

ANALISIS KEBIJAKAN PENYEHATAN PERUSAHAAN DAERAH PERGUDANGAN DAN ANEKA USAHA (PD PAU) KOTA SAMARINDA

RESTRUCTURING POLICY ANALYSIS FOR REGIONAL ENTERPRISE OF WAREHOUSING AND MISCELLANEOUS BUSINESS IN SAMARINDA

Dewi Sartika

Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur III
Jalan HM Ardans SH (Ring Road III) Samarinda
Pos-el: naurah10@yahoo.com

ABSTRACT

The regional enterprise which is the local government company is wholly or mainly derived from separated capital region. There are currently two mainstream paradigms (whose capital) in the management of regional enterprises. On one side, the region is one of the main instruments of Corporate Government in order to optimize local resources into investments that can increase revenue (profit) for regional own revenue. On the other side, the role of government as a public servant (public service) requires the regional enterprise not only for profit per se, but more expected to be a medium in order to carry out government functions and public services to accelerate the development process. Regional Enterprise Warehousing and Business Miscellaneous (PD PAU) Samarinda was originally formed to perform a warehousing arrangement spread into the region in the middle of town, but in the course of subsequent, PD PAU had disoriented businesses and financial crisis, making PD PAU verge of bankruptcy with some complexity issues. In order to save the business of PD PAU, several steps can be taken by the City Government of Samarinda to restructure the PD PAU, requiring policy measures for restructuring efforts, such as reformulation of business vision, management restructuring, verification of balance sheet, business relations expansion, and addition of new capital.

Keywords: *Regional Enterprise, Warehousing and business miscellaneous, Restructuring enterprise, Local revenue, Business*

ABSTRAK

Perusahaan daerah (PD) adalah perusahaan yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Saat ini terdapat dua arus utama paradigma (*mainstream*) dalam pengelolaan PD, di satu sisi, PD merupakan salah satu instrumen pemerintah dalam rangka mengoptimalkan sumber daya lokal menjadi investasi yang dapat meningkatkan pemasukan (profit) bagi pendapatan asli daerah (PAD) setempat. Di sisi lain, peran pemerintah sebagai pelayan masyarakat (*public service*) menuntut agar PD tidak hanya mengejar profit semata, tetapi lebih diharapkan supaya menjadi medium pemerintah dalam rangka menjalankan fungsi pelayanan kepada publik dan mengakselerasi proses pembangunan. Perusahaan Daerah Pergudangan dan Aneka Usaha (PD PAU) Kota Samarinda, awalnya dibentuk untuk melakukan penataan pergudangan yang tersebar di tengah kota menjadi satu kawasan. Dalam perjalanan, PD PAU mengalami disorientasi bisnis dan krisis finansial sehingga menjadikan PD PAU diambang kebangkrutan dengan sejumlah kompleksitas permasalahan. Dalam rangka menyelamatkan bisnis PD PAU, langkah yang dapat dilakukan pemerintah Kota Samarinda adalah dengan melakukan penyehatan di tubuh PD PAU sehingga diperlukan langkah-langkah kebijakan penyehatan usaha, diantaranya adalah dengan merumuskan ulang visi bisnis, melakukan restrukturisasi manajemen pengelolaan, verifikasi neraca keuangan, membangun relasi bisnis, dan penambahan modal baru.

Kata kunci: Perusahaan daerah (PD), Pergudangan dan aneka usaha, Penyehatan perusahaan, Pendapatan asli daerah (PAD), Bisnis

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Amanat penting otonomi daerah dan pelaksanaan desentralisasi adalah pemberian kewenangan pengelolaan keuangan sendiri melalui pendapatan asli daerah (PAD) dan dukungan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Dalam Undang-undang No. 22 tahun 1999, pengelolaan keuangan daerah meliputi penggalan sumber-sumber pendapatan asli daerah, yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah.

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dijelaskan bahwa pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang dengan tujuan memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya.¹ Hal ini ditegaskan pula dalam PP Nomor 8 Tahun 2007 tentang Investasi Pemerintah yang direvisi dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah pada tanggal 4 Februari 2008. Dalam PP Nomor 1 tahun 2008, dijelaskan bahwa **Penyertaan Modal** adalah bentuk investasi Pemerintah pada badan usaha dengan mendapat hak kepemilikan, termasuk pendirian perseroan terbatas dan/atau pengambilalihan perseroan terbatas. Adapun **Investasi** yang dimaksud adalah penggunaan aset untuk memperoleh manfaat ekonomis, seperti bunga, dividen, royalti, manfaat sosial dan/atau manfaat lainnya sehingga dapat meningkatkan kemampuan pemerintah dalam rangka pelayanan kepada masyarakat.²

Sementara itu, dalam PP Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah, makna dari **Penyertaan Modal Daerah** adalah pengalihan kepemilikan barang milik daerah yang semula berupa kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal atau saham daerah pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara.

Namun, penyertaan modal pemerintah daerah (Pemda) dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun ang-

garan berkenaan telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal daerah berkenaan, sebagaimana tertuang dalam PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.³ Hal ini berarti bahwa sebelum dibahas dan ditetapkan dalam APBD, terlebih dahulu sudah harus ditetapkan Perda tentang penyertaan modal. Apabila terdapat rencana penambahan modal pada perusahaan daerah (PD) yang telah disertakan modal sebelumnya dengan peraturan daerah (perda), hal tersebut dilakukan melalui mekanisme pembahasan APBD dan ditetapkan dalam Perda APBD tahun anggaran berkenaan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah,⁴ PD adalah perusahaan yang seluruh atau sebagian modalnya berasal dari kekayaan negara yang tidak dipisahkan. Berdasarkan kategori sarannya secara lebih detail, PD dibedakan menjadi dua, yaitu sebagai PD untuk melayani kepentingan umum yang bergerak di bidang jasa dan di bidang usaha. Akan tetapi, jelas dari kedua sasaran tersebut, tujuan pendirian PD adalah untuk meningkatkan PAD. Di satu sisi, PD merupakan salah satu instrumen pemerintah dalam rangka mengoptimalkan sumber daya lokal menjadi investasi yang dapat meningkatkan pemasukan bagi PAD setempat. Di sisi lain, peran pemerintah sebagai pelayan masyarakat menuntut agar PD tidak hanya mengejar profit semata, tetapi lebih diharapkan supaya menjadi medium pemerintah dalam rangka menjalankan fungsi pelayanan kepada publik dan mengakselerasi proses pembangunan.

Riset sederhana ini membahas dinamika kinerja salah satu PD Kota Samarinda, yaitu Perusahaan Daerah Pergudangan dan Aneka Usaha (PD PAU) dan kebijakan penyehatan pada tubuh PD PAU serta dampak kebijakan penyehatan tersebut pada Perusda PD PAU.

Riset sejenis dilakukan oleh Syafaruddin⁵ yang mengkritisi kinerja BUMD. Permasalahan yang dikemukakan adalah bagaimana meningkatkan kontribusi finansial pada PAD dan bagaimana strategi bisnis untuk meningkatkan kinerja BUMD? Dengan menggunakan strategi pendekatan SDM sebagai keunggulan kompetitif, problem ini dapat dianalisis. Strategi bisnis harus terkait dengan strategi SDM. Berdasarkan

perspektif sumber daya manusia (SDM), BUMD seharusnya berhasil mencapai misi tersebut ketika dikelola oleh manajer profesional dan pegawai terlatih. BUMD harus mengubah struktur organisasi, *job redesign*, dan merumahkan pegawai tak terlatih dengan tujuan membangun kinerja organisasi yang lebih baik. Jika riset yang dilakukan Syafaruddin membahas permasalahan tersebut dalam lingkup BUMD, riset penulis memfokuskan kajian hanya pada PD PAU.

