

LAPORAN AKHIR

NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN PERATURAN DAERAH TENTANG PENYERTAAN MODAL PADA BADAN USAHA MILIK DAERAH (BUMD)

Kerjasama
Bagian Perenomian
Sekretariat Daerah Kota Salatiga
dengan
CEMSED
Centre for Micro and Small Entreprise Dynamics
Fakultas Ekonomika dan Bisnis
Universitas Kristen Satya Wacana

AGUSTUS 2021

KATA PENGANTAR

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah mengatur penyertaan modal pemerintah daerah yang dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran terkait, telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah. Untuk menindaklanjuti 8peraturan tersebut maka pada tahun 2021, Pemerintah Kota Salatiga melalui Bagian Perekonomian Sekretariat Daerah menginisiasi pembentukan peraturan daerah sebagai dasar hukum proses penyertaan modal pada tiga Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), yakni Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Salatiga, Perusahaan Daerah Aneka Usaha (PDAU), serta PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah (Bank Jateng).

Adapun tahapan dalam perumusan perda penyertaan modal BUMD Kota Salatiga tersebut adalah penyusunan kajian akademis dan konsep rancangan peraturan daerah (Raperda) mengenai penyertaan modal Pemerintah Daerah pada ketiga BUMD dalam rangka pengembangan BUMD selama periode 5 (lima) tahun mendatang.

Dengan adanya naskah akademik dan rancangan peraturan daerah penyertaan modal BUMD Kota Salatiga diharapkan dapat membantu meningkatkan kualitas pengambilan keputusan penyertaan modal oleh Pemkot Salatiga sehingga dapat mewujudkan BUMD yang aman, sehat dan berkesinambungan dalam rangka meningkatkan kontribusi pendapatan asli daerah demi kesejahteraan masyarakat Salatiga.

Kami sebagai tim peneliti CEMSED mengucapkan terima kasih atas kepercayaan yang diberikan dan besar harapan kami dokumen ini dapat memberikan kemaslahatan bagi masyarakat Kota Salatiga.

Salatiga, 31 Agustus 2021

TIM PENELITI

Ketua	: Prof. Apriani Dorkas Rambu Atahau SE, MCom, PhD
Sekretaris	: Ari Budi Kristanto SE, MM
Anggota	:1. Dr. Yefta Andi Kus Noegroho SE, MSi
	2. Harijono SE, MAF, MCom (Hons.), PhD
	3. Tunjung Prihantoro SH, MHum (cand.)
Asisten Peneliti	: Elisabet Mutiara Benita Nugraheny

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR i
TIM PENELITI ii
DAFTAR ISI iii
DAFTAR TABEL v
DAFTAR GAMBAR vii
BAB I 1
PENDAHULUAN 1
A. LATAR BELAKANG 1
B. IDENTIFIKASI MASALAH 3
C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK 4
D. METODOLOGI 5
1. Jenis Penelitian 5
2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik 6
3. Pengumpulan dan Pengolahan Data 6
4. Analisis data 7
BAB II 9
KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS 9
A. KAJIAN TEORETIS 9
B. PRAKTIK EMPIRIS 20
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS 84
BAB IV 116
A. JANGKAUAN PENGATURAN 116
1. Kebijakan Dasar Penyertaan Modal 116
2. Perencanaan Penyertaan Modal 117
3. Pengaturan mengenai kewenangan 117
4. Pengaturan 118
5. Jenis Dan Bentuk Penyertaan Modal 118
6. Besaran Penyertaan Modal Daerah 118
7. Tatacara Penyertaan Modal 118
8. Pelaksanaan 119
9. Hasil Usaha 119
10. Pembinaan dan Pengawasan 119

B. ARAH PENGATURAN 119
1. Isu-Isu Strategis 120
C. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERDA 123
LAMPIRAN I 127

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Latar Belakang Pendidikan Pegawai PDAM Kota Salatiga 24
Tabel 2. Cakupan Pelayanan PDAM Kota Salatiga 24
Tabel 3. Profil Kapasitas Sistem PDAM Kota Salatiga 26
Tabel 4. Laba Rugi PDAM Kota Salatiga 27
Tabel 5. Posisi Keuangan PDAM Kota Salatiga 27
Tabel 6. Checklist kelayakan Penyertaan Modal PDAM 41
Tabel 6. Checklist kelayakan Penyertaan Modal PDAM (lanjutan) 42
Tabel 7. Portofolio Segmen Usaha PDAU secara Runtut Waktu 50
Tabel 8. Analisis Common Size Keuangan PDAU 51
Tabel 8. Analisis Common Size Keuangan PDAU (lanjutan) 52
Tabel 9. Ikhtisar Laporan Auditor 53
Tabel 10. Laporan Keuangan Disesuaikan Berdasarkan Temuan Audit 54
Tabel 11. Matriks Risiko PDAU 55
Tabel 12. Checklist kelayakan Penyertaan Modal PDAU 58
Tabel 12. Checklist kelayakan Penyertaan Modal PDAU (lanjutan) 59
Tabel 13. Jumlah Sumber Daya Manusia 2016-2020 65
Tabel 14. Jumlah Pegawai Berdasarkan Level Organisasi 66
Tabel 15. Jumlah Pegawai Berdasarkan Tingkat Pendidikan 67
Tabel 16. Jumlah Pegawai Berdasarkan Rentang Usia 68
Tabel 17. Jumlah Pegawai Berdasarkan Jenis Kelamin 69
Tabel 18. Kondisi Operasional 69
Tabel 18. Kondisi Operasional (lanjutan) 70
Tabel 19. Penghimpunan Dana Pihak Ketiga Segmen Konvensional 71
Tabel 20. Ikhtisar Operasional 73
Tabel 21. Kondisi Keuangan PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah 73
Tabel 21. Kondisi Keuangan PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah (lanjutan) 74
Tabel 22. Tabel Rasio Keuangan 75
Tabel 22. Tabel Rasio Keuangan (lanjutan) 76
Tabel 23. Identifikasi resiko dalam penyertaan modal perbankan 81
Tabel 24. Estimasi dan Proyeksi Cost of Equity PDAM 90
Tabel 25. Kalkulasi dan Proyeksi Return on Equity PDAM 91
Tabel 26. Kebutuhan Investasi dalam Rencana Bisnis PDAM 91
Tabel 27. Proyeksi Kondisi keuangan Paska Penempatan modal di PDAM ... 92
Tabel 28. Estimasi dan Proyeksi Cost of Equity PDAU 93
Tabel 29. Kalkulasi dan Proyeksi Return on Equity PDAU 94
Tabel 30. Pentahapan Investasi PDAU 94
Tabel 31. Proyeksi Kondisi Keuangan paska Penempatan Modal di PDAU ... 95
Tabel 32. Estimasi dan Proyeksi Cost of Equity PT BPD Bank Jateng 96
Tabel 33. Kalkulasi dan Proyeksi Return on Equity PT BPD Bank Jateng 96

Tabel 34. Kebutuhan Investasi dalam Rencana Bisnis PT BPD Bank Jateng 97
Tabel 35. Proyeksi Kondisi Keuangan paska Penempatan Modal di PT BPD Bank Jateng 97
Tabel 36. Skenario Penyertaan Modal Tahun 2021 98
Tabel 36. Skenario Penyertaan Modal Tahun 2021 (lanjutan) 99
Tabel 37. Skenario Penyertaan Modal Tahun 2022 99
Tabel 37. Skenario Penyertaan Modal Tahun 2022 (lanjutan) 100
Tabel 38. Skenario Penyertaan Modal Tahun 2023 101
Tabel 39. Skenario Penyertaan Modal Tahun 2024 102
Tabel 40. Rekomendasi Batas Atas Penempatan Modal Pada Skenario Pesimis, Moderat dan Optimis (Jutaan Rupiah) 103
Tabel 41. Asumsi Perhitungan Matriks BCG 106
Tabel 42. Perhitungan Pangsa Pasar Relatif PT BPD Bank Jateng 107
Tabel 43. Perhitungan Pangsa Pasar Relatif PDAM 108
Tabel 44. Perhitungan Pangsa Pasar Relatif PDAU 108
Tabel 45. Tingkat Pertumbuhan Pendapatan Industri BUKU 3 109
Tabel 46. Tingkat Pertumbuhan Pendapatan Industri Air Minum 109
Tabel 47. Input Matriks BCG setiap BUMD 110
Tabel 48. Pendapatan Relatif antar BUMD 112
Tabel 49. Pendapatan Relatif antar BUMD Setelah Penyesuaian 112
Tabel 50. Tabel Analisis Laba Relatif 113
Tabel 51. Analisis Laba Relatif BUMD Setelah Penyesuaian 114
Tabel 52. Usulan Sistematika dan Pokok-pokok Masalah yang Perlu Diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) 123

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Struktur Organisasi PDAM Kota Salatiga 23
Gambar 2. Profil Produksi PDAM Kota Salatiga 25
Gambar 3. Tahapan Evaluasi Berlapis Keputusan Investasi 39
Gambar 4. Struktur Organisasi Perusahaan Daerah Aneka Usaha 49
Gambar 5. Struktur Organisasi PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah 65
Gambar 6. Relative Market Share Position 105
Gambar 7. Matriks BCG 111
Gambar 8. Pendapatan relatif antar BUMD 113
Gambar 9. Laba Relatif BUMD 114

BAB I
PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pasal 18 ayat (5) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) mengatur bahwa Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Lebih lanjut dalam ayat (6) Pasal *a quo* ditegaskan bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Kewenangan Pemerintahan Daerah untuk membentuk peraturan daerah (selanjutnya Perda) diatur lebih lanjut, baik dalam Undang Undang (UU) No. 23 Tahun 2014[1], UU No. 12 Tahun 2011[2], maupun Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 80 Tahun 2015.[3]

Dalam Pasal 236 ayat (3) dan (4) UU No. 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa pembentukan Perda dimaksudkan untuk penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 1 angka 18 Permendagri No. 80 Tahun 2015 ditegaskan bahwa pembentukan Peraturan Daerah adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. Terkait dengan tahapan penyusunan Perda, salah satu aktivitas yang perlu dilakukan oleh daerah yaitu menyusun Naskah Akademik atau Penjelasan/Keterangan Akademik. Pasal 1 angka 20 Permendagri No. 80 Tahun 2015 mengatur pengertian Naskah Akademik sebagai naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat

---

[1] UU tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah, terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015.
[2] UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
[3] Permendagri tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, telah diubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018.

dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Pemaknaan tentang Naskah Akademik pada hakikatnya mengandung tiga proposisi yang saling berkaitan, yaitu:

1. Naskah Akademik dimaksudkan untuk menjadi sebuah dokumen akademik yang sahih secara ilmiah *(scientifically valid)*, karena disusun berdasarkan penelitian/pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya.
2. Naskah Akademik dimaksudkan untuk memberikan legitimasi bagi pembuatan rancangan instrumen regulasi, baik berupa Rancangan Perda Provinsi atau Rancangan Perda Kabupaten/Kota.
3. Naskah Akademik merupakan bagian dari upaya penyelesaian permasalah *(problem-solving)* dan pemenuhan kebutuhan hukum *(legal-need fulfilment)* masyarakat dan pemerintah melalui penerbitan instrumen regulasi.

Berdasarkan proposisi tersebut Naskah Akademik merupakan "penghubung" antara permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat yang pada ranah empirik dengan upaya menyelesaikan permasalahan dan memenuhi kebutuhan hukum itu melalui instrumen regulasi pada ranah normatif-preskriptif. Dengan posisi seperti itu, substansi Naskah Akademik pada akhirnya akan sangat mempengaruhi profil instrumen regulasi yang disusun. Naskah Akademik dengan kajian komprehensif yang secara tepat bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat di bidang tertentu akan menghasilkan instrumen regulasi yang bisa merespons permasalahan dan kebutuhan hukum tersebut secara baik. Sebaliknya, Naskah Akademik yang kurang bisa mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat, pada gilirannya akan menghasilkan instrumen regulasi yang kurang responsif dan tidak bisa memberikan solusi yang akurat terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum riil masyarakat dan pemerintah.

Oleh karenanya, penyusunan Naskah Akademik atau Keterangan/Penjelasan Akademik merupakan langkah penting yang akan menentukan apakah instrumen regulasi yang dihasilkan akan memiliki legitimasi untuk menjawab permasalahan dan kebutuhan hukum yang ada ataukah tidak. Lebih lanjut, ketika sebuah Naskah Akademik secara ideal mampu menjadi landasan legitimasi dari sebuah instrumen regulasi, menurut *Morgan & Yeung,* instrumen regulasi tersebut akan memiliki daya persuasi yang bernalar sehingga mendorong penerimaan masyarakat atas instrumen itu, tanpa perlu dipaksakan.[4]

Pada tahun 2021, Pemerintah Kota Salatiga melalui Bagian Perekonomian Sekretariat Daerah menginisiasi pembentukan peraturan daerah sebagai dasar hukum proses penyertaan modal pada tiga BUMD, yakni Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Salatiga, Perusahaan Daerah Aneka Usaha (PDAU), serta PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah (BPD Jateng). Inisiasi ini dilatarbelakangi oleh adanya ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, dimana penyertaan modal pemerintah daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah mengenai penyertaan modal daerah BUMD bersangkutan.

Pemerintah Kota Salatiga melakukan peninjauan atau pergantian terhadap pembentukan dasar hukum penyertaan modal pada BUMD. Untuk itu, tahapan yang dilakukan adalah menyusun kajian akademis dan konsep Raperda mengenai penyertaan modal Pemerintah Daerah pada PDAM Kota Salatiga, PDAU Kota Salatiga dan Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah dalam rangka pengembangan BUMD selama periode 5 (lima) sampai dengan 10 (sepuluh) tahun mendatang.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Penyertaan Modal pada PDAM Kota Salatiga, PDAU, serta PT

---

[4] Bronwen Morgan & Karen Yeung, *An Introduction to Law and Regulation - Text and Materials,* Cambridge University Press, Cambridge, 2007, Hal. 221.

Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah difokuskan pada permasalahan berikut:

1. Apa yang menjadi landasan: filosofis, sosiologis dan yuridis dari Rancangan Perda tentang Penyertaan Modal pada PDAM Kota Salatiga, PDAU, serta PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah?
2. Bagaimana pokok-pokok materi muatan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan terkait Badan Usaha Milik Daerah dan bidang usahanya, untuk dijadikan acuan dalam mengidentifikasi materi muatan Rancangan Perda tentang Penyertaan Modal pada PDAM Kota Salatiga, PDAU, serta PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah ?
3. Apa yang menjadi jangkauan, arah pengaturan, dan pokok-pokok materi muatan yang direkomendasikan menjadi materi dalam Rancangan Perda tentang Penyertaan Modal pada PDAM Kota Salatiga, PDAU, serta PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

Tujuan penyusunan Naskah Akademik Rancangan Perda Kota Salatiga Penyertaan Modal pada PDAM Kota Salatiga, PDAU, serta PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah yaitu:

1 Mengidentifikasi dan menyusun landasan: filosofis, sosiologis dan yuridis dari Rancangan Perda tentang Penyertaan Modal pada PDAM Kota Salatiga, PDAU, serta PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah.

2 Mengidentifikasi pokok-pokok materi muatan di dalam berbagai peraturan perundang-undangan untuk dijadikan acuan dalam mengidentifikasi materi muatan Rancangan Perda tentang Penyertaan Modal pada PDAM Kota Salatiga, PDAU, serta PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah.

3 Mengidentifikasi dan menyusun jangkauan, arah pengaturan, dan pokok-pokok materi muatan yang direkomendasikan untuk dimuat di dalam Rancangan Perda tentang Penyertaan Modal pada PDAM

Kota Salatiga, PDAU, serta PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah.

D. METODOLOGI

1. Jenis Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik ini menggunakan dua jenis penelitian yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empirik (sosiologis). Penelitian hukum normatif digunakan untuk mengkaji aspek-aspek legitimasi/landasan filosofis dan juridis, sedangkan penelitian hukum empirik digunakan untuk melakukan kajian legitimasi/landasan sosiologis.

Penelitian hukum normatif dilakukan melalui dua tahapan. *Pertama*, inventarisasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan terkait badan usaha milik daerah, dan bidang usahanya secara khusus. *Kedua*, peraturan perundang-undangan yang sudah diinventarisasikan kemudian dianalisis dengan bertumpu pada dua aspek, yaitu aspek filosofis dan aspek yuridis. Analisis terhadap aspek filosofis dilakukan terhadap isi *(content)* peraturan perundang-undangan yang telah diabstraksikan pada ranah meta-yuridis dengan berpangkal pada nilai-nilai filsafati yang bersumber dari konstitusi sebagai sumber hukum formal yang tertinggi. Kajian terhadap aspek yuridis dilakukan terhadap norma-norma peraturan perundang-undangan yang memberi dasar kewenangan daerah maupun yang menentukan substansi pengaturan yang harus diakomodasikan dalam penyusunan Perda.

Penelitian hukum empirik terutama dipergunakan untuk mendeskripsikan aspek legitimasi sosiologis yang juga hendak dipakai sebagai salah satu dasar untuk menyusun Naskah Akademik. Instrumen yang dipergunakan untuk mendapatkan data dalam penelitian hukum empirik, yaitu: *Focussed Group Discussion* (FGD) dan *Key Informant Interview* (KII).

2. Pedoman Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik ini didasarkan pada peraturan perundang-undangan relevan yaitu:

(1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
(2) UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
(3) Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah; dan
(4) Peraturan perundang-undangan substantif yang terkait dengan pokok persoalan Naskah Akademik, yaitu BUMD

3. Pengumpulan dan Pengolahan Data

Sebagaimana telah dikemukakan, pengumpulan data dilakukan dengan beberapa cara, yaitu:

a. *Studi dokumen*

Studi dokumen pada dasarnya dilakukan terhadap dua kategori dokumen, yaitu peraturan perundang-undangan dan dokumen pendukung lainnya. Studi terhadap dokumen berupa peraturan perundang-undangan terutama dimaksudkan untuk membahani analisis yang bermuara pada legitimasi filosofis dan Yuridis. Sementara studi terhadap dokumen pendukung lainnya dimaksudkan untuk melengkapi baik analisis terhadap legitimasi filosofis, juridis maupun sosiologis.

b. *Focussed Group Discussion*

FGD dalam konteks ini dipahami sebagai forum diskusi yang melibatkan para *stakeholder* yang berkepentingan dengan pembentukan Perda terkait BUMD dan bidang bisnisnya. Proses FGD dalam penyusunan Naskah Akademik ini akan diintegrasikan ke dalam *public hearing* yang diselenggarakan selama proses penyusunan Naskah Akademik.

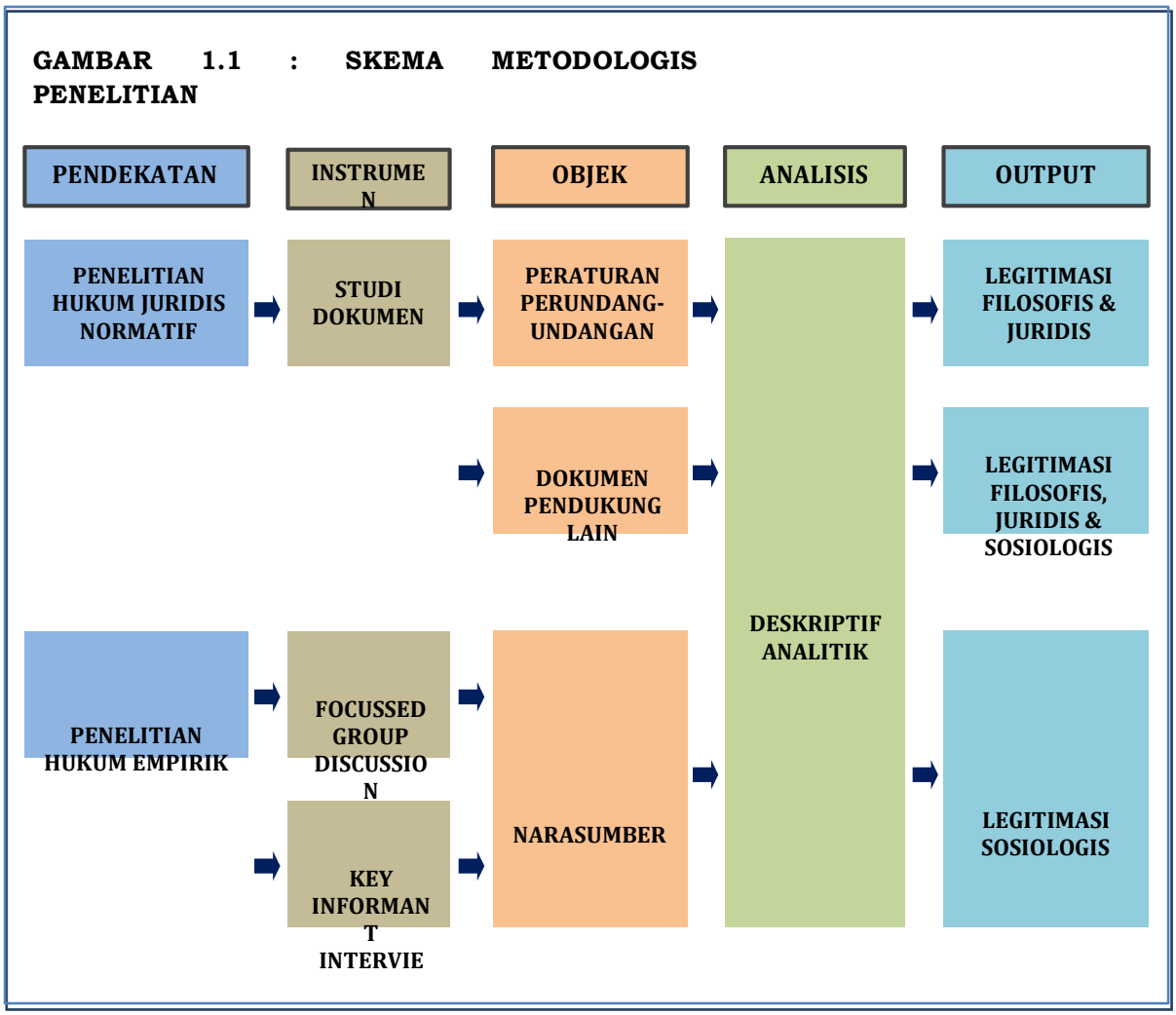
c. *Key Informant Interview*

KII merupakan proses penggalian data yang dilakukan dengan mewawancarai narasumber yang dipandang memiliki kapasitas

untuk memaparkan informasi yang dibutuhkan. Narasumber dimaksud yaitu: organisasi perangkat daerah terkait, manajemen PDAM, dan pihak terkait lainnya.

Secara ringkas, aspek-aspek metodologis dari penelitian ini digambarkan dalam Gambar 1.1 di bawah ini.

GAMBAR 1.1 : SKEMA METODOLOGIS PENELITIAN



4. Analisis data

Data yang diperoleh akan diklasifikasikan sesuai dengan tiga aspek yaitu legitimasi filosofis, legitimasi juridis dan legitimasi sosiologis. Setelah itu, data dianalisis secara kualitatif dengan bertumpu pada aspek-aspek yang sama. Analisis terhadap aspek legitimasi filosofis dibahani oleh data yang diabstraksikan dari berbagai peraturan perundang-undangan, terutama dalam konstitusi dan peraturan-peraturan tentang BUMD. Pada

tahap akhir analisis, temuan-temuan pada tiga ranah analisis tersebut akan dipadukan, dideskripsikan dan kemudian juga dituangkan dalam bentuk Rancangan Perda yang dilampirkan pada Naskah Akademik.

BAB II
KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORETIS

1. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Salatiga

1.1. Asas atau Prinsip Pengelolaan Sumber Daya Air di Indonesia

Air menjadi kebutuhan kritis bagi manusia dan mahkluk hidup lain untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya. Perserikatan Bangsa-Bangsa juga mengakui bahwa pemenuhan kebutuhan air minum bersih merupakan salah satu hak asasi bagi manusia[5]. Dalam hal ini, setiap manusia memiliki hak untuk memperoleh air minum bersih yang cukup *(sufficient)*, aman *(safe)*, dapat diterima *(acceptable)*, dapat diakses *(physically accessible),* serta terjangkau *(affordable)*. Menurut Organisasi Kesehatan Dunia (WHO), setiap orang memerlukan 50-100 liter air untuk memastikan sebagian besar kebutuhan dasarnya terpenuhi[6]. Tentu saja untuk menghindari masalah kesehatan, air yang dikonsumsi haruslah aman dari mikro-organisme berbahaya, cemaran bahan kimia berbahaya serta bahan radioaktif. Masih mengacu WHO, secara ekonomis setiap orang memiliki hak untuk memperoleh air minum bersih dengan harga terjangkau, yakni tidak melebihi 5% dari pendapatan rumah tangganya.

Tidak dapat dipungkiri bahwa upaya pemenuhan kebutuhan air minum bersih juga memerlukan usaha dan biaya. Dalam hal ini isu yang selalu muncul adalah paradigma dikotomis antara pengelolaan secara komersial dan pengelolaan secara non-komersial. Isu demikian mengemuka terkait dengan keberlanjutan *(sustainability)* penyediaan air untuk dapat dikonsumsi oleh masyarakat. Dari waktu ke waktu, pengelolaan sumber daya air (SDA) semakin menghadapi tantangan untuk menyediakan air

[5] Resolusi Majelis Umum PBB nomor A/RES/64/292, Juli 2010
[6] Press release Perserikatan Bangsa-Bangsa (The Human Right to Water and Sanitation; https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief.pdf)

yang cukup jumlahnya serta baik kualitasnya. Oleh karena itu, biaya penyediaannya menjadi semakin tidak murah.

Isu mendasar pengelolaan Sumber Daya Air (SDA) dalam hal memenuhi hak masyarakat serta tantangan dan biaya penyediaannya harus dilakukan dengan bertumpu pada ketentuan konstitusi yang telah meletakkan asas atau prinsip konstitusional bersifat umum. Preskripsi konstitusional pengelolaan SDA lebih diperjelas dengan adanya interpretasi konstitusi yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Oleh karena itu, kajian teoretis mengenai pengelolaan SDA secara umum dan pengelolaan SDA untuk pelayanan penyediaan air yang dikonsumsi oleh masyarakat secara khusus akan dikaji dengan bertolak dari preskripsi konstitusional yang sudah ada, dalam hal ini ketentuan konstitusi dan interpretasinya oleh badan yang berwenang, yaitu MK.

1.2. Hak Menguasai Negara atas SDA

Peran negara dalam mengelola Sumber Daya Air (SDA) ditegaskan secara konstitusional oleh konsep yuridis dengan sebutan hak menguasai negara. Secara spesifik, konsepsi hak menguasai negara ditegaskan dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat.” Prinsip pengelolaan sumber daya air juga diperkuat oleh Putusan MKRI No. 85/PUU-XI/2013. Terdapat enam prinsip dasar pengelolaan sumber daya air, yaitu:

1. Pengusahaan atas air tidak boleh mengganggu, mengesampingkan apalagi meniadakan hak rakyat atas air.
2. Negara harus memenuhi hak rakyat atas air, akses terhadap air adalah salah satu hak asasi tersendiri.
3. Kelestarian lingkungan hidup merupakan salah satu hak asasi manusia.

4. Cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara, sehingga pengawasan dan pengendalian oleh negara atas air bersifat mutlak.
5. Prioritas utama dalam pengusahaan atas air diberikan kepada BUMN atau BUMD.
6. Apabila semua batasan tersebut telah terpenuhi dan ternyata masih ada ketersediaan air, pemerintah dapat memberikan izin kepada usaha swasta untuk melakukan pengusahaan atas air dengan syarat-syarat tertentu dan ketat.

Latar belakang pengujian UU SDA tersebut adalah kekhawatiran terhadap potensi terlegitimasinya praktik privatisasi pengelolaan SDA. Dalam konteks pengelolaan SDA, ada tiga isu yang diangkat terkait konstitusionalitas UU SDA, yaitu: fungsi dan kedudukan negara terhadap air; guna pakai air dan guna usaha air. MK mendasarkan kasus ini pada konteks vitalnya kehadiran negara dalam pengelolaan SDA, dengan berpegang bahwa akses atas air merupakan bagian dari HAM. Dengan demikian, upaya melindungi akses air oleh masyarakat merupakan perlindungan HAM. Hal prinsip adlam memaknai fungsi dan kedudukan negara terhadap air adalah: (1) pengakuan bahwa air merupakan kebutuhan penting bagi hidup manusia dan (2) perlunya perlindungan kepada setiap orang atas akses untuk mendapatkan air.[7]

Sebagai implikasinya dari pengakuan akses atas air sebagai HAM, maka MK mengakui: "Sebagaimana hak-hak asasi manusia lainnya posisi negara dalam hubungannya dengan kewajibannya yang ditimbulkan oleh hak asasi manusia, negara harus menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhinya (*to fulfill*)."[8] Kewajiban negara c.q. pemerintah tersebut menimbulkan implikasi susulan terkait dengan fungsi pengaturan terhadap air dalam perspektif HAM, yaitu: "pengaturan

---

7 Putusan MKRI No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan No. 008/PUU-III/2005, 487.

8 Ibid.

sumber daya air tidak cukup hanya menyangkut pengaturan air sebagai kebutuhan dasar manusia yaitu sebagai hak asasi, tetapi juga perlu diatur pemanfaatan sumber daya air untuk keperluan sekunder yang tidak kalah pentingnya bagi manusia agar dapat hidup secara layak."[9]

Sebagaimana dinyatakan di atas, landasan bagi fungsi dan kedudukan negara terhadap SDA adalah hak menguasai negara. Sesuai dengan konstitusi, objek penguasaan oleh negara mencakup dua aspek. Pertama, cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak – di mana pengelolaan SDA termasuk di dalamnya (Pasal 33 ayat [2] UUD NRI 1945). Kedua, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya guna mencapai tujuan mewujudkan kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi rakyat (Pasal 33 ayat [3] UUD NRI 1945).

Berdasarkan paparan di atas, dapat disimpulkan bahwa hak menguasai negara atas SDA memberikan serangkaian kewenangan pada negara untuk: merumuskan kebijaksanaan, melakukan pengurusan, melakukan pengaturan, melakukan pengelolaan, dan melakukan pengawasan. Hak menguasai negara atas SDA tidak selalu harus diwujudkan dalam bentuk menjalankan pengusahaan atau pengelolaan sendiri atas SDA. Hal paling substansial, yang tidak mungkin tergantikan, dari implementasi hak menguasai SDA adalah kapasitas negara dalam melakukan pengaturan seperti: menyusun kerangka peraturannya, pemberian perizinannya serta pengawasan dalam penggunaan izin tersebut.

1.3. Pengelolaan SDA untuk Konsumsi Masyarakat

Air merupakan hak asasi karena peran vital dalam mempertahankan kelangsungan hidup, dimana air dikonsumsi masyarakat untuk berbagai kebutuhan, salah satunya air minum. Berdasarkan pra-pemahaman mengenai hak menguasai negara di atas

---

9 Ibid., 490.

maka selanjutnya dapat dirumuskan asas atau prinsip yang lebih spesifik mengenai pengelolaan SD air untuk konsumsi masyarakat. Asas atau prinsip ini yang akan dijelaskan selanjutnya di bawah sebagai landasan teoretis mengenai pengaturan pengelolaan SDA secara umum, yang kemudian berimplikasi pada pengelolaan SDA oleh PDAM secara khusus sebagai pihak penyedia jasa distribusi air minum.

Berdasarkan pendekatan perundang-undangan diperoleh preskripsi bahwa atas dasar penguasaan negara (hak menguasai negara atas SDA) maka selanjutnya ditentukan Hak Guna Air (Pasal 6 UU SDA). Secara yuridis, hak guna air terdiri dari dua jenis, yaitu Hak Guna Pakai Air dan Hak Guna Usaha Air (Pasal 7 UU SDA). Kaidah umum yang terkait dengan hak guna pakai air ialah: diperoleh tanpa izin, untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari bagi perseorangan dan bagi pertanian rakyat yang berada di dalam sistem irigasi. Sementara kaidah khususnya adalah: harus dengan izin jika cara menggunakannya dilakukan dengan mengubah kondisi alami sumber air; ditujukan untuk keperluan kelompok yang memerlukan air dalam jumlah besar; atau digunakan untuk pertanian rakyat di luar sistem irigasi yang sudah ada (Pasal 8 UU SDA). Pada hak guna usaha air kaidahnya adalah: diperoleh dengan izin oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah (sesuai kewenangannya), subjek yang dapat diberikan hak ialah perseorangan atau badan usaha, dan pemegang hak dapat mengalirkan air di atas tanah orang lain berdasarkan persetujuan dari pemegang hak atas tanah yang bersangkutan berupa pembayaran ganti rugi atau kompensasi (Pasal 9 UU SDA).

