkan pada hakekatnya hukum acara pidana termasuk dalam pengertian hukum pidana. Membicarakan hukum acara pidana di Indonesia berarti membicarakan hal-hal yang terkait dengan⁵¹:

1. Tindakan-tindakan apa yang harus diambil apabila ada dugaan, bahwa telah terjadi suatu tindak pidana yang dilakukan oleh seseorang;
2. Apabila telah terjadi suatu tindak pidana, maka perlu diketahui, siapa pelakunya.
3. Apabila telah diketahui pelakunya, maka penyelidik perlu menangkap, menahan, kemudian dilanjutkan dengan pemeriksaan.
4. Untuk membuktikan apakah tersangka benar-benar melakukan tindak pidana, maka penyidik perlu mengumpulkan barang bukti yang diduga ada hubungannya dengan tindak pidana tersebut dan menyitinya sebagai alat bukti.

⁴⁹ Pengantar Hukum Adat Kayaan Medalaam oleh Tim Penggali/Perumus, 19 Desember 2005.

⁵⁰ *Ibid.*, Pasal 8 Hukum Adat Kayaan Medalaam.

⁵¹ Moch. Faisal Salam, *op. cit.*, hal. 3.

5. Setelah pemeriksaan atau penyidikan oleh Polisi, maka berkas perkara diserahkan pada kejaksaan negeri.
6. Setelah berkas dinyatakan lengkap oleh Jaksa, maka perkara dilimpahkan ke pengadilan untuk dilakukan pemeriksaan dalam sidang pengadilan terhadap terdakwa oleh hakim sampai dijatuhkan pidana.

Hal-hal di atas semuanya telah diatur dalam KUHAP, sebagai hukum acara yang berlaku secara nasional. Berdasarkan KUHAP, pengadilan negeri berwenang mengadili segala perkara mengenai tindak pidana yang dilakukan dalam daerah hukumnya.⁵²

Walaupun di setiap kabupaten telah ada pengadilan negeri untuk mengadili suatu perkara, masyarakat hukum adat melaksanakan persidangan adat untuk menyelesaikan kejahatan atau pelanggaran hukum adat. Menurut Thadeus Yus, Ketua Umum Dewan Adat Dayak, setiap pelanggaran adat akan mengakibatkan ketidakseimbangan dalam masyarakat. Oleh karena itu, setiap pelanggaran harus diberi sanksi adat yang berfungsi sebagai sarana untuk mengembalikan rusaknya keseimbangan. Sejumlah kasus pelanggaran hukum adat, baik yang dilakukan anggota komunitas adat maupun masyarakat luar, diselesaikan melalui sebuah persidangan adat.⁵³

Peradilan adat pada masyarakat Dayak dilakukan manakala penyelesaian secara kekeluargaan tidak mencapai kata sepakat tentang sanksi adat yang diminta oleh pihak korban. Biasanya pelanggaran adat yang bersifat ringan dapat diselesaikan secara kekeluargaan tanpa mengabaikan sanksi adat yang seharusnya diberikan kepada pihak korban maupun kepada Ketua Adat dan Kepala Kampung setempat yang biasanya berkenaan dengan pelanggaran adat yang berkaitan dengan kesusilaan atau oleh karena pelanggaran adat yang terjadi membuat malu Ketua Adat dan Kepala Kampung setempat.

Keberadaan peradilan adat dalam suku Dayak tidak dapat dipungkiri dapat menyelesaikan sengketa dalam masyarakat menurut hukum adat yang berlaku dalam masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Penyelenggaraan peradilan tersebut dilakukan oleh Kepala Adat atau Dewan Adat yang ada pada masyarakat tersebut.

Struktur lembaga adat di setiap sub suku Dayak berbeda-beda, pada umumnya diketuai oleh Temenggung, dibantu oleh Ketua Adat, Pateh, atau Jaga Adat. Contoh perbedaan tersebut bisa dilihat pada 25 suku (sub suku Dayak) di Kabupaten Sanggau. Lembaga adat mempunyai hak dan wewenang menyelesaikan perselisihan yang menyangkut perkara adat.⁵⁴ Dalam menyelesaikan suatu perkara, pengurus adat mendasarkan pada musyawarah. Keputusan pengurus adat biasanya dipatuhi oleh pelaku kejahatan/pelanggaran karena orang-orang yang menjadi pengurus adat merupakan orang-orang terpilih. Thambun Anyang mengatakan, hukum adat

⁵² Pasal 84 ayat (1) KUHAP.

⁵³ Wawancara dengan Thambun Anyang dilakukan pada tanggal 17 Juni 2010.

⁵⁴ Lihat *Mengenal Sistem Peradilan Adat (25 Suku Dayak di Kabupaten Sanggau)*, Lembaga Bela Banua Talino, Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), Gerakan Rakyat Pemberdayaan Kampung (GRPK), Pontianak, Januari 2009.

kalau dilaksanakan oleh fungsionaris adat tidak akan serampangan, sebab sudah ada aturan-aturan baku seperti asas kepatutan, kerukunan, keselarasan, dan kehati-hatian. Yang menjabat fungsionaris adat adalah orang yang benar-benar berwibawa, jujur, dan tauladan di masyarakatnya.⁵⁵

Di samping itu, diyakini oleh yang masyarakat Dayak, bahwa produk dari persidangan adat yang dipimpin oleh para tokoh adat, diawasi “roh” para leluhur, sehingga apabila tidak dipatuhi akan timbul masalah atau bencana.⁵⁶ Namun, bagi pelaku kejahatan berat, seperti pembunuhan, setelah mendapat hukuman adat tetap dilaporkan kepada polisi untuk diproses secara hukum agar mendapat hukuman yang setimpal dengan perbuatannya. Menurut AKBP Parimin Warsito,⁵⁷ pada dasarnya seseorang yang melakukan pidana adat, oleh masyarakat di wilayahnya orang tersebut dikenakan hukuman secara adat agar tidak terjadi keresahan di lingkungannya dengan hukuman berupa membayar ganti rugi baik berupa barang/hewan atau uang atau ritual adat sesuai aturan adat setempat atas perbuatannya. Setelah dihukum secara adat, orang tersebut juga dilaporkan ke polisi untuk diproses secara hukum agar mendapatkan hukuman yang setimpal dengan perbuatannya. Jadi selain mendapat hukuman secara adat juga mendapat hukuman sesuai dengan aturan yang berlaku di negara kita.

Ada perbedaan dalam pemeriksaan perkara antara hukum adat dan hukum acara pidana nasional. Dalam hukum adat, tuduhan tanpa bukti bisa diselesaikan dengan hukum adat. Menurut Thambun, dalam hal tidak ada barang bukti, seseorang bisa diperiksa dan dinyatakan bersalah, dengan cara:

- Berselam dalam air, siapa yang timbul lebih dahulu berarti salah.
- Celup batu, batu dicelupkan dalam air yang dimasak. Ketika air mendidih tangan dicelupkan, siapa yang tangannya melepuh berarti dia bersalah.
- Bersurat telur, telur di bawahnya diberi api. Telur akan mengalir ke sebelah orang yang bersalah.⁵⁸

Walaupun tidak ada bukti tetap dapat diselesaikan dengan hukum adat, karena banyak cara menghukum orang tidak menyakitkan tetapi menyadarkan. Semboyan yang digunakan pengurus adat “Adil kepada sesama manusia, *bacaramin ka surga* (bercermin ke surga), *basengat ka jibata* berarti berdasar kepada Tuhan, semangat ketuhanan.”⁵⁹ Ketua adat menyelesaikan perkara berdasarkan ajaran tersebut. Jadi mereka tidak sembarangan dalam menyelesaikan perkara secara adat.

Penyelesaian secara adat merupakan solusi terhadap berbagai masalah yang timbul dalam penyelesaian perkara melalui pengadilan. Walaupun pengadilan negeri dibentuk di setiap kabupaten, namun di wilayah tertentu yang sangat luas seperti Kalimantan dirasakan sulit untuk membawa tersangka atau saksi ke pengadilan, bisa memakan waktu dua tiga hari

⁵⁵ Wawancara dengan Thadeus Yus dilakukan tanggal 18 Juni 2010.

⁵⁶ “Sidang Adat ala Suku Dayak”, *Media Indonesia*, 18 Maret 2010.

⁵⁷ Wawancara dengan AKBP Parimin Warsito, *op.cit.*

⁵⁸ Wawancara dengan Thambun Anyang, *op. cit.*

⁵⁹ *Ibid.*

perjalanan, belum lagi akomodasi selama pemeriksaan. Oleh karena itu, penyelesaian melalui hukum adat dirasakan oleh masyarakat adat sebagai salah satu alternatif dalam memecahkan masalah peradilan cepat, sederhana, dan biaya murah.

III. Kesimpulan dan Saran

A. Kesimpulan

Indonesia memiliki keberagaman suku, ras, agama, dan adat kebiasaan yang tersebar di daerah. Aturan hukum yang berlaku di daerah, selain mengacu pada hukum nasional, pada beberapa daerah tertentu berlaku hukum adat. Dalam bidang hukum pidana, di daerah yang pengaruh hukum adatnya sangat kental, selain KUHP dan perundang-undangan lain di luar KUHP serta KUHP, sumber hukum yang diakui adalah hukum pidana adat.