Riset sejenis lainnya dilakukan oleh Fransiska⁶ yang membahas penyebab terjadinya bisnis dalam kebijakan pergulaan masa pemerintahan Megawati Soekarno Putri, antara lain kurangnya pengawasan dari pemerintah, pasar gula yang bersifat oligopolistik, dan pengusaha sebagai penguasa. Dari hasil riset tersebut, ditemukan keluarnya Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan (SK No 643/MPP/Kep/9/2002) tentang Tata Niaga Impor Gula yang membatasi izin impor hanya kepada beberapa perusahaan tertentu. Tujuan SK 643 tersebut adalah untuk melindungi industri gula dari banjir gula impor. Dengan penerapan tarif bea masuk (TBM) yang sedemikian rupa, produsen menerima harga di atas biaya produksinya. SK 643 ternyata telah menimbulkan pro dan kontra di masyarakat. Tata niaga impor gula yang membatasi jumlah pelaku usaha telah menimbulkan kekhawatiran munculnya praktek-praktek perdagangan yang merugikan. Isu lainnya yang kemudian berkembang terkait dengan peraturan ini adalah masalah ketidakmampuan importir gula dalam memenuhi kebutuhan impor gula, yang sering meleset dari jadwal yang seharusnya. Selain itu, adanya kejadian di mana IT gula yang tidak memiliki kemampuan dari sisi dana dan teknis, menunjuk perusahaan lain untuk melakukan impor gula tersebut. Disimpulkan bahwa dalam kasus kebijakan pergulaan pada masa pemerintahan Megawati Soekarno Putri, kebijakan yang ada lebih dipengaruhi bisnis. Jika riset yang dilakukan Fransiska menyorot isu kebijakan pembatasan izin impor gula, riset penulis akan membahas permasalahan kebijakan penyehatan Perusda.

Rumusan Masalah

Dalam kajian ini, kebijakan penyehatan dari pemda diawali dengan pembentukan perusda (Perda No

18 tahun 2008 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Pergudangan dan Aneka Usaha),⁷ kemudian pemerintah kota (pemkot) Samarinda telah beberapa kali melakukan penyertaan modal (Perda No 19 tahun 2008 tentang Penyertaan Modal Pemerintah kepada Perusahaan Daerah Pergudangan dan Aneka Usaha),⁸ meskipun awalnya hanya berupa kewenangan pengelolaan dan pemanfaatan beberapa tanah milik pemerintah kota. Pada akhirnya, perputaran bisnis PD PAU tidak mampu memberikan nilai kontribusi yang berarti dalam sumber penerimaan daerah melalui PAD sesuai dengan tujuan pembentukannya.

Oleh karena itu, untuk memantapkan kebijakan penyehatan PD PAU tersebut, dibutuhkan sebuah analisis kritis yang menghasilkan rekomendasi untuk pembuat kebijakan pemda dan sebagai umpan balik bagi manajemen pengelola PD PAU dalam rangka perbaikan/penyempurnaan implementasi kebijakan. Penulis berharap penelitian ini menjadi sumbangan yang berarti pada pembuatan kebijakan selanjutnya dan peningkatan program penyehatan di masa yang akan datang.

Tujuan Analisis

- 1) Mendeskripsikan dinamika kinerja PD PAU dari terbentuk sampai dengan dikeluarkannya kebijakan penyehatan oleh PD.
- 2) Mengidentifikasi masalah yang menjadi titik kritis kemerosotan dan krisis finansial yang dialami PD PAU.
- 3) Mendeskripsikan kebijakan penyehatan yang diinisiasi PD terhadap PD PAU.
- 4) Menganalisis dampak kebijakan penyehatan pada PD PAU.

Kerangka Konseptual

Analisis kebijakan publik menghasilkan pengetahuan dalam proses kebijakan publik, baik itu kebijakan publik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah. Selain itu, juga dihasilkan pengetahuan dalam kebijakan negara yang bersifat strategis maupun kebijakan pemda sebagai pelaksana desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Hal serupa juga dikemukakan oleh Sofyan Effendi, yang dikutip dalam Syafii⁹ bahwa pengetahuan tentang kebijakan publik adalah

pengetahuan tentang sebab-sebab, konsekuensi dan kinerja kebijakan dari program publik, sedangkan pengetahuan dalam kebijaksanaan publik adalah proses untuk menyediakan informasi dan pengetahuan bagi para eksekutif, anggota legislatif, lembaga peradilan dan masyarakat umum yang berguna dalam proses perumusan kebijakan serta yang dapat meningkatkan kinerja kebijaksanaan. Pembuatan kebijaksanaan pemerintah (*public policy*) ini merupakan studi tentang proses pembuatan keputusan (*decision making*) dan pengambilan kebijaksanaan (*policy making*), yaitu memilih dan menilai informasi yang ada untuk memecahkan masalah.⁹ Selanjutnya, pendapat Laswell yang dikutip Parsons¹⁰ menjelaskan bahwa ilmu kebijakan menggunakan dua pendekatan utama dalam istilah pengetahuan dalam proses politik dan pengetahuan tentang proses politik:

- 1) analisis kebijakan: berkaitan dengan pengetahuan dalam, dan untuk proses politik;
- 2) analisis proses kebijakan: berkaitan dengan pengetahuan tentang formasi dan implementasi kebijakan publik.

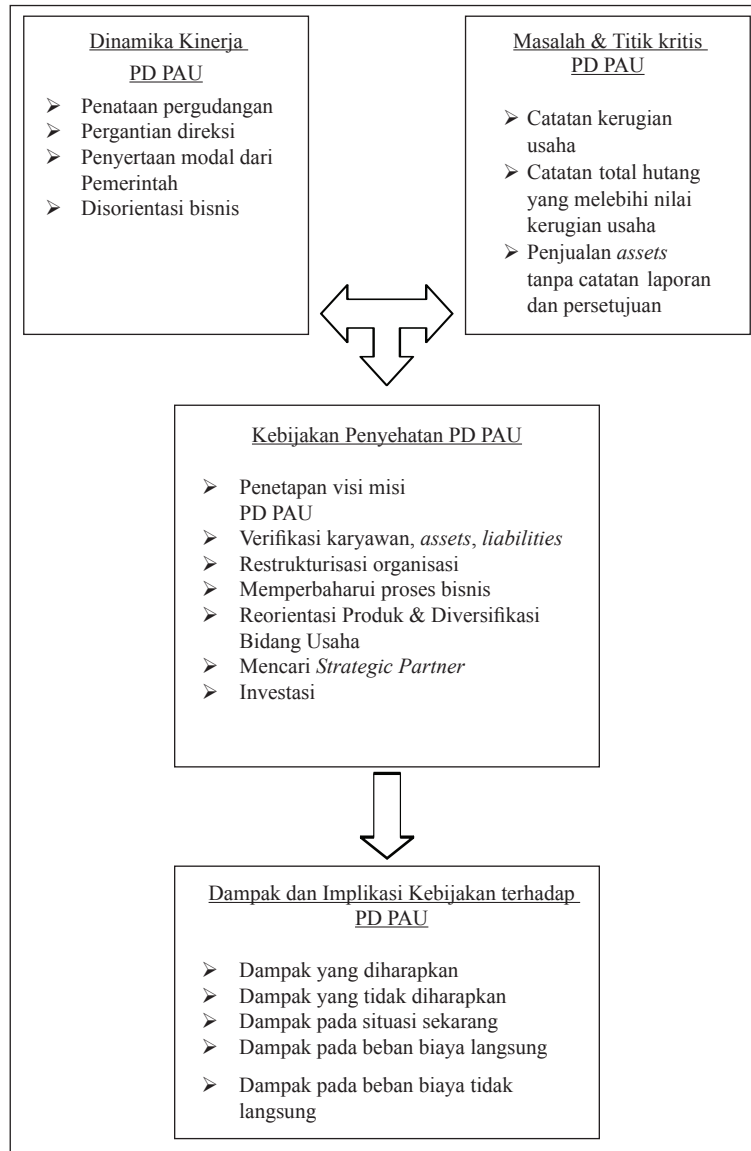
Kebijakan pemerintah dalam pengelolaan keuangan daerah secara tegas dinyatakan dalam Undang-undang No. 22 tahun 1999, melalui penggalan sumber-sumber PAD, yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Peran ini diharapkan untuk dijalankan oleh badan-badan usaha milik Pemerintah daerah.