Dengan kualifikasi air sebagai *res commune* maka MK menjabarkan implikasi yuridisnya sebagai berikut:

> air adalah *res commune*, dan oleh karenanya harus tunduk pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, sehingga pengaturan tentang air harus masuk ke dalam sistem hukum publik yang terhadapnya tidak dapat dijadikan objek pemilikan dalam pengertian hukum perdata. Oleh karena itu, satu-satunya konsep hak yang sesuai dengan hakikat pengaturan tersebut adalah hak

> atas air sebagai hak asasi manusia sebagaimana diatur dalam konstitusi. Mahkamah berpendapat konsep Hak Guna Pakai Air sebagaimana telah dirumuskan dalam UU SDA harus ditafsirkan sebagai turunan (*derivative*) dari hak hidup yang dijamin oleh UUD 1945.[10]

A fortiori, secara residual, MK menekankan bahwa di luar Hak Guna Pakai Air, maka hakikat dari sifat hukumnya adalah:

> setiap pengusahaan terhadap air haruslah tunduk pada hak penguasaan oleh negara. Pemanfaatan air di luar hak guna pakai haruslah melalui permohonan izin kepada Pemerintah dan dengan memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, Pemerintah dapat menerbitkan izin pemanfaatan air baik sebagai bahan baku maupun pemanfaatan sumber daya dari air.[11]

Berdasarkan preskripsi di atas diperoleh pengertian sebagai berikut. Pertama, terkait dengan konsep Hak Guna Pakai Air, asas atau prinsipnya adalah hak tersebut merupakan hak asasi manusia sebagai derivasi dari hak untuk hidup (dalam batas kewajaran dalam guna pakai air). Oleh karena itu, seperti dirumuskan dalam UU SDA, hak tersebut diperoleh tanpa memerlukan izin. Kedua, kebalikannya, Hak Guna Usaha Air merupakan hak yang baru diperoleh setelah pemerintah memberikan izin. Oleh karena itu, berbicara secara spesifik tentang pengelolaan SDA oleh PDAM, tentunya berangkat dari konsep Hak Guna Usaha Air tersebut, terutama aspek regulatifnya (baca: dalam pengusahaan air).

Perihal pengusahaan air, asas atau prinsipnya yang paling substansial adalah pendayagunaan SDA dilakukan dengan mengutamakan fungsi sosial untuk mewujudkan keadilan dengan memperhatikan asas atau prinsip pemanfaat air membayar biaya jasa pengelolaan sumber daya air dan dengan melibatkan peran masyarakat (Pasal 26 ayat [7] UU SDA). Berdasarkan asas atau prinsip tersebut

---

[10] Putusan MKRI No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan No. 008/PUU-III/2005, 495.
[11] Ibid., 495-496.

nampak bahwa eksploitasi ekonomi berlebihan (upaya memperoleh keuntungan bisnis sebesar-besarnya) dalam memungut biaya atas proses pengusahaan air tidak diperbolehkan. Implikasinya ialah bagaimana asas atau prinsip tersebut operasional. Sebagai catatan, meskipun undang-undang yang mengadopsi asas atau prinsip tersebut telah dibatalkan keberlakuannya oleh MK melalui Putusan MKRI No. 85/PUU-XI/2013, UU SDA, namun asas atau prinsip tersebut masih tetap berlaku, fungsi sosial untuk mewujudkan keadilan.

Secara hipotetis, pelaku bisnis yang orientasinya mengejar keuntungan sebesar-besarnya tidak mungkin mampu menjalankan skema yuridis yang bersifat non-komersial tersebut karena tidak sesuai, bahkan bertolak belakang, dengan hakikat eksistensialnya. Oleh karena itu, mengingat pengusahaan air bersifat menguasai hajat hidup orang banyak, dan karena asasnya "mengutamakan fungsi sosial untuk mewujudkan keadilan," pengusahaan air seyogianya ditangani sendiri oleh pemerintah, melalui badan-badan usahanya.

1.4. Pengelolaan SDA untuk Sumber Pendapatan Daerah

Undang-Undang no 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air pasal 8 ayat 2 dengan jelas menetapkan bahwa negara memprioritaskan hak rakyat atas air terutama sebagai kebutuhan pokok sehari-hari, baru kemudian dipergunakan untuk kebutuhan pertanian rakyat, serta kebutuhan usaha guna memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari melalui Sistem Penyediaan Air Minum. Lebih lanjut ditambahkan pada ayat 4 bahwa apabila kebutuhan rakyat pada ayat 2 diatas telah terpenuhi, apabila masih terdapat ketersediaan air, maka air dapat dimanfaatkan untuk kepentingan publik (bukan usaha) serta kebutuhan usaha (dengan ditetapkan perizinannya). Dari klausul tersebut diatas, maka dapat dipahami bahwa sumber daya air yang dikuasai negara dapat dipergunakan untuk tujuan usaha. Dalam hal ini, usaha tersebut diutamakan terkait dengan Sistem Penyediaan Air Minum, kemudian diikuti dengan kebutuhan usaha lainnya.

Penyelenggaraan usaha dalam bentuk Sistem Penyediaan Air Minum difokuskan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam memperoleh air minum layak. Namun demikian, usaha ini juga perlu didukung agar mampu memiliki keberlangsungan usaha, beroperasi secara sehat, serta mampu mencapai tujuan cakupan pelayanan sepenuhnya. Peraturan Pemerintah nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum menjelaskan bahwa dalam penyelenggaraanya, SPAM dapat dilaksanakanoleh BUMN/BUMD, UPT/UPTD, Kelompok Masyarakat, serta Badan Usaha. Lebih lanjut, pengusahaannya dapat dilakukan secara murni oleh pemerintah maupun kerjasama dengan pihak swasta. Secara khusus, dalam penyelenggaraan SPAM oleh BUMN/BUMD, badan usaha milik pemerintah ini memiliki hak untuk menerima pembayaran jasa pelayanan sesuai tarif. Tarif tersebut diperhitungkan untuk dapat menutup biaya operasional, penyusutan, pendanaan, biaya lain-lain, serta untuk memperoleh keuntungan yang wajar. Operasional BUMN/BUMD dalam penyelenggaraan SPAM selayaknya dapat memperoleh keuntungan (dengan batas kewajaran), agar dapat mempertahankan kelangsungan serta kesehatan usahanya. Salah satu aspek kelayakan usaha adalah kemampuan memberikan manfaat kepada pemodal, yang dalam hal ini adalah pemerintah. Dengan demikian menjadi layak apabila operasional BUMD dalam mengelola SPAM dapat dijadikan sebagai sumber pendapatan daerah, sepanjang masih dalam batas kewajaran.

Selain dalam usaha pemenuhan kebutuhan pokok rakyat melalui SPAM, sumber daya air juga dapat dimanfaatkan dalam kegiatan usaha lainnya yang telah ditetapkan izinnya. Dalam hal ini, pengusahaan air diluar kebutuhan SPAM dapat dimungkinkan sepanjang seluruh kebutuhan rakyat dalam bentuk kebutuhan pokok sehari-hari, pertanian rakyat serta usaha penyelenggaraan SPAM telah terpenuhi dan masih terdapat sisa ketersediaan air. Usaha ini dapat dilakukan dengan perizinan yang lebih lanjut diatur dalam bentuk Hak Guna

Usaha Air melalu Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah nomor 69 Tahun 2014 tentang Hak Guna Air, disebutkan bahwa Hak Guna Usaha Air dapat diberikan apabila kebutuhan pokok sehari-hari atas air dan pertanian rakyat telah terpenuhi terlebih dahulu. Apabila kemudian masih terdapat ketersediaan air, maka Hak Guna Usaha Air dapat dipenuhi oleh pemerintah. Dengan demikian apabila Pemerintah Kota Salatiga ingin mengembangkan lebih lanjut pengusahaan sumber daya air untuk kebutuhan usaha, perlu terlebih dahulu memenuhi kebutuhan hak rakyat.

2. Perusahaan Daerah Aneka Usaha (PDAU)

2.1. Asas atau Prinsip Usaha Perusahaan Umum Daerah

Peraturan Pemerintah nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah secara jelas menyatakan bahwa kepala daerah memiliki kewenangan untuk mengelola keuangan daerah, termasuk mewakili kepentingan pemerintah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan dalam Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). BUMD didirikan dengan tujuan utama untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah; menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan memperoleh laba dan/atau keuntungan. Lebih lanjut diatur bahwa BUMD yang berbentuk Perumda memiliki prioritas untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik.

Dalam kaitannya dengan BUMD, pemerintah daerah dapat memiliki peran dengan menyertakan modal, memberikan subsidi, penugasan, penggunaan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta pembinaan dan pengawasan. BUMD sendiri dapat berbentuk Perusahaan Umum Daerah (Perumda), maupun Perusahaan

Perseroan Daerah (Perseroda). Pemerintah Daerah mengambil peran sebagai pemilik modal tunggal dalam Perumda. Adapun apabila dibentuk Perseroda, maka Pemerintah Daerah berperan sebagai salah satu pemegang saham. Terkait dengan permodalan BUMD, penyertaan modal Pemerintah Daerah dapat dilaksanakan sebagai bagian dari pendirian BUMD, penambahan modal BUMD, maupun pembelian saham pada perusaaan Daerah. Penyertaan modal dalam rangka pendirian BUMD dilakukan dalam untuk memenuhi modal dasar dan modal disetor. Adapun penyertaan dalam rangka penambahan modal BUMD dilakukan untuk pengembangan usaha, penguatan struktur permodalan, dan sebagai bagian dari penugasan Pemerintah Daerah.

2.2. Pengelolaan Usaha untuk Sumber Pendapatan Daerah

Mengacu pada Peraturan Pemerintah nomor 54 Tahun 2017 diatas, BUMD selayaknya beroperasi dengan fokus memberi kemanfaatan ekonomi baik kepada masyarakat maupun pemilik modal (dalam hal ini pemerintah daerah). Hal ini secara jelas disebutkan bahwa dalam menjalankan fungsinya, BUMD dikelola berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik. Tata Kelola perusahaan yang baik berusaha mengupayakan keberlangsungan usaha, agar tujuan utama pendirian usaha dapat tercapai. Secara spesifik, juga disebutkan bahwa BUMD didirikan dengan tujuan memperoleh laba/keuntungan. Dalam hal ini, BUMD memiliki peran untuk berkontribusi bagi penerimaan daerah.

Tujuan pendirian BUMD dalam menghasilkan laba menjadi krusial dalam BUMD yang memiliki misi khusus untuk meningkatkan pendapatan daerah. Peraturan Pemerintah diatas juga mengisyaratkan adanya pembagian laba kepada pemodal berupa dividen, yang akan dibukukan sebagai penerimaan daerah. Tentu saja pelaksanaannya dilakukan dengan taat asas. Dengan demikian, BUMD yang menjalankan fungsi murni bisnis komersial sudah selayaknya dibina dan diawasi untuk memastikan kelayakan usaha dan kemampuannya memberikan kontribusi bagi pendapatan daerah.

3. PT. Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah (Bank Jateng)

3.1. Asas atau Prinsip Usaha Perseroan Umum Daerah

BUMD, termasuk PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah didirikan dengan tujuan utama untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah; menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Dalam kaitannya dengan PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah , pemerintah Kota Salatiga sebagai salah satu pemegang saham dapat memiliki peran dengan menyertakan modal, memberikan subsidi, penugasan, penggunaan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta pembinaan dan pengawasan. Namun tentu saja peran-peran tersebut dibatasi oleh hak minoritas karena kepemilikan yang relatif kecil.

3.2. Prinsip Investasi pada Perseroan Umum Daerah

BUMD beroperasi dengan fokus untuk memberi kemanfaatan ekonomi baik kepada masyarakat maupun pemilik modal (dalam hal ini pemerintah daerah). Hal ini secara jelas disebutkan bahwa dalam menjalankan fungsinya, BUMD dikelola berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik. Tata Kelola perusahaan yang baik berusaha mengupayakan keberlangsungan usaha, agar tujuan utama pendirian usaha dapat tercapai. Secara spesifik, dalam konteks PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah, BUMD didirikan dengan tujuan memperoleh laba/keuntungan. Dalam hal ini, BUMD memiliki peran untuk berkontribusi bagi penerimaan daerah. Tujuan pendirian BUMD dalam menghasilkan laba menjadi krusial dalam BUMD yang memiliki misi khusus untuk meningkatkan pendapatan daerah. Dengan demikian, BUMD yang menjalankan fungsi murni bisnis komersial sudah selayaknya dibina dan diawasi untuk memastikan kelayakan

usaha dan kemampuannya memberikan kontribusi bagi pendapatan daerah.

3.3. Prinsip Investasi pada Usaha Teregulasi

PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah bergerak dalam bidang perbankan, yaitu sektor usaha yang memiliki regulasi ketat. Sebagai pemilik modal, pemegang saham memiliki tanggung jawab moral untuk tetap menjaga kelangsungan usaha BUMD yang dimiliki. Dalam bisnis perbankan, kepatuhan pada regulasi menjadi salah satu faktor penting dalam mempertahankan keberlangsungan usahanya. Dengan demikian, salah satu motif kuat dalam penyertaan modal pada perbankan adalah kewajiban moral untuk menjaga kelangsungan usahanya.

B. PRAKTIK EMPIRIS

1. Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Salatiga

1.1. Informasi Umum PDAM Kota Salatiga

a. Sejarah Pendirian PDAM Kota Salatiga

Pada mulanya usaha pemerintah daerah dalam penyediaan air minum di Salatiga dirintis oleh pemerintah Hindia Belanda sejak tahun 1921. Pada tahun 1968, pemerintah daerah membuat dasar legal untuk pelaksanaan pelayanan air minum melalui Dinas Air Minum. Hal ini ditegaskan dalam Surat Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Salatiga Nomor: 44/Kepda/Um-Pan tanggal 30 Desember 1967 dan Surat Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong (DPRD–GR) Nomor: 8/DPRD-GR/Um-Pan tanggal 18 Mei 1968. Pelayanan air minum di Salatiga mulai diformalkan dalam bentuk Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) mulai tahun 1969. Perubahan status Dinas Air Minum menjadi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) tersebut didasarkan pada SK. Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Salatiga Nomor: 8.a/Kepda/Um-Pan tanggal 1 April 1971 dan Peraturan Daerah Kotamadya Kepala Daerah Tingkat II Salatiga Nomor 20 Tahun 1969. Dasar hukum pendirian PDAM Kota Salatiga tersebut mengalami

beberapa kali perubahan. Regulasi terkait PDAM Kota Salatiga diawali dari Peraturan Daerah (PERDA) Kotamadya daerah Tingkat II Salatiga Nomor: 5 Tahun 1981 tentang: Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Daerah Tingkat II Salatiga yang telah dicabut dan ganti Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Kota Salatiga.

b. Maksud dan Tujuan Pembentukan PDAM Kota Salatiga

Sejak berdirinya, PDAM Kota Salatiga dimaksudkan untuk melayani pemenuhan kebutuhan air minum dan air bersih masyarakat Kota Salatiga. Maksud ini sesuai dengan amanat Undang Undang Dasar 1945, dimana air termasuk sumber daya yang dikuasai negara untuk digunakan untuk kemakmuran rakyat. Secara formal, maksud dan tujuan keberadaan PDAM tertuang di dalam Visi dan Misi PDAM Kota Salatiga.

Visi PDAM Kota Salatiga Tahun 2020 - 2024 adalah: “Menjadikan perusahaan yang Maju, Mandiri, dan Profesional”. Penjelasan visi PDAM Kota Salatiga Tahun 2020 - 2024 adalah sebagai berikut:

a) Maju: PDAM Kota Salatiga dari tahun ke tahun memperlihatkan pertumbuhan (kenaikan) dari sisi jumlah pelanggan, kualitas, kuantitas dan kontinuitas pelayanan, keterjangkauan tarif, kinerja keuangan, dan kontribusi PAD.
b) Mandiri: PDAM Kota Salatiga mampu memberdayakan potensi sumber daya perusahaan dan Pemerintah Kota Salatiga untuk memenuhi biaya operasional, setoran PAD, perawatan dan pengembangan SDM serta sarana prasarana.
c) Profesional: PDAM Kota Salatiga mampu menerapkan prinsip-prinsip manajemen untuk menjamin keberlanjutan perusahaan dalam dinamika otonomi daerah dan perkembangan IPTEK didukung SDM yang handal dan berkomitmen.

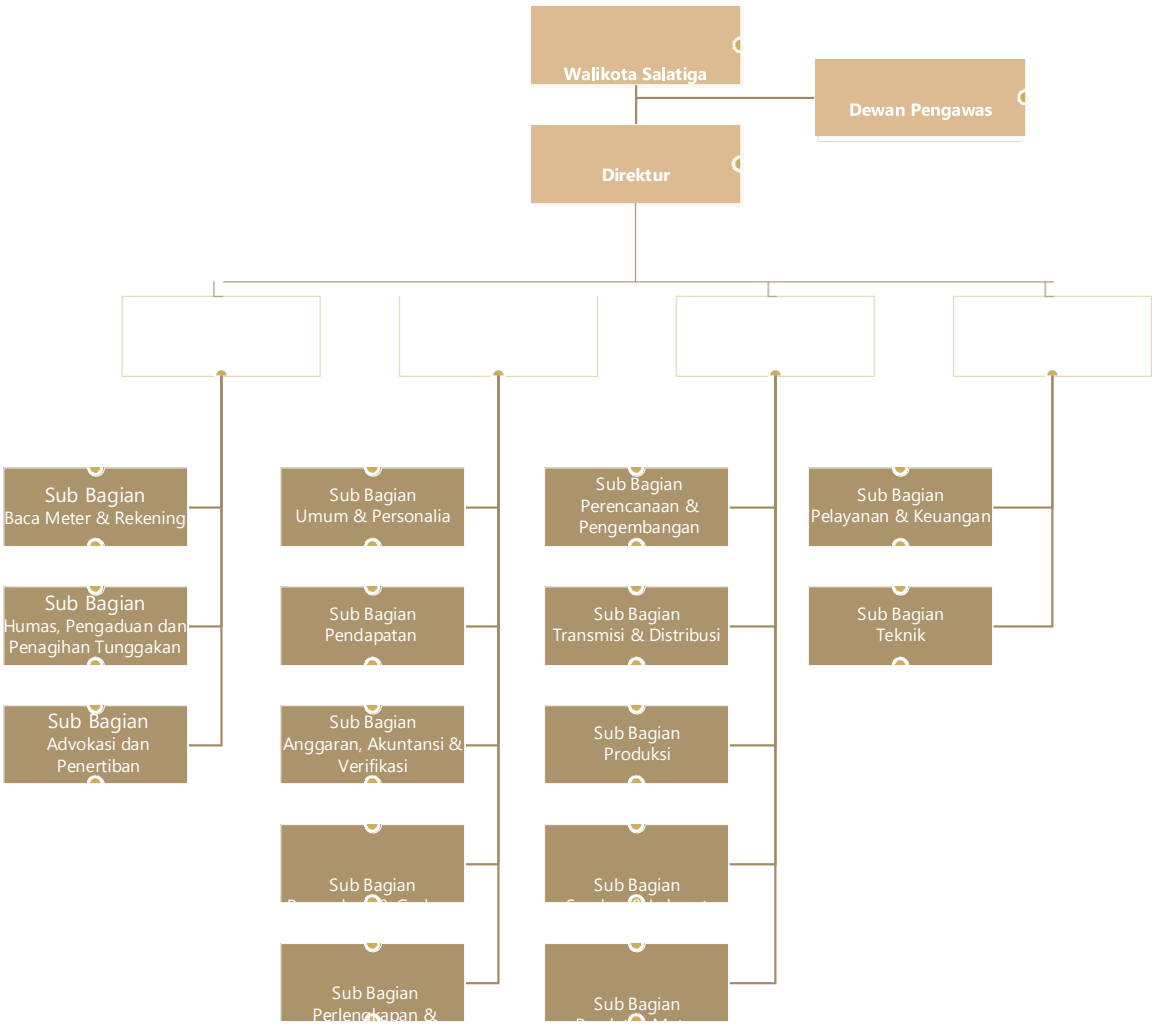
Adapun Misi PDAM Kota Salatiga ditetapkan sebagai berikut:

a) Menyediakan air minum yang memenuhi standar kualitas, kuantitas dan kontinuitas.

b) Meningkatkan kemampuan sumber daya manusia menjadi pegawai yang memiliki etika, kinerja dan profesional.
c) Meningkatkan pelayanan yang terjangkau dan memberikan kepuasan pelanggan.
d) Meningkatkan cakupan pelayanan guna memenuhi kebutuhan utilitas air minum.
e) Mengelola sumber daya perusahaan yang profesional sehingga mampu memberikan pelayanan terbaik, meningkatkan kesejahteraan karyawan dan meningkatkan kontribusi PAD.
f) Menjaga hubungan harmonis dan peran yang seimbang dengan stakeholder dalam peningkatan pelayanan kepada pelanggan.

c. Struktur Organisasi PDAM Kota Salatiga

Roda organisasi PDAM Kota Salatiga dijalankan melalui alat kelengkapan organisasi yang terangkum dalam struktur organisasi. Struktur oranisasi PDAM Kota Salatiga disusun sebagai berikut:



Gambar 1. Struktur Organisasi PDAM Kota Salatiga

d. Kinerja PDAM Kota Salatiga

d.1. Kondisi Sumber Daya Manusia

Perusahaan Daerah Air Minum Kota Salatiga didukung oleh sebanyak 137 pegawai, baik pegawai tetap dan pegawai tidak tetap. Berdasarkan tingkat pendidikannya, tabel berikut ini menyajikan distribusi pegawai PDAM:

Tabel 1. Latar Belakang Pendidikan Pegawai PDAM Kota Salatiga

Pendidikan	Jumlah
Sarjana & Paska Sarjana	15
Diploma	10
SMA	82
SMP	20
SD	10
Jumlah	137

Rasio jumlah pegawai PDAM Kota Salatiga terhadap jumlah pelanggan cukup ideal untuk menangani pelanggan sesuai dengan standar rasio adalah 6 orang pegawai berbanding dengan 1.000 pelanggan. Namun demikian apabila dilihat bidang kepakarannya, saat ini rasio pegawai bidang teknik disbanding non teknik adalah 44,3 : 55,7 dimana rasio idealnya adalah 60 : 40.

d.2. Kondisi Operasional

Sampai akhir tahun 2019, PDAM Kota Salatiga sudah melayani 32,147 sambungan, dengan cakupan 51,79% wilayah teknis dan 89,13% wilayah kota. Capaian ini mengalami peningkatan dari tahun ke tahun.

Tabel 2. Cakupan Pelayanan PDAM Kota Salatiga

No.	Uraian	Tahun Data				
		2015	2016	2017	2018	2019
1	Jumlah Penduduk Kota Salatiga (jiwa)	183,662	186,316	192,078	188,928	191,571
2	Jumlah Penduduk Kota Salatiga yang Terlayani (jiwa)	142,596	146,952	151,956	163,928	170.742
3	Jumlah Penduduk Wilayah Teknis (jiwa)	190,716	207,915	213,492	210,742	210,130
4	Jumlah Penduduk Wilayah Teknis yang Terlayani (jiwa)	150,618	155,232	160,356	116,942	108.822
5	Cakupan Pelayanan Kota (%)	77.64%	78.87%	79.11%	86.77%	89,13%
6	Cakupan Pelayanan Teknis (%)	78.98%	74.66%	75.11%	55.49%	51.79%
7	Jumlah Sambungan	27,684	29,003	29,936	31,002	32,147

Sumber: Rencana Bisnis PDAM (2020)

Demikian pula dalam hal produksi, jumlah volume yang diproduksi dan didistribusikan juga mengalami peningkatan. Namun demikian PDAM Kota Salatiga dapat menjaga tingkat kebocoran air dari produksi ke distribusi, bahkan dapat menekan kebocoran dari distribusi ke pelanggan.

No	Uraian	Tahun Dalam M3				
		2015	2016	2017	2018	2019
1	Kapasitas produksi terpasang	10,123,056.00	10,879,920.00	10,879,920.00	11,668,320.00	11,987,464.00
2	Kapasitas produksi terpasang yang tidak dapat dimanfaatkan	1,427,484.00	2,046,177.00	1,782,091.00	2,238,281.00	2,281,655.00
3	Kapasitas produksi riil	8,695,572.00	8,833,743.00	9,097,829.00	9,430,039.00	9,705,809.00
4	Kapasitas produksi menganggur (*idle*)	-	-	-	-	-
5	Jumlah volume produksi (riil)	8,695,572.00	8,833,743.00	9,097,829.00	9,430,039.00	9,705,809.00
6	Kehilangan produksi (NRW produksi)	130,435.00	132,506.00	136,467.00	141,451.00	145,587.00
7	Jumlah volume distribusi	8,565,137.00	8,701,237.00	8,961,362.00	9,288,588.00	9,560,222.00
8	Air yang terjual	6,659,828.00	6,822,423.00	7,068,005.00	7,375,227.00	7,663,822.00
9	Air tanpa rekening/kebocoran (NRW distribusi)	1,905,309.00	1,878,814.00	1,893,357.00	1,913,361.00	1,896,400.00
10	% kebocoran air dari produksi ke distribusi	1.50%	1.50%	1.50%	1.50%	1.50%
11	% kebocoran air dari distribusi ke kran pelanggan	22.24%	21.59%	21.13%	20.60%	19.84%

Gambar 2. Profil Produksi PDAM Kota Salatiga

Sumber: Rencana Bisnis PDAM (2020)

Pemenuhan kebutuhan air minum oleh PDAM Kota Salatiga terbagi menjadi Sistem Penyediaan Air Minum Ibukota Kota Salatiga (SPAM Ibukota Kota Salatiga) serta Sistem Penyediaan Air Minum Ibu Kota Kecamatan (SPAM IKK), yang masing-masing dijalankan oleh Unit Air Baku, Unit Produksi-Distribusi, serta Unit Pelayanan.

SPAM Ibukota Kota Salatiga saat ini dilayani oleh 6 sumber air yang dimanfaatkan PDAM Kota Salatiga untuk melayani kebutuhan masyarakat yaitu mata air Senjoyo, Kaligojek, Kalisombo Barat, Kalisombo Timur, Kalitaman, serta Kaligethek. SPAM ini melayani sebanyak 7.808 jiwa di wilayah kecanatab Sidorejo (2018).

Tabel 3. Profil Kapasitas Sistem PDAM Kota Salatiga

No	Nama Sumber	Kapasitas Sistem PDAM		
		Kapasitas Terpasang (l/d)	Kapasitas Produksi (l/d)	Kapasitas Terpasang yang Tidak Dapat Dimanfaatkan (l/d)
1	MA Senjoyo	145	144.31	0.69
2	MA kaligojek	20	20.00	-
3	MA Kalisombo Barat	35	29.90	5.10
4	MA Kalisombo Timur	20	14.94	5.06
5	MA Kalitaman	25	22.14	2.86
6	MA Kaligethek	20	20.00	-

Sumber: Rencana Bisnis PDAM (2020)

Adapun pemenuhan kebutuhan dalam SPAM IKK dipenuhi oleh mata air Senjoyo, Kaligojek, serta 16 (enam belas) sumur dalam. SPAM IKK ini melayani sebanyak 22.414 jiwa di wilayah Kecamatan Sidomukti, Tingkir, dan Argomulyo.

d.3. Kondisi Keuangan

Pada tahun 2019, rata-rata tarif harga jual air PDAM Kota Salatiga adalah Rp. 4.839,43 / m^3, dengan harga pokok penjualan Rp. 4.688,73/m^3. Struktur ini menunjukkan bahwa PDAM Kota Salatiga sudah dapat memenuhi biaya produksi *(full cost recovery)*, serta mendapatkan keuntungan Rp. 150,7/m^3. Dalam kurun waktu 2015-2019, akuntan publik memberikan opini wajar tanpa pengecualian pada laporan keuangan PDAM Kota Salatiga. Secara khusus, PDAM Kota Salatiga mencatat laba serta aset bersih yang terus bertumbuh dari tahun 2015-2019.

Tabel 4. Laba Rugi PDAM Kota Salatiga

Uraian	Tahun Data				
	2015	2016	2017	2018	2019
Pendapatan:					
Pendapatan Penjualan Air	22,190,015,274.00	23,853,949,079.00	26,325,279,125.00	34,370,540,559.00	37,088,531,510.00
Pendapatan Non Air	3,807,603,321.00	4,903,732,601.00	4,081,965,901.00	4,808,488,691.00	4,753,130,046.00
Pendapatan Kemitraan					
Pendapatan Lain-lain	539,785,749.00	515,153,216.00	643,797,641.00	686,036,971.00	733,750,041.00
Jumlah Pendapatan	26,537,404,344.00	29,272,834,896.00	31,051,042,667.00	39,865,066,221.00	42,578,005,220.00
% Pertumbuhan Pendapatan	0.00%	10.31%	6.07%	28.39%	6.81%
Biaya Langsung usaha:					
Biaya Instalasi Sumber/Pompa	486,127,877.00	513,649,892.00	509,018,250.00	660,177,452.00	709,339,621.00
Biaya Instalasi Pengolahan Air	4,686,939,962.00	5,770,683,621.00	6,361,677,431.00	7,577,874,994.00	8,731,965,405.00
Biaya Instalasi Transmisi dan Distribusi	5,508,376,817.00	6,563,621,585.00	6,491,261,721.00	7,907,038,121.00	8,605,919,770.00
Jumlah Biaya Langsung	10,681,444,656.00	12,847,955,098.00	13,361,957,402.00	16,145,090,567.00	18,047,224,796.00
% Pertumbuhan Biaya Langsung	0.00%	20.28%	4.00%	20.83%	11.78%
Laba/rugi Kotor usaha	15,855,959,688.00	16,424,879,798.00	17,689,085,265.00	23,719,975,654.00	24,530,780,424.00
% pertumbuhan Laba/Rugi Kotor Usaha	0.00%	3.59%	7.70%	34.09%	3.42%
Biaya Umum dan Administrasi	11,122,301,867.00	11,530,468,072.00	12,575,037,547.00	18,109,909,023.00	18,431,923,955.00
% pertumbuhan Biaya administrasi	0.00%	3.67%	9.06%	44.01%	1.78%
Beban Non Oprerasional	415,000.00	240,000.00	240,000.00	265,000.00	240,000.00
Laba/Rugi Sebelum Pajak	4,733,242,821.00	4,894,171,726.00	5,113,807,718.00	5,609,801,631.00	6,096,022,846.00
Pajak Penghasilan	1,165,086,384.00	1,216,960,252.00	1,237,611,959.00	1,461,551,597.00	1,506,995,953.00
Laba/Rugi Bersih	3,568,156,437.00	3,677,211,474.00	3,876,195,759.00	4,148,250,034.00	4,589,026,893.00
% pertumbuhan Laba/Rugi Usaha	0.00%	3.06%	5.41%	7.02%	10.20%

Sumber: Rencana Bisnis PDAM (2020)

Tabel 5. Posisi Keuangan PDAM Kota Salatiga

Uraian	Tahun Data			
	2015	2016	2017	2018
Aktiva Lancar	10,032,134,183	13,195,379,648	12,896,993,834	16,576,927,883
Aktiva Tetap	18,309,897,013	17,566,557,717	18,446,868,303	18,631,525,635
Aktiva lain2	2,999,797,856	7,457,333,262	10,184,209,815	10,201,550,516
Total Aktiva	31,341,829,052	38,219,270,627	41,528,071,952	45,410,004,034
Kewajiban Lancar	1,677,223,915	1,407,624,523	73,129,515	2,927,544,043
Kewajiban Jangka Panjang				
Kewajiban Lain2	3,035,015,607	3,174,227,809	2,236,569,013	2,316,793,495
Modal dan Cadangan	23,061,433,093	29,961,206,820	35,242,177,665	36,017,416,462
Laba/Rugi ditahan	3,568,156,436	3,676,211,475	3,876,195,759	4,148,250,034
Ekuitas/laba tahun berjalan				
Total Pasiva	31,341,829,051	38,219,270,627	41,428,071,952	45,410,004,034
Pertumbuhan	0.00%	21.94%	8.40%	9.61%

Sumber: Rencana Bisnis PDAM (2020)

e. Persoalan yang Dihadapi PDAM Kota Salatiga

PDAM Kota Salatiga telah membuat kajian strategis untuk mengidentifikasi kondisi internal serta eksternal, termasuk telah teridentifikasi kelemahan, ancaman serta risiko bisnis dan operasionalnya. Analisis internal dibuat dengan berfokus pada aspek

operasional, keuangan, administrasi dan SDM, serta pelayanan pelanggan. Dari analisis internal yang ada, menemukan dua kelemahan yang perlu mendapat perhatian, yaitu ketersediaan air baku yang terbatas serta tidak adanya kapasitas *idle*/menganggur. Saat ini, air baku hanya tersedia sebanyak 24% dari kapasitas produksi PDAM Kota Salatiga. Selain itu, kapasitas terpasang sudah sama dengan kapasitas produksi, sehingga tidak ada lagi kapasitas menganggur yang terjadi karena penurunan debit sumber air baku. Ketersediaan sumber air merupakan hal yang kritis bagi PDAM. Terlebih lagi kondisi geografis Kota Salatiga dengan sumber daya lahan terbatas, relatif sulit untuk mengupayakan penambahan sumber air baku. Terkait hal ini, PDAM Kota Salatiga telah menyiapkan rencana mitigasi berupa penambahan mata air baru, pembangunan sumur dalam, pembangunan IPA, serta usulan Perda perlindungan air baku & sumur resapan. Dalam rencana investasinya, PDAM Kota Salatiga telah merancangkan pembangunan *reservoir* baru, pengembangan 6 (enam) buah SPAM, program pengembangan Rencana Pengamanan Air Minum, survei potensi air dalam, serta penambahan air baku di Kawasan mata air Kalitaman.