Banyak suku di beberapa daerah di Indonesia memberlakukan hukum adat bagi masyarakatnya, salah satunya adalah suku Dayak di Kalimantan Barat. Hukum adat Dayak di Kalimantan Barat pada umumnya tidak tertulis. Namun, ada suku yang mendokumentasikan hukum adat mereka, seperti hukum adat Kayaan, yang berlaku bagi masyarakat penganut tradisi Kayaan. Isi dari hukum adat tersebut banyak diambil dari KUHP. Perbedaannya terletak pada bentuk sanksi atas suatu pelanggaran atau kejahatan, yang diambil dari hukum adat Kayaan, yang telah berlaku secara turun temurun.

Hukum adat Kayaan Medalaam memuat beberapa bentuk kejahatan dan pelanggaran hukum adat, namun terbatas dan pada umumnya telah diatur dalam KUHP atau undang-undang pidana lainnya. Dengan penentuan kejahatan dan pelanggaran adat yang ada padanannya dalam hukum pidana nasional, maka asas legalitas tetap dianut oleh masyarakat suku Dayak.

Berkaitan dengan penyelesaian perkara dengan hukum adat, lembaga adat yang dibentuk oleh masyarakat hukum adat menyelesaikan sengketa atau perkara berdasarkan asas musyawarah atau kekeluargaan. Pada umumnya, segala perkara dapat diselesaikan dengan hukum adat. Bahkan, perkara yang tidak ada buktipun dapat diselesaikan dengan hukum adat. Keputusan lembaga adat yang diketuai oleh Temenggung atau Ketua Adat biasanya dipatuhi oleh pelaku kejahatan atau pelanggaran hukum adat. Walaupun demikian, bagi pelanggar hukum adat yang melakukan kejahatan/tindak pidana berat, setelah diproses melalui hukum adat, selanjutnya oleh lembaga adat diserahkan kepada pihak yang berwajib.

Penyelesaian hukum secara adat disukai oleh masyarakat adat karena prosesnya cepat dan biaya ringan. Sementara dalam penyelesaian perkara melalui pengadilan membutuhkan waktu yang lama dan menimbulkan masalah apabila tempat terjadinya perkara (*locus delictie*) jauh dari lokasi pengadilan.

B. Saran

Penyelesaian secara adat merupakan solusi terhadap berbagai masalah yang timbul dalam penyelesaian perkara melalui proses hukum pidana nasional (hukum pidana formil), antara lain adanya peradilan cepat, sederhana, dan biaya murah. Oleh karena itu, penyelesaian secara hukum adat perlu diakomodasi dalam hukum pidana nasional. Hal ini dapat menjadi salah satu solusi dari permasalahan banyaknya perkara yang ditangani pengadilan, sementara sumber daya tidak memadai. Penyelesaian perkara dengan hukum adat juga dapat menjadi solusi dari permasalahan kurang memadainya kapasitas lembaga pemasyarakatan, sementara jumlah narapidana yang harus ditampung cukup banyak.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku:

- Iman Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Liberty, Yogyakarta, 1981.
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan, Suatu Pengantar*, Kanisius, Yogyakarta, 1997.
- Moch. Faisal Salam, *Hukum Acara Pidana dalam Teori dan Praktek*, Mandar Maju, Bandung, 2001.
- Nico Andasputra dan Stefanus Djuweng (editor), *Manusia Dayak, Orang Kecil yang Terperangkap Modernisasi*, Institut Dayakologi, Pontianak, April 2010.
- Nyoman Serikat Putra Jaya, SH., MH., *Relevansi Hukum Pidana Adat dalam Pembaharuan Hukum Pidana Nasional*, Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005.
- Otje Salman Soemadiningrat, *Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontemporer*, Alumni, Bandung, 2002.
- Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Pustaka Kartini, Banjarmasin, Cetakan pertama, Juli 1991.
- S.R. Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Penerbit Alumni Ahaem – Petehaem, Jakarta 1989.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta UI Press, 1984.
- , *Hukum Adat Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2001.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta, Rajawali Pers, 1985.
- Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Lembaga Bela Banua Talino, *Mengenal Sistem Peradilan Adat (25 Suku Dayak di Kabupaten Sanggau)*, Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), Gerakan Rakyat Pemberdayaan Kampung (GRPK), Pontianak, Januari, 2009.

Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana/KUHP).
- Undang-Undang Darurat Nomor 1 Tahun 1951 tentang Tindakan-Tindakan Sementara untuk Menyelenggarakan Kesatuan Susunan, Kekuasaan, dan Acara Pengadilan-Pengadilan Sipil.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP).
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Hukum Adat Kayaan Medalaam yang telah diseminarkan tanggal 19 – 21 Desember 2005, di Medalaam, Putussibau, Kapuas Hulu.

Internet (Karya non-Individual)

“RUU KUHP: Hati-Hati Menafsirkan “Hukum yang Hidup dalam Masyarakat”, <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=13453&cl=Berita>, diakses tanggal 19 Juni 2010.

“Larangan Menggunakan Analogi dalam RUU KUHP Terus Diperdebatkan”, *hukum online*, 19 Juni 2007.

“Adat dan Hukum Adat”, <http://www.fauzibowo.com/artikel.php?id=164&option=view>, diakses tanggal 31 Maret 2010.

“Keprihatinan Guru Besar Putra Dayak”, Yohannes Cyprianus Thambun Anyang, pidato pengukuhan sebagai guru besar ilmu hukum adat Fakultas Hukum Universitas Tanjungpura Pontianak, <http://www.tokohindonesia.com/ensiklopedi/y/yohannes.cta/index.shtm/>, diakses tanggal 7 April 2010.

“Peta Reformasi Hukum Indonesia”, <http://petareformasihukum.blogspot.com/2007/03/rancangan-kuhp-buku-i-bab-i.html>, diakses tanggal 22 Mei 2010.

“Kalimantan Barat (wikipedia bahasa Indonesia)”, [http://id.wikipedia.org/wiki/Kalimantan Barat](http://id.wikipedia.org/wiki/Kalimantan_Barat), diakses tanggal 29 Oktober 2010.

“Prosedur Pembentukan Pengadilan dan Peningkatan Kelas PN”, http://badilum.info/index.php?view=article&catid=13%3Aprosedur-pembentukan-pn&id=180%3Aprosedur-pembentukan-pengadilan-dan-peningkatan-kelas-pn&option=com_content&Itemid=28, diakses tanggal 3 November 2010.

“Asal Usul Seni Tradisional Dayak”, <http://id.wikipedia.org/wiki/SeniTradisionalDayak>, diakses tanggal 29 Oktober 2010.

“Sidang Adat ala Suku Dayak”, *Media Indonesia*, 18 Maret 2010.

Informan Utama:

1. Nicodemus R. Toun (Anggota DPRD Provinsi Kalimantan Barat)
2. AKBP Parimin Warsito (Polda Kalimantan Barat)
3. Thambun Anyang (Tokoh Masyarakat Adat Kalimantan Barat/Guru Besar UNTAN Kalimantan Barat)
4. Thadeus Yus (Ketua Umum Dewan Adat Dayak Kalimantan Barat)

PERMASALAHAN HUKUM ATAS BENTUK BADAN HUKUM PADA BADAN USAHA MILIK DAERAH

Ronny Sautma Hotma Bako[®]

Abstract

Generally the local government runs local government owned- enterprises to sustain both the innate local budget revenue and the social mission of the local government. There are two corporate bodies, namely the local enterprise (Perusda) and the public corporation (PT). Given the two different corporate bodies can imply different legal consequences. The local government is aware of the legal consequences when establishing such two local government enterprises (BUMD). The local government is also aware of its inconsistency to establish those two local government enterprises. One factor enabling the inconsistency is the absence of a law ruling specifically the local government enterprises. Therefore, the passage of the law on the local government enterprises may end the local government inconsistency when establishing the local government enterprises.

Abstrak

Pada umumnya pemerintah daerah mempunyai badan usaha milik daerah sebagai salah satu penambah pendapatan asli daerah dan mempunyai fungsi sosial. Ada 2 bentuk badan hukum pada badan usaha milik daerah yaitu Perusahaan Daerah dan Perseroan Terbatas. Adanya 2 bentuk badan hukum mempunyai implikasi hukum yang berbeda. Pemerintah daerah menyadari adanya konsekuensi hukum atas pembentukan BUMD tersebut. Disadari adanya ketidakkonsistenan pemerintah daerah dalam membentuk BUMD tersebut. Salah satu faktor yang menyebabkan ketidakkonsistenan tersebut belum adanya UU yang mengatur secara khusus tentang BUMD. Untuk itu diundangkannya UU tentang BUMD kiranya dapat mengakhiri ketidakkonsistenan daerah dalam membentuk BUMD.

[®] Peneliti Utama bidang Hukum Konstitusi pada P3DI Setjen DPR-RI, selaku Ketua Tim Penelitian tentang BUMD, dan staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, email: rsh_bako@yahoo.com.