Peran ini belum memadai mengingat problem kinerja yang rendah masih banyak ditemui pada sebagian besar BUMD, di antaranya kinerja keuangan yang rendah, persoalan manajemen SDM dan salah kelola manajemen bisnis. Pertumbuhan BUMD yang kurang berkembang⁵ ini membutuhkan *political will* dari pemerintah daerah untuk mendesentralisasikan manajemen BUMD kepada para profesional, memulai pendekatan SDM sebagai keunggulan kompetitif dan melakukan berbagai langkah strategis dalam penyehatan dan pengembangan perusahaan. Berbagai kebijakan penyehatan perusahaan daerah kerap ditempuh untuk menumbuhkan napas bisnis PD terutama dalam meningkatkan

peran katalisator dan akselerator pertumbuhan ekonomi wilayah.

Berbagai permasalahan terkait kinerja perusahaan dapat diselesaikan, salah satunya dengan penyehatan perusahaan. Diawali dengan menganalisis berbagai faktor yang menjadi indikator tidak sehatnya perusahaan, baik dari dalam perusahaan maupun luar perusahaan. Indikator dari lingkungan bisnis diantaranya pertumbuhan ekonomi, bertambahnya jumlah pesaing, perubahan selera konsumen dan sebagainya. Gejala tidak sehatnya perusahaan juga dapat muncul pada setiap tahapan daur kehidupan organisasi, baik pada awal, pertengahan maupun di akhir daur hidupnya. Tahap awal daur kehidupan perusahaan antara lain ketidakcukupan kas, pengurangan modal kerja, utang dagang meningkat, penjualan mendatar, piutang dagang meningkat, rugi berkelanjutan dalam beberapa periode, ataupun pengaduan konsumen. Sementara itu, tahap pertengahan daur kehidupan perusahaan dapat muncul dalam bentuk persediaan meningkat, penjualan menurun, biaya meningkat, peningkatan bantuan pembayaran di depan oleh bank, informasi keuangan dan manajemen lambat serta tidak akurat, berkurangnya kepercayaan konsumen, pelanggaran perjanjian utang, ataupun pembayaran tagihan dengan dana talangan dari bank. Sementara itu, indikator internal pada tahap akhir daur kehidupan perusahaan antara lain kecilnya perhatian manajemen pada penurunan laba, pengurangan staf tanpa analisis sebab musabab, krisis kas, keterlambatan pembayaran utang dan hasil penagihan utang, penurunan tajam pada penjualan, berkurangnya kredibilitas perusahaan, rendahnya moral karyawan, berkurangnya kepercayaan pemasok, pernyataan bersyarat dari hasil pemeriksaan akuntansi, cek kosong, peningkatan usia piutang dagang, penurunan drastis efektifitas manajemen, ataupun usaha meyakinkan kreditur bahwa perusahaan tetap sehat dan tidak dilikuidasi.

Jalan keluar dari permasalahan diatas dapat ditempuh dengan penyehatan strategis dan penyehatan operasional serta strategi divestasi. Penyehatan strategis atas kesalahan strategis antara lain terkait ketidakmampuan perusahaan memenuhi kebutuhan konsumen dengan produk sekarang yang dihasilkan, berjalannya perusa-



Gambar 1. Kerangka Pikir Kebijakan Penyehatan PD PAU Kota Samarinda

haan diluar misi yang digariskan semula, dan ketika perusahaan kehilangan posisi strategis di pasar. Sementara itu, penyehatan operasional disebabkan oleh kesalahan implementasi strategi. Cara penyehatan yang ditempuh antara lain peningkatan penghasilan, pemotongan biaya, pengurangan harta kekayaan yang tidak memiliki peran signifikan dan sarat biaya yang membebani. Pilihan strategi divestasi ditempuh untuk menghindari kerugian modal yang lebih besar, memperbaiki posisi aliran kas, mengurangi utang perusahaan, mengurangi risiko bisnis termasuk risiko kegagalan, mengurangi biaya

operasi, lemahnya kapasitas manajerial dalam unit usaha, peluang bisnis, regulasi pemerintah ataupun adanya persepsi disharmoni dengan unit strategis lainnya. Hal tersebut dilakukan dengan cara melakukan penjualan menyeluruh (untuk mendapatkan premium penjualan), mengubah unit usaha (anak perusahaan menjadi entitas independen dari perusahaan induk) ataupun likuidasi dengan melakukan penjualan seluruh aset.

METODE PENELITIAN

Kerangka Pikir dan Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan analisis isi (*content analysis approach*) yang merupakan definisi empiris mengenai isi kebijakan terutama pada maksud, definisi masalah, tujuan, dan orientasi kebijakan. Analisis ini berupaya untuk menguraikan hubungan isi kebijakan dari penda dan dampak kebijakan serta lebih berorientasi pada evaluasi kebijakan dan bertujuan untuk menemukan alternatif yang lebih baik dan dapat memperbaiki/mengubah/menggantikan kebijakan yang sedang dianalisis.¹²

Teknik Pengumpulan Data

PD PAU merupakan objek yang diteliti dengan alasan terdapat permasalahan akuntabilitas kinerja bisnis dan keuangan dalam tubuh PD PAU meski telah diberikan penyertaan modal pemerintah beberapa kali dalam kurun waktu yang lama sampai akhirnya perda pembentukan dan penyertaan modal ditetapkan hingga tulisan ini disusun penulis. Penelitian ini, berdasarkan rumusan pertanyaan yang ada dan kerangka teoritis yang tersedia, menggunakan metode pengumpulan data secara kualitatif yang memungkinkan rumusan masalah berkembang seiring dengan perkembangan di lapangan.

Untuk memperoleh data yang diperlukan sesuai tujuan penelitian, penelitian ini menggunakan media *review* dan *Focus Grup Discussion* (FGD). Untuk memaksimalkan penggalan data, terlebih dahulu penulis meninjau media yang meliputi informasi tentang PD PAU. Selanjutnya, narasumber ditentukan secara acak mengingat keterbatasan teori dan waktu penelitian yang tersedia. Prioritas keterangan dari narasumber berasal dari pengelola PD PAU itu sendiri, mulai dari komisaris, direksi bahkan pekerja, pejabat pemerintah yang menangani PD PAU, dan anggota DPRD.

Metode Analisis

Penelitian ini menggunakan data primer kualitatif sehingga metode analisis yang digunakan adalah metode kualitatif. Metode ini secara khusus

menggunakan pendekatan antropologi dalam pengumpulan datanya, yang menghasilkan data deskriptif berupa ucapan/jawaban responden/narasumber, dalam bentuk lisan maupun tulisan (rekaman jawaban yang sudah ditranskrip) atau catatan tentang perilaku yang diobservasi peneliti. Analisis metode kualitatif diawali dengan transkripsi kemudian diikuti oleh data *reduction*, data *display*, *reviewing*, dan pengambilan kesimpulan serta upaya untuk kembali memverifikasi data yang ada.¹³

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dinamika Kinerja PD PAU

PD di Kota Samarinda secara resmi berdiri sejak tahun 1986, dengan nama PD PAU. Pendirian PD diinisiasi oleh Waris Husain selaku walikota saat itu, yang dilatarbelakangi oleh kondisi penataan bangunan gudang yang tersebar di tengah kota Samarinda sehingga menimbulkan banyak permasalahan sosial, mulai dari letak gudang yang kurang teratur hingga kemacetan yang diakibatkan oleh aktivitas bongkar muat barang.

Berdasarkan kondisi tersebut, dipandang perlu untuk mengeluarkan kebijakan untuk membangun sebuah kawasan pergudangan secara terpadu di atas lahan milik Pemerintah Provinsi (Pemprov) Kaltim seluas 7,6 ha yang diserahkan kepada pemkot Samarinda dengan status Hak Pengelolaan Lahan (HPL). Akan tetapi, karena keterbatasan anggaran untuk pembangunan gudang, pembangunan gudang dilakukan oleh swasta dengan membeli Hak Guna Bangunan (HGB) lahan dari pemerintah selama 15 tahun. Dengan lahirnya kebijakan ini, maka keberadaan gudang di tengah kota mulai dirazia dan dipaksa pindah ke kawasan pergudangan, yang dikelola oleh PD PAU. Kawasan pergudangan itu menjadi sentral penumpukan semen, besi, beton, pupuk, *plywood*, kendaraan bermotor, oli, *sparepart* mesin, alat berat, bahan kimia, alat elektronik, bahan makanan, serta barang-barang lainnya.¹⁴

Adapun pimpinan pertama PD PAU adalah Mukransyah selaku pejabat Kepala Dinas Tata Kota Samarinda yang sekaligus bertanggung jawab dalam melakukan penataan kawasan pergudangan dan ia menjabat dari tahun 1987–2000.