Selain aspek internal, kajian strategis juga dilakukan atas aspek eksternal yang meliputi aspek sosial ekonomi, aspek ekonomi nasional/daerah, aspek dukungan pemerintah daerah dan DPRD, aspek hukum, serta aspek geografis, tata ruang dan lingkungan. Dari kelima aspek eksternal tersebut, aspek geografis, tata ruang dan lingkungan merupakan faktor yang sangat mengancam bisnis dan operasional PDAM Kota Salatiga. Pertama, distribusi air kepada pelanggan sebagian besar memiliki topografi perbukitan. Hal ini memiliki kesulitan teknis tersendiri, yang akan berdampak pada peningkatan biaya produksi. Kedua, adanya ancaman kelestarian lingkungan berupa penebangan pohon di *catchment area*, pertumbuhan permukiman, dan pertumbuhan industri. Hal ini tentu

sangat mengancam keberlangsungan sumber air baku PDAM yang saat ini pun memiliki kapasitas yang terbatas. Ketiga, iklim dan curah hujan yang tidak menentu. Dampak perubahan iklim berupa kemarau berkepanjangan serta perubahan intensitas curah hujan akan sangat berdampak pada debit air baku. Upaya mitigasi terkait ancaman ini direncanakan oleh PDAM Kota Salatiga untuk pengusulan perda mengenai perlindungan air baku dan sumur resapan.

1.2. Kajian Terhadap Penyertaan Modal PDAM yang akan Diatur dalam Perda terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Keuangan Daerah

Konstitusi mengamanatkan bahwa negara berkewajiban memenuhi hak rakyat atas air, akses terhadap air adalah salah satu hak asasi tersendiri. Pengusahaan sumber daya air sebagai cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara, sehingga pengawasan dan pengendalian oleh negara atas air bersifat mutlak. Dalam pelaksanaannya, prioritas pengusahaan sumber daya air diberikan kepada BUMN atau BUMD. Meskipun demikian, pengelolaan SDA dapat melibatkan sektor privat apabila pemerintah daerah mengalami kendala kapasitas pengelolaan. Hal ini dimungkinkan dimana pemerintah tetap menjalankan fungsi regulasi dan pengawasan atas pengelolaannya.

Keberadaan layanan penyediaan air bersih di daerah menjadi hal penting dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar yang juga merupakan hak asasi masyarakat. Dalam konteks pemerintahan daerah, penyediaan layanan air bersih merupakan perwujudan amanat UUD 1945 yang menyatakan bahwa bumi air dan kekayaan alam yang berada di dalamnya dikuasai dan diatur oleh negara. Namun demikian, data Badan Pusat Statistik tahun 2020 menunjukkan bahwa secara nasional akses rumah tangga pada sumber air minum layak baru

mencapai 90,21%[12]. Pemerintah telah mengupayakan pemenuhan hak masyarakat atas akses air minum. Hal ini tampak dari tren akses rumah tangga pada sumber air minum yang memang meningkat dari tahun ke tahun. Namun demikian mengingat akses terhadap air merupakan hak asasi setiap warga negara, maka secara nasional masih terdapat 9,79% rumah tangga yang masih perlu didukung untuk dapat mengakses air minum layak. Pada tahun 2019, PDAM Kota Salatiga telah mencapai cakupan pelayanan sebesar 89,13%. Data historis juga menunjukkan peningkatan cakupan pelayanan dari tahun ke tahun, baik cakupan pelayanan wilayah kota maupun wilayah teknis. Dengan demikian, layanan air minum Kota Salatiga juga masih memerlukan peningkatan agar dapat cakupan pelayanan dapat mencapai 100%. Akses air minum yang mencapai 100% ini sesuai dengan amanat konstitusi untuk memenuhi hak asasi masyarakat untuk mengakses air minum layak.

Putusan Mahkamah Konstitusi atas uji materi UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (SDA) menegaskan adanya pembatasan peran swasta di pengelolaan SDA. Tanggung jawab penyediaan air bersih dan air minum di Indonesia merupakan tanggung jawab dan peran pemerintah termasuk Pemerintah Daerah. Pihak swasta dapat dilibatkan apabila terdapat kendala kapasitas pengelolaan, dengan tetap mengutamakan pemenuhan tujuan utama pengelolaan SDA bagi kemanfaatan masyarakat. Berdasarkan kondisi ini, maka arah pengaturan layanan air bersih di Kota Salatiga saat ini sepenuhnya masih menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah yang dilaksanakan melalui BUMD PDAM Kota Salatiga.

Salah satu unsur dalam visi Kota Salatiga adalah mewujudkan masyarakat yang sejahtera, yaitu masyarakat yang sehat, terdidik dan memiliki kemampuan ekonomi yang memadai, yang dicapai melalui

[12] Persentase Rumah Tangga menurut Provinsi dan Sumber Air Minum Layak, 1993-2020, berdasarkan data Susenas. Data diakses dari https://www.bps.go.id/statictable/2009/04/06/1549/persentase-rumah-tangga-menurut-provinsi-dan-sumber-air-minum-layak-1993-2020.html

peningkatan pemenuhan kebutuhan layanan dasar, fasilitas umum, pelayanan publik dan pembangunan berwawasan lingkungan. Pencapaian unsur ini termasuk melalui pemenuhan hak asasi masyarakat atas akses air minum layak. Dalam hal ini, PDAM Kota Salatiga memiliki peran vital melalui penyediaan air minum layak. Dalam strategi pencapaian misi tahun 2020-2024, PDAM Kota Salatiga menuangkan rencana upaya peningkatan cakupan pelayanan serta ketersediaan air baku. Hal ini menunjukkan adanya keseriusan Pemerintah Daerah melalui PDAM Kota Salatiga untuk mewujudkan tanggungjawabnya dalam meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat.

PDAM Kota Salatiga merupakan BUMD yang saat ini berbentuk Perumda, dimana satu-satunya pemilik modal adalah Pemerintah Kota Salatiga. Dalam konteks ini, Pemerintah Daerah perlu mengantisipasi adanya tantangan yang dapat dihadapi oleh PDAM, antara lain terkait upaya peningkatan cakupan layanan menuju akses air minum layak mencapai 100%. Rancana dan usaha untuk mencapai tujuan tersebut juga akan memiliki dinamika tersendiri ditengah pertumbuhan jumlah penduduk di Kota Salatiga. Selain itu, tentu upaya tersebut memiliki konsekuensi dukungan investasi. Oleh karena itu, dukungan penguatan pencapaian tujuan ini perlu mendapatkan perhatian khusus dari pemangku tanggung jawab utama, yaitu pemerintah daerah.

PDAM Kota Salatiga turut mengambil peran dalam strategi pencapaian visi Kota Salatiga dalam mewujudkan masyarakat yang sejahtera. Rencana aksi yang diambil PDAM Kota Salatiga ini juga memerlukan dukungan, sebagaimana proyek-proyek pembangunan lainnya. Dukungan tersebut dapat berupa pendanaan maupun regulasi. Menurut Peraturan Pemerintah nomor 54 Tahun 2017, disebutkan bahwa permodalan BUMD dapat bersumber dari penyertaan modal daerah, pinjaman, hibah, maupun sumber modal lainnya. Penyertaan modal dari pemerintah daerah dapat bersumber dari APBD maupun konversi pinjaman. Adapun sumber pinjaman dapat berasal dari daerah,

BUMD lain, maupun sumber lainnya. Apabila BUMD menerima hibah, Peraturan Pemerintah tersebut menyatakan bahwa hibah dapat diterima dari pemerintah pusat, daerah, BUMD lain, serta pihak lain sepanjang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Namun demikian, BUMD dapat juga didanai dari sumber lain, yaitu kapitalisasi cadangan, keuntungan revaluasi aset, maupun agio saham. Selain itu, dukungan terhadap PDAM dapat pula diwujudkan oleh regulasi yang dapat mendukung kinerja, memberi fasilitas, maupun mempercepat realisasi misi PDAM Kota Salatiga.

Secara pendanaan, PDAM Kota Salatiga saat ini berbentuk Perumda dimana Pemerintah Kota Salatiga merupakan satu-satunya pemodal. Pemerintah Kota Salatiga memiliki pengendalian mutlak atas PDAM. Dalam hal ini, Pemerintah Kota Salatiga memiliki wewenang sekaligus tanggung jawab untuk menggerakkan PDAM Kota Salatiga dalam perannya untuk mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dalam konteks keuangan daerah, Pemerintah Kota Salatiga dapat menggunakan wewenangnya untuk mengarahkan pendanaan yang paling tepat untuk mendukung tujuan PDAM. Pemerintah Kota Salatiga dapat mendukung pendanaan dengan menambahkan penyertaan modal, memberikan pinjaman, atau memberikan hibah. Pendanaan tersebut dapat diberikan oleh Pemerintah Kota Salatiga secara langsung melalui sumber dana daerah, maupun tidak langsung melalui BUMD lainnya. Namun demikian, prinsip kehati-hatian dan profesionalitas tetap penting untuk dijadikan dasar pengambilan keputusan. Penambahan pendanaan harus didasarkan pada rencana pengembangan yang realistis, jelas, dapat tercapai dan terukur. Baker dan Powel (2005)[13] menjelaskan bahwa penilaian kelayakan proyek investasi dalam entitas pemerintahan juga didasarkan pada analisis biaya-manfaat (*cost-benefit analysis).* Manfaat yang diperoleh dari suatu proyek investasi di organisasi publik dapat terdiri dari:

[13] Ibid

a) Manfaat yang diukur secara finansial.

   Penyertaan modal Pemerintah Kota Salatiga kepada PDAM dapat diberikan untuk proyek lini bisnis dengan fungsi sosial, maupun nantinya jika ada untuk proyek lini bisnis murni komersial. Penyertaan keduanya menghasilkan manfaat yang dapat dikuantifikasi secara finansial. Untuk lini bisnis dengan fungsi sosial, manfaat finansial dapat berupa laba usaha (untuk memastikan keberlangsungan dan kesehatan usaha), maupun penghematan-penghematan karena tidak timbul lagi biaya (misalnya penurunan biaya program kesehatan karena peningkatan kualitas air minum masyarakat). Untuk lini bisnis murni komersial, ukuran manfaat finansial didasarkan pada laba usaha yang memang menjadi tujuan utama lini bisnis ini.

b) Manfaat yang dapat dikuantifikasi namun tidak dapat diukur secara finansial.

   Proyek investasi pada lini bisnis dengan fungsi sosial di PDAM seringkali terkait dengan tujuan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Capaian tujuan ini sering memiliki ukuran yang dapat dikuantifikasi, namun tidak dapat diukur dengan satuan moneter. Contoh manfaat ini adalah peningkatan cakupan layanan dan peningkatan kualitas air.

c) Manfaat yang tidak dapat dikuantifikasi dan tidak dapat diukur secara finansial.

Selain dua kategori manfaat diatas, proyek investasi di PDAM terutama pada lini bisnis dengan fungsi sosial juga dapat berupa manfaat yang tidak dapat dikuantifikasi dan tidak dapat diukur dengan satuan moneter. Contoh manfaat ini adalah penguatan regulasi perlindungan daerah resapan air.

Ketiga manfaat diatas memiliki dimensi yang berbeda. Hal ini membuat pengambilan keputusan penyertaan pada lini bisnis dengan fungsi sosial tidak hanya didasarkan pada analisis pengambilan

keputusan dengan metode kuantitaif, namun juga memerlukan pertimbangan *(judgement)* pimpinan daerah.

Dalam evaluasi kelayakan proyek investasi, PDAM perlu mempersiapkan rencana kerja yang layak secara bisnis dan produktif dalam pencapaian visi kota dan PDAM sendiri. Evaluasi pengambilan keputusan pendanaan harus dilakukan dengan seksama, dengan mempertimbangkan kelayakan, monitoring dan penentuan waktu pendanaan, tindak lanjut dari keputusan pendanaan tersebut (pengembangan lanjut atau penghentian/pelepasan).

Sebagai BUMD, PDAM Kota Salatiga memiliki peran dalam memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah, menyelenggarakan layanan bagi kemanfaatan umum, serta memperoleh keuntungan. Tidak dapat dipungkiri PDAM memiliki peran sosial yang vital dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun demikian, selain dalam fungsi sosial, PDAM Kota Salatiga juga memiliki peran untuk meningkatkan perekonomian daerah melalui kontribusinya bagi pendapatan asli daerah (PAD), serta memperoleh keuntungan/laba usaha. Kedua fungsi ekonomi ini juga tidak kalah pentingnya dengan fungsi sosial. Dalam strategi pencapaian misi tahun 2020-2024, PDAM Kota Salatiga sudah menuangkan unsur peningkatan dalam PAD. Hal ini pun sudah dilaksanakan selama ini dengan menyetorkan 55% laba bersihnya sebagai sumber PAD Kota Salatiga, yang dalam tahun-tahun terakhir juga mengalami peningkatan. Pada tahun 2020, setoran PAD dari PDAM Kota Salatiga mencapai Rp. 2,8 milyar. Selain itu, PDAM sebagai badan usaha juga harus mendasarkan operasionalnya pada prinsip bisnis, agar dapat mempertahankan kelangsungan usahanya. Saat ini struktur tarif penjualan air PDAM Kota Salatiga telah dapat memenuhi prinsip *full cost recovery*. Rata-rata harga jual air adalah 103,71% dari harga pokok produksinya. PDAM Kota Salatiga dapat memperoleh keuntungan sebesar 3,71%, atau Rp. 150,70 per m^3. Upaya bisnis komersial tetap dijalankan utamanya untuk mempertahankan kelangsungan usaha namun tanpa mengesampingkan fungsi sosialnya,

mengingat PDAM menjalankan layanan sumber daya air yang merupakan hak asasi masyarakat.

Keberlangsungan usaha BUMD termasuk PDAM Kota Salatiga merupakan salah satu aspek yang penting diperhatikan. Keberlangsungan usaha diupayakan dengan memastikan bahwa operasional BUMD berjalan memenuhi prinsip bisnis yang sehat. PDAM Kota Salatiga sebagai BUMD yang memiliki fungsi sosial dapat mengusahakan keberlangsungan usaha baik melalui perolehan laba bisnis utama layanan air bersih, serta dimungkinkan juga untuk melakukan diversifikasi usaha komersial murni. Namun mengingat bahwa PDAM menjalankan fungsi sosial yang vital, maka kalkulasi laba dari bisnis utama layanan air bersih perlu tetap memperhatikan kemampuan daya beli konsumen. Selain itu, apabila usaha komersial murni menjadi pilihan diversifikasi usaha, maka perlu dirancang bentuk maupun mekanisme usaha agar aktivitas utama dalam layanan air bersih tetap menjadi prioritas utama. Usaha-usaha komersial tersebut dapat dilakukan sepanjang PDAM Kota Salatiga sudah mencapai / sedang dalam tahapan yang jelas untuk mencapai cakupan layanan 100%. Hal ini penting mengingat PDAM Kota Salatiga berpacu dengan pertumbuhan penduduk dan keterbatasan sumber air baku.

Permasalahan air baku yang dihadapi oleh PDAM Kota Salatiga hendaknya bukan menjadi pembatas bagi perusahaan untuk berinovasi. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa peningkatan sektor bisnis diharapkan dapat menjadi penyokong peningkatan kualitas pelayanan sosial. Strategi yang diambil adalah dengan memfokuskan penyertaan modal yang sesuai dengan kajian teoritis diantaranya ditujukan untuk: 1. Pengembangan usaha dan 2. Untuk penguatan struktur permodalan. Konteks pengembangan usaha adalah inovasi untuk meningkatkan laba perusahaan dengan memanfaatkan sumber daya yang ada dan didukung dengan permodalan. Ancaman dari aspek geografis, tata ruang dan lingkungan harus disikapi dengan usaha untuk menemukan sumber air baku baru. Hal ini tentu memerlukan investasi yang sangat

besar yang terbentur dengan terbatasnya kapasitas penyertaan modal dari Pemerintah Kota Salatiga. Dukungan penguatan untuk mencapai usaha akses air minum layak 100% harus diperkuat dari internal perusahaan melalui pengembangan sektor bisnis.

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa PDAM Kota Salatiga saat ini menjalankan fungsi bisnis yang tidak terpisah dengan fungsi sosial. Namun demikian, dapat saja PDAM Kota Salatiga di kemudian hari memiliki lini bisnis yang murni bertujuan komersial. Peran PDAM dalam menjalankan fungsi bisnis sekaligus sosial ini merujuk pada operasi utama PDAM yang melayani produksi dan distribusi air minum, yaitu merupakan sumber daya yang menguasai hajat hidup orang banyak. Adapun kemungkinan adanya aktivitas yang murni bisnis komersial di PDAM ini mengacu pada Peraturan Pemerintah nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD yang mengisyaratkan bahwa BUMD dapat bertujuan untuk mencari laba. Pengembangan sektor bisnis ini tentu saja akan berdampak pada perlunya penyesuaian pada misi PDAM Kota Salatiga yang tidak lagi hanya berorientasi pada pelayanan pelanggan, namun aspek peningkatan kontribusi terhadap PAD (point e, Misi PDAM Kota Salatiga) harus lebih dioperasionalkan. Selain itu, jika dicermati maka struktur organisasi PDAM Kota Salatiga sudah sangat bagus jika dikaitkan dengan Misi pelayanan sosial, namun belum memberikan dukungan untuk misi peningkatan PAD (bisnis), sehingga perlu penyesuaian. Dukungan terhadap PDAM, selain dalam bentuk pendanaan dapat pula diwujudkan oleh regulasi yang dapat mendukung kinerja, memberi fasilitas, maupun mempercepat realisasi misi PDAM Kota Salatiga (khususnya dalam hal ini poin e Misi PDAM Kota Salatiga). Mengingat satu-satunya pemodal dalam hal ini adalah Pemerintah Kota Salatiga, maka Pemerintah Kota Salatiga mempunyai kewenangan penuh untuk menggerakkan PDAM Kota Salatiga menjadi perusahaan yang maju dan profesional. Namun demikian, perlu kehati-hatian dalam merancang rencana bisnis lanjutan untuk PDAM, agar tidak menggerus misi utama PDAM dan memastikan bisnis tesebut

dapat berkesinambungan. Kepakaran utama PDAM adalah pada bidang pengelolaan utilitas dan pengolahan air, dimana kepakaran ini sebaiknya yang menjadi modal awal perencanaan apabila di kemudian hari dirancang bisnis baru.

Selanjutnya arah pengaturan penyertaan modal Pemerintah Kota Salatiga dapat dipisahkan dalam tiga tahapan utama, yakni: (1) Tahap evaluasi kelayakan penyertaan modal; (2) Tahap monitoring penyertaan modal; serta (3) Tahap pilihan tindak lanjut berupa pengembangan atau pelepasan penyertaan modal. Mengingat PDAM Kota Salatiga memiliki keunikan aktivitas yaitu lini fungsi bisnis yang melekat dengan fungsi sosial serta lini fungsi bisnis komersial murni, maka pelaksanaan penyertaan modal diatas perlu dilandaskan pada dasar berpikir yang berbeda. Untuk lini bisnis sosial, kelayakan penyertaan modal akan berfokus pada prinsip keberlanjutan dan kesehatan usaha. Adapun untuk lini bisnis murni komersial, maka kelayakan penyertaan modal akan berfokus pada kelayakan usaha, dengan menggunakan prinsip *bank lending*. Selanjutnya tahapan monitoring serta tindak lanjut pengembangan atau penyertaan modal tidak akan banyak berbeda antara bisnis sosial dan bisnis murni komersial.

1.3. Implikasi Penerapan Peraturan Daerah

1.3.1. Tahap Kelayakan Penyertaan Modal

Evaluasi kelayakan penyertaan modal pada PDAM Kota Salatiga mengacu pada proses penganggaran modal oleh pemilik dana. Dalam hal ini Pemerintah Kota Salatiga ada dalam posisi sebagai pemilik modal, dan PDAM Kota Salatiga merupakan objek proyek investasinya. Penganggaran modal disini mengacu pada proses yang dilakukan pemilik modal (Pemerintah Kota Salatiga) dalam mengambil keputusan apakah suatu proyek investasi jangka panjang di PDAM layak dilakukan. Secara teoretis, terdapat 6 (enam) proses penganggaran modal[14] yaitu:

[14] Baker, H. Kent, dan Garry E. Powell. 2005. *Understanding Financial Management – A Practical Guide*. Malden, MA: Blackwell Publishing

(1) mengidentifikasi proposal proyek, (2) mengestimasi arus kas proyek, (3) mengevaluasi proyek, (4) memilih proyek, (5) mengimplementasikan proyek, serta (6) melakukan audit pencapaian periodik. Tahapan kelayakan penyertaan modal akan fokus pada proses identifikasi proposal proyek, estimasi arus kas proyek serta evaluasi proyek. Keunikan PDAM yang memiliki aktivitas bisnis dengan fungsi sosial serta kemungkinan adanya bisnis komersial murni tidak akan menghilangkan prinsip kehati-hatian dalam keputusan penyertaan modal. Tahapan-tahapan evaluasi akan diterapkan baik untuk penyertaan pada proyek bisnis dengan fungsi sosial maupun pada proyek bisnis murni komersial. Hal yang membedakan keduanya adalah pada hasil yang diharapkan. Penyertaan modal pada bisnis dengan fungsi sosial akan berfokus selain pada pemenuhan kebutuhan air minum layak, juga pada keberlangsungan dan kesehatan usaha. Adapun penyertaan modal pada bisnis murni komersial akan berfokus pada keuntungan yang dapat diperoleh.

Secara umum, pengambilan keputusan kelayakan penyertaan modal pada suatu proyek paling tidak harus memenuhi kaidah berikut ini:

a) Menggunakan evaluasi berlapis, untuk memastikan pengambilan keputusan dilakukan secara matang oleh berbagai pihak yang memiliki kepentingan dengan menggunakan pertimbangan yang dibuat seksama.
b) Melakukan *framing* proyek. Pada tahapan ini, pemilik modal yaitu Pemerintah Kota Salatiga perlu untuk mengidentifikasi apa saja peluang dan permasalahan dari suatu proyek yang akan dijalankan, serta analisis secara komprehensif mengenai apa saja tujuan yang ingin dicapai oleh Pemerintah Kota Salatiga melalui penyertaan dalam suatu proyek.
c) Penunjukan pihak tertentu untuk mengambil peran sebagai sponsor proyek. Sponsor proyek merupakan pihak tertentu yang mengambil peran atas nama pemodal terkait

pengendalian/monitoring aspek akuntabilitas dan pertanggungjawaban dari setiap tahap pelaksanaan proyek.

d) Selain penyertaan dalam bentuk modal langsung pada proyek, perlu juga berinvestasi pada tim yang mendukung proyek untuk dapat terlaksananya setiap perencanaan investasi.
e) Proposal investasi yang kuat dan tujuan akhir yang jelas.
f) Membuat rencana kontinjen sebagai bagian dari manajemen risiko dalam penyertaan
g) Terdapat pihak yang berperan sebagai pengarah yang terdiri dari pimpinan lembaga-lembaga yang memiliki kepentingan dalam proyek penyertaan.

Barshop (2016)[15] merumuskan pola pengambilan keputusan penyertaan modal/investasi menggunakan evaluasi berlapis apakah suatu proyek dapat benar-benar membawa manfaat. Berikut ini adalah konsep evaluasi berlapis sebelum pengambilan keputusan penyertaan modal:



Gambar 3. Tahapan Evaluasi Berlapis Keputusan Investasi

Evaluasi berlapis ini memungkinkan pemodal menghindari terjadinya kerugian besar karena proyek terlanjur diimplementasikan atau pemodal tidak menyadari adanya permasalahan dalam proyek. Tahapan-tahapan tersebut dilakukan oleh Pemerintah Kota Salatiga, dalam rangka memperoleh jawaban atas pertanyaan-pertanyaan mendasar mengenai: (1) kesesuaian proyek di PDAM dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah / Panjang; (2) kesesuaian hasil dengan ekspektasi; (3) kemampuan finansial Pemerintah Kota Salatiga; (4) toleransi waktu hasil investasi proyek; serta (5) prioritas proyek di PDAM

[15] Barshop, Paul. 2016. *Capital Projects.* Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons

dibanding proyek investasi lain apabila terdapat keterbatasan sumber dana oleh Pemerintah Kota Salatiga.

Setiap tahapan akan menghasilkan petunjuk kelayakan proyek investasi. Pada tahapan awal, evaluasi hanya akan menghasilkan impresi atas seberapa potensial suatu proyek. Pada tahap lanjut, evaluasi akan menghasilkan jawaban apakah suatu proyek layak untuk dilakukan. Implementasi lapisan evaluasi tersebut dalam penyertaan modal Pemerintah Kota Salatiga di PDAM dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. *Assess*

   Pada tahapan ini, dilakukan penilaian awal untuk menganalisis potensi proyek. Tahap ini dilakukan oleh tim teknis yang dibentuk oleh Walikota. Selanjutnya tim teknis ini akan melakukan analisis kelayakan, analisis portofolio dan analisis risiko. Tim teknis dapat melakukan analisis dengan mengacu pada pendekatan Baker dan Powel (2005), yaitu (1) mengidentifikasi proposal proyek; (2) mengestimasi arus kas proyek; serta (3) mengevaluasi proyek. Identifikasi proposal proyek dilakukan dengan mempelajari aspek umum dari proyek investasi yang diajukan oleh PDAM. Selanjutnya, tim teknis akan melakukan estimasi hasil proyek berdasarkan pertimbangan yang komprehensif (aspek produk, pasar, manajemen, operasional, serta risiko). Selanjutnya pada tahap evaluasi proyek, tim teknis akan menyimpulkan kelayakan dari proyek penyertaan modal. Dalam kasus PDAM yang memiliki keunikan karena adanya lini bisnis dengan fungsi sosial dan kemungkinan adanya lini bisnis murni komersial, maka penetapan hasil yang diharapkan dan ukuran kelayakan harus dibuat spesifik. Simpulan yang didapat dari tahapan ini adalah seberapa potensialnya suatu proyek penyertaan modal. Pengambilan keputusan penyertaan modal dalam BUMD ini perlu untuk mengakomodasi prinsip tata kelola yang baik, antara lain transparansi, akuntabel dan pertanggungjawaban. Untuk itu,

dalam tahap asses ini, tim teknis perlu dibentuk sebagai tim independent untuk memberikan penilaian yang objektif meliputi kelayakan penyertaan modal, serta kondisi-kondisi pentahapan penempatan dananya. Analisis teknis mengenai kelayakan penempatan modal pada PDAM ini paling tidak mengikuti daftar periksa (*checklist*) berikut ini, yang merupakan komponen analisis kelayakan investasi.

Tabel 6. *Checklist* kelayakan Penyertaan Modal PDAM

No	Item	Keterangan
1	Kebutuhan PDAM	Kebutuhan utama perusahaan/ Peruntukan Jenis pendanaan Jumlah Jangka waktu Tujuan Sumber pembayaran
2	Profil PDAM	Jenis usaha dan jangka waktu usaha Prospek dan risiko usaha Kompetisi dan kemampuan memenuhi permintaan Dampak perubahan internal, eksternal dan musiman terhadap kelangsungan usaha Kebijakan pemerintah daerah terhadap jenis usaha yang hendak dibiayai Kapasitas industri
3	Struktur Kepemilikan PDAM	Pemilik PDAM Jumlah kepemilikan Nama dewan komisaris Keterkaitan antara komisaris Reputasi komisaris dan direksi
4	Manajemen PDAM	Nama direksi Kualifikasi dan pengalaman direksi Kapabilitas manajerial direksi Penggunaan konsultan atau tenaga ahli dari luar
5	Kemampuan bertahan PDAM	Supplier: siapa, posisi tawar, jarak, kecukupan pasokan, ketersediaan supplier alternative, jangka waktu kontrak, spesifikasi kontrak, sumber bahan baku (lokal/impor) Pasar: siklus hidup produk, jenis dan pangsa pasar, karakteristik pelanggan, pasar terfokus atau terdiversifikasi, kestabilan pasar, kejenuhan pasar, proteksi/subsidi pemerintah, ketergantungan terhadap beberapa pelanggan, perbandingan kualitas produk

Tabel 7. *Checklist* kelayakan Penyertaan Modal PDAM (lanjutan)

		dengan pesaing, kebijakan harga, promosi,dan bauran pemasaran lainnya
6	Karyawan PDAM	Kualifikasi:terampil/tidak terampil Profesionalitas Kompetensi Perputaran karyawan Remunerasi dan pengembangan karyawan
7	Fasilitas fisik	Status kepemilikan gedung Lokasi bisnis Aksesibilitas tempat usaha Umur gedung
8	Hubungan dengan pemberi dana	Pemberi dana Jumlah Kontrak
9	Rekam jejak pengembalian dana	Frekuensi Jumlah Kewajaran
10	Analisis Keuangan	Analisis rasio terhadap laporan keuangan
11	Prospek Keuntungan dan Hasil Kinerja lainnya	Analisis SWOT Pro forma laporan keuangan dan proyeksi arus kas Analisis incremental atas ketercapaian tujuan utama PDAM untuk memenuhi hak masyarakat atas air (benefit non finansial).

Sumber : Cronje dan Atahau, dengan penyesuaian (2017)[16]

2. *Select*

Pada tahapan ini, Walikota melakukan penelaahan analisis kelayakan usaha yang dibuat oleh tim teknis pada tahapan assess. Penelaahan dilakukan Walikota dengan pertimbangan yang tidak hanya berdasarkan hasil (kesejahteraan masyarakat, keberlangsungan dan kesehatan usaha, maupun hasil laba yang akan berkontribusi bagi PAD), namun juga kesesuaian dengan rencana strategis pemerintah daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah/Panjang daerah. Simpulan yang didapat dari

[16] Cronje, T., Atahau A.D.R (2017), Bank Lending : Theory and Practice, Mc Graw Hill Australia

tahapan ini adalah apakah suatu proyek penyertaan modal baik untuk dilakukan.

3. *Define*

   Apabila Walikota menilai bahwa penyertaan modal baik untuk dilakukan, maka rancana penyertaan modal akan dianggarkan dalam APBD. Selanjutnya APBD akan dibahas bersama dengan DPRD untuk mendapat persetujuan dan pengesahan, termasuk pada rencana penyertaan modal di PDAM. Pembahasan Bersama DPRD akan mengacu pada hasil kerja tim teknis pada tahap *assessment* serta usulan Walikota dari tahapan *selection*. Selain itu, penelaahan APBD oleh DPRD akan lebih komprehensif dengan mempertimbangkan kepentingan masyarakat yang lebih luas. Simpulan dari tahapan ini adalah apakah suatu proyek penyertaan modal masih dianggap baik untuk dilakukan.

Setiap tahapan tersebut dapat menghasilkan simpulan yang menyetujui (*approve*), mengubah rencana proyek (*recycle*), membatalkan (*cancel*), ataupun menunda (*hold*).