Kata kunci: Perusahaan Daerah (Perusda), Perseroan Terbatas (PT), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Cikal bakal pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) diawali dengan diundangkannya UU No 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah (Perusda). Sejak diundangkannya UU No 5 Tahun 1962, pemerintah daerah (pemda) mulai membentuk sejumlah perusahaan daerah (perusda). Pembentukan perusda diutamakan di daerah pulau Jawa yang tujuan utama dari pembentukan perusda untuk mendapatkan pemasukan ke kas daerah melalui retribusi daerah dan pajak daerah. Hanya pada tahun 1969, UU No 5 Tahun 1962 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku melalui Peraturan Pemerintah Pengganti UU No 6 Tahun 1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai UU dan Peraturan Pemerintah Pengganti UU. Sejak dicabutnya UU No 5 Tahun 1962 tidak ada lagi pembentukan perusda oleh pemda, tetapi perusda yang sudah terbentuk tetap eksis dalam menjalankan kegiatan usahanya.

Pasca pencabutan UU No 5 Tahun 1962, pemerintah mengundang Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Pada permendagri ini mulai dikenal penyebutan BUMD yang terbagi atas BUMD yang berbentuk badan hukum Perusda dan BUMD yang berbentuk badan hukum Perseroan Terbatas (PT). Sejak diundangkannya permendagri ini sejumlah pemda mulai membentuk BUMD sesuai dengan bentuk badan hukum yang ditetapkan dalam permendagri tersebut.

Ada dua misi dari dibentuknya BUMD, *pertama* BUMD sebagai kegiatan usaha yang memberikan pelayanan umum, dan *kedua*, BUMD dibentuk sebagai perusda yang diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi PAD melalui retribusi daerah. Menurut Rustian Kamaluddin¹ tujuan dengan terbentuknya sejumlah BUMD di daerah diharapkan dapat melaksanakan pembangunan daerah melalui pelayanan jasa kepada masyarakat, penyelenggaraan kemanfaatan umum dan peningkatan penghasilan pemda.

Berdasarkan kategorisasi, BUMD dapat dibedakan menjadi dua golongan², *pertama* perusda untuk melayani kepentingan umum dan *dua*, perusda untuk tujuan peningkatan penerimaan daerah dalam PAD. BUMD yang bergerak dalam berbagai bidang usaha, yaitu jasa keuangan

¹ Rustian Kamaluddin, "Peran dan Pemberdayaan BUMD Dalam Rangka Peningkatan Perekonomian Daerah", makalah yang disampaikan dalam Rapat Koordinasi Pemberdayaan BUMD, Jakarta 4 – 6 Desember 2000, hal 1.

² Syahfrudin Atan Wahid, "Pemberdayaan BUMD Dalam Rangka Perekonomian Daerah", Seminar BUMD di DPR, Jakarta 5 Maret 2010

dan perbankan (misal Bank Pembangunan Daerah) dan jasa air bersih (perusahaan air minum/PAM), dan berbagai jasa dan usaha produktif lainnya seperti pada sektor industri, perdagangan, perhotelan, pertanian, perkebunan, perparkiran, percetakan dan lain-lain³. Belum maksimalnya BUMD dalam memberikan kontribusi ke daerah juga pernah diungkapkan oleh Djamal Aziz⁴ yang mengatakan bahwa BUMD masih belum mampu menjadi lokomotif pembangunan.

Di sisi lain aktifitas BUMD juga didasarkan kepada konsep-konsep dari suatu perseroan yang berlaku pada umumnya, khususnya dalam UU No 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas sebagaimana telah diubah dengan UU No 40 Tahun 2007. Akibatnya seandainya suatu perusda ingin melakukan aktivitasnya sering mengalami kendala karena sifat perusda tidak seperti kegiatan suatu perseroan.

Pasca otonomi daerah, UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU No 32 Tahun 2004 telah memberikan hak kepada daerah untuk membentuk BUMD sebagai salah satu penggerak kegiatan otonomi daerah di daerahnya. Hal senada juga diungkapkan Mohamad Hoessein⁵ bahwa salah satu tujuan pendirian BUMD adalah untuk memberikan sumbangan pada perekonomian nasional dan penerimaan kas negara. Hal yang menjadi masalah tidak semua kegiatan usaha dapat dibentuk melalui pembentukan BUMD, karena banyak faktor yang harus diperhatikan dalam membentuk suatu BUMD di daerah otonom.

Pentingnya penelitian tentang BUMD juga sejalan dengan pandangan Wihana Kirana Jaya⁶ yang mengatakan antara lain:

1. BUMD belum mampu memberikan kontribusi ke PAD pada sejumlah daerah, karena BUMD selalu merugi.
2. Peranan BUMD bagi pemda masih kecil, sedangkan daerah masih bertumpu pada pajak daerah dan retribusi.

Pengaturan atas kegiatan BUMD selama ini kurang memiliki dasar hukum yang kuat. Di satu sisi BUMD ingin berkembang sesuai dengan konsep perseroan pada umumnya, tapi di sisi lain kemampuan BUMD masih terbatas⁷, baik secara *financial* ataupun dalam kegiatan operasionalnya. Untuk mengurangi permasalahan dari kegiatan BUMD tersebut telah diputuskan bahwa pengaturan lebih lanjut dari kegiatan BUMD akan diatur dalam RUU tentang Badan Usaha Milik Daerah (RUU BUMD), yang telah diatur dalam Program Legislasi Nasional 2010 - 2014.

³ *Ibid.*

⁴ Djamal Aziz, "BUMD Pilar Perekonomian Nasional", Seminar BUMD : Membangun Perusahaan Daerah Yang Kuat Melalui UU Tentang BUMD, diselenggarakan oleh Fraksi Hanura DPR-RI dan BKS BUMD SI, Jakarta 5 Maret 2010.

⁵ Moehamad Hoessein, "Badan Usaha Milik Daerah", diskusi internal tim penelitian BUMD pada tanggal 12 November 2009 di P3DI.

⁶ Wihana Kirana Jaya, "*Policy Brief* BUMD", PSEKP UGM, tanpa tahun

⁷ Keterbatasan gerak BUMD dalam melakukan kegiatan usahanya juga pernah diungkapkan oleh Prabowo Sunirman dalam Seminar BUMD di DPR, Jakarta 5 Maret 2010.

Pentingnya pengaturan BUMD dalam suatu RUU juga pernah dirumuskan dalam seminar BUMD⁸.

Pentingnya untuk mengatur masalah BUMD dalam RUU sebagai jawaban atas permasalahan yang sering muncul di daerah, khususnya dalam pelaksanaan kegiatan BUMD yang telah ada selama ini, dan upaya bagi pemda dalam membentuk suatu BUMD untuk memilih bentuk badan hukum yang sesuai dengan kegiatan BUMD tersebut.

B. Permasalahan dan Pertanyaan Penelitian

Pembentukan suatu BUMD merupakan suatu kebutuhan bagi daerah dalam mengembangkan daerahnya. Di satu sisi untuk membentuk suatu BUMD perlu dipikirkan badan hukum yang sesuai dengan kegiatan usahanya, mengingat ada 2 bentuk badan hukum yang diatur dalam permendagri. Di sisi lain untuk memilih bentuk badan hukum yang sesuai dengan BUMD tersebut harus dipikirkan secara matang, karena pemilihan bentuk badan hukum atas suatu BUMD mempunyai dampak yuridis di kemudian hari.

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka yang menjadi pertanyaan penelitian secara mendasar yaitu perbedaan konsepsi bentuk badan hukum atas suatu BUMD. Apakah bentuk badan hukum dalam bentuk PT atau bentuk badan hukum perusda?

Masalah ini penting untuk diteliti mengingat selama ini peraturan perundang-undangan memungkinkan pembentukan BUMD dalam bentuk badan hukum yang berbeda, antara Perusda atau PT.

Adapun pertanyaan yang penting diajukan dalam penelitian ini adalah :

1. Apa keuntungan/kerugian dari BUMD yang berbadan hukum Perseroan Terbatas (PT) atau badan hukum Perusda dalam melakukan kegiatan usahanya?
2. Hambatan apa yang dialami oleh BUMD dalam melakukan kegiatan usahanya, sebagai konsekuensi dari bentuk hukum yang berbeda antara PT dengan Perusda?

C. Tujuan dan Kegunaan

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Mengetahui pelaksanaan di daerah atas BUMD yang berbadan hukum Perusda dan PT.
2. Mengetahui keuntungan atau kerugian atas BUMD yang berbadan hukum Perusda atau BUMD yang berbadan hukum Perseroan Terbatas di daerah penelitian.

Hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat sebagai berikut :

⁸ Lihat Kesimpulan Seminar BUMD "Membangun Perusahaan Daerah Yang Kuat Melalui UU tentang BUMD", Jakarta 5 Maret 2010, diselenggarakan oleh Fraksi Hanura DPR-RI.

1. Sumbangan pemikiran kepada DPR dalam rangka fungsi legislasi dalam membentuk draft RUU tentang BUMD.
2. Sumbangan pemikiran kepada pemerintah daerah dalam rangka pembenahan BUMD di daerahnya.

D. Kerangka Pemikiran

UU No 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, menyebutkan pada Pasal 2 bahwa yang dimaksudkan dengan Perusahaan Daerah ialah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan UU ini yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali yang ditentukan lain dengan atau berdasarkan UU. Pada Pasal 7 ayat (1) disebutkan bahwa “modal perusda terdiri untuk seluruh atau untuk sebagian dari kekayaan daerah yang dipisahkan”.

Perusda didirikan dengan Peraturan Daerah, dan pada Pasal 4 ayat (1) disebutkan perusda adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat a) memberi jasa; b) menyelenggarakan kemanfaatan umum, dan c) memupuk pendapatan. Pasal 5 ayat (1) disebutkan bahwa tujuan Perusda ialah untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpinpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur.