Pada tahun 2000–2001, pimpinan PD PAU dijabat oleh Kadir Tanan, lalu setelah sempat setahun menjabat, posisi direktur utama digantikan oleh Makmur AN, kemudian Rudiansyah, hingga tahun 2004.

Pada tahun 2004, seiring masa pensiunya dari posisi asisten II bidang ekonomi dan pembangunan di sekretariat daerah Kota Samarinda, Muchransyah kembali menduduki posisi dirut selama enam tahun hingga akhirnya ia mengajukan surat pengunduran diri pada tahun 2009. Setelah Mucransyah, Anwaryanto bertindak selaku pelaksana harian dirut.

Pemerintah Kota Samarinda telah beberapa kali melakukan penyertaan modal. Walaupun awalnya hanya berupa kewenangan pengelolaan dan pemanfaatan beberapa tanah milik pemkot, tetapi penghasilan PD PAU dari penjualan gudang sempat diputar untuk berbagai usaha lainnya, seperti usaha pabrik es untuk kapal di pelabuhan Samarinda, penyulingan minyak atsiri dan usaha lainnya.

Pada tahun 2007, pemerintah kota Samarinda kembali menyuntikkan dana yang mencapai Rp1,5 miliar, tetapi karena model manajemen pengelolaan perusahaan yang kurang baik, investasi tersebut tidak dapat menambah PAD Kota Samarinda, bahkan cenderung tidak jelas arah penggunaannya. Bahkan, dalam audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada tahun 2010 hingga 2011, selalu muncul catatan tak ada laporan penggunaan.¹⁵

Kondisi terakhir PD PAU, setiap bulannya hanya menghasilkan Rp7 juta dan berhutang Rp1 miliar. Padahal, pada tahun 2008, Perusda ini mendapatkan suntikan modal sebesar Rp2,5 miliar. Manajemen mengatakan, uang tersebut habis untuk membayar gaji karyawan dan biaya operasional. Sama sekali tidak ada biaya besar untuk pengembangan usaha. Salah satu unit usaha PD PAU yang masih bisa terlihat adalah rumah susun sederhana sewa (rusunawa) di Jln. Ir. Sutami kompleks pergudangan Samarinda. Tampak dua gedung berdiri, satunya sudah terlihat kumuh dan satu gedung lagi sudah rampung fisik tapi tidak terlihat ada aktivitas dikarenakan memang belum dioperasikan. Menurut penghuni di sana, selain tidak ada listrik, gedung memang belum diresmikan. Gedung yang juga berlantai

lima itu sudah sekitar empat tahun mangkrak. Di gedung pertama, yang terdiri dari dua blok dan lima lantai, masing-masing terdiri dari 48 kamar dan diberi nama Ulin I dan Ulin II. Begitu juga dengan gedung yang belum beroperasi, terdiri dari dua blok dengan total 96 kamar. Informasi yang didapat dari salah seorang petugas di sana, Iwan, Jumat (9/11), menyebutkan bahwa sejak ia bertugas di sana hingga saat ini, rusunawa tersebut selalu penuh dan bahkan hingga kini masih banyak peminat yang masih masuk daftar tunggu. Mayoritas penghuni menurutnya adalah rumah tangga yang sudah memiliki anak. *“Tidak pernah ada yang kosong karena daftar tunggu saja masih banyak. Dan biasanya, bila penghuni lama tidak di sana langsung disambung orang dekatnya.”* Iwan memaparkan bahwa harga tiap kamar berbeda. Untuk lantai satu yang sebagian besar digunakan sebagai tempat berjualan, gudang dan kantor dibandrol Rp500.000,00 perbulannya. Semakin naik lantainya, maka harga semakin berkurang. Lantai dua Rp300.000,00, lantai tiga Rp270.000,00, lantai empat Rp240.000,00 dan lantai empat Rp210.000,00.¹⁶

Tabel 1. Total Kerugian Usaha PD PAU di Kota Samarinda, Tahun 2006–2010

Tahun	Kerugian Usaha
2006	Rp855.363.931,00
2007	Rp599.589.508,00
2008	Rp156.425.358,00
2009	Rp511.451.874,00
2010	Rp1.322.549.316,00
Jumlah	Rp3.445.379.988,00

Sumber: Data yang Diolah¹⁹

Tabel 2. Total Hutang PD PAU, Tahun 2010

Jenis Hutang	Jumlah Hutang
Hutang kepada pihak ketiga	Rp2.464.050.926,00
Hutang ke Pemkot Samarinda	Rp1.150.000.000,00
Hutang Asuransi	Rp130.872.300,00
Hutang Investasi	Rp1.047.066.372,00
Jumlah	Rp4.791.989.603,00

Sumber : Data yang Diolah¹⁶

Di sisi lain, karena setiap bulan PD PAU mengeluarkan biaya operasional hingga Rp75 jutaan, sementara tidak ada pendapatan berarti yang dapat menutupi biaya operasional, akhirnya, modal usaha pun tergerus. Biaya operasional itu muncul karena jumlah karyawan yang ternyata jauh melebihi kemampuan perusahaan menghasilkan laba, hampir sebagian besar karyawan tersebut merupakan karyawan titipan dari pejabat Pemkot Samarinda. Akhirnya, Pemkot Samarinda memutuskan untuk membekukan sementara kegiatan usaha PD PAU karena perusda tak pernah lagi menyetor PAD, bahkan justru sebaliknya hanya menggerogoti anggaran daerah.

Kebijakan penyehatan yang akhirnya ditempuh oleh pemerintah kota Samarinda dilakukan dalam rangka menindaklanjuti Laporan Hasil Penyelidikan (LHP) dari inspektorat daerah. Hal yang mendesak untuk dibenahi adalah membenahi manajemen dengan penyiapan SDM dan pembukaan peluang usaha yang potensial, sementara upaya menginventarisasi aset dan merapikan administrasi berjalan.¹⁷ Selain itu, upaya kebijakan penyehatan didasarkan pertimbangan banyaknya usulan berbagai kalangan untuk membangun perusahaan daerah (Perusda) baru, keterbatasan APBD, dan kendala kesiapan SDM.¹⁸

Permasalahan yang dihadapi oleh PD PAU sedemikian kompleks sehingga meski dana sudah dikucurkan, tetapi tidak juga memberikan harapan besar akan penyehatan perusahaan. Begitu besar aset yang dimiliki PD PAU ternyata tak membuat sehat. Kondisi PD PAU yang berada diambang kritis memerlukan tindak lanjut pemantapan kebijakan penyehatan melalui langkah strategis penyelamatan bisnis PD PAU yang nantinya akan menjadi sumber penerimaan daerah potensial bagi Kota Samarinda.

Kompleksitas Permasalahan dan Titik Kritis PD PAU

Perusahaan dikatakan sakit apabila mengalami *deteriorasi adaptasi* perusahaan dengan lingkungan yang berakibat pada rendahnya kinerja dalam jangka waktu tertentu yang berkelanjutan sehingga perusahaan kehilangan sumber daya dan sumber dana. Dalam kasus PD PAU, rendahnya kinerja dapat dilihat pada kerugian

yang berkepanjangan semenjak perusahaan itu didirikan sampai perusahaan itu tak mampu lagi beroperasi dan sudah mendekati titik tutup usaha (*shutdown point*).