Apabila dari ketiga lapisan evaluasi diatas penyertaan modal pada PDAM dinyatakan layak dijalankan, maka akan masuk dalam tahapan eksekusi. Dalam tahapan ini akan dilakukan penempatan modal disetor oleh Pemerintah Kota Salatiga kepada PDAM. Namun demikian, perlu direncanakan prosedur dan *budget calendar* penempatannya. Prosedur disini dibuat untuk meyakinkan administrasi penempatan modal sesuai dengan regulasi. Adapun *budget calendar* mengatur tentang pemilihan waktu penempatan, apakah sekaligus atau bertahap. Apabila penempatan dilakukan secara bertahap, maka perlu dijelaskan klausul pentahapan tersebut.

Kesimpulan dari tahap kelayakan penyertaan modal ini adalah penetapan hasil dari penyertaan modal pada PDAM Kota Salatiga yaitu:

1. Penyertaan modal pada lini bisnis dengan fungsi sosial difokuskan pada terpenuhinya layanan air minum layak untuk kesejahteraan

masyarakat, melalui PDAM sebagai entitas yang berkelanjutan dan sehat.

2. Penyertaan modal pada lini bisnis murni komersial difokuskan pada perolehan laba demi kontribusi PAD, sepanjang lini bisnis ini tidak berkonflik dengan tugas utama PDAM dalam pengelolaan SDA bagi kepentingan masyarakat.

Proses pemenuhan fungsi sosial harus tetap menjadi prioritas utama, dan dengan inovasi dapat saja tujuan meningkatkan kontribusi terhadap PAD ikut terpenuhi. Batas dalam pemenuhan fungsi sosial adalah pelayanan dengan tetap mempertahankan harga jual air sesuai dengan batas kewajaran, sehingga pengelolaan sumber daya air bisa pula dipisahkan untuk memberikan kontribusi terhadap fungsi bisnis. Adapun pengambilan keputusan penyertaan modal pada PDAM dilakukan evaluasi berlapis oleh tim teknis dalam tahapan *assessment*, penelaahan oleh Walikota dalam tahapan *selection*, serta persetujuan penyertaan modal melalui pengesahan APBN oleh DPRD. Selanjutnya apabila penempatan modal dieksekusi, maka penempatan modal harus didasarkan pada prosedur serta *budget calendar* yang jelas. Apabila penempatan dilakukan secara bertahap, perlu dibuat kesepakatan diawal mengenai kondisi yang menjadi prasyarat penempatan tiap terminnya. Dalam hal ini, hasil kajian tim independent dalam tahap asses juga mencakup perihal waktu dan kondisi pentahapan penempatan dana.

1.3.2. Tahap Monitoring Penyertaan Modal

Penyertaan modal Pemerintah Kota Salatiga pada PDAM perlu dilakukan monitoring, untuk memastikan tujuan dari penyertaan modal tersebut tercapai. Dalam istilah umum, monitoring ini disebut sebagai *postcompletion audit (PCA)*. PCA merupakan proses formal untuk memonitor luaran dari tiap proyek investasi, setelah penempatan modal dilakukan dan proyek dijalankan. Mekanisme ini adalah implementasi dari pengendalian Pemerintah Kota Salatiga (sebagai pemodal), yang dilakukan melalui organ-organ yang ditunjuk, misalnya dewan

pengawas atau inspektorat. Analisis yang dilakukan dalam PCA ini perlu juga mempertimbangkan capaian-capaian tiap fase (jika ada) yang dirancang pada penyusunan penyertaan modal PDAM. PCA atas penyertaan modal ini dilaksanakan dengan prinsip sebagai berikut[17]:

a) PCA dilaksanakan setelah dilaksanakan penempatan modal
b) PCA paling tidak fokus pada perbandingan antara estimasi awal dalam proposal penyertaan modal dan capaian/kinerja actual
c) PCA dilakukan secara sistematis, rutin, dan diformalkan dalam regulasi.

Pelaksanaan PCA pada penyertaan modal Pemerintah Kota Salatiga di PDAM akan bermanfaat sebagai:

a) Pengukuran kinerja proyek investasi.
b) Pemberian dasar untuk perbaikan atau bahkan penghentian proyek
c) Sumber pembelajaran organisasi

Pengukuran kinerja proyek investasi dilakukan dengan cara membandingkan luaran aktual dengan ekspektasi. PCA dapat berfungsi sebagai sistem peringatan dini agar tindak lanjut dari penyertaan dapat direncanakan lebih matang. Tindak lanjut tersebut dapat saja modifikasi rencana bahkan dapat saja berupa penghentian proyek. PCA juga dapat menjadi sumber pembelajaran, dimana organisasi dapat mempelajari bagaimana merespon perubahan lingkungan melalui pendeteksian kesalahan dan melakukan tindakan perbaikan agar tujuan utama organisasi dapat terjaga.

PCA dapat didesain sebagai proses yang merencanakan waktu, pelaksana, serta pelaporan hasil PCA. Pemilihan waktu pelaksanaan PCA didasarkan pada tujuan utama melaksanakan PCA. Apabila PCA dilaksanakan untuk tujuan pengendalian penyertaan pada proyek yang sedang berjalan, maka PCA harus dilaksanakan pada momentuk yang tepat agar tindak lanjut yang dirumuskan tidak menjadi terlambat.

[17] Ibid

Adapun apabila PCA dilakukan untuk tujuan pembelajaran, maka tidak ada keterikatan waktu pelaksanaannya.

1.3.3. Tahap Tindak Lanjut Monitoring

Penyertaan modal pada PDAM harus didasari pada analisis biaya-manfaat. Setelah keputusan penyertaan diambil dan dana ditempatkan, Pemerintah Kota Salatiga tetap perlu melakukan monitoring melalui *post-completion audit* (PCA). PCA dilakukan untuk mengevaluasi secara reguler apakah proyek berjalan sesuai perencanaan dan apakah tujuan besar dari penyertaan modal diekspektasikan dapat tercapai. Hasil dari PCA ini dapat menjadi dasar tindak lanjut apakah penyertaan modal tersebut perlu pengembangan atau bahkan restrukturisasi.

Apabila proyek yang dievaluasi mengindikasikan hasil aktual dan ekspektasi hasil di kemudian hari masih sesuai dengan ekspektasi (baik dalam hal waktu maupun nilai), maka penempatan dalam proyek modal dalam proyek dapat tetap didukung. Adapun apabila kinerja proyek tidak seperti yang diharapkan, maka dapat dipertimbangkan untuk melakukan restrukturisasi proyek. Restrukturisasi tersebut dapat berupa:

a) Divestasi

   Divestasi merupakan pelepasan kepemilikan Pemerintah Kota Salatiga dalam PDAM kepada pihak lain.

b) Equity carve-out

   Equity carve out adalah bentuk lain dari divestasi berupa pelepasan kepemilikan tidak langsung. Dalam hal ini PDAM yang dimiliki (Pemerintah Kota Salatiga) melakukan pelepasan kepemilikannya pada anak perusahaan (jika ada).

c) Spinoff

   Spinoff adalah pemecahan bagian dari PDAM menjadi entitas legal tersendiri, dengan kepemilikan proporsional sesuai pemilik PDAM.

d) *Split-off*

Pemecahan bagian dari PDAM menjadi entitas legal tersendiri, dengan kepemilikan berupa saham yang opsi membelinya ditawarkan kepada Pemerintah Kota Salatiga.

e) *Split-up*

Split-up adalah pemecahan entitas legal PDAM menjadi beberapa entitas legal, dan kemudian entitas legal PDAM akan ditutup.

Divestasi dapat dilakukan dengan alasan ketidaksesuaian rencana jangka panjang Pemerintah Kota Salatiga dengan arah pengembangan bisnis PDAM. Berdasarkan landasan konstitusi saat ini, tentu divestasi ini tidak dapat dilakukan mengingat PDAM mengemban misi pemenuhan hak asasi warga atas air minum bersih. Dalam hal ini PDAM merupakan alat bagi Pemerintah Kota Salatiga untuk melaksanakan kewajibannya dalam memenuhi kebutuhan masyarakat.

Apabila dalam perkembangannya dikemudian hari PDAM Kota Salatiga memiliki lini bisnis yang murni komersial, maka bentuk restrukturisasi-restrukturisasi diatas dapat dilakukan. Restrukturisasi diatas dapat dilakukan terutama pada lini bisnis yang murni komersial. Divestasi maupun *equity carve-out* dapat dilakukan apabila lini bisnis/anak perusahaan PDAM (jika nantinya ada) yang melakukan bisnis murni komersial memang tidak menunjukkan performa yang diharapkan. Dalam hal ini, bisnis komersial yang seharusnya memberikan kontribusi kepada PAD dalam bentuk dividen ternyata tidak dapat berjalan sesuai perencanaan. Adapun *spinoff, split-off* maupun *split-up* dapat dilakukan untuk lini bisnis PDAM yang menjalankan fungsi komersial murni. Latar belakang pemilihan restrukturisasi ini tetap mengacu pada *cost-benefit analysis*, dimana prioritas utama dari penyertaan modal pada PDAM (dan anak perusahaannya) adalah untuk pemenuhan kewajiban pemerintah dalam menyediakan air minum bersih. Adapun prioritas selanjutnya adalah untuk latar belakang ekonomi, yaitu peningkatan PAD. Keputusan restrukturisasi ini sama seperti keputusan penyertaan, tidak hanya

mempertimbangkan biaya dan manfaat yang dapat diukur secara finansial saja, namun juga yang tidak dapat diukur bahkan tidak dapat dikuantifikasi. Tentu saja pertimbangan kebijakan Pemerintah Kota Salatiga menjadi esensi dalam keputusan restrukturisasi.

2. Perusahaan Daerah Aneka Usaha (PDAU)

2.1. Informasi Umum PDAU

a. Sejarah Pendirian PDAU

Perusahaan Daerah Aneka Usaha Daerah Kota Salatiga (PDAU) didirikan pada tanggal 1 Maret 2004 berdasarkan Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 2 Tahun 2004 dan ditindaklanjuti dengan Peraturan Walikota Salatiga Nomor: 61 tahun 2005 (jo. Perwali 68/2007 tanggal 15 November 2007). Pendirian PDAU sebagai Badan Hukum Milik Daerah dimaksudkan untuk memberikan jasa penyelenggaraan pemanfaatan umum dan pemupukan pendapatan asli daerah melalui pelayanan umum di bidang stasiun pengisian bahan bakar umum (SPBU), percetakan, pertokoan, perbengkelan dan lain-lain sesuai potensi daerah. PDAU berada di bawah dan bertanggung jawab pada Walikota melalui Badan Pengawas (Pasal 4 Perda Kota Salatiga Nomor 2/2004).

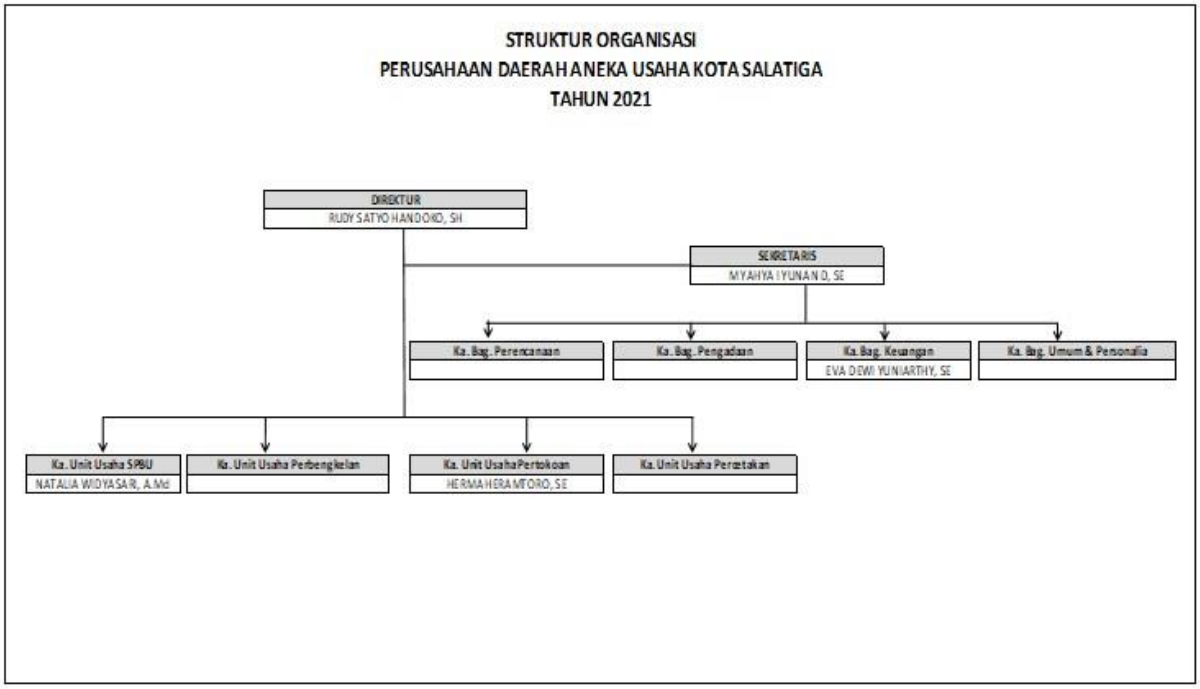
Sebagai pemilik modal penuh dari PDAU, Pemerintah Kota Salatiga telah melakukan delapan kali penyertaan modal selama periode 2002-2015 sejumlah Rp 5.152.340.000.

b. Maksud dan Tujuan Pembentukan PDAU

PDAU didirikan dalam rangka mengembangkan potensi Daerah dan meningkatkan Pendapatan Asli daerah untuk membiayai penyelenggaraan Pemerintah Daerah. PDAU didirikan dengan visi sebagai Badan Usaha yang maju, mandiri, bersaing, dan terpercaya. Untuk mewujudkannya, PDAU membawa misi dengan membuka peluang usaha untuk meningkatkan pendapatan daerah dalam rangka pemberdayaan kemampuan perekonomian daerah dan masyarakat; mendukung penyediaan dana pembangunan menuju kemandirian daerah; menciptakan lapangan kerja dan mendorong semangat

kewiraswastaan dikalangan aparatur Pemerintah Kota serta anggota masyarakat pada umumnya; serta menjaga keseimbangan harga dan pemenuhan kebutuhan daerah dalam sistem pasar bebas.

c. Struktur Organisasi PDAU



Gambar 4. Struktur Organisasi Perusahaan Daerah Aneka Usaha

d. Kinerja PDAU

d.1. Kondisi Sumber Daya Manusia

Selama ini PDAU mempekerjakan 2 tipe pegawai, yaitu: pegawai tetap dan pegawai kontrak. Berdasarkan data tahun 2018, dari total 29 pegawai PDAU, jumlah pegawai kontrak mendominasi (24 orang), sedangkan jumlah pegawai tetap hanya 5 orang. Dari sisi pendidikan, sebagian besar pegawai kontrak berlatar belakang pendidikan sekolah menengah (SMP, SMK dan SMA). Hanya satu pegawai kontrak yang berlatar belakang pendidikan sarjana. Hal ini bertolak belakang dengan pegawai tetap yang semuanya merupakan sarjana (4 orang S1 dan 1 orang D3).

d.2. Kondisi Operasional

Tabel 8. Portofolio Segmen Usaha PDAU secara Runtut Waktu

Segmen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pendapatan Kotor	(dalam juta rupiah)								
Konsolidasi	**22.773**	**28.937**	**36.173**	**42.211**	**40.772**	**42.128**	**45.482**	**49.610**	**42.883**
SPBU	22.343	28.468	35.524	41.503	40.075	41.393	44.738	48.645	41.298
Pertokoan	339	314	456	553	664	736	744	961	1.571
Bengkel	90	155	192	155	33	-	-	4	15
Laba Kotor									
Konsolidasi	**828**	**881**	**1.118**	**1.384**	**1.710**	**1.299**	**1.601**	**1.760**	**1.698**
SPBU	787	790	989	1.226	1.593	1.242	1.541	1.697	1.569
Pertokoan	29	39	80	108	98	57	60	59	116
Bengkel	12	52	49	51	19	-		4	13
Bauran Penjualan									
Konsolidasi	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**
SPBU	98,1%	98,4%	98,2%	98,3%	98,3%	98,3%	98,4%	98,1%	96,3%
Pertokoan	1,5%	1,1%	1,3%	1,3%	1,6%	1,7%	1,6%	1,9%	3,7%
Bengkel	0,4%	0,5%	0,5%	0,4%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Bauran Laba Kotor									
Konsolidasi	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**
SPBU	95,1%	89,6%	88,5%	88,6%	93,1%	95,6%	96,2%	96,4%	92,4%
Pertokoan	3,5%	4,4%	7,1%	7,8%	5,7%	4,4%	3,8%	3,3%	6,8%
Bengkel	1,4%	5,9%	4,4%	3,7%	1,1%	0,0%	0,0%	0,2%	0,8%
Rasio Laba Kotor									
Konsolidasi	**3,6%**	**3,0%**	**3,1%**	**3,3%**	**4,2%**	**3,1%**	**3,5%**	**3,5%**	**4,0%**
SPBU	3,5%	2,8%	2,8%	3,0%	4,0%	3,0%	3,4%	3,5%	3,8%
Pertokoan	8,6%	12,5%	17,5%	19,5%	14,7%	7,8%	8,1%	6,1%	7,4%
Bengkel	13,1%	33,8%	25,3%	32,6%	59,0%				87,1%

Sumber: Laporan Analisis Kelayakan Investasi PDAU, 2018 dan laporan auditor 2019-2020

Berdasarkan data portofolio segmen usaha PDAU diatas, dapat diperoleh gambaran bahwa terdapat tren positif pada penjualan dan laba kotor segmen SPBU dan Pertokoan. Kondisi sebaliknya terjadi pada segmen bengkel, bahkan pada tahun 2017 segmen ini sudah tidak beroperasi di tahun 2019 dan masih berlanjut hingga tahun 2020. Segmen SPBU

mendominasi penjualan PDAU pada kisaran 98,1% - 98,4%. Dari data diatas juga tampak bahwa adanya segmen Pertokoan dan Bengkel mampu berkontribusi memberikan marjin tambahan secara konsolidasi. Indikasi ini sebenarnya dapat dijadikan pertimbangan bahwa usaha SPBU yang mampu menarik konsumen datang ke lokasi dapat dimanfaatkan untuk modal mengembangkan usaha sampingan secara serius. Fakta bahwa marjin usaha SPBU sangat tergantung oleh regulasi pemerintah memang tidak dapat dihindari. Namun keberadaan SPBU ini dapat menjadi penarik massa untuk datang ke lokasi, yang dapat dimanfaatkan sebagai penyedia potensi pasar jika ditangkap dengan layanan lainnya

d.3. Kondisi Keuangan

Tabel 9. Analisis Common Size Keuangan PDAU

	Tahun								
	2012	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Aset Lancar	39%	35%	36%	43%	46%	46%	48%	52%	54%
Aset Tidak Lancar	61%	65%	64%	57%	54%	54%	52%	48%	46%
TOTAL ASET	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Liabilitas Jangka Pendek	4%	1%	0%	0%	0%	3%	3%	2%	1%
Liabilitas Jangka Panjang	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
TOTAL LIABILITAS	4%	1%	0%	0%	0%	3%	3%	2%	1%
EKUITAS	96%	99%	100%	100%	100%	97%	97%	98%	99%
LIABILITAS DAN EKUITAS	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Pendapatan Operasional	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Harga Pokok Penjualan	96%	97%	97%	97%	96%	97%	96%	96%	96%
LABA KOTOR	4%	3%	3%	3%	4%	3%	4%	4%	4%
Biaya dan Beban Usaha	4%	3%	3%	3%	4%	3%	3%	3%	4%
LABA USAHA	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Tabel 10. Analisis Common Size Keuangan PDAU (lanjutan)

Pendapatan (Beban) Diluar Usaha	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
LABA SEBELUM PAJAK	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Taksiran Pajak	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
LABA BERSIH	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Sumber: Laporan Analisis Kelayakan Investasi PDAU, 2018 dan laporan auditor 2019-2020

Tabel 8 menunjukkan bahwa asset tidak lancar merupakan bagian utama dari total asset PDAU. Dengan demikian mestinya terdapat biaya depresiasi yang signifikan mengingat porsi aktiva tetap yang lebih dari 50% setiap tahunnya. Dari sisi struktur modal (perbandingan liabilitas jangka panjang dan ekuitas) nampak bahwa rasio Hutang terhadap Ekuitas adalah 0%. Dengan demikian PDAU sepenuhnya didanai oleh pemerintah Kota Salatiga melalui penyertaan modal secara periodik. Mengingat jenis usaha PDAU yang strategis dan berpotensi laba (komersial) maka ke depan struktur modal PDAU dapat diubah dengan melibatkan pihak swasta.

Dari sisi struktur pendapatan dan biaya nampak bahwa margin laba kotor sangat rendah (berada pada kisaran 3-4%). Namun demikian, margin laba yang rendah ditemukan pada usaha SPBU sejenis. Dengan kondisi ini maka untuk meningkatkan hasil dari portofolio bisnis yang dimiliki PDAU, dapat dilakukan upaya mengoptimalkan lokasi SPBU yang strategis dengan menambahkan bisnis lain yang mampu memberikan margin laba lebih besar pada lokasi SPBU, seperti pertokoan dan rest area. Dengan demikian terdapat ruang yang lebih besar bagi portofolio bisnis PDAU secara keseluruhan untuk meningkatkan margin laba dalam rangka meningkatkan laba bersih. Strategi ini perlu dipikirkan karena bila tetap menjadikan SPBU sebagai andalan PDAU dalam portofolio bisnis PDAU maka tidak dapat

diharapkan margin laba yang besar mengingat HPP adalah komponen biaya yang lebih sulit dikendalikan karena sangat tergantung pada kondisi eksternal terutama kebijakan pemerintah terkait harga BBM

e. Persoalan yang Dihadapi PDAU

ASPEK PELAPORAN

Laporan Auditor tahun 2013-2017 pada tabel 9 berikut menunjukkan indikasi resiko operasional dan atau tata kelola PDAU.

Tabel 11. Ikhtisar Laporan Auditor

Tahun	Opini	Keterangan
2013	Tidak Wajar	• Aset sampai dengan tahun 2010 tidak disusutkan karena tidak ada serah terima aset saat pergantian Direktur • Terdapat beban ditangguhkan yang tidak terselesaikan • Tidak dapat diterapkan prosedur audit yang memadai atas catatan pembukuan perusahaan
2014	Tidak Wajar	• Aset sampai dengan tahun 2010 tidak disusutkan karena tidak ada serah terima aset saat pergantian Direktur • Terdapat beban ditangguhkan yang tidak terselesaikan
2015	Wajar dengan Pengecualian	• Terdapat beban ditangguhkan yang belum terselesaikan • Aspek perpajakan tidak dapat dinilai.
2016	Wajar dengan Pengecualian	• Beban ditangguhkan masih belum diselesaikan, dan belum disertai bukti memadai
2017	Wajar dengan Pengecualian	• Beban ditangguhkan masih belum diselesaikan, dan belum disertai bukti memadai • Aset mesin dan bangunan tidak disusutkan
2018	Wajar dengan Pengecualian	• Beban ditangguhkan masih belum diselesaikan, dan belum disertai bukti memadai • Kas dalam penyelesaian Polres tidak disertai bukti • Piutang lainnya tidak disertai bukti yang memadai
2019	Wajar dengan Pengecualian	• Piutang usaha dan piutang lainnya tidak disertai bukti yang memadai
2020	Wajar dengan Pengecualian	• Piutang usaha dan piutang lainnya tidak disertai bukti yang memadai • Beban ditangguhkan tidak disertai bukti memadai

Sumber: Laporan Analisis Kelayakan Investasi PDAU, 2018 dan laporan auditor 2019-2020

Selain itu, hasil audit sejak tahun 2012-2020 belum pernah mencapai opini wajar tanpa pengecualian. Dari tahun ke tahun, dasar timbulnya opini juga relatif sama. Dari perspektif audit, kecenderungan tersebut mengindikasikan kurangnya perhatian manajemen dalam mengupayakan perubahan positif dan pengendalian internal yang tidak memadai. Hal ini diduga akibat dari permasalahan tata-kelola PDAU.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa terdapat risiko tata-kelola/manajemen PDAU yang tinggi.

Temuan audit tersebut dapat juga dijadikan dasar evaluasi akurasi informasi keuangannya. Evaluasi tersebut antara lain terkait beban depresiasi atas mesin dan bangunan perolehan sampai tahun 2010 yang belum diakui untuk tahun 2014 dan sebelumnya. Mulai laporan keuangan tahun 2015, beban depresiasi tersebut sudah dicatat dalam pembukuan. Selain itu beban ditangguhkan yang menjadi perhatian auditor, merupakan aset yang tidak dapat diyakini nilai ekonominya. Beban ditangguhkan tersebut masih memiliki saldo sebesar 147 Juta Rupiah di tahun 2017 (tidak diamortisasi sejak tahun 2016). Jika analisis laporan keuangan dilakukan secara konservatif, maka kedua informasi diatas perlu diakomodasi dengan menyesuaikan nilai beban. Penyesuaian tersebut dilakukan melalui penambahan beban depresiasi di tahun 2012-2014 dan amortisasi di tahun 2017. Untuk keperluan analisis laporan keuangan, nilai laba bersih dapat disajikan kembali sebagai berikut ini:

Tabel 12. Laporan Keuangan Disesuaikan Berdasarkan Temuan Audit

	Tahun								
Akun (Juta Rupiah)	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Laba bersih (sesuai laporan audit)	74	24	59	84	131	49	52	139	69
Penyesuaian									
Depresiasi aset (...-2010)*	(69)	(69)	(69)						
Laba Bersih disesuaikan	5	(45)	(10)	84	131	49	52	139	69
Aset yang kewajaran penilaiannya tidak didukung bukti memadai (Juta Rupiah)									
Beban ditangguhkan						147	147		118
Kas dalam penyelesaian							55		
Piutang usaha								523	450
Piutang lainnya								351	310
Total						147	202	874	878

Sumber: Laporan Analisa Kelayakan Investasi PDAU, 2018 dan laporan auditor 2019-2020

Berdasarkan penyesuaian diatas, dapat diketahui apabila analisis laporan keuangan dilakukan secara konservatif akan melihat profil laba PDAU yang cenderung rugi dan bervariasi tinggi. Profil rugi menunjukkan kinerja keuangan yang belum baik. Adapun variasi yang tinggi menunjukkan adanya kemampuan menghasilkan laba yang tidak menentu.

Dengan mendasarkan pada identifikasi risiko berdasarkan analisis laporan keuangan dan laporan auditor maka dilakukan pemetaan risiko. Risiko yang terjadi akan dipetakan dalam matriks yang menghubungkan frekuensi terjadinya risiko dan besaran risiko yang terjadi (Cronje dan Atahau 2017). Dalam matriks tersebut terdapat empat kuadran yang masing-masing merupakan kombinasi yang mungkin dari frekuensi dan besaran risiko. Keempat kuadran tersebut adalah: *low frequency*/*low severity*, *low frequency*/*high severity*, *high frequency*/*low severity* dan *high frequency*/*high severity*. Matriks risiko PDAU berdasarkan paparan sebelumnya adalah sebagai berikut:

Tabel 13. Matriks Risiko PDAU

***Low Frequency, Low Severity* (I)**	***Low Frequency, High Severity* (II)** • Tidak semua aset disusutkan • Tidak ada catatan atas beban ditangguhkan dan saldo piutang usaha • Beban ditangguhkan belum disertai bukti yang memadai (Risiko Operasional)
***High Frequency, Low Severity* (III)** • Administrasi yang kurang tertib • (tidak dilaporkannya asset saat serah terima jabatan direktur) (Risiko tata-kelola/manajemen)	***High Frequency, High Severity* (IV)** • Tidak ditemukan informasi pembayaran pajak • Opini auditor yang tidak pernah wajar tanpa pengecualian (Risiko operasional dan tata kelola)

Memperhatikan matriks risiko dapat disimpulkan bahwa tingkat risiko operasional dan tata-kelola PDAU tergolong tinggi. Hal ini dapat dilihat dari tidak adanya risiko yang masuk kuadran I (*low frequency* dan *low severity*). Sebaliknya, pada kuadran 4 (*high frequency* dan *high*

severity) dari perspektif audit dan kepatuhan pajak berpotensi menimbulkan masalah yang serius bagi PDAU di kemudian hari.

ASPEK SDM

Berdasarkan struktur organisasi PDAU maka ada beberapa jabatan yang perlu dipikirkan kembali kualifikasi yang dibutuhkan agar prinsip *the right man in the right place dapat diterapkan.*

Meskipun demikian, bila akan mempertahankan *existing condition* maka pengembangan sumber daya manusia di PDAU kiranya senantiasa diupayakan melalui *training* dan pendidikan berkelanjutan lainnya. Promosi jabatan dapat dilakukan melalui evaluasi oleh pihak yang berkepentingan berdasarkan kinerja pegawai. Selain untuk kepentingan promosi jabatan, penilaian pegawai juga dilakukan dalam kaitannya dengan pemberian bonus sehingga sistem kompensasi didasarkan pada kinerja pegawai. Struktur upah saat ini dapat dimodifikasi, dengan memasukkan komponen upah berbasis kinerja untuk memotivasi karyawan menampilkan kinerja optimal. Basis kinerja dimaksud dapat diawali dengan review uraian tugas masing-masing personel, sehingga dapat ditetapkan indikator kinerja kunci (*key performance indicator*) sebagai patokan penilaian. Disarankan elemen upah berbais kinerja tersebut bersifat variabel, sehingga menimbulkan efek motivasi. Khusus untuk level manajemen tengah-puncak, kompensasi berbasis kinerja dapat menggunakan laba sebagai variabelnya. Misalnya Kepala Unit Usaha SPBU dan Pertokoan masing-masing mendapat bagian persentase tertentu dari laba usaha segmen. Adapun manajemen puncak, mendapat persentase tertentu dari laba PDAU secara konsolidasi.

2.2. Kajian Terhadap Penyertaan Modal PDAU yang akan Diatur dalam Perda terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Keuangan Daerah

BUMD didirikan untuk membawa kemanfaatan bagi masyarakat. Namun berbeda dengan PDAM, PDAU secara khusus bergerak dalam

bidang komersial murni. Hal ini berarti ukuran kemanfaatan yang dihasilkan oleh PDAU adalah keuntungan yang dikontribusikan kepada pendapatan daerah. Secara prinsip tujuan pendirian PDAU diukur apabila bagian laba yang dikontribusikan bagi PAD bernilai layak secara ekonomi. Dimana secara tidak langsung, kontribusi ini akan menjadi salah satu sumber pendanaan pelayanan masyarakat. Dengan ini sudah jelas bahwa analisis kelayakan penyertaan modal pada PDAU juga menggunakan *analisis cost-benefit* sama seperti usaha komersial pada umumnya. Benefit yang diharapkan diutamakan berupa bagian laba yang disetorkan kepada PDAU.

2.3. Implikasi Penerapan Peraturan Daerah

2.3.1. Tahap Kelayakan Penyertaan Modal

Mengacu pada Barshop (2016)[18], evaluasi kelayakan penyertaanmodal pada PDAU didasarkan pada tiga tahap evaluasi berlapis, yaitu *asses, select* dan *define*.

1. Asses

Sama seperti pada PDAM, tahapan ini dilakukan oleh tim teknis yang bekerjasama dengan penilai independen untuk menganalisis potensi proyek. Tahap *assessment* ini menghasilan analisis kelayakan, analisis portofolio dan analisis risiko. Estimasi atas hasil proyek harus didasarkan pada pertimbangan yang komprehensif (aspek produk, pasar, manajemen, operasional, serta risiko). Selanjutnya pada tahap akhir dari assessment, akan disimpulkan kelayakan dari proyek penyertaan modal di PDAU. Evaluasi kelayakan penyertaan modal pada PDAU yang merupakan perusahaan berorientasi murni bisnis akan berfokus pada aspek keuangan. Simpulan yang didapat dari tahapan ini adalah seberapa potensialnya suatu proyek penyertaan modal. Selain itu, pengambilan keputusan penyertaan modal dalam PDAU ini perlu untuk mengakomodasi prinsip tata kelola yang baik, antara lain

[18] Barshop, Paul. 2016. *Capital Projects.* Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons

transparansi, akuntabel dan pertanggungjawaban. Untuk itu, dalam tahap assesment, tim teknis perlu dibentuk sebagai tim independent untuk memberikan penilaian yang objektif meliputi kelayakan penyertaan modal, serta kondisi-kondisi pentahapan penempatan dananya. Analisis teknis mengenai kelayakan penempatan modal pada PDAU ini paling tidak mengikuti daftar periksa (*checklist*) berikut ini, yang merupakan komponen analisis kelayakan investasi.