Pasal 5 ayat (3) dan ayat (4) menyebutkan bahwa ruang lingkup yang bisa menjadi bagian perusda antara lain :

1. perusda yang bergerak dalam lapangan yang sesuai dengan urusan rumah tangganya menurut peraturan-peraturan yang mengatur pokok-pokok pemerintahan;
2. cabang-cabang produksi yang penting bagi daerah dan yang menguasai hajat hidup orang banyak di daerah yang bersangkutan diusahakan oleh perusda yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah, yang pada Pasal 2 menyebutkan bahwa bentuk hukum BUMD dapat berupa Perusda atau PT, sedangkan pada Pasal 3 ayat (1) disebutkan bahwa BUMD yang bentuk badan hukum berupa perusda tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku mengatur perusda, sedangkan pada ayat (2) BUMD yang bentuk badan hukum berupa Perseroan Terbatas tunduk pada UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan peraturan pelaksanaannya.

Menurut Made Suwandi⁹, maksud dari diadakannya BUMD adalah:

1. turut serta melaksanakan pembangunan daerah/nasional;

⁹ Made Suwandi “Peranan BUMD Dalam Perekonomian Daerah”, Diskusi internal pada tanggal 5 Maret 2009

2. merupakan salah satu sumber PAD dan ikut berpartisipasi dalam pengembangan perekonomian daerah;
3. memberikan lapangan usaha bagi masyarakat.

Sedangkan tujuan dari dibentuknya BUMD antara lain :

1. memberikan sumbangan dana bagi pemda;
2. mengurangi pengangguran dengan menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat; dan
3. memberikan keamanan kerja bagi para pegawainya.

Untuk mencapai tujuan tersebut, diperlukan strategi antara lain:

1. mengenali potensi yang ingin dikembangkan (intern dan ekstern);
2. menetapkan sasaran untuk mencapai tujuan; dan
3. adanya rencana yang mengarah pada sasaran.

Dalam UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah telah memberi hak kepada setiap daerah untuk membuat perusda sebagai salah satu penggerak kegiatan otonomi di daerah. Sedangkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 177 disebutkan bahwa pemda dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan, kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Menurut Made Suwandi¹⁰, lahirnya BUMD tidak terlepas dari:

- 1) adanya perusahaan negara yang menimbulkan beban keuangan yang besar bagi negara,
- 2) banyak kendala yang dihadapi perusahaan negara,
- 3) ada misi sosial yang ingin diemban yaitu penyediaan utilitas masyarakat, dan
- 4) BUMD diperlukan untuk memberikan dana bagi pemda.

Bandingkan dengan tujuan pendirian BUMD menurut Moehamad Hoessein¹¹, antara lain :

1. memberikan sumbangan pada perekonomian nasional dan penerimaan kas negara;
2. mengejar dan mencari keuntungan;
3. pemenuhan hajat hidup orang banyak;
4. perintis kegiatan-kegiatan usaha; dan
5. memberikan bantuan dan perlindungan pada usaha kecil dan lemah.

Tujuan dari pendirian BUMD di atas sejalan dengan tanggungjawab pemda atas BUMD. Menurut Moehamad Hoessein, di setiap pemda yang didirikan BUMD, maka tanggung jawab pemda antara lain:

1. pemda memegang hak atas kekayaan dan usaha;
2. pemda berkedudukan sebagai pemegang saham dalam permodalan perusahaan;
3. pemda memiliki wewenang dan kekuasaan dalam menetapkan kebijakan perusahaan; dan

¹⁰ *Ibid*

¹¹ Moehamad Hoessein, *op.cit* hal 7

4. pemda melakukan pengawasan melalui alat pelengkap pemda yang berwenang.

Pendirian BUMD berkedudukan terutama di daerah provinsi, walaupun tidak menutup kemungkinan berada di tingkat kabupaten atau kota. Tetapi ciri dari BUMD tidak berbeda jauh dengan Badan Usaha Milik Negara. Baik BUMN dan BUMD sebagai entitas bisnis. Sebagai entitas bisnis, maka pada BUMN dan BUMD mempunyai etika korporasi¹², yaitu sistem aturan, baik tertulis maupun tidak tertulis mengenai bagaimana seharusnya suatu perusahaan berinteraksi dengan perusahaan lain atau lembaga lain sesuai dengan tujuan dari perusahaan tersebut.

E. Metode Penelitian

1. Waktu dan Tempat

Penelitian tentang permasalahan bentuk badan hukum BUMD dilakukan di Provinsi Sumatera Barat pada tanggal 27 April – 3 Mei 2009, di Provinsi Nusa Tenggara Barat pada tanggal 10 – 17 Juli 2009, dan di Provinsi Kalimantan Selatan pada tanggal 5 – 11 Oktober 2009. Adapun alasan pemilihan ketiga provinsi ini karena BUMD yang ada di tiga provinsi ini mempunyai tingkat ratio kontribusi PAD yang cukup besar bagi APBD di tiga provinsi tersebut.

Adapun instansi yang dikunjungi antara lain: 1) Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), 2) Bank Pembangunan Daerah (BPD), 3) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), 4) Biro Perencanaan, 5) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), 6) BUMD lainnya.

2. Teknik/Cara Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini teknik yang digunakan alat pengumpulan data dalam bentuk: 1) studi dokumen atau bahan pustaka; 2) pengamatan atau observasi; dan 3) wawancara atau interview yang dilakukan di lokasi penelitian dengan mengunjungi beberapa instansi pemerintah dan instansi BUMD di daerah dan mengadakan diskusi internal dengan pakar otonomi daerah di Jakarta.

Sifat penelitiannya adalah penelitian deskriptif, yaitu penelitian untuk memberikan gambaran yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya¹³. Dari sudut tujuannya penelitian ini merupakan penelitian yang bertujuan untuk menemukan fakta (*fact finding*)¹⁴. Melalui sifat dan tujuan penelitian ini diharapkan akan

¹² Diby Soemantri Priambodo, *Refleksi BUMN 1993 – 2003*, PT Elex Media Pressindo, Yogyakarta, 2004, hal 141.

¹³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1984, hal 10.

¹⁴ *ibid*

diperoleh informasi tentang manusia, keadaan dan gejala lain yang berhubungan dengan pelaksanaan kegiatan BUMD di daerah penelitian, dengan melakukan wawancara dengan para narasumber di lokasi penelitian.

Sesuai dengan jenis penelitian ini, maka data yang diperlukan adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni¹⁵ berupa hasil wawancara dengan para pelaksana BUMD di daerah penelitian. Adapun para pihak yang telah diwawancara adalah para pejabat di lingkungan pemda dan pejabat BUMD di Provinsi Sumatera Barat, Nusa Tenggara Barat dan Kalimantan Selatan.

Data sekunder mencakup dokumen resmi, buku-buku dan hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan lain-lain,¹⁶ dan dari data sekunder yang didapatkan juga dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier¹⁷.

3. Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian hukum ini dilakukan berdasarkan analisis kualitatif, yaitu data yang terkumpul atau diperoleh, baik data sekunder maupun data primer disusun dan dianalisis secara kualitatif sesuai dengan permasalahan yang telah dirumuskan.

II. Hasil Penelitian dan Pembahasan

a. Gambaran Umum

Provinsi Sumatera Barat terdiri atas pemerintah provinsi, 12 pemerintah kabupaten dan 7 pemerintah kota. Di provinsi ini terdapat beberapa BUMD yang berbentuk badan hukum PT dan Perusda pada tabel 1 sebagai berikut:

Tabel 1
BUMD di Provinsi Sumatera Barat

Bentuk Badan Hukum	Nama Perusahaan	Jenis Usaha
Perseroan Terbatas	Bank Pembangunan Daerah Sumatera Barat (Bank Nagari)	Perbankan
Perseroan Terbatas	Andalas Tuah	Perdagangan

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Rajawali Pers, 1985, hal 14 dan 15.

Bentuk Badan Hukum	Nama Perusahaan	Jenis Usaha
	Sakato	Umum
Perusahaan Daerah	14 PD PAM, antara lain: PDAM Kota Padang dan PDAM Bukit Tinggi	Air Minum

Sumber: Bappeda Provinsi Sumatera Barat 2009.

Provinsi Nusa Tenggara Barat terdiri atas pemerintah provinsi, 7 pemerintah kabupaten, dan 2 pemerintah kota. Di provinsi ini terdapat beberapa BUMD yang berbentuk badan hukum PT dan Perusda, pada tabel 2 sebagai berikut.

Tabel 2
BUMD di Provinsi Nusa Tenggara Barat

Bentuk Badan Hukum	Nama Perusahaan	Jenis Usaha
Perseroan Terbatas	BPD NTB	Perbankan
Perseroan Terbatas	Gerbang NTB Mas	Perdagangan Umum
Perseroan Terbatas	Daerah Maju Bersaing	Perdagangan Umum
Perusahaan Daerah	Bank Perkreditan Rakyat NTB	Perbankan
Perusahaan Daerah	7 PD PAM, antara lain: PD PAM Menang Mataram	Air Minum

Sumber: Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Barat, 2009.

Administrasi pemerintahan Provinsi Kalimantan Selatan terdiri atas pemerintah provinsi, 11 pemerintah kabupaten dan 2 pemerintah kota. Di provinsi ini terdapat beberapa BUMD yang berbentuk badan hukum Perusda, pada tabel 3 sebagai berikut.