Kerugian diawali pada tahun 2006 dengan membukukan minus Rp855.363.931,00, tahun 2007 sebesar Rp599.589.508,00, tahun 2008 sebesar Rp156.425.358,00, tahun 2009 sebesar Rp 511.451.874,00, dan tahun 2010 sebesar Rp1.322.549.316,00 dengan total kerugian mencapai Rp3.445.379.988,00. Dalam situasi normal, hal itu bukan saja menggambarkan ketidakmampuan perusahaan dalam mengelola usaha, tetapi juga terlihat kelemahan dalam aspek pengawasan. Secara teoritis, kondisi ini tidak mungkin terjadi apabila perencanaan bisnisnya dibuat secara profesional dengan pendekatan *business* untuk tetap menjadi lokomotif perekonomian daerah.

Akibat kerugian yang cukup besar ini, perusahaan mempunyai utang kepada pihak ketiga sebesar Rp2.464.050.926,00; utang ke Pemkot Samarinda sebesar Rp1.150.000.000,00; utang asuransi sebesar Rp130.872.300,00, dan utang investasi sebesar Rp1.047.066.377,00 sehingga total utang perusahaan berjumlah Rp4.791.989.603,00. Jumlah ini tentunya perlu diverifikasi ulang sebab jumlahnya jauh lebih besar daripada total kerugiannya.

Aset yang ada adalah satu buah gudang yang masih disewakan serta beberapa bidang tanah dari Pemprov seluas 103.495 ha, dari Pemkot 105.570 ha, tanah gunung batu seluas 1.000.000 ha, dan tanah yang dibeli oleh PD PAU seluas 556.472 ha. Hingga saat ini, belum tersedia data yang jelas untuk jumlah tanah yang dijual atau yang sudah dibangun untuk pergudangan dan yang sudah terjual.

Hasil audit BPK tahun 2009 menyebutkan adanya dugaan konspirasi antara Pemkot dengan pihak ketiga dalam pelepasan HPL. Tanah kavling seluas 7,6 ha yang berlokasi di kawasan pergudangan tersebut sebelumnya berstatus HPL tetapi kini beralih status menjadi Hak Guna Bangunan (HGB) ke pihak ketiga dengan ketentuan tanah tersebut dijual ke pihak ketiga dan dilakukan pungutan sebesar Rp75.000,00 per meter tanpa sepengetahuan Pemprov Kaltim.²⁰

Akutnya penyakit yang ada di tubuh PD PAU membuat skeptis beberapa pihak akan tindakan

penyehatan PD PAU. Salah satunya berasal dari salah seorang narasumber, AJ, dari Komisi II, DPRD Kota Samarinda, sebagaimana dituliskan dalam kutipan berita berikut.²¹

Kalaupun disehatkan, itu namanya amputasi. Kalau ganti nama, itu ganti baju saja. Penyakitnya juga sudah terlalu parah. Jangan sampai ini disehatkan tetapi penyakitnya masih ada (Tribun Kaltim, 8 April 2012)

Di tempat lain, narasumber AJ juga menjelaskan bahwa permasalahan perusda muncul akibat hubungan yang kurang sinergis antara *stakeholders*. Menurutnya, DPRD sudah sering mempersoalkan tentang peran perusda tetapi kurang direspons positif oleh pihak eksekutif.²²

Hampir sepuluh tahun, selama dua periode saya di DPRD, perusda ini sudah sakit. Sudah banyak usul tetapi pemkot tidak peduli. (www.tribunkaltim.go.id, 6 Januari 2013)

Pendapat senada juga disampaikan oleh salah satu anggota tim analisis penyehatan PD PAU, ASE, ekonom Universitas Mulawarman (Unmul), berdasarkan keterangan narasumber di media massa dan forum diskusi ilmiah sebagai berikut.

Dari berbagai macam aspek, tim menemukan bahwa PD PAU tidak bisa lagi disehatkan dan harus dilikuidasi karena begitu banyak persoalan di manajemen internal, terutama di manajemen keuangan. Jadi, tim itu sudah bekerja, menyelesaikan tugas dan melahirkan rekomendasi dilikuidasi. Tidak ada aspek yang meringankan PD PAU disehatkan. Ibarat orang sakit, ini sudah dalam keadaan koma dan tidak sadar lagi. Kita tinggal menunggu waktunya. Tim independen merekomendasikan kepada walikota supaya dilikuidasi. Akan dibentuk tim likuidator untuk melikuidasi dan akan difasilitasi oleh tim pengidentifikasi aset untuk mendata aset yang masih produktif ataupun bermasalah. Tim juga akan bertugas menyelesaikan segala kewajiban dengan pihak ketiga, karyawan, dan dengan pihak lainnya yang terkait setelah PD PAU dilikuidasi. Untuk pertanggungjawaban penyertaan modal dari pemkot Samarinda sebesar Rp2,5 miliar di tahun 2008, menurutnya sudah bagian dari tugas tim independen. Didapati bahwa 2,5 miliar tersebut sudah habis digunakan untuk membayar gaji karyawan dan sangat sedikit untuk pengembangan usaha. Tahun 2009 kita harapkan ada *recovery* ternyata tidak. Tim juga merekomendasikan pembentukan perusda baru yang berbeda dengan PD PAU sebelumnya di mana perusda baru tersebut akan mengelola bisnis di satu atau dua bidang yang lebih spesifik.²³

Hasil pengecekan dan investigasi di lapangan, PD PAU saat ini mengalami *bleeding* bahkan kondisinya sudah sangat kritis dengan indikasi menanggung beban yang cukup besar terhadap pengeluaran gaji karyawan, pengembangan usaha yang stagnan (*macet*), beban utang yang cukup besar, dan kondisi psikologis karyawan yang mengalami demotivasi kerja, dan saat ini sudah dirumahkan. Ada tiga opsi penanganan PD PAU, dilikuidasi (*dibubarkan*), *dimerger* (*penggabungan*) dan *di-resque* (*penyehatan*). Apabila dilikuidasi, pembubaran dan penunjukan likuidator harus ditetapkan dengan perda dan mendapat persetujuan legislatif. Setelah likuidasi, maka prioritas pembagian aset bersih hasil likuidasi ditujukan untuk utang pajak, gaji karyawan, biaya perkara, pemegang hak tanggungjawab dan gadai, para berpiutang yang diistimewakan dan para kreditur konkuren yang tidak memiliki jaminan. Aji juga menyampaikan tentang beberapa bisnis potensial yang dapat dikembangkan di Samarinda, seperti perusahaan LNG, iklan, maupun transportasi.²⁴

Pendapat berbeda dikemukakan oleh narasumber NI yang mewakili pemkot Samarinda, dalam forum diskusi ilmiah sebagai berikut.

Perlu dilakukan upaya penyehatan terlebih dahulu terhadap perusda bermasalah semacam PD PAU. Untuk perusda, baru dikatakan wawali, dalam perdanya harus membunyikan dua hal, yakni pembentukan perusda baru, tentunya dengan perencanaan *feasible study* yang matang, di mana harus difokuskan pada sektor-sektor potensial yang dapat membuat pertumbuhan ekonomi lebih dinamis di Samarinda. Serta perusda yang baru harus ada pengaturan tentang pekerja dan aturan-aturan perusahaan lainnya. Kalau saya, sehatkan dulu. Beri waktu satu tahun, kalau akhir 2013 tidak ada perubahan ke arah lebih baik maka akan dilikuidasi.²⁵

Dari serangkaian data yang diperoleh dan informasi dari sejumlah narasumber, diketahui titik kritis kemerosotan usaha dan krisis finansial pada PD PAU. Dengan demikian, diperlukan sebuah analisa kritis yang memantapkan kebijakan penyehatan dari pemda guna menyelamatkan bisnis usaha PD PAU.

Kebijakan Penyehatan PD PAU

Dalam rangka mengatasi permasalahan yang dihadapi oleh PD PAU, diajukan beberapa alternatif langkah kebijakan strategis penyehatan sebagai berikut.

Penetapan visi dan misi PD PAU

Visi dan misi merupakan hal yang sangat penting untuk ditentukan dari awal sebelum suatu organisasi melakukan kegiatan sehingga pelaksana mempunyai garis arahan yang bisa diikuti dalam membuat rencana organisasi, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Jadi, kinerja manajemen bisa diukur secara objektif dan mampu memberikan “peringatan dini” apabila perusahaan menyimpang dari visi dan misinya.