Tabel 14. *Checklist* kelayakan Penyertaan Modal PDAU

No	Item	Keterangan
1	Kebutuhan PDAU	Kebutuhan utama perusahaan/ Peruntukan Jenis pendanaan Jumlah Jangka waktu Tujuan Sumber pembayaran
2	Profil PDAU	Jenis usaha dan jangka waktu usaha Prospek dan risiko usaha Kompetisi dan kemampuan memenuhi permintaan Dampak perubahan internal, eksternal dan musiman terhadap kelangsungan usaha Kebijakan pemerintah daerah terhadap jenis usaha yang hendak dibiayai Kapasitas industri
3	Struktur Kepemilikan PDAU	Pemilik PDAU Jumlah kepemilikan Nama dewan komisaris Keterkaitan antara komisaris Reputasi komisaris dan direksi
4	Manajemen PDAU	Nama direksi Kualifikasi dan pengalaman direksi Kapabilitas manajerial direksi Penggunaan konsultan atau tenaga ahli dari luar

Tabel 15. *Checklist* kelayakan Penyertaan Modal PDAU (lanjutan)

No	Item	Keterangan
5	Kemampuan bertahan PDAU	Supplier: siapa, posisi tawar, jarak, kecukupan pasokan, ketersediaan supplier alternative, jangka waktu kontrak, spesifikasi kontrak, sumber bahan baku (lokal/impor) Pasar: siklus hidup produk, jenis dan pangsa pasar, karakteristik pelanggan, pasar terfokus atau terdiversifikasi, kestabilan pasar, kejenuhan pasar, proteksi/subsidi pemerintah, ketergantungan terhadap beberapa pelanggan, perbandingan kualitas produk dengan pesaing, kebijakan harga, promosi,dan bauran pemasaran lainnya
6	Karyawan PDAM	Kualifikasi:terampil/tidak terampil Profesionalitas Kompetensi Perputaran karyawan Remunerasi dan pengembangan karyawan
7	Fasilitas fisik	Status kepemilikan gedung Lokasi bisnis Aksesibilitas tempat usaha Umur gedung
8	Hubungan dengan pemberi dana	Pemberi dana Jumlah Kontrak
9	Rekam jejak pengembalian dana	Frekuensi Jumlah Kewajaran
10	Analisis Keuangan	Analisis rasio terhadap laporan keuangan
11	Prospek Keuntungan	Analisis SWOT Pro forma laporan keuangan dan proyeksi arus kas

Sumber : Cronje dan Atahau, dengan penyesuaian (2017)

2. *Select*

Pada tahapan ini, hasil evaluasi dari tim teknis yang juga mempertimbangkan penilaian independent akan ditelaah lebih lanjut oleh Walikota sebagai pihak eksekutif. Penelaahan dilakukan Walikota dengan pertimbangan selain utamanya pada hasil laba yang akan berkontribusi bagi PAD, namun juga kesesuaian dengan rencana strategis pemerintah daerah dan

Rencana Pembangunan Jangka Menengah/Panjang daerah. Simpulan yang didapat dari tahapan ini adalah apakah suatu proyek penyertaan modal baik untuk dilakukan atau tidak.

3. *Define*

   Evaluasi atas rencana penyertaan modal pada PDAU dapat saja tidak ditindaklanjuti ke tingkat yang lebih otoritatif apabila hasil penelaahan tidak menyatakan rekomendasi atas penyertaan. Apabila Walikota menilai bahwa penyertaan modal baik untuk dilakukan, maka rancana penyertaan modal akan dianggarkan dalam APBD. Selanjutnya APBD akan dibahas bersama dengan DPRD untuk mendapat persetujuan dan pengesahan. Pembahasan Bersama DPRD akan mengacu pada hasil kerja tim teknis pada tahap *assessment* serta usulan Walikota dari tahapan *selection*. Selain itu, penelaahan APBD oleh DPRD akan lebih komprehensif dengan mempertimbangkan kepentingan masyarakat yang lebih luas. Simpulan dari tahapan ini adalah apakah suatu proyek penyertaan modal masih dianggap baik untuk dilakukan.

Setiap tahapan dalam evaluasi berlapis tersebut dapat menghasilkan simpulan yang menyetujui (*approve*), mengubah rencana proyek (*recycle*), membatalkan (*cancel*), ataupun menunda (*hold*).

Apabila dari ketiga lapisan evaluasi diatas penyertaan modal pada PDAU dinyatakan layak dijalankan, maka akan masuk dalam tahapan eksekusi. Sekali lagi, evaluasi kelayakan proyek ini didasarkan pada analisis *cost-benefit* dalam kerangka bisnis murni komersial. Apabila diputuskan untuk menyertakan modal ke PDAU, maka akan dilakukan penempatan modal disetor oleh Pemerintah Kota Salatiga kepada PDAU. Namun demikian, untuk memastikan target-target dari rencana bisnis dapat terpenuhi, maka perlu direncanakan prosedur dan *budget calendar* penempatannya. Prosedur disini dibuat untuk meyakinkan administrasi penempatan modal sesuai dengan regulasi. Adapun *budget*

calendar mengatur tentang pemilihan waktu penempatan, apakah sekaligus atau bertahap. Penempatan secara bertahap yang dimaksud adalah penempatan dana sesuai dengan tahapan capaian aktual yang berhasil diraih. Hal ini diperlukan untuk memastikan bahwa proyek dijalankan sesuai rencana.

Kesimpulan dari tahap kelayakan penyertaan modal ini adalah penetapan hasil dari penyertaan modal pada PDAU Kota Salatiga yaitu difokuskan pada perolehan laba demi kontribusi PAD sehingga pada akhirnya akan bermanfaat bagi kepentingan masyarakat.

Sama seperti pada PDAM, pengambilan keputusan penyertaan modal pada PDAU dilakukan evaluasi berlapis oleh tim teknis secara independent dalam tahapan *assessment*, penelaahan oleh Walikota dalam tahapan *selection*, serta persetujuan penyertaan modal melalui pengesahan APBN oleh DPRD. Penempatan modal berdsarkan proyek yang diajukan oleh PDAU harus didasarkan pada prosedur serta *budget calendar* yang jelas. Penempatan dana sesuai termin capaian actual akan dapat menjadi mekanisme internal kontrol bagi tercapainya tujuan penempatan modal.

2.3.2. Tahap Monitoring Penyertaan Modal

Dalam rangka memastikan ketercapaian tujuan pendanaan pada proyek PDAU, Pemerintah Kota Salatiga perlu melakukan monitoring *(postcompletion audit/PCA)* setelah dilakukan penempatan dana. PCA dipahami sebagai proses formal untuk memonitor capaian dari tiap proyek investasi. Pemerintah Kota Salatiga sebagai pemodal menjalankan PCA sebagai implementasi dari pengendalian atas investasinya. PCA ini dapat dilakukan melalui organ-organ yang ditunjuk, misalnya dewan pengawas atau inspektorat. PCA menganalisis capaian-capaian tiap fase (jika ada) yang dirancang pada penyusunan penyertaan modal PDAM, dengan beberapa prinsip sebagai berikut[19]:

[19] Ibid

a) PCA dilaksanakan setelah dilaksanakan penempatan modal
b) PCA paling tidak fokus pada perbandingan antara estimasi awal dalam proposal penyertaan modal dan capaian/kinerja actual
c) PCA dilakukan secara sistematis, rutin, dan diformalkan dalam regulasi.

Evaluasi capaian kinerja proyek investasi pada PDAU dilakukan dengan cara membandingkan luaran aktual dengan ekspektasi. Dalam hal ini PCA dapat berfungsi sebagai sistem peringatan dini agar tindak lanjut dari penyertaan dapat direncanakan lebih matang. Hasil dari evaluasi PCA dapat ditindaklanjuti dengan modifikasi rencana bahkan dapat saja berupa penghentian proyek.

2.3.3. Tahap Tindak Lanjut Monitoring

Monitoring penyertaan modal pada operasi PDAU yang merupakan murni bisnis komersial akan menjadi dasar analisis biaya-manfaat yang fokus pada aspek finansial. Apabila penempatan dana diputuskan untuk dijalankan, maka Pemerintah Kota Salatiga perlu melakukan monitoring melalui *post-completion audit* (PCA) untuk mengevaluasi ketercapaian rencana secara bertahap. Hasil dari PCA ini dapat menjadi dasar tindak lanjut apakah penyertaan modal tersebut perlu pengembangan atau sebaliknya justru bahkan perlu dilakukan restrukturisasi.

Apabila dari aktivitas PCA disimpulkan bahwa capaian hasil sesuai dengan ekspektasi, serta bisnis PDAU masih prospektif, maka penempatan dalam proyek modal dalam proyek dapat tetap didukung. Namun sebaliknya, apabila kinerja proyek tidak seperti yang diharapkan, maka dapat dipertimbangkan untuk melakukan restrukturisasi proyek. Restrukturisasi tersebut dapat berupa: divestasi, *Equity carve-out, Spinoff, Split-off,* serta *Split-up.*

Pilihan bentuk restrukturisasi diatas ditentukan berdasarkan arah strategis kepentingan Pemerintah Kota Salatiga pada bisnis PDAU. Perlu diingat bahwa kepentingan utama Pemerintah Kota Salatiga adalah perolehan

kontribusi PAD, sehingga target operasi PDAU adalah keuntungan komersial baik kondisi saat ini maupun prospek masa mendatang.

3. PT. Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah (Bank Jateng)

3.1. Informasi Umum PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah

a. Sejarah Pendirian PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah

Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah pertama kali didirikan di Semarang berdasarkan Surat Persetujuan Menteri Pemerintah Umum & Otonomi Daerah No. DU 57/1/35 tanggal 13 Maret 1963 dan ijin usaha dari Menteri Urusan Bank Sentral No. 4/Kep/MUBS/63 tanggal 14 Maret 1963 sebagai landasan operasional Jawa Tengah. Operasional pertama dimulai pada tanggal 6 April 1963 dengan menempati Gedung Bapindo, Jl. Pahlawan No. 3 Semarang sebagai Kantor Pusat.

Bank yang sahamnya dimiliki oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten / Kota se Jawa Tengah ini sempat mengalami beberapa kali perubahan bentuk badan usaha. Pada tahun 1969 melalui Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah No. 3 Tahun 1969, menetapkan Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah sebagai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Kemudian melalui Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah No. 1 Tahun 1993, status badan usaha Bank berubah menjadi Perusahaan Daerah (Perusda).

Sampai akhirnya pada tahun 1999, berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah No. 6 tahun 1998 dan akte pendirian No. 1 tanggal 1 Mei 1999 dan disahkan berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia No. C2.8223.HT.01.01 tahun 1999 tanggal 15 Mei 1999, Bank kemudian berubah menjadi Perseroan Terbatas. Pada tanggal 7 Mei 1999, PT. Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah mengikuti Program Rekapitalisasi Perbankan. Pada tanggal 7 Mei 2005, PT. Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah menyelesaikan program rekapitalisasi, disertai pembelian kembali kepemilikan saham yang dimiliki Pemerintah Pusat oleh Pemerintahan Provinsi Jawa Tengah dan Kabupaten / Kota se Jawa Tengah.

b. Maksud dan Tujuan Pembentukan PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah

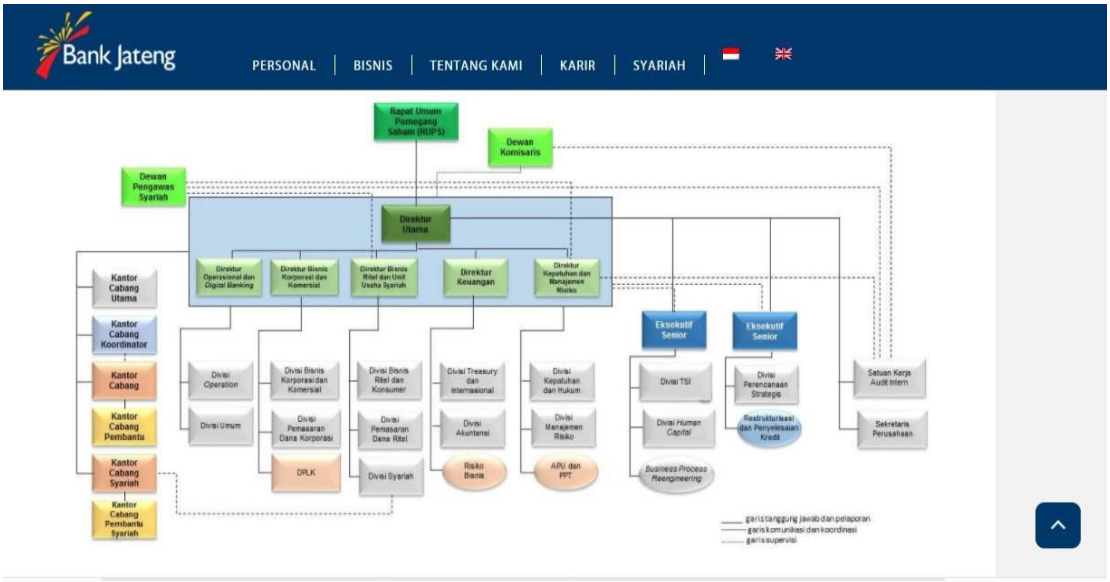
Tujuan pendirian PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah adalah untuk mengelola keuangan daerah yaitu sebagai pemegang Kas Daerah dan membantu meningkatkan ekonomi daerah dengan memberikan kredit kepada pengusaha kecil. Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah merupakan Bank milik Pemerintah Provinsi Jawa Tengah bersama-sama dengan Pemerintah Kota/Kabupaten Se-Jawa Tengah.

Adapun Visi dan Misi PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah adalah sebagai berikut:

- Visi: Bank terpercaya, menjadi kebanggaan masyarakat, mampu menunjang pembangunan daerah
- Misi:
  - ✓ Memberikan layanan prima didukung oleh kehandalan SDM dengan teknologi modern, serta jaringan luas.
  - ✓ Membangun budaya Bank dan mempertahankan Bank sehat.
  - ✓ Mendukung pertumbuhan ekonomi regional dengan mengutamakan kegiatan retail banking.
  - ✓ Meningkatkan kontribusi dan komitmen pemilik guna memperkokoh bank.

c. Struktur Organisasi Bank Jateng

Untuk mewujudkan visi dan misi tersebut maka struktur organisasi PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah adalah sebagai berikut:



Gambar 5. Struktur Organisasi PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah

Sumber:https://www.bankjateng.co.id/en/aboutus/corporation/general-information/organizational-structure/

d. Kinerja PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah

d.1. Kondisi Sumber Daya Manusia

Profil dan Komposisi Pegawai

Berdasarkan laporan tahunan PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah tahun 2020, hingga 31 Desember 2020, jumlah pegawai PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah berjumlah 6.266 orang. Jumlah tersebut mengalami kenaikan sebesar 1,46% dari jumlah tahun 2019 sebesar 6.176 orang. Jumlah tersebut telah memperhitungkan kebutuhan organisasi PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah saat ini, baik dari segi kebutuhan kompetensi maupun skill Sumber Daya manusia itu sendiri.

Tabel 16. Jumlah Sumber Daya Manusia 2016-2020

Jumlah Sumber Daya Manusia 2016-2020 (orang)				
2016	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
5.288	5.597	5.626	6.176	6.266

Sumber : Annual Report PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah, 2020

Komposisi Pegawai Berdasarkan Level Organisasi

Kategorisasi pegawai berdasarkan level organisasi ditujukan untuk menciptakan pembagian fungsi serta tanggung jawab yang berbeda sesuai dengan kebutuhan perusahaan di setiap divisi dan departemen. Adapun struktur organisasi PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah meliputi beberapa level jabatan, antara lain Kepala Divisi, Wakil Kepala Divisi/Pimpinan Cabang Koordinator, Kepala Seksi/Analis/Pemimpin Cabang Pembantu.

Tabel 17. Jumlah Pegawai Berdasarkan Level Organisasi

Level Organisasi	Tahun				
	2016	2017	2018	2019	2020
Eksekutif Senior	1	1	-	-	2
Kepala Divisi/Pemimpin Cabang Utama	15	18	15	21	18
Wakil Kepala Divisi/Pimpinan CabangKoordinator/Pemimpin Bidang Cabang Utama	13	24	18	18	16
Kepala Sub Divisi/Pimpinan Cabang/Pimpinan Bidang Cabang Koordinator	111	120	124	132	128
Wakil Kepala Sub Divisi/Wakil Pemimpin Cabang	90	92	90	78	75
Kepala Seksi/Analis/Pemimpin Cabang Pembantu	533	576	604	652	639
Jumlah Pegawai Level Eksekutif	763	831	851	901	878
Pegawai	4.525	4.766	4.775	5.275	5.388
Jumlah	6.051	6.428	6.477	7.077	7.144

Sumber: Laporan Tahunan Bank Jateng, 2020

Komposisi Pegawai Berdasarkan Tingkat Pendidikan

Komposisi pegawai PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah senantiasa memerhatikan tingkat pendidikan yang turut ditujukan untuk memenuhi peraturan ketenagakerjaan yang berlaku. Sampai dengan akhir tahun 2020, pegawai dengan tingkat pendidikan Sarjana (S1) memiliki jumlah terbanyak sebesar 3.451 orang. Hal ini didorong oleh faktor penguatan SDM yang dilakukan PT Bank Pembangunan

Daerah Jawa Tengah dalam menjaga konsistensi kualitas SDM setiap tahunnya.

Tabel 18. Jumlah Pegawai Berdasarkan Tingkat Pendidikan

Tingkat Pendidikan	Tahun				
	2016	2017	2018	2019	2020
Doktor	-	-	-	-	-
Pasca Sarjana	243	283	327	355	361
Sarjana	3.318	3.447	3.492	369	3.757
D3	265	218	193	377	348
SLTA	1.413	1.618	1.587	1.747	1.764
SLTP	24	18	14	13	13
SD	25	13	13	45	45
Jumlah	5.288	5.597	5.626	2.906	6.288

Sumber: Laporan Tahunan PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah, 2020

Komposisi Pegawai Berdasarkan Rentang Usia

Jumlah pegawai berdasarkan usia turut dipengaruhi oleh tingkat perputaran pegawai. Tingkat perputaran pegawai salah satunya ditentukan oleh penyelesaian masa jabatan. PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah dalam hal ini memiliki kebijakan untuk memberikan hak kepada pegawai untuk menjalani Masa Persiapan Pensiun (MPP) selama satu tahun sebelum memasuki usia pensiun (56 tahun). Keberadaan pegawai dengan usia produktif memengaruhi kinerja dan produktivitas PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah. Selama tahun 2020, pegawai PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah didominasi oleh pegawai berusia produktif, yaitu <30 tahun sebanyak 2.686 pegawai, yang diikuti oleh pegawai berusia 31-40 tahun sebanyak 1.885 orang.

Tabel 19. Jumlah Pegawai Berdasarkan Rentang Usia

Rentang Usia			< 30 tahun	31-40 tahun	41-50 tahun	> 50 tahun	Jumlah
Tahun	2016	Pria	1.676	662	915	304	3.557
		Wanita	1.024	297	300	110	1.731
		Jumlah	2.700	959	1.215	414	5.288
	2017	Pria	1.667	853	1.059	308	3.887
		Wanita	970	342	287	111	1.710
		Jumlah	2.637	1.195	1.346	419	5.597
	2018	Pria	1.636	945	995	337	3.913
Tahun		Wanita	918	396	275	124	1.713
		Jumlah	2.554	1.341	1.270	461	5.626
	2019	Pria	1.481	1.376	850	406	4.113
		Wanita	1.041	630	271	139	2.081
		Jumlah	2.522	2.006	1.121	545	6.194
	2020	Pria	1.585	1.287	823	468	4.163
		Wanita	1.101	598	253	151	2.103
		Jumlah	2.686	1.885	1.076	619	6.266

Sumber: Laporan Tahunan PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah, 2020

Komposisi Pegawai Berdasarkan Jenis Kelamin

Dalam rangka mewujudkan komitmen PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah dalam menjunjung prinsip kesetaraan gender, PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah menerapkan pemberian hak dan kesempatan yang sama baik untuk pria maupun wanita. Pada tahun 2020, jumlah pegawai pria adalah sebanyak 4.163 orang, naik dari tahun 2019 sebanyak 4.095 orang. Sedangkan pegawai wanita di tahun 2020 berjumlah 2.103 orang, turun dari tahun 2019 sebanyak 2.081 pegawai. Adapun perbandingan antara jumlah pegawai laki-laki dan perempuan tahun 2020 adalah 66 : 33, sama dengan tahun sebelumnya.

Tabel 20. Jumlah Pegawai Berdasarkan Jenis Kelamin

Jenis Kelamin	Tahun				
	2016	2017	2018	2019	2020
Pria	3.557	3.887	3.913	4.095	4.163
Wanita	1.731	1.710	1.713	2.081	2.103
Jumlah	5.288	5.597	5.626	6.176	6.266

Sumber: Laporan Tahunan PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah, 2020

d.2. Kondisi Operasional

Ringkasan kondisi operasional PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah yang meliputi produk dan jasa layanan serta jumlah kantor ditampilkan pada tabel berikut:

Tabel 21. Kondisi Operasional

Uraian	2016	2017	2018	2019	2020
KINERJA SEGMEN					
Produk Simpanan	55.007.803	46.580.704	42.805.076	41.954.540	35.877.921
Tabungan	19.860.510	18.666.226	16.643.594	14.933.474	12.938.900
Deposito Berjangka	25.078.250	17.678.352	16.833.591	17.116.598	13.600.243
Giro	10.069.043	10.236.125	9.327.891	9.904.468	9.338.778
Produk Kredit	49.021.326	47.919.280	45.332.159	42.072.866	35.877.502
Kredit Konsumtif	32.771.604	31.172.017	27.885.678	27.384.650	25.038.529
Kredit Produktif	16.249.722	16.747.263	17.446.481	14.688.236	1.297.736
Produk Simpanan Syariah	3.968.481	2.722.371	386.624	2.682.433	2.168.479
Produk Pembiayaan Syariah	2.812.824	3.010.215	2.765.006	2.191.564	1.297.736
KINERJA SEGMEN JASA PERBANKAN LAINNYA					
Layana Jasa	339.339	283.259	316.898	303.032	247.239
Skor GCG	2,06	2,12	2,10	2,05	2,13
Jumlah SDM	6.266	6.176	5.626	5.597	4.974
JARINGAN KERJA					
Kantor Pusat	1	1	1	1	1

Tabel 22. Kondisi Operasional (lanjutan)

Uraian	2016	2017	2018	2019	2020
JARINGAN KERJA					
Kantor Cabang	42	42	41	36	36
Kantor Cabang Pembantu (KCP)	139	138	135	131	124
Kantor Kas	186	179	166	163	160
Payment Point	310	324	301	305	295
ATM & CDM	959	928	926	726	536
Laku Pandai	1489	653	587	557	517
***angka telah memperhitungan CKPN dan Syariah**					

Sumber: Laporan Tahunan PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah, 2020

Tinjauan Operasional Segmen Usaha

Kegiatan operasional PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah dijalankan sesuai dengan Anggaran Dasar Perusahaan dengan menyediakan produk dan jasa yang meliputi penghimpunan dana (Dana Pihak Ketiga), penyaluran dana (Pembiayaan/Kredit) dan layanan untuk transaksi dalam dan luar negeri serta jasa lainnya yang terbagi menjadi 3 (tiga) segmen utama, yaitu: Perbankan Konvensional, Perbankan Syariah dan Layanan Jasa Konvensional. Melalui ketiga segmen usaha tersebut, PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah giat meluncurkan inovasi dan strategi bisnis yang dapat memperkuat posisi PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah dalam memenuhi kebutuhan dan ekspektasi nasabah.

Perbankan Konvensional

Produk dan Layanan Perbankan Konvensional

PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah secara intensif meluncurkan pengembangan produk dan jasa Perbankan Konvensional untuk meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan kepada para nasabah. Inisiatif mandiri PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah

untuk terus berinovasi didorong oleh semakin banyaknya pilihan produk dan layanan yang ditawarkan oleh industri perbankan nasional. Melalui Perbankan Konvensional, PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah menawarkan produk dan layanan berupa Dana Pihak Ketiga dan Pembiayaan.

Produktivitas Perbankan Konvensional

Tahun 2020

Dana Pihak Ketiga

Dana Pihak Ketiga merupakan dana yang berhasil dihimpun oleh PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah dari para nasabah baik sebagai individu, badan usaha, pemerintah, rumah tangga, koperasi dan yayasan. Jumlah penghimpunan Dana Pihak Ketiga dapat berupa Rupiah maupun valuta asing. PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah memiliki produk-produk strategis dalam menghimpun Dana Pihak Ketiga, antara lain: Tabungan, Deposito Berjangka dan Giro.

Tabel 23. Penghimpunan Dana Pihak Ketiga Segmen Konvensional

Penghimpunan Dana Pihak Ketiga Segmen perbankan Konvensional Tahun 2019-2020				
(dalam jutaan Rupiah)				
Uraian	**2020**	**2019**	**Pertumbuhan**	
			Nominal	**%**
Tabungan	19.860.509	18.666.227	1.194.282	6,4
Deposito Berjangka	25.078.250	17.678.352	7.399.898	41,86
Giro	10.069.043	10.236.125	-167.082	-1,63
Jumlah	55.007.803	46.580.704	8.427.099	18,09

Sumber: Laporan Tahunan PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah, 2020

Di tahun 2020, PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah berhasil menghimpun Dana Pihak Ketiga dari segmen Perbankan Konvensional sebesar Rp55.007,80 miliar, meningkat sebesar Rp8.427,10 miliar atau 18,09% bila dibandingkan tahun 2019 sebesar Rp46.580,70 miliar. Kenaikan tersebut terutama disebabkan oleh kenaikan pada penyimpanan dalam bentuk Deposito Berjangka yang naik sebesar

Rp7.399,90 miliar atau 41,86%. Selain itu, jumlah Tabungan juga mencatatkan kenaikan sebesar Rp1.194,28 miliar atau 6,40%. Dari segi persentase produk Deposito Berjangka memberikan kontribusi terbesar di tahun 2020 di angka 45,59% dan diikuti oleh Tabungan dan Giro dengan persentase kontribusi masing-masing sebesar 36,10% dan 18,30%.

Dari segi jumlah nasabah, melalui segmen Perbankan Konvensional, PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah mencatatkan penurunan nasabah sebanyak 443.634 nasabah, atau 17,54% di tahun 2020 bila dibandingkan dengan tahun 2020 sebanyak 2.528.459 nasabah. Penurunan tersebut disebabkan oleh sistem penutupan otomatis yang dikarenakan rekening pasif/dormant. Tabungan Sampai dengan akhir tahun 2020, PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah berhasil menghimpun dana Tabungan sebesar Rp19.860,51 miliar,naik Rp1.194,28 miliar atau 6,40% bila dibandingkan tahun 2019 sebesar Rp18.666,23 miliar. Peningkatan tersebut terutama disebabkan oleh naiknya Tabungan Bima dan Tabungan Hiprada.

Grafik di bawah ini menggambarkan ikhtisar kondisi operasional PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah selama tahun 2020.

Tabel 24. Ikhtisar Operasional

IKHTISAR OPERASIONAL (dalam juta rupiah)						
	2016	2017	2018	2019	2020	RATE
Jumlah produk simpanan segmen konvensional	35.877.921	41.956.540	42.805.076	46.580.704	55.007.803	18,09%
Jumlah Produk Kredit segmen konvensional	35.877	42.449.351	45.332.159	47.919.280	49.021.326	2,30%
Jumlah Produk Simpanan Segmen Syariah	2.168.479	2.682.433	236.624	2.722.371	3.968.481	45,77%
Jumlah Produk Pembiayaan Segmen Syariah	1.297.736	2.191.564	2.765.047	3.010.215	2.812.824	-6,56%
Jumlah Layanan Jasa	247.239	303.032	316.898	283.259	339.339	19,80%
Skor GCG	2	2	2	2	2	-2,83%
Jumlah SDM	5.288	5.597	5.626	6.176	6.266	1,46%

d.3. Kondisi Keuangan

Berikut ini merupakan ikhtisar data keuangan 5 tahun terakhir berdasarkan publikasi laporan tahunan tahun 2020:

Tabel 25. Kondisi Keuangan PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah

Uraian	2020	2019	2018	2017	2016
POSISI KEUANGAN					
Jumlah Aset	**73.106.134**	**71.860.453**	**66.844.677**	**61.466.427**	**51.245.700**
Aset Produktif	67.749.156	65.245.456	59.716.863	51.616.056	46.439.293
Kredit yang diberikan	49.021.326	47.919.280	45.332.159	42.072.886	35.877.502
Efek-efek	12.068.106	10.950.122	8.870.501	6.045.562	2.550.533
Jumlah Liabilitas	**65.042.465**	**64.003.629**	**60.017.840**	**54.816.028**	**45.653.518**
Simpanan Nasabah	58.976.283	49.303.075	45.191.700	44.636.973	38.046.401
Pinjaman yang diterima	438.096	2.345.201	3.649.906	2.473.196	2.066.520
Jumlah Ekuitas	**8.063.669**	**7.856.824**	**6.826.837**	**6.650.399**	**5.592.182**
Modal kerja Bersih	-	-	-	-	-
Investasi pada Entitas Lain	-	-	-	-	-

Tabel 26. Kondisi Keuangan PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah (lanjutan)

Uraian	2020	2019	2018	2017	2016
LABA RUGI					
Pendapatan Bunga dan Syariah	6.673.352	6.753.743	6.313.999	5.924.570	5.304.605
Beban Bunga dan Bagi Hasil Syariah	2.718.255	3.070.280	2.490.602	2.579.872	2.231.995
Pendapatan Bunga Bersih	**3.995.097**	**3.683.463**	**3.823.397**	**3.344.698**	**3.072.610**
Pendapatan Operasional Lainnya	475.017	361.640	365.272	429.851	247.292
Beban Operasional Lainnya	2.314.513	2.205.824	2.209.690	2.019.607	1.837.932
Laba Operasional	**1.492.090**	**1.376.711**	**1.745.156**	**1.614.145**	**1.341.154**
Pendapatan (Beban) Non Operasional	48.390	- 25.206	- 11.391	32.458	1.720
Laba Sebelum Pajak Penghasilan	**1.540.480**	**1.351.504**	**1.733.765**	**1.646.603**	**1.342.873**
Beban Pajak Penghasilan	418.251	297.846	484.632	455.106	362.104

*angka telah memperhitungkan CKPN

Secara umum kondisi keuangan PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah selama tahun 2020 menunjukkan hasil yang baik, yang ditunjukkan dengan kenaikan laba bersih dibandingkan tahun sebelumnya. Demikian pula kondisi permodalan (rasio CAR) mengalami peningkatan dibandingkan tahun 2020. Meskipun demikian terdapat kenaikan NPL yang diduga berkaitan dengan efek pandemi COVID. Demikian juga penurunan LDR sebagai indikator melambatnya penyaluran kredit.

Sementara itu, kinerja keuangan PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah per Maret 2021 menunjukkan trend positif di mana sset tercapai sebesar Rp82,07 T (tercapai 105,93%) dan tumbuh 15,66% (yoy). Pencapaian ini ditopang oleh DPK sebesar Rp68,70 T (tercapai 106,74%), tumbuh 23,25% (yoy). Capaian DPK didominasi simpanan berjangka (tercapai 117,81% (Rp33,77 T)), disusul oleh Tabungan (tercapai 93,34% (Rp20,45 T)) dan Giro (tercapai 105,03% (Rp14,47 T)).

Penyaluran kredit tercapai sebesar Rp51,30 T (tercapai 100,33%), tumbuh 4,99% (yoy), didominasi oleh kredit konvensional (tercapai Rp48,51 T (100,38%), tumbuh 5,66%) dan pembiayaan syariah (tercapai Rp2,78 T (99,55%), tumbuh negatif -5,44%). Pertumbuhan DPK dan penyaluran kredit menghasilkan pencapaian Laba Usaha sebesar Rp549 M (127,67%). Di samping itu, semua rasio keuangan tetap terjaga sesuai ketentuan otoritas jasa keuangan.