Tabel 3
BUMD di Provinsi Kalimantan Selatan

Bentuk Badan Hukum	Nama Perusahaan	Jenis Usaha
Perusahaan Daerah	BPD Kalimantan Selatan	Perbankan
Perusahaan Daerah	6 PD PAM, antara lain PD PAM Bandarmasih dan PD PAM Barito Kuala	Air Minum

Bentuk Badan Hukum	Nama Perusahaan	Jenis Usaha
Perusahaan Daerah	Bangun Banua	Perdagangan Umum

Sumber: Bappeda Provinsi Kalimantan Selatan, 2009.

Penelitian BUMD ini hanya memfokuskan kepada bentuk hukum dari BUMD yang ada di tiga provinsi tersebut, khususnya dengan memfokuskan kepada BUMD yang bergerak di bidang usaha perbankan khususnya Bank Pembangunan Daerah dan BUMD di bidang usaha pelayanan air minum, khususnya PD PAM.

b. BUMD di sektor Perbankan

Pada tiga provinsi memiliki BUMD di sektor perbankan. Masing-masing BUMD tersebut memiliki unit usaha yang sama di sektor perbankan yang tunduk kepada peraturan perundang-undangan di bidang perbankan. Hal yang membedakan dari BUMD sektor perbankan tersebut yaitu pada bentuk badan hukum dari BUMD tersebut, yaitu BUMD yang berbadan hukum PT dan BUMD yang berbadan hukum perusda (lihat tabel di atas). Konsekuensi dari bentuk badan hukum yang berbeda pada BUMD perbankan tersebut, menimbulkan konsekwensi hukum yang berbeda.

1) BUMD sektor perbankan yang berbadan hukum PT

Pada umumnya badan usaha yang berbentuk badan hukum PT tunduk kepada UU No 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas sebagaimana telah diubah dengan UU No 40 Tahun 2007. Konsekuensi badan usaha yang berbentuk badan hukum PT, maka segala hal yang berhubungan dengan kegiatan usaha badan tersebut tunduk kepada UU PT.

Adapun karakteristik badan usaha yang berbentuk badan hukum PT adalah sebagai berikut :

1. Pendirian perseroan dilakukan oleh minimal dua orang¹⁸;
2. Modal dan Saham¹⁹;
3. Anggaran Dasar²⁰ dan
4. Direksi dan Komisaris²¹.

Setiap pendirian badan usaha yang berbentuk badan hukum PT harus didasarkan kepada karakteristik yang diatur dalam UU PT tersebut. Berdasarkan karakteristik tersebut maka terhadap perseroan yang didirikan termasuk perseroan yang didirikan di daerah harus sesuai dengan karakteristik yang diatur dalam UU PT tersebut. Walaupun UU

¹⁸ Lihat Pasal 7 ayat (1) UU No 1 Tahun 1995

¹⁹ Lihat Bab III UU No 1 Tahun 1995

²⁰ Lihat Pasal 12 UU No 1 Tahun 1995

²¹ Lihat Bab VI UU No 1 Tahun 1995

PT telah menggariskan adanya karakteristik terhadap badan usaha yang memilih badan hukum PT tersebut, tetapi ada perbedaan yang menyolok atas BUMD yang berbentuk badan hukum PT. Di tiga daerah penelitian, badan usaha yang memilih bentuk badan hukum PT yaitu badan usaha yang bergerak di bidang perdagangan umum, perbankan dan anak perusahaan dari BUMD (lihat tabel di atas).

Pada BUMD yang berbentuk badan hukum PT, biasanya pemda bersama dengan DPRD setempat menetapkan dahulu perda tentang pembentukan BUMD. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UU No 5 Tahun 1962. Misal di Provinsi Sumatera Barat pembentukan BUMD PT Andalas Tuah Sakato, PT Gerbang Mas NTB dan PT Daerah Maju Bersaing di Provinsi Nusa Tenggara Barat sudah ditetapkan dahulu dalam masing-masing dalam perda. Setelah diundangkan perda tentang pembentukan badan usaha tersebut, kepala daerah menginisiasi pembentukan PT melalui aparatur di bawahnya sesuai dengan ketentuan UU PT.

Dalam pembentukan BUMD yang berbentuk badan hukum PT, ternyata pemda bersama dengan DPRD setempat telah melakukan kajian lebih dahulu tentang untung ruginya pemda dan DPRD menetapkan pembentukan BUMD dalam perda. Hal ini dilakukan agar eksistensi BUMD tersebut sudah sesuai dengan asas-asas perseroan²².

Salah satu hasil kajian tentang keuntungan dari BUMD yang berbentuk PT, yaitu adanya sifat komersil dari BUMD tersebut, yaitu adanya deviden yang akan diterima dalam bentuk PAD yang akan dimasukkan dalam APBD setempat. Adanya deviden yang diharapkan dalam BUMD tersebut, dengan ditempatkannya perwakilan pemda dalam jajaran komisaris. Hal ini dimungkinkan oleh ketentuan dalam UU PT. Di sisi lain setiap tahun pihak DPPD²³ melakukan pengawasan terhadap keberadaan BUMD tersebut dalam bentuk kegiatan Rapat Dengar Pendapat dengan jajaran direksi BUMD tersebut.

Pada sisi lain ada juga pemda yang terlebih dahulu membentuk perda tentang BUMD, sebagai dasar pembentukan BUMD di daerahnya, seperti di daerah Depok²⁴ dan Cimahi²⁵. Hanya saja di 3 daerah penelitian tidak terdapat perda tentang pembentukan BUMD. Ketika hal ini ditanyakan kepada pihak pemda, mereka mengatakan pembentukan BUMD cukup diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Di sektor perbankan daerah, semula karakteristik PT tidak mutlak dianut oleh sektor perbankan daerah tersebut, sebab BPD semula dibentuk dengan perda dan bentuk badan hukum yang dipilih adalah perusda. Ketika itu pembentukan BPD tidak tunduk kepada UU No 7

²² Di tiga daerah penelitian, pemda dan DPRD telah melakukan kajian tersebut. Hasil wawancara dengan pejabat pemda dan DPRD di tiga daerah penelitian.

²³ Hasil wawancara dengan pihak DPRD pada tanggal 16 Juli 2009.

²⁴ Peraturan Daerah No 3 Tahun 2006 tentang Pembentukan BUMD.

²⁵ Peraturan Daerah No 10 Tahun 2003 tentang Pembentukan BUMD.

Tahun 1992 tapi tunduk kepada UU No 13 Tahun 1962 tentang Bank Pembangunan Daerah. Dalam beberapa kasus, bahkan terjadi pembentukan BPD sudah ada sebelum diundangkannya UU No 13 Tahun 1962.

Bentuk badan hukum Bank Nagari agak unik, sebab sejak terbentuknya pada tahun 1962 sampai saat ini, terjadi beberapa perubahan atas bank ini, baik karena perubahan bentuk badan hukumnya atau perubahan atas nama BPD Sumbar menjadi BPD Bank Nagari. Semula BPD Sumbar didirikan berdasarkan ketentuan UU KUH Perdata, dengan bentuk badan hukumnya adalah PT. Padahal pada tahun 1962 diundangkan UU No 13 Tahun 1962 tentang Bank Pembangunan Daerah, tetapi BPD Sumbar tetap menggunakan badan hukum perusda, hal ini diperkuat dengan Perda No 4 Tahun 1973.

Perubahan bentuk badan hukum dari PT menjadi perusda terjadi pada tahun 1985 melalui Perda No 10 Tahun 1985 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum BPD Sumbar. Dalam diktum perda tersebut disebutkan alasan perubahan bentuk badan hukum didasarkan pada UU No 13 Tahun 1962. Penguatan terhadap bentuk badan hukum perusda atas BPD diperkuat dengan diundangkannya Peraturan Mendagri No 8 Tahun 1992 tentang Penyesuaian Pendirian BPD, yang kemudian Perda No 10 Tahun 1985 diubah dengan Perda No 15 Tahun 1992.

Pesatnya perkembangan PD BPD Sumbar berimplikasi kepada ketersediaan modal dari bank tersebut, yang mengakibatkan peran swasta berperan dalam sumber permodalan²⁶ bank tersebut. Akibat dari masuknya peran swasta ke PD BPD Sumbar, maka perda BPD Sumbar mengalami beberapa kali perubahan dan terakhir dengan Perda No 2 Tahun 2006.

Sebab-sebab BPD Sumbar membuka diri atas peran swasta, karena beberapa hal, antara lain²⁷ :

1. Keterbatasan pemda dalam menyertakan modal yang harus diambil dari APBD Provinsi,
2. Jangkauan BPD Sumbar sudah menjangkau seluruh daerah tingkat II di wilayah Provinsi Sumbar,
3. Masuknya peran swasta dapat membuka persaingan dengan bank nasional dan bank swasta di Provinsi Sumbar,
4. Peraturan perundang-undangan seperti UU PT memungkinkan adanya penambahan modal dari pihak swasta, dan UU Perbankan mensyaratkan BPD menjadi bank swasta devisa.