Verifikasi karyawan, assets, dan liabilities

Verifikasi penting dilakukan untuk mendapatkan data dan fakta yang mutakhir sehingga kebijakan yang akan diambil mendekati ketepatan. Pada kasus PD PAU, jumlah karyawan 28 orang yang belum digaji selama tiga tahun menimbulkan pertanyaan besar apakah jumlah tersebut masih valid atau data yang sudah lama belum *ter-update*. Perlu diverifikasi waktu karyawan bekerja maupun jumlah karyawan. Apakah kasus ini dikarenakan karyawan bekerja tidak digaji atau apakah kealpaan manajemen, di mana perusahaan tidak mempunyai aktivitas, tetapi posisi karyawan tidak disesuaikan dengan aktivitas perusahaan.

Verifikasi *assets* atau harta perusahaan sangat mendesak dilakukan karena banyak pemanfaatan *assets* di bawah nilai pasar (*under valued*) yang masih berlangsung. Banyak kasus PD PAU yang memerlukan penyesuaian (*adjustment*), di mana seluruh bisnis PD PAU perlu diverifikasi ulang dan segera dilaksanakan renegotiasi, untuk mendapatkan nilai bisnis yang adil dan rasional baik, ditinjau dari PD PAU maupun partner bisnisnya.

Verifikasi *liabilities* atau kewajiban mendesak segera dilakukan untuk mendapatkan kepastian hukum. Apakah kewajiban tersebut benar-benar didukung oleh bukti material serta bukti fungsional? Apabila memang mempunyai dasar, keduanya perlu juga dinilai mengenai kelayakan dan kewajaran terjadinya kewajiban maupun utang perusahaan. Berdasarkan verifikasi ini, perusahaan bisa melakukan restrukturisasi utang, baik penjadwalan kembali, pengurangan maupun permohonan penghapusan utang.

Dalam rangka menyusun neraca akuntansi perusahaan, harus dilakukan auditing dan verifikasi terhadap harta perusahaan dengan mengonversi nilai harta tersebut berdasarkan nilai pasarnya. Selain itu, harus ditaksir nilai likuiditas aset tersebut agar segera dapat dipergunakan sebagai modal dasar perusahaan.

Sementara itu, nilai kewajiban perusahaan (utang) harus diaudit dan dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan aspek yuridis formalnya. Jika telah jelas status hukumnya, perlu dipertimbangkan aspek rasio liabilitas perusahaan untuk kemudian dilakukan penjadwalan ulang pembayaran (*rescheduling memorandum*) ataupun penghapusan bilamana dimungkinkan.

Restrukturisasi organisasi

Restrukturisasi organisasi dilakukan untuk membenahi manajemen sumber daya manusia di tubuh PD PAU. Hal ini dilakukan agar setiap biaya operasional tenaga kerja dapat dikelola secara efektif dan efisien, di mana SDM yang digunakan dalam setiap proses produksi perusahaan haruslah memiliki standarisasi yang tinggi, *qualified* dan bekerja secara profesional.

Pembaharuan personel mutlak diperlukan untuk mengisi struktur organisasi baru yang lebih mempunyai daya adaptasi yang tinggi terhadap persaingan bisnis masa kini. Pembaharuan di sini dalam konteks kemampuan teknis dan manajerial serta kesesuaian visi dan misi yang baru, bukan pada konteks perorangan. Demikian juga dalam pembaharuan organisasi, bukan hanya pada tatanan struktur organisasi dan orang-orang yang menempati posisi tersebut. Akan tetapi, pembaharuan organisasi lebih ditekankan pada gerak organisasi yang dinamis serta efektif dan efisien, sesuai dengan tantangan persaingan masa kini yang demikian ketat dan canggih. Oleh karena itu, mutlak diperlukan pembaharuan proses bisnis (*business process reengineering*) sebagai langkah lanjutan dalam upaya penyehatan perusahaan ini.

Sementara itu, kondisi SDM yang telah ada sebelumnya di tubuh PD PAU harus diinventarisasi sesuai kebutuhan operasional dan standarisasi tersebut. Jika terdapat pegawai yang memenuhi kualifikasi, tentunya dapat dikaryakan sesuai bidang keahliannya, sementara pegawai yang

kurang dibutuhkan perusahaan harus dirasionalisasi keberadaannya dengan tetap mengacu pada aturan ketenagakerjaan yang berlaku.

Memperbarui proses bisnis

Untuk kasus PD PAU yang telah mengalami kerugian selama lima tahun berturut-turut tanpa mampu meninggalkan jejak sistem manajemen yang efektif dan efisien, bahkan meninggalkan persoalan-persoalan yang cukup rumit, alat manajemen yang tepat adalah memperbaharui proses bisnisnya (*business process reengineering*). Ini merupakan salah satu strategi penyehatan perusahaan yang memerlukan upaya yang menyeluruh, bukan hanya memerlukan kerja keras, namun diperlukan penguasaan konseptual maupun operasional yang memadai sesuai tuntutan organisasi.

Reorientasi produk dan diversifikasi bidang usaha

Reorientasi bisnis dilakukan untuk lebih mempertegas orientasi *core* bisnis yang selama ini telah dijalankan. Kegagalan perusahaan dan instrumen bisnis umumnya dikarenakan kurang jelasnya orientasi bisnis yang diterapkan, di mana fokus bisnis cenderung bias dan tidak terpola menjadi suatu sektor prioritas bisnis akibat keinginan ekspansi bisnis sementara yang tidak diikuti oleh instrumen bisnis yang dimiliki.

Berangkat dari kondisi tersebut, harus dilakukan kajian SWOT berkaitan dengan potensi bisnis yang dimiliki oleh PD PAU yang selanjutnya dimanifestasikan menjadi sebuah pola strategis dalam pengelolaan unit bisnis berdasarkan sektor prioritas bisnis yang akan ditekuni oleh PD PAU. Produk yang sudah ada harus disesuaikan dengan keinginan pasar dan ditambah dengan inovasi-inovasi baru yang segar sehingga dapat memberikan keuntungan pada perusahaan.

Salah satu contoh konkret inovasi yang dapat dilakukan adalah membuat fasilitas listrik dari perpaduan tenaga surya atau biogas untuk rusunawa sekaligus membuat sumur bor atau mencari tenaga air lain dengan proses penjernihan atau dengan menggunakan teknologi tepat guna. Sebagai hasilnya, rusunawa yang tidak dimanfaatkan selama hampir empat tahun dapat

dijadikan *profit center* sekaligus menjadi contoh pengembangan energi terbarukan dalam kaitannya dengan kampanye penanggulangan pemanasan global.

Diversifikasi usaha difokuskan pada usaha-usaha yang mempunyai daya ungkit (*multiplier effect*) yang besar untuk mengembangkan UMKM serta tumbuhnya semangat *entrepreneurship* di kalangan warga kota.

Dalam rangka mengakselerasi pertumbuhan usaha PD PAU, seyogyanya harus dikembangkan unit usaha baru yang dinamis dan kompetitif sesuai dengan potensi aset yang dimiliki oleh perusahaan serta hubungan 'khusus' dengan pemerintahan, dengan melihat prospektif perkembangan Kota Samarinda ke depan.

Salah satu langkah strategis yang dapat dikembangkan oleh PD PAU dari kondisi tersebut adalah dengan mengembangkan usaha di sektor pengadaan bahan baku konstruksi, seperti unit usaha *Ready Mix* dan sejenisnya. Sebagaimana dikutip dalam media, bahwa proses pembangunan infrastruktur di Kota Samarinda kian berkembang setiap tahunnya, sementara hal ini terkadang tidak dibarengi dengan ketersediaan bahan baku pendukungnya. Beberapa waktu lalu, proyek pembangunan jalan sempat terhenti karena ketersediaan suplai semen yang langka di Samarinda. Peluang ini dapat menjadi *core business* yang menjanjikan bagi PD PAU sekaligus membantu pemerintah dalam proses pembangunan di Kota Samarinda.⁸

Diversifikasi dalam bidang jasa, PD PAU bisa membuka lembaga pelatihan keterampilan berbagai bidang yang membuka peluang bagi generasi muda untuk mengembangkan kemampuannya dalam bidang ekonomi yang berbasis pada kewirausahaan (*entrepreneurship*). Bidang bidang jasa lainnya yang dapat dijangkau adalah bidang pariwisata ataupun *event organizer*.