Tabel 27. Tabel Rasio Keuangan

INDIKATOR	Maret	Desember	Februari	Maret				
	2020	2019	2021	Rencana	Realisasi	Penc (%)	YOY (%)	YTM (%)
Total Aset	**70,96**	**73,106**	**76,398**	**77,484**	**82,026**	**105,86**	**15,59**	**12,2**
Dana Pihak Ketiga	**55,741**	**58,976**	**63,119**	**64,36**	**68,699**	**106,74**	**23,25**	**16,49**
Giro	12,553	10,346	12,946	13,78	14,473	105,03	15,3	39,89
Tabungan	17,945	21,262	19,729	21,915	20,454	93,34	13,99	-3,8
Simpanan Berjangka	25,244	27,369	30,444	28,666	33,772	117,81	33,78	23,39
Total Kredit	**48,858**	**51,106**	**50,939**	**51,128**	**51,298**	**100,33**	**4,99**	**0,37**
Konvensional	45,915	48, 293	48,185	48,333	48,515	100,38	5,66	0,46
Pembangunan Syariah	2,943	2,813	2,754	2,795	2,782	99,55	-5,44	-1,08
Hasil Usaha								
Pendapatan	1,819	7,336	1,159	1,887	1,817	96,28	-0,14	
Biaya	1,508	5,796	929	1,457	1,268	87,01	-15,9	
Laba Usaha	**312**	**1540**	**230**	**430**	**549**	**549**	**127,67**	**76,12**

Tabel 28. Tabel Rasio Keuangan (lanjutan)

INDIKATOR	Maret	Desember	Februari	Maret (2021)				
	2020	2019	2021	Rencana	Realisasi	Penc (%)	YOY (%)	YTM (%)
CAR	17,91	19,7	17,65	19,18	18,67	-0,51	0,76	-1,03
NPL (Gross)	3,56	3,52	3,55	2,97	3,62	0,65	0,06	0,1
ROA	1,74	2,03	1,86	2,24	2,86	0,62	1,12	0,83
ROE	13,58	16,44	15,41	17,27	24,42	7,15	10,84	7,89
NIM	5,84	5,72	5,54	5,99	5,74	-0,25	-0,1	0,02
BOPO	82,9	79,44	80,37	75,07	69,72	-5,35	-13,18	-9,72
LDR	87,65	86,66	80,7	79,44	74,67	-4,77	-12,98	-11,98
CASA	54,71	53,59	51,77	55,46	50,84	-4,62	-3,87	-2,75

e. Persoalan yang Dihadapi PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah

Berdasarkan bahan presentasi Kepala PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah Cabang Salatiga yang disampaikan pada Rapat Pembahasan Penyertaan Modal Pemerintah Kota Salatiga pada tanggal 6 Juli 2021, disebutkan bahwa tambahan modal diperlukan PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah karena adanya:

1. Tantangan Regulasi Perbankan Menuntut Adanya Peningkatan Modal
   a. Kewajiban Penyediaan Modal Minimum Bank Umum
   b. Pengaturan Bisnis berdasarkan Modal Inti yang Dimiliki
   c. Penerapan PSAK 71 sebagai pengganti PSAK 50/55

2. Tantangan Bisnis Perbankan yang Semakin Berkembang
   a. Kewajiban Penyaluran Kredit dan Pembiayaan Produktif
   b. Produk dan Layanan Perbankan yang semakin berkembang

   Kajian lingkungan eksternal menunjukkan bahwa kompetensi SDM dan implementasi teknologi terkini serta pengelolaan risiko menjadi tantangan pengelolaan PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah. Pemenuhan regulasi berkaitan dengan kecukupan modal minimal berpotensi mengarahkan dilakukannya penawaran saham perdana (IPO) kepada publik atas saham bank Jateng. Jika hal ini terjadi maka kepemilikan saham Pemkot

Salatiga berpotensi terdilusi sehingga dividen yang diharapkan diterima dari PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah sebagai salah satu sumber PAD akan menurun.

3.2. Kajian Terhadap Penyertaan Modal PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah yang akan Diatur dalam Perda terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Aspek Keuangan Daerah

Penyertaan modal Pemerintah Kota Salatiga pada PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah untuk saat ini merupakan bersifat minoritas, dibandingkan dengan pemerintah Kabupaten/Kota lain dan pemerintah provinsi. Dalam hal ini, Pemerintah Kota Salatiga tidak memiliki hak suara yang cukup untuk mengendalikan bisnis PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah. Penyertaan Pemerintah Kota Salatiga pada PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah paling tidak memiliki dua posisi strategis, yakni sumber PAD dan wujud gotong royong bersama pemerintah Kabupaten/Kota lain dan pemerintah Provinsi untuk berkontribusi memperkuat bank milik daerah.

Hal yang unik dalam bisnis PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah dibandingkan PDAM dan PDAU adalah ketatnya regulasi yang mengatur operasi perbankan termasuk Bank Jateng. Hal ini tidak dapat dipungkiri dapat membawa konsekuensi tertentu kepada Pemerintah Kota Salatiga sebagai pemegang saham. Ketatnya regulasi ini perlu menjadi perhatian, sebab kepatuhan pada peraturan menjadi elemen yang sangat penting bagi bisnis perbankan. Ketidakpatuhan pada peraturan akan berdampak buruk pada kelangsungan usaha perbankan. Oleh sebab itu, pemenuhan konsekuensi pemilik dalam rangka mendukung kepatuhan pada peraturan seharusnya menjadi komitmen pemegang saham. Meskipun demikian, bisnis PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah tentu tidak lepas dari fungsi ekonomi untuk meningkatkan PAD.

Berdasarkan uraian diatas, maka prinsip utama keputusan penyertaan modal pada PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah paling tidak didasarkan pada beberapa hal berikut ini:

a. Pemenuhan regulasi

   Operasi PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah sangat erat dengan pengendalian regulasi. Oleh sebab itu, penyertaan modal Pemerintah Kota Salatiga pada PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah dengan latar belakang kepatuhan pada peraturan menjadi esensial dalam mempertahankan keberlangsungan usaha PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah.

b. Kinerja keuangan masa lalu

   Histori atas kinerja keuangan masa lalu dapat menjadi salah satu dasar proyeksi di masa mendatang serta mengevaluasi kecakapan manajemen. Histori yang menunjukkan kinerja baik dan menunjukkan tren positif dapat menjadi indikasi kelayakan penempatan modal pada PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah.

c. Prospek bisnis masa depan dan kesinambungan

   PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah beroperasi di sektor keuangan, yang merupakan salah satu sektor yang perlu menempatkan inovasi untuk dapat mempertahankan kesinambungan usahanya. Analisis pasar serta penelahaan atas rencana bisnis PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah dapat menjadi informasi yang berharga untuk evaluasi kelayakan investasi.

d. Kompetensi SDM

   Keberadaan SDM yang berkompeten dapat menjadi tumpuan harapan kelayakan penempatan modal. Kecakapan SDM PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah dapat menjadi faktor yang dipertimbangkan untuk mengevaluasi kemampuan SDM yang ada untuk mengeksekusi proyek investasi dengan efektif.

e. Tata Pamong

   Kesehatan tata kelola PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah menjadi salah satu faktor yang dapat meyakinkan Pemerintah Kota Salatiga memiliki keyakinan untuk mempercayakan modal untuk disertakan dan dikelola.

3.3. Implikasi Penerapan Peraturan Daerah

3.3.1. Tahap Kelayakan Penyertaan Modal

Keputusan penyertaan modal Pemerintah Kota Salatiga di PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah paling tidak didasari oleh dua motif kepentingan terkait perolehan bagian laba sebagai sumber PAD, serta wujud kebersamaan dengan pemerintah daerah di wilayah Jawa Tengah untuk membangun bank kebanggaan masyarakat. Kedua misi ini tentu saja perlu untuk menjiwai seluruh tahapan pengelolaan usaha, termasuk dalam pengambilan keputusan penyertaan modal.

Pemerintah Kota Salatiga sebagai salah satu pemegang saham minoritas, paling tidak mempertimbangkan beberapa hal berikut ini sebagai dasar pengambilan keputusan penyertaan modalnya:

1. Analisis biaya-manfaat

   Pemerintah Kota Salatiga mempertimbangkan kesesuaian antara biaya dan manfaat dari penyertaan modal pada PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah. Pengorbanan dalam keputusan investasi adalah sejumlah dana yang harus ditempatkan. Adapun manfaat yang diperoleh dari penempatan modal tersebut adalah imbal hasil yang diterima sebagai sumber PAD, serta kontribusi daerah dalam memperkuat PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah sebagai bank milik bersama. Imbal hasil merupakan manfaat yang dapat dikuantifikasi dan diukur. Namun demikian aspek peran dalam kebersamaan dengan daerah lain untuk memperkuat PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah merupakan manfaat yang tidak dapat dikuantifikasi atau diukur. Dengan demikian, selain pertimbangan biaya manfaat yang bersifat kuantitatif, diperlukan juga kebijakan pemerintah yang mempertimbangkan tersebut diatas.

2. Kesepadanan imbal hasil dengan risiko

   Penyertaan pada proyek investasi komersial akan berfokus pada bagi hasil dibandingkan dengan risiko yang mungkin timbul. Pemerintah Kota Salatiga perlu melakukan analisis kesepadanan antara imbal

hasil dan risiko dari suatu proyek investasi. Apabila imbal hasil yang diperoleh adalah lebih besar dari tingkat risiko suatu proyek (dianalisis dengan profitabilitas), maka penyertaan modal pada suatu proyek akan layak dijalankan (dapat didekati dengan konsep *Capital Asset Pricing Model*).

3. Analisis skenario berdasarkan faktor risiko

   Dalam bagian ini, Pemerintah Kota Salatiga melakukan analisis atas berbagai kemungkinan yang timbul pada penempatan modal di PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah jika berbagai faktor risiko terjadi. Hasil penelaahan ini menjadi salah satu input untuk menilai kelayakan penempatan modal.

Masih mengacu pada Barshop (2016)[20], evaluasi kelayakan penyertaan modal pada PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah didasarkan pada tiga tahap evaluasi berlapis, yaitu *asses, select* dan *define*.

1. Asses

Seperti halnya pada PDAM dan PDAU, tahapan ini dilakukan oleh tim teknis untuk menganalisis potensi, analisis portofolio dan analisis risiko. Dalam tahap *assessment* ini, tim teknis perlu dibentuk sebagai tim independen untuk memberikan penilaian yang objektif meliputi kelayakan penyertaan modal, serta kondisi-kondisi pentahapan penempatan dananya. Analisis teknis mengenai kelayakan penempatan modal pada PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah ini paling tidak mengikuti daftar periksa (*checklist*) berikut ini, yang merupakan komponen analisis kelayakan investasi.

[20] Barshop, Paul. 2016. *Capital Projects.* Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons

Tabel 29. Identifikasi resiko dalam penyertaan modal perbankan

No	Faktor Risiko	Keterangan
1	Kepemilikan bank	Kepemilikan mayoritas memiliki kendali lebih besar dibandingkan kepemilikan minoritas
2	Ukuran	Bank berukuran besar (modal besar) berpotensi menghasilkan laba lebih besar dibandingkan bank berukuran kecil
3	Analisis industri perbankan	-Persaingan saat ini dan masa depan -Pertumbuhan pasar -Kebutuhan investasi modal -Kaitan terhadap siklus ekonomi -Perubahan teknologi -Nilai sosial -Serikat pekerja
4	Faktor ekonomi domestik	Tingkat suku bunga Inflasi Siklus ekonomi Nilai tukar Risiko politik
5	Faktor kelembagaan dan legislasi	Likuidasi Kebangkrutan Kesulitan keuangan UU Cipta Kerja
6	Faktor Teknologi	Update Akurasi Ketepatan waktu
7	Faktor Politik	Ideologi negara Trend politik internasional Kestabilan pemerintahan
8	Faktor Sosial	Distribusi penduduk Pertumbuhan penduduk Urbanisasi Religiositas Tingkat pendidikan
9	Faktor Hukum	Sistem Hukum

Sumber : Cronje dan Atahau, dengan penyesuaian (2017)

2. *Select*

Pada tahapan ini, Walikota akan menggunakan hasil penelaahan tim teknis untuk merumuskan simpulan bahwa apakah suatu proyek penyertaan modal baik untuk dilakukan atau tidak. Penelaahan dilakukan Walikota dengan pertimbangan selain

utamanya pada hasil laba yang akan berkontribusi bagi PAD, namun juga kesesuaian dengan rencana strategis pemerintah daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah/Panjang daerah. Termasuk dalam rencana strategis ini adalah terkait kebersamaan dengan daerah lain dalam memperkuat Bank Jateng.

3. *Define*

   Proposal penyertaan modal pada PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah yang dinilai baik untuk dilakuakan dalam dua lapisan evaluasi sebelumnya selanjutnya akan dianggarkan dalam APBD. Dalam hal ini, DPRD akan melakukan evaluasi lebih lanjut tentang kelayakan penyertaan modalnya.

Simpulan akhir dari tahapan ketiga lapisan evaluasi kelayakan penemaptan modal ini adalah menyetujui (*approve*), mengubah rencana proyek (*recycle*), membatalkan (*cancel*), ataupun menunda (*hold*). Apabila penyertaan modal akan dieksekusi, maka perlu selanjutnya dilakukan pengawasan terhadap penempatan kas pada PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah. Untuk memastikan target-target dari rencana bisnis dapat terpenuhi, maka perlu direncanakan prosedur dan *budget calendar* penempatannya. Adapun *budget calendar* mengatur tentang pemilihan waktu penempatan, apakah sekaligus atau bertahap.

3.3.2. Tahap Monitoring Penyertaan Modal

Post-completion audit (PCA) juga perlu dilakukan oleh Pemerintah Kota Salatiga setelah penempatan modal pada Bank Jateng. Namun implementasinya memang tidak dapat seintensif seperti PCA pada PDAM dan PDAU, sebab kepemilikan Pemerintah Kota Salatiga pada PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah relatif kecil (pemegang saham minoritas). Untuk itu, mekanisme yang dapat dilakukan sebagai implementasi PCA dalam konteks di PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah adalah melalui pelaporan dan rapat. PT Bank

Pembangunan Daerah Jawa Tengah terikat oleh regulasi, salah satunya wajib menerbitkan berbagai **laporan** (triwulan, semester, tahunan dan laporan Sustainabilitas). Selain itu sebagai pemegang saham, Pemerintah Kota Salatiga juga memiliki hak untuk hadir dalam rapat-rapat (RUPS, maupun rapat koordinasi lainnya). Baik melalui laporan dan rapat-rapat, Pemerintah Kota Salatiga dapat mengkonfirmasi pentahapan proyek investasi yang sebelumnya sudah disahkan. Hasil dari penelaahan informasi pada tahapan monitoring ini dapat saja memutuskan untuk menambah setoran modal, atau justru melakukan penarikan penyertaan.

3.3.3. Tahap Pengembangan atau Pelepasan Penyertaan Modal

Hasil dari monitoring pada PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah dapat ditindaklanjuti dengan keputusan baik ekspansi maupun penciutan:

1. Ekspansi: Merger dan Akuisisi

   Dalam hal PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah melakukan penawaran umum perdana (*Initial Public Offering*) dalam rangka penguatan modal maka penyertaan modal Pemkot akan terdilusi. Posisi sebagai pemegang saham minoritas berkonsekuensi pada tidak dimilikinya kendali atas keputusan pembagian deviden sebagai kompensasi atas penyertaan modal yang dimiliki.

2. Penciutan: divestasi

   Apabila Pemerintah Kota Salatiga tidak lagi menilai imbal hasil penyertaan modal pada PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah akan sesuai dengan ekspektasi, ataupun dinilai tidak lagi sesuai dengan RPJMD/RPJPD, maka dapat saja dilakukan divestasi dengan mengurangi kepemilikan Pemerintah Kota Salatiga pada PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah

BAB III
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

Pada Bab ini mengemukakan beberapa hal yang menjadi dasar atau landasan dalam melakukan proses penyertaan modal pada tiga BUMD, yaitu Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Salatiga, Perusahaan Daerah Aneka Usaha (PDAU), dan PT PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah (Bank Jateng), yang meliputi tiga aspek yaitu: aspek filosofis, Sosiologis, dan Yuridis.

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis rancangan peraturan daerah tentang Penyertaan Modal Badan Usaha Milik Daerah yaitu:

1. Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*), khususnya sila kelima "keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Pemaknaan lain terhadap sila kelima tersebut yaitu "kesejahteraan sosial atau kesejahteraan umum", yang berarti bahwa negara (melalui instrumen pemerintah pusat dan pemerintahan daerah) berkewajiban dan bertanggungjawab mewujudkan kesejahteraan umum atau keadilan sosial bagi rakyat melalui kegiatan pembangunan secara menyeluruh dan terencana.
2. Pembukaan UUD 1945, khususnya alinea keempat yang secara tersurat menguraikan tujuan pembentukan negara Indonesia, yaitu "... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial ..."
3. Batang tubuh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 33, yang memuat hakekat dari Penyertaan Modal Badan Usaha Milik Daerah, yaitu bahwa kekayaan alam dikuasai dan dimanfaatkan oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kaidah tersebut memberi wewenang kepada negara (melalui instrumen

pemerintah pusat dan pemerintahan daerah) untuk menguasai (bukan memiliki atas kekayaan alam), demi kesejahteraan rakyat.

4. Otonomi daerah yang memperoleh pengakuan konstitusional dalam Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bermaksud mendekatkan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat, yang pada gilirannya bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Instrumen untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yaitu dengan kegiatan pembangunan secara terencana, menyeluruh, dan terpadu. Oleh karenanya, menjadi tanggung jawab pemerintahan daerah bersama rakyat untuk melaksanakan pembangunan, termasuk pula dalam pembangunan ekonomi daerah.
5. Upaya percepatan pembangunan ekonomi daerah dilakukan melalui pengembangan dan peningkatan salah satu yang dapat dilakukan adalah dengan Penyertaan Modal Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka mengolah serta mamanfaatkan potensi ekonomi menjadi kekuatan ekonomi riil.
6. Dalam upaya menggerakkan dan mempercepat perekonomian daerah, sehingga dapat memberikan kontribusi bagi pembangunan daerah, diperlukan langkah-langkah dari Pemerintah Daerah untuk menambah sumber pendapatan daerah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi sehingga pembangunan dapat berkembang dengan baik. Untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah sekaligus sebagai sumber pendapatan daerah salah satunya dengan melakukan Penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

B. Landasan Sosiologis

Pembentukan rancangan peraturan daerah tentang Penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) memiliki landasan sosiologis sebagai berikut:

1. Aktivitas pembangunan di Kota Salatiga telah berlangsung sejak pembentukan daerah tersebut. Salah satu dimensi pembangunan yaitu pembangunan ekonomi, khususnya kegiatan Penyertaan. Kondisi

penyertaan modal yang aman dan berkembang akan menciptakan kegiatan ekonomi yang dinamis, yang akan memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

2. Untuk mewujudkan kondisi penyertaan modal yang yang aman dan berkembang antara lain dapat dilakukan dalam bentuk penyusunan regulasi. Dengan regulasi, aspek-aspek penting dalam penyertaan modal dapat diatur, dan berbagai kepentingan yang terkait dengan penyertaan modal dapat diseimbangkan dan diharmonisasikan. Di atas semua itu, keberadaan regulasi tentang penyertaan modal dapat memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemilik modal untuk menanamkan modal serta dalam menjalankan usaha.
3. Regulasi tentang penyertaan modal menjadi penting bagi daerah karena akan bersinggungan dengan aktivitas lainnya seperti penciptaan lapangan kerja, penyerapan tenaga kerja, peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) dan pertumbuhan ekonomi daerah.
4. Dalam era otonomi daerah, pemerintahan daerah memiliki keleluasaan menjalankan aktivitasnya, termasuk keleluasaan membentuk regulasi. Terkait hal tersebut, dalam bidang penyertaan modal, hingga lingkup tertentu pemerintah daerah juga memiliki kewenangan pengelolaan. Ketiadaan perda yang komprehensif di bidang penyertaan modal tentu saja menjadi kondisi yang kurang menguntungkan, karena belum adanya kepastian hukum dalam kegiatan penyertaan modal di Kota Salatiga. Kepastian hukum menjadi salah satu faktor utama yang menjadi pertimbangan dalam menentukan keputusan apakah penyertaan modal perlu dilakukan atau tidak. Bagi memilik modal kepastian hukum menjadi penting di dalam memberikan kejelasan hak, kewajiban dan tanggung jawab.

Terkait dengan langkah pemerintah daerah dengan melakukan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), ada 2 sisi yang turut mendorong terwujudnya hal ini. Pada sisi masyarakat, mereka mengharapkan terjadinya perbaikan dan peningkatan layanan pemerintah

daerah. Ketika masyarakat beranggapan bahwa pelayanan pemerintah tidak efektif, lamban, diskriminatif, mahal, dan sulit diakses, berarti telah terjadi kesalahan serius dalam pengelolaan pemerintahan sehingga perlu segera memerlukan tindakan koreksi. Pada sisi pemerintah daerah, berdasarkan arah pengembangan pembangunan daerah (baik jangka menengah dan jangka panjang) patut memperhatikan keberlangsungan agar penyertaan modal dapat memberikan kontribusi dalam mensejahterakan masyarakat serta perusahaan daerah dapat berkembang dengan baik. Penyertaan Modal pada BUMD yang dikelola secara optimal akan menjadi salah satu sumber pendapatan daerah, seiring hal itu BUMD akan berkembang lebih maju, mandiri dan profesional sehingga dapat berperan aktif, baik dalam menjalankan fungsi dan tugasnya maupun sebagai kekuatan perekonomian daerah.

C. Landasan Juridis

Landasan juridis formal pengaturan penyertaan modal daerah dapat diidentifikasi mulai dari tataran konstitusi (UUD NRI Tahun 1945) sampai pada tataran peraturan daerah. Pada tataran UUD NRI Tahun 1945, selain alinea keempat Pembukaan, juga pada batang tubuh, diantaranya Pasal 18 ayat 6 (Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan), dan Pasal 33 ayat 4 (Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional). Pada tataran perundang-undangan di bawah UUD NRI Tahun 1945, yang menjadi landasan pengaturan penyertaan modal Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), baik yang terkait langsung maupun tidak langsung, yaitu:

1. Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945)
2. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah

sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II Batang dengan Mengubah Undang–Undang Nomor 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Propinsi Jawa Tengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2757);

3. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851);
4. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438);
5. Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang–undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara RepublikIndonesia Nomor 5234);
6. Undang–Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara RepublikIndonesia Nomor 5494);
7. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 246, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5589), terakhir diubah dengan Undang Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

8. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air
9. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1950 tentang Penetapan mulai Berlakunya Undang-Undang 1950 Nomor 12, 13, 14 dan 15 dari Hal Pembentukan Daerahdaerah Kabupaten di Jawa Timur/Tengah/Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta;
10. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5887);
11. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199);
12. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2OI7 Tentang Badan Usaha Milik Daerah
13. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Tahun 2006 Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4609);
14. Peraturan Mentri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, tentang Pedoman Pengelolaan Barang daerah;
15. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 153 Tahun 2004 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Daerah yang dipisahkan;

BESARAN PENYERTAAN MODAL DAN ANALISIS PORTOFOLIO

1. ANALISIS KUANTITATIF ATAS KEPUTUSAN PENYERTAAN MODAL PADA BUMD

1.1. Analisis Kuantitatif atas Keputusan Penyertaan Modal pada PDAM

Analisis kuantitatif atas keputusan investasi di PDAM Kota Salatiga perlu didasarkan pada evaluasi atas biaya modal dan imbal hasil. Estimasi biaya modal pada PDAM Kota Salatiga dibuat dengan

pendekatan *cost of equity*, dimana PDAM Kota Salatiga beroperasi tanpa pendanaan dari hutang. Estimasi *cost of equity* pada PDAM Kota Salatiga menggunakan elemen imbal hasil obligasi pemerintah sebesar 7,14% sebagai proksi instrumen investasi bebas risiko, *equity risk premium* dan *default risk spread* Indonesia berdasarkan data Aswath Damodaran[21] sebagai proksi *risk premium*, serta *unlevered beta* pada industri utilitas (air) berdasarkan data Aswath Damodaran[22] sebagai proksi risiko beta bisnis PDAM. *Cost of equity* PDAM dikalkulasikan berdasarkan data terbaru tahun 2021, dan selanjutnya diproyeksikan dengan mengacu pada asumsi pertumbuhan bunga dari tahun 2015-2019 yang mengalami penurunan rata-rata 10,7% per tahun.

Tabel 30. Estimasi dan Proyeksi Cost of Equity PDAM

	Estimasi	Proyeksi		
	2021	2022	2023	2024
Risk Free Rate (Rf)	7.14%	6.37%	5.68%	5.07%
Risk Premiun Ekuitas (Rm)	5.98%	5.98%	5.98%	5.98%
Country Default Spread	1.57%	1.57%	1.57%	1.57%
Unlevered beta	0.58	0.58	0.58	0.58
Cost of Equity	**12.17%**	**11.40%**	**10.71%**	**10.10%**

Sumber: Data sekunder, diolah

Adapun imbal hasil penempatan modal (*Return on Equity*/ROE) pada PDAM Kota Salatiga dikalkulasikan berdasarkan kinerja aktual yang tercermin pada laporan keuangan. Proyeksi ROE dikalkulasikan berdasarkan proyeksi kinerja dan kondisi keuangan yang disusun oleh manajemen PDAM dalam dokumen rencana bisnisnya.

[21] http://www.stern.nyu.edu/~adamodar/pc/datasets/ctryprem.xlsx
[22] http://www.stern.nyu.edu/~adamodar/New_Home_Page/data.html

Tabel 31. Kalkulasi dan Proyeksi *Return on Equity* PDAM

Tahun		ROE
2015	Aktual	13.40%
2016	Aktual	10.93%
2017	Aktual	9.91%
2018	Aktual	10.33%
2019	Aktual	10.53%
2020	Aktual	11.05%
2021	Proyeksi	9.58%
2022	Proyeksi	8.44%
2023	Proyeksi	7.55%
2024	Proyeksi	7.25%

Sumber: Data sekunder, diolah

Manajemen PDAM telah menyusun rencana bisnis dengan proyeksi kebutuhan tambahan modal dari Pemerintah Kota Salatiga berjumlah Rp 17,35 Milyar sebagai berikut:

Tabel 32. Kebutuhan Investasi dalam Rencana Bisnis PDAM

Tahun	Tambahan Investasi (Jutaan)
2021	Rp. 4.109
2022	Rp. 4.570
2023	Rp. 4.600
2024	Rp. 4.078
Total	**Rp. 17.357**

Sumber: Data sekunder, diolah

Pada pelaksanaannya, penambahan modal disetor dapat saja dipenuhi 100% sesuai kebutuhan rencana bisnis, ataupun dengan pertimbangan tertentu dilakukan penyesuaian (tidak mencapai 100%). Berikut ini adalah gambaran penyertaan Pemerintah Kota Salatiga, ekuitas PDAM, biaya modal, serta imbal hasil setelah dilakukan penyertaan tambahan dengan skenario 100%, 75% dan 50%.

Tabel 33. Proyeksi Kondisi keuangan Paska Penempatan modal di PDAM

Tahun	Aktual 2020	Proyeksi 2021	2022	2023	2024
Penambahan Modal (Jutaan Rp)		4.109	4.570	4.600	4.078
Penyertaan 100% dari Proposal		4.109	4.570	4.600	4.078
Penyer aan Pem ot sete ah t k l	26.774	30.883	35.452	40.052	44.131
Total Ekuit s DAM set lah a P e	47.212	51.321	55.890	60.490	64.569
COE setelah penyertaan		6.246	6.372	6.482	6.523
Penyertaan 75% dari Proposal		0 3. 82	4 3. 27	4 3. 50	0 3. 59
Penyer aan Pem ot sete ah t k l	26.774	29.856	33.283	36.733	39.791
Total uitas P AM ete ah ek t D s l	47.212	50.294	53.721	57.171	60.229
COE setelah penyertaan		6.121	6.125	6.126	6.085
Penyertaan 50% dari Proposal		0 2. 54	2 2. 85	3 2. 00	0 2. 39
Penyer aan Pem ot sete ah t k l	26.774	28.828	31.113	33.413	35.452
Ekuitas DAM sete ah P l	47.212	49.266	51.551	53.851	55.890
COE setelah penyertaan		5.996	5.877	5.770	5.647

Sumber: Data sekunder, diolah

Tabel diatas menunjukkan proyeksi saldo penyertaan Pemerintah Kota Salatiga pada PDAM pada berbagai skenario penambahan modal. Perlu diketahui bahwa meskipun PDAM sepenuhnya dimiliki oleh Pemerintah Kota Salatiga, namun ekuitas PDAM juga terakumulasi dari cadangan dan laba ditahan pada tahun-tahun yang sudah lewat.

1.2. Analisis Kuantitatif atas Keputusan Penyertaan Modal pada PDAU

Analisis kuantitatif atas keputusan investasi di PDAU juga didasarkan pada evaluasi atas biaya modal dan imbal hasil. Sama seperti sebelumnya, estimasi biaya modal pada PDAU juga dibuat dengan

pendekatan *cost of equity*, karena PDAU beroperasi tanpa pendanaan dari hutang. Secara khusus, unlevered beta PDAU didasarkan pada skor risiko bisnis yang terdifersivikasi (*diversified sector*). PDAU memiliki portofolio bisnis distribusi BBM (*Oil & Gas Distribution*) serta lini campuran jasa dan perdagangan (*Diversified business*). Oleh sebab itu, kalkulasi biaya modal (*cost of equity*) untuk PDAU juga perlu memperhatikan adanya portofolio ini, yang diakomodasi dengan membuat rentang *cost of equity* dari batas bawah (dengan kalkulasi *diversified business*) dan batas atas (dengan kalkulasi *oil and gas distribution*). Namun demikian, range cost of equity ini merupakan penggambaran rentang biaya modal yang mungkin timbul di PDAU, sehinga untuk keperluan analisis dan kalkulasi selanjutnya akan digunakan *cost of equity* batas atas.

Tabel 34. Estimasi dan Proyeksi Cost of Equity PDAU

	Estimasi	Proyeksi		
	2021	2022	2023	2024
Risk Free Rate (Rf)	7.14%	6.37%	5.68%	5.07%
Risk Premiun Ekuitas (Rm)	5.98%	5.98%	5.98%	5.98%
Country Default Spread	1.57%	1.57%	1.57%	1.57%
Unlevered beta Oil & Gas Distributor (batas atas)	0.74	0.74	0.74	0.74
Unlevered beta Diversified Industry (batas bawah)	0.43	0.43	0.43	0.43
Cost of Equity (Batas Atas)	**13.10%**	**12.34%**	**11.65%**	**11.04%**
Cost of Equity (Batas Bawah)	**11.28%**	**10.51%**	**9.82%**	**9.21%**

Sumber: Data sekunder, diolah

Imbal hasil penempatan modal (*Return on Equity*/ROE) pada PDAU juga dikalkulasikan berdasarkan kinerja aktual yang tercermin pada laporan keuangan tahun 2015-2020. Adapun proyeksi ROE dikalkulasikan berdasarkan histori pertumbuhan ROE PDAU tahun 2013-2018 sebesar 20%. Tahun 2019-2020 dikecualikan untuk mengeliminasi dampak pandemi.

Tabel 35. Kalkulasi dan Proyeksi Return on Equity PDAU

Tahun		ROE
2012	Aktual	1,46%
2013	Aktual	0,47%
2014	Aktual	1,16%
2015	Aktual	1,63%
2016	Aktual	2,51%
2017	Aktual	0,94%
2018	Aktual	1,01%
2019	Aktual	2,59%
2020	Aktual	1,29%
2021	Proyeksi	1,54%
2022	Proyeksi	1,85%
2023	Proyeksi	2,21%
2024	Proyeksi	2,65%

Sumber: Data sekunder, diolah

Manajemen PDAU merencanakan pengembangan bisnis dengan kebutuhan Rp 4,41 Milyar untuk proyek pengembangan SPBU Rp. 2,63 Milyar, pertokoan Rp. 1,53 Milyar dan perbengkelan Rp. 244 Juta. Namun demikian, perlu juga memperhatikan strategi pentahapan pendanaan dengan pertimbangan efektivitas pencapaian tujuan penempatan modal. Berikut ini diestimasikan pentahapan penempatan modal PDAU:

Tabel 36. Pentahapan Investasi PDAU

Tahun	Tambahan Investasi (Jutaan)
2021	Rp. 2.633
2022	Rp. 1.533
2023	Rp. 244
2024	-
Total	**Rp. 4.410**

Sumber: Data sekunder, diolah

Berikut ini adalah gambaran perkembangan penyertaan Pemerintah Kota Salatiga, ekuitas PDAU, biaya modal, serta imbal hasil setelah dilakukan penyertaan tambahan di PDAU dengan skenario 100%, 75% dan 50%.