Masuknya peran swasta ke BPD Sumbar, menjadikan bank ini lebih kompetitif, sehingga bentuk badan hukum perusda dirasakan sudah tidak sesuai dengan dengan sifat perseroan, maka akhirnya pada tahun

²⁶ Bandingkan modal dasar BPD Sumbar tahun 1962 sebesar Rp 50 juta, tahun 1992 sebesar Rp 50 miliar, tahun 1996 sebesar Rp 150 miliar, dan pada tahun 2006 sebesar Rp 1 triliun.

²⁷ Hasil wawancara dengan Direktur Perencanaan PT Bank Nagari pada tanggal 30 April 2009.

2006 bentuk badan hukum perseroan berubah dari perusda menjadi PT, dan perubahan bentuk badan hukum ini ditetapkan berdasarkan Perda No 3 Tahun 2006.

BPD Nusa Tenggara Barat didirikan pada tanggal 5 Juli 1964 berdasarkan Perda No 6 Tahun 1963 tentang Pendirian BPD NTB. Bank ini didirikan dalam rangka mengelola keuangan daerah yaitu sebagai kas daerah dan membantu meningkatkan ekonomi daerah. Pada saat BPD didirikan bentuk badan hukumnya adalah perusda. Perda No 6 Tahun 1963 telah berulang kali diubah dan terakhir berdasarkan Perda No 7 Tahun 1999 tentang Perubahan Bentuk Hukum BPD NTB dari perusda menjadi PT. Konsekuensi dari perubahan bentuk badan hukum BPD NTB menjadi PT juga dilakukan di bank ini. Misalnya anggaran dasar BPD NTB disesuaikan dengan ketentuan dalam UU PT. Misalnya kegiatan BPD NTB yang menambah kegiatannya dengan kegiatan usaha berdasarkan prinsip syariah. Terakhir anggaran dasar BPD NTB disesuaikan dengan ketentuan UU No 40 Tahun 2007 tentang PT²⁸.

Sifat dari kegiatan BPD NTB tidak sama dengan BPD Bank Nagari. Hal yang membedakan BPD NTB dengan BPD Bank Nagari, bahwa pemegang saham dari BPD NTB hanya dibatasi pada pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Sifat lain yang sama dengan Bank Nagari, bahwa saat ini BPD NTB sudah sebagai bank devisa dan juga melakukan kegiatan berdasarkan prinsip syariah.

Belum maksimalnya kinerja BPD NTB karena sifat konvensional yang masih dianut oleh bank ini. Mengingat para pemegang saham masih terbatas kepada pemda provinsi dan pemda kabupaten/kota, dan belum membuka diri kepada pihak ketiga sebagai pemegang saham. Walaupun UU PT memungkinkan untuk adanya penambahan modal dari pihak ketiga. Ketika hal ini penulis pertanyakan kepada jajaran direksi BPD NTB, disebutkan karena prinsip kehati-hatian yang dijalankan oleh jajaran direksi dan komisaris BPD NTB²⁹. Sifat konvensional BPD NTB sebenarnya sudah sejalan dengan konsep etika korporasi yang ditetapkan di BPD NTB.

Bagi pihak pemda³⁰ adanya BPD setempat dapat membantu perputaran keuangan daerah. Hal ini sejalan dengan insruksi kepala daerah untuk menempatkan keuangan daerah pada BPD setempat. Hanya saja salah satu kelemahan dari penempatan keuangan daerah pada BPD setempat, dana tersebut tidak dapat dimaksimalkan, karena biasanya BPD menempatkan keuangan daerah tersebut dalam bentuk Sertifikat Bank Indonesia (SBI).

2) BUMD sektor perbankan yang berbadan hukum perusda

²⁸ Wawancara dengan jajaran direktur perencanaan PT BPD NTB pada tanggal 15 Juli 2009.

²⁹ Wawancara dengan pihak BPD NTB pada tanggal 15 Juli 2009.

³⁰ Wawancara dengan pihak Bappeda Provinsi Sumbar pada tanggal 28 April 2009.

Bank BPD Kalimantan Selatan (Kalsel) didirikan pada tanggal 25 Maret 1964 berdasarkan Perda Tingkat I Kalimantan Selatan No 4 Tahun 1964. Sejak Bank BPD didirikan sampai saat ini, bentuk badan hukum BPD masih menggunakan perusda. Walaupun Perda No 4 Tahun 1964 telah berulang kali diubah dan terakhir dengan Perda No 11 Tahun 2008, bentuk badan hukum yang dipilih tetap menggunakan perusda.

Adapun alasan mendasar dari pemegang saham untuk tetap menggunakan bentuk badan hukum perusda, antara lain³¹:

1. Para pemegang saham belum menginginkan adanya pemegang saham baru di luar pemda provinsi dan pemda kabupaten/kota.
2. Ruang lingkup kegiatan BPD masih sebatas di sekitar Provinsi Kalimantan Selatan.
3. Pihak DPRD belum mengizinkan adanya pemegang saham di luar pemda setempat.

Ketika penulis menanyakan hal ini kepada pihak DPRD, alasan belum diubahnya bentuk badan hukum dari BPD Kalsel, pihak DPRD mengatakan antara lain³²:

1. Pihak DPRD lebih mudah mengawasi BPD Kalsel apabila para pemegang sahamnya hanya sebatas pemda setempat.
2. Pengawasan yang dilakukan oleh pihak DPRD lebih fokus apabila para pemegang sahamnya pemda setempat.
3. Seandainya bentuk badan hukumnya PT, maka pihak DPRD hanya menerima laporan tertulis saja dari direksi, karena pengawasan hanya dilakukan pada saat Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), dan dalam RUPS pihak DPRD tidak mempunyai kewenangan mengawasi.

Pihak BPD Kalsel juga mempunyai keinginan untuk mengembangkan kegiatan usaha perbankan ini lebih maju, minimal ingin menjadikan bank ini sebagai salah satu bank devisa yang ada di Provinsi Kalsel. Hanya saja kebanyakan pengusaha di provinsi ini lebih memilih bank BUMN dan bank swasta nasional yang ada di provinsi ini. Sehingga upaya untuk menjadikan BPD Kalsel sebagai bank devisa masih menunggu waktu.

Mengingat bentuk badan hukum BPD Kalsel masih perusda, maka setiap terjadi perubahan yang berimplikasi kepada BPD Kalsel, maka perlu dilakukan perubahan terhadap perda. Misalnya ketika diundangkan UU No 7 Tahun 1992, maka terjadi perubahan terhadap perda terdahulu dengan diundangkan Perda No 1 Tahun 1993. Kewajiban untuk menyesuaikan perda tersebut, sejalan dengan sifat dari perusda yang tunduk kepada peraturan perundang-undangan.

Bagi pihak pemda³³ keberadaan BUMD yang berbadan perusda sering menjadi masalah dalam hal pengawasan, karena pengawasan di sektor perbankan menjadi tanggungjawab pihak Bank Indonesia,

³¹ Jawaban tertulis dari pihak BPD Kalsel.

³² Wawancara dengan anggota Komisi D pada tanggal 16 Juli 2009.

³³ Wawancara dengan pihak Bappeda Kalsel pada tanggal 8 Oktober 2009.

khususnya perwakilan Bank Indonesia di Provinsi Kalsel. Keluhan lainnya, BPD Kalsel terlampau hati-hati dalam menjalankan kegiatan usahanya. Sikap hati-hati ini sebenarnya sejalan dengan amanat UU Perbankan bahwa kegiatan perbankan harus dilakukan secara *prudent*.

c. BUMD Di sektor Pelayanan Air Minum

Pada tiga provinsi daerah penelitian yang memiliki BUMD di bidang pelayanan air minum, bentuk badan hukum dari BUMD yaitu perusda. Adapun alasan pembentukan BUMD di sektor pelayanan air minum tersebut memilih bentuk badan hukum perusda, karena ada misi fungsi sosial dalam menjalankan kegiatan usaha tersebut. Hal ini diakui oleh narasumber³⁴ di PD PAM yang dikunjungi oleh peneliti.

Walaupun PD PAM mempunyai misi fungsi sosial dalam menjalankan kegiatan usahanya tetapi ada perbedaan karakteristik dalam menjalankan kegiatan usahanya.

1) PD PAM di Provinsi Sumatera Barat

PD PAM Kota Padang dibentuk sejak tahun 1974 berdasarkan Perda No 5 Tahun 1974 tentang Pendirian Perusahaan Air Minum Tingkat II Padang. Pada waktu PD PAM didirikan bertujuan untuk memberikan pelayanan umum kepada masyarakat yang tinggal di daerah kota Padang. Tetapi dengan perkembangan penduduk yang semakin bertambah dari tahun ke tahun sedangkan debit air masih terbatas serta instalasi air memerlukan perawatan yang semakin mahal, maka sifat pelayanan umum juga disesuaikan dengan sifat bisnis dari PD PAM³⁵.

Konsekuensi dari sifat bisnis kegiatan PAM tersebut, perusahaan terpaksa menaikkan tarif air minum sebesar 10% (sepuluh persen), dan kenaikan tarif air harus mendapat persetujuan dari pemda dan DPRD setempat. Adanya persetujuan atas kenaikan air ini sesuai dengan sifat dari perusda yaitu lebih mengedepankan fungsi sosial kepada masyarakat dengan tidak membuat perusda menjadi rugi.