Mencari strategic partner

Instrumen bisnis yang kuat akan semakin kokoh jika ditunjang oleh jaringan bisnis (*business networking*) yang kuat pula. Tercatat bahwa korporasi skala besar yang menguasai pasar, baik jasa maupun industri merupakan sebuah konglomerasi yang saling terkoneksi sehingga dalam membangun instrumen bisnis, hendaknya

PD PAU harus mampu membangun kemitraan strategis yang dapat memperkuat instrumen bisnisnya.

Salah satu hal yang dapat menjadi pelajaran di antaranya adalah model kerja sama perusda di Jakarta dengan jaringan bisnis swasta dalam membangun dan mengelola kawasan Taman Impian Jaya Ancol atau proyek *profit sharing* antara BUMN Pertamina dengan kontraktor minyak luar negeri semacam VICO dan Chevron dalam mengelola potensi migas di Indonesia.

Ada tiga kelemahan yang secara umum dihadapi oleh BUMD, yaitu keterampilan teknis bidang yang akan digarap, ketersediaan modal kerja serta banyaknya pemangku kepentingan yang terlibat di dalamnya. Oleh karena itu, untuk mencari solusi tersebut, diperlukan *strategic partner* sebagai penyeimbang serta untuk membangun sinergi yang optimal. Dengan demikian, PD PAU dapat fokus pada masalah masalah nonteknis, sebab tidak mungkin mempunyai keterampilan dan pengalaman teknis dalam waktu yang singkat. Di sisi lain, tidak ada satu bisnisipun yang akan berkembang tanpa penguasaan teknis operasional.

Investasi

Salah satu faktor yang dapat menjadi katalisator pertumbuhan bisnis adalah dengan memberikan cadangan dana segar bagi perusahaan dalam bentuk investasi penambahan modal perusahaan. Penambahan modal usaha setidaknya dapat memberikan stimulasi bagi pertumbuhan usaha PD PAU sehingga modal kerja menjadi mutlak diperlukan dalam pengembangan usaha. Pada prinsipnya, kerjasama dengan lembaga keuangan adalah jalan terbaik untuk permodalan, tentunya dengan skenario *business plan* yang realistis.

Apabila upaya pembenahan dan penyehatan yang dilakukan PD PAU sudah dianggap *on the track*, upaya membesarkan skala usaha perlu dipertimbangkan dengan melakukan investasi. Sebagai BUMD, tentunya pemegang sahamnya adalah pemda setempat, yang dalam hal ini Pemkot Samarinda. Akan tetapi, apabila jumlah setoran modal dari Pemkot tidak bisa memenuhi kebutuhan ekspansi usaha, investasi bisa dilakukan dengan mengandalkan pinjaman perbankan atau lembaga keuangan yang lain.

Akan tetapi, cara yang paling efektif dan efisien adalah dengan mencari *strategic partner* untuk melakukan investasi dalam bidang yang diminati pihak swasta.

Ketujuh langkah penyehatan tersebut di atas diharapkan mampu menjadikan PD PAU menjadi perusahaan BUMD yang menjadi kebanggaan masyarakat Samarinda. Problem pertama muncul saat awal pembenahan, di mana Pemkot Samarinda sebagai pemegang saham tidak mau memberikan tambahan modal sampai kinerja PD PAU menunjukkan perbaikan. Jadi, solusinya biaya yang keluar dalam rangka pembenahan (*trial run cost*) akan diusahakan untuk diperoleh dari *strategic partner* yang akan diajak menjadi mitra dalam mengembangkan PD PAU Kota Samarinda di masa mendatang.

Dampak Kebijakan

Dampak yang diharapkan

Penetapan visi misi baru PD PAU menjadi kendali kinerja manajemen secara objektif dan mampu memberikan “peringatan dini” apabila perusahaan menyimpang dari visi misinya. Selain itu, verifikasi ulang *assets* dan bisnis PD PAU memungkinkan untuk segera dilaksanakan re-negosiasi sehingga diperoleh nilai bisnis yang adil dan rasional, baik ditinjau dari PD PAU maupun partner bisnisnya, untuk kemudian nilai likuiditas aset dapat segera dipergunakan sebagai modal dasar perusahaan. Verifikasi kewajiban/*liabilities* perusahaan akan berdampak pada restrukturisasi hutang, baik penjadwalan kembali, pengurangan maupun permohonan penghapusan hutang.

Dampak dari restrukturisasi organisasi (perampingan) adalah terjadinya rasionalisasi jumlah karyawan yang kurang dibutuhkan oleh perusahaan. Selain itu, orientasi bisnis menjadi lebih fokus sehingga bidang usaha yang diterjuni harus dibatasi sesuai kebijakan perda yang dibuat. Hal itu akan menghasilkan efisiensi dan efektivitas pada perusahaan. Terlebih dengan adanya *feasibility study* (studi kelayakan), investasi akan lebih terarah. Pembenahan manajemen, di antaranya dengan penyusunan standar operasional atau *system operating procedure* (SOP), diharapkan memberi kualitas mutu, produk dan

lingkungan. Terbukanya lapangan kerja dari diversifikasi usaha, misalnya jasa pelatihan. Juga terjadi penguatan usaha dari jalinan mitra strategis seperti model kerja sama perusda di Jakarta dengan jaringan bisnis swasta dalam membangun dan mengelola kawasan Taman Impian Jaya Ancol, atau proyek *profit sharing* antara BUMN Pertamina dengan kontraktor minyak luar negeri semacam VICO dan Chevron, dalam mengelola potensi migas di Indonesia.

Dampak yang tidak diharapkan

Permasalahan karyawan merupakan dampak yang tidak diharapkan tetapi harus dilakukan, yaitu pemutusan hubungan kerja (PHK) bagi karyawan yang kurang dibutuhkan perusahaan dengan mengacu pada aturan ketenagakerjaan yang berlaku.

Dampak pada situasi sekarang

Implikasi kebijakan pada situasi sekarang akan membuat dunia usaha lebih dinamis dalam rangka memenangkan persaingan usaha secara sehat. Terjadi respons pasar yang positif dengan insentif yang diberikan pemda melalui kemudahan berinvestasi diikuti oleh sambutan positif dari swasta untuk menjalin kemitraan strategis.

Dampak pada beban biaya langsung

Efisiensi biaya (reduksi biaya gaji dan upah) karena terjadi rasionalisasi jumlah karyawan. Terdatanya aset yang dimiliki perusahaan (setelah verifikasi aset dilakukan) sehingga diketahui potensi yang dimiliki serta seberapa besar kewajiban yang harus dilunasi. Reorientasi produk akan didahului oleh studi kelayakan guna menghitung seberapa besar biaya langsung (biaya bahan baku dan biaya tenaga kerja) yang ditimbulkannya.

Dampak pada beban biaya tidak langsung

Reorientasi produk akan didahului oleh studi kelayakan guna menghitung seberapa besar biaya tidak langsung (*biaya overhead pabrik*) yang ditimbulkannya.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

1. PD PAU belum mampu memberikan kontribusi terhadap PAD Kota Samarinda karena mengalami kerugian usaha, bahkan dengan total kewajiban (*liabilities*) lebih besar dari jumlah kerugian usaha.
2. Kurang adanya spesialisasi dan konsentrasi utama dalam bidang usaha PD PAU (disorientasi bisnis) menyebabkan terjadinya efisiensi yang rendah dan beban biaya operasional yang harus ditanggung menjadi relatif lebih besar. Di samping penghasilannya relatif rendah, beban utang dan biaya operasional yang tinggi berakibat pada laba usaha yang relatif rendah bahkan kerugian.