Tabel 37. Proyeksi Kondisi Keuangan paska Penempatan Modal di PDAU

Tahun	Aktual 2020	Proyeksi 2021	2022	2023	2024
Penambahan Modal (Jutaan Rp)		2.633	1.533	244	
Penyertaan 100% dari Proposal		6 2. 33	53 1. 3	244	
Penyer aan Pem ot sete ah t k l	5.152	7.785	9.318	9.562	9.562
Total ekuitas setelah penyertaan	5.350	7.983	9.516	9.760	9.760
COE setelah penyertaan		1.046	1.174	1.137	1.077
Penyertaan 75% dari Proposal		9 1. 75	1 1. 50	183	
Penyer aan Pem ot sete ah t k l	5.152	7.127	8.277	8.460	8.460
Total ekuitas setelah penyertaan	5.350	7.324	8.474	8.657	8.657
COE setelah penyertaan		960	1.045	1.009	956
ROE setelah penyertaan		113	157	192	229
Penyertaan 50% dari Proposal		3 1. 17	767	122	
Penyer aan Pem ot sete ah t k l	5.152	6.469	7.235	7.357	7.357
Total ekuitas setelah penyertaan	5.350	6.666	7.433	7.555	7.555
COE setelah penyertaan		752	781	742	696
ROE setelah penyertaan		103	137	167	200

Sumber: Data sekunder, diolah

1.3. Analisis Kuantitatif atas Keputusan Penyertaan Modal pada PT BPD Bank Jateng

Analisis keputusan investasi PT BPD PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah juga dibuat berdasarkan pada evaluasi atas biaya modal dan imbal hasil. Secara khusus, unlevered beta PDAU didasarkan pada skor risiko perbankan regional.

Tabel 38. Estimasi dan Proyeksi *Cost of Equity* PT BPD Bank Jateng

	Estimasi	Proyeksi		
	2021	**2022**	**2023**	**2024**
Risk Free Rate (Rf)	7.14%	6.37%	5.68%	5.07%
Risk Premiun Ekuitas (Rm)	5.98%	5.98%	5.98%	5.98%
Country Default Spread	1.57%	1.57%	1.57%	1.57%
Unlevered beta	0.22	0.22	0.22	0.22
Cost of Equity	10.00%	9.23%	8.55%	7.94%

Sumber: Data sekunder, diolah

Imbal hasil penempatan modal (*Return on Equity*/ROE) pada PT BPD PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah dikalkulasikan berdasarkan kinerja aktual berdasrakan pada laporan keuangan tahun 2015-2020. Proyeksi ROE dikalkulasikan berdasarkan histori pertumbuhan ROE tahun 2013-2018 sebesar -5%.

Tabel 39. Kalkulasi dan Proyeksi Return on Equity PT BPD Bank Jateng

Tahun		ROE
2012	Aktual	30,69%
2013	Aktual	31,98%
2014	Aktual	28,56%
2015	Aktual	28,59%
2016	Aktual	23,17%
2017	Aktual	22,08%
2018	Aktual	22,64%
2019	Aktual	17,67%
2020	Aktual	16,44%
2021	Proyeksi	15,69%
2022	Proyeksi	14,97%
2023	Proyeksi	14,28%
2024	Proyeksi	13,63%

Sumber: Data sekunder, diolah

PT BPD PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah memiliki rencana pengembangan bisnis yang memerlukan topangan tambahan pendanaan dari para pemegang sahamnya. Pemerintah Kota Salatiga sebagai salah satu pemegang saham PT BPD PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah memiliki kepentingan untuk memperoleh manfaat ekonomi dari penyertaan modal sekaligus menjaga agar hak kepemilikiannya tidak terdilusi. Berdasarkan rencana bisnis PT BPD

Bank Jateng, maka berikut ini proyeksi kebutuhan investasi dengan sasaran Pemerintah Kota Salatiga:

Tabel 40. Kebutuhan Investasi dalam Rencana Bisnis PT BPD Bank Jateng

Tahun	Tambahan Investasi (Jutaan)
2021	Rp. 7.100
2022	Rp. 12.000
2023	Rp. 15.000
Total	**Rp. 34.100**

Sumber: Data sekunder, diolah

Berikut ini adalah gambaran penyertaan Pemerintah Kota Salatiga, biaya modal, serta imbal hasil setelah dilakukan penyertaan tambahan di PT BPD PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah dengan skenario 100%, 75% dan 50%.

Tabel 41. Proyeksi Kondisi Keuangan paska Penempatan Modal di PT BPD Bank Jateng

	Aktual	Proyeksi			
Tahun	2020	2021	2022	2023	2024
Penambahan Modal (Jutaan Rp)		7.100	12.000	15.000	
Penyertaan 100% dari Proposal		17.100	12.000	15.000	
Penyertaan Modal setelah tambahan	77.495	84.595	96.595	111.595	111.595
COE setelah penyertaan		8.462	8.920	9.540	8.857
ROE setelah penyertaan		13.270	14.457	15.936	15.206
Penyertaan 75% dari Proposal		35.250	9.000	11.250	
Penyertaan Modal setelah tambahan	77.495	82.820	91.820	103.070	103.070
COE setelah penyertaan		8.285	8.479	8.811	8.180
Penyertaan 50% dari Proposal		53.550	6.000	7.500	
Penyertaan Modal setelah tambahan	77.495	81.045	87.045	94.545	94.545
COE setelah penyertaan		8.107	8.038	8.082	7.504

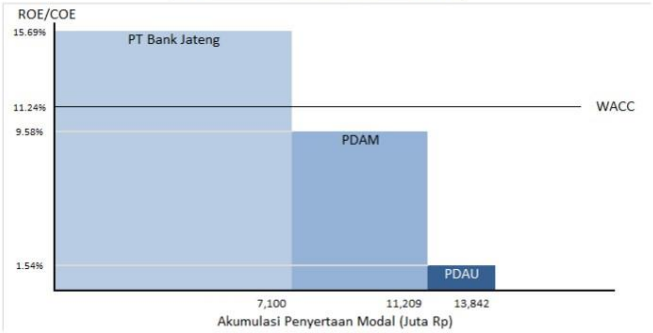
Sumber: Data sekunder, diolah

1.5. Analisis Skenario Penyertaan Modal pada BUMD

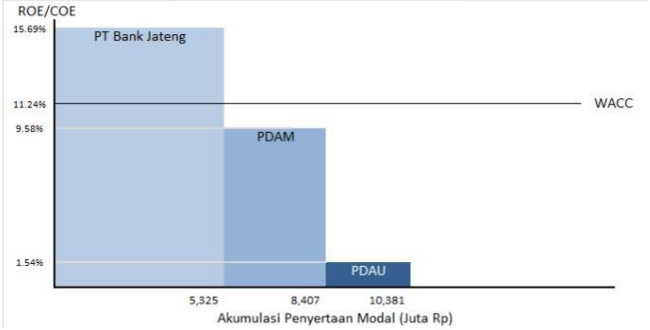
Pemerintah Kota Salatiga memiliki opsi untuk menetapkan besaran penempatan modal pada BUMD, dimana dapat saja dilakukan penyertaan modal sesuai rencana bisnis manajemen, lebih rendah dari rencana bisnis, atau bahkan dapat saja diputuskan tidak dilakukan penempatan modal. Dalam pembahasan ini, disajikan profil portofolio pilihan investasi pada skenario dipenuhi 100%, 75% dan 50%.

Tabel 42. Skenario Penyertaan Modal Tahun 2021

2021 - 100%	Penyertaan	ROE	COE
BPD Jateng	7,100	15.69%	10.00%
PDAM	4,109	9.58%	12.17%
PDAU	2,633	1.54%	13.10%
Total	**13,842**	**WACC**	**11.24%**

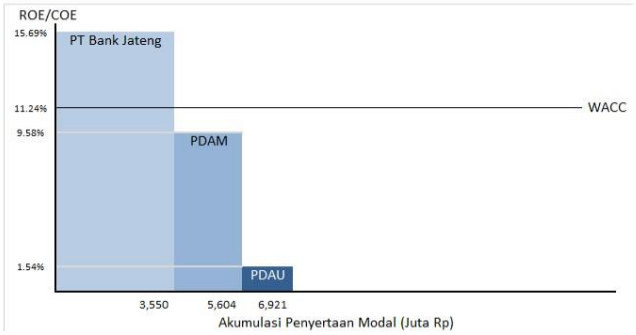


2021 - 75%	Penyertaan	ROE	COE
BPD Jateng	5,325	15.69%	10.00%
PDAM	3,082	9.58%	12.17%
PDAU	1,975	1.54%	13.10%
Total	**10,381**	**WACC**	**11.24%**



Tabel 43. Skenario Penyertaan Modal Tahun 2021 (lanjutan)

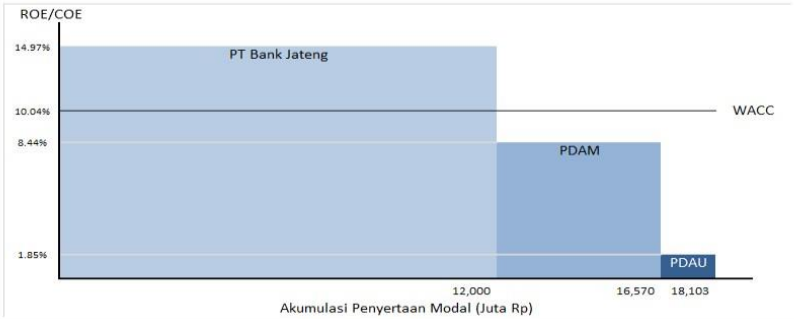
2021 - 50%	Penyertaan	ROE	COE
BPD Jateng	3,550	15.69%	10.00%
PDAM	2,054	9.58%	12.17%
PDAU	1,317	1.54%	13.10%
Total	**6,921**	**WACC**	**11.24%**



Pada berbagai skenario, untuk tahun 2021 diproyeksikan bahwa secara ekonomis penempatan pada PT BPD PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah adalah yang paling layak, dimana imbal hasil yang diperoleh (*return on equity*) melebihi rata-rata biaya modalnya (*Weighted Average Cost of Capital* / WACC). Namun demikian, analisis kuantitatif ini hanya didasarkan pada kelayakan keuangan. Dalam pengambilan keputusan penempatan modal, perlu dipertimbangkan pula aspek strategis dan misi yang diusung oleh BUMD bersangkutan. Misalnya pada PDAM yang tampak secara finansial dinilai tidak layak untuk didanai, namun perlu diingat bahwa PDAM memiliki misi untuk pemenuhan hak masyarakat dalam mengakses air bersih. Demikian pula pada PDAU, pengambilan keputusan dapat saja mempertimbangkan aspek strategis keberadaan BUMD ini.

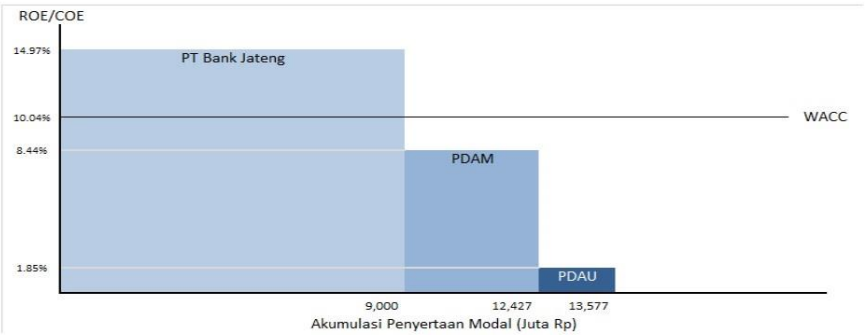
Tabel 44. Skenario Penyertaan Modal Tahun 2022

2022 - 100%	Penyertaan	ROE	COE
BPD Jateng	12,000	14.97%	9.23%
PDAM	4,570	8.44%	11.40%
PDAU	1,533	1.85%	12.34%
Total	**18,103**	**WACC**	**10.04%**

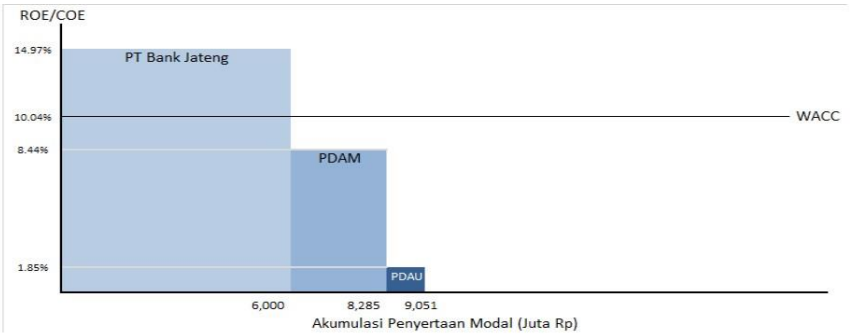


Tabel 45. Skenario Penyertaan Modal Tahun 2022 (lanjutan)

2022 - 75%	Penyertaan	ROE	COE
BPD Jateng	9,000	14.97%	9.23%
PDAM	3,427	8.44%	11.40%
PDAU	1,150	1.85%	12.34%
Total	**13,577**	**WACC**	**10.04%**



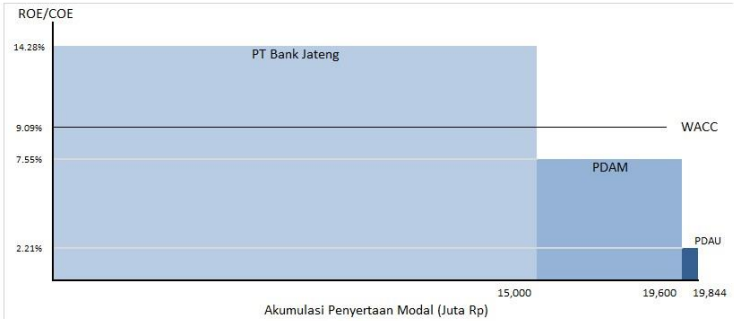
2022 - 50%	Penyertaan	ROE	COE
BPD Jateng	6,000	14.97%	9.23%
PDAM	2,285	8.44%	11.40%
PDAU	767	1.85%	12.34%
Total	**9,051**	**WACC**	**10.04%**



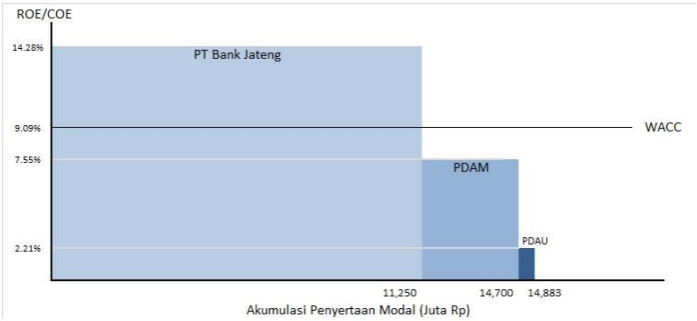
Berdasarkan analisis kuantitatif pada berbagai skenario di tahun 2022, masih tampak bahwa penempatan tambahan modal di PT BPD PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah adalah yang paling layak dengan estimasi imbal hasil (ROE) melebihi biaya modal rata-rata (WACC). Secara finansial, PDAM dan PDAU dinilai tidak layak. Namun demikian, analisis kuantitatif ini hanya menjadi salah satu aspek yang dinilai. Pemerintah Kota dapat saja mempertimbangkan faktor lain, seperti aspek strategis maupun pertimbangan misi yang diusung BUMD.

Tabel 46. Skenario Penyertaan Modal Tahun 2023

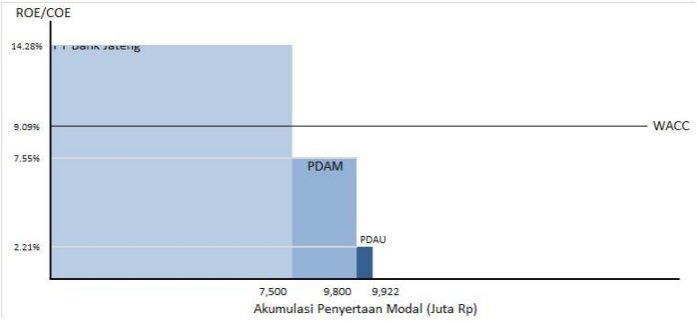
2023 - 100%	Penyertaan	ROE	COE
BPD Jateng	15,000	14.28%	8.55%
PDAM	4,600	7.55%	10.71%
PDAU	244	2.21%	11.65%
Total	**19,844**	**WACC**	**9.09%**



2023 - 75%	Penyertaan	ROE	COE
BPD Jateng	11,250	14.28%	8.55%
PDAM	3,450	7.55%	10.71%
PDAU	183	2.21%	11.65%
Total	**14,883**	**WACC**	**9.09%**



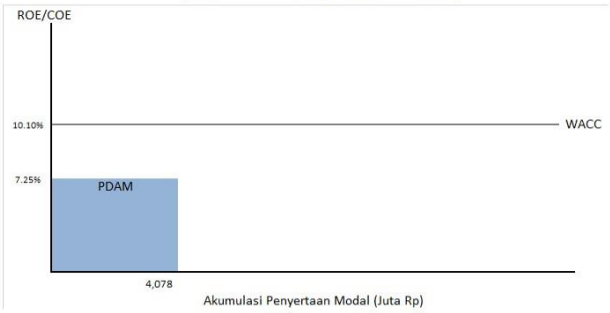
2023 - 50%	Penyertaan	ROE	COE
BPD Jateng	7,500	14.28%	8.55%
PDAM	2,300	7.55%	10.71%
PDAU	122	2.21%	11.65%
Total	**9,922**	**WACC**	**9.09%**



Hasil analisis proyeksi tahun 2023 tidak menunjukkan hal yang berbeda. Penyertaan pada PT BPD PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah merupakan satu-satunya investasi yang layak. Kondisi ini terjadi baik pada skenario 100%, 75% mapun 50%.

Tabel 47. Skenario Penyertaan Modal Tahun 2024

2024 - 100%	Penyertaan	ROE	COE
PDAM	4,078	7.25%	10.10%
Total	**4,078**	**WACC**	**10.10%**



2024 - 75%	Penyertaan	ROE	COE
PDAM	3,059	7.25%	10.10%
Total	**3,059**	**WACC**	**10.10%**



2024 - 50%	Penyertaan	ROE	COE
PDAM	2,039	7.25%	10.10%
Total	**2,039**	**WACC**	**10.10%**



Pada tahun 2024, berdasarkan rencana bisnis yang tersedia, hanya direncanakan penyertaan modal pada PDAM. Pada proyeksi tahun 2024, penyertaan modal pada PDAM masih dinilai tidak layak secara finansial karena imbal hasil yang dibawah biaya modal.

Analisis kuantitatif atas kelayakan penyertaan modal pada BUMD menjadi salah satu pertimbangan keputusan investasi. Dengan demikian terdapat hal lain yang perlu dipertimbangkan antara lain:

1) Misi yang dijalankan BUMD dalam melaksanakan penugasan pemerintah, yaitu peran PDAM dalam mengupayakan terpenuhinya hak masyarakat untuk mengakses air bersih.

2) Posisi strategis Pemerintah Kota Salatiga untuk memperoleh dividen dari investasi di PT BPD Bank Jateng, sekaligus menjaga kepemilikan agar tidak terdilusi.
3) Pertimbangan lain yang mendukung peran pemerintah dalam mengembangkan perekonomian daerah.

Berdasarkan uraian diatas, maka rekomendasi yang dapat dirumuskan adalah:

1) Keputusan penempatan tambahan modal pada BUMD dilakukan atas dasar analisis keuangan dan pertimbangan strategis lainnya.
2) Besaran nilai penyertaan pada BUMD ditentukan berdasarkan rencana bisnis yang jelas dari masing-masing BUMD.

Berdasarkan analisis keuangan dan telaah rencana bisnis, maka dapat direkomendasikan batas ataspenempatan modal pada ketiga BUMD adalah sebagai berikut pada Tabel 40. Dalam analisis diatas perhitungan penempatan modal disetor diasumsikan dimulai tahun 2021 dan seterusnya mengikuti rencana bisnis maupun roadmap masing-masing BUMD. Namun demikian, mengingat bahwa realisasi penempatan modal sesuai peraturan daerah yang baru akan dilaksanakan mulai tahun 2022, maka rekomendasi batas atas untuk penempatan modal yang dirumuskan selanjutnya dibuat dengan dimulai tahun 2022.

Tabel 48. Rekomendasi Batas Atas Penempatan Modal Pada Skenario Pesimis, Moderat dan Optimis (Jutaan Rupiah)

Tahun	PDAM			PT BPD Bank Jateng			PDAU		
	Pesimis	Moderat	Optimis	Pesimis	Moderat	Optimis	Pesimis	Moderat	Optimis
2022	2.054	3.082	4.109	3.550	5.325	7.100	1.317	1.975	2.633
2023	2.285	3.427	4.570	6.000	9.000	12.000	767	1.150	1.533
2024	2.300	3.450	4.600	7.500	11.250	15.000	122	183	244
2025	2.039	3.059	4.078				0	0	0

Mengingat eksekusi penempatan modal dibawah pengaturan Peraturan Daerah baru akan dilakukan mulai tahun 2022, maka penetapan batas atas ini juga dimulai untuk tahun 2022, dengan mengacu pada rencana

bisnis mulai tahun 2021. Batas atas penempatan modal pada PDAM didasarkan pada rencana bisnis yang telah dikembangkan oleh manajemen PDAM. Adapun batas atas penempatan modal pada PT BPD Jateng tahun 2022-2024 didasarkan pada rencana bisnis yang disusun. Batas atas penempatan modal pada PDAU dibuat semata-mata berdasarkan rencana bisnis yang disusun manajemen, dengan penyesuaian pada pentahapannya.

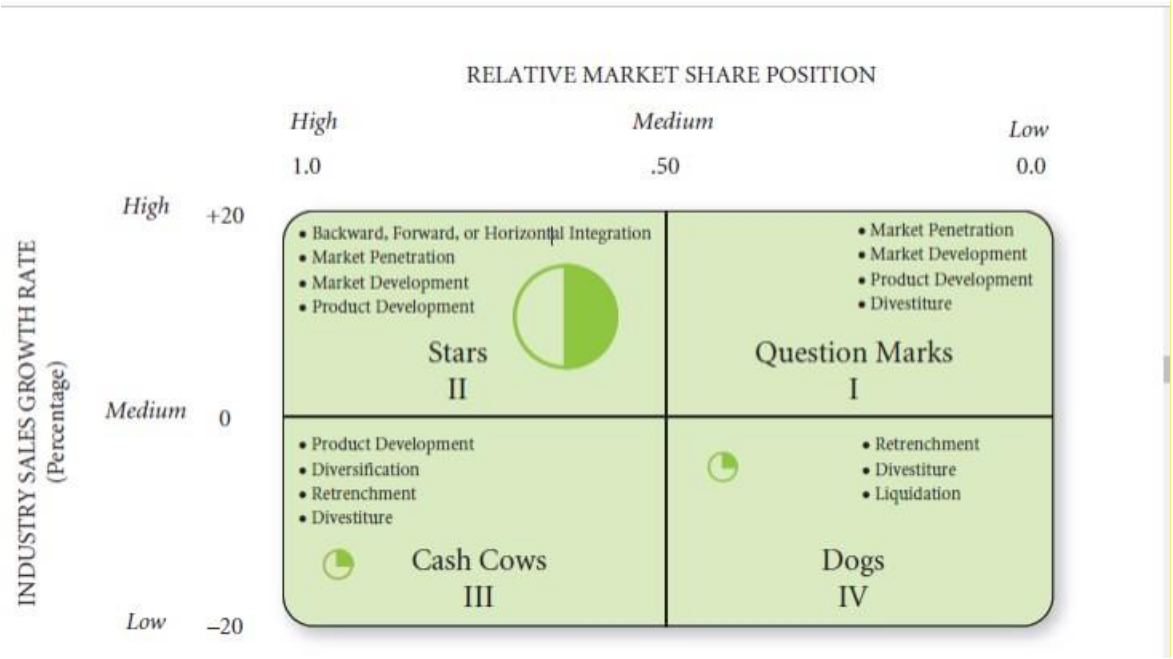
2. ANALISA PORTOFOLIO

Untuk mengetahui posisi relatif antar sesama entitas bisnis dan industrinya maka dilakukan pemetaan berdasarkan matriks *Boston Consulting Group* (BCG).

Matriks BCG digunakan secara internal oleh pihak manajemen untuk mengukur kondisi nilai unit bisnis pada saat ini. Matriks pertumbuhan pangsa pasar ini akan membantu pengambil keputusan dalam menentukan bisnis yang akan dipertahankan, dilepas maupun diberikan tambahan modal.

Dalam matriks BCG terdapat dua sumbu, yaitu sumbu X dan sumbu Y. Sumbu X digunakan untuk menggambarkan pangsa pasar relatif yang dihitung dengan membandingkan pangsa pasar setiap entitas bisnis dengan pangsa pasar pemimpin pasar/*market leader* pada industri yang bersesuaian dengan setiap entitas bisnis tersebut. Sumbu Y menunjukkan tingkat pertumbuhan penjualan industri. Dengan menghitung pangsa pasar relatif dan tingkat pertumbuhan penjualan industri untuk setiap entitas bisnis maka dapat dipetakan posisi setiap entitas bisnis dalam salah satu dari empat kuadran dalam matriks BCG.

Berikut adalah contoh matriks BCG:



Gambar 6. *Relative Market Share Position*

Sumber : David and David, 2017[23]

Berdasarkan gambar tersebut nampak bahwa interaksi sumbu X dan Y akan menghasilkan empat kuadran. Adapun penjelasan atas setiap kuadran adalah sebagai berikut:

Kuadran I: Entitas bisnis akan dikategorikan sebagai QUESTION MARK apabila memiliki pangsa pasar relatif yang rendah (berkisar antara 0-0.5%), namun memiliki tingkat pertumbuhan penjualan industri yang tinggi (berkisar antara 0-20%).

Kuadran II: Entitas bisnis akan dikategorikan sebagai STARS apabila memiliki pangsa pasar relative yang tinggi (berkisar antara 0.5-1%), juga memiliki tingkat pertumbuhan penjualan industri tinggi (berkisar antara 0-20%).

Kuadran III: Entitas bisnis akan dikategorikan sebagai CASH COWS apabila memiliki pangsa pasar relatif yang tinggi (berkisar antara

[23] Strategic Management : A Competitive Advantage Approach, Concepts and Cases (2017), sixteenth edition, Pearson

0.5-1%), namun memiliki tingkat pertumbuhan penjualan industri yang rendah (berkisar antara -20%-0%).

Kuadran IV: BUMD akan dikategorikan sebagai DOGS apabila memiliki pangsa pasar relatif yang rendah (berkisar antara 0-0.5%), juga memiliki tingkat pertumbuhan penjualan industri rendah (berkisar antara -20%-0%).

Untuk mengetahui posisi relatif setiap entitas bisnis maka perlu dilakukan perhitungan besarnya pangsa pasar relatif dan tingkat pertumbuhan penjualan industri. Setelah itu hasil perhitungan digunakan untuk menempatkan setiap entitas bisnis dalam matriks BCG sehingga diketahui kuadran yang tepat untuk menggambarkan posisi entitas bisnis. Informasi ini dapat digunakan untuk menentukan strategi pengembangan entitas bisnis berdasarkan posisinya dalam matriks BCG.

Dalam hal BUMD yang dianalisis, terdapat beberapa tahapan dalam memosisikan setiap BUMD ke dalam matriks BCG. Mengingat perbedaan karakteristik dan ketersediaan data maka asumsi yang dipergunakan adalah sebagai berikut:

Tabel 49. Asumsi Perhitungan Matriks BCG

	Bank Jateng
Industri	Bank BUKU3
Market Leader	Bank Danamon
Data pertumbuhan	Rata2 pertumbuhan pendapatan bunga 2016-2019
Perhitungan pangsa pasar	Pendapatan bunga Bank Jateng/Pendapatan bungan bank BUKU 3
Rata-rata pangsa pasar relatif	Rata2 pangsa pasar 2016-2019
Pertumbuhan penjualan industri	(Penjualan industri t - Penjualan industri t-1)/ Penjualan industri t-1
Rata-rata pertumbuhan penjualan industri	Rata2 Pertumbuhan penjualan industri 2016-2019
	PDAM
Industri	Perusahaan Air Minum
Market Leader	PDAM
Data pertumbuhan	Rata2 pertumbuhan pendapatan 2015-2019
Perhitungan pangsa pasar	Pendapatan PDAM/Pendapatan industri air minum
Rata-rata pangsa pasar relatif	Rata2 pangsa pasar 2015-2019

Pertumbuhan penjualan industri	(Penjualan industri t - Penjualan industri t-1)/ Penjualan industri t-1
Rata-rata pertumbuhan penjualan industri	Rata2 Pertumbuhan penjualan industri 2015-2020
	PDAU
Industri	SPBU di Salatiga
Market Leader	SPBU Jl Veteran (44.507.06)
Data pertumbuhan	Rata2 pertumbuhan pendapatan SPBU di kota lain yang setara
Perhitungan pangsa pasar	Pendapatan SPBU PDAU/Pendapatan SPBU di Salatiga
Rata-rata pangsa pasar relatif	pangsa pasar SPBU tahun 2020
Pertumbuhan penjualan industri	(Penjualan industri t - Penjualan industri t-1)/ Penjualan industri t-1
Rata-rata pertumbuhan penjualan industri	Rata2 Pertumbuhan penjualan industri di kota lain yang setara, disesuaikan

PERHITUNGAN PANGSA PASAR RELATIF SETIAP BUMD

Berdasarkan asumsi yang sudah ditetapkan, dilakukan perhitungan pangsa pasar relatif dari setiap BUMD sebagaimana nampak pada Tabel 42 sampai 44 berikut:

Tabel 50. Perhitungan Pangsa Pasar Relatif PT BPD Bank Jateng

Tahun	Pendapatan Bunga Market Leader	Pendapatan Bunga PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah	Pendapatan Bunga BUKU 3	Pangsa Pasar Market Leader	Pangsa Pasar PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah	Pangsa Pasar Relatif
2016	20.654.674.000.000	5.304.605.000.000	265.213.000.000.000	0,077879568	0,020001301	0,256823468
2017	20.052.217.000.000	5.924.570.000.000	268.232.000.000.000	0,074756990	0,022874840	0,295457106
2018	20.172.187.000.000	6.313.999.000.000	280.147.000.000.000	0,072005722	0,022538164	0,313005179
2019	21.970.144.000.000	6.753.743.000.000	294.074.000.000.000	0,074709577	0,022966134	0,307405495
Rerata	20.172.305.500.000,00	6.074.229.250.000,00	276.916.500.000.000,00	0,074796213	0,021898271	**0,293172812**

Sumber : Data Sekunder, diolah

Dalam menghitung pangsa pasar relatif untuk PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah, digunakan dasar bank BUKU 3 sebagai industri dan Bank Danamon sebagai pemimpin pasar. Berdasarkan Tabel 41 di atas, dapat dilihat bahwa rerata pangsa pasar relatif PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah adalah 29,31%. Hal ini berarti dibandingkan dengan pemimpin pasar dalam industri (BUKU 3), pangsa pasar PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah adalah sekitar 30% dari pangsa pasar pemimpin pasar tersebut. Dengan demikian dari sisi pangsa pasar relatif dalam matriks BCG, maka PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah

termasuk dalam ketogori pangsa pasar rendah karena masih di bawah angka 50%.

Tabel 51. Perhitungan Pangsa Pasar Relatif PDAM

Tahun	Pendapatan PDAM	Pendapatan PDAM	Pendapatan PDAM	Pangsa Pasar Market Leader	Pangsa Pasar PDAM	Pangsa Pasar Relatif
2015	26.537.404.344	26.537.404.344	26.537.404.344	1	1	1
2016	29.272.834.896	29.272.834.896	29.272.834.896	1	1	1
2017	31.051.042.667	31.051.042.667	31.051.042.667	1	1	1
2018	39.865.066.221	39.865.066.221	39.865.066.221	1	1	1
2019	42.578.005.220	42.578.005.220	42.578.005.220	1	1	1
Rerata	33.860.870.670	33.860.870.670	33.860.870.670	1	1	1

Sumber : Data Sekunder, diolah

Dalam menghitung pangsa pasar relatif untuk PDAM, industri yang digunakan adalah sesama perusahaan air minum. Karena penyedia air minum di Salatiga hanyalah PDAM maka pangsa pasar PDAM adalah 100% dibandingkan pangsa pasar pemimpin pasar yang adalah PDAM juga. Dengan demikian dari sisi pangsa pasar relatif dalam matriks BCG, maka PDAM termasuk dalam ketogori pangsa pasar tinggi karena memiliki pangsa pasar di atas angka 50%.