Jajaran direksi juga mengakui tidak mudah untuk memadukan antara misi sosial dengan misi mencari keuntungan, karena jajaran direksi juga berkewajiban memberikan sumbangan ke pemda dalam bentuk PAD. Seandainya tarif air tidak dinaikkan, maka ada dua kemungkinan: *pertama*, biaya operasional perusda tidak dapat terpenuhi sehingga mengalami kerugian, *kedua*, perusda tidak dapat memberikan PAD ke kas daerah. Tindakan untuk memadukan antara

³⁴ Wawancara dengan direksi BUMD PAM a) PDAM Kota Bukittinggi pada tanggal 28 April 2009 dan PDAM Kota Padang pada tanggal 29 April 2009, b) PDAM Menang Mataram pada tanggal 12 Juli 2009, c) PDAM Bandarmasih pada tanggal 7 Oktober 2009, dan PDAM Barito Kuala pada tanggal 6 Oktober 2009.

³⁵ Wawancara dengan direksi BUMD PDAM Kota Padang pada tanggal 29 April 2009.

misi sosial dan misi bisnis tetap mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pernyataan dari jajaran direksi PD PAM Kota Padang juga diakui oleh pihak DPRD, bahwa setiap tahun DPRD melakukan fungsi pengawasan terhadap BUMD yang ada di Provinsi Sumatera Barat, termasuk terhadap PD PAM Kota Padang. Bentuk pengawasan yang dilakukan oleh DPRD dalam bentuk rapat dengar pendapat dengan pihak PD PAM Kota Padang dan rapat kerja dengan pihak Gubernur Sumatera Barat khususnya dalam hal PAD yang akan diberikan oleh PD PAM Kota Padang³⁶.

Pada PD PAM di Bukittinggi, perusda tetap mengedepankan fungsi sosial dalam pelayanan air minum kepada masyarakat yang ada di kota Bukittinggi. Perusda menyadari fungsi sosial lebih penting dari fungsi mencari keuntungan. Sifat pelayanan sosial dikedepankan di perusda ini karena biaya operasional perusda lebih murah dibandingkan dengan perusda sejenis di wilayah Provinsi Sumatera Barat. Hal ini karena sumber utama air mudah didapatkan di sekitar kota Bukittinggi³⁷.

2) PD PAM di Provinsi Nusa Tenggara Barat

PDAM Menang Mataram sebelumnya dikenal dengan PDAM Kabupaten Lombok Barat ditetapkan berdasarkan Perda No 6 Tahun 1980 tentang Pendirian PDAM Lombok Barat, yang kemudian perda tersebut diubah dengan Perda No 1 Tahun 1988. Dalam perjalanan PDAM ini mengalami perubahan dengan terbentuknya Kota Mataram berdasarkan UU No 4 Tahun 1993. Konsekuensi Kota Mataram berpisah dengan Kabupaten Lombok Barat, maka disepakati bahwa PDAM tersebut dimiliki oleh dua daerah otonom, yaitu Kabupaten Lombok Barat dan kota Mataram, yang kepemilikan sahamnya terdiri dari 65% dimiliki oleh Kabupaten Lombok Barat dan 35% dimiliki oleh Kota Mataram. Perubahan kepemilikan PD PAM berimplikasi pada penamaan PD PAM tersebut menjadi PD PAM Menang Mataram.

Dalam diskusi³⁸ dengan jajaran direksi PDAM Menang Mataram, pihak direksi menjelaskan tentang perkembangan usaha dari PDAM selama ini yang berjalan sesuai dengan rencana strategis yang telah ditetapkan oleh jajaran direksi. Pada umumnya perkembangan kegiatan usaha PDAM masih bergantung kepada peran serta dari pemerintah pusat melalui Departemen Pekerjaan Umum dalam membangun jaringan pipa air bersih di wilayah PDAM. Setelah pembangunan fisik tersebut selesai dikerjakan, maka terhadap seluruh jaringan pipa tersebut diserahkan kepemilikannya ke pihak pemerintah daerah sedangkan pengelolaannya menjadi tanggung jawab pihak PDAM. Konsekuensi dari hal ini terdapat permasalahan dalam hal pencatatan aset perusahaan,

³⁶ Wawancara dengan anggota Komisi A DPRD Kota Padang pada tanggal 1 Mei 2009.

³⁷ Wawancara dengan direksi BUMD PDAM Kota Bukittinggi pada tanggal 28 April 2009.

³⁸ Diskusi dengan jajaran direksi PDAM Menang Mataram pada tanggal 12 Juli 2009.

karena pihak pemda juga mencatatkan seluruh jaringan tersebut menjadi aset pemda. Hal ini dilakukan pemda karena pembangunan jaringan air bersih dilakukan antara pihak pemerintah pusat dan pihak pemda, dan hal ini juga sejalan bahwa pihak pemda sebagai pemegang saham dari PDAM tersebut

Adanya pencatatan aset pada dua instansi yang berbeda yaitu pihak pemda dan pihak PDAM sebagai konsekuensi dari PDAM yang berbadan hukum Perusda yang sahamnya dimiliki oleh pemda setempat. Pencatatan aset yang sama pada dua instansi ini tidak lazim, mengingat aset tersebut semula milik pemda dan karena telah dihibahkan ke PDAM, seharusnya aset tersebut menjadi milik aset PD PAM.

Ada fenomena menarik pada PD PAM di tiga provinsi ini, di satu sisi PD PAM sudah menjalankan misi fungsi sosialnya, tapi di sisi lain keterbatasan untuk menyediakan barang modal atas kegiatan PD PAM sering menjadi tanggung jawab dari pemerintah pusat, dalam hal ini departemen pekerjaan umum. Adanya fungsi sosial yang dijalankan oleh PD PAM sudah sesuai dengan etika korporasi yang dibangun pada PD PAM, yaitu adanya misi sosial kepada masyarakat dan misi bisnis dengan memberikan deviden pada APBD.

Fungsi sosial dan fungsi bisnis yang dijalankan oleh PD PAM juga sebagai bentuk budaya korporasi sesuai dengan pandangan Djokosantoso Moeljono³⁹, yang mengatakan bahwa adanya perubahan sosial dalam perusahaan tersebut, sebagai bentuk reinvensi perusahaan dari sifat sosial ke sifat bisnis. Memang budaya sosial sebagaimana dikatakan Djokosantoso ada pada BUMN, tetapi menurut penulis, ide tentang budaya sosial ini juga dapat dipakai pada BUMD, sehingga sifat sosial dan sifat bisnis dalam BUMD tidak dapat disalahgunakan di kemudian hari.

Bagi departemen pekerjaan umum penyediaan barang modal atas kegiatan air minum sudah merupakan tanggung jawab mutlak bagi departemen ini. Hanya saja yang sering menjadi masalah dalam hal penyerahan barang modal tersebut diserahkan kepada pemda dan bukan kepada PD PAM setempat. Hal ini sering dikeluhkan oleh PD PAM⁴⁰, karena barang modal tersebut sebenarnya untuk kepentingan PD PAM, tetapi pencatatan terhadap aset tersebut dibukukan di pihak pemda setempat dan bukan di PD PAM.

Keluhan para PD PAM juga diakui oleh pihak Bappeda setempat⁴¹, pihak Bappeda mengatakan bahwa barang modal tersebut milik pihak pemda setempat, mengingat BUMD yang berbentuk badan hukum perusda, tidak diatur tentang aset perusahaan menjadi milik aset

³⁹ Djokosantoso Moeljono, *Reinvensi BUMN*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta 2004, hal 96.

⁴⁰ Wawancara dengan Direktur Umum PD PAM Kota Padang pada tanggal 29 April 2009.

⁴¹ Wawancara dengan Bappeda Provinsi Sumatera Barat pada tanggal 28 April 2009, Bappeda Provinsi NTB pada tanggal 11 Juli 2009 dan Bappeda Provinsi Kalsel pada tanggal 8 Oktober 2009.

perusda. Hal ini akan berbeda apabila BUMD tersebut berbadan hukum PT, maka asetnya akan menjadi aset dari BUMD tersebut.

d. BUMD di luar sektor perbankan dan air minum

Selain BUMD di sektor perbankan dan air minum, pada umumnya pemda juga membentuk BUMD sektor lainnya (lihat tabel) di atas. Adapun dasar dibentuknya sejumlah BUMD di sektor lainnya, selain adanya amanat UU No 22 Tahun 1999 jo UU No 32 Tahun 2004, khususnya pada Pasal 177 yang menyebutkan pemda dapat membentuk BUMD yang ditetapkan dengan perda dan yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Adanya amanat dalam UU No 32 Tahun 2004 telah mengilhami sejumlah daerah untuk membentuk BUMD. Hanya saja tidak ada tidak ada batasan sektor mana saja yang dapat dibentuk sebagai BUMD. Hal ini juga diakui oleh Bappeda⁴² di tiga provinsi, bahwa pemda dan DPRD sepakat untuk membentuk BUMD yang perencanaan pembentukan BUMD diserahkan kepada Bappeda setempat. Terhadap ketersediaan modal bagi pembentukan BUMD tersebut menjadi tanggung jawab dari Biro Perekonomian pemda setempat.

Bagi Biro Perekonomian pemda setempat⁴³, sering mengalami kesulitan untuk menyediakan modal dasar bagi pembentukan suatu BUMD, sebab untuk membentuk suatu BUMD membutuhkan modal dasar yang cukup besar. Selain itu bagi BUMD yang berbadan hukum perusda, tidak ada diatur modal dasar pembentukan BUMD tersebut, sedangkan bagi BUMD yang berbadan hukum PT, modal dasarnya sudah ditetapkan sebesar Rp 50 juta⁴⁴.