Saran

1. Kebijakan penyehatan ini dapat disempurnakan dengan menambah program penyelamatan bisnis PD PAU di antaranya:
 - a. meneruskan program penyehatan, yaitu dengan tetap memberikan suntikan modal/penyertaan modal sesuai arah kebijakan dan melalui analisis studi kelayakan,
 - b. menambah strategi/teknik implementasi dengan menetapkan visi misi PD PAU; restrukturisasi organisasi, pembaharuan personel, dan pembaharuan proses bisnis,
 - c. memperbaiki praktek/prosedur administrasi melalui verifikasi karyawan, harta (*assets*), dan hutang perusahaan (*liabilities*),
 - d. melembagakan program ke tempat lain melalui diversifikasi bidang usaha, misalnya jasa pelatihan dengan cara bekerja sama dengan lembaga pelatihan,
 - e. mengalokasikan sumber daya ke tempat lain dengan cara menjalin mitra strategis dengan lembaga keuangan atau pinjaman perbankan untuk menambah modal usaha dalam rangka ekspansi bisnis,
 - f. melakukan investasi di bidang usaha yang kurang diminati swasta dan atau menjalin kerja sama dengan swasta pada bidang usaha yang diminati swasta.

2. Penumbuhan dan pengembangan PD PAU perlu dibina dan dilaksanakan, khususnya yang bermotifkan laba usaha untuk meningkatkan penerimaan PAD, melalui peningkatan keahlian dan profesionalisme direksi beserta stafnya dalam menjalankan perusahaan sebagai usaha komersial murni yang mengutamakan pertimbangan efisiensi, dan pencapaian laba usaha yang memadai. Hendaklah ditanamkan dan dikembangkan jiwa dan semangat wirausaha (*entrepreneurship*) pada direksi beserta staf dalam melaksanakan operasionalisasi usahanya.
3. Akan tetapi, pertimbangan perlindungan lingkungan perlu pula diperhatikan dan diterapkan. Dalam hal ini, upaya peningkatan daya saing BUMD jangan sampai mematikan usaha-usaha perekonomian rakyat yang berskala kecil dan menengah. Demikian pula antara BUMD itu dalam bersaing, jangan sampai memukul dan mematikan satu sama lain, tetapi perlu dilakukan upaya perlindungan oleh pemda agar usaha BUMD dan usaha yang lemah dapat saling bekerja sama serta saling mendukung dan memperkuat dalam keterkaitan satu sama lainnya.
4. Selain itu, upaya auditing dan verifikasi terhadap harta dan kewajiban perusda PAU untuk menyusun neraca akuntansi perusahaan sebagai ukuran akuntabilitas perusda diharapkan merujuk pada perusahaan swasta. Hal ini juga agar diterapkan pada masa yang akan datang.

UCAPAN TERIMA KASIH

Atas selesainya tulisan ini, penulis mengucapkan syukur ke hadirat Allah Swt. dan menyampaikan terima kasih kepada

1. Jajaran pimpinan dan rekan sekalian di Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan III Aparatur, Samarinda yang telah memberikan kesempatan dan dukungan kepada penulis dalam mengikuti Diklat Fungsional Peneliti Tingkat Pertama.
2. Kepala Pusat Pembinaan Pendidikan dan Pelatihan LIPI, tenaga pengajar, dan semua pihak yang telah membekali kami dengan berbagai pengetahuan, praktik dan bantuan

selama mengikuti Diklat Fungsional Peneliti Tingkat Pertama.

3. Bapak Prof. I Wayan Rusastra dan Bapak Prof. Erman Aminullah yang telah memberikan bimbingan dalam penulisan hasil penelitian ini.
4. Pengelola Majalah Ilmiah *Widyariset* yang telah berkenan membantu penulis dalam proses penulisan hingga selesainya tulisan ini.
5. Rekan-rekan seangkatan di Diklat Fungsional Peneliti Tingkat Pertama Gelombang III Tahun 2013 atas dukungan dan persahabatannya.
6. Keluarga besar yang telah memberikan dukungan tak terhingga kepada penulis.

DAFTAR PUSTAKA

- ¹Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, (www.bpk.go.id, diakses 30 Maret 2013)
- ²Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 Tahun 2007 tentang Investasi Pemerintah yang direvisi dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah pada tanggal 4 Februari 2008, (www.dephut.go.id, diakses 30 Maret 2013)
- ³PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, (www.itjen.depkes.go.id, diakses 30 Maret 2013)
- ⁴Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, (www.sjdih.depkeu.go.id, diakses 30 Maret 2013)
- ⁵Syafaruddin, A. 2002. Paradigma Baru Peningkatan Kinerja Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). *Jurnal Siasat Bisnis*, Volume 1 Tahun 2002: 81–91.
- ⁶Fransiska, D.D. 2013. Bisnis dalam Kebijakan Pergulaan Masa Pemerintahan Megawati Soekarno Putri. *Jurnal Dinamika Politik* 2 (1) Februari 2013.
- ⁷Peraturan Daerah No. 18 Tahun 2008 tentang Pembentukan Perusahaan Daerah Pergudangan dan Aneka Usaha Kota Samarinda, (www.jdih.setjen.kemendagri.go.id, diakses 20 Februari 2013)
- ⁸Peraturan Daerah No. 19 tahun 2008 tentang Penyer-taan Modal Pemerintah Kota Samarinda kepada Perusahaan Daerah Pergudangan dan Aneka Usaha Kota Samarinda (www.samarinda.bpk.go.id, diakses 20 Februari 2013)

- ⁹Syafie Inu Kencana, Djamaluddin Tandjung, dan Supardan Modeong. 1999. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- ¹⁰Parsons, W. 2005. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Cetakan Ke-1. Jakarta: Prenada Media.
- ¹¹Sulistyo, S. 2005. *Penyehatan Perusahaan*. GEMA Tahun XVIII/33/200.
- ¹²Aswanti dan M. Thoha. 2013. *Rancangan Penelitian (Bidang IPS) Modul Diklat Fungsional Peneliti Tingkat Pertama*, LIPI, Cibinong Bogor.
- ¹³Wirantha, S, Hariadi Hadisuwarno, Widjajanti. 2012. *Pengolahan dan Analisis Data (Bidang IPS)*. LIPI. Cibinong, Bogor.
- ¹⁴Artikel Review, *Bermodal dari HPL dari Pemprov, Pergudangan dibangun*, 26 Oktober 2011, (*Samarinda Post*, diakses 29 Desember 2012)
- ¹⁵Artikel Review, *Dapat Pinjaman 1,5 M, Malah Menguap*, 28 Oktober 2011, (*Samarinda Post*, diakses 29 Desember 2012)
- ¹⁶Artikel Review, *Rusunawa PD PAU Kaltim Selalu Penuh*, 9 November 2012 (*www.tribunnews.com*, diakses 21 Februari 2013)
- ¹⁷Artikel Review, *Kabag Ekonomi Sebut Masih Proses, Upaya Penyehatan di Tubuh PD PAU*, 8 April 2012, (*Samarinda Post*, diakses 5 Januari 2012)
- ¹⁸Artikel Review, *Tertutup Peluang Perusda Baru, Pemkot Fokus Penyehatan PD PAU*, 8 April 2012, (*Samarinda Post*, diakses 5 Januari 2012)
- ¹⁹Bagian Ekonomi Pemerintah Kota Samarinda. 2013. *Profil Perusahaan Daerah Pergudangan dan Aneka Usaha*. Samarinda: Pemerintah Kota Samarinda.
- ²⁰Artikel Review, *Penyidikan Kasus Korupsi Pergudangan Masih Berlanjut*, 18 Mei 2012 (*www.tribunkaltim.co.id*, diakses 21 Februari 2013)
- ²¹Artikel Review, *DPRD Samarinda Pesimistis Perusda PAU Akan Sehat*, 8 April 2012, (*Tribun Kaltim*, diakses 29 Desember 2012)
- ²²Artikel Review, *PD PAU Diberi Waktu Satu Tahun*, 06 Januari 2013. (*www.tribunkaltim.co.id*, diakses 20 Februari 2013)
- ²³Artikel Review, *Perusda Pergudangan dan Aneka Usaha akan Dilikuidasi*, 8 November 2012, (*Tribun Kaltim*, diakses 5 Januari 2013)
- ²⁴FGD, Aji Sofyan Effendi, anggota Reguler Thematics Discuss, 05 Januari 2013, Samarinda
- ²⁵FGD, Nusyirwan Ismail, anggota Reguler Thematics Discuss, 05 Januari 2013, Samarinda.