Tabel 52. Perhitungan Pangsa Pasar Relatif PDAU

PDAU	
Tahun	**2020**
Pendapatan SPBU Veteran	51,081,807,500
Pendapatan PDAU	41,845,508,200
Pendapatan SPBU di Salatiga	400,602,454,300
Pangsa Pasar Market Leader	0.13
Pangsa Pasar PDAU	0.104456445
Pangsa Pasar Relatif	**0.81918613**

Sumber : Data Sekunder, diolah

Dalam menghitung pangsa pasar relatif untuk PDAU, industri yang digunakan adalah sesama perusahaan SPBU, mengingat bisnis utama PDAU adalah bisnis SPBU. Berbeda dengan PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah dan PDAU, dalam menghitung pangsa pasar relatif PDAU hanya didasarkan pada data tahun 2020 karena keterbatasan data yang tersedia. Berdasarkan

Tabel 44 di atas, dapat dilihat bahwa pangsa pasar relatif PDAU adalah 81,91%. Hal ini berarti bila dibandingkan dengan pemimpin pasar dalam industri (SPBU di Salatiga), pangsa pasar PDAU adalah sekitar 82% dari pangsa pasar pemimpin pasar tersebut (SPBU Veteran). Dengan demikian dari sisi pangsa pasar relatif dalam matriks BCG, maka PDAU termasuk dalam ketogori pangsa pasar tinggi karena berada di atas angka 50%.

PERHITUNGAN TINGKAT PERTUMBUHAN PENJUALAN INDUSTRI SETIAP BUMD

Langkah selanjutnya untuk melakukan pemetaan berdasarkan matriks BCG adalah menghitung tingkat pertumbuhan penjualan industri. Hasilnya ditunjukkan pada Tabel 45 – 46 sebagai berikut:

Tabel 53. Tingkat Pertumbuhan Pendapatan Industri BUKU 3

Bank Jateng		
Tahun	**Pendapatan Bunga BUKU3**	**Sales Growth**
2016	265,213,000,000,000	
2017	268,232,000,000,000	0.011
2018	280,147,000,000,000	0.044
2019	294,074,000,000,000	0.050
Rerata	276,916,500,000,000	**0.03517233**

Sumber : Data Sekunder, diolah

Berdasarkan Tabel 45 nampak bahwa rerata pertumbuhan pendapatan bunga Bank BUKU 3 adalah 3.5% selama periode 2016-2019. Hal ini menunjukkan bahwa industri di mana PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah berkompetisi termasuk dalam kategori pertumbuhan tinggi karena memiliki tingkat pertumbuhan diantara 0-20%.

Tabel 54. Tingkat Pertumbuhan Pendapatan Industri Air Minum

PDAM		
Tahun	**Pendapatan PDAM**	**Sales Growth**
2015	26,537,404,344	
2016	29,272,834,896	0.103
2017	31,051,042,667	0.061
2018	39,865,066,221	0.284
2019	42,578,005,220	0.068
Rerata	33,860,870,670	**0.12893333**

Sumber Data sekunder, diolah

Pertumbuhan industri air minum di kota Salatiga menunjukkan pertumbuhan yang relatif tinggi yaitu sekitar 13%. Namun mengingat karakteristik pasar industri ini yang bersifat monopoli maka pertumbuhan industri ini semuanya disumbang oleh PDAM. Berdasarkan matriks BCG maka industri air minum di Kota Salatiga masuk dalam kategori pertumbuhan tinggi karena memiliki tingkat pertumbuhan diantara 0-20%.

Untuk PDAU, karena hanya tersedia data industri tahun 2020 maka tidak bisa dilakukan perhitungan tingkat pertumbuhan. Oleh karena itu dicari data pertumbuhan penjualan SPBU yang bisa digunakan sebagai acuan. Berdsarkan hasil penelitian di Kota Tangerang oleh Afrianah (2016) diketahui [24]bahwa rerata pertumbuhan penjualan SPBU di Kota Tangerang adalah 0.7% per tahun. Oleh karena penelitian dilakukan sejak 2012-2015 maka dilakukan penyesuaian terhadap inflasi sehingga digunakan angka pertumbuhan pendapatan PDAU yaitu 1% per tahun selama periode 2016-2020.

MATRIKS BCG

Pemetaan setiap BUMD dalam portfolio (kondisi saat ini/existing condition) dibuat berdasarkan data sebagai berikut:

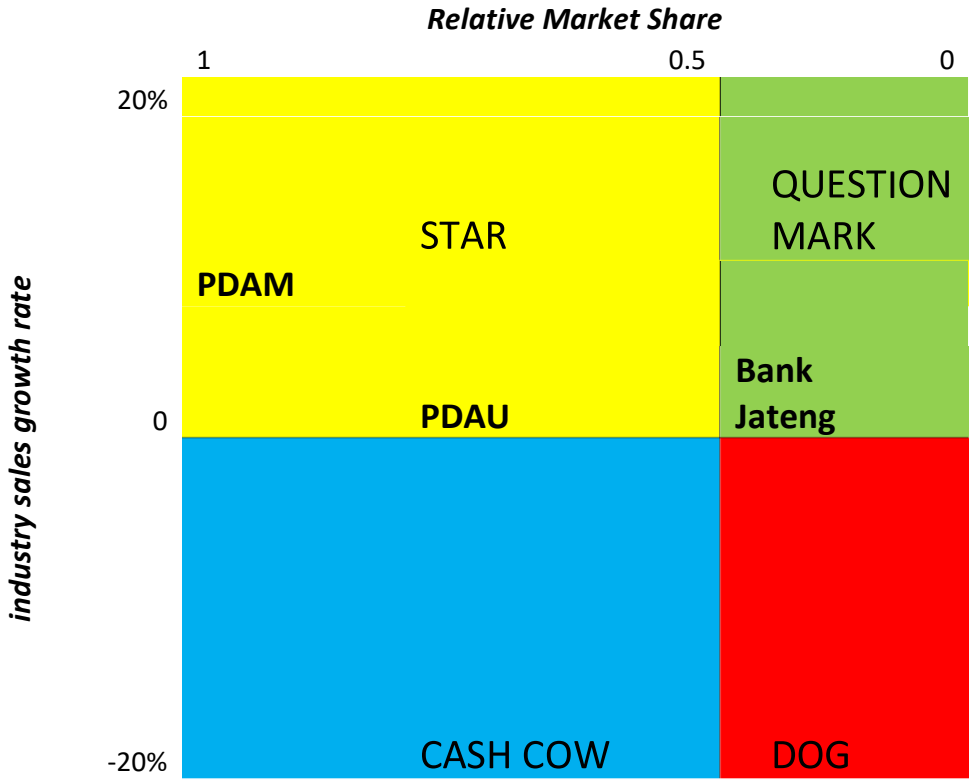
Tabel 55. Input Matriks BCG setiap BUMD

	Bank Jateng	**PDAM**	**PDAU**
Pangsa Pasar Relatif	**0,29**	**1,00**	**0,82**
Tk pertumbuhan penjualan industri	**0,04**	**0,13**	**0,00**

Sumber : Data Sekunder, diolah

[24] Eka Setifani Afrianah (2016),Analisis Pengaruh Pertumbuhan Penjualan, Perputaran Kas, Perputaran Persediaan, Ukuran Perusahaan dan Perputaran Aktiva tetap Terhadap Profitabilitas (studi Kasus pada SPBU di Daerah Tangerang Periode Tahun 2012-2015), Skripsi UIN Syarif Hidayatullah

Dengan demikian, matriks BCG dari posisi setiap BUMD adalah sebagai berikut :



Gambar 7. Matriks BCG

Menarik untuk dicermati bahwa PDAU dan PDAM berada pada kuadran II yang dilabelkan dengan kuadran STAR dan dicirikan dengan pangsa pasar dan tingkat pertumbuhan penjualan yang tinggi. Sementara itu, PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah berada pada kuadran I, termasuk kategori QUESTION MARK yang dicirikan dengan tingkat pertumbuhan industri yang tinggi namun pangsa pasar rendah. Hal ini mesti dipahami dalam konteks industri di mana setiap BUMD berada. Oleh karena itu, analisis ini perlu dilengkapi dengan mengkaji posisi relatif pendapatan dan laba setiap BUMD

ANALISIS PENDAPATAN RELATIF

Tabel 56. Pendapatan Relatif antar BUMD

PENDAPATAN				
TAHUN	**PDAM**	**PDAU**	**Bank Jateng**	**TOTAL**
2015	26,537,404,344	42,211,390,981	4,547,362,000,000	4,616,110,795,325
2016	29,272,834,896	40,771,570,238	3,072,610,000,000	3,142,654,405,134
2017	31,051,042,667	42,128,228,132	3,344,698,000,000	3,417,877,270,799
2018	39,865,066,221	45,482,113,059	3,823,397,000,000	3,908,744,179,280
2019	42,578,005,220	49,609,682,285	3,683,463,000,000	3,775,650,687,505
Rerata	**33,860,870,669**	**44,040,596,939**	**3,694,306,000,000**	**3,772,207,467,608**
% Pendapatan	0.008976407	0.01167502	0.979348573	1

Sumber : Data Sekunder, diolah

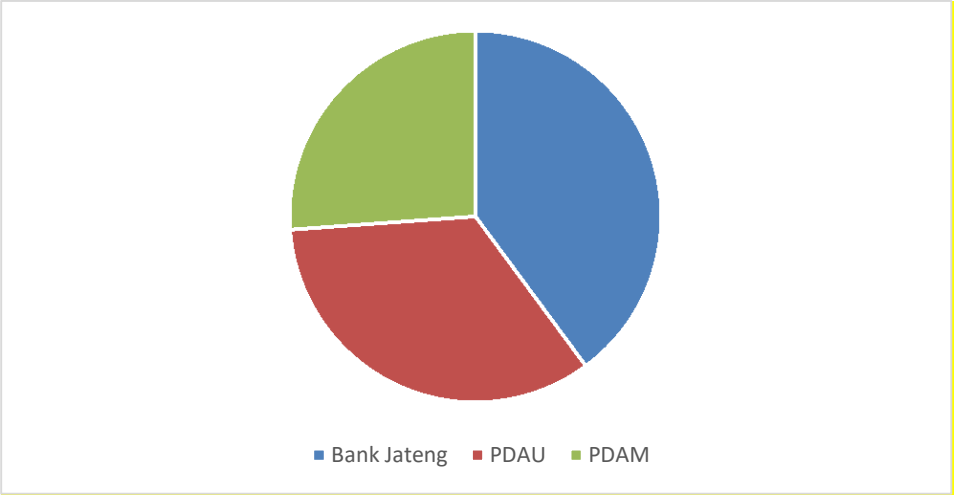
Jika dilihat pada Tabel 48, PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah memberikan kontribusi pendapatan yang sangat besar (97%) dari total pendapatan dibandingkan kedua BUMD lainnya. Namun mengingat kepemilikan Pemkot di PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah relatif kecil, maka dilakukan penyesuaian pendapatan berdasarkan kepemilikan Pemkot Salatiga sbb:

Tabel 57. Pendapatan Relatif antar BUMD Setelah Penyesuaian

PENDAPATAN					
TAHUN	**PDAM**	**PDAU**	**Share Pemkot**	**PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah 2**	**TOTAL**
2015	26,537,404,344	42,211,390,981	0.9%	40,926,258,000	109,675,053,325
2016	29,272,834,896	40,771,570,238	0.9%	27,960,751,000	98,005,156,134
2017	31,051,042,667	42,128,228,132	1.4%	46,491,302,200	119,670,572,999
2018	39,865,066,221	45,482,113,059	1.9%	71,879,863,600	157,227,042,880
2019	42,578,005,220	49,609,682,285	1.9%	71,090,835,900	163,278,523,405
Rerata	33,860,870,670	44,040,596,939	1.4%	51,669,802,140	129,571,269,749
%Pendapatan (sesuai share Pemkot)	**0.261**	**0.340**		**0.399**	**1.00**

Sumber : Data sekunder,diolah

Berdasarkan tabel tersebut nampak bahwa terjadi koreksi kontribusi pendapatan dari setiap BUMD yang menjadi lebih merata sebagaimana ditunjukkan pada grafik berikut:



Gambar 8. Pendapatan relatif antar BUMD

ANALISIS LABA RELATIF

Selanjutnya, untuk mengetahui apakah kontribusi pendapatan setiap BUMD berkorespondensi dengan laba yang dihasilkan setiap BUMD maka dilakukan analisis laba relatif sebagai berikut:

Tabel 58. Tabel Analisis Laba Relatif

LABA				
TAHUN	**PDAM**	**PDAU**	**Bank Jateng**	**TOTAL**
2015	3,568,156,437	84,000,000	815,176,000,000	818,828,156,437
2016	3,677,211,474	131,000,000	980,770,000,000	984,578,211,474
2017	3,876,195,759	49,000,000	1,191,497,000,000	1,195,422,195,759
2018	4,148,250,034	52,840,719	1,249,134,000,000	1,253,335,090,753
2019	4,589,026,893	138,907,694	1,053,659,000,000	1,058,386,934,587
Rerata	**3,971,768,119**	**91,149,683**	**1,058,047,200,000**	**1,062,110,117,802**
%laba	0.003739507	0.000086	0.996174674	1

Sumber: Data Sekunder, diolah

Sama halnya dengan analisis pendapatan, jika tidak dilakukan penyesuaian berdasar kepemilikan Pemkot pada PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah maka kontribusi yang diberikan oleh PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah sangat jauh berbeda dibandingkan dua BUMD lainnya. Kontribusi laba dari PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah mencapai

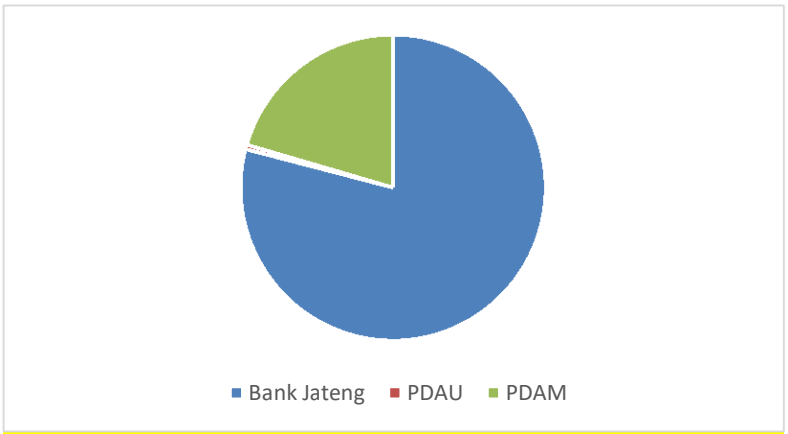
99% dari total. Oleh karena itu, analisis lanjutan dilakukan dengan melakukan penyesuaian berdasar porsi kepemilikan Pemkot Salatiga pada PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah . Hasilnya adalah sebagai berikut:

Tabel 59. Analisis Laba Relatif BUMD Setelah Penyesuaian

LABA					
TAHUN	**PDAM**	**PDAU**	**Share Pemkot**	**PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah 2**	**TOTAL**
2015	3,568,156,437	84,000,000	0.9%	7,336,584,000	10,988,740,437
2016	3,677,211,474	131,000,000	0.9%	8,925,007,000	12,733,218,474
2017	3,876,195,759	49,000,000	1.4%	16,561,808,300	20,487,004,059
2018	4,148,250,034	52,840,719	1.9%	23,483,719,200	27,684,809,953
2019	4,589,026,893	138,907,694	1.9%	20,335,618,700	25,063,553,287
Rerata	3,971,768,119	91,149,683	1.4%	15,328,547,440	19,391,465,242
%laba (sesuai share pemkot)	**0.204820423**	**0.004700505**		**0.790479072**	**1**

Sumber : Data Sekunder, diolah

Adapun Grafik kontribusi laba setiap BUMD adalah sebagai berikut :



Gambar 9. Laba Relatif BUMD

Berdasarkan grafik dan tabel sebelumnya maka nampak bahwa meskipun kontribusi pendapatan dari ketiga BUMD relatif setara namun kontribusi labanya sangat berbeda. PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah adalah kontributor laba terbesar (sekitar 79%), disusul PDAM (20%) sehingga hanya menyisakan sekitar 1% laba yang disumbang oleh PDAU.

ANALISIS MATRIKS BCG, PENDAPATAN DAN LABA RELATIF BUMD

Bila dilakukan analisis secara menyeluruh dengan mengaitkan hasil pemetaan pada matriks BCG dengan analisis pendapata dan laba individual maka dapat ditarik kesimpulan bahwa posisi PDAM dan PDAU yang berada pada kuadran STAR, yang merupakan kondisi ideal secara relatif dibandingkan industri, namun tidak otomatis tercermin dalam kontribusi laba dari kedua BUMD tersebut.

Di sisi lain, keberadaan PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah pada kuadran QUESTION MARK yang diimbangi dengan kontribusi laba yang signifikan menunjukkan bahwa meskipun posisi relatifnya dibandingkan industri tidak sebaik kedua BUMD lainnya namun PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah dapat berkinerja sangat baik sehingga menyumbang laba yang sangat signifikan bagi Pemkot Salatiga.

Ironisnya, posisi relatif industri yang sangat baik yang dimiliki PDAU ternyata belum sejalan dengan kontribusi labanya. Sumbangan laba PDAU kurang dari 1% sehingga mendorong dilakukannya berbagai upaya untuk meningkatkan kontribusi laba PDAU.

Berdasarkan matriks BCG maka strategi yang dapat dilakukan oleh PDAU dan PDAM yang berada di kuadran STARS adalah melakukan integrasi horizontal dan vertical, penetrasi pasar, pengembangan pasar, dan pengembanga produk. Sedangkan bagi PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah yang berada di kuadran QUESTION MARKS dapat melakukan strategi yang sama namun bila di kemudian hari terdapat pembalikan arah dalam bisnisnya sehingga mengakibatkan penurunan pertumbuhan industry, dapat dilakukan pelepasan/*divestiture*. Dalam hal prospek bisnis PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah diprediksi stabil atau lebih baik maka terdapat peluang bagi PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah untuk beralih ke kuadran II (STAR).

BAB IV

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERDA

Berdasarkan uraian di dalam bab sebelumnya, Bab 4 dari Naskah Akademik ini membahas pokok-pokok yang merefleksikan kerangka besar pengaturan Penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Kota Salatiga. Bagian pertama dari Bab 4 berisi uraian tentang jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup yang memuat pokok-pokok materi yang semestinya dicakup oleh Rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Pada bagian kedua dari bab 4 berisi materi muatan dalam Rancangan Peraturan Daerah.

Sejalan dengan metodologi yang sudah disampaikan di dalam Bab 1, pokok-pokok materi yang dipandang perlu untuk dicakup oleh Peraturan Daerah diidentifikasi berdasarkan kajian filosofis, yuridis maupun sosiologis. Khususnya dalam konteks kajian sosiologis, penting untuk digarisbawahi bahwa pokok-pokok materi tersebut muncul dari kebutuhan dan permasalahan riil dalam penyertaan modal Kota Salatiga yang antara lain diperoleh melalui instrumen FGD (Focus Group Discussion) dan data-data dari sumber terkait, dengan mempertimbangkan pula kondisi sosial, ekonomi dan geografis yang dimiliki oleh Kota Salatiga.

A. JANGKAUAN PENGATURAN

1. Kebijakan Dasar Penyertaan Modal

Penyusunan kebijakan dasar penyertaan modal merupakan salah satu kebutuhan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan. Dalam konteks penyertaan modal, kebijakan dasar perlu disusun untuk memberikan gambaran masa kini sekaligus proyeksi masa depan tentang hal-hal yang berkaitan dengan penyertaan modal dan rencana pengembangannya di Kota Salatiga. Penyusunan kebijakan dasar ini memiliki makna strategis, karena hal ini akan menjadi salah satu acuan di

dalam menentukan kebijakan terkait penyertaan modal di daerah. Dengan dokumen kebijakan dasar penyertaan modal yang baik, pengelolaan dan pengembangan penyertaan modal di Kota Salatiga akan memiliki arah dan sasaran yang jelas.

2. Perencanaan Penyertaan Modal

Perencanaan penyertaan modal perlu diatur karena merupakan penerjemahan secara riil atas kebijakan dasar penyertaan modal. Perencanaan penyertaan modal adalah proyeksi tentang penyertaan modal di waktu mendatang, yang disusun dengan memperhatikan potensi-potensi yang ada di Kota Salatiga pada saat sekarang. Melalui perencanaan, potensi-potensi penyertaan modal yang dimiliki dikelola sedemikian rupa sehingga dapat dipergunakan untuk mewujudkan sasaran serta tujuan dalam jangka waktu tertentu.

3. Pengaturan mengenai kewenangan

Penyertaan modal pada BUMD merupakan kegiatan yang dapat berlangsung pada lingkup daerah, baik di provinsi maupun kabupaten/kota. Oleh karena itu dalam konteks otonomi daerah, diperlukan ketentuan yang jelas menyangkut otoritas yang memiliki kewenangan untuk mengelola aspek-aspek publik penyertaan modal. Kejelasan kewenangan dalam melalukan penyertaan modal menjadi hal yang penting supaya tidak terjadi tumpang-tindih kewenangan. Hal yang penting adalah mendeskripsikan dalam melakukan penyertaan modal batas-batas kewenangan pemerintah daerah menjadi lebih jelas dan terarah. Kejelasan dalam kewenangan melakukan penyertaan modal akan dipandang sebagai wujud transparansi prosedural di dalam aktivitas penyertaan modal.

Untuk mempertegas apa saja yang menjadi kewenangan pemerintah Kota Salatiga dalam konteks penyertaan modal pada BUMD, dirasa perlu untuk memuat kewenangan tersebut secara jelas di dalam peraturan daerah.

4. Pengaturan

Pengaturan tentang penyelenggaraan penyertaan modal merupakan bagian yang paling substansial di dalam peraturan daerah tentang Penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD. Bagian ini berisi pengaturan aspek-aspek penting dalam penyertaan modal di daerah, yang antara lain mencakup: ruang lingkup penyertaan modal, bentuk badan usaha dalam penyertaan modal, hak penanam modal perlu diatur secara jelas dalam instrumen hukum, mengingat bahwa kepastian hukum merupakan salah satu faktor determinan dalam pengambilan keputusan penyertaan modal. Gambaran hak dalam penyertaan modal secara jelas di dalam sebuah Peraturan Daerah dapat dipahami sebagai salah satu aspek pemberian jaminan kepastian hukum. Di sisi lain, pelaksanaan penyertaan modal pada BUMD diharapkan juga akan memberikan kontribusi positif terhadap dinamika perekonomian daerah.

5. Jenis Dan Bentuk Penyertaan Modal

Jenis Dan Bentuk Penyertaan Modal dimaksudkan untuk memberikan penjelasan jenis-jenis dan bentuk penyertaan modal yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah. Sehingga akan menjadi batasan dalam melakukan penyertaan modal.

6. Besaran Penyertaan Modal Daerah

Besaran penyertaan modal daerah disesuaikan dengan jenis dan bentuk usaha dari BUMD, penyertaan modal dalam rangka pengelolaan aset daerah dilakukan dengan kontrak atau kerjasama sesuai dengan nilai aset daerah yang dinilai dengan uang. Penyertaan modal daerah dalam bentuk uang tunai dianggarkan dalam APBD. Besaran penyertaan modal perlu diatur dalam rancangan peraturan daerah dengan maksud supaya modal yang disetor sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan pemerintah daerah.

7. Tatacara Penyertaan Modal

Tatacara dalam penyertaan modal pada BUMD perlu diatur dalam rancangan peraturan daerah. Hal ini diperlukan untuk mengatur

bagaimana proses yang harus dilakukan sebelum dilakukan Penyertaan modal pada BUMD. Proses melakukan kajian dan evaluasi sebagai bahan kebijakan penyertaan modal BUMD daerah diperlukan sebagai dasar dalam membiayai kegiatan investasi BUMD dalam rangka pengembangan usaha Perusahaan.

8. Pelaksanaan

Dalam rancangan peraturan daerah perlu diatur bagaimana pelaksanaan penyertaan modal dilakukan. Pelaksanaan penyertaan modal daerah pada BUMD, Kepala Daerah menunjuk pejabat untuk mewakili Pemerintah Daerah duduk dalam kepengurusan Perusahaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

9. Hasil Usaha

Dalam rancangan peraturan daerah perlu diatur tentang hasil usaha. Bagian hasil usaha penyertaan modal daerah yang menjadi hak daerah yang diperoleh selama tahun anggaran perusahaan, disetor ke Kas daerah. Hal ini perlu diatur dan dimasukan dalam rancangan peraturan daerah supaya ada kejelasan serta bagian dari transparansi pengelolaan keuangan daerah dimana bagian hasil yang menjadi hak daerah disetor ke kas Daerah.

10. Pembinaan dan Pengawasan

Agar dalam pelaksanaan penyertaan Modal dapat berjalan dengan baik maka diperlukan pembinaan dan pengawasan. Pemerintah daerah melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan penyertaan modal daerah. Pelaksanaan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan penyertaan modal daerah dilakukan oleh Kepala Daerah dalam hal ini Walikota

B. ARAH PENGATURAN

Berdasarkan jangkauan pengaturan Rancangan Peraturan Daerah tentang penyertaan modal pada BUMD yang ditujukan untuk mengatur tatacara dan kebijakan penyertaan modal pada BUMD. Dalam penyertaan

modal pada BUMD sebagaimana diatur peraturan perundang-undangan yang telah ada, diperlukan pertimbangan beberapa faktor strategis. Faktor-faktor strategis yang dimaksud adalah isu-isu strategis yang diharapkan dapat mendukung pengaturan penyertaan modal.

1. Isu-Isu Strategis

Keberlangsungan suatu organisasi bergantung pada sejauh mana organisasi yang bersangkutan mampu mengenali dan merespon isu-isu strategis atas berbagai kebijakan, pembangunan, tuntutan masyarakat dan trend manajemen organisasi secara tepat. Secara umum isu strategis dapat bersumber dari lingkungan eksternal maupun lingkungan internal. Isu strategis banyak berkaitan dengan perubahan tata kelola pemerintahan di level pemerintah pusat maupun pemerintahan daerah dan juga isu pembangunan daerah yang berimplikasi pada kebijakan penyertaan modal. Beberapa isu strategis dimaksud sebagai berikut:

a. Penanggulangan kemiskinan

Mengingat masih relatif tingginya angka kemiskinan maka penyertaan modal secara tidak langsung hendaknya dapat mendukung upaya penanggulangan kemiskinan yang sekarang telah menjadi agenda utama pembangunan di berbagai daerah. Penanganan kemiskinan membutuhkan dukungan seluruh pemangku kepentingan di daerah. Dengan demikian akan terbangun komitmen di antara seluruh pihak-pihak terkait mengenai pentingnya kesejahteraan masyarakat dalam mengurangi angka kemiskinan.

b. Pelestarian lingkungan hidup

Isu pelestarian lingkungan hidup muncul seiring dengan semakin menurunnya kualitas lingkungan hidup akibat eksploitasi yang berlebihan terhadap sumber daya alam atas nama pembangunan. Kesadaran mengenai pentingnya mempertimbangkan dimensi-dimensi lingkungan dalam keseluruhan proses pembangunan semakin menguat.

Pembangunan berkelanjutan, pembangunan yang ramah lingkungan, atau pun *Go-Green Development* akan semakin memenuhi wacana tentang pembangunan di masa depan. Kecenderungan semacam ini akan mempengaruhi proses pembangunan daerah. Tuntutan mengenai pentingnya pelestarian fungsi hutan, pengelolaan potensi sumberdaya alam yang ramah lingkungan, pemeliharaan kualitas lingkungan, pengendalian pencemaran lingkungan, rehabilitasi kerusakan lingkungan, penyediaan ruang terbuka hijau, pengendalian dan pengelolaan sampah, dan sebagainya akan semakin sering disuarakan oleh berbagai pihak yang terkait dengan pembangunan daerah.

c. Pengembangan ekonomi lokal

Pengembangan ekonomi lokal merupakan salah satu isu strategis dalam kerangka pembangunan daerah dewasa ini karena sangat erat kaitannya dengan perbaikan taraf hidup masyarakat, peningkatan akselerasi perekonomian daerah, perbaikan sarana dan prasarana wilayah, dan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pengembangan ekonomi lokal juga tidak terlepas dari kegiatan penanaman modal. Oleh karena itu setiap daerah dituntut untuk menciptakan lingkungan yang kondusif sehingga daerah menjadi tujuan investasi.

d. Ketahanan pangan

Isu ketahanan pangan makin mengemuka seiring dengan masih tingginya tingkat kemiskinan, ketergantungan bahan pangan dari luar daerah atau impor yang masih besar, belum optimalnya pencapaian skor pola pangan harapan, masih rendahnya konsumsi pangan berbasis lokal yang sehat dan aman bagi anak-anak, kurang terjaminnya ketersediaan pasokan bahan pokok, dan sering terjadi fluktuasi harga dari berbagai komoditas. Oleh karena itu peran sektor pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan, kehutanan dalam mendukung pembangunan ketahanan pangan dan kesejahteraan perlu ditingkatkan.

e. Kesetaraan dan keadilan gender

Strategi yang dilakukan secara rasional dan sistimatis untuk mencapai dan mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam sejumlah aspek kehidupan atau dikenal dengan strategi pengarusutamaan gender (PUG) semakin diakui sebagai kebutuhan pembangunan nasional. Pengarusutamaan gender adalah sebuah proses yang memasukkan analisis gender ke dalam program-program kerja dan seluruh kegiatan instansi pemerintah dan organisasi kemasyarakatan lainnya, mulai dari tahap perencanaan program, pelaksanaan program sampai monitoring dan evaluasi program tersebut. Adapun tujuan pengarusutamaan gender ini adalah untuk mengidentifikasi apakah laki-laki dan perempuan memperoleh akses, peluang, kontrol dan manfaat yang sama terhadap sumber daya dan hasil pembangunan.

f. Pembangunan berbasis desa

Salah satu penyebabnya masih tingginya angka kemiskinan dan pengangguran serta ketidakberdayaan dan keterbelakangan masyarakat adalah keterbatasan akses yang dimiliki masyarakat di tingkatan lokal (khususnya di tingkatan desa) untuk menunjang pemenuhan kehidupannya. Keterbatasan akses yang dimaksud adalah belum terfasilitasinya masyarakat pedesaan dalam hal layanan publik dan kesempatan sosial (pendidikan, kesehatan, transportasi dan lain-lain), terbatasnya kebebasan politik, kurangnya kesempatan ekonomi, kurangnya transparansi dan lainnya. Misalnya saja, kurangnya distribusi akses sumber daya ekonomi ke pedesaan menyebabkan masyarakat pedesaan tak dapat mengembangkan usaha produktifnya. Oleh karena itu arah pembangunan dewasa ini sangatlah tepat jika pembangunan lebih berorentasi pada pembangunan pedesaan yang mempertimbangkan aspek emansipatoris.

g. Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah

Akuntabilitas menjadi isu nasional sejak dikeluarkan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 yang mengamanatkan setiap Unit Kerja Eselon I

dan II berkewajiban menyusun perencanaan strategis dan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Instansi memiliki kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban dan menerangkan kinerjanya kepada pihak-pihak terkait. Isu akuntabilitas dengan demikian menekankan pentingnya membangun sistem akuntabilitas aparatur, baik menyangkut perencanaan program atau kegiatan, penganggaran, penstafan, pengorganisasian, penatausahaan, monitoring, maupun pengendaliannya.

C. RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERDA

Mengacu pada uraian tentang cakupan pengaturan yang perlu diakomodasikan dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah Penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), berikut disampaikan usulan tentang sistematika dan substansi yang perlu diatur.

Tabel 60. Usulan Sistematika dan Pokok-pokok Masalah yang Perlu Diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

BAB	SUBTANSI
BAB I	KETENTUAN UMUM
BAB II	KEBIJAKAN PENYERTAAN MODAL PEMERINTAH DAERAH
BAB III	PENGELOLAAN PENYERTAAN MODAL
BAB IV	JENIS DAN BENTUK PENYERTAAN MODAL
BAB V	BESARAN PENYERTAAN MODAL
BAB VI	TATA CARA PENYERTAAN MODAL
BAB VII	PELAKSANAAN PENYERTAAN MODAL
BAB VIII	HASIL PENYERTAAN MODAL
BAB IX	PEMBINAAN DAN PENGAWASAN
BAB X	KETENTUAN PERALIHAN
BAB XI	KETENTUAN PENUTUP