Bagi kalangan pemda untuk membentuk suatu BUMD sering sebagai buah simalakama, karena pihak DPRD dan kepala daerah terlalu mudah untuk menetapkan suatu BUMD tanpa memikirkan segi perencanaan dan segi pendanaan yang harus disiapkan oleh Biro Perekonomian dan Bappeda. Misalnya di Provinsi Sumbar⁴⁵, rencana pembentukan BUMD PT Balairung Citra Jaya yang menelan biaya Rp 151,65 miliar, atau pembentukan BUMD di NTB⁴⁶ yaitu PT Daerah Maju Bersaing sebagai BUMD yang akan mengakuisisi PT Newmont Nusa Tenggara, yang akan menelan biaya Rp 500 miliar.

Tidak adanya pengaturan yang tegas untuk membentuk suatu BUMD atas sektor usaha tertentu belum diatur dalam UU. Jadi kehendak

⁴² Wawancara dengan Bappeda Provinsi Sumatera Barat pada tanggal 28 April 2009, Bappeda Provinsi NTB pada tanggal 11 Juli 2009 dan Bappeda Provinsi Kalsel pada tanggal 8 Oktober 2009.

⁴³ Wawancara dengan Biro Perekonomian Provinsi Sumatera Barat pada tanggal 2 Mei 2009, Biro Perekonomian Provinsi NTB pada tanggal 13 Juli 2009 dan Biro Perekonomian Provinsi Kalsel pada tanggal 9 Oktober 2009.

⁴⁴ Lihat Pasal 25 ayat (1) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

⁴⁵ Wawancara dengan pihak Bappeda Sumbar pada tanggal 28 April 2009.

⁴⁶ Wawancara dengan Dinas Pertambangan Provinsi NTB, pada tanggal 14 Juli 2009.

pemda untuk membentuk BUMD tanpa melihat sektor usaha yang akan dibentuk dimungkinkan dalam UU No 32 Tahun 2004. Akibatnya APBD tersedot untuk melakukan penyertaan modal dasar pada suatu BUMD. Oleh sebab itu sudah saatnya perlu pengaturan dan pembatasan dalam pembentukan suatu BUMD di pemda.

Bagi pemda upaya untuk memaksimalkan penerimaan APBD selain dari dana dari pemerintah pusat, seperti dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK), maka penerimaan APBD bertumpu pada PAD yang berasal dari keuntungan BUMD yang ada di daerah tersebut. Hanya saja bila dilihat dari APBD yang ada selama ini, maka hanya BUMD sektor perbankan dan sektor PAM yang lebih banyak memberikan kontribusi kepada PAD, sedangkan BUMD sektor lainnya belum bisa memberikan kontribusi kepada PAD.

III. Kesimpulan dan Rekomendasi

A. Kesimpulan

Setiap pemda berhak untuk membentuk BUMD sebagaimana diamanatkan dalam UU No 32 Tahun 2004. Salah satu tujuan dibentuk dari BUMD yaitu untuk menggerakkan kegiatan ekonomi di daerah, yang implikasinya antara lain tersedianya lapangan kerja serta peningkatan PAD pada APBD setempat.

Peraturan perundang-undangan yang ada belum mengatur secara rinci tentang sektor usaha apa saja yang dapat dibentuk oleh BUMD. Permendagri hanya menyebutkan BUMD yang berbentuk badan hukum perusda dan PT. Tidak adanya pembatasan sektor usaha dalam pembentukan BUMD mengakibatkan pemerintah daerah bersama dengan DPRD setempat berlomba-lomba untuk membentuk suatu BUMD.

Bagi BUMD yang berbentuk badan hukum PT, maka segala pengaturan sudah cukup jelas sebagaimana diatur dalam UU No 40 Tahun 2007. Tapi di sisi lain pengaturan yang jelas dalam UU tersebut mengurangi hak pemerintah daerah dan DPRD setempat untuk melakukan pengawasan terhadap BUMD tersebut. Pihak pemda dan DPRD hanya bisa menerima laporan tertulis hasil dari RUPS. Tapi dari segi penerimaan keuntungan dari BUMD ini, jelas keuntungan BUMD yang berbentuk badan hukum PT lebih banyak memberikan kontribusi PAD dalam APBD.

Bagi BUMD yang berbentuk badan hukum perusda, fungsi sosial lebih dikedepankan dibandingkan misi mencari keuntungan. Dampak dari fungsi sosial ini jelas mengurangi keuntungan dari perusda ini yang implikasinya sumbangan PAD dalam APBD sangat minim sekali. Tapi dari segi pengawasan, campur tangan dari pemda dan DPRD lebih mendominasi, sehingga sering membuat pihak manajemen mengalami kesulitan dalam menjalankan kegiatan usahanya.

Berdasarkan hukum perseroan maka kegiatan BUMD yang berbentuk badan hukum perusda dan PT, memiliki karakteristik yang berbeda. Hanya saja pengaturan perseroan yang berbadan hukum PT lebih jelas dan tegas telah diatur dalam UU PT, sedangkan pengaturan perseroan yang berbadan hukum perusda tidak tegas bila dibandingkan pengaturan perseroan yang berbadan hukum PT. Hal ini disebabkan pengaturan perseroan yang berbadan hukum perusda diatur dalam peraturan perundang-undangan, tetapi tidak jelas peraturan perundang-undangan mana yang disebutkan. Hal ini mengingat UU tentang Perusda telah dicabut sejak tahun 1969.

B. Rekomendasi

Pembentukan BUMD merupakan amanat dari UU No 32 Tahun 2004. Oleh sebab itu upaya untuk membentuk BUMD di setiap pemda perlu didukung, sehingga pemda tidak terlampau bergantung kepada pemerintah pusat.

Agar pembentukan BUMD dapat menjamin kelangsungan usahanya di setiap sektor usaha, kiranya upaya dibentuknya RUU tentang BUMD harus segera direalisasikan sebagaimana amanat prolegnas 2010 – 2014.

Pengaturan yang ideal atas BUMD dalam RUU tentang BUMD hendaknya mengatur tentang karakteristik BUMD yang berbadan hukum perusda dan BUMD yang berbadan hukum PT. Perlu juga dibatasi sektor usaha apa saja yang bisa dilakukan oleh BUMD, karena tidak semua sektor usaha dapat dilakukan oleh BUMD. Hal ini mengingat keterbatasan modal dasar yang harus disediakan oleh APBD.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Dibyo Soemantri Priambodo, *Refleksi BUMN 1993 – 2003*, Yogyakarta, Media Pressindo, 2004.
- Djokosantoso Moeljono, *Reinversi BUMN*, Jakarta Elex Media Komputinso, 2004.
- Soekanto, Soerjono *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1984
- Soekanto, Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Rajawali Pers, 1985.

Makalah

1. Djamal Aziz, “BUMD Pilar Perekonomian Nasional”, Seminar BUMD : Membangun Perusahaan Daerah Yang Kuat Melalui UU Tentang BUMD, diselenggarakan oleh Fraksi Hanura DPR-RI dan BKS BUMD SI, Jakarta 5 Maret 2010.
2. Hoessein, Moehammad “Badan Usaha Milik Daerah”, diskusi internal pada tanggal 12 November 2009 di P3DI.
3. Rustian Kamaluddin, “Peran dan Pemberdayaan BUMD Dalam Rangka Peningkatan Perekonomian Daerah”, makalah yang disampaikan dalam Rapat Koordinasi Pemberdayaan BUMD, Jakarta 4 – 6 Desember 2000.
4. Made Suwandi “Peranan BUMD Dalam Perekonomian Daerah”, Diskusi internal pada tanggal 5 Maret 2009.
5. Syahrudin Atan Wahid, “Pemberdayaan BUMD Dalam Rangka Perekonomian Daerah”, Seminar BUMD di DPR, Jakarta 5 Maret 2010.
6. Wihana Kirana Jaya, “*Policy Brief* BUMD, PSEKP UGM, tanpa tahun

Peraturan Perundang-undangan

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839).
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik

Indonesia Nomor 70 Tahun 2003, Tambahan Lembaran Negara Nomor 78).

5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437).

Internet:

Syamsudin Batubara, "Perlunya UU tentang BUMD".
<http://arsip.pontianakpost.com/berita>, diakses 11 Januari 2009

Informan:

1. Provinsi Sumatera Barat:
 - a) Biro Perekonomian;
 - b) Bappeda;
 - c) DPRD Provinsi;
 - d) Kepala Divisi Perencanaan PT BPD Sumatera Barat (Bank Nagari);
 - e) Direksi PD PAM Kota Bukittinggi; dan
 - f) Direksi PD PAM Kota Padang.
2. Provinsi Nusa Tenggara Barat:
 - a) Biro Perekonomian;
 - b) Bappeda;
 - c) DPRD Provinsi;
 - d) Komisaris PT Bank Nusa Tenggara Barat; dan
 - e) Direksi PD PAM Menang Mataram.
3. Provinsi Kalimantan Selatan:
 - a) Bappeda;
 - b) Biro Perekonomian;
 - c) DPRD Provinsi;
 - d) Direksi PD PAM Bandarmasih; dan
 - e) Direksi PD PAM Barito Kuala.